

Vergaderjaar 2015–2016

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2015

Hierbij bied ik u aan de resultaten van de in de begroting 2015 geprogrammeerde beleidsdoorlichting artikel 12 Waterkwaliteit¹. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2010–2014. Artikel 12 Waterkwaliteit bestaat sinds 2013. De oorsprong van artikel 12 vormt de wijziging van de Waterwet met het amendement Lucas (kamerstuk 32 304, nr. 29). Daarvoor (periode 2010 – 2012) vormden de doelstellingen voor waterkwaliteit onderdeel van artikel 31 Integraal Waterbeleid.

De algemene doelstelling van beleidsartikel 12 luidt: «Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland schoon (drink)water heeft.» Deze doelstelling beoogt een bijdrage te leveren aan het realiseren van de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor het watersysteem in Nederland.

De middelen op beleidsartikel 12 bedroegen in 2013 en 2014 respectievelijk ca. 100 miljoen en 85 miljoen euro. Het grootste deel hiervan (meer dan 90%) is bestemd voor het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren en het Synergieprogramma KRW (KRW Synergieregeling). Het Verbeterprogramma richt zich voornamelijk op inrichtingsmaatregelen in het hoofdwatersysteem. Hiermee geeft lenM invulling aan haar verantwoordelijkheid voor het hoofdwatersysteem. De KRW Synergieregeling is gericht op het realiseren van synergie door het koppelen van maatregelen aan verschillende (water)opgaven in het hoofdwatersysteem en het regionale systeem. Daarmee wordt invulling gegeven aan de systeemverantwoordelijkheid voor het hele watersysteem.

Uitkomsten beleidsdoorlichting

Het doel van de beleidsdoorlichting is het geven van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Het onderzoek heeft zich gericht op de volgende hoofdvragen:

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- In welke mate draagt het beleid en de daarbij ingezette instrumenten bij aan het realiseren van de doelstelling;
- Wat is de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.

De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek dat gebaseerd is op (evaluatie)onderzoek en voortgangsrapportages in de afgelopen periode. Zoals aangegeven in de concept opzet van deze beleidsdoorlichting² is er, naast de onderdelen van beleidsartikel 12, aandacht besteed aan aanpalend beleid dat van invloed is op de doelstelling van het beleid.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

In de beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat in de periode 2010–2014 sprake is van een gestage verbetering van de waterkwaliteit in het hoofdwatersysteem. De onderzoekers concluderen op basis van monitoringgegevens en uitgevoerde evaluaties dat het aannemelijk is dat het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren een significante bijdrage heeft geleverd aan deze verbetering. De maatregelen uit het Verbeterprogramma zijn echter niet één op één te relateren aan de geconstateerde verbetering in het watersysteem. Monitoring van de verbetering van de waterkwaliteit vindt plaats op representatieve punten in waterlichamen op basis van de systematiek van de KRW. De uitvoering hiervan is goed en heeft waardering gekregen van de Europese Commissie. De onderzoekers geven echter aan dat deze monitoring niet voldoende is voor het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van afzonderlijke maatregelen uit het Verbeterprogramma. Deze maatregelen hebben veelal een ander schaalniveau dan de waterlichamen. Daarnaast zijn er meerdere factoren van invloed op de waterkwaliteit, zoals de effecten van het beleid voor mest, gewasbeschermingsmiddelen en geneesmiddelen, en de inspanningen van bovenstroomse landen. Tot slot vraagt de verbetering van de ecologie ook tijd, omdat de natuur tijd nodig heeft om zich te ontwikkelen. Daardoor zijn de effecten van de maatregelen pas later meetbaar in monitoringsprogramma's.

De KRW Synergieregeling heeft bijgedragen aan 112 projecten. De beschikbaar gestelde middelen uit de KRW Synergieregeling zijn verdeeld over landelijke en stedelijke projecten. Voor de landelijke projecten heeft na 2011 een decentralisatie van middelen plaatsgevonden in het kader van het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur, waarbij de resterende middelen voor de synergieregeling werden overgedragen aan het Provinciefonds. Daarbij is ook de verantwoording voor deze middelen gedecentraliseerd. In het kader van de overdracht zijn door IenM verder geen evaluaties uitgevoerd voor de landelijke projecten. Geconstateerd wordt dat de provincies geen post-evaluaties hebben uitgevoerd. Voor de stedelijke projecten heeft wel structureel monitoring van de voortgang plaatsgehad door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De onderzoekers concluderen dat ook de KRW Synergieregeling doeltreffend en doelmatig lijkt te zijn geweest. De onderzoekers baseren dit op de toetsing van projecten vooraf door een beoordelingscommissie aan criteria, waaronder doeltreffendheid en doelmatigheid, en de effecten die de uitgevoerde projecten hebben gehad op de doelen die binnen de regeling gesteld waren. Tevens is vooraf bepaald welk type maatregel als kansrijk werd gezien voor het behalen van synergie. Een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid in het licht van de algemene doelen van de KRW is volgens de onderzoekers echter niet mogelijk, gezien het ontbreken van een directe koppeling tussen de regeling en de KRW doelen.

² Kamerstuk 32 861, nr. 6

Naast de middelen voor het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren en de KRW Synergieregeling zijn middelen besteed aan opdrachten, subsidies en bijdragen aan internationale organisaties (gemiddeld ca. 6% van de uitgaven).

De onderzoekers concluderen dat het aannemelijk is dat de hiermee uitgevoerde activiteiten dienend zijn geweest aan de gestelde doelen binnen beleidsartikel 12.

De onderzoekers kunnen niet aangeven welke maatregelen tot verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zullen leiden. In het geval significant minder middelen beschikbaar zijn hebben de onderzoekers als beleidsopties verkend de inzet van efficiëntere maatregelen, het vooruitschuiven van maatregelen en meer meeliften met andere opgaven. Voor geen van deze opties wordt de haalbaarheid tot verdere verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid hoog ingeschat. Het meeliften met andere beleidsopgaven heeft in de periode waar de beleidsdoorlichting betrekking op heeft reeds veel aandacht gehad. Het temporiseren van KRW maatregelen heeft in 2012 al plaatsgevonden.

Aanbevelingen

De onderzoekers komen op basis van de beleidsdoorlichting tot een aantal aanbevelingen, waarop ik zal ingaan.

Hoewel het rapport aangeeft dat reeds veel aandacht wordt besteed aan meekoppelen, wordt aanbevolen te verkennen in hoeverre er binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma nog kansen liggen. In dit verband merk ik op dat het principe van meekoppelen om de verschillende water- en andere opgaven te verbinden voldoende verankerd is in meerdere instrumenten, waardoor het optimaliseren van de kosteneffectiviteit van maatregelen continue aandacht krijgt. In dat verband verwijs ik naar mijn brief van 5 november 2014.³

De onderzoekers constateren dat er geen afzonderlijke evaluatie van het Verbeterprogramma is uitgevoerd en bevelen aan een duidelijker programma op te stellen voor het evalueren van afzonderlijke onderdelen van het beleidsartikel. Ik sta positief tegenover deze aanbeveling, maar wijs er tevens op dat het leggen van een directe relatie tussen maatregel en effect zijn beperkingen kent. Thans vindt onderzoek plaats naar mogelijkheden om meer inzicht te krijgen in de realisatie van de opgaven, zoals naar het gebruik van ecotopen kartering. Deze ontwikkeling wordt door de onderzoekers ondersteund. De resultaten hiervan kunnen bijdragen aan het evalueren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Verbeterprogramma.

De aanbeveling om bij verschuivingen tussen begrotingsposten afspraken te maken over de wijze van evalueren en het informeren van betrokken partijen wil ik, waar het begrotingshoofdstukken betreft waarvoor ik een verantwoordelijkheid heb, overnemen. Ik houd daarbij rekening met de uitgangspunten van de «Leidraad bij de keuze voor algemene uitkering, decentralisatie-uitkering en specifieke uitkering» uit het «Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) 2015».

Met betrekking tot de aanbeveling ten aanzien van de bijdrage van aanpalend beleid het volgende. In mijn antwoorden op vragen in het kader van de begroting voor 2016⁴ heb ik aangegeven te verwachten dat met het maatregelprogramma in de stroomgebiedbeheerplannen 2016 – 2021 de doelen van de Kaderrichtlijn Water uiterlijk in 2027 gehaald kunnen worden. Deze verwachting is gebaseerd op een prognose van waterbeheerders, die zicht hebben op de gebiedsgerichte maatregelen en er van uitgaan dat het landelijk beleid indien nodig wordt bijgesteld. De

³ Kamerstuk 27 625, nr. 330

⁴ Kamerstuk 34 300 XII, nr. 5

door het PBL uitgevoerde tussentijdse ex ante evaluatie van de Kaderrichtlijn Water geeft een minder positief beeld.

Dit is voor een belangrijk deel te verklaren doordat de berekeningen van het PBL gebaseerd zijn op het doortrekken van bestaande landelijke maatregelen en op een beperkt pakket aanvullende gebiedsgerichte maatregelen. Op grond van recente trendanalyses van Deltares blijkt dat concentraties nutriënten nagenoeg overal dalen. Dit is in lijn met de inschatting van waterbeheerders en in tegenspraak met de prognose van het PBL.

Om de doelen van de Kaderrichtlijn Water te kunnen halen is van belang dat de gemaakte afspraken worden nagekomen, dat de ontwikkeling van de toestand goed wordt gevolgd en dat op grond daarvan, indien nodig, maatregelen worden bijgesteld. Hiervoor zijn trajecten benoemd.

Bijvoorbeeld de evaluatie van de Meststoffenwet die het kabinet in 2016 uitvoert, waarbij rekening wordt gehouden met de doelen van de Nitraatrichtlijn, én met de doelen van de Kaderrichtlijn Water waaronder die voor drinkwaterwinningen, en de tussenevaluatie van het beleid ten aanzien gewasbeschermingsmiddelen in 2018.

Om de uitvoering van het huidige beleid te optimaliseren en om ook aandacht te schenken aan nieuwe stoffen, die nog geen onderdeel uitmaken van Europese doelen van Kaderrichtlijn Water, is aan de Tweede Kamer een werkprogramma toegezegd. Dit werkprogramma is complementair aan de stroomgebiedbeheerplannen 2016 – 2021, doordat het bewerkstelligt dat gemaakte afspraken worden nagekomen en er aanvullend aandacht is voor nieuwe stoffen, zoals geneesmiddelen en (micro)plastics. Onderdeel van het werkprogramma is extra regie via de Stuurgroep Water via het maken van afspraken, het jaarlijks monitoren van de voortgang daarvan en elkaar aanspreken als afspraken niet worden nagekomen. Bij de uitwerking van de resterende opgave wordt de methode gebruikt die is voorgesteld in het briefadvies van de Adviescommissie Water.

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