

GEEN VUILTJE AAN DE LUCHT

EEN ONDERZOEK NAAR DE AANPAK LUCHTKWALITEIT
VAN DE GEMEENTE UTRECHT

DEEL I: HOOFDRAPPORT

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN:

- ◆ dhr. R.V. Bijl
- ◆ dhr. W.R. de Boer (voorzitter)
- ◆ dhr. G.N.J.A. Bukkems

MEDEWERKERS ONDERZOEK:

- ◆ dhr. M. van den Berg
- ◆ mevr. M. van Elteren
- ◆ dhr. F. Roijackers
- ◆ dhr. J. van der Zee (projectleider)

CONTACTGEGEVENS:

Postadres: Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon: 030 - 286 1383
E-mail: rekenkamer@utrecht.nl
Website: www.rekenkamer.utrecht.nl

GEEN VUILTJE AAN DE LUCHT

EEN ONDERZOEK NAAR DE AANPAK LUCHTKWALITEIT
VAN DE GEMEENTE UTRECHT

DEEL I: HOOFDRAPPORT

VOORWOORD

"Een goed bereikbare stad waar bewoners schone lucht inademen", dat is de ambitie die de gemeente zich ten doel stelt met het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht. Voordat we kunnen spreken van "*geen vuiltje aan de lucht*" moet er nog wel het nodige gebeuren.

Wij deden onderzoek naar het luchtkwaliteitsbeleid van de gemeente Utrecht, dat zij in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit heeft vastgesteld. De rekenkamers van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam voerden dit onderzoek gelijktijdig uit in hun stad. We hanteerden daarbij een onderling afgestemde aanpak en we werkten samen in de uitvoering. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn vastgelegd in afzonderlijke rapportages gericht aan de eigen gemeenteraad.

De uitkomsten van de vier onderzoeken laten een patroon zien in de opzet en de uitvoering van het luchtkwaliteitsbeleid in de vier grote steden. Hieruit zijn stadoverstijgende conclusies en aanbevelingen voortgekomen, die we bij de Tweede Kamer onder de aandacht brengen met een brief.¹ Vanzelfsprekend is deze brief ook beschikbaar voor de Utrechtse raad en het college van B&W.

Voor u ligt het hoofdrapport van de Rekenkamer Utrecht. Het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Utrecht, de G4-brief en de rapporten van de samenwerkende rekenkamers kunt u bekijken via onze website www.rekenkamer.utrecht.nl.

Watze de Boer
Voorzitter Rekenkamer

Floris Roijackers
Secretaris Rekenkamer

Utrecht, 21 juni 2011

¹ Brief G4-rekenkamers d.d. 21 juni 2011 aan de vaste commissie Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

INHOUDSOPGAVE

1	ONDERZOEK LUCHTKWALITEIT.....	7
2	DE UTRECHTSE AANPAK LUCHTKWALITEIT IN EEN BREDER KADER	9
3	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	13
3.1	Over de transparantie van de afwegingen.....	13
3.2	Over de voortgang en bijsturing	18
3.3	Over de informatievoorziening aan de raad.....	24
4	REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W	27
5	NAWOORD REKENKAMER.....	34

1 ONDERZOEK LUCHTKWALITEIT

Inleiding

Utrecht voert al vele jaren een luchtkwaliteitsbeleid, voortvloeiend uit Europese regelgeving en de Wet milieubeheer. Sinds 2009 voeren gemeenten lokale maatregelen uit in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). In het luchtkwaliteitsbeleid en het NSL staan de normen van de Europese Unie voor de uitstoot van fijn stof en stikstofdioxide centraal. Deze normen bestaan uit grenswaarden waaraan de concentraties fijn stof en stikstofdioxide respectievelijk medio 2011 en begin 2015 minimaal moeten voldoen.

De Rekenkamer Utrecht deed in de periode september 2010 - maart 2011 onderzoek naar het maatregelenpakket dat de gemeente Utrecht inzet om de luchtkwaliteit in de stad te verbeteren. Met het onderzoek wil de Rekenkamer inzicht bieden in de mate waarin de gemeente Utrecht het maatregelenpakket volgens planning uitvoert en of zij de doelen van het luchtkwaliteitsbeleid (naar verwachting) bereikt.

Het onderzoek is een samenwerkingsproject met de rekenkamers van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. De G4-rekenkamers voerden het onderzoek gelijktijdig uit op basis van een onderling afgestemde onderzoeksaanpak. Dit biedt een mogelijkheid voor handreikingen op basis van vergelijking en goede praktijkvoorbeelden van beleid.

Onderzoeksvragen en normenkader

In het onderzoek zijn drie hoofdvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de maatregelen en de beoogde resultaten van de betrokken gemeenten gericht op het verbeteren van de luchtkwaliteit? Zijn deze goed onderbouwd en samenhangend, en wordt de raad hierover voldoende geïnformeerd?
2. In hoeverre komen de (meest belangrijke) maatregelen volgens planning tot uitvoering, stellen de betrokken gemeenten vast of de maatregelen tot het beoogde resultaat leiden, worden de maatregelenpakketten naar aanleiding van nieuwe inzichten en bereikte resultaten bijgesteld en wordt de raad over bovenstaande aspecten voldoende geïnformeerd?
3. Wat zijn succes- en faalfactoren bij de uitvoering en voor het bereiken van de beoogde resultaten van de maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit?

Voor het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen hebben de G4-rekenkamers een normenkader opgesteld om het beleid en de uitvoering aan te toetsen. Deze normen zijn opgenomen in bijlage 1 van het onderzoeksrapport. De derde onderzoeksvraag is beschrijvend van aard; hierbij zijn geen normen gehanteerd.

Dit *Hoofdrapport* bevat de hoofdconclusies en aanbevelingen voor wat betreft de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit (hoofdstuk 3). Voor zover mogelijk vergelijken wij de Utrechtse situatie met die van de andere G4-steden. Aan de conclusies en aanbevelingen gaat een beschrijving van de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit vooraf (hoofdstuk 2).

Detailinformatie over de onderwerpen uit de hoofdconclusies en aanbevelingen zijn te vinden in het *Onderzoeksrapport* waarin de bevindingen van het onderzoek uitgebreid zijn beschreven en van een toelichting zijn voorzien. Dit onderzoeksrapport is te raadplegen op de website van de Rekenkamer Utrecht: www.rekenkamer.utrecht.nl.

2 DE UTRECHTSE AANPAK LUCHTKWALITEIT IN EEN BREDER KADER

Europese normen voor luchtkwaliteit

De Europese Unie wil dat de lucht overal in Europa aan minimumnormen voldoet zodat de bevolking wordt beschermd tegen de gezondheidseffecten van al te veel luchtvervuiling. Om dit te bewerkstelligen zijn in 1996 grenswaarden vastgesteld voor fijn stof en stikstofdioxide waaraan de lucht in de lidstaten zou moeten voldoen. De normen zouden moeten worden behaald in respectievelijk 2005 (fijn stof) en 2010 (stikstofdioxide). Nederland voldeed in 2005 op een aantal plaatsen niet aan de op dat moment geldende daggemiddelde norm voor fijn stof, en naar verwachting zou Nederland op een aantal plaatsen ook niet gaan voldoen aan de jaargemiddelde norm voor stikstofdioxide die in 2010 zou gaan gelden. In 2008 trad de Europese richtlijn luchtkwaliteit in werking die de lidstaten de mogelijkheid bood uitstel te vragen voor het behalen van de EU-normen (de zogenaamde 'derogatie'). Voorwaarde voor het verkrijgen van derogatie was dat de lidstaat aannemelijk kon maken dat in 2011 respectievelijk 2015 de normen wel zouden worden gehaald. Nederland heeft hiertoe het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) opgesteld. De EU-normen staan in tabel 1.

Tabel 1 Europese normen voor fijn stof en stikstofdioxide

	Normen $\mu\text{g}/\text{m}^3$ = microgram per kubieke meter	Norm geldt vanaf	Derogatie tot
Fijn stof (PM_{10})	Dagnorm: $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (maximaal 35 keer overschrijden) ² Jaarnorm: $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$	2005	11 juni 2011
Stikstofdioxide (NO_2)	Uurnorm: $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (maximaal 18 keer overschrijden) Jaarnorm: $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$	2010	1 januari 2015

De Europese Unie stelt ook normen voor 'zeer fijn stof' ($\text{PM}_{2,5}$), waaraan Nederland vanaf 2015 moet voldoen. Het NSL is niet getoetst op het halen van deze grenswaarde. De verwachting is dat het NSL met de inzet op het terugdringen van fijn stof en stikstofdioxide ook een positief effect heeft op de $\text{PM}_{2,5}$ -concentraties.

Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit

In het NSL werken de rijksoverheid en decentrale overheden in gebieden waar de normen worden overschreden samen. De NSL-regio Utrecht bestaat uit de Provincie

² De EU-dagnorm van maximaal 35 dagen overschrijding van 50 microgram, per kubieke meter is door Nederland vertaald naar een jaarnorm van 32,5 microgram. Nederland is richting Europa overigens gehouden aan de jaarnorm van 40,5 microgram fijn stof per kubieke meter.

Utrecht, het Bestuur Regio Utrecht en de gemeenten Amersfoort, Breukelen, Houten, Nieuwegein, Utrecht, Veenendaal en IJsselstein.

Het NSL heeft twee doelen:

- ◆ de luchtkwaliteit moet verbeteren ten behoeve van de volksgezondheid, en
- ◆ er moet ruimte worden geboden voor ruimtelijke ontwikkeling.

De eerste doelstelling is uitgewerkt in maatregelenpakketten die de deelnemende overheden uitvoeren. De tweede doelstelling wordt bewerkstelligd door een aanpassing in de regelgeving voor bouwprojecten. Voor ontwikkelingsprojecten waarvan het aannemelijk is dat zij 'niet in betekenende mate' (NIBM-projecten) bijdragen aan de concentratie van schadelijke stoffen is de regelgeving versoepeld. Grootschalige projecten die wél 'in betekenende mate' (IBM-projecten) bijdragen aan de luchtvervuiling, bijvoorbeeld doordat ze leiden tot een substantiële toename van het autoverkeer, moeten worden meegenomen in het NSL. De verwachte bijdrage aan de concentratie moet vooraf in beeld zijn gebracht en de projecten mogen alleen worden uitgevoerd als er maatregelen worden genomen zodat de grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide tijdig worden behaald.

De luchtkwaliteit, uitgedrukt in de concentraties fijn stof en stikstofdioxide is ten behoeve van het opstellen van het NSL berekend met een luchtkwaliteitsmodel, de zogenaamde 'Saneringstool'. In de Saneringstool wordt verschillende informatie aan elkaar gekoppeld om een uitspraak te doen over de luchtkwaliteit in de jaren waarin de derogatietermijn verloopt: 2011 en 2015. De eerste 'laag' is de autonome ontwikkeling van de luchtkwaliteit vanaf 2005. Bij het bepalen van de autonome ontwikkeling zijn de negatieve effecten van nieuwe ruimtelijke projecten en de positieve effecten van beleidsmaatregelen niet meegerekend. Vervolgens zijn de effecten van de ruimtelijke projecten die 'in betekenende mate' bijdragen aan de luchtvervuiling meegenomen. Tenslotte zijn de effecten van de nationale, provinciale en lokale maatregelen berekend met de Saneringstool. Ten behoeve van de monitoring van het NSL is de 'Monitoringstool' ontwikkeld. Jaarlijks wordt met dit model de luchtkwaliteit vastgesteld en worden de prognoses voor 2011 en 2015 bijgesteld. De berekening van de luchtkwaliteit gaat gepaard met een hoge mate van onzekerheid (tussen de 15 en 20% boven of onder de berekende waarde).

Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht

Utrecht voert al langer een luchtkwaliteitsbeleid. Zo stelde de gemeente in 2004 het *Luchtkwaliteitsplan 2002-2010* op. Toen duidelijk werd dat Nederland de Europese grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide niet zou gaan halen in respectievelijk 2005 en 2010, is op rijksniveau de ontwikkeling van het NSL in gang gezet. In dezelfde periode formuleerde Utrecht het *Actieplan Luchtkwaliteit 2006 – 2012* (ALU 2006). Het ALU 2006 heeft een meervoudig perspectief: het richt zich op de volksgezondheid en op de bereikbaarheid en economische ontwikkeling van de stad. In 2008 heeft de gemeente het luchtkwaliteitsbeleid geactualiseerd (ALU 2008) en ingebracht in het NSL. In 2009 is dit plan vervangen door het ALU 2009. De

maatregelen uit het ALU 2006 zijn hierin verwerkt. De doelstelling van het ALU 2009 is als volgt geformuleerd: "een goede luchtkwaliteit, als basis voor een gezonde leefomgeving en een leefbare stad; een bereikbare stad, en duurzame groei." Ook het ALU 2009 heeft dus een meervoudig perspectief: volksgezondheid, bereikbaarheid en ruimtelijke en economische ontwikkeling.

Het ALU 2009 is breder dan het NSL: niet alle maatregelen zijn opgenomen in het NSL. Zo bevat het ALU ook maatregelen die de bereikbaarheid moeten waarborgen en maatregelen die zijn gepland voor de periode ná 2015.

Het maatregelenpakket uit het ALU 2009 is omvangrijk en bestaat uit zes sporen:

- Spoor 1: Investeren in openbaar vervoer, fiets en P+R.
- Spoor 2: Aanpak resterende knelpunten (verkeersknips; tunnelmonden).
- Spoor 3: Aanpak knelpunten autoverkeer (verdeelring; wegverbreding).
- Spoor 4: Mobiliteitsmanagement (verminderen spitsdrukke).
- Spoor 5: Duurzame mobiliteit en goederenvervoer.
- Spoor 6: Utrecht: aantrekkelijke stad voor bedrijven en consumenten (fonds voor initiatieven m.b.t. bevoorrading, bewegwijzering, innovatie, etc).

De kosten van het totale pakket aan maatregelen van het ALU 2009 voor het verbeteren van de bereikbaarheid en de luchtkwaliteit telt op tot een bedrag van EUR 1,8 miljard (tot 2033), exclusief exploitatie en programmamanagement. Het overgrote deel van het bedrag gaat naar verbetering van het openbaar vervoer (EUR 765 miljoen voor nieuwe tramlijnen, OV-tunnels, etc). De maatregelen die in het NSL zijn opgenomen om in 2011 respectievelijk 2015 aan de luchtkwaliteitsnormen te voldoen vallen grotendeels in spoor 2 en tellen op tot circa EUR 250 miljoen (t/m 2014). Het grootste deel van dit budget is afkomstig uit rijksmiddelen.

Het ALU 2009 is vastgesteld in de vorige collegeperiode. Het huidige college heeft in het collegeprogramma 2010-2014 een aantal stevige ambities opgenomen die ook consequenties hebben voor de aanpak van de luchtkwaliteit, bijvoorbeeld met betrekking tot gezondheid en duurzame mobiliteit. Het college stelt dat de wettelijke EU-normen voor luchtkwaliteit voor hem minimumnormen zijn. Deze ambitie heeft niet geleid tot een aanpassing van het concrete doel voor de luchtkwaliteit: het halen van de EU-normen staat nog steeds centraal.

Bestuur en organisatie

Het onderwerp luchtkwaliteit kan worden gerelateerd aan verschillende bestuurlijke portefeuillehouders, namelijk die van Verkeer, Gezondheid, Milieu en Duurzaamheid, en Ruimtelijke ordening. De portefeuillehouder Verkeer is op dit moment verantwoordelijk voor de uitvoering van het ALU. Het college heeft hier voor gekozen omdat het verkeer in Utrecht de grootste luchtvervuiler is.

De beleidsvoorbereiding van de ALU's is uitgevoerd door de afdelingen Milieu en Duurzaamheid en Verkeer en Vervoer van de dienst StadsOntwikkeling (SO), onder leiding van een extern ingehuurd projectleider. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregelen uit het ALU 2006 was neergelegd bij verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie; er was geen eindverantwoordelijkheid belegd. Na de reorganisatie van de dienst SO in 2009 vallen de afdelingen Milieu en Duurzaamheid en Verkeer en Vervoer onder de sector Ontwikkeling. De sector Ontwikkeling van de dienst SO stelt de inhoudelijke beleidskaders op en geeft inhoudelijk advies aan de uitvoerders van het beleid. De uitvoering vindt voor een belangrijk deel plaats binnen het kader van programma's, waarvan het programmamanagement is belegd bij de sector Programma's. Binnen het Programma Bereikbaarheid en Luchtkwaliteit moet de programmamanager Luchtkwaliteit toezien op de realisatie van de doelstelling 'het behalen van de EU-normen voor luchtkwaliteit' en de voortgang van de maatregelen monitoren. De monitoring wordt onder meer gebruikt voor de verantwoording richting de provincie over de (tijds) besteding van de budgetten, en voor de verantwoording richting Bureau monitoring van het NSL over de voortgang van de maatregelen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van landelijke NSL-rapportageformulieren.

De programmamanager Luchtkwaliteit heeft een coördinerende rol. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregelen is belegd bij verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Bijvoorbeeld bij andere programmamanagers van het programma Bereikbaarheid en luchtkwaliteit (zoals de programma's 'auto', 'fiets', 'OV' en 'P+R/mobiliteitsmanagement') en bij andere afdelingen van de dienst SO (Verkeer en Vervoer en Milieu en Duurzaamheid). Maar ook bij andere gemeentelijke diensten (Projectorganisatie Stationsgebied en projectbureau Leidsche Rijn).

De Gemeentelijke Geneeskundige en GezondheidsDienst (de GG&GD) heeft een wettelijke taak op het terrein van gezondheidsbescherming. De basis hiervoor vormt de Wet publieke gezondheid (Wpg) uit 2008. Het college van B&W heeft de verantwoordelijkheid om gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen te bewaken (artikel 2, lid 2c). In de wet is niet vastgelegd hoe dit concreet moet gebeuren. Op dit moment heeft de GG&GD een beperkte rol bij het ALU. De GG&GD is bijvoorbeeld niet structureel betrokken bij de toetsing van de beleid- en planvorming aangaande het ALU of de monitoring van de gezondheidseffecten van de aanpak luchtkwaliteit.

3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen en lichten we deze toe. De conclusies hebben betrekking op de volgende aspecten van de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit:

- ◆ de transparantie van de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid (3.1);
- ◆ de voortgang en bijsturing van het beleid (3.2);
- ◆ de informatievoorziening aan de raad (3.3).

3.1 OVER DE TRANSPARANTIE VAN DE AFWEGINGEN

Wij keken naar de beoogde resultaten van de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit en de onderbouwing en samenhang van het maatregelenpakket dat daartoe wordt ingezet. Met betrekking tot deze aspecten komen wij tot de volgende conclusie.

CONCLUSIE 1

De doelen die met de Utrechtse Aanpak luchtkwaliteit moeten worden bewerkstelligd (gezondheidsbescherming, bereikbaarheid, en stedelijke en economische ontwikkeling) staan op gespannen voet met elkaar. De gemeente maakt in de actieplannen onvoldoende expliciet hoe zij bij de vormgeving van het beleid de afweging maakt tussen deze doelen. Met name voor de doelstelling gezondheidsbescherming zijn de consequenties van de maatregelen onvoldoende in beeld gebracht.

De mogelijkheid tot een transparante en onderbouwde afweging tussen de drie doelstellingen wordt belemmerd doordat de drie doelen niet zijn uitgewerkt in eigen specifieke indicatoren: ze zijn allemaal direct of indirect gekoppeld aan de verplichte EU-normen voor de luchtkwaliteit. Daarnaast is er voor het doel gezondheidsbescherming geen duidelijke probleemeigenaar in de beleidsvorming en uitvoering van het luchtkwaliteitsbeleid; de GG&GD is niet structureel betrokken bij het ALU.

TOELICHTING

Meervoudig perspectief

De Aanpak luchtkwaliteit van de gemeente Utrecht (ALU2006 en ALU 2009) kent een meervoudig perspectief. De aanpak moet:

1. de gezondheid van de inwoners beschermen;
2. de bereikbaarheid van de stad Utrecht waarborgen;
3. de ontwikkeling van de stad Utrecht waarborgen.

Hiermee doet de gemeente recht aan het feit dat het verbeteren van luchtkwaliteit doorwerkt op verschillende beleidsterreinen. Het bredere perspectief van de gemeentelijke aanpak luchtkwaliteit blijkt uit het feit dat in het ALU 2009 niet alleen maatregelen zijn opgenomen in het kader van de landelijke aanpak luchtkwaliteit, het

NSL, maar dat er ook maatregelen zijn opgenomen die bijvoorbeeld bij moeten dragen aan de bereikbaarheid van de stad na 2015.

De drie doelen van de Utrechtse Aanpak luchtkwaliteit kunnen strijdig zijn. Zo heeft de gemeente in het ALU 2009 enkele ingrijpende maatregelen gepland die noodzakelijk zijn voor het behalen van de EU-normen vóór het verstrijken van de derogatietermijn in 2015, maar die een negatief effect hebben op bijvoorbeeld de bereikbaarheid en de economische positie van delen van de stad. De gemeente is deze lastige maatregelen niet uit de weg gegaan. Uit vergelijking met de overige G4-steden blijkt dat Utrecht zich in dat opzicht onderscheidt (zie kader 1).

Kader 1 Ingrijpende maatregelen in de G4

Met het nemen van ingrijpende verkeersmaatregelen onderscheidt Utrecht zich van bijvoorbeeld Rotterdam, waar de gemeente alleen generieke maatregelen met weinig neveneffecten inzet om de EU-normen te halen (milieuzone en schone bussen). De Rekenkamer Rotterdam concludeert in haar onderzoek dat 'omstreden' maatregelen nooit zijn overwogen, en dat door het gebrek aan rigoureuze maatregelen in de Rotterdamse aanpak het risico bestaat dat in Rotterdam de EU-normen niet gehaald gaan worden.

In Den Haag is wel een ingrijpende maatregel gerealiseerd, namelijk de invoering van een verkeerscirculatieplan (VCP). Deze maatregel is echter niet alleen genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren, maar ook om de economische positie van de binnenstad te versterken. Deze maatregel werkt dus positief door op zowel gezondheid als ontwikkeling.

Afweging

De gemeente Utrecht maakt in de beleidsdocumenten echter niet voldoende expliciet dat de doelen strijdig kunnen zijn en dat dit een afweging vereist tussen de verschillende doelen.³ Soms kunnen maatregelen een positief effect hebben op meerdere doelen (zie als voorbeeld het Haagse verkeerscirculatieplan in bovenstaand kader 1), maar vaak zullen maatregelen niet alle doelen dienen. Beleid dat bijdraagt aan bereikbaarheid en groei van de stad kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat (meer) bewoners worden blootgesteld aan meer luchtvervuiling. Heeft schonere lucht het primaat, dan kan dat offers betekenen op het terrein van bereikbaarheid en ontwikkeling. De afweging tussen de verschillende doelen is het resultaat van politiek-bestuurlijke besluitvorming. Wij concluderen dat onvoldoende duidelijk is op basis van welke prioritering van de doelen de gemeente de maatregelen voor de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit heeft geselecteerd.

In de praktijk zijn door de gemeente bij het bepalen van het maatregelenpakket wel keuzes gemaakt die consequenties hebben voor de realisatie van de drie doelen van het ALU, zo constateren wij op basis van bestudering van de Utrechtse beleidsdocumenten. Deze keuzes zijn deels goed beargumenteerd en onderbouwd,

³ In het rapport *Monitor Duurzaam Nederland 2009* van het CBS, CPB, PbL, SCP (februari 2009) worden deze afwegingen betiteld als 'afruïl' wanneer er sprake is van een tegenstelling en als 'synergie' wanneer de doelen samenvallen.

maar bij afwegingen en keuzes worden niet consequent en transparant alle drie de doelen betrokken. In onderstaand kader 2 geven we hiervan een voorbeeld.

Kader 2 Voorbeeld afweging

In het ALU 2009 beschrijft de gemeente gedetailleerd hoe de afweging is gemaakt voor het (ingrijpende) verkeersmaatregelenpakket. Voor zeven varianten van verschillende knips is het effect op de verkeersbewegingen doorberekend. Doorberekening van de maatregel was in de eerste plaats van belang om te constateren of een maatregel voldoende effect heeft om de EU-norm voor luchtkwaliteit op een bepaalde locatie te behalen. Vervolgens zijn ook de effecten op de verkeerscirculatie, de verkeersdruk en de bereikbaarheid van delen van de stad bij de afweging betrokken. Daarnaast is de invloed op de geluidsoverlast bij de afweging betrokken. Tenslotte heeft de gemeente een studie laten uitvoeren naar de economische effecten van deze verkeersmaatregelen voor ondernemers die gevestigd zijn in de gebieden waarvan de bereikbaarheid wordt beïnvloed door de maatregelen. De gemeente geeft ook aan dat de voorkeursvariant, knip Paardenveld en shared space Catharijnesingel, leidt tot verplaatsing van verkeer en tot een toename van het aantal autokilometers. Om de negatieve effecten te beperken zijn aanvullende maatregelen gepland. De gemeente geeft ook aan dat maatregelen alleen worden uitgevoerd als ze echt noodzakelijk zijn voor het behalen van de EU-norm in 2015. De gemeente kiest ervoor om de ingrijpende verkeersmaatregelen zoals de knip op het Paardenveld zo laat mogelijk in de tijd uit te voeren.

Wat de gemeente echter niet heeft gedaan is inzichtelijk maken hoeveel mensen in de verschillende scenario's worden blootgesteld aan bepaalde concentraties fijn stof en stikstofdioxide. Dit had, naast de informatie over bereikbaarheid en economische ontwikkeling, de keuze voor een bepaald maatregelenpakket moeten beïnvloeden.

Ontbrekende specifieke indicatoren

De mogelijkheid om een transparante afweging te maken tussen de drie doelen bereikbaarheid, ontwikkeling en gezondheid van de aanpak luchtkwaliteit, en een onderbouwde keuze te maken bij de samenstelling van het maatregelenpakket, wordt belemmerd. Dit komt doordat de drie doelen niet zijn voorzien van afzonderlijke, specifieke indicatoren. Op dit moment zijn de doelen alle drie direct of indirect gekoppeld aan de EU-norm. Hierdoor komt de spanning tussen de drie doelen van het ALU onvoldoende tot zijn recht en kan niet goed inzichtelijk worden gemaakt welke effecten bepaalde maatregelen hebben op de realisatie van de drie afzonderlijke doelen.⁴

Uit vergelijking met de aanpak luchtkwaliteit door andere G4-steden kwam een goed voorbeeld uit Den Haag naar voren van een specifieke indicator die bruikbaar is voor de doelstelling 'gezondheidsbescherming'. In Den Haag hanteerde de gemeente tot en

⁴ Voor het doel 'gezondheidsbescherming' (1) hanteert de gemeente direct de Europese normen voor fijn stof en stikstofdioxide als concrete streefwaarden. 'Bereikbaarheid' (2) is, via verkeersbewegingen, onderdeel van de berekeningen van de luchtkwaliteit en zo ook gekoppeld aan de EU-normen. En 'Stedelijke Ontwikkeling' (3) is, voor zover het de grotere projecten betreft, ook meegenomen in berekeningen van de luchtkwaliteit.

met de *Programmabegroting 2010* de indicator "het aantal bewoners dat woont langs wegvakken waar de normen worden overschreden". Deze indicator maakt de gezondheidsrisico's van luchtverontreiniging voor burgers concreter waardoor de urgentie duidelijk wordt, waardoor het gezondheidsperspectief beter kan worden meegenomen in de afweging. De gemeente Utrecht beschikt ook over informatie over het aantal blootgestelden. Hierover werd tot 2007 gerapporteerd in de *Jaarrapportages luchtkwaliteit*. In de recente *NSL monitor Utrecht 2010* krijgt deze informatie weer een plek, waarbij bovendien ook informatie is opgenomen over blootstelling aan hoge concentraties die onder de wettelijke normen vallen. Dit is echter niet door de gemeente gekozen als indicator voor een gemeentelijke doelstelling.

Probleemeigenaren

Omdat er een spanning bestaat tussen de drie doelen van het ALU, is het van belang dat ze alle drie een duidelijke probleemeigenaar hebben. De probleemeigenaar kan waarborgen dat 'zijn' doel zorgvuldig wordt meegenomen in de afweging die plaatsvindt bij de invulling van het beleid. Op dit moment is dit niet het geval. Uit de wijze waarop de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit binnen de gemeente is georganiseerd, maken wij op dat met name 'bereikbaarheid' en 'ontwikkeling' een probleemeigenaar hebben. De beleidsvoorbereiding van de ALU's is gedaan door de afdelingen Milieu en Duurzaamheid en Verkeer en Vervoer van de dienst StadsOntwikkeling (SO). Het Programmabureau Bereikbaarheid en Luchtkwaliteit van dezelfde dienst ziet toe op de uitvoering van de NSL-maatregelen uit het ALU en ook de monitoring is een verantwoordelijkheid van het Programmabureau. Voor de uitvoering van onderdelen van het maatregelenpakket is bijvoorbeeld de Projectorganisatie Stationsgebied verantwoordelijk. De Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GG&GD) is de voor de hand liggende probleemeigenaar van het gezondheidsperspectief, maar deze dienst is niet structureel betrokken geweest bij de voorbereiding van de ALU's en heeft geen rol bij de monitoring en toetsing van de uitvoering van de Aanpak Luchtkwaliteit in Utrecht.

Uit de vergelijking met de overige G4-steden bleek dat de GGD in Amsterdam een meer structurele rol heeft bij de gemeentelijke aanpak luchtkwaliteit. De GGD heeft een onafhankelijke rol bij de toetsing van de beleidsvorming en uitvoering, en is verantwoordelijk voor de metingen van de luchtkwaliteit. Daardoor is het gezondheidsperspectief beter gewaarborgd.

Naar aanleiding van conclusie 1 doen wij de volgende aanbeveling.

AANBEVELING 1

<p>Maak de afweging tussen de doelen gezondheid, bereikbaarheid en ontwikkeling bij de maatregelen die worden ingezet in het luchtkwaliteitsbeleid zichtbaar en geef aan op welke informatie de afweging is gebaseerd. Hiervoor is het in de eerste plaats nodig dat de drie doelen van de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit beter worden uitgewerkt in specifieke, eigen indicatoren. Voor het doel</p>
--

gezondheidsbescherming kan de gemeente bijvoorbeeld de indicator "blootstelling van burgers" kiezen. Een dergelijke indicator waarborgt beter dat bij de afweging helder in beeld is welke consequenties een bepaalde keuze voor maatregelen heeft voor de gezondheidsrisico's van de Utrechtse burgers.

In de tweede plaats is het nodig dat de drie doelen elk een probleemeigenaar hebben in de ambtelijke organisatie. Voor wat betreft het gezondheidsperspectief ligt het voor de hand dat de GG&GD de probleemeigenaar is.

TOELICHTING

Indicatoren

Het uitwerken van de drie doelen in concrete indicatoren biedt de gemeente de mogelijkheid om de vooraf ingeschatte effecten van maatregelen op de drie doelen inzichtelijk in beeld te brengen. De afweging die gemaakt moet worden op het moment dat de doelen gezondheidsbescherming, bereikbaarheid en ontwikkeling op gespannen voet staan met elkaar wordt daardoor ook meer transparant.

Specifieke, eigen indicatoren maken het bijvoorbeeld mogelijk de ambitie van het college op het terrein van de gezondheidsbescherming te concretiseren. Het college stelde in haar collegeprogramma dat de EU-normen voor de luchtkwaliteit minimumnormen zijn, maar werkte dit verder niet uit.

Door te werken met indicatoren ontstaat de mogelijkheid om de drie doelen een specifieke invulling te geven voor verschillende gebiedstypen (de afweging tussen gezondheid, bereikbaarheid en ontwikkeling kan tenslotte anders worden ingevuld voor gebieden met een woonbestemming dan bijvoorbeeld bedrijventerreinen).

De gemeente kan bij het selecteren van aanvullende maatregelen of bij een eventuele herijking van het maatregelenpakket gebruik maken van bijvoorbeeld de methode Multi Criteria Analyse om de afweging inzichtelijk te maken.⁵ Deze methode wordt ook toegepast bij milieueffectrapportages.

Probleemeigenaren

De GG&GD moet een rol krijgen als probleemeigenaar van de doelstelling gezondheidsbescherming. Dit kan door bijvoorbeeld deze dienst het beleid, de uitvoering en effecten onafhankelijk te laten toetsen op het gezondheidseffect en hierover te laten rapporteren aan college en raad. Bereikbaarheid en ontwikkeling hebben al een probleemeigenaar doordat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het ALU nu is belegd bij diensten als StadsOntwikkeling, de Projectorganisatie Stationgebied en projectbureau Leidsche Rijn. Als alle drie de doelen op het gebied van luchtkwaliteit een duidelijke probleemeigenaar krijgen in de ambtelijke organisatie is een zorgvuldige afweging beter mogelijk. De verschillende betrokken

⁵ Multi Criteria Analyse is een methode om vooraf tussen alternatieven een keuze te maken op basis van weging van verschillende criteria. De criteria kunnen verschillend van aard zijn, financieel, economisch, sociaal etc. De baten van de criteria worden over het algemeen niet allen uitgedrukt in geld waardoor een bredere afweging van criteria mogelijk is.

organisatieonderdelen (probleemeigenaren) kunnen ieder vanuit hun expertise bijdragen aan de ontwikkeling- en uitvoering van de aanpak luchtkwaliteit. De gemeente kan te rade gaan bij de gemeente Amsterdam (rol GGD) om te leren van de wijze waarop zij de betrokkenheid van de verschillende diensten hebben georganiseerd.

3.2 OVER DE VOORTGANG EN BIJSTURING

Wij keken naar de voortgang van de uitvoering van het maatregelenpakket en de resultaten en effecten die daarmee door de gemeente worden behaald. Ook keken wij naar de wijze waarop de gemeente de uitvoering bijstuurt. Met betrekking tot deze aspecten komen wij tot de volgende conclusie.

CONCLUSIE 2

De kans is aanwezig dat de EU-norm voor stikstofdioxide in 2015 niet overal wordt gehaald in Utrecht. Belangrijkste oorzaak van dit risico is de wijze waarop de gemeente omgaat met de onzekerheid van de berekeningen van de luchtkwaliteit. Daarnaast constateren wij een gebrek aan sturing en sturingsmogelijkheden van de gemeente op de uitvoering van de maatregelen, wat ook bijdraagt aan het risico op het niet behalen van de EU-norm.

TOELICHTING

Onzekerheid

Wij concluderen dat er een kans bestaat dat de gemeente Utrecht de EU-norm voor stikstofdioxide in 2015 niet overal gaat halen. De belangrijkste oorzaak van dit risico is de onzekerheid van de berekende luchtkwaliteit en de wijze waarop de gemeente omgaat met de onbetrouwbaarheidsmarge die samenhangt met de berekeningen van de luchtkwaliteit.

De basis van de probleemanalyse van het luchtkwaliteitsbeleid wordt gevormd door modelmatige berekeningen. Voor het berekenen van de luchtkwaliteit gebruikt de gemeente landelijk voorgeschreven modellen. En voor het bepalen van de verkeersstromen - en daarmee de hoeveelheid motorvoertuigen die verbrandingsgassen uitstoten - maakt de gemeente gebruik van een eigen verkeersmodel. Dezelfde modellen worden ook gehanteerd bij het bepalen van het effect van maatregelen door bijvoorbeeld met schonere voertuigen of minder voertuigen te gaan rekenen in de modellen. Van de modelberekeningen is bekend dat ze een behoorlijke onbetrouwbaarheidsmarge hebben van 15% tot 20% boven en onder de berekende waarde. De gemeente heeft recent een meetnet voor het meten van stikstofdioxide in gebruik genomen. Ook metingen hebben een behoorlijke onbetrouwbaarheidsmarge: meten is in dit geval niet per definitie weten. Dit meetnet heeft geen officiële juridische status, en kan dus niet worden gebruikt voor verantwoording over de kwaliteit van de lucht richting bijvoorbeeld het rijk. De

gemeente geeft aan dat het meetsysteem zicht geeft op de relatieve verspreiding van de luchtvervuiling en de ontwikkeling hierin. Daarnaast ziet de gemeente voor het meetnet een rol in de communicatie richting burgers.

De onbetrouwbaarheidsmarge van de modelberekeningen is voor een beperkt deel vermijdbaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor de onzekerheden die samenhangen met procedurefouten, slordigheden, gebrek aan kwaliteit van de invoer en tijdsdruk bij het uitvoeren van de berekeningen. De gemeente Utrecht is bezig het modellerings- en berekeningsproces op allerlei manieren te toetsen en te verbeteren, zodat deze bron van onzekerheden zoveel als mogelijk wordt uitgesloten.⁶

Een belangrijk deel van de onbetrouwbaarheidsmarge is echter onlosmakelijk verbonden aan het gebruik van modellen en daarmee onontkoombaar. De onzekerheid van de berekeningen van de luchtkwaliteit komt in de Utrechtse beleidsdocumenten, en met name het ALU 2009, desalniettemin beperkt aan bod.

Doordat de gemeente in de probleemanalyse onvoldoende duidelijk maakt dat de modelberekeningen een behoorlijke betrouwbaarheidsmarge kennen, lijken de saneringsopgave en de effecten van de in te zetten maatregelen zoals ze worden gepresenteerd in het ALU 2009 "hard". Gedurende de looptijd van het actieplan kan de berekende luchtkwaliteit echter ook tegenvallen, bijvoorbeeld doordat de achtergrondconcentraties hoger zijn dan eerder was berekend of de invloed van het weer negatiever is dan gehoopt. Ook de resultaten van maatregelen kunnen minder zijn dan verwacht, bijvoorbeeld omdat de verschoning van voertuigen minder snel gaat dan gepland of de ontwikkeling van de feitelijke verkeersstromen anders is dan voorspeld. Wanneer de gemeente alleen maatregelen inzet met als doel het behalen van de grenswaarde van 40,5 microgram stikstofdioxide in 2015, bestaat de kans dat de EU-norm in 2015 niet wordt gehaald. Voor fijn stof is de kans op overschrijding minder groot omdat in dit geval landelijk is voorgeschreven dat een marge moet worden gehanteerd.⁷

Uit vergelijking met de andere G4-steden blijkt dat ook in de andere steden niet wordt gestreefd naar een lagere concentratie stikstofdioxide dan de grenswaarde van 40,5 microgram per kubieke meter door te werken met een marge.

In het verleden hanteerde de gemeente Utrecht wel een veiligheidsmarge door zich in het beleid te richten op de ondergrens van een bandbreedte. Deze marge werd

⁶ De gemeente Utrecht laat de modellering extern toetsen. Op onderdelen is dit gedaan door KEMA (voor het werkproces berekenen van luchtkwaliteit als geheel) en Significance (voor de betrouwbaarheid van het verkeersmodel), en er staat een toets op de betrouwbaarheid van de invoergegevens voor de Monitoringstool 2011 op stapel.

⁷ De EU-dagnorm van maximaal 35 dagen overschrijding van 50 microgram, per kubieke meter is vertaald naar een jaarnorm van 32,5 microgram. Nederland is richting Europa gehouden aan de jaarnorm van 40,5 microgram fijn stof per kubieke meter.

gecreëerd door in de voorbereiding van het ALU 2009 te werken met een ongunstig scenario voor het weer. Hierdoor ontstond een marge van circa tien procent ten opzichte van berekeningen met een gemiddeld weerscenario. Deze veiligheidsmarge viel in 2009 in één keer weg toen de berekende luchtkwaliteit tegenviel op het moment dat de achtergrondconcentraties en emissiefactoren landelijk werden bijgesteld. Het bestuurlijke standpunt sinds 2009 is dat er bij de onderbouwing van het beleid geen gebruik meer wordt gemaakt van een veiligheidsmarge, maar dat de gemeente zich richt op het behalen van de grenswaarde.

De gemeente houdt wel zicht op een bandbreedte voor stikstofdioxide: in de rapportage *NSL-monitor Utrecht 2010* wordt in de hoofdstuk 4 *Luchtkwaliteit en blootstelling* gewerkt met een bandbreedte van 2,5 microgram per kubieke meter en er is een lijst opgenomen met bijna-knelpunten van locaties in de stad waar de prognose voor de hoeveelheid stikstofdioxide in de lucht in 2015 ligt tussen de 38,0 en 40,5 microgram per kubieke meter. Er worden geen maatregelen getroffen om de bijna-knelpunten op te lossen vóór 2015 en zo een veiligheidsmarge te creëren. De gemeente stelt zelf overigens dat er wel een veiligheidsmarge in het beleid is ingebouwd doordat de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit maatregelen bevat waarvan het effect niet kan worden doorberekend, maar wel verwacht wordt. Dit zijn bijvoorbeeld de maatregelen die gericht zijn op gedragsverandering (de overstap van autogebruik naar OV en fiets), het gebruik van P+R voorzieningen, mobiliteitsmanagement en goederenvervoer. Aan het totaalpakket van deze maatregelen heeft de gemeente op basis van het oordeel van deskundigen een verwachte reductie van 4 tot 7% autoverkeer gekoppeld. De gemeente heeft de ambitie om in ieder geval een deel van deze maatregelen op termijn te kunnen doorrekenen zodat het effect ook in de Monitoringstool kan worden meegenomen, maar tot op heden is het effect niet te toetsen. Deze veiligheidsmarge is daarmee minder solide dan bijvoorbeeld de veiligheidsmarge die de gemeente in het verleden hanteerde, of een meer principieel besluit om te sturen op een ondergrens van een bandbreedte rond de EU-grenswaarde.

Effect maatregelen

Eén van de argumenten tegen het hanteren van een "harde" grenswaarde is dat de veronderstelde effecten van de maatregelen die de gemeente inzet kunnen tegenvallen. Uit het casuonderzoek dat wij uitvoerden werd duidelijk dat dit in de praktijk ook gebeurt. Zo blijkt het effect van de maatregel Milieuzone tegen te vallen omdat de schonere vrachtwagens die in de Milieuzone mogen rijden in de praktijk minder schoon blijken te zijn dan verwacht. Door dezelfde tegenvallende verschoning van verbrandingsmotoren bestaat ook het risico dat de maatregel Schonere bussen minder effect heeft dan waarvan in het ALU was uitgegaan.

Gebrek aan sturing op resultaten

Wij constateren dat er onvoldoende adequate sturing plaatsvindt op het behalen van resultaten. Voor een deel is dit een gevolg van het feit dat de gemeente bij de aanpak van de luchtkwaliteit afhankelijk is van externe partijen. Zo blijkt uit de casuonderzoeken die wij uitvoerden dat de gemeente bij de maatregel Schonere

bussen afhankelijk is van het Bestuur Regio Utrecht (BRU) omdat het BRU verantwoordelijk is voor de concessie stads- en streekvervoer. En bij de maatregel Milieuzone is de gemeente gehouden aan de landelijke afspraken die zijn gemaakt met de (rijks)overheid en het bedrijfsleven. Dit beperkt voor de gemeente de mogelijkheden om doelgericht te kunnen bijsturen op de uitvoering van deze maatregelen.

Daarnaast constateren wij dat de gemeente geen goed zicht heeft op de uitvoering van de maatregelen en de mate waarin de verwachte resultaten en effecten worden bereikt. Informatie over de voortgang van maatregelen ontbreekt en/of is op centraal niveau, bij de coördinerende programmamanager van het Programmabureau bereikbaarheid en luchtkwaliteit, niet bekend. De verantwoordingsinformatie, die bijvoorbeeld is gebruikt voor de *NSL Monitor Utrecht 2010*, bevat weinig concrete informatie over de geleverde prestaties en resultaten. Wij gebruikten het casuonderzoek om zicht te krijgen op de uitvoering. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat er nog gemeentelijke vrachtwagens rondrijden die niet aan de eisen van de Milieuzone voldoen, wat niet bekend was op centraal niveau. Ook het zicht op de planning van de uitvoering van de verkeersafwikkelingsmaatregelen, zoals de knip op het Paardenveld of de shared space op de Catharijnesingel, is beperkt. Het ontbreken van dit soort informatie belemmert het programmamanagement om de risico's op vertraging van de uitvoering van de maatregelen goed in te schatten, en om tijdig vast te stellen of de maatregelen voldoende effect sorteren.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat het belang van zicht op de geleverde prestaties en resultaten relatief is, omdat de gemeente voor de NSL maatregelen een uitvoeringsplicht heeft en niet verantwoordelijk is voor het behalen van het effect op de luchtkwaliteit. Het behalen van de EU-norm (de 'resultaatverplichting') is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende overheden die in het NSL samenwerken.⁸

De Rekenkamer ziet drie argumenten waarom het wel van belang is dat de gemeente zicht heeft op de prestaties, resultaten en effecten van beleid. Ten eerste vereist de uitvoeringsplicht dat de gemeente zicht heeft op de mate waarin prestaties worden geleverd. Ten tweede is het vanuit het oogpunt van een doelmatige besteding van overheidsgeld van belang om zicht te hebben op de effecten van het gevoerde beleid. Dit vereist dat er zicht is op de geleverde prestaties en de resultaten die daarmee worden geboekt (zie kader 4).

⁸ Mochten maatregelen onvoldoende effect hebben, dan heeft de betrokken NSL-partner (het rijk of de NSL-regio) een inspanningsverplichting om na te gaan of door intensivering van bestaande maatregelen of inzet van aanvullende maatregelen alsnog tijdig aan de grenswaarden kan worden voldaan. Leidt deze inspanningsverplichting niet tot het oplossen van een knelpunt, dan hebben rijk en regio's gezamenlijk een resultaatverplichting om ervoor te zorgen dat het knelpunt in 2015 is opgelost. Bron: Ministerie van VROM, *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit* (Den Haag 2009).

Kader 4 Bouwwerk prestaties, resultaten en effecten

Beleidsmaatregelen hebben een bepaalde veronderstelde werking. De gemeente heeft een probleem geconstateerd en een doel geformuleerd en wil met behulp van een bepaalde maatregel het doel bereiken. De veronderstelde werking van een beleidsmaatregel is opgebouwd uit meerdere lagen met redeneringen, aannames en verbanden daartussen. Zicht op de prestaties en resultaten is een voorwaarde om de uitvoering te kunnen bijsturen: bijvoorbeeld van de individuele maatregelen, maar ook van het maatregelenpakket als geheel.
Prestatie Bijvoorbeeld het instellen en handhaven van een milieuzone, het verschonen van een wagenpark of het uitvoeren van een verkeersmaatregel.
Resultaat Bijvoorbeeld alleen nog schonere vrachtauto's in de binnenstad, schonere bussen in de stad, minder verkeer of betere doorstroming van verkeer op bepaalde wegvakken. Hierdoor wordt minder fijn stof en stikstofdioxide uitgestoten door dit verkeer.
Effect De luchtkwaliteit van Utrecht verbetert. Het effect van het schonere verkeer kan worden doorberekend met de Monitoringstool.

Ten derde is het van belang om zicht te hebben op de resultaten en de effecten van de genomen maatregelen. Immers, de gemeente moet kunnen aangeven of de gestelde doelen op de drie terreinen (bereikbaarheid, ontwikkeling en gezondheid) zijn gehaald. Ook moet de gemeente kunnen aangeven in hoeverre zij haar wettelijk vastgelegde taak op het gebied van de gezondheidsbescherming van haar burgers realiseert.

Wij constateren dat de informatievoorziening over de uitvoering van het beleid en een doelgerichte (bij)sturing worden belemmerd door de wijze waarop het programmamanagement op dit moment is georganiseerd. Binnen het programma Bereikbaarheid en Luchtkwaliteit moet de programmamanager Luchtkwaliteit toezien op de realisatie van de doelstelling 'het behalen van de EU-normen voor luchtkwaliteit' en de voortgang van de maatregelen monitoren. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregelen is belegd bij verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie: bijvoorbeeld bij andere programmamanagers van het programma Bereikbaarheid en luchtkwaliteit, bij andere afdelingen van de dienst SO (Verkeer en vervoer en Milieu en Duurzaamheid) en andere gemeentelijke diensten (Projectorganisatie Stationsgebied). De programmamanager Luchtkwaliteit heeft een coördinerende rol maar beschikt niet over instrumenten om de uitvoering doelgericht bij te sturen. Zo geeft de programmamanager aan op dit moment geen voorstellen te kunnen doen over het effectiever inzetten van budgetten voor de uitvoering van het maatregelenpakket. Daarnaast beschikt de programmanager op dit moment niet over cruciale sturingsinformatie (prestaties en resultaten) doordat de informatie-uitwisseling tussen de programmamanager en de uitvoerende diensten gebrekkig is.

Naar aanleiding van conclusie 2 doen wij de volgende aanbeveling.

AANBEVELING 2

Verklein de kans op het niet behalen van de doelen van het luchtkwaliteitsbeleid door:

- ◆ rekening te houden met de onzekerheid van de berekende luchtkwaliteit door met een bandbreedte te werken. Concreet betekent dit extra maatregelen die moeten worden ingezet om de ondergrens van de bandbreedte te halen in plaats van de EU-grenswaarde voor stikstofdioxide.
- ◆ de sturing op resultaten te verbeteren door het zicht op prestaties en resultaten te vergroten en het programmamanagement te versterken.

TOELICHTING

Veiligheidsmarge

Door voor stikstofdioxide een bandbreedte te hanteren en het beleid te richten op het behalen van de ondergrens hiervan, ontstaat een veiligheidsmarge ten opzichte van de EU-grenswaarde. Dit heeft als consequentie dat de gemeente extra maatregelen moet inzetten om bijvoorbeeld bijna-knelpunten 'preventief' op te lossen. Indien de gemeente kiest voor het aanpakken van de bijna-knelpunten kan het nodig zijn extra financiële middelen beschikbaar te stellen. De veiligheidsmarge biedt de gemeente ruimte om tegenvallers op te vangen. Deze tegenvallers kunnen bijvoorbeeld zitten in tegenvallende effecten van generieke Europese of rijksmaatregelen, in tegenvallende effecten van gemeentelijke maatregelen of in bijvoorbeeld ongunstige weersomstandigheden. Het gebruik van een bandbreedte is in het recente verleden ook verschillende keren geadviseerd door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Commissie meten en berekenen Luchtkwaliteit.⁹ De gemeente kan te rade gaan bij deze instanties voor het bepalen van de omvang van de bandbreedte en de ondergrens van hiervan.

Sturing op resultaten

Het verbeteren van het zicht op de uitvoering geeft de gemeente de mogelijkheid om de Utrechtse Aanpak Luchtkwaliteit, indien nodig, doelgericht bij te sturen. Er is nog voldoende tijd tussen nu – anno 2011 – en het verlopen van de derogatietermijn in 2015 voor bijsturing. Dit vereist echter wel dat de gemeente de uitvoering beter gaat monitoren en de resultaten van de maatregelen in de praktijk onderzoekt. Dit kan bijvoorbeeld door het tellen van auto's om beter zicht te krijgen op verkeersstromen of het op betrouwbare wijze vaststellen van de naleving van de milieuzone. Daarnaast verhoogt het zicht op prestaties en resultaten de betrouwbaarheid van de berekende effecten. De (verwachte) effecten van het maatregelenpakket worden jaarlijks met de Monitoringstool berekend. De gemeente neemt nu hoofdzakelijk verwachte resultaten

⁹ Zie bijvoorbeeld: RIVM, 0-meting en monitoreindrapportage, 2010, p. 54, PBL, Grootchalige concentratiekaarten voor luchtverontreiniging in Nederland. Rapportage 2010, p. 19, Commissie meten en berekenen luchtkwaliteit, De luchtkwaliteit centraal. Bewust omgaan met kwaliteit en onzekerheden, 2008, p.25.

op in de Monitoringstool in plaats van gerealiseerde resultaten.

De aannemelijkheid van de berekende effecten wordt vergroot wanneer de gemeente naast de berekeningen ook de feitelijk gerealiseerde resultaten kan leggen. Immers als resultaten in de praktijk tegenvallen of juist meevallen dan zal ook de berekende luchtkwaliteit tegenvallen of meevallen. Voor alle maatregelen dient na te worden gegaan welke informatie verzameld moet worden om de voortgang en resultaten in beeld te kunnen brengen. De gemeente kan het monitoringprogramma dat zij in het ALU 2009 heeft opgenomen, maar tot op heden niet heeft uitgevoerd, hiervoor als vertrekpunt nemen.

De Utrechtse aanpak Luchtkwaliteit wordt door verschillende onderdelen van de ambtelijke organisatie uitgevoerd. Het verbeteren van het programmamanagement voor Luchtkwaliteit biedt de gemeente de mogelijkheid om vanuit een centrale plek in de organisatie de uitvoering van het maatregelenpakket te monitoren en indien nodig bij te sturen. Dit vereist dat de programmamanager beschikt over de informatie over geleverde prestaties en behaalde resultaten. Daarnaast is het van belang dat de programmamanager beschikt over instrumenten om het beleid bij te kunnen sturen. Dit vereist bijvoorbeeld duidelijke afspraken tussen de uitvoerende diensten en de programmamanager over het aanleveren van informatie, maar ook bevoegdheden voor de programmamanager om indien nodig voorstellen te doen voor aanpassing van het maatregelenpakket en/of de onderliggende budgetten.

3.3 OVER DE INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

Wij keken naar de wijze waarop het college de raad informeert over de vorming- en uitvoering van de Utrechtse Aanpak Luchtkwaliteit. Met betrekking tot deze aspecten komen wij tot de volgende conclusie.

CONCLUSIE 3

<p>De informatievoorziening aan de raad over de probleemanalyse voldoet voor een belangrijk deel. Een hiaat is dat de afweging in de ALU's tussen de verschillende beleidsdoelen niet voldoende transparant is.</p> <p>Daarnaast schiet de informatievoorziening over resultaten en effecten tekort waardoor de raad onvoldoende kan controleren of de gemeente de EU-norm voor stikstofdioxide in 2015 haalt.</p>
--

TOELICHTING

De zwakke plekken in de Utrechtse aanpak Luchtkwaliteit die wij benoemen in conclusies één en twee, werken door in de informatievoorziening aan de raad. Dit betreft de informatie over de totstandkoming van het maatregelenpakket en de informatie over de mate waarin Utrecht de doelen van de aanpak luchtkwaliteit gaat halen in 2015.

Informatie totstandkoming maatregelenpakket

De raad heeft de besluitvorming over de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit voor een belangrijk deel gedaan op basis van de ALU's. De ALU's, en dan met name het ALU 2009, bevat een goede probleemanalyse waarin aandacht is voor de aard, oorzaken, omvang en spreiding van de luchtvervuiling in Utrecht. Zoals uit onze conclusie 1 blijkt, is het ALU echter onvoldoende duidelijk over de afweging die is gemaakt. Dit is vooral een probleem op momenten dat gekozen maatregelen strijdig zijn met een deel van de drie doelen van de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit. Omdat de doelen niet zijn uitgewerkt in specifieke, eigen indicatoren is het voor de raad niet transparant welk effect de voorgestelde maatregelen hebben op de drie doelen. Voor de raad is daardoor niet duidelijk welke afwegingen het college heeft gemaakt. Hierdoor was het ten tijde van de besluitvorming voor de raad niet goed mogelijk om een goed oordeel te geven over de afweging van het college en zondig een andere prioritering van de doelen en de samenstelling van het maatregelenpakket vast te stellen.

Informatie doelbereik

De raad wordt onvoldoende adequaat geïnformeerd over de vraag of de gemeente in 2015 de doelen van de Utrechtse Aanpak Luchtkwaliteit gaat halen. In de eerste plaats wordt de onbetrouwbaarheidsmarge bij het inschatten van de effecten van maatregelen en bij het bepalen van de luchtkwaliteit onvoldoende benoemd. Hierdoor bestaat het gevaar dat de raad de indruk krijgt dat het 'zeker' is dat de EU-normen voor luchtkwaliteit worden behaald, terwijl deze onzekerheidsmarge betekent dat de werkelijkheid er in 2015 anders uit kan zien dan in 2009 is voorspeld. De uitkomsten van de Monitoringstool uit 2010 met nieuwe knelpunten voor Utrecht als resultaat, geven hiervan een indruk. In de tweede plaats heeft het college onvoldoende zicht op prestaties, resultaten en effecten van het beleid. Hierdoor kan het college de raad niet voldoende informeren over de doeltreffendheid van het beleid.

AANBEVELING 3

<p>Informeer de raad op een meer transparante wijze over de afwegingen die ten grondslag liggen aan de samenstelling van het maatregelenpakket, waarbij aandacht is voor de concrete gevolgen van maatregelen voor de doelen gezondheid, bereikbaarheid en ontwikkeling. En informeer de raad op een meer adequate wijze over geleverde prestaties, behaalde resultaten, berekende effecten van het maatregelenpakket en de risico's voor doelbereik.</p>

TOELICHTING

Informatie totstandkoming maatregelenpakket

Een meer transparante wijze van informeren van de raad over de afwegingen die ten grondslag liggen aan keuzes voor maatregelen, stelt de raad beter in staat zijn kaderstellende rol uit te voeren. Kaderstelling door de raad blijft actueel: door de geschetste ontwikkeling kunnen in de toekomst bijvoorbeeld nieuwe knelpunten ontstaan of verdwijnen knelpunten mogelijk weer. Dit maakt het noodzakelijk om afwegingen te blijven maken rondom het maatregelenpakket en dus ook een afweging

en prioritering van de drie doelen van de aanpak luchtkwaliteit (gezondheid, bereikbaarheid en ontwikkeling).

Informatie doelbereik

Een meer adequate wijze van informeren van de raad over geleverde prestaties, behaalde resultaten en berekende effecten stelt de raad beter in staat zijn controlerende rol uit te voeren: bereikt de gemeente Utrecht in 2015 de gestelde doelen van het luchtkwaliteitsbeleid? Dit vereist dat de raad jaarlijks wordt geïnformeerd over de actuele stand van zaken van de uitvoering van de maatregelen. Het college maakt hier een start mee met de *NSL Monitor Utrecht 2010* (medio 2011). Wij bevelen het college aan deze monitor te verbeteren door in ieder geval informatie over geleverde prestaties en behaalde resultaten in dit document op te nemen. Ook de wijze waarop het college omgaat met de onzekerheden van de luchtkwaliteit en welke afwegingen ten grondslag liggen aan aanvullende maatregelen kunnen in dit document een plek krijgen.

4 REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Op 18 mei jl. heeft u ons uitgenodigd te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit het hoofdrapport van uw onderzoek naar de Utrechtse Aanpak Luchtkwaliteit. Hiervoor onze dank. In deze brief zullen we onze reactie verwoorden. Graag zijn wij tot verdere mondelinge toelichting bereid.

Alvorens in te gaan op uw conclusies en de aanbevelingen vinden wij het van belang te benadrukken dat de landelijke regelgeving en de samenwerking tussen de verschillende overheden een belangrijk uitgangspunt is voor de aanpak van de luchtkwaliteitsproblematiek in Nederland en in gemeente Utrecht.

Deze landelijke context, met een veelheid aan maatregelen en met een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het halen van de grenswaarden, is in uw onderzoek beperkt in ogenschouw genomen. Uw oordeel is voor een groot deel gebaseerd op een drietal maatregelen: milieuzone, verschoning eigen wagenpark en schonere bussen. Deze laatste maatregel valt bovendien onder primaire verantwoordelijkheid van het Bestuur Regio Utrecht.

In het brede landelijke perspectief is geregeld dat alle overheidspartijen werken conform standaarden die een nadere uitwerking geven aan de landelijke wet- en regelgeving. Zo wordt van alle overheden met overschrijdingen van de grenswaarden verwacht dat zij een actieplan opstellen met luchtkwaliteitsmaatregelen, dat zij (mede) uitvoering geven aan het Nationaal Samenwerkings-programma en de landelijke monitoringstool gebruiken. Voor het nemen van luchtkwaliteitmaatregelen heeft de rijksoverheid financiële middelen ter beschikking gesteld. Ook zijn landelijke onderzoeken gedaan of gaande naar het effect van verschillende maatregelen. Gezamenlijk werken alle overheden aan het optimaliseren van de totale systematiek. Alle landelijke, regionale en lokale maatregelen staan opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit 2009, waarbij voor alle verantwoordelijke overheidorganen een uitvoeringsplicht geldt. Voor de uitvoering zet de rijksoverheid een bedrag van ruim € 1 miljard in waar ook de gemeente Utrecht een deel van heeft ontvangen (ruim € 70 miljoen; waarvan € 31 miljoen nog onzeker). Dit bedrag zetten wij, naast nog ruim € 170 miljoen andere en eigen middelen, in om in Utrecht aan de grenswaarden te kunnen voldoen.

In de gemeentelijke monitoringsrapportage 'NSL- monitor 2010' wordt voor de stad Utrecht gerapporteerd over de luchtkwaliteitsmaatregelen en de voortgang van de grote projecten die in betekenende mate bijdragen aan de verslechtering van de luchtkwaliteit. In het rapport wordt geconcludeerd dat de gemeente met het nemen van de maatregelen in 2010 op schema ligt. De verhoogde (landelijke) achtergrondconcentraties voor stikstofdioxide leiden er echter toe dat een aantal locaties verscherpte aandacht vragen, omdat uit de prognoses over 2015 op een aantal locaties overschrijdingen van de stikstofdioxide-grenswaarden blijken.

Met deze kanttkening gaan we in op uw conclusies en aanbevelingen.

DE UTRECHTSE AANPAK; INTEGRALE AANPAK EN AFWEGINGEN

Conclusie 1:

De doelen die met de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit moeten worden bewerkstelligd (gezondheidsbescherming, bereikbaarheid, en stedelijke en economische ontwikkeling) staan op gespannen voet met elkaar. De gemeente maakt in de actieplannen onvoldoende expliciet hoe zij bij de vormgeving van het beleid deze afweging maakt tussen de doelen. Met name voor de doelstelling gezondheidsbescherming zijn de consequenties van de maatregelen onvoldoende in beeld gebracht.

De mogelijkheden tot een transparante en onderbouwde afweging tussen de drie doelstellingen wordt belemmerd doordat de drie doelen niet zijn uitwerkt in eigen specifieke indicatoren; ze zijn allemaal direct of indirect gekoppeld aan de verplichte EU-normen voor luchtkwaliteit. Daarnaast is er voor het doel gezondheidsbescherming geen duidelijke probleemeigenaar in de beleidsvorming en uitvoering van het luchtkwaliteitsbeleid; de GG&GD is niet structureel betrokken bij het ALU.

Aanbeveling 1:

Maak een afweging tussen de doelen gezondheid, bereikbaarheid en ontwikkeling bij de maatregelen die worden ingezet in het luchtkwaliteitsbeleid zichtbaar en geef aan op welke informatie de afweging is gebaseerd. Hiervoor is het in de eerste plaats nodig dat de drie doelen van de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit beter worden uitgewerkt in specifieke indicatoren. Voor het doel gezondheidsbescherming kan de gemeente bijvoorbeeld de indicator 'blootstelling van burgers' kiezen. Een dergelijke indicator waarborgt beter dat bij de afweging helder in beeld is welke consequenties een bepaalde keuze voor maatregelen heeft voor de gezondheidsrisico's van de Utrechtse burgers.

In de tweede plaats is het nodig dat de drie doelen elk een probleemeigenaar hebben in de ambtelijke organisatie. Voor wat betreft het gezondheidsperspectief ligt het voor de hand dat de GG&GD de probleemeigenaar is.

REACTIE 1

Meervoudig perspectief en doorwerking in indicatoren

Het belangrijkste doel van de Actieplannen Luchtkwaliteit Utrecht (2006, 2008 en 2009) is het verbeteren van de luchtkwaliteit door het halen van EU-luchtkwaliteitsnormen met het oog op bescherming van de gezondheid van alle Europese ingezetenen. Dit is in de actieplannen verwoord in 'een gezonde leefomgeving voor de burgers en een leefbare stad voor iedereen'. Randvoorwaardelijk is ervan uitgegaan dat de stad bereikbaar moet zijn, duurzaam groeit en economisch gezond is.

Voor de samenstelling van het maatregelenpakket is allereerst ingezet op luchtkwaliteitsmaatregelen waar een relatief groot effect van te verwachten is; zoals milieuzonering voor vrachtwagens en inzet van schonere bussen. Dergelijke maatregelen hebben een effect op de luchtkwaliteit in de gehele stad. Vanuit het perspectief van luchtkwaliteit en bereikbaarheid heeft het stilstaande verkeer (stagnatie) de nodige aandacht gekregen omdat stilstaand en optrekkend verkeer zowel slecht is voor de luchtkwaliteit als voor de bereikbaarheid van de stad. Aanvullend zijn maatregelen in beeld gebracht die gericht zijn op het terugdringen van de automobiliteit, als P&R's aan de rand van de stad, verbetering openbaar vervoer en optimalisatie van fietsverbindingen. Uiteindelijk leidde dit tot een maatregelenpakket waarmee nog niet alle knelpunten opgelost konden worden. Zodoende bleek de noodzaak voor specifieke drastische maatregelen om doorgaand verkeer op de knelpuntlocaties in de binnenstad te weren en doorstroming aan de randen te bevorderen. Verschillende varianten zijn naast elkaar gezet en op basis daarvan heeft de politiek accenten gelegd en keuzes gemaakt. De effecten op bereikbaarheid van commerciële binnenstadslocaties en de verwachte omzetgevolgen voor met name winkeliers zijn in kaart gebracht. Onderdeel van het ALU 2009 is een budget om specifieke compenserende maatregelen daarvoor te nemen.

Terecht merkt u op dat het ALU 2009 meer maatregelen bevat dan voor het halen van de grenswaarden luchtkwaliteit nodig is en dat deze strijdig kunnen zijn vanuit het brede perspectief (maatregelen op de ene locatie kunnen effect hebben op een andere). Het overgrote deel van de maatregelen is niet strijdig met elkaar, maar er is altijd sprake van een belangenafweging tussen doelen van luchtkwaliteit, stadsontwikkeling en bereikbaarheid. Om eventuele strijdigheden in beeld te houden heeft het toenmalige college steeds dit brede perspectief in beeld gehouden en zijn scenario- berekeningen uitgevoerd. De voortgang monitoren we jaarlijks; waar nodig bereiden we aanvullende maatregelen voor om overal in de stad de luchtkwaliteitsdoelen in 2015 te halen.

In de jaarrapportages Luchtkwaliteit is de 'blootstelling van burgers' gebruikt als gezondheidindicator. Wij zijn voornemens deze vanaf de Programmabegroting 2012 op te nemen. Daarnaast zullen wij de ervaringen met de gezondheidindicator 'achtergrondconcentratie van luchtdeeltjes (PM₁₀)' die Amsterdam hanteert bekijken op bruikbaarheid voor Utrecht. Op basis daarvan kan eventueel besloten worden deze als indicator voor gezondheidsbescherming bij luchtkwaliteit.

Probleemeigenaren

Wij onderkennen het belang van een onafhankelijke adviesrol van de GG&GD bij luchtkwaliteit en zien deze dienst inderdaad als de meest aangewezen probleemeigenaar van het doel 'gezondheids-bescherming' bij luchtkwaliteit. Integraliteit mag er niet toe leiden dat deelbelangen of aandachts-gebieden in het traject verloren gaan. Om herkenbaarheid en zichtbaarheid in relatie te brengen tot integraliteit, zal het college bij de totstandkoming van belangrijke dossiers, zoals het ALU, zorg dragen dat de beoordeling en weging van gezondheidsaspecten steeds herkenbaar en zichtbaar is.

Tijdens het opstellen van de Actieplannen Luchtkwaliteit is de GG&GD bij het proces betrokken geweest. Ook heeft de blootstelling van burgers gedurende de jaren altijd aandacht gehad bij het opstellen van de actieplannen en in de jaarrapportages luchtkwaliteit. Dit gebeurde alleen niet op een structurele basis.

Op dit moment wordt er gewerkt aan een blijvende intensievere samenwerking met de GG&GD op het dossier luchtkwaliteit, mede met het oog op het begin dit jaar gestarte luchtmeetnet.

In uw rapport wordt de rol van GGD Amsterdam beschreven. GGD Amsterdam is in Utrecht tweedelijns adviseur op het terrein van de Medische Milieukunde en voert de metingen van de luchtkwaliteit uit in onze stad. De GG&GD maakt gebruik van hun expertise en wil die in de toekomst op dit dossier nog meer benutten.

ONZEKERHEIDSMARGES EN STURING

Conclusie 2

De kans is aanwezig dat de EU-norm voor stikstofdioxide in 2015 niet overal wordt gehaald in Utrecht. Belangrijkste oorzaak van dit risico is de wijze waarop de gemeente omgaat met de onzekerheid van de berekeningen van de luchtkwaliteit. Daarnaast constateren we een gebrek aan sturing en sturingsmogelijkheden van de gemeente op de uitvoering van de maatregelen, wat ook bijdraagt aan het risico op het niet halen van de normen.

Aanbeveling 2

Verklein de kans op het niet behalen van de doelen van het luchtkwaliteitsbeleid door:

- ◆ Rekening te houden met de onzekerheid van de berekende luchtkwaliteit door met een bandbreedte te werken. Concreet betekent dit extra maatregelen die moeten worden ingezet om de ondergrens van de bandbreedte te halen in plaats van de EU-grenswaarde voor stikstofdioxide.
- ◆ De sturing op resultaten te verbeteren door het zicht op presentaties en resultaten te vergroten en het programmamanagement te versterken.

REACTIE 2

Omgaan met onzekerheidsmarges

Uw conclusie dat de wijze waarop de gemeente omgaat met de onzekerheid van berekeningen de oorzaak zou zijn voor het niet halen van de EU-norm voor stikstofdioxide onderschrijven wij niet. De hoogte van de uitstoot van verkeer, industriële processen en enkele natuurlijke bronnen zijn ons inziens de primaire oorzaak voor het mogelijk niet overal halen van de EU-norm voor stikstofdioxide.

U wijst daarbij terecht op de grenzen van de sturingsmogelijkheden van de gemeentelijke overheid. Enerzijds gaat het daarbij om de afhankelijkheid van generieke (landelijke) maatregelen, zoals bijvoorbeeld prijsbeleid en een milieuzone voor bestelauto's. Anderzijds blijkt de effectiviteit van sommige maatregelen in de praktijk anders uit te werken. Daardoor zal een mate van onzekerheid inherent blijven aan verkeers- en luchtmodellering.

Landelijk zijn er bewust geen afspraken gemaakt over de onzekerheidsmarges rond de grenswaarden, omdat bij modellering onzekerheidsmarges altijd een rol spelen, zowel in positieve als negatieve zin ten opzichte van de modeluitkomsten. De jaarlijkse monitor wordt gezien als belangrijk middel om tijdig bij te kunnen sturen en zo te anticiperen op tegenvallers. Deze benadering is landelijk leidend en ook de basis geweest voor de beschikbaar gestelde rijksmiddelen. De gemeenten, zo ook Utrecht, volgen deze lijn.

Terecht constateert u dat wij in de ALU-versie van 2008 wel gewerkt hebben met een veiligheidsmarge door bij de modelberekeningen uit te gaan van een ongunstige meteo. Tot het moment van definitieve besluitvorming over het ALU 2009 is deze marge ingezet om de tegenvallende landelijke achtergrondconcentraties op te vangen. Daar waar andere steden een aanvullende opgave te verwerken kregen, was de ingebouwde marge voor Utrecht voldoende om met het ALU 2009 onder de grenswaarden te blijven en was een vaste marge als rekeneenheid niet meer nodig. Ook in ALU 2009 is impliciet wel een extra marge opgenomen, omdat in de berekening van de effecten van maatregelen op de luchtkwaliteit niet alle effecten zijn meegenomen, zoals bijvoorbeeld het Utrechtse Actieplan Goederenvervoer, het fietsprogramma en het P+R-programma. Dit geldt ook voor het pakket reservemaatregelen: gedifferentieerde parkeertarieven, milieuzone bestel en de uitvoering van het actieplan schoon vervoer. Deze laatste is inmiddels door de Raad vastgesteld. In opdracht van de rijksoverheid wordt op dit moment het Utrechtse actieplan goederenvervoer doorgerekend op het effect op fijn stof, stikstofdioxide en CO₂. Ook andere maatregelen worden binnenkort op hun effectiviteit voor de luchtkwaliteit nader onderzocht. Waar dit vanuit de bijsturing op grond van de monitor luchtkwaliteit nodig mocht blijken, wordt actief rekening gehouden met extra maatregelen.

Werken met een vaste onbetrouwbaarheidsmarge tot twintig procent is praktisch niet te vertalen in lokale haalbare maatregelen. Een dergelijke bandbreedte komt overeen met circa 8 µg/m³. Dat is vele malen meer dan het gezamenlijke effect van de door gemeenten in te zetten meest effectieve maatregelen zoals milieuzonering en schone bussen: ca. 0,4 µg/m³, nog geen 1% van de norm. De gehanteerde bandbreedte in de gemeentelijke monitoringsrapportage van 2,5 µg/m³ leidt al tot een zware opgave en mogelijk verstrekkende extra maatregelen. De mogelijkheden van gemeente om in de breedte significante effecten te realiseren zijn derhalve beperkt. Samenwerking met en initiatief van de rijksoverheid voor (bron)maatregelen zijn onvermijdelijk om effectieve maatregelen te treffen; te denken valt aan fiscale stimulering schoon

vervoer en volumebeleid. Op lokaal niveau zijn ingrijpende maatregelen, als knips en forse ontmoediging van verkeersstromen vooral specifiek en locatiegericht mogelijk. Naast financiële claims, zullen deze leiden tot een flinke inhoudelijke en politiek-maatschappelijke discussies. Daarom is er op gemeentelijk niveau voor gekozen om zicht te houden op de locaties die binnen de bandbreedte van $2,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ vallen. In de jaarlijkse monitoringsrapportages wordt hier de nodige aandacht aan besteed.

Sturing op luchtkwaliteit

Wij zijn het met u eens dat het nodig is periodiek te toetsen of de gemeente op koers ligt bij de uitvoering van het maatregelenpakket en dat zonodig een bijstelling plaatsvindt van het maatregelenpakket. Hierin wordt voorzien door de jaarlijkse monitoringsronde waarvoor de gemeente een aanvullend draaiboek heeft gemaakt op het landelijke draaiboek. Deze jaarlijkse monitoringsronde en de tussentijdse voortgangsbewaking zullen ertoe leiden dat de komende jaren de voortgang en de uitvoering goed gevolgd kunnen worden en waar nodig bijsturing plaats kan vinden. In een stuurgroep onder voorzitterschap van de directeur Stadsontwikkeling worden periodiek de (tussen)resultaten besproken. Daarbij is van belang dat de maatregelen steeds in samenhang op planning, effectiviteit, en uitputting financiën worden getoetst. Aandachtspunt hierbij is de verbrokkelde verantwoordelijkheidstoedeling van de uitvoering van de verschillende maatregelen.

Wij bekijken op welke manier in de komende monitoringsrapportage 2011 invulling gegeven kan worden aan uw advies om informatie te leveren over geleverde prestatie en het behaalde resultaat in dat jaar. Het college zal zeker de locaties in de gevarenzone (net onder de grenswaarden) nauwlettend blijven volgen en hiervan verslag doen in de rapportage.

INFORMATIEVOORZIENING

Conclusie 3

De informatievoorziening aan de raad over de probleemanalyse voldoet voor een belangrijk deel. Een hiaat is dat de afweging in de ALU's tussen de verschillende beleidsdoelen niet voldoende transparant is.

Daarnaast schiet de informatievoorziening over resultaten en effecten tekort waardoor de raad onvoldoende kan controleren of de gemeente de EU-norm voor stikstofdioxide in 2015 haalt.

Aanbeveling 3

Informeer de raad op een meer transparante wijze over de afwegingen die ten grondslag liggen aan de samenstelling van het maatregelenpakket, waarbij aandacht is voor de concrete gevolgen van maatregelen voor de doelen gezondheid, bereikbaarheid en ontwikkeling. En informeer de raad op een meer adequate wijze over geleverde prestaties, behaalde resultaten, berekende effecten van het maatregelenpakket en de risico's voor doelbereik.

REACTIE 3

Verhoging van transparantie is een belangrijke doelstelling van ons College, ook op het gebied van luchtkwaliteit. Jaarlijks verschijnt een gemeentelijke monitoringsrapportage, gebaseerd op de landelijke monitoringsresultaten, waarbij wordt ingegaan op de Utrechtse luchtkwaliteitsituatie en de mate van blootstelling. Hier worden de lokale meetgegevens uit het Utrechtse meetnet aan toegevoegd. Door deze rapportage informeren we de raad en burgers over de luchtkwaliteit, de stand van uitvoering van de luchtkwaliteitsmaatregelen en eventuele risico's voor het doelbereik. Verder zullen we steeds meer tel-, meet- en rekengegevens op internet zetten, waar mogelijk gekoppeld aan een toegankelijke GIS-kaart.

Begrijpelijk is uw standpunt om ook per maatregel de prestatie, het gewenste resultaat en het luchtkwaliteitseffect nauwkeuriger in beeld te willen hebben. Dit is gedeeltelijk mogelijk. Enerzijds omdat het effect van maatregelen die betrekking hebben op mobiele bronnen, locatiegebonden is (bv. het effect van de milieuzone of verschoning van de bussen is afhankelijk van het aantal voertuigen op een bepaald wegvak, maar ook van de omgevingskenmerken op een specifiek wegvak). Anderszijds omdat maatregelen elkaar beïnvloeden, waardoor afzonderlijke effecten soms niet duidelijk aangegeven kunnen worden (bv. de aanleg van P&R-voorzieningen en verbetering van fiets- en busbanen in combinatie met een gedragscampagne zullen effect hebben op het aantal bezoekers van de stad die de auto laten staan). Anders gezegd: het is niet altijd mogelijk afzonderlijke variabelen te isoleren in hun effect.

Om de effectiviteit van de maatregelen in relatie tot het halen van de grenswaarden goed in beeld te houden heeft de rijksoverheid de monitoringstool ontwikkeld. Hiermee wordt het gecumuleerde effect van het totale maatregelenpakket (ook de landelijke en regionale) jaarlijks in beeld gebracht. Indien nodig, zal dit aanleiding zijn voor bijsturing in het maatregelenpakket. Jaarlijks wordt dit verantwoord in de landelijke en Utrechtse monitoringsrapportage. Hiermee wordt de raad in staat gesteld te controleren of de gemeente de EU-norm voor stikstofdioxide in 2015 haalt en in welke mate burgers worden blootgesteld aan verschillende concentraties.

Nogmaals dank dat u ons de gelegenheid biedt te reageren op uw rapportage, zoals gezegd zijn wij gaarne bereid tot een mondelinge toelichting.

Burgemeester en wethouders van Utrecht

14 juni 2011

5 NAWOORD REKENKAMER

Wij danken het college van burgemeester en wethouders voor zijn reactie op ons rapport. In dit nawoord willen wij in de eerste plaats twee algemene opmerkingen maken. Daarnaast gaan we in op een aantal onderdelen uit de reactie van het college.

Uit de reactie van het college op ons onderzoek maken wij op dat het college vooral redeneert vanuit de uitvoeringsplicht van de maatregelen uit het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Zo beschrijft het college in zijn reactie de afspraken (zoals de uitvoeringsplicht) en standaarden (zoals de Monitoringstool) die in het NSL zijn vastgelegd en waaraan de gemeente is gehouden. Dit zijn overigens ook allemaal onderdelen die wij in ons onderzoek bespreken.

Wij missen in de reactie van het college een terugkoppeling naar de Utrechtse doelen van de aanpak luchtkwaliteit en de achterliggende ambities. Het college heeft in zijn *Collegeprogramma 2010 – 2014* een stevige ambitie geformuleerd op het terrein van de luchtkwaliteit: de EU-normen voor fijn stof en stikstofdioxide zijn minimumnormen. Hoe hier in de praktijk op wordt gestuurd en welke keuzes worden gemaakt tussen gezondheidsbescherming, bereikbaarheid en stedelijke ontwikkeling is niet duidelijk.

Een tweede belangrijke constatering is dat het college geen veiligheidsmarge wil hanteren voor de berekende luchtkwaliteit in 2015. Dit vormt een reëel risico op overschrijdingen in Utrecht van de Europese norm voor stikstofdioxide in 2015. Kennelijk accepteert het college dit risico. Dit doet geen recht aan de stevige ambitie van het college wat betreft de luchtkwaliteit in de stad.

Naast deze twee hoofdpunten is er een aantal onderdelen van de brief van het college die vragen om een reactie van de Rekenkamer. Wij behandelen deze in onderstaande tabel 1.

Tabel 1 Opmerkingen Rekenkamer n.a.v. reactie college van B&W

Reactie College van B&W	Opmerkingen Rekenkamer
<i>Scope onderzoek</i> "Deze landelijke context [...] is in uw onderzoek beperkter in ogenschouwen genomen." (p. 27)	- De landelijke context is wel degelijk beschreven in ons rapport en meegenomen bij de beoordeling van het beleid en de maatregelen in Utrecht. De gemeentelijke doelformulering in het ALU beperkt zich echter niet tot een uitvoeringsplicht van de maatregelen die door de samenwerkende overheden zijn afgesproken, maar vraagt wel degelijke een inzet van de gemeente om resultaten te bereiken.
"Uw oordeel is voor een groot deel gebaseerd op een drietal maatregelen [...]" (p.27)	- Wij hebben gekeken naar het totale maatregelenpakket en hebben daarnaast een aantal maatregelen onderzocht waarvan een relatief groot

	effect verwacht wordt. Ook keken wij naar de beoogde aanpak van twee knelpunten.
<i>Doel gemeentebeleid</i> "Het belangrijkste doel [...] is het verbeteren van de luchtkwaliteit door het halen van de EU-luchtkwaliteitsnormen met het oog op bescherming van de gezondheid. [...] Randvoorwaardelijk is ervan uitgegaan dat de stad bereikbaar moet zijn, duurzaam groeit en economisch gezond is." (p.28)	Het behalen van de EU-norm is een wettelijke plicht. Gezondheidsbescherming, bereikbaarheid en ontwikkeling zijn (gemeentelijke) doelen. In ons onderzoek constateren wij dat deze doelen niet zijn uitgewerkt in eigen specifieke indicatoren.
<i>Afweging tussen doelen</i> "Om eventuele strijdigheden in beeld te houden heeft het toenmalige college [...] scenario-berekeningen uitgevoerd." (p.29)	Omdat de drie doelen niet zijn uitgewerkt in specifieke indicatoren, zijn ook niet alle drie doelen meegerekend in de scenario's. In ons onderzoek constateren we vooral gebrek aan aandacht voor het gezondheidsperspectief. Deze onvolledigheid werkt door in de politiek – bestuurlijke afweging of de navolgbaarheid daarvan voor burgers.
<i>Monitoren voortgang</i> "De voortgang monitoren we jaarlijks [...] om de luchtkwaliteitsdoelen in 2015 te halen." (p.29)	Zonder uitgewerkte doelen (indicatoren en streefwaarden), is doelbereik niet vast te stellen.
<i>Blootstelling burgers</i> "In de jaarrapportages Luchtkwaliteit is de 'blootstelling van burgers' gebruikt als gezondheidindicator. Wij zijn voornemens deze vanaf de Programmabegroting 2012 op te nemen." (p.29)	<ul style="list-style-type: none"> - De jaarrapportages Luchtkwaliteit verschenen tot en met 2007. De informatie werd niet gebruikt ten behoeve van de besluitvorming over het ALU 2009. - Het hanteren van deze indicator in de programmabegroting heeft alleen zin als hij wordt verbonden met een doel en streefwaarde.
<i>Rol GG&GD</i> "Op dit moment wordt er gewerkt aan een blijvende intensievere samenwerking met de GG&GD op het dossier luchtkwaliteit [...]" (p.30)	Wij vinden dat de GG&GD een onafhankelijke rol zou moeten krijgen zodat het gezondheidsperspectief in alle lagen van de politiek-bestuurlijke besluitvorming herkenbaar en zichtbaar wordt meegenomen.
<i>Rol Rijk</i> "U wijst daarbij terecht op de grenzen van de sturingsmogelijkheden van de gemeentelijke overheid." (p.31)	De G4-rekenkamers spreken ook het rijk aan op dit punt in de vorm van een aparte brief gericht aan de Tweede Kamer.
<i>Bandbreedte</i> "Ook in het ALU 2009 is impliciet wel een extra marge opgenomen [...]" (p.31) "Werken met een vaste onbetrouwbaarheidsmarge tot twintig	<ul style="list-style-type: none"> - De impliciete veiligheidsmarge die het college noemt is minder solide dan de marge die in 2008 werd gehanteerd, omdat het effect van de genoemde maatregelen tot op heden niet is te toetsen en daarmee ook niet kan worden meegerekend. - In ons rapport bevelen wij <i>nergens</i> aan met een marge van 20 procent te werken. Wij geven aan dat

<p>procent is praktisch niet te vertalen in lokale haalbare maatregelen." (p.31)</p> <p>"De gehanteerde bandbreedte in de gemeentelijke monitoringsrapportage [...] leidt al tot een zware opgave en mogelijk verstrekende extra maatregelen."(p.31)</p>	<p>de gemeente een keuze moet maken over een veiligheidsmarge en de eventuele omvang daarvan, en aan risicomanagement te doen.</p> <p>- De gemeente brengt de bandbreedte in beeld ("zicht houden"), maar voert op dit moment <i>geen</i> beleid om de bijna-knelpunten op te lossen en zo een veiligheidsmarge te creëren.</p>
<p><i>Monitoring en sturing</i></p> <p>"Wij bekijken op welke manier [...] invulling gegeven kan worden aan uw advies om informatie te leveren over geleverde prestatie en het behaalde resultaat in dat jaar."(p.32)</p>	<p>In ons onderzoek gaat het niet alleen over het leveren van gegevens. Wij pleiten voor het gebruik van informatie over prestaties, resultaten en effecten (zie kader 4 op pagina 22 voor een toelichting) om het luchtkwaliteitsbeleid doelgericht bij te sturen en de vooronderstellingen over de werking van de maatregelen te toetsen en zo nodig aan te passen. Hiermee wordt ook de betrouwbaarheid van de modelberekeningen vergroot.</p>
<p><i>Monitoringsrapportage</i></p> <p>"Jaarlijks verschijnt een gemeentelijke monitoringsrapportage [...]"(p.33)</p>	<p>Het college stelt dat deze monitoringsrapportage alle informatie bevat die de raad en burgers nodig hebben om een goed beeld te krijgen over de luchtkwaliteit, de uitvoering en de risico's voor doelbereik.</p> <p>In ons onderzoek, waarin wij gebruik maakten van een concept, constateren wij dat cruciale informatie ontbreekt. Ook in de definitieve versie is geen informatie opgenomen over bijvoorbeeld behaalde resultaten.</p>
<p><i>Meetgegevens</i></p> <p>"Hier worden de lokale meetgegevens uit het Utrechtse meetnet aan toegevoegd." (p.33)</p>	<p>Het college wil de lokale meetgegevens gebruiken om de transparantie richting burgers en de raad over het luchtkwaliteitsbeleid te verhogen. In Utrecht, maar ook in andere steden is gebleken dat meetgegevens vaak afwijken van de berekeningen. Het college moet burgers en raad helder informeren over de afwijkingen en de onzekerheden van het berekenen en het meten. Ook moet het college aangeven welke consequenties worden verbonden aan de meetgegevens zodra hieruit op langere termijn een tegenvallende trend blijkt.</p>
<p><i>Effectiviteit maatregelen</i></p> <p>"Anders gezegd: het is niet altijd mogelijk afzonderlijke variabelen te isoleren in hun effect." (p.33)</p>	<p>Wij stellen niet dat de gemeente effecten van individuele maatregelen in beeld moet brengen. Wij stellen dat de gemeente het effect van het totale pakket aannemelijk moet maken. Hiervoor is het noodzakelijk dat er zicht is op prestaties en resultaten (zie kader 4 op pagina 22 voor een toelichting).</p>

LUCHTKWALITEIT

Wat moeten we bereikent?

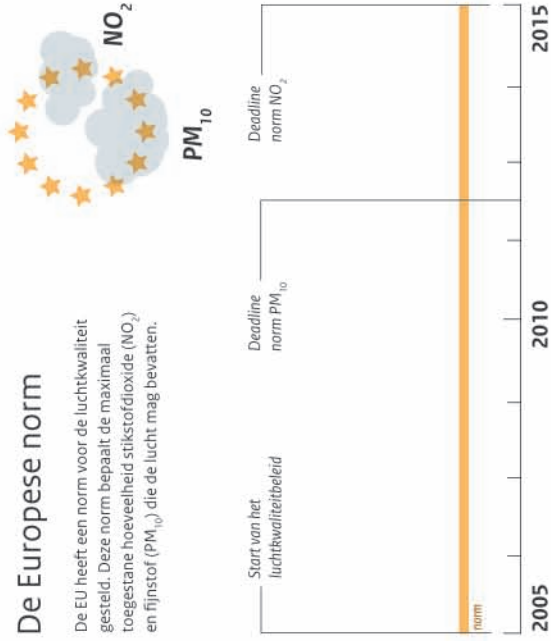
HOE CONTROLEREN WE DE VOORTGANG?

1. Door berekeningen met de rekentool

2. Door de resultaten te meten

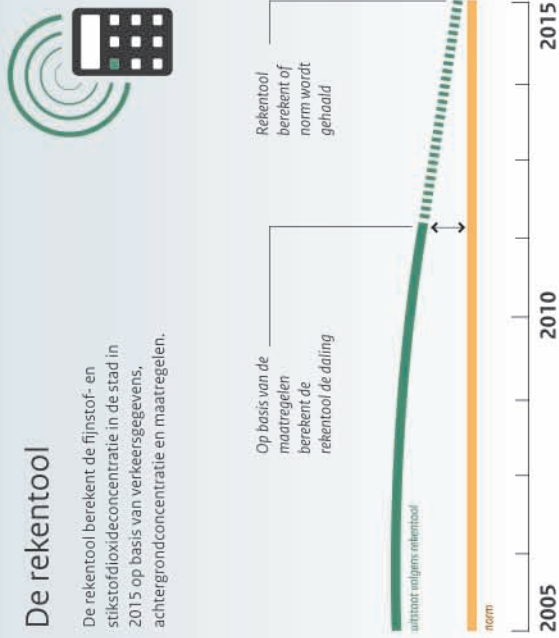
De Europese norm

De EU heeft een norm voor de luchtkwaliteit gesteld. Deze norm bepaalt de maximaal toegestane hoeveelheid stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM₁₀) die de lucht mag bevatten.



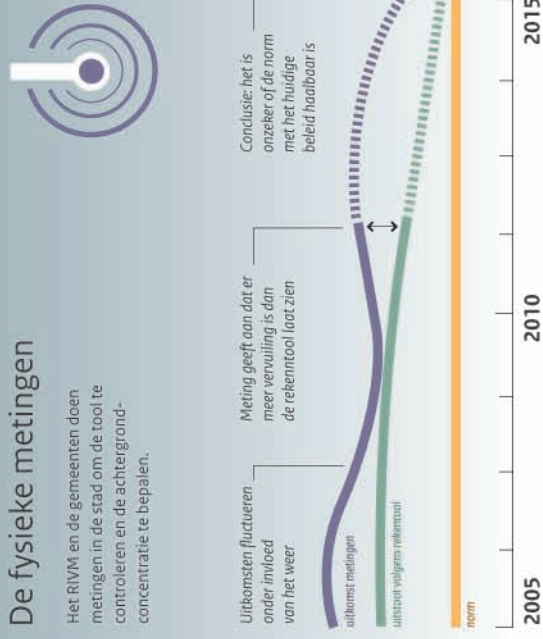
De rekentool

De rekentool berekent de fijnstof- en stikstofdioxideconcentratie in de stad in 2015 op basis van verkeersgegevens, achtergrondconcentratie en maatregelen.



De fysieke metingen

Het RIVM en de gemeenten doen metingen in de stad om de tool te controleren en de achtergrondconcentratie te bepalen.



Nadelen norm

De gemeenten richten zich voornamelijk op het halen van de EU-norm van 40 microgram PM₁₀ en NO₂. Hierdoor blijven kansen om blootstelling van mensen aan luchtvervuiling verder te verminderen buiten beeld.

- 1 Volgens de World Health Organisation treedt bij PM₁₀ concentraties boven de 20 microgram al gezondheidsschade op.
- 2 Het beleid focust op de knelpunten waardoor er minder aandacht is voor de luchtkwaliteit in de stad als geheel.

Nadelen rekentool

Invoergegevens van de rekentool kennen een hoge mate van onzekerheid. Desondanks presenteren gemeenten de uitkomsten van de rekentool zonder onzekerheidsmarges.

- 1 Genomen maatregelen, zoals milieuzones voor vrachtwagen, hebben minder effect dan verwacht.
- 2 De uitstoot van o.a. verkeer en industrie (de achtergrondconcentratie) blijkt in de praktijk hoger uit te vallen.

Nadelen metingen

In Nederland is maar een beperkt aantal meetpunten. Bovendien zijn de metingen onzeker door wisselende weersomstandigheden.

- 1 Door een beperkt aantal RIVM-meetpunten ontstaat een beperkt beeld.
- 2 O.a. strenge winters leiden tot hogere concentraties PM₁₀ en NO₂ in de lucht.

De Rekenkamer van de gemeente Utrecht heeft tot doel door middel van onderzoek de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en de daaraan verbonden instellingen te verbeteren.

Met haar rapporten wil ze de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Voor de bevolking van de gemeente Utrecht wil ze zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente.