

Vergaderjaar 2018–2019

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 45

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2019

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft naar aanleiding van de beleidsdoorlichting van artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's (Kamerstuk 32 861, nr. 42) op haar procedurevergadering van 6 februari 2019 vijf aandachtspunten benoemd. De commissie heeft daarbij aangegeven dat zij de reactie op deze punten zo mogelijk zal benutten voor haar visie op de inzet en bruikbaarheid van beleidsdoorlichtingen in bredere zin.

In reactie op de genoemde vijf aandachtspunten kan ik u het volgende melden.

1. De beleidsdoorlichting verschaft niet het beoogde inzicht in het bereiken van het maatschappelijke doel van het beleid.

Het kader voor de beleidsdoorlichting is neergelegd in de Regeling Periodiek evaluatieonderzoek (RPE). De RPE geeft aan dat een beleidsdoorlichting een syntheseonderzoek is naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een substantieel deel van het beleid op grond van een beleidsartikel van de rijksbegroting. Bij verschillende doorlichtingen is gebleken dat de doeltreffendheid soms moeilijk te bepalen is en dat dit voor de doelmatigheid van beleid nog lastiger is. Dit is onder andere gebleken uit het onderzoek «Beleidsdoorlichtingen doorgelicht», uitgevoerd door SEO in opdracht van het Ministerie van Financiën¹. De onderwerpen waar het rijksbeleid over gaat, laten zich soms niet eenvoudig vertalen in indicatoren waaruit kan blijken hoe het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten kan worden bewerkstelligd. Dit komt ook tot uiting in het gegeven dat er in een aantal gevallen geen outcome-doelen worden gesteld maar prestatie- of outputdoelen.

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 126, bijlage 3

Het beschikbare evaluatiemateriaal leverde bij deze beleidsdoorlichting over artikel 22 echter wel aanknopingspunten voor verbetering op. Het onderzoeksbureau dat de doorlichting heeft uitgevoerd, heeft verbeter-suggesties gegeven voor zowel het evaluatiemateriaal als het beleid. De algemene onderzoeksconclusie van het bureau is overigens dat het beleid in zijn algemeenheid bijdraagt aan de bredere doelstelling van het begrotingsartikel (zie p. 109 aldaar).

De Operatie Inzicht in Kwaliteit die als doel heeft om kennis over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te vergroten, wordt daarnaast benut om binnen mijn departement de maatschappelijke meerwaarde van het beleid te verbeteren. De operatie kent een bovenstroom, waarin elk departement initiatieven aandragt waarmee wordt geprobeerd doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid te verbeteren. Daarnaast is er een onderstroom, waarin de huidige evaluatie-instrumenten (bijvoorbeeld IBO's, het IAK, MKBA's, beleidsdoorlichtingen) worden onderzocht en wordt geprobeerd deze te verbeteren. Uw Kamer wordt over deze operatie elk half jaar apart geïnformeerd door de Minister van Financiën. De eerste rapportage is u onlangs toegestuurd.²

2. Enkele essentiële beleidsinstrumenten om het maatschappelijke doel te bereiken, zoals toezicht en handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport, zijn buiten beschouwing gelaten.

In de doorlichting van artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's is een breed scala aan beleidsinstrumenten onder de loep genomen zoals het VTH-stelsel, subsidie, verboden, kennisplatforms, signalering, afwegingskader en vergunningverlening. De reden om bij de afbakening van de doorlichting de taken van ILT niet specifiek mee te nemen, was dat de kosten van de ILT vallen onder een ander begrotingsartikel (namelijk artikel 24), dat apart is doorgelicht. De doorlichting van artikel 24 is ondertussen afgerond.

Ik stuur deze beleidsdoorlichting met mijn reactie later dit voorjaar naar uw Kamer.

3. Het oordeel van het onderzoeksbureau over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is merendeels onvoldoende onderbouwd, waarbij kwantitatieve onderzoeksgegevens veelal ontbreken en de kwalitatieve argumentatie beperkt is.

Een doorlichting is een syntheseonderzoek. Dat betekent dat het onderzoek zoveel mogelijk plaatsvindt op basis van beschikbare evaluaties uit de afgelopen doorlichtingscyclus. Het bureau heeft in deze doorlichting uitspraken kunnen doen op basis van de beschikbare evaluaties, al dan niet verrijkt met aanvullende informatie. Ondanks de soms beperkte kwantitatieve onderbouwing van de beoordeling geeft dit mij richting aan het verder verbeteren van het beleidsproces. Het onderzoeksbureau heeft wel geadviseerd meer kwantitatief evaluatiemateriaal te genereren voor een volgende beleidsdoorlichting. De onafhankelijk deskundige sloot zich daar in zijn reactie bij aan.

Bij een aantal onderwerpen zal het in de praktijk echter lastig blijven om te komen tot kwantitatief onderbouwde conclusies. Dit geldt bijvoorbeeld bij het relateren van beleidsinspanningen aan vermindering van het aantal incidenten (en daarmee verbetering van omgevingsveiligheid). Dit heeft te maken met het feit dat vermeden risico's niet goed aantoonbaar zijn en dat causaliteit, zelfs met voldoende kwantitatieve gegevens, niet altijd

² Kamerstuk 31 865, nr. 126

bewezen kan worden. Dit laat onverlet dat ik, zoals ik ook aangeef in mijn aanbiedingsbrief, voornemens ben om bij beleidsontwikkeling en toekomstige evaluaties te streven naar meer kwantitatieve meetbaarheid van de beleidsinspanningen. Daarnaast richt ik mij op het versterken van de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan het beleid om ook de kwalitatieve onderbouwing verder te verbeteren.

4. Bij de vermindering van regeldruk worden conclusies getrokken over de geleverde inspanningen en niet over de gemeten of ervaren regeldruk zelf.

De vermindering van regeldruk is een onderzoeksonderwerp dat als zodanig niet voortvloeit uit de toepassing van de vragen genoemd in RPE, maar dat door mij wel van belang geacht wordt als het gaat om de effecten van beleid. Er zijn vooraf geen indicatoren bepaald om de kwantitatieve vermindering van regeldruk te bepalen.

Net als bij de RPE-vragen is beschikbaar materiaal de basis voor het onderzoek. Een aantal onderwerpen heeft het onderzoeksbureau bij de doorlichting nader onderzocht. Op basis hiervan geeft het bureau aan dat de regeldruk is verminderd bij het beleid voor de sanering van asbestdaken aangezien hier voor een lichte administratieve procedure voor de subsidieregeling is gekozen.

Verder heeft het onderzoeksbureau geconcludeerd dat bij biotechnologie in een aantal gevallen voor het instrument melding in plaats van vergunning is gekozen en dat dit ook tot vermindering van de regeldruk heeft geleid.

Nog niet overal is de lastenverlichting al zichtbaar, zo geeft het bureau aan. Wel is en blijft hiervoor continue aandacht bestaan bij het opstellen en wijzigen van regelgeving. Hierbij moet een balans gevonden worden tussen de doelstelling van het beleid – waarborgen van het stelsel omgevingsveiligheid en milieurisico's – en de (ervaren) regeldruk.

5. In tegenstelling tot de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek zijn in de beleidsdoorlichting vrijwel geen suggesties voor verbeteringen voor het beleid zelf opgenomen.

Het onderzoeksbureau heeft in zijn conclusies aangegeven dat het beleid in zijn algemeenheid doeltreffend is en bijdraagt aan de doelstelling van het begrotingsartikel. Deze overkoepelende conclusie is getrokken op basis van deelresultaten van de tien uitgewerkte onderwerpen.

Het bureau heeft drie suggesties meegegeven die gericht zijn op een specifiek inhoudelijk beleidsonderwerp. Deze suggesties gaan over verbetering van beleid rond de risico's van blootstelling aan asbest, verbeteren van de doelmatigheid van de Atlas Leefomgeving en de aanpak van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) met overheden en bedrijfsleven. Daarnaast heeft het onderzoeksbureau nog vier algemene suggesties opgenomen.

Ik heb in mijn brief van 21 december 2018 (Kamerstuk 32 861, nr. 42) aangegeven dat ik deze suggesties meeneem bij de verdere beleidsaanpak rond omgevingsveiligheid en milieurisico's. Waar mogelijk zal ik bekijken waar de lessen uit de algemene suggesties ook relevant kunnen zijn voor andere beleidsonderwerpen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer