

Vergaderjaar 2017–2018

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu

Nr. 26

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2017

Met deze brief informeer ik u over de invulling van de voorgenomen beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 22, Omgevingsveiligheid en Milieurisico's, van hoofdstuk XII, Infrastructuur en Milieu (hierna: lenM), die in 2018 aan uw Kamer aangeboden zal worden. Doel van deze beleidsdoorlichting is om een goed beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid in de afgelopen jaren, wat de succesfactoren waren en op welke onderdelen er verbeteringen mogelijk zijn. Insteek is om op basis van deze inzichten en aanbevelingen dit beleid in de komende jaren verder te optimaliseren.

Aanleiding voor deze brief is de motie van het lid Harbers c.s.¹ waarin wordt verzocht om «*de Tweede Kamer voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting te informeren over de opzet en vraagstelling en de Tweede Kamer de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op de opzet en vraagstelling*».

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de doelstellingen van het begrotingsartikel en het budgettaire beslag, afbakening, bronnen en onderzoeksmateriaal, kwaliteitsborging en onafhankelijkheid en de planning.

Doelstelling van het begrotingsartikel en budgettaire beslag

De beleidsdoorlichting betreft het beleid dat valt onder het huidige begrotingsartikel 22: Omgevingsveiligheid en Milieurisico's. Dit beleid heeft tot doel om mens en milieu te beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte veiligheid-, milieu en gezondheidsrisico's.

Het totale budgettaire beslag voor dit beleidsonderdeel is, naar de stand van de huidige begroting, 57,2 mln. euro, en is samengesteld uit drie

¹ Kamerstuk 34 000, nr. 36

budgetten. Op de lenM-begroting (2017) staat onder artikel 22 een bedrag van 33,8 mln. euro. Op artikel 19 van de lenM-begroting² is daarnaast een bedrag opgenomen van 18,8 mln. euro voor het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) ten behoeve van de beleidsdoelen van Omgevingsveiligheid en Milieurisico's. Verder is 4,6 miljoen euro van het Infrastructuurfonds (art 18.06) gekoppeld aan de Wet Basisnet. In de tabel en tekst hieronder wordt een nadere uitsplitsing en toelichting gegeven. Alle cijfers zijn gebaseerd op begrotingsjaar 2017. Dit jaartal is uitgangspunt voor de scope van de beleidsdoorlichting.

Tabel 1. Budgettaire beslag beleidsdoorlichtingen (bedragen in mln. euro)

Artikelomschrijving	Begrotingsstand 2017
Artikel 22 lenM begroting	33,8
22.01 Veiligheid chemische stoffen	5,9
22.02 Veiligheid biotechnologie	3,1
22.03 Veiligheid bedrijven en transport	24,9
Artikel 19.02.03 Bijdragen aan agentschappen	18,8
RIVM	17,3
RVO	1,5
A Infrastructuurfonds	4,6
18.06 Externe veiligheid	4,6
Totaal	57,2

De beleidsdoorlichting wordt georganiseerd langs de onderverdeling zoals genoemd in artikel 22 van de begroting.

- Veiligheid chemische stoffen (22.01): dit beleid richt zich op het veilig omgaan met chemische stoffen door de ontwikkeling en implementatie van de nationale, Europese en internationale stoffenregelgeving en op het voorkomen van slachtoffers door asbest in de leefomgeving. Het beleid richt zich ook op het signaleren van nieuwe risico's en het ontsluiten van informatie over de leefomgevingskwaliteit.
- Veiligheid biotechnologie (22.02): dit beleid richt zich op het veilig kunnen toepassen van biotechnologie, waaronder vergunningverlening voor handelingen met genetisch gemodificeerde organismen (ggo's), het meerjarenonderzoeksprogramma Biotechnologie en Veiligheid en op de modernisering van het beleid voor de veiligheid van biotechnologie.
- Veiligheid bedrijven en transport (22.03): dit beleid richt zich op het realiseren van een aanvaardbaar veiligheidsniveau voor alle burgers in Nederland in de woonomgeving wat betreft de veiligheid in de nabijheid van bedrijven of langs transportroutes (omgevingsveiligheid). Het beleid richt zich ook op de professionalisering van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de veiligheidsregelgeving.

Het budget van artikel 18.06 uit het InfrastructuurfondsDe opdrachten aan het RIVM en RVO die, zelf onderdeel van artikel 19 van de begroting, een bijdrage leveren aan de doelstellingen van artikel 22 maken ook onderdeel uit van deze doorlichting (18,8 miljoen euro in 2017). In deze doorlichting wordt per beleidsthema gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze opdrachten. Het functioneren van deze agentschappen als geheel wordt eens in de vijf jaar doorgelicht, zoals is vastgesteld in de

² Artikel 19 omvat onder meer ook de gecombineerde uitgaven voor het gehele milieu en leefomgevingsbeleid van DG Milieu en Internationaal aan de uitvoeringsorganisaties RIVM en RVO.

Regeling Agentschappen. Dit valt buiten de reikwijdte van deze doorlichting.

is gekoppeld aan het verwerven van woningen langs basisnetroutes voor woningen die binnen de risicocontouren weg en spoor liggen. Dit wordt door Rijkswaterstaat uitgevoerd als element van de Wet Basisnet.

Afbakening

Als periode van de beleidsdoorlichting is gekozen voor de periode 2011–2017. De focus ligt daarmee op de periode vanaf de vorming van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De onderwerpen die geen deel uitmaken van deze beleidsdoorlichting zijn:

- Het beleid dat onderdeel uitmaakt van de eerder uitgevoerde beleidsdoorlichting Externe Veiligheid Inrichtingen. Deze doorlichting is in 2013 aan uw Kamer aangeboden³.
- Gewasbescherming buiten de landbouw, dat sinds 2016 onder het begrotingsartikel 22.01 valt betreffende de veiligheid van chemische stoffen. De beleidsnota Gezonde Groei, Duurzame Oogst (2013–2023) zal worden geëvalueerd onder trekkerschap van het Ministerie van Economische Zaken. Het gaat hier in 2017 om circa 2,2 mln. euro aan uitgaven.

Hiermee komt het totale budget van deze beleidsdoorlichting op 55 mln. van de 57,2 euro (uitgaande van de begroting van 2017). Dit betekent dat het overgrote deel van het beleid in deze beleidsdoorlichting zal worden meegenomen.

Bronnen en onderzoeksmateriaal

De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek dat is gebaseerd op reeds uitgevoerde evaluatieonderzoeken. De lijst met afgeronde evaluatieonderzoeken is opgenomen in de bijlage. Uit deze bijlage blijkt dat er evaluaties zijn uitgevoerd op alle onderdelen van het begrotingsartikel artikel 22. Als in de eerste fase van het onderzoek blijkt dat er hiaten zijn, dan zal daarin nog worden voorzien.

Kwaliteitsborging en onafhankelijkheid

Aan uw Kamer is eerder medegedeeld⁴ aan welke inhoudelijke eisen de onderzoeksopzet van de beleidsdoorlichting zal voldoen, te weten:

1. hoe de onderdelen van het beleid die onder de reikwijdte van de beleidsdoorlichting vallen, zullen worden doorgelicht,
 2. hoe aan de algemene kwaliteitseisen zoals genoemd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) zal worden voldaan, en
 3. hoe de onafhankelijkheid van het onderzoek zal worden gewaarborgd.
- Hieronder wordt op die drie aspecten ingegaan.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek begint met het opstellen van een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de motivering van de beleidsdoelen aan de hand van wat hierover in begrotingsteksten, kamerbrieven en beleidsnota's is beschreven. Dit wordt de «beleidstheorie» genoemd.

³ Kamerstuk 32 861, nr. 4

⁴ Kamerstuk 34 000, nr. 52. Brief van de Minister van Financiën over invulling motie Harbers (19 november 2014); Kamerstuk 34 000, nr. 59. Brief van de Minister van Financiën over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichtingen (27 mei 2015).

Leidend voor het onderzoek zijn de 15 vragen die conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) met een beleidsdoorlichting moeten worden beantwoord. De hoofdvraag is wat de effecten van het gevoerde beleid zijn (geweest) en of het beleid doeltreffend en doelmatig was. Regeldruk maakt onderdeel uit van die effectbeoordeling. Naast het onderzoeken van een 20%-besparingsvariant zal ook een 20%-plusvariant onderdeel zijn van de beleidsdoorlichting.

Resultaten van beleid gericht op omgevingsveiligheid en milieurisico's kunnen door vele verschillende factoren beïnvloed worden. Dit maakt het moeilijk om vast te stellen welke effecten toe te schrijven zijn aan de desbetreffende beleidsinstrumenten en in hoeverre andere (f)actoren een rol hebben gespeeld. Daar waar doelmatigheid niet in directe zin kan worden aangetoond zal getracht worden deze relatie tussen beleidseffecten en beleidsinstrumenten aannemelijk te maken.

Onderzoeksorganisatie:

De beleidsdoorlichting zal worden uitgevoerd door een onafhankelijk, extern onderzoeksbureau. Onderdeel van de opdracht aan dit nog te selecteren onderzoeksbureau is het meenemen van het oordeel van een begeleidingscommissie, bestaande uit de hieronder genoemde onafhankelijke deskundige en vertegenwoordigers van stakeholders zoals RIVM, RVO en decentrale overheden.

De begeleidingscommissie die het onderzoek gaat begeleiden, wordt samengesteld uit betrokken deskundigen van binnen en buiten het Ministerie van Infrastructuur en Milieu onder wie medewerkers van de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het Ministerie van Financiën. Daarnaast zal een onafhankelijke deskundige om zijn oordeel worden gevraagd over de wijze van uitvoering van het onderzoek en de resultaten van het onderzoek. Prof. dr. J.A. Knottnerus (voormalig voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) is bereid gevonden deze rol te vervullen. Deze deskundige zal op drie momenten bij het onderzoek worden betrokken: bij aanvang van het onderzoek, bij het beschikbaar komen van een concept-rapport, en na oplevering van het definitieve rapport. Zijn bevindingen zullen samen met het definitieve rapport aan uw Kamer worden gezonden.

Planning

De beleidsdoorlichting van beleidsartikel 22 staat geprogrammeerd voor 2018. Dit is de eerste beleidsdoorlichting voor het gehele artikel 22, die als startpunt zal dienen voor een vier- tot zevenjaarcyclus die vereist is voor beleidsdoorlichtingen.

De opdracht aan een extern onderzoeksbureau wordt volgens planning in oktober 2017 verleend. In de tweede helft van 2018 verwacht ik de doorlichting en de bevindingen van de onafhankelijke deskundige aan uw Kamer te kunnen aanbieden, voorzien van een beleidsreactie.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

Overzicht Bronnenmateriaal

Titel evaluatie	Datum
Veiligheid Stoffen	
Evaluatie drie jaar uitvoering REACH in Nederland	2011
2e Vijfjaarlijkse evaluatie resultaten beleid prioritare stoffen	2011
Procesevaluatie Nano	2012
Evaluatie asbestsaneringen derde fase (asbestwegen)	2013
Impact REACH op het MKB	2013
REACH Review 2013 (Tussentijdse evaluatie doelstellingen Europese vernieuwing stoffenbeleid)	2013
Eindrapport Aanpak kosten REACH voor het MKB	2015
Evaluatie TNS regeling (asbestslachtoffers)	2015
Actualisatie MKBA asbestdaken	2015
Tussentijdse voortgang omgaan met risico's van nanomaterialen	2017
Biotechnologie	
Evaluatie van het Nederlandse beleid voor veiligheid biotechnologie 2000–2012). De evaluatie bestaat uit 3 onderzoeksrapporten	2014
a) De ambitie en realisatie van het ggo-beleid	
b) De Nederlandse inzet in de EU	
c) De uitvoering van het besluit ggo	
COGEM Trendanalyse Biotechnologie 2016 en kabinetsreactie op deze trendanalyse	2016
Vierjaarlijkse wettelijke evaluaties Commissie Genetische Modificatie. Eerdere evaluaties van de COGEM vonden plaats in 2003, 2007 en 2011	2016
Bedrijven en transport	
Onderzoek vergunningensituatie bij het bedrijf Chemie-Pack te Moerdijk en de uitgevoerde handhavingsactiviteiten	2011
Quick scan BRZO bedrijven; steekproef 2011	2011
Evaluatie Activiteitenbesluit Milieubeheer	2013
Beleidsdoorlichting Externe Veiligheid en risico's	2014
Tussenevaluatie Programma Elektromagnetische Velden en Gezondheid (interim- evaluation of the ZonMw programme Electromagnetic Fields & Health)	2015
Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel, waaronder het stelsel van omgevingsdiensten	2015
Evaluatie milieueffecten Activiteitenbesluit	2015
Rapporten onderzoek en evaluatie Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (wet VTH)	2017