



ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur en milieu

www.romagazine.nl

Jaargang 33 | nr. 9

september 2015

# Gezonde steden



## Community planning

Met bewoners aan de ontwerptafel



## Erfgoed en ruimte

Twee verkenningstochten naar de ziel van Nederland



## Vorzorgsbeginsel

Onzekerheid inbedden in ruimtelijk beleid



De gezonde en duurzame stad

# Ruimte voor gezond leven in de stad van de toekomst

De toekomst lijkt aan de stad, als motor voor een duurzame economie. Er ligt een uitdagende innovatie- en investeringsopgave om duurzame waarden toe te voegen aan stedelijke kwaliteit op het gebied van gezondheid, sociaal kapitaal en zorg. De stad van de toekomst helpt gezondheid en welzijn te bevorderen.

Het wordt een sociale en zorgzame stad, waarin het sociaal kapitaal zoveel mogelijk wordt vergroot en waar de zorgbehoefte van zoveel mogelijk mensen op een goede manier wordt geacommodeerd. Dat vraagt om een nieuw soort stedenbouw en ruimtelijke ordening. Een essay.



Charles Eyckpark in de wijk Céramique, Maastricht. Een woonwijk op fiets- en loopafstand van het stadscentrum, met hoge kwaliteit voorzieningen en veel groen, met ruimte voor recreëren en ontmoeten.

Beeld Mark-Ashmann

We nemen in het algemeen aan dat de ruimtelijke inrichting en stedelijke vormgeving aan gezondheid en welzijn kunnen bijdragen. Dan rijst uiteraard de vraag welke toekomstige gezondheids- en welzijnsopgaven mogelijk ruimtelijke consequenties hebben? De ambitie van *'gezond leven in de stad van de toekomst'* in de praktijk brengen, bijvoorbeeld bij concrete (her)ontwikkelingsprojecten, gaat niet vanzelf. Dat vergt een transitie en werken aan een gedeelde visie, het samenbrengen van afzonderlijke belangen, het zoeken naar nieuwe omgevingswaarden, ruimtelijke

inrichtingsprincipes, planprocessen en financieringsmodellen, alsook het begrijpen en benutten van de verschillende rollen van betrokken actoren op verschillende schaalniveaus.

De band tussen stedenbouw, ruimtelijke planning en gezondheidszorg is van oudsher sterk. De klassieke stedenbouw heeft haar wortels in de zorg om het bestaan en de slechte hygiëne die dat kan bedreigen. De Woningwet en de Gezondheidswet rond 1900 vormden het begin van een milieuhygiënische sanering. Natuurlijk speelden toen ook economische argumenten een rol, want zwakke en zieke werknemers verlagen nou eenmaal de arbeidsproductiviteit en smerige en ongezonde steden zijn niet echt aantrekkelijk om in te wonen. De 'gezonde' ruimtelijke inrichting van de woon- en leefomgeving – denk aan volkshuisvesting, riolering, afvalverwerking en schoon water – heeft daarna veel bijgedragen aan het verbeteren van de gezondheid van stedelingen. Stedenbouwers, architecten en medici werkten samen in het streven naar verbetering van de ongezonde stedelijke leefkwaliteit.

## Economische en sociale idealen

In de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw raakten de werkvelden ruimtelijke planning en gezondheid meer verdeeld in sectorale disciplines waardoor de samenwerking verwaterde. Gezondheidsaspecten verdwenen niet helemaal uit beeld want er werd volop geëxperimenteerd met gezonde wijken en steden, veelal vanuit sociale idealen om de woon- en werkomgeving te verbeteren. Invloedrijk was de visie van Ebenezer Howard op de vorming van zelfvoorzienende kleinere steden, omringd door landelijk gebied, als oplossing voor de overbevolkte, vervuilde grotere steden. Dat had ook een sociale kant: de tuinsteden dienden autonoom te functioneren, met grote betrokkenheid van bewoners bij bestuur. In Nederland ontstonden de zogenaamde tuinsteden. Een andere invloedrijke stroming in die tijd was het functionalisme: een stad waarbij functies als wonen, werken en recreatie van elkaar gescheiden werden, als alternatief voor de drukke, vervuilde steden, en waarmee in de behoefte van *'licht, lucht en ruimte'* voor arbeiders werd voorzien.

## Klassieke stad ongezond door slecht milieu

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog werden de vooroorlogse ervaringen op grotere schaal toegepast. Dat leidde in de jaren zestig tot grootschalige, monofunctionele woonwijken met veel hoogbouw en een hiërarchische wegenstructuur. Op gezondheidsgebied speelde nog steeds het streven naar *'licht, lucht en ruimte'* een belangrijke rol bij de wijkinrichting. Het functionalistische streven werd verder uitgebreid met aandacht voor zaken als ruimte voor sport en spel, fiets- en wandelstructuren en groenvoorzieningen. Vaak zijn deze idealen vertaald naar praktische normen en richtlijnen, zoals de planologische kengetallen. Als reactie hierop kwam in de jaren zestig en zeventig wel een tegenbeweging op gang met kritiek op de functiescheiding en met een pleidooi voor juist meer kleinschaligheid, bewonersparticipatie en sociale cohesie. Volgens sociologen, psychologen, artsen en architecten zou het wonen in de monotone nieuwbouwwijken leiden tot *'flatneurose'* en *'sensorische deprivatie'* en kon zo nooit een stad ontstaan waar mensen zich thuis voelen. Gezondheid werd in deze periode een onderdeel van het bredere streven naar leefbaarheid. Wandelen, fietsen en spelen kwamen meer centraal te staan, en de auto was in deze wijken meer *'te gast'*. Er kwam aandacht voor relatiepatronen, sociale samenhang, ontmoeting en collectiviteit.

Ook in de binnensteden kwam vanaf de jaren zestig steeds meer kritiek op deze functionele planning, waarbij economische functies blijkbaar belangrijker werden gevonden >

dan sociale aspecten en waarvoor grote delen van oude wijken waren gesloopt om plaats te maken voor grootschalige nieuwbouw. Sloop en nieuwbouw maakten nu plaats voor hergebruik, renovatie en herbestemming, met behoud van zoveel mogelijk oude wijkstructuren. De kritiek op het oude planproces ging samen met verzet tegen de dominante positie van de auto. Gezondheid speelt in deze naoorlogse

## Milieurisico's nog maar zo'n 5 procent van de totale ziektelast

periode geen centrale rol maar was wel relevant in ruimtelijke planvorming. Medische specialisten bemoeiden zich weliswaar nauwelijks met de planologie, maar de aandacht voor duurzaamheid, gebruikswaarde en sociale veiligheidsaspecten heeft mogelijk wel een positieve uitwerking gehad op de

gezondheid van bewoners en de leefbaarheid van steden en wijken, evenals het beperken van de mobiliteit en het open houden van groene ruimten.

### Modernisering milieubeleid

In het milieudomein hebben we inmiddels veel kennis over de effectiviteit van beleidsmaatregelen voor de arbeidsomgeving, luchtkwaliteit, geluidkwaliteit, verkeersveiligheid, voedselveiligheid en externe veiligheid. Veel gezondheids- en veiligheidsproblemen zijn met milieu- en veiligheidsbeleid, en de dominantie daarin van wettelijke normen, sterk gereduceerd en zelfs voorkómen. Geschat wordt dat op dit moment de milieurisico's voor de bevolking nog maar maximaal ca. 5 procent van de totale ziektelast bedragen. In het beleid

Slotervaart, Amsterdam. De tuinvijken en functionele naoorlogse woonwijken uit de vorige eeuw werden opgezet met veel groen om te zorgen voor een gezonde leefomgeving.

Beeld HH/Siebe Swart



rondom 'Nuchter omgaan met risico's' en het meer recente 'Bewust omgaan met veiligheid' wordt duidelijk dat – naast fysieke risicoaspecten – perceptie en aanvaardbaarheid van risico's uitgangspunt van beleid kunnen zijn.

Wettelijke milieunormen komen echter tot stand door weging van verschillende belangen als gezondheid, economie, en technische, maatschappelijke en bestuurlijke haalbaarheid. De wetenschap levert tegenwoordig de kennis, zoals bij luchtverontreiniging, dat er ook onder de normen gezondheidseffecten kunnen voorkomen en dat vanuit gezondheids perspectief een verdere verbetering van de omgevingskwaliteit aan te bevelen is. Daarbij kunnen de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie(WHO) richtinggevend zijn. Een dergelijke aanpassing zou mogelijk ook weer ruimtelijke consequenties kunnen hebben. Bij Modernisering Milieubeleid door de Rijksoverheid krijgt gezondheid een belangrijke rol en wordt het smeden van coalities tussen bestuurlijke schaalniveaus en maatschappelijke

actoren verder gestimuleerd. Het programma Slimme en Gezonde Stad van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is hierbij een icoonproject, gericht op goede lucht- en geluidkwaliteit in de leefomgeving, te bereiken via slimme, gezonde en integrale oplossingen en de koppeling hiervan aan beleid rondom energie en klimaat, duurzame mobiliteit, bereikbaarheid en circulaire economie.

#### Publieke gezondheid

In het huidige discours over steden van de toekomst lijken publieke gezondheid en sociaal kapitaal als omgevingskwaliteit aan belang te winnen en lijkt de fysieke en sociale, ruimtelijke inrichting van steden, wijken en buurten aan een heroriëntatie toe. 'Gezond leven in de stad van de toekomst' brengt namelijk een aantal nieuwe gezondheids- en welzijnsopgaven met zich mee die mogelijk invloed zullen hebben op de ruimtelijke inrichting van steden en die om samenwerking vragen tussen de disciplines milieu, ruimtelijke ordening en volksgezondheid. Te denken valt aan majeure opgaven als de maar niet kleiner wordende sociaaleconomische gezondheidsverschillen en de stijgende levensverwachting en daarmee voortdurende vergrijzing. Maar ook aan



Jaap de Jong - De Gezonde Stad:

## 'Buiten de kaders denken en gewaagder durven zijn'



'We proberen de wethouder scherp te houden met de monitor en laten met onze projecten zien hoe het kan.'

Lejo Duijvestijn

**Stichting De Gezonde Stad is een projectorganisatie die samen met andere koplopers projecten ontwikkelt om de stad groener, schoner en slimmer te maken. De Gezonde Stad richt zich op Amsterdam. Maar we werken samen en inspireren ook andere steden, aldus de nieuwe directeur Jaap de Jong.**

'We zetten initiatieven op waarbij we bewoners, overheden en bedrijfsleven bij elkaar proberen te brengen. Het is onze overtuiging dat die allemaal nodig zijn voor een overgang naar de duurzame, gezonde stad', aldus De Jong.

De Gezonde Stad is drie jaar geleden opgezet in Amsterdam om bij te dragen aan de verduurzaming in die stad. Daar is volgens hem nog aardig wat werk te verrichten, bijvoorbeeld op het gebied van afvalscheiding. 'Amsterdam is daar heel slecht in. Momenteel scheiden de Amsterdammers >

slechts 19 procent van hun huishoudelijk afval. We kunnen hier bijvoorbeeld geen groente-, fruit- en tuinafval scheiden. Dat heeft deels een logistieke reden. Veel mensen wonen in bovenwoningen en appartementen en kunnen daardoor minder goed gft opsparen.' De gemeente heeft als doelstelling om de scheiding van huishoudelijk afval naar 65 procent te tillen in 2020. Jaap de Jong: 'We gaan er nu samen in een aantal buurten voor zorgen dat mensen hun afval meer gaan scheiden en kunnen afleveren op een paar speciaal ingerichte plekken in die buurten. Omdat afval een waarde heeft, krijgen ze daarvoor een vergoeding. Dat is vrij uniek en misschien wel een eerste stap naar een zero-waste buurt. Het doel is om de grondstoffen uit het afval opnieuw te gebruiken'

## **Bewoners, bedrijven en overheden zorgen samen voor echte verduurzaming**

Met De Gezonde Stad Monitor laat de stichting aan de Amsterdammers zien hoe de stad ervoor staat op het gebied van schone lucht, groen, voedsel, energie en grondstoffen. 'We proberen de wethouder scherp te houden met de monitor en laten met onze projecten zien hoe het kan.' En met succes, vindt De Jong. 'Op verschillende dossiers vraagt de gemeente ons om een rol te spelen of mee te denken. Verduurzaming staat op het netvlies bij de bestuurders in dit college. De Agenda Duurzaamheid wordt breed gedragen.'

Toch mag het van hem wat ambitieuzer. 'Ze zijn af en toe nog best voorzichtig. Als we echt anders willen, moeten we buiten de kaders gaan denken en gewaagder durven zijn. Neem de plaatsing van zonnepanelen; de ambitie van de gemeente gaan we makkelijk halen, waarop ik dan zeg: stel die ambitie dan wat hoger. Steek je nek uit!'

Op twee thema's in het bijzonder richt De Gezonde Stad zich dit en volgend jaar: vergroenen van de stad en beter gebruik van grondstoffen. De projecten 'Rooftop Revolution' en Postzegelparken zijn speerpunten. 'We richten ons op Amsterdam, maar hebben veel contact met organisaties in Den Haag en Rotterdam, die dezelfde doelstellingen hebben. We helpen dus graag mensen in andere steden om bij te dragen aan de vergroening. En er zijn ook projecten in andere steden waar wij weer van leren.'

**Marcel Bayer**

Voor De Gezonde Stad Monitor zie: [www.degezonestad.org](http://www.degezonestad.org)

opgaven als de verschuiving van de ziektelast naar nieuwe 'welvaartsziekten' (overgewicht, obesitas), decentralisaties in de zorg, veranderingen in het landschap van de gezondheidszorg, technologische vernieuwingen, gezond opgroeien van kinderen, langer gezond, vitaal en zelfstandig wonen van ouderen, alsook aan meer participatie, zelfredzaamheid en adaptief vermogen van burgers. Sommige van deze opgaven kunnen ongewenste ruimtelijke verschillen opleveren, tussen steden en binnen steden. Ze zullen leiden tot nieuwe ruimtelijke opgaven in de gebouwde omgeving.

Om deze gezondheids- en welzijnsopgaven te accommoderen lijkt er behoefte aan een volgende generatie stedelijke ontwikkeling en ruimtelijke planning, gericht op (aanpassing van) bebouwing, openbare ruimte, infrastructuur, woningen en voorzieningen die gezond leven stimuleren. Daarbij vindt een heroriëntatie plaats op gezonde omgevingswaarden en bijpassende ontwerpprincipes, wordt gezocht naar slimme, technologische en ruimtelijke innovaties, en wordt een begin gemaakt met nieuwe participatieve planprocessen en financieringsmodellen. Belangrijke vraag daarbij is: onder welke omstandigheden, en met welk beleid en instrumenten, is gezondheid in te bedden in stedelijke (her)ontwikkeling.

### **Eigentijdse ruimtelijke ordening**

In de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk gelden milieu- en externe veiligheidsnormen nog altijd als beperkende voorwaarden voor gebiedsontwikkeling. Voor omgevingssituaties waarvoor (nog) geen milieunormen bestaan, zoeken we steeds vaker naar aanvaardbare, ruimtelijke oplossingen. Zo is dat recent op aandringen van de Tweede Kamer in de nieuwe Omgevingswet vastgelegd. Dat leidt dan bijvoorbeeld tot afstandseisen voor gevoelige bestemmingen nabij drukke verkeerswegen, voor milieuzonering en voor risico's door intensieve veehouderijen.

## **'Healthy city deal' als nieuwe beleids- en praktijkbenadering**

De Wet publieke gezondheid is het kader voor gezondheidsbeleid op gemeentelijk niveau. De jurisprudentie laat echter zien dat de aandacht voor gezondheid en preventie veelal beperkt blijft tot het voldoen aan milieu- en veiligheidsnormen, inclusief bijbehorend onderbouwend onderzoek hiernaar. De fysieke en sociale, ruimtelijke leefomgevingskwaliteit in steden, wijken en buurten blijkt echter een belangrijke determinant voor leefbaarheid, welzijn en een gezonde leefstijl. En dus is een nieuwe generatie planologie nodig voor gezond opgroeien van kinderen, gezond en vitaal ouder worden, gezonde voorzieningen, gezonde

mobiliteit, goede en bereikbare zorg, het accommoderen van de vergrijzing, het verkleinen van te grote sociaaleconomische gezondheidsverschillen, het opvangen van de gevolgen van decentralisaties in de zorg, alsook voor het vergroten van het vermogen tot zelfredzaamheid, sociale participatie en mantelzorg.

De nieuwe opgaven voor een gezonde omgeving en een 'gezonde' ruimtelijke planning vragen om een aanpassing van beleid en bestuur. Was het klassieke domein van milieu-gezondheid nog technocratisch en juridisch van karakter, met bijbehorende strakke wet- en regelgeving, bij de nieuwe domeinen van uitnodigingsplanologie en gebiedsontwikkeling in 'een energieke samenleving' staan co-creatie, kwaliteitsverbetering en uitwisseling en uitruil van duurzame omgevingswaarden centraal, met bijpassende nieuwe financieringsmodellen en aanpassing van het institutioneel gedrag van overheden, markten, kennisinstellingen, organisaties en burgers. In een meer eigentijdse ruimtelijke ordening, onder

het gesternte van de nieuwe Omgevingswet, moeten publieke gezondheid en sociaal kapitaal langzaamaan een plek krijgen.

#### 'Healthy city deal'

Waren het eerst de milieuhygiëne en de gezondheidsbescherming die begin vorige eeuw bij de ruimtelijke inrichting van onze steden centraal stonden, in de 21ste eeuw is voor een gezonde stad van de toekomst een aanvullend kader van publieke gezondheid, leefbaarheid, welzijn en sociaal kapitaal noodzakelijk.

'Gezond leven in steden van de toekomst' brengt de technocratische (milieu)systeemwereld, de ruimtelijk planologische denkwereld, en de sociaal-maatschappelijke gezondheids- en welzijnswereld (wederom) dichter bij elkaar. Reviews, handreikingen en lijstjes met indicatoren verschijnen inmiddels in rap tempo, maar empirie is er nog nauwelijks. Er wordt al wel op enkele plaatsen geëxperimenteerd om via het opzetten van een 'living lab' dergelijke intenties, >

## Plak een postzegelpark

Groen in de stad staat steeds meer onder druk. In de meest versteende gebieden liggen de grootste kansen voor creatief groen. Postzegelparken maken de stad leefbaar en geven de buurt karakter.

Amsterdam groeit. De stad wordt drukker, we bouwen meer en de stad verdicht. De verstening van de stad schreeuwt om meer groen. Zeker nu de gevolgen steeds meer merkbaar worden. Zo liep Amsterdam in juli 2014 € 5 miljoen schade op door één heftige regenbui. Het water kon simpelweg niet weglopen. Ook zorgt verstening voor het hitte-eiland effect, waardoor het in de stad tot wel 9 graden warmer kan worden daarbuiten. >

Een postzegelpark in Amsterdam Oost - de Niasstraat.  
Beeld Suzanne Blanchard



kennis en praktijkuitwerking voor dit transitieconcept met elkaar te verbinden.

Een *'Healthy city deal'* lijkt voor dergelijke opgaven een bruikbare beleids- en praktijkbenadering. Nadat dit concept een aantal jaren geleden voor het eerst is opgeworpen, verschijnen hiervoor veelbelovende initiatieven in de aanloop naar Agenda Stad, IABR2016, de Innovatie estafette 2016 en

## Hoe is gezondheid in te bedden in stedelijke (her)ontwikkeling?

bij specifieke stedelijke ontwikkelings- en investeringsagenda's. Architectuur, ruimtelijke planning en stedenbouw worden daarbij verbonden met actuele visies op gezondheid, welzijn en zorg. Dat blijkt dus ook *'niet-dokters'* een zorg te zijn. Sterker nog, een samenhangende en gelijktijdige aanpak van zowel fysieke, ruimtelijke als sociaalmaatschappelijke

De Gezonde Stad tovert de rommelige hoeken, kale entreezones, braakliggende veldjes en de versteende 'vergeten' ruimten in de stad om tot postzegelparken: kleine, groene aantrekkelijke plekken in de openbare ruimte met meerwaarde voor de buurt. Groen zorgt voor het opvangen van water, een toename van biodiversiteit en verkoeling. Maar

### Postzegelparken vergroten de leefbaarheid

postzegelparken voegen vooral op sociaal vlak waarde toe aan de straat of buurt. Het stimuleert ontmoeting, vergroot de veiligheid en leefbaarheid, en maakt de buurt mooi. In Amsterdam heeft de gemeente meer dan driehonderd potentiële locaties voor postzegelparken geïnventariseerd. De Gezonde Stad heeft de handen ineen geslagen met Stichting Postzegelparken om Amsterdam vol te 'plakken' met twintig nieuwe postzegelparken.

#### Bewoners

Bewoners zijn een belangrijke schakel bij het vergroenen van de stad. Zij creëren en transformeren hun eigen buurt en worden mede-eigenaar van het nieuwe parkje. De Gezonde Stad inspireert Amsterdammers door alle potentiële plekken voor postzegelparken zichtbaar te maken en de kansen te laten zien. Maar vooral helpt De Gezonde Stad bewoners met het vergroenen van hun buurt. Bewoners krijgen de benodigde ondersteuning en tools aangereikt voor het ontwerp, het mobiliseren van

omgevingsopgaven is vermoedelijk de weg naar succes bij verbetering van de gezondheid en welzijn van bewoners in steden, wijken en buurten. Die gedachte waren we lange tijd een beetje kwijt, maar komt nu weer op de stedelijke en ruimtelijke agenda's.

#### Leendert van Bree

senior beleidsonderzoeker bij PBL en universitair hoofddocent bij de Faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht.

De auteur is dank verschuldigd aan Eva Kunseler, Daniel van Wijk, Ton Dassen, Guus de Hollander, Ries van der Wouden en Marjolijn Mercx voor waardevolle achtergrondinformatie en suggesties.

de buurt, de afstemming met de lokale overheid, het invullen van het beheer, en het aanvragen van subsidies.

Vanwege strikt beleid en langdurige procedures blijkt het vaak een behoorlijke opgave voor bewoners om hun eigen straat groener en leefbaarder te maken. De gemeente kan hier een helpende hand in bieden door hun traditionele beleid rondom openbare ruimte los te laten en te kijken naar nieuwe vormen van ontwerp, realisatie en beheer.

Het businessmodel dat De Gezonde Stad heeft ontwikkeld, waarbij de buurt een centrale rol speelt en andere (private) partijen financieel kunnen bijdragen, maakt deze aanpak voor gemeente financieel aantrekkelijk. Daarnaast brengt De Gezonde Stad, als onafhankelijke partij, stakeholders bij elkaar om samen te bepalen hoe de openbare ruimte eruit komt te zien. Vanaf de eerste fase worden meerdere belangen behartigd, wat bezwaar achteraf voorkomt.

#### Stadmakers

Om postzegelparken tot een succes te maken zijn meer stadmakers nodig. Tenslotte heeft iedereen belang bij een duurzame stad. Lokale ondernemers investeren met het groen in een prettige wijk wat winkelend publiek aantrekt. Woningbouwverenigingen dragen bij aan het vergroten van de leefbaarheid, en bovendien zou de marktwaarde van het vastgoed wel eens kunnen stijgen. Grotere bedrijven die vanuit hun MVO-ambitie de connectie met de samenleving zoeken en zo bij willen dragen een de verduurzaming van hun stad, kunnen bijdragen met kennis, uren of middelen.

#### Raksha Hoost