



Achtergrond bij het stappenplan
'Gemeentelijke maatregelen
hoogblootgestelde gebieden'



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Achtergrond bij het stappenplan ‘Gemeentelijke maatregelen hoogblootgestelde gebieden’

Juli 2025, definitief

Dit rapport is opgesteld in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in het kader van het Schone Lucht Akkoord door Rijkswaterstaat Directie Water Verkeer Leefomgeving.

Context

Het stappenplan '[Gemeentelijke maatregelen hoogblootgestelde gebieden](#)' wordt in de zomer van 2025 gepubliceerd op de website van het Schone Lucht Akkoord. Dit rapport geeft inzicht in de context en achtergrond van dit stappenplan.

Doel

Deelnemers aan het Schone Lucht Akkoord moeten de vaste maatregelen uit het akkoord uitvoeren. Eén daarvan is de maatregel 'Gebiedsgerichte aanpak hoogblootgestelde locaties' (zie kader). Om deelnemers hierbij op weg te helpen, is het stappenplan 'Gemeentelijke maatregelen hoogblootgestelde gebieden' gemaakt. Het stappenplan is ook bruikbaar voor gemeenten die niet deelnemen aan het Schone Lucht Akkoord, bijvoorbeeld voor het opstellen van een luchtkwaliteitsplan.

De Rijksoverheid faciliteert de uitwerking van een gebiedsgerichte aanpak voor hoogblootgestelde locaties. De Rijksoverheid faciliteert onder andere het opstellen van een gebiedsanalyse gericht op definiëring van hoogblootgestelde locaties, mogelijke aanpak en wijze waarop samenwerking tussen Rijk en/of provincie en gemeente mogelijk is om gezondheidswinst te bereiken. Partijen nemen naar aanleiding hiervan initiatieven tot aanvullend beleid, binnen hun eigen taken en bevoegdheden en werken indien nodig samen als de inspanningen en de bronnen daarom vragen.

Artikel 4.1 Schone Lucht Akkoord, 2020.

Aanleiding

De SLA-pilots hoogblootgestelde gebieden zijn in 2024 afgerond. De pilots zorgden voor meer inzicht in de kenmerken van hoogblootgestelde gebieden en in de maatregelen en inzet die nodig is om deze aan te pakken. De opgeleverde resultaten van de pilots leidden tot adviezen voor een gebiedsaanpak (zie bijlage A). Een belangrijke uitkomst van de pilots is dat lokale maatregelen substantieel kunnen bijdragen aan het verlagen van de blootstelling aan luchtverontreiniging. Een lokale gebiedsaanpak kan dus zorgen voor gezondheidswinst. Die winst wordt nog groter als buurgemeenten ook luchtkwaliteitsmaatregelen nemen, en wanneer er landelijke maatregelen worden genomen. Om gemeenten op weg te helpen met een 'gebiedsgerichte aanpak hoogblootgestelde gebieden' heeft het Schone Lucht Akkoord de resultaten van de pilots verwerkt tot dit stappenplan.

Inhoud

Het stappenplan bevat zowel technische informatie (concentraties en bronnen) als adviezen over het proces om te komen tot ambities en keuze van luchtkwaliteitsmaatregelen. Het gaat namelijk niet alleen om het *wat*, maar ook over het *hoe* bij de aanpak van hoogblootgestelde gebieden. Het stappenplan levert geen kant-en-klare maatregelenpakketten om de blootstelling in hoogblootgestelde gebieden te verminderen. Elk gebied is immers anders en het SLA wil ruimte geven voor lokale belangen en maatwerk. Het stappenplan bevat wel mogelijke maatregelen. Gebruik deze als startpunt, maar bepaal zelf welke maatregelen passend zijn in uw gemeente.

Hoogblootgestelde gebieden aanpakken ongeacht overschrijding EU-omgevingswaarden

Binnen het Schone Lucht Akkoord is afgesproken om samen te werken aan een continue verbetering van de luchtkwaliteit, ongeacht (dreigende) overschrijdingen van omgevingswaarden. Dat is ook het uitgangspunt van dit stappenplan. Een hoogblootgesteld gebied is daarom niet persé een plek met overschrijdingen van omgevingswaarden. Het is een plek met een relatief hoge blootstelling aan

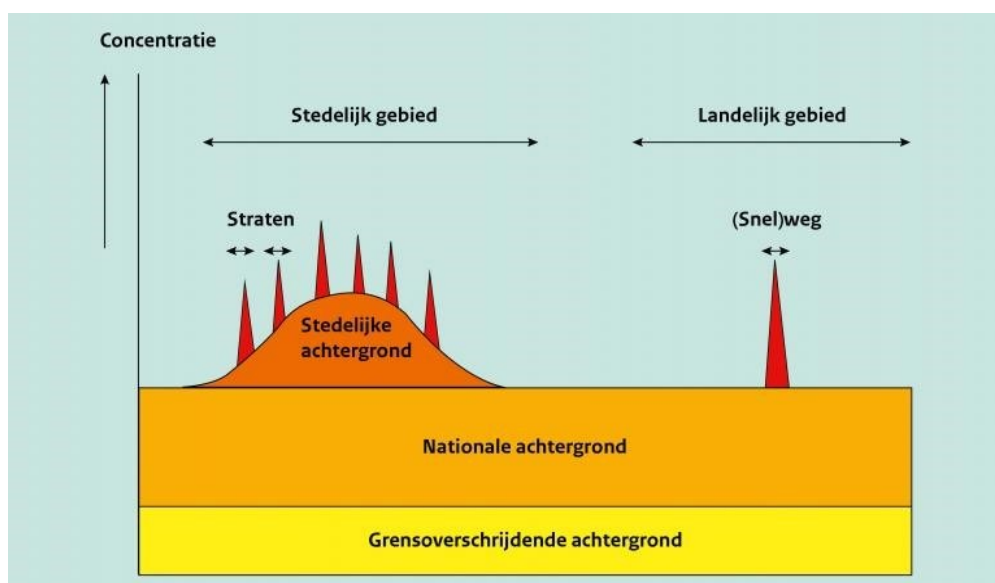
luchtverontreiniging en een plek waar mensen, met name kwetsbare groepen zoals kinderen of ouderen, langdurig verblijven. Het gaat dus om gebieden waar woningen staan of voorzieningen zijn voor kinderen (jonger dan 18 jaar) of ouderen (ouder dan 65 jaar).

Dit stappenplan is bedoeld voor elke gemeente of regio, omdat er overal sprake kan zijn van hoogblootgestelde gebieden, ook in regio's waar de lucht relatief schoon is en waar wordt voldaan aan huidige of toekomstige omgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Juist daar kan een gemeente bijvoorbeeld de ambitie hebben om te voorkomen dat de luchtkwaliteit verslechtert op locaties met woningbouwplannen.

In gemeenten waar overschrijdingen van de EU-omgevingswaarden dreigen gaat het om meer dan een ambitie. Daar zorgt een dreigende overschrijding voor juridische druk om de luchtkwaliteit te verbeteren. Een gemeente moet namelijk een programma opstellen zodra uit de luchtkwaliteit monitoring berekeningen van het RIVM blijkt dat er in 2030 een overschrijding van de EU-omgevingswaarden voor NO₂ of PM₁₀ dreigt op te treden. Daarin moeten maatregelen worden opgenomen om overschrijdingen binnen een zo kort mogelijke periode ongedaan te maken. De wettelijke verplichting voor een programma geldt vanaf het moment dat een dreigende overschrijding berekend en gepubliceerd wordt in de jaarlijkse [Monitoringsrapportage Luchtkwaliteit](#). Een aantal gemeenten hebben hier al jaren ervaring mee, andere gemeenten krijgen hier mogelijk in de nabije toekomst mee te maken.

Gezamenlijke aanpak

De aanpak van hoogblootgestelde gebieden gaat om een gezamenlijke inspanning van gemeenten, provincies en Rijk. De concentratie van luchtvervuiling in een hoogblootgesteld gebied wordt immers opgebouwd uit emissies binnen het gebied, maar ook uit emissies in de omliggende regio, de rest van het land en het buitenland. In de onderstaande figuur wordt dit vereenvoudigd weergegeven. Grofweg moeten er (inter)nationale maatregelen worden genomen om de (inter)nationale achtergrondconcentraties aan te pakken. Op lokaal niveau moeten lokale maatregelen worden genomen. Tegelijkertijd is het zo dat internationale maatregelen, zoals de Euronormen op uitstoot van personenauto's, effect hebben in elk gebied, niet alleen op de 'grensoverschrijdende achtergrond'. En andersom waaien de emissies uit de ene stad over naar de buursteden en zelfs de landgrenzen over. Lokale maatregelen in één stad leiden dus ook vaak tot (aanzienlijke) winst buiten de stad zelf. Kortom, goede samenwerking blijft nodig om luchtvervuiling aan te pakken. Gemeentelijke en nationale maatregelen leiden samen tot verlaging van concentraties.



Bron: [GGD-richtlijn medische milieukunde 'Luchtkwaliteit en gezondheid', 2019](#)

Invloed van gemeenten

Gemeenten hebben een behoorlijke invloed bij de aanpak van hoogblootgestelde gebieden. Uit [de SLA-pilots](#) blijkt dat gemeentelijke maatregelen de lokale luchtkwaliteit dusdanig kunnen verbeteren dat het substantiële gezondheidswinst oplevert.

Een gemeente kan bijvoorbeeld eisen stellen bij de ontwikkeling van een industrieterrein. Of het lokale wagenpark verschonen via lokale maatregelen zoals milieuzones of autoluwe gebieden. Dat kan zelfs een effect hebben op de uitstoot veroorzaakt door auto's op provinciale wegen of rijkswegen in de gemeente. Veel autoritten zijn namelijk nog steeds lokaal.

Lokale maatregelen hebben vaak het sterkste effect op emissies en concentraties van NO_x. Dit komt omdat NO_x-concentraties vooral worden bepaald door lokale bronnen. Fijnstof verspreidt zich na uitstoot over een groter gebied, waardoor lokale fijnstof concentraties ook door niet-lokale bronnen worden bepaald. Toch kan een gemeente ook effectieve maatregelen nemen om de concentraties van fijnstof te verlagen. Uitstoot van fijnstof door houtstook, vuurwerk en vanaf bouwlocaties kan gemeentelijk worden gereguleerd. Ook leiden verkeersmaatregelen niet alleen tot vermindering van NO_x-emissies, maar ook tot minder fijnstof en ultrafijnstof. Bovendien ontstaat secundair fijnstof in de lucht door de reactie tussen NO_x en ammoniak. Maatregelen die de emissie van NO_x (en ammoniak) verminderen hebben dus ook altijd een positief effect op concentraties van fijnstof.

EU-richtlijn luchtkwaliteit

In 2024 is de [Europese richtlijn luchtkwaliteit](#) herzien. Op 23 oktober 2024 is deze vastgesteld en [binnen twee jaar zal de EU-richtlijn in Nederlandse wetgeving worden omgezet](#). Dankzij de herziene richtlijn luchtkwaliteit zullen er nieuwe grenswaarden gelden vanaf 1 januari 2030. Wanneer er overschrijdingen worden verwacht in 2030 heeft Nederland tot 31 december 2028 de tijd om een routekaart met maatregelen op te stellen om in 2030 toch de voldoen aan de aangescherpte grenswaarden.

Volgens de huidige prognoses zullen er plaatselijk overschrijdingen van de nieuwe EU-grenswaarden zijn als er geen aanvullende maatregelen worden genomen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat kijkt samen met andere departementen, het interprovinciaal overleg (IPO) en de vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) naar wat er nodig is om die overschrijdingen zo snel mogelijk aan te pakken. Hier zal ook worden gekeken naar wat het Rijk kan doen via landelijke maatregelen.

Timing

Dit stappenplan komt uit in een periode waarin het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan een aantal langlopende trajecten binnen het dossier luchtkwaliteit. Naast het invulling geven aan landelijke verplichtingen die voortkomen uit de herziene EU-richtlijn luchtkwaliteit, worden de [Omgevingswet aandachtsgebieden luchtkwaliteit](#) geëvalueerd. Dit leidt mogelijk tot juridische aanpassingen in de Omgevingswet. Toch brengen we vanuit het Schone Lucht Akkoord juist nú dit stappenplan uit. We zien het als een manier om gemeenten te ondersteunen bij het voortzetten van de continue verschoning van de lucht. En om gemeenten te helpen die in de nabije toekomst te maken krijgen met overschrijdingen van de EU-luchtkwaliteitsgrenswaarden die vanaf 2030 gelden. Proactief optreden dus in plaats van afwachten.

Ook wanneer blijkt dat uw gemeente niet te maken krijgt met overschrijdingen van grenswaarden, levert het gezondheidswinst op wanneer de lucht (nog) schoner wordt. Kortom, hoe schoner, hoe beter.

Relatie met SLA-advies Bescherming Hooggevoelige groepen

Begin 2023 bracht het Schone Lucht Akkoord het [advies 'Bescherming Hooggevoelige groepen'](#) uit. Daarin worden SLA-deelnemers opgeroepen in beleid vast te leggen dat er bij nieuwe ontwikkelingen afstand wordt gehouden tussen bronnen van luchtverontreiniging - drukke wegen, veehouderij, industrie - en gevoelige functies, zoals scholen, kinderopvanglocaties, woonzorgcentra voor ouderen en bij voorkeur ook woningen. Dit is een maatregel om op plekken met relatief hoge concentraties luchtverontreiniging via afwegingen in de ruimtelijke inrichting te zorgen voor een lagere blootstelling van toekomstige gebruikers. Dit advies geldt met name voor hoogblootgestelde gebieden, immers dichtbij een bron is meestal sprake van een hoge blootstelling. Via preventief beleid kunt u voorkomen dat op dergelijke plekken hooggevoelige groepen langdurig verblijven.

Dit stappenplan 'Gemeentelijke maatregelen hoogblootgestelde gebieden' gaat over het verbeteren van de luchtkwaliteit in bestaande hoogblootgestelde gebieden, en sluit aan bij het eerdere SLA-advies 'Bescherming Hooggevoelige groepen'. Idealiter voorkomen SLA-deelnemers dat er gevoelige bestemmingen in een hoogblootgesteld gebied komen en werken ze tegelijkertijd aan verlaging van concentraties op die plekken. En borgen ze dit luchtkwaliteitsbeleid in het omgevingsplan of omgevingsprogramma.

Bijlage A: Samenvatting resultaten SLA-pilots hoogblootgestelde gebieden

Tussen 2022 en 2024 liepen er 4 pilots voor hoogblootgestelde gebieden. Het doel van de pilots was om inzicht te krijgen in de kenmerken van deze gebieden en in de inzet die nodig is om die gebieden aan te pakken. Een volledig rapport van RHDHV beschrijft het proces en de bevindingen van de pilots en is [hier](#) te vinden. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen kort samengevat.

1. *Een gebiedsgerichte aanpak met lokale maatregelen kan de blootstelling in een hoogblootgesteld gebied dusdanig verlagen dat het gezondheidswinst oplevert.*

Het effect op de gezondheid van inwoners kan net zo groot zijn als dat van landelijk beleid. Deze conclusie biedt tegenwicht tegen de veelal bestaande houding van lokale bestuurders 'het heeft geen zin om lokaal iets te doen aan de luchtkwaliteit, bronnen buiten mijn invloedssfeer zijn bepalend'. Deze conclusie laat zien dat lokale maatregelen wel degelijk de lokale situatie kunnen verbeteren. Het is een motivatie voor een lokale aanpak.

2. *Een gebiedsanalyse waarin lokale bronnen worden bepaald (binnen de lokale invloedssfeer) geeft de juiste informatie om binnen de belangrijkste bronnen maatregelen te treffen.*

In de pilots is hiervoor door het RIVM de zogenaamde GCN-lokaal methodiek ontwikkeld. Dit wordt verwerkt in een update van de 'gewone' GCN-tool die [hier](#) te raadplegen is. Gemeenten kunnen nu de huidige tool gebruiken en andere openbare bronnen om een beeld te krijgen van de verhouding in bijdrage van verschillende lokale bronnen.

Deze conclusie lijkt misschien een 'open deur', maar ook al leidt een dergelijke gebiedsanalyse vooral tot een bevestiging van een vermoeden van wat belangrijkste lokale bronnen zijn, toch kan het bijdragen aan bijvoorbeeld het gesprek met het bestuur of bevordert het de samenwerking tussen buurgemeenten omdat inzichtelijk wordt waar luchtverontreiniging vandaan komt.

3. *Bij het nemen van maatregelen levert een combinatie van maatregelen die PM_{10} en NO_2 verlagen de meeste gezondheidswinst op.*

Neem dus maatregelen die de uitstoot van zowel de ene als de andere component verlagen. Voorkom te veel focus op bijvoorbeeld alleen verkeersmaatregelen, waarmee vooral NO_2 wordt aangepakt.

4. *Er bestaat geen one-size-fits-all maatregelenpakket. In iedere gemeente is de situatie anders, zowel qua luchtkwaliteit en lokale bronnen als qua bestuur. Daar horen ook andere maatregelen bij.*

Neem dus maatregelen die passen bij de ambities van het lokale bestuur. Sluit daarbij aan bij wat er leeft en waar draagvlak voor is, bij bestuur en bewoners.