

Vergaderjaar 2024–2025

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2024

Hierbij informeer ik u over de afronding van de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting uit 2018 van begrotingsartikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's van Hoofdstuk HXII van de rijksbegroting. Tevens informeer ik u over de opzet van de nieuwe beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 22 die in 2025 gaat plaatsvinden. In overeenstemming met de wens van uw Kamer informeer ik u, voorafgaand aan de start van de beleidsdoorlichting, over de opzet hiervan. Het doel van de beleidsdoorlichting is om een beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, inclusief de relevante uitvoeringsonderdelen, die vallen onder het huidige begrotingsartikel 22 en wat eventueel de mogelijkheden zijn om het beleid te verbeteren.

Afronding aanbevelingen Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 22 uit 2018¹

In het rapport van 2018 zijn verschillende aanbevelingen gedaan. Dit betrof aanbevelingen ter verbetering van het beleid van omgevingsveiligheid en milieurisico's.

1) Doelstelling

De maatschappelijke doelstelling van het begrotingsartikel 22 gaf te weinig aanleiding om de perceptie van burgers onderdeel te maken van de beleidsvorming. De maatschappelijke doelstelling is, conform aanbeveling, in 2021 opnieuw geformuleerd als «het realiseren van een schone, gezonde en veilige leefomgeving, die door de inwoners van Nederland ook als zodanig worden ervaren». Hierdoor wordt met de beleving van inwoners expliciet rekening gehouden.

¹ Kamerstuk 32 861, nr. 42 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

2) Beleidsvorming

Ten aanzien van de beleidsvorming was geconstateerd dat op meerdere thema's de aannames achter de maatregelen onvoldoende terug te vinden waren. Deze zogeheten thematische beleidstheorieën tonen aan wat de gedachtegang van beleidsmakers was die geleid heeft tot de uiteindelijke maatregel(en). Voor het begrotingsartikel is in 2019 begonnen met het project «Doelenbomen». Per thematisch werkveld werden doelenbomen gemaakt die tonen hoe de onderwerpen binnen dat werkveld met elkaar samenhangen en bijdragen aan het uiteindelijke maatschappelijke doel van het begrotingsartikel 22. Deze doelenbomen worden gebruikt om keuzes te maken in maatregelen die het meeste effect sorteren op het bereiken van die maatschappelijke doelstelling. Het maken van de doelenbomen heeft voor werkvelden ook geleid tot het afstoten van projecten die geen significante bijdrage leverden of zouden leveren aan de maatschappelijke doelstelling.

Nadat voor de thematische werkvelden de doelenbomen opgesteld waren, is er tussentijds een herijking geweest (2022/2023). Na de herijking, en naar aanleiding van een vraag van de heer Koerhuis² tijdens het WGO Ontwerpbegroting 2023, waar mijn ambtsvoorganger toezegde de informatiewaarde uit het begrotingsartikel te verhogen, is een overkoepelende beleidstheorie/doelenboom gemaakt voor het hele begrotingsartikel 22. Deze is terug te vinden in de begroting van 2025 (zie verderop in de tekst).

3) Beschikbare data

Bij een aantal beleidsmaatregelen was niet voldoende data beschikbaar om de effecten onomstootbaar vast te stellen. Hierdoor volgde de aanbeveling de diverse dossiers van meer kwantitatief evaluatiemateriaal te voorzien. Deze aanbeveling, in combinatie met het door het Ministerie van Financiën ingevoerde nieuwe instrument Strategische Evaluatie Agenda, zorgden er in 2022 voor dat er een overzicht werd gemaakt van noodzakelijke en gewenste evaluaties onder het begrotingsartikel 22. Deze jaarlijkse exercitie maakt dat er structureel nagedacht wordt over het verzamelen van data waarmee ingezet beleid wordt ondersteund of bijgestuurd.

Ten einde het beleid zo compleet mogelijk vorm te geven is het belangrijk in de beleidsontwikkelingsfase een goede vertaling te maken van wetenschap naar beleid en de signalen uit de maatschappij en van uitvoeringsinstanties mee te nemen. Gebruik van het nieuwe instrument Beleidskompas is hier ondersteunend aan. In dit instrument, dat vanaf 2023 actief gebruikt wordt op dossiers onder begrotingsartikel 22, is ruimschoots aandacht voor de belanghebbenden³.

4) Inhoudelijke aanbevelingen

In 2018 werden ook een aantal inhoudelijke aanbevelingen gedaan op een drietal dossiers. Het betrof de onderwerpen (a) asbestdaken, (b) zeer zorgwekkende stoffen en (c) de Atlas Leefomgeving.

² Het is voor de Kamer belangrijk dat in deze stukken inzichtelijk is wat de doelen zijn, wat de middelen zijn en dat er een betere koppeling in de tekst is aan de doelen en de middelen: wat hebben we bereikt, wat willen we bereiken en welk middel hoort bij welk doel?

³ Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbn.nl)

4a) Asbestdaken

Het voorgenomen verbod op asbestdaken werd ondoelmatig gevonden. Er werd relatief veel geld besteed aan een kleinschalig probleem. De aan het verbod verbonden subsidieregeling was een succes en het beschikbare budget was sneller op dan verwacht. Voor een vervolg op de regeling was geen budget beschikbaar. In plaats daarvan werd in 2020 ingezet op het faciliteren van vrijwillige sanering in een samenwerkingsverband met diverse partners. Helaas moest in 2022 de conclusie getrokken worden dat de acties uit de samenwerkingsverklaring niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Daarom is besloten⁴ om volledig in te zetten op communicatie en bewustwording. Hiervoor is een eenmalig budget van € 9 mln. beschikbaar. De strategie hiervoor is inmiddels gereed, uitvoering van de strategie zit op dit moment in de aanbesteding. Er is nog (steeds) geen inzicht in de exacte hoeveelheid asbestdaken dat er nu nog ligt. Oorzaak is de onvoldoende landelijke dekking van de asbestdakenkaart waardoor sprake is van een grote bandbreedte voor wat betreft de exacte hoeveelheid. In 2024 zal met behulp van luchtfotografie gepoogd worden dit cijfer te achterhalen.

4b) Zeer zorgwekkende stoffen

Ten aanzien van het Zeer Zorgwekkende Stoffen beleid werd geconstateerd dat het beleid weliswaar voortgezet moest worden, maar dat de aanpak meer gestructureerd en efficiënter moest. Het bevoegd gezag diende meer gesteund te worden in haar aanpak en voorzien van kwalitatief goede informatie en instrumenten. De afgelopen jaren is dit beleid inderdaad voortgezet en in regelgeving verankerd. Onder andere werd het Impulsprogramma Chemische Stoffen gestart. Doel van dit programma is om de uitvoering van het ZZS-beleid verder te verbeteren, onder meer door problemen met regelgeving en kennisborging aan te pakken. Met het ontwerpen van een ZZS-emissiedatabase die bevoegde gezagen kunnen raadplegen, is meer inzicht ontstaan in de voor Nederland relevante emissies en kunnen gericht maatregelen genomen worden. Tevens is er een koppeling gemaakt met het instrument Inspectieweek Milieu wat de kennisuitwisseling tussen toezichthouders en handhavers bevordert.

4c) Atlas Leefomgeving

Tot slot de aanbeveling dat het gebruik van de Atlas Leefomgeving doelmatiger gemaakt kon worden. De Atlas Leefomgeving is een samenwerking tussen overheden om informatie over de Leefomgeving te ontsluiten voor de burger conform de vastgestelde kwaliteitsprocedures en zoveel mogelijk vanuit de bron.

Onder het Atlasportaal zijn verschillende zg. sub-sites en standaardcomponenten ondergebracht. Aanbevolen werd een aantal ICT-verbeteringen door te voeren om de kosten te drukken. In 2023 is een Europese aanbesteding afgerond voor het beheer en de doorontwikkeling van de Atlassen tot 2034. Centraal bij het door ontwikkelen van de atlassen staat het verder toekomstbestendig maken van de atlassen en het aansluiten op het Digitaal stelsel Omgevingswet (DSO).

De focus ligt op de verdere verbetering van de toegankelijkheid, de doelmatigheid van de atlassen en de samenwerking tussen overheden. Eer loopt nog een belevingsonderzoek en een maatschappelijke kosten-

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 25 834, nr. 188

batenanalyse van de Atlas Leefomgeving. Hiervan worden de resultaten dit najaar verwacht.

In periodiek overleg met alle partners worden de aanbevelingen geprioriteerd en verwerkt in de verdere doorontwikkeling.

Opzet nieuwe Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 22 in 2025

Het begrotingsartikel 22 is in het jaar 2025 nieuw vormgegeven met een doelenboom en meer aandacht voor meetbare gegevens. Dit begrotingsartikel streeft naar een schone, gezonde en veilige leefomgeving, die door de inwoners van Nederland ook als zodanig worden ervaren. Dit betekent dat op alle onderdelen van dit artikel aandacht is voor beleving en burgerparticipatie. Er zijn drie beleidsinhoudelijke takken van de doelenboom en één die aandacht besteedt aan de uitvoering en het sluiten van de beleidscyclus.

Algemene doelstelling

Het realiseren van een veilige, schone en gezonde leefomgeving, die ook als zodanig door de inwoners van Nederland wordt ervaren.

Specifieke doelstelling 1

Het opereren van bedrijven, het vervoer van gevaarlijke stoffen en de leefomgeving zijn veilig en burgers voelen zich veilig.

Specifieke doelstelling 2

Voorkomen en beperken dat stoffen of genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) leiden tot (gezondheids-)risico's voor mens en milieu.

Specifieke doelstelling 3

Het beschermen van mens en milieu tegen de gevaren van ioniserende straling. De burgers voelen zich veilig.

Specifieke doelstelling 4

Een sterk, efficiënt en effectief opererend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat milieuregels worden nageleefd.

Subdoelstellingen

1. Beperken of voorkomen van de risico's van activiteiten met gevaarlijke stoffen (de activiteit zelf moet zo veilig mogelijk zijn).
2. Beperken en voorkomen van eventuele gevolgen van risico's van stoffen, emissies of activiteiten voor de omgeving.

Subdoelstellingen

1. Elke (onderzoeks)activiteit die in Nederland met een ggo wordt uitgevoerd, gebeurt veilig voor mens en milieu.
2. Marktoelating en Emissiebeperking. Chemische stoffen en biociden worden alleen toegelaten op de markt nadat is voldaan aan de eisen van de REACH-verordening en Biocidenverordening.
3. Emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen worden zoveel mogelijk voorkomen, of als dat niet mogelijk is, geminimaliseerd.

Subdoelstellingen

1. Nucleaire kernreactoren opereren veilig.
2. Het radioactief afval wordt veilig bovengronds opgeslagen.
3. Er komt een geologische eindberging voor finale opslag.

Subdoelstellingen

1. Het VTH-stelsel is verzekerd van continuïteit en functioneert efficiënt en effectief.
2. Alle omgevingsdiensten voldoen aan de robuustheidscriteria.
3. De omgeving is geïnformeerd over risicovolle activiteiten.

Meetbare gegevens

1. Aantallen REACH-dossiers door RIVM behandeld (restricties, autorisaties).
2. Genetisch Gemodificeerde Organismen (vergunningaanvragen, kennisgevingen, afwijkende procedures).

Beleidsinformatie

1. Staat van de Veiligheid (SEVESO-bedrijven)
2. Atlas Leefomgeving
3. Onderzoek Beleving Woonomgeving CBS
4. Jaarverslag ANVS
5. Staat van de VTH
6. Omgevingsdiensten die voldoen aan Robuustheidscriteria conform de kpi's genoemd in de Kamerbrief van 4 juli 2023 (Kamerstuk 22 343, nr. 360).

Het ligt voor de hand de onafhankelijke onderzoekers die de beleidsdoorlichting gaan uitvoeren te vragen of, naar hun inzicht, het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is, waarbij de doelenboom een overzicht geeft van de gestelde doelen. Tevens nodigen wij de onderzoekers uit te onderzoeken of de doelenboom goed is opgebouwd en of de gekozen doelstellingen op een effectieve (doeltreffende) manier bijdragen aan het realiseren van een schone, gezonde en veilige leefomgeving. Daarbij rekening houdend met het feit dat deze doelenboom voor het eerst is opgenomen in het begrotingsartikel en dus ruimte heeft voor verbetering.

Wat niet nieuw is, is het gebruik van de Strategische Evaluatie Agenda. Deze agenda, die binnen het begrotingsartikel heeft bijgedragen aan het structureler genereren van kwantitatieve data, is voor het eerst gemaakt in

2022 en doorontwikkeld naar een gangbaar instrument. Dit instrument biedt de dossierhouder de kans op een zelfgekozen moment een evaluatie uit te (laten) voeren. Daarbij is tevens de keus vrij op welk moment in het beleidstraject geëvalueerd wordt en hoe uitgebreid. De onderzoekers zullen de vraag meekrijgen of de Strategische Evaluatie Agenda aantoonbaar van meerwaarde is en hoe die effectiviteit nog verder vergroot kan worden. Inzichten uit eerdere evaluaties worden opgenomen in de beleidsdoorlichting. Tezamen met deze eerdere evaluaties bevat de beleidsdoorlichting dan de gehele scope van artikel 22.

Het uit te voeren onderzoek zal door middel van een beleidsreconstructie een beschrijving geven van de doelstellingen van het gevoerde beleid en aangeven in hoeverre de daarmee samenhangende uitgaven doelmatig zijn ingezet.

De afronding van de Beleidsdoorlichting staat geprogrammeerd voor 2025. Ik verwacht het resultaat van de beleidsdoorlichting en de bevindingen van de onafhankelijk expert in de tweede helft van 2025 aan uw Kamer te kunnen aanbieden, voorzien van een beleidsreactie.

Deze periodieke rapportage zal worden opgesteld in overeenstemming met de voorwaarden uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) 2022 voor periodieke rapportages.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener