

## **KEMA vernietigend over Utrechts luchtkwaliteitsonderzoek**

Kees van Oosten/ SSLU, 12 september 2009

Omdat de gemeente de laatste jaren nogal wat plannen bij de bestuursrechter zag sneuvelen in verband met luchtkwaliteit drongen de SP, D'66, LU en GroenLinks op een raadsonderzoek aan naar de manier waarop het luchtkwaliteitsonderzoek in Utrecht wordt gedaan. Dat was in mei 2009. Het college wist dat te verijdelen door met een ander voorstel te komen: de externe audit door KEMA.

Het verzoek van de Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (SSLU), die nogal wat procedures van de gemeente gewonnen heeft, om door de onderzoekers van KEMA te worden gehoord werd genegeerd. KEMA heeft kennelijk niet de ruimte gekregen om interviews af te nemen buiten de kring van medewerkers van de gemeentelijke afdeling Milieu en Duurzaamheid.

De gemeente verdedigt zich<sup>1</sup> tegen het verwijt dat de invoergegevens bij het luchtkwaliteitsonderzoek niet of nauwelijks op empirisch materiaal zijn gebaseerd met het argument *“Met betrekking tot de betrouwbaarheid en de deugdelijkheid van de door de Gemeente gehanteerde methoden en technieken voor het beoordelen van de luchtkwaliteit, heeft de Gemeente in 2009 een extern onderzoek laten uitvoeren door het gerenommeerde en terzake deskundige bureau KEMA”*. Dit is geen weerlegging van het verwijt, want methoden, technieken en modellen vallen niet onder wat algemeen wordt begrepen onder “empirisch materiaal”.

Zoals uit het KEMA-rapport blijkt (blz. 11) hebben de onderzoekers slechts gesproken hebben met vier medewerkers (Afdeling Milieu en Duurzaamheid) en niet met bezwaarmakers die aan de hand van talloze voorbeelden zouden kunnen illustreren dat de gehanteerde invoergegevens niet deugen. Hadden ze dat wel gedaan, dan waren de bevindingen van KEMA nog veel kritischer geweest. De vier personen waarmee gesproken is zijn experts van de gemeente die natuurlijk geneigd zijn zich tegen de verwijten van bezwaarmakers te verweren. Overigens blijkt op blz. 30, dat KEMA slechts zes dossiers heeft kunnen inzien. Er zijn de afgelopen jaren ca 20 procedures geweest, waarvan er zeker 15 door de gemeente zijn verloren. Het leidt geen twijfel dat de medewerkers van de Afdeling Milieu en Duurzaamheid de zes door KEMA te onderzoeken dossiers geselecteerd hebben. De vraag is of dat dossiers van gewonnen of verloren zaken waren. Overigens, in vier van de zes gevallen wordt de “externe robuustheid” door KEMA als matig beoordeeld. “Externe robuustheid” is alles wat niet met technieken, modellen en regelgeving te maken heeft. Dat zijn dus de invoergegevens!

Blz. 18: *“Er is geen actueel en beheerd databestand van de invoerparameters (verkeerskundig en overig) van het totale spectrum van uitgevoerde luchtkwaliteitsonderzoeken. Het inzicht hierover is op verschillende plaatsen en bij de uitvoerende aanwezig maar is zonder beschikbaarheid van sleutelfiguren niet zonder meer beschikbaar”*. De vraag is dus hoe KEMA zich zo grondig in al die invoergegevens (verspreid over tientallen dossiers die bij afzonderlijke bestemmingsplannen, bouwvergunningen, vrijstelling art.19 en milieuvergunning bevinden) heeft kunnen verdiepen, dat zij tot uitspraken zou kunnen komen dat het wel goed zit met die invoergegevens. Dat het wel goed zit met die invoergegevens staat dus ook nergens in het KEMA-rapport. Bij de aandachtspunten (blz. 22) wordt de vraag gesteld *“zijn de invoergegevens voldoende transparant en valideerbaar en hoe komen ze tot stand?”*

Blz. 20. Over de invoergegevens meldt KEMA: Wanneer er een actualisatie of herziening van luchtkwaliteitsonderzoek plaatsvindt (...) *“De afstemming vindt dan bilateraal plaats tussen de jurist betrokken bij beroep en bezwaar en de luchtspecialist”* (!). Zie ook blz. 26: *“De afstemming en coördinatie van de uitgangspunten voor deze luchtkwaliteitsonderzoek worden uitgevoerd door*

---

<sup>1</sup> Nadere memorie (punt 8.3.2.3) in de zaak Amsterdamsestraatweg die bij het gerechtshof Arnhem speelt.

*juristen van JZ, (soms aangevuld met juristen van de projectbureaus en/of de advocaat) en de luchtkwaliteitsspecialist*". Dat geeft dus steun aan de verdenking van de SSLU dat invoergegevens worden aangepast aan wat de gemeente in procedures bij de bestuursrechter het beste uitkomt. Methoden, technieken en modellen zijn wettelijk voorgeschreven, dus het enige waar afstemming over mogelijk is zijn invoergegevens. Behartenswaardig is de aanbeveling op blz. 28 *"Belangenverstrengeling, onpartijdigheid en onafhankelijkheid mogelijk ook borgen door functionaliteiten te scheiden (verschillende afdelingen ofwel luchtkwaliteitonderzoeken extern laten uitvoeren)"*. Kortom, van onafhankelijk en objectief luchtkwaliteitonderzoek is naar het oordeel van KEMA geen sprake.

Blz. 21. Verschillen van invoerparameters (verkeersgegevens en overigen) tussen verschillende onderzoeken geven aanleiding tot beroep en bezwaar. Die verschillen kunnen bewust worden doorgevoerd omdat er voortschrijdend inzicht is. Maar *"Ook onbedoelde en niet wenselijke verschillen tussen verschillende onderzoeken in hetzelfde gebied komen voor"*. *"Aannamen die leiden tot verschillen in de invoerparameters (verkeersgegevens en overigen) worden niet voldoende onderbouwd"*.

Let wel: KEMA heeft het hier over "aannamen" en niet over (empirisch) waargenomen feiten. Veel invoergegevens worden bepaald op basis van "expert judgment". Invoergegevens mbt stagnatie, de gemiddelde snelheid op een weg (voor zowel het verkeersmodel<sup>2</sup> als het luchtkwaliteitsmodel een erg belangrijk invoergegeven), het aandeel vrachtverkeer zijn, om het in eenvoudig Nederlands te zeggen, *natte vingerwerk* en worden, zoals KEMA op blz. 20 openhartig beschrijft, afgestemd met de jurist die de beroepsprocedure voert. Dat betekent, heel concreet, dat de onderzoeker in overleg met jurist/advocaat beslist om voor een wegvak snelheidstype "c" (normaal doorstromend stadsverkeer) in plaats van "d" in te voeren, omdat anders de "saldering" niet op nul uitkomt. Bij een beetje drukke weg scheelt dat gauw 5 microgram/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub>.

Overigens, de berekeningen die de gemeente maakt, worden niet gemaakt door gebruik te maken van de software van het CAR-model (te downloaden bij Infomil), de gemeente blijkt haar eigen spreadsheet te gebruiken. Daar worden (zie blz. 45) de invoergegevens van VROM m.b.t. emissie factoren van het verkeer in opgenomen. "Ook de emissies van stadsbussen en streekbussen worden apart voor modellering ingebracht". Of het rekenkundige hart van het door de gemeente gebruikte spreadsheet identiek is met het CAR-model is niet door KEMA onderzocht, noch is door KEMA onderzocht of de ingevoerde emissie-factoren kloppen met die welke in het CAR-model zijn ingevoerd. CAR 7.0 ging voor personenauto's bij snelheidstype 'c' uit van 0,080 gram/km NO<sub>2</sub> in 2015, CAR 8.0 gaat voor 2015 uit van 0,126 gram/km (waarschijnlijk omdat inmiddels duidelijk is dat de meeste generieke maatregelen om de luchtverontreiniging terug te dringen al weer op de lange baan zijn geschoven). Of de gemeente ervoor zorgt dat er in haar spreadsheet dezelfde emissie-factoren worden ingevoerd als in het vigerende CAR-model is de vraag. Als de zaken er in Utrecht zo voor staan dat de onderzoeker de keuze van zijn invoergegevens afstemt met de jurist/advocaat, dan valt niet uit te sluiten dat ook over het spreadsheetprogramma afstemming plaatsvindt. KEMA schrijft op blz. 19 over het verkeersmodel "Dit model is gevalideerd en goedgekeurd, gebruikers kunnen de verkeersintensiteit van de autonome situatie niet manipuleren". Dat zegt KEMA dus niet van het spreadsheetprogramma van de gemeente. CAR is gevalideerd en goedgekeurd door RIVM en daarmee valt niet te manipuleren. Dat geldt echter niet voor het spreadsheetprogramma dat de gemeente zelf in elkaar heeft gezet om de luchtkwaliteit te berekenen.

---

2 In verkeersmodellen bepaalt de gemiddelde snelheid van een weg in hoge mate de attractie van die weg voor de weggebruiker. Die kiest volgens de verkeertheorie de weg die hem binnen de kortste tijd op de plaats van bestemming brengt. Er vindt geen enkel empirisch onderzoek plaats naar gemiddelde snelheden per wegvak, het is puur "expert judgment".

De gemeente weigerde overigens na een WOB-verzoek dat spreadsheetprogramma ter inzage en ter verificatie aan de SSLU aan te bieden. Die weigering zal vast niet voor niets zijn. Immers, als de gemeente niets te verbergen heeft, waarom wordt dat spreadsheetprogramma dan niet openbaar gemaakt?

KEMA schrijft op blz. 23 dat de Afdeling Milieu en Duurzaamheid luchtkwaliteitonderzoek uitvoert én als toetsende instantie beoordeelt in het kader van vergunningverlener. *“Deze dubbelrol wordt niet onderscheiden en is geïncorporeerd in de werkzaamheden die leiden tot een luchtkwaliteitsrapport”*. Met andere woorden: er zijn enkele medewerkers van de Afdeling Milieu en Duurzaamheid die het onderzoek verrichten en hun eigen werk vervolgens of intussen mogen toetsen. *“dogmatisch en voor de externe perceptie geeft een scheiding van deze taken meer vertrouwen”*, aldus KEMA. Verder schrijft KEMA op blz. 23, dat de Afdeling Milieu en Duurzaamheid ook luchtkwaliteitonderzoek doet voor externe partijen in opdracht van vergunninghouder/aanvrager. M.a.w. als Corio, de Jaarbeurs of Burggraaf als belanghebbenden het luchtkwaliteitonderzoek voor hun projecten door de gemeentelijke afdeling Milieu en Duurzaamheid laten doen, kunnen ze er van op aan, dat het vervolgens door gemeente zonder slag of stoot bij de vergunningaanvraag wordt geaccepteerd. Het is dus geen wonder dat de Afdeling Milieu en Duurzaamheid onderbemenst is, waardoor (blz. 26) veel van dure ingehuurde medewerkers gebruik moet worden gemaakt. Eén van de ingehuurde medewerkers had sinds jaar en dag een eigen extern adviesbureau. Bij dat adviesbureau konden projectontwikkelaars en bouwers terecht voor.....luchtkwaliteitonderzoek. Met andere woorden: als dat externe bureau het onderzoek voor die projectontwikkelaar deed, kwam het met de bouwvergunning van de gemeente Utrecht wel goed. Immers, dik kans dat die werd beoordeeld door de ingehuurde medewerker die het onderzoek zelf uitvoerde.

### Samenvatting

Bij het zorgvuldig doorlezen van het KEMA-rapport blijkt dat nergens staat, zoals de gemeente beweert, dat de gemeente de juiste invoergegevens hanteert. Met betrekking tot vier van de zes dossiers, die de Afdeling Milieu en Duurzaamheid zelf kon uitzoeken, oordeelt KEMA “matig”. Uit niets blijkt dat aan de invoergegevens empirisch onderzoek ten grondslag ligt (tellingen, metingen van gemiddelde snelheid). Bovendien blijken de invoergegevens (alles wat niet met methoden, technieken en modellen te maken heeft) voorwerp van afstemming tussen de luchtkwaliteitonderzoeker en de jurist/advocaat die bij de eventuele beroepsprocedure betrokken is. Er wordt niet gebruik gemaakt van de software van het CAR-model, maar van een eigen spreadsheet (waarop in te breken valt) dat niet openbaar wordt gemaakt. De onderzoekers die het onderzoek doen zijn dezelfde als die het onderzoek in het kader van de vergunningverlening toetsen. Eén van de belangrijkste onderzoekers van Milieu en Duurzaamheid was al jaren een ingehuurde deskundige met een eigen adviesbureau dat luchtkwaliteitsonderzoek doet voor projectontwikkelaars en bouwers. KEMA komt op blz. 28 niet voor niets met de aanbeveling om belangenstrengeling, onpartijdigheid en onafhankelijkheid te borgen door voor de toetsing een andere afdeling aan te wijzen dan voor de afdeling die onderzoekt, dan wel het doen van onderzoek uit te besteden.

### Conclusie

Rekeninghoudend met het feit dat KEMA er door het college is bijgehaald om zich een raadsonderzoek van het lijf te houden, dat KEMA alleen heeft mogen praten met enkele medewerkers van de gemeente en dat daar de rapportage mee doorgesproken is, dan moet toch de conclusie zijn dat het KEMA-rapport een tamelijk vernietigend rapport geproduceerd heeft, waarvan de belangrijkste conclusie is dat het luchtkwaliteitsonderzoek van de gemeente Utrecht met onafhankelijk op empirisch materiaal gebaseerd onderzoek bitter weinig te maken.