

4 april 2022

Beleid gevoelige groepen kinderopvang luchtkwaliteit

1. Inleiding

De gemeente krijgt regelmatig aanvragen voor het starten van een kinderopvanglocatie. Dergelijke aanvragen legt de gemeente voor advies voor aan de GGD. De GGD toetst of de aanvrager aan de voorwaarden van de Wet kinderopvang voldoet en kijkt daarbij ook naar de luchtkwaliteit. Sinds de GGD de luchtkwaliteit ook beoordeelt krijgen we regelmatig adviezen om aanvragen af te wijzen omdat de opvang te dicht op een drukke weg, een snelweg of een veehouderij ligt.

De gemeente is niet verplicht het advies van de GGD te volgen. Als er goede redenen voor zijn, dan kan de gemeente van het advies afwijken. Deze notitie omschrijft het beleid dat de gemeente Barneveld voorstelt om te hanteren bij het toelaten van een kinderopvang en welke uitgangspunten we hanteren in het geval we het verantwoord vinden van het advies af te wijken.

Door luchtverontreiniging leeft de gemiddelde Nederlander ongeveer 14 maanden korter dan wanneer de lucht schoon zou zijn. In onze regio is dit berekend op 11 maanden. Dit is een gemiddelde en de schade die iemand ondervindt is afhankelijk van de locatie en de kenmerken van de persoon. Zo zijn kinderen, ouderen en zieken gevoeliger voor luchtverontreiniging dan anderen. Het ligt in de rede om deze gevoelige groepen extra te beschermen. Deze notitie beperkt zich tot de kinderopvang.

Voor luchtkwaliteit gelden luchtkwaliteitsnormen die Europees zijn vastgesteld en door Nederland in de regelgeving zijn opgenomen. Deze normen zijn echter te hoog om nadelige effecten op de gezondheid te voorkomen. De WHO adviseert luchtkwaliteitsnormen die aanzienlijk lager zijn dan de wettelijke normen. De WHO-normen zijn vastgesteld om de gezondheid van mensen, waaronder gevoelige groepen, te beschermen.

In deze notitie schetsen wij allereerst de huidige wetgeving zoals wij binnen de gemeente hanteren. Daarna gaan wij in op de ontwikkeling van de luchtkwaliteit die gaande is, het Schone Luchtakkoord. Om vervolgens te komen tot specifieke toepassing van het gevoelige bestemmingsbeleid voor de kinderopvang.

2. Goede ruimtelijke ordening

Een belangrijk uitgangspunt bij het maken van bestemmingsplannen of het toewijzen van bestemmingen is dat wordt voldaan aan het principe van een goede ruimtelijke ordening. Met andere woorden: het bevoegd gezag zorgt voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening moet het wenselijk en verantwoord zijn om een voorziening of project op een bepaalde locatie te realiseren. Het gezondheidsaspect is

één van de belangen, die bij de ruimtelijke afwegingen een rol speelt. Dus ook de mate van blootstelling aan luchtverontreiniging is belangrijk.

Ook als aan grenswaarden wordt voldaan, kunnen er gezondheidseffecten zijn. De gevoeligheid van bepaalde groepen mensen voor luchtverontreiniging (bijvoorbeeld kinderen, ouderen en zieken) kan worden meegewogen in het (planologische) besluit. Het ligt in de rede om bij het situeren van zorgcentra, scholen en kinderopvanglocaties het aspect luchtkwaliteit mee te wegen.

De gemeente past het beginsel van een goede ruimtelijke ordening toe bij het opstellen van ruimtelijke plannen. Dat omvat overigens meer dan de toetsing aan de luchtkwaliteit. Hieruit volgt dat alle woonlocaties voldoen aan dit principe. Hierbij kan worden opgemerkt dat de luchtkwaliteit in Barneveld op de meeste plekken, met uitzondering van ultrafijn stof (PM_{2,5}) voldoet aan de oude WHO-advieswaarden¹.

3. Regelgeving, wettelijke normen en advieswaarden

De Europese luchtkwaliteitsnormen zijn opgenomen in de Wet milieubeheer. Bijlage 2 van deze wet stelt normen voor een groot aantal stoffen. Voor luchtkwaliteit zijn de belangrijkste stoffen stikstofoxiden en fijn stof (de fracties PM₁₀ en PM_{2,5}). Het uitgangspunt van de wet is dat, als wordt voldaan aan de luchtkwaliteitsnormen, de mensen voldoende zijn beschermd. Echter, zoals bij veel normstelling het geval is, is de Europese normstelling een compromis tussen het streven naar een schone lucht en haalbaarheid.

De WHO adviseert luchtkwaliteitsnormen die alleen vanuit het gezondheidskundige belang zijn vastgesteld. Als de luchtkwaliteit voldoet aan de WHO-advieswaarden, dan is de veronderstelling dat er geen significante gezondheidseffecten zullen optreden. De normen bieden ook voldoende bescherming voor gevoelige groepen. Overigens blijkt er geen grenswaarde te zijn waaronder effecten uitgesloten zijn. Daarom geldt in zijn algemeenheid: hoe schoner de lucht, hoe beter.

Dat inzichten over effecten veranderen blijkt uit dat de WHO in 2021 nieuwe advieswaarden voor luchtkwaliteit heeft vastgesteld, waarbij enkele van hun advieswaarden uit 2005 aanzienlijk naar beneden zijn bijgesteld. In de onderstaande tabel zijn de verschillende normen en advieswaarden weergegeven.

Stof	Grenswaarde	Advieswaarde 2005	Nieuwe WHO advieswaarde
NO ₂	40 µg/m ³	40 µg/m ³	10 µg/m ³
PM ₁₀	40 µg/m ³	20 µg/m ³	15 µg/m ³
PM _{2,5}	25 µg/m ³	10 µg/m ³	5 µg/m ³

De luchtkwaliteit in Barneveld voldoet aan de grenswaarden zoals die zijn vastgelegd in de Wet milieubeheer. Op de meeste plaatsen voldoen we aan de WHO-advieswaarden uit 2005, behalve voor PM_{2,5}. Dat laatste geldt overigens voor bijna heel Nederland. Op dit

¹ Dit ter illustratie dat de luchtkwaliteit in Barneveld goed is.

moment is nog niet duidelijk of de nieuwe WHO-advieswaarden in de Nederlandse wetgeving worden overgenomen.

4. Bescherming gevoelige groepen

Het Besluit gevoelige bestemmingen bepaalt dat gemeenten en provincies rekening moeten houden met grenswaarden voor fijnstof en stikstofdioxide bij besluiten over de realisering van zogenoemde gevoelige bestemmingen, zoals scholen, kinderopvang, bejaarden-, verzorgings- en verpleeghuizen. Het besluit gaat overigens alleen over snelwegen en drukke wegen, andere bronnen van luchtverontreiniging laat het besluit buiten beschouwing. Het besluit regelt dat voor locaties binnen 300 meter van rijkswegen of binnen 50 meter van provinciale wegen moet worden onderzocht of de Europese normen voor fijn stof en stikstofdioxide worden overschreden, of dat dit dreigt te gebeuren. Als uit het onderzoek blijkt dat sprake is van zo'n (dreigende) overschrijding, dan mag er geen school, verzorgingstehuis, et cetera worden gevestigd². Het maakt daarbij niet uit of het gaat om nieuwbouw of om functiewijziging door vestiging van een nieuwe gevoelige bestemming in een bestaand gebouw.

Overigens vervalt het Besluit gevoelige bestemmingen met het van kracht worden van de Omgevingswet. Dit besluit is niet opgenomen in de bruidsschat, er geldt dus geen overgangsrecht.

5. Het Schone lucht akkoord

Het Rijk heeft met de provincies en een groot aantal gemeenten het Schone lucht akkoord (SLA) afgesloten. Doel van het SLA is om met schonere lucht een gezondheidswinst te boeken van 50% in 2030 ten opzichte van 2016. Dat streven is bereikt als wordt voldaan aan de oude WHO-advieswaarden. Barneveld is deelnemer aan dit SLA. Het onderwerp gevoelige bestemmingen en hoogblootgestelde locaties krijgt bijzondere aandacht in het SLA. De SLA-werkgroep gevoelige bestemmingen heeft onlangs een eerste advies over hooggevoelige groepen uitgebracht. Dit advies gaat uit van twee basisprincipes:

1. Geen nieuwe gevoelige functies (of >10% uitbreiding ervan) op plaatsen waar grenswaarden of omgevingswaarden (dreigen te) worden overschreden.
2. Voor overige situaties zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij het motto: De meest gevoelige groep op de minst vervuilde plek.

Uitgangspunt 1 sluit aan bij het doel van het huidige Besluit gevoelige bestemmingen. Het advies aan SLA-deelnemers is om op plekken met (dreigende) normoverschrijding geen gevoelige functies te realiseren of (substantieel) uit te breiden.

Gevoelige functies zijn plaatsen waar personen met een verhoogde gevoeligheid voor luchtvervuiling ('hooggevoeligen') relatief lange tijd verblijven. Het gaat vooral om kinderen, ouderen en mensen met een zwakke gezondheid. Bij uitgangspunt 1 gaat het om de volgende bestemmingen:

1. Verpleeg-, verzorgings- en bejaardentehuizen
2. Basisschool
3. Voortgezet onderwijs

² Het besluit zegt dat een toename van het aantal gevoelige personen niet is toegestaan.

4. Kinderopvang: kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang en gastouderopvang
5. Woningen
6. Optioneel: overige functies waar significante blootstelling plaatsvindt

Het Besluit gevoelige bestemmingen heeft betrekking op de eerste vier categorieën en noemt woningen en overige functies niet. Toch ligt het in de rede om woningen ook als gevoelig aan te merken, omdat kinderen en ouderen daar lang verblijven.

Dit uitgangspunt betekent dus dat gemeenten geen nieuwe woonfuncties mogelijk maken op plekken waar de grenswaarden (vanaf 2023: omgevingswaarden) voor NO₂ of PM₁₀ (dreigen te) worden overschreden. Met als doel om toekomstige bewoners te beschermen tegen luchtvervuiling, maar ook om nieuwe knelpunten te voorkómen.

Uitgangspunt 2 (meest gevoelige groep op de minst vervuilde plek) is een logische als het gaat om de bescherming van de gezondheid van de meest kwetsbaren. Dit is vooral een vraagstuk van de ruimtelijke ordening: waar wil je dat bepaalde functies wel of niet komen? Dit uitgangspunt zal in het advies, dat in het najaar verschijnt, verder worden uitgewerkt.

Een belangrijk onderdeel van het gevoelige bestemmingenbeleid betreft de blootstelling aan emissies van wegverkeer. In het kader van het SLA is een onderzoek gestart waarin de vraag zal worden beantwoord of de minimale afstanden tot snelwegen en drukke wegen nog actueel zijn. En zo nee, of er een beter alternatief is. Ook zullen daarin de definities van gevoelige groepen en gevoelige functies/bestemmingen worden geactualiseerd. Het doel van dit onderzoek is om te komen tot wetenschappelijk onderbouwde aanbevelingen voor het gevoelige bestemmingenbeleid. De resultaten worden in het derde kwartaal van 2022 verwacht. Daarna zal de SLA-werkgroep een advies formuleren.

7. Advisering door de GGD

De GGD Gelderland-Midden is toezichthouder kinderopvang voor de gemeenten in de regio. Vanuit die rol neemt zij sinds 2020 de gezondheidsrisico's door luchtverontreiniging ook nadrukkelijker mee in de beoordeling van aanvragen voor nieuwe locaties kinderopvang. Voor de toetsing maakt de GGD gebruik van landelijke GGD/RIVM-richtlijnen, waarin afstandscriteria zijn vastgesteld op basis van wetenschappelijk onderzoek. De afstanden die de GGD hanteert voor snelwegen en drukke wegen komen overeen met die uit het Besluit gevoelige bestemmingen. De GGD hanteert ook afstanden voor veehouderijen. In het Bestuurlijk Overleg Publieke Gezondheid van 10 juni is hierover afgesproken dat er voor de beoordeling t.a.v. veehouderijen en pluimveehouderijen nog maatwerk wordt uitgewerkt door de GGD en ODDV. Hierdoor kan het zijn dat er in de toekomst minder locaties een negatief advies krijgen. Alleen voor geitenhouderijen is al afgesproken een andere afstand te hanteren: 500 meter in plaats van 2 kilometer. Een afstand van 2 kilometer vanaf een geitenhouderij zou betekenen dat er in een zeer groot deel van Barneveld geen plaats is voor een gevoelige bestemming als een kinderopvanglocatie.

Het strikt hanteren van de huidige afstandsnormen heeft tot gevolg dat grote delen van de gemeente Barneveld een negatief advies voor registratie kinderopvang ontvangen van de GGD.

De GGD geeft een advies, het is aan de gemeente om dat advies al dan niet te volgen. Het niet volgen van het advies vereist uiteraard een gedegen motivering. Die motivering bestaat

uit het meewegen van andere maatschappelijke belangen of omstandigheden. Het is hiervoor van noodzakelijk om te komen tot aanvullend lokaal beleid.

8. Toepassing van het gevoelige bestemmingenbeleid kinderopvang in Barneveld

Barneveld heeft geen beleid vastgesteld ten aanzien van gevoelige groepen. Als het gaat om gevoelige functies in de buurt van (snel)wegen en veehouderijen, dan vraagt de gemeente advies aan de GGD. Als het gaat om een kinderopvanglocatie, dan vragen wij advies aan

De GGD adviseert de gemeente, het is aan de gemeente om het advies al dan niet te volgen. Het afwijken van het advies moet uiteraard wel goed worden gemotiveerd. Hierbij moet worden bedacht dat de luchtkwaliteit in Barneveld overal voldoet aan de Europese normen en zelfs op veel plaatsen, behalve voor ultrafijn stof (PM_{2,5}), aan de oude WHO-advieswaarden.

Deze notitie richt zich alleen op de gevallen waarin de GGD op basis van de luchtkwaliteit een negatief advies heeft gegeven over een locatie, maar wel wordt voldaan aan de eisen van de WKO.

Barneveld hanteert de volgende uitgangspunten voor gastouders en kinderopvanglocaties voor de luchtkwaliteit:

1. Gastouderopvang is binnen de bebouwde kom overal toegestaan waar planologisch de functie 'wonen' geldt

Een gastouderopvang is kleinschalige opvang van maximaal 6 kinderen per dagdeel bij de gastouder thuis of bij de ouder(s) van de kinderen thuis). Dat hoeven niet de hele week dezelfde kinderen te zijn.

Gastouderopvang vindt plaats in de woning van de gastouder of bij de kinderen thuis. Vanuit het beginsel van een goede ruimtelijke ordening geldt voor woningen dat er sprake moet zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Dit heeft tot gevolg dat overal waar planologisch de functie 'wonen' is toegestaan, er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, ook voor gevoelige groepen. Dit maakt dat wij geen belemmeringen opleggen aan de gastouderopvang op locaties waar de bestemming 'wonen' geldt.

2. Voor een kinderdagopvang volgen we het principe van de meeste gevoelige groepen op de minst vervuilde locatie. In de praktijk betekent dat we de afstandscriteria van de GGD in acht nemen. Alleen als dat leidt tot een maatschappelijk ongewenste situatie, bijvoorbeeld dat erin een kern geen kinderopvang mogelijk is, wijken de daarvan af. Dat doen we alleen als de luchtkwaliteit ter plaatse beter is dan het gemiddelde van de directe omgeving.

Deze regel voor kinderopvang passen we alleen toe als er behoefte is aan een opvanglocatie op een bepaalde plek en er geen geschikte locatie beschikbaar is die voldoet aan de afstandscriteria van de GGD. De motivatie voor deze regel is dat de kinderen die worden opgevangen uit de betreffende kern of omgeving komen en dus op het kinderdagverblijf aan dezelfde gemiddelde luchtkwaliteit worden blootgesteld als in de eigen omgeving. Er is dan geen kans op extra gezondheidsschade.

3. Voor kinderopvanglocaties in het buitengebied hanteren we het maatwerk

In het voorjaar van 2021 zijn er afspraken gemaakt met de GGD over de beoordeling van kinderopvanglocaties nabij veehouderijen. Daar is afgesproken dat voor geitenhouderijen de afstand van 2 kilometer wordt verlaagd naar 500 meter en dat bij veehouderijen maatwerk kan worden toegepast. We gaan er vanuit dat de GGD deze maatwerkafspraken toepast bij haar advisering.

Indien een kinderopvang, zowel gastouderopvang als een kinderdagverblijf, zich wil vestigen binnen de standaardafstanden die de GGD hanteert voor veehouderijen, dan nemen we een beslissing op basis van een berekening van de concentraties ter plaatse van de beoogde kinderopvang. Zijn deze lager dan de WHO-advieswaarden, dan staan we de kinderopvang toe. Zijn deze hoger dan de WHO-advieswaarden, dan vergelijken de berekende concentraties bij de beoogde kinderopvang met de gemiddelde concentraties in de omgeving van deze kinderopvang. Zijn de concentraties bij de beoogde kinderopvang hoger dan het gemiddelde in de omgeving, dan staan we de kinderopvang niet toe. Zijn deze lager, dan is de luchtkwaliteit geen reden om de kinderopvang af te wijzen. Het gemiddelde bepalen we in een straal van 2 kilometer rondom de beoogde kinderopvanglocatie.

De gedachte achter deze aanpak is dat als wordt voldaan aan de WHO-advieswaarden, kwetsbare groepen afdoende zijn beschermd. Zijn ze hoger dan de WHO-advieswaarden maar levert de luchtkwaliteit bij de kinderopvanglocatie geen extra blootstelling op ten opzichte van de thuissituatie, dan zal er geen extra gezondheidsschade optreden. Echter, omdat niet vaststaat waar de kinderen vandaan komen, toetsen we aan de gemiddelde luchtkwaliteit in de omgeving. Hierbij gaan we er vanuit dat de kinderen uit de omgeving van de beoogde kinderopvanglocatie afkomstig zijn.

8. Resume

Barneveld hanteert als beleid dat de voor luchtverontreiniging meest gevoelige groepen op de minst vervuilde plekken worden gesitueerd. Dat betekent dat voorzieningen voor ouderen, zieken en kinderen op de schonere plekken in de gemeente worden geplaatst. De adviesafstanden van de GGD ten aanzien van veehouderijen en drukke wegen gelden hierbij als uitgangspunt.

Als het gaat om gastouderopvang dan geldt dat deze plaatsvindt in de woning van de gastouder of van de op te vangen kinderen. Deze locaties zijn gesitueerd op plaatsen waar de bestemming "wonen" geldt. Bij het bepalen van een bestemming geldt het beginsel van een goede ruimtelijke ordening, dat wil zeggen dat bij het toelaten van deze bestemming is getoetst of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Dat geldt ook voor de daar aanwezige kwetsbare groepen. Voor veehouderijen hanteren we afstanden zoals de GGD die adviseert. In gevallen dat dat niet past, dan is maatwerk mogelijk.