

Vergaderjaar 2019–2020

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 54

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2019

Hierbij informeer ik u over de opzet van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 21 van Hoofdstuk XII: Duurzaamheid. Dit is conform de wens van de Kamer om voorafgaand aan de uitvoering van de beleidsdoorlichting hierover geïnformeerd te worden.¹ Ik zal achtereenvolgens ingaan op de doelstelling en het budgettaire beslag voor zover betrekking hebbend op het artikel, de scope van deze beleidsdoorlichting, de vernieuwende onderzoeksvraag en aanpak van deze doorlichting, de organisatie van het onderzoek en de planning.

Tevens hecht ik eraan u te melden dat mijn ministerie extra inspanningen wil leveren om de bruikbaarheid van beleidsdoorlichtingen te verbeteren en de kwaliteit daarvan te verbeteren. Dit voornemen ligt in lijn met de door uw Kamer overgenomen motie van het lid Kröger (Kamerstuk 35 200 XII, nr. 12), ingebracht bij het wetgevingsoverleg Jaarverslag van juni jl. (Kamerstuk 35 200 XII, nr. 17). Daar is aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen.

In het kader van de Operatie Inzicht in Kwaliteit, waar u halfjaarlijks over wordt geïnformeerd door de Minister van Financiën², is op basis van inspiratie uit het Verenigd Koninkrijk afgelopen maanden door een interdepartementale werkgroep onder leiding van Financiën een Publieke Waarde Scan (PWS) ontwikkeld. Deze wil ik, samen met het Ministerie van Financiën, toepassen op de doorlichting van beleidsartikel 21. Dit zal een eerste pilot zijn met deze alternatieve vorm van doorlichting, waarin een andere set vragen dan de gebruikelijke vragen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) centraal staat. U zult door de Minister van Financiën worden geïnformeerd over verdere toepassing van deze aanpak bij andere departementen en in het evaluatiestelsel in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages van de Operatie Inzicht in Kwaliteit.

¹ Motie Harbers, Kamerstuk 34 000, nr. 36

² Kamerstuk 31 865, nrs. 126 en 156

Daarnaast vinden dit najaar de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen plaats naar aanleiding van de motie van het lid Sneller c.s. (Kamerstuk 35 095, nr. 10), waar circulaire economie onderdeel van uitmaakt. Om dubbel werk te voorkomen zal ik bezien waar voordeel te behalen is in het combineren van werkzaamheden.

In het kader van deze doorlichting merk ik op, dat op 9 mei 2014 de vorige doorlichting Duurzaamheid aan uw Kamer is aangeboden (Kamerstuk 32 861, nr. 6). De aanbevelingen zijn doorgevoerd, waarvan de voornaamste luidde: het artikel primair te richten op het realiseren van een circulaire economie als onderdeel van een duurzame samenleving, en op de facilitering en ondersteuning van duurzaamheid door de ontwikkeling van nieuwe concepten en instrumenten voor duurzaamheid.

Behoud van natuurlijk kapitaal en het vermogen van bodem en water om ecosystemendiensten te leveren behoren daar ook toe.

Dit heeft inmiddels vorm gekregen in het Rijksbrede programma «Nederland Circulair in 2050» (Kamerstukken 32 852 en 33 043, nr. 35). Om het meet- en sturingsstelsel te operationaliseren werkt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) – samen met andere kennisinstellingen – toe naar een Circulaire Economie-Rapportage, die onafhankelijk en tweejaarlijks wordt uitgebracht. Deze rapportage monitort niet alleen de projecten en inspanningen die in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie (Kamerstuk 32 852, nr. 76) zijn genoemd, maar ook overige relevante beleidsinspanningen van alle betrokken actoren die bijdragen aan de transitie van de circulaire economie.

Voor de monitoring op het gebied van afval (Landelijk Meldpunt Afvalstoffen) en op het gebied van biomassa en ecosystemen zijn opdrachten gegeven aan het agentschap Rijkswaterstaat. De Monitor Duurzaam Nederland is opgegaan in de Monitor Brede Welvaart die het Centraal Bureau voor de Statistiek sinds 2018 jaarlijks uitbrengt.

Over het programma «Van afval naar grondstof» heb ik u op 16 oktober 2018 een brief (Kamerstukken 32 852 en 33 043, nr. 74) met mijn beleidsreactie op de evaluatie door het RIVM gestuurd, waarvan de beleidsaanbevelingen een plaats hebben gekregen in het hierboven vermelde Uitvoeringsprogramma.

Artikel 21: Duurzaamheid

Afbakening van deze doorlichting

Begroting lenW 2019, hoofdstuk XII art 21. Duurzaamheid (bedragen x € 1.000)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Uitgaven:	21.741	60.014	27.462	25.639	17.662	17.691	16.316
21.04 Duurzaamheidsinstrumentarium	618	284	1.188	1.247	1.247	847	847
21.04.01 Opdrachten	618	284	1.188	1.247	1.247	847	847
21.04.03 Bijdrage aan agentschappen	0	0	0	0	0	0	0
– waarvan bijdrage aan RWS	0	0	0	0	0	0	0
21.05 Duurzame Productketens	20.445	25.325	25.436	23.470	15.493	15.522	14.147
21.05.01 Opdrachten	10.724	7.637	13.503	13.722	5.793	5.821	5.821
– Uitvoering Duurzame productketens	9.274	5.578	13.139	13.357	5.428	5.456	5.456
21.05.03 Bijdrage aan agentschappen	7.180	7.078	7.247	7.247	7.247	7.247	7.247
– waarvan bijdrage aan RWS	7.180	7.078	7.247	7.247	7.247	7.247	7.247
21.05.06 Bijdrage aan ZBO en RWT	0	470	470	470	450	450	450
21.06 Natuurlijk kapitaal	678	550	838	922	922	1.322	1.322
21.06.01 Opdrachten	678	550	838	922	922	1.322	1.322

Op de begroting van lenW worden de beleidsuitgaven ten aanzien van Circulaire Economie verantwoord op artikel 21 (Duurzaamheid).

De algemene doelstelling van artikel 21 luidt: «Bevorderen van de circulaire economie met als doelen het behouden van natuurlijke hulpbronnen, zicht op de economische keten en het gebruik van hulpbronnen, het verbeteren van de voorzieningszekerheid van grond-

stoffen, het verminderen van emissies en het versterken van de Nederlandse economie.»

Circulaire economie is het meest substantiële deel van beleidsartikel 21. In het Rijksbrede programma «Nederland Circulair in 2050» schetst het kabinet hoe we onze economie kunnen ombuigen naar een duurzaam gedreven, volledig circulaire economie in 2050. Om dit doel te bereiken moeten we op alle niveaus van onze samenleving actie ondernemen. In het Rijksbrede programma wordt dan ook nauw samengewerkt met partijen in het veld. De beoogde transitie, die grotendeels nog moet plaatsvinden, nodigt sterk uit om deze doorlichting te focussen op het leren van de stappen die we tot nu toe gezet hebben. Circulaire economie leent zich daarom goed voor een experiment met wat de voorlopige Nederlandse werktitel «Publieke Waarde Scan» (PWS) heeft gekregen (zie verderop de onderzoeksvraag en aanpak). In deze aanpak wordt niet zozeer de uitkomst, maar de werkwijze binnen een beleidsterrein, doorgelicht op een groot aantal factoren waarvan we weten dat ze bevorderlijk zijn voor hoge maatschappelijke toegevoegde waarde.

Waar mogelijk wordt in deze doorlichting gezien hoe beleidsinstrumenten van verschillende (overheids)instanties interveniëren en elkaar versterken op het terrein van Circulaire Economie. Aangezien niet alleen mijn departement, maar onder andere ook de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nauw betrokken zijn bij de invulling van de ambities (en de transitie) en een wezenlijke rol spelen, heb ik mijn collega's op deze departementen verzocht aan de uitvoering bij te dragen. Ook onderdelen van andere artikelen op HXII Infrastructuur en Waterstaat (met name artikel 24 Handhaving) zullen worden meegenomen, omdat effectiviteit van het beleid slechts kan worden vastgesteld als uitvoering- en handhavingsaspecten in het onderzoek worden betrokken.

Het beleid op het gebied van duurzame ecosystemen (voorheen artikelonderdeel 21.03) is nu elders in Hoofdstuk XII Infrastructuur en Waterstaat ondergebracht (met name artikel 11 Integrale Waterkwaliteit en artikel 13 Bodem en Ondergrond) en het beleid voor Ecosystemen en Biodiversiteit in Hoofdstuk XIV Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (artikel 12 Natuur en biodiversiteit).

De eerder op artikelonderdeel 21.07 Duurzame Mobiliteit opgenomen uitgaven worden niet in deze doorlichting van artikel 21 betrokken. Duurzame Mobiliteit is onderdeel van een eerdere beleidsdoorlichting geweest (Kamerstuk 30 991, nr. 34). Vanaf 2019 vindt de verantwoording van deze uitgaven plaats op beleidsartikel 14. Tevens zullen de uitgaven voor afvalbeheer in Caribisch Nederland bij de doorlichting van artikel 21 met deze nieuwe aanpak buiten beschouwing gelaten. In bijlage 6 van de begroting van BZK is een overzicht opgenomen van alle rijksuitgaven voor Caribisch Nederland.

Onderzoeksvragen en aanpak

Ik streef ernaar, in lijn met de wens van uw Kamer, de kwaliteit van de beleidsdoorlichting een extra impuls te geven. In overleg met de programmadirectie Operatie Inzicht in Kwaliteit van het Ministerie van Financiën wil ik deze doorlichting benutten om andere onderzoeksvragen centraal te stellen en een bijbehorende aanpak toe te passen. Geïnspireerd door de *Public Value* theorie van Mark Moore³ voeren de Britse Treasury en vakdepartementen samen sinds kort zogenaamde «*Public*

³ Moore, M. (1995). *Creating Public Value – Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Value Reviews» uit. Zij beogen daarmee een ander type gesprek te voeren: niet primair over de vraag «kunnen jullie bewijzen dat het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is geweest?», maar over de vraag «doen jullie er alles aan om de verwachte toegevoegde waarde van het beleid zo groot mogelijk te maken?»

Deze zogenaamde *public value reviews* zijn een ander type doorlichting dan die wij kennen, omdat niet zozeer de *uitkomst*, maar de *werkwijze* binnen een beleidsterrein wordt doorgelicht. Daarbij wordt in het Verenigd Koninkrijk gekeken naar factoren die bevorderlijk zijn voor het creëren van hogere maatschappelijke toegevoegde waarde met als belangrijkste doel om verbeterpotentieel te identificeren.

De Publieke Waarde Scan, de afgelopen maanden door een interdepartementale werkgroep onder leiding van Financiën ontwikkeld op basis van dit Britse voorbeeld, heeft als belangrijkste doel om het verbeterpotentieel op het beleidsterrein Circulaire Economie te identificeren binnen bestaande beleidsmatige en budgettaire kaders.⁴

Het ontwikkelde instrument bestaat uit vier zogenaamde «lenzen» om te kijken naar het vermogen van een departement om maatschappelijke toegevoegde waarde te leveren. Dit zijn: [1] waardecreatie; [2] uitvoeringscapaciteit; [3] draagvlak & legitimiteit en [4] toekomstbestendigheid. Iedere lens bestaat uit een set vragen. De vragen helpen om een analyse te maken in hoeverre de werkwijze van een beleidsterrein goed is ingericht, waar het verbeterpotentieel zit in die werkwijze en wat nodig is dit te benutten.

De vragen zullen op basis van gezamenlijke oordeelsvorming beantwoord worden, waarbij gebruik gemaakt wordt van beschikbare onderbouwing en bewijsmateriaal (eventueel aangevuld met interviews) en waarbij de «lat» wordt bepaald door dat wat realistisch gezien het hoogst haalbare is. Het bewijsmateriaal zal bestaan uit de monitor-rapportage van PBL en onderzoeken over circulaire economie.

Organisatie en planning van het onderzoek

De Publieke Waarde Scan wordt uitgevoerd door een gezamenlijk werkteam vanuit betrokkenen bij het beleidsterrein en Financiën, en aangestuurd door een eveneens gezamenlijke stuurgroep.

De borging van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de Publieke Waarde Scan heeft uiteraard ook mijn aandacht. Gedurende het proces wordt expliciet gestreefd naar het betrekken van externe experts, ervaringsdeskundigen en/of gebruikers ten behoeve van analyse en oordeelsvorming. Hun oordeel zal net als bij reguliere beleidsdoorlichtingen afzonderlijk zichtbaar blijven bij de presentatie van de eindconclusies en aanbevelingen. Ik verwacht de resultaten in de loop van 2020 aan uw Kamer te kunnen aanbieden, voorzien van een beleidsreactie.

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

⁴ Er is daarom geen aandacht voor besparingsopties op dit beleidsterrein. Deze budgettaire vraag staat reeds centraal in de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. Zie daarvoor Kamerstuk 32 359, nr. 3