

ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek Luchtkwaliteit in Amsterdam

juni 2016

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek
Luchtkwaliteit in Amsterdam

juni 2016

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Behandeling rapport door de gemeenteraad	6
1.2	Opvolging aanbevelingen	6
2	Behandeling rapport door de gemeenteraad	7
2.1	Behandeling in de raadsvergadering van 22 juni 2011	7
2.2	Behandeling in de raadscommissie VVL van 7 juli 2011	9
2.3	Behandeling in de raadsvergadering van 13 juli 2011	10
2.4	Conclusie behandeling rapport	11
2.5	Behandeling in de Vaste Kamercommissie IM van de Tweede Kamer op 29 februari 2012	11
3	Stand van zaken per aanbeveling (maart 2016)	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Beleid en beleidsuitvoering op basis van huidige wet- en regelgeving	14
3.3	Het gevoerde beleid in het perspectief van de volksgezondheid	23
3.4	Communicatie over het luchtkwaliteitsbeleid	26
4	Conclusie	33
	Bijlage 1 - Overzicht van geraadpleegde bronnen	35

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam publiceerde op 21 juni 2011 het rapport *Luchtkwaliteit in Amsterdam*. Dit rapport bevatte de resultaten van ons onderzoek naar de doeltreffendheid van het luchtkwaliteitsbeleid van de gemeente Amsterdam. Daarnaast is ook de informatie onderzocht die hierover aan de gemeenteraad en de burger werd verstrekt. Geconcludeerd werd dat de lucht in Amsterdam niet zo schoon was als moest van Europa. Wij verwachtten dat het niet zou lukken om dat tijdig, voor 2015, in orde te krijgen omdat de effecten van landelijke en gemeentelijke maatregelen tegenvielen. Daarnaast bleek dat de gemeenteraad onvoldoende geïnformeerd werd over de resultaten en effecten van het beleid. Tot slot concludeerden we dat de informatievoorziening aan de burger versnipperd en ontoegankelijk was.

Vanaf 2009 zijn de gemeentelijke maatregelen opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). In het NSL zijn ook de plannen opgenomen van de regio's en de rijksoverheid. Het toenmalige NSL was erop gericht om op 11 juni 2011 te voldoen aan de Europese normen voor fijnstof (PM₁₀) en per 1 januari 2015 aan de normen voor stikstofdioxide (NO₂). Wanneer niet aan de normen voor luchtkwaliteit wordt voldaan, is dat slecht voor de volksgezondheid. Daarnaast kan het er toe leiden dat bouwprojecten geen doorgang kunnen vinden.

Het onderzoek naar de luchtkwaliteitsbeleid in de periode 2006-2010 hebben we in samenwerking met de rekenkamers van Den Haag, Rotterdam en Utrecht (G4-rekenkamers) uitgevoerd.

De rekenkamer deed zes aanbevelingen om de aanpak van het luchtkwaliteitsbeleid en de informatievoorziening hierover aan de gemeenteraad en de burger te verbeteren. Met dit opvolgingsonderzoek willen wij de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen.¹ In dit opvolgingsonderzoek staan twee vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

De G4-rekenkamers hebben gezamenlijk ook een brief gezonden aan de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer. Bij dit opvolgingsonderzoek gaan we ook na in hoeverre deze brief tot gedachtewisseling heeft geleid met de Tweede Kamer.²

¹ De rekenkamers van Den Haag, Rotterdam en Utrecht hebben nog geen opvolgingsonderzoek uitgevoerd.

² Het gaat hierbij om de brief *Onderzoek G4-rekenkamers naar luchtkwaliteitsbeleid* van de G4-rekenkamers aan de Tweede Kamer van 20 juni 2011. Deze brief is opgenomen in het apart gepubliceerde document *Bestuurlijk reactie college en nawoord rekenkamer (2011)*, behorende bij het bestuurlijk rapport *Luchtkwaliteit in Amsterdam (2011)*.

1.1 Behandeling rapport door de gemeenteraad

De rekenkamer wil graag weten tot welke gedachtewisseling en behandeling het rekenkamerrapport in de gemeenteraad heeft geleid. Hiertoe onderzoeken wij de volgende aspecten:

- de wijze waarop het rapport is geagendeerd in de raadscommissie en de gemeenteraad;
- de mate waarin de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk zijn besproken in de raadscommissie en de gemeenteraad;
- de mate waarin de aanbevelingen van de rekenkamer hebben geleid tot besluiten van de gemeenteraad.

Voor dit deel van het onderzoek analyseert de rekenkamer verslagen van de relevante vergaderingen van raadscommissies en de gemeenteraad. Onze bevindingen vindt u terug in hoofdstuk 2.

1.2 Opvolging aanbevelingen

Met de aanbevelingen wil de rekenkamer bijdragen aan het verbeteren van het luchtkwaliteitsbeleid en de informatievoorziening hierover aan de gemeenteraad en burger. In dit opvolgingsonderzoek wordt onderzocht:

- de mate waarin de aanbevelingen door het college van burgemeester en wethouders zijn overgenomen;
- de mate waarin het luchtkwaliteitsbeleid is gewijzigd in lijn met de aanbevelingen.

Het oordeel over de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen hebben we gebaseerd op:

- de ambtelijke schriftelijke reactie op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport;
- de relevante documenten die zijn verschenen na publicatie van het oorspronkelijke rapport, waaruit volgens de ambtelijke organisatie blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen;
- toelichtende gesprekken met ambtenaren betrokken bij het luchtkwaliteitsbeleid.³

In hoofdstuk 3 rapporteren wij per aanbeveling over op welke wijze de gemeente uitvoering heeft gegeven aan de aan haar gerichte aanbevelingen. In hoofdstuk 4 is een eindtabel opgenomen waarin onze conclusies zijn samengevat.

³ Voor dit opvolgingsonderzoek zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren werkend voor Ruimte en Duurzaamheid, het Projectmanagementbureau en de GGD Amsterdam.

2 Behandeling rapport door de gemeenteraad

In dit hoofdstuk gaan we na op welke wijze het rekenkamerrapport *Luchtkwaliteit in Amsterdam* van 21 juni 2011 is behandeld in de raadscommissie Verkeer en Vervoer en Infrastructuur inclusief Noord/Zuidlijn en Luchtkwaliteit (VVL) en de gemeenteraad. Daarbij kijken we of de conclusies en aanbevelingen zijn besproken en of er een besluit is genomen over de aanbevelingen van de rekenkamer.

De behandeling van dit rekenkamerrapport kende een iets andere behandeling dan gangbaar is bij rekenkamerrapporten. Dat kwam omdat één dag na publicatie van het rekenkamerrapport, op 22 juni 2011, het gemeentelijke plan *Schone lucht in Amsterdam* op de agenda van de raadsvergadering stond. Bij de ontwikkeling van deze nieuwe aanpak had de ambtelijke organisatie al kennis kunnen nemen van de door de rekenkamer geconstateerde tekortkomingen van het bestaande luchtkwaliteitsbeleid dat dateerde uit 2006.⁴ In zekere zin had het rekenkameronderzoek dus al zijn doorwerking gehad voordat het openbaar werd. In het rekenkamerrapport is uiteindelijk echter ook nog nadrukkelijk aandacht besteed aan de nieuwe aanpak. Hoewel het rapport van de rekenkamer pas voor behandeling in de raadscommissie VVL op 7 juli 2011 en in de raad op 13 juli 2011 was geagendeerd, betrokken diverse fracties het al bij de bespreking van het nieuwe luchtkwaliteitsbeleid.

2.1 Behandeling in de raadsvergadering van 22 juni 2011

Zoals gezegd was het rekenkamerrapport *Luchtkwaliteit in Amsterdam* geagendeerd voor de vergadering van de raadscommissie VVL van 7 juli 2011 en de raadsvergadering van 13 juli 2011. Daarvóór spraken raadsleden echter al over dit rekenkamerrapport in de raadsvergadering van 22 juni 2011 tijdens de behandeling van het plan *Schone lucht voor Amsterdam*.⁵ Het plan *schone lucht* omvat een pakket maatregelen om de luchtkwaliteit in Amsterdam zo kosteneffectief als mogelijk te verbeteren.

Behandeling

Het Plan *schone lucht voor Amsterdam* is op 22 juni 2011 uitgebreid besproken in de raad en hierbij hebben diverse fracties het één dag daarvóór gepubliceerde rekenkamerrapport *Luchtkwaliteit in Amsterdam* betrokken. De wethouder kreeg veel complimenten voor het doorrekenen van luchtkwaliteitsmaatregelen op kosteneffecti-

⁴ De periode waarin het nieuwe luchtkwaliteitsplan is opgesteld kwam grotendeels overeen met de periode waarin de rekenkamer haar onderzoek uitvoerde, namelijk van oktober 2010 tot en met maart 2011. Het college besloot tot het nieuwe luchtkwaliteitsplan op 17 mei 2011. Gedurende deze periode hebben medewerkers van de rekenkamer en ambtenaren werkzaam op het terrein van luchtkwaliteit veel contact gehad. Daarbij hebben ambtenaren onder andere kennis kunnen nemen van de conclusie van de rekenkamer dat aan de invoering van het brede maatregelenpakket in 2006 geen en integrale afweging van de kosten en effecten vooraf was gegaan. In het nieuwe plan is wel veel aandacht besteed aan die afweging, waarbij er aandacht was voor de doelmatigheid of kosteneffectiviteit, zoals het in het nieuwe luchtkwaliteitsplan werd genoemd, van iedere maatregel.

⁵ Voordracht van het college van burgemeester en wethouders van 17 mei 2011 inzake vaststellen van het plan *Schone lucht voor Amsterdam, instemmen met het bijgevoegde financiële overzicht en kennisnemen van de instemming van de stadsdelen met genoemd plan* (Gemeentebld afd. 1, nr. 437).

viteit om met het plan een zo groot mogelijk positief effect op de luchtkwaliteit te kunnen realiseren tegen zo min mogelijk kosten. Maar er werden ook zorgen geuit waarbij het rapport van de rekenkamer werd aangehaald. Er werd verwezen naar de conclusie van de rekenkamer dat de wettelijke normen wellicht niet op tijd gehaald kunnen worden. De wethouder Luchtkwaliteit, de heer Wiebes, werd gevraagd:

- te reageren op aanbevelingen van de rekenkamer om de mogelijkheid van rigoureuze maatregelen te onderzoeken en rekening te houden met onzekerheden in het model en met de bijna-knelpunten in de stad;
- aan te geven welke stevige maatregelen en welk budget hij achter de hand heeft als blijkt dat de normen niet op tijd gehaald gaan worden;
- bij het Rijk aan te dringen op landelijke maatregelen gezien de beperkte mogelijkheden van de gemeente Amsterdam om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Twee fracties vroegen de wethouder in verwijzing naar het rekenkamerrapport om, in plaats van de normen, de gezondheid van de Amsterdammers centraal te stellen bij het nemen van maatregelen. Zij informeerden of het mogelijk was te koersen op strengere normen dan wettelijk verplicht was. Er was één fractie kritisch naar de rekenkamer toe. Deze fractie vond dat het rapport van de rekenkamer het plan van de wethouder onrecht aandeed en de doorrekening van luchtkwaliteitsmaatregelen op kosteneffectiviteit een geweldige prestatie.

Er zijn in de vergadering in totaal acht moties en één amendement ingediend op het *Plan Schone lucht voor Amsterdam* waarin het college opgedragen of verzocht werd diverse soorten maatregelen uit te voeren.⁶ In vier moties wordt bij de overwegingen verwezen naar het rekenkamerrapport.⁷

De wethouder Luchtkwaliteit reageerde namens het college hierop. Hij vond dat de rekenkamer het vorige maatregelenpakket beter had onderzocht dan het nieuwe in dit plan opgenomen pakket. De wethouder vermeldde geen middelen beschikbaar te hebben om te streven naar strengere normen dan wettelijk bepaald is. Omdat de gemeente maar zo'n klein deel van de luchtkwaliteit in de stad kan beïnvloeden, zou dit de inzet van buitenproportionele hoge bedragen vereisen. De wethouder noemde als maatregel die hij achter de hand kan houden en die bij inzetting direct effect sorteert, het invoeren van de milieuzone voor personendieselauto's. De wethouder

⁶ In de moties en het amendement kwamen de volgende maatregelen aan bod: mogelijkheden om het gebruik van op diesel rijdende voertuigen te verminderen, op diesel rijdende GVB-bussen en taxi's te laten overstappen op groen gas, het vergroten van het aantal vulpunten voor groen gas, het verschonen van scooters en het mogelijk maken van oplaadpunten hiervoor, het schoner maken van rondvaartboten, het nog meer verschonen van het gemeentelijk wagenpark en GVB-bussen, het beperken van het aantal ontheffingen voor de bestaande milieuzone, een uitbreiding van de milieuzone, bij het Rijk aan te dringen op landelijke maatregelen, een zekerheidsmarge inbouwen voor stikstofdioxide en het opstellen van een plan B met drastische haalbare maatregelen.

⁷ Het gaat om motie 516 (refereert aan mening van de rekenkamer dat huidige instrumenten onvoldoende helpen bij het terugdringen van luchtvervuiling), motie 521 (refereert aan constatering van rekenkamer dat eind 2010 zo'n driekwart van de GVB-bussen niet voldeed aan de milieuzone voor vrachtovervoer), motie 523 (refereert aan bevinding rekenkamer dat bij twintig straten - of 16,3 wegvakkilometers - het risico bestaat dat de NO₂-norm niet gehaald zal worden) en motie 524 (refereert aan conclusie rekenkamer dat het onzeker is of de norm met het huidige beleid haalbaar is).

gaf aan alleen een rol voor de gemeente weggelegd te zien bij het stimuleren van meer vulpunten voor groen gas en het aandringen bij het Rijk op landelijke maatregelen. De wethouder deed tot slot de toezegging om de oplaadmogelijkheden voor elektrische scooters te bevorderen.

Besluit

In de gemeenteraadsvergadering op 22 juni 2011 wordt ingestemd met de raadsvoordracht *Plan schone lucht voor Amsterdam*. In de vergadering is van de ingediende acht moties en één amendement in totaal één motie aangenomen. Dit betrof de motie die het college opdraagt er bij het Rijk op aan te dringen de noodzakelijke landelijke maatregelen te nemen om in 2015 de wettelijke normen te kunnen halen.⁸ Twee moties werden aangehouden omdat de stemmen staakten. Het ging hierbij om de motie die het college verzocht rondvaartboten minder vervuilend te maken door middel van zogeheten natte uitlaten (motie 'natte uitlaten rondvaartboten').⁹ Daarnaast betrof het de motie die het college verzocht te onderzoeken op welke termijn de overgang naar groen gas gestimuleerd kan worden (motie 'groen gas').¹⁰ Deze twee moties zijn voor herstemming geagendeerd voor de daaropvolgende raadsvergadering van 13 juli 2011. Van de aangenomen en aangehouden moties werd alleen in de motie 'groen gras' direct gerefereerd aan het rekenkamerrapport.

2.2 Behandeling in de raadscommissie VVL van 7 juli 2011

Nadat het rekenkamerrapport al zonder agendering was betrokken bij de bespreking in de raad op 22 juni 2011 van het *Plan Schone lucht*, is het rapport vervolgens geagendeerd en besproken op 7 juli 2011 in de raadscommissie VVL.

Behandeling rapport

In de raadscommissie VVL van 7 juli 2011 werd het rapport van de rekenkamer kort behandeld en gingen diverse fracties in op de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Eén fractie onderschreef de aanbeveling van de rekenkamer dat volksgezondheidsaspecten een duidelijkere rol moeten spelen bij de keuze voor maatregelen. Om op tijd aan de wettelijke normen op gebied van stikstofdioxide te kunnen voldoen, stelde deze fractie voor taxi's te laten rijden op groen gas. Een andere fractie gaf aan het jammer te vinden dat het college bepaalde (onderdelen van) aanbevelingen van de rekenkamer niet over heeft genomen. Ook vroeg deze fractie of de wethouder een mogelijkheid ziet om rekening te houden met de knelpunten in het uitvoeringsplan autoluwe stad. Twee andere fracties waren van mening dat een uitgebreide behandeling van het rekenkamerrapport niet meer nodig was omdat de raad kort daarvoor het plan *Schone lucht voor Amsterdam* al had besproken en vastgesteld en hierbij het rekenkamerrapport al was betrokken. Wel vroeg een van deze fracties de wethouder of er nog extra luchtkwaliteitsmaatregelen mogelijk waren.

⁸ Motie van de raadsleden Molenaar, Van 't Wout en Manuel 'aandringen bij Rijk op het nemen van noodzakelijke maatregelen' (Gemeenteblad afd. 1, nr. 519).

⁹ Motie van het raadslid Schimmelpennink 'luchtvervuilende uitstoot rondvaartboten' (Gemeenteblad afd. 1, nr. 518).

¹⁰ Motie van het raadslid Schimmelpennink 'inzake diesel en biogas' (gemeenteblad afd. 1, nr. 516).

Tot slot stelde een laatste fractie de vraag of het mogelijk was om uitstel aan te vragen voor het halen van de normen.

De wethouder Luchtkwaliteit reageerde hier namens het college op door uit te leggen dat uitstel van de Europese normen niet mogelijk is en het halen van de normen bovendien goed voor de gezondheid is. Tevens gaf hij aan dat de doelen van de autoluwe stad vooral betrekking hebben op personenauto's en deze geen grote effecten hebben op de luchtkwaliteit. Volgens de wethouder komt beleid voor specifieke doelgroepen, zoals dieselveertuigen en bussen, de luchtkwaliteit (op knelpunten) het meest ten goede. Hij wees op maatregelen die in dit kader al in gang zijn gezet zoals het verschonen van veel dieselveertuigen en de elektrisering van de bestelauto's.

Besluit

De uitslag van de commissievergadering VVL op 7 juli 2011 is een akkoord voor behandeling van het rekenkamerrapport in de raad. De wethouder Luchtkwaliteit zegde toe voor deze raadsbehandeling een schriftelijk preadvies opgesteld te hebben over de motie 'groen gas', die al eerder was ingediend in de raadsvergadering van 22 juni 2011 bij de behandeling van het *Plan Schone lucht*.

2.3 Behandeling in de raadsvergadering van 13 juli 2011

Het rapport *Luchtkwaliteit in Amsterdam* is geagendeerd voor de raadsvergadering van 13 juli 2011.¹¹

Behandeling en besluit

In de gemeenteraadsvergadering op 13 juli 2011 wordt ingestemd met de raadsvoordracht van het rekenkamerrapport *Luchtkwaliteit in Amsterdam*.¹² De voordracht is zonder discussie en hoofdelijke stemming goedgekeurd en de raad nam daarmee het besluit alle aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer over te nemen en verzocht het college om alle aanbevelingen uit het rapport uit te voeren.

Daarnaast heeft in de vergadering van 13 juli 2011 zonder discussie herstemming plaatsgevonden van de twee in de raadsvergadering van 22 juni 2011 aangehouden moties betreffende het *Plan Schone lucht voor Amsterdam*. De motie inzake 'groen gas', waarin een verwijzing naar het rekenkamerrapport was opgenomen, werd bij herstemming verworpen. Het in de raadscommissievergadering 7 juli 2011 door de wethouder toegezegde preadvies op deze motie was hierbij echter niet beschikbaar en hierover is ook niets gezegd. De motie 'natte uitlaten rondvaartboten' werd bij herstemming aangenomen.

¹¹ Voordracht van het presidium van de gemeenteraad van 22 juni 2011 inzake kennisnemen van het rapport van de rekenkamer, getiteld: Luchtkwaliteit in Amsterdam, overnemen van de aanbevelingen uit het rapport en verzoeken aan het college om aanbevelingen uit het rapport uit te voeren (Gemeentebld afd. 1, nr. 561).

¹² Besluit Gemeentebld afd. 3A, nr. 150/561.

2.4 Conclusie behandeling rapport

Al vóór de officiële agendering in de raadscommissie VVL op 7 juli 2011, is het rapport *Luchtkwaliteit in Amsterdam* van de rekenkamer in de raadsvergadering van 22 juni 2011 (dit was 1 dag na publicatie) betrokken bij de behandeling van het *Plan schone lucht voor Amsterdam*. Dit plan betrof het nieuwe luchtkwaliteitsbeleid en werd uitgebreid besproken in de raad. Diverse fracties uitten hun zorgen over de verwachting van de rekenkamer dat de gemeente niet tijdig alle normen kan behalen. Ook werd in verwijzing naar het rapport gevraagd de volksgezondheid centraal te stellen en te koersen op strengere normen. Er was één fractie kritisch naar de rekenkamer toe. Deze vond dat het rapport van de rekenkamer het nieuwe plan van de wethouder onrecht aan deed.

Vervolgens heeft in de vergadering van de raadscommissie VVL op 7 juli 2011 alleen een korte discussie plaatsgevonden over het rekenkamerrapport. Diverse raadsleden onderschreven de aanbevelingen van de rekenkamer. In de raadsvergadering van 13 juli 2011 is het rapport niet besproken. De gemeenteraad heeft de voordracht van de rekenkamer zonder hoofdelijke stemming goedgekeurd en nam daarmee het besluit alle aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer over te nemen en verzocht het college om alle aanbevelingen uit het rapport uit te voeren.

2.5 Behandeling in de Vaste Kamercommissie IM van de Tweede Kamer op 29 februari 2012

De rekenkamers van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (G4-rekenkamers) hebben naar aanleiding van hun gezamenlijk luchtkwaliteitsonderzoek op 20 juni 2011 een gezamenlijke brief gestuurd aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer. In deze brief adviseerden de G4-rekenkamers aanvullende maatregelen te treffen om in 2015 alsnog aan de concentratienormen voor stikstofdioxide te voldoen en gaven zij enkele aanbevelingen.

De vaste commissie liet in juni 2011 de G4-rekenkamers weten dat de leden van de commissie de brief desgewenst zouden kunnen betrekken bij een algemeen overleg Luchtkwaliteit, dat gepland was na de publicatie van de Monitoringsrapportage 2010 over het NSL.¹³ Ook werd door commissie aangegeven dat zij de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zou verzoeken haar te informeren over de maatregelen die hij neemt om de luchtkwaliteit in de grote steden te verbeteren.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu reageerde in november 2011 per brief aan de Tweede Kamer.¹⁴ Hierin vatte hij de aanbevelingen van de G4-rekenkamers samen als een wens om duidelijker taken en verantwoordelijkheden van

¹³ Brief *Aanbieding advies G4-rekenkamers m.b.t. onderzoek naar luchtkwaliteitsbeleid* d.d. 29 juni 2011 van griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu aan de G4-rekenkamers.

¹⁴ Brief *Maatregelen NSL; reactie op rekenkamer rapporten, brieven VNG en IPO* d.d. 14 november 2011 van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer.

verschillende overheden in het NSL te regelen. Hij benadrukte dat er juist bewust gekozen was voor een bestuurlijk samenwerkingsprogramma en er naar zijn mening voldoende grond voor vertrouwen was om zonder juridische verplichtingen de knelpunten te kunnen oplossen. De enige toezegging die de staatssecretaris deed was zijn voornemen de toepassing van een roetindicator als ondersteuning van het lokale luchtkwaliteitsbeleid mogelijk te maken.

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer heeft op 29 februari 2012 overleg gevoerd met minister van Infrastructuur en Milieu en staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de Leefomgeving (Lucht, geluid, bodem). Hoewel de brief van de rekenkamers van de G4 niet op de agenda staat, verwijzen tijdens de vergadering enkele fracties hier wel naar.¹⁵ Er worden in dit verband zorgen geuit over het niet tijdig kunnen behalen van de normen, het niet controleren door het RIVM van de verkeersgegevens die de gemeenten in de monitoringstool invoeren, de focus op het behalen van normen in plaats van op gezondheid en of de door gemeenten genomen maatregelen wel voldoende kosteneffectief zijn. De staatssecretaris benadrukte dat deze zorgen nieuw noch verrassend waren omdat het Rijk regelmatig overlegt met vertegenwoordigers van de grote steden. Hij vindt dat er blijvend ingezet moet worden op een goede samenwerking in het NSL tussen het Rijk en gemeenten. Eén toezegging die tijdens het overleg door de staatssecretaris wordt gedaan, is direct relevant in het kader van het G4-rekenkameronderzoek. Hij heeft toegezegd om de informatie van het RIVM en TNO over het roet als indicator voor lokale maatregelen naar de Kamer te sturen.

¹⁵ Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 30 175, nr. 134.

3 Stand van zaken per aanbeveling (maart 2016)

3.1 Inleiding

De rekenkamer heeft in haar onderzoek naar het luchtkwaliteitsbeleid in totaal zes aanbevelingen gedaan. Hieronder geven wij weer op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. De aanbevelingen zijn geclusterd rondom de thema's:

- Beleid en beleidsuitvoering op basis van huidige wet- en regelgeving (aanbevelingen 1, 2 en 3).
- Het gevoerde beleid in het perspectief van de volksgezondheid (aanbeveling 4).
- De communicatie over het luchtkwaliteitsbeleid met de gemeenteraad en burger (aanbevelingen 5 en 6).

Per aanbeveling beschrijven wij de stand van zaken. Na iedere aanbeveling volgt een toelichting op basis van de conclusies uit het onderzoek van 2011. Daarna vatten we de reactie van het college van burgemeester en wethouders (college) op de aanbeveling uit 2011 samen. Bij de 'stand van zaken maart 2016' zetten wij de ontwikkelingen en de actuele situatie uiteen. Tot slot trekken we de conclusie of de aanbeveling niet, gedeeltelijk of volledig is uitgevoerd of dat de aanbeveling nog in uitvoering is:

• Niet	Het college is in de periode juli 2011 tot en met maart 2016 niet gestart met het uitvoeren van de aanbeveling.
• In uitvoering	Het college is in de periode sinds juli 2011 gestart met het uitvoeren van de aanbeveling, maar heeft in maart 2016 dit proces nog niet volledig kunnen afronden.
• Gedeeltelijk	Het college heeft in maart 2016 onderdelen van de aanbeveling uitgevoerd. Voor de andere onderdelen geldt dat deze niet worden uitgevoerd en dat er geen plannen zijn ontwikkeld om deze onderdelen alsnog uit te voeren.
• Volledig	Het college heeft in maart 2016 de gehele aanbeveling uitgevoerd.

De rekenkamer heeft het conceptrapport op 23 mei 2011 toegezonden aan het college van B&W met het verzoek uiterlijk 7 juni 2011 te reageren op de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

Op 21 juni stelde het college de bestuurlijke reactie vast. Hieruit blijkt dat het college van de zes aanbevelingen er twee volledig overneemt (aanbeveling 5 en 6) en drie aanbevelingen deels (aanbevelingen 2, 3 en 4). Aanbeveling 1 wordt niet overgenomen. In haar nawoord adviseert de rekenkamer de raad om het college te vragen de aanbevelingen 1, 2, 3 en 4 toch in zijn geheel over te nemen. De gemeenteraad heeft op 13 juli 2011 besloten alle aanbevelingen uit het rapport over te nemen en het college te vragen alle aanbevelingen uit het rapport uit te voeren.

3.2 Beleid en beleidsuitvoering op basis van huidige wet- en regelgeving

3.2.1 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.

Toelichting

In het oorspronkelijke onderzoek uit 2011 constateerde de rekenkamer dat met het toenmalig gemeentelijke beleid de gemeente naar verwachting niet overal aan de wettelijke normen voor NO₂ zou voldoen op 1 januari 2015. Als oorzaak hiervoor noemde de rekenkamer de tegenvallende effecten van landelijke en lokale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Dit kwam door de tegenvallende effecten van landelijke en lokale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

De rekenkamer constateerde dat ook al werden de (soms nieuwe) knelpunten voor een deel veroorzaakt door de tegenvallende effecten van rijksmaatregelen, het toch de gemeente is die uiteindelijk de consequenties ondervindt indien deze knelpunten er in 2015 nog zijn. Op deze plekken is de gezondheid van burgers van Amsterdam in het geding en de aanwezigheid van knelpunten vormt een bedreiging voor infra-structurele projecten en woningbouw in de stad. Uit het rekenkameronderzoek bleek dat de toenmalige algemene (generieke) lokale maatregelen een beperkt effect hadden op de luchtkwaliteit. De rekenkamer beval daarom aan te onderzoeken welke rigoureuze maatregelen er mogelijk waren om specifieke knelpuntlocaties op te lossen. Zij gaf aan dat dit in de praktijk zou neerkomen op maatregelen die de verkeersintensiteit drastisch zouden verminderen. Als voorbeelden van maatregelen werden genoemd wegafsluitingen, het verhinderen om linksaf te slaan of het invoeren van éénrichtingsverkeer.

Reactie college juni 2011

Het college heeft deze aanbeveling niet overgenomen.

In zijn reactie gaf het college aan grote waarde te hechten aan schone lucht voor Amsterdam, maar ook rekening gehouden moet worden met het functioneren van de stad. Het college vond de maatschappelijke en economische consequenties van eventuele rigoureuze locatiespecifieke maatregelen niet acceptabel. Wel kondigde het college aan in 2013 een totale evaluatie uit te voeren van het maatregelenpakket uit het plan *Schone lucht voor Amsterdam* (2011), wat zou kunnen leiden tot bijstelling van de aanpak.

Het college benadrukte tot slot dat de verslechtering in luchtkwaliteit grotendeels wordt veroorzaakt door factoren die buiten de stad liggen of waar Amsterdam geen invloed op heeft. Evenals de rekenkamer schatte het college in dat alleen de Amsterdamse maatregelen onvoldoende zouden zijn om de normen in 2015 te halen. Vier van de zeven knelpuntlocaties zouden naar verwachting blijven bestaan. Het college gaf aan dat de gemeente Amsterdam veelvuldig overleg voert met het Rijk over aanvullende maatregelen ter bestrijding van deze resterende knelpunten.

In haar nawoord geeft de rekenkamer aan te begrijpen dat rigoureuze maatregelen onaanvaardbare consequenties kunnen hebben. Het is daarom dat de G4-rekenkamers in juni 2011 samen een brief aan de Tweede Kamer hebben gestuurd. Hierin brachten zij naar voren dat de gemeenten gedwongen zouden worden om erg drastische maatregelen te nemen als er geen aanvullend rijksbeleid komt. De rekenkamer benadrukte in haar nawoord dat het goed zou zijn voor de beeldvorming als het college duidelijk maakt om welke (stevige) maatregelen het zou kunnen gaan. Bovendien zou er dan ook een alternatief plan klaar liggen voor het geval het Rijk passief zou blijven. De rekenkamer adviseerde het college daarom deze aanbeveling toch over te nemen.

Stand van zaken maart 2016

Zoals het college in de bestuurlijke reactie had aangekondigd, heeft het in 2013 het luchtkwaliteitsbeleid 2011 geëvalueerd in de notitie *Evaluatie Amsterdamse maatregelen luchtkwaliteit* (mei 2013). De gemeenteraad nam op 2 oktober 2013 kennis van deze evaluatie en stemde in met de daaruit voortvloeiende voorgestelde besluiten.¹⁶ Het beleid uit 2011 richtte zich vooral op generieke maatregelen en kende slechts twee locatiespecifieke maatregelen.¹⁷ In de evaluatie werd geconstateerd dat bij voortzetting van dit beleid naar verwachting op enkele locaties de normen voor NO_x niet tijdig behaald zouden kunnen worden.¹⁸ Het college benadrukte dat nieuwe generieke Amsterdamse maatregelen alleen een oplossing zouden kunnen bieden tegen aanzienlijke gemeentelijke en maatschappelijke kosten en indien zij bijzonder drastisch zijn. Zo heeft het college laten onderzoeken dat om overal in de stad de normen te kunnen halen, 50% van het autoverkeer uit de stad geweerd zou moeten worden. Gezien de onwenselijkheid daarvan stelde het college in 2013 voor om in de daaropvolgende jaren de maatregelen van 2011 geïntensiveerd voort te zetten en daarnaast de focus te leggen op:

1. generieke maatregelen van het Rijk en Europa en
 2. locatiespecifieke maatregelen gericht op de laatste overschrijdingslocaties.
- Bij het eerste onderwerp gaat het bijvoorbeeld om afspraken van het Rijk met de industrie over uitstoot en het stimuleren van roefilters. Ook behoort hier het Europese bronbeleid toe, zoals eisen die gesteld worden aan autofabrikanten over de maximale uitstoot van motoren. Het college stelde voor om bij het Rijk – in samenwerking met andere grote steden – onverminderd aan te blijven dringen op het nemen van landelijke generieke maatregelen. Daarnaast werd voorgesteld om bij de EU – in samenwerking met de andere NSL-partners – onverminderd te blijven aandringen op het verbeteren van het bronbeleid en de naleving hiervan.

¹⁶ Raadsbesluit *Kennismemen van de evaluatie Amsterdamse maatregelen luchtkwaliteit en instemmen met hieruit volgende besluiten*, 2 oktober 2013.

¹⁷ Deze twee locatiespecifieke maatregelen betroffen de verschoning van een aantal OV-bussen op de Prins Hendrikkade en de stimulering van schonere rondvaartboten.

¹⁸ Hierbij gaat het om delen van de Prins Hendrikkade, Valkenburgerstraat, Stadhouderskade, Amstelveenseweg en de Jan van Galenstraat.

De gemeente heeft (in samenwerking met andere organisaties) sinds 2011 bijna elk jaar bij het Rijk aangedrongen op aanvullende rijksmaatregelen luchtkwaliteit.¹⁹ Daarnaast is in 2015 een brief verstuurd namens wethouders van de G4 aan het Europees Parlement waarin zij aangeven dat het Europese bronbeleid onvoldoende is en zij aandringen op strengere Europese normen.²⁰

Het tweede onderwerp betreft de Amsterdamse maatregelen die de doorstroming moeten verbeteren op de knelpuntlocaties. Het college gaf in de evaluatie aan dat een verbeterde doorstroom van het verkeer een substantiëlere bijdrage levert aan de verbetering van de luchtkwaliteit dan een reductie in aantal voertuigen. Bovendien leidt volgens het college een wijziging van de routekeuze bijna altijd tot verkeerskundige en/of luchtkwaliteitsknelpunten op nabijgelegen locaties. Het college stelde voor een integraal plan op te stellen voor een locatiespecifieke aanpak van de luchtkwaliteit, dat voornamelijk gericht is op doorstromingsmaatregelen. Dit integraal plan is opgenomen in een brief van de wethouder Verkeer en Vervoer, die op 20 mei 2015 door de raadscommissie ID kort is besproken en voor kennisgeving is aangenomen.²¹ In de brief zijn per knelpunt locatiespecifieke maatregelen geformuleerd voor de periode 2013-2023. Enkele maatregelen waren al in 2013 en 2014 uitgevoerd. Op 14 oktober 2015 is door de raadscommissie ID een tweede brief ter kennisgeving aangenomen. Deze brief van de wethouder Duurzaamheid bevatte een actualisatie van de (stand van zaken van de) locatiespecifieke maatregelen per knelpunt.²² Wij merken op dat het merendeel van de locatiespecifieke maatregelen is gericht op de her-routering van verkeer. Daarnaast gaan zij over het verbeteren van de doorstroming, de inzet van schone OV-bussen en taxi's en het autoluw maken van een route.²³ Gepland is dat de uitvoering loopt tot en met het jaar 2023.

De raad is op 10 februari 2016 door het college geïnformeerd over de plannen om de luchtkwaliteit te verbeteren.²⁴ Het betreft notitie *Maatregelenpakket schone lucht voor Amsterdam: op weg naar een uitstootvrij 2025* (februari 2016) waarin een breed

¹⁹ Brief *Oproep aanvullende rijksmaatregelen luchtkwaliteit* d.d. 11 december 2012 van wethouder Verkeer, Vervoer en Infrastructuur van de gemeente Amsterdam aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Brief *Aanpak luchtkwaliteitsproblematiek in gemeenten* d.d. 26 maart 2013 van wethouders van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Arnhem aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Brief *namens de G4 over luchtkwaliteit* d.d. 9 december 2014 van wethouders van de G4 aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; Een oproep die in maart 2016 in eerste instantie is ondertekend door een twintigtal burgemeesters, waaronder die van Amsterdam, maar die iedereen kan ondertekenen (www.change.org/airpollution). Hierin roepen de burgemeesters hun regeringen op maatregelen te nemen tegen luchtverontreiniging die vooral veroorzaakt wordt door het verkeer.

²⁰ Brief *European air quality policy and large cities* d.d. 15 april 2015 van wethouders van de G4 aan het Europees Parlement.

²¹ Brief *Stand van zaken locatiespecifieke maatregelen luchtkwaliteit* d.d. 10 maart 2015.

²² Brief *Luchtkwaliteitontwikkeling ter plaatse van knelpuntlocaties* d.d. 28 juli 2015.

²³ Voorbeeld van een maatregel gericht op her-routering: *Reduceren van het aantal buslijnen op knelpunt bij ingebruikname Noord/Zuidlijn* (2013). Voorbeeld van een maatregel gericht op doorstroming: *Inrichten slimme laad en losplekken* (2013). Voorbeeld van maatregel gericht op schone voertuigen: *Toestaan van alleen zero emission taxi's op Centraal Station* (2015). Voorbeeld van maatregelen gericht op het autoluw maken: *Autoluw maken binnenstad* (2015).

²⁴ Raadsadres *Maatregelenpakket 'Schone lucht voor Amsterdam: op weg naar een uitstootvrij 2025'* van het college van B&W, op 10 februari 2016 door de raad doorgestuurd naar raadscommissie Verkeer Vervoer en Duurzaamheid.

maatregelenpakket wordt voorgesteld, gericht op het verschonen van alle verkeersdoelgroepen in de stad. Hierin blijkt dat het college doorgaand wil blijven inzetten op de eerder ingezette locatiespecifieke maatregelen. De inspraakperiode voor dit maatregelenpakket is geëindigd op 21 maart 2016 en het college verwacht het maatregelenpakket in juni 2016 aan de raad te kunnen aanbieden.

Conclusie aanbeveling 1: in uitvoering (●)

De aanbeveling om onderzoek te doen naar (rigoureuze) locatiespecifieke maatregelen is in uitvoering, ondanks dat het college deze aanbeveling in 2011 niet heeft overgenomen.

Het college gaf in 2011 aan geen (rigoureuze) locatiespecifieke maatregelen te willen nemen om de luchtkwaliteit op knelpunten te verbeteren, bovenop de twee die al in het beleid uit 2011 waren opgenomen. Dit veranderde toen in 2013 bleek dat met generieke maatregelen niet tijdig aan de normen zou kunnen worden voldaan. Het college besloot toch meer in te zetten op locatiespecifieke maatregelen en hiervoor een plan op te stellen. In 2015 bood het college het (op dat moment al deels uitgevoerde) plan aan de gemeenteraad aan. De hierin opgenomen maatregelen voor specifieke knelpunten zijn voor het merendeel gericht op de her-routing van verkeer en daarnaast op het verbeteren van de doorstroming, de inzet van schone OV-bussen en taxi's en het autoluw maken van een route. De geplande uitvoering van deze maatregelen loopt tot en met het jaar 2023.

3.2.2 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 het beleid rekening met onzekerheden in het model en betrek hierbij ook de bijna-knelpunten in de stad.

Toelichting

Kosteneffectiviteit inclusief maatschappelijke effecten

De rekenkamer constateerde in het oorspronkelijke onderzoek dat de gemeente voor de aanpak van de luchtvervuiling in de stad een deugdelijke probleemanalyse had uitgevoerd en uitgebreid had geïnventariseerd welke maatregelen mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van de luchtverontreiniging in de stad. We signaleerden echter dat bij de selectie van maatregelen geen zichtbare afweging was gemaakt tussen de beoogde resultaten en de kosten van de maatregelen (kosteneffectiviteit). De rekenkamer wees erop dat bij een dergelijke afweging *alle* kosten betrekken betrokken zouden moeten worden. Dus ook de kosten die derden maken als gevolg van het gemeentelijk beleid.

Onzekerheden in model en bijna-knelpunten

Verder werd door de rekenkamer geconstateerd dat de gemeente bij de beleidsformulering en bij de bijstelling van het luchtkwaliteitsbeleid veel nadruk legde op het oplossen van knelpunten en er weinig rekening werd gehouden met bijna-knelpunten en de onzekerheden in de rekenmodellen.²⁵ Hierdoor loopt de gemeente het risico dat het in 2015 niet op alle plaatsen in de stad aan de normen voor NO₂ voldoet. Daarnaast kan informatie over deze bijna-knelpunten aanvullend inzicht opleveren over de kosteneffectiviteit van maatregelen.

Reactie college juni 2011

Kosteneffectiviteit inclusief maatschappelijke effecten

Ten aanzien van de aanbeveling over de kosteneffectiviteit en de maatschappelijke effecten van maatregelen, gaf het college in zijn reactie aan dat er wel degelijk een uitvoerige analyse was uitgevoerd van de kosten en effecten van de maatregelen en hierin zowel de publiek als de private kosten van de maatregelen in beschouwing waren genomen.

De rekenkamer merkte in haar nawoord op dat naast kosten ook andere aspecten een rol kunnen spelen bij de keuze van maatregelen. Zoals de voorbeeldfunctie van de overheid of de zekerheid waarmee prestaties of beoogde effecten kunnen worden gerealiseerd.

Onzekerheden in model en bijna-knelpunten

Met betrekking tot de aanbeveling om met het oog op de bijna-knelpunten bij de beleidsformulering rekening te houden met de onzekerheden in het rekenmodel antwoordde het college met de opmerking dat het vooral wil inzetten op generieke maatregelen. Deze zorgen voor een verbetering van de luchtkwaliteit in de gehele stad, dus ook daar waar sprake is van bijna-knelpunten. Het college vond het in 2011 dus niet nodig om bij het formuleren van nieuw beleid rekening te houden met de onzekerheden in het rekenmodel van het NSL.

De rekenkamer wees er in haar nawoord op dat door de onzekerheden in de rekenmodellen de bijna-knelpunten in de stad zomaar knelpunten kunnen worden als gevolg van geringe tegenvallende effecten van toekomstige maatregelen. De rekenkamer bleef van mening dat dit potentiële risico door het college onvoldoende werd onderkend. De rekenkamer adviseerde het college daarom deze aanbeveling toch in zijn geheel over te nemen.

Stand van zaken maart 2016

Kosteneffectiviteit inclusief maatschappelijke effecten

Na het verschijnen in 2011 van het rekenkamerrapport is de voorbeeldfunctie van de overheid als aspect van maatschappelijke kosten aan bod gekomen in de notitie *Maatregelenpakket schone lucht voor Amsterdam: op weg naar een uitstootvrij 2025* (2016)

²⁵ Sinds 2010 vindt jaarlijks een monitoring plaats van het NSL. Daarmee volgen de Rijksoverheid en lokale overheden de ontwikkeling van de luchtkwaliteit. Daarnaast registreren zij de uitvoering van de maatregelen en projecten, die zijn opgenomen in het NSL. Het instrument waarmee de overheden deze monitoring uitvoeren heet de NSL-Monitoringstool. Een onderdeel daarvan is de Rekenool, waarmee de berekeningen worden uitgevoerd.

van het college. In het maatregelenpakket zijn de ambities voor een schonere lucht uit de Agenda Duurzaamheid (2015) nader uitgewerkt. Zoals wij bij aanbeveling 1 al meldden, verwacht het college in juni 2016 dit pakket aan de raad te kunnen aanbieden nadat het de ontvangen inspraakreacties heeft verwerkt. In de notitie zijn maatregelen opgenomen bij het thema 'Eigen organisatie/Voorbeeldfunctie'. Het college beoogt in 2025 een schoon en uitstootvrij gemeentelijk wagenpark. Ook wordt beoogd de veren te verschonen en de gemeentelijke verhuizingen uitstootvrij in te kopen. In de notitie legt het college uit dat er is gezocht naar een zo breed mogelijke samenwerking met ondernemers en vervoerders in de stad. Ook wordt door het college stilgestaan bij de flinke impact die maatregelen op de individuele Amsterdammer en ondernemer kunnen hebben. Er is daarom gekozen voor een geleidelijke invoering van de maatregelen, gespreid over de tijd.

Verder hebben we begrepen dat het Rijk recentelijk € 8 miljoen aan de gemeente heeft toegezegd om de luchtkwaliteit in de stad te verbeteren. De gemeente wil het bedrag besteden aan de inzet van elektrische bussen in het openbaar vervoer.²⁶ Vanuit een voorbeeldfunctie lijkt deze besteding een goede zaak. Ook draagt deze maatregel bij aan het behalen van gezondheidswinst en het terugdringen van het aantal (bijna) knelpunten in de stad.

Wij merken op dat in de Evaluatie Amsterdamse maatregelen luchtkwaliteit (2013), de Agenda Duurzaamheid (2015) en het Maatregelenpakket Schone lucht (2016) echter geen berekeningen zijn opgenomen van de kosteneffectiviteit per maatregel en in hoeverre hierbij afwegingen zijn gemaakt voor andere aspecten zoals de voorbeeldfunctie van de gemeente.

Onzekerheden in model en bijna-knelpunten

De gemeente monitort jaarlijks de luchtkwaliteit door gebruik te maken van de landelijke monitoringstool NSL waarmee zicht kan worden gehouden op de officiële knelpunten (wettelijke knelpuntlocaties). In dit rekenmodel wordt jaarlijks expliciet rekening gehouden met de nieuwste inzichten in praktijkemissies van het verkeer.²⁷ Daarnaast gebruikt de gemeente voor de monitoring de gemeten waarden van het Amsterdamse luchtmeetnet. Sinds 2013 hanteert de gemeente Amsterdam, naast de categorie wettelijke knelpuntlocaties luchtkwaliteit, de categorie mogelijke knelpuntlocaties welke gebaseerd is op hoge gemeten concentraties op meetlocaties van de GGD. Hiermee houdt zij ook zicht op de bijna-knelpunten.²⁸

De gemeente voert regelmatig zogeheten gevoeligheidsanalyses uit om berekende waarden en gemeten waarden steeds beter op elkaar aan te laten sluiten.²⁹ Daarnaast

²⁶ In het convenant tussen de gemeente en het GVB is het doel opgenomen dat het openbaar vervoer in 2025 uitstootvrij moet zijn. Dit doel is ook in het coalitie akkoord van het huidige college opgenomen.

²⁷ Brief over de zesde monitoringsrapportage inzake het NSL van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Eerste Kamer d.d. 10 december 2015.

²⁸ Brief *Beantwoording informatieverzoek* van rve R&E aan rekenkamer (2016); Verslag interview (2016); Brief *Luchtkwaliteitontwikkeling ter plaatse van knelpuntlocaties* d.d. 28 juli 2015.

²⁹ In een gevoeligheidsanalyse wordt geprobeerd inzicht te krijgen in de mogelijke oorzaken van de sinds 2010 geconstateerde verschillen tussen de gemeten en berekende waarden. Vervolgens wordt bekeken wat de gevolgen zouden kunnen zijn voor de prognoses als deze hierop zouden worden aangepast. Bron: Notitie *Versillen tussen*

worden door de gemeente de lokale invoerdata van het rekenmodel regelmatig gevalideerd. Hiervoor zijn bijvoorbeeld in 2013 op 13 locaties in Amsterdam een week lang alle gemotoriseerde voertuigen geregistreerd.³⁰ Indien nodig worden op basis hiervan de invoerdata aangepast. Deze verbeteringen hebben als doel de onzekerheden van het model te verminderen.

De gemeente houdt in het beleid rekening met de knelpunten en bijna-knelpunten door voor het overgrote deel in te zetten op maatregelen met een generiek karakter (zoals milieuzones en elektrisch vervoer). Deze generieke maatregelen dragen volgens het college bij aan het verbeteren van de luchtkwaliteit en hebben een positief effect op de gezondheid in de gehele stad, dus ook daar waar sprake is van knelpunten of bijna-knelpunten. Daarnaast is de gemeente, zoals wij bij aanbeveling 1 al uitlegden, zich sinds 2013 iets meer gaan richten op locatiespecifieke maatregelen om de (bijna) knelpunten te kunnen oplossen.

Conclusie aanbeveling 2a: gedeeltelijk uitgevoerd (●)

Kosteneffectiviteit inclusief maatschappelijke effecten

De aanbeveling om bij de selectie van maatregelen de (maatschappelijke) kosten en effecten zichtbaar af te wegen is deels uitgevoerd.

Het college heeft het aspect van de voorbeeldfunctie van de overheid verwerkt in de notitie Maatregelenpakket schone lucht (2016). Bij het opstellen van dit pakket is serieus aandacht besteed aan de impact van de maatregelen op burgers en ondernemers. In de notitie zijn echter geen berekeningen opgenomen van de kosteneffectiviteit per maatregel en de daarbij gemaakte afwegingen ten aanzien van maatschappelijke kosten.

Conclusie aanbeveling 2b: volledig uitgevoerd (●)

Onzekerheden in model en bijna-knelpunten

De aanbeveling om bij de formulering van het beleid rekening te houden met onzekerheden in het model en de bijna-knelpunten is uitgevoerd.

Het college heeft opvolging gegeven aan de aanbeveling om in het beleid rekening te houden met onzekerheden in het model en de bijna-knelpunten. Landelijk worden ieder jaar nieuwe inzichten in praktijkemissies meegenomen in het rekenmodel voor luchtkwaliteit. De gemeente zelf controleert regelmatig haar invoergegevens in dit landelijke model en past deze waar nodig aan.

berekeningen en metingen luchtkwaliteit: oorzaken en gevolgen, geagendeerd voor de vergadering van de raadscommissie VVL van 7 februari 2013.

³⁰ In het feitelijk wederhoor is aangegeven dat in 2016 diverse activiteiten gepland staan ter verdere verbetering van de monitoring.

Ook monitort zij sinds 2013 op basis van gemeten waarden van het luchtmeetnet de mogelijke knelpunten in de stad. Tot slot is de gemeente sinds 2013 meer gaan inzetten op locatiespecifieke maatregelen bij (bijna) knelpunten. Hierdoor is het risico verminderd dat gegevens onverwachts negatief moeten worden bijgesteld en bijna-knelpunten zo maar knelpunten worden.

3.2.3 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 alternatieve maatregelen niet de uitkomsten af van de landelijke monitorings-rapportage, omdat dit ernstig vertragend werkt.

Toelichting

In het oorspronkelijke rapport constateerde de rekenkamer dat een deel van de NSL-maatregelen in de uitvoering vertraging heeft opgelopen. De rekenkamer benadrukte in het rapport uit 2011 de noodzakelijkheid om de Amsterdamse NSL-maatregelen voor luchtkwaliteit vóór 2015 uit te voeren.³¹ Ook constateerde de rekenkamer dat de gemeente systematisch de uitvoering van de maatregelen monitort, maar niet de met de maatregelen beoogde resultaten en effecten.

Omdat het wachten op de jaarrapportage van het RIVM vertragend werkte, beval de rekenkamer de gemeente aan de resultaten en effecten van de maatregelen jaarlijks zelf in kaart te brengen. Zo zou de gemeente vroegtijdig inzicht kunnen krijgen in mogelijke meevallende of tegenvallende resultaten en effecten van het gevoerde beleid. Daarnaast zou de gemeente hierdoor permanent zicht krijgen op de effectiviteit van de genomen maatregelen.

Reactie college juni 2011

Het college heeft deze aanbeveling gedeeltelijk overgenomen. Het college gaf in zijn reactie op het rekenkamerrapport aan wel de conclusie van de rekenkamer te delen dat een deel van de NSL-maatregelen in de uitvoering vertraging heeft opgelopen. Het college vond dat achteraf gezien een te optimistische planning was opgesteld. Maar het college was het niet eens met de conclusie van de rekenkamer dat resultaten en effecten van maatregelen niet systematisch zouden worden gevolgd. De monitoring vond, aldus het college, indirect plaats via het NSL. Er was uit kostenoverwegingen voor gekozen om niet alle berekeningen van effecten zelf uit te voeren, maar zich te baseren op nationale gegevens (de jaarlijkse monitor van het RIVM). Het college stelde dat het niet mogelijk is om de effecten van individuele maatregelen te monitoren omdat alle maatregelen op elkaar ingrijpen. Tot slot werd door het college opgemerkt dat het bijsturen van maatregelen om een zorgvuldige aanpak vroeg. Een tegenvallend effect van één maatregel betekende volgens het college niet automatisch dat het totale effect van de maatregelen tegenvalt.

³¹ Aan deze uitvoeringsverplichting is de co-financiering van maatregelen vanuit het rijk gekoppeld.

In haar nawoord vermeldde de rekenkamer het opmerkelijk te vinden dat bereikte effecten van individuele maatregelen niet zouden kunnen worden bepaald. Vooraf was door het college in het plan *Schone lucht voor Amsterdam* (2011) immers ingeschat welke effecten met afzonderlijke maatregelen zouden kunnen worden bereikt. De rekenkamer gaf aan dat met diezelfde methodiek dan toch ook achteraf vastgesteld zou moeten kunnen worden welke effecten afzonderlijke maatregelen daadwerkelijk hebben gehad. Tevens bleef de rekenkamer van mening dat de gemeente sneller zicht moest krijgen op de resultaten van het beleid en zich niet alleen afhankelijk moest maken van de jaarrapportage van het RIVM, omdat dit vertragend werkte. De rekenkamer adviseerde het college daarom deze aanbeveling toch in zijn geheel over te nemen.

Stand van zaken maart 2016

De aanbeveling van de rekenkamer om de tijdige uitvoering van het beleid te bewaken, is opgevolgd aan de hand van termijnagenda's en rapportages.³² De rekenkamer constateert dat het hierbij om diverse documenten gaat.³³ Er is sinds 2011 echter geen sprake van een jaarlijkse rapportage waarin systematisch is aangegeven in hoeverre de uitvoering van elke maatregel op schema ligt. Dit is alleen in de evaluatie uit 2013 van het maatregelenpakket gebeurd.³⁴

De gemeente heeft niet, zoals de rekenkamer in 2011 had aanbevolen, jaarlijks de effecten van de maatregelen zelf in kaart gebracht. Bij de ambtelijke reactie (maart 2016) is ten eerste aangegeven dat de gemeente zich op hetzelfde standpunt stelt als in 2011. Ten tweede werd er in deze reactie aanvullend op gewezen dat door de jaren heen de jaarlijkse tegenvallers relatief bescheiden zijn gebleken. Hiermee wordt bedoeld dat er weinig schommelingen in het aantal knelpunten zijn geweest. De rekenkamer merkt op dat overigens eenmalig wel degelijk de in de periode 2011-2013 behaalde effecten van maatregelen in kaart zijn gebracht. Deze zijn opgenomen in de al eerder genoemde evaluatie uit 2013 van het maatregelenpakket.

Conclusie aanbeveling 3: gedeeltelijk uitgevoerd (●)

De aanbeveling om de tijdige uitvoering van het beleid te bewaken en het zicht op de resultaten en effecten van het beleid te verbeteren is deels uitgevoerd.

Het college heeft geen eigen methode ontwikkeld waarmee het zelf (tussentijds) de tijdige uitvoering van luchtkwaliteitsmaatregelen kan bewaken, zicht kan houden op de realisatie van de beoogde effecten en snel in staat is te reageren bij tegenvallende resultaten.

³² Brief *Beantwoording informatieverzoek* van rve R&E aan rekenkamer (2016) en verslag interview (2016).

³³ Het gaat onder meer om de volgende documenten: Notitie over oorzaken en gevolgen van verschillen tussen berekeningen en metingen luchtkwaliteit: een gevoeligheidsanalyse (2012), Samenvatting resultaten NSL monitoring 2011 (2012), Evaluatie Amsterdamse maatregelen luchtkwaliteit (2013), twee wethouderbrieven over de locatiespecifieke maatregelen (2015), Jaarrapportage Luchtmeetnet 2014 (2015), een wethouderbrief over de stand van zaken van het onderdeel luchtkwaliteit uit de agenda duurzaamheid (2016), de notitie Breed pakket maatregelen schone lucht (2016), Deze documenten zijn door het college aan de gemeenteraad verstuurd.

³⁴ Notitie *Evaluatie Amsterdamse maatregelen luchtkwaliteit* (mei 2013), pag. 24 en de hierbij behorende Bijlage 4 TNO-rapport Effecten van luchtkwaliteitsmaatregelen in 2015

Het college gebruikt nog steeds vooral de landelijke monitoringsrapportage die ernstig verdragend werkt (zo zijn eind 2015 pas de berekende resultaten over 2014 gerapporteerd). Wel heeft het college in 2013 het pakket luchtkwaliteitsmaatregelen geëvalueerd.

3.3 Het gevoerde beleid in het perspectief van de volksgezondheid

3.3.1 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.

Toelichting

In het oorspronkelijke rapport uit 2011 trok de rekenkamer de conclusie dat het gemeentelijk beleid zich richtte op het voldoen aan de wettelijke normen voor PM₁₀ en NO₂. Hiermee bestond het risico dat het hoofddoel, het verbeteren van de luchtkwaliteit voor de volksgezondheid, naar de achtergrond verdween. De rekenkamer gaf aan dat het vanuit het perspectief van de volksgezondheid ook belangrijk is te kijken naar:

- het verder terugdringen van andere schadelijke stoffen zoals ultrafijn stof (PM_{2,5}), benzeen of zwaveldioxide;
- de omvang van de blootstelling bij inwoners in de stad;
- de schatting van het aantal ziektegevallen als gevolg van luchtvervuiling;
- het risico dat de luchtvervuiling zich verspreidt en daardoor op sommige plekken beter, maar op andere plekken slechter wordt.

Verder constateerde de rekenkamer dat Amsterdam een van de weinige steden is die zelf een eigen luchtmeetnet heeft. De GGD meet continu en systematisch op circa 12 plaatsen in de stad de luchtkwaliteit en rapporteert hierover jaarlijks. Naast PM₁₀ en NO₂ worden ook andere luchtverontreinigende stoffen gemeten. Aan de hand van deze meetgegevens kan de gemeente, los van de monitoringstool, beoordelen of het met de luchtkwaliteit in de stad de goede kant opgaat.

Reactie college juni 2011

Het college nam deze aanbeveling gedeeltelijk over.

Het college onderschreef dat aspecten vanuit volksgezondheid van belang zijn bij de keuze van maatregelen. Het college meende echter dat het gezondheidsperspectief al in voldoende mate in het Amsterdams luchtkwaliteitsbeleid aan bod kwam.

Bovendien zei het college dat bij de keuze van maatregelen ook altijd het effect op PM₁₀ in de afweging werd meegenomen.

De rekenkamer wees er in haar nawoord op dat in het nieuwe plan *Schone lucht voor Amsterdam* (2011) bij de selectie van maatregelen primair was gekeken naar de effecten op NO₂ en niet naar de effecten op PM₁₀ of andere schadelijke stoffen.

Bovendien bevatte het plan volgens de rekenkamer geen informatie over het aantal

mensen dat is blootgesteld aan luchtvervuiling in relatie tot de te nemen maatregelen en het aantal ziektegevallen. De rekenkamer adviseerde het college daarom deze aanbeveling toch in zijn geheel over te nemen.

Stand van zaken maart 2016

Het college heeft sinds 2011 bij de formulering van luchtkwaliteitsdoelen en de keuze van luchtkwaliteitsmaatregelen expliciet rekening gehouden met het volksgezondheidsaspect. Dat gebeurde in de Agenda duurzaamheid (2015) en het Breed pakket maatregelen luchtkwaliteit (2016), waaraan de GGD een bijdrage heeft geleverd. Ook leverde de GGD vanuit het bewaken van het gezondheidsperspectief een reactie op de uitkomsten van een onderzoek naar ultrafijnstof rond Schiphol (2015). Wij gaan daar nu achtereenvolgens op in.

De Agenda duurzaamheid (2015) werd door de raad op 11 maart 2015 vastgesteld. Het hoofddoel van deze agenda is om in de stad een zoveel mogelijk uitstootvrij vervoer gerealiseerd te hebben in 2025 waaraan alle modaliteiten (verkeersgroepen) een bijdrage moeten leveren. Het college geeft hierin aan dat voor het onderdeel luchtkwaliteit dit betekent dat de meetlat hoger wordt gelegd en de focus wordt verschoven van 'normen' naar 'gezondheid'.

De agenda houdt allereerst in dat de gemeente aan het einde van deze collegeperiode in 2018 overal in de stad aan de wettelijk norm voor NO₂ wil voldoen en alle knelpunten opgelost wil hebben.³⁵ Hiertoe is de gemeente overigens al per 1 januari 2015 verplicht.³⁶

Daarnaast is in de agenda vanuit het gezondheidsperspectief voor het jaar 2025 gekozen voor een verdergaande doelstelling voor NO₂ dan de Europese normen. De Europese Commissie heeft aangegeven de norm voor NO₂ niet te zullen aanscherpen. Ook heeft de gemeente in deze agenda vanuit het gezondheidsperspectief een doel opgenomen voor het terugdringen van de concentratie roet. Het college legt in de agenda uit dat van roet steeds duidelijker wordt wat voor schadelijke invloed het heeft op de gezondheid, terwijl voor die stof nog geen Europese norm is die nageleefd moet worden.

In de agenda wordt toegelicht dat, door in te zetten op reductie NO₂ en roet voor de gezondheidsdoelstelling, er automatisch ook wordt ingezet op de reductie van PM₁₀ (fijnstof). Een aparte doelstelling voor PM₁₀ is daarom in de Agenda duurzaamheid niet opgenomen.

Tot slot heeft het college in de agenda vanuit het gezondheidsperspectief aangegeven de mogelijkheid te onderzoeken van het invoeren van een milieuzone voor brom- en snorfietsen. Deze voertuigen stoten relatief erg veel koolwaterstoffen uit, terwijl zij

³⁵ De gemeente Amsterdam verwacht echter geen boetes vanuit Europa. Als de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen lidstaat Nederland start, dan volgt er eerst een overlegperiode en dan krijgt Nederland naar verwachting de mogelijkheid om een plan met aanvullende maatregelen te maken. Dit vergt een aantal jaren en naar verwachting zijn de knelpunten (in elk geval die in Amsterdam) opgelost voordat het tot boetes komt. Daarnaast wordt verwacht dat Europa zelf zal blijven inzetten op bronbeleid.

³⁶ Wij merken op dat Amsterdam momenteel al wel voldoet aan de Europese normen voor PM₁₀ (fijnstof) en kent hiervoor geen enkel knelpunt meer.

slechts klein deel uitmaken van het totale gemotoriseerde wegverkeer. Net als voor roet zijn voor koolwaterstoffen geen Europese normen, maar zij zijn zeer schadelijk voor de volksgezondheid. De milieuzone voor brom- en snorfietsen is opgenomen in het Breed pakket maatregelen luchtkwaliteit (2016) waarvoor de inspraakprocedure in maart 2016 is afgerond.

In de ambtelijke reactie is gewezen op de kennis van de GGD die wordt gebruikt voor de onderbouwing van (nieuwe) luchtkwaliteitsmaatregelen en het benadrukken van gezondheidsaspecten daarbij. Er is in dit verband ook verwezen naar het artikel *Ziek door luchtverontreiniging in Amsterdam* dat de GGD heeft gepubliceerd in het tijdschrift Lucht (september 2015). Hierin worden de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging (PM₁₀ en PM_{2,5}) in Amsterdam gekwantificeerd.³⁷ Met de informatie uit het artikel is het voor een GGD mogelijk om de ziektelast voor elk gebied vanaf een middelgrote stad met ongeveer 50.000 inwoners te berekenen.³⁸ Voor een stijging van de concentratie PM₁₀ of PM_{2,5} is bijvoorbeeld de bijbehorende stijging van het aantal astma-aanvallen te berekenen. Aangegeven is dat een dergelijke rekenmethode er niet is voor roet en NO₂. Wel kan voor deze componenten het effect op levensverwachting worden berekend.

Daarnaast is in de ambtelijke reactie vermeld dat de GGD een bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van een Traffic Decision Support Tool (voor bepalen keuze luchtkwaliteitsmaatregelen door gemeenten) in het kader van het Europees project Joaquin.³⁹

De GGD is ook gevraagd om te reageren op een onderzoek van het Rijk naar de problematiek van ultrafijnstof rond Schiphol. Het college heeft de raad op 10 februari 2016 geïnformeerd over dit onderzoek en de reactie van de GGD hierop. Hierbij zijn ook eerder gestelde raadvragen over dit onderwerp beantwoord.⁴⁰ De GGD geeft in haar reactie aan dat het niet duidelijk is wat de gezondheidseffecten zijn van de sterk verhoogde concentraties ultrafijnstof rond Schiphol en dat alleen gezondheidsonderzoek hierover meer duidelijkheid kan geven. Meerdere raadsleden uitten bij de bespreking van het onderzoek hun zorgen over de mogelijke gezondheidsschade van ultrafijnstof van vliegtuigen voor burgers. De wethouder gaf aan dat het RIVM een vervolgonderzoek uitvoert in samenwerking met onder meer de GGD Amsterdam. Zij zegde toe de resultaten hiervan naar de raad te versturen, die zij verwacht in april 2016.

Conclusie aanbeveling 4: **volledig uitgevoerd** (●)

Hoewel het college in 2011 enigszins terughoudend reageerde op onze aanbeveling, om bij de keuze van maatregelen alle aspecten te betrekken die vanuit het oogpunt van volksgezondheid van belang zijn, is deze toch volledig uitgevoerd.

³⁷ De kwantificering is gebaseerd op studies van onder andere de WHO.

³⁸ Hiervoor is een Excel-rekentool ontwikkeld. Deze tool is voor GGD'en beschikbaar op een afgeschermd deel van de website van het RIVM maar kan op verzoek ook met anderen gedeeld worden.

³⁹ www.joaquin.eu/Decision-Support-Tool/page.aspx/131

⁴⁰ Het gaat om het onderzoek *Nader verkennend onderzoek ultrafijnstof rond Schiphol* (RIVM, 2015).

Het nu zittende college heeft in de Agenda duurzaamheid (2015) de meetlat voor het onderdeel luchtkwaliteit expliciet hoger gelegd en de focus verschoven van 'voldoen aan normen' naar 'gezondheid'. Zo zijn voor NO₂ doelen geformuleerd die verder gaan dan wettelijk verplicht is. Ook is door het college een doelstelling opgenomen voor de vermindering van roet, waarvoor geen wettelijke normen zijn opgesteld. Deze agenda is uitgewerkt in het Breed pakket maatregelen luchtkwaliteit (2016). De GGD heeft met haar kennis op het terrein van de volksgezondheid een bijdrage geleverd aan de onderbouwing van deze beleidstukken.

3.4 Communicatie over het luchtkwaliteitsbeleid

3.4.1 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.

Toelichting

In het oorspronkelijke rapport concludeerde de rekenkamer dat de gemeenteraad over de opzet van het luchtkwaliteitsbeleid – zoals was opgesteld in 2006 - redelijk adequaat was geïnformeerd. Maar wij waren van mening dat de informatievoorziening aan de raad beter had gekund over de uitvoering, de effecten van de verschillende maatregelen, de kosteneffectiviteit, de onzekerheden rond de gebruikte rekenmodellen, de jaarlijkse bijstellingen van het luchtkwaliteitsbeleid en de volksgezondheidsaspecten. Wij vonden de informatievoorziening nog teveel gericht op het verantwoorden over de voortgang en het oplossen van de knelpunten. Daarnaast trokken wij de conclusie dat de raad onvoldoende helder geïnformeerd was over de wijze waarop maatregelen uit het luchtkwaliteitsbeleid uit 2006 waren opgenomen in het NSL.

De rekenkamer beval aan de in 2011 door de GGD Amsterdam opgestelde handreiking *Communicatie over luchtvervuiling door wegverkeer en gezondheid* te benutten bij het verbeteren van de informatievoorziening aan de raad. Hierin is een overzicht opgenomen van gegevens die voor bestuurders van belang zijn om zich een oordeel te kunnen vormen over de uitvoering en de resultaten van het luchtkwaliteitsbeleid waarbij volksgezondheidsaspecten ook een rol spelen.⁴¹

Reactie college juni 2011

Het college heeft deze aanbeveling volledig overgenomen.

Het college gaf in zijn reactie aan voortaan eenmaal per jaar - op een gestructureerde manier vanuit de betrokken diensten - informatie te gaan aanbieden aan de gemeenteraad over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen, de monitoringstool en meetresultaten. Door het college werd toegezegd hiertoe een wijze van rapporteren te ontwikkelen. Daarbij zou nagegaan worden in hoeverre de rapportagefrequentie voor

⁴¹ Uitgave *Communicatie over luchtvervuiling door wegverkeer en gezondheid: een praktische handleiding voor GGD'en* (GGD Amsterdam, februari 2011)

het rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen gelijk getrokken kon worden aan de geldende regeling voor Risicovolle Projecten (RRP).

Stand van zaken maart 2016

Het college heeft geen integrale wijze van rapporteren ontwikkeld zoals het had toegezegd. Zoals we bij de stand van zaken van aanbeveling 3 al onder de aandacht brachten, heeft het college sinds 2011 geen jaarlijkse rapportages uitgebracht waarin systematisch wordt gerapporteerd over:

- in hoeverre de uitvoering van de maatregelen op schema ligt,
- in welke mate de beoogde prestaties en effecten van beleid zijn behaald en
- waarbij een toelichting wordt gegeven vanuit de resultaten van de NSL-monitoringstool en het GGD-luchtmeetnet.

In plaats daarvan zijn op diverse momenten verschillende documenten opgesteld en naar de raad verzonden (zie voor voorbeelden hiervan ook aanbeveling 3). Het is voor de raad daarom niet goed mogelijk jaarlijks te controleren in hoeverre de uitvoering en de bereikte resultaten en effecten van maatregelen op schema liggen. Alleen de in het jaar 2013 opgestelde evaluatie van de Amsterdamse maatregelen luchtkwaliteit is te beschouwen als een integrale rapportage.

Verder constateren we dat onze suggestie, om bij het verbeteren van de informatievoorziening aan de raad gebruik te maken van de door de GGD Amsterdam opgestelde handreiking, niet is opgevolgd.

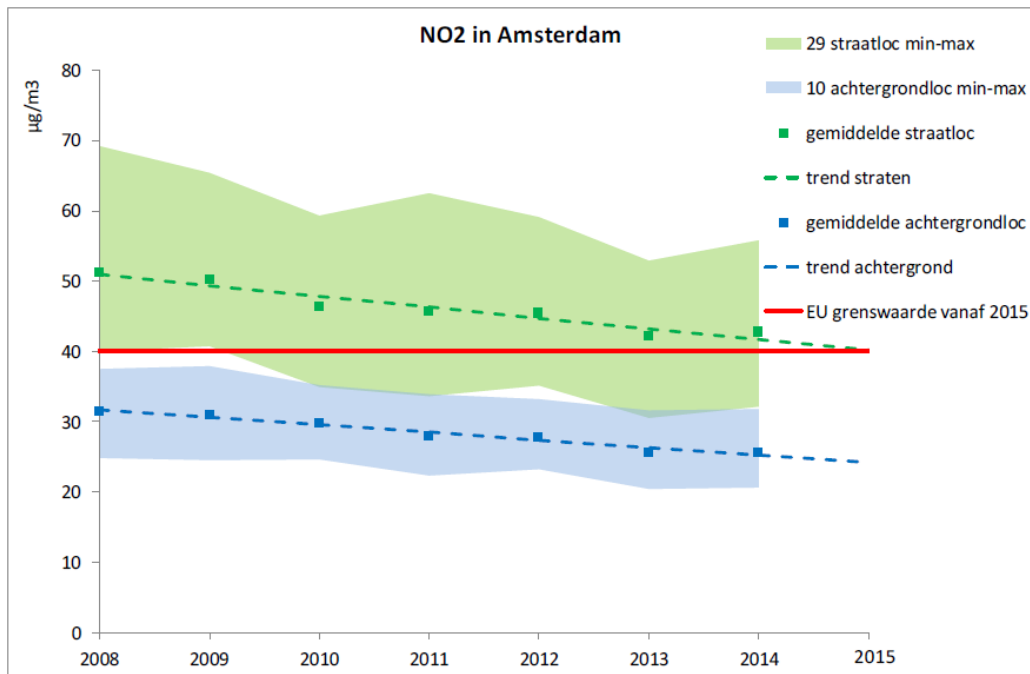
Monitoring ontwikkeling luchtkwaliteit stadsbreed

Welke effecten worden bereikt met het (Amsterdamse) luchtkwaliteitsbeleid kan door de raad wel in de gaten worden gehouden aan de hand van de jaarlijkse rapportages die de GGD opstelt over de meetresultaten van het Amsterdamse luchtmeetnet.

Hierin wordt inzicht gegeven in de (ontwikkeling van de) luchtkwaliteit van Amsterdam. De rapportages zijn openbaar en te downloaden vanaf de website van de GGD. Sinds 2011 is alleen de meest recente jaarrapportage, met daarin de meetresultaten van het jaar 2014, aan de raad toegestuurd.⁴² In de bijbehorende aanbiedingsbrief van de wethouder Duurzaamheid wordt geconcludeerd dat de luchtkwaliteit in de stad over de afgelopen jaren is verbeterd. Deze verbetering is in de genoemde jaarrapportage zichtbaar gemaakt in twee grafieken voor NO₂ en PM₁₀. Wij hebben deze hieronder opgenomen.

⁴² Het jaarverslag *Luchtverontreiniging Amsterdam 2014 (2015)* van de GGD is door het college ter bespreking en ter kennisneming aan de raadscommissie ID van 14 oktober 2015 aangeboden.

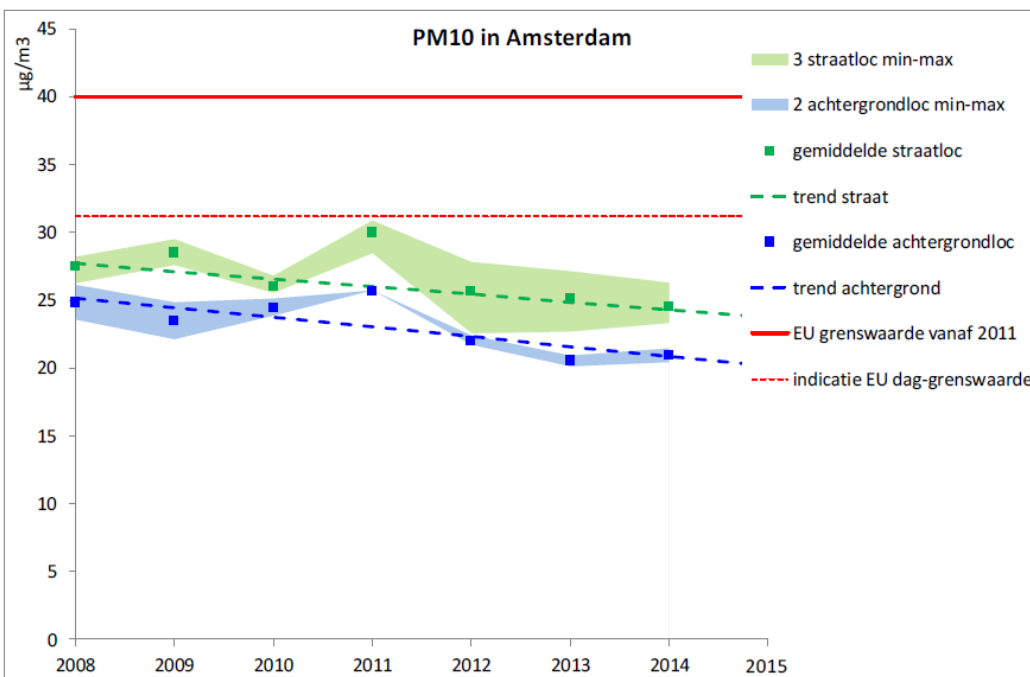
Figuur 3.1 - Gemiddelde NO₂ concentratie en trend op straatlocaties (groen) en achtergrondlocaties (blauw), met complete meetreeksen vanaf 2008



Excl meetstation Einsteinweg, snelwegstation A10-West

Uit de grafiek valt op te maken dat in de periode 2008-2014 de NO₂ concentratie daalt met gemiddeld 1,5 µg/m³ per jaar op straatlocaties en 1,1 µg/m³ per jaar op achtergrondlocaties.

Figuur 3.2 - Gemiddelde voor meteorologie gecorrigeerde PM₁₀ concentratie en trend op straatlocaties (groen) en achtergrondlocaties (blauw), met complete meetreeksen vanaf 2008



Excl meetstation Einsteinweg, snelwegstation A10-West

De GGD concludeert dat uit de grafiek blijkt dat in Amsterdam wordt voldaan aan de norm (grenswaarde) voor PM₁₀.

Monitoring ontwikkeling luchtkwaliteit op (bijna)knelpunten

Wij hebben in onze toelichting bij deze aanbeveling aangegeven dat het raadzaam is om de handreiking van de GGD te gebruiken bij de communicatie met de raad.⁴³ Het college heeft hier geen gehoor aan gegeven en heeft geen jaarlijks overzicht gemaakt waarin de ontwikkeling van de luchtkwaliteit op de (bijna)knelpunten in de stad wordt weergegeven. De informatie per jaar over *berekende* knelpunten zou een raads-lid (en elke burger) zelf uit de online beschikbare Monitoringstool kunnen halen. Dit kan overigens voor alle toetspunten, niet alleen voor de knelpunten.⁴⁴

De GGD houdt daarnaast per (bijna)knelpunt de *gemeten* waarden bij. In de periode juli 2011–maart 2016 heeft het college slechts eenmaal de resultaten aan de raad gerapporteerd. Het gaat hierbij om het overzicht dat het college in 2015 heeft opgesteld van de ontwikkeling in de periode 2008-2014 van de gemeten waarden voor NO₂ per (bijna)knelpunt.⁴⁵ De overzichten zijn opgesteld voor de drie wettelijke knelpuntlocaties (Stadhouderskade, Prins Hendrikkade en Valkenburgerstraat) die voortkomen uit de Monitoringsrapportage 2014 en de vier bijna-knelpunten die blijken uit GGD-metingen uit 2014 (Overtoom, Jan van Galenstraat, Haarlemmerweg en Damrak). Het college concludeert dat, hoewel de trend van de NO₂ concentraties op de (bijna)knelpunten in lijn is met de positieve ontwikkeling van de luchtkwaliteit elders in de stad, deze trend te langzaam is om in 2015 op deze punten aan de norm te kunnen voldoen.

Conclusie aanbeveling 5: **gedeeltelijk uitgevoerd** (●)

De aanbeveling, om de informatievoorziening aan de raad te verbeteren over de beoogde en behaalde prestaties en effecten van beleid, is gedeeltelijk uitgevoerd.

De raad is wel regelmatig ad hoc geïnformeerd door het college. Maar het college heeft geen standaardwijze van rapporteren ontwikkeld waarin jaarlijks wordt gerapporteerd over zowel de beoogde en uitgevoerde maatregelen (en bijbehorende prestaties) als de beoogde en behaalde effecten van beleid, waarbij een toelichting wordt gegeven vanuit de resultaten van de NSL-monitoringstool en het GGD-luchtmeetnet. Onze conclusie is dat de raad dus onvoldoende systematisch op de hoogte is gesteld van de (ontwikkeling van de) stadsbrede luchtkwaliteit en de luchtkwaliteit op de (bijna)knelpunten.

⁴³ In de handreiking van de GGD is aangegeven dat bestuurders graag inzicht willen hebben in de knelpunten van de luchtkwaliteit binnen de gemeente of provincie.

⁴⁴ www.nsl-monitoring.nl/viewer

⁴⁵ Bijlage 1 'Overzicht stikstofdioxide ontwikkelingen op knelpuntlocaties en mogelijke knelpuntlocaties tussen 2008 tot en met 2014' behorend bij de brief *Ontwikkeling van de luchtkwaliteit in Amsterdam en specifiek op knelpuntlocaties* van de wethouder Duurzaamheid aan de gemeenteraad d.d. 28 juli 2015

3.4.2 Aanbeveling 6

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

Toelichting

In 2011 concludeerden wij e dat de informatie, die de gemeente Amsterdam de burgers aanbood over de luchtkwaliteit, nog niet volledig aansloot bij de behoeften van burgers. Een betere informatievoorziening kan bijdragen aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Volgens ons zouden de metingen van de GGD van de werkelijke luchtkwaliteit hierbij een belangrijke functie kunnen vervullen.

De rekenkamer adviseerde om de onderlinge samenhang tussen de verschillende websites van de gemeente over luchtkwaliteit inzichtelijk te maken, waardoor de informatie beter te begrijpen en toegankelijker zou worden voor de burger. Verder beval de rekenkamer aan om op basis van de GGD-handreiking *Communicatie over luchtvervuiling door wegverkeer en gezondheid* de verstrekte informatie te verbeteren door uit te gaan van de informatiebehoefte van de burger.

Reactie college juni 2011

Het college heeft deze aanbeveling volledig overgenomen.

Het college gaf in zijn reactie aan dat het beoogde dit onder meer vorm te geven via het landelijke project Atlas Leefomgeving, dat gericht is op het voor burgers inzichtelijk maken van de luchtkwaliteit in een bepaalde omgeving en waarbij de GGD Amsterdam betrokken is. Verder zegde het college toe ervoor te zorgen dat de versnipperde aanbieder van informatie over luchtkwaliteit via verschillende gemeentelijke websites beter zou worden gestroomlijnd en op elkaar zou worden afgestemd.

In ons nawoord adviseerden wij de raad – mede vanuit zijn rol als volksvertegenwoordiger – zich over de ontwikkelingen van de pilot Atlas Leefomgeving te laten informeren.

Stand van zaken maart 2016

Er is geen opvolging gegeven aan de aanbeveling van de rekenkamer om de door de GGD Amsterdam opgestelde handreiking te benutten bij het verbeteren van de informatievoorziening aan de burger over luchtkwaliteit. Ook is de informatievoorziening voor de burger van Amsterdam niet vormgegeven via het landelijke project Atlas Leefomgeving.

Wel zijn de verschillende gemeentelijke websites over de luchtkwaliteit in de stad inmiddels beter op elkaar afgestemd dan in 2011. De centrale website www.amsterdam.nl/luchtkwaliteit is aangemaakt waarop informatie is te vinden over allerlei aspecten die samenhangen met het onderwerp luchtkwaliteit en waarop links naar andere relevante gemeentelijke en externe websites staan. We plaatsen hierbij de kanttekening dat de gemeente nog steeds op verschillende websites informatie ter beschikking stelt over de luchtkwaliteit in Amsterdam, die niet op alle

onderdelen adequaat naar elkaar verwijzen.⁴⁶ Ook viel het ons op dat sommige informatie op de site niet de actuele situatie weergeeft.⁴⁷ Het blijft daarom, ondanks dat de genoemde centrale website is aangemaakt, toch nog lastig om (snel) een compleet overzicht van alle relevante aspecten van luchtkwaliteit te verkrijgen.

Daarnaast heeft de GGD sinds 2011 in samenwerking met andere organisaties zaken ontwikkeld of verbeterd die de informatievoorziening aan de burger ten goede komen. Op de website www.ggd.amsterdam.nl/gezond-wonen/milieu-buitenshuis/luchtkwaliteit wordt het volgende vermeld:

- Lespakketten voor schoolkinderen in het kader van het Europees project Joaquin.⁴⁸
- Een website waarop de meetgegevens van verschillende luchtmeetnetten gezamenlijk beschikbaar worden gesteld.⁴⁹
- Een luchtkwaliteitsapp waarop per postcode informatie kan worden verkregen over de actuele en voorspelde luchtkwaliteit.⁵⁰

Conclusie aanbeveling 6: gedeeltelijk uitgevoerd (●)

De aanbeveling, om de informatievoorziening aan de burger over luchtkwaliteit te verbeteren en daarbij rekening te houden met de aanbevelingen die de GGD op dat gebied heeft gedaan, is deels uitgevoerd.

Het college heeft de centrale website www.amsterdam.nl/luchtkwaliteit aangemaakt waarop informatie is te vinden over allerlei aspecten die samenhangen met het onderwerp luchtkwaliteit. Ook heeft de GGD bijgedragen aan het opstellen van lespakketten voor schoolkinderen, de ontwikkeling van een website met landelijke meetgegevens en een luchtkwaliteitsapp. De door de gemeente aangeboden informatie over luchtkwaliteit is echter nog enigszins rommelig. Er worden diverse gemeentelijke websites onderhouden die niet allemaal consequent naar elkaar verwijzen en actueel zijn. Ook heeft het college bij het verbeteren van de informatievoorziening aan burgers geen gebruik gemaakt van een handreiking van de GGD uit 2011 en het landelijke project Atlas Leefomgeving, zoals het had toegezegd.

⁴⁶ Het gaat hierbij om onder meer de volgende websites: www.amsterdam.nl/luchtkwaliteit; www.ggd.amsterdam.nl/gezond-wonen; www.amsterdam.nl/gemeente/volg-beleid/agenda-duurzaamheid; www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/luchtkwaliteit; www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/schone-lucht.

⁴⁷ Zo is op de website www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/luchtkwaliteit/beleid-regelgeving het beleid niet meer bijgewerkt na februari 2014 en is hierop daarom recent beleid zoals de Agenda Duurzaamheid (2015) en het Breed pakket maatregelen luchtkwaliteit (2016) niet terug te vinden.

⁴⁸ www.joaquin.eu

⁴⁹ Het gaat om de website www.luchtmeetnet die in samenwerking met DCMR en het RIVM is ontwikkeld.

⁵⁰ In deze app die onder andere samen met het RIVM is ontwikkeld wordt per postcode de actuele en voorspelde luchtkwaliteit weergegeven in vijf klassen van 'goed' tot en met 'zeer slecht'. Bij 'zeer slecht' geldt een smogalarm. Eerder was de luchtkwaliteit alleen per meetpunt van het luchtmeetnet inzichtelijk. De app geeft ook een handelingsadvies op buurtniveau voor mensen die gevoelig zijn voor luchtvervuiling.

4 Conclusie

In dit hoofdstuk vatten we de uitkomst naar de vraag in welke mate het college van burgemeester en wethouders (college) uitvoering heeft gegeven aan de zes aanbevelingen uit het rapport *Luchtkwaliteit in Amsterdam (2011)* samen (zie tabel 4.1).

Indien het college in datum heeft aangegeven de aanbeveling te zullen overnemen is dat met een groene punt (●) aangegeven in onderstaande tabel. Bleek uit de reactie dat de aanbeveling niet geheel zou worden overgenomen dan is dat in de tabel met een oranje punt (●) weergegeven. Als het college heeft aangegeven de aanbeveling niet over te nemen dan is dit met een rode punt (●) aangegeven.

De mate waarin het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbeveling, naar de stand van huidige datum, wordt op de volgende manier beoordeeld:

● Niet	Het college is in de periode juli 2011 tot en met maart 2016 niet gestart met het uitvoeren van de aanbeveling.
● In uitvoering	Het college is in de periode sinds juli 2011 gestart met het uitvoeren van de aanbeveling, maar heeft in maart 2016 dit proces nog niet volledig kunnen afronden.
● Gedeeltelijk	Het college heeft in maart 2016 onderdelen van de aanbeveling uitgevoerd. Voor de andere onderdelen geldt dat deze niet worden uitgevoerd en dat er geen plannen zijn ontwikkeld om deze onderdelen alsnog uit te voeren.
● Volledig	Het college heeft in maart 2016 de gehele aanbeveling uitgevoerd.

Tabel 4.1 - Samenvatting van de oordelen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport 'Luchtkwaliteit in Amsterdam (2011)'

Aanbeveling		Overgenomen	Uitvoering
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 NO ₂ .	●	●
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 het beleid rekening met onzekerheden in het model en betrek hierbij ook de bijna-knelpunten in de stad.	●	●

Aanbeveling		Overge- nomen	Uitvoe- ring
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 alternatieve maatregelen niet de uitkomsten af van de landelijke monitoringsrapportage, omdat dit ernstig vertragend werkt.	●	●
4	Betrek bij de keuze van maatregelen alle aspecten die vanuit het oogpunt van volksgezondheid van belang zijn, zoals het verder terugdringen van PM2,5 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.	●	●
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.	●	●
6	Verbeter de informatievoorziening aan de burger over luchtkwaliteit en houdt daarbij rekening met de aanbevelingen die de GGD op dat gebied heeft gedaan.	●	●

Mate waarin de aanbeveling is overgenomen of in uitvoering is: ● niet; ● in uitvoering; ● gedeeltelijk; ● volledig.

Uit tabel 4.1 blijkt dat het college twee aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport *Luchtkwaliteit in Amsterdam* geheel heeft overgenomen en dat beide slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd (aanbevelingen 5 en 6).

Daarnaast valt uit de tabel op te maken dat het college drie aanbevelingen uit het rapport uit 2011 deels heeft overgenomen. Hiervan heeft het college er één volledig uitgevoerd (aanbeveling 4), één deels uitgevoerd (aanbeveling 3) en is bij één aanbeveling het beeld wisselend. Die laatste aanbeveling bestaat uit twee onderdelen: het eerste onderdeel is gedeeltelijk uitgevoerd (aanbeveling 2a) en het tweede onderdeel is volledig uitgevoerd (aanbeveling 2b). Tot slot is in de tabel te zien dat ondanks dat het college één aanbeveling uit het oorspronkelijke rapport niet heeft overgenomen, deze aanbeveling toch heeft opgepakt en dat deze nog in uitvoering is (aanbeveling 1).

Bijlage 1 – Overzicht van geraadpleegde bronnen

Documenten

- Brief *Onderzoek G4-rekenkamers naar luchtkwaliteitsbeleid* van de G4-rekenkamers aan de Tweede Kamer van 20 juni 2011
- Raadsvoordracht van 17 mei 2011 *Schone lucht voor Amsterdam, instemmen met het bijgevoegde financiële overzicht en kennisnemen van de instemming van de stadsdelen met genoemd plan* (Gemeentebblad afd. 1, nr. 437)
- Motie van de raadsleden Molenaar, Van 't Wout en Manuel 'aandringen bij Rijk op het nemen van noodzakelijke maatregelen' (Gemeentebblad afd. 1, nr. 519)
- Motie van het raadslid Schimmelpennink 'luchtvervuilende uitstoot rondvaartboten' (Gemeentebblad afd. 1, nr. 518)
- Motie van het raadslid Schimmelpennink 'inzake diesel en biogas' (gemeentebblad afd. 1, nr. 516)
- Voordracht van het presidium van de gemeenteraad van 22 juni 2011 inzake kennisnemen van het rapport van de rekenkamer *Luchtkwaliteit in Amsterdam, overnemen van de aanbevelingen uit het rapport en verzoeken aan het college om aanbevelingen uit het rapport uit te voeren* (Gemeentebblad afd. 1, nr. 561)
- Besluit Gemeentebblad afd. 3A, nr. 150/561
- Brief *Aanbieding advies G4-rekenkamers m.b.t. onderzoek naar luchtkwaliteitsbeleid* d.d. 29 juni 2011 van griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu aan de G4-rekenkamers
- Brief *Maatregelen NSL; reactie op rekenkamerrapporten, brieven VNG en IPO* d.d. 14 november 2011 van de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer
- Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 30 175, nr. 134
- Raadsbesluit *Kennisnemen van de evaluatie Amsterdamse maatregelen luchtkwaliteit en instemmen met hieruit volgende besluiten*, 2 oktober 2013
- De oproep die in maart 2016 in eerste instantie is ondertekend door een twintigtal burgemeesters, waaronder die van Amsterdam, maar die iedereen kan ondertekenen (www.change.org/airpollution)
- Brief *European air quality policy and large cities* d.d. 15 april 2015 van wethouders van de G4 aan het Europese Parlement
- Brief *Stand van zaken locatiespecifieke maatregelen luchtkwaliteit* d.d. 10 maart 2015
- Brief *Luchtkwaliteitontwikkeling ter plaatse van knelpuntlocaties* d.d. 28 juli 2015
- Raadsadres *Maatregelenpakket 'Schone lucht voor Amsterdam: op weg naar een uitstootvrij 2025'* van het college van B&W, op 10 februari 2016 door de raad doorgestuurd naar raadscommissie Verkeer Vervoer en Duurzaamheid
- Brief *Beantwoording informatieverzoek m.b.t. Opvolgingsonderzoek Luchtkwaliteit in Amsterdam* d.d. 22 februari 2016 van directeur Ruimte en Economie aan de Rekenkamer Amsterdam

- Verslag van het interview gehouden op 23 maart 2016 van Rekenkamer Amsterdam met ambtenaren van Ruimte en Duurzaamheid, Projectmanagementbureau en GGD Amsterdam
- Brief over de zesde monitoringsrapportage inzake het besluit luchtkwaliteit van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Eerste Kamer d.d. 10 december 2015
- Notitie *Verschillen tussen berekeningen en metingen luchtkwaliteit: oorzaken en gevolgen*, geagendeerd voor de vergadering van de raadscommissie VVL van 7 februari 2013.
- Notitie *Evaluatie Amsterdamse maatregelen luchtkwaliteit* (mei 2013), pag. 24 en de hierbij behorende *Bijlage 4 TNO-rapport Effecten van luchtkwaliteitsmaatregelen in 2015*
- Uitgave *Communicatie over luchtvervuiling door wegverkeer en gezondheid: een praktische handleiding voor GGD'en* (GGD Amsterdam, februari 2011)
- Het jaarverslag *Luchtverontreiniging Amsterdam 2014* (GGD Amsterdam, 2015)
- De website www.nsl-monitoring.nl/viewer
- *Bijlage 1 'Overzicht stikstofdioxide ontwikkelingen op knelpuntlocaties en mogelijke knelpuntlocaties tussen 2008 tot en met 2014'* behorend bij de brief *Ontwikkeling van de luchtkwaliteit in Amsterdam en specifiek op knelpuntlocaties* van de wethouder Duurzaamheid aan de gemeenteraad d.d. 28 juli 2015
- De gemeentelijke websites www.amsterdam.nl/luchtkwaliteit;
www.ggd.amsterdam.nl/gezond-wonen;
www.amsterdam.nl/gemeente/volg-beleid/agenda-duurzaamheid;
www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/luchtkwaliteit;
www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/schone-lucht
- De website www.joaquin.eu
- De website www.luchtmeetnet

Geïnterviewde ambtenaren van de gemeente Amsterdam

- Harry van Bergen (Verkeer en Openbare Ruimte, werkend voor Ruimte en Duurzaamheid)
- David Gelauff (Projectmanagementbureau)
- Henke Groenwold (GGD Amsterdam)
- Saskia van der Zee (GGD Amsterdam)



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl