

Vergaderjaar 2014–2015

**32 861**

## **Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu**

**Nr. 6**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2014

In het kader van artikel 20 en 21 van de Comptabiliteitswet 2001 bied ik u hierbij, mede namens de Staatssecretaris, de resultaten aan van de in de begroting 2014 geprogrammeerde beleidsdoorlichtingen. Tevens treft u hierbij het concept opzet voor en vraagstelling van de in de begroting 2015 geprogrammeerde beleidsdoorlichtingen. Hiermee geef ik direct invulling aan de motie Harbers c.s. van 25 september jl. (Kamerstuk 34 000, nr. 36).

Door het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lenM-beleid en de doelmatigheid van de lenM-bedrijfsvoering wordt nagegaan of de met de Staten-Generaal afgesproken beleidssturing doel treft en of dit doelmatig plaatsvindt. In de beleidsreacties wordt ingegaan op de aanbevelingen van de onderzoekers en op het kwaliteitsoordeel van de onafhankelijke deskundige.

Zoals aangegeven in de evaluatieprogrammering in de begroting heb ik bij de scope van de beleidsdoorlichtingen gestreefd om de brede omvang van het betreffende beleid te belichten. Zo is de bijdrage van de investeringsfondsen en de brede doeluitkering zoveel als mogelijk betrokken in de beleidsdoorlichtingen, zodat de effectiviteit van beleid en beleidsuitvoering samen worden onderzocht.

De vier doorlichtingen betreffen beleidsvelden die elk hun eigen dynamiek hebben. Zo gaat het bij ruimtelijke ontwikkeling om de sturing op de gebruiksmogelijkheden door overheden van de ruimte en de basisregistraties die daarbij horen; bij waterkwantiteit om beleid en beleidsuitvoering door lenM en waterschappen; bij openbaar vervoer om beleid van lenM en de regio gezamenlijk en beleidsuitvoering door de regio en vervoerders en bij duurzame ontwikkeling om agenderend en prijsbeleid, zodat bijvoorbeeld maatschappelijk meer verantwoord met grondstoffen wordt omgegaan.

Hieronder wordt het samenvattende beeld uit de beleidsreacties op de vier beleidsdoorlichtingen over het zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid weergegeven.

#### Artikel 11 waterkwantiteit

Geconstateerd wordt dat de voortgang goed wordt gemonitord, o.a. via Water in Beeld, maar dat in mindere mate wordt geëvalueerd op doeltreffendheid. Naar voren komt dat er vrijwel geen evaluatieonderzoeken naar de doelmatigheid van het beleid in de periode 2008–2013 beschikbaar zijn. Conclusies trekken over de doelmatigheid van het beleid zijn daarom niet mogelijk. Wel wordt geconcludeerd dat de aandacht voor doelmatig werken en/of doelmatigheid in de beschouwde periode is toegenomen.

#### Artikel 13 ruimtelijke ontwikkeling

Geconstateerd wordt dat de nauwkeurigheid waarmee uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid van het ruimtelijk beleid en de daaraan gerelateerde begrotingsgelden afhangt van het beschikbare bronnenmateriaal en van de mate waarin bij de formulering van het beleid al rekening is gehouden met evaluatie op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Het rapport geeft tevens aan dat de uitgevoerde evaluaties en de aard van het beleid (kwantitatieve) uitspraken over de doelmatigheid van het beleidsterrein niet mogelijk maken. Wel is het mogelijk om per onderdeel de plausibiliteit aan te geven van de doelmatigheid van de bijbehorende uitgaven.

#### Artikel 15 openbaar vervoer

Inzake doeltreffendheid zijn er op landelijk niveau geen harde conclusies te trekken vanwege het gegeven dat doeltreffendheid op regionale schaal wordt bepaald. Toch is er ten aanzien van doeltreffendheid waargenomen dat:

- Het aandeel van het stads- en streekvervoer redelijk stabiel is gebleven in de periode vanaf 2000. Zeker met de ontwikkelingen voor 2000 in het achterhoofd is dit een signaal dat decentralisatie van regionaal OV-beleid effect heeft gehad.
- De klanttevredenheid een licht positieve trend laat zien. Op onderdelen zijn klanten niet tevreden, bijvoorbeeld ten aanzien van reisinformatie (rijksdoel: betrouwbaarheid). In samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden is de toegankelijkheid van het OV (zowel haltes als voertuigen) verbeterd. In de periode 2007–2012 is gericht geïnvesteerd in kwaliteitsverbeteringen in overeenstemming met de doelen van het rijksbeleid. Doordat veel projecten nog maar recent zijn afgerond of zelfs nog lopen is het niet altijd mogelijk direct een doorvertaling te maken naar effecten op het OV-gebruik en de waardering.

Voor wat betreft doelmatigheid geldt dat in de beleidsdoorlichting een redelijk goed beeld ontstaan is van de kosten, die zijn gemaakt en de (reizigers-) opbrengsten die daar tegenover staan. Het is echter op rijksniveau en op decentraal niveau methodisch niet mogelijk gebleken een direct verband te leggen tussen de effecten en kosten van het rijksbeleid. Daardoor kan een eenduidige conclusie ten aanzien van de doelmatigheid niet getrokken worden. Wel worden in de beleidsreactie een aantal constatering en daarover gedaan.

## Artikel 21 duurzaamheid

De doeltreffendheid is volgens de onderzoekers redelijk tot goed. Op veel terreinen zijn doelen (grotendeels) bereikt en heeft het beleid daar in belangrijke mate aan bijgedragen. Ook zijn er onderdelen waar het beleid effect heeft ondanks het feit dat er nog geen sprake is van volledige doelbereiking. Dit geldt met name het beleid voor afval, duurzaam inkopen en de maatregelen in het kader van de Nitraatrichtlijn. Op het terrein van ecosystemen en biodiversiteit is het beleid volgens de onderzoekers echter niet doeltreffend. Voor de overige, meer recente onderdelen zijn doelbereiking en doeltreffendheid nog niet te bepalen. Wat betreft de doelmatigheid wordt geconstateerd dat uit de begroting niet duidelijk valt op te maken hoe de hoogte van de begrote uitgaven is bepaald. Daardoor ontbreekt een helder startpunt voor het bepalen van de doelmatigheid en wordt geconcludeerd dat op basis van de doorlichting en de beschikbare beleidsevaluaties geen eenduidige uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid.

Naar aanleiding van de beleidsdoorlichtingen wordt een aantal verbeteracties gestart. Zo zal in overleg met het Ministerie van Financiën worden gezien of en hoe een aantal grote projecten bij de verplichte evaluatie op hun doelmatigheid kunnen worden beoordeeld. Tevens streef ik er naar om in overleg met de decentrale overheden en private partijen een gezamenlijk evaluatieprogramma op te stellen waarin expliciet aandacht wordt gegeven aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette financiële instrumenten. Bovendien heb ik de ambitie te komen tot toereikende informatie voor invulling van de systeemverantwoordelijkheid voor het gehele openbaar vervoer. Ten slotte zal de doelmatigheid meer aandacht krijgen in beleidsevaluaties die gebruikt worden voor toekomstige beleidsdoorlichtingen.

In de begroting staat overigens sinds 2012 een evaluatieplanning waarop u invloed kunt uitoefenen waardoor u samen met mij kunt werken aan toereikende informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van mijn beleidsterrein.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Als bijlagen gaan hierbij:

#### Uitgevoerde beleidsdoorlichtingen

##### Artikel 11 Waterkwantiteit

- Beleidsreactie
- Beleidsdoorlichting<sup>1</sup>
- Kwaliteitsoordeel over de beleidsdoorlichting en een toelichting op betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting van de onafhankelijke deskundige zoals voorgeschreven in artikel 3 lid 5 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)<sup>2</sup>.

##### Artikel 13 Ruimtelijke ontwikkeling

- Beleidsreactie
- Beleidsdoorlichting<sup>3</sup>
- Kwaliteitsoordeel over de beleidsdoorlichting en een toelichting op betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting van de onafhankelijke deskundige zoals voorgeschreven in artikel 3 lid 5 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)<sup>4</sup>.

##### Artikel 15 Openbaar Vervoer/OV-Keten

- Beleidsreactie
- Beleidsdoorlichting<sup>5</sup>
- Kwaliteitsoordeel over de beleidsdoorlichting en een toelichting op betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting van de onafhankelijke deskundige zoals voorgeschreven in artikel 3 lid 5 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)<sup>6</sup>.

##### Artikel 21 Duurzaamheid

- Beleidsreactie
- Beleidsdoorlichting<sup>7</sup>
- Kwaliteitsoordeel over de beleidsdoorlichting en een toelichting op betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting van de onafhankelijke deskundige zoals voorgeschreven in artikel 3 lid 5 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)<sup>8</sup>.

##### Het concept opzet en vraagstelling beleidsdoorlichtingen 2015

- Artikel 12 Waterkwaliteit
- Artikel 20 Geluid

---

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>4</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>5</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>6</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>7</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>8</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

**Beleidsreactie beleidsdoorlichting artikel 11 van Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting.**

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door Berenschot. Dhr. Dr. A. van Buuren van de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft als onafhankelijke deskundige een kwaliteitsoordeel gegeven over de doorlichting. Zijn bevindingen bied ik u hierbij eveneens aan.

**Artikel 11, Waterkwantiteit***Achtergrond*

Het beleid en de doelstellingen van begrotingsartikel 11 voor de periode 2008–2013 vinden hun oorsprong in het decennium daarvoor. Met de (dreigende) overstromingen in het rivierengebied in 1993 en 1995 en met het advies van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw «Anders omgaan met Water» (2000) krijgt het waterbeheer in Nederland een belangrijke impuls. In plaats van vechten tegen water komt er aandacht voor leven met Water. Het water dient de ruimte te krijgen. Dit uit zich in o.a. de PKB Ruimte voor Rivier (2007).

In 2006 start het beleidstraject «Waterveiligheid 21e eeuw (WV21)» waarin het beheersen van overstromingsrisico's centraal staat. Naast hoogwaterbescherming wordt aandacht gegeven aan het betrekken van overstromingsrisico's bij ruimtelijke afwegingen, aan preparatie op overstromingen en risicobewustzijn. De bevindingen hieruit zijn vastgelegd in de Beleidsnota Waterveiligheid (2008). Hierin staan centraal: (1) actualisatie van preventiebeleid (overstap naar norm gebaseerd op overstromingskans), (2) vergroten van de aandacht voor het beperken van gevolgen van overstromingen en (3) vergroten van bewustzijn bij burgers, bedrijven en bestuurders.

In 2007 verschijnt de Watervisie waarin het Rijk o.a. aangeeft te streven naar een duurzaam en klimaatbestendig waterbeheer. De Deltacommissie (i.e. Commissie Veerman) wordt ingesteld om te adviseren over het waterbeleid voor de komende 100 jaar. Deze adviseert in 2008 de bescherming tegen overstroming te vergroten en de zoetwatervoorziening op de lange termijn veilig te stellen.

*Beleidsdoelstelling artikel 11*

De algemene doelstelling van begrotingsartikel 11 (2008–2013) luidt: «*Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland droge voeten heeft en over voldoende zoetwater beschikt*».

De rol en verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu binnen dit artikel is breed en divers. De rol «het (doen) uitvoeren» heeft o.a. betrekking op taken binnen de onderdelen het waarborgen van de bescherming door primaire waterkeringen langs het kust-, IJsselmeer- en rivierengebied volgens het wettelijk niveau en het (doen) uitvoeren van aanlegprojecten, zoals Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De rol van «regisseren» betreft o.a. verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het integrale waterbeleid, voor het Deltaprogramma en het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving. Ook is de Minister verantwoordelijk voor het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium ten behoeve van het waterbeleid. Het zorgen voor het ontwikkelen en implementeren van integraal waterbeleid in een aanpak gericht op de gebieden met grote rijkswateren behoort er ook bij.

Artikel 11 is daarmee breed en kent drie sub artikelen: 11.01 Algemeen waterbeleid, 11.02 Waterveiligheid en 11.03 Grote oppervlaktewateren. Elk met een eigen doelstelling.

### *Financiën*

De uitgaven in het begrotingsartikel 11 en bepaalde onderdelen van het Deltafonds (artikel 26.02) varieerden in de periode 2008–2013 tussen ca. € 800 en € 1.100 miljoen per jaar. Circa 95% van die uitgaven zijn gerelateerd aan aanlegprojecten, beheer, onderhoud en vervanging en netwerkgebonden kosten.

### **Uitkomsten beleidsdoorlichting**

Het doel van een beleidsdoorlichting is inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Doeltreffendheid is de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Doelmatigheid is de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. Een doorlichting heeft het karakter van een synthese onderzoek en steunt daarmee op beschikbaar evaluatie onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

#### *Doeltreffendheid*

Berenschot constateert dat de voortgang goed wordt gemonitord, o.a. via «Water in Beeld», maar dat er in mindere mate wordt geëvalueerd op doeltreffendheid.

De twee doelstellingen van sub artikel Algemeen Waterbeleid luiden: (1) «*het verbeteren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de bestuurlijke organisatie en het instrumentarium van het waterbeleid*» en (2) «*het versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse watersector*».

Berenschot concludeert dat er duidelijke stappen zijn gezet om de eerste doelstelling te halen. In de beschouwde periode zijn 8 wetten geïntegreerd in de waterwet. In het Bestuursakkoord Water (BAW) zijn afspraken gemaakt om tot een grotere doelmatigheid te komen, waarbij uit de monitoring blijkt dat men op de goede weg is. Ook zijn in het BAW afspraken gemaakt over de vereenvoudiging van de verantwoordelijkheidsverdeling in het waterbeheer.

Ten aanzien van de tweede doelstelling wordt geconstateerd dat de programma's «Partners voor Water» en «Topsector Water» voortvarend zijn opgepakt. Met de Partners voor Water subsidieregeling «Wereldwijd werken met Water» worden resultaten geboekt op het gebied van het verbeteren van de internationale positie, bundeling van de krachten en bijdrage aan wereldwaterproblematiek. Tegelijkertijd blijkt het een kwestie van een lange adem om de echte vruchten van het beleid te plukken. De Topsector Water is momenteel twee jaar actief en heeft de eerste resultaten geboekt. Er zijn geen evaluatieonderzoeken over de doeltreffendheid van Partners voor Water en Topsector is pas twee jaar actief. Berenschot concludeert dat er nu geen uitspraken kunnen worden gedaan over het doelbereik van de tweede doelstelling.

De doelstelling van het sub artikel Waterveiligheid luidt: «*Doel is om de bescherming door de primaire waterkeringen langs het kust- en IJsselmeergebied en rivierengebied volgens het wettelijk niveau te waarborgen;*

*alsmede het dynamisch handhaven van de kustlijn op het niveau van 2001 (basiskustlijn).»*

Berenschot constateert dat op dit moment de primaire keringen nog niet overal aan de wettelijke normen voldoen. Wel is er een systematiek van toetsen en versterken die moet waarborgen dat dit doel kan worden gehaald. Lopende programma's zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, individuele aanlegprojecten en beheer, onderhoud en vervanging dragen bij aan het bereiken van dit doel. Tevens zijn middelen in het Deltafonds gereserveerd om hier in de toekomst aan te kunnen blijven werken. De doelstelling op het gebied van de kustlijnhandhaving wordt gehaald

De doelstelling van het sub artikel Grote Oppervlaktewateren luidt: *«Het ontwikkelen en implementeren van integraal waterbeleid in een aanpak gericht op de gebieden met grote rijkswateren».*

Dit is een procesdoelstelling voor de grote oppervlaktewateren Waddenzee, Noordzee, IJsselmeer en Zuidwestelijke Delta gericht op het ontwikkelen van integraal beleid voor deze gebieden. Berenschot concludeert dat voor alle gebieden sprake is geweest van beleidsontwikkeling. Het beleid dient nog geïmplementeerd te worden. Er zijn dan ook nog geen uitspraken mogelijk over de doeltreffendheid (en doelmatigheid) ervan.

De algemene doelstelling van artikel 11 luidt: *Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland droge voeten heeft».*

Berenschot concludeert dat deze doelstelling wordt gehaald op basis van de volgende redenering:

- Het waterveiligheidsbeleid is erop gericht dat Nederland droge voeten heeft. Geconcludeerd wordt dat dit beleid naar behoren functioneert.
- Het OESO concludeert in haar rapport over het Nederlands waterbeheer dat Nederland gezien wordt als een mondiale referentie op het gebied van waterbeheer, tegen relatief lage kosten, namelijk 1,26% van het bruto nationaal product. Dit zijn kosten voor zowel waterkwaliteit, waterkwantiteit, waterveiligheid, drinkwatervoorziening en riolering. Daarnaast is in uw Kamer besloten tot een structurele financiële voeding van het Deltafonds. Op basis hiervan concludeert Berenschot dat de kosten voor het waterbeheer maatschappelijk aanvaardbaar zijn.
- Een duurzaam watersysteem heeft volgens Berenschot betrekking op enerzijds een goede organisatie van het waterbeheer door middel van wetten en een heldere verantwoordelijkheid- en taakverdeling tussen verschillende overheden en anderzijds op een integraal en toekomstbestendig beleid. De verantwoordelijkheden en taken zijn vastgelegd in de Waterwet en Waterschapswet. Aan dit eerste criterium wordt dus voldaan. Door onder andere het Deltaprogramma (toekomst) en de integrale gebiedsontwikkelingen in de gebieden met rijkswateren wordt geconcludeerd dat ook aan het tweede criterium wordt voldaan.

#### *Doelmatigheid*

Door Berenschot is geconstateerd dat er vrijwel geen evaluatieonderzoeken naar de doelmatigheid van het beleid in de periode 2008–2013 beschikbaar zijn. Conclusies trekken over de doelmatigheid van het beleid door Berenschot zijn daarom niet mogelijk. Wel wordt geconcludeerd dat

de aandacht voor doelmatig werken en/of doelmatigheid in de beschouwde periode is toegenomen. Dat blijkt uit verschillende ontwikkelingen:

- *Doelmatigheidsafspraken Bestuursakkoord Water (BAW)*: Met het Bestuursakkoord wordt beoogd om de forse wateropgave (waterveiligheid en waterketen) te realiseren tegen een zo beperkt mogelijke kostenstijging. Afgesproken is om een gezamenlijke doelmatigheids-winst na te streven die tot 2020 oploopt tot jaarlijks 750 miljoen euro. De nieuwe financieringssysteem (50/50) van het HWBP is een invulling van dit streven. Concreet betekent dit dat het Rijk 50% van de uitvoeringskosten betaalt en de waterschappen als collectief 40% en het uitvoerende waterschap 10%.
- *Nieuwe normen waterveiligheid*: de nieuwe normen voor waterveiligheid zijn gericht op een doelmatige aanpak door de risicobenadering en de overstap naar nieuwe type normen (overstromingskansen) die worden onderbouwd met behulp van een MKBA, individuele risico's en groepsrisico's. Dit houdt in dat het meest wordt geïnvesteerd in gebieden waar de risico's op slachtoffers of grote economische schade het grootst zijn.
- *Deltaprogramma*: Ook de in het Deltaprogramma gepresenteerde aanpak van Adaptief Deltamanagement en het werken met Maatschappelijke Kosten Baten Analyses bieden een waarborg voor doelmatig werken.
- *Introductie van nieuwe methoden en technieken*: In de watersector wordt steeds meer gewerkt volgens de MIRT-systematiek, waarbij met een gestructureerde en gefaseerde aanpak wordt toegewerkt naar de realisatie van maatregelen. Ook andere ontwikkelingen duiden op meer aandacht voor doelmatigheid (en doeltreffendheid), zoals het toepassen van de life cycle cost benadering, het werken met Service Level Agreements, het versoberings- en efficiencyprogramma voor Beheer en Onderhoud, het innovatiegericht inkopen en de nieuwe bekostigingssystematiek voor Rijkswaterstaat.

Berenschot concludeert dat hoewel de doelmatigheid hiermee niet kan worden vastgesteld, het waarborgen biedt voor doelmatiger werken.

#### *Aanbevelingen en aandachtspunten*

Ik heb waardering voor het werk dat Berenschot heeft verricht voor deze beleidsdoorlichting. Ik geef hieronder een reactie op aanbevelingen van Berenschot en de onafhankelijke deskundige waarmee ik aan de slag ga en/of waarin ik al stappen heb gezet.

#### **Evaluaties naar doelmatigheid**

Zoals Berenschot ook constateert, wordt bij de uitvoering van de programma's de nodige aandacht besteed aan doelmatigheid. Zo is bijvoorbeeld bij projecten van het HWBP-2 doelmatigheid een van de harde criteria waar het project aan moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen. Het programmabureau HWBP2 ziet daar in haar toetsing op toe. Tevens wordt echter geconstateerd dat er nog weinig ervaring is met *evaluaties* naar doelmatigheid. In algemene zin wordt daarom aanbevolen om bij toekomstige evaluaties expliciet aandacht te geven aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Specifiek wordt de aanbeveling gedaan voor de Grote Projecten Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en HBWP-2 om, naast de verplichte evaluatie naar doeltreffendheid, ook de doelmatigheid in beeld te brengen. Omdat lessen uit doelmatigheidsevaluaties van belang kunnen zijn voor het op doelmatige wijze bereiken van nieuwe waterveiligheidsnormen zal ik, in overleg met het Ministerie van Financiën, bezien of en hoe Ruimte voor de



Rivier, Maaswerken en HWBP-2 bij de verplichte evaluatie op hun doelmatigheid kunnen worden beoordeeld.

### **Toekomstbestendigheid waterbeheer**

De onafhankelijke deskundige stelt de vraag of het waterdomein voldoende toegerust is om te doen wat de politiek vraagt. De opgave nu en in de toekomst is groot en uitvoeringscapaciteit is beperkt. Daarnaast refereert hij aan het OESO rapport over het Nederlands Waterbeleid, waarin aandacht wordt gevraagd voor de toekomstbestendigheid van ons bekostigingssysteem. Hij merkt op dat de druk op het beschikbare budget en de scherpe doelen ten aanzien van doelmatigheid laten zien dat het geen vanzelfsprekendheid is dat er voldoende geld beschikbaar is voor het waterbeheer.

In mijn brief aan uw Kamer (Kamerstuk 28 966 nr. 27) met de beleidsreactie op het OESO rapport heb ik hierover het volgende aangegeven. Het Nederlandse waterbeheer kent een stabiele financiële structuur. De partners van het Bestuursakkoord Water staan hiervoor aan de basis. Om ons voor te bereiden op toekomstige uitdagingen is een Deltafonds ingesteld. Ik ga het gesignaleerde bekostigingsvraagstuk nader verkennen door met de partners van het Bestuursakkoord Water een discussie te voeren over ons waterbeheer op de lange termijn en de financiering daarvan. Als algemene richting voor de discussie steun ik daarbij het gebruiker/vervuiler betaalt principe.

Met de Unie van Waterschappen ben ik tot nieuwe afspraken gekomen over de bekostiging van de nieuwe normering (Kamerstuk 33 750-J nr. 27). De huidige kostenverdeling op basis van het BAW gaat ook gelden voor de kosten voor de nieuwe normering. In 2023 zal ik de resultaten van de vierde landelijke toetsronde, die gaat plaatsvinden op basis van het nieuwe waterveiligheidsbeleid aan uw Kamer rapporteren. Met de Unie van Waterschappen heb ik afgesproken dat moment ook te benutten om te bezien of de opgave aan de keringen nog steeds aansluit bij de financiële afspraken die gemaakt zijn.

In mijn beleidsreactie op het OESO rapport heb ik aangegeven dat het verwachte tekort aan waterprofessionals mij zorgen baart. In het kader van de uitvoering van de human capital agenda van de Topsector water werken publieke en private waterwerkgevers samen met onderwijsinstellingen om het imago van de sector te versterken en de instroom in watergerelateerde vervolgopleidingen te vergroten.

Ook heb ik aangegeven dat binnen Rijkswaterstaat de kritische ondergrens is bereikt wat betreft kennis op het gebied van waterveiligheid, zowel kwalitatief als kwantitatief (Kamerstuk 33 750-J nr. 20). De kennis is in zijn geheel genomen op dit moment nog voldoende aanwezig, maar over de verschillende dienstonderdelen verdeeld. Om deze ondergrens niet te overschrijden is het belangrijk verbindingen te leggen en te onderhouden tussen dienstonderdelen, maar ook met de markt en de kenniswereld.

### **Meekoppelen**

De onafhankelijke deskundige vraagt aandacht voor het gegeven dat door slimme meekoppelingen van regionale investeringen met de grote investeringen in de waterveiligheid er extra maatschappelijk rendement kan worden gehaald. Onder druk van strikte tijdsaders, door het credo «sober en doelmatig» of een te sectorale benadering kunnen kansen voor «werk met werk» maken gemist worden. Soms is een extra duit in het

zakje of enige flexibiliteit in de programmering nodig om die meekoppelingen mogelijk te maken.

In mijn brief aan uw Kamer (Kamerstuk 33 750-J nr.20) over het nieuwe waterveiligheidsbeleid heb ik aangegeven:

*Daar waar sprake is van meerkosten van rivierverruiming, ben ik bereid middelen vanuit het Deltafonds in te zetten, als een maatregel een grote bijdrage levert aan de veiligheid, er sprake is van cofinanciering en de maatregel kansen biedt om op gebiedsniveau synergie te realiseren (ruimtelijk economisch, natuur, recreatie e.d.)*

In de partiële herziening van het Nationale Waterplan (NWP), die ik op Prinsjesdag 2014 aan uw Kamer heb aangeboden, geeft het kabinet aan dat water en ruimtelijke belangen een grote invloed op elkaar hebben. Er kan sprake zijn van slimme combinaties waarbij ruimtelijke inrichting een belangrijke rol kan spelen bij het oplossen van de wateropgave. Bij de waterveiligheids- en zoetwateropgave is het van belang vroegtijdig rekening te houden met ruimtelijke belangen.

In mijn brief aan uw Kamer over de «meekoppeltoets» bij waterprojecten (Kamerstuk 27 625 nr. 330) heb ik aangegeven op welke wijze het kabinet bij investeringen in het ruimtelijke domein een integrale aanpak van opgaven stimuleert.

### **Evaluatie Waterwet**

In artikel 10.4 van de Waterwet is aangegeven dat deze wet na vijf jaar wordt geëvalueerd. Het traject van totstandkoming van de Omgevingswet, waarin de Waterwet grotendeels wordt opgenomen, behelst uitvoerige beoordeling van de huidige wetgeving. Daarin wordt bekeken of verdere integratie van vergunningverlening kan plaatsvinden en of, ook op het waterdomein, nog meer verschuiving naar algemene regels kan plaatsvinden. Vanuit dit oogpunt zou een brede evaluatie van de Waterwet een dubbeling opleveren met de onderzoeken die in het kader van de Omgevingswet worden uitgevoerd.

Ik voer evaluaties uit voor twee onderwerpen waarover een toezegging aan de Eerste Kamer is gedaan (indirecte lozingen) of een afspraak is gemaakt in het Bestuursakkoord Water (grondwaterbevoegdheden). De uitkomsten van deze evaluaties stuur ik zodra deze gereed zijn aan uw Kamer toe.

### **Tot slot**

Een oordeel geven over de doelmatigheid van het beleid in de periode 2008–2013 is nog niet goed mogelijk. Dat doet niets af aan het gegeven dat de aandacht voor doelmatig werken en doelmatigheid is toegenomen in de periode 2008–2013. Ik wijs hiervoor op:

- Het Bestuursakkoord Water. De waterbeheerders hebben afgesproken om een gezamenlijke doelmatigheidswinst na te streven die tot 2020 geleidelijk oploopt tot € 750 mln per jaar t.o.v. van 2010. In het akkoord zijn ook afspraken gemaakt over de kostenverdeling van het versterken van de primaire keringen in beheer bij de waterschappen in het HWBP. Het Rijk betaalt 50%, een solidariteitsdeel van de waterschappen (40%) en een projectgebonden aandeel van 10% voor het uitvoerend waterschap.
- Het nieuwe waterveiligheidsbeleid. Het beschermingsniveau is bepaald op basis van risicobenadering. De hoogte van de norm wordt bepaald door de kans op een overstroming en de gevolgen van een

overstroming. Dit betekent dat er het meest wordt geïnvesteerd daar waar de risico's het grootst zijn.

- Het versoberings- en efficiencyprogramma voor beheer en onderhoud bij Rijkswaterstaat en de introductie van de nieuwe bekostigingssystematiek voor Rijkswaterstaat om voldoende doelmatigheidsprikkels in te bouwen.
- Het feit dat er bij dagelijkse uitvoering van de grote projecten ook de noodzakelijke aandacht voor doelmatigheid is. Zo wordt bijvoorbeeld bij projecten in het HWBP-2 een doelmatigheidstoets uitgevoerd, alvorens tot subsidiëring wordt overgegaan.

Daarbij oordeelt de OESO positief over ons waterbeheer. Nederland wordt gezien als mondiale referentie op het gebied van waterbeheer, tegen relatief lage kosten, namelijk 1,26% van het bruto nationaal product.

In de beschouwde periode is voortvarend (verder) gewerkt om Nederland nu en de toekomst tegen het water te blijven beschermen. Door het systematisch toetsen kennen we de staat van bijna alle primaire keringen. De kustlijn is op orde en in het Hoogwaterbeschermingsprogramma, Maaswerken en Ruimte voor de Rivier zijn primaire keringen versterkt. In de Deltawet, als onderdeel van de Waterwet, is de juridische grondslag van het Deltafonds geregeld. De nieuwe financieringssystematiek (50/50) van het HWBP is wettelijk vastgelegd. Binnen het Deltaprogramma is intensief met de waterpartners samengewerkt om Nederland ook voor de volgende generaties te kunnen beschermen tegen hoogwater.

Er zal in Nederland altijd een opgave voor waterveiligheid zijn. De komende jaren zullen in het teken staan van de implementatie van het nieuwe waterveiligheidsbeleid in al zijn facetten. Ik ga hier, samen met de betrokken partners, voortvarend mee aan de slag.

**Reikwijdte van de beleidsdoorlichting**

Een beleidsdoorlichting is een periodiek onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en vat voor een beleidsartikel van de begroting bondig samen wat hierover bekend is. De beleidsdoorlichting van artikel 13 is uitgevoerd door adviesbureau Twynstra Gudde. In het rapport is een onafhankelijke beoordeling opgenomen van de kwaliteit van het onderzoek, opgesteld door een senior onderzoeker van het Planbureau voor de Leefomgeving. De beleidsdoorlichting betreft de jaren 2009–2013 en een budget dat is afgenomen van 384 miljoen euro in 2009 tot 112 miljoen euro in 2013. Deze daling is voor een deel toe te schrijven aan decentralisatie van gelden.

Artikel 13 omvat het budget dat wordt ingezet voor het nationale ruimtelijke ontwikkelingsbeleid. Dit artikel 13 gaat in op vier onderwerpen: Ruimtelijk instrumentarium, Geo-informatie, Gebiedsontwikkeling en Bodembeleid. Het onderdeel Eenvoudig Beter (stelselherziening van het omgevingsrecht) is slechts beperkt meegenomen in de beleidsdoorlichting omdat dit nog in ontwikkeling is. De uitgaven betreffen voor een groot deel het organiseren en faciliteren van sectorale en regionale afweging ten aanzien van het gebruik van de ruimte door andere departementen, andere overheden en private initiatiefnemers. Dit stelt randvoorwaarden en beperkingen aan de mogelijkheden van evaluatieonderzoek. Doordat het beleid in samenwerking tussen actoren tot stand komt, is het beoogde doel in de uitgevoerde evaluaties vaak niet in strikte kwantitatieve of objectieve criteria te vangen. Het rapport geeft aan dat de uitgevoerde evaluaties en de aard van het beleid (kwantitatieve) uitspraken over de doelmatigheid van het beleidsterrein niet mogelijk maken. Wel is het mogelijk om per onderdeel de plausibiliteit aan te geven van de doelmatigheid van de bijbehorende uitgaven.

**Uitkomsten van de beleidsdoorlichting**

Het rijk draagt een verantwoordelijkheid voor de structuur en het goed functioneren van het systeem van de ruimtelijke ordening. De uitgaven die hier voor uit artikel 13 worden gedaan staan daarin onder «Ruimtelijk instrumentarium». Het rapport constateert dat het niet (goed) mogelijk is om een conclusie te trekken over het doelbereik van het onderdeel ruimtelijk instrumentarium en het daarom ook lastig is een (kwantitatieve) uitspraak te doen over in welke mate de doelstelling wordt bereikt dankzij de ingezette instrumenten. De uitgevoerde evaluaties en onderzoeken maken het wel mogelijk het merendeel van de instrumenten op hun eigen merites te beoordelen: de beleidsdoorlichting constateert dat de ontwikkeling en actualisering van wet- en regelgeving als ook het digitale instrumentarium een belangrijke bijdrage leveren aan een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming als onderdeel van deze systeemverantwoordelijkheid.

De doelstelling ten aanzien van het onderdeel «Geoinformatie» dat «Nederland beschikt (binnen vier jaar) over een basisvoorziening geo-informatie die duurzaam, succesvol en intensief wordt gebruikt door alle partijen in de samenleving» is grotendeels bereikt. De basisregistraties zijn gerealiseerd of in een vergevorderd stadium van realisatie. Het rapport constateert dat het beeld is dat de verschillende instrumenten een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het bereiken van de doelstelling. De uitgaven aan het onderdeel geo-informatie lijken in het algemeen doelmatig.

Het beeld ten aanzien van het onderdeel «Gebiedsontwikkeling» is dat de verschillende instrumenten een bijdrage hebben geleverd of gaan leveren aan het realiseren van een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland. Op basis van de uitgevoerde evaluaties en onderzoeken is een kwalitatieve duiding van de (te verwachten) bijdrage aan te geven. Deze te verwachten bijdrage heeft te maken met het feit dat een groot aantal projecten nog in uitvoering is. De uitgaven lijken in het algemeen doelmatig. Daarbij moet worden aangetekend dat een deel van de financiën die hierbij genoemd worden instrumenten betreffen die afkomstig zijn van eerder beleid (Vierde Nota, Nota Ruimte). Het zijn al eerder aangegane verplichtingen die nog enkele jaren doorlopen.

De beleidsdoorlichting constateert dat ten aanzien van het onderdeel Ruimtegebruik Bodem het streven naar beheersing van de bodemverontreinigingsproblematiek in 2030 – waarbij de bodem geschikt is voor het gebruik dat maatschappelijk gewenst is, verspreiding van verontreiniging en nieuwe verontreinigingen worden voorkomen en de veiligheid wordt gewaarborgd van mensen en ecosystemen die aan bodemverontreiniging zijn blootgesteld – naar verwachting kan worden bereikt. Het beeld is dat de verschillende instrumenten een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het naar verwachting kunnen bereiken van de doelstelling. Met de inzet van het convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties heeft een prioritering plaatsgevonden door spoedlocaties in beeld te krijgen en deze op termijn te beheersen.

### **Reactie onafhankelijk deskundige**

De onafhankelijk deskundige constateert dat de nauwkeurigheid waarmee uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid van het ruimtelijk beleid en de daaraan gerelateerde begrotingsgelden afhangt van het beschikbare bronnenmateriaal en van de mate waarin bij de formulering van het beleid al rekening is gehouden met evaluatie op doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze afhankelijkheid in aanmerking genomen hebben de onderzoekers volgens haar een degelijk onderzoek afgeleverd. Ten aanzien van de onderdelen bodem en Geo-informatie is het bronnenmateriaal deels kwantitatief van aard. Voor de onderdelen ruimtelijk instrumentarium en gebiedsontwikkeling is dat veel minder het geval. Dat beperkt volgens haar de onderzoekers aanzienlijk in de mogelijkheden om nauwkeurige uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ruimtelijk beleid. De onderzoekers signaleren dit en hebben uit het bronnenmateriaal volgens haar gehaald wat er uit te halen viel. Ze maakt met name kanttekeningen bij het ontbreken van het weergeven van neveneffecten en bij de kwalitatieve toedeling van de beleidseffectiviteit naar drie categorieën.

### **Aanbevelingen**

#### **Aanbeveling 1**

De aanbeveling is om meer focus en samenhang aan te brengen in het beleidsartikel. Een eerste stap is om een heldere structuur aan te brengen in het beleidsartikel. Dat kan door middel van een programmastructuur als volgt bereikt worden:

- vertaal de overkoepelende algemene doelstelling in doelstellingen gekoppeld aan de verschillende onderdelen;
- doe recht aan het karakter van de verschillende onderdelen van het beleidsartikel door onderscheid te maken in het systeem van ruimtelijke ordening en ruimtelijke investeringen;
- breng alle instrumenten die een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstelling per onderdeel in beeld. Dit betreft dan niet alleen de

financiële instrumenten, maar ook wet- en regelgeving, bestuurlijke afspraken en kennis;

- benoem per doelstelling de indicatoren, zodat het bereiken van de doelstelling gemeten kan worden.

#### Aanbeveling 2

Door het onderscheid in systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid terug te laten komen in de structuur van het artikel wordt recht gedaan aan de andere rol van de rijksoverheid bij deze onderdelen.

#### Aanbeveling 3

Geef vorm aan een overkoepelend rijkevaluatie- en monitoring programma voor het beleid gericht op ruimtelijke ontwikkeling samen met decentrale overheden, IPO en VNG en private partijen. Koppel de programmering van de evaluatie en monitoring aan beleidsartikel 13, maar ook aan het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling dat vastgelegd is in andere beleidsartikelen van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische zaken.

#### Aanbeveling 4

Besteed expliciet aandacht aan de kwaliteit van de evaluaties en monitoring. Voor de evaluaties geldt dat de doeltreffendheid en doelmatigheid nadrukkelijk aan de orde moeten komen om uitspraken te kunnen doen over de ingezette instrumenten. Daarbij is ook aandacht nodig voor eventuele negatieve effecten die zich hebben voorgedaan of kunnen voordoen. Denk daarbij na over ex-post, ex-durante en ex-ante evaluaties.

#### Aanbeveling 5

De aanbeveling is om voor beleidartikel 13 een concrete smart geformuleerde overkoepelende doelstelling te formuleren op een operationeel niveau en hetzelfde geldt voor de onderdelen ruimtelijk instrumentarium, Eenvoudig Beter en gebiedsontwikkeling. Dat het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling veelal in interactie tot stand komt, hoeft goede doelstellingen als uitkomst van die interactie niet in de weg te staan. En ook het scheppen van randvoorwaarden via het systeem van ruimtelijke ordening en het geven van richting aan ruimtelijke investeringen kan, op voorwaarde dat dit expliciet wordt gemaakt, een operationalisering van de algemene doelstelling zijn.

#### Aanbeveling 6

Bij het specificeren van de doelstellingen is het van belang om expliciet aandacht te besteden aan de kwantitatieve en kwalitatieve dimensies van het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling. Eerder is geconstateerd dat de effectindicatoren voor het ruimtelijk instrumentarium maar voor een deel iets zeggen over het bereiken van de doelstelling(en) van artikel 13. In ieder geval voor de kwantitatieve dimensies kan een robuuste set betekenisvolle indicatoren worden bepaald die het doelbereik op operationeel niveau zo goed mogelijk weerspiegelt.

#### Aanbeveling 7

Maak de (beoogde) bijdrage van die instrumenten aan het bereiken van de doelstellingen expliciet, hiermee zal de keuze bepaalde instrumenten in te zetten, in de toekomst meer onderbouwd en overtuigend zijn.

#### **Beleidsreactie:**

De genoemde aanbevelingen zijn samen te vatten in twee verbeterlijnen, namelijk

- het vormgeven van een gezamenlijke evaluaties met andere overheden, waarbij expliciet aandacht wordt gegeven aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid;
- Het verbeteren van de structuur van artikel 13.

#### *Meer aandacht voor (de kwaliteit van) gezamenlijke evaluaties*

Met de invoering van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte heeft het rijk een helder onderscheid gemaakt tussen nationale en decentrale bevoegdheden wat betreft het ruimtelijk beleid. Het rijk heeft daarnaast de verantwoordelijkheid voor het systeem van de ruimtelijke ordening. Voor wat het gedecentraliseerde beleid betreft ligt de verantwoordelijkheid voor de voortgang bij andere overheden. De consequentie hiervan is dat een landelijk overzicht van de bereikte prestaties ontbreekt. Het rapport beveelt dan ook aan vorm te geven aan een overkoepelend evaluatie- en monitoringprogramma voor het ruimtelijk beleid samen met decentrale overheden en private partijen. In dit evaluatieprogramma zou expliciet aandacht gegeven moeten worden aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ingezette financiële instrumenten. Ik ben van plan om met decentrale overheden, IPO en VNG te bezien hoe hier gezamenlijk vorm aan te geven is. Met deze evaluatie wordt zo goed mogelijk aangesloten bij al eerdere en reeds geplande evaluaties (SVIR, bodembeleid) en wordt op deze manier zoveel mogelijk naar integraliteit gezocht.

#### *Structuur van het beleidsartikel*

Het rapport stelt dat het mogelijk is om ook voor beleid dat in interactie met andere overheden tot stand komt goede, operationele beleidsdoelstellingen te formuleren. Ik deel deze mening en wil dit koppelen aan mijn voornemen tot bovengenoemde gezamenlijke evaluaties. Door de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende partijen door gezamenlijke evaluaties expliciet in beeld te brengen, kan iedere overheid duidelijker verantwoording afleggen over haar bijdrage aan het bereikte effect. Hierdoor kan ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid van rijksinvesteringen beter in beeld gebracht worden en daarmee leiden tot meer focus en heldere doelstellingen in het beleidsartikel. Ik zal de structuur van het beleidsartikel, conform de aanbeveling van het rapport, hier op aanpassen.

## Beleidsreactie beleidsdoorlichting artikel 15 van Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting.

In het beleidsartikel 15, van hoofdstuk 12 van de Rijksbegroting 2013 van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt het doel van dit artikel als volgt beschreven: «Reizigers veilig, betrouwbaar en snel vervoeren gericht op gemak en eenvoud door een optimaal openbaar vervoer netwerk». Verder staat er beschreven dat «de Minister verantwoordelijk is voor de vormgeving en deels ook de uitvoering van het beleid betreffende de verschillende onderdelen van de openbaar vervoerketen (o.a. regionaal openbaar vervoer, toegankelijkheid, OV-chipkaart, taxi, waddenveren). De uitvoering vindt grotendeels plaats door middel van samenwerking in de gehele OV-keten. Het Rijk stimuleert en faciliteert deze samenwerking». De begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor het jaar 2013 agendeert de beleidsdoorlichting van dit artikel in 2014. In mei van dit jaar is aan de onafhankelijke onderzoeksbureaus TransTec bv en BMC Management Consultants de opdracht verstrekt een beleidsdoorlichting van het beleidsartikel 15 conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2013 (RPE 2013) uit te voeren. Niet meegenomen is het beleid met betrekking tot taxi en sociale veiligheid. Dit beleid wordt geëvalueerd in 2015. Ook de veerdiensten naar de Waddenveren maken geen onderdeel uit van de beleidsdoorlichting, omdat deze op het snijvlak van openbaar vervoer en besloten vervoer opereren.

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2007–2012. De beleidsmatige kaders die in deze periode van kracht waren zijn beschreven in de Nota Mobiliteit (2004) en in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2011). In 2008 presenteerde het Rijk de Mobiliteitsaanpak als nadere uitwerking van de Nota Mobiliteit. De beleidsdoorlichting is begeleid door een commissie met vertegenwoordigers vanuit het Interprovinciaal Overleg (IPO), Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer (SkVV), Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) en het Ministerie van Financiën. Daarnaast heeft een onafhankelijke deskundige, de heer W. Veeneman, universitair Hoofddocent «Governance in infrastructure sectors» van de TU Delft, een second opinion op het eindrapport gegeven. Deze treft u als bijlage aan. Onlangs heeft de combinatie TransTec/BMC de »Beleidsdoorlichting Artikel 15 Begroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu« afgerond en haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen in een rapport neergelegd. Het eindrapport van de onderzoeksbureaus treft u als bijlage aan.

Conclusies die in het rapport worden getrokken zijn:

### Algemeen

- De doelstelling van het nationaal beleid voor regionaal OV is ingegeven door de institutionele verhoudingen zoals beschreven in de Planwet verkeer en vervoer, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet BDU. Het is aan decentrale overheden om in hun beleid invulling te geven aan de algemeen geformuleerde doelstelling omdat regio's beter in staat zijn om voor hun regio het openbaar vervoer doeltreffend en doelmatig te organiseren. De uitwerking verschilt daardoor van provincie tot provincie en van regio tot regio. Decentrale overheden zijn vrij om zelf te beslissen hoe zij de BDU en/of eigen middelen hiervoor aanwenden.
- De doelstelling van het nationale beleid voor regionaal OV wordt door decentrale overheden doorvertaald in hun eigen beleid. Het nationale beleid heeft geen eenduidige operationalisering van wat wordt verstaan onder betrouwbaarder, vlotter en toegankelijker. Dat geeft decentrale overheden veel ruimte om dat op eigen wijze in te vullen,



rekening houdend met de specifieke kenmerken van hun regio. Uit de decentrale plannen is af te leiden dat elke decentrale overheid daar een eigen regionale invulling aangeeft. De meeste decentrale overheden monitoren en evalueren hun beleid. Door de verschillende regionale uitwerkingen zijn resultaten hiervan niet optelbaar naar een landelijk totaalbeeld en er kunnen zodoende geen landelijke uitspraken worden gedaan over de genoemde variabelen.

- Het Rijk heeft om inzicht te krijgen in landelijke ontwikkelingen in het regionaal OV (in overleg met decentrale overheden) gekozen voor het benoemen van een aantal algemene indicatoren. Het gaat om het aantal reizigerskilometers, de klanttevredenheid en toegankelijkheid. Deze indicatoren kunnen niet rechtstreeks gekoppeld worden aan de input, throughput en outcome van beleid, maar geven wel een duiding aan de ontwikkeling van regionaal OV.
- Om in de toekomst uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het regionaal OV beleid is het belangrijk bestaande databronnen (bijvoorbeeld OV-chipkaart-data) te kunnen benutten. Het is momenteel nog niet mogelijk om deze data te integreren tot een landelijk beeld. Hiervoor is het nodig dat Rijk en decentrale overheden afspraken maken over het uniform winnen van deze data en over de wijze van presenteren van landelijke OV-prestaties.

### **Doeltreffendheid**

Op landelijk niveau zijn er geen harde conclusies te trekken vanwege het gegeven dat doeltreffendheid op regionale schaal wordt bepaald. Toch is er ten aanzien van doeltreffendheid waargenomen dat:

- Het aandeel van het stads- en streekvervoer redelijk stabiel is gebleven in de periode vanaf 2000. Zeker met de ontwikkelingen voor 2000 in het achterhoofd is dit een signaal dat decentralisatie van regionaal OV-beleid effect heeft gehad.
- De klanttevredenheid een licht positieve trend laat zien. Op onderdelen zijn klanten niet tevreden, bijvoorbeeld ten aanzien van reisinformatie (rijksdoel: betrouwbaarheid). In samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden is de toegankelijkheid van het OV (zowel haltes als voertuigen) verbeterd. In de periode 2007–2012 is gericht geïnvesteerd in kwaliteitsverbeteringen in overeenstemming met de doelen van het rijksbeleid. Doordat veel projecten nog maar recent zijn afgerond of zelfs nog lopen is het niet altijd mogelijk direct een doorvertaling te maken naar effecten op het OV-gebruik en de waardering.

### **Doelmatigheid**

Met de beleidsdoorlichting is een redelijk goed beeld ontstaan van de kosten, die zijn gemaakt en de (reizigers-) opbrengsten die daar tegenover staan. Het is echter op rijksniveau en op decentraal niveau methodisch niet mogelijk gebleken een direct verband te leggen tussen de effecten en kosten van het rijksbeleid. Daardoor kan een eenduidige conclusie ten aanzien van de doelmatigheid niet getrokken worden. Wel kan een aantal constatering worden gedaan:

- Per regio of provincie zijn uitspraken over de doeltreffendheid mogelijk. De democratische controle op de afzonderlijke decentrale overheden borgt de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De beschrijving in hoofdstuk 7 van het onderzoek van de Rekenkamer Zeeland is hier exemplarisch voor.
- In decentraal beleid zijn diverse voorbeelden, waarbij met minder middelen ten minste hetzelfde aanbod gerealiseerd lijkt te zijn. Een voorbeeld zijn de gedecentraliseerde spoorlijnen, waarbij decentrale

overheden meer aanbod tot stand hebben gebracht met dezelfde middelen als de NS oorspronkelijk kreeg.

- De beleidsdoorlichting concludeert dat met de aanbestedingen het regionaal OV doelmatiger is geworden: zeker de 1e generatie aanbestedingen in het regionaal OV zou hebben geleid tot een lagere subsidiebijdrage per dienstregelingsuur (DRU). De aanbestedingswinsten bij de 2e generatie aanbestedingen zijn lager uitgevallen, maar waren nog steeds aanwezig. Bij de 3e generatie lijkt de rek eruit en zijn de aanbestedingswinsten nihil. Harde conclusie op nationaal niveau zijn hierover niet te trekken, omdat (de invulling, detaillering en uitvoering van) het beleid sterk is/zijn gedecentraliseerd.

Bovenstaande conclusies en waarnemingen hebben door de onderzoeksbureaus geleid tot een reflectie en lessen voor de toekomst. Hierop wil ik per reflectie reageren.

### **«Decentralisatie rechtvaardigt globale centrale doelen»**

*Het beleidsveld regionaal openbaar vervoer dat vanuit het beleidsartikel 15 van de Begroting van Infrastructuur en Milieu wordt gefinancierd is in belangrijke mate decentraal georganiseerd. De Minister stelt slechts globale doelstellingen en laat de invulling daarvan over aan de decentrale overheden. Provincies en stadsregio's geven in hun verkeer- en vervoerplannen invulling aan deze doelstellingen, verrichten activiteiten en leveren openbaar vervoerdiensten aan de inwoners en bezoekers van hun provincie of stadsregio. Vanuit de opvatting dat het beleid is gedecentraliseerd en dat de verantwoording over het gevoerde beleid en resultaten decentraal plaatsvindt, is de verantwoording die decentrale overheden aan de Minister moeten afleggen beperkt. De verantwoordingslast is daarmee zowel bij het ministerie als bij de decentrale overheden beperkt. De keerzijde hiervan is dat de Minister (en anderen) ook beperkt zicht hebben op de resultaten van het beleid.*

Met de onderzoekers ben ik het eens dat decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid rechtvaardigt dat er globale centrale doelen met betrekking tot regionaal openbaar vervoer zijn. De decentrale overheden zijn goed in staat om de algemene doelstellingen die betrekking hebben op het regionaal openbaar vervoer vanuit het nationale kader te vertalen naar regionaal beleid. Het Rijk zorgt via wet- en regelgeving en financiering dat provincies en WGR-plusregio's in staat zijn om eigen keuzes te maken bij hun regionaal openbaar vervoer. In hun regionale/provinciale verkeer- en vervoerplannen komt dit tot uiting. Conform de Planwet verkeer en vervoer worden de essentiële onderdelen van het nationale beleid in deze verkeers- en vervoersplannen uitgewerkt. Daarbij wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van hun regio. Deze plannen worden met het Rijk en andere overheden besproken en zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Sinds de periode van de doorlichting (2007–2012) zijn er een aantal stappen gezet en worden de verschillende plannen nog nadrukkelijker afgestemd. Te noemen zijn de publicatie van de Lange Termijn Spooragenda deel 2 (LTSA-2), de samenwerking aan de landsdelige en landelijke OV en Spoortafels en de Spoorgoederentafel, die het afgelopen jaar in het kader van de LTSA-2 en in overleg met de regio's zijn opgericht. In mijn brief (Kamerstuk 29 984, nr. 535) van 10 oktober 2014 bent u geïnformeerd over de tafels die in september 2014 hebben plaatsgevonden. In het voorjaar van 2015 zullen deze tafels opnieuw plaatsvinden.

Het Rijk blijft daarnaast verantwoordelijk voor het stellen van regels en kaders voor het openbaar vervoer en het toezicht op de uitvoering ervan. Ook het stimuleren van samenwerking tussen alle betrokken partijen met

het oog op het optimaliseren van de deur-tot-deurreis past binnen die verantwoordelijkheid.

**«Overheveling BDU-middelen naar Provinciefonds past in ontwikkeling»**

*De geplande overgang van de BDU naar het Provinciefonds past binnen de ontwikkeling naar decentrale uitvoering. Sterker: het maakt het nog duidelijker dat verantwoordelijkheid voor de regionaal OV-beleid bij decentrale overheden (OV-autoriteiten) ligt. Hierbij is een aandachtspunt dat de stadsregio's opgaan in de provincies, met uitzondering van een tweetal vervoerregio's, namelijk de regio Amsterdam en de regio Den Haag/Rotterdam. De bedoeling is dat de beide vervoerregio's een BDU-uitkering blijven ontvangen. Wat betreft de sturing en verantwoording zou volgens ons (de onderzoekers) in het nieuwe stelsel geen onderscheid moeten worden gemaakt tussen de provincies en de twee beoogde vervoerregio's, ook niet als gevolg van de omstandigheid dat de bekostiging anders verloopt bij provincies dan bij de beoogde vervoerregio's. Immers de sturing en verantwoording moeten worden gekoppeld aan de bedoeling van het systeem als geheel. De uitdaging is om als Rijk en decentrale overheden hierover gezamenlijk afspraken te maken om zo uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, zowel landelijk als decentraal.*

De overheveling van de BDU naar het Provinciefonds past in de decentralisatieontwikkeling, zoals die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Uw kamer heeft op 3 juli 2014 ingestemd met het wetsvoorstel Afschaffing plusregio's van BZK (Handelingen II 2013/14, nr. 102, item 58). Het wetsvoorstel ligt nu voor ter behandeling in de Eerste Kamer. Gelijktijdig met het opheffen van de WGR-plus wordt de BDU voor de provincies en de opgeheven WGR-plusregio's overgeheveld naar het Provinciefonds. Een uitzondering hierop is de BDU voor de plusregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden; deze gaat over naar twee in te stellen vervoerregio's. Daarmee verdwijnt een groot deel van de BDU van de begroting van IenM. Voor de twee op te richten vervoerregio's zal het overhevelen van de BDU voorlopig nog door IenM geschieden. Aan o.a. de landsdelige en landelijke OV en Spoortafels maken Rijk, decentrale overheden en vervoerders afspraken op welke wijze zij, ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, kunnen bijdragen aan een zo'n effectief mogelijk openbaar vervoernetwerk. In de brief van 10 oktober 2014 bent u hierover geïnformeerd.

**«Meer landelijk inzicht in effecten is wenselijk»**

*Om meer inzicht te krijgen in de resultaten van het beleid is het, voortbouwend op de monitor Infrastructuur en Ruimte, wenselijk om op een aantal prestatie-indicatoren van het regionaal openbaar vervoer eenduidige kengetallen te hebben (dan wel doelen zodanig te operationaliseren dat zij in kwalitatieve zin toetsbaar zijn in de mate waarop ze bereikt worden).*

Geconstateerd wordt dat er op dit moment onvoldoende inzicht is in de ontwikkeling van de totale landelijke vervoersprestaties in het regionaal Openbaar Vervoer. De onlangs naar u toegestuurde Mobiliteitsbeeld 2014 van het KiM (Kamerstuk 31 305, nr. 211) laat dat zien. Daar ontbreken de vervoersontwikkelingen van de bus, tram en metro. Dat is niet wenselijk. Om de rol van systeemverantwoordelijke voor het gehele OV goed te kunnen invullen is onder meer nodig dat er inzicht is in de OV-prestaties op landelijke schaal. In de brief van 10 oktober 2014 is aangegeven dat het komende jaar met alle vervoerders een dashboard wordt ontwikkeld,

waarin o.a. de prestaties van de vervoerders op het gebied van de deur-tot-deurreis zijn opgenomen. De prestaties van de bus, tram en metro maken daar onderdeel van uit. Het is daarbij van belang dat we met elkaar afspraken over het uniform inwinnen van data op basis van bijvoorbeeld de OV-chipkaart. Door de OV-klantenbarometer van KpVV wordt gemeten wat de waardering van de OV-gebruikers is van het regionaal Openbaar Vervoer. Deze laat een licht stijgend positief beeld zien. Voor mij is de OV-klantenbarometer een belangrijke graadmeter. Daarom zal de NS hierbij aansluiten.

### **«Rollen aanscherpen en meer samen optrekken»**

*Hoewel het beleid in belangrijke mate is gedecentraliseerd, is op diverse onderdelen regie en samenwerking noodzakelijk om tot een goed samenhangend OV netwerk te komen. We zien het ministerie en de decentrale overheden gedurende de onderzoeksperiode op verschillende dossiers verschillend opereren. Dit leidt soms tot stagnatie of onvoldoende regie. Voor een doeltreffend beleid is het van belang dat de verschillende partijen vroeg in het proces hun rollen en verantwoordelijkheden duidelijk met elkaar afspreken. De in het kader van LTSA 2 gestarte OV en Spoortafels kunnen hierin een belangrijke rol spelen.*

Ik kan deze aanbeveling alleen maar van harte ondersteunen. Het ingezette traject van de OV en Spoortafels naar aanleiding van de Lange Termijn Spooragenda getuigt van mijn ambitie om met betrokken OV-partijen samen te werken om met elkaar tot een betere OV-netwerk te komen. Deze samenwerking is essentieel om verbeteringen te kunnen realiseren in de deur-tot-deurreis. Verschillende partijen hebben daarbij een eigen rol in te vervullen. Vanuit mijn rol als systeemverantwoordelijke neem ik hiertoe de regie. In de brief van 10 oktober bent u geïnformeerd hoe ik daar invulling aan wil geven. Naast de tafels treffen partijen elkaar ook in ander verbanden. Een goed voorbeeld hiervan is het in 2013 ontstane samenwerkingsverband Samen op Reis. Daar hebben partijen, waar onder lenM, o.l.v. ROVER de ambitie geformuleerd om het (regionaal) openbaar vervoer aantrekkelijker te maken om zodoende meer reizigers te trekken. Dit initiatief wordt door mij van harte ondersteund. Andere voorbeelden zijn het Nationale Data Openbaar Vervoer (NDOV), waar afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van brongegevens t.b.v. reisinformatiediensten en het Nationaal Openbaar Vervoerberaad (NOVB), waar consumentenorganisaties, overheden en vervoerders samenwerken aan het verbeteren van het OV-chipkaartsysteem.

## Beleidsreactie beleidsdoorlichting artikel 21 van Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting.

Voor de afbakening van het beleidsterrein is de begroting 2013 als uitgangspunt genomen. De algemene doelstelling van artikel 21 is het tegengaan van afwenteling van de effecten van de Nederlandse productie en consumptie op het natuurlijk kapitaal en op toekomstige generaties. De rijksoverheid streeft er naar het vermogen van bodem en water om ecosysteemdiensten te leveren zoveel mogelijk te behouden en de milieudruk in de hele levenscyclus van grondstoffen en producten te minimaliseren. Het beleidsartikel kent drie subartikelen: (1) afval en duurzaamheidsagenda (het huidige circulaire economieprogramma VANG), (2) preventie en gebruiksruimte en (3) landbouw en ecosystemen, dat inmiddels bekend is als het behoud van vitaal natuurlijk kapitaal. Het subartikel (2) richt zich op doelen voor bodem en water. Het subartikel (3) richt zich mede op het behoud en versterking van ecosysteemdiensten en biodiversiteit.

Het beleidsdoorlichting is opgesteld door KplusV-Organisatieadvies. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft voor dat bij de beleidsdoorlichting ten minste één onafhankelijke deskundige zijn of haar oordeel geeft over de kwaliteit van de doorlichting. Deze door Dr. F.H.J.M. Coenen, onder verantwoordelijkheid van Prof. Dr. H.Th.A. Bressers van de Universiteit Twente, uitgevoerde second opinion is eveneens bijgevoegd. De conclusie is dat de beleidsdoorlichting voldoet aan de gestelde eisen.

Het betreft een doorlichting van het gevoerde beleid voor duurzaamheid over de periode 2006–2013. In deze periode is sprake geweest van een transitie in de benadering van duurzaamheid. In de begroting 2013 is de veranderende opvatting in het beleid zichtbaar gemaakt. Centraal staat groene groei, inclusief de ontwikkeling van de circulaire economie en het behoud van het natuurlijk kapitaal. Dit is gekoppeld aan een veranderende rol van de rijksoverheid: van spelbepaler, wetgever en subsidieverstrekker wordt deze meer die van een partij die regisseert, meedenkt, faciliteert en initiatieven stimuleert. Daarbij aansluitend op en ondersteunend aan initiatieven van andere overheden en maatschappelijke partners.

De doelen op het beleidsterrein worden in grote mate bepaald door Europese wet- en regelgeving. Het beleid van artikel 21 raakt aan andere beleidsartikelen binnen het Ministerie van IenM en van andere ministeries, zoals EZ. De departementale herindeling die in het midden van de onderzochte periode plaatsvond heeft geleid tot herschikkingen in de taakafbakening. Met name het beleid van duurzaamheid voor bodem, water, ecosystemen en landbouw wordt ook beïnvloed door het beleid uit andere begrotingsartikelen. Het afval en grondstoffenbeleid valt wel in het geheel onder artikel 21.

De onderzoekers formuleren in hun rapport een aantal bevindingen:

### Algemeen

- De aanleiding voor het beleid voor duurzaamheid is onverminderd actueel: goed leven op een gezonde aarde. Ofwel: profijt ontleneren aan ons natuurlijke kapitaal, zonder haar vitaliteit aan te tasten. Er zijn goede vorderingen gemaakt op het vlak van terugdringing van milieubelasting door landbouw, vermindering van het ontstaan van afval en toename van scheiding van afvalstromen. De milieudruk is op diverse terreinen verminderd en de kwaliteit van de leefomgeving is beter geworden. De kwaliteit van lucht, bodem en water is echter nog onvoldoende om het natuurlijk kapitaal te versterken. Ook lekt uit de

productieketen nog steeds veel afval weg en functioneert de waterketen nog niet optimaal. Schaarste aan grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen zijn onverminderd actuele vraagstukken.

- De veranderende rol, waarin de rijksoverheid voor duurzaamheid zich positioneert als systeemverantwoordelijke, betekent dat zij voor de realisatie van doelen sterk afhankelijk is van handelingen van andere overheden en maatschappelijke partijen. De onderzoekers constateren dat het beleid en de instrumenten sinds 2013 daarop worden ingezet.
- De formulering en uitwerking van het beleid voor duurzaamheid, zoals opgenomen in de tekst van de begroting, zijn te abstract om het beleid te kunnen evalueren. De nadere uitwerking ervan in beleidsnota's en beleidsbrieven biedt wel aanknopingspunten om inzicht te verwerven in de doelbereiking en effectiviteit. De begroting heeft vooral een autorisatiefunctie.
- Beleidsartikel 21 bevat onderdelen die verschillend van aard en karakter zijn. Het is niet eenduidig in de opzet. Het omvat het gehele afvalbeleid, maar slechts facetten van het relevante landbouwbeleid en beleid voor bodem en water. Dit leidt tot afbakeningsvraagstukken met andere beleidsartikelen, wat de mogelijkheid van een integrale aanpak van het duurzaamheidsvraagstuk beperkt.
- Beleidsartikel 21 kent een instrumentenmix van communicatieve, regulerende en financiële instrumenten. De instrumenten die het meest effect lijken te hebben, zijn wet- en regelgeving en het financiële instrumentarium. Instrumenten die de financieel-economische afweging van overheden, bedrijven en burgers beïnvloeden. De meer communicatieve instrumenten zijn vooral effectief als ze worden gecombineerd met regelgeving en/of financiële prikkels. De rijksoverheid is succesvol geweest in het verkrijgen en verspreiden van kennis en inzichten en het ontwikkelen van denkkaders en instrumenten voor het streven naar duurzaamheid. Een instrument zoals een convenant blijkt vooral effectief indien het zich niet beperkt tot algemene afspraken en intenties, maar ook inzet op financiële instrumenten en indien het regulerende instrumenten in zich bergt.

### **Doeltreffendheid**

- De doeltreffendheid is volgens de onderzoekers redelijk tot goed. Op veel terreinen zijn doelen (grotendeels) bereikt en heeft het beleid daar in belangrijke mate aan bijgedragen. Ook zijn er onderdelen waar het beleid effect heeft ondanks het feit dat er nog geen sprake is van volledige doelbereiking. Dit geldt met name het beleid voor afval, duurzaam inkopen en de maatregelen in het kader van de Nitraatrichtlijn. Op het terrein van ecosystemen en biodiversiteit is het beleid volgens de onderzoekers echter niet doeltreffend. Voor de overige, meer recente onderdelen zijn doelbereiking en doeltreffendheid nog niet te bepalen.
- In de onderzochte periode is sprake van een afnemende trend in het tempo van de doelbereiking. De inzet van instrumenten heeft een afnemend effect, omdat de snel te realiseren effecten reeds zijn bereikt. Dit geldt in het bijzonder voor de effecten op het landbouwbeleid op de doelen voor ecosystemen en biodiversiteit. Het bereiken van het doel dat activiteiten van bedrijven niet ten koste gaan van de biodiversiteit en ecosystemen, zoals bodem, water en natuurlijke hulpbronnen, stagneert volgens de onderzoekers.
- Op het terrein van afval is in reactie op de afnemende effecten een fundamentele keuze gemaakt voor een nieuwe strategie en aanpak; deze is vastgelegd in het circulaire economieprogramma Van Afval Naar Grondstof. Dit programma is net gestart en beoogt het uitputten van het natuurlijk kapitaal te verminderen. Daarbij de individuele verantwoordelijkheid voor (markt)partijen voor de vitaliteit van het

natuurlijk kapitaal te vergroten en te instrumenteren. En door de aan dit kapitaal onttrokken grondstoffen zolang mogelijk profijtelijk in circulatie te houden.

### **Doelmatigheid**

- In de periode 2006–2013 zijn de budgetten voor duurzaamheid structureel afgenomen. De budgetten in artikel 21 bestaan uit veel uitgavenposten van beperkte omvang. De onderzoekers constateren dat uit de begroting niet duidelijk valt op te maken hoe de hoogte van de begrote uitgaven is bepaald. Het kent geen grote uitgavenposten, zoals bijvoorbeeld een uitgebreid subsidieprogramma. Het grootste budget bestond uit het Afvalfonds, dat mede gefinancierd werd uit een ophoging van de verpakkingenbelasting. Het fonds keerde rechtstreeks uit aan gemeenten.
- De onderzoekers concluderen dat op basis van de doorlichting en de beschikbare beleidsevaluaties door hen geen eenduidige uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid. Wel wordt geconstateerd dat het afvalbeleid doelmatiger is geworden dan het was. Ook de doelmatigheid van het duurzaam inkoopbeleid wordt als licht positief beoordeeld.

### **Lessen**

De inzichten uit de rapportage en uit de second opinion leveren een waardevolle bijdrage aan de verdere ontwikkeling van mijn beleid. De onderzoekers formuleren een aantal lessen voor de toekomst. Onderstaand ga ik daarop in.

*Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid voor duurzaamheid te vergroten dient een duidelijker focus in het beleidsartikel te worden aangebracht.*

Ik deel de conclusie van de onderzoekers dat het onderwerp duurzaamheid een blijvende inzet vraagt van het Rijk. Zij adviseren om het accent in het beleidsartikel te leggen op de circulaire economie: het tegengaan van verspilling en milieuschade door het sluiten van kringlopen. Behoud van natuurlijk kapitaal en het vermogen van bodem en water om ecosysteemdiensten te leveren behoren daar ook toe. Ik beschouw de landbouw daarbij als een productieketen vergelijkbaar met andere productieketens. Met dit verschil dat veel agrarische productieprocessen in directe interactie met het natuurlijk kapitaal plaatsvinden. Om die reden wordt in het beleidsartikel ook aandacht gegeven aan landbouw.

De beleidsdoorlichting betreft de periode 2006 – 2013. Gedurende die periode zijn meerdere instrumenten ingezet met als doel de duurzaamheid van onze economie en onze leefomgeving te versterken. De aanbeveling om het artikel te richten op het bereiken van een circulaire economie past in de ontwikkeling die al eerder is ingezet met de vorming van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Binnen de organisatie kunnen daardoor de inspanningen op het gebied van bijvoorbeeld water en bodem, voorheen verdeeld over twee departementen en gedeeltelijk vallend onder artikel 21, nu als één taakveld worden behandeld.

De onderzoekers concluderen dat artikel 21 een groot aantal taakvelden raakt. Dit is inherent aan het feit dat duurzaamheid nagenoeg de gehele productie en consumptie van goederen in Nederland raakt. Het beleidsdoel is om over de hele linie tot het sluiten van technische en groene kringlopen te komen. In mijn beleidsaanpak zet ik daarbij flexibel in op die terreinen waar het doelbereik hoog is, juist omdat in de

samenleving al een beweging in gang gezet is, of daar waar het effect hoog is, omdat er goede resultaten zijn te behalen. Daarbij moeten keuzes worden gemaakt over waar en wanneer een instrument in te zetten. Dit verklaart waarom in de periode van de beleidsdoorlichting sprake is geweest van het inzetten op diverse speerpunten, die na verloop van tijd ook weer minder inzet vergden. Speerpunten waren ondermeer het reduceren van de hoeveelheid afval en het sluiten van kringlopen in de landbouw. De benodigde inzet op deze speerpunten variëren in de loop der tijd. Bij het bepalen van de speerpunten richt ik mij op die onderdelen waar de inzet het meest doeltreffend en doelmatig is. Dit naar het voorbeeld van mijn circulaire economie programma Van Afval naar Grondstof. Hierin zijn acht operationele doelstellingen opgenomen met een bijbehorend actieprogramma.

*Zet de door het Rijk ingeslagen weg voort.*

De onderzoekers adviseren de door mij ingezette beleidskoers voort te zetten. In mijn benadering is het Rijk ondersteunend aan de trend in de samenleving waarin producenten, organisaties en consumenten zelf initiatieven nemen tot een duurzamere wijze van produceren en consumeren. In het begin van de onderzochte periode lag de nadruk op een restrictief beleid: het sterk vanuit de overheid opleggen van regels aan bedrijven, organisaties en consumenten om tot duurzame productie- en consumptiepatronen te komen, ondersteund door wetgeving. Inmiddels is voor grote delen van de kringlopen een aanpak waarbij de overheid door alleen het stellen van grenzen duurzaamheid afdwingt niet meer opportuun. Er is naast regelgeving sprake van een aanjaagfunctie, gericht op het versterken van de bewustwording bij bedrijven, organisaties en burgers. De bewustwording is sterk vergroot. Dit betekent dat de inspanningen van het Rijk nog meer ondersteunend kunnen zijn aan ontwikkelingen in de samenleving zelf. In sommige gevallen is sprake van het kunnen loslaten van sectoren, in andere gevallen wordt meer verantwoordelijkheid bij de betreffende sector zelf gelegd.

*Zet in op bewezen effectieve instrumenten.*

Door artikel 21 te richten op de circulaire economie, kent dit een specifiek karakter. Het gaat hier niet om beleid voor een milieucompartiment, zoals water, lucht of geluid, dat veelal door wet- en normering wordt benaderd. Artikel 21 is gericht op het sluiten van kringlopen en het realiseren van alle economische, fiscale, juridische, technische en wetenschappelijke condities die daarvoor nodig zijn. De nadruk in de aanpak ligt hier op het verkrijgen van bewustwording, het koppelen van inzichten van partijen en het maken van afspraken met producenten, organisaties en consumenten en op internationale samenwerking.

De resultaten van de beleidsdoorlichting zijn voor mij een stimulans om dit begrotingsartikel nog sterker te focussen op de kansrijke en doelmatige zaken. Dit naar het voorbeeld van het afvalbeleid, waarvan ook in de beleidsdoorlichting geconcludeerd wordt dat dit effectief is.

*Nieuwe strategieën vereist voor ecosystemen en biodiversiteit*

Het beleid gericht op ecosystemen en biodiversiteit is sterk in ontwikkeling. In deze benadering past de aanbeveling van de onderzoekers adviseren tot nieuwe strategieën en de inzet van nieuwe instrumenten. Het gaat bijvoorbeeld om het ontwikkelen van methoden waarmee betrokkenen een goede afweging kunnen maken over de bijdrage aan het sluiten van kringlopen door activiteiten al dan niet te doen. Het sluit aan bij de aanbeveling van de onderzoekers om de waarde van natuurlijk kapitaal veel meer expliciet te maken en mee te wegen in economische (beleids)beslissingen. In deze benadering past de aanbeveling van de



onderzoekers om bijvoorbeeld in te zetten op het sluiten van convenanten. Een voorbeeld van het laatste is het sluiten en verbinden van grondstofkringlopen zoals in het Groene Cirkels project van de provincie Zuid-Holland en Heineken. Overigens onderschrijf ik dat er ook omstandigheden zijn, waar de inzet van het Rijk wel primair door wet- en regelgeving wordt gedaan of dat er een combinatie van convenanten en zwaardere instrumenten nodig is.

*Ontwikkel specifieke indicatoren en monitoringsinstrumenten.*

De onderzoekers wijzen erop dat de uitwerking van het beleid uit artikel 21 in nota's en Kamerbrieven onvoldoende aansluit bij de formulering van de doelen in de begroting en de bijbehorende indicatoren. Hier is overigens aan de orde dat de begrotingsregels zijn gewijzigd. Daardoor is in de loop der jaren steeds minder beleidsinformatie in de begroting gekomen. De informatie wordt nu in Kamerbrieven over specifieke beleidsonderdelen bekend gemaakt. Bovendien is het beleid dusdanig in beweging dat vaak nog geen meerjarige reeks van indicatoren beschikbaar is.

Daarnaast valt de uitvoering van de onderwerpen binnen artikel 21 onder de verantwoordelijkheid van meerdere organisatieonderdelen en (mede)overheden. Op het terrein van duurzaamheid wordt inmiddels gebruikgemaakt van indicatoren, zoals sinds 2011 opgenomen in de Monitor Duurzaam Nederland. Hierin wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen op het brede terrein van duurzaamheid. Dergelijke indicatoren dragen bij aan het oordeel over de doelmatigheid van het beleid. In aanvulling daarop zal doelmatigheid meer aandacht krijgen in beleidsevaluaties die gebruikt worden voor toekomstige beleidsdoorlichtingen. De beleidsdoorlichting biedt goede aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling van indicatoren voor doelmatigheid en doeltreffendheid.

### • Artikel 12 Waterkwaliteit

De Tweede Kamer heeft ingestemd met een Beleidsdoorlichting waterkwaliteit voor 2015 op grond van artikel 12 van Hoofdstuk XII van de begroting. Het begrotingsartikel omvatte tot en met 2014 ([http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199410\\_6.html](http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199410_6.html)):

- Het (doen) uitvoeren van aanlegprojecten, zoals het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren.
- Het (doen) uitvoeren van beheer, onderhoud en vervanging
- Regisseren binnen de volgende onderdelen:
  - Beleidsontwikkeling ten behoeve van het bereiken van een goede ecologische en chemische waterkwaliteit van de oppervlaktewateren in de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde, Eems en de uitvoering gericht op het halen van een goede chemische en kwantitatieve toestand van de grondwateren in de vier stroomgebieden conform de voorschriften zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Water (KRW), om in drie planperiodes uiterlijk in 2027 aan de Europese verplichtingen te voldoen.
  - Beleidsontwikkeling ten behoeve van het nemen van de nodige maatregelen om een goede milieutoestand te bereiken en te behouden in het Nederlandse deel van de Noordzee, in samenwerking en samenhang met de andere Noordzeelanden, conform de vereisten zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.
  - Ten aanzien van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) geldt dat de coördinerende verantwoordelijkheid ligt bij de Minister van IenM, tezamen met de Minister van EZ voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren.
- Ten slotte is de Minister verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van (een deel van) de wet- en regelgeving door de ILT op dit beleidsterrein

De uitgaven worden gedaan om de inrichting van het hoofdwatersysteem beter geschikt te maken als leefgebied voor diverse planten en dieren. Dat draagt bij aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water, de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, maar ook aan de doelen van Natura 2000, de omgevingskwaliteit in het algemeen en diverse functies die daarmee samenhangen. Bij de keuze van maatregelen, wordt getracht zoveel mogelijk mee te koppelen met de andere opgaven.

Tegelijk worden deze doelen ook bepaald door zaken waar geen directe invloed op kan worden uitgeoefend via de middelen op dit artikel van de begroting. De chemische kwaliteit van het water wordt beïnvloed door Europese regels en de wijze waarop bovenstroomse landen daar invulling aan geven. En binnen Nederland zijn de effecten van het beleid ten aanzien van meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen en nieuwe stoffen als geneesmiddelen en microplastics van invloed op de toestand van het watersysteem. Daar komt bij dat in het verleden bepaalde stoffen zijn geloosd, die nu nog steeds worden aangetroffen in de watersystemen. Verder hebben ook inrichtingsmaatregelen in het regionaal watersysteem invloed op de toestand van het hoofdwatersysteem.

Dat maakt het antwoord op de vraag naar de effecten van het beleid complex. De Algemene Rekenkamer heeft in de Begrotingsbrief IenM van oktober 2014 deze problematiek ook benoemd. De vraag of het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest, dient gekoppeld te worden aan de uitgaven die lopen via het begrotingsartikel. Maar het effect «in het veld» is een gevolg van veel meer factoren.

Om die reden wil ik de Beleidsdoorlichting waterkwaliteit voor 2015 breed insteken. Ik maak daarbij onderscheid tussen drie onderwerpen:

1. De inrichting van watersystemen;
2. Bekende chemische stoffen, zoals nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen;
3. Nieuwe chemische stoffen, zoals geneesmiddelen en microplastics.

Ad 1. In het verleden is bij de inrichting van watersystemen niet altijd voldoende rekening gehouden met het leefgebied van planten en dieren. Abrupte overgangen tussen zoet en zout, tussen land en water en tussen het hoofd- en regionaal watersysteem hebben soorten in de problemen gebracht. Bekende voorbeelden zijn zalm en paling. Maatregelen zijn bedoeld om gradiënten te herstellen en daarmee het leefgebied te verbeteren. Voor het hoofdwatersysteem worden deze maatregelen gefinancierd van artikel 12 van Hoofdstuk XII van de begroting. Maatregelen in het regionale systeem worden gefinancierd met middelen van regionale overheden. Om te bevorderen dat daarbij verschillende doelen gekoppeld worden heeft het Rijk op artikel 12 een Synergieregeling opgezet.

Ad 2. Voor de bekende chemische stoffen, zoals nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, is nationaal beleid geformuleerd op grond van Europese richtlijnen. Zo komen actieprogramma's voort uit de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn. Het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn betreft de periode 2014–2017 en een evaluatie van de effecten is gepland in 2016. Andere Europese richtlijnen en verordeningen staan aan de basis van de tweede nota Duurzame Gewasbescherming met een pakket maatregelen voor de periode 2013–2023 en een tussenevaluatie in 2018.

Ad 3. De aanpak van nieuwe chemische stoffen, zoals geneesmiddelen en microplastics, is in juni aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 27 625, nr. 305). Daarbij is op voorhand aan te geven dat acties gewenst zijn op Europees niveau, in de internationale stroomgebiedcommissies en nationaal. De Europese Commissie heeft reeds initiatief genomen om voor 13 september 2015 een strategische aanpak te ontwikkelen voor waterverontreiniging door farmaceutische stoffen.

Een goede waterkwaliteit is van belang voor vele functies, denk aan recreatie, grondstof voor de bereiding van drinkwater, proceswater voor de industrie en de natuur. Ik wil de Beleidsdoorlichting waterkwaliteit 2015 daarom niet beperken tot het bepalen van de mate waarin de uitgaven voor inrichtingsmaatregelen in het hoofdwatersysteem doeltreffend en doelmatig zijn. Ik beschouw de toestand van het watersysteem breder en betrek daarbij de onderdelen 1, 2 en 3. De probleemstellingen op grond van de drie genoemde thema's, wil ik als volgt formuleren:

- Hoe vordert de uitvoering van maatregelen die voortvloeien uit de middelen van artikel 12, Hoofdstuk XII van de begroting? Welke knelpunten kunnen worden geïdentificeerd indien de uitvoering afwijkt van het geplande schema?
- Wat is het effect van de uitvoering van maatregelen in het regionale systeem op de doelen van het hoofdwatersysteem, hoe vordert die uitvoering in grote lijn en welke knelpunten doen zich voor?
- Wat zijn de effecten van het gevoerde beleid voor bekende stoffen voor het hoofdwatersysteem? Wat is de prognose van de effecten voor 2027 bij het voorgenomen beleid?
- Welke ontwikkelingen doen zich voor bij «nieuwe stoffen» in het hoofdwatersysteem? Welke maatregelen lijken effectief indien deze nieuwe stoffen de toestand negatief beïnvloeden?

De regie voor de toestand van het watersysteem ligt bij mij. Het realiseren van de doelen is echter een gezamenlijke verantwoordelijkheid waar verschillende landen, regionale overheden en ministeries bij zijn betrokken. Ik stem af met de buurlanden in de internationale stroomgebiedcommissies. Afspraken met de regionale partners zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Water. De eerste verantwoordelijkheid voor de Kaderrichtlijn Water ligt bij het Ministerie van IenM, terwijl het Ministerie van EZ primair verantwoordelijk is voor de uitvoering en evaluatie van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de tweede nota Duurzame Gewasbescherming. Bovendien is de decentralisatie van het natuurbeleid door het Ministerie van EZ geïnitieerd, en is de verantwoordelijkheid voor inrichtingsmaatregelen voortvloeiend uit Natura 2000 daarmee bij de regionale partijen gelegd. Deze opzet van de beleidsdoorlichting waterkwaliteit bied ik u dan ook aan mede namens de Staatssecretaris van het Ministerie van Economische zaken.

De scope van de beleidsdoorlichting start vanaf het moment dat de vorige is afgerond; deze is in augustus 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 32 861, nr. 1) en betrof de periode tot en met 2009. De scope betreft dus 2010 tot en met 2014. Er zal een overzicht worden gemaakt van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid, evenals een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid. De beleidsdoorlichting zal worden uitgevoerd door een onafhankelijk bureau conform een aanbesteding via de daarvoor geldende financiële regels. In de beleidsdoorlichting zullen de voorgeschreven 15 onderzoeksvragen beantwoord worden en zullen de kwaliteitseisen uit de Regeling van de Minister van Financiën van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek worden gewaarborgd.

## **De concept opzet en vraagstelling beleidsdoorlichtingen 2015**

### **• Artikel 20 Geluid**

- Geluid is op een hoorbare en dus heel directe manier van invloed op de kwaliteit van de leefomgeving. Naast (ernstige) hinder kan blootstelling aan hoge geluidniveaus de gezondheid negatief beïnvloeden. Het geluidbeleid richt zich op het voorkomen of beperken van (ernstige) hinder en gezondheidseffecten. De kaders voor het geluidbeleid zijn vastgelegd in de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder en het Activiteitenbesluit als onderdeel van de Wet milieubeheer. In deze wetten en besluiten zijn normen vastgelegd en taken omschreven. Voor bestaande situaties waar reeds sprake is van te hoge geluidbelastingen is een saneringsoperatie in uitvoering.
- De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd door het RIVM en richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 06.02 uit de Rijksbegroting 2014 (artikel 20 ontwerpbegroting 2015), voor zover het geluid betreft. Dit betreft daarmee de sanering die wordt uitgevoerd door Bureau Sanering Verkeerslawaaai (BSV). De beleidsdoorlichting heeft dientengevolge geen betrekking op de saneringsplannen rijkswegen en spoorwegen die in voorbereiding zijn. De geluidsanering langs rijksinfrastructuur maakt deel uit van het Infrastructuurfonds. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de budgetten voor naleving van geluidproductieplafonds en geluidmaatregelen die in het kader van projecten worden getroffen, vallen eveneens niet onder artikel 20 en daarmee niet onder deze doorlichting.
- De doorlichting zal uitmonden in een rapportage die antwoord geeft op de onderzoeksvragen zoals beschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.
- Het onderzoek zal gebruik maken van al bestaande gegevens ten aanzien van de omvang van de saneringsopgaven (RIVM, BSV). Indien

noodzakelijk, zullen nadere analyses worden uitgevoerd op basis van bestaande kaarten ten aanzien van geluidbelasting. Er zal een begeleidingscommissie met onafhankelijke deskundigen voor het onderzoek worden ingesteld.