

## Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6  
2597 JG Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000  
F 070-456 1111

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2014/223429

**Bijlage(n)**  
5

Datum 19 december 2014  
Betreft Aanbieding beleidsdoorlichtingen IENM 2014 en 2015

Geachte voorzitter,

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.

Door het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het IenM-beleid en de doelmatigheid van de IenM-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 IenM en waterschappen; bij openbaar vervoer om beleid van IenM 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 over 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.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2014/223429

Als bijlagen gaan hierbij:

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

Uitgevoerde beleidsdoorlichtingen

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2014/223429

Artikel 11 Waterkwantiteit

- Beleidsreactie
- Beleidsdoorlichting
- 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).

Artikel 13 Ruimtelijke ontwikkeling

- Beleidsreactie
- Beleidsdoorlichting
- 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).

Artikel 15 Openbaar Vervoer/OV-Keten

- Beleidsreactie
- Beleidsdoorlichting
- 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).

Artikel 21 Duurzaamheid

- Beleidsreactie
- Beleidsdoorlichting
- 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).

Het concept opzet en vraagstelling beleidsdoorlichtingen 2015

- Artikel 12 Waterkwaliteit
- Artikel 20 Geluid

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

### **• Artikel 12 Waterkwaliteit**

Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk  
IENM/BSK-2014/223429

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.

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2014/223429

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 Synergiereregeling 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 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27625-305.html>). 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?

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2014/223429

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 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32861/kst-32861-1>) en betref 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 geluidsniveaus 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 ontwerp-begroting 2015), voor zover het geluid betreft. Dit betreft daarmee de sanering die wordt uitgevoerd door Bureau Sanering Verkeerslawaaï (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.

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2014/223429