

Vergaderjaar 2019–2020

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2020

Hierbij informeer ik u over de opzet van de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 11 Integraal waterbeleid van Hoofdstuk XII van de rijksbegroting. Hierbij zullen ook de relevante onderdelen van het Deltafonds worden betrokken. De beleidsdoorlichting heeft voornamelijk betrekking op het op orde houden van een duurzaam watersysteem, waarbij waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit centraal staan. Conform de wens van uw Kamer informeer ik u, voorafgaand aan de start van de beleidsdoorlichting, over de opzet van de beleidsdoorlichting¹.

Het doel van de beleidsdoorlichting is om een beeld te krijgen van de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid dat valt onder het huidige begrotingsartikel 11 inclusief de relevante onderdelen van het Deltafonds en wat de mogelijkheden zijn om het beleid te verbeteren.

In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op de doelstelling van het beleid, de beleidsonderdelen van artikel 11 en het Deltafonds en de scope van de beleidsdoorlichting, de opzet van de beleidsdoorlichting, de onafhankelijke beoordeling en de planning.

Doelstelling van beleid

De beleidsdoorlichting van artikel 11 Integraal waterbeleid vindt plaats op basis van de algemene doelstelling die in de I&W-begroting van 2019 in artikel 11 is geformuleerd:

Het op orde houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland droge voeten heeft, over

¹ Motie van het lid Harbers c.s., Kamerstuk 34 000, nr. 36.

voldoende zoetwater beschikt en schoon (drink)water heeft en kan blijven gebruiken, nu en in de toekomst.

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2014–2019 en beschouwt het gehele artikel. Er is echter een nauwe relatie tussen artikel 11 en onderdelen van het Deltafonds. Bij de I&W-begroting ligt de nadruk op beleidsvoorbereiding en bijdragen aan derden, de uitvoeringsgelden zijn ondergebracht in het Deltafonds.

Beleidsonderdelen en scope van de beleidsdoorlichting

Focus bij de beleidsdoorlichting zijn de 16 vragen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE). Bij de beantwoording zal gebruik worden gemaakt van de handreiking beleidsdoorlichtingen. Nagegaan wordt wat er gedaan is met de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting en gestreefd wordt om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van een substantieel deel van de budgetten in de periode 2014 tot 2019. Verwacht wordt dat er voldoende verantwoordingsinformatie is om hierover in de komende beleidsdoorlichting een uitspraak te kunnen doen. Mocht tijdens de uitvoering van de beleidsdoorlichting blijken dat dit in onvoldoende mate het geval is, dan wordt ernaar gestreefd om additioneel onderzoek te laten uitvoeren.

De uit te voeren beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2014–2019. Deze periode sluit aan op de vorige beleidsdoorlichtingen: Waterkwantiteit (2014) en Waterkwaliteit (2015). In 2016 zijn de beleidsartikelen 11 (Waterkwantiteit) en 12 (Waterkwaliteit) in de beleidsbegroting H. XII samengevoegd tot het huidige Beleidsartikel 11 Integraal waterbeleid.

Het huidige begrotingsartikel 11 bevat vier onderdelen: Algemeen waterbeleid (11.01), Waterveiligheid (11.02), Grote oppervlaktewateren (11.03) en Waterkwaliteit (11.04).

Hoofdstuk XII Beleidsartikel 11 Integraal waterbeleid

| Artikel | Begroting 2019 Uitgaven x 1.000 | Doel | Instrumenten |
|-----------------------------------|------------------------------------|---|-----------------------------------|
| 11.01 Algemeen waterbeleid | 33.424 | Onder andere klimaatadaptatie, geocentrifuge en beleidsadvisering RWS | Oprachten, subsidies en bijdragen |
| 11.02 Waterveiligheid | 2.992 | Gericht op alle primaire waterkeringen in Nederland en regionale waterkeringen in beheer van het rijk | Oprachten |
| 11.03 Grote oppervlaktewateren | 2.408 | Ontwikkelen van een integrale aanpak | Oprachten |
| 11.04 Waterkwaliteit | 6.538 | Ontwikkelen van beleid ten behoeve van het bereiken van een goede ecologische en chemische waterkwaliteit van de oppervlaktewateren en het grondwater | Oprachten, subsidies en bijdragen |
| Totaal | 45.362 | | |

Bovengenoemde onderdelen worden hieronder kort toegelicht.

- Bij Algemeen waterbeleid gaat het o.a. om het ontwikkelen van kennis, educatie en het uitvoeren van onderzoek.
- Bij Waterveiligheid gaat het om ondersteunende werkzaamheden en onderzoeken gericht op alle primaire waterkeringen in Nederland en regionale waterkeringen in beheer van het rijk.
- Bij Grote oppervlaktewateren worden samen met andere departementen en gebiedspartners gebiedsagenda's voor de grote oppervlaktewateren ontwikkeld.
- Waterkwaliteit richt zich op het ontwikkelen van beleid ten behoeve van het bereiken van een goede ecologische en chemische waterkwaliteit van de oppervlaktewateren en van het grondwater.

Het gaat in artikel 11 voornamelijk om beleidsvoorbereidende activiteiten en om subsidies aan kennisinstellingen. De uitvoeringsgelden met betrekking tot het waterbeleid zijn ondergebracht in het Deltafonds. Omdat de uitgaven op artikel 11 beperkt zijn en een oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid moeilijk te geven is, ligt de nadruk in de beleidsdoorlichting op de relevante artikelen uit het Deltafonds van waaruit het leeuwendeel van de uitgaven wordt gedaan. De voor de beleidsdoorlichting relevante onderdelen zijn samengevat in onderstaande tabel.

Hoofdstuk J Deltafonds

| Artikel | Begroting 2019 Uitgaven x 1.000 | Doel | Instrumenten |
|---|------------------------------------|---|--|
| 1. Investeren in waterveiligheid | 407.172 | Het Rijk investeert in waterveiligheid om te voldoen aan de wettelijke normen van de primaire waterkeringen in beheer bij de waterschappen en het Rijk en om een bijdrage te leveren aan het beheer van de Rijkswateren | HWBP-2, Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en overige aanlegprojecten |
| 2. Investeren in zoetwatervoorziening | 25.244 | Een duurzame zoetwatervoorziening die economisch doelmatig is: voorkomen van tekorten | Realisatieprogramma zoetwatervoorziening |
| 4. Experimenten | 32.467 | De waterwet voorziet in een experimenteerbepaling die het mogelijk maakt om uitgaven te doen op andere beleidsterreinen zoals natuur, milieu of economische ontwikkeling. | Markerwadden, Afsluitdijk |
| 7. Investeren in waterkwaliteit | 84.443 | Het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland schoon (drink)water heeft | Realisatieprogramma kaderrichtlijn water |
| Totaal binnen scope Doorlichting | 549.326 | | |

In het kort betreft het de volgende uitgaven:

- Investeren in waterveiligheid (Deltafonds artikel 1): het betreft hier investeringen van het rijk om te voldoen aan de wettelijke normen van de primaire waterkeringen in beheer bij de waterschappen en het rijk. Het betreft hier o.a. uitgaven t.b.v. het HWBP-2, Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en overige aanlegprojecten.
- Bij Investeren in zoetwatervoorziening (Deltafonds artikel 2) gaat het om investeringen in een duurzame zoetwatervoorziening die economisch doelmatig is, waarbij tekorten worden voorkomen.
- Het Experimenteerartikel (Deltafonds artikel 4) staat ten dienste van een integrale uitvoering van het Deltaprogramma en biedt de mogelijkheid tot een integrale bekostiging.
- Het artikel Waterkwaliteit (Deltafonds artikel 7) richt zich op het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, waardoor Nederland schoon (drink)water heeft. Uitgaven worden o.a. gedaan voor het Realisatieprogramma Kaderrichtlijn Water.

Bovenstaande artikelen omvatten ruim de helft van alle uitgaven uit het Deltafonds. Naast bovengenoemde uitgaven worden uit het Deltafonds aanzienlijke uitgaven gedaan ten behoeve van Beheer, onderhoud en vervanging (circa 180 miljoen) die betrekking hebben op het duurzaam op orde houden van het watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten, zodat Nederland droge voeten heeft. Omdat Beheer en onderhoud, vervanging en renovatie en de daarmee samenhangende apparaatsuitgaven niet direct samenhangen met beleidsontwikkeling maar een direct gevolg zijn van vroegere beleidsbeslissingen, worden deze niet meegenomen in de doorlichting. De evaluatie van deze uitgaven vindt bovendien plaats in een ander kader. Hierover wordt uw Kamer afzonderlijk geïnformeerd, met name via externe audits die in de tweede helft van 2020 beschikbaar komen, zoals toegezegd in de brief «Ontwikke-

lingen instandhouding Rijkswaterwerken» van 28 mei 2019 (Kamerstuk 35 000 A, nr. 98). Netwerkgebonden kosten (circa 310 miljoen) worden in deze beleidsdoorlichting evenmin meegenomen, omdat het merendeels om kosten van RWS als uitvoeringsorganisatie gaat. Op basis van de Regeling agentschappen wordt RWS ten minste eens in de vijf jaar doorgelicht, voor het laatst in 2016. De doorlichting RWS heeft als doel inzicht geven in het functioneren van het agentschap RWS in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer, doelmatigheid en bekostiging.

In de beleidsdoorlichting wordt aangesloten op de rollen en verantwoordelijkheden van het ministerie, zoals vermeld in artikel 11 van de begroting van I&W. In dat kader zal ook een uitspraak worden gedaan of de huidige indicatoren en kengetallen richtinggevend genoeg zijn voor de beoordeling of het beleid zich voldoende doeltreffend en doelmatig ontwikkelt. De omvang van de (rijks-) uitgaven zijn hierin leidend. Dat betekent bijvoorbeeld, dat de beleidsdoorlichting zich niet expliciet richt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van co-financiering van rijksbeleid, of op delen van beleid of daarmee verweven bestuurlijke afspraken en akkoorden waaraan geen beleidsuitgaven zijn gekoppeld. Deze instrumenten zullen in de beleidsdoorlichting wel worden meegenomen om te bepalen of er gebruik wordt gemaakt van een juiste instrumentenmix.

Opzet

De beleidsdoorlichting zal worden uitgevoerd conform de eisen van de RPE. De in de toelichting bij deze regeling genoemde vragen vormen de leidraad van de beleidsdoorlichting. Het onderzoek zal door middel van een beleidsreconstructie een beschrijving geven van de doelstellingen van het gevoerde beleid en aangeven in hoeverre de doelstellingen van het gevoerde beleid en daarmee samenhangende uitgaven doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Daarbij zal ook aandacht worden geschonken aan mogelijke verbeteringen. De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek dat is gebaseerd op reeds uitgevoerde (evaluatie)onderzoeken, monitoring en andere bronnen. Daarnaast kunnen interviews onderdeel vormen van het onderzoek. De nadruk zal liggen op de relevante onderdelen van het Deltafonds, waar een groot deel van het beschikbare budget mee gemoeid is.

De beleidsdoorlichting zal worden uitgevoerd door een onafhankelijk extern onderzoeksbureau. Voor de begeleiding van het onderzoek wordt een begeleidingscommissie samengesteld van betrokken personen binnen en buiten het Ministerie van I&W.

Onafhankelijk oordeel beleidsdoorlichting

Aan een onafhankelijk deskundige zal worden gevraagd een oordeel te geven over het uitgevoerde onderzoek. Deze zal in een vroeg stadium van de uitvoering van de beleidsdoorlichting worden betrokken. De opdracht aan de onafhankelijk deskundige richt zich op het geven van een oordeel over de wijze waarop de beleidsdoorlichting wordt opgezet en is uitgevoerd, waarbij getoetst wordt aan de in de RPE gestelde kwaliteitseisen. De bevindingen van de deskundige zullen samen met het eindrapport van de beleidsdoorlichting aan uw Kamer worden gezonden.

Planning

De afronding van de beleidsdoorlichting staat geprogrammeerd voor 2021. Ik verwacht het resultaat van de beleidsdoorlichting en de bevindingen van de onafhankelijk deskundige in de tweede helft van 2021 aan uw Kamer te kunnen aanbieden, voorzien van een beleidsreactie.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

Beleidsdocumenten

- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (2018)
- Comptabiliteitswet (2016)
- I&W-begrotingen en jaarverslagen H. XII (2014–2019)
- Deltafonds-begrotingen en jaarverslagen H. J (2014–2019)

Evaluaties en onderzoeken Integraal Waterbeleid

Bron: jaarverslagen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2018 en 2019 (TK vergaderjaar 2018–2019, 35 200 XII, nr.1 en TK vergaderjaar 2019–2020, 35 470 XII, nr. 1)

Ex-ante onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

- CPB: overstromingsrisico's (2017)
- Ex ante evaluatie SGBP's (2015)
- Nader onderzoek Windenergie op Zee – aanvulling Hollandse Kust (2016)
- Deltaprogramma Nationaal Waterplan 2016–2021 (2014)
- Evaluatie doelmatigheid drinkwater (evaluatie van hfd 5 van de drinkwaterwet) (2017)
- Nationale analyse en ex ante evaluatie van het waterkwaliteitsbeleid: Delta-aanpak waterkwaliteit (2019)
- Advies van Bureau ICT-toetsing (BIT) over het programma Landelijk Meetnet Water 2 (2018)

Ex-post onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

- Beleidsdoorlichting Beleidsartikel 11 Waterkwantiteit (2014)
- Beleidsdoorlichting Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit (2015)
- Methode ex-post doelmatigheidsonderzoek waterveiligheidsprojecten (2016)
- Pilot ex-post doelmatigheidsonderzoek waterveiligheidsprojecten (2018)
- Effectenonderzoek ex-post: evaluatie van enkele onderdelen van de waterwet (2014)
- Effectenonderzoek ex-post: evaluatie Waterschapswet verkiezingsstelsel (2014)
- Tussentijdse evaluatie Bestuursakkoord water (2015/2017)
- MIRT-onderzoeken ihkv het Deltaprogramma gericht op voorstellen van het Deltaprogramma in 2014 voor de Deltabeslissingen (2014)
- Eindevaluatie Ruimte voor de Rivier en Maaswerken (2018)
- Evaluatie Deltawet (2016)
- Diverse voortgangsrapportages ihkv de Regeling grote projecten (2018), o.a. HWBP, Ruimte voor de Rivier en Maaswerken
- Evaluatie structuurvisie Waddenzee (2015)
- Deltaprogramma Zoetwater: Evaluatie waterbeschikbaarheid (2019)
- Deltaprogramma rapport «Koers houden in de Delta» (2016)
- Wettelijke ex post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening (2016)
- Evaluatie water-RO; Naar een vloeiende lijn (2016)
- Tussentijdse beleidsevaluatie 3 grote waterveiligheidsprogramma's o.a. Ruimte voor de Rivier en Maaswerken (2016)
- Evaluatie structuurvisie derde nota Waddenzee (2016)
- (Tussentijdse) evaluatie Samenwerkingsagenda Beheer Waddenzee (2017)
- HWBP onderzoek kostenontwikkeling (feitenrelaas (2019)
- Evaluatie subsidieregeling HWBP (2020)

Overig onderzoek

- Policy dialogue naar aanleiding van OESO-onderzoek gericht op toekomstige opgaven in het waterbeheer (2014)
- Jaarlijkse voortgangsrapportage waterbeleid in Nederland 2014 (Water in beeld) (2014)
- Periodieke toetsing van primaire waterkeringen (2014)
- Toetsing van de Basiskustlijn (2018)
- Verkenning van de veiligheid in Nederland fase 2 (2015)
- 5-jaarlijkse evaluatie activiteiten Schelde-estuarium (2019)
- Nader onderzoek naar de doorwerking van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voor het Waddengebied. (2015)
- De kwaliteit van het drinkwater in Nederland (2018)
- Integrale Studie Waterveiligheid en Peilbeheer (2019)
- Midterm review beleidsnota drinkwater (2019)
- Eindrapport visitatiecommissie Waterketen (2015)
- Beleidsevaluatie legionellapreventie (2016)
- Jaarevaluatie drinkwatertarieven (2019)
- Bescherming drinkwaterbronnen in het nationaal beleid (2013)
- Bedrijfsvergelijking in de drinkwatersector (2014)
- Beleidsverkenning Toekomstige rol en ambitie Rijk en Regio voor het Waddengebied (2017)
- Evaluatie nieuwe regelgeving voor badinrichtingen (2019)
- Toetsing van de basiskustlijn (jaarlijks) (2019)
- Jaarlijkse voortgangsrapportage De staat van ons water (2019)