

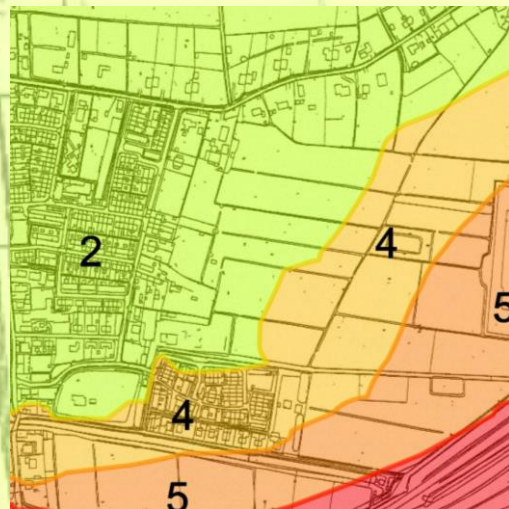
Het gebruik van GES

Verslag van een onderzoek naar het gebruik van het instrument Gezondheidseffectscreening

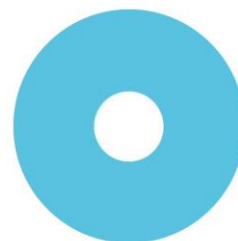
Opdrachtgever: VROM

Uitvoering: Naeff Consult

Eindrapport, april 2010



Naeff Consult
Gerbrand Naeff
Raalterweg 14, 7433 RA Schalkhaar
e: gn@naeff.com
t: (0570)608782 0654932339
w: www.naeff.com



naeff consult

Uitgevoerd samen met
Coralien van Hattem,
Coraal Coaching & Consulting

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	1
1. Vraagstelling en uitwerking	2
1.1. Context.....	2
1.2. Vraagstelling.....	2
1.3. Uitvoering	3
2. Conclusies en aanbevelingen.....	6
2.1. Verantwoording van dit hoofdstuk.....	6
2.2. Hoofdconclusies en aanbevelingen	6
2.3. Welke informatie levert GES?.....	8
2.4. Van wie is GES?	11
2.5. Wat is het effect van GES?.....	15
3. Resultaten	17
3.1. Uitgevoerde GES onderzoeken	17
3.2. Geïnterviewden	18
3.3. Resultaten	20
3.4. Gemeenten zonder GES	28
Bijlage 1 Begeleidingscommissie	29
Bijlage 2 Standaard vragenlijst.....	30
Bijlage 3: Lijst geïnterviewden	32
Bijlage 4: Overzicht van GES-onderzoek.....	33
Bijlage 5: Het instrument GES	38
0. Gezondheid in ruimtelijke plannen.....	38
1. Wat is GES?.....	38
2. De formele kant.....	40
3. De gebruiksmogelijkheden van GES	41
4. Plussen en minnen van GES.....	42
5. Gebruikte literatuur (chronologische volgorde)	44

Samenvatting

GEBRUIKSONDERZOEK NAAR GES

GES (Gezondheids Effect Screening) is een instrument om bij ruimtelijke plannen inzicht te krijgen in de gezondheidseffecten van milieubelasting. De methode is beschreven in het Handboek GES, een uitgave van GGD-Nederland. GES is rond 2000 ontstaan bij het project Stad & Milieu. Inmiddels heeft het instrument een breder toepassing gekregen. Het ministerie van VROM heeft in samenwerking met GGD Nederland, het RIVM, het ministerie van VWS en de VNG aan Naeff Consult opdracht gegeven het gebruik van GES in de praktijk van de ruimtelijke plan- en besluitvorming te onderzoeken. Dit rapport geeft het resultaat.

Het onderzoek geeft een overzicht van 66 GES-onderzoeken. Over bijna de helft van de GES-onderzoeken is in een (telefoon)gesprek nadere informatie verkregen. Ook is gesproken met andere betrokkenen (vooral uitvoerders van GES) en met gemeenten die GES niet gebruiken.

OORDEEL OVER DE INHOUD, DRAGER EN EFFECT VAN GES

GES leidt volgens de respondenten tot duidelijke resultaten, die inzichtelijk en beeldend worden gepresenteerd. De grootste inspanning om een GES uit te voeren zit in het verzamelen en bewerken van de basisinformatie. De meerderheid van de opdrachtgevers van GES is tevreden over de methode, op onderdelen bestaat kritiek, zoals over de koppeling aan milieunormen en de gehanteerde klassengrenzen.

GES kent geen eenduidige en krachtige drager van de methode. De voornaamste opdrachtgever is de afdeling milieu van gemeenten. Het blijkt in praktijk moeite te kosten om aandacht voor de resultaten van GES te krijgen bij ruimtelijke ordenaars, bestuurders en stakeholders. GES is meer gebonden aan enthousiaste personen dan organisaties.

Gezondheid en GES zijn niet verankerd in de normale routine van de ruimtelijke planvorming. Dit heeft gevolgen voor de soms moeizame doorwerking van GES in de ruimtelijke plan- en besluitvorming. Daarnaast bestaan misverstanden over de toepassing van GES in vergelijking tot andere methoden van gezondheidsonderzoek (Daly's).

AANBEVELINGEN

Voornaamste aanbeveling is een volgende stap in de ontwikkeling van GES niet binnen het instrument zelf te zetten, maar door verbindingen aan te gaan met de ruimtelijke ordening, met andere instrumenten voor gezondheidsonderzoek en door te investeren in een dragend netwerk. Het is effectiever om de inbedding van GES in de ruimtelijke plan- en besluitvorming te versterken, dan het instrument zelf aan te passen. Positioneer GES naast andere instrumenten; versterk de positie van gezondheid in de ruimtelijke plan- en besluitvorming en zorg voor een sterke drager van gezondheidsonderzoek in brede zin. VROM en GGD Nederland zijn de logische aanjagers voor een dergelijke noodzakelijke vervolgstap.

1. Vraagstelling en uitwerking

1.1. Context

Het rapport 'Meten wat leeft' van het Sociaal en Cultureel Planbureau¹ signaleert dat de persoonlijke zorgen van de Nederlanders zich het meest richten op 'de eigen gezondheid' (28% van de ondervraagden). Deze zorg voor de eigen gezondheid hangt onder meer samen met de effecten vanuit de leefomgeving.

De effecten van de leefomgeving op de gezondheid heeft rond 2000 aandacht gekregen in het project Stad & Milieu. Stad & Milieu bood wettelijke² mogelijkheden voor de ruimtelijke ontwikkeling van zwaar milieubelaste stedelijke gebieden. Als waarborg voor de gezondheid was onderzoek naar de gezondheidseffecten van de ruimtelijke plannen voorgeschreven. Voor de uitvoering van dit onderzoek is het instrument Gezondheidseffectscreening (GES) ontwikkeld. GGD-Nederland geeft een Handboek GES³ uit waarin het instrument staat beschreven.

GES is een aanvulling op de toetsing aan milieunormen. De wettelijke milieunormen geven per aspect de belasting aan die maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht voor vooral de gezondheid van de mens. Toetsing aan de milieunormen leidt veelal tot een 'ja/nee' - oordeel: als een plan voldoet kan besloten worden tot uitvoering. GES beoogt een genuanceerder beeld te geven door gezondheidseffecten van de verschillende milieuaspecten samen te brengen en ook effecten te signaleren voor de situaties waarin wordt voldaan aan de milieunorm.

Na het aanvankelijke gebruik in Stad & Milieu is GES verder ontwikkeld en heeft de toepassing van GES zich verbreed. De 'ontwikkeling' bestaat uit een regelmatige verbetering en actualisatie van het instrument en de 'verbreiding' uit de toepassing buiten Stad & Milieu.

1.2. Vraagstelling

HOOFDVRAAG

Het ministerie van VROM heeft in 2009 geconstateerd dat weinig systematische informatie beschikbaar is over het gebruik van GES in de praktijk van de ruimtelijke planvorming. Om in deze lacune te voorzien heeft het ministerie een gebruiksonderzoek uit laten voeren. De resultaten zijn bedoeld voor de interne beleidsontwikkeling bij VROM en de andere bij GES betrokken partners (GGD Nederland, ministerie van VWS en Vereniging Nederlandse Gemeenten). De resultaten van het onderzoek vormen tevens input voor de eerstkomende update van het Handboek GES, zoals dat is voorzien in de eerste helft van 2010.

¹ 'Weten wat leeft' – Achtergrondstudie bij continue onderzoek burgerperspectieven, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2009

² 'Experimentenwet Stad & Milieu', Staatsblad 684, december 1998

³ 'Gezondheidseffectscreening Stad & Milieu' – Handboek voor een gezonde inrichting van de woonomgeving, GGD Nederland september 2008

GES brengt gezondheid in ruimtelijke plannen in beeld

De fysieke leefomgeving heeft invloed op de gezondheid van mensen. Om bij het opstellen en besluiten over ruimtelijke plannen met die invloed rekening te kunnen houden is het instrument van de Gezondheidseffectscreening (GES) ontwikkeld.

GES brengt op een gestandaardiseerde manier gezondheidseffecten in beeld van luchtverontreiniging, geluidoverlast, externe veiligheidsrisico's, bodemverontreiniging, stank en elektromagnetische straling. De methodiek vertaalt de gezondheidseffecten van deze milieuaspecten in een GES-score, verdeeld over maximaal negen klassen (van zeer goed tot zeer onvoldoende). De GES-score is afgeleid van het Maximaal Toelaatbaar Risico. De methode biedt de mogelijkheid het aantal aan gezondheidsrisico's blootgestelde mensen of woningen in beeld te brengen. GES is een aanvulling op de toets aan de wettelijke milieunormen. De presentatie is beeldend en laat zien of er effecten zijn te verwachten, ook als aan de milieunorm is voldaan.

GES doet geen absolute uitspraak over het gezondheidsrisico en maakt het niet mogelijk om gezondheidseffecten van bijvoorbeeld lucht en geluid bij elkaar op te tellen. Met andere -vaak meer gecompliceerde- methoden, zoals de DALY (Disability Adjusted Life Years), kan wel een uitspraak worden gedaan over het te verwachten gezondheidsverlies van mensen. GES signaleert gezondheidseffecten op een snelle en praktische wijze.

GES wordt gebruikt op verschillende schaalniveaus en komt het beste tot zijn recht als het vroeg in een planproces wordt ingezet. GES is aanvankelijk bedoeld als hulpmiddel bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen: gezondheidseffecten opsporen, alternatieven vergelijken. GES wordt ook gebruikt om een hele provincie of gemeente door te lichten: welke bronnen hebben invloed op de gezondheid en welke locaties vragen aandacht?

GES-onderzoek wordt meestal uitgevoerd door de GGD, ook wel door een adviesbureau en soms door de overheid zelf. Opdrachtgevers zijn gemeente, provincie en Rijk. GES is een hulpmiddel bij de besluitvorming voor de bestuurders, professionals, bewoners en andere betrokkenen bij een ruimtelijk plan. GES is bedoeld als hulpmiddel. Het is verstandig aan GES een gericht gezondheidsadvies te verbinden.

De hoofdvraag van het onderzoek valt uiteen in de volgende deelvragen:

- Een karakteristiek van het instrument
Het instrument GES is in diverse documenten beschreven en in onderzoeken van commentaar voorzien. De vraag is om in kort bestek een samenvattende karakteristiek op te stellen.
- Uitgevoerde GES-onderzoeken
Het ontbreekt aan overzicht van uitgevoerde GES-onderzoeken. De vraag is een overzicht van uitgevoerde onderzoeken op te stellen.
- Het gebruik en het effect van GES
Het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij het verkrijgen van inzicht in het gebruik van GES in de praktijk van de ruimtelijke planvorming.
- Aanbevelingen: het instrument, de positionering, presentatie
Tot slot is gevraagd om op basis van de onderzoeksresultaten tot aanbevelingen te komen voor de toekomst van GES.

1.3. Uitvoering

ONDERZOEKSOPZET

De kern van het onderzoek bestaat uit interviews bij gebruikers van GES en bij personen die bij het opstellen van GES zijn betrokken. In het totaal zijn 55 gesprekken gevoerd, grotendeels telefonisch en met een aantal

sleutelfiguren in een uitgebreider 'face-to-face' gesprek. Van elk gesprek is een werkverslag gemaakt. Niet is voorzien in terugkoppeling bij de gesprekspartners. De afzonderlijke gespreksverslagen zijn dan ook niet aan dit rapport toegevoegd.

Voor de gebruikers van GES (vooral gemeenten en provincies) is een standaardvragenlijst ontwikkeld. Deze is opgenomen in bijlage 2.

Daarnaast is een karakteristiek van het instrument GES opgesteld op basis van beschikbare literatuur, waarbij ook gebruik is gemaakt van de inzichten die in de gesprekken naar boven is gekomen.

Door navraag te doen bij de GGD, door het aanspreken van het netwerk rond GES, met behulp van internet en via publicaties is geïnventariseerd welke GES-onderzoeken zijn uitgevoerd. De versnippering van kennis, die wij aantreffen, maakt het waarschijnlijk dat deze inventarisatie geen compleet overzicht heeft opgeleverd.

UITVOERING IN TWEE FASEN

Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd.

Startronde:

Een korte ronde om de vraagstelling helder te krijgen en de aanpak scherp te stellen. In deze verkenning zijn alle elementen van het hoofdonderzoek snel doorlopen: deskresearch naar de karakteristiek van het instrumentarium, interviews met sleutelfiguren, het aanleggen van een lijst met uitgevoerde GES-onderzoeken, de uitwerking van een vragenlijst voor de gesprekken en het houden van enkele telefonische proefgesprekken. Het resultaat van deze proefronde is besproken met de Begeleidingscommissie (zie voor de samenstelling Bijlage 1).

Hoofdonderzoek:

Het hoofdonderzoek bestaat uit gesprekken, deskresearch en het opstellen van de rapportage. In eerste instantie is een interim-rapportage opgesteld op basis van circa 80% van de interviews. Na discussie met de Begeleidingscommissie en verwerking van de resterende onderzoeksgegevens is het eindrapport opgesteld, dat na finale bespreking in de Begeleidingscommissie is afgerond tot voorliggend rapport.

ONDERZOEKSPOPULATIE

Het zwaartepunt van de interviews ligt bij de 32 medewerkers van gemeenten, provincies en het Rijk die een GES hebben gebruikt. Daarnaast is gesproken met circa tien uitvoerders van een GES-onderzoek (GGD en een enkel adviesbureau) en zijn circa vijf gesprekspartners uitgezocht op basis van hun bekendheid met en betrokkenheid bij GES. Ook is met zeven gemeenten gesproken die geen GES hebben gebruikt.

De onderzoekspopulatie is in Tabel 1 naar organisatie getypeerd.

Tabel 1: Overzicht geïnterviewden

Provincie	Aantal	Waarvan opdracht-gever van GES
Gemeenten	31	24
Provincies	7	7
Commissie m.e.r.	1	
Min. VenW	1	1
RIVM	1	
GGD	8	
Adviesbureaus	4	
Milieudienst	2	
TOTAAL	55	32

Van de 55 gesprekken, zoals opgenomen in Tabel 1, zijn 49 telefonisch gevoerd en hebben 6 face-to-face plaatsgevonden.

Bij gemeenten en provincie is zoveel mogelijk met de projectleider van de GES gesproken. Bij de gemeenten zonder GES is gesproken met de afdeling milieu of r.o.

WIJZE VAN RAPPORTAGE

De onderzoeksresultaten zijn als volgt gerapporteerd. In bijlage 4 is het gevraagde overzicht opgenomen van bekende GES-onderzoeken. De typering van het instrument GES is opgenomen in bijlage 5.

De resultaten van de interviews (telefonisch en face-to-face) zijn weergegeven in hoofdstuk 3. Gestreefd is naar een zo neutraal mogelijke weergave van de antwoorden. Daarbij hebben de onderzoekers wel informatie geïnterpreteerd en ook gecategoriseerd om enige 'statistiek' te kunnen bedrijven. Daarbij is onderscheid gemaakt in de gesprekken over een bepaald GES, die zijn uitgevoerd aan de hand van de vragenlijst en de gesprekken met deskundigen die niet direct over één specifiek GES gingen.

De conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 2. De conclusies zijn terug te voeren op de informatie uit de gesprekken en uit de geraadpleegde literatuur. De conclusies zijn aangescherpt naar aanleiding van gesprekken in de Begeleidingscommissie. In vervolg op de conclusies zijn aanbevelingen van de onderzoekers opgenomen voor de verdere ontwikkeling van GES. Ook deze suggesties zijn besproken met de Begeleidingscommissie.

UITVOERINGSPERIODE

Het onderzoek is gestart in het laatste kwartaal van 2009 en is afgerond in maart 2010.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1. Verantwoording van dit hoofdstuk

De conclusies hebben de onderzoekers gebaseerd op de resultaten van de interviews, waarvan de resultaten zijn weergegeven in hoofdstuk 3 van dit rapport. Aan de conclusies hebben de onderzoekers aanbevelingen verbonden in de vorm van suggesties voor versteviging van de positie van het aspect 'gezondheid' bij de besluitvorming over de fysieke leefomgeving. Deze suggesties zijn summier geformuleerd en bevatten geen oordeel over haalbaarheid of een onderlinge weging naar wenselijkheid. De conclusies en aanbevelingen zijn getoetst en besproken in de Begeleidingscommissie.

Dit hoofdstuk groepeerde de conclusies en aanbevelingen rond drie vraagstukken in het gebruik van GES: 'Welke informatie levert GES?', 'Van wie is GES?' en 'Wat is het effect van GES?'. Voor elk van deze vraagstukken is een beschouwing gegeven en zijn conclusies geformuleerd met de daarbij passende aanbevelingen. Voorafgaand daaraan zijn in § 2.2. hoofdconclusies en aanbevelingen samengevat.

2.2. Hoofdconclusies en aanbevelingen

HOOFDVRAAG

De hoofdvraag van dit gebruikersonderzoek is of en hoe GES bijdraagt aan de aandacht en de doorwerking van het aspect 'gezondheid' in de praktijk van de ruimtelijke plan- en beleidsvorming.

Een eenduidig antwoord is niet te geven. Daarvoor lopen teveel door elkaar heen een oordeel over 'gezondheid als belang' en 'GES als instrument'. Gezondheid staat voor een traject dat lijkt op dat van milieu in de afgelopen decennia: voet aan de grond krijgen bij ruimtelijke plan- en beleidsvorming. Het belang van gezondheid wordt breed onderkend, de consequentie wordt minder eenduidig ingevuld.

In deze context heeft GES de afgelopen tien jaar bijgedragen aan het verkrijgen van aandacht voor gezondheid bij ruimtelijke plan- en beleidsvorming. Daarvoor is GES destijds opgezet. Het instrument doet op dit punt zijn werk: eenvoudig toepasbaar en met duidelijke informatie.

TOEPASSING VAN GES

De cijfers lijken uit te wijzen dat GES de laatste paar jaar doorbreekt. De provincies hebben onlangs in het PRISMA project in elke provincie een gebiedsdekkende GES opgesteld, Rijkswaterstaat gebruikt de methode sinds medio 2009 standaard bij bepaalde wegprojecten, het aantal gemeenten dat in 2009 een GES heeft opgesteld is groter dan ooit.

Toch wekken de resultaten van het gebruikersonderzoek niet de indruk dat deze ontwikkeling zich doorzet. Diverse grote gemeenten hebben wel aandacht voor gezondheid, maar zien GES niet als het meest

geëigende instrument, het aantal gemeenten dat GES gebruikt is beperkt, een drijvende kracht achter het instrument ontbreekt, veel gebruikers zijn wel tevreden met het uitgevoerde onderzoek, maar de bestuurlijke aanhaking en de reactie van betrokkenen zijn beperkt.

EFFECT VAN GES

Voor het onderzoek was een belangrijke vraag of GES effectief is. Werkt het onderzoek en de aandacht door in ruimtelijke plannen en beleid? Het onderzoek levert drie soorten resultaat op.

Het eerste resultaat richt zich op beperkingen in de toepasbaarheid van het instrument. GES screent en geeft een beperkte kwantificering van de effecten. Het onderzoek wint aan kracht als het wordt gebruikt als bouwsteen voor een integraal gezondheidsadvies van de GGD voor het betreffende ruimtelijke plan. Verder zijn voor verdieping andere methoden beter geschikt. Dit verschil in toepasbaarheid blijft teveel onder de oppervlakte. Daardoor lijken voor- en tegenstanders te ontstaan van de methode, terwijl het oordeel zich in feite richt op een mismatch tussen instrument en toepassing.

Ten tweede is er twijfel over het vervolg. Het gebruiksonderzoek laat zien dat GES veelal leidt tot aandacht voor gezondheid, aanpassing of een bevestiging van plannen, een prikkel geeft tot nieuw beleid en invloed heeft op keuzen. Echter ook blijkt dat het vaak niet lukt om ruimtelijke ordenaars of bestuurders wezenlijk te interesseren of gezondheid mee te nemen in keuzen. GES heeft in de afgelopen jaren zeker bijgedragen aan het op een kier krijgen van de deur: gezondheid is een factor bij ruimtelijke plan- en beleidsvorming. Daarmee is echter niet gezegd dat GES de deur de komende tijd verder open krijgt. Daarvoor lijkt meer nodig.

Dat brengt ons naar de derde conclusie. Er is geen duidelijke eigenaar of hoeder van GES. De GGD brengt het Handboek uit, VROM financiert en coördineert, bij het RIVM is een vraagbaak, de diverse overheden zijn de opdrachtgevers van GES-onderzoeken en de GGD is de voornaamste uitvoerder. Waar het aan ontbreekt is een centrum of netwerk van kennis over GES. De kritische massa lijkt onvoldoende om een volgende stap in de ontwikkeling te maken.

ADVIES

GES bestaat nu circa tien jaar en krijgt elke twee jaar een update. De vraag die hier wordt opgeworpen is of dat ook voor de volgende tien jaar een geschikte koers is. Het advies is om op drie punten te bezinnen:

- a. Het instrument duidelijker positioneren – niet tegen andere instrumenten, maar juist naast andere instrumenten. GES is daarbij de snelle, makkelijk toepasbare methode om een eerste indruk over de gezondheidssituatie te krijgen en daarover beeldend te rapporteren.

- b. Het ligt niet aan GES dat het lastig is om een positie voor gezondheid af te dwingen in de ruimtelijke plan- en besluitvorming. Aanbeveling is wel expliciet na te gaan hoe GES kan helpen om meer aandacht voor gezondheid te krijgen en om in te zetten op verhoging van het effect van het onderzoek. Bekijk het instrument meer als hulpmiddel om dat doel te bereiken.
- c. Zorg voor een duidelijke drager van gezondheidsonderzoek in ruimtelijke planvorming in brede zin. Doorbreek het idee dat elk instrument de eigen hoeder moet hebben en ga na welke partijen het belang van het aspect gezondheid in ruimtelijke plan- en besluitvorming het beste kunnen ondersteunen. Is de GGD de hoeder of VROM, het RIVM of een samenwerking van partijen. Onze stelling is: verantwoordelijkheid leidt tot zorg en aandacht.

Samengevat is de aanbeveling om een volgende stap met GES niet te zetten binnen het instrument zelf. Zorg wel voor een actuele versie van het Handboek, maar breng vernieuwing aan door verbindingen aan te gaan met de ruimtelijke ordening, met andere instrumenten en door te investeren in het netwerk. De context en het doel zijn belangrijker dan het instrument. Het advies is de focus van de betrokkenen op het instrument GES zelf los te laten en op die manier ruimte te scheppen voor een goede inbedding en positionering van gezondheid in brede zin bij ruimtelijke plan- en besluitvorming. VROM is de logische aanjager voor een dergelijke noodzakelijke vervolgstap.

In de onderstaande onderdelen worden deze conclusies en aanbevelingen toegelicht en gedetailleerd.

2.3. Welke informatie levert GES?

GES levert informatie. In deze paragraaf komt aan de orde wat voor informatie dat is: hoe wordt de informatie gepresenteerd, wat is de inhoud van de informatie, wat is betekenis van deze informatie etc.

PRESENTATIE SPREEKT TOT DE VERBEELDING

Vrijwel eensgezind positief zijn de respondenten in hun oordeel over de presentatie van de resultaten van een GES-onderzoek. De kaarten met duidelijke en kleurige GES-klassen spreekt aan. De presentatie blijkt een sterk punt van GES: de kaarten trekken aandacht, vragen niet veel uitleg en zijn makkelijk te gebruiken.

TWEE SOORTEN GES

GES is vanuit de oorsprong opgezet om bij de besluitvorming over ruimtelijke projecten informatie te bieden over het aspect gezondheid. De projecten Stad & Milieu vormden het eerste toepassingsgebied. In deze toepassing gaat het om informatie over locaties waar aanpassing in het plan nodig kan zijn vanuit gezondheidsoptiek of om de vergelijking van alternatieven op gezondheidseffecten. Wij noemen dit Project-GES.

In de loop van de tijd is een tweede toepassinggebied ontstaan: de vlakdekkende GES die het mogelijk maakt om te signaleren waar de gezondheid in het geding kan komen. Een dergelijke inventarisatie kan aanleiding zijn om beleid (aandacht voor spoorwegen, autowegen of juist industriegebieden) te ontwikkelen, handhaving aan te trekken etc. Dit is verder wel aangeduid met Gebieds-GES.

Een bijzonder geval betreft een enkel bedrijf waarvoor een GES is opgesteld om te laten zien welke invloed dat bedrijf heeft op de gezondheid in de bedrijfsomgeving.

LUCHT EN GELUID

Vrijwel alle GES-onderzoeken gaan in op de gezondheidseffecten van geluidsoverlast en luchtkwaliteit. In bijna de helft van de gevallen zijn ook externe veiligheid en stank in het onderzoek opgenomen. Die uitkomst laat zien dat bij GES vrijwel altijd verschillende milieufactoren in één onderzoek samen komen. Aandacht vraagt wel de beschikbaarheid van de basisinformatie. Het vergt de nodige inspanning en het is soms zelfs een worsteling om actuele, complete en geografisch toegedeelde informatie beschikbaar te krijgen. De informatievoorziening is geen punt als een milieueffectonderzoek (MER) voor hetzelfde project is opgesteld. GES presenteert dan de informatie uit het MER en ontleent meerwaarde aan het op een andere wijze presenteren dan gebruikelijk is in een MER.

GEbruikers HEBBEN VERTROUWEN IN DE METHODE

De meeste gebruikers van GES hebben vertrouwen in de methode en in de uitkomst. De GES-score (de uitkomst van een GES-onderzoek) wordt over het geheel genomen als juist geaccepteerd. Niet altijd wordt in het oog gehouden dat GES niet meer (maar ook niet minder) is, dan een instrument voor screening. GES-onderzoek vestigt de aandacht op situaties waar zich gezondheidsproblemen kunnen voordoen en doet over de gezondheid uitdrukkelijk geen absolute uitspraken. Die nuancering wordt veelal niet aangebracht, ondanks dat het Handboek GES waarschuwt het instrument niet als kookboek te gebruiken en te voorzien van een deskundige interpretatie.

Wel is een aantal gebruikers zich bewust van de beperkingen die voortkomen uit de gebruikte inputgegevens. Zeker bij vlakdekkende Gebieds-GES is in praktijk sprake van ongelijksoortige input naar inhoud, detaillering en actualiteit van de gegevens. Het gebruik van relatief oude gegevens brengt enkele gebruikers er toe om de uitkomsten van het GES-onderzoek niet te gebruiken of te publiceren.

EEN BEPERKTE GROEP STELT WEL VRAGEN

Een beperkte groep respondenten stelt wel vragen over de methodiek en het instrument GES. Het gaat daarbij om enkele gemeentelijke gebruikers maar vooral om mensen die zich met het instrument en de

toepassingsmogelijkheden bezighouden. In het kader is een opsomming opgenomen van gehoorde kritiekpunten.

Kritiek op GES

- Dosis-effect-relaties zijn lastig aan te tonen en vormen daarmee een voor discussie vatbare grondslag voor GES. Verschil wordt gehoord over de wetenschappelijke onderbouwing van scores voor luchtkwaliteit. Waar de ene deskundige de relaties voldoende sterk vindt, zetten andere vraagtekens.
- De koppeling van de GES-score aan de milieunormen is niet eenduidig.
- Grote klassengrenzen kunnen bij kleine verschillen in uitkomst zowel tot een groot (klasse)verschil leiden als ervoor zorgen dat verschillen geheel wegvallen.
- Gezondheidseffect vanuit verschillende bronnen zijn niet optelbaar in de GES-score. Dit in tegenstelling tot de Daly's waar dat wel kan.
- GES-score wordt uitgedrukt in een kleur / klasse. Het is niet duidelijk welke waarde (waardering) aan een dergelijke kleur / klasse moet worden toegekend.
- GES-scores uit verschillende onderzoeken zijn onderling niet vergelijkbaar, doordat de basisinformatie in kwaliteit vaak uiteen loopt.

Enkele van deze deskundigen vergelijken de GES-score met onder meer Daly's, waarin gezondheidsrisico's in termen van gezonde levensverwachting worden uitgedrukt. De vergelijking pakt verschillend uit. De een geeft de voorkeur aan GES vanwege de eenvoud van de methode en de beeldende presentatie van de uitkomsten. Anderen stellen dat toegespitste methoden beschikbaar zijn die het mogelijk maken meer gerichte uitspraken over de gezondheidsschade en de levensverwachting van planalternatieven te doen en kiezen daarvoor.

CONCLUSIE 1

GES-onderzoek leidt tot een resultaat dat goed is over te brengen en ook door leken als informatief en juist wordt geaccepteerd. De diverse bronnen die leiden tot gezondheidseffecten in de fysieke leefomgeving worden op een inzichtelijke wijze in één onderzoek gepresenteerd.

CONCLUSIE 2

GES is vanuit het ontstaan bedoeld als hulpmiddel / kennisbron bij ruimtelijke planvorming voor planoptimalisatie en keuze uit alternatieven (Plan-GES). In de loop van de tijd is een nieuw toepassingsgebied ontstaan door vlakdekkende GES-onderzoeken aan de basis te leggen van (omgevings)beleid (Gebieds-GES).

CONCLUSIE 3

De voornaamste inspanning voor het uitvoeren van een GES onderzoek zit in het verzamelen van de juiste en actuele informatie. Bij ruimtelijke planvorming (Plan-GES) wordt deze informatie veelal toch al verzameld (bijvoorbeeld in een MER), bij de vlakdekkende Gebieds-GES vormt de informatieverzameling vaker een knelpunt.

CONCLUSIE 4

Een aantal deskundigen heeft een verschil van opvatting over de bruikbaarheid van het instrument GES in vergelijking tot andere methoden zoals Daly's. Dit verschil komt zowel tot uiting in kritiek op GES als op die andere methoden.

Aan deze conclusie zijn de volgende aanbevelingen verbonden:

AANBEVELING A

Zorg ervoor dat GES met zo min mogelijk inspanning kan worden opgesteld. Maak een 'instructie' die nog meer duidelijkheid geeft over de benodigde input, over een eenvoudig toepasbare GIS-applicatie, over de onderscheiding in soorten GES (voor projecten, voor gebieden) en met een verduidelijking in welke situaties GES een meerwaarde biedt.

Het verfijnen, detailleren of op andere wijze uitbouwen van GES lijkt geen kansrijke ontwikkelingsrichting. GES wordt door vrijwel alle respondenten herkend en erkend vanwege de presentatie van de uitkomsten in kaartbeelden. Het lijkt scoren voor open doel om juist dat sterke punt uit te bouwen. De gedachte is dat daarvoor vrij weinig nodig is en dat via deze weg de vraag naar dit aantrekkelijke instrument kan worden aangewakkerd. Eenvoud en duidelijkheid is de kracht van GES.

AANBEVELING B

Zorg voor een meer eensluidend beeld over het toepassingsgebied (waar wel en waar niet toepassen) en de zeggingskracht van GES, ook in vergelijking met andere methoden zoals Daly's. Dit moet leiden tot een gedeeld inzicht in de situaties waar GES een bijdrage kan vervullen (en waar niet) en moet voorkomen dat GES kritiek krijgt omdat het oneigenlijk wordt gebruikt. Bij het trekken van eenduidige conclusies over de toepasbaarheid en betekenis van GES zouden GGD, TNO, RIVM en Commissie m.e.r. moeten worden betrokken. Een gewenste uitkomst is dat de verschillende methoden niet tegen elkaar worden afgezet, maar vanuit hun toepasbaarheid in elkaars verlengde worden geplaatst. GES voor oriëntatie en signalering van de gezondheidssituatie, andere methoden voor verdieping en verfijning.

2.4. Van wie is GES?

WIE WERKT MET GES

GES is van oorsprong bedoeld een rol te spelen bij Stad & Milieu: bij de planvorming en de onderbouwing / verantwoording bij het nemen van een stap - 3 besluit. Een dergelijk besluit maakt het mogelijk af te wijken van een milieunorm. Het verplichte gezondheidsonderzoek is bedoeld om effecten in beeld te brengen en openbaar te verantwoorden welke gevolgen de keuzen voor de gezondheid van de bewoners kunnen hebben. Dit maakt GES vanuit de oorsprong tot een instrument van de vakgebieden milieu en ruimtelijke ordening.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het instrument GES vooral in de milieuhoeft is terug te vinden. Milieuambtenaren gebruiken GES bij hun advisering aan de collega's van ruimtelijke ordening. De interviews wekken de indruk dat het niet makkelijk is om de GES-inzichten bij de

ruimtelijke ordenaars over het voetlicht te brengen. Een actieve en belangstellende houding vanuit het vakgebied ruimtelijke ordening is niet vanzelfsprekend. Gezondheid / GES worden gezien als nog een aspect -boven het grote aantal andere belangen en aspecten- waarmee bij ruimtelijke planvorming rekening moet worden gehouden. Dat is eerder een last dan een bijdrage aan de totstandkoming van een beter plan.

Bestuurders worden lang niet altijd op de hoogte gesteld van GES-onderzoek dat in hun gemeente is uitgevoerd en maar een beperkt deel van de bestuurders betreft de uitkomsten actief bij de besluitvorming. Enkele bestuurders doen de GES-uitkomsten in de ban omdat het handelingsperspectief ontbreekt. Men heeft geen behoefte een gezondheidsprobleem aan te tonen en uit te dragen zonder dat de mogelijkheden beschikbaar zijn om daar iets aan te doen.

In een enkel geval wordt de GES gebruikt door de sector welzijn. Daar wordt de screening benut om in beeld te brengen op welke plekken in een gemeente / provincie de leefomgeving een risico kan inhouden voor de gezondheid van de inwoners. Het blijkt in het vervolg lastig om deze informatie van een breder draagvlak in de organisatie te voorzien.

Het onderwerp gezondheid heeft met hetzelfde verschijnsel te maken waar de vakgebieden r.o. en milieu al jaren worstelen: verschillende denkkaders, begrippenkaders, relatienetwerken en daardoor moeizame onderlinge samenwerking. Daarbij liggen de sectoren gezondheid / welzijn en de sector voor de fysieke leefomgeving mogelijk nog verder uit elkaar dan ruimtelijke ordening en milieu. De deskundigheid voor gezondheid is immers bij de GGD gelegd dat wel tot de gemeentelijke organisatie behoort, maar een eigen organisatorische eenheid vormt op enige afstand van de beleidskern.

DOORSTROMING EN UITWISSELING

Bij onze zoektocht naar het juiste aanspreekpunt bij een gemeente of provincie kwamen wij geregeld tegen dat een medewerker zich verontschuldigde dat hij/zij pas kort bij de gemeente of bij het project werkte. Van een aantal GES-onderzoeken is na een paar jaar niemand meer met kennis bij de organisatie aanwezig. Het geheugen van de organisatie is daarmee kort en de borging van kennis loopt gevaar. Ook kwamen wij bij gemeenten diverse keren tegen dat onze respondent geen kennis had van de andere GES in zijn organisatie.

HOEDER VAN GES

Het Handboek GES is een uitgave van de GGD-Nederland. Het Handboek is opgesteld -en wordt elke twee jaar geactualiseerd- in opdracht van de ministeries van VROM en VWS en met inbreng van onder meer RIVM en VNG. RIVM beheert ook een kenniscentrum / vraagbaak over GES. De GGD is veruit de voornaamste uitvoerder van GES-onderzoeken. Ook als een adviesbureau of de gemeente zelf de GES opstellen, wordt de GGD vaak betrokken in een adviesrol.

Bij de introductie van GES is een scholingsprogramma bij de GGD doorgevoerd, waaraan op grote schaal is deelgenomen. GES is destijds benut om zowel gezondheid op de gemeentelijke kaart te zetten als de GGD daarbij als de geëigende partner te positioneren.

Ondanks deze dominante positie van de GGD bij GES, voelt de GGD zich niet de 'eigenaar of hoeder' van GES. Op overkoepelend niveau is VROM de spil bij het beheer van de methode. Het zijn de gemeenten die opdracht geven voor het uitvoeren van een GES-onderzoek. Enkele respondenten stellen met nadruk dat de gemeenten niet het instrument voorop (moeten) stellen, maar dienen te vragen om gezondheidsadvies. De situatie en de deskundigheid van de GGD moeten dan bepalen of GES het meest geschikte instrument is om tot dat advies te komen.

Wie kiest het instrument

Een gesprekspartner vond de vraag waarom de gemeente geen GES liet uitvoeren onjuist. Een gemeente heeft behoefte aan een gezondheidsadvies. Het is dan aan de expert op dat terrein, de GGD, om daarbij de meeste geschikte wijze van onderzoek te adviseren. GES is dan een van de mogelijke instrumenten die de GGD in kan zetten.

GGD EN GES

Deze nuanceringen laten onverlet dat veel respondenten GES zien als een instrument van de GGD. Daarbij verschilt de opvatting over de wijze waarop de GGD het instrument hanteert. Een beperkt aantal gesprekspartners toont zich tevreden met de opstelling en de advisering van de GGD. In veel gevallen ontmoet de uitvoering bij de GGD kritiek (zie kader). Dit verschil in beoordeling lijkt terug te voeren op de bottom-up organisatie van de GGD en de ruimte voor persoonlijke invulling. De centrale regie is beperkt aanwezig en de toepassing van GES is sterk persoonsgebonden. Het oordeel over de tevredenheid over de GGD is meer afhankelijk van de persoon die GES opstelt dan van de uitvoerende organisatie.

GES bij GGD

- Persoonsgebonden toepassing: inzet voor GES is afhankelijk van enthousiasme, kennis, tijd, netwerk van personen. Dit leidt onder meer tot een groot verschil in toepassing tussen de verschillende regio's.
- Kenniscentrum: De organisatie van de GGD heeft tot gevolg dat een landelijke registratie van uitgevoerde GES-onderzoeken ontbreekt. Ook is er weinig tot geen uitwisseling van kennis tussen verschillende GGD-en of binnen één GGD. De website van de GGD-Nederland wordt niet bijgehouden.
- Kunde: GGD-medewerkers beschikken over het algemeen over een beperkte affiniteit / feeling voor ruimtelijke planprocessen en besluitvorming / beschikken beperkt over tools voor het verwerken van grafische informatie.

Ook enkele adviesbureaus treden op als uitvoerder van GES. Het beperkte volume maakt dat GES binnen die bureaus meestal geen belangrijk onderwerp is. Op een enkele uitzondering na wordt niet in het onderwerp geïnvesteerd. Een enkel klein bureau is gespecialiseerd in GES en heeft wel persoonlijke drive en enthousiasme. Vermeld moet nog worden dat het RIVM een kennisfunctie heeft voor GES en een vraagbaak kent. Deze wordt echter zelden geraadpleegd.

CONCLUSIE 5

GES kent geen eenduidige en krachtige drager van de methode. Het ontbreekt aan voldoende kritische massa om een stevige en blijvende positie van GES in het veld van de ruimtelijke plan- en besluitvorming te kunnen waarborgen. De GGD, die zowel de methode uitgeeft als de meeste onderzoeken uitvoert, stelt zich niet op als de hoeder van GES.

CONCLUSIE 6

De toepassing van GES vindt vooral plaats binnen de afdelingen milieu van gemeenten en provincies. Het is een worsteling, die herkenbaar is vanuit het milieuveld, om gezondheid stevig te verankeren in de ruimtelijke plan- en besluitvorming. De bestuurlijke aandacht en de reactie van stakeholders op de resultaten van GES is beperkt.

CONCLUSIE 7

GES is zowel bij de opdrachtgevende overheden als bij de uitvoerders meer gebonden aan het enthousiasme van personen, dan dat het is ingebed in organisaties.

AANBEVELINGEN OVER DE ORGANISATIE ROND GES

AANBEVELING C

Het ontbreekt aan voldoende kritische massa die waarborgt dat GES een vaste waarde is bij de inrichting en het gebruik van de fysieke leefomgeving. Het streven zou er op gericht moeten zijn een 'aanjager' of 'hoeder' van het gezondheidsaspect bij ruimtelijke besluitvorming te vinden. Deze zou zich niet op één methode moeten richten, maar op het aspect gezondheid, waarin een scala aan methoden, kennisbronnen, toepassingstips en gebruiksmogelijkheden worden samengebracht. VROM en GGD-Nederland zouden zich als aanjager kunnen opwerpen. Benut daarbij ook de 'ambassadeurs' van GES (zie bladzijde 25).

AANBEVELING D

Niet alleen aan de productiekant, ook aan de gebruikerskant is sprake van versnippering en onvoldoende kritische massa. De gedachte is dat versterking van kennis bij gebruikers en uitwisseling tussen gebruikers over de toepassing een stimulans kunnen zijn voor GES en andere methoden op het gebied van gezondheid in ruimtelijke planvorming. Organiseer een gebruikersgroep, haak bijvoorbeeld aan bij het RO-netwerk van de VNG i.s.m. VROM, participeer in een VVM kennisgroep over gezondheid etc.

AANBEVELING E

Over GES is weinig actuele informatie te vinden. Zorg voor een goede website bij VROM, RIVM, GGD en IPO (met onderlinge verwijzing), verspreid de folder, zorg er voor dat de vraagbaak bij het RIVM algemeen bekend is en zich actief opstelt, publiceer aansprekende voorbeelden in tijdschriften, websites etc. Zorg voor een leertraject, zoals bij de introductie van GES plaatsvond. Het initiatief van het IPO om over het PRISMA project een USB stick op te stellen past goed in deze richting. Daarop kan worden aangesloten.

2.5. Wat is het effect van GES?

Vanuit de oorsprong van Stad & Milieu is de gedachte dat GES een waarborg is voor het betrekken van het aspect gezondheid bij de ruimtelijke besluitvorming. Door vroeg in de planvorming kennis te krijgen over gezondheidseffecten kan met deze effecten rekening worden gehouden. In de huidige praktijk van GES zien wij een aantal manieren waarop GES functioneert in de besluitvorming.

Het feitelijke gebruik van GES voor de oorspronkelijke doelstelling bij Stad & Milieu levert een gemengd beeld op. Een paar Stad & Milieu gemeente is positief, een substantieel deel van de (geïnterviewde) gemeenten heeft GES echter alleen toegepast om aan een verplichting te voldoen zonder intentie om de resultaten in de afweging te gebruiken.

Een aantal gesprekspartners vindt dat de toetsing aan de milieunormen al een vorm van gezondheidseffectscreening is. Die normen geven immers aan wat wel en wat niet toelaatbaar is vanuit het oogpunt van de gezondheid. Een enkeling vindt dat GES door de wijze van presentatie iets toevoegt aan de toetsing aan milieunormen. Anderen stellen dat GES volledig overbodig is en leidt tot een verzwaring van de toch al forse onderzoekslast die geldt bij ruimtelijke planvorming.

In enkele situaties heeft GES gefungeerd als sluitsteen op de ruimtelijke planvorming, waarbij telkens geconstateerd kon worden dat de ontwikkelde plannen voldoende pasten binnen de gezondheidscriteria. Veelal ging het om een bevestiging wat al via de milieutoetsing of via 'gezond verstand' was vastgesteld.

Leertraject

Een gemeente heeft gekozen een reeks van GES-onderzoeken in gang te zetten om zo te leren het instrument effectief uit te voeren en in te zetten. Niet in één keer afserveren als het bezwaren zijn, maar het instrument een kans geven zijn waarde te bewijzen.

In diverse gevallen is GES een middel om gezondheid op de agenda te plaatsen. Met de uitvoering van een Gebieds-GES of een Project-GES komt informatie beschikbaar. De opdrachtgever van de GES binnen de organisatie gebruikt deze informatie om met collega's binnen de eigen afdeling, met r.o. of met het bestuur over het belang van gezondheid te praten. Het effect daarvan is niet altijd duidelijk. Soms lijkt een pionier niet veel verder te komen. Maar een eigenschap van deze pioniers is dat ze niet snel loslaten. Diverse van deze pioniers verwacht nog wel dat de GES zijn doorwerking gaat krijgen.

Tot slot zijn er de situaties waarin GES aanwijsbaar heeft bijgedragen aan de aanpassing van de ruimtelijke plannen. Dat zijn de eenduidige bewijzen dat GES meerwaarde heeft gehad.

Naar het inzicht van de gebruikers van GES heeft het instrument vooral betekenis in meer complexe situaties, waar meer milieuaspecten spelen, mogelijkheden zijn tot het maken van ruimtelijke keuzen en de

verwachting bestaat dat gezondheidsvragen aan de orde zijn. Het gaat in weinig tot vrijwel geen gevallen om situaties in het landelijk gebied.

Hoewel de toepassing van GES in de voorafgaande jaren vermoedelijk wat is onderschat kan worden gesteld dat gemeenten vooral in 2009 GES op vrij grote schaal hebben gebruikt. Ook de provinciale toepassing in PRSMA is van recente datum. Rijkswaterstaat zet GES in sinds 2009 in voor bepaalde wegprojecten.

CONCLUSIE 8

Gezondheid zit niet in de normale routine bij ruimtelijke besluitvorming. Gezondheid is in relatie tot de ruimtelijke besluitvorming geen belangrijk item in de gemeente. Toch is GES de laatste jaren relatief veelvuldig toegepast.

CONCLUSIE 9

In circa driekwart van de gevallen maakt de opdrachtgever nuttig gebruik van de opgestelde GES om aandacht voor gezondheid te verkrijgen, ter bevestiging van bestaande (intuïtief onderbouwde) indrukken, door beleid op gang te krijgen of om plannen gericht aan te passen.

CONCLUSIE 10

GES is toegepast in stedelijk gebied of voor het hele grondgebied van een provincie of gemeente. In het landelijk gebied krijgt GES geen toepassing. GES lijkt vooral geschikt voor situaties waarin gezondheid een relevante factor kan zijn en in meer complexe situaties. Waar geen vragen over gezondheid spelen heeft het GES geen meerwaarde.

AANBEVELINGEN OVER HET VERGROTEN VAN DE IMPACT VAN GES

AANBEVELING F

Voor de doorwerking van de inzichten die met GES worden verkregen is het nodig om meer voet aan de grond te krijgen bij het ruimtelijk plan- en besluitproces. Gezondheid moet een herkenbare plek krijgen in de routine van de gemeente. Gezondheidsonderzoek aanhaken op de ruimtelijke plan- en besluitvorming: dat is de kern van de opgave! Om die aanhaking beter tot stand te brengen is niet een versterking van het instrument zelf de eerste optie, maar investeren in de context. Leg verbindingen met de ruimtelijke ordening, met de mensen die daar werken, met het jargon dat zij hanteren met de beslissers etc.

AANBEVELING G

Burgers zullen bestuurders regelmatig aanspreken over gezondheid. Aanbeveling is te zorgen dat bestuurders de mogelijkheden kennen om daar met behulp van de GGD en het beschikbare instrumentarium voor gezondheidsonderzoek op in te gaan. Een suggestie is om beter aan te sluiten bij activiteiten die plaatsvinden in het kader van de Wet publieke gezondheid. Deze wet verplicht om elke vier jaar een Nota gemeentelijk gezondheidbeleid vast te stellen.

3. Resultaten

In dit hoofdstuk 3 zijn de resultaten van de uitgevoerde interviews zo neutraal mogelijk samengevat. Om enige statistiek te kunnen bedrijven zijn de verkregen antwoorden wel geïnterpreteerd en in categorieën ingedeeld. De resultaten, zoals in dit hoofdstuk zijn weergegeven, zijn de voornaamste bron voor de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 2.

3.1. Uitgevoerde GES onderzoeken

OVERZICHT

In het kader van dit onderzoek is een lijst met uitgevoerde GES-onderzoeken samengesteld. Tabel 2 geeft een samenvattend overzicht. Bijlage 4 bevat een lijst van de uitgevoerde GES-onderzoeken.

Tabel 2: Totaal aantal GES-onderzoeken

Opdrachtgever	Verschillende organisaties	Aantal aangetroffen GES-onderzoeken
Gemeente	27	42
Provincie*	12	18
Ministerie van VenW	1	4
Overig**	2	2
TOTAAL	42	66

* hieronder vallen 3 regionale GES-onderzoeken en een wegproject in de provincie Utrecht en GES bedrijventerrein Moerdijkse Hoek in opdracht van Noord-Brabant

** GES-onderzoek AVI Twence afvalverwerking (in opdracht van het dit bedrijf) en de ontwikkeling van vliegveld Twente (samenwerking Rijk, provincie en gemeente)

Bij de zoektocht naar uitgevoerde GES-onderzoeken bleek een centrale registratie te ontbreken. Bij de GGD, als voornaamste uitvoerder van GES, bestaat geen lijst met onderzoeken, ook niet op regionale schaal. De lijst van GES-onderzoeken is gebaseerd op gegevens van internet, uit de literatuur en is ontstaan door navraag bij GGD-en, gemeenten, provincies, een enkel adviesbureau en bij de Commissie m.e.r. In het totaal zijn 66 uitgevoerde GES-onderzoeken aangetroffen, verdeeld over 42 verschillende opdrachtgevendende organisaties. Niet uitgesloten is dat in de afgelopen 10 jaar nog meer GES-onderzoeken zijn uitgevoerd. Deze zijn in het onderzoek echter niet aangetroffen.

PRISMA

In 2005 is in IPO-verband (Inter Provinciaal Overleg) in elke provincie gestart met onderzoek naar gezondheid en milieu. Dit onderzoek valt onder het Programma IPO Strategische Milieu Agenda (PRISMA). Elke provincie heeft met de GES-methode de milieuproblemen (geluid, luchtverontreiniging, geurhinder en externe veiligheid) en de daarbij horende gezondheidseffecten in beeld gebracht. De rapporten met de gezondheidkundige rangschikking dateren van 2007. PRISMA is eind 2009 afgerond.

Zeven gemeenten hebben meer dan één GES laten uitvoeren, waarbij vooral opvallen de gemeenten Dordrecht (5 onderzoeken), Arnhem (4) en Breda (3). Daarmee hebben deze 3 gemeenten bij elkaar ruim een kwart van het totaal aantal GES-onderzoeken bij gemeenten uitgevoerd.

Op enkele lijsten stonden projecten in Wageningen, Hardenberg, Leiden, Roermond en Haarlemmermeer. Navraag heeft echter geen resultaat opgeleverd. Soms was een aanzet gemaakt, maar is het onderzoek niet doorgezet. Deze projecten zijn verder niet meegenomen.

GEOGRAFISCHE SPREIDING

Zoals Tabel 3 laat zien zijn de uitgevoerde GES-onderzoeken ongelijk verdeeld over het land. In Zuid-Holland en Gelderland samen zijn de helft van het totaal aantal onderzoeken uitgevoerd. Noord-Brabant en Utrecht voegen daar samen nog een kwart aan toe. Behalve de deelname aan het gezamenlijke PRISMA-project, waaraan alle provincies hebben deelgenomen, zijn in Groningen, Drenthe, Flevoland en Limburg zelfs in het geheel geen GES-onderzoeken aangetroffen.

Tabel 3 geeft aan dat het grootste deel van de GES-onderzoeken (62%) hebben plaatsgevonden op gemeentelijk niveau. Verder heeft elke provincie deelgenomen aan het PRISMA-project van het Interprovinciaal Overleg (IPO) waarin elke provincie een GES heeft uitgevoerd (20%). In de provincie Utrecht zijn op initiatief van de provincie daarnaast drie regionale onderzoeken uitgevoerd. Van de vier wegprojecten zijn drie door Rijkswaterstaat en één door de provincie Utrecht van een GES voorzien. Onder 'overig' vallen het industrieterrein Moerdijkse Hoek, AVI Twence en de ontwikkeling van het voormalige vliegveld Twente.

Tabel 3: Aantal GES-onderzoeken naar soort project

	Gemeente	PRISMA	Regio	Weg	Overig	TOTAAL	
Drenthe		1				1	1%
Flevoland		1				1	1%
Friesland	1	1				2	3%
Gelderland	11	2*				13	20%
Groningen		1				1	1%
Limburg		1				1	
Noord Brabant	7	1			1	9	14%
Noord Holland	3	1		1		5	8%
Overijssel	1	1			2	4	
Utrecht	2	1	3	1		7	11%
Zeeland	2	1				3	5%
Zuid Holland	15	1		3		19	29%
TOTAAL	42	13	3	5	3	66	100%
	62%	20%	5%	8%	5%		

* De provincie Gelderland heeft in 2002 los van PRISMA een GES opgesteld

3.2. Geïnterviewden

Tabel 4 geeft een overzicht van de samenstelling van de geïnterviewden. Dit rapport is gebaseerd op in totaal 55 gesprekken waarvan 49 telefonisch en 6 face-to-face.

De kern van het gebruiksonderzoek bestaat uit interviews over 32 GES-onderzoeken, waarvan 24 met gemeenten, zeven met provincies (vooral PRISMA) en een met het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het interview heeft zich telkens toegespitst op de binnen die organisatie opgestelde GES. Het gesprek is toegespitst op één GES binnen die

organisatie. Ook als meer GES-onderzoeken binnen die organisatie spelen, is in de tabellen telkens één GES voor die organisatie weergegeven.

Méér GES

Versillende gemeenten hebben meer dan één GES uitgevoerd. Eén gemeente stelt bewust een reeks te hebben ingezet om het instrument te leren kennen en gebruiken. De eerste ervaringen gaven knelpunten weer (zoals het te laat in het proces inzetten van GES, gebrek aan ervaring bij de GGD met ruimtelijke plantrajecten), die men in volgende projecten hoopt op te lossen. Een andere gemeente heeft voor diverse projecten een GES opgesteld en wil nu ook voor het hele grondgebied een GES gaan opstellen.

Verder zijn 16 gesprekken gevoerd met onderzoekers, adviseurs en vertegenwoordigers van andere bij GES betrokken partijen. Tot slot zijn zeven gemeenten benaderd die geen GES hebben uitgevoerd om te achterhalen welke motieven zij daarvoor hebben.

Tabel 4: Overzicht geïnterviewden

Provincie	Aantal	Opdrachtgevers van GES
Gemeenten	31	24
Provincies	7	7
Ministerie van VenW	1	1
Commissie m.e.r.	1	
RIVM	1	
GGD	8	
Adviesbureaus	4	
Milieudienst	2	
TOTAAL	55	32

In het totaal is bijna de helft van de in Nederland opgestelde GES-onderzoeken geïnterviewd. De verdeling van de geïnterviewde gemeenten over de provincies is weergegeven in Tabel 5. Ook bij de geïnterviewden ligt het zwaartepunt in Zuid-Holland en Gelderland.

Tabel 5: Geïnterviewde gemeenten geordend naar provincie

Provincie	Gemeenten	Opdrachtgevers van GES
Gelderland	6	5
Groningen	1	-
Limburg	1	-
Noord Brabant	5	4
Noord Holland	1	1
Overijssel	3	2
Utrecht	3	2
Zeeland	2	2
Zuid Holland	9	8
TOTAAL	31	24

De statistische informatie gaat telkens over 24 GES-onderzoeken als het gaat om de ervaringen in alleen de gemeenten en met de 7 onderzoeken bij provincies en 1 bij RWS om 32 GES-onderzoeken. Gekozen is telkens voor de weergave met de meeste zeggingskracht: de hele groep of alleen de gemeentelijke GES. De informatie van de GGD of adviesbureaus is in de cijfermatige overzichten niet meegenomen omdat in het onderzoek het gebruik voorop staat en niet de inzichten van de uitvoerders van het GES-onderzoek.

3.3. Resultaten

SOORT GES

Zoals Tabel 6 laat zien zijn de uitgevoerde GES-onderzoeken in te delen in twee even grote hoofdgroepen en een kleine restcategorie. Vanuit de oorsprong is GES bedoeld om de planvorming van een ruimtelijk project te ondersteunen door de effecten aan te geven van de alternatieven op de gezondheid. In de helft van de gevallen is een dergelijk Project-GES opgesteld. In de andere helft van de gevallen is een GES gemaakt om de gezondheidssituatie in een gemeente of provincie vlakdekkend in beeld te brengen. De GES-onderzoeken in het PRISMA-project van het Interprovinciaal Overleg vallen in deze categorie, maar ook vrij veel (bijna 40%) gemeenten voeren een Gebieds-GES uit.

Een speciale toepassing vormt de situatie waarin GES voor één bedrijf is opgesteld. Hiervan zijn twee voorbeelden aangetroffen.

Tabel 6: Indeling van GES-onderzoek naar situatie en naar samenloop met Stad & Milieu of m.e.r.

	Type GES	Waarvan Stad & Milieu	Waarvoor ook een MER is opgesteld
Gebied	15		
Project	15	5	5
Bedrijf	2		
TOTAAL	32	5	5

Bij de Project-GES gaat het in 1/3 van de gevallen om een Stad & Milieu-project en is in 1/3 gevallen een MER opgesteld.

'Encyclopedie'

Een aantal geïnterviewden zegt GES niet als methode te gebruiken, maar wel het Handboek GES te benutten als naslagwerk. Het Handboek brengt informatie uit een groot aantal bronnen bij elkaar en presenteert dat op overzichtelijke wijze.

GEBIEDSTYPE

Bij gemeenten wordt een GES opgesteld voor met name het stedelijk gebied (inclusief uitleglocaties in landelijk gebied) en voor het hele grondgebied. De GES-onderzoeken bij de provincies brengen veelal het gehele grondgebied in beeld. De vier GES-onderzoeken in de categorie 'overig' hebben betrekking op de invloedssfeer van één bedrijf (2x), een rijksweg (1x) of een industriegebied (1x). Bij de geïnterviewden zitten geen GES-onderzoeken in het landelijk gebied.

Landelijk gebied

Slechts één gesprek is gevoerd over een gezondheidsonderzoek in het landelijk gebied. Dit onderzoek is niet doorgezet omdat het ging over vergunningverlening voor een bedrijf, waarbij GES geen meerwaarde bleek op te leveren.

Tabel 7: Indeling van GES-onderzoeken naar type gebied

	Gemeenten	Provincies / Rijk
Stedelijk gebied	15	
Gehele grondgebied	7	6
Overig	2	2
TOTAAL	24	8

ONDERZOCHE MILIEUFACTOREN

GES kan zich richten op diverse milieufactoren. Uit het onderzoek blijkt dat geluid en lucht vrijwel altijd beide in de GES wordt opgenomen. Stank en externe veiligheid worden in ongeveer de helft van de GES-onderzoeken opgenomen. De effecten van bodemverontreiniging en van hoogspanningsleidingen komen in een paar onderzoeken voor.

Tabel 8: Onderzochte milieufactoren bij alle GES-onderzoeken

	Aantal	%*
Lucht	29	90 %
Geluid	31	97 %
Stank	15	47 %
Externe Veiligheid	16	48 %
Bodemverontreiniging	4	13 %
Hoogspanningslijnen	3	9 %
Onbekend	1	3 %

* Totaal aantal GES-onderzoeken 32 = 100%

INITIATIEF TOT GES

In Tabel 9 is aangegeven waar het initiatief uit voortkomt voor het opstellen van de GES-onderzoeken bij een gemeente. In deze tabel zijn de overige GES-onderzoeken buiten beschouwing gelaten. Het provinciale PRISMA-project berust op een afspraak in IPO-verband. Voor rijkswegen wordt als deze voldoen aan enkele criteria vanaf medio 2009 standaard een GES-onderzoek uitgevoerd.

Tabel 9: Initiatief voor het opstellen van GES bij gemeenten

Initiatiefnemer voor opstellen GES	Aantal	%
Bestuur	5	21%
Milieuafdeling	9	38%
Wettelijke eis (Stad & Milieu project)	4	17%
Bedrijf	1	4%
GGD	1	4%
Provincie	1	4%
Onduidelijk	3	12%
TOTAAL	24	100%

Het initiatief voor een gemeentelijk GES loopt uiteen. In ruim 1/3 van de gevallen is milieufdeling de initiatiefnemer en in 1/5 van de gevallen het bestuur. Echter ook de wettelijke plicht (Stad & Milieu) is een reden om een GES op te stellen. In een aantal gevallen kwam het initiatief van buiten de gemeente.

ONDERZOEKER

Tabel 10 geeft weer wie de GES bij een gemeente heeft opgesteld. In ruim 60% van de gevallen is de GGD de onderzoeker. In de andere gevallen heeft een adviesbureau (25%) het GES-onderzoek uitgevoerd en in ruim 10% de gemeente zelf. In PRISMA zijn per provincie afspraken gemaakt over het onderzoek dat door één adviesbureau is begeleid. Het ministerie van VenW besteedt het onderzoek uit aan een adviesbureau, waarbij GES direct is gekoppeld aan de milieueffect-rapportage. Bij het onderzoek vindt afstemming plaats met de GGD.

Het aanleveren van de basisinformatie is in de meeste gevallen een taak van de gemeente / provincie.

Tabel 10: Uitvoerder GES bij gemeenten

	Aantal	%
GGD	15	63%
Adviesbureau	6	25%
Gemeente	3	12%
TOTAAL	24	100%

INSPANNING

Uit de interviews kwam naar voren dat het uitvoeren van het GES-onderzoek zelf veelal weinig doorlooptijd vergt en niet veel inspanning kost. Daarbij zijn echter twee kanttekeningen te plaatsen.

Kosten GES

De interviews hebben geen duidelijk beeld opgeleverd over de kosten die zijn gemoeid met het uitvoeren van een GES-onderzoek. Diverse gemeenten memoreerden dat de GGD geen kosten in rekening heeft gebracht. Dat was voor één respondent ook het doorslaggevende argument om het GES-onderzoek doorgang te laten vinden.

De eerste kanttekening is het verkrijgen van de nodige inputgegevens in de juiste vorm. Problemen die naar voren komen zijn terug te voeren op de verschillende kwaliteit (ouderdom, onvolledigheid, nauwkeurigheid) van de basisgegevens. Ook is in een aantal gevallen geworsteld met het de koppeling aan de geografische ondergrond en aan het aantal mensen dat in deelgebieden verkeerd. Het verkrijgen van de goede inputgegevens lijkt de zwaarste opgave bij het opstellen van GES. De aansluiting op de milieueffectrapportage is handig, omdat dan alle basisinformatie in beginsel beschikbaar is.

De tweede kanttekening is terug te voeren op bekendheid en ervaring met GES. Voor een aantal organisaties is het een zoektocht geweest naar de juiste werkwijze. Het uitvoeren van een GES-onderzoek vergt

kennis van het instrument en vaardigheid met bijvoorbeeld het werken met geografische databestanden. GES kan gebruikt worden als een kookboek, maar de onervaren kok heeft meer tijd nodig.

JAAR VAN OPSTELLEN

Tabel 11 geeft het jaar van opstellen van GES bij de gemeenten. De tabel laat een groot aantal GES-onderzoeken zien in 2009. Het beeld van een grote concentratie in de laatste jaren wordt versterkt als het PRISMA project hierin wordt betrokken en de GES-onderzoeken naar wegprojecten van Verkeer en Waterstaat.

Twee factoren leiden tot een vertekening van dit inzicht. Als meer GES-onderzoeken in één gemeente zijn uitgevoerd, dan is de meest recente GES, waarbij de geënquêteerde betrokken was, in de onderzoeksgroep opgenomen. Verder bleek het lastig om een gesprekspartner te vinden voor de wat oudere GES-onderzoeken, zodat de jongere onderzoeken oververtegenwoordigd zijn in de groep geïnterviewden.

Meerjarig traject PRISMA

Het meerjarig traject van PRISMA is eind 2009 afgerond. De fasen zijn:

1. knelpunten in beeld brengen
2. verzamelen milieugegevens + bepalen ernst milieu- en gezondheidsproblemen
3. toepassen beoordelingskader GES (2007)
4. fase van communicatie en verspreiding kennis (vanaf 2009).

Tabel 11: Jaar van opstellen bij gemeenten

Jaar	Aantal
2000	1
2001	2
2002	1
2003	1
2004	1
2005	1
2006	2
2007	3
2008	1
2009	7
TOTAAL	24

IMPACT VAN GES

Bij driekwart van de uitgevoerde GES-onderzoeken is sprake van een directe of indirecte invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen in het onderzoeksgebied van de GES. De aard en mate van de invloed verschilt en is niet makkelijk te duiden. In Tabel 12 is op basis van de interviews een toedeling gemaakt. Het gaat om een interpretatie en een toedeling aan één (de voornaamste) categorie. Hierdoor komt niet naar voren dat een GES die vooral heeft gediend ter onderbouwing van omgevingsbeleid ook doorwerking kan hebben gehad bij de keuzen in een concreet plan (effect op planvorming).

Tabel 12: Invloed van GES op ruimtelijke ontwikkelingen

Wie	geen invloed	bevestiging bestaand Inzicht	agendering gezondheid	onderbouwing omgevings-beleid	effect op planvor-ming
Gemeenten	5	3	5	6	4
Provincies	2		1	3	1
Rijkswegen		1			
TOTAAL	7 23%	4 13%	6 19%	9 29%	5 16%

Onbekend = 1

De omvang van de invloed van GES op de ruimtelijke ontwikkeling valt niet eenduidig uit de tabel af te leiden. De indruk bestaat in een aantal gevallen de wens van de geïnterviewde wat sterker heeft doorgeklonken in het antwoord dan de feitelijke situatie. Bijvoorbeeld in het antwoord dat GES helpt bij de agendering van 'gezondheid' binnen de organisatie, kan ook de wens doorklinken dat GES die functie zou gaan vervullen.

PRISMA: het glas is half vol

In de groep geïnterviewden zitten zes van de twaalf provincies die samen het PRISMA traject hebben doorlopen. De helft van de geïnterviewde provincies is enthousiast en is bezig om de resultaten te benutten voor het formuleren van beleid. Voorbeelden zijn de opzet van een strategie gezondheid en milieu, opname van GES in het nieuwe omgevingsplan, aanpassen van het vergunningenbeleid. De andere provincies zijn minder positief of moeten hun oordeel nog geven. Een provincie ziet geen toegevoegde waarde, een heeft het GES alleen opgesteld om te voldoen aan de IPO-afspraken en een derde provincie oordeelt dat de methode bruikbaar is, maar de gebruikte informatie te oud is. Daarom is publicatie voorlopig niet aan de orde. Van de positieve kant bezien: het glas is half vol!

ACTIEF OF PASSIEF GEBRUIK

Om het beeld te versterken van de manier waarop een organisatie omgaat met GES is gevraagd naar het gebruik van GES binnen de gemeenten en provincies. Daarop komt niet altijd een duidelijk antwoord. De in de Tabel 13 gehanteerde indeling van het gebruik naar 'actief, passief, en niet' is achteraf aangebracht en de toekenning vormt een interpretatie van de onderzoekers. De tabel geeft derhalve een indicatie. De indicatie is dat GES het meest actief worden gebruikt door milieuambtenaren. In de keren dat GES actief door de afdeling ruimtelijke ontwikkeling wordt gebruikt is dit altijd in combinatie met de milieuafdeling of in een enkel geval met de afdeling welzijn.

Kennis uitdragen met PRISMA

PRISMA heeft een USB stick laten maken met uitleg over de GES methodiek en met voorbeelden, successen en met een hypothetische situatie voor de verbeelding. Deze stick is bedoeld om PRISMA en GES te promoten bij de medewerkers van provincies en gemeenten. De inhoudelijke informatie van PRISMA kan mogelijk worden opgenomen in de Atlas leefomgeving, waarin op landelijk niveau informatie wordt samengebracht.

In een aantal situaties zijn alle betrokkenen passief. Met name is dit het geval als het opstellen van een GES verplicht is, zoals bij Stad & Milieu projecten en bij provincies waar in IPO verband afspraken zijn gemaakt over het opstellen van PRISMA.

Ambassadeurs

Diverse geïnterviewden waren zeer overtuigd van de noodzaak meer aandacht te besteden aan gezondheid bij ruimtelijke planvorming, waren intensief betrokken bij GES, enthousiast over de methode en de toepassing. Deze 'ambassadeurs van GES' zijn zowel werkzaam bij gemeenten, provincies, GGD als bij enkele onderzoeksbureaus.

In een aantal gevallen gaven milieuambtenaren aan dat zij nog wel met ruimtelijke ordening aan de tafel wilden maar hier soms ook tegen aan hikten. Welzijn werd nauwelijks als partij genoemd.

TABEL 13: Intern gebruik van GES

	Ruimtelijke ontwikkeling	Milieu	Welzijn
Actief	6	22	2
Passief	12	8	3
Niet	12	0	25

Van 2 GES-onderzoeken zijn geen gegevens bekend

Behalve deze onderdelen in de organisatie werd een aantal keren het gebruik van GES genoemd bij de afdelingen verkeer en vervoer en één keer het grondbedrijf, vergunningverlening en toezicht en de brandweer in verband met externe veiligheid.

Proces belangrijker dan uitkomst

Enkele respondenten stellen vast dat het proces (aandacht voor gezondheid, ingaan op vragen, attentie voor effecten) belangrijker is dan het GES-rapport met scores en advies. Zij zien GES als een middel om in gesprek te raken over gezondheid in ruimtelijke plannen, om betrokken te zijn bij de planvorming, deel te kunnen nemen aan het intern en extern overleg en invloed te hebben op de besluitvorming. Het rapport is dan niet meer dan een bijproduct, dat het proces kan ondersteunen.

BESTUURLIJKE AANHAKING

De vraag naar de bestuurlijke aanhaking bij GES is samengevat in Tabel 14. In $\frac{1}{3}$ van de gevallen is het bestuur actief betrokken bij GES. In ruim $\frac{1}{4}$ is het bestuur wel (passief) bekend met de informatie (toegestuurd, onderdeel van de stukken voor een beleidsplan of projectbesluit), maar heeft het bestuur de informatie niet herkenbaar gebruikt bij de besluitvorming. Onder 'niet' (circa 15%) zijn de gevallen opgenomen waarin de ambtelijke dienst het bestuur niet heeft geïnformeerd (geen toezending naar B&W of Raad). Onder 'onbekend' zijn ook de situaties opgenomen waarin nog niet duidelijk is wat er met de GES gaat gebeuren. Onze respondent heeft bijvoorbeeld nog in overweging om de GES aan de bestuurders voor te leggen.

Actieve betrokkenheid wil overigens niet altijd zeggen dat de GES-informatie in positieve zin wordt benut. Deze categorie bevat ook de bestuurders die besluiten om de informatie niet uit te dragen, niet op te nemen in een beleidsplan etc. Voornaamste argument is dat de

informatie geen actuele grondslag heeft (verouderde informatie) of dat het handelingsperspectief ontbreekt. Daarmee wordt bedoeld dat de bestuurder het niet zinvol acht om een probleem aan te kaarten, waarvoor geen oplossing / aanpak beschikbaar is.

Tabel 14: Bestuurlijk gebruik van GES

	Aantal
Actief	11
Passief	9
Niet	5
Onbekend	7
TOTAAL	32

GES BIJ BURGERS EN BEDRIJVEN

GES wordt beperkt actief buiten de eigen organisatie uitgedragen op een informatiebijeenkomst, door over de GES-uitkomsten informatie op te nemen op panelen etc. Tabel 15 geeft een overzicht. Onder 'passief' is verstaan dat de GES-informatie te raadplegen is op bijvoorbeeld internet of ter inzage ligt, maar dat geen actieve bekendheid wordt gegeven aan de uitkomsten van het GES-onderzoek. Onder 'onbekend' zitten gevallen waarin de respondent niet meer weet of de informatie breder bekend is gemaakt en zitten ook gevallen waarin de gemeente / provincie nog geen besluit heeft genomen over de manier waarop de GES-resultaten worden uitgedragen. De grootste categorie is waarin de informatie binnenshuis is gehouden. Argumenten zijn onder meer dat de informatie niet adequaat (actueel, volledig) is of dat het publiceren van de informatie ongewenste onrust kan oproepen.

Tabel 15 : Communicatie over GES naar Burgers en bedrijven

	Aantal
Actief	6
Passief	8
Niet	12
Onbekend	6
TOTAAL	32

OORDEEL OVER GES

Uit de gesprekken blijkt dat de gebruikers GES vrij positief beoordelen. Tabel 16 geeft aan dat $\frac{3}{4}$ van de ondervraagden vindt dat GES geheel of min of meer voldoet aan de verwachting. In slechts 10 % van de gevallen is dit niet het geval en van 20% is geen oordeel bekend.

Tabel 16: Beantwoord GES aan de verwachtingen

	Aantal	%
Ja	15	47%
Min of meer	8	25%
Nee	3	9%
Onbekend	6	19%
TOTAAL	32	100%

BLIK OP DE TOEKOMST

Van de respondenten heeft 85% geantwoord op de vraag wat ze een volgende keer anders zouden doen. In de tabel zijn deze antwoorden gebundeld. Een kleine 20% geeft aan op dezelfde wijze een GES uit te voeren. Ruim 30% heeft ideeën voor aanpassingen, waardoor GES meer effect zou krijgen op de planvorming. Ruim 20% zou GES niet nogmaals inzetten, of twijfelt daar over. En in de resterende kwart van de gevallen is GES op dit moment om diverse redenen niet aan de orde.

Tabel 17: Wat zou u de volgende keer anders doen

	Aantal
▪ Ik zou het op dezelfde manier aanpakken	5
▪ Het is een groeimodel – telkens leren van de vorige keer	2
▪ Ik zou GES vroeger in het planproces / efficiënter inzetten	4
▪ Ik zou de GGD beter/eerder betrekken	1
▪ Ik zou meer nadruk leggen op de feitelijke problemen	1
▪ Ik zou beter naar de juridische uitwerking kijken	1
▪ GES levert te weinig op; niet of twijfel over inzetten GES een volgende keer	5
▪ GES is achterhaald, nu op andere wijze milieugegevens vastleggen	1
▪ Geen GES aan de orde: geen draagvlak / geen noodzaak / geen duidelijkheid over een volgend GES-onderzoek	7

Op de vraag of de respondent GES zou aanraden aan collega's komt in vrijwel alle gevallen een geclausuleerd antwoord. Belangrijker dan de 20 mensen die GES aanraden en de 12 die GES afraden of twijfel uiten is de voorwaarden waaronder zij GES al dan niet aanraden. Daarom op dit punt geen 'statistiek' maar de voornaamste overwegingen op een rij.

Naar voren komt het beeld dat een gezondheidsonderzoek van belang is in een complexe situatie. Als er maar één milieufactor invloed heeft, het plan zelf eenvoudig is en op voorhand duidelijk is dat er niks aan de hand is, dan heeft een gezondheidsonderzoek geen meerwaarde. Ook wordt gesteld dat de betrokkenen open moeten staan om iets met de uitkomsten van onderzoek te doen en dat het onderzoek liefst vroeg in de planvorming moet plaatsvinden. Vraagtekens worden gesteld bij de combinatie van m.e.r. en GES, omdat de toegevoegde waarde van GES in twijfel wordt getrokken. Bij Stad & Milieu wordt GES in een aantal gevallen aangeraden om daarmee te voldoen aan de wettelijke plicht, niet omdat men behoefte heeft aan de uitkomst van het onderzoek.

GES en Stad & Milieu

GES is ontstaan bij Stad & Milieu. De groep geïnterviewden bevat zeven Stad & Milieu-projecten. In vijf gevallen hebben de gemeenten een GES opgesteld (zie ook tabel 6) en twee gemeenten hebben geen GES opgesteld. Van de vijf gemeenten met GES stellen drie dat zij alleen een GES hebben opgesteld om te voldoen aan de wettelijke plicht om de gezondheid in beeld te brengen. GES heeft geen functie vervuld bij de planvorming. Twee gemeenten uiten kritiek op de methode: te grof en de uitkomst kent te weinig overeenkomst met de beleving. Eén gemeente is positief over het met GES vroeg in beeld brengen van gezondheidsaspecten en heeft het plan op basis van de GES-inzichten aangepast. De beide gemeenten zonder GES hebben op een andere wijze aandacht besteed aan de gezondheidsaspecten van het plan.

Verder spreekt niet elke opdrachtgever van een gezondheidsonderzoek zich uit over de keuze voor het instrument GES. Inzicht in de gezondheidssituatie kan ook op andere wijze worden verkregen. Een enkele respondent beoordeelt GES als een relatief eenvoudig instrument. Dat heeft voordelen, maar als meer expertise beschikbaar is, verdienen andere methoden de voorkeur.

3.4. Gemeenten zonder GES

Bij een aantal gemeenten die niet met GES werken is gevraagd waarom zij dit instrument niet toepassen. Daarbij kwamen de volgende (type) reacties:

GENOEG IS GENOEG!

Gemeenten worden al 'gek' van het grote aantal instrumenten dat moet worden toegepast bij ruimtelijke planvorming. Voeg daaraan niet nog een instrument toe. GES is niet verplicht – milieutoetsing is voldoende.

CAPACITEIT EN RELATIE

Het ontbreken van voldoende capaciteit (kennis en menskracht) bij de GGD wordt als reden genoemd dat de gemeente geen GES uitvoert. Ook wordt aangegeven dat de afdeling milieu en de GGD onvoldoende samenwerken / geen goede werkrelatie hebben ontwikkeld.

GEZONDHEIDSONDERZOEK BETEKENT NIET AUTOMATISCH GES

Een paar (grote) gemeenten hebben wel behoefte aan een goed gezondheidsadvies. Gesteld wordt dat het niet de expertise is van de ruimtelijke ordenaar of milieudeskundige om te bepalen welk instrument daarvoor het beste kan worden ingezet. Dat is de taak van de GGD als gemeentelijke adviseur. Verder is GES niet altijd bekend. Voor een onbekend instrument kan niet worden gekozen.

Van gemeenten die GES wel hebben toegepast, maar niet direct op 'herhaling' zouden willen, kwamen de volgende hierop aansluitende suggesties en punten:

- Integreer GES in het normale milieuadvies – de meerwaarde van GES is onvoldoende uit te leggen.
- GES is lastig toe te passen bij vergunningverlening omdat de GES-score in juridische zin geen betekenis heeft. Wat moet je doen als de GES-score aangeeft dat extra maatregelen nodig zijn, maar de juridische hardheid ontbreekt?
- GES geeft niet voldoende inzicht in het verband tussen omgevingsinvloeden, milieu en gezondheid

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Annelike Dusseldorp	RIVM, helpdesk GES
Cor van den Bogaard	Ministerie VROM inspectie
Daphne van den Berg	VNG
Ingrid Akkersdijk	GGD Zuid Holland Zuid
Lukas Florijn (agendalid)	Ministerie VROM
Laura Rust	GGD Nederland
Mirjam Post (voorzitter)	Ministerie VROM
Frederiek Mantingh	Ministerie VWS

Bijlage 2 Standaard vragenlijst

UW ACHTERGROND

1. Naam / gegevens gesprekspartner

- Naam
- E-mail
- Telefoon
- Organisatie
- Gemeenten: omvang gemeente
- Afdeling
- Functie
- Uw rol bij GES

HET GEBIED

2. naam / kenmerken gebied

- Naam gebied
- Soort gebied (landelijk, stedelijk etc.)
- Omvang gebied (ha of opgave)
- Opgave / doelstelling gebiedsontwikkeling
- Fase van de planontwikkeling

OPSTELLEN GES

3. Aanleiding voor GES

- Wat zijn aanleiding en doel geweest om met de GES methodiek te (willen) gaan werken
- Wie heeft het initiatief genomen (organisatie)
- Is er een relatie met Stad & Milieu
- Is er een relatie met m.e.r.
- Wanneer is de GES opgesteld

4. Gebruik GES methode

- Kwalitatief vooronderzoek – waarom wel/niet doorgegaan
- Kwantitatief onderzoek, welke onderdelen: (lucht – stank – geluid – externe veiligheid – bodemverontreiniging – hoogspanningslijnen)
- Zijn GES gegevens nog aangevuld met andere gezondheidsgegevens (DALY's, belevingsonderzoek, enquête, leefomgeving)

5. Uitvoering GES

- Was de nodige informatie aanwezig (actueel / kwaliteit)
- Welke extra inspanning (tijd/geld) heeft het gekost om gegevens aan te leveren en de GES op te stellen

- Is naast de GES cijfers en kaarten ook een gezondheidsadvies gegeven.
- Wie heeft de GES uitgevoerd (organisatie)
- Hoe lang duurde het om de GES op te stellen

GEBRUIK EN TOEPASSING GES

6. Doelbereik

- Heeft de GES beantwoord aan het beoogde doel. Functioneert de GES goed
- Was GES goed in het planproces in te passen
- Heeft het invloed op de ruimtelijke keuzes
- Kunt u een voorbeeld geven
- Was het zonder GES anders gelopen
- Omvat GES alle gewenste milieu-aspecten (evt. waarmee aanvullen)
- Hoelang blijven GES gegevens bruikbaar / worden ze up to date gehouden
- Wordt later/ bij andere ontwikkelingen in een gebied nog teruggegrepen op GES

7. Wie gebruiken GES

- Intern ambtelijk (sector milieu, r.o. gezondheid, wegen, ...)
- Bestuurlijk
- Extern (samenwerkingspartners in project, stakeholders, grote publiek)

8. Communicatie

- Is GES breed gecommuniceerd met burgers/bewoners
- Hoe heeft u dat gedaan (krant, internet, bijeenkomsten e.d.)
- Wat waren de ervaringen (wat werkt goed / wat minder)
- Worden de resultaten (de inhoud) van een GES geaccepteerd (of aangevochten)
- Is de indeling in 9 schalen bruikbaar

UW EIGEN ERVARING MET GES

9. Afrondend

- Wat zou u anders doen als u weer een GES opstelt
- Raadt u een ander aan een GES op te stellen (welke situaties, welke planfase, welke schaal)
- Wanneer zou u het ontraden om een GES op te stellen

10. Tot slot

- Heeft u nog tips of opmerkingen

Bijlage 3: Lijst geïnterviewden

Gemeente	GES
Arnhem	ja
Duiven	ja
Harderwijk	ja
Oldebroek	ja
Putten	ja
Wageningen	
Groningen	
Roermond	
Breda	ja
Eindhoven	ja
Helmond	ja
Roosendaal	
Tilburg	ja
Haarlem	ja
Deventer	
Hengelo	ja
Zwolle	ja
Amersfoort	ja
Bunschoten	ja
Utrecht	
Goes	ja
Terneuzen	ja
Den Haag	ja
Dordrecht	ja
Giessenlanden	ja
Hoek van Holland	ja
Leiden	
Sliedrecht	ja
Vlaardingen	ja
Waddinxveen	ja
Zwijndrecht	ja
Provincie	
Flevoland	Ja
Groningen	Ja
Noord Brabant	Ja
Noord Brabant	Ja
Noord Holland	Ja
Overijssel	Ja
Utrecht	Ja
Overig	
GGD Gelderland	
GGD Groningen	
GGD Groningen	
GGD Noord Brabant	
GGD Amsterdam	
GGD Overijssel	
Milieudienst Zuidoost-Utrecht	
GGD Zuid Holland	
Milieudienst West-Holland	
Ministerie VenW	Ja
Adecs Airinfra	
Commissie m.e.r.	
DHV	
Fast Advies	
GGD Nederland	
RIVM	
RBOI	

Bijlage 4: Overzicht van GES-onderzoek

GEMEENTEN jaar / gebied	Provincie	Korte omschrijving GES	Bron
Smallingerland 2000 Drachtstervaart	Friesland	Stad & Milieu project Nieuwe woonwijk Uitvoering: GGD Friesland	Kenniscentrum Milieu & Gezondheid GGD Groningen www.ggd Kennisnet.nl http://www.vrom.nl
Arnhem 2000 Malburgen	Gelderland	Stad & Milieu project Stap 3 besluit	Hulpverlening Gelderland Midden/GGD
Arnhem 2006 Centrum Oost	Gelderland	Ontwikkeling stedelijk overgangsgebied. Uitvoering: Hulpverlening Gelderland Midden/GGD	Hulpverlening Gelderland Midden/GGD
Arnhem 2009 Pleijweg	Gelderland	Stad & Milieu project Stap 3 besluit Uitvoering: Hulpverlening Gelderland Midden/GGD	Hulpverlening Gelderland Midden/GGD
Arnhem 2009 Structuurvisie	Gelderland	Milieugezondheidsadvies in kader structuurvisie. Uitvoering: Hulpverlening Gelderland Midden/GGD	Gemeente Arnhem Hulpverlening Gelderland Midden/GGD
Duiven 2009 juni	Gelderland	Omgevingsvisie op een duurzaam Duiven. Uitvoering: bureau DGMR	Gemeente Duiven
Harderwijk 2006 Waterfront-Zuid	Gelderland	Herinrichtingsgebied Uitvoering: GGD Gelre- IJssel.	Gemeente Harderwijk GGD Gelre-IJssel. www.ggd Kennisnet.nl
Harderwijk 2009 Drielanden-Noord	Gelderland	Woningbouw naast A28 Uitvoering: GGD Gelre- IJssel.	Gemeente Harderwijk GGD Gelre-IJssel
Harderwijk 2008 11 november	Gelderland	Milieubeleidsplan 2009- 2012.	Gemeente Harderwijk www.harderwijk.nl
Oldebroek 2007 Hattermerbroek	Gelderland	Industrieterrein Uitvoering: GGD Gelre – IJssel	GGD Gelre-IJssel
Oldebroek Palland 2008	Gelderland	Nieuwbouw van ca. 40 woningen bij snelweg en provinciale weg.	Gemeente Oldebroek GGD Gelre-IJssel
Putten 2009 Hoofdwegen	Gelderland	Bebouwde kom hoofdwegen Uitvoering: GGD Gelre- IJssel	Gemeente Putten GGD Gelre-IJssel
Breda 2007 Bavel	Noord- Brabant	Nieuwe wijk langs A58 en A27. Uitvoering: GGD	Gemeente Breda Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid Brabant en Zeeland
Breda 2009 Binnenstad	Noord- Brabant	HOV (Hoogwaardig Openbaar Vervoer) binnenstad . Uitvoering: GGD	Gemeente Breda Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid Brabant en Zeeland
Breda 2009 Claudius Prinsenlaan	Noord- Brabant	Stedelijke ontsluiting woonwijken Uitvoering: GGD	Gemeente Breda Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid Brabant en Zeeland

GEMEENTEN jaar / gebied	Provincie	Korte omschrijving GES	Bron
Eindhoven 2004 Tongelre	Noord- Brabant	Stad & Milieu Nieuwe woonwijk op vervuilde grond langs spoorweg Uitvoering: GGD Eindhoven	Gemeente Eindhoven GGD Brabant Z.O.
Helmond 2002	Noord- Brabant	Herinrichtingsgebied bij mengvoederfabriek. Uitvoering: GGD Zuidoost Brabant	Gemeente Helmond http://www.ggdwestbrabant.nl
Tilburg 2001 Piushaven	Noord- Brabant	Stad & Milieu Uitvoering: GGD Hart van Brabant	Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid Brabant en Zeeland Evaluatie van de GES Stad & Milieu en het steunpunt GES T. Fast juli 2002
Tilburg 2007 Spoorzone	Noord- Brabant	Nieuwbouw oud NS terrein Onderdeel van m.e.r. Uitvoering: gemeente	Gemeente Tilburg Commissie m.e.r.
Beverwijk 2008 Stationsgebied	Noord- Holland	Herinrichting	GGD Kennemerland
Haarlem 2007 Schipholweg	Noord- Holland	Herinrichting	Gemeente Haarlem GGD Kennemerland
Velsen 2001	Noord- Holland	Stad & Milieu Stadsvernieuwing	Evaluatie van de GES Stad & Milieu en het steunpunt GES T. Fast juli 2002
Zwolle 2008 A28	Overijssel	Milieuvisie A28-zone Uitvoering: GGD IJsselland	Gemeente Zwolle GGD IJsselland
Amersfoort 2002 Spoorzone	Utrecht	Stad & Milieu Uitvoering: gemeente	Gemeente Amersfoort www.vrom.nl
Bunschoten 2005 Hele gemeente		Gemeente Bunschoten was pilot voor regionale GES Eemland. Opdrachtgever: Provincie Utrecht Uitvoering : Fast Advies	Gemeente Bunschoten Provincie Utrecht Fast Advies
Goes 2008 Goese Schans	Zeeland	Stad & Milieu Herinrichting havengebied Uitvoering: Arcadis GGD Zeeland meegekeken.	Gemeente Goes Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid Brabant en Zeeland
Terneuzen 2009 Hele gemeente	Zeeland	Hele gemeente n.a.v. visie economische ontwikkeling Vlaamse Kanaalzone. Uitvoering: GGD West Brabant-Zeeland	Gemeente Terneuzen Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid Brabant en Zeeland www.kreeft-zeeland.nl
Den Haag 2001 Scheveningen haven	Zuid- Holland	Stad & Milieu Stap 3 besluit Herinrichting havengebied Uitvoering: GGD	Gemeente Den Haag
Dordrecht 2003 Gezondheidspark Dordwijk	Zuid- Holland	Herstructureringsgebied Uitvoering: De GGD Zuid- Holland Zuid	Gemeente Dordrecht GGD Zuid Holland Zuid www.ggd Kennisnet.nl
Dordrecht 2004 en 2007 Smitsweg	Zuid- Holland	Nieuwbouwwijk bij snelwegen en spoorlijn (heet nu Wilgenwende). Uitvoering: GGD Zuid- Holland Zuid	Gemeente Dordrecht GGD Zuid Holland Zuid www.ggd Kennisnet.nl

GEMEENTEN jaar / gebied	Provincie	Korte omschrijving GES	Bron
Dordrecht 2007 Dordt-West	Zuid- Holland	Herstructureringsgebied vier wijken. Uitvoering: GGD Zuid- Holland Zuid	GGD Zuid-Holland Zuid www.ggd Kennisnet.nl
Dordrecht en Zwijndrecht 2008 Maasterras	Zuid- Holland	Herstructureringsgebied aan weerszijde van de Oude Maas. Uitvoering: GGD Zuid- Holland Zuid	GGD Zuid-Holland Zuid
Dordrecht 2009-11-24 Zuidpolder	Zuid- Holland	GES Zuidpolder Nieuwbouwwijk Uitvoering: GGD Zuid- Holland Zuid	GGD Zuid-Holland Zuid
Giessenlanden 2004 Schelluinen	Zuid- Holland	Ontwikkelen transportcentrum. Uitvoering: GGD Zuid- Holland Zuid	Gemeente Giessenlanden GGD Zuid Holland Zuid www.ggd Kennisnet.nl
Hardinxveld- Giessendam 2004 Giessendam-West III	Zuid- Holland	Nieuwbouwwijk in agrarisch gebied. Uitvoering: GGD Zuid- Holland Zuid	GGD Zuid Holland Zuid
Leerdam 2006 Leerdam-West	Zuid- Holland	Nieuwbouwwijk en herstructurering bij glasfabriek. Uitvoering: GGD Zuid- Holland Zuid	GGD Zuid Holland Zuid www.ggd Kennisnet.nl
Rotterdam 2007 Pernis Bestemmingsplan	Zuid- Holland	Bestemmingsplan van Pernis. Uitvoering: GGD Rotterdam-Rijnmond	GGD Rotterdam-Rijnmond www.ggd Kennisnet.nl
Rotterdam 2009 Hoek van Holland	Zuid- Holland	Hele gemeente met focus vooral op de bebouwde kom.	Deelgemeente Hoek van Holland GGD Rotterdam-Rijnmond
Sliedrecht 2007 Hele stad	Zuid- Holland	Hele gemeente Sliedrecht, nota lokaal gezondheidsbeleid Uitvoering: GGD Zuid Holland Zuid	Gemeente Sliedrecht GGD Zuid Holland Zuid www.ggd Kennisnet.nl
Vlaardingen 2003 Rivierzone	Zuid- Holland	Stad & Milieu Stap 3 Uitvoering: gezondheidsadvies GGD Rotterdam Rijnmond	GGD Rotterdam Rijnmond
Waddinxveen 2004 De Triangel	Zuid- Holland	Nieuwbouwlocatie Uitvoering: GGD Midden- Holland	Gemeente Waddinxveen www.ggd Kennisnet.nl/kennisnet/
Zwijndrecht 2005 hele gemeente	Zuid- Holland	Hele gemeente Uitvoering: GGD Zuid Holland Zuid	Gemeente Zwijndrecht website gemeente GGD Zuid Holland Zuid www.ggd Kennisnet.nl

RIJKS- WATERSTAAT	Korte omschrijving GES	Bron
Snelwegnet Schiphol-Almere		GGD Amsterdam
A4 Delft- Schiedam 2009	Midden Delfland Uitvoering: DHV met GGD GES geen onderdeel van m.e.r.	Ministerie VenW Commissie m.e.r.
A13/A16 2009	GES onderdeel van m.e.r.	Ministerie VenW Commissie m.e.r.
A15+ 2008-2009	GES Transumo A15+ van Maasvlakte naar achterland, Uitvoering: GGD Rotterdam Rijnmond	GGD Rotterdam- Rijnmond
PROVINCIES	Korte omschrijving GES	Bron
Provincie Gelderland 2002	Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen Uitvoering: Fast Advies	Provincie Gelderland Fast Advies
Provincie Utrecht 2004	Gezondheidskundige rangschikking van regionale milieuproblemen Uitvoering: Fast Advies	Fast Advies
Provincie Noord- Brabant 2005 Moerdijkse Hoek	Industrieterrein. Uitvoering: DHV	Provincie Noord Brabant Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid Brabant en Zeeland Commissie m.e.r.
Provincie Utrecht 2006 Regionale GES ZO Utrecht	Regionale GES Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in Zuidoost-Utrecht Uitvoering: Fast Advies	Fast Advies
Provincie Utrecht 2007 Verbreding A28	Voorstudie Gezondheidseffectscreening Werkgroep: RWS, provincie en gemeenten Uitvoering: Fast Advies	Fast Advies
Provincie Groningen PRISMA-project 2007	Gezondheid en Milieu Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in provincies	Provincie Groningen Fast Advies
Provincie Friesland 2007 PRISMA-project	Gezondheid en Milieu Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in provincies	Fast Advies
Provincie Drenthe 2007 PRISMA-project	Gezondheid en Milieu Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in provincies	Fast Advies
Provincie Overijssel 2007 PRISMA-project	Gezondheid en Milieu Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in provincies	Provincie Overijssel Fast Advies
Provincie Flevoland 2007 PRISMA-project	Gezondheid en Milieu Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in provincies.	Provincie Flevoland Fast Advies
Provincie Gelderland 2007 PRISMA-project	Gezondheid en Milieu Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in provincies	Fast Advies
Provincie Utrecht 2007 PRISMA-project	Gezondheid en Milieu Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in provincies.	Provincie Utrecht Fast Advies
Provincie Noord- Holland 2007 PRISMA-project	Gezondheid en Milieu Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in provincies	Provincie Noord Holland Fast Advies

PROVINCIES	Korte omschrijving GES		Bron
Provincie Zuid-Holland 2007 PRISMA-project	Gezondheid en Milieu Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in provincies.		Fast Advies
Provincie Zeeland 2007 PRISMA-project	Gezondheid en Milieu Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in provincies.		Fast Advies
Provincie Noord-Brabant 2007 PRISMA-project	Gezondheid en Milieu Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in provincies		Provincie Noord-Brabant Fast Advies
Provincie Limburg 2007 PRISMA-project	Gezondheid en Milieu Gezondheidskundige rangschikking van milieuproblemen in provincies.		Fast Advies
Provincie Utrecht 2008 Zuidwest Utrecht	Provincie Utrecht opdrachtgever. Milieu en gezondheid in Zuidwest Utrecht Uitvoering: Fast Advies		Fast Advies
OVERIGEN jaar / gebied	Provincie	Korte omschrijving GES	Bron
Hengelo/Enschede 2007 AVI Twence	Overijssel	Invloed afvalverwerking op de omgeving. Opdrachtgever: AVI Twence Afvalverwerking Uitvoering: GGD IJsselland / GGD Regio Twente	Gemeente Hengelo GGD IJsselland / GGD Regio Twente
Twente 2008 Luchthaven	Overijssel	Gebiedsontwikkeling luchthaven Twente Opdrachtgever: rijk, provincie, gemeente Uitvoering: Adecs Airinfra	Adecs Airinfra Commissie m.e.r.

Bijlage 5: Het instrument GES

Samenvattend overzicht vanuit de literatuur

0. Gezondheid in ruimtelijke plannen

De fysieke leefomgeving heeft invloed op onze gezondheid. Met die invloed kan bij het maken van ruimtelijke plannen rekening worden gehouden. Het instrument GES (Gezondheidseffectscreening Stad & Milieu) brengt de gezondheidseffecten van ruimtelijke plannen in beeld. Zo helpt GES plannenmakers om een ruimtelijk plan te maken dat rekening houdt met de gezondheid van de mensen in het plangebied.

Deze beschrijving van het instrument GES gaat over:

1. Wat is GES?
2. De formele kant
3. De gebruiksmogelijkheden
4. De plussen en de minnen

Voor deze beschrijving is gebruik gemaakt van literatuur waarin het instrument GES is beschreven en beoordeeld (zie literatuurlijst).

1. Wat is GES?

Het instrument GES is opgezet om gezondheid mee te kunnen wegen in de besluitvorming over ruimtelijke plannen. Daarvoor brengt GES op een gestandaardiseerde manier gezondheidseffecten in beeld (ook letterlijk: op kaart en in grafieken). Het gaat om een screening van een gebied: GES maakt attent waar gezondheidsrisico's kunnen optreden.

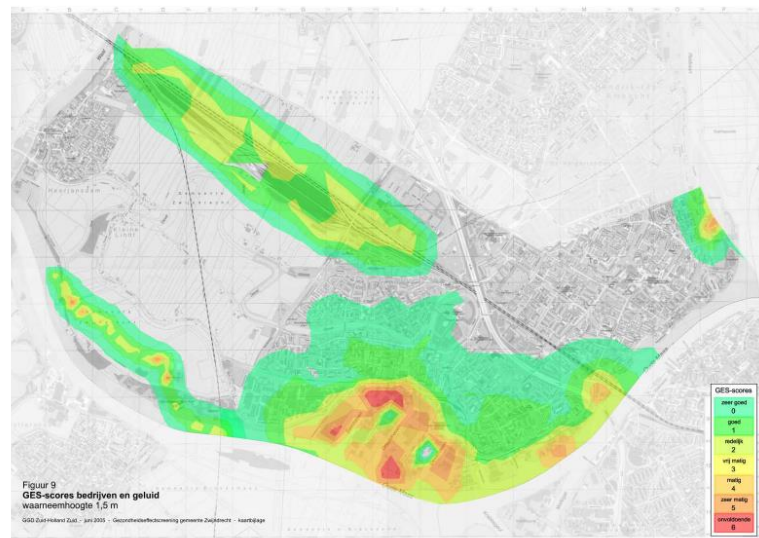
GES is een hulpmiddel bij de besluitvorming voor de bestuurders, professionals, bewoners en andere betrokkenen bij een ruimtelijk plan. GES wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de gezondheidsaspecten in een bestaande situatie en in de verwachte ontwikkelingen die daarin op gaan treden. Het is uitdrukkelijk bedoeld als hulpmiddel. De resultaten van het onderzoek maken het mogelijk een gericht gezondheidsadvies op te stellen.

GES richt zich op de invloed van het fysieke milieu op de gezondheid. De methodiek gaat in op de gezondheidseffecten van de volgende milieuaspecten:

- Luchtverontreiniging (vooral fijn stof en NO₂ van verkeer, landbouw, bedrijven),
- Geluidoverlast (van diverse soorten verkeer en bedrijven)
- Externe veiligheidsrisico's (van verkeer, bedrijven, transportleidingen),
- Stank (van landbouw en bedrijven),
- Bodemverontreiniging
- Elektromagnetische straling (van hoogspanningsleidingen)

De methodiek vertaalt de gezondheidseffecten van elk milieuaspect in een GES-score, verdeeld over maximaal negen klassen (van zeer goed tot een zeer onvoldoende). De GES-score is afgeleid van het Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR). Overschrijding van het MTR krijgt tenminste

GES-score zes ('onvoldoende'). De methode houdt rekening met het aantal mensen dat is blootgesteld aan een gezondheidsrisico. De GES-score wordt beeldend gepresenteerd in tabellen en in kaarten. Ter illustratie zijn twee voorbeelden toegevoegd waarin de GES-score voor geluid en voor stank in de gemeente Zwijndrecht zijn aangegeven.



GES is bedoeld om gezondheidseffecten te signaleren. De kwaliteit van de inputgegevens bepaalt het detailniveau, de volledigheid en de hardheid van de GES-score. GES geeft de verschillen aan tussen alternatieven voor of ontwikkelingen in een (plan)gebied. GES doet geen absolute uitspraak over het gezondheidsrisico. Met andere methoden kan wel een uitspraak worden gedaan over het te verwachten gezondheidsverlies van mensen. Een dergelijk verlies aan (gezonde) levensjaren (DALY = Disability Adjusted Life Years) wordt in een aantal gevallen in aanvulling op GES bepaald.

GES kan worden gebruikt op verschillende schaalniveaus. Om goed van de resultaten gebruik te kunnen maken wordt geadviseerd het instrument vroeg in een planproces in te zetten. GES wordt meestal opgesteld door de GGD, ook wel door een adviesbureau en soms door de overheid zelf. Opdrachtgevers zijn gemeente, provincie en Rijk.

2. De formele kant

Gezondheid speelt een rol bij ruimtelijke plannen en ruimtelijke besluiten. In de Wet ruimtelijke ordening komt het woord 'gezondheid' niet voor. Daarmee is echter niet uitgesloten dat 'een goede ruimtelijke ordening' gezondheidsaspecten in beschouwing neemt. Andere formele regelgeving gaat wel in op de gezondheidsaspecten bij ruimtelijke besluitvorming. Het gaat om de volgende wettelijke voorschriften:

Wet publieke gezondheid

De Wet publieke gezondheid (1 december 2008) stelt dat het college van B&W zorg draagt voor 'het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen (art 2 lid 2c). De Gemeenteraad moet volgens artikel 13 elke vier jaar (voor het eerst uiterlijk 1 juli 2011) een Nota gemeentelijk gezondheidsbeleid vaststellen. Hoewel de milieukundige aspecten zeer marginaal (eenmaal in de Memorie van toelichting) in deze wet worden aangeduid, is niet gesteld dat ruimtelijke besluiten met gezondheidseffecten van genoemde verplichtingen zijn uitgesloten. De Wet publieke gezondheid zou daarmee een rol kunnen spelen in de besluitvorming over het gebruik van de fysieke omgeving.

Milieueffectrapportage

EU-richtlijn 2001/42/EG noemt gezondheid expliciet als milieueffect dat onderdeel moet uitmaken van een plan-MER. De Commissie m.e.r. stelt dat schattingen aangeven dat een niet onaanzienlijk deel van de totale ziektelast in Nederland te maken heeft met het milieu. Luchtkwaliteit en geluidbelasting zijn daarbij de belangrijkste aspecten. Voor lucht en geluid bestaan duidelijke kwantitatieve en niet ter discussie staande dosis-effectrelaties met gezondheid. De Commissie beveelt aan om bij de ruimtelijke besluitvorming gezondheid een zelfstandige rol te geven en met name de samenloop van gezondheidsinvloeden in beeld te brengen. Ook vraagt de Commissie aandacht voor milieuaspecten die in de beleving van mensen grote gezondheidseffecten veroorzaken (denk aan elektromagnetische straling en bodemverontreiniging). De Commissie onderscheidt twee methoden om gezondheidseffecten in beeld te brengen:

- GES – Gezondheidseffectscreening - inventariserend en indicatief
- HIA – Health Impact Assessment – meer explorerend en gedetailleerd

De Commissie verwacht dat in een plan-m.e.r. eerder kan worden volstaan met GES en dat bij een besluit-m.e.r. eerder een HIA aan de orde zal zijn.

Interimwet stad- en milieubenadering

De Interimwet stad- en milieubenadering (januari 2006) maakt het mogelijk in een projectgebied, onder strikte voorwaarden en na het voldoen van de nodige waarborgen, af te wijken van geldende milieunormen. De Interimwet schrijft voor om in een dergelijk projectgebied -met een gezondheidsadvies van de GGD- de gevolgen voor het milieu en voor de volksgezondheid te beschrijven (artikel 6 lid d artikel 11 lid 2,e). Als de gevolgen op het milieu of de volksgezondheid ontoelaatbaar zijn, moeten maatregelen worden getroffen (artikel 8).

Hiermee wordt volksgezondheid expliciet naast milieu als een belangrijk element in de ruimtelijke besluitvorming gezien.

Naast deze wettelijke verplichtingen heeft het kabinet een 'Nationale aanpak milieu en gezondheid 2008-2012' uitgebracht. Deze aanpak richt zich op de fysieke leefomgeving met het oog op de gezondheid en benoemt vier prioriteiten voor de periode 2008-2012. Prioriteit 2 is 'gezonder ontwerpen en inrichten van de leefomgeving'. Hierin past het instrument GES, die volgens de Nationale aanpak –naast andere instrumenten- geupdate of verder uitgebreid wordt en waarvan het gebruik wordt bevorderd.

3. De gebruiksmogelijkheden van GES

De GES methodiek is eind vorige eeuw tot ontwikkeling gekomen om het gezondheidsaspecten te onderzoeken in het project Stad & Milieu. In Stad & Milieu zijn 25 experimenten uitgevoerd met milieubelaste locaties in stedelijk gebied. De zware milieubelasting vormde een belemmering voor de ruimtelijke ontwikkeling. De experimenten maakte het mogelijk om onder voorwaarden af te wijken van de geldende milieunormen. Daarbij was behoefte aan inzicht in de gevolgen van de milieubelasting op de gezondheid van de toekomstige bewoners en gebruikers in de experimenteelgebieden. Om in die behoefte aan inzicht te voorzien is GES voor deze gebieden ontwikkeld en toegepast.

GES is opgezet om meer inzicht te krijgen in de gezondheidseffecten bij de ontwikkeling van concrete ruimtelijke projecten in stedelijk gebied. GES bood zicht op de effecten van verschillende alternatieven van een toekomstige stedelijke ontwikkeling. De methodiek is vervolgens ook door anderen opgepakt en buiten Stad en Milieu gebruikt bij de planontwikkeling in stedelijk gebied.

GES is vervolgens ook op een ander schaalniveau en vanuit een ander perspectief gebruikt. In het project PRISMA is GES gehanteerd om op provinciale schaal een indicatie te krijgen van gezondheidseffecten die samenhangen met de bestaande ruimtelijke situatie in elke provincie. In deze toepassing van GES ontstaat een inzicht in de mate waarin in de bestaande situatie problemen in de relatie milieu - gezondheid aanwezig zijn. PRISMA levert per provincie informatie over de aard van de problemen (zoals luchtkwaliteit), over de bronnen (bijvoorbeeld railverkeer voor geluid) en de situaties (bijvoorbeeld de toegangswegen tot woonwijken). De onderzoeksresultaten zijn daarmee een impuls voor het stellen van prioriteiten in het milieu- en ruimtelijke beleid. GES is ook gebruikt om zoeklocaties voor woningbouw te beoordelen vanuit het oogpunt van potentiële gezondheidsrisico's. PRISMA laat zien dat er grote verschillen zijn tussen de provincies. Over al die verschillen heen blijkt de grootste gezondheidskundige problemen zich voor te doen met luchtverontreiniging en op de tweede plaats geluidhinder van het wegverkeer op de rijkswegen. Daarnaast leveren het geluid van trein- en vliegverkeer, stankhinder van landbouw en industrie en tot slot risico's van bedrijven een probleem op voor de gezondheid.

PRISMA is een project om uniformiteit in de gezondheidsscreening over alle provincies heen te bereiken. Daarbij komen als snel problemen in beeld met de actualiteit en gelijkheid van de inputgegevens. Aangezien de gezondheidsproblemen per provincie uiteenlopen komen in de prioriteitstelling in de aanpak ook verschillen naar voren.

Een vrij recente toepassing is het opnemen van GES in de milieueffectrapportage, naast de gebruikelijke beschrijving van effecten op natuur en milieu. De Commissie voor de m.e.r. heeft de afgelopen jaren in toetsingsadviezen over opgestelde Milieueffectrapporten gewezen op de noodzaak apart aandacht te besteden aan gezondheidseffecten. GES is daarbij volgens de Commissie overigens niet de enige en ook niet altijd de meest geschikte methode.

Voor rijkswegen is onlangs gekozen de GES-methode te gebruiken. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft mede namens zijn collega van VROM in juli 2009 aan de Tweede Kamer gemeld dat GES zal worden ingezet bij de besluitvorming over rijksinfrastructuur in stedelijk gebied. Het is de bedoeling in de vroege fase van de planvorming inzicht te geven in de gezondheidseffecten van de verschillende alternatieven. De GES methodiek wordt toegepast in de plan-m.e.r., in de verkennende fase in het planproces. Het onderzoek wordt alleen uitgevoerd als er sprake is van verschillende tracés voor zover die liggen in dichtbevolkte gebieden. Door de milieu-informatie uit het MER te gebruiken leidt de toepassing van GES tot een acceptabel niveau van onderzoekslast.

4. Plussen en minnen van GES

Een bestuurskundig onderzoek (lit. 11) over de inschatting van de gezondheidsgevolgen van beleid (dus breder dan ruimtelijke plannen) noemt twee centrale succesfactoren: de inschatting van de effecten moet kloppen (wetenschappelijk verantwoord zijn) en het instrument moet goed zijn ingebed in het beleid.

Het onderzoek (lit 11) gaat uit van een bestuurskundig model met vijf stappen:

1. Screening: verkenning van de gezondheidskwestie
2. Scoping: onderzoeksopzet en procesontwerp
3. Effectanalyse: gezondheidkundig en bestuurskundig
4. Besluitvorming over de beleidsaanpassing
5. Monitoring, evaluatie en follow up.

GES is in dat onderzoek niet expliciet langs deze maatlat gelegd. Andere onderzoeken geven wel een indruk van met name de wetenschappelijke verantwoording van de methode.

In een advies over de methode voor het kwantificeren van gezondheidseffecten in de milieueffectrapportage (lit. 5) worden de volgende kanttekeningen geplaatst:

- Het afbakenen van het gebied is volgens dit onderzoek een fundamenteel probleem bij elke gezondheidkundige afweging, dus ook bij GES.

- De GES-score is gebaseerd op de vergelijking met het Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR). Deze score geeft weleen indicatie, maar niet de omvang van de gezondheidseffecten, omdat geen rekening wordt gehouden met specifieke kenmerken van de populatie. Om de uitkomst te kunnen duiden is het van belang de lokale situatie goed te kennen.
- De GES-scores van verschillende milieufactoren zijn niet te combineren tot één GES-score (de vraag wat erger is wordt niet beantwoord: 1400 personen met een GES score 6 voor geluid of 80 personen met een GES-score 7 voor fijn stof). Dit probleem speelt bij de methode met Daly niet.
- De klassengrenzen zijn vrij grof. Dit heeft tot gevolg dat een kleine wijziging zowel onopgemerkt kan blijven als kan leiden tot een hele verschuiving in klasse.

Het rapport stelt dat het een meerwaarde heeft om naast de milieueffecten ook de gezondheidseffecten te screenen en evalueren. Gezondheidseffecten houden niet op als voldaan is aan de wettelijke grenswaarden. Ook zijn er gezondheidseffecten waar geen wettelijke norm voor bestaat. GES of Daly zijn andere benaderingen, die elk hun waarde hebben. GES is –als de beschikbare informatie aanwezig is- vrij eenvoudig uit te voeren.

In een onderzoek naar de bruikbaarheid van GES voor het beoordelen van de gezondheidseffecten van wegprojecten (lit 4) wordt gesteld dat de kennis over de verschillende blootstellingseffectrelaties (PM10, NO2, wegverkeersgeluid, externe veiligheid) uiteen loopt en dat over enkele relaties relatief veel en andere relatief weinig bekend is. Ook wordt gesteld dat door een verschillend uitgangspunt te kiezen voor de GES-scores een GES-score van 6 voor de ene milieufactor –wat gezondheidsimpact betreft- niet direct vergelijkbaar is met een GES score van 6 voor een andere milieufactor. In algemene zin plaatst het rapport een kanttekening bij methoden van integrale gezondheidseffecten. De kennis van gecombineerde gezondheidseffecten is beperkt. Het rapport komt wel tot de conclusie dat GES aan de meeste eisen voldoet om deze methode te benutten bij m.e.r.. De methode leidt alleen niet tot een kwantificering van gezondheidseffecten in termen van ziektelast en verloren levensjaren.

Het tweede succesfactor van het eerstgenoemde bestuurskundige onderzoek gaat over de inbedding van het onderzoek in het beleid. De aandacht van de Commissie m.e.r. voor gezondheidsaspecten in m.e.r., de recente keuze van het ministerie van VenW om voor weginfrastructuur in drukke gebieden GES uit te gaan voeren zijn indicaties voor een goede inbedding. De beperkte aandacht in de Wet publieke gezondheid en de Nationale aanpak milieu en gezondheid 2008-2012 roepen echter ook weer vragen op omtrent de inbedding.

5. Gebruikte literatuur (chronologische volgorde)

1. Beschrijving PRISMA-project, geen titel, februari 2010
2. Natura 2000 en Gezondheid in planstudies, brief minister Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, juli 2009
3. Gezondheid in m.e.r. bekendmaking op website Commissie m.e.r. , laatst bijgewerkt maart 2009
4. Cumulatieve Gezondheidsaspecten in de m.e.r. TNO Bouw en ondergrond, Pierik, de Kluizenaar, Graham, Janssen, Borst, februari 2009
5. Het kwantificeren van gezondheidseffecten in de Milieueffectrapportage. RIVM, van Kempen, conceptrapport 2009 uitmondend in een advies aan het ministerie van VenW (conceptadvies februari 2009)
6. Gezondheidseffectscreening Stad & Milieu 2008 – Handboek voor een gezonde inrichting van de woonomgeving. Ministerie van VROM en Ministerie van VWS, september 2008
7. Nationale aanpak milieu en gezondheid 2008-2012, minister VROM, VWS, LNV, OCW, WWI, VenW aan de Tweede Kamer, april 2008
8. PRISMA-project Gezondheid en Milieu, diverse documenten, o.a. Fast-Advies, 2008
9. Meer aandacht voor gezondheid in milieueffectrapportage, RIVM, van Alphen, den Broeder, Storm, 2008
10. Wet publieke gezondheid, Eerste Kamer 31316, mei 2008
11. Gezondheidseffectschatting voor Gezond Beleid: Teamsport op projectbasis – Gezondheidskundige en bestuurskundige inzichten en methoden voor GES. Erasmus MC, Bekker en Veerman, febr. 2007
12. Interimwet stad- en milieubenadering, Staatsblad 2006 37
13. Gezondheid in milieueffectrapportage en strategische milieubeoordeling. RIVM, den Broeder, van Zoest, van Bruggen, Knol, van Overveld, Rademaker, november 2005
14. Meer dan één stap vooruit! Ervaringen uit 25 projecten Stad & Milieu. Ministerie van VROM, mei 2004
15. Evaluatie van de GES Stad & Milieu en het Steunpunt GES – Fast Advies, juli 2002