

Vergaderjaar 2017–2018

30 175

Luchtkwaliteit

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu

Nr. 257

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2017

In de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is vastgelegd dat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) wordt doorgelicht.¹

Met het NSL heeft Nederland uitstel (derogatie) gekregen van de EU om te voldoen aan de grenswaarden voor fijnstof en NO₂, waarmee is voorkomen dat bouwprojecten geen doorgang konden vinden. Conform de wens van uw Kamer informeer ik u met deze brief vooraf over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting.² Ik heb deze informatie ook toegezegd in het Jaarverslag 2016³ en het wetgevings-overleg daarover op 29 juni 2017 (Kamerstuk 34 725 XII, nr. 18).

Doel van de beleidsdoorlichting

Het doel van deze beleidsdoorlichting is om ex post verantwoording af te leggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het NSL. Doeltreffendheid is de mate waarin de beoogde beleidsdoelen in de praktijk zijn opgetreden en het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstellingen van het beleid. Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.

Het NSL is in 2009 vastgesteld om te zorgen dat wordt voldaan aan de luchtkwaliteitsnormen en bevat daartoe een pakket aan maatregelen. Het NSL heeft twee doelen:

- Verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de volksgezondheid;

¹ Bijlage 5 Evaluatie- en overig onderzoek, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2017; memorie van toelichting, Kamerstuk 34 550 XII, nr. 2

² Motie van het lid Harbers e.a. (Kamerstuk 34 000, nr. 36) en reactie Minister van Financiën (Kamerstuk 34 000, nr. 52)

³ Jaarverslag en slotwet Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII); Jaarverslag, Kamerstuk 34 725 XII, nr. 1.

- Bieden van ruimte voor en bijdragen aan de onderbouwing van ruimtelijke projecten.

Beide doelen kunnen worden verwezenlijkt door ervoor te zorgen dat overal in Nederland aan de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan.⁴ Het NSL vormde de basis voor het verzoek om uitstel aan de Europese Commissie, het zogenaamde derogatieverzoek. Op 7 april 2009 gaf de Europese Commissie het gevraagde uitstel, waardoor Nederland vanaf juni 2011 dient te voldoen aan de EU-norm voor fijnstof en vanaf 2015 aan de norm voor stikstofdioxide.

Afbakening

De beleidsdoorlichting gaat over hoe Nederland via het NSL uitvoering geeft aan de Europese richtlijn luchtkwaliteit, maar niet over de EU-richtlijn en de daarin gestelde grens- en streefwaarden zelf.

Het NSL loopt sinds 2009, maar sinds 2006 zijn subsidies aan andere overheden verstrekt die later onder het NSL zijn gebracht. Ook voor andere maatregelen in het NSL zijn voor 2009 uitgaven gedaan. De periode van de doorlichting volgt daarom de implementatie van de maatregelen uit het NSL: 2006–2018.

De reikwijdte van de beleidsdoorlichting is artikel 20, Lucht en Geluid, van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor zover het gaat om het NSL. In de begrotingen van IenM⁵ is € 1,4 miljoen van de voor 2017 geraamde uitgaven op artikel 20 van in totaal ruim € 30 miljoen direct gerelateerd aan het NSL. Aan geluid is € 25,6 miljoen gerelateerd. De beleidsdoorlichting geluid is in 2016 aangeboden.⁶ Daarom maken uitgaven op artikel 20 aan geluid geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting. Ook de overige niet-NSL uitgaven op artikel 20 (in totaal geraamd € 3,4 miljoen in 2017) maken geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

Verreweg de meeste uitgaven aan het NSL zijn in eerdere jaren gedaan. Om dit te illustreren zijn de cumulatieve uitgaven van het NSL⁷ in tabel 1 gekoppeld aan de bijhorende begrotingsartikelen⁸. Omdat het NSL een programmafianciering heeft, vervalt het NSL-budget met afronding van het programma.

Bij de beleidsdoorlichting worden ook uitgaven aan luchtkwaliteit betrokken uit andere begrotingen, zoals het Infrastructuurfonds en het Ministerie van Economische Zaken. Het totale budgettaire beslag van deze beleidsdoorlichting bedraagt ruim € 1,5 miljard. In tabel 1 is een nadere budgettaire uitsplitsing gegeven.

⁴ Paragraaf 1.2 Kabinetsbesluit NSL, bijlage bij Kamerstuk 30 175, nr. 88.

⁵ Kamerstuk 34 550 XII, nr. 2

⁶ Kamerstuk 32 861, nr. 17

⁷ Hoofdstuk 7 Kabinetsbesluit NSL, bijlage bij Kamerstuk 30 175, nr. 88. In tabel 1 ontbreekt € 32 miljoen die via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) beschikbaar is gesteld voor luchtkwaliteit. In de huidige begrotingsindeling zou dit onder het Gemeentefonds vallen.

⁸ Omdat gedurende de looptijd van het NSL de begrotingen op andere wijze zijn ingedeeld, is hierbij uitgegaan van de huidige begrotingsindeling.

Tabel 1: Budgettaire beslag beleidsdoorlichting NSL (bedragen in € miljoen)

| Artikel(onderdeel) | Geraamde uitgaven NSL 2017 | Cumulatieve geraamde uitgaven NSL (2006–2018) |
|---|----------------------------|---|
| <i>lenM begroting artikel 20</i> | 1,4 | 834 |
| 20.01.01 Opdrachten | | 10 |
| 20.01.02 Subsidie Euro-6/Euro-VI en verkeersemissies | 1,0 | 504 |
| 20.01.04 Bijdrage aan medeoverheden (NSL) | 0,4 | 320 |
| <i>Infrastructuurfonds artikel 12</i> | | |
| 12.03.02 Verkenningen en Planuitwerkingen (Lucht – weg (NSL hoofdwegennet) | 196,0 | 645 |
| <i>EZ begroting artikel 6</i> | | |
| 6 Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens (Regeling fijnstofmaatregelen) | 2,0 | 40 |
| Totaal | 199,4 | 1.519 |

Overzicht van de onderliggende evaluaties

De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek, dat wil zeggen dat de beleidsdoorlichting samenvoegt wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Het uitgangspunt van het NSL is dat met het totale pakket aan maatregelen de doelstellingen van het programma worden behaald. Over het effect van afzonderlijke maatregelen op de luchtkwaliteit is daarom relatief weinig bekend.

Voor de beleidsdoorlichting NSL is veel informatie beschikbaar. Zie voor het volledige overzicht de literatuurlijst in de bijlage⁹. Het gaat onder meer om:

1. Jaarlijkse NSL-monitoringrapportages, beschikbaar vanaf 2010 (over 2009).
2. Jaarlijkse financiële verantwoording via SiSa vanaf 2007.
3. De eindverantwoording NSL die in 2017/2018 door gemeenten en provincies wordt opgesteld.
4. Evaluaties van nationale maatregelen, bijvoorbeeld subsidies voor schone voertuigen.
5. Evaluaties van Europese maatregelen, bijvoorbeeld nationale emissieplafonds.
6. Evaluaties van provincies en grote steden, bijvoorbeeld onderzoek van de rekenkamers.

Naast literatuur is bij de uitvoerders van het NSL veel kennis beschikbaar. Behalve betrokkenen bij de provincies en grote steden worden ook deskundigen bij RVO (subsidieregelingen schone voertuigen), RIVM en Rijkswaterstaat (monitoring) geraadpleegd.

Uit de inventarisatie van beschikbare informatie blijkt dat nog niet alle evaluaties van maatregelen beschikbaar zijn. Voor wat betreft industrie-maatregelen loopt de evaluatie van het Actieplan fijnstof industrie nog. Deze wordt dit jaar afgerond. Verder wordt in 2017 het beleidsartikel 14 Wegen en verkeersveiligheid doorgelicht. Tevens zal de Gezondheidsraad uiterlijk eerste kwartaal 2018 advies uitbrengen over hoe gezondheid meer centraal te stellen in het luchtkwaliteitsbeleid.

Onderzoeksopzet

De hoofdvraag van de doorlichting is in hoeverre het NSL op doeltreffende en doelmatige wijze heeft bijgedragen aan de verbetering van de luchtkwaliteit en aan het mogelijk maken van ruimtelijke projecten.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) geeft de deelvragen die een beleidsdoorlichting beantwoordt. Voor de doorlichting van het NSL zijn in het bijzonder de volgende deelvragen relevant:

1. Wat was de aanleiding voor het NSL? Is deze aanleiding nog actueel?
2. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid binnen het NSL?
3. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten om luchtkwaliteit te verbeteren?
4. Wat is de onderbouwing van de uitgaven aan het NSL?
5. In hoeverre maken de beschikbare monitoringrapporten, evaluaties en financiële verantwoording uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
6. Hoe doeltreffend is het NSL geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
7. Hoe doelmatig is het NSL geweest?
8. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het luchtkwaliteitsbeleid verder te verhogen?
9. In het geval dat er significant meer of minder middelen beschikbaar zijn (+/- circa 20% van de middelen op de beleidsartikelen), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Onderzoeksmethode

De onderzoeksvragen worden beantwoord door terug te gaan naar de beleidstheorie achter het NSL (beleidsreconstructie).

Binnen het NSL werken het Rijk, acht provincies en een groot aantal gemeenten samen aan het verbeteren van de luchtkwaliteit. Het NSL bevat landelijke, regionale en lokale maatregelen om te voldoen aan de normen. Daarbij is rekening gehouden met gewenste en geplande ruimtelijke ontwikkelingen. Het NSL zet tegenover voorgenomen grote projecten die de luchtkwaliteit verslechteren, maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Het pakket van maatregelen is zo opgesteld dat het de negatieve effecten van de ruimtelijke projecten ruimschoots compenseert.

Monitoring is een belangrijk onderdeel van het NSL om de luchtkwaliteit te beoordelen en zo nodig bij te sturen. Hierover hebben Rijk, provincies en gemeenten afspraken gemaakt. Conform die afspraken wordt jaarlijks de ontwikkeling van de luchtkwaliteit en de voortgang van maatregelen en projecten gevolgd. Op deze manier wordt inzicht gegeven in de effecten van het gehele NSL-programma. Uit de NSL-monitoring blijkt dat de luchtkwaliteit gedurende de looptijd van het NSL is verbeterd en dat tegelijkertijd door de betere luchtkwaliteit ruimte voor projecten is gerealiseerd.

De bestedingen aan luchtkwaliteit zijn jaarlijks verantwoord in het jaarverslag. Voor uitvoering van het NSL is in vier tranches door het Rijk subsidie toegekend aan de acht deelnemende provincies. De provincies hebben ongeveer 95% hiervan doorgeleid naar gemeenten. De lokale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de keuze van de luchtkwaliteitsmaatregelen en de hoeveelheid geld die daarin wordt geïnvesteerd. In overeenstemming met de financiële verantwoordingsmethodiek (SiSa) verantwoorden de lokale overheden alleen het totaal van hun bestedingen aan de provincie, niet de besteding per maatregel. Hetzelfde geldt voor de verantwoording van de provincies aan het Rijk. Om toch in beeld te brengen hoe een optimaal maatregelenpakket wordt samengesteld zullen twee gebiedsstudies worden uitgevoerd.

Om invulling te geven aan het onderzoek wordt allereerst een literatuurstudie uitgevoerd op basis van de eerdergenoemde literatuurlijst. Daarna

volgt de verdieping waarin door middel van de beleidsreconstructie in beeld wordt gebracht welke maatregelen op nationaal, provinciaal en lokaal niveau zijn ingezet en wat de beschikbare evaluaties leren over de doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan. Hierbij zijn ook twee hierboven genoemde gebiedsstudies voorzien. Naast literatuurstudie worden verdiepende interviews gehouden met evaluatoren, betrokken beleidsmakers en andere stakeholders om extra inzicht te verkrijgen. Vervolgens wordt een conceptrapport met voorlopige bevindingen opgesteld en gedeeld met betrokken stakeholders. Tijdens een interactieve bijeenkomst krijgen zij de gelegenheid op het conceptrapport te reageren. Ten slotte wordt het eindrapport opgesteld.

Onderzoeksorganisatie

De doorlichting wordt uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau in opdracht van Ministerie van IenM. Een begeleidingscommissie, met leden uit rijksoverheid en kennisinstellingen, bewaakt de kwaliteit van de doorlichting, zowel methodologisch als inhoudelijk. In de begeleidingscommissie zal ook de onafhankelijke deskundige zitting nemen die na afronding van de beleidsdoorlichting een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van de doorlichting zal geven.

De beleidsdoorlichting wordt meer op afstand gevolgd door een klankbordgroep met onder andere de aan het NSL deelnemende organisaties, zoals provincies, grote steden en het RIVM. De klankbordgroep krijgt de gelegenheid advies te geven over het plan van aanpak en het conceptrapport.

Fasering en planning

Het voornemen is de doorlichting in vier stappen in te vullen:

1. Plan van aanpak. Hierin worden keuzes gemaakt over de onderzoeksoptzet en -organisatie en afspraken gemaakt over de rol van de begeleidingscommissie, klankbordgroep en externe deskundige.
2. Eindverantwoording en -afrekening NSL-subsidies. In 2018 dienen de provincies de eindverantwoording van de NSL-subsidies in bij de rijksoverheid. Deze eindverantwoording is een belangrijke bouwsteen voor de doorlichting.
3. Uitvoeren doorlichting. De doorlichting vindt plaats in 2018. Het resultaat is een rapport met een metastudie van alle monitoringrapporten en evaluaties gerelateerd aan het NSL.
4. Beleidsstandpunt. In de beleidsreactie op de doorlichting zal onder meer worden aangegeven hoe de aanbevelingen uit de doorlichting worden gebruikt bij het luchtkwaliteitsbeleid.

Het rapport van de doorlichting zal ik voor Prinsjesdag 2019 aan de Tweede Kamer aanbieden. In de begeleidende brief zal ik een reactie geven op de conclusies en aanbevelingen. Verder zal ik het oordeel van de onafhankelijke deskundige over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting aan uw Kamer sturen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema