



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Advies Bescherming Hooggevoelige Groepen



Versie: 14 december 2022, definitief

Dit advies 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.

Inhoud

Management samenvatting	3
1. Inleiding	5
Wat is afgesproken in het Schone Lucht Akkoord?	5
Bescherming hooggevoelige groepen is en blijft relevant	5
Relatie met Besluit Gevoelige Bestemmingen	6
2. Scope: welke situaties, maatregelen en bronnen?	7
Nieuwe situaties	7
Ruimtelijke maatregelen	7
Focus op drukke verkeerswegen en veehouderijen	8
3. Inzichten en adviezen vanuit gezondheidsonderzoek	9
Wat zijn hooggevoelige groepen?	9
Welke functies zijn gevoelig?	9
Functies voor kinderen en ouderen	9
Woningen	10
Adviesafstanden tot bronnen	10
Wegverkeer	10
Waarom afstand houden tot wegen?	11
Veehouderijen	12
4. Advies bescherming hooggevoelige groepen	13
Houd afstand tussen bronnen en gevoelige functies	14
Wanneer aanhouden van de adviesafstanden niet lukt	14
Acties om hooggevoelige groepen extra te beschermen	16
Lokaal maatwerk	16
5. Toepassen van het advies	17
Ontwikkelen van beleid gevoelige functies	17
Opstellen van lokaal beleid	17
Voorbeelden van lokaal beleid	17
Evaluatie van bestaand beleid gevoelige functies	17
Afstand houden lukt niet: toch gezondheid beschermen	18
Toch bouwen nabij bronnen? Neem maatregelen	18
Blootstelling beperken	18
Verankering in instrumenten van de Omgevingswet	19
6. Rol van provincies	21
Bijlage 1: Verkenning aanvullende maatregelen hooggevoelige groepen	22
Bijlage 2: Voorkom knelpunten bij dreigende normoverschrijding	25

Management samenvatting

Wat is afgesproken in het Schone Lucht Akkoord?

Rijk, gemeenten en provincies hebben met het Schone Lucht Akkoord afgesproken de luchtkwaliteit in Nederland permanent te verbeteren. Vooral bronmaatregelen zorgen daarbij voor gezondheidswinst. Immers: hoe minder emissies, hoe lager de blootstelling en hoe minder gezondheidsschade. Dit geldt voor alle Nederlanders, zeker voor mensen die extra kwetsbaar zijn voor luchtverontreiniging, zoals bijvoorbeeld kinderen en longpatiënten. Over deze hooggevoelige groepen is in het Schone Lucht Akkoord afgesproken hen extra te beschermen tegen gezondheidsschade door luchtvervuiling. En hiervoor beleid uit te voeren ten aanzien van gevoelige functies, gebouwen of plekken waar hooggevoelige groepen langdurig verblijven.

Waarom hooggevoelige groepen extra beschermen?

Dit is nodig omdat een grote groep Nederlanders hooggevoelig is. Zij ondervinden meer negatieve gezondheidseffecten van luchtvervuiling dan anderen. Locaties waar hooggevoelige Nederlanders gedurende langere tijd verblijven vragen daarom extra bescherming tegen luchtvervuiling.

Dit is ook van belang in gebieden waar de lucht relatief schoon is. Ook bij lage concentraties luchtvervuiling treden namelijk negatieve gezondheidseffecten op. Daarom blijven, ondanks verbetering van de luchtkwaliteit, locaties dichtbij belangrijke bronnen van luchtverontreiniging in heel Nederland ongezond. Dichtbij een drukke weg, een drukke vaarweg of bepaalde industrie bijvoorbeeld. Uit [recent onderzoek](#) blijkt dat de negatieve gezondheidseffecten van een drukke weg net zo groot zijn in een relatief schoon gebied als in een meer vervuilde regio. Overal in Nederland kan er dus evenveel gezondheidswinst worden behaald wanneer wordt voorkomen dat gevoelige functies (te) dichtbij een verkeersweg worden gevestigd.

Beleid gevoelige functies

Uitgangspunt voor het beleid is: de meest gevoelige functie op de schoonste plek. Beleid voor gevoelige functies waarin minimale adviesafstanden tot bronnen worden vastgelegd, vermindert negatieve gezondheidseffecten bij de meest kwetsbare groepen. Toepassing van dit beleid zorgt ervoor dat initiatiefnemers van bijvoorbeeld een nieuwe school of woningen tijdig worden geattendeerd op een mogelijk ongunstige luchtkwaliteit en gezondheidseffecten. Dan kan in een vroeg stadium een alternatieve locatie worden gezocht.

Met dit advies Bescherming Hooggevoelige Groepen, waarin de nieuwste inzichten en adviezen vanuit gezondheidsonderzoek zijn opgenomen, kunnen gemeenten en provincies invulling geven aan beleid voor gevoelige functies.

Kern van het advies

1. Houd afstand tussen bronnen en gevoelige functies bij:

- nieuwbouw of vestiging van gevoelige functies, en bij
- locatiekeuze voor nieuwe bronnen of uitbreiding daarvan.

Bronnen zijn bijvoorbeeld: drukke verkeerswegen, veehouderij, havens/vaarwegen en industrie, waaronder biomassacentrales.

Gevoelige functies zijn, in ieder geval: basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs, kinderopvang (kinderdagverblijven, crèches, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang), woonzorgcentra voor ouderen en bij voorkeur ook woningen.

Adviesafstanden zijn opgenomen in onderstaand kader.

Ontwikkel hiervoor beleid gevoelige functies, of – wanneer uw gemeente al beleid voor gevoelige functies gebruikt – herzie bestaand beleid op basis van een evaluatie. Leg hierbij vast welke argumenten zo zwaar kunnen wegen dat gemotiveerd kan worden afgeweken.

2. **Wanneer het aanhouden van de adviesafstanden in een specifieke situatie niet lukt**, en uw gemeente woningen of andere gevoelige functies gaat bouwen op een plek dichtbij een bron:
 - Houd ook dan zo veel mogelijk afstand.
 - Kies voor de minst ongunstige locatie, bijvoorbeeld langs de minst drukke weg of een locatie met afscherming.
 - Neem maatregelen die emissies van de bron beperken.
 - Neem maatregelen die de blootstelling van hooggevoelige groepen op de locatie beperken, bijvoorbeeld door te zorgen dat binnen een gebouw verblijfsruimten zoveel mogelijk aan de verkeersluwe zijde zijn. Laat u hierbij adviseren door de GGD.
3. **Leg ruimtelijke maatregelen vast in uw omgevingsvisie, omgevingsplan of programma.**

Adviezen minimale afstanden

Dit advies Bescherming Hooggevoelige Groepen volgt de adviezen over minimale afstanden van de Academische Werkplaats Gezonde Leefomgeving en de GGD. De [Academische Werkplaats Gezonde Leefomgeving](#) adviseert om geen gevoelige functies te bouwen of uit te breiden¹:

- binnen 150 meter van snelwegen
- binnen 25 meter van drukke binnenstedelijke wegen ('druk': meer dan 10.000 motorvoertuigen per etmaal)
- binnen 50 meter van provinciale wegen

De [GGD adviseert](#) om geen gevoelige functies te bouwen of uit te breiden:

- binnen 250 meter van veehouderijen en binnen 2 kilometer bij geitenhouderijen.

Het advies voor havens, vaarwegen en industrie, waaronder biomassacentrales is om zo veel mogelijk afstand tot gevoelige functies te houden. Voor deze bronnen is nog onvoldoende informatie om wetenschappelijk onderbouwde afstandsadviezen te doen.

Waarom afstand houden tot wegen?

Afstand houden tot drukke wegen voorkomt blootstelling aan het schadelijke mengsel van luchtverontreiniging dat wordt veroorzaakt door verkeer. Onderdeel van dat mengsel zijn ultrafijne stofdeeltjes. Juist deze fractie wordt uitgestoten verbrandingsmotoren en juist deze fractie is schadelijk voor de gezondheid, omdat de kleine deeltjes diep doordringen in het lichaam. Niet alleen in de longen, maar zelfs tot in de bloedbaan en de placenta. Dat is de reden voor de aangetoonde relatie tussen wonen langs de weg en hart- en vaatziekten en geboorte-uitkomsten. De [Gezondheidsraad adviseert dan ook afstand te creëren tussen drukke wegen en gevoelige functies](#), zeker zolang het verkeer nog niet helemaal elektrisch rijdt. Maar ook wanneer dat in de toekomst wel het geval is, blijven wegen een bron van luchtvervuiling. Met afstand houden tot wegen voorkom je dus blootstelling aan uitstoot door verkeer, en daarnaast blootstelling aan geluid. Geluid blijft ook bij elektrificeren van verkeer een aandachtspunt. Zo zorgen zwaardere elektrische auto's bijvoorbeeld voor meer bandengeluid.

¹ Deze adviesafstanden komen uit het project Wegverkeer en gevoelige bestemmingen van de Academische Werkplaats Gezonde Leefomgeving, waarvan de resultaten zijn gepubliceerd in november 2022.

Op het moment van publicatie van dit advies Bescherming Hooggevoelige Groepen is nog niet duidelijk of en wanneer de GGD-en deze adviesafstanden in de [GGD-richtlijn](#) overnemen.

1. Inleiding

Wat is afgesproken in het Schone Lucht Akkoord?

Dit Advies Bescherming Hooggevoelige Groepen is opgesteld n.a.v. afspraken uit het [Schone Lucht Akkoord](#). In het Schone Lucht Akkoord hebben het rijk, alle provincies en de deelnemende gemeenten met elkaar afgesproken de luchtkwaliteit in Nederland permanent te verbeteren. Samen streven de partijen naar een gezondheidswinst van minimaal 50 procent in 2030 ten opzichte van 2016 en om toe te werken naar de WHO advieswaarden. In de [uitvoeringsagenda van het Schone Lucht Akkoord](#) staat meer informatie over de aanpak, afspraken en maatregelen. Dit advies beschrijft de aanpak voor het extra beschermen van hooggevoelige groepen tegen (verhoogde concentraties van) luchtverontreiniging².

Na het vaststellen van het advies door de Stuurgroep van het Schone Lucht Akkoord worden gemeenten en provincies gevraagd om volgens de afspraken uit dit akkoord het advies toe te passen in hun beleid. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de [motie van de Tweede Kamer om van 'gevoelige bestemmingen beleid de algemene praktijk te maken'](#).

Bescherming hooggevoelige groepen is en blijft relevant

Met de luchtmaatregelen verbetert voor alle Nederlanders de luchtkwaliteit en daarmee hun gezondheid. Toch is de luchtkwaliteit nu en ook in 2030 nog niet schoon en gezond. De concentraties zijn in veel gebieden hoger dan de advieswaarden van de WHO. Het overgrote deel van de Nederlandse bevolking is dus nog steeds blootgesteld aan concentraties die tot gezondheidsschade kan leiden. En onder hen zijn veel mensen die een hoger risico lopen op negatieve gezondheidseffecten door inademing van luchtverontreiniging: de hooggevoelige groepen. Ondanks de verbetering van de luchtkwaliteit de afgelopen jaren is en blijft beleid om gevoelige groepen te beschermen daarom van belang, ook in relatief schoon gebied. Daar is de bijdrage van een weg namelijk net zo schadelijk voor de gezondheid als in meer vervuilde gebieden. En leidt afstand houden tot net zoveel gezondheidswinst.

Hooggevoeligen: grotere groep dan gedacht

Uit recent wetenschappelijk onderzoek blijkt dat meer mensen hooggevoelig zijn voor luchtvervuiling dan eerder werd gedacht. Niet alleen kinderen, ouderen en zieken zijn extra kwetsbaar. Ook bijvoorbeeld ongeboren kinderen blijken extra gevoelig voor luchtverontreiniging. In hoofdstuk 3 staat hierover meer informatie.

² 'De Rijksoverheid werkt samen met Partijen een aanpak uit om de negatieve gezondheidseffecten bij hooggevoelige groepen te beperken. Deze richt zich onder andere op gevoelige bestemmingenbeleid. 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' (Schone Lucht Akkoord)

'In 2021 werken GGD Nederland, RIVM, gemeenten, provincies en rijksoverheid in samenwerking met gezondheidsorganisaties een advies uit over gevoelige-bestemmingenbeleid en mogelijk aanvullende initiatieven om negatieve gezondheidseffecten bij hooggevoelige groepen te verminderen. Daarbij worden de kennis en ervaring vanuit bestaand beleid betrokken, zoals richtlijnen voor gevoelige bestemmingen.' (Uitvoeringsagenda SLA 2021-2023).

Gezondheidsschade, ook bij relatief lage concentraties

Bovendien toont recent onderzoek aan dat luchtvervuiling ook ruim beneden de wettelijke grenswaarden zorgt voor negatieve gezondheidseffecten. De nieuwe, scherpere [advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie](#) (WHO) van september 2021 onderstrepen dit. Door de Europese Commissie worden [nieuwe Europese grenswaarden voorgesteld](#) en het streven om in 2050 aan deze WHO-advieswaarden te voldoen. Het voorstel van oktober 2022 is dat uiterlijk in 2030 de jaargemiddelde concentraties PM_{2,5} en PM₁₀ gedaald zijn naar respectievelijk 10 en 20 µg/m³. Dit is nu 25 en 40 µg/m³. Voor NO₂ wordt voorgesteld de grenswaarde te halveren van 40 µg/m³ naar 20 µg/m³.

Bijdrage van een weg overal even schadelijk

De bijdrage van de een weg is net zo schadelijk in 'schone' gebieden als in gebieden met hoge concentraties luchtvervuiling. Dit betekent dat verlaging van een concentratie NO₂ van 11 naar 10 µg/m³ dezelfde gezondheidswinst oplevert als een verlaging van 35 naar 34 µg/m³. En het betekent dat het voorkomen van blootstelling langs een weg, door bijvoorbeeld daar geen school te vestigen, overal in Nederland dezelfde gezondheidsschade voorkomt.

Schoner verkeer, toch blijft de weg een bron

In 2022 berekende de [GGD Amsterdam](#) hoeveel de concentraties luchtvervuiling zullen dalen bij een volledig elektrisch wagenpark. Uitstootvrij verkeer blijkt de grootste impact te hebben op de NO₂ en roetconcentraties en in mindere mate op de PM₁₀ en PM_{2.5}. Echter, zelfs met de berekende afname van respectievelijk 20% (NO₂) en 9% (roet) is er nog sprake van luchtvervuiling langs drukke wegen (door slijtage van banden en remmen én door andere bronnen dan verkeer).

Volledig uitstootvrij verkeer alleen zal volgens de GGD Amsterdam niet voldoende zijn om de gezondheidkundige advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO, 2021) voor NO₂, PM₁₀ en PM_{2.5} overal te halen.

Ook het Health Effects Institute uit Boston concludeerde in 2022 op basis van [een uitgebreide review](#) dat verkeersgerelateerde luchtvervuiling wereldwijd voor gezondheidsschade zal blijven zorgen, vooral in stedelijke gebieden en dicht langs drukke wegen.

Relatie met Besluit Gevoelige Bestemmingen

Met afstandsadviezen ongeacht concentraties, is dit advies ambitieuzer dan het Besluit Gevoelige Bestemmingen. Volgens dat Besluit moet worden berekend of de (toekomstige) luchtkwaliteit bij een nieuw te realiseren gevoelige bestemming aan de wettelijke grenswaarden voldoet. Anno 2022 zijn er in Nederland nog nauwelijks (dreigende) overschrijdingen van de huidige Europese grenswaarden.

Het Besluit Gevoelige Bestemmingen vervalt als de Omgevingswet in werking treedt (naar verwachting 1 juli 2023). Maar ook dan blijft het van belang om nieuwe blootstelling in overschrijdingssituaties ('knelpunten') te voorkomen. Dit speelt ook voor woningbouw. Uiteraard om gezondheidsredenen, maar er zijn ook juridische aspecten. Zie bijlage 2 voor (juridische) achtergrondinformatie.

2. Scope: welke situaties, maatregelen en bronnen?

Nieuwe situaties

Dit advies richt zich primair op het voorkomen van *nieuwe* situaties waarin hooggevoelige groepen langdurig worden blootgesteld aan hoge concentraties luchtvervuiling. Daarbij kan het gaan om nieuwbouw, vestiging of uitbreiding van nieuwe gevoelige functies en van nieuwe bronnen, bijvoorbeeld aanleg of verbreding van wegen.

Ruimtelijke maatregelen

Dit advies richt zich vooral op *ruimtelijke maatregelen* m.b.t. locaties van gevoelige functies³. Dit zijn gebouwen of plekken waar relatief veel hooggevoelige personen langere tijd verblijven. Aan bod komt afstand houden tussen gevoelige functies en bronnen. En wanneer afstand houden niet lukt: maatregelen bij bouwprojecten dichtbij bronnen om de blootstelling van hooggevoelige groepen te beperken. Informatie over ander type maatregelen staan in het kader hieronder.

Bronmaatregelen

Bronmaatregelen blijven de belangrijkste maatregelen. Daarmee kan uw gemeente de blootstelling van alle inwoners verlagen. Dit levert uiteindelijk ook voor hooggevoelige groepen de meeste gezondheidswinst op. Neem ook locatie-specifieke bronmaatregelen, zet bijvoorbeeld in op elektrisch openbaar vervoer of stimulering van walstroom. Dit leidt tot verlaging van concentraties. Ook kan uw gemeente de transitie naar *zero-emission* rijden stimuleren door te investeren in laadpalen voor elektrisch rijden en laadpunten voor waterstof. In de buurt van industrie kan de blootstelling worden beperkt via eisen in de omgevingsvergunning en handhaving.

Overdrachtsmaatregelen

Overdrachtsmaatregelen, zoals bijvoorbeeld overkapping van wegen, de oriëntatie van gebouwen en de ventilatievoorzieningen kunnen een bijdrage leveren aan het verminderen van de blootstelling en gezondheidseffecten. Dit type maatregelen is kostbaar en hoe effectief ze zijn, hangt af van de specifieke situatie en vergt meestal (kostbaar) onderzoek. De GGD stelt in [een advies over effectieve maatregelen](#) dat niet van tevoren is aan te geven of zo'n maatregel positieve effecten heeft op de potentiële blootgestelde populatie.

Luchtfilters kunnen worden ingezet om de blootstelling in gebouwen en woningen te verminderen. Belangrijke kanttekening is dat deze alleen effectief zijn wanneer ze juist worden gebruikt en er goed en veelvuldig onderhoud plaatsvindt. Dit blijkt vaak niet goed te realiseren. Kort geleden werden in [een proef in een bestaande school](#) positieve resultaten behaald, maar het onderhoud is op lange termijn moeilijk te borgen. Vanwege deze onzekerheid over effecten op de langere termijn zijn filters geen effectieve oplossing in nieuwe situaties. En in bestaande situaties is het dus noodzakelijk om onderhoud heel goed te borgen.

Communicatiemaatregelen

Communicatiemaatregelen kunnen ervoor zorgen dat gevoelige groepen (zoals longpatiënten) bekend zijn met de risico's als gevolg van blootstelling aan luchtvervuiling, op bepaalde locaties of bepaalde momenten. Zij kunnen soms hun gedrag aanpassen om blootstelling te beperken. Maar het effect van dit soort communicatiemaatregelen is klein en onzeker. Daarom worden dit type maatregelen alleen kort genoemd, ze komen aan bod in de verkenning (zie bijlage 1).

³ De Omgevingswet spreekt over 'functies en activiteiten' in plaats van bestemmingen. Dit advies gebruikt daarom de term 'gevoelige functies' in plaats van 'gevoelige bestemmingen'.

Focus op drukke verkeerswegen en veehouderijen

De belangrijkste bronnen die zijn opgenomen in dit advies zijn *drukke verkeerswegen en veehouderijen*.

Voor verkeerswegen is voldoende wetenschappelijk onderzoek tot welke afstand van de bron de luchtkwaliteit wordt beïnvloed en gezondheidseffecten worden verwacht. In dit advies zijn daarom voor drukke wegen concrete, wetenschappelijk onderbouwde afstandsnormen opgenomen.

Voor veehouderijen is minder onderzoek beschikbaar, waardoor het lastiger is een ‘harde’ afstandsmaat te noemen. Wetenschappelijk inzicht is onvoldoende om specifieke afstandsadviezen te kunnen geven bij de bronnen vaarwegen, havens, industrie en biomassacentrales.

Voor *vaarwegen en havens* zijn [kleinschalige onderzoeken uitgevoerd](#) en is een [eerste rekenmodel ontwikkeld om de bijdrage van scheepvaart langs vaarwegen te bepalen](#). De uitstoot van de scheepvaart is veel minder gedaald dan die van het wegverkeer. Daarom is het aannemelijk dat de uitstoot langs drukke vaarwegen hoger is dan langs snelwegen. Het gaat daarbij naast de reguliere scheepvaart om recreatieve vaart die op bepaalde plekken en momenten veel uitstoot veroorzaakt. De verwachting is dat de emissies van schepen in de toekomst minder snel zullen dalen dan bij wegverkeer. Waarschijnlijk zorgen vaarwegen voor een substantiële verhoging van concentraties over een groter gebied dan wegen. Maar er is op dit moment nog onvoldoende kennis over de gradiënten om een concrete afstandsnorm voor te stellen. Het advies is daarom om ook bij de bouw of vestiging van gevoelige functies langs vaarwegen afstand te houden tot de bron. En als algemeen uitgangspunt te hanteren: ‘De meest gevoelige groep op de minst vervuilde plek’.

Daarnaast is het advies om onderzoek te doen naar de bijdrage van vaarwegen aan de concentraties op verschillende afstanden van de bron. Met deze kennis kunnen rekenmodellen worden verbeterd en ook voor vaarwegen minimale afstandsnormen worden bepaald.

Net als bij vaarwegen is het advies bij *industrie en biomassacentrales*: houd afstand tot de bron bij bouw of vestiging van gevoelige functies in de buurt van de bron. En omgekeerd: houd afstand van gevoelige functies bij de bouw of vestiging van industriële voorzieningen en biomassacentrales. Gebruik daarbij, waar mogelijk, informatie over de invloed van de bron op de concentraties.

Bij industrie kan uw gemeente ook kiezen voor het [stellen van resultaatgerichte waarden](#), en op die manier de emissies verlagen. Ook via [verbeteringen van toezicht en handhaving](#) kunnen industriële emissies worden verlaagd. Een andere mogelijkheid is om via het omgevingsplan een vergunningsplicht in te stellen voor kleinere biomassacentrales (< 15 MW). Of te sturen op industriële activiteiten, bijvoorbeeld een verbod van specifieke activiteiten dichtbij of in woonwijken.

Bij *particuliere houtstook* gaat het over bronnen in woonwijken waarvan de uitstoot niet continue is. Ook kan de uitstoot en verspreiding van luchtverontreiniging sterk verschillen per bron. Daarom is het lastig voor houtstook afstandsadviezen te hanteren. Via het [omgevingsplan kunnen gemeenten wel gebieden aanwijzen waar ze regels stellen aan het gebruik van kachels](#). Bijvoorbeeld in gebieden met relatief veel gevoelige groepen, bijvoorbeeld scholen en kinderdagverblijven.

Bij *mobiele werktuigen* gaat het vaak om tijdelijke bronnen, bijvoorbeeld bij de bouw. Daarom is het lastig om hiervoor ruimtelijk beleid te ontwikkelen. Wat wél kan is bij het gebruik van mobiele werktuigen dichtbij gevoelige functies te bekijken of met de aanbestedingen, en via het omgevingsplan, eisen aan de uitstoot kunnen worden gesteld.

3. Inzichten en adviezen vanuit gezondheidsonderzoek

Wat zijn hooggevoelige groepen?

Volgens een recente studie, uitgevoerd door de Academische Werkplaats Gezonde Leefomgeving, met medewerking van experts van onder andere het [Health Effect Institute in Boston](#), zijn deze groepen hooggevoelig voor luchtverontreiniging:

- Kinderen (onder de 18 jaar)
- Ouderen (boven de 65 jaar)
- Mensen met luchtwegaandoeningen, waaronder astma
- Mensen met hart- en vaatziekten
- Mensen met diabetes, en
- Zwangere vrouwen/ongeboren kinderen (vanwege risico's op vroeggeboorte en laag geboortegewicht).

Al veel langer was bekend dat kinderen, ouderen en long- en hartpatiënten extra gevoelig zijn voor luchtverontreiniging. Met de nieuwe inzichten wordt de totale groep hooggevoeligen dus groter. Ook door de vergrijzing zal er de komende jaren een toename zijn van hooggevoelige Nederlanders.

Welke functies zijn gevoelig?

Gevoelige functies zijn plaatsen waar personen met een verhoogde gevoeligheid voor luchtvervuiling relatief lange tijd verblijven. Als uw gemeente aan de slag gaat met beleid voor gevoelige functies, is de eerste vraag 'welke functies beschouwen wij als gevoelig?'

Daarbij kunt u eventueel onderscheid maken tussen de mate van gevoeligheid van functies op basis van de volgende criteria:

- Verblijf van hooggevoelige groepen/percentage hooggevoeligen onder aanwezig
- Verblifsduur
- Lichamelijke inspanning
- Aantal gebruikers

Functies voor kinderen en ouderen

In het Besluit Gevoelige Bestemmingen uit 2009⁴ werden deze functies als gevoelig beschouwd:

- Verpleeg-, verzorgings- en bejaardentehuizen
- Basisscholen
- Scholen voor voortgezet onderwijs
- Kinderopvang: kinderdagverblijven/crèches, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang

Het gaat om verblijfsplekken van kinderen en ouderen. Ook gemeenten die al met lokaal beleid voor gevoelige functies werken, beperken zich meestal tot functies voor deze twee gevoelige groepen. De Gezondheidsraad en GGD adviseren om ook woningen als gevoelige bestemming te beschouwen.

Ook adviseert de GGD bij voorkeur om geen sportvelden langs drukke wegen te realiseren, omdat hier veel kinderen komen en omdat sporters zich daar lichamelijk inspannen. Ze ademen daardoor relatief veel (vervulde) lucht in. Voor fietspaden noemt de GGD geen afstandsadvies, maar geeft wel aan dat vrijliggende fietspaden de voorkeur hebben, liefst zo ver mogelijk van de rijbaan. Voorbeelden van functies die volgens de GGD wél dichtbij bronnen zouden passen: groen, winkelcentra en bedrijven/industrie.

⁴ Dit Besluit vervalt na inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting 1 juli 2023). Zie bijlage 2 voor meer informatie.

Woningen

De [Gezondheidsraad adviseerde in 2008](#) om ook woningen als gevoelige bestemming in het Besluit Gevoelige Bestemmingen aan te wijzen. Ook in [recentere adviezen](#) beschouwt de Gezondheidsraad [woningen als gevoelige functie](#). De reden hiervoor is dat woningen, ook al zijn die niet specifiek bestemd voor hooggevoelige groepen, plekken zijn waar mensen die tot de risicogroepen behoren de meeste tijd doorbrengen. Kinderen en ouderen bijvoorbeeld zijn vooral thuis. Ook in de [GGD-richtlijn luchtkwaliteit en gezondheid](#) wordt geadviseerd om woningen als gevoelige functie aan te merken. Mensen die tot de hooggevoelige groepen behoren, verblijven immers vaak langer in hun woningen dan in de eerdergenoemde voorzieningen die specifiek op deze doelgroepen gericht zijn. Ouderen, astmapatiënten of zwangere vrouwen bijvoorbeeld zijn niet aan een specifieke plek te koppelen. Zij bevinden zich op diverse plekken, maar vooral in en rond hun eigen woning. De hooggevoelige groepen zijn dus niet zo gemakkelijk te koppelen aan een bepaalde functie, maar wél aan hun woning.

In beleid voor gevoelige functies kan uw gemeente ervoor kiezen om alleen bepaalde type woningen als gevoelige functie te beschouwen, bijvoorbeeld woningen die specifiek bestemd zijn voor ouderen, zoals seniorenwoningen. Of sociale huurwoningen. Aan deze categorie woningen is minder gemakkelijk een bepaalde hooggevoelige groep te koppelen, maar in de sociale huursector gaat het om mensen die weinig keuzevrijheid hebben qua woonplek. Andersom kan uw gemeente besluiten woningen op te nemen in het beleid, maar een uitzondering te maken voor bepaalde woningen die als minder gevoelig worden beschouwd, zoals studentenwoningen of woningen voor jongvolwassenen. In die woningen zal het percentage gezonde volwassen bewoners relatief hoog zijn.

Adviesafstanden tot bronnen

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat vooral dichtbij wegverkeer en veehouderijen negatieve gezondheidseffecten kunnen optreden door luchtvervuiling. Op basis van deze studies adviseren de GGD en de Gezondheidsraad voldoende afstand te houden tussen deze bronnen en gevoelige functies. De Academische Werkplaats Gezonde Leefomgeving heeft recent een versoepeling voorgesteld van de minimale afstanden van verkeerswegen tot gevoelige functies, vanwege het schoner geworden verkeer. Ook de Gezondheidsraad adviseert om afstand te creëren tot bronnen, in het kader van blootstelling aan ultrafijn stof.

Wegverkeer

Advies Academische Werkplaats Gezonde Leefomgeving

‘De uitstoot van het wegverkeer is sinds 2008 ongeveer gehalveerd. De afstandseisen uit de GGD Richtlijn Luchtkwaliteit en Gezondheid kunnen daarom worden versoepeld. Concreet betekent dit dat geadviseerd wordt om, ongeacht concentraties, geen gevoelige bestemmingen te projecteren:

- binnen 150 meter van snelwegen
- binnen 25 meter van drukke binnenstedelijke wegen (‘druk’: meer dan 10.000 motorvoertuigen per etmaal)
- binnen 50 meter van provinciale wegen.

NB. In alle gevallen gaat het om de afstand tot de rand van de weg.

Bron: [‘Wegverkeer en gevoelige bestemmingen’](#). Academische Werkplaats Gezonde Leefomgeving, 2022.

Gezondheidsraad adviezen

‘Een aangrijpingspunt om de blootstelling aan ultrafijn stof te verminderen is door afstand te creëren tussen mensen en de bronnen van verontreiniging. Zolang de transitie naar elektrisch vervoer nog niet voltooid is, kan de leefomgeving zodanig worden ingericht dat langdurig verhoogde blootstelling aan ultrafijn stof zoveel mogelijk wordt beperkt. Dat kan bijvoorbeeld door bij de bouw van nieuwe woningen een zo groot mogelijke afstand aan te houden tot drukke (snel)wegen. Omgekeerd kan bij de aanleg van nieuwe wegen rekening worden gehouden met de aanwezigheid van woningen.’

Bron: [Risico's van ultrafijn stof in de buitenlucht](#), Gezondheidsraad, 2021.

‘Verdere gezondheidswinst is te behalen door rekening te houden met hoogblootgestelde en hooggevoelige groepen. Vooral effectief voor deze groepen zijn de maatregelen rond zogenoemde ‘hot spots’: locaties met relatief veel luchtverontreiniging, bijvoorbeeld rond drukke wegen. Om specifiek de hooggevoelige groepen te beschermen pleit de commissie voor een ‘gevoeligebestemmingenbeleid’: geen voorzieningen voor kinderen en ouderen in de buurt van een hot spot. De commissie vraagt daarbij in het bijzonder aandacht voor bewoners van buurten met een lage SES. Door de stapeling van risicofactoren is de ziektelast bij hen hoger dan in de algemene bevolking. In het advies Meewegen van gezondheid in het omgevingsbeleid wijst de Gezondheidsraad erop dat zij ‘uit oogpunt van rechtvaardigheid [...] extra bescherming verdienen in bestuurlijke afwegingen met gevolgen voor het leefmilieu.’

Bron: [Kansen voor gezondheidswinst in omgevingsbeleid](#), Gezondheidsraad, 2022.

Waarom afstand houden tot wegen?

Afstand houden tot drukke wegen voorkomt blootstelling aan het schadelijke mengsel van verkeersgerelateerde luchtverontreiniging. Onderdeel van dat mengsel zijn ultrafijne stofdeeltjes. Juist deze fractie wordt uitgestoten door verbrandingsmotoren (van verkeer) en juist deze fractie is schadelijk voor de gezondheid. Dat komt omdat de kleine deeltjes diep doordringen in het lichaam. Niet alleen in de longen, maar zelfs tot in de bloedbaan en de placenta. Dat is de reden voor de aangetoonde relatie tussen wonen langs de weg en hart- en vaatziekten en geboorte-uitkomsten. De [Gezondheidsraad adviseert dan ook afstand te creëren tussen drukke wegen en gevoelige functies](#), zeker zolang het verkeer nog niet helemaal elektrisch rijdt. Maar ook wanneer dat in de toekomst wel het geval is, blijven wegen een bron van luchtvervuiling. Met afstand houden tot wegen voorkom je dus blootstelling aan uitstoot door verkeer, en daarnaast blootstelling aan geluid. Geluid blijft ook bij elektrificeren van verkeer een aandachtspunt. Zo zorgen zwaardere elektrische auto's bijvoorbeeld voor meer bandengeluid.

Veehouderijen

GGD advies

'De GGD heeft twee uitgangspunten. De eerste is voorzorg⁵: wees terughoudend met het plaatsen van gevoelige bestemmingen en veehouderijen binnen 250 meter van elkaar (bij geitenhouderijen binnen 2 kilometer). Gevoelige bestemmingen zijn bijvoorbeeld woningen, scholen, en ziekenhuizen. Het tweede uitgangspunt is het streven om de uitstoot van geur, stof, endotoxinen (kleine stukjes bacteriën) en ammoniak van veehouderijen te verminderen.'

Bron: [GGD Richtlijn Veehouderij en gezondheid](#), 2020

Om deze afstandsadviezen te vertalen in concreet beleid, adviseert de GGD een [afstandscriterium met maatwerk](#). Dit maatwerk is vooral nodig in regio's met veel veehouderijen. Niet ieder veehouderijbedrijf levert namelijk dezelfde blootstelling en bijbehorende gezondheidsrisico's op. Onderscheid maken tussen veehouderijbedrijven qua grootte/emissie en diertype kan genuanceerder beleid opleveren.

Ook is niet voor alle functies geurhinder even belangrijk. Geur speelt bij kinderopvang minder een rol, omdat er geen sprake is van permanent verblijf. Wat betreft agrarische kinderopvang op veehouderijbedrijven, is er naast mogelijke gezondheidsrisico's voor kinderen ook sprake van positieve aspecten door omgang en contact met dieren. De GGD Hart van Brabant ontwikkelde een [brochure voor houders van agrarische kinderopvanglocaties](#) met adviezen om gezondheidsrisico's zo klein mogelijk te houden, zowel wat betreft milieurisico's als risico's van infectieziekten en veiligheid.

⁵ Het **voorzorgsbegin** houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben voor veiligheid of gezondheid. Het gaat om activiteiten waarbij de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken. Kijk voor meer informatie op de website van IPLO, bij [Omgevingswet](#) en [geitenhouderijen](#).

4. Advies bescherming hooggevoelige groepen

Kern van het advies

1. Houd afstand tussen bronnen en gevoelige functies bij:

- nieuwbouw of vestiging van gevoelige functies, en bij
- locatiekeuze voor nieuwe bronnen of uitbreiding daarvan.

Bronnen zijn bijvoorbeeld: drukke verkeerswegen, veehouderij, havens/vaarwegen en industrie, waaronder biomassacentrales.

Gevoelige functies zijn, in ieder geval: basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs, kinderopvang (kinderdagverblijven, crèches, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang), woonzorgcentra voor ouderen en bij voorkeur ook woningen.

Adviesafstanden zijn opgenomen in onderstaand kader.

Ontwikkel hiervoor beleid gevoelige functies, of - wanneer uw gemeente al beleid voor gevoelige functies gebruikt – herzie bestaand beleid op basis van een evaluatie.

Leg hierbij vast welke argumenten zo zwaar kunnen wegen dat gemotiveerd kan worden afgeweken.

2. Wanneer het aanhouden van de adviesafstanden in een specifieke situatie niet lukt, en uw gemeente woningen of andere gevoelige functies gaat bouwen op een plek dichtbij een bron:

- Houd ook dan zo veel mogelijk afstand.
- Kies voor de minst ongunstige locatie, bijvoorbeeld langs de minst drukke weg of een locatie met afscherming. Maak bij de locatiekeuze eventueel gebruik van berekende concentraties of verwachte emissie op basis van verkeersintensiteit
- Neem maatregelen die emissies van de bron beperken.
- Neem maatregelen die de blootstelling van hooggevoelige groepen op de locatie beperken, bijvoorbeeld door te zorgen dat binnen een gebouw verblijfsruimten zoveel mogelijk aan de verkeersluwe zijde zijn. Laat u hierbij adviseren door de GGD.

3. Leg ruimtelijke maatregelen vast in uw omgevingsvisie, omgevingsplan of programma.

Adviezen minimale afstanden

Dit advies Bescherming Hooggevoelige Groepen volgt de adviezen over minimale afstanden van de Academische Werkplaats Gezonde Leefomgeving en de GGD.

De [Academische Werkplaats Gezonde Leefomgeving](#) adviseert om geen gevoelige functies te bouwen of uit te breiden⁶:

- binnen 150 meter van snelwegen
- binnen 25 meter van drukke binnenstedelijke wegen ('druk': meer dan 10.000 motorvoertuigen per etmaal)
- binnen 50 meter van provinciale wegen

De [GGD adviseert](#) om geen gevoelige functies te bouwen of uit te breiden:

- binnen 250 meter van veehouderijen en binnen 2 kilometer bij geitenhouderijen.

Het advies voor havens, vaarwegen en industrie, waaronder biomassacentrales is om zo veel mogelijk afstand tot gevoelige functies te houden. Voor deze bronnen is nog onvoldoende informatie om wetenschappelijk onderbouwde afstandsadviezen te doen.

Houd afstand tussen bronnen en gevoelige functies

Met beleid voor gevoelige functies kan worden voorkomen dat er nieuwe ongezonde situaties ontstaan waarin een gevoelige functie (te) dicht bij een bron van luchtvervuiling wordt gevestigd. Dit is voor hooggevoelige groepen die daar verblijven extra risicovol. Door minimale adviesafstanden vast te leggen in beleid kunnen initiatiefnemers van bijvoorbeeld een nieuwe school of woningen tijdig worden geattendeerd op een mogelijk ongunstige luchtkwaliteit en gezondheidseffecten. Dan kan in een vroeg stadium een alternatieve locatie worden gezocht.

Beleid voor gevoelige functies is niet een wetmatigheid waar nooit van kan worden afgeweken. Bij twijfel kan de GGD om advies worden gevraagd en het bestuur kan gemotiveerd afwijken van de minimale adviesafstanden. Daarbij is het wel belangrijk dat afwijken aan strikte voorwaarden is verbonden, en bijvoorbeeld alleen mogelijk is via een besluit van het college van B&W. Argumenten voor afwijken kunnen voortkomen uit conflicterende belangen.

Een voorbeeld van zo'n argument is het voorkomen van onvoldoende kinderopvang in een bepaalde wijk of kernwoongebied. Wanneer daar behoefte is aan een kinderopvanglocatie, maar er geen geschikte locatie beschikbaar is die voldoet aan de afstandscriteria uit dit advies, kan uw gemeente besluiten af te wijken. Dit voorkomt een nieuwe kinderopvanglocatie op afstand, waardoor ouders met hun kind verder zouden moeten reizen, met extra autogebruik tot gevolg.

Door bestaand beleid voor gevoelige functies te evalueren kunnen er op basis van de bevindingen eventueel aanpassingen en verbeteringen worden gedaan. In hoofdstuk 5 staan suggesties voor deze evaluatie.

Wanneer aanhouden van de adviesafstanden niet lukt

Wanneer afstand houden in een bepaalde situatie niet lukt, en uw gemeente gevoelige functies zoals bijvoorbeeld woningen gaat bouwen op een plek dichtbij een bron, dan kan uw gemeente toch nog zoveel mogelijk afstand houden en kiezen voor de minst slechte plek. Bij deze locatiekeuze kan rekening worden gehouden met berekende concentraties of verwachte emissies, o.a. op basis van verkeersintensiteit.

⁶ Deze adviesafstanden komen uit het project Wegverkeer en gevoelige bestemmingen van de Academische Werkplaats Gezonde Leefomgeving, waarvan de resultaten zijn gepubliceerd in november 2022. De GGD-en hebben deze adviesafstanden in maart 2023 overgenomen in de [GGD-richtlijn](#).

De gemeente Barneveld bijvoorbeeld heeft [beleid voor kinderopvang en luchtkwaliteit](#), omdat de gemeente in een aantal gevallen waar vraag is naar kinderopvang niet kan voldoen aan de standaardafstanden van de GGD. Door de vele veehouderijen in de gemeente zouden er dan te weinig locaties beschikbaar zijn. Daarom werkt de gemeente als volgt: indien een kinderopvang zich wil vestigen binnen de standaardafstanden die de GGD hanteert voor veehouderijen, dan beslist de gemeente op basis van een berekening van de concentraties op de plek van de beoogde kinderopvang. Zijn deze lager dan de (oude) WHO-advieswaarden of zijn de concentraties fijn stof en NOx lager dan het gemiddelde van de omgeving, dan wordt de kinderopvang toegestaan. Deze regel komt voort uit de gedachte dat de opgevangen kinderen dan in ieder geval niet aan slechtere luchtkwaliteit worden blootgesteld dan op hun woonplek.

De minst vervuilde plek kiezen, ook binnen afstandsadviezen, is dus de eerste mogelijkheid toch blootstelling te beperken. Dat kan ook door het nemen van bronmaatregelen en door bepaalde keuzes qua inrichting binnen een bouwplan of zelfs binnen een gebouw. Zo kan er bijvoorbeeld afstand tot de bron worden gecreëerd door de hoogte in te gaan. Of kan windcirculatie worden geoptimaliseerd, zodat luchtvervuiling niet blijft 'hangen'. Meer voorbeelden van maatregelen om op een hoogbelaste locatie blootstelling aan luchtverontreiniging te beperken staan in hoofdstuk 5.

Leg ruimtelijke maatregelen vast omgevingsvisie, -plan of programma

Gemeenten kunnen met de instrumenten van de Omgevingswet sturen op het toelaten van nieuwe gevoelige functies of uitbreidingen ervan op bepaalde locaties. Ook hierover staat meer informatie in hoofdstuk 5.

Acties om hooggevoelige groepen extra te beschermen

Het is afhankelijk of uw gemeente al beleid voor gevoelige functies heeft of niet, welke acties uw gemeente kan nemen om hooggevoelige groepen extra te beschermen. Deze tabel geeft een overzicht:

Uw gemeente heeft al beleid gevoelige functies	Uw gemeente heeft nog geen beleid gevoelige functies
<u>Evalueer</u> bestaand beleid gevoelige functies en pas dit eventueel aan op basis van de bevindingen.	<u>Ontwikkel</u> beleid voor gevoelige functies. Zorg ervoor dat plannenmakers al in het eerste stadium op de hoogte zijn van het beleid voor gevoelige functies. Hoe je dit het beste kan doen varieert per gemeente. Zorg ervoor dat beleid voor gevoelige functies wordt opgenomen in het omgevingsplan. Leg procesafspraken (bijvoorbeeld met de GGD) vast, bijvoorbeeld in een programma. Leg vast welke argumenten zo zwaar wegen dat er gemotiveerd kan worden geweken van het beleid.
<u>Neem bronmaatregelen en ruimtelijke maatregelen bij nieuwbouw</u> van gevoelige functies op hoogbelaste locaties <u>dichtbij bronnen</u> . Ook hier gaat het om deze bronnen: wegen, veehouderijen, havens en vaarwegen en industrie, waaronder biomassacentrales. En deze gevoelige functies: basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs, kinderopvang, woonzorgcentra voor ouderen en bij voorkeur ook woningen.	

Lokaal maatwerk

De gemeenten die deelnemen aan het Schone Lucht Akkoord verschillen van elkaar wat betreft de lokale luchtkwaliteit, de aanpak ervan en de beschikbaarheid van ruimte en daarmee in locatiekeuzes voor woningbouw en andere gevoelige functies. Deze verschillen leiden ertoe dat bescherming van hooggevoelige groepen door zorgvuldige ruimtelijke inrichting voor de ene gemeente iets anders betekent dan voor de andere. Daarom geeft dit advies niet alleen suggesties voor het ontwikkelen van beleid voor gevoelige functies, maar ook voor het nemen van maatregelen bij het (noodzakelijk) bouwen op hoogbelaste locaties.

Werkt uw gemeente al jarenlang met lokaal beleid voor gevoelige functies? En meent u dat daarmee gevoelige groepen al voldoende worden beschermd? Of worden in uw gemeente de wettelijke grenswaarden al heel lang niet meer overschreden en lijkt bescherming van hooggevoelige groepen minder urgent? Of zit uw gemeente hier ergens tussenin? In alle gevallen levert beleid voor gevoelige functies winst op voor hooggevoelige groepen, ook in 'schone' gebieden.

Dat zit zo: in een relatief schoon gebied is de totale blootstelling, en daarmee de gezondheidsschade, kleiner. Maar de bijdrage van een verkeersweg (bij vergelijkbare drukte) aan deze schade is er even groot als in een meer vervuild gebied. Afstand houden tussen de weg en gevoelige functies voorkomt dus overal evenveel gezondheidseffecten. Iedere SLA-gemeente kan op deze manier hooggevoelige groepen beschermen. Juist door deze gezamenlijke inspanning, ieder op zijn eigen ambitieniveau, worden kwetsbare groepen overal in Nederland beschermd tegen luchtvervuiling.

5. Toepassen van het advies

Ontwikkelen van beleid gevoelige functies

Opstellen van lokaal beleid

Wanneer uw gemeente aan de slag gaat met het ontwikkelen van lokaal beleid, zijn dit suggesties bij de aanpak:

- Zorg ervoor dat het beleid niet alleen geldt voor vestiging en nieuwbouw, maar voor ook uitbreiding en verhuizing van bestaande functies. Daarbij kan een uitbreiding van meer dan 10% worden beschouwd als 'nieuwbouw'. Bij verplaatsing of samenvoeging van bijvoorbeeld scholen of verpleeghuizen kunnen gemeenten verhuizing naar een locatie met een betere luchtkwaliteit stimuleren.
- Zorg ervoor dat het beleid niet alleen geldt voor nieuwbouw/vestiging van gevoelige functies, maar ook voor situaties waarbij bronnen worden aangelegd dichtbij bestaande gevoelige functies.
- Zorg ervoor dat het beleid wordt verankerd in bestaande procedures bij ruimtelijke ordening, zodat in een vroeg stadium eventueel al naar een andere locatie gezocht kan worden.
- Zorg ervoor dat afwijken van het beleid mogelijk is, maar wel aan strikte voorwaarden is verbonden, en bijvoorbeeld alleen mogelijk is via een besluit van het college van B&W.

Voorbeelden van lokaal beleid

Gemeente Amsterdam: [Lokale richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit](#)

Gemeente Rotterdam: [Beleidsregel buitenklimaat, luchtkwaliteit bij scholen en kinderdagverblijven](#).

Gemeente Best, Breda, Den Bosch, Eindhoven Helmond en Tilburg: zie [Handreiking luchtkwaliteit gevoelige bestemmingen Noord Brabant](#).

[Gemeente Utrecht](#)

Evaluatie van bestaand beleid gevoelige functies

Bij het evalueren van bestaand beleid, kunt u denken aan vragen als:

- Hoe structureel wordt het beleid toegepast?
- Is het beleid bekend bij de verschillende afdelingen, is het proces geborgd?
- Worden ook ongezonde situaties voorkomen door vestiging van nieuwe luchtvervuilende bronnen dichtbij gevoelige functies in plaats van andersom? Naast wegverkeer en veehouderijen kunt u daarbij ook denken aan (kleinschalige) industriële activiteiten, zoals biomassacentrales.
- Hoe vaak is er afgeweken van het beleid? Welke argumenten werden daarvoor gebruikt?
- Zijn er verbeteringen mogelijk in het proces?
- Zijn er andere bronnen of stoffen die we aan het beleid willen toevoegen?
- Is aanscherping mogelijk/wenselijk? Bijvoorbeeld door minimale afstanden te verkleinen of uitbreiding van het aantal functies die onder de regeling vallen?
- Is het bijvoorbeeld een optie om woningen toe te voegen? Wellicht alleen een bepaald type woningen, zoals seniorenwoningen.

Afstand houden lukt niet: toch gezondheid beschermen

Toch bouwen nabij bronnen? Neem maatregelen

Zoals eerder in dit advies gezegd kunt u hooggevoelige groepen beschermen door geen gevoelige functies te vestigen dichtbij bronnen. Toch zal niet iedere gemeente er in alle gevallen in slagen om afstand te houden tot bronnen van luchtvervuiling. Het kan gebeuren dat uw gemeente door ruimtegebrek of door voorkomen van 'volbouwen van groene ruimte' toch gevoelige functies op zo'n ongunstige locatie gaat bouwen. Mede vanwege duurzaamheid wordt vaak de keuze gemaakt om compact te bouwen, binnen de bestaande bebouwde kom. In sommige gemeenten zal dit leiden tot bouwen op hoogbelaste locaties. Heeft uw gemeente bouwplannen op een locatie met een relatief slechte luchtkwaliteit? Dan is het advies:

- Houd ook dan zo veel mogelijk afstand.
- Kies voor de minst ongunstige locatie, bijvoorbeeld langs de minst drukke weg of een locatie met afscherming. Maak bij de locatiekeuze eventueel gebruik van berekende concentraties of verwachte emissie op basis van verkeersintensiteit.
- Neem maatregelen die emissies van de bron beperken.
- Neem maatregelen die blootstelling van hooggevoelige groepen op de locatie beperken.

Dit laatste kan bijvoorbeeld door binnen het bouwplan rekening te houden met de kant van de bron. Of door keuzes qua indeling van klaslokalen, positionering van het schoolplein of buitenruimte van woningen. Hieronder staan meer mogelijkheden voor dit maatwerk. De GGD kan adviseren over de nadere invulling van dit type maatregelen in de specifieke situatie in uw gemeente.

Blootstelling beperken

Adviezen bij bouwen/vestigen van een gevoelige functie op een hoogbelaste locatie:

- Zorg dat de afstand tot de weg en andere bronnen zo groot mogelijk is. Dit kan ook door de hoogte in te gaan.
- Zorg ervoor dat binnen een gebouw verblijfsruimten zoveel mogelijk aan de verkeersluwe zijde zijn.
- Optimaliseer windcirculatie, door voldoende ruimte tussen gebouwen en voorkom zogenaamde *street canyons* waarin luchtvervuiling blijft 'hangen'.
- Zorg ervoor dat minimaal één zijde van woningen aangenaam is (schoon, stil, prettig, groen). Bouw daarom tweezijdige woningen en geen (of zo min mogelijk) eenzijdige woningen op hoogbelaste plekken. Als de luchtkwaliteit matig is, dan zal dat ook voor geluid gelden. Dit is een extra argument om tweezijdige woningen te bouwen.
- Zorg voor een goede menging van functies (wonen, werken, voorzieningen), maar houd luchtvervuilende bedrijven op afstand van woningen.
- Sta het stoken van hout niet toe (zorg dat er geen andere bronnen van luchtvervuiling worden geïntroduceerd). In het omgevingsplan kunnen gemeenten [regels opnemen over houtstook van particulieren](#). Kijk hiervoor ook in [de Routewijzer houtstook en overlast](#).
- Bouw op hoogbelaste locaties alleen voor mensen die kunnen kiezen, dus duurdere koopwoningen voor rijkere mensen.

- Informeer ruim voor het kopen/huren toekomstige bewoners over de luchtkwaliteit (en geluidbelasting). Dit kan bijvoorbeeld door mensen te attenderen op [Check je Plek](#), waar je voor alle postcodes in Nederland informatie vindt over de lokale leefkwaliteit.
- Maak autoluwe of autovrije (woon)straten en buurten, bijvoorbeeld door beperkingen te stellen aan het aantal parkeerplaatsen. Dit is beter voor de bewoners van de nieuwe wijk én voor bewoners van wijken in de omgeving.
- Beperk het parkeren op straat en beperk het aantal parkeerplaatsen op eigen terrein.
- Creëer parkeerplaatsen aan de rand van de buurt, om autoverkeer langs woningen te beperken. Daardoor kan de ruimte rondom de woningen gebruikt worden om te spelen en te ontmoeten.
- Zie '[Handreiking Gezonde leefomgeving in het omgevingsplan](#)' van GGDGHOR voor voorbeelden van planregels voor een gezonde leefomgeving.

Verankering in instrumenten van de Omgevingswet

Gemeenten kunnen met de instrumenten van de Omgevingswet sturen op het toelaten van nieuwe gevoelige functies of uitbreidingen ervan op bepaalde locaties.

In de [omgevingsvisie](#) leggen gemeenten ambities vast voor een gezonde leefomgeving. Het heeft de voorkeur als (SLA-)gemeenten in de omgevingsvisie al doelen en uitgangspunten formuleren voor hooggevoelige groepen en functies. Bijvoorbeeld: De meest gevoelige groep op de minst vervuilde plek. Dat helpt bij de motivering van afzonderlijke besluiten en bij het stellen van voorwaarden in het omgevingsplan.

In het [omgevingsplan](#) staat welke functies waar in de gemeente komen. De gemeente moet dus overwegen wat de beste locatie is voor een functie of activiteit. In de terminologie van de Omgevingswet gaat het om '*de evenwichtige toedeling van functies aan locaties*'. De Omgevingswet bepaalt dat de gemeente daarbij in ieder geval rekening houdt met het belang van het beschermen van de gezondheid (artikel 2.1 lid 4 Ow). Hierbij moet de gemeente rekening houden met de lokale specifieke omstandigheden en de gevolgen van de activiteiten voor de gezondheid van haar burgers (artikel 2.1 en 2.4 Ow).

In het omgevingsplan kunnen gemeenten juridische regels en voorwaarden opnemen voor de vestiging en uitbreiding van gevoelige functies en gebouwen. Op deze manier kan een gemeente vastleggen welke functies wel/niet toegestaan zijn op plaatsen waar grenswaarden of omgevingswaarden (dreigen te) worden overschreden.

Ook aan uitbreidingen van bestaande gevoelige functies kunnen gemeenten regels of een vergunningplicht verbinden. Bijvoorbeeld een [binnenplanse omgevingsplanactiviteit](#) als het om een uitbreiding gaat groter dan 10%. De motivering van zulke regels is sterker als de uitgangspunten of de beleidshoofdpijnen ook beschreven staan in de omgevingsvisie.

Daarnaast kunnen gemeenten (en provincies) in een [programma](#) beleid en maatregelen vastleggen. Bijvoorbeeld in de vorm van beleidsregels, communicatieve maatregelen, afspraken met organisaties en de uitvoering van projecten.

Deze instrumenten uit de Omgevingswet geven dus de mogelijkheid om luchtkwaliteit mee te wegen in het bestemmen van gevoelige functies.

Lokale omgevingswaarde bij gevoelige functies

Een gemeente kan in het omgevingsplan ook een [lokale omgevingswaarde](#) opnemen, die scherper is dan de rijksomgevingswaarde voor NO₂ of PM₁₀. Of een aanvullende lokale omgevingswaarde voor bijvoorbeeld elementair koolstof (EC). Zo'n lokale omgevingswaarde kan een gemeente ook voor een deel van het grondgebied of voor specifieke functies vaststellen, zoals kinderopvang, onderwijs, zorginstellingen en seniorenwoningen. Zodat er maatregelen genomen moeten worden om de luchtkwaliteit te verbeteren en bij deze gevoelige functies wordt voldaan aan specifieke kwaliteitseisen.

6. Rol van provincies

De uitgangspunten in dit advies richten zich in de eerste plaats op gemeenten, vanwege hun bevoegdheden bij lokale ruimtelijke planvorming. Maar ook de provincie kan een rol spelen bij een lokaal beleid voor gevoelige functies. Bijvoorbeeld door kennis en voorbeelden te delen met gemeenten binnen de provincie. Of door in een (gezamenlijk) [programma](#) maatregelen op te nemen die de luchtkwaliteit verbeteren op plekken waar hooggevoelige groepen verblijven.

Provincies zouden ook een meer sturende rol op zich kunnen nemen, binnen een aantal randvoorwaarden.

De provincie kan in haar [omgevingsvisie](#) wijzigingen opnemen voor de provinciale verkeersstructuur, met een positief effect op de luchtkwaliteit (specifiek bij gevoelige functies). De provincie kan in de omgevingsvisie ook aangeven waar nog uitbreiding van veehouderijen mogelijk is, of juist beperking ervan gewenst is. Ook kan de provincie inzetten op een verbetering van de regionale openbare vervoersstructuur.

Daarnaast kan een provincie sturen op de keuze voor uitbreiding van het stedelijk gebied. Bij de keuze van deze locaties kan de luchtkwaliteit een belangrijke rol spelen. Vervolgens kan de provincie dit beleid vertalen naar instructieregels in de provinciale omgevingsverordening. Gemeenten moeten deze instructieregels dan toepassen in hun omgevingsplannen.

Provincies kunnen in de omgevingsverordening ook een lokale omgevingswaarde of (instructie)regels stellen over lucht. Maar dit mag alleen als:

- het gaat om een provinciaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door een gemeente kan worden behartigd, of
- dit nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden.

Instructieregels over het omgevingsplan gaan over de onderdelen die de Omgevingswet vereist of mogelijk maakt. Niet over de regels die de gemeente naar eigen inzicht kan opnemen in het omgevingsplan (artikel 2.23, lid 3, Ow).

Voorbeelden van instructieregels voor de bescherming van hooggevoelige groepen, mits de provincie het provinciaal belang ervan kan motiveren:

- Provincies kunnen beperkingen stellen aan de gebieden waar uitbreiding van woningen of veehouderijen zijn toegestaan met het oog op het verbeteren van de situatie voor hooggevoelige groepen.
- Provincies kunnen een motiveringsverplichting opnemen voor nieuwe verstedelijking of nieuwe wegen, waarbij aangetoond wordt dat de ontwikkeling geen nadelig effect heeft op hooggevoelige groepen/functies.

Bijlage 1: Verkenning aanvullende maatregelen hooggevoelige groepen

Context

In het SLA uitvoeringsprogramma 2022 staat dat er dit jaar naast de uitwerking en vaststelling van het advies gevoelige bestemmingenbeleid een **eerste verkenning wordt gedaan naar wensen en mogelijke aanvullende initiatieven gericht op hooggevoelige groepen**.

Dit is in het voorjaar van 2022 uitgevoerd. In deze bijlage staan werkwijze, afbakening en uitkomsten.

Werkwijze

Het verzamelen van informatie voor de verkenning van maatregelen om hooggevoelige groepen te beschermen tegen luchtverontreiniging gebeurde via interviews met 25 deskundigen. Experts van verschillende organisaties, o.a. kennisinstituten, omgevingsdiensten en GGD-en, zijn gevraagd naar hun ervaring en kennis over maatregelen die hooggevoelige groepen beschermen tegen luchtverontreiniging. Tussentijdse resultaten van de verkenning zijn besproken met een klankbordgroep. Naast SLA-partijen, zaten hierin stakeholders waaronder het Longfonds. Aanvullingen en suggesties vanuit de klankbordgroep zijn meegenomen bij de afronding van de verkenning. Ook de uiteindelijke resultaten zijn met de klankbordgroep besproken.

Afbakening

De eerste fase van de verkenning had een brede scope: alle mogelijke maatregelen om hooggevoelige groepen te beschermen werden verzameld. Daarna werd ingezoomd op één type maatregelen: communicatie en gedrag. Deze verkenning biedt gemeenten informatie op basis waarvan zij ook met dit type maatregelen aan de slag kunnen. Bronmaatregelen horen bij algemene maatregelen van het Schone Lucht Akkoord en zijn (meestal) niet specifiek gericht op hooggevoelige groepen. Ruimtelijke maatregelen kunnen wel specifiek worden ingezet om blootstelling van hooggevoelige groepen te beperken. En deze maatregelen zijn toepasbaar en concreet te maken door SLA-gemeenten. Daarom zijn dit ruimtelijke maatregelen opgenomen in dit advies 'Bescherming hooggevoelige groepen'.

Uitkomsten van de verkenning

De communicatie-adviezen uit de verkenning richten zich op 3 aspecten, die hierna toegelicht worden:

- Voorlichting van gemeenten aan de hooggevoelige groep, om blootstelling te vermijden,
- Voorlichting van gemeenten aan de hooggevoelige groep, specifiek over verhuismogelijkheden, en
- Voorlichting van gemeenten aan zorgprofessionals, die ze kunnen gebruiken in het contact met hooggevoelige patiënten.

Voorlichting van gemeenten aan de hooggevoelige groep

Vermijden van blootstelling

Via communicatiemaatregelen kan bewustwording over luchtkwaliteit worden vergroot. Mensen die hooggevoelig zijn voor blootstelling aan luchtverontreiniging zijn daar lang niet altijd van op de hoogte. Wanneer zij meer weten over de negatieve gezondheidseffecten van blootstelling aan luchtverontreiniging, kunnen zij:

1. zichzelf – als bijvoorbeeld astmapatiënt of iemand met een hart- en vaatziekte – of bijvoorbeeld hun kinderen of ouders beter beschermen.
2. geneigd zijn zelf meer te doen om luchtverontreiniging te voorkomen: bijv. geen hout stoken, minder auto rijden.

Deze verkenning gaat over het eerste punt. Communicatie is vooral relevant voorafgaand aan keuzes die mensen maken over hun woon- of verblijfsplek en op welk moment zij welke activiteit uitvoeren. Door te kiezen voor een schonere plek, kunnen ze hun eigen blootstelling beperken. Denk aan de

keuze voor een school of kinderdagverblijf of een nieuwe woonplek. Een ander moment waarop hooggevoelige mensen gebaat zijn bij informatie over de luchtkwaliteit, is wanneer zij in de buitenlucht willen gaan sporten. Een hoge concentratie fijn stof kan een reden zijn om het moment van sporten uit te stellen/anders te plannen.

Om lokale luchtkwaliteit een rol te kunnen laten spelen bij dit soort keuzes, is het nodig dat mensen hier weet van hebben en vervolgens de juiste informatie weten te vinden. Gemeenten kunnen een actieve rol spelen bij de verspreiding van deze informatie. Bijvoorbeeld:

Via [Check je plek | Atlas Leefomgeving](#) kan iedereen plekken met elkaar vergelijken wat betreft de lokale luchtkwaliteit. Dit gaat over de gemiddelde luchtkwaliteit op een locatie. *Actuele* luchtkwaliteitsgegevens staan op kaarten van de [Actuele Luchtkwaliteitsindex](#). Er bestaan ook apps waarin de actuele concentraties luchtverontreiniging kunnen worden gecheckt, bijvoorbeeld van het [Longfonds](#). Let er bij verwijzen naar dergelijke apps op dat er gerichte adviezen over wel/niet inspannen worden gegeven bij smog, zodat er handelingsperspectief ontstaat.

Handelingsperspectief bij verhuizen

Bij communicatie is het nodig om mensen een handelingsperspectief te bieden. Zonder handelingsperspectief voelen mensen zich machteloos. Als je in een sociale huurwoning naast een drukke weg woont, heb je weinig mogelijkheden om naar een schonere locatie te verhuizen. Als je zwanger bent en blijkt dat je op een ongunstige plek woont, ga je dan verhuizen? En als het kinderdagverblijf voor je kind dat wél schone lucht heeft, veel verder van je woning ligt, ga je dan elke dag je kind daarnaartoe brengen i.p.v. de opvang dichtbij huis langs die drukke weg? Stel jezelf dit soort vragen voor je met communicatie start.

Voorrangstelsel sociale huurwoningen

Via zogenaamde ‘medische urgentie verklaringen’ kunnen ernstige longpatiënten die op een locatie wonen met een slechte luchtkwaliteit voorrang krijgen bij verhuizing binnen de sociale huursector. Zo kunnen ze naar een schonere plek verhuizen.

Gemeenten zouden hierover actiever kunnen communiceren (bijv. via de GGD en aan huisartsen) en acteren (bijv. servicepunten die de burgers de route kunnen uitleggen). Op die manier weet de betreffende doelgroep de route naar medische urgentie aanvraag te vinden.

Op dit moment zijn er weinig aanvragen van longpatiënten om te verhuizen naar een woning met een betere luchtkwaliteit. Dat blijkt uit [verkennende gesprekken](#) van het Rijk met de koepel van woningcorporaties (Aedes) en gemeenten in 2022, na een verzoek (motie) vanuit de Tweede Kamer. De motie riep de regering op om met dat overleg een oplossing te zoeken voor mensen met een longziekte die moeite hebben om te verhuizen uit gebieden met slechte luchtkwaliteit. Gemeenten kunnen voor mensen met een medische indicatie dus al een voorrangstelling instellen voor de toewijzing van sociale huurwoningen, via de gemeentelijke huisvestingsverordening. Voor de gezondheidsklachten spelen, naast de buitenlucht, ook kenmerken van de woningen zelf een rol, zoals vocht, ventilatie en de aanwezigheid van schimmel. Uit de gesprekken bleek dat een medische indicatie niet betekent dat altijd op korte termijn een vervangende woning kan worden aangeboden. Dit komt doordat het aanbod van woningen beperkt is. Bovendien zijn er vaak veel mensen in een gemeente die voorrang krijgen op andere gronden.

Voorlichting van gemeenten aan professionals in de zorg

Naast de hooggevoelige groep zelf, kan ook de zorgsector doelgroep zijn voor communicatie over luchtkwaliteit. Wanneer huisartsen of specialisten in het ziekenhuis bewuster zijn van luchtverontreiniging als oorzaak van klachten bij hun patiënten, kunnen zij dit meenemen bij adviezen aan hun patiënten. Dit geldt ook voor praktijkondersteuners van huisartsen en longverpleegkundigen. Meer kennis bij hen over mogelijke gezondheidsklachten door blootstelling aan luchtvervuiling helpt hen om gerichte adviezen te kunnen geven.

Op dit terrein gebeurt al het een en ander. Zo heeft de GGD in Den Haag over dit onderwerp een [e-learning gemaakt voor longartsen en huisartsen](#).

Algemene tips bij communicatie door gemeenten

Passieve communicatie gebeurt meestal via de GGD. Burgers kunnen via de afdeling gezonde leefomgeving van de GGD meer te weten komen over de luchtkwaliteit op een woon- of verblijfsplek. Op hun website staat meestal ook informatie over *‘Wat kan iemand zelf doen om zijn binnenklimaat zo optimaal mogelijk te maken?’*

Het is belangrijk deze passieve communicatie zo efficiënt mogelijk te maken en goed te organiseren. Dit kan bijvoorbeeld door contactmogelijkheden zichtbaar te maken op gemeentelijke websites. Het kan ook gaan over interne communicatie, zodat de juiste mensen bij de gemeente op de hoogte zijn van deze ‘helpdesk’.

Daarnaast kan een gemeente kiezen voor een actieve communicatiecampagne, bijvoorbeeld in een periode waarin piekconcentraties worden verwacht.

Een andere praktische, specifieke tip bij kinderopvang op veehouderijen: zorg ervoor dat uw afdeling Toezicht Kinderopvang houders van kinderopvanglocaties bij veehouderijen wijst op de nuttige [brochure die de GGD Hart van Brabant heeft ontwikkeld](#). Deze is bedoeld voor zowel de houder zelf als de ouders.

Bijlage 2: Voorkom knelpunten bij dreigende normoverschrijding

Totdat de Omgevingswet in werking treedt (naar verwachting 1 juli 2023), geldt nog het 'Besluit gevoelige bestemmingen'. Als er sprake is van (dreigende) normoverschrijding, dan is het niet toegestaan om bepaalde gevoelige bestemmingen te bouwen binnen 300 meter van rijkswegen en 50 meter van provinciale wegen.

Hieronder volgt meer informatie over dit Besluit, de reikwijdte en aanvullend lokaal beleid. En over de betekenis ervan na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Want ook als dan het Besluit vervalt, blijft het van belang om nieuwe blootstelling in overschrijdingssituaties ('knelpunten') te voorkomen. Dit speelt ook voor woningbouw. Uiteraard vanwege gezondheidsredenen, maar er zijn ook juridische aspecten, die we verderop toelichten.

Wat is een (dreigende) overschrijding?

Met een overschrijding wordt bedoeld: overschrijding van de EU-grenswaarden voor de jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide (NO₂) of de daggemiddelde concentratie fijnstof (PM₁₀). Een dreigende overschrijding is een overschrijding die in de toekomst dreigt plaats te vinden. Bijvoorbeeld als gevolg van een nieuwe bron van luchtvervuiling in een gebied, of uitbreiding van een bron (zoals toename van wegverkeer of intensieve veehouderij). Het gaat om (dreigende) overschrijdingen als gevolg van alle bronnen van NO₂ en fijnstof.

Een (dreigende) overschrijding wordt een juridisch 'knelpunt' als er 'significante' blootstelling van mensen plaatsvindt. Verderop staat hierover meer informatie.

Besluit gevoelige bestemmingen en aanvullend lokaal beleid

In januari 2009 is het Besluit gevoelige bestemmingen in Nederland ingevoerd. Deze Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) bepaalt dat het bouwen van gevoelige bestemmingen (zoals scholen) niet is toegestaan binnen 300 meter van rijkswegen en 50 meter van provinciale wegen, als daar een (dreigende) normoverschrijding is. Gevoelige bestemmingen binnen het Besluit zijn: basisonderwijs, voortgezet onderwijs of overig onderwijs aan minderjarigen, kinderopvang, bejaardenhuizen, verpleeg- en verzorgingstehuizen.

Het Besluit dekt niet alle gevoelige situaties. Zo gaat het niet over bijvoorbeeld woningen en drukke binnenstedelijke wegen. Bovendien gaat het Besluit alleen over situaties met (dreigende) overschrijding van grenswaarden, terwijl er ook gezondheidsrisico's zijn beneden deze wettelijke normen.

Daarom besloot een aantal gemeenten verder te gaan dan het Besluit. Zij hebben, op basis van de lokale situatie en bestuurlijke afwegingen, eigen beleid geformuleerd. Enkele gemeenten stelden aanvullende regels op voor vestiging van gevoelige functies langs drukke binnenstedelijke wegen, of langs rijks- en provinciale wegen wanneer er geen sprake was van overschrijding van grenswaarden. Ongeacht concentraties hebben bijv. [Rotterdam](#) en [Amsterdam](#) beleid om afstand te houden tussen nieuwe scholen en kinderdagverblijven en drukke (binnenstedelijke) wegen.

Betekenis van het Besluit in 2022 en daarna

Anno 2022 is de AMvB niet of nauwelijks meer relevant, omdat vrijwel overal aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan. Toch is er een kleine kans dat in uw gemeente nog een overschrijding is of dreigt, en het Besluit nog van toepassing is.

Als de Omgevingswet in werking treedt vervalt het Besluit gevoelige bestemmingen. Want inmiddels wordt bijna overal aan de EU-grenswaarden voldaan. Ook biedt de Omgevingswet gemeenten de

mogelijkheid om te sturen op het toelaten van nieuwe gevoelige functies of uitbreidingen daarvan op bepaalde locaties vanuit het oogpunt van gezondheid.

Op plekken waar toch nog (dreigende) overschrijdingen zijn van grenswaarden, zullen deze moeten worden opgelost. En aan de andere kant moeten nieuwe overschrijdingen voorkómen worden. Een nieuwe overschrijding kan ontstaan door meer luchtvervuiling (bron), maar ook doordat er nieuwe mensen blootgesteld worden. Bijvoorbeeld door nieuwbouw/uitbreiding van scholen, kinderopvang en ouderenzorg (de gevoelige bestemmingen uit het Besluit). Maar ook de bouw van woningen en andere functies kan zorgen voor een nieuwe overschrijdingssituatie, als deze bouw plaatsvindt op plekken met (dreigende) grenswaardenoverschrijding.

De Europese Unie werkt aan scherpere grenswaarden voor luchtkwaliteit. Dat zal op termijn ook gevolgen hebben voor de omgevingswaarden in Nederland.

Waar zijn nog (dreigende) overschrijdingen?

De jaarlijkse [monitoringsrapportages](#) geven een beeld van de luchtkwaliteit in Nederland, en de trends daarin. In 2020 zijn geen overschrijdingen van de jaargemiddelde grenswaarden voor NO₂ vastgesteld. Er is sprake van een dalende trend; in 2019 waren ongeveer 80 mensen blootgesteld aan luchtvervuiling boven de grenswaarde voor NO₂; en in 2018 ongeveer 750 mensen. Kanttekening hierbij is wel, dat er in 2020 relatief weinig wegverkeer was als gevolg van de coronamaatregelen.

Voor fijnstof (PM₁₀) werden in 2020 nog beperkt overschrijdingen geconstateerd. Ongeveer 30 mensen werden blootgesteld aan PM₁₀ boven de dagnorm. De bron van dit fijnstof was de (intensieve) veehouderij. Ook daarin is een dalende trend zichtbaar: in 2019 ging het nog om ongeveer 60 mensen, en in 2018 waren ongeveer 160 blootgesteld aan fijnstof boven de dagnorm.

Onder de Omgevingswet worden gebieden met een kans op (dreigende) overschrijdingen aangeduid als '[aandachtsgebied](#)'. Daarom moeten gemeenten de luchtkwaliteit daar toetsen en monitoren.

Gemeenten kunnen zelf nagaan of er actuele (dreigende) overschrijdingen zijn. Meer informatie over het vaststellen van de luchtkwaliteit staat op de [website van het Informatiepunt Leefomgeving](#).

Woningbouw en (dreigende) overschrijding

In overschrijdingssituaties mag woningbouw juridisch gezien plaatsvinden, zolang de bijbehorende uitstoot (wegverkeer) niet in betekenende mate (NIBM) bijdraagt aan de luchtvervuiling. Maar het betekent ook een nieuw 'knelpunt', dat vervolgens zo snel mogelijk moet worden opgelost. Bepalend daarbij is of ter plaatse van een overschrijding [mensen significant blootgesteld worden](#). Onder de Omgevingswet geldt voor zulke overschrijdingssituaties een [programmaplicht](#).

Door een nieuwe (woon)functie toe te staan op een plek waar de grenswaarden/omgevingswaarden voor NO₂ of PM₁₀ (dreigen te) worden overschreden, creëert een gemeente dus een nieuw knelpunt. Bij de jaarlijkse monitoring van de luchtkwaliteit komen deze knelpunten in beeld. Dan zal de overheid maatregelen moeten nemen om het knelpunt op te lossen.⁷ Anders dan bij de invoering van het Besluit gevoelige bestemmingen in 2009, is er nu geen uitstel meer om de grenswaarden te behalen. Want de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ gelden sinds 2011 (PM₁₀) en 2015 (NO₂).

Waar kunnen nieuwe knelpunten in de praktijk ontstaan?

Om nieuwe luchtkwaliteitsknelpunten te voorkómen, is het dus raadzaam om in (dreigende) overschrijdingssituaties helemaal geen functies te situeren, waar mensen significant blootgesteld kunnen worden.

⁷ Zie bijvoorbeeld de huidige [aanpak voor fijnstofknelpunten bij veehouderijen](#)

De laatste (dreigende) overschrijdingen zijn vooral nog te vinden in gebieden met intensieve veehouderij. Daar zullen gemeenten alert moeten zijn bij [voormalige agrarische bedrijfswoningen](#) (ook wel 'plattelandswoningen'). Zo'n voormalige agrarische bedrijfswoning mag bewoond worden door 'een derde'. Dat is iemand, die geen binding heeft met het agrarische bedrijf waarbij de woning staat.

Zo'n functiewijziging zal op zichzelf niet in betekenende mate bijdragen aan de luchtvervuiling (net als de bouw van enkele nieuwe woningen). Daarom zijn er nu geen directe juridische belemmeringen om woningen te situeren op plekken met (te) hoge concentraties fijnstof. Al is het wel twijfelachtig of de gemeente in die gevallen kan motiveren dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening (en onder de Omgevingswet: een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit). De juridische consequentie is sowieso dat de gemeente zo'n nieuw knelpunt zo snel mogelijk weer moet oplossen; dit kan hoge kosten met zich meebrengen.

Andere functies met 'significante blootstelling' zijn (voor PM₁₀) bijvoorbeeld recreatiewoningen, campings en sport- en recreatieterreinen, zoals speelplaatsen en parken. Op plekken met (dreigende) overschrijding zullen ook deze functies leiden tot nieuwe knelpunten. De [website van het Informatiepunt Leefomgeving](#) geeft uitgebreide informatie over de definitie van 'significante blootstelling'.