

De Proef op de Som

Praktijktoets Bestemmingplan

Gershwin



Deelrapportage

Ministerie van VROM

december 2009
definitief

De Proef op de Som

Praktijktoets Bestemmingplan

Gershwin

Deelrapportage

dossier : C3330
registratienummer : MD-MK20092233
versie : definitief

Ministerie van VROM

december 2009
definitief

INHOUD**BLAD**

1	INLEIDING	3
1.1	Context	3
1.1.1	Relatie Elverding - Verheijen	3
1.1.2	Relatie met andere acties / beleidsinspanningen	4
1.1.3	Relatie met NSL	5
1.2	Onderzoeksdoelstelling: effecten van adviezen aan praktijkcases toetsen	5
1.3	Projectaanpak: 3 cases en overkoepelend advies	5
1.4	Leeswijzer: status van dit deelrapport in het project	5
2	AFBAKENING ONDERZOEK	7
2.1	Toetscriteria: doorlooptijd, bestuurslast en effect op gezondheid	7
2.2	Te onderzoeken adviezen	8
2.2.1	Eenvoudiger rekenen	8
2.2.2	Houdbaarheid gegevens	9
2.2.3	Bandbreedte en maatregelpakket om onzekerheden af te dekken	9
2.2.4	Effecttoets	11
2.3	Verantwoording keuze praktijkcase	11
2.4	Werkwijze analyse	12
3	DE PRAKTIJKCASE: BESTEMMINGSPLAN GERSHWIN	13
3.1	Omschrijving van het project	13
3.2	Beschrijving stappen in proces bestemmingsplan Gershwin	13
3.3	Karakterisering van het project	16
4	ANALYSE EFFECTEN ADVIEZEN OP BESTEMMINGSPLAN GERSHWIN	18
4.1	Mijlpalen in het project: geplande en werkelijk doorlooptijd	18
4.2	Analyse van knelpunten in het project	19
4.2.1	Veranderend juridisch kader	19
4.2.2	Uitgangspunten	20
4.2.3	Lange procedure tijd RvS-zaken	20
4.3	Aangrijpingspunten voor adviezen	20
4.3.1	Eenvoudiger rekenen	21
4.3.2	Houdbaarheid gegevens	21
4.3.3	Bandbreedte en maatregelpakket om onzekerheden af te dekken	22
4.3.4	Effecttoets	25
5	CONCLUSIES EN KANTTEKENINGEN	29
5.1	Algemene conclusies	29
5.2	Effecten adviezen op doorlooptijd bestemmingsplan Gershwin	31
5.3	Effecten adviezen op bestuurslast	31
5.4	Effect adviezen op luchtkwaliteit en gezondheid	31
5.5	Generaliseerbaarheid naar andere projecten	31
5.6	Conclusies samengevat	32
6	COLOFON	33

1 INLEIDING

1.1 Context

De Commissie Meten en Berekenen Luchtkwaliteit (Commissie Verheijen) heeft in 2008 onderzocht hoe de luchtkwaliteit wordt bepaald, welke verbeteringen hierin mogelijk zijn en op welke manier met de onzekerheden kan worden omgegaan. Eén van de conclusies is dat hiervoor zowel technisch-inhoudelijke als bestuurlijk-procesmatige aanpassingen nodig zijn. De Commissie hanteert als uitgangspunt dat het luchtkwaliteitsbeleid in algemene zin zou moeten sturen op milieu- en gezondheidsaspecten. Het eindadvies "De luchtkwaliteit centraal" werkt, als aanvulling op de aanpak in het NSL, de oplossingen langs 3 sporen uit:

- Behoud en versterk de gegroeide focus op maatregelen;
- Ga anders om met de onzekerheid in de bepaling van de luchtkwaliteit;
- Verminder de kwantiteit en verbeter de kwaliteit van berekeningen.

Tegelijkertijd, in het voorjaar van 2008, heeft de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding) haar bevindingen gepresenteerd in het rapport "Sneller en beter". Dit onderzoek had ten doel een analyse te maken van de werkelijke oorzaken van vertraging van grote infrastructuurprojecten, het onderzoeken van mogelijkheden om de besluitvorming van deze projecten substantieel te versnellen en op basis hiervan oplossingen aan te dragen, waarbij zorgvuldig rekening gehouden wordt met belangenafweging en inspraak.

De ministers van VROM en V&W, gesteund door vertegenwoordigers van IPO en VNG hebben aangegeven de adviezen op hoofdlijnen te steunen. Zij willen echter aan de hand van praktijktoetsen nagaan welke verbeteringen de aanbevelingen nu in de praktijk op zullen leveren, zowel bij Rijksprojecten als bij regionale projecten. Dit heeft geleid tot het uitzetten van een onderzoeksopdracht 'Onderzoek Praktijktoetsen Adviezen Commissie Verheijen' bij advies- en ingenieursbureau DHV.

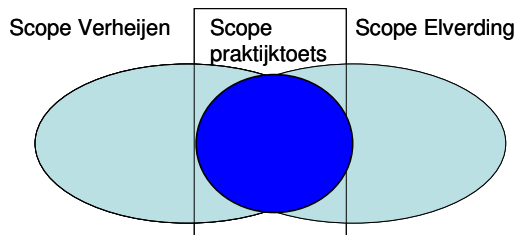
1.1.1 Relatie Elverding - Verheijen

Het adviesrapport van de Commissie Verheijen 'De Luchtkwaliteit Centraal' bevat een breed scala aan soorten adviezen, waarvan slechts een deel betrekking heeft op de wijze van toetsing van ruimtelijke projecten van het aspect luchtkwaliteit. Voor een deel hebben deze adviezen een relatie met de adviezen uit het rapport van de Commissie Elverding. Daarbij is de scope van de commissie Verheijen enerzijds smaller was doordat de beschouwing 'slechts' het aspect luchtkwaliteit betrof, maar anderzijds ook breder doordat het gaat om het bepalen van de luchtkwaliteit voor allerlei soorten projecten. Bij Elverding daarentegen gaat het over de besluitvorming van alleen infrastructurele projecten, maar zijn de adviezen niet beperkt tot luchtkwaliteit.

Elverding kijkt in haar adviezen vooral de snelheid waarmee procedures kunnen worden doorlopen, en ziet daarvoor minder rekenen als instrument. Eindcontrole in een oplevertoets is in die visie nodig vanwege onzekerheden door eenvoudiger rekenen en is daarom gericht op het halen van de norm.

Bij Verheijen is versnelling niet een primaire drijfveer geweest, is gezondheid belangrijk en is vooral bekeken hoe beter rekening gehouden kan worden met onzekerheden in de bepaling van de luchtkwaliteit. Deze onzekerheden niet alleen gerelateerd aan onzekerheden in rekenmethoden, maar vooral ook aan onzekerheden over emissies en absolute niveaus van luchtverontreiniging in de toekomst. De systematiek met maatregelen achter de hand en een effecttoets houdt bij Verheijen daarom niet alleen rekening met het halen van de norm, maar ook met het inzicht in de planbijdrage.

Verheijen	Elverding
<i>Alleen luchtkwaliteit</i>	<i>Alle aspecten</i>
<i>Alle soorten projecten</i>	<i>Alleen infrastructuur projecten hoofdwegen</i>
<i>Gezondheid belangrijk</i>	<i>Sneller is belangrijk -> minder rekenen/vuistregels</i>
<i>Rekening houden met onzekerheden in bepaling luchtkwaliteit, planbijdrage vanuit gezondheid ook relevant</i>	<i>Gericht op het halen van de norm</i>
<i>Vanwege onzekerheden in absolute niveaus luchtverontreiniging in toekomst: Effecttoets</i>	<i>Vanwege onzekerheden in vuistregels: Opleveringstoets</i>



Figuur 1-1: Scope onderzoek in relatie tot adviezen Verheijen en Elverding

In dit onderzoek wordt in de praktijktoetsen slechts dat deel van de adviezen beschouwd dat direct relatie heeft met de wijze van bepalen van luchtkwaliteit in relatie tot het toetsen van plannen. Dit wordt in hoofdstuk 2 nader afgebakend.

1.1.2 Relatie met andere acties / beleidsinspanningen

De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden meegenomen in de uitwerking die nu gegeven wordt aan de adviezen van Elverding/Verheijen, via de Projectdirectie "Sneller en Beter". VROM zal deze hier inbrengen en delen met alle andere deelnemers aan Sneller en Beter. De afstemming met dit traject is geborgd doordat in de begeleidingscommissie ook vertegenwoordigers van V&W en RWS plaatshebben.

Daarnaast zal VROM de uitkomsten ook delen met de uitvoerende overheden, zoals gemeenten en provincies, ook zij zijn vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie. De bedoeling is om hiermee interdepartementaal én met IPO/VNG – vast te stellen welke adviezen van Elverding/Verheijen in de praktijk welke tijdswinst opleveren.

Aan de hand hiervan kunnen aanpassingen in de regelgeving rond besluitvormingsprocessen plaatsvinden, bijvoorbeeld aanpassing van de Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit. Uiteindelijk wil VROM ook toe naar het opstellen van een handreiking ten behoeve van vergunningverlening voor provincies en gemeenten, waarin de nieuwe manier van meten en rekenen wordt toegelicht.

In de tussentijd zijn verscheidene van de adviezen van de commissie Verheijen al verder uitgewerkt, met name daar waar het gaat om infrastructurele toepassingen. Zo is er door RWS onder andere een document opgesteld "Zinvol Effecten Bepalen Deel 1: Effectbepaling lucht" en is er inmiddels een Wet Versnelling Besluitvorming Wegprojecten" waarin voor een 30-tal projecten snellere realisatie wordt gefaciliteerd. Waar mogelijk zijn deze uitwerkingen als input gebruikt voor de praktijktoetsen.

1.1.3 Relatie met NSL

De adviezen van de Commissie Verheijen zijn bedoeld als aanvulling op het NSL en als invulling en uitwerking van het advies van de Commissie Elverding. Na de inwerkingtreding van het NSL is geen toetsing van individuele plannen meer noodzakelijk is. Daar waar de adviezen van de Commissie Verheijen gaan over het toetsen van plannen betreft dat dus plannen voorafgaand aan, buiten of na het NSL.

1.2 Onderzoeksdoelstelling: effecten van adviezen aan praktijkcases toetsen

Aan DHV is gevraagd een onderzoek uit te voeren waarbij door de analyse van een drietal concrete projecten bekeken wordt in welke mate voorgestelde oplossingen en aanbevelingen van invloed zouden zijn op doorlooptijd, zonder dat dit ten koste gaat van luchtkwaliteit en gezondheid. De mate waarin de bestuurslast afneemt of toeneemt is daarbij ook een belangrijk criterium gebleken in de discussies in de laatste fase van het de totstandkoming van het advies van de Commissie Verheijen, en zal daarom ook worden beschouwd.

1.3 Projectaanpak: 3 cases en overkoepelend advies

In de aanpak is ervoor gekozen om 3 cases te behandelen. In de voorbereidende fase is in overleg met de begeleidingscommissie¹ in eerste instantie de scope van het onderzoek afgebakend en zijn de criteria vastgesteld voor de selectie van 3 projecten. De commissie gaf als randvoorwaarde mee dat in elk geval één infrastructuurproject op het hoofdwegennet onderzocht diende te worden, één ruimtelijk project (bijv. woningbouw of kantoorgebouw) en één milieuvergunning (agrarisch of industrieel). Er is een groslijst van mogelijke te toetsen projecten opgesteld waaruit in overleg een keuze is gemaakt.

In de volgende fase vond de uitvoering van de praktijktoetsen plaats, resulterend in een deelrapportage per getoetst project. In de laatste fase worden de individuele bevindingen gesynthetiseerd naar aanbevelingen aan VROM over de implementatie van de onderzochte adviezen. Daarbij zal er specifieke aandacht worden besteed aan de vraag in hoeverre de bevindingen van elk van de onderzochte projecten in dezelfde richting wijzen, wat dat betekent voor de implementatie van de adviezen. Bovendien zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre de conclusies te generaliseren zijn.

1.4 Leeswijzer: status van dit deelrapport in het project

Dit deelrapport geeft de bevindingen weer van de derde behandelde case, die van het RO project bestemmingsplan Gershwin aan de Zuidas. Dit rapport is samen met de bevindingen van de andere 2 cases gebruikt om in een 'syntheserapport' de conclusies per case op te schalen en aanbevelingen te doen over verdere implementatie.

¹ Samenstelling: VROM (J. Wijmenga, M. van Giezen, A. Havinga), V&W (Sander Rutten), RWS (Robert van Winden), VNG (Rogier van Luxemburg, Renee van Bommel (A'dam)), IPO (Eric van Aarle, Prov NBr); 1^o BC vergadering 9/04/2009

DHV B.V.

In hoofdstuk 2 worden te onderzoeken adviezen en de criteria waarop de impact van die adviezen wordt getoetst nader beschreven en afgebakend. Ook wordt daar de keuze voor de 'case' beargumenteerd.

In hoofdstuk 3 wordt de feitelijke situatie van het project nader beschreven, en wordt dit project gekarakteriseerd in het licht van de adviezen van de Commissie Verheijen.

In hoofdstuk 4 wordt de doorlooptijd van het project nader geanalyseerd en vergeleken met de optimale doorlooptijd. Er wordt beschreven wat de knelpunten in inhoud of proces waren en in welke mate de te onderzoeken adviezen daarop effect gehad zouden hebben.

Hoofdstuk 5 geeft de algemene conclusies en bevindingen naar aanleiding van deze case, en geeft enkele aandachtspunten die van belang zullen zijn bij het opschalen van de conclusies.

2 AFBAKENING ONDERZOEK

2.1 Toetscriteria: doorlooptijd, bestuurslast en effect op gezondheid

De adviezen van de commissie Verheijen grijpen op een aantal punten in op het proces van luchtkwaliteitsonderzoeken. Wanneer de adviezen in de praktijk worden toegepast hebben deze mogelijk consequenties voor de volgende aspecten:

1. de doorlooptijd van besluitvormingprocedures van ruimtelijke projecten,
2. de bestuurs- en onderzoeklast en
3. de luchtkwaliteit en normoverschrijding.

Deze aspecten vormen dan ook de toetsingscriteria met betrekking tot de adviezen van Verheijen. De toetsingscriteria worden hieronder op hoofdlijnen toegelicht. Een beschrijving van de te onderzoeken adviezen staat in paragraaf 2.2.

Ad 1.

Bij het toepassen van de adviezen van de commissie Verheijen is een belangrijke vraag die beantwoord dient te worden: "Treedt er bij toepassing van de adviezen daadwerkelijk een versnelling van het besluitvormingsproces op?". Er wordt gekeken of er vertraging opgetreden is en zo ja, of implementatie van de te onderzoeken adviezen dit zou hebben beperkt. Het kunnen immers ook aspecten geweest zijn waarop de te onderzoeken adviezen geen invloed hebben.

Ad 2.

In de adviezen om anders om te gaan met onzekerheden bij het bepalen van de luchtkwaliteit, zijn zowel vereenvoudigingen opgenomen (bijv. eenvoudiger rekenen) als elementen die een toevoeging zijn ten opzichte van de bestaande methodiek waarmee individuele projecten worden getoetst. Een belangrijke vraag hierbij is of de aanpassingen daadwerkelijk leiden tot een afname (of in elk geval niet tot een toename) van de bestuurslast voor de betrokken overheid (bijvoorbeeld in de zin van kosten voor luchtkwaliteitsonderzoeken, capaciteitsbeslag voor het begeleiden van planprocedures, overleg over de achter de hand te houden maatregelen incl. reservering budget).

In de analyse is in eerste instantie vooral naar doorlooptijd gekeken. In het algemeen zal bestuurslast immers gecorreleerd zijn met de doorlooptijd. Bekeken zal worden in welke mate, en in hoeverre er nog tegengestelde effecten zijn. Afgesproken is dat de bestuurslast kwalitatief in beeld gebracht wordt in dit onderzoek.

Ad 3.

Een belangrijk aandachtspunt bij het doorvoeren van vereenvoudigingen en versnellingen in het besluitvormingsproces is de luchtkwaliteit zelf. De hoofdvraag hierbij is of de versnelling en vereenvoudiging niet ten koste gaat van de luchtkwaliteit. Daarbij is het onder andere relevant dat de methodiek die in de adviezen van Verheijen besloten zit voor het afdekken van onzekerheid even effectief is bij meevallers als bij tegenvallers. De systematiek moet dus voor de gezondheid minstens zoveel gericht zijn op het nemen van maatregelen om tegenvallers af te dekken, als dat het de mogelijkheid biedt om bij meevallers eventueel maatregelen achterwege te laten

2.2 Te onderzoeken adviezen

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven zijn alleen de adviezen van de commissie Verheijen getoetst daar waar het gaat om het bepalen van de luchtkwaliteit bij het toetsen van ruimtelijke plannen. Dit heeft geleid tot de volgende afbakening van de te onderzoeken adviezen:

- a. Eenvoudiger rekenen;
- b. Houdbaarheid uitgangspunten;
- c. Bandbreedte en het hanteren van een maatregelpakket voor het afdekken van onzekerheden;
- d. Introductie van een effecttoets.

Bij de analyse van (de doorlooptijd) van het project is gekeken naar de bovenstaande adviezen invloed zouden kunnen hebben gehad op het besluitvormingsproces en de te verrichten onderzoeken. In de analyse kunnen aspecten worden geconstateerd die van (grote) invloed zijn geweest op de doorlooptijd/het besluitvormingsproces maar waar de bovenstaande adviezen geen invloed op hebben. In die situatie worden geen nieuwe adviezen geformuleerd die een mogelijke oplossing zijn voor de gesignaleerde knelpunten maar wordt volstaan met de constatering ervan.

2.2.1 Eenvoudiger rekenen

De commissie Verheijen heeft geadviseerd bij luchtkwaliteitsonderzoeken te differentiëren in het detailniveau van de bepaling: globaal waar het kan, gedetailleerd waar het moet. Ten aanzien van het eenvoudiger rekenen zijn enkele concrete handreikingen gedaan. Op basis van de handreikingen zijn de volgende vragen opgesteld die per project beantwoord kunnen worden:

- Zou de introductie van een 'filterstap'² gezien de berekende waarde en de planbijdrage voor dit project gedetailleerder onderzoek overbodig gemaakt hebben? Zo ja, bij welke invulling?
- Zou het hanteren van andere vuistregels de onderzoekslast in de verkenningsfase en/of uitvoeringsfase significant hebben verkleind?
- Was er sprake van een veelheid van varianten met voldoende onderscheidend vermogen op het gebied van luchtkwaliteit? Zou dat anders zijn als er eenvoudiger gerekend werd?
- Waren er – indien relevant – verschillen in het gehanteerde detailniveau bij de bepaling van de luchtkwaliteit tussen verkenningsfase en uitwerkingsfase? Waaruit bestonden die verschillen: bijvoorbeeld mate van detail waarin gerekend, mate van detail in bepaling van uitgangspunten of het detailniveau van de locaties waarvoor de luchtkwaliteit in beeld is gebracht?
- Zou de kwaliteit gewaarborgd blijven bij eenvoudiger rekenen? Zou eenvoudiger rekenen mogelijk ten koste gaan van luchtkwaliteit en gezondheid, bijvoorbeeld doordat de onzekerheid over de uiteindelijke concentratieniveaus toeneemt?

Bij beantwoording van bovenstaande vragen wordt inzichtelijk of eenvoudiger rekenen daadwerkelijk bijdraagt aan een versnelling van het besluitvormingsproces. In dit onderzoek is het niet de bedoeling geweest nieuwe vuistregels vast te stellen of af te leiden. Er is gebruik gemaakt van door andere partijen reeds ontwikkelde vuistregels.

² Met een filterstap wordt bedoeld dat wanneer de (achtergrond-)concentratie lager is dan vooraf bepaalde waarde, geen nader onderzoek uitgevoerd hoeft te worden omdat dan redelijkerwijs aangenomen kan worden dat een overschrijding van de grenswaarde niet zal optreden.

2.2.2 Houdbaarheid gegevens

De eis om besluitvorming te baseren op de meeste recente uitgangspunten, zoals achtergrondconcentraties en emissiefactoren, in luchtkwaliteitonderzoeken, kan leiden tot nieuwe onderzoeken en daarmee langere doorlooptijden. Het vastzetten van de uitgangspunten voor een langere periode waardoor luchtkwaliteitonderzoek minder vaak opnieuw uitgevoerd moeten worden kan helpen in het terugdringen van de doorlooptijd. Om het advies van de commissie Verheijen ten aanzien van de houdbaarheid van gegevens te toetsen in relatie tot het project is de volgende relevant: "Zou langer vastzetten van de uitgangspunten (waarbij onderscheid te maken is in luchtkwaliteitsparameters zoals GCN en emissiefactoren en invoerparameters zoals de verkeersintensiteiten) verschil gemaakt hebben in de doorlooptijd van het project?"

Voor het begrip houdbaarheid zullen we in de analyse van de Praktijktoetsen in de invulling veronderstellen dat deze op een periode van 2 jaar wordt gesteld. Dit is dezelfde veronderstelling als gebruikt bij het infraproject. Die aanname is daar afgeleid van hetgeen is opgenomen de Wet Versnelling Besluitvorming Wegprojecten van najaar 2008.

2.2.3 Bandbreedte en maatregelpakket om onzekerheden af te dekken

De commissie Verheijen adviseert om rekening te houden met de onzekerheden in de bepaling van de luchtkwaliteit bij het toetsen van plannen door te werken met een pakket aanvullende maatregelen die na een effecttoets ingezet kunnen worden om ook bij tegenvallers aan de norm te kunnen voldoen. Bij gunstiger ontwikkelingen kunnen bepaalde maatregelen worden heroverwogen.

In het advies van de commissie Verheijen is aangegeven dat dit bij voorkeur zou moeten gaan om het afdekken van onzekerheid in de planbijdrage, omdat je de initiatiefnemer van een project niet verantwoordelijk kan stellen voor onzekerheden in bijv de achtergrondconcentraties. De systematiek zoals die wordt neergezet in Verheijen gaat ervan uit dat de omvang van de af te dekken onzekerheid afhankelijk is van

- a) de planbijdrage
- b) de situatie met betrekking tot de luchtkwaliteit: is er sprake van een (dreigende) overschrijding van de norm

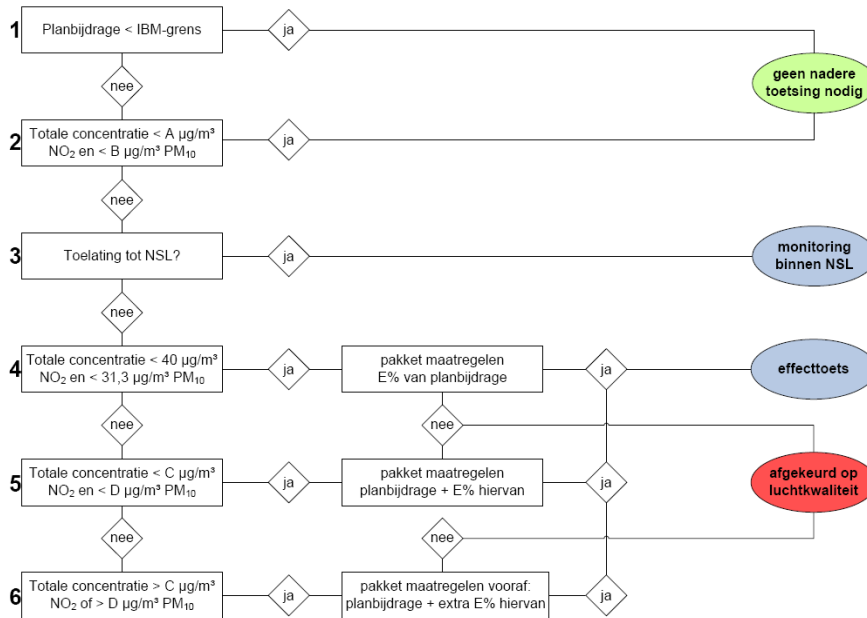
Zie ook onderstaand figuur: wanneer de verwachte totale concentratie onder de norm blijft, stelt Verheijen voor een percentage X van de planbijdrage af te dekken met achter de hand te houden maatregelen. Als de verwachte totale concentratie boven de norm is, stelt Verheijen voor dat je maatregelen achter de hand moet houden voor de gehele omvang van de planbijdrage + een percentage van X %. (zie ook de uit het Verheijen rapport opgenomen figuur op de volgende pagina.

In overleg met VROM is hierbij gekozen voor onderzoeken van de impact wanneer er voor 25% of 50% van de planbijdrage aanvullende maatregelen achter de hand gehouden zouden moeten worden, en wat daarbij het effect op doorlooptijd, bestuurslast én de luchtkwaliteit zou zijn geweest.

Omdat andere documenten lijken te spreken over een percentage van de gehele concentratie zal ook in beeld worden gebracht of het mogelijk zou zijn geweest om voor het betreffende project maatregelen achter de hand te houden voor een bandbreedte van 5% van de totale concentratie³

³ Het voorbeeldpercentage is gekozen omdat dit al genoemd is in de toelichtende brief van de minister bij het Commissierapport van Verheijen.

Figuur 3-4 Omgaan met bandbreedtes in de praktijk



De volgende vragen zullen worden beschouwd:

- Voor welke omvang zou het bij hantering van de nieuwe systematiek nodig geweest zijn om maatregelen achter de hand te houden, gezien de bepaalde waarde van de totale concentratie en de planbijdrage?
- Zijn er maatregelen getroffen? Zo ja, zouden deze ook in de nieuwe systematiek reeds vooraf getroffen dienen te zijn?
- Zouden er maatregelen zijn om een het gevraagde deel (zie verderop in de tekst) van de onzekerheid van de planbijdrage af te dekken?
- Zouden deze maatregelen na bepaling van de noodzaak ervan in een effecttoets snel te implementeren zijn? Hier is mogelijke onderscheid te maken in maatregelen met of zonder een ruimtelijk karakter.
- Is het reëel om te verwachten dat deze mogelijke maatregelen ten tijde van het besluit al bestuurlijk, financieel en juridisch zouden zijn vastgelegd?

De commissie Verheijen stelt dat de onzekerheid in de bepaling van de luchtkwaliteit in de orde van 20% kan bedragen van de totale concentratie, en tot mogelijk wel 45% van de planbijdrage. Deze marge is zodanig groot dat het meestal niet reëel is extra maatregelen voor te bereiden die de onzekerheid volledig kunnen afdekken. De commissie adviseert om voor plantoetsingen alleen rekening te houden met de onzekerheid in de planbijdrage. Voor het afdekken van de onzekerheid in de totale luchtkwaliteit dient, volgens de commissie Verheijen, aangesloten te worden bij de aanpak op programmaniveau (NSL). Over de omvang van de af te dekken onzekerheid zegt commissie Verheijen het volgende: "De commissie constateert dat het een bestuurlijke keuze is welk gedeelte van de totale onzekerheid zou moeten worden

afgedekt door middel van maatregelen.” Ten tijde van het onderzoek was (nog) geen bestuurlijke keuze gemaakt. In overleg met VROM is gekozen om in de drie cases uit te gaan van een af te dekken onzekerheid van 25% of 50% van de planbijdrage. Dit houdt in dat voor 25% of 50% (of 125% of 150% indien er sprake is van normoverschrijding) van de planbijdrage maatregelen achter de hand gehouden moet worden. Daarnaast is afgesproken om in de uitwerking ook na te gaan hoe de systematiek zou werken wanneer niet wordt uitgegaan van het afdekken van de onzekerheid op basis van de planbijdrage maar op basis van de totale concentratie. In de laatste situatie is een af te dekken onzekerheid van 5% aangehouden⁴.

2.2.4 Effecttoets

Zoals hierboven gesteld adviseren de commissies Elverding/Verheijen de introductie van een effecttoets om te bepalen of het noodzakelijk is om de (aanvullende) maatregelen te implementeren. De effecttoets is daarmee de afronding van het besluitvormingsproces. Enerzijds staat de noodzaak voor de toets in relatie tot de mogelijkheid om eenvoudiger of minder gedetailleerd te rekenen in de verkenningsfase (Elverding). Daar in de besluitvormingsfase in de huidige uitwerking van Sneller en Beter wel gedetailleerd gerekend wordt, is de oplevertoets op het punt van onzekerheden in berekeningsmethodiek (vuistregels) minder noodzakelijk geworden. Anderzijds gaat het ook om gezondheid en het afdekken van de onzekerheid dat uiteindelijk (na realisatie) aan de norm wordt voldaan (Verheijen). De effecttoets moet daarmee ook leiden tot meer vertrouwen bij burgers in de zorgvuldigheid van de besluitvorming, waardoor minder snel naar juridische middelen wordt gegrepen.

Er wordt van uitgegaan dat de opleveringstoets wordt uitgevoerd door middel van (her)berekeningen. Meten dient voor het herijken van modellen. De timing van de effecttoets (voor openstelling of in ieder geval binnen één jaar na openstelling) is nog niet vastgesteld en nog onder discussie. De beleidslijn lijkt nu dat dit per project zal kunnen verschillen, afhankelijk van de mogelijke maatregelen en of deze alsnog te implementeren zijn.⁵ Voor projecten binnen het NSL wordt ervan uitgegaan dat dit binnen de NSL monitoring zal worden opgenomen. Aangezien in dit onderzoek echter vooral de situatie voor, buiten of na het NSL beschouwd wordt, wordt vooral gekeken naar het effect van een effecttoets op individueel projectniveau. Een effecttoets gebaseerd op de monitoring conform het NSL is geen vast gegeven, maar wel een van de onderzochte opties.

De volgende vragen zullen worden beschouwd:

- Wat is globaal de verwachte bestuurslast ten gevolge van het introduceren van de effecttoets?
- Op welk tijdstip zou een effecttoets in het geval van dit concrete project zinvol zijn? Hierbij kan gedacht worden aan twee uitwerkingsvormen 1) na realisatie, 2) voorafgaand aan realisatie.

2.3 Verantwoording keuze praktijkcase

In de aanpak is ervoor gekozen om drie soorten projecten te onderzoeken: een infrastructuurproject op het hoofdwegennet, een RO project en een milieuvergunning (agrarisch of industrieel). Dit rapport beschouwt het RO project. Daarbij was er een aantal criteria waaraan het project moest voldoen (zie kader).

⁴ Het voorbeeldpercentage is gekozen omdat dit al genoemd is in de toelichtende brief van de minister bij het Commissierapport van Verheijen en het ook in enkele RWS documenten is vermeld.

⁵ Input uit Oplevertoets Sneller en Beter beslispunten lucht en geluid, 4 april 2009 en uit concept Wetgevingsnota Opleveringstoets, mei 2009

Selectiecriteria met betrekking tot Ruimtelijke ordening project:

- *De besluitvorming over het project is (nagenoeg) afgesloten. Indien de besluitvorming niet definitief is mag luchtkwaliteit geen punt van discussie zijn.*
- *Het bevoegd gezag wil meewerken aan het gebruik van haar project als case.*
- *De bevoegdheden rond het project zijn helder en overzichtelijk.*
- *De doorlooptijd van het project bedraagt meerdere jaren.*
- *Het projecten kan als voorbeeld dienen en de verwachting is dat de resultaten gegeneraliseerd kunnen worden.*
- *De besluitvorming is gebaseerd op het wettelijke regime van het BLK 2005 of later. Het betreft bij voorkeur géén projecten waarvan de besluitvorming is, of zal worden, gebaseerd op het NSL.*

Uit de lange lijst van RO projecten bleven, na toepassing van de criteria, nog enkele projecten over. In overleg met de opdrachtgever en het projectbureau Zuidas (gemeente Amsterdam) is daarop vastgesteld dat het project bestemmingsplan Gershwin het meest geschikt en representatief zou zijn voor het onderzoek Praktijkoetsen. Dit project wordt in het volgende hoofdstuk nader beschreven. Discussiepunt bij de keuze was wel het aspect dat Gershwin onderdeel uitmaakt van het NSL. Omdat echter de gehele procedure en bijbehorende luchtkwaliteitsonderzoeken gebaseerd was op vaststelling buiten het NSL, en ook daarin vertragingen zijn opgelopen, is het alsnog geschikt bevonden voor het doel van dit onderzoek.

2.4 Werkwijze analyse

De werkwijze die bij het analyseren van het project is gevolgd staat schematisch weergegeven in figuur 2-2. In de eerste stap is het hele project vanaf de eerste besluitvorming in het kader van het bestemmingsplan tot en met de laatste uitspraak in de procedure nagelopen. Hierbij zijn zoveel mogelijk tussenstappen, beslistmomenten etc. geïnventariseerd. Hierbij is gebruik gemaakt van beschikbare literatuur (zoals de diverse onderzoeksrapporten, uitspraken van de Raad van State, Stab advies etc.). Deze informatie is aangevuld door middel van interviews met betrokkenen van het projectbureau Zuidas.

De tweede stap in de gevolgde werkwijze is het vergelijken van de totale doorlooptijd van het project aan de doorlooptijd die er voor een bestemmingsplan minimaal staat. Deze vergelijking brengt in beeld in welke stadia er knelpunten waren waardoor de feitelijke doorlooptijd afweek van de optimale doorlooptijd.. Vervolgens is bekeken op welke van deze knelpunten de adviezen van de Commissie Verheijen zouden aangrijpen.

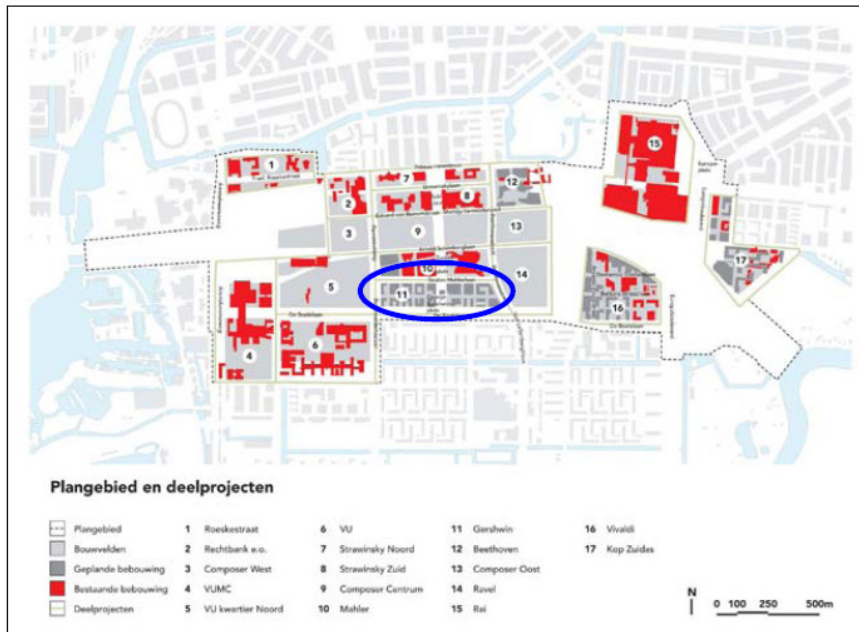
Na het opstellen van de conceptbevindingen zijn deze getoetst in een bijeenkomst met de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

3 DE PRAKTIJKCASE: BESTEMMINGSPLAN GERSHWIN

3.1 Omschrijving van het project

Het plangebied Gershwin ligt in het hart van het Zuidasgebied en ongeveer 200 meter ten zuiden van de zuidelijke rijbaan van de A10. Het plangebied wordt begrensd door de Gustav Mahlerlaan en het hoofdkantoor van de ABN-AMRO in het noorden, de De Boelelaan in het zuiden, de Beethovenlaan in het oosten en de Buitenveldertselaan in het westen (zie figuur 3-1).

Het plan voorziet in ontwikkeling van ca. 270.000 m² bruto vloeroppervlak verdeeld over woningen, voorzieningen en kantoren. Binnen het deelproject Gershwin worden vier clusters ontwikkeld.



Figuur 3-1: Planontwikkelingen in de Zuidas, Amsterdam. Nr. 11 geeft het bestemmingsplan Gershwin aan.

3.2 Beschrijving stappen in proces bestemmingsplan Gershwin

In deze paragraaf wordt een beknopte beschrijving gegeven van de stappen die in het kader van het bestemmingsplan Gershwin met betrekking tot het aspect luchtkwaliteit zijn doorlopen. Deze beschrijving vindt plaats aan de hand van enkele belangrijke data in de procedure.

Datum	Beschrijving processtap
10-12-2003	Gemeenteraad Amsterdam neemt besluit over bestemmingsplan Gershwin. Voor het aspect luchtkwaliteit wordt verwezen naar het IBA-rapport "Onderzoek luchtkwaliteit Zuidas" dd 20 februari 2003.
06-07-2004	Gedeputeerde Staten van Noord-Holland keuren bestemmingsplan Gershwin goed
22-07/31-07 2004	Appelanten dienen bezwaar in tegen goedkeuring plan o.a. op het aspect luchtkwaliteit. Er is ten onrechte uitgegaan van het voldoen aan de normen uit het Besluit luchtkwaliteit (2001) .
25-02-2005	Stab brengt deskundige bericht uit.
28-04-2005	Notitie TNO met betrekking tot resultaten windtunnelonderzoek + voorstellen voor maatregelen. In de notitie wordt voor de achtergrondconcentraties uitgegaan van achtergrondconcentraties die IBA heeft afgeleid en aangeleverd. De jaargemiddelde NO ₂ -achtergrond is ca. 4 µg/m ³ lager dan de achtergrond vastgesteld door het toenmalige RIVM. De PM ₁₀ -achtergrond is ca. 6 µg/m ³ lager. Hierdoor trad er geen PM ₁₀ overschrijding meer op. Schermen van 3 meter hoog verbeteren de luchtkwaliteit dusdanig dat de luchtkwaliteit in de plansituatie beter is dan bij autonome ontwikkeling (i.e. de overschrijdingen worden minder). In het onderzoek zijn ook de ontwikkelingen van andere plangebieden binnen de Zuidas meegenomen.
19-04-2005	College van B&W besluit tot het plaatsen van schermen langs de viaducten van de A10 Zuid als maatregel ter verbetering van de luchtkwaliteit.
20 mei 2008	<i>Vaststelling BLK2005 inwerkingtreding vanaf 4 mei 2005.</i>
22-05-2005	Uitspraak Raad van State (200406190/1). Het inbrengen van nieuw onderzoek (TNO onderzoek met andere uitgangspunten) waarvan de uitgangspunten en resultaten zo sterk afwijken van het eerdere luchtonderzoek kan, volgens het ex-tunc ⁶ karakter van de toetsing door RvS, niet. Het TNO onderzoek incl. de maatregelen zoals het plaatsen van schermen wordt daarom niet meegenomen in het oordeel van de RvS. Omdat de PM ₁₀ -grenswaarden per 1 januari 2005 worden overschreden worden deze grenswaarden niet in acht genomen. Het besluit van GS is daarom in strijd met het betrekken van zorgvuldigheid en berust volgens de RvS niet op een deugdelijke motivering. Het besluit wordt door RvS vernietigd.
15-08-2006	Hernieuwde beslissing van GS omtrent goedkeuring bestemmingsplan Gershwin door GS Noord-Holland. Voor luchtkwaliteit is het onderzoek van TNO (incl. achtergronden Amsterdam) gehanteerd.
09-01-2007	Uitspraak Raad van State (200607251/2). Appellant voert aan dat gebruik van de Amsterdamse achtergronden dermate van de RIVM achtergronden (GCN) afwijken en dat de uitkomsten hier dusdanig door worden beïnvloed dat deze niet gebruikt zouden mogen worden. RvS acht zich niet in staat antwoord te geven op de vraag of de gebruikte GGD-achtergrondconcentraties als voldoende representatief aangemerkt kunnen worden. RvS schorst het besluit GS bij wijze van een voorlopige voorziening.
27-03-2007	Brief van Amsterdamse Wethouder van Milieu mevr. Vos aan de minister van VROM met een verzoek om een oordeel te geven over de representativiteit en betrouwbaarheid van de Amsterdamse methode.

⁶ Ex tunc is een Latijnse term gebruikt in de rechtspraak, en betekent zoveel als " vanuit het verleden" (zoals de situatie toen was).

Datum	Beschrijving processtap
30-03-2007	Reactie namens minister van VROM. De minister concludeert dat het gebruik van de meetgegevens van de GGD Amsterdam en de wijze waarop aan de hand daarvan de grootschalige concentratiegegevens zijn bepaald, een beeld van de luchtkwaliteitsituatie geeft dat qua representativiteit gelijkwaardig is aan de RIVM-gegevens. Tevens acht de minister dat de methode dan ook passend binnen het destijds vigerende wettelijk (zijnde de Meetregeling luchtkwaliteit 2005).
24-09-2007	Stab advies over gebruik van de Amsterdamse methode. Stab adviseur kan om 2 redenen niet instemmen met de methodiek. 1) de methode wijkt af van de algemeen wetenschappelijk aanvaarde GCN-methodiek die ook rekening houdt met locatiespecifieke omstandigheden; 2) de wijze waarop de toekomstige trend is vastgesteld niet wetenschappelijk onderbouwd is en een neergaande trend niet af te leiden is uit de uitkomsten van de afgelopen jaren. Tevens meent de Stab adviseur uit de brief van VROM (dd 30-03-2007) dat VROM alleen instemt met de metingen en niet met het vervolgproces (bepaling achtergrondconcentraties tbv studies).
12-03-2008	Uitspraak Raad van State (200607251/1). De afdeling is tot de conclusie gekomen dat niet is aangetoond dat de door het gemeentebestuur van Amsterdam gehanteerde GGD-achtergrondwaarden gelijkwaardig zijn aan de door het RIVM geleverde achtergrondwaarden, zodat niet kan worden uitgesloten dat het TNO-rapport en het IBA-rapport onjuiste uitkomsten bevatten. Daarom moet worden geoordeeld dat verweerder zijn standpunt dat het Blk 2005 niet aan goedkeuring in de weg staat, niet op deze rapporten heeft kunnen baseren. Het hernieuwde bestemmingsplan wordt daarmee vernietigd.
08-2008	In DHV-rapport "Ontwikkeling flanken Zuidas Amsterdam, Deelproject Gershwin, Luchtkwaliteitsonderzoek" (registratienummer MD-MK20080503) is op basis van de meest recente inzichten met betrekking tot achtergronden, emissiefactoren en verkeersintensiteiten de luchtkwaliteit als gevolg van de ontwikkeling van het project Gershwin berekend. Het rapport toont aan dat de NO ₂ en PM ₁₀ grenswaarden na planontwikkeling in 2012 niet worden overschreden. Het onderzoek richt zich op de wegvakken met de grootste verkeerstoename als gevolg van de ontwikkeling Gershwin. Tevens wordt voor een overall beeld van de luchtkwaliteit in de Zuidas verwezen naar het DHV rapport "Ontwikkeling flanken Zuidas Amsterdam Luchtkwaliteitsonderzoek" (registratienummer MD-MK20080434).
<i>huidige stand (oktober 2009)</i>	<i>Bestemmingsplan Gershwin is nog steeds niet definitief. Verschillende RO ontwikkelingen zijn via een artikel 19 procedure geregeld. Zuidas is nu als project opgenomen in het NSL. Van deze grondslag wordt ook voor onderliggende deelprojecten gebruik gemaakt. De stappen in de procesgang zijn echter niet meegenomen in de analyse omdat de grondslag NSL geen onderdeel uitmaakte van de analyse.</i>

Ad. 10-12-2003

Het besluit over het bestemmingsplan Gershwin in relatie tot luchtkwaliteit is gebaseerd op het onderzoeksrapport "Onderzoek luchtkwaliteit Zuidas (overeenkomstig de partiële streekplanherziening ANZKG) van 20 februari 2003 van het Ingenieursbureau Amsterdam (IBA). In dit onderzoek is onderzocht wat de effecten van de ontwikkeling van de Zuidas (dus meer dan alleen het bestemmingsplan Gershwin) zijn op de luchtkwaliteit. De conclusies van het onderzoek zijn:

- de NO₂ grenswaarden (jaargemiddeld en uurgemiddeld) worden in 2010 nergens overschreden,
- de jaargemiddelde PM₁₀ grenswaarde wordt in 2010 nergens overschreden,

- de etmaalgemiddelde PM₁₀-grenswaarde wordt in 2010 overal overschreden maar dat staat los van de ontwikkeling van de Zuidas. Tevens wordt gesteld dat het oplossen van de problematiek een taak is van het Rijk.

Ad. 28-04-2005

TNO heeft een windtunnelonderzoek uitgevoerd waarin 2 gebieden in de Zuidas in de windtunnel zijn nagebouwd (TNO rapport R2005/336, november 2005). Het betreft hier het gebied ter hoogte van de kruising van de kruising van de Beethovenstraat met de A10 ('Zuidplein') en de kruising van de Europaboulevard met de A10 ('Europaplein'). In het onderzoek zijn de jaren 2008, 2010 en 2015 onderzocht. Voor elk jaar is zowel de autonome ontwikkeling als de planontwikkeling in beeld gebracht. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de effecten zijn gebaseerd op meer ontwikkelingen in de Zuidas dan alleen Gershwin (totale omvang ontwikkeling ca. 1 miljoen m²).

In het onderzoek is, ter bepaling van de totale luchtkwaliteit, de achtergrondconcentraties NO₂ en PM₁₀ gehanteerd zoals deze door de gemeente Amsterdam (IBA) zijn aangeleverd. IBA heeft deze achtergronden afgeleid door een extrapolatie van luchtkwaliteitsmetingen door de GGD Amsterdam over de periode 1999-2004 (IBA, Luchtonderzoek Zuidas 2005, dec. 2005). De verschillen tussen de door IBA afgeleide achtergrondconcentraties voor 2010 bedroegen ca. 4 µg/m³ voor de jaargemiddelde NO₂-concentratie en 6 µg/m³ voor de jaargemiddelde PM₁₀-achtergrondconcentratie. De IBA achtergronden waren lager dan die van de GCN.

Het TNO onderzoek toonde aan dat de jaargemiddelde NO₂-grenswaarde op een aantal punten ter hoogte van de kruising van de Beethovenstraat en de A10 en de kruising van de Europaboulevard en de A10 in alle situaties wordt overschreden. Ook werd inzichtelijk gemaakt dat de planontwikkelingen zouden leiden tot een verslechtering van de luchtkwaliteit met maximaal 3,8 µg/m³ in situaties waar er geen sprake was van grenswaarde overschrijding en 1,4 µg/m³ bij overschrijding van de grenswaarde (zie kader hieronder). Het plaatsen van een 3 meter hoog scherm bij de genoemde kruisingen (+50 meter aan weerszijden van de kruising) verlaagt de concentraties boven de norm met maximaal 1,9 µg/m³ waardoor de concentraties bij de knelpunten in de plansituatie lager zijn dan bij autonome ontwikkeling.

Maximale planbijdrage in 2010 als gevolg van ontwikkeling in de Zuidas conform TNO onderzoek (nov. 2005)

Zuidplein

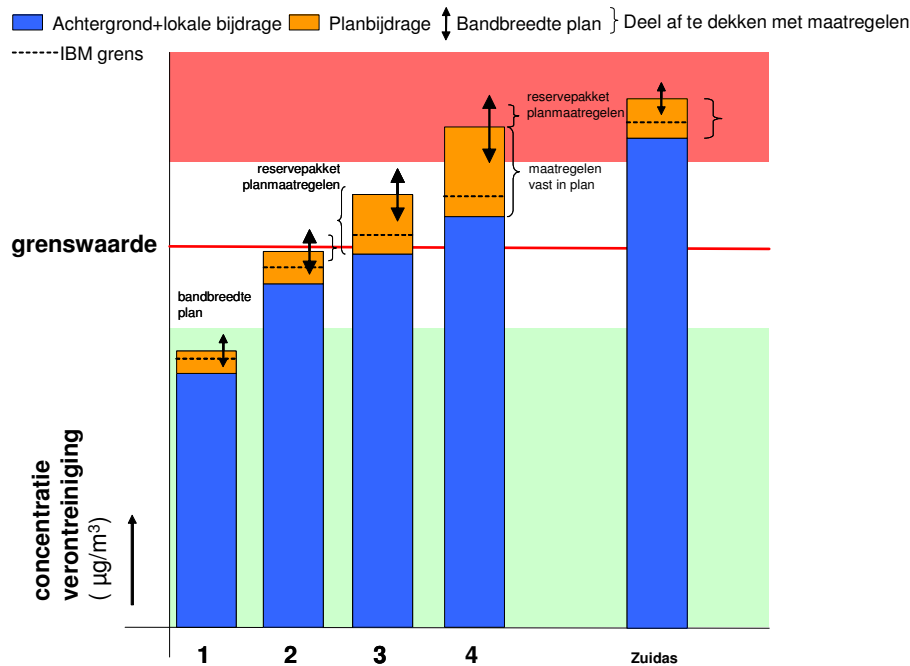
Bij overschrijding grenswaarde: max 1 µg/m³ (van 41,1 naar 42,1)
Bij onderschrijding grenswaarde: max 3,8 µg/m³ (van 33,8 naar 37,6)

Europaplein

Bij overschrijding grenswaarde: max 1,4 µg/m³ (van 44,1 naar 45,5)
Bij onderschrijding grenswaarde: max 3,1 µg/m³ (van 34,6 naar 37,7)

3.3 Karakterisering van het project

Figuur 3-2 uit het rapport "De luchtkwaliteit centraal" geeft een viertal situaties weer waarbij de onzekerheid op verschillende wijzen wordt afgedekt. Zie toelichting uit Verheijen in de bijlage 1. De figuur is hieronder aangevuld aan de rechterzijde met de situatie in het bestemmingsplan Gershwin.



Figuur 3-2: Afdekking onzekerheid conform Verheijen, incl. karakterisering bestemmingsplan Gershwin.

Het project bestemmingsplan Gershwin is een project waarbij in alle onderzoeken die in de procedure zijn ingebracht overschrijding van luchtkwaliteitsgrenswaarde(n) optrad. In eerste instantie was dit alleen de etmaalgemiddelde PM_{10} -grenswaarde (IBA's "Onderzoek luchtkwaliteit Zuidas" uit 2003). Deze overschrijding werd veroorzaakt, volgens de toen geldende inzichten, door de achtergrondconcentratie. De NO_2 -grenswaarde werd volgens dat onderzoek niet overschreden.

In het er opvolgende luchtkwaliteitonderzoek, uitgevoerd door TNO in 2005 en gebruikmakend van de achtergrondconcentraties vastgesteld door IBA, werd alleen nog op een aantal locaties de jaargemiddelde NO_2 -grenswaarde overschreden. Indien de toenmalige GCN-waarden zouden zijn gehanteerd was het aantal overschrijdingen fors groter geweest. De overschrijdingen traden ook al op in de autonome situatie, wel zorgde de planontwikkeling voor een toename van de overschrijding. Daarmee is het project een geval van situatie 4 (grenswaarden worden fors overschreden, in dit geval in het 'rode' gebied⁷

Vanwege de toename van de overschrijding is de maatregel 'luchtschermen' uitgewerkt. Uit onderzoek bleek dat het plaatsen van schermen met een bepaalde minimale omvang de toename van de luchtverontreiniging zou verminderen. Deze maatregel was niet ingegeven vanuit de gedachte om onzekerheden af te dekken.

⁷ De grenzen van het groene en rode gebied corresponderen met de waarden A/C en B/D uit de figuur in par. 2.3.3. Verheijen noemt als voorbeelden voor de invulling dat het groene gebied ligt bij waarden onder $37 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor NO_2 en $29 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor PM_{10} . Het voorbeeld voor de ondergrens van het rode gebied is $43 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor NO_2 en $34 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor PM_{10} .

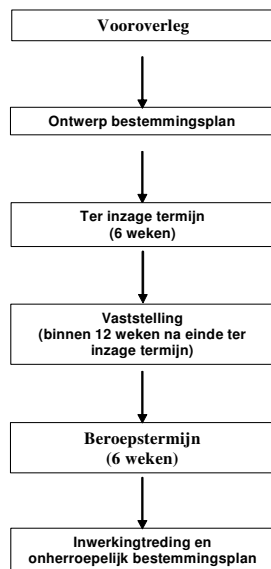
4 ANALYSE EFFECTEN ADVIEZEN OP BESTEMMINGSPLAN GERSHWIN

De gemeenteraad van Amsterdam heeft eind 2003 een besluit genomen over het bestemmingsplan Gershwin. Daarna hebben nog verschillende onderzoeken en aanvullingen plaatsgevonden. De eerste procedure liep nog onder het Besluitluchtkwaliteit 2001. Bij de tweede vernietiging van het bestemmingsplan door de Raad van State was het BLK2005 van kracht en was dat het wettelijk kader waarop getoetst werd.

4.1 Mijlpalen in het project: geplande en werkelijk doorlooptijd

Minimale doorlooptijd bestemmingsplan

Een bestemmingsplan procedure kent na vaststelling van het ontwerp bestemmingsplan een minimale doorlooptijd van 24 weken (zie figuur 4-1). Wanneer er bezwaar wordt gemaakt dan wordt de doorlooptijd aanzienlijk langer⁸. De doorlooptijd kan dan oplopen tot meer dan een jaar.



Figuur 4-1: Tijdschema minimale doorlooptijd bestemmingsplan

⁸ De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert de norm dat zij binnen een jaar na ontvangst van het beroepschrift uitspraak doet.

Werkelijke doorlooptijd bestemmingsplan Gershwin

De werkelijke doorlooptijd van de procedure in het kader van het bestemmingsplan Gershwin bedraagt inmiddels meer dan 6 jaar (inclusief vooroverleg, periodes voor ter inzage legging, etc.).

De belangrijkste oorzaken van de vertraging zijn:

- het niet in acht nemen van de grenswaarden (BLK2001);
- gebruik van andere achtergrondconcentraties dan de standaard achtergrondconcentraties (GCN);
- veranderend juridisch kader; en
- proceduretijd bij Raad van State.

4.2 Analyse van knelpunten in het project

In de volgende subparafen zijn de geïnterviewde knelpunten beschreven. Paragraaf 4.3 beschrijft of, en in welke mate de adviezen van de commissie Verheijen hadden kunnen bijdragen aan het sneller en met minder bestuurslast doorlopen van het proces.

4.2.1 Veranderend juridisch kader

De veranderingen in het juridisch kader in de periode waarin 2003-2008 betekenden een verruiming van de mogelijkheden om een bestemmingsplan binnen de luchtkwaliteitwetgeving goed te keuren. Daarnaast zijn er verschillende ontwikkelingen geweest in relatie tot het uitvoeren van luchtkwaliteitonderzoeken. De manier waarop een luchtkwaliteitonderzoek uitgevoerd moest worden en welke uitgangspunten (waaronder achtergrondconcentraties) hierbij gehanteerd moesten worden, werd steeds meer vastgelegd. Binnen het BLK 2001 en de Meetregeling luchtkwaliteit (juli 2001) waren meer vrijheden dan in het latere BLK 2005 en het Meet- en Rekenvoorschriftluchtkwaliteit (november 2006). Zo had zonder het BLK 2005 er geen hernieuwd besluit door GS op 15 augustus 2006 genomen kunnen worden. De wijzigingen in het wettelijk kader na deze datum zijn niet van verdere invloed geweest op de procedure daar besluiten door Raad van State 'ex tunc' worden beoordeeld.

De gemeente Amsterdam heeft lang aan de door haar afgeleide achtergrondconcentraties vastgehouden omdat ze van mening was dat ze handelde binnen de mogelijkheden van het BLK 2001 en de Meetregeling luchtkwaliteit (2001). Het besluit van GS van 15 augustus 2006 was derhalve gebaseerd op de door de gemeente Amsterdam afgeleide achtergrondconcentraties. Mede door de status die de Grootchalige Concentratiekaarten Nederland (GCN) kregen (namelijk die van een formele en door de minister van VROM geaccordeerde status) kwam de door gemeente Amsterdam gehanteerde methodiek steeds meer ter discussie te staan.

Ad. 2 Jurisprudentie

Het wettelijk kader wordt niet alleen door de wetgeving bepaald, maar ook door jurisprudentie naar aanleiding van uitspraken van de Raad van State.

Raad van State oordeelde vanaf begin 2004 dat, conform het Blk 2001, overal aan de grenswaarde voldaan moest worden, ook wanneer de luchtkwaliteit als gevolg van een project zou verbeteren. Vooral ten aanzien van de PM₁₀ grenswaarden bleek dit in de meeste gevallen niet haalbaar. Met als gevolg dat projecten waarbij sprake was van een overschrijding van grenswaarde de realisatie van de projecten op juridische weerstand stuitte. Het niet voldoen aan de scherpe interpretatie door de Raad van State was ook de reden van de vernietiging van de eerste bestemmingsplanprocedure. Pas toen het Blk 2005 van kracht werd en meer juridische mogelijkheden werden geboden was er de mogelijkheid om het bestemmingsplan Gershwin wederom in procedure te brengen.

Het is lastig een objectieve conclusie te trekken over de invloed van veranderingen in het wettelijk kader op de doorlooptijd van het project. Enerzijds waren de wettelijke wijzigingen vanwege het deels verruimende karakter ervan noodzakelijk om voor het project een sluitende onderbouwing op te kunnen stellen. Anderzijds legde de wetgeving in steeds groter detail de te gebruiken methodieken en uitgangspunten vast, waardoor er steeds minder ruimte was voor de van de gangbare methodiek afwijkende voorstellen van Amsterdam omtrent het gebruik van alternatieve achtergrondconcentraties.

4.2.2 Uitgangspunten

De belangrijke oorzaak van de vertraging was het verschil van mening dat de gemeente Amsterdam had met de appellanten en de Stab adviseur over de gebruikte achtergrondconcentraties. De gemeente Amsterdam meende dat ze, binnen het toenmalige wettelijk kader (eerst BLK 2001 en later BLK 2005 voor de inwerkingtreding van het Meet- en Rekenvoorschrift), de ruimte had om, voor wat betreft de achtergrondconcentraties, af te wijken van de achtergrondconcentraties uit de Grootschalige Concentratiekaarten Nederland (GCN). Volgens de gemeente sloot de uit meetreeksen afgeleide verwachting voor wat betreft de achtergrondconcentratie in 2010 beter aan bij de situatie in de Zuidas dan de GCN-waarden. Omdat de Amsterdamse achtergronden flink lager (4 tot 6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) waren dan de GCN-waarden heeft dat veel vragen opgeroepen. In de eerste uitspraak door de Raad van State is geen uitspraak gedaan over het gebruik van de Amsterdamse achtergronden omdat op andere gronden de uitspraak werd vernietigd en de afdeling bestuursrecht niet is ingegaan op het hanteren van 'eigen' achtergronden. Hierdoor heeft het tot begin 2008 geduurd voordat de afdeling aangaf niet akkoord te kunnen de Amsterdamse achtergronden.

4.2.3 Lange procedure tijd RvS-zaken

In de totale doorlooptijd van de procedure heeft de tijd die gemoed is met het voeren van een Raad van State zaken een belangrijk aandeel gehad. Enerzijds kost het wachten op een Raad van State zitting en de uitspraak die daar op volgde veel tijd, anderzijds kost ook de voorbereiding van een verweer of beroep veel tijd. In het eerste deel van de procedure heeft het ca. 10 maanden geduurd tussen het indienen van bezwaar (juli 2004) en de uitspraak door de Raad van State (mei 2005). In de beroepsprocedure in het kader van het hernieuwde besluit heeft het ca. 18 maanden geduurd (met inbegrip van een voorlopige voorziening door Raad van State) tussen de vernietiging van het besluit door de Raad van State en het indienen van het beroep. De doorlooptermijnen van de beroepsprocedures bij de Raad van State zijn in het project niet afwijkend ten opzichte van andere vergelijkbare procedures. Zolang er een beroepsprocedure loopt kan er geen definitief besluit worden genomen en ligt het project 'stil'. In het RO project Gershwin is de beroepsprocedure de oorzaak geweest van een extra doorlooptijd van tenminste 28 maanden, of wel ruim 2 jaar. De adviezen van de commissie Verheijen hebben hiermee niet direct een relatie.

4.3 Aangrijpingspunten voor adviezen

Een deel van de vertragingen die zijn opgetreden hebben een relatie met de adviezen van de commissie Verheijen. In de hierop volgende paragrafen wordt hier op ingegaan op basis van de vragen zoals die gesteld zijn in hoofdstuk 2.

4.3.1 Eenvoudiger rekenen

In de onderzoeken die zijn uitgevoerd is weinig tot niet gebruik gemaakt van eenvoudiger rekenen. Het eerste onderzoek van IBA (2003) heeft gebruik gemaakt van eenvoudige berekeningswijzen. Dat het besluit uiteindelijk vernietigd is heeft niets te maken met de manier waarop berekeningen zijn uitgevoerd maar met het niet in acht nemen van de grenswaarden (overschrijding van de PM_{10} -grenswaarde). Het tweede besluit was juist gebaseerd op een meer uitgebreid onderzoek, namelijk een TNO onderzoek waaraan windtunnelexperimenten aan ten grondslag lagen. De duur van dit onderzoek was niet van dien omvang en duur dat dit leidde tot een grote vertraging. Bovendien was een deel van het onderzoek al uitgevoerd voor de eerste uitspraak van de Raad van State. Het gebruik van vuistregels had niet veel invloed gehad op de doorlooptijd. Dat er in 2005 een uitgebreid windtunnelonderzoek was uitgevoerd bood een goede basis om schermen als maatregel voor te stellen en (later) door de gemeente vast te laten stellen. Gezien de grote investering die met het plaatsen van schermen samenhangt is het de vraag of vuistregels dan wel eenvoudiger rekenen voldoende basis zouden hebben geboden voor het nemen van een besluit hierover.

Het toepassen van een filterstap, een van de andere uitwerkingen binnen eenvoudiger rekenen, komt eveneens niet tot uitdrukking in deze case. Een filterstap is immers alleen van toepassing op situaties waarbij de concentraties ver onder de norm zijn, en daarvan is hier – met een overschrijdingssituatie – geen sprake. Toch kan het toepassen van een filterstap voor andere projecten mogelijk wel een aanzienlijk effect hebben op de doorlooptijd en bestuurslast.

Het gebruik van vuistregels of een andere manier van eenvoudiger rekenen had in deze procedure voor dit project zeer waarschijnlijk geen effect gehad op de doorlooptijd.

4.3.2 Houdbaarheid gegevens

In de procedures die gevoerd zijn, is geen discussie geweest over de vraag of invoergegevens aansluiten bij de laatste stand van de kennis/berekeningen (zoals verkeersgegevens of emissiefactoren). Wat in menige procedure vaak een aanleiding was voor een vernieuwing van het luchtkwaliteitonderzoek, namelijk, nieuwe achtergrondconcentraties en emissiefactoren voor wegverkeer, speelde in het voorliggende project niet. In de gehele procedure is namelijk vastgehouden aan de door de gemeente Amsterdam afgeleide achtergrondconcentraties en is geen gebruik gemaakt van de GCN-waarden. Hierdoor was er geen sprake van een jaarlijkse verandering van de achtergrondconcentratie. De discussie over de gehanteerde achtergrondconcentratie in de modelberekeningen had geen betrekking of dit wel de meest recente achtergrondconcentraties waren, maar over de manier waarop ze waren vastgesteld en dat ze afweken van de gangbare GCN-waarden.

Bovenstaande beschouwing leidt tot de conclusie dat het toepassen van het advies van de commissie Verheijen ten aanzien van de houdbaarheid van de gegevens, namelijk het vastzetten van de uitgangspunten voor een periode van bijvoorbeeld 2 jaar, op de doorlooptijd of bestuurslast tot nu toe geen effect zou hebben gehad. Na vernietiging 2008 waren de basis gegevens zo oud (meer dan 2 jaar) dat nieuwe gegevens nodig waren, ook wanneer het advies van de commissie Verheijen zou zijn toegepast.

Wel zou, wanneer de procedure voor het totale bestemmingsplan alsnog formeel buiten het NSL zou worden afgerond, toepassing van het advies betekenen dat het DHV onderzoek van 2008 ook voor het afronden van de procedure in 2009 en 2010 nog bruikbaar zou zijn. Dat zou het opnieuw doen van het onderzoek voorkomen en daarmee ongeveer een maand doorlooptijd besparen. Hoe veel doorlooptijd bespaard zou kunnen worden is mede afhankelijk van de verkeersgegevens en of zich daar nieuwe

ontwikkelingen hebben voor gedaan. Als er is aanleiding zou zijn geweest voor een nieuw verkeersonderzoek dan zou de besparing in doorlooptijd ca. 2 maanden extra zijn.

4.3.3 Bandbreedte en maatregelpakket om onzekerheden af te dekken

Om te zien hoeveel effect het toepassen van de Verheijen adviezen gehad zou hebben zijn 2 aspecten belangrijk:

- hoeveel maatregelen zijn er voorhanden die daadwerkelijk achter de hand gehouden zouden kunnen worden die na gebleken noodzaak snel toepasbaar zouden zijn?
- Voor welke omvang in $\mu\text{g}/\text{m}^3$ zou je maatregelen voorhanden moeten hebben?

Hieruit valt dan een conclusie te trekken over de verwachting of het reëel is te verwachten dat er voldoende maatregelen zijn voor het afdekken van de bandbreedte. Dat is cruciaal om het effect van het Verheijen advies op doorlooptijd en bestuurslast te bepalen, maar feitelijk ook op de haalbaarheid van het project als geheel. Immers, het consequent doorvoeren van de systematiek zou ook inhouden dat indien niet voldoende maatregelen beschikbaar zijn om achter de hand te houden, het plan geen doorgang kan vinden.

In het geval van Gershwin is er naast de uit Verheijen af te leiden definities nog een concrete aanleiding voor mogelijke inzet van deze systematiek: er zijn omvangrijke verschillen in uitgangspunten. Het gat daarbij tussen de 'Amsterdamse achtergronden' en de GCN-waarden is echter omvangrijk: het gaat om $4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 of $6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ PM_{10} voor een gebied van enkele vierkante kilometers. Het achter de hand houden van maatregelen om onzekerheid af te dekken in combinatie met een effecttoets had de vertraging die ontstond door de RvS zaak over de gebruikte achtergrondconcentraties vermoedelijk niet kunnen beperken. Het verschil tussen de sets van uitgangspunten lag in de orde van meerdere microgrammen. Voor een 'onzekerheid' van die omvang zouden niet voldoende maatregelen achter de hand kunnen zijn. Of dat bij een kleiner verschil wel soelaas geboden zou hebben is vanuit juridisch oogpunt de vraag.

In onderstaande paragrafen wordt beschouwd wat, los van de discussie over de achtergronden, de mogelijkheden zouden zijn voor het achter de hand houden van maatregelen om onzekerheden af te dekken.

Maatregelen

In de luchtonderzoeken is door TNO onderzocht of het plaatsen van schermen zou kunnen leiden tot het verminderen van de planbijdrage. Uit de analyse bleek dat het plaatsen van de schermen van 3 meter aan weerszijden van de A10 ter hoogte van de viaducten voldoende effect resulteerden om het plan juridisch mogelijk te maken. Het uitvoeren van het onderzoek door TNO en de besluitvorming over de voorgestelde maatregel van 3 meter hoge schermen door de gemeenteraad hebben geen invloed gehad op de doorlooptijd van het project. De gemeenteraad had zich al uitgesproken over het nemen van deze maatregel voordat de Raad van State haar eerste uitspraak had gedaan in mei 2005.

Overigens is niet naar andere maatregelen gezocht terwijl deze er wel zijn zoals: snelheidsverlaging op de A10 (ca. 5%-10% emissiereductie), bronbeleid voor het verkeer op de gemeentelijke wegen (bv. milieuzonering vrachtverkeer, ca. 10% reductie in verkeersbijdrage), vermindering volume verkeer op de gemeentelijke wegen (zoals parkeerbeleid, OV e.d., 1%-5% emissiereductie), betere doorstroming op de wegen (bv. door dynamisch verkeersmanagement, 1%-20% emissiereductie).⁹

⁹ Effecten per maatregel zijn grove indicaties van het mogelijk effect die per situatie kunnen verschillen

Kanttekening hierbij is wel dat het voor sommige maatregelen het lastig is om het effect goed aan te tonen. Van andere maatregelen (zoals bv. een snelheidsverlaging op de A10) is de medewerking van een ander bevoegd gezag nodig, in dit geval RWS, terwijl dat andere bevoegd gezag geen direct belang heeft. Soms zijn maatregelen in de ene situatie wel mogelijk en in de andere niet (bv. verbeteren van de doorstroming). Ook zijn de effecten van maatregelen, zeker de maatregelen die betrekking hebben op een stedelijke situatie, zeer afhankelijk van de lokale situatie (aandeel vrachtverkeer, mate en oorzaak van congestie etc.) waardoor alleen met ruime marges iets te zeggen is over het effect van dergelijke maatregelen.

Ten aanzien van schermen als maatregel achter de hand dient opgemerkt te worden dat het lastig en kostentechnisch vrijwel niet haalbaar is om schermen voor een groter gebied als maatregel achter de hand te houden. Voor een kleiner gebied is het hebben van schermen als maatregel achter de hand eveneens lastig maar minder problematisch als voor grotere gebieden.

Af te dekken omvang

De zinsnede 'het reduceren van onzekerheid door het afdekken van (een deel van) de planbijdrage' zoals dat door Verheijen wordt gesteld, klinkt eenduidig maar blijkt het in de praktijk niet te zijn, omdat de planbijdrage in het onderzoeksgebied in hoge mate varieert. Er zijn verschillende opties om de planbijdrage te definiëren, waarbij de consequenties voor de omvang in $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ook verschillend zijn.

Optie 1. Definieer de af te dekken bandbreedte aan de hand van de maximale planbijdrage die zich ergens in het onderzoeksgebied voordoet bij een overschrijdingssituatie.

Volgens Verheijen betekent dat (zie hoofdstuk 2) het afdekken van de omvang van de planbijdrage en een percentage daarvan. In het geval van het bestemmingsplan Gershwin gaat het dan om het afdekken van $1,4 \mu\text{g}/\text{m}^3 + 25\%$ of 50% daarvan, ofwel totaal $1,7$ of $2,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$. In het kader van het bestemmingsplan heeft men besloten om schermen van 3 meter hoog te gaan plaatsen waardoor op de overschrijdingssituaties de concentraties met maximaal $1,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ afnemen. Dit zou dus precies genoeg zijn voor het afdekken van de minimaal gewenste bandbreedte. Bij een ruimere af te dekken onzekerheid zou het plaatsen van alleen schermen niet voldoende zijn. Het verlagen van de rijsnelheid op de A10 is een maatregel waarmee de concentratiebijdrage door het verkeer met minimaal een extra $0,4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ kan afnemen.

Optie 2. Definieer de af te dekken bandbreedte aan de hand van de maximale planbijdrage die zich ergens in het onderzoeksgebied voordoet (die kan dus ook liggen op een locatie waar je nog ver onder de norm zit).

Als je dat consequent toepast wordt de af te dekken bandbreedte afhankelijk van de grootste bijdrage ergens in het onderzoeksgebied (in het TNO onderzoek berekend op $3,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Aangezien er tevens overschrijdingen zijn, zou je dan in een worst-case toepassing $3,8 \mu\text{g}/\text{m}^3 + 25\%$ of $3,8 \mu\text{g}/\text{m}^3 + 50\%$ moeten afdekken, ofwel $4,8$ tot $5,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Het is niet waarschijnlijk dat er maatregelen zijn die een dergelijk effect hebben. Mogelijk een combinatie van snelheidsverlaging op de A10 met hoge schermen (>6 meter) langs de A10 en nog extra maatregelen op het onderliggend wegennet (bv. milieuzonering vrachtverkeer). De investeringen die hier mee gemoeid zijn fors. Daar komt nog bij dat voor de snelheidsverlaging op de A10 de medewerking van een bevoegd gezag gekregen moet worden. Dit zal de nodige tijd en bestuurlijke inspanning kosten.

Optie 3 zou zijn om de af te dekken omvang te variëren over het onderzoeksgebied.

Dan zou je afhankelijk van de planbijdrage ter plekke bepalen welk uitgangspunt je moet nemen en afhankelijk van wel/niet een overschrijding op die plek $125/150\%$ moeten afdekken (bij overschrijding) of $25/50\%$ daarvan (in niet overschrijdingssituaties). Dit is echter wel heel ingewikkeld en lijkt niet goed eenduidig te definiëren.

Optie 4 komt niet direct uit Verheijen, maar wordt wel in andere beleidsstukken genoemd. Deze definitie behelst het afdekken van een vast percentage (5%) van de totale concentratie.

De relatie met het plan en de planbijdrage wordt dan wel losgelaten. In het geval van het bestemmingsplan Gerswin zou het dan gaan om het afdekken van ca. $2,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Ook hier zal echter nog een keuze gemaakt moeten worden of het dan gaat over het achter de hand houden van maatregelen met een potentieel effect van $2,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor het hele onderzoeksgebied of alleen het deel waar zich in de berekeningen knelpunten voordoen. Aangezien er ook net onder de norm onzekerheid is die kan leiden tot knelpunten wanneer de werkelijkheid 'tegenvalt', zou deze definitie in elk geval moeten gelden voor dat deel van het onderzoeksgebied dat zich in de figuur in paragraaf 3.2 in het witte of rode gebied bevindt.

Voor het afdekken van de gehele onzekerheid die voortkomt uit de verschillen tussen de 'Amsterdamse' achtergrondwaarden en de GCN, zijn er geen op lokale schaal te nemen maatregelen mogelijk die een effect sorteren van $4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 of $6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ PM_{10} voor een gebied van enkele vierkante kilometers.

Haalbaarheid van de af te dekken onzekerheid en consequenties voor Gerswin

In het project is één maatregel genomen nl. het plaatsen van 3 meter hoge schermen langs de A10 daar waar de overschrijdingen zich voor doen. Andere maatregelen zoals snelheidsverlaging op de A10 over maatregelen die betrekking hebben op het onderliggend wegennet zijn niet nader onderzocht.

Zoals al eerder gemeld zou het hanteren van een bandbreedte en het achter de hand houden van maatregelen om onzekerheden af te dekken geen effect op de doorlooptijd hebben gehad. De discussie ging namelijk niet over grenswaarden die net wel, of niet, overschreden worden, maar over het gebruik van de 'Amsterdamse achtergronden' die $4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor NO_2 en $6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor PM_{10} lager waren dan de toenmalige GCN achtergronden. De lagere achtergronden betekende dat alleen op zeer lokale situaties de jaargemiddelde NO_2 -grenswaarde werd overschreden in plaats van op grote schaal een overschrijding van de etmaalgemiddelde PM_{10} grenswaarde. Dit grote verschil zorgde voor argwaan en er waren geen maatregelen achter de hand die konden aantonen dat wanneer de maatregelen genomen waren er geen knelpunten meer zouden optreden.

Wanneer de discussie over de gehanteerde achtergrondconcentraties niet gespeeld had, en de discussie was gegaan over de planbijdrage en de zekerheid dat deze niet groter zou worden (door bv. veranderde uitgangspunten), dan zou in bovenstaande opties 1 en 4 de gevraagde bandbreedte inderdaad ongeveer zou kunnen worden afgedekt, maar niet veel meer dan dat. Dat geldt dus wanneer de af te dekken bandbreedte wordt afgeleid van de maximale planbijdrage in een overschrijdingssituatie (optie 1), of van de totale concentratie (optie 4). Zeker bij die laatste generieke definitie zijn om voldoende omvang te bereiken wel afschermingsmaatregelen nodig. Omdat de toepassing van schermen langs het volledige tracé van de A10 zuid door het Zuidas gebied erg ingrijpend en kostbaar is, is het echter niet reëel om te veronderstellen dat er voor het hele tracé dergelijke maatregelen achter de hand gehouden kunnen worden. De af te dekken omvang bij optie 2, de 'worstcase' definitie waarbij de af te dekken bandbreedte is afgeleid van de maximale planbijdrage ergens in het studiegebied en van toepassing is langs het hele studiegebied zou kunnen leiden tot de conclusie dat het voorhanden zijnde maatregelenpakket daarvoor niet toereikend is. Daarmee zou realisatie van het project niet mogelijk zijn geweest.

Een complicerende factor is dat voor een aantal 'snel en achteraf' te implementeren maatregelen (m.n. dynamisch verkeersmanagement of snelheidsverlaging op de A10) duidelijk is dat het mandaat voor invoering van deze maatregelen bij een ander bevoegd gezag ligt (namelijk RWS in plaats van de gemeente). Het overleg en de afstemming die daarmee gemoeid zijn wanneer deze maatregelen noodzakelijk zijn om achter de hand te houden kost tijd, zowel in de voorbereiding als bij een eventueel

besluit over de inzet van maatregelen naar aanleiding van een effecttoets. Er is daarmee zelfs een risico op vertraging

4.3.4 Effecttoets

De effecttoets zoals beschreven in het rapport¹⁰ van de commissie Verheijen kan op meerdere manieren worden uitgevoerd. In datzelfde rapport zijn daar ook enkele kanttekeningen bij geschetst. Tegelijkertijd zijn er ook andere bronnen zoals de concept wetgevingsnota¹¹ en Zinvol Effecten Bepalen¹² waarin uitspraken gedaan worden over toepassing van de effecttoets. In bijlage 2 zijn een aantal toelichtingen uit die documenten opgenomen.

Belangrijke observaties uit de 3 documenten zijn:

- We kunnen concluderen dat het **doel** van de effecttoets tweeledig is: a) om te bepalen of uiteindelijk de normen gehaald worden en b) om te bepalen of de achter de hand gehouden maatregelen alsnog moeten worden ingezet.
- Op de vraag **wat** je toetst tijdens de effecttoets, concluderen we dat je in elk geval bepaalt of a) je na realisatie van het project de norm haalt, en bij voorkeur ook of b) je planbijdrage niet groter is dan je ten tijde van het besluit had berekend.
- Er bestaat bij VROM en V&W de uitdrukkelijke wens om de effecttoets niet te beperken tot een projectspecifiek moment, maar aan te laten sluiten bij andere wettelijke ontwikkelingen zoals de monitoring binnen het NSL en Geluidproductieplafonds. De systematiek van Verheijen gaat echter wel uit van een, aan een specifiek project, gebonden toets.
- Hieruit vloeit de discussie voort of de effecttoets zou moeten plaatsvinden in of net na de **uitvoeringsfase (realisatiefase)**, of dat dat pas zou moeten in de **beheersfase**¹³ als alle mogelijke effecten zichtbaar zijn.
- Verheijen stelt dat de effecttoets, voorwaarden hieraan en de voorwaarden aan het pakket van maatregelen in de regelgeving verankerd moeten worden, en vraagt er bovendien om dat maatregelen voldoende hard zijn (bestuurlijk, technologisch, juridisch) en dat deze reeds bij het projectbesluit zijn voorbereid. In andere documenten lijkt de effecttoets een meer flexibel toe te passen instrument te worden (dus geen generieke methode).

¹⁰ De luchtkwaliteit centraal. Bewust omgaan met kwaliteit en onzekerheden. Achtergrondrapport bij het advies van de Commissie Meten en Berekenen Luchtkwaliteit.

¹¹ Uit: Wetgevingsnota voorgenomen wijziging tracéwet mei 2009

¹² Zinvol Effecten Bepalen – Deel I: Effectbepaling lucht, eindconcept 6 november 2008

¹³ Met beheersfase bedoelen we hier de periode die ingaat nadat het effect op van de ingreep op de verkeerssituatie zich gestabiliseerd heeft.

Geconcludeerd kan worden dat er nog geen eenduidig beeld bestaat over de precieze inhoud en wijze van uitvoering van de effecttoets. In onderstaande tabel verkennen we een aantal mogelijkheden hiervoor met voor- en nadelen, die daarna worden toegelicht. Het gaat om de volgende vormen

1. Projectgerelateerde metingen van de luchtkwaliteit na realisatie van het plan
2. Effecttoets door berekeningen voorafgaand aan realisatie van het plan
3. Effecttoets door berekeningen (bijv 1 jaar) na realisatie
4. Langdurige monitoring, los van projectniveau

Invulling effecttoets	Voordeel	Nadeel
1. Meten van de luchtkwaliteit na realisatie plan (ingebruikname)	<ul style="list-style-type: none"> • Richt zich op totale concentratie (heldere conclusie over wel of niet halen norm) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zeer omslachtig voor 1 project. Er zijn lange meetreeksen nodig. Ook bij meten zijn er onzekerheden en krijg je geen 'absolute waarheid'. • Met metingen is de planbijdrage niet te bepalen • Deze optie is door meerdere partijen al verworpen en wordt niet beschouwd als realistische optie.
2. Effecttoets door berekenen voorafgaand aan realisatie (ingebruikname)	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijk meer maatregelen implementeerbaar dan achteraf • Door vroege toets geen tijdelijke overschrijding • Wel nieuwe inzichten in emissiefactoren en GCN meegenomen • Expliciete koppeling mogelijk met besluit over achter de hand gehouden maatregelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Het is geen 'echte' effecttoets, want het de planbijdrage wordt alleen theoretisch berekend. Er is dan geen toets op het uiteindelijke effect (bijv aantallen voertuigen) in de beheersfase. • Alleen relevante nieuwe inzichten in verkeersintensiteiten wanneer er veel tijd zit tussen onderzoek en tijdstip voorafgaand aan ingebruiknamen
3. Effecttoets 1 jaar na realisatie (ingebruikname)	<ul style="list-style-type: none"> • Verkeerseffecten op basis van telcijfers te gebruiken, zeker geschikt voor totaal • vastgestelde emissiefactoren en achtergrondconcentraties • Expliciete koppeling mogelijk met besluit over achter de hand gehouden maatregelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijk tijdelijke overschrijding door later toets als effect zich al voordoet • Momentopname. Is er al sprake van beheersfase met 'stabiel' effect? • Planbijdrage is lastig te bepalen, effect op totale concentratie wel.
4. Langdurig monitoren	<ul style="list-style-type: none"> • Geen momentopname, betrouwbaar beeld van luchtkwaliteit • Noot: Dit is de situatie zoals voorzien binnen het NSL 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen expliciete koppeling mogelijk met project (en dus met maatregelen uit projectbesluit) doordat de relatie met het project niet inzichtelijk is. • Mogelijk tijdelijke overschrijding • Planbijdrage niet inzichtelijk

Ad 1. De optie 'meten op projectniveau' als uitvoeringsvorm van de effecttoets wordt niet verder uitgewerkt omdat deze wijze van invulling door meerdere partijen als niet realistisch wordt beschouwd. Het is te omvangrijk, te complex en kan een planeffect niet goed in beeld brengen (variabiliteit in metingen door

externe invloeden zoals meteorologie is groot). Ook in het geval van 'Gershwin' was dit geen realistische optie geweest.

Ad 2. Bij deze optie vindt de effecttoets door berekeningen kort voorafgaand aan realisatie of ingebruikname van het plan plaats. Door vooraf de luchtkwaliteit te berekenen is er beeld over hoe de luchtkwaliteit na realisatie van het plan is. Dat kan door een nieuwe berekening, of een verschilanalyse met de oude berekening die tijdens de planfase is gebruikt.

Het voordeel van deze timing is dat eventuele maatregelen nog geïmplementeerd kunnen worden voorafgaand aan ingebruikname, waardoor je niet het risico loopt dat er een tijdelijke overschrijding is. Deze wijze van effecttoets biedt dan ook de mogelijkheid tot een expliciete koppeling met het nemen van besluit over het al dan niet realiseren van de maatregelen zoals die bij het projectbesluit achter de hand gehouden zijn. Nadeel van met name de timing is echter dat je het werkelijke effect van het plan (bijv de feitelijke verkeersintensiteiten na realisatie) in de beheersfase niet kunt meenemen.

De toegevoegde waarde van de effecttoets voor realisatie ten opzichte van de situatie ten tijde van het luchtkwaliteitsonderzoek is groter naarmate er meer tijd verstreken is. In Verheijen wordt aangegeven dat een effecttoets vooraf, alleen zinvol is wanneer de termijn tussen het onderzoek waarop het besluit is gebaseerd en de realisatie meer dan 2 jaar bedraagt. Voor de verkeersgegevens kan, als er nieuwe versies van de prognoses beschikbaar zijn, de onzekerheid verminderen doordat je dichter bij het jaar van realisatie meer weet aan de hand van nieuwe telgegevens, netwerkeffecten van andere ingrepen of effecten van sociaal economisch beleid. Het ligt in de lijn der verwachting dat straks ook voor het NSL jaarlijks nieuwe data voor het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet zullen worden aangeleverd. Deze nieuwe gegevens zijn dan bij de effecttoets te gebruiken om de inschatting voor de totale concentratie opnieuw te doen. Als je ook specifiek de planbijdrage opnieuw wil inschatten aan de hand van de verwachte toename en verdeling van het verkeer, zul je echter een nieuwe verkeersanalyse moeten doen. In tegenstelling tot bij optie 3 heb je immers nog geen mogelijkheid om de feitelijke effecten op de verkeersstromen in beeld te brengen.

De inschatting van de totale luchtkwaliteit en het effect verbetert wel omdat de meest recente inschatting van de emissiefactoren en achtergrondconcentratie worden meegenomen. De afwijking van de nieuwe inschatting met de (straks) vastgestelde emissiefactoren en achtergrond zal kleiner zijn dan bij het besluit.

Ad 3. Deze optie gaat uit van het doen van een effecttoets wanneer de 'beheersfase' van het project bereikt is. Het is niet altijd even duidelijk wanneer deze fase is aangebroken, dat maakt het lastig om te bepalen wanneer de effecttoets uitgevoerd dient te worden. Dit geldt zeker voor de situatie bij Gershwin, waarin er sprake is van gefaseerde realisatie doordat delen al vooruitlopend op het overkoepelende bestemmingsplan worden gerealiseerd onder artikel 19 procedures¹⁴. Bovendien is er sprake van nauwe verwevenheid met (effecten van) naburige projecten uit de Zuidas, waardoor het lastig zal zijn het effect per project goed in beeld te brengen.

Bij het uitvoeren van de effecttoets na realisatie van het plan kan in theorie wel gebruikt worden gemaakt van werkelijke verkeersintensiteiten, emissiefactoren en achtergrondconcentraties. Voor de werkelijke verkeersintensiteiten zijn dan wel tellingen nodig. De onzekerheden in de absolute luchtkwaliteit zijn daardoor kleiner dan bij de effecttoets vooraf. In het onderzoeksgebied van Gershwin zou het tellen wel op een behoorlijk aantal wegen dienen plaats te vinden. .

Bij deze optie is het wel mogelijk de totale concentratie te bepalen, maar nadeel is dat het planeffect niet duidelijk te onderscheiden is. Niet in alle gevallen kan daarvoor worden volstaan worden met het vergelijken van de intensiteiten van het voorgaande jaar met het jaar na realisatie.

¹⁴ Note: nog onder de oude WRO. Nog geen check gedaan op proces nieuwe WRO

Er is wel de mogelijkheid voor het maken van een expliciete koppeling met de achter de hand gehouden maatregelen, maar nadeel daarbij is dat de vaststelling zodanig laat komt dat er eerst een tijdelijke overschrijding is geweest. Daar komt nog bij dat het niet altijd duidelijk is dat 1 jaar na oplevering ook het maximale effect als gevolg van het plan optreedt.

Ad 4. Het langdurig monitoren van de luchtkwaliteit voor en na realisatie van het plan geeft inzicht in de totale luchtkwaliteit ter plaatse, daarmee voldoet het aan de vraag om toetsing of uiteindelijk de norm gehaald wordt. Dit gebeurt echter wel achteraf. Het tweede doel van de effecttoets, namelijk het nemen van een besluit over de in het eerdere projectbesluit vastgelegde projectgebonden reservemaatregelen is hiermee lastiger te bereiken, omdat er dan geen relatie ligt tussen het langdurige monitoringssysteem en het al dan niet inzetten van reservemaatregelen zoals vastgelegd bij dat individuele project. Ook heeft deze systematiek in zich dat je feitelijk alleen maar kijkt naar het halen van de norm, niet naar de planbijdrage. Het is immers lastig om met monitoring op landelijk niveau inzichtelijk te maken welke ontwikkelingen in de luchtkwaliteiten het gevolg zijn van het plan.

Toepassing bij het bestemmingsplan Gershwin

De voor dit soort projecten meest werkbare vorm van een effecttoets lijkt de vorm waarin deze gekoppeld is aan de programmamonitoring van het NSL. Kanttekening hierbij is wel dat een koppeling met een besluit over de op projectniveau achter de hand te houden maatregelen dan nog wel expliciet vorm moet krijgen, en dat de mogelijkheid bestaat dat er tijdelijk een overschrijding wordt toegestaan

De andere vormen die uitgaan van toetsing per project pakken in het geval van dit RO project behoorlijk complex uit. Ofwel doordat er niet duidelijk een moment is waarop de realisatie gereed is, ofwel doordat er behoorlijk wat wegen bekeken moeten worden waarbij het lastig is de samenhang met andere projecten en het individuele effect van dit project te onderscheiden.

5 CONCLUSIES EN KANTTEKENINGEN

5.1 Algemene conclusies

Uit de analyse van het bestemmingsplan Gershwin zoals in hoofdstuk 3 en 4 is verwoord, kunnen de volgende algemene conclusies getrokken worden:

1. Implementatie van de adviezen van Verheijen zouden slechts zeer beperkt effect op doorlooptijd gehad kunnen hebben, omdat er andere dominante factoren waren die de opgelopen vertraging bepaalden.

Adviezen van de commissie Verheijen grijpen maar in zeer beperkte mate in op de belangrijkste vertragende factoren die naar voren komen bij de analyse van de procedure van het bestemmingsplan Gershwin. Er waren daarin twee belangrijke factoren.

- a) De eerste bepalende factor was de keuze van de gemeente Amsterdam om voor de achtergrondconcentraties een ander uitgangspunt te kiezen dan de data vanuit de GCN. De toenmalige wetgeving met betrekking tot bepalingsmethoden voor de luchtkwaliteit gaf daarin meer ruimte dan de latere wetgeving, waarin steeds preciezer werd vastgelegd welke uitgangspunten en methoden gehanteerd dienden te worden.
- b) De tweede bepalende factor is het feit dat wanneer een procedure eenmaal bij de Raad van State terechtkomt, het doorlopen van deze procedure zelf veel tijd kost. Dat geldt zowel voor het wachten op een zitting en een uitspraak wanneer appellanten beroep hebben aangetekend, als voor de tijd die nodig is om een verweerschrift in te dienen.

Het is lastig een objectieve conclusie te trekken of de veranderingen in het wettelijk kader een derde vertragende factor vormden. Enerzijds legde de wetgeving in steeds groter detail de te gebruiken methodieken en uitgangspunten vast, waardoor er steeds minder ruimte was voor de van de gangbare methodiek afwijkende voorstellen van Amsterdam over het gebruik van alternatieve achtergrondconcentraties. Anderzijds waren de wettelijke wijzigingen vanwege het deels verruimende karakter ervan noodzakelijk om voor het project een sluitende onderbouwing op te kunnen stellen.

Verder is het feit dat de procedure voor het bestemmingsplan Gershwin nog niet volledig is afgerond, lastig gebleken in de analyse. In een laat stadium is er immers alsnog voor gekozen om het project onder te brengen in het NSL. Delen van het project zijn echter al onder artikel 19 procedures gerealiseerd, maar het overkoepelende bestemmingsplan dient nog te worden vastgesteld. Aangezien de adviezen van de Commissie Verheijen zich richten op de situatie buiten het NSL, zou feitelijk de fictieve afronding van de procedure buiten het NSL moeten worden beschouwd in de analyse.

Per getoetst advies van de Commissie Verheijen geven we hieronder aan wat het effect in deze procedure had kunnen zijn:

- Hantering van de houdbaarheid van de uitgangspunten voor een periode van 2 jaar, zou in de procedure tot nu toe nauwelijks een rol hebben gespeeld. Daarvoor lagen tijdstippen waarop de onderzoeken zijn verricht (2005 en 2008) teveel uit elkaar. Wel zou het zo zijn dat wanneer men alsnog het bestemmingsplan in 2009 of 2010 zou willen vaststellen op grond van de huidige wetgeving het laatste onderzoek van november 2008 herzien zou moeten worden. Dit in ieder geval op basis van gewijzigde achtergrondconcentraties en emissiefactoren, en mogelijk ook met herziene verkeerscijfers. Het toepassen van het advies met betrekking tot houdbaarheid zou voor dit fictieve vervolg daarmee wel een versnelling van enkele maanden kunnen betekenen, omdat het onderzoek uit 2008 dan geldig zou blijven.

- Het gebruik van vuistregels of een andere manier van eenvoudiger rekenen had in deze procedure voor dit project zeer waarschijnlijk geen effect gehad op de doorlooptijd, omdat de vertraging niet zozeer is opgelopen door de lange doorlooptijd van de onderzoeken. Er is wel een windtunnelonderzoek geweest om een besluit te kunnen nemen over toepassing van schermen. Het hanteren van een eenvoudiger methode hiervoor had nauwelijks minder doorlooptijd opgeleverd omdat dit plaatsvond in een periode waarin gewacht werd op een uitspraak van de Raad van State en daarnaast omdat vermoedelijk de bestuurders sneller een besluit namen over een omvangrijke investering, waar niet te verwachten was dat ze dat besluit hadden willen baseren op een op basis van vuistregels bepaald effect. Een filterstap zoals beschreven in de adviezen van de Commissie Verheijen zou in het geval van Gershwin geen soelaas geboden hebben, omdat de berekende waarden dicht in de buurt van de norm lagen en een filterstap betrekking heeft op concentraties ver onder de norm.
- Het achter de hand houden van maatregelen om onzekerheid af te dekken in combinatie met een effecttoets had de vertraging die ontstond door de RvS zaak over de gebruikte achtergrondconcentraties vermoedelijk niet kunnen beperken. Het verschil tussen de sets van uitgangspunten lag in de orde van meerdere microgrammen. Voor een 'onzekerheid' van die omvang zouden niet voldoende maatregelen achter de hand kunnen zijn.

2. Bij een RO project in een complexe stedelijke omgeving hangt het potentiële effect van de adviezen sterk af van de uitvoeringsvorm, terwijl de invulling hiervan nog uitwerking behoeft. Dat geldt vooral voor de systematiek van 'maatregelen achter de hand' en de uitvoering van de effecttoets.

Bij het toepassen van de adviezen in de praktijktoets kwam aan het licht dat er zowel voor de af te dekken onzekerheid als voor de uitvoeringstoets meer duidelijkheid nodig is in de wijze van implementatie. Dit is ondervangen door verschillende situaties te veronderstellen, en te bezien hoe deze in het geval van deze case zouden hebben uitgedapt. De belangrijkste observaties zijn:

- a) De onderzochte systematiek is zinvoller naarmate er meer mogelijke maatregelen zijn die snel te implementeren zijn. Op zich zijn er wel maatregelen te bedenken die invloed hebben op de luchtkwaliteit bij Gershwin, maar deze zijn behoorlijk ingrijpend. Daarmee lijkt besluitvorming daarover lastig te koppelen aan het principe dat ze achter de hand gehouden en snel geïmplementeerd kunnen worden wanneer een projectgerelateerde effecttoets aantoont dat dit nodig zou zijn. Daarnaast is het voor een aantal sneller te implementeren maatregelen (m.n. dynamisch verkeersmanagement of snelheidsverlaging op de A10) duidelijk dat het mandaat voor invoering van deze maatregelen bij een ander bevoegd gezag (namelijk RWS in plaats van de gemeente) ligt. Wanneer besluitvorming zo complex is, is het maar de vraag of deze maatregelen snel te implementeren zijn. Er is daarmee zelfs een risico op vertraging.
- b) De omvang van de af te dekken bandbreedte is sterk afhankelijk van de definitie. Deze wordt al gauw ofwel ingewikkeld, ofwel – bij gebruik van een worstcase – niet reëel, omdat dan vooraf gesteld kan worden dat er te weinig maatregelen beschikbaar zullen zijn en het project geen doorgang kan vinden. Dat geldt ook voor de uitwerkingsvraag of maatregelen alleen achter de hand gehouden worden voor de situaties waarin er knelpunten zijn of dreigen, of voor het hele onderzoeksgebied: bij toepassing op het hele – omvangrijke – onderzoeksgebied kun je concluderen dat het zeer lastig is om voldoende maatregelen achter de hand te hebben. Op gebiedsniveau is de mogelijkheid om maatregelen achter de hand te houden groter dan op projectniveau. Hierdoor wordt de kans groter dat voldoende maatregelen achter de hand gehouden kunnen worden voor de af te dekken bandbreedte.
- c) De voor dit soort projecten meest werkbare vorm van een effecttoets is de vorm waarin deze gekoppeld is aan de programmamonitoring van het NSL. Het uitvoeren van een effecttoets lijkt voor Gershwin behoorlijk ingewikkeld wanneer er gekozen wordt voor een projectgerelateerde vorm, deze vorm zou daarmee de bestuurslast vergroten door de complexiteit. Dit komt ten eerste door het feit

dat het lastig is te bepalen wanneer de beheersfase is ingetreden. De ontwikkeling bij Gershwin krijgt immers vooruitlopend op het definitieve bestemmingsplan vast vorm middels art 19 procedures waarbij er dus in delen reeds gerealiseerd wordt. Bovendien zou op veel plaatsen effecten in beeld gebracht moeten worden (veel plaatsen op onderliggend wegennet). Ten tweede is er nauwe verwevenheid met andere Zuidas projecten, waardoor de effecten (planbijdrage) per project in de praktijk (bijv. bij tellingen) niet te onderscheiden is, en er dus alleen een toets op het uiteindelijk halen van de norm kan plaatsvinden. Kanttekening hierbij is wel dat een koppeling met een besluit over de op projectniveau achter de hand te houden maatregelen dan nog wel expliciet vorm moet krijgen, en dat de mogelijkheid bestaat dat er tijdelijk een overschrijding wordt toegestaan.

5.2 Effecten adviezen op doorlooptijd bestemmingsplan Gershwin

De adviezen zouden geen effect gehad hebben op de doorlooptijd van de procedure van het bestemmingsplan Gershwin tot de vernietiging van het besluit in 2008. Mogelijk zou met name het advies voor het vastleggen van een langere houdbaarheid van uitgangspunten wel invloed hebben op de doorlooptijd van het fictieve vervolg wanneer men het bestemmingsplan alsnog onder de wetgeving buiten het NSL zou willen vaststellen. Daarbij zou het mogelijk een effect van een tot twee maanden kunnen hebben.

5.3 Effecten adviezen op bestuurlast

De adviezen zouden niet direct een positief effect op de bestuurlast gehad hebben. De discussie over het afstemmen van eventuele achter de hand te houden maatregelen zou overleg tussen meerdere bevoegde gezagen kunnen vergen. De bestuurlast neemt ook aanzienlijk toe wanneer er geld gereserveerd zou moeten worden voor achter de hand te houden maatregelen. Afhankelijk van de type maatregelen is de reservering beperkt of juist omvangrijk. Een andere uitvoering van de effecttoets dan die in de vorm waarbij aansluiting gezocht wordt bij de programmamonitoring van het NSL zou voor dit project (met deze complexe fysieke en juridische omgeving) mogelijk vooral extra bestuurlast opleveren.

5.4 Effect adviezen op luchtkwaliteit en gezondheid

Op basis van de analyse ligt het niet voor de hand dat de implementatie van de adviezen zou leiden tot een negatief effect op de uiteindelijke luchtkwaliteit (en dus gezondheid) na realisatie van het project. Er is in de analyse van het project niet echt de mogelijkheid gevonden om gebruik te maken van eenvoudiger rekenen, waardoor het niet mogelijk is om een uitspraak te doen of dat dan tot minder zekerheid over het effect op gezondheid zou hebben geleid.

Wel kan gesteld worden dat door de introductie van een effecttoets meer zekerheid zou worden verkregen over het halen van de normen. In geval van implementatie van alle adviezen zouden er immers meer maatregelen achter de hand gehouden moeten worden dan alleen schermen.

5.5 Generaliseerbaarheid naar andere projecten

In dit project was er sprake van een discussie over achtergrondconcentraties die veel vertraging heeft veroorzaakt. Hoewel dit ook wel bij enkele andere projecten heeft gespeeld, zou dit bij het merendeel van de RO projecten geen rol gespeeld hebben omdat daar de standaard GCN-waarden zijn gebruikt.

De analyse die echter – los van de vertraging door GCN en de RvS zaak – is uitgevoerd met betrekking tot de adviezen van Verheijen is wel degelijk zinvol.

De conclusie dat eenvoudiger rekenen beperkt toepasbaar was geweest, lijkt te generaliseren naar andere RO projecten waar men rond of boven de norm uitkomt. Dit advies lijkt vooral bestuurslast en doorlooptijd te beperken wanneer er ofwel sprake is van het in een voorbereidende fase afwegen van meerdere alternatieven en maatregelen, ofwel wanneer er sprake is van een situatie verder onder de norm, waardoor een filterstap zinvol kan zijn. Waar eenvoudigere rekenen over het algemeen een beperkte invloed heeft op de doorlooptijd kan een grotere bestuurlijke doortastendheid een grotere tijdswinst opleveren.

De specifieke problematiek die bij Gershwin optreedt doordat hier een complex stedelijk gebied betreft waarin bijvoorbeeld een dominante bron als de A10 aanwezig is, zal zich niet bij alle projecten voordoen, maar is zeker ook geen uitzondering bij projecten die knelpunten kennen. Dit uit zich met name in nuanceringen bij het houden van maatregelen achter de hand of de uitvoering van een projectgerelateerde effecttoets. Tegelijkertijd biedt deze complexe situatie wel meer mogelijkheden voor het nemen van maatregelen achteraf, die er bij een eenvoudiger situatie wellicht niet zouden zijn.

5.6 Conclusies samengevat

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat het implementeren van de adviezen van de commissie Verheijen een beperkte, maar positieve, invloed zouden hebben gehad op de doorlooptijd en bestuurslast. Dit moet echter in het licht gezien worden van een (bijna) continu veranderende wetgeving en jurisprudentie. Wanneer deze veranderingen zich niet voor hadden gedaan, zou de invloed van de adviezen op doorlooptijd en bestuurslast in relatieve zin mogelijk groter zijn geweest.

Tegelijkertijd is voor het achter de hand houden van maatregelen ter afdekking van de onzekerheid en het uitvoeren van een effecttoets de vraag gerezen hoe effectief dit kan zijn, vooral door het mogelijk ontbreken van voldoende maatregelen op projectniveau die zinvol achteraf te implementeren zijn.

6 COLOFON

Opdrachtgever	: Ministerie van VROM
Project	: De Proef op de Som
Dossier	: C3330
Omvang rapport	: 33 pagina's
Auteurs	: Hanneke Pelt - van de Ven, Sander Teeuwisse, Pol Tummers, Jan Veeken
Projectleider	: Jan Veeken
Projectmanager	: Hanneke Pelt – van de Ven
Datum	: december 2009
Naam/Paraaf	:

DHV B.V.

*Environnement and
Transportation
Laan 1914 nr. 35
3818 EX Amersfoort
Postbus 1132
3800 BC Amersfoort
T (033) 468 20 00
F (033) 468 28 01
E info@dhv.com
www.dhv.nl*

Formatted: French (France)