

ontwerpvoorstel aan de raad



Gemeente Utrecht

Opgesteld door Dienst Raadsorganen
Rekenkamer
Kenmerk 11.069844
Vergadering Commissie
Vergaderdatum 15 september 2011

Raadsadvies Luchtkwaliteit

De rekenkamer stelt de gemeenteraad voor het volgende te besluiten:

- 0 het college van burgemeester en wethouders op te dragen:
- 1 de afweging tussen de doelen van het Utrechtse luchtkwaliteitsbeleid -gezondheid, bereikbaarheid en ontwikkeling-zichtbaar te maken en aan te geven op welke informatie de afweging is gebaseerd. Hiervoor is het nodig dat de drie doelen van de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit beter worden uitgewerkt in specifieke, eigen indicatoren, en dat de drie doelen elk een eigen probleemeigenaar hebben in de ambtelijke organisatie;
- 2 de kans te verkleinen dat de doelen van het Utrechtse luchtkwaliteitsbeleid niet worden gehaald door in de eerste plaats rekening te houden met de onzekerheid van de berekende luchtkwaliteit en in de tweede plaats de sturing op resultaten te verbeteren;
- 3 de raad op een meer transparante wijze te informeren over de afwegingen die ten grondslag liggen aan de samenstelling van het maatregelenpakket en de consequenties hiervan voor de verschillende doelen; en de raad op een meer adequate wijze te informeren over de geleverde prestaties, behaalde resultaten en berekende effecten van het maatregelenpakket, en de risico's voor doelbereik.

De rekenkamer,

De secretaris,

De voorzitter,

Conclusie commissie Stad en Ruimte:

datum: 15 sep 2011

status:

Opgesteld door	Dienst Raadsorganen Rekenkamer
Kenmerk	11.069844
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	15 september 2011

Raadsadvies Luchtkwaliteit

Raadsvoorstel:

- 0 het college van burgemeester en wethouders op te dragen:
 - 1 de afweging tussen de doelen van het Utrechtse luchtkwaliteitsbeleid -gezondheid, bereikbaarheid en ontwikkeling- zichtbaar te maken en aan te geven op welke informatie de afweging is gebaseerd. Hiervoor is het nodig dat de drie doelen van de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit beter worden uitgewerkt in specifieke, eigen indicatoren, en dat de drie doelen elk een eigen probleemeigenaar hebben in de ambtelijke organisatie;
 - 2 de kans te verkleinen dat de doelen van het Utrechtse luchtkwaliteitsbeleid niet worden gehaald door in de eerste plaats rekening te houden met de onzekerheid van de berekende luchtkwaliteit en in de tweede plaats de sturing op resultaten te verbeteren;
 - 3 de raad op een meer transparante wijze te informeren over de afwegingen die ten grondslag liggen aan de samenstelling van het maatregelenpakket en de consequenties hiervan voor de verschillende doelen; en de raad op een meer adequate wijze te informeren over de geleverde prestaties, behaalde resultaten en berekende effecten van het maatregelenpakket, en de risico's voor doelbereik.
-

Argumenten

- 1.1 De gemeente maakt onvoldoende expliciet dat de gemeentelijke doelen van de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit strijdig kunnen zijn en dat bij de vormgeving van het beleid een afweging tussen de drie doelen wordt gemaakt.
- 1.2 Doordat de drie gemeentelijke doelen niet zijn voorzien van afzonderlijke, specifieke indicatoren wordt de mogelijkheid belemmerd om een transparante afweging en een onderbouwde keuze te maken bij de samenstelling van het maatregelenpakket.
- 1.3 Voor het doel gezondheidsbescherming is er op dit moment geen duidelijke probleemeigenaar in de beleidsvorming en uitvoering van het luchtkwaliteitsbeleid.
- 2.1 Door een bandbreedte te hanteren en het beleid te richten op het behalen van een waarde onder de wettelijke norm creëert de gemeente een veiligheidsmarge en wordt het risico dat voortkomt uit de onbetrouwbaarheid van de berekeningen van de luchtkwaliteit verkleind. Op dit moment houdt de gemeente onvoldoende rekening met deze onbetrouwbaarheid.
- 2.2 Door het zicht op de prestaties en resultaten te vergroten en het programmamanagement te versterken creëert de gemeente de mogelijkheid om het beleid doelgericht bij te sturen. Op dit moment is de sturing gebrekkig.

- 3.1 De afweging tussen de verschillende beleidsdoelen is met name in het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2009 onvoldoende transparant waardoor de raad niet goed in staat was desgewenst een andere prioritering te maken.
- 3.2 De informatievoorziening over resultaten en effecten schiet tekort waardoor de raad onvoldoende kan controleren of de gemeente de EU-norm voor stikstofdioxide haalt in 2015.

Opgesteld door	Dienst Raadsorganen Rekenkamer
Kenmerk	11.069844
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	15 september 2011

Raadsadvies Luchtkwaliteit

Context

INLEIDING

De Rekenkamer Utrecht voerde in de periode september 2010-maart 2011 een onderzoek uit 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 het Utrechtse maatregelenpakket volgens planning uitvoert en of zij de doelen van het luchtkwaliteitsbeleid (naar verwachting) bereikt.

In het onderzoek stonden de volgende vragen centraal: In hoeverre komt de lokale aanpak luchtkwaliteit volgens planning tot uitvoering en leidt dit tot de beoogde resultaten? Wat zijn daarbij de succes- en faalfactoren?

Het onderzoek was 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 onderzoeksplan. 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 in de uitvoering van het luchtkwaliteitsbeleid in de vier grote steden. Hieruit zijn stadsoverstijgende conclusies en aanbevelingen voortgekomen, die door middel van een gezamenlijke brief onder de aandacht zijn gebracht bij de Tweede Kamer. De rapporten en de brief aan de Tweede Kamer staan op de website www.rekenkamer.utrecht.nl.

CONCLUSIES

De Rekenkamer constateert met betrekking tot de uitvoering en resultaten van het Utrechtse luchtkwaliteitsbeleid het volgende:

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 om een transparante en onderbouwde afweging te maken wordt belemmerd doordat de gemeentelijke doelen niet zijn uitgewerkt in eigen specifieke indicatoren. Daarnaast is voor het doel gezondheidsbescherming geen duidelijke probleemeigenaar in de ambtelijke organisatie.
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 met de onzekerheid van de berekeningen van de luchtkwaliteit. Daarnaast constateert de Rekenkamer ook 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.
3. De informatievoorziening aan de raad over de probleemanalyse (aard, omvang en oorzaken van de luchtverontreiniging) 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.

Op basis van de conclusies doet de Rekenkamer aanbevelingen ter verbetering van de transparantie van de afwegingen die ten grondslag liggen aan het beleid, de voortgang en bijsturing van het beleid, en de informatievoorziening aan de raad.

Argumenten

1.1 De gemeente maakt onvoldoende expliciet dat de gemeentelijke doelen van de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit strijdig kunnen zijn en dat bij de vormgeving van het beleid een afweging tussen de drie doelen wordt gemaakt.

De Aanpak luchtkwaliteit van de gemeente Utrecht (vastgelegd in het Actieplan luchtkwaliteit Utrecht 2006 en 2009) kent een meervoudig perspectief. De aanpak moet de gezondheid van de inwoners van Utrecht beschermen, de bereikbaarheid van de stad waarborgen en de ontwikkeling van de stad waarborgen. De drie doelen kunnen strijdig zijn: maatregelen die goed zijn vanuit het gezondheidsperspectief (en noodzakelijk zijn met het oog op de te behalen EU-normen voor luchtkwaliteit) kunnen negatief doorwerken op bijvoorbeeld de bereikbaarheid en de economische ontwikkeling van delen van de stad. De gemeente maakt in de beleidsdocumenten niet voldoende duidelijk dat de doelen strijdig kunnen zijn en dat bij de vaststelling van het maatregelenpakket een afweging vereist is tussen de verschillende doelen.

In de praktijk heeft de gemeente bij het bepalen van het maatregelenpakket zoals dat is vastgelegd in de Actieplannen Luchtkwaliteit Utrecht wél keuzes gemaakt die consequenties hebben voor realisatie van de doelen. Deels zijn deze ook goed beargumenteerd en onderbouwd, maar bij de afweging en de keuze van maatregelen worden de gevolgen voor alle drie de doelen niet consequent uitgewerkt. Met name voor de doelstelling gezondheidsbescherming zijn de gevolgen van de maatregelen onvoldoende in beeld gebracht.

1.2 Doordat de drie gemeentelijke doelen niet zijn voorzien van afzonderlijke, specifieke indicatoren wordt de mogelijkheid belemmerd om een transparante afweging en een onderbouwde keuze te maken bij de samenstelling van het maatregelenpakket.

Op dit moment zijn de doelen van de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit direct of indirect gekoppeld aan de EU-norm voor luchtkwaliteit. De spanning tussen de drie doelen komt onvoldoende tot zijn recht en de gemeente kan niet goed inzichtelijk maken welke effecten bepaalde maatregelen hebben op de realisatie van de drie afzonderlijke doelen.

Een mogelijke indicator voor de doelstelling gezondheidsbescherming is het aantal bewoners dat wordt blootgesteld aan bepaalde concentraties luchtvervuiling. De gemeente beschikt al over informatie over blootstelling maar formuleerde tot op heden geen eigen streefwaarden. Een specifieke, eigen indicator maakt het voor het college beter mogelijk de eigen ambitie 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 niet verder uit.

Door te werken met specifieke eigen indicatoren voor de doelen van het luchtkwaliteitsbeleid ontstaat ook de mogelijkheid om de drie doelen een specifieke invulling te geven voor verschillende gebiedstypen. De afweging tussen gezondheid, bereikbaarheid en ontwikkeling kan bijvoorbeeld anders worden ingevuld voor gebieden met een woonbestemming dan bijvoorbeeld bedrijventerreinen.

1.3 *Voor het doel gezondheidsbescherming is er op dit moment geen duidelijke probleemeigenaar in de beleidsvorming en uitvoering van het luchtkwaliteitsbeleid.*

Omdat er een spanning bestaat tussen de drie doelen van het ALU, is het van belang dat ze alle drie een duidelijke probleemeigenaar hebben. Dit vormt een waarborg voor een zorgvuldige afweging van de drie doelen bij de invulling van het beleid. Bereikbaarheid en ontwikkeling hebben al probleemeigenaren in de vorm van StadsOntwikkeling, Projectorganisatie Stationsgebied en projectbureau Leidsche Rijn. Voor de doelstelling gezondheidsbescherming is de Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst een voor de hand liggende probleemeigenaar. Deze dienst kan bijvoorbeeld het beleid, de uitvoering en effecten onafhankelijk toetsen op het gezondheidseffect en hierover rapporteren aan het college en de raad.

2.1 *Door een bandbreedte te hanteren en het beleid te richten op het behalen van een waarde onder de wettelijke norm creëert de gemeente een veiligheidsmarge en wordt het risico dat voortkomt uit de onbetrouwbaarheid van de berekeningen van de luchtkwaliteit verkleind. Op dit moment houdt de gemeente onvoldoende rekening met deze onbetrouwbaarheid.*

De basis van de probleemanalyse van het luchtkwaliteitsbeleid wordt gevormd door modelmatige berekeningen. Van de modelberekeningen is bekend dat ze een behoorlijke onbetrouwbaarheidsmarge hebben van 15% tot 20% boven en onder de berekende waarde. De onbetrouwbaarheidsmarge is voor een beperkt deel vermijdbaar, maar een belangrijk deel van de marge is 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, beperkt aan bod. Hierdoor 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 ook tegenvallen, bijvoorbeeld doordat de achtergrondconcentraties hoger zijn dan eerder was berekend of de invloed van het weer negatiever is dan verwacht. Ook de resultaten van de maatregelen kunnen minder zijn dan verwacht, bijvoorbeeld omdat de verschoning van voertuigen minder snel gaat dan gepland of de ontwikkeling van 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. Wordt een bandbreedte gehanteerd en richt de gemeente zich op het realiseren van een waarde lager dan de wettelijk verplichte grenswaarde, dan heeft de gemeente een veiligheidsmarge en daarmee de ruimte om tegenvallers op te vangen.

In het verleden, tijdens de voorbereiding van het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2009 hanteerde de gemeente Utrecht wél een veiligheidsmarge, door zich in het beleid te richten op de ondergrens van een bandbreedte. Deze veiligheidsmarge viel in 2009 weg toen de achtergrondconcentraties tegen bleken te vallen.

De gemeente houdt wel zicht op een bandbreedte: in de recente rapportage NSL-monitor Utrecht 2010 worden locaties benoemd waar de verwachte waarde in 2015 tussen de 38,0 en 40,5 microgram per kubieke meter ligt. Er worden echter geen maatregelen genomen om deze bijna-knelpunten vóór 2015 op te lossen en zo een veiligheidsmarge te creëren.

2.2 *Door het zicht op de prestaties en resultaten te vergroten en het programmamanagement te versterken creëert de gemeente de mogelijkheid om het beleid doelgericht bij te sturen. Op dit moment is de sturing gebrekkig.*

De onvoldoende adequate aansturing van de aanpak luchtkwaliteit door de gemeente heeft verschillende oorzaken.

In de eerste plaats is de gemeente deels afhankelijk van externe partijen. Zo is de Bestuursregio Utrecht (BRU) verantwoordelijk voor de concessie voor streek- en stadsvervoer, en daarmee voor de realisering van de maatregel Schonere bussen. Voor wat betreft de invulling van de maatregel Milieuzone is de gemeente gehouden aan de landelijke afspraken die zijn gemaakt met de (rijks)overheid en het bedrijfsleven. Door de afhankelijkheid wordt de gemeente beperkt in de mogelijkheden om doelgericht bij te kunnen sturen op de uitvoering van de maatregelen.

In de tweede plaats heeft de gemeente geen goed zicht op de uitvoering van de maatregelen en de mate waarin verwachte resultaten en effecten worden behaald. Informatie over de voortgang van maatregelen ontbreekt voor een deel en/of is op centraal niveau, bij de programmamanager van het Programmabureau bereikbaarheid en luchtkwaliteit, niet bekend. Het ontbreken van informatie over de prestaties, resultaten en effecten 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.

Goed zicht op de prestaties, resultaten en effecten is om de volgende redenen van belang. In de eerste plaats vereist de uitvoeringsplicht zoals vastgelegd in het NSL dat de gemeente zicht heeft op de mate waarin de prestaties worden geleverd. In de tweede plaats is het vanuit het oogpunt van een doelmatige besteding van overheidsgeld van belang om zicht te hebben op de effecten van het gevoerde beleid. Tenslotte moet de gemeente kunnen vaststellen of de doelen op het terrein van gezondheidsbescherming, bereikbaarheid en ontwikkeling worden gerealiseerd.

3.1 De afweging tussen de verschillende beleidsdoelen is met name in het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2009 onvoldoende transparant waardoor de raad niet goed in staat was desgewenst een andere prioritering te maken.

De Actieplannen Luchtkwaliteit Utrecht, op basis waarvan de raad de besluitvorming over de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit heeft gedaan, bevatten een goede probleemanalyse waarin aandacht is voor de aard, omvang, oorzaken en spreiding van de luchtvervuiling in Utrecht. Met name het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2009 is echter onvoldoende duidelijk over de afweging die het college heeft gemaakt tussen de verschillende doelen bij het vaststellen van het maatregelenpakket. Hierdoor was het ten tijde van de besluitvorming voor de raad niet goed mogelijk om een goed oordeel te vellen over de afweging van het college en desgewenst een andere prioritering van de doelen en de samenstelling van het maatregelenpakket vast te stellen.

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

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 de maatregelen en bij het bepalen van de luchtkwaliteit onvoldoende benoemd waardoor het gevaar bestaat dat de raad de indruk krijgt dat het 'zeker' is dat de EU-normen voor luchtkwaliteit worden behaald. In de tweede plaats heeft het college onvoldoende zicht op de prestaties, resultaten en effecten van het beleid waardoor het college de raad niet goed kan informeren over de doeltreffendheid van het beleid.

Bijlagen voor de raad en/of raadscommissie

- Het hoofdrapport "Geen vuiltje aan de lucht. Een onderzoek naar de aanpak luchtkwaliteit van de gemeente Utrecht" heeft u al ontvangen. Op de website www.rekenkamer.utrecht.nl is het

onderzoeksrapport van de Rekenkamer Utrecht geplaatst.
Daarnaast treft u op deze website de rapporten aan van de
rekenkamers van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam en de
gezamenlijke brief aan de Tweede Kamer.

Opgesteld door Dienst Raadsorganen
Rekenkamer

Kenmerk 11.069844

Vergadering Commissie

Vergaderdatum 15 september 2011

Raadsadvies Luchtkwaliteit

Besluit

- 0 het college van burgemeester en wethouders op te dragen:
- 1 de afweging tussen de doelen van het Utrechtse luchtkwaliteitsbeleid -gezondheid, bereikbaarheid en ontwikkeling- zichtbaar te maken en aan te geven op welke informatie de afweging is gebaseerd. Hiervoor is het nodig dat de drie doelen van de Utrechtse aanpak luchtkwaliteit beter worden uitgewerkt in specifieke, eigen indicatoren, en dat de drie doelen elk een eigen probleemeigenaar hebben in de ambtelijke organisatie;
- 2 de kans te verkleinen dat de doelen van het Utrechtse luchtkwaliteitsbeleid niet worden gehaald door in de eerste plaats rekening te houden met de onzekerheid van de berekende luchtkwaliteit en in de tweede plaats de sturing op resultaten te verbeteren;
- 3 de raad op een meer transparante wijze te informeren over de afwegingen die ten grondslag liggen aan de samenstelling van het maatregelenpakket en de consequenties hiervan voor de verschillende doelen; en de raad op een meer adequate wijze te informeren over de geleverde prestaties, behaalde resultaten en berekende effecten van het maatregelenpakket, en de risico's voor doelbereik.

Aldus besloten in de vergadering van de raad, gehouden op

De griffier,

De burgemeester,