

Bijlage 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 ontleen 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.