

Bestuurlijke reactie college en nawoord rekenkamer

Luchtkwaliteit in Amsterdam

juni 2011

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Luchtkwaliteit in Amsterdam

juni 2011

BESTUURLIJK RAPPORT

Luchtkwaliteit in Amsterdam

juni 2011

Rekenkamer Amsterdam



Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke reactie college van B&W	5
2	Nawoord van de rekenkamer	13
3	Brief aan de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu	17

1 Bestuurlijke reactie college van B&W

1.1 Inleiding

De rekenkamer verzond haar conceptrapport *Luchtkwaliteit in Amsterdam* op 23 mei 2011 aan het college van burgemeester en wethouders. Met het oog op de publicatie van het rapport op 21 juni 2011 verzocht de rekenkamer het college uiterlijk 7 juni 2011 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De bestuurlijke reactie is te laat ontvangen om nog in het rapport te kunnen worden opgenomen. Het rapport van de rekenkamer bestaat uit tweedelen: het bestuurlijke rapport en het Onderzoeksrapport met bijlagen. In het Bestuurlijke rapport staan de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

In dit document is allereerst de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders integraal opgenomen. Na de bestuurlijke reactie treft u het nawoord van de rekenkamer aan. In een bijlage is de brief opgenomen die de rekenkamers van de G4-gemeenten naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek hebben verzonden aan de vaste commissie voor Milieu en Infrastructuur van de Tweede Kamer.

1.2 Bestuurlijke reactie college van B&W

Conclusie 1

Met het huidige gemeentelijke beleid zal de gemeente op 1 januari 2015 naar verwachting niet overal aan de wettelijke normen voor NO₂ voldoen.

Reactie College

Het College heeft deze conclusie vorig jaar reeds getrokken op basis van de rapportage over de monitoring van het NSL. Deze monitoring wordt uitgevoerd door de rijksoverheid (in samenwerking met de NSL-partners) en is er juist op gericht om dit soort informatie tijdig boven tafel te krijgen. Zo kunnen de samenwerkende overheden aanvullend beleid formuleren en aanvullende maatregelen nemen zodat wel tijdig aan de normen wordt voldaan. Mede naar aanleiding van die conclusie is het College gestart met de herijking van haar programma hetgeen heeft geleid tot het plan "Schone lucht voor Amsterdam" (mei 2011). Overigens bevestigt de zojuist verschenen meetrapportage van de GGD over 2010 het beeld dat het tijdig halen van de normen NO₂ een moeilijke opgave zal blijken te zijn.

Aanbeveling 1

Onderzoek de mogelijkheid van rigoureuze maatregelen om de verkeersintensiteit op de (bijna-) knelpunten drastisch te verminderen en de doorstroming te verbeteren om zo in 2015 overal te kunnen voldoen aan de EU-normen voor NO₂.

Reactie College

Het College hecht grote waarde aan schone lucht voor Amsterdam, maar dient ook rekening te houden met het functioneren van de stad. Het op aanzienlijke schaal beperken van het verkeer zal zeer grote maatschappelijke en economische consequenties hebben voor de binnenstad van Amsterdam en de stad als geheel. Het College is van mening dat de consequenties van eventuele rigoureuze maatregelen niet acceptabel zijn.

De stedenbouwkundige structuur van Amsterdam, met smalle straten en bebouwing direct langs doorgaande wegen, is één van de oorzaken van de overschrijding van de normen voor luchtkwaliteit. Omdat deze structuur een feit is, zouden de rigoureuze maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit zich moeten richten op het beperken van het verkeersvolume en de doorstroming van het verkeer. Volume- en doorstromingmaatregelen zijn echter niet exclusief toepasbaar op de (bijna)knelpunten, omdat in dat geval de problemen zich verplaatsen naar andere delen van de stad (waterbedeffect). De maatregelen zouden in dat geval op de gehele of grote delen van de stad moet worden toegepast. Terwijl de bereikbaarheid van de binnenstad van Amsterdam al vele jaren onder grote druk staat.

In het Plan “Schone lucht voor Amsterdam” is 19 miljoen euro gereserveerd voor het oplossen van knelpuntlocaties. Mochten de knelpunten niet worden opgelost met het huidige pakket aan maatregelen, dan zal het College bekijken welke maatregelen noodzakelijk zijn. Deze maatregelen kunnen stevig zijn, afhankelijk van het te bereiken effect. Jaarlijks wordt getoetst in hoeverre de maatregelen effectief zijn en of de knelpunten worden opgelost. In 2013 vindt een totale evaluatie van het maatregelenpakket plaats. Dit zou kunnen leiden tot bijstelling van de aanpak.

Met het plan “ Schone lucht voor Amsterdam” laat Amsterdam zien wat zij in redelijkheid kan bijdragen om de luchtkwaliteit te verbeteren. De verslechtering in luchtkwaliteit wordt grotendeels veroorzaakt door factoren die buiten de stad liggen of waar Amsterdam geen invloed op heeft. De mogelijkheden van Amsterdam beperken zich tot het aanpakken van lokale vervuilers. Tussen nu en 2015 zorgen de Amsterdamse maatregelen voor slechts 10% van de nodige verbetering. Alleen de Amsterdamse maatregelen zijn onvoldoende om de normen in 2015 te halen. Niet alle knelpunten worden daarmee opgelost en van de gemiddelde toename van de achtergrondconcentratie op knelpunten resteert nog 2,3 µg/m³. Vier van de zeven knelpuntlocaties blijven naar verwachting bestaan. Voor het oplossen van de vier resterende knelpunten is regionale en nationale samenwerking nodig. Vooral het Rijk is aan zet; de knelpunten worden immers vooral veroorzaakt door de tegenvallende emissies van Euro IV en V-vrachtwagens. De gemeente Amsterdam voert veelvuldig overleg met het Rijk over aanvullende maatregelen.

Conclusie 2

- a) De gemeente heeft voor de aanpak van de luchtvervuiling in de stad een deugdelijke probleemanalyse uitgevoerd en een uitgebreide inventarisatie uitgevoerd naar de mogelijke maatregelen die een bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van de luchtverontreiniging in de stad. Bij de selectie van maatregelen is echter geen zichtbare afweging gemaakt tussen de beoogde resultaten en de kosten van de maatregelen (kosteneffectiviteit).
- b) Verder constateerde de rekenkamer dat bij formulering en de bijstelling van het luchtkwaliteitsbeleid er veel nadruk ligt op het oplossen van knelpunten en er weinig rekening wordt gehouden met bijna-knelpunten en de onzekerheden in de rekenmodellen.

Reactie College

- a) Het College heeft inmiddels een uitvoerige analyse uitgevoerd, waardoor de maatregelen kunnen worden geselecteerd op hun kosteneffectiviteit.
- b) Het College deelt deze conclusie niet. De Amsterdamse maatregelen zijn vooral maatregelen met een generiek effect. Dergelijke generieke maatregelen zorgen voor een verbetering van de luchtkwaliteit in de gehele stad, dus ook daar waar sprake is van bijna-knelpunten. Daarmee draagt de generieke aanpak ook bij aan de beheersing van de risico's ten aanzien van de bijna-knelpunten die (mede) het gevolg zijn van de onzekerheden in de rekenmodellen. In het Plan "Schone lucht voor Amsterdam" is 19 miljoen euro gereserveerd voor het oplossen van knelpuntlocaties.

Aanbeveling 2

- a) Maak bij de selectie van maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren een zichtbare afweging tussen kosten en de met de maatregel te realiseren effecten voor de luchtkwaliteit. Betrek daarbij niet alleen de kosten die de gemeente moet maken voor de uitvoering van de maatregel, maar ook de maatschappelijke kosten die de uitvoering van de maatregel met zich meebrengt.
- b) Houd bij de formulering van de het beleid rekening met onzekerheden in het model en betrek hierbij ook de bijna-knelpunten in de stad.

Reactie College

Zoals hierboven aangegeven heeft het College inmiddels een uitvoerige analyse uitgevoerd van de kosten en effecten van de maatregelen. In deze analyse zijn zowel de publiek als de private kosten van de maatregelen in beschouwing genomen.

Conclusie 3

Een deel van de NSL-maatregelen heeft in de uitvoering vertraging opgelopen. Naar verwachting zullen de Amsterdamse NSL-maatregelen wel allemaal worden uitgevoerd vóór 1 januari 2015.

Verder monitort de gemeente systematisch de uitvoering van de maatregelen maar niet de met de maatregelen beoogde resultaten en effecten.

Reactie College

Het College deelt de conclusie dat een deel van de NSL-maatregelen in de uitvoering vertraging heeft opgelopen. Belangrijk is wel dat de maatregelen voor 2015 worden uitgevoerd en effect hebben, en al onze inspanningen zullen daarop gericht blijven.

De gemeente monitort systematisch de uitvoering van de maatregelen. De monitoring van de beoogde resultaten en effecten van de maatregelen vindt deels indirect plaats via de monitoring van het NSL. Alle maatregelen grijpen op elkaar in, waardoor het niet mogelijk is om de resultaten en effecten van individuele maatregelen te monitoren. Het totale pakket aan maatregelen wordt wel gemonitord, maar de koppeling van de effecten *uit* de monitoring *aan* individuele maatregelen is niet mogelijk. De luchtkwaliteit wordt mede bepaald door factoren zoals het weer en de verkeerssamenstelling (volume, type auto).

Aanbeveling 3

Bewaak de tijdige uitvoering van het beleid en verbeter het zicht op de resultaten en effecten van beleid. Ga bij tegenvallende resultaten en effecten direct na welke consequenties dit heeft voor het beleid. Wacht voor het bedenken en uitvoeren van de alternatieve maatregelen niet de uitkomsten af van de landelijke monitorings-rapportage, omdat dit ernstig vertragend werkt.

Reactie College

Deze aanbeveling lijkt voor een groot gedeelte voort te komen uit het oordeel van de Rekenkamer dat de gemeente niet tijdig zou hebben gereageerd op tegenvallende effecten van de milieuzone voor vrachtverkeer. Het College bestrijdt dat de gemeente in dit verband kostbare tijd heeft verloren. De wethouder heeft destijds (17 maart 2010) de raad tijdig geïnformeerd en laten weten dat de tegenvallende uitstoot van vrachtwagens mogelijk consequenties heeft voor de inspanning die Amsterdam in het kader van het NSL moet leveren, maar de omvang van deze inspanning was op dat moment nog niet duidelijk. Ambtelijk zijn daarop mogelijke aanvullende maatregelen verkend, maar pas na de resultaten van de landelijke monitoringsrapportage (oktober 2010) kon een afgewogen voorstel worden voorbereid. De aanvullende maatregelen om het tegenvallende effect te compenseren bestaan in belangrijke mate uit het stimuleren van euroVI voertuigen. Deze komen niet voor 2013 op de markt.

Het College onderschrijft de aanbeveling dat de planning van de uitvoering en de effecten van het beleid goed moeten worden bewaakt. Het College erkent ook dat zij, achteraf gezien, in het ALA 2006 te optimistisch is geweest bij het opstellen van de planning van de uitvoering van de maatregelen.

Het bijsturen van maatregelen vraagt een zorgvuldige aanpak. De constatering dat een effect van één maatregel tegenvalt betekent niet automatisch dat het totale effect van de maatregelen tegenvalt. Indien er sprake is van een extra opgave moet bepaald worden hoe groot die opgave is en welke extra maatregelen het beste kunnen worden genomen. Het bepalen van die extra maatregelen is niet eenvoudig, omdat alle “eenvoudige en

snelle” maatregelen al zijn opgenomen in het programma. Daarnaast kiest het College er vanuit kostenoverwegingen voor om niet alle berekeningen zelf uit te voeren maar het beleid mede te baseren op de nationale gegevens. Het College beschouwt de jaarrapportage van het RIVM als de beste weergave van de stand van zaken tot op dat moment

Tot slot merkt het College op dat Nederland ten aanzien van het halen van de NO₂-norm van de EU derogatie heeft verkregen tot 2015. Het halen van de normen vormt daarom geen reden om overhaast bijstuuringsmaatregelen te nemen. Er kan in een aantal jaren naar het doel worden toegestuurd en er is dus voldoende ruimte om op basis van onderzoek en feitelijk materiaal zorgvuldig beleid te maken.

Conclusie 4

De gemeente richt zich bij het beleid op het voldoen aan de wettelijke normen voor PM₁₀ en NO₂, waarmee het risico bestaat dat het hoofddoel, het verbeteren van de luchtkwaliteit voor de volksgezondheid, naar de achtergrond verdwijnt.

Reactie College

Het College deelt deze conclusie niet. Wij zijn ons zeer bewust van het gezondheidsbelang. Ons luchtkwaliteitsbeleid richt zich op gezonde lucht voor Amsterdam en kenmerkt zich door het feit dat veruit de meeste maatregelen een generiek karakter hebben. Deze generieke Amsterdamse maatregelen zorgen voor een verbetering van de luchtkwaliteit in de gehele stad, en daarmee komen deze maatregelen de gezondheidssituatie van alle bewoners en van alle bezoekers van de stad ten goede. Bij het onderzoeken en uitvoeren van de generieke maatregelen richt Amsterdam zich ook op de knelpunten, zodat deze knelpunten ook worden opgelost.

Wij wijzen in dit verband ook op het feit dat Amsterdam een van de weinige steden in ons land is die beleid heeft ontwikkeld met betrekking tot groepen die gevoelig zijn voor luchtverontreiniging (Richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit, vastgesteld door het College op 5 januari 2010). Samen met de VNG, het Astmafonds en de GGD-Nederland is Amsterdam aan het bekijken hoe deze beleids optie (het beter beschermen van gevoelige groepen) onder de aandacht kan worden gebracht van andere gemeenten.

Aanbeveling 4

Betrek bij de keuze van maatregelen alle aspecten die vanuit het oogpunt van volksgezondheid van belang zijn, zoals het verder terugdringen van PM_{2,5} en andere schadelijke stoffen. De omvang van de blootstelling bij inwoners, de schatting van het aantal ziektegevallen en de gevolgen voor de luchtkwaliteit in de gehele stad.

Reactie College

Het College meent dat het Amsterdamse luchtkwaliteitsbeleid al in voldoende mate hieraan vorm geeft. Veruit de meeste Amsterdamse maatregelen hebben een generiek karakter. Per saldo dragen deze generieke maatregelen niet alleen bij aan een reductie

van de concentraties NO₂: NO₂ is een indicatorstof voor verkeersgerelateerde luchtverontreiniging en daarom dragen de generieke maatregelen ook bij aan de reductie van de concentraties van stoffen zoals die worden genoemd door de rekenkamer. Per saldo dragen de generieke maatregelen ook in dat opzicht dus bij aan een verbetering van de luchtkwaliteit in de gehele stad, en ook in dat opzicht komen deze maatregelen de gezondheidssituatie van alle bewoners en alle bezoekers van de stad ten goede. Bij keuze van maatregelen voor het beperken van NO₂ wordt in de afweging dan ook altijd het effect op de concentratie PM₁₀ meegenomen.

Daarnaast meet de GGD ook niet-wettelijk genormeerde gezondheidsrelevante componenten als 'roet' en ultrafijn stof. Deze componenten zijn een betere indicator voor luchtverontreiniging door verkeer dan de wettelijk genormeerde componenten PM₁₀ (en PM_{2,5}) en NO₂. In een landelijk overleg met o.a. het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt bekeken hoe kan worden gerekend aan concentraties 'roet' in straten en hoe de gezondheidseffecten van dalingen in 'roet'-concentratie inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Overigens ligt het voor de hand dat het College zich hoofdzakelijk richt op NO₂, omdat aan de andere normen (zoals bijvoorbeeld voor benzeen) al wordt voldaan. En omdat veel van de generieke maatregelen zich richten op dieselloertuigen die relatief veel fijnstof uitstoten, hebben de maatregelen ook een positief effect op fijnstofconcentraties.

Het College onderschrijft dat inzicht in de cijfers over de omvang van de blootstelling bij inwoners en de schatting van het aantal ziektegevallen van belang is bij de ontwikkeling van het beleid. Dat is precies de reden waarom het College beleid voert op het verbeteren van de luchtkwaliteit. De normen zoals vastgelegd in de wet Milieubeheer zijn daarbij een steun in rug.

Conclusie 5

De gemeenteraad is over de opzet van het luchtkwaliteitsbeleid (ALA 2006) redelijk adequaat geïnformeerd, maar de informatie over de kosteneffectiviteit, de onzekerheden rond de gebruikte rekenmodellen en de jaarlijkse bijstellingen van het luchtkwaliteitsbeleid had beter gekund. Daarnaast is de raad onvoldoende helder geïnformeerd over de wijze waarop maatregelen uit het ALA 2006 zijn opgenomen in het NSL. De informatie van het college aan de raad over de uitvoering en de bereikte resultaten en effecten is ontoereikend.

Reactie College

De afgelopen jaren zijn er per jaar 7 verschillende voortgangsrapportages en werkprogramma's naar de Raad gestuurd vanuit de betrokken diensten. Daarnaast zijn er ook nog Plannen van Aanpak per deelproject (zoals Voorrang voor de Gezonde Stad, Milieuzone Goederenvervoer en Amsterdam elektrisch) naar de Raad verzonden. Deze rapportages bevatten adequate en gedetailleerde informatie, maar de informatievoorziening kan inderdaad beter worden gestructureerd.

Ten aanzien van het informeren over kosteneffectiviteit heeft het College inmiddels een behoorlijke slag geslagen door het beleid te herijken met het plan “ Schone lucht voor Amsterdam” (mei 2011). Verder wordt opgemerkt dat in het ALA 2006 de kosten en effecten van maatregelen indicatief worden vermeld en dat tevens wordt vermeld dat de berekeningsmethode onzekerheden kent tot 30% (waarmee deze methode overigens voldoet aan de Europese eisen die voor dergelijke berekeningsmethodes geldt). Tot slot wijst het College erop dat zij de raad heeft geïnformeerd over de maatregelen in ALA2006 die zijn overgenomen in het RSL. De provincie heeft vervolgens zorg gedragen voor het opnemen van de maatregelen van het RSL in het NSL. Hierover heeft de provincie de raad op 27 mei 2008 geïnformeerd.

Het College heeft zelf inmiddels een herijking laten uitvoeren en zwaar ingezet op het helder in beeld brengen van de kosteneffectiviteit (zie eerder genoemde Cost Abatement Curve). Sterker nog, kosteneffectiviteit is een leidend principe geworden.

Aanbeveling 5

Verbeter de informatievoorziening aan de raad over de beoogde en behaalde prestaties en effecten van beleid, zodat zij beter haar kaderstellende en controlerende taak kan vervullen.

Reactie College

In de Herijking is voorgesteld om voortaan eenmaal per jaar op een gestructureerde manier vanuit de betrokken diensten informatie te gaan aanbieden aan de Raad over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen, de monitoringstool en meetresultaten. De wethouder komt binnenkort met een voorstel aan het College over de wijze van rapporteren. Hierbij zal gekeken worden in hoeverre de rapportagefrequentie voor het rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen gelijk getrokken kan worden aan de nu geldende regeling voor Risicovolle Projecten (RRP). Het College neemt de aanbeveling tot verbetering over.

Conclusie 6

De informatie die de gemeente Amsterdam de burgers aanbiedt over de luchtkwaliteit sluit nog niet volledig aan bij de behoeften van burgers. Een betere aansluiting kan bijdragen aan het vertrouwen van de burger in de overheid. De metingen van de GGD van de werkelijke luchtkwaliteit kunnen hierbij een belangrijke functie vervullen.

Reactie College

Het College onderkent het belang van een adequate informatievoorziening aan onze burgers en is blij met de waardering van de rekenkamer voor de handreiking van de Amsterdamse GGD. De praktijk leert echter dat de behoeften van burgers aan informatie over luchtkwaliteit vaak breder is dan de gemeente aan informatie kan bieden. Om de informatievoorziening over luchtkwaliteit voor burgers te verbeteren, participeert Amsterdam in het landelijke project Atlas Leefomgeving. Dit project is gericht op een verbetering van de informatievoorziening richting de burger. Binnen dit

landelijke project trekt onze GGD het thema luchtkwaliteit. Ook heeft de GGD een pilot gedaan met simpele metingen op verzoek van bewoners. Dit blijkt onder voorwaarden een goede manier te zijn om mensen te betrekken bij luchtkwaliteit en te stimuleren zelf maatregelen te nemen om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Het College erkent ook dat de metingen van de GGD van wat de rekenkamer omschrijft als de “werkelijke” luchtkwaliteit in de informatievoorziening een belangrijke functie kunnen vervullen. Waarbij opgemerkt moet worden dat ook metingen grote onzekerheidsmarges kennen. In dit verband wijst het College erop dat burgers nogal eens verwachtingen hebben ten aanzien van metingen, bijvoorbeeld in relatie tot mogelijke juridische procedures. Metingen zijn voor dat doel niet of minder geschikt, berekeningen wel. Verder is het goed om aan te geven dat in de rekenmodellen (zoals die ook gebruikt worden voor de landelijke monitoring van het NSL) de meetresultaten van de GGD worden meegenomen. Maar dat laat onverlet dat de gemeente zo adequaat als mogelijk in haar informatievoorziening naar onze inwoners moet zijn.

Aanbeveling 6

Verbeter de informatievoorziening aan de burger over luchtkwaliteit en houd daarbij rekening met de aanbevelingen die de GGD op dat gebied heeft gedaan.

Reactie College

Het College neemt deze aanbeveling over en zal meer aandacht besteden aan de informatievoorziening over luchtkwaliteit richting de burgers. Dit krijgt ondermeer vorm via het landelijke project Atlas Leefomgeving, dat gericht is op het inzichtelijk maken voor burgers welke kwaliteit de luchtkwaliteit heeft in een bepaalde omgeving en waarbinnen onze GGD het thema luchtkwaliteit trekt. Verder zal het College ervoor zorgen dat de versnipperde aanbieding van informatie over luchtkwaliteit via verschillende gemeentelijke websites beter wordt gestroomlijnd en op elkaar afgestemd. Dit is al in gang gezet door de overgang naar de site www.amsterdam.nl/luchtkwaliteit, die het portal vormt voor alle relevante informatie over luchtkwaliteit in Amsterdam.

2 Nawoord van de rekenkamer

Het college neemt van de zes aanbevelingen er twee volledig over (5 en 6) en drie aanbevelingen deels (aanbeveling 2, 3 en 4). Aanbeveling 1 wordt niet overgenomen.

We stellen de uitvoerige reactie van het college op prijs omdat daarmee een aantal problemen en dilemma's scherper op tafel komen te liggen. De reactie geeft de rekenkamer wel aanleiding tot het maken een aantal opmerkingen, waarvan we hopen dat ze een bijdrage leveren aan het debat en daarmee aan de verdere verbetering van het luchtkwaliteitsbeleid.

Herijking

Op 17 mei 2011 heeft het college de herijkingsnota voor het luchtkwaliteitsbeleid *Schone lucht voor Amsterdam* gepresenteerd. Dit plan laat zien dat het college heeft willen leren van fouten uit het verleden. Een deel van de kritiek van de rekenkamer is al weggenomen. Zo is bijvoorbeeld nu bij de keuze van maatregelen wel een meer integrale afweging gemaakt tussen kosten en effecten. Dit is duidelijk een verbetering ten opzichte van het eerder geformuleerde beleid.

De rekenkamer oordeelt positief over deze uitgebreide aandacht voor de doelmatigheid van het beleid. Toch zouden we nog wel de opmerking willen maken dat naast kosten ook andere aspecten bij de keuze van maatregelen relevant kunnen zijn. Sommige aspecten lijkt het college al impliciet in zijn afweging mee te nemen. Drastische maatregelen zoals het afsluiten van wegen, die waarschijnlijk wel erg kosteneffectief zijn, worden namelijk niet overwogen op grond van negatieve neveneffecten. Andere mogelijke aandachtspunten naast kosten zijn de voorbeeldfunctie van de overheid of de zekerheid waarmee prestaties of beoogde effecten kunnen worden gerealiseerd. Ook is in de herijkingsnota bij de kosten vooral gekeken naar de kosten die de gemeente maakt. Voor wat betreft de maatschappelijke kosten is de aandacht beperkt tot de door de gemeente te subsidiëren private kosten. Bij zo'n benadering is het logisch dat maatregelen die de gemeente veel kosten sneller afvallen dan maatregelen waarvoor de kosten vooral bij andere partijen komen te liggen.

Knelpunten en bijna-knelpunten

Het college is het met de rekenkamer eens dat de gemeente naar verwachting op 1 januari 2015 niet overal aan de wettelijke normen voor NO₂ zal voldoen. Dat is een van de redenen waarom het nieuwe plan *Schone lucht voor Amsterdam* is opgesteld. Maar ook met dit nieuwe plan zal het volgens het college een moeilijke opgave worden om in 2015 aan de wettelijke normen te voldoen.

Het college neemt aanbeveling 2 gedeeltelijk over. Het college vindt niet dat het beleid te weinig rekening houdt met de zogenaamde bijna-knelpunten en de onzekerheden in het rekenmodel. Het college stelt dat er vooral generieke maatregelen worden gebruikt en dat deze de luchtkwaliteit in de gehele stad verbeteren en dus ook op de bijna-knelpunten. Dat is waar. De rekenkamer heeft echter vooral willen wijzen op de

onderschatting van de risico's. Door de onzekerheden in de rekenmodellen kunnen in 2015 - bij geringe tegenvallende effecten van toekomstige maatregelen - de bijna-knelpunten in de stad zomaar knelpunten zijn. Uit de reactie van het college blijkt dat dit potentiële risico onvoldoende wordt onderkend.

Rigoreuze maatregelen

Het college neemt aanbeveling 1 niet over. Het college is van mening dat de maatschappelijke en economische consequenties van eventuele rigoreuze maatregelen niet acceptabel zijn. Die redenering snijdt zeker hout. Om die reden hebben de G4-rekenkamers samen een brief aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin zij onder andere naar voren brengen dat de gemeenten gedwongen worden om erg drastische maatregelen te nemen als er geen aanvullend rijksbeleid komt.

Echter, als de rijksoverheid geen aanvullende maatregelen neemt, dan wordt de gemeente geconfronteerd met de gevolgen in de vorm van blijvende knelpunten. Dit vormt een risico voor toekomstige ruimtelijke projecten in de stad. Het college lijkt zich dit risico wel te realiseren want in het plan *Schone lucht voor Amsterdam* wordt € 19 miljoen gereserveerd voor aanvullende maatregelen, die "stevig kunnen zijn". De gedachte van aanbeveling 1 is dat het goed zou zijn als het college duidelijk maakt welke (stevige) maatregelen er dan genomen zouden moeten worden om de knelpunten op te lossen. Dat heeft twee samenhangende voordelen. Het maakt duidelijk tot welke maatregelen de gemeente gedwongen kan worden en daarnaast ligt er dan ook een alternatief plan klaar voor het geval het Rijk passief blijft.

Monitoring resultaten en effecten

Het college neemt aanbeveling 3 gedeeltelijk over. Het college is het niet eens met de conclusie dat resultaten en effecten van maatregelen niet systematisch worden gevolgd. De monitoring vindt, aldus het college, indirect plaats via het NSL. Het college kiest er voor om niet alle berekeningen van effecten zelf uit te voeren maar zich te baseren op nationale gegevens (de jaarlijkse monitor van het RIVM). Daarnaast stelt het college dat het niet mogelijk is om de effecten van individuele maatregelen te monitoren.

Het is opmerkelijk dat het college stelt dat bereikte effecten van individuele maatregelen niet kunnen worden bepaald. De centrale gedachtegang van het plan *Schone lucht voor Amsterdam* is immers dat effecten (en kosten) van afzonderlijke maatregelen moeten worden berekend om een verantwoorde keuze te kunnen maken. Die berekeningen worden dan ook in de nota gemaakt. Als vooraf kan worden geschat welke effecten met afzonderlijke maatregelen kunnen worden bereikt dan moet met diezelfde methodiek toch ook achteraf kunnen worden vastgesteld welke effecten afzonderlijke maatregelen daadwerkelijk hebben gehad. Tevens blijft de rekenkamer van mening dat de gemeente sneller zicht moet krijgen op de resultaten van het beleid en zich niet alleen afhankelijk moet maken van de jaarrapportage van het RIVM, omdat dit vertragend werkt. Als bijvoorbeeld de subsidiemaatregelen die de gemeente in het nieuwe plan heeft opgenomen niet het gewenste resultaat opleveren (eerder schonere voertuigen) dan kan

de gemeente haar beleid hierop meteen bijstellen en hoeft zij niet te wachten op de jaarrapportage van de rijksoverheid.

Gezondheidsperspectief

Het college neemt aanbeveling 4 gedeeltelijk over. Het college onderschrijft dat aspecten vanuit volksgezondheid van belang zijn bij de keuze van maatregelen. Het college meent echter dat het gezondheidsperspectief al in voldoende mate in het Amsterdams luchtkwaliteitsbeleid aan bod komt. Bovendien zegt het college dat bij de keuze van maatregelen ook altijd het effect op PM₁₀ in de afweging wordt meegenomen. Ook vindt het college dat inzicht in de omvang van de blootstelling bij inwoners en de schatting van het aantal ziektegevallen van belang zijn bij de ontwikkeling van beleid. De rekenkamer constateert echter dat in het nieuwe plan *Schone lucht voor Amsterdam* er bij de selectie van maatregelen primair is gekeken naar de effecten op NO₂ en niet naar de effecten op PM₁₀ of andere schadelijke stoffen. Bovendien bevat het plan geen informatie over het aantal mensen dat is blootgesteld aan luchtvervuiling in relatie tot de te nemen maatregelen en het aantal ziektegevallen.

Advies aan de raad

In het licht van de in het nawoord genoemde overwegingen adviseert de rekenkamer de raad om het college te vragen toch de aanbevelingen 1, 2, 3 en 4 in zijn geheel over te nemen.

De gemeenteraad kan zijn kaderstellende en controlerende rol beter vervullen indien:

- Het college inzichtelijk maakt welke reserve maatregelen het achter de hand heeft indien de effecten van het beleid tegenvallen (aanbeveling 1);
- Het college inzicht geeft in de onzekerheden van monitoringstool van het Rijk en de bijna-knelpunten met de daaruit voortvloeiende risico's voor de gemeente met betrekking tot de gezondheid en bouwprojecten (aanbeveling 2);
- Het college vroegtijdig de effecten van de afzonderlijke maatregelen monitort, zodat het beleid zo nodig tijdig kan worden bijgesteld (aanbeveling 3) en de raad daarover informeert (aanbeveling 5);
- Het college duidelijk maakt hoe het volkgezondheidsperspectief bij de keuze van maatregelen is betrokken. Niet alleen de reductie van NO₂ is van belang, maar ook het effect van maatregelen op PM₁₀, roet, andere schadelijke stoffen en het aantal blootgestelde mensen aan de luchtvervuiling (aanbeveling 4).

Verder geeft het college aan dat de gemeente de informatievoorziening aan de burger wil verbeteren door te participeren in het landelijke project *Atlas Leefomgeving*, waarbij de GGD Amsterdam het thema luchtkwaliteit verantwoordelijk is. De rekenkamer adviseert de raad – mede vanuit haar rol als volksvertegenwoordiger – zich over de ontwikkelingen van de pilot te laten informeren (aanbeveling 6).

3 Brief aan de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu



Rekenkamer Amsterdam



Rekenkamer Utrecht

Retouradres: Postbus 19157, 2500 CD Den Haag

Voorzitter van de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

c.c. Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
de heer J.J. Atsma

Uw kenmerk

Ons kenmerk

RK/2011.30

Doorkiesnummer

070-3532048

E-mailadres

rekenkamer@denhaag.nl

Aantal bijlagen

1

Datum

20 juni 2011

Onderwerp:

Onderzoek G4-rekenkamers naar luchtkwaliteitsbeleid

EMBARGO TOT DINSDAG 21 JUNI 2011 16.30 UUR

Geachte voorzitter van de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu,

De lokale rekenkamers van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht hebben onderzoek verricht naar het luchtkwaliteitsbeleid in hun gemeenten. Met deze brief willen wij u op de hoogte stellen van onze gemeenschappelijke zorgen over enkele landelijke aspecten van het lokale beleid.

Waar gaat het over? Sinds 2009 werkt de rijksoverheid met decentrale overheden samen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Het doel van het NSL is het verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de volksgezondheid en het bieden van ruimte voor ruimtelijke ontwikkeling. Nederland staat voor de opgave om er voor te zorgen dat er in 2011 respectievelijk 2015 geen knelpunten meer zijn voor fijnstof en stikstofdioxide. Er is sprake van knelpunten als de in Europees verband afgesproken normen, worden overschreden. Overschrijding van de normen is slecht voor de volksgezondheid en kan er tevens toe leiden dat bouwprojecten geen doorgang kunnen vinden. De Europese Commissie kan Nederland boetes opleggen als het de Europese normen niet naleeft.

Wat zijn de belangrijkste conclusies? Het onderzoek van de vier lokale rekenkamers heeft geleid tot vier afzonderlijke, aan de respectievelijke gemeenteraden gerichte, rapporten. Voor de conclusies op stadsniveau verwijzen wij naar deze rapporten. In deze brief noemen we drie conclusies die van belang zijn voor het rijksbeleid:

- Zonder aanvullende maatregelen hebben de gemeenten in 2015 nog knelpunten luchtkwaliteit.
- Taken en verantwoordelijkheden van verschillende overheden zijn in het NSL onvoldoende geregeld.
- Bij de huidige wijze van werken bestaat de kans dat de NSL-doelstellingen niet worden bereikt.

Zonder aanvullende maatregelen hebben gemeenten in 2015 nog knelpunten luchtkwaliteit

Uit het G4-onderzoek blijkt dat zonder aanvullende maatregelen er in 2015 nog knelpunten voor stikstofdioxide zullen bestaan. Belangrijke oorzaak hiervan is dat maatregelen minder effect hebben dan in het NSL was voorzien met als gevolg een tegenvallende daling van de achtergrondconcentratie van stikstofdioxide. Gemeenten hebben weinig invloed op de achtergrondconcentratie, terwijl die wel voor een belangrijk deel de concentratie van stikstofdioxide bepaalt op de knelpuntlocaties. Een tegenvallende daling van de achtergrondconcentratie betekent meer of hardnekkiger knelpunten op lokaal niveau. Gemeenten worden dan gedwongen drastische maatregelen te nemen, zoals het afsluiten van wegen, om alsnog de knelpunten op te kunnen lossen. Soms is dat goed verdedigbaar, maar niet altijd. Sommige steden nemen (vooralsnog) geen drastische maatregelen, ook al onderkennen zij hun eigen verantwoordelijkheid in de verbetering van de luchtkwaliteit. Een reden hiervoor is dat het afsluiten van wegen een bedreiging kan vormen voor de bereikbaarheid, de economische bedrijvigheid en het maatschappelijk functioneren van de stad. Daarnaast bestaat het risico dat door bijvoorbeeld omrijdende auto's de luchtvervuiling in de stad als geheel niet verbetert en op andere plaatsen misschien zelfs verslechtert.

Kan het ook anders? Uit verschillende studies is gebleken dat bronmaatregelen, zoals op grote schaal schonere motoren en schonere brandstoffen, het meest effectief zijn om de achtergrondconcentratie in het gehele land te verbeteren. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat ook het invoeren van een 80-kilometerzone op snelwegen een relevante bijdrage levert aan het terugdringen van de stikstofdioxideconcentraties.¹ Om de nieuwe en hardnekkige knelpunten aan te pakken zal de rijksoverheid moeten nagaan welke maatregelen nodig zijn om deze knelpunten op te lossen vóór de wettelijke termijn van 1 januari 2015. Daarbij moet er ook aandacht zijn voor de vraag met welke maatregelen door welke overheidslaag de nog benodigde reductie van stikstofdioxideconcentratie het meest *kosteneffectief* kan worden gerealiseerd.

Taken en verantwoordelijkheden verschillende overheden zijn onvoldoende geregeld

De verdeling van de verantwoordelijkheid tussen het Rijk en de decentrale overheden biedt ruimte voor het wijzen naar elkaar. In het NSL is het volgende opgenomen over de verantwoordelijkheidsverdeling:

'De NSL-regio's zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de lokale maatregelen rondom het onderliggend wegennet binnen hun gebied. De regio's zijn verplicht deze maatregelen uit te voeren. Indien de maatregelen minder effect sorteren dan verwacht, dan staan Rijk en regio samen voor de opgave het resterende probleem op te lossen.'

Het is onduidelijk wie bij tegenvallende resultaten verantwoordelijk is om aanvullende maatregelen te treffen, zodat er alsnog wordt voldaan aan de Europese normen. De G4-rekenkamers zijn van oordeel dat de rijksoverheid, gezien haar systeemverantwoordelijkheid, haar regierol moet oppakken en meer éénduidige afspraken moet maken met lokale en regionale overheden over wie verantwoordelijk is om de tegenvallende resultaten te compenseren met aanvullende maatregelen.

¹ TNO, onderzoek naar de effecten op de luchtkwaliteit van NO₂ en PM₁₀ op 4 locaties (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) van de ringwegen met 80 km per uur, met strikte handhaving, 2007.

Bij de huidige wijze van werken bestaat de kans dat de NSL-doelstellingen niet worden bereikt

De door het Rijk vormgegeven wijze van werken kan er toe leiden dat de NSL-doelstellingen (gezonde lucht in combinatie met ruimte voor ruimtelijke ontwikkeling) niet worden bereikt. De doelen zijn in het NSL concreet gemaakt door het formuleren van expliciete normen waaraan fijnstof (in 2011) en stikstofdioxide (2015) moet voldoen. Om de voortgang te beoordelen heeft het Rijk de zogenoemde sanerings- en monitoringstool ontwikkeld, waarmee effecten van maatregelen kunnen worden berekend. Uit het G4-onderzoek blijkt dat deze door het Rijk ontworpen systematiek de volgende effecten met zich meebrengt:

- De door het Rijk voorgeschreven berekeningsmodellen voor de concentraties voor fijnstof en stikstofdioxide kennen een grote onzekerheid (+/- 20%). Uit de laatste berekening met de monitoringstool over 2009 blijkt dat op een groot aantal plekken in de G4-gemeenten net aan de grenswaarden wordt voldaan ('bijna-knelpunten'). Gegeven de onzekerheidsmarges rond de berekende waarden zijn dit plekken in de gemeente waar een reëel risico bestaat dat de grenswaarden uiteindelijk wel zullen worden overschreden. Het NSL bevat voor gemeenten echter geen prikkels om zich ook specifiek op deze bijna-knelpunten te richten. Zij worden aangesproken op knelpunten en zij richten zich dan ook primair daarop.
- Het NSL en de bijbehorende methodiek zijn gericht op de grenswaarden van fijnstof en stikstofdioxide. Hierdoor is in het beleid weinig aandacht meer voor andere schadelijke stoffen in de lucht en het aantal mensen dat daadwerkelijk wordt blootgesteld aan de luchtvervuiling. Soms worden maatregelen uitgesteld of niet genomen vanwege een relatief kleine bijdrage aan het terugdringen van de uitstoot van stikstofdioxide (NO₂), terwijl die maatregelen vanuit het perspectief van de doelstellingen van het NSL wel andere positieve gevolgen hebben. Maatregelen kunnen bijvoorbeeld de uitstoot van andere schadelijke stoffen terugdringen of de hoeveelheid fijnstof nog verder reduceren. Dat laatste is van belang omdat de gehanteerde norm bij fijnstof geen absolute grens markeert tussen schadelijk en onschadelijk. Elke reductie van blootstelling aan fijnstof (PM₁₀) en zeer fijnstof (PM_{2,5}) levert een positieve bijdrage aan de gezondheid.²

Advies

Gelet op het belang van gezondheidsbescherming alsook de reële kans dat in 2015 de Europese normen voor stikstofdioxide niet zullen worden gehaald (met ruimtelijke risico's tot gevolg en eventuele sancties van de EU), achten de G4-rekenkamers het noodzakelijk dat aanvullende maatregelen worden getroffen om in 2015 alsnog aan de concentratienormen voor stikstofdioxide te voldoen.

² De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) vindt de huidige gehanteerde grenswaarden voor PM₁₀ en PM_{2,5} te hoog en stelt voor deze bij te stellen.



Rekenkamer Amsterdam



Rekenkamer
Den Haag



Rekenkamer
ROTTERDAM



Rekenkamer Utrecht

Wij doen hiervoor de volgende aanbevelingen:

- Onderzoek met welke maatregelen de grootste concentratiereducties tegen de geringste kosten zijn te realiseren en welke overheid daartoe het meest geëquipeerd is;
- Leg met de decentrale overheden scherper vast welke overheid welke resultaatverplichtingen heeft;
- Doe recht aan de doelstellingen van het NSL en maak met de decentrale overheden afspraken over volksgezondheidstargets (bijvoorbeeld: het aantal personen dat is blootgesteld aan luchtverontreiniging), naast de Europese normen;
- Maak met de decentrale overheden niet alleen afspraken over NO₂ en PM₁₀, maar ook over andere stoffen (bijvoorbeeld PM_{2,5} en roet) die voor de volksgezondheid nog schadelijker zijn;
- Bouw in de NSL-methodiek – bij wijze van een veiligheidsmarge – prikkels in waardoor de betrokken overheden op de juiste wijze rekening houden met de onzekerheden van de berekeningsmethodieken.

Gelet op de systeemverantwoordelijkheid van de rijksoverheid zijn wij van mening dat de staatssecretaris bij de bovenstaande punten het voortouw zou moeten noemen. Wij zouden u willen adviseren om de staatssecretaris te vragen hiertoe de nodige stappen te zetten.

Hoogachtend,

dr. J.A. de Ridder, directeur Rekenkamer Amsterdam
drs. P. Hofstra, directeur Rekenkamer Rotterdam
mr. W.R. de Boer, voorzitter Rekenkamer Utrecht

mede namens hen,

P.A.G. Jongmans
voorzitter Rekenkamer Den Haag



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl