

VAN LUCHT NAAR KWALITEIT

Gemeenten werken nog vooral aan het verbeteren van de luchtkwaliteit om bouwbarrières weg te nemen en niet om de gezondheid te verbeteren

BERT ZANDVOORT & CHRISTIAN ZUIDEMA*

Luchtkwaliteit is een integraal onderdeel van de kwaliteit van onze leefomgeving. Hiervan zijn we ons in Nederland al langer bewust. Al sinds de opkomst van het Nederlandse milieubeleid in de jaren zeventig zijn gemeenten verplicht onderzoek te doen naar de luchtkwaliteit voorafgaand aan het verlenen van vergunningen voor projecten. In de praktijk werd hier soepel mee omgegaan (Bouwman & Visser 2005, Bouwman e.a. 2006). Onder het inmiddels niet meer vigerende Besluit luchtkwaliteit (verder: Blk) 2001 en het huidige Blk 2005 is de ruimte voor een soepele omgang veel kleiner geworden: als de grenswaarden over-

kwaliteit. Even leek het erop dat Nederland 'op slot' ging (o.a. de Volkskrant, 5 februari 2005). Het heeft er inmiddels toe geleid dat het ministerie van VROM het Blk 2001 door het Blk 2005 heeft vervangen dat de basis is voor de spoedig verwachte Wet Luchtkwaliteit. Essentieel hierin is de versoepeling van de expliciete wettelijke koppeling tussen luchtkwaliteitsbeleid en ander beleid, waaronder het ruimtelijke ordeningsbeleid. In plaats van de directe koppeling is er thans sprake van 'koppeling op afstand' (VROM 2005 en 2006). Hierin staat het 'salderingsprincipe' centraal. De salderingsbenadering is bedoeld om 'per saldo' te garanderen dat er sprake is van een verbetering van de volksgezondheid bij het

Bovendien is de salderingsbenadering ook een instrument om de inbedding van luchtkwaliteit als integraal kwaliteitscriterium in het lokale omgevingsbeleid te versterken. Het biedt immers meer ruimte voor lokale afwegingen.

| Gemeenten aan het werk

De salderingsbenadering maakt dat gemeenten meer ruimte hebben om enerzijds ruimtelijke ontwikkelingen voort te zetten daar waar dit nodig is en anderzijds ook meer tijd en mogelijkheden hebben om aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit te voldoen. Daarin volgt de salderingsbenadering nadrukkelijk 'de geest van de volksgezondheid'. Dit dient tot uiting te komen in de motivatie, de aanpak van de knelpunten en uiteindelijk in de vormgeving van het planvormingsproces. Gemeenten zullen dus een deugdelijke onderbouwing moeten geven voor hun keuzes om de salderingsbenadering te mogen toepassen. Ervaringen uit het recente verleden laten echter zien dat gemeenten daar in de praktijk vaak de nodige moeite mee hebben.

Uit de uitspraken van de ABRS in 2004 en 2005 bleek dat het schorsen of vernietigen van plannen niet alleen kwam door het niet halen van de normen, maar vooral vanwege een ondeugdelijke onderbouwing en motivering van de luchtkwaliteitseffecten (Bouwman en Visser 2005, Schippers en Besselink 2005, Perrée 2005, Schippers 2006). Een soortgelijke conclusie werd getrokken in het onderzoek 'Wonen nabij Snelwegen' (Bouwman e.a. 2005). Daarin ging het naast luchtkwaliteit ook over andere milieuaspecten. Gemeenten waren weliswaar

'DE VERBETERING VAN DE VAN GEZONDHEID IS HET LEIDEND MOTIEF ACHTER DE SALDERINGSBENADERING'

schreden (dreigen te) worden, moeten er afdoende maatregelen worden genomen om dit te voorkomen (Borgers 2005). Het Blk 2001 leidde in 2004 tot een ware crisis in de Nederlandse ruimtelijke ordening. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) zag zich gedwongen diverse ruimtelijke plannen te schorsen of te vernietigen. Deels als gevolg van overschrijding of dreigende overschrijding van de grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide, maar ook vanwege de vaak ondeugdelijke onderbouwing van deze plannen op het gebied van lucht-

uitvoeren van ruimtelijke plannen. Dit betekent dat ook ruimtelijke plannen door mogen gaan die lokaal leiden tot het overschrijden van normen, zolang deze leiden tot een aanzienlijke verbetering van de luchtkwaliteit in een ander gebied (binnen of deels buiten een gemeente). Dit geldt bijvoorbeeld bij de aanleg van een rondweg of tunnel; concentraties gaan lokaal omhoog, maar het aantal aan te hoge concentraties blootgestelde personen in een groter gebied gaat omlaag. Daarmee is de verbetering van de volksgezondheid ook het leidende motief achter de salderingsbenadering.



Het knooppunt A7-N31. Foto: Arjen Brouwer en Martine de Jong

gevoelig voor het halen van normen, maar dat werd vooral gevoed door de wens de mogelijke wettelijke barrière die een norm opwerpt voor ruimtelijke plannen uit de weg te krijgen. Volksgezondheid en de daarmee gepaard gaande ambitie om een zo hoog mogelijke milieukwaliteit te bereiken, waren nauwelijks aan de orde. In plaats van denken in kwaliteit was er dus vooral sprake van zogenaamd 'normdenken'. Dit roept vragen op ten aanzien van de omgang met de salderingsbenadering. Want in hoeverre beschouwen gemeenten luchtkwaliteit als een volwaardig kwaliteitscriterium in hun beleid en streven ze naar een zo hoog mogelijke milieukwaliteit? En in het verlengde daarvan, is volksgezondheid het leidende motief bij het toepassen van salderen of zijn de ruimtelijk-economische motieven leidend en is luchtkwaliteit slechts een randvoorwaarde waaraan moet worden voldaan?

| Onderzoek

Om antwoorden te vinden op de gestelde vragen hebben we onze aandacht gericht op een serie gemeenten die zich in het afgelopen jaar actief met de salderingsbenadering hebben beziggehouden. Het gaat om vijf gemeenten die meedraaien in een pilotproject van het ministerie van VROM ('pilots uitvoering Besluit luchtkwaliteit 2005') en een viertal gemeenten die niet meedraaien in dit project, maar zich wel

actief met de toepassing van de salderingsbenadering bezighouden. In elk van deze gemeenten is op basis van telefonische en persoonlijke interviews gevraagd naar de ervaringen met de salderingsbenadering en dan met name de motieven die achter de gemaakte keuzes lagen. De gesprekken waren bedoeld om in beeld te krijgen met welke gedachte gemeenten de salderingsbenadering toepassen. Tevens werd gevraagd naar het pakket van maatregelen dat gemeenten gebruiken om de luchtkwaliteit in hun gemeenten te verbeteren. Dit had vooral tot doel om duidelijk te krijgen waarom het gebruik van de salderingsbenadering nodig was – gezien het gebrek aan haalbare maatregelen – en in hoeverre de salderingsbenadering ook werd vergezeld van de nadrukkelijke wens om op lange termijn meer verbeteringen in de luchtkwaliteit te bewerkstelligen.

| In tabel 1 is een overzicht gegeven van de leidende motieven van elk van de gevraagde gemeenten in het toepassen van de salderingsbenadering. Om redenen van discretie zijn de gemeentenamen niet weergegeven. In de tabel valt direct op dat alle gemeenten vooral de ruimtelijke ontwikkeling als hoofddoel zien. Dit betekent dat gemeenten het salderen vooral hebben toegepast omdat anders de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen geen doorgang

konden vinden. Dit duidt erop dat de volksgezondheid niet het motief was om de salderingsbenadering toe te passen. De salderingsbenadering lijkt een ontsnappingsclausule om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken waar dit eigenlijk niet kan. Dit is echter met de nodige nuances omkleed.

In de eerste plaats staat voorop dat ook deze gemeenten een motivatie hebben moeten overleggen om de salderingsbenadering toe te passen. Daarmee hebben zij aandacht moeten besteden aan de luchtkwaliteit. Bovendien, in veel van de cases was sprake van gemeenten die al voor de inwerkingtreding van zowel het Blk 2001 als het Blk 2005 afspraken hadden staan met derden. Ze konden in feite redelijkerwijs niets anders dan zoeken naar een ontsnapping. Toch blijft overeind dat de volksgezondheid overwegend niet het motief is geweest voor het toepassen van de salderingsbenadering. Dit beeld wordt versterkt door in meer detail naar de resultaten te kijken. In de meeste van de geïnterviewde gevallen blijkt er namelijk een geringe wil om vergaande maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit te nemen of deze zelfs serieus te overwegen. In plaats daarvan blijft men veelal steken in het rekenkundige en juridische traject. Bovendien zijn ook het aantal blootgestelden of de aanwezige gevoelige bestemmingen, zoals basisscholen, bij de meerderheid van de cases niet

Onderzochte Gemeenten*	Hoofddoel om te salderen			
	VGH	RO	DD VGH	DD RO
Gemeente 1		X		
Gemeente 2		X		
Gemeente 3		X		
Gemeente 4		X		
Gemeente 5		X		
Gemeente 6		X		
Gemeente 7**				
Gemeente 8			X	
Gemeente 9				X

Legenda

VGH: Volksgezondheid

RO: Ruimtelijke ontwikkeling

DD VGH: dubbeldoelstelling met nadruk op volksgezondheid

DD RO: dubbeldoelstelling met nadruk op ruimtelijke ontwikkeling

* Om redenen van discretie zijn niet de gemeentenamen weergegeven. Aanvullende informatie ligt bij de auteurs.

** Planvorming is nog niet zover gevorderd dat goed conclusies te trekken zijn.

expliciet en volledig betrokken bij de beoordeling of vormgeving van maatregelen.

De wel genomen maatregelen zijn vooral zogenaamde ‘no regret’-maatregelen. Het gaat dan om eenvoudig en goedkoop te realiseren oplossingen waar tamelijk eenvoudig maatschappelijk en politiek draagvlak voor te verwerven is. Voorbeelden zijn een rekenkundige aanpassing in de breedte van een weg, adequate voorlichting aan automobilisten of het promoten van de fiets of het openbaar vervoer. Verregaande maatregelen, zoals de aanleg van nieuwe openbaarvervoersystemen, het afsluiten van wegen of het beperkt toelaten van auto’s in de stad op basis van kenteknummers, komen niet of nauwelijks aan bod. Om de resultaten van de gemeenten die zich bezighouden met de salderingsbenadering beter op waarde te schatten, is ook nog gekeken naar gemeenten die wel vrij vergaande maatregelen overwegen. Het gaat om acht van de tien gemeenten die deelnemen aan het ‘Convenant stimulering schone vrachtauto’s en milieuzonering’ (Van Geel e.a. 2006). Deze gemeenten werken gezamenlijk met het ministerie van VROM, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het bedrijfsleven een convenant uit om per 1 april 2007 een milieuzone in te stellen. Binnen een milieuzone worden bepaalde voertuigen niet of beperkt toegelaten. Het zijn daarmee gemeenten die vooroplopen en dus het verst durven te gaan in hun maatregelen. Dit met de kanttekening dat enkele gemeenten vooral meedoen vanuit hun deel-

name aan een samenwerkingsverband en ook minder vooruitstrevend zijn.

Ook deze gemeenten nemen extra maatregelen vooral vanwege de saneringsopgave die zij hebben. Veelal zijn deze maatregelen opgenomen in een (vastgesteld) luchtkwaliteitsplan dan wel een plan van aanpak luchtkwaliteit. Hierbij is wel meer creativiteit en inventiviteit te ontwaren dan bij de gemeenten uit tabel 1. Maar ook bij deze vooroplopende gemeenten zijn het vooral ‘no regret’-maatregelen. Relatief pijnloze maatregelen als het instellen van een milieuzone, het versneld verschonen van het eigen wagenpark, emissie-eisen stellen bij de aanbesteding van de OV-concessies, het stimuleren van het fietsgebruik en het verbeteren van de doorstroming door onder meer groene golven, dynamisch verkeersmanagement en communicatiestrategieën worden door een groot deel van de geïnterviewde gemeenten aangehaald. Ook routing, het instellen van een distributiesysteem voor de detailhandel (voor gemeenten die dat nog niet hadden), routing van het (vracht)verkeer en het verplicht stellen van het gebruik van walstroom voor schepen die aan de kade liggen, worden zo nu en dan genoemd. Het verlagen van de snelheid en het bouwen van een transferium wordt bij een tweetal gemeenten aangehaald als mogelijke opties. Echt ‘pijnlijke’ maatregelen zoals de introductie van een parkeerbeleid met differentiatie naar de mate van emissie-uitstoot worden voorzichtig verkend door drie gemeenten. Andere pijnlijke maatregelen zoals een tolheffingsysteem, als in Londen, waarbij een flinke heffing betaald

◀ Tabel 1

Indrukken van de motieven van gemeenten bij het toepassen van de salderingsbenadering

moet worden wanneer men in een bepaald gebied wil rijden, of het drastisch terugdringen van de intensiteiten, worden niet overwogen. Zowel de pilotgemeenten (de salderingsbenadering) als de convenantgemeenten (milieuzonering) durven nog niet zover te gaan dat ze ‘pijnlijke’ maatregelen nemen. Maatregelen als de verbetering van de doorstroming, door bijvoorbeeld de capaciteitvergroting van een wegtracé, zijn vooral ingegeven door verkeerskundige en ruimtelijk-economische overwegingen. Daar is natuurlijk niets mis mee, maar pijnlijke maatregelen zijn waarschijnlijk noodzakelijk om de luchtkwaliteit en daarmee de volksgezondheid voldoende te beschermen. Het is logisch dat veel gemeenten eerst de gemakkelijke en meest voor de hand liggende maatregelen nemen. Dit zijn bij uitstek de ‘no regret’-maatregelen. In een later stadium kan altijd nog een stap verder worden gegaan. Toch blijft ook nu de indruk bestaan dat er vooral gedacht wordt in termen van het ‘zo snel en gemakkelijk mogelijk’ uit de weg krijgen van het (juridische) luchtkwaliteitsprobleem. Dit idee wordt versterkt door de constatering dat de gevraagde gemeenten meestal niet snel geneigd zijn maatregelen te treffen die niet direct bijdragen tot de doorgang van een ruimtelijk project, maar wel gunstige effecten hebben voor de volksgezondheid. Kortom, een harde norm blijkt wel te tellen, maar van het idee dat luchtkwaliteit een integraal criterium is van de leefomgevingkwaliteit, dat vanwege volksgezondheidsredenen bovendien prioriteit verdient, vinden we weinig terug.

| **Waar staan we?**

Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, is niet bijzonder rooskleurig. Veel gemeenten zien luchtkwaliteit vooral als ‘lastig’ omdat het een barrière is om ruimtelijke ontwikkelingen te laten plaatsvinden. Slechts twee van de in totaal elf geïnterviewde gemeenten geven aan een verbetering van de luchtkwaliteit verder dan de grenswaarden te hebben overwogen. Hoewel dit in veel van de bestudeerde gemeenten ook niet gemakkelijk is, staat dit toch haaks op de gedachte om een zo hoog mogelijke kwaliteit te realiseren. Bovendien is bekend dat de Europese richtlijnen flexibeler zijn dan de Wereld Gezondheids



Bij een tolheffingssysteem moet een flinke heffing worden betaald wanneer men in een bepaald gebied wil rijden.
Foto: Jelger Visser & Christian Zuidema

'GEMEENTEN DURVEN NOG GEEN PIJNLIJKE MAATREGELN TE TREFFEN'

Organisatie (WHO) adviseerde. Het halen van een grenswaarde staat nog lang niet gelijk aan het garanderen van een goede kwaliteit. Oorzaken zijn echter ook te vinden. Veel gemeenten staan sceptisch tegenover het nu al nemen van vergaande maatregelen: 'Misschien waait het wel over en is het een tijdelijk fenomeen.' Ook zijn er gemeenten die vinden dat het nemen van maatregelen op lokaal niveau niet zinvol is, omdat het een marginaal effect zou hebben. Aangegeven wordt dat de achtergrondconcentraties al zo hoog zijn dat het geen zin heeft zelf maatregelen te treffen: 'Dat is de taak van het Rijk en de EU.' Daar hebben ze zeker een punt, maar overeind blijft dat – hoe gering de winsten ook zijn – de EU-richtlijnen wijzen op de verantwoordelijkheid van lokale overheden om alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen te treffen. Ook de ABRS heeft dit nog eens bevestigd in een van haar uitspraken (ABRS 2004).

Een andere oorzaak is dat voor veel gemeenten de problematiek nogal rauw op het dak viel. Er is eenvoudigweg tijd nodig om de juiste expertise en organisatorische en financiële capaciteit binnen te halen. Maas (2005) onderschreef dit al eens in zijn onderzoek naar de internalisering van het kwaliteitsdenken binnen het milieubeleid in lokale overheden. De bestaande procedures, routines, competenties en tijdsdruk maken het oppakken van de ambities, ook die uit het Blk 2005 voortvloeien, niet op voorhand eenvoudig.

Daarbij valt op dat gemeenten aangeven dat de huidige regels omtrent het toepassen van de salderingsbenadering als beperkend worden gezien. Thans kan slechts worden gesaldeerd in

gebieden waar de grenswaarden nu niet worden gehaald. Beter zou zijn als gemeenten dit ook kunnen doen daar waar de grenswaarden wel worden gehaald, zolang maar wordt aangegeven dat het gezondheidswinst oplevert. Een rondweg die lokaal tot overschrijdingen leidt, maar die elders nadrukkelijk verbeteringen oplevert onder de grenswaarden, is dan bijvoorbeeld ook mogelijk.

Ten slotte is het belangrijk te herkennen dat een aantal gemeenten laat zien al erg ver te zijn. Zo waren enkele gemeenten zich uitermate bewust van de wens om verder te gaan dan de norm en waren ze bereid om de salderingsbenadering ook daadwerkelijk te zien als een instrument om de volksgezondheidssituatie te verbeteren. Het zijn deze gemeenten die, samen met de erkenning dat een omslag tijd kost, een positief perspectief bieden. Het is niet eenvoudig om luchtkwaliteit een volwaardige positie als kwaliteitscriterium binnen het ruimtelijk beleid te geven, maar het kan wel. Laten we daarom met een kritische, maar vooral constructieve blik de vorderingen blijven volgen.

* Drs. Bert Zandvoort is Planoloog bij Witteveen en Bos en Drs. Christian Zuidema is onderzoeker aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Referenties

- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2004) Zaaknummer 200307780/1, Bestemmingsplan Bedrijvenpark Langeweg en omgeving te Hendrik-Ido-Ambacht, Datum uitspraak: 22 september 2004, Den Haag.

- Borgers, H.C. (2005), *Het Besluit luchtkwaliteit; de recente jurisprudentie in vogelvlucht*, Amsterdam. In: *Milieu & Recht*, Jrg. 32, Nr. 6, p. 342-350.
- Bouwman, M.E., E. Hermans, G. de Roo en J. Visser (2006), *Nieuwbouw naast de snelweg. Laveren tussen procesoptimalisatie, norm en verantwoordelijkheid*, Groningen.
- Bouwman M. E. en J. Visser (2005), *Europa overschat; Over de invloed van Europese regelgeving en richtlijnen op het decentrale beleidsniveau*, Groningen.
- Geel, P.L.B.A. van, et al (2006), *Convenant stimulerende vrachtauto's en milieuzonering*. Convenant tussen verschillende partijen, waaronder de Staatssecretaris van VROM, de minister van V&W, EVO, KNV Goederenvervoer, TLN, VNG, de Stadsregio Rotterdam en een tiental grote gemeenten, Den Haag.
- Maas, H. (2005), *De capaciteiten van gemeenten om het geheel van activiteiten binnen een lokaal ruimtelijk planingsproces uit te voeren*, Groningen/Winschoten.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005), Toespraak van minister Dekker op de VROM-bestuurdersconferentie 'Luchtkwaliteit' op woensdag 2 november 2005, Schiedam.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006), *Schonere lucht geeft ruimte*, Den Haag.
- Perrée, H. (2005), *De Brusselse Boemerang*, Den Haag. In: *Tijdschrift ROM*, Jrg. 1, Nr. 1+2, p. 13-15.
- Schippers E.C.M. en H.J.M. Besselink (2005), *Luchtkwaliteit; nieuwe ronde, nieuwe kansen*, Den Haag.
- Schippers E.C.M. (2006), *Luchtkwaliteit anno 2006* (Nr. 22), Plaats onbekend. In: *Bouwrecht*, Jrg. 43, nr. 2, p. 103-114.
- *de Volkskrant* 05-02-2005, Didde, R., *Fijn stof dringt bouwplannen binnen. De normen voor luchtkwaliteit worden in Nederland onhaalbaar*, Kennis, p. K3.