

SAMEN WERKEN AAN GEZONDERE LUCHT IN DE PROVINCIE UTRECHT

Luchtkwaliteit staat weer volop in de belangstelling. De lucht in Nederland is nog niet schoon genoeg. Dat vindt de provincie Utrecht ook. Daarom werken we met onze regiopartners aan een gezondere lucht. Dit doen we op een voor ons nieuwe manier, namelijk in cocreatie met onze partners. Die aanpak bleek verrassend productief en leverde veel nieuwe inzichten op.

MARJON PLANTINGA, MARIEKE
KUIJER EN MARGREET VAN ZANTEN*

De provincie Utrecht is een mooie, aantrekkelijke regio. De provincie groeit, is economisch sterk en trekt veel investeerders. Maar dit heeft een keerzijde voor de luchtkwaliteit. De afgelopen jaren is hard gewerkt aan schonere lucht, maar helaas is er nog steeds gezondheidsschade. Om de lucht echt gezond te maken is nog een stap nodig. Dat kunnen we niet alleen! Daarom

zijn we met betrokkenen het gesprek aangegaan om samen op zoek te gaan naar manieren om de lucht schoner en de inwoners gezonder te maken. Dit hebben we gedaan in de vorm van cocreatie, een vorm van samenwerking waarbij alle deelnemers invloed hebben op het proces en het resultaat van het proces. Met een groep van ongeveer dertig vertegenwoordigers van uiteenlopende partijen zoals gemeenten, kennisinstellingen, milieu- en belangenorganisaties, omgevingsdiensten, inwo-

ners en andere beleidsafdelingen van de provincie Utrecht zijn oplossingsrichtingen geformuleerd.

| Gezondheid als uitgangspunt

Gezondheid staat centraal in onze aanpak. De afgelopen jaren zijn in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit veel maatregelen uitgevoerd en is de luchtkwaliteit verbeterd. We voldoen nu bijna overal in de provincie Utrecht aan de Europese normen. Er zijn echter nog steeds veel effecten op de gezondheid. Cijfers wijzen uit dat onze luchtkwaliteit, na roken en obesitas, in de top 3 staat van veroorzakers van gezondheidsverlies in Nederland. Er is dus nog veel gezondheidswinst te behalen voor onze inwoners.

| Luchtverontreiniging is een 'wicked problem'

Luchtverontreiniging is een maatschappelijke opgave die complex van aard is, een zogenaamd wicked problem. Kenmerken van een wicked problem zijn onder andere dat de oorzaken van het probleem vaak onderling afhankelijk zijn, er meerdere (on)betrokken stakeholders met verschillende niveaus



Figuur 1: Gezondheid staat centraal.

Drie vragen aan Harm van Dijk van VanHarthe centrum voor cocreatie

Wanneer kan je cocreatie inzetten?

Cocreatie kan je overal inzetten waar je met een groep verschillende stakeholders stappen wilt maken. Iedereen kan het, ongeacht opleiding, achtergrond of positie. Hoe meer diversiteit in de groep aanwezig is, hoe interessanter het proces en de opbrengst. Als het even kan probeer ik het hele systeem in de zaal te krijgen: iedereen die verbonden is met het vraagstuk.

Wat levert het op?

Cocreatie doorbreekt het wantrouwen

tussen mensen en organisaties en levert een breed draagvlak op. Dat deelnemers zichzelf leiden is eerst wel even wennen, maar zorgt al snel voor veel energie en een breed gedeeld gevoel van eigenaarschap. En daarmee een enorme versnelling bij de implementatie. Deelnemers en opdrachtgever worden vaak verrast door de originaliteit van de ideeën.

Waar moet je op letten?

Het belangrijkste is het uitnodigen en communiceren vanuit een gelijkwaardige positie. Dat lukt het best als je een houding aanneemt van: 'ik weet het ook niet, maar zullen we samen op

zoek gaan naar het antwoord?'

Vervolgens is het de kunst om die houding gedurende het proces vast te houden. Tegelijkertijd vraagt cocreatie om een helder gestructureerd proces en productieve werkvormen. Niets is zo ergerlijk voor een professional als hij/zij beziggehouden wordt met een 'leuke werkvorm' waarvan niemand begrijpt hoe die leidt tot een concreet resultaat. Cocreatie is prima, maar er moet wel geleverd worden!



van kennis, kunde en verantwoordelijkheid zijn en er geen duidelijke oplossing voorhanden is. Andere kenmerken zijn dat nieuwe kennis en verdere inzichtverwerving kan leiden tot een andere oplossing en dat geen partij de macht heeft om het probleem alleen tot een oplossing te brengen. Een dergelijke complexe opgave vraagt om een integrale aanpak en een andere rol van de provincie en haar partners, die het luchtkwaliteitsvraagstuk als een op zichzelf staand dossier behandelden. De aanpak van de provincie verandert van een eendimensionaal probleem met specifieke normstelling naar een afwegingsvraagstuk in een wicked context. We hebben de ambitie om meer energie en aandacht te mobiliseren voor het verbeteren van de luchtkwaliteit met het oog op gezondheid. De rol van de provincie is initiëren, agenderen en verbinden. Het is nodig dat verschillende partijen verschillende maatregelen

nemen die ingrijpen op de (hoge) achtergrondconcentraties, de stedelijke achtergrond of lokale pieken. Omdat lucht niet ophoudt bij de provinciegrens en de lokale en regionale invloed beperkt is, kijken we ook naar samenwerking met andere provincies, het Rijk en binnen Europa. De samenwerking in de regio Utrecht kan mooi aansluiten op het Nationaal Actieprogramma Luchtkwaliteit dat dit jaar opgesteld wordt.

Oplossingen vinden met cocreatie

Een cocreatiemethode werkt goed bij het oplossen van complexe vraagstukken en het realiseren van veranderingen, omdat het zorgt voor een breed gedeeld gevoel van eigenaarschap. Het is een manier van samenwerken waarbij alle deelnemers invloed hebben op het proces en het eindresultaat van het proces. Voorwaarden voor succesvolle

cocreatie zijn gelijkwaardigheid van de deelnemers, wederkerigheid, openheid en vertrouwen. We hebben daarbij gebruikgemaakt van de cocreatiemethode zoals die is ontwikkeld door VanHarthe. De VanHarthe-methode voor cocreatie ontleent haar kracht aan de volgende uitgangspunten:

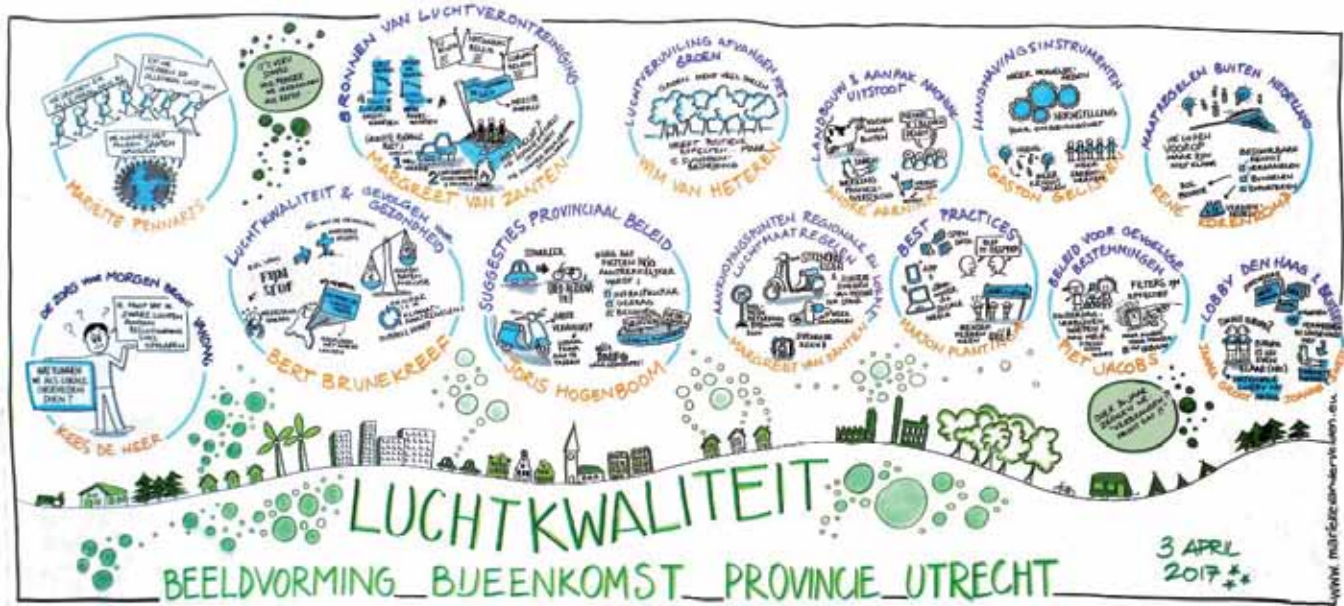
- deelnemers zijn gelijk;
- dialoog: deelnemers gaan op zoek naar wat zij delen;
- deelnemers leiden zichzelf: er is geen agenda, alleen het onderwerp is gegeven;
- het hele systeem in de zaal: alle betrokkenen bij het vraagstuk zijn vertegenwoordigd;
- het proces is transparant;
- het proces is veilig voor alle deelnemers.

Voor het proces hebben we een gevarieerde groep vanuit Utrechtse gemeenten, kennisinstellingen, belangenorganisaties en burgers uitgenodigd. Iedereen kon meedoen aan het proces. Het doel was om met de deelnemers tot een gedeelde missie, visie en uitvoeringsagenda voor het omgaan met luchtkwaliteit in de provincie Utrecht te komen, op een manier waarbij alle deelnemers zich mede-eigenaar voelen van het eindresultaat en bereid zijn om samen te werken bij het realiseren van de doelen.

Na een korte kick-off om kennis te maken met de werkwijze, hebben de deelnemers in een Luchtkwaliteitscafé hun ideeën over luchtkwaliteit uitgewisseld en zo samen de agenda bepaald. Alle initiatieven en ideeën die



Figuur 2: In gesprek tijdens het Luchtkwaliteitscafé.



Figuur 3: Visueel verslag beeldvorming bijeenkomst (visueel verslaggever Marieke van der Velden).

boven kwamen drijven, kregen een kans. Rond de thema's met de meeste stemmen werden werkgroepen ingericht, die ieder eigenstandig op eigen wijze hun thema nader hebben uitgewerkt. Een thema wat bijvoorbeeld erg leefde bij de deelnemers was houtrook. Een thema waar niet direct een duidelijke rol voor de provincie ligt, maar wat nu een prominente plaats heeft gekregen in de samenwerkingsagenda. Door de brede samenstelling van de deelnemers brachten deze ook ervaringen mee vanuit andere beleidsvelden. Het instrument dialoog, wat al veel wordt toegepast in landbouwbeleid, is vanuit die hoek op de agenda gezet en vervolgens door de deelnemers omarmt. Een (maatschappelijke) dialoog is een goed en indringend gesprek (of soms reeks van gesprekken) over controversiële vraagstukken die in de samenleving actueel zijn en van belang zijn voor burgers en andere partijen en hen vaak ook emotioneel raken. Een dialoog is geen doel maar een voorwaardelijk middel om te komen tot draagvlak voor betere luchtkwaliteit.

De resultaten van de werkgroepen zijn vervolgens gepresenteerd in een vervolgbijeenkomst, het Werkatelier Luchtkwaliteit, waarbij de ideeën door de deelnemers geprioriteerd werden. Die zijn aan de provincie meegegeven om te verwerken in de Samenwerkingsagenda Gezonde Lucht. Deze agenda vormt de basis voor de volgende stap: een alliantie van alle partijen.

Betrokkenheid Provinciale Staten door de BOB Luchtkwaliteit

Naast de cocreatie liep vanuit Provinciale Staten (PS) een BOB-proces luchtkwaliteit. BOB staat voor Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming en heeft als doel dat PS en de samenleving eerder betrokken worden bij de beleidsvorming. Zoals de naam al zegt is de eerste stap in het BOB-proces beeldvorming: het idee is dat alle beschikbare informatie op een rij gezet wordt. Met betrekking tot de luchtkwaliteit is inzicht nodig in de bijdrage van verschillende bronnen aan concentraties van luchtverontreinigende stoffen die op kortere en langere termijnen voor gezondheid relevant zijn. De provincie heeft het RIVM daarom gevraagd om een regionale uitsnede en detaillering te maken van de Groot-schalige Concentratiekaarten Nederland (GCN) om inzicht te krijgen in de ruimtelijke verdeling van bronbijdragen in de provincie. Deze regionale GCN-kaarten betroffen uitsneden uit de landelijke kaarten van GCN-ronde 2016. De kaarten zijn opgesteld voor $PM_{2,5}$ en roet (EC) voor de jaren 2015, 2020 en 2030. Er is gekozen voor $PM_{2,5}$ en roet omdat de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) aangeeft dat de fractie $PM_{2,5}$ gezondheidskundig van groter belang is dan PM_{10} . De $PM_{2,5}$ -fractie is directer verbonden met de door mensen veroorzaakte emissie van fijn stof dan PM_{10} en is daardoor met beleidsmaatregelen beter aan te pakken. Er zijn aanwijzingen dat wanneer het specifiek over lokale bij-

dragen van verkeersemissie gaat, EC een betere indicator voor gezondheidsrisico's van luchtverontreiniging is dan fijn stof en stikstofdioxide.

Naast kaarten zijn ook tabellen opgesteld met de lokale emissiebijdragen per gebied; dit geeft een indicatie welke bronnen lokaal een rol spelen. De emissiebijdragen uitgesplitst naar type bron zijn niet alleen beschikbaar op de schaal van de provincie, maar ook voor elke gemeente in Utrecht. Een gemeente kan dus zelf nagaan welke lokale bronnen de grootste bijdrage leveren en welke type bronnen door de gemeente beïnvloed kunnen worden. In tabel 1 is de opbouw van de gemiddelde EC-concentratie in de provincie Utrecht te zien. Duidelijk zichtbaar is dat twee derde van de concentratie het gevolg is van alle Nederlandse bronnen bij elkaar en de rest door buitenlandse bronnen komt. Binnen Nederland dragen verbrandingsemissies van verkeer het meeste bij; daarna vormt houtstook van consumenten een grote bron.

Emissiesector	EC [$\mu\text{g m}^{-3}$]	EC %
Wegverkeerverbrandingsemissies	0.291	37.7
Consumenten	0.090	11.7
Mobiele werktuigen	0.068	8.8
Binnenvaart	0.032	4.2
Zeescheepvaart, havens en NCP	0.014	1.8

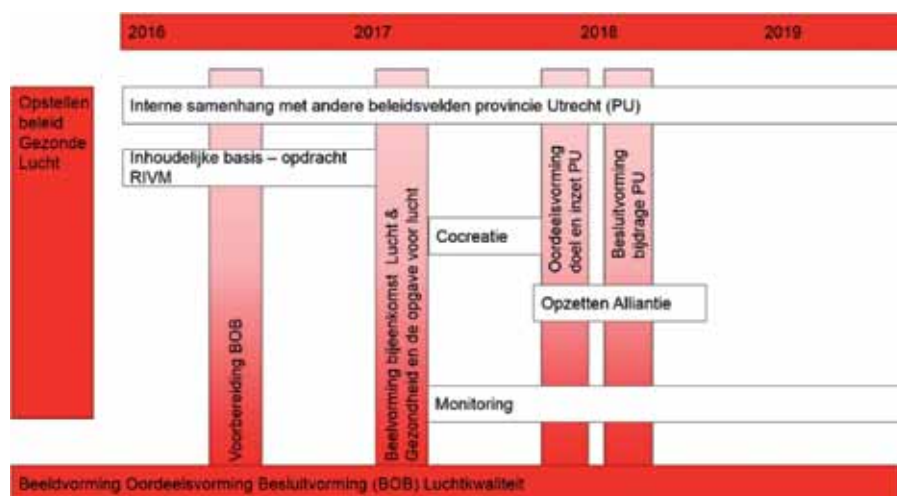
Emissiesector	EC [$\mu\text{g m}^{-3}$]	EC %
Luchtvaart	0.007	0.9
Overige Scheepvaart	0.004	0.5
Railverkeer	0.002	0.2
Industrie	0.001	0.2
Totaal Nederlandse deel	0.509	66.0
Buitenland	0.262	33.9
Totaal	0.771	100

Tabel 1: Emissiebijdrage per sector aan de gemiddelde EC-concentratie in de provincie Utrecht. Emissiecijfers voor het jaar 2014; berekende concentraties voor het jaar 2015.

De opbouw van de EC-concentratie in Utrecht ten gevolge van alle Nederlandse bronnen geeft een aanwijzing welke lokale bronnen waarschijnlijk significant bijdragen. Daarnaast is het raadzaam om naar de grootte van de emissies in de provincie zelf te kijken. Alhoewel het niet verrassend is dat wederom de verbrandingsemissies van verkeer bovenaan staan (twee derde van de roetemissies in Utrecht is veroorzaakt door verkeer) is het relatieve aandeel van binnenvaart toegenomen terwijl het aandeel van Utrechtse luchtvaartemissies zeer klein is. Houtstook door consumenten is ook in Utrecht een relatief grote bron. De verwachting is dat het relatieve aandeel hiervan de komende jaren zal toenemen aangezien de emissies in het verkeer vanwege roetfilters zullen afnemen.

Emissiesector	EC [kg j^{-1}]	EC %
Wegverkeer-verbrandingsemissies	147079	58.2
Consumenten	43866	17.3
Binnenvaart	31594	12.5
Mobiele werktuigen	27255	10.8
Overige Scheepvaart	1514	0.6
Railverkeer	1108	0.4
Industrie	376	0.1
Luchtvaart	65	<0.1
Totaal Utrechtse emissies	252857	100

Tabel 2: Absolute EC-emissie in kg per jaar in de provincie Utrecht. Emissies uit het jaar 2014.



Figuur 4: Samenhang cocreatie en BOB-proces.

Combineren uitkomsten cocreatie en BOB

De processen van cocreatie en BOB konden elkaar versterken, doordat bij de cocreatie vele externe partijen betrokken waren en op een open manier hebben kunnen meedenken. Doordat ook een aantal Statenleden hebben deelgenomen aan de cocreatie kon nadrukkelijk de link met BOB worden gelegd. De Statenleden konden daardoor in hun oordeels- en besluitvorming rekening houden met de input van de externen in de cocreatie.

Zowel de resultaten van de beeldvorming als van de cocreatie zijn gebruikt om in de oordeelsvorming te bepalen welke thema's verder uitgewerkt worden. Met de input uit de cocreatie en de BOB is een longlist van oplossingsrichtingen gemaakt die is voorgelegd aan de cocreatiegroep en PS. Op basis van de resultaten van die bijeenkomsten is vervolgens een Samenwerkingsagenda Gezonde Lucht opgesteld. De Samenwerkingsagenda bevat oplossingsrichtingen voor het verbeteren van de luchtkwaliteit, om toe te werken naar de WHO-advieswaarden:

- Het streven naar WHO-advieswaarden meenemen in de beleidskaders van de provincie Utrecht.
- Maatregelen op het gebied van landbouw, mobiliteit en binnenvaart.
- Beperking van overlast door houtrook.

- Aandacht voor luchtkwaliteit bij gevoelige bestemmingen.
- De rol van citizen science bij het vergroten van de kennis over en bewustzijn van de luchtkwaliteit.
- Lobby in Den Haag en Brussel.

Hoe verder?

De Samenwerkingsagenda Gezonde Lucht is nog een halffabricaat, de oplossingsrichtingen moeten verder uitgewerkt worden tot een concrete uitvoeringsagenda. Onze inzet is om deze oplossingsrichtingen verder uit te werken in een alliantie met de betrokken partners van de cocreatie. Dit is een logisch vervolg op het cocreatietraject. Hierbij zien we het gedeelde gevoel van eigenaarschap terug. Verschillende deelnemers hebben toegezegd de verdere uitwerking van een thema te trekken, onder wie een lid van een bewonersorganisatie uit Zeist die nu trekker is van de uitwerking van het thema citizen science.

Nieuwe werkwijze

Cocreatie was voor ons een nieuwe en ook spannende werkwijze. Zonder agenda met partners in gesprek gaan, betekende uit de comfortzone van de provincie stappen. Ook de deelnemers zijn uit hun comfortzone gegaan. Cocreatie vraagt om een actievere houding dan meedenken. Soms was er een worsteling tussen de procesgerichte aanpak en de wens om te werken vanuit de inhoud. Hiertegenover staat dat

de invloed van de deelnemers groter is dan bij de traditionele werkwijze. Dit zien we ook terug in de reacties. PS-lid van GroenLinks 'wij hebben veel energie in deze samenwerkingsagenda gestoken en zien ook veel van onze inbreng daarin terug. Er ligt een ambitieuze agenda waar we volledig achter kunnen staan!'

De kracht van cocreatie was gelegen in het feit dat het luchtkwaliteitsbeleid geformuleerd is in nauwe samenspraak met de stakeholders in de provincie. Het heeft ons inhoudelijk een rijke opbrengst opgeleverd, met als groot voordeel dat de oplossingsrichtingen gedragen zijn door de stakeholders. En dat die stakeholders zich aan het einde van het traject betrokken voelden bij de missie en het beleid en de manier waarop dat gerealiseerd wordt. Verder hebben de diverse deelnemers elkaar leren kennen en waarderen als mede-inbrenger van inzichten, ervaringen en kennis.

De daadwerkelijke winst voor de luchtkwaliteit die we met het programma gaan behalen hangt samen met de (beperkte) invloed die we op regionaal niveau hebben. Een groot deel van de vervuiling komt uit regio's en landen om ons heen. Dat is geen reden om niets te doen. De regionale bijdrage is ongeveer 20%, dat is nog steeds aanzienlijk. Bovendien zal elke partij met invloed een bijdrage moeten leveren voor het oplossen van een wicked problem zoals luchtverontreiniging. Ons belangrijkste leerpunt is dat het belangrijk is om in de aanloop naar het proces de tijd te nemen om zoveel mogelijk partners bij elkaar te zoeken. Deze partners moeten wel goed weten dat het een andersoortig proces is, waarbij (in ons geval) de provincie wel het proces organiseert, maar niet in de 'oude' rol als 'probleemeigenaar verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering'. Het is nadrukkelijk een gezamen-

lijk proces, waarbij ieder een gelijkwaardige verantwoordelijkheid heeft.

| Conclusie

Een wicked problem zoals luchtverontreiniging kan je alleen maar samen oplossen. Cocreatie is een van de werkvormen die je daarvoor in kunt zetten. Het heeft ons een grote betrokkenheid opgeleverd, nieuwe partners en veel verbinding met en tussen de (nieuwe) partners. Meer energie en aandacht voor luchtverontreiniging en meer partijen die zich hiervoor inzetten levert uiteindelijk ook een gezondere lucht op in onze provincie. Want daar gaat het om!

* Marjon Plantinga en Marieke Kuijer zijn werkzaam als beleidsmedewerker en senior beleidsmedewerker bij de provincie Utrecht.

Margreet van Zanten werkt bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu).