

onderzoeksopzet aanpak luchtkwaliteit G4

september 2010

1 inleiding

1-1 aanleiding

Luchtvervuiling bedreigt de gezondheid van burgers en de leefbaarheid van delen van gemeenten. De gemeenten voeren in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL) beleid om de luchtkwaliteit te verbeteren. In het luchtkwaliteitbeleid staan de normen van de Europese Unie voor de uitstoot van fijn stof en stikstofdioxide centraal. Op 1 augustus 2009 is het NSL in werking getreden (zie bijlage 1 voor uitleg over het NSL). In de periode daarvoor hebben de gemeenten maatregelenpakketten vastgesteld.

De maatregelenpakketten, gericht op het oplossen van de knelpunten en het verbeteren van de luchtkwaliteit, worden enerzijds gelegitimeerd met verwijzing naar de gezondheid van burgers. Anderzijds wordt gesteld dat de maatregelen nodig zijn om de ruimtelijke en economische ontwikkelingen mogelijk te maken en/of om de stad bereikbaar te houden. In de G4-steden zijn er diverse knelpunten: plekken waar de EU-normen voor luchtkwaliteit, zonder aanvullende maatregelen ten opzichte van het rijksbeleid, worden overschreden in 2011 (fijn stof) respectievelijk 2015 (stikstofdioxide). Op de politiek-bestuurlijke agenda van de gemeenten speelt luchtkwaliteit een méér (bijvoorbeeld in Utrecht, waar het college van B en W in 2009 viel over het luchtkwaliteitbeleid, en in Amsterdam en Rotterdam, waar luchtkwaliteit één van de speerpunten was in het Programma-akkoord, respectievelijk Collegeakkoord 2006-2010) of een minder grote rol (bijvoorbeeld in Den Haag).

De Algemene Rekenkamer constateerde in maart 2009 dat het Nederlandse luchtkwaliteitbeleid langzaam op gang is gekomen en stelt dat de mate waarin het nationale luchtkwaliteitbeleid succes heeft, mede afhangt van hoe er op lokaal niveau invulling aan wordt gegeven.¹

De rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht starten in 2010 een gezamenlijk onderzoek naar de lokale aanpak van luchtvervuiling door (weg)verkeer. De gezondheidsrisico's en het belang van gericht beleid op lokaal niveau vormen voor de rekenkamers de belangrijkste aanleidingen voor het onderzoek.

Het onderzoek is het eerste samenwerkingsproject tussen de deelnemende rekenkamers en daarom een bijzonder project. De samenwerking biedt inhoudelijke toegevoegde waarde, bijvoorbeeld een vergelijking van bevindingen, die is gebaseerd op een onderling afgestemde onderzoeksaanpak. Daarnaast biedt dit project ook de mogelijkheid voor de rekenkamers om te leren van elkaars werkwijze.

1-2 leeswijzer opzet

In de volgende paragraaf van deze onderzoeksopzet wordt het luchtkwaliteitbeleid van Rotterdam beschreven. Daarbij is ook aandacht voor de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling op dit terrein en voor enige feiten en kerncijfers. In paragraaf 3 wordt de probleemstelling in de vorm van doel- en vraagstelling en deelvragen toegelicht. In paragraaf 4 staat de afbakening van het onderzoek. Een

¹ Algemene Rekenkamer, 'Milieueffecten wegverkeer. Haalbaarheid van de beleidsdoelstellingen voor een schoon, zuinig en stil wegverkeer', 2009.

indicatie van de normen wordt gegeven in paragraaf 5. In paragraaf 6 wordt de algemene onderzoeks aanpak kort beschreven evenals de gevalstudies. De onderzoeksopzet eindigt met een korte paragraaf over de planning en organisatie van het onderzoek.

2 luchtkwaliteitbeleid

2-1 luchtkwaliteitbeleid gemeente Rotterdam

Rotterdamse Aanpak Luchtkwaliteit

De luchtkwaliteit is van groot belang voor de gemeente Rotterdam en haar inwoners. Het staat immers aan de basis van een goed en gezond leefklimaat. Dit is zowel voor Rotterdammers zelf, als voor mensen die hier werken en de stad bezoeken van enorm belang. De aantrekkingskracht van de stad mag niet inboeten door een slechte luchtkwaliteit.

Aan de andere kant mag de luchtkwaliteit de economische groei in de Rotterdamse haven en industrie niet in de weg staan. De economische en ruimtelijke ambities van de stad moeten samen kunnen gaan met het realiseren en behouden van een gezond leefklimaat. Daarom zet Rotterdam sinds 2005 in op maatregelen die de luchtkwaliteit op peil houden. Dit doet en kan zij niet alleen; een slechte luchtkwaliteit beperkt zich immers niet tot de gemeentegrenzen. Samen met de regio werkt de gemeente aan het verbeteren van de luchtkwaliteit en het behalen van de normen die de Europese Unie heeft gesteld. Sinds 1 augustus 2009 doet zij dit in het kader van het NSL.

Het beleid van de gemeente Rotterdam is vastgelegd in het actieplan 'Rotterdamse Aanpak Luchtkwaliteit' van 1 november 2005 (hierna: RAL 2005). Deze aanpak heeft twee doelstellingen:

1. Minimaal geen verslechtering en inzetten op verbetering van de luchtkwaliteit;
2. Ruimte scheppen voor (stedelijke) ontwikkeling: wetgeving, normering en maatregelenpakket zodanig inrichten, dat de stad zich zowel economisch als ruimtelijk verder kan blijven ontwikkelen.²

In het verlengde van deze doelstellingen heeft het gemeentebestuur een aantal maatregelen vastgesteld. Het zijn vooral maatregelen die op een relatief korte termijn kunnen worden ingevoerd en waar de gemeente zelf de verantwoordelijkheid voor kan nemen. De belangrijkste betreffen het realiseren van een schoner wegverkeer, omdat daar volgens het RAL 2005 in Rotterdam het meeste effect van te verwachten is. Een groot deel van de vervuiling op leefniveau wordt veroorzaakt door het (goederen)verkeer en het verkeer in en rond de stad neemt toe. Dit betreft met name het zware goederenvervoer door aanleg van de Tweede Maasvlakte. De desbetreffende maatregelen zijn bijvoorbeeld een schoon gemeentelijk wagenpark, milieuzonering en het realiseren van groene golven.

² Actieplan 'Rotterdamse Aanpak Luchtkwaliteit', 1 november 2005, p. 4.

Naast het treffen van concrete maatregelen die direct effect op de luchtkwaliteit hebben, zet de gemeente ook in op maatregelen die een voorbeeldwerking hebben. Met deze maatregelen wordt kennisinnovatie, bewustwording en gedragsverandering gestimuleerd. Zo wordt beoogd initiatieven van burgers en bedrijven en onderzoek naar nieuwe technologieën te ondersteunen.

Actualisatie RAL

In mei 2007 is het RAL 2005 geactualiseerd in de notitie 'Actualisatie Actieprogramma Rotterdamse Aanpak Luchtkwaliteit 2007-2010' (hierna: RAL 2007). Daarbij heeft een integratie met het 'Regionale Actieprogramma Luchtkwaliteit Rijnmond' (hierna: RAP) plaatsgevonden. Er is nu één gecombineerd maatregelenpakket, het RAL/RAP. Hoewel beide actieprogramma's apart van elkaar zijn opgesteld, blijven de doelen van het Rotterdamse luchtkwaliteitbeleid hetzelfde. De actualisatie betreft vooral een versnelling en verdere concretisering van het bestaande beleid. In het RAL 2007 staan daarvoor twee redenen genoemd.

De eerste reden is dat uit de rapportage luchtkwaliteit over het jaar 2005³ blijkt dat Rotterdam 'grote moeite heeft en zal hebben' om aan de grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide te voldoen. Zelfs als alle maatregelen uit het RAL 2007 en andere nationale en internationale maatregelen zijn uitgevoerd, blijven er volgens de rapportage knelpunten bestaan. De eerste resultaten van het RAP/RAL worden verantwoord in de jaarrapportage RAP/RAL 2008.⁴ Uit de jaarrapportage blijkt dat er sinds mei 2007 verschillende nieuwe maatregelen zijn toegevoegd en (deels) uitgevoerd zijn.

De tweede reden voor de actualisering is dat het voormalige college in zijn collegeprogramma voor 2006-2010 doelstellingen voor luchtkwaliteit heeft opgenomen. Daarvoor heeft het ook extra middelen beschikbaar gesteld. De collegedoelen zijn:

1. Schoon gemeentelijk wagenpark: in 2010 bestaat minimaal 75% van het gemeentelijk wagenpark uit schone voertuigen.
2. Met ingang van 2010 zijn bij alle maatregelen in het kader van de benchmark 'de Tien voor Lucht'⁵ concrete projecten uitgevoerd.⁶
3. Bevorderen autobereikbaarheid binnenstad: een gemiddelde rijsnelheid van minimaal 25 km per uur op alle hoofdinvalswegen in beide richtingen, behalve daar waar de aansluiting op de rijkswegen dit onmogelijk maakt.
4. Bevorderen P&R: het uitbreiden van parkeerplaatsen voor Parkeer & Reis en het verhogen van het gebruik van de P&R-voorzieningen.⁷

³ 'Rapportage Luchtkwaliteit 2005', gemeente Rotterdam en DCMR, januari 2007.

⁴ 'Jaarrapportage RAP/RAL 2008', dienst Gemeentewerken en Stadsregio Rotterdam, juni 2009.

⁵ De maatregelen uit de 'Tien voor Lucht' zijn:

1. Zorg voor roetfilters op alle personen, bestel, vrachtauto's en bussen.
2. Verlaag de maximum snelheid naar 80 km/uur bij steden.
3. Weer de meest vervuilende vrachtauto's uit de stad.
4. Stuur met prijsbeleid: km-heffing, tolheffing in steden en gedifferentieerde parkeertarieven.
5. Stimuleer schone scheepvaart via subsidies, haventarieven en walstroom.
6. Investeer in fietsvriendelijke steden.
7. Schaf schone bussen en een schoon wagenpark aan.
8. Voer langzaam Rijden Gaat Sneller (Largas) in.
9. Investeer in de vergunningverlening en handhaving voor de industrie.
10. Toets plannen op luchtkwaliteit en bescherm kwetsbare groepen.

⁶ 'Nieuw Definitieboek Collegeresultaten 2006-2010', september 2008, p. 96. Het oorspronkelijke doel was: 'gedurende deze collegeperiode wordt Rotterdam bij de aanpak van de luchtkwaliteitsproblematiek steeds als 'topper' aangeduid in de ranglijst van Stichting Natuur en Milieu.' Bron: collegeprogramma 2006-2010 'De stad van aanpakken – voor een Rotterdams resultaat', p. 25.

⁷ 'Nieuw Definitieboek Collegeresultaten 2006-2010', september 2008, p. 97 – 105.

Met het opnemen in zijn programma van specifieke doelen in het kader van luchtkwaliteit, is dit onderwerp als bestuurlijke prioriteit heeft aangemerkt. De collegedoelstellingen dekken ook nagenoeg alle maatregelen die worden genomen in het kader van de luchtkwaliteit.

realisatie collegedoelstellingen luchtkwaliteit

Uit de eindverantwoording van het college van januari 2010 blijkt dat de doelstelling ten aanzien van een schoon gemeentelijk wagenpark is gehaald. De doelstelling met betrekking tot de 'Tien voor Lucht'-projecten is bijna gerealiseerd: er zijn op negen van de tien maatregelen van de 'Tien voor Lucht' projecten uitgevoerd. Het bevorderen van de autobereikbaarheid is niet gerealiseerd op twee van de zeven hoofdinvalswegen; wél zijn op alle wegen groene golven gerealiseerd. De doelstelling om P&R te bevorderen is deels gerealiseerd: er zijn te weinig plekken bij gekomen, maar de beoogde stijging van de bezettingsgraad is wel behaald.⁸

De juistheid van de verantwoording van het college is jaarlijks onderwerp van onderzoek van de rekenkamer.⁹ De eerder gerapporteerde bevindingen dienen als basis dienen voor het nader onderzoeken van de gerealiseerde resultaten. Daarbij kunnen vragen gesteld worden zoals: 'waarom is een resultaat van een maatregel wel of niet gehaald?' en 'welke (mogelijke) invloed heeft het (niet) halen van resultaten gehad op de luchtkwaliteit?'.

coalitieakkoord Rotterdam 2010-2014, 'Ruimte voor talent en ondernemen'

Het nieuwe college wil een programma duurzaamheid en innovatie ontwikkelen, zodat duurzaamheid een katalysator wordt voor de Rotterdamse economie. Doelstellingen van het Rotterdam Climate Initiative (RCI) op het gebied van luchtkwaliteit moeten worden vertaald in concrete maatregelen in het programma.

Ook bereikbaarheid heeft prioriteit in het coalitieakkoord en de luchtkwaliteit wordt daar nadrukkelijk bij genoemd. Grote infrastructurele projecten (zoals verbreding A15 en aanleg A4) moeten aansluiten bij de nationale normen voor luchtkwaliteit. Ook de ondertunneling van de 's Gravendijkwal wordt in het kader van de bereikbaarheid expliciet genoemd. Uit het luchtkwaliteitbeleid weten we dat ondertunneling één van de maatregelen is om de (directe) luchtkwaliteit te verbeteren.

2-2 berekening en meting van luchtkwaliteit

Er zijn verschillende bronnen die luchtverontreiniging veroorzaken. Deze kunnen van lokale, regionale, landelijke en zelfs internationale aard zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wegverkeer, industrie en scheepvaart. Emissies zijn de uitstoot van verschillende schadelijke stoffen door deze bronnen. Emissies zeggen dus vooral iets over wat waar uitgestoten wordt. De hoeveelheid aanwezige schadelijke stoffen in de lucht wordt aangeduid met het begrip concentratie. Voor Rotterdam zijn de concentraties opgebouwd uit drie lagen:

- de regionale achtergrondconcentratie: dit is luchtverontreiniging van bronnen, bijvoorbeeld industrie, op grote afstand;

⁸ 'Eindverantwoording Collegeprogramma 2006-2010', januari 2010, p. 31 en 47.

⁹ Dit betreft de serie rapporten 'Resultaten Tellen – realisatie collegeprogramma 2006-2010'. De afsluitende rapportage 'Resultaten geteld' is gepubliceerd in januari 2010. De rekenkamer verschilde over de verantwoorde resultaten van de 'luchtkwaliteitdoelen' niet van mening met het college.

- de stedelijke achtergrondconcentratie: dit is luchtverontreiniging veroorzaakt door alle bronnen in de stad;
- de bijdrage van de weg: dit is luchtverontreiniging veroorzaakt door de hoeveelheid en samenstelling van passerend verkeer.¹⁰

De luchtkwaliteit wordt op verschillende plaatsen gemeten en op basis van vele variabelen berekend. De gegevens over de luchtkwaliteit in Nederland en zo ook Rotterdam zijn met name gebaseerd op berekeningen. Metingen van de luchtkwaliteit worden vooral gebruikt voor het toetsen en ijken van de rekenmodellen.

Reken- en meetmethodes voor de luchtkwaliteit zijn wettelijk bepaald en dus voor heel Nederland hetzelfde. Het belangrijkste rekenmodel is dat wat gehanteerd wordt in het kader van het NSL, namelijk de zogenoemde saneringstool.¹¹

De saneringstool is een instrument waarmee concentraties van stoffen kunnen worden berekend voor heel Nederland. Met de saneringstool kan worden nagegaan waar grenswaardeoverschrijdingen (overschrijdingen van Europese normen) te verwachten zijn. Ook kan het ondersteunen bij het bepalen van de effecten van maatregelen. De saneringstool is speciaal voor het NSL ontwikkeld.¹² Zij laat uiteindelijk zien hoe hoog de concentraties luchtverontreiniging (stikstofdioxide en fijn stof) in Nederland zullen zijn, nadat de nationale en lokale maatregelen uit het NSL zijn getroffen. Op basis van de saneringstool wordt dus bepaald of tijdig aan de Europese grenswaarden wordt voldaan.¹³ De plekken waar nog wel grenswaardeoverschrijdingen zijn ná uitvoering van alle maatregelen worden de regionale restopgave ofwel saneringsopgave genoemd. Dit zijn knelpunten waar extra op moet worden ingezet om de grenswaarden te halen.¹⁴

De data en variabelen die in de saneringstool worden ingevoerd zijn aan verandering onderhevig, zoals veranderingen in verkeersstromen of veranderingen in landelijk bepaalde achtergrondconcentraties. Dat betekent dat er jaarlijks ook een andere saneringsopgave kan zijn. Voor Rotterdam geldt dat er op basis van de saneringstool voor 2009 geen knelpunten meer waren. De verwachting is echter dat er voor 2010, onder andere door hogere achtergrondconcentraties, weer nieuwe knelpunten uit de saneringstool komen. Dit komt onder andere door nieuwe (hogere) achtergrondconcentraties die vooral worden veroorzaakt door tegenvallende resultaten van de ingestelde milieuzonering.¹⁵ De nieuwe knelpunten uit de saneringsopgave worden in oktober 2010 openbaar gemaakt. Mede naar aanleiding van de extra saneringsopgave wordt het RAL hergeijkt. Deze herijking is er nog niet.

¹⁰ 'Rotterdamse Aanpak Luchtkwaliteit', 1 november 2005, p. 7-9.

¹¹ www.saneringstool.nl

¹² NSL, p. 27-30.

¹³ www.saneringstool.nl

¹⁴ NSL, p. 12.

¹⁵ Oriënterend gesprek met ambtenaren dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting en Gemeentewerken, 27 mei 2010.

2-3 taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het luchtkwaliteitbeleid is sinds de opstelling van het RAL 2005 als volgt:

- 2002 – 2006: wethouder dhr. W. van Sluis;
- 2007 – 2009: wethouder dhr. M. Harbers;
- 2009 – 2010: wethouder dhr. R. Grashoff;
- vanaf 2010: wethouder mevr. A.C. van Huffelen.

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het luchtkwaliteitbeleid is verdeeld over twee gemeentelijke diensten. De dienst Stedenbouw en Volkhuysvesting (dS+V) is verantwoordelijk voor de opstelling van het beleid. Voor de uitvoering van het beleid is de dienst Gemeentewerken (GW) verantwoordelijk, in het bijzonder de afdeling Coördinatie Milieutaken Rotterdam (CMR). Bij het CMR worden ook de financiën luchtkwaliteit beheerd en de verantwoordingsrapportages RAP/RAL gemaakt. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van maatregelen in het kader van verkeer en vervoer ligt bij dS+V.

De regionale Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) doet in opdracht van de gemeente Rotterdam de technische ondersteuning in het kader van het NSL. De DCMR heeft in dat kader een adviserende rol gehad bij het opstellen van het RAP/RAL en rekent (mogelijke) maatregelen door. Bovendien wordt de luchtkwaliteit al langer door de DCMR berekend en gemeten. De resultaten hiervan staan in de 'Rapportages Luchtkwaliteit'.¹⁶

2-4 financiën

In de periode 2006-2009 was € 25 miljoen beschikbaar, waarvan € 5 miljoen rijksbijdrage en € 20 miljoen eigen middelen. Hiervan is € 22 miljoen reeds besteed en € 3 miljoen bestemd. Voor de periode 2010-2014 heeft het rijk voor Rotterdam € 33,4 miljoen ter beschikking gesteld. Hier staan geen eigen Rotterdamse middelen tegenover, omdat de gemeente met de € 20 miljoen al aan haar cofinancieringsverplichting heeft voldaan.¹⁷

3 probleemstelling

3-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

een oordeel te geven over de mate waarin de lokale aanpak luchtkwaliteit tot uitvoering is gekomen en beoogde resultaten zijn gerealiseerd.

Door de gezamenlijke vergelijkende aanpak van het onderzoek (een benchmark) door de rekenkamers van de G4-steden kunnen we goede en slechte praktijken onder de aandacht brengen. Op basis daarvan kunnen de desbetreffende rekenkamers aanbevelingen doen om het lokale beleid en de uitvoering van de maatregelen binnen hun gemeente te verbeteren.

¹⁶ De rapportages luchtkwaliteit (Gemeente Rotterdam, DCMR Milieudienst Rijnmond) zijn gemaakt voor de jaren 2006 en 2007 als verantwoording in het kader van het Besluit Luchtkwaliteit 2005.

¹⁷ 'Jaarrapportage RAP/RAL 2009', brief B en W aan raad, 7 september 2010.

3-2 vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre komt de lokale aanpak luchtkwaliteit volgens planning tot uitvoering, leidt dit tot de beoogde resultaten en wat zijn daarbij de succes- en faalfactoren?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in drie deelvragen. Deze drie deelvragen van het onderzoek worden voor de betreffende gemeenten beantwoord en op basis daarvan vindt een vergelijking plaats tussen de gemeenten (benchmark). De deelvragen luiden als volgt:

1. Wat zijn de maatregelen en beoogde resultaten gericht op het verbeteren van de luchtkwaliteit, zijn deze goed onderbouwd en samenhangend en wordt de raad hierover voldoende geïnformeerd?
2. In hoeverre:
 - komen belangrijkste maatregelen volgens planning tot uitvoering;
 - stelt de gemeente op juiste wijze vast of de maatregelen tot het beoogde resultaat leiden
 - worden beoogde resultaten gerealiseerd;
 - worden de maatregelen naar aanleiding van nieuwe inzichten en bereikte resultaten bijgesteld
 - en wordt de raad over bovenstaande aspecten voldoende geïnformeerd?
3. Wat zijn succes- en faalfactoren bij de uitvoering en het bereiken van de beoogde resultaten van de maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit?

toelichting

Met de 'lokale aanpak' bedoelen wij de maatregelen die zijn vastgesteld door de gemeenteraden van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

Met 'volgens planning tot uitvoering' bedoelen we de planning die op lokaal niveau is vastgesteld. De lokale planning is als het goed is gerelateerd is aan de termijnen die door de Europese Commissie zijn vastgesteld voor de naleving van de luchtkwaliteitsnormen door Nederland.

Met 'beoogde resultaten' kan het gaan om de effecten van de beoogde maatregelen in termen van ter verbetering van de luchtkwaliteit. Bijvoorbeeld met de instelling van een milieuzone wordt een XX vermindering in uitstoot van koolstofdioxide en fijn stof nagestreefd. Onder 'resultaten' worden ook verstaan prestaties en daar direct uit voortvloeiende effecten, die op hun beurt bij zullen dragen aan de gewenste verbetering in de luchtkwaliteit. Zo is de daadwerkelijke instelling van een milieuzone voor vrachtwagens een resultaat van het beleid, alsook het verminderde aantal kilometers dat door vrachtwagens binnen deze zone wordt gereden.

Met 'succes- en faalfactoren' bedoelen wij interne en externe factoren die van invloed zijn op de uitvoering van de maatregelen en de mate waarin naar verwachting de luchtkwaliteit verbetert door de lokale maatregelenpakketten. Wij onderscheiden in het onderzoek succes- en faalfactoren op de volgende terreinen:

- In de onderbouwing van de maatregelenpakketten. Een voorwaarde voor een effectief maatregelenpakket vormt een realistische en samenhangende aanpak en voldoende middelen en bevoegdheden voor de uitvoering van de maatregelen.

- In de uitvoering van de maatregelen. Daarbij kunnen zich allerlei kansen en belemmeringen voordoen, die al dan niet zijn voorzien en die al dan niet zijn te beïnvloeden. Wij gaan na hoe de gemeenten in de praktijk omgaan met kansen en belemmeringen.

Bijlage 2 bevat een nadere toelichting op de begrippen 'succes- en faalfactoren' en 'kansen en belemmeringen'.

4 afbakening

Het onderzoek richt zich op de doelen van het luchtkwaliteitsbeleid en de maatregelen die zijn getroffen om de luchtvervuiling te verminderen:

- wat betreft fijn stof en stikstofdioxide;
- wat betreft maatregelen uit het NSL en secundaire maatregelen die voor de gemeenten van politiek-bestuurlijk belang zijn;
- wat betreft knelpunten uit de saneringsopgave en knelpunten die voor de gemeenten van politiek-bestuurlijk belang zijn;
- in de periode 2007-2010;
- door de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

In het NSL is vastgelegd dat de NSL-regio's verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de lokale maatregelen (zie bijlage 1 voor een opsomming van de NSL-regio's). De regio's zijn verplicht deze maatregelen uit te voeren. Indien de maatregelen minder effect hebben dan verwacht, dan staan zij samen met het rijk voor de opgave het resterende probleem op te lossen. Het rijk en de NSL-regio's verwachten door de uitvoering van de maatregelen die zijn vastgelegd in het NSL binnen de derogatietermijnen (dat wil zeggen: de uiterste data voor Nederland om te voldoen aan de Europese normen voor luchtkwaliteit) aan de grenswaarden voor fijn stof (PM_{10}) en stikstofdioxide (NO_2) te voldoen. Voor PM_{10} heeft Nederland vrijstelling tot medio 2011 en voor NO_2 heeft Nederland uitstel tot begin 2015.

Daarnaast zijn er in de Europese richtlijn van 2008 voor het eerst normen geformuleerd voor zogenoemd extra fijn stof ($PM_{2,5}$) waaraan de EU-lidstaten in 2015 moeten voldoen.¹⁸ De EU heeft deze nieuwe normen voor fijn stof in de richtlijn opgenomen, omdat uit onderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie blijkt dat deze vorm het meest gevaarlijk is voor de gezondheid van de mens en het diepst doordringt in de longen.¹⁹ Daarnaast is fijn stof $PM_{2,5}$ meer het gevolg van menselijk handelen dan PM_{10} en daarmee in principe meer beïnvloedbaar dan PM_{10} .²⁰ Ondanks de huidige onzekerheden over de concentraties $PM_{2,5}$ gaat het rijk er in het NSL vooralsnog vanuit dat de huidige Europese, nationale en regionale maatregelen voor de periode 2010-2015 voldoende zijn om aan de norm voor $PM_{2,5}$ in 2015 te voldoen. Het rijk baseert zich hierbij op een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving.²¹

¹⁸ Voor 2020 gelden aangescherpte normen, die echter in 2013 nog door de EU kunnen worden herzien.

¹⁹ WHO, 'Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide: global update 2005: summary of risk assessment' 2006.

²⁰ Matthijssen, J. en H.M. ten Brink e.a., 'PM_{2,5} in the Netherlands. Consequences of the new European air quality standards', 2007.

²¹ 'Matthijssen, J., B. Jimmink, F. de Leeuw, W. Smeets, W., 'Attainability of PM_{2.5} air quality standards, situation for the Netherlands in a European context', 2009.

In dit onderzoek is gekozen voor de periode 2007-2010, omdat de wettelijke en inhoudelijke kaders voor het luchtkwaliteitbeleid sinds november 2007 veranderd zijn. Op 15 november 2007 is de Wet Luchtkwaliteit in werking getreden.²² Deze wet is een uitvloeisel van de – toen nog vast te stellen – nieuwe Europese richtlijn.²³ De invoering van deze nieuwe wet kan worden gezien als de aanlooperperiode naar het mogelijk maken van het halen van de nieuwe Europese normen en dus het NSL. In de periode daarvóór voerden gemeenten ‘los’ beleid. Voor de beleidscontext in de verschillende gemeenten zal er mogelijk verder terug worden gekeken. In Rotterdam is er bijvoorbeeld sinds 2005 een eigen luchtkwaliteitbeleid.

Het onderzoek richt zich niet op:

- De nationale maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren in de betrokken gemeenten (zoals o.a. de generieke maatregelen voor de sectoren Verkeer, Landbouw, Industrie en Schiphol). Het rijk is hiervoor verantwoordelijk.
- De ruimtelijke projecten in de betrokken gemeenten, die mogelijk negatieve effecten kunnen hebben op de luchtkwaliteit in de toekomst. We gaan in het onderzoek niet na of de ruimtelijke projecten als zodanig zijn omgeven met adequate analyses van de impact op de luchtkwaliteit. Wel gaan we na of in de probleemanalyse van de luchtkwaliteit rekening is gehouden met verwachte toekomstige (ruimtelijke) ontwikkelingen.

5 normen

Hieronder wordt voor de deelvragen afzonderlijk de normen gegeven. De genoemde normen zullen in de beginfase van het onderzoek worden uitgewerkt in criteria.

1. *Wat zijn de maatregelen en beoogde resultaten van de betrokken gemeenten gericht op het verbeteren van de luchtkwaliteit, zijn deze goed onderbouwd en samenhangend en wordt de raad hierover voldoende geïnformeerd?*

normen

- Aan het lokale luchtkwaliteitsbeleid ligt een adequate (probleem)analyse ten grondslag.
 - De maatregelen en beoogde resultaten zijn SMRT-C geformuleerd.
 - De raad is voldoende geïnformeerd over de probleemanalyse, selectie van maatregelen en beoogde resultaten van het beleid.
2. *In hoeverre:*
 - *komen belangrijkste maatregelen volgens planning tot uitvoering;*
 - *stelt de gemeente op juiste wijze vast of de maatregelen tot het beoogde resultaat leiden*
 - *worden beoogde resultaten gerealiseerd;*
 - *worden de maatregelen naar aanleiding van nieuwe inzichten en bereikte resultaten bijgesteld*

²² Formeel gaat het om een toevoeging van titel 5.2 aan de Wet Milieubeheer. Deze wet vervangt het besluit Luchtkwaliteit 2005.

²³ Europese richtlijn Luchtkwaliteit 2008, inwerkingtreding 11 juni 2008.

- en wordt de raad over bovenstaande aspecten voldoende geïnformeerd?

normen

- Er is een deugdelijk uitvoeringsplan opgesteld.
- De maatregelen worden volgens planning uitgevoerd of het is redelijkerwijs te verwachten dat ze volgens planning uitgevoerd zullen worden.
- De gemeente stelt maatregelen indien nodig tijdig bij.
- De gemeenten stellen op juiste wijze vast of de maatregelen tot het beoogde resultaat leidt.
- De uitvoering van de maatregelen is doeltreffend.
- De raad wordt voldoende geïnformeerd over de tijdige uitvoering van de maatregelen en de behaalde resultaten.

3. Wat zijn succes- en faalfactoren bij de uitvoering en het bereiken van de beoogde resultaten van de maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit?

vergelijkend onderzoek

Vraag 3 wordt beantwoord aan de hand van een vergelijking tussen de G4. In die zin is de vraag beschrijvend van aard en biedt zij een verklaring voor eventuele verschillen en overeenkomsten. Er vindt dus geen beoordeling op basis van normen plaats.

6 onderzoeksaanpak

6-1 algemeen

documentenonderzoek

Er zullen verschillende documenten worden geraadpleegd. Hierbij valt te denken aan:

- relevante verslagen van raad, commissies, college;
- relevante verslagen van ambtelijk overleg;
- beleidsdocumenten waaronder het RAL 2005, het RAP/RAL 2007 en het NSL;
- documentatie over het beleid en de uitvoering daarvan, zoals uitvoeringsprogramma's, overeenkomsten met derde partijen, subsidieovereenkomsten, financiële overzichten, voortgangsrapportages en planningsdocumenten;
- vakliteratuur en onderzoeksrapporten;
- relevante wet- en regelgeving zoals de Wet Luchtkwaliteit, Europese Richtlijn Luchtkwaliteit, de NSL-subsidieregeling en regelingen over meet- en berekenmethoden;
- rapportages over de luchtkwaliteit zoals verantwoordingsrapportages in het kader van het NSL, jaarrapportages RAP/RAL en rapportages van de DCMR.

interviews

Het ligt in de verwachting dat worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijk wethouder;
- directeur van dS+V en GW;
- ambtenaren van dS+V, GW en Bestuursdienst betrokken bij beleid en uitvoering;
- deskundigen bij DCMR, VROM en eventueel andere kennisinstituten;
- betrokken ambtenaren bij deelgemeenten;

- eventueel andere partijen, betrokken bij de uitvoering van maatregelen en/of knelpunten (zoals het Havenbedrijf of de RET).

bepalen succes- en faalfactoren

Om de succes- en faalfactoren voor deelvraag 3 te kunnen identificeren wordt een aantal aspecten die bij de uitvoering van de maatregelen een rol kunnen spelen nader bekeken. Dit betreft bijvoorbeeld:

- afhankelijkheid van andere partijen;
- beschikbaarheid van benodigde financiële middelen;
- verplichte procedures;
- politieke of ambtelijke prioriteiten.

6-2 gevalstudies

Het doel van de gevalstudies is beter zicht te krijgen op het oplossen van knelpunten en de werking van maatregelen. Hierbij zal specifiek gelet worden op de succes- en faalfactoren die een rol spelen in de uitvoering van de maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

Gevalstudie 1: lokale knelpunten

Op basis van het NSL is een knelpunt een plek waar overschrijding van de grenswaarden voor fijnstof (PM₁₀) en koolstofdioxide (NO₂) plaatsvindt. Het gaat dan om locaties waarvan de verwachting is – na uitvoering van alle maatregelen uit het NSL – dat in 2011 voor PM₁₀ en 2015 voor NO₂ niet voldaan zal worden aan de normen. Knelpunten worden op basis van de saneringstool van VROM berekend en jaarlijks teruggekoppeld aan de gemeenten. Deze locaties worden samen de ‘resterende saneringsopgave’ of ‘regionale restopgave’ genoemd.²⁴

Naast de juridisch gedefinieerde knelpunten uit de saneringsopgave van VROM kunnen er knelpunten worden onderscheiden die politiek-bestuurlijk van belang zijn. Dit zijn plekken in de stad waar de Europese normen, volgens de berekeningen, niet worden overschreden, maar die door de burgers en het gemeentebestuur wel als problematisch voor de gezondheid van burgers worden gezien. Kenmerken van deze politiek-bestuurlijke knelpunten zijn dat er (veelvuldig) over gedebatteerd is in de gemeenteraad en dat er bijvoorbeeld moties over zijn aangenomen.

Voor het onderzoek selecteren we een aantal knelpunten voor nader onderzoek. Vervolgens gaan wij na welke maatregelen uit het pakket van betekenis zijn voor het knelpunt, of deze zijn ingezet en of deze maatregelen het beoogde resultaat hebben.

Concreet, in gevalstudie 1 gaan we na:

- of de aanpak van het knelpunt adequaat onderbouwd is (probleemanalyse; onderzoeksvraag 1);
- of de aanpak volgens planning tot uitvoering komt en of het aannemelijk is dat het knelpunt wordt opgelost door de getroffen maatregelen (onderzoeksvraag 2);

²⁴ NSL, p. 12

- wat de resultaten van de aanpak van het knelpunt zijn en wat mogelijke (onbedoelde) neveneffecten zijn, bijvoorbeeld een verplaatsing van het probleem of onbereikbare stadsdelen (onderzoeksvraag 2);
- wat de succes- en faalfactoren bij de aanpak van het lokale knelpunt zijn (onderzoeksvraag 3).

In tabel 1 zijn de voor het onderzoek geselecteerde knelpunten in de gemeenten opgenomen.

Tabel 1 Gevalstudie lokaal knelpunt

Overheid	Lokale knelpunten geselecteerd voor het onderzoek
Amsterdam	Stadhouderskade en Jan van Galenstraat
Den Haag	Lekstraat (tunnelmond) en Laan Copes van Cattenburgh
Rotterdam	's-Gravendijkwal, Maasboulevard, Pleinweg en Weena
Utrecht	Weerdsingel/Oudenoord

Toelichting geselecteerde knelpunten Rotterdam

- 's-Gravendijkwal: dit is een politiek-bestuurlijk relevant knelpunt, omdat het al jaren regelmatig in de gemeenteraad besproken wordt. Het heeft nu ook een plek in het nieuwe coalitieakkoord gekregen. Daarnaast is de 's-Gravendijkwal in 2008 als hardnekkig knelpunt aangemerkt.²⁵
- Maasboulevard: aan deze hoofdvalsweg van de stad wonen relatief veel burgers (909) die blootgesteld worden aan luchtvervuiling.
- Pleinweg: bij deze hoofdverkeersweg op Rotterdam Zuid is sprake van de grootste blootstelling van luchtvervuiling aan inwoners (1546).²⁶
- Weena: dit is een knelpunt volgens de saneringsopgave NSL.

gevalstudie 2: maatregelen

Naast specifieke knelpunten selecteren we ook een aantal maatregelen om nader onder de loep te nemen. Selectiecriteria voor de keuze van de maatregelen zijn de volgende:

- een relatief grote verwachte impact op de luchtkwaliteit;
- bij voorkeur in alle gemeenten van de G4 getroffen, zodat een vergelijking mogelijk is;
- er is een spreiding over primaire en secundaire maatregelen.²⁷

Bij deze maatregelen onderzoeken we in welke mate de keuze ervoor is onderbouwd en of de maatregelen tot uitvoering zijn komen. Tevens kijken we bij de geselecteerde maatregelen naar:

²⁵ 'Dat lucht op! Naar schone lucht in Rijnmond 13 mei 2008', p. 3. Deze rapportage is door de gemeente in samenwerking met de Stadsregio opgesteld en levert basisinformatie voor het NSL.

²⁶ De gegevens over de blootstelling aan inwoners komt uit 'Rapportage luchtkwaliteit 2006, Gemeente Rotterdam' van de DCMR, oktober 2007.

²⁷ Met primaire maatregelen worden maatregelen bedoeld uit het NSL. Hiervoor geldt een uitvoeringsplicht. Met secundaire maatregelen worden maatregelen bedoeld die (nog) niet in het NSL staan.

- mogelijke (onbedoelde) neveneffecten van de maatregel, bijvoorbeeld een verplaatsing van het probleem of onbereikbare stadsdelen (onderzoeksvraag 2).
- de succes- en faalfactoren in de uitvoering
- het bereiken van de beoogde resultaten.

De keuze is gevallen op de volgende maatregelen die in de gehele G4 worden genomen:

- schoon openbaar vervoer;
- schoon eigen wagenpark.

Daarnaast voeren de afzonderlijke rekenkamers een verdiepende analyse uit van ook andere maatregelen. Deze zijn opgenomen in tabel 2.

Tabel 2 Gevalstudie maatregelen (naast het schoon openbaar vervoer en het eigen wagenpark)

Overheid	Maatregelen geselecteerd voor het onderzoek
Amsterdam	Plan Voorrang voor een Gezonde Stad en Actieplan Goederenvervoer
Den Haag	Milieuzonering, mogelijk aangevuld met het verkeerscirculatieplan
Rotterdam	Doorstroming verkeer (groene golf), milieuzonering, P+R voorzieningen, walstroomvoorzieningen.
Utrecht	Doorstroming verkeer, milieuzonering en bevoorrading binnen stad.

Toelichting geselecteerde maatregelen Rotterdam

De instelling van groene golven, milieuzonering en P+R voorzieningen zijn als maatregel geselecteerd, omdat zij een relatief grote te verwachten impact op luchtkwaliteit hebben. Ook worden zij allemaal genoemd in de collegedoelen. Walstroomvoorzieningen is als maatregel geselecteerd, omdat ook deze een relatief grote impact op de luchtkwaliteit kan hebben. Ook is het een tamelijk unieke maatregel, omdat zij zich richt op het Rotterdamse havengebied.

7 organisatie, planning en procedure van het onderzoek

7-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw drs. Shona Dickson
- mevrouw dr. ir. mr. Evelien van Rij
- de heer dr. Rolf Willemse

7-2 planning en procedure

De uitvoering van het onderzoek start na de zomer van 2010. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptonderzoeksrapport worden vastgelegd. De rekenkamer stelt het hoofd van de betrokken diensten hierop te reageren. Hiertoe zal de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan de desbetreffende hoofden van dienst.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan B en W worden voorgelegd. De reacties worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal voor de zomer 2011 aan de raad worden aangeboden.

Bijlage 1 Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Aanleiding NSL

Voor lidstaten van de Europese Unie zijn maximale waarden (grenswaarden) voor de concentraties van verschillende luchtverontreinigende stoffen in de buitenlucht vastgesteld. In de afgelopen decennia is de luchtkwaliteit in Nederland verbeterd. Voor twee stoffen vormde het halen van de Europese normen echter een probleem. Nederland voldeed op een aantal locaties niet aan de sinds 2005 geldende grenswaarde voor fijn stof (PM₁₀) en zou naar verwachting op een aantal locaties ook niet voldoen aan de grenswaarde voor stikstofdioxide (NO₂) die in 2010 zou gaan gelden. Op basis van de richtlijn voor luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, die op 11 juni 2008 in werking is getreden,²⁸ heeft Nederland tijdelijke vrijstelling (voor PM₁₀) en uitstel (voor NO₂) gekregen van het tijdstip waarop aan de grenswaarden moet worden voldaan. De belangrijkste voorwaarde voor het verkrijgen van deze zogenoemde 'derogatie' was het indienen van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Op basis van dit programma zal Nederland uiterlijk aan het einde van de periode van uitstel en vrijstelling aan de grenswaarden moeten voldoen. In tabel 1 zijn de Europese normen met betrekking tot PM₁₀ en NO₂ opgenomen.

Tabel 4 Europese normen voor fijn stof en stikstofdioxide

Stof:	Fijn stof	Stikstofdioxide
Aanduiding:	PM ₁₀	NO ₂
Aard van de normen:	Daggemiddelde norm (meest kritisch) Jaargemiddelde norm	Uurgemiddelde norm Jaargemiddelde norm (meest kritisch)
Norm geldt vanaf:	2005	2010
Derogatie tot:	Medio 2011	Begin 2015

NSL-regio's

Het NSL is een samenwerkingsprogramma van de rijksoverheid en de decentrale overheden in de gebieden waar de normen worden overschreden. Voor deze gebieden zijn Regionale Samenwerkingsprogramma's Luchtkwaliteit (RSL's) opgesteld die samen met het nationale plan de basis vormen voor het NSL. De zeven NSL-regio's zijn: Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noordvleugel, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland. De gemeente Amsterdam is onderdeel van de regio Noordvleugel. De gemeenten Den Haag en Rotterdam zijn onderdeel van de regio Zuid-Holland. De gemeente Utrecht is onderdeel van de regio Utrecht.

Doelstellingen NSL

Het NSL heeft, naast het voldoen aan de Europese normen, twee hoofddoelen:

1. Het verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de volksgezondheid.
2. Het bieden van ruimte voor en bijdragen aan de onderbouwing van ruimtelijke projecten.

²⁸ Richtlijn 2008/50/EG van het Europese Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (Pb EG L 152).

De luchtkwaliteit in 2008 vormt het uitgangspunt voor het NSL. Vanuit deze uitgangssituatie is gekeken naar de ontwikkeling van de 'autonome' luchtkwaliteit vanaf het jaar 2005. Dit is de ontwikkeling van de luchtkwaliteit zonder dat rekening wordt gehouden met de negatieve effecten van nieuwe ruimtelijke projecten en de positieve effecten van beleidsmaatregelen die luchtkwaliteit verbeteren.²⁹ Vervolgens zijn de effecten van de verwachte ruimtelijke projecten en besluiten die 'in betekenende mate' (IBM)³⁰ bijdragen aan de concentraties in de buitenlucht berekend en verwerkt in het NSL. Tot slot zijn de effecten van nationale, provinciale en lokale maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren berekend en verwerkt in het NSL.

Maatregelen

Volgens de meest recente versie van de saneringstool (de door het rijk in dit kader opgestelde standaard rekenmethode) blijken minder regionale maatregelen noodzakelijk om aan de Europese normen te kunnen voldoen dan ten tijde van het kabinetsstandpunt NSL werd gedacht. Desondanks is vastgehouden aan het maatregelenpakket, onder meer omdat het al was vastgesteld door alle betrokken besturen (Europese Commissie, rijksoverheid en regionale besturen) en omdat aanpassing van het maatregelenpakket door de Europese Commissie sterk is gereguleerd. Op het vasthouden aan het maatregelenpakket zijn twee uitzonderingen mogelijk:

1. het laten vervallen van maatregelen daar waar het toepasbaarheidsbeginsel van toepassing is, of
2. het vervangen van maatregelen door maatregelen met tenminste hetzelfde effect als realistisch kon worden ingeschat op het moment dat tot de maatregel werd besloten.

Bij het toepasbaarheidsbeginsel voor de luchtkwaliteit gaat het er vooral om dat op 'ontoegankelijke' plaatsen de luchtkwaliteit niet verbeterd hoeft te worden.

²⁹ Europese maatregelen waartoe al besloten was voor het jaar 2005 zijn wel verwerkt in de autonome ontwikkeling.

³⁰ 'In betekenende mate' wil zeggen dat het project bijdraagt aan de concentraties in de buitenlucht met meer dan 3% van de jaargemiddelde grenswaarde.

Bijlage 2 Uitwerking succes- en faalfactoren

In het onderzoek kijken we naar de succes- en faalfactoren van de aanpak luchtkwaliteit van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Met succes- en faalfactoren bedoelen wij de factoren die in de praktijk invloed hebben op:

- a) De mate waarin maatregelen volgens plan worden uitgevoerd en beoogde prestaties geleverd worden.
- b) De mate waarin beoogde effecten naar verwachting zullen optreden.

Anders verwoord gaat het om (benutte en onbenutte) kansen en (opgeloste en niet opgeloste) belemmeringen in de uitvoering van de maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. In het onderzoek zoeken we ook naar de verklaringen voor de mate waarin de prestaties zijn geleverd en, zo mogelijk, de mate waarin effecten naar verwachting optreden.

Tabel 5 Analyse kader succes- en faalfactoren

	Succesfactoren	Faalfactoren
	<i>Prestaties zijn/worden geleverd</i>	<i>Prestaties blijven achter</i>
Kansen		
<i>Factoren die het succes van de aanpak (kunnen) vergroten</i>	Hoe zijn kansen optimaal benut?	Waarom zijn kansen niet benut?
Belemmeringen		
<i>Factoren die het succes van de aanpak in de weg (kunnen) zitten</i>	Hoe zijn belemmeringen opgelost?	Waarom zijn belemmeringen niet opgelost?