

Vergaderjaar 2020–2021

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 64

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2021

Hierbij bied ik u aan, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de resultaten van de in 2020 geprogrammeerde beleidsdoorlichting van beleidsartikel 13 «Bodem en Ondergrond» van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat¹. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2014 tot en met 2019 en is vooral gericht op het bodembeleid en op de betrouwbaarheid en betaalbaarheid van de drink- en afvalwatervoorziening in Caribisch Nederland.

Met het onderzoek is beoogd inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en mogelijke verbeterpunten te identificeren. Daarbij zijn voor het onderzoek de volgende hoofdvragen geformuleerd.

1. In welke mate draagt het beleid en daarbij ingezette beleidsinstrumenten bij aan het realiseren van de beleidsdoelstelling? Anders gezegd: werkt het beleid?
2. Wat is de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid? Anders gezegd: zijn de ingezette middelen doelmatig besteed?

De beleidsdoorlichting vormt een syntheseonderzoek gebaseerd op bestaande evaluaties en voortgangrapportages. Bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting zijn de vragen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek² leidend geweest. Aan een onafhankelijk deskundige is een oordeel gevraagd over de uitvoering van de beleidsdoorlichting. Dit oordeel is bijgevoegd³.

De beleidsdoorlichting geeft een positief beeld van het ingezette beleid en de bereikte resultaten. De onderzoekers constateren dat het bodembeleid

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Stcrt. 2018, nr. 16632

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

doeltreffend is geweest: de in de bodemconvenanten gestelde doelen zijn grotendeels bereikt. De bodemconvenanten kunnen daarmee als succesvol worden beschouwd. Voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland en de afvalwatervoorziening op Bonaire is het nodige verbeterd, maar zijn nog niet alle gestelde doelen bereikt.

Bevindingen beleidsdoorlichting

De onderzoekers geven aan dat er sprake is van een logische samenhang tussen de gehanteerde beleidsinstrumenten (regelgeving, afspraken, middelen) en de te realiseren doelen. Dit geldt voor zowel het bodembeleid als het beleid voor de betrouwbaarheid en betaalbaarheid van de drinkwatervoorziening en afvalwatervoorziening in Caribisch Nederland.

Met betrekking tot het bodembeleid concluderen de onderzoekers dat in de periode 2014–2019 alle convenanten met medeoverheden en met het bedrijfsleven doeltreffend zijn geweest. De bij de convenanten geformuleerde kwantitatieve doelen zijn vrijwel volledig bereikt. Dit betekent dat vele spoedlocaties zijn aangepakt. Voor de meer kwalitatief geformuleerde doelen, zoals op het vlak van kennisontwikkeling en kennisdoorwerking, geldt dat deze deels zijn bereikt. Vooral de kennisdoorwerking naar decentrale overheden vergt volgens de onderzoekers nog aandacht.

Op Bonaire hebben de ingezette instrumenten geleid tot realisatie van de doelen voor de betrouwbaarheid van de drinkwatervoorziening. Op Saba is een betrouwbare watervoorziening en een halvering van de waterprijs gerealiseerd. Daarnaast wordt gewerkt aan de levering van gebotteld drinkwater. De betrouwbaarheid van de drinkwatervoorziening op Sint-Eustatius was in de periode van de evaluatie nog niet op orde. In november 2020 zijn de drie projecten gericht op het vergroten van de betrouwbaarheid van drinkwater op het eiland opgeleverd, te weten het vergroten van de drinkwaterproductie, het vergroten van de wateropslag en het verbreden en vernieuwen van de watertransportleiding. Op Bonaire is het operationeel houden van de afvalwaterzuivering gerealiseerd.

Op basis van het beschikbare bronmateriaal bleek een vergelijkbare beoordeling van de doelmatigheid niet mogelijk. Daarbij merk ik op dat, zoals aangegeven bij de opzet van de beleidsdoorlichting⁴, een belangrijk deel van de wettelijke taken op het gebied van bodem en ondergrond is gedecentraliseerd, waarbij de bijbehorende middelen via een decentralisatie-uitkering aan het provincie- en gemeentefonds beschikbaar zijn gesteld. Het beoordelen van de doelmatige besteding van deze middelen is daarmee neergelegd bij de provinciale staten en de gemeenteraden. In lijn met deze uitgangspunten is een monitoring opgezet die is gericht op de mate waarin de in de convenanten afgesproken doelen zijn bereikt. Op basis van de eigen verantwoording van gemeenten en provincies bleek een eenduidig landelijk overzicht van de doelmatigheid niet te geven. De onderlinge verschillen in wijze van presentatie van gegevens waren van dien aard dat hieruit geen helder landelijk beeld naar voren komt. De doelmatigheid «an sich» van geleverde prestaties is in de beleidsdoorlichting derhalve niet vastgesteld. Wel geven de onderzoekers aan dat binnen het werkveld van bodem en ondergrond enkele aspecten te signaleren zijn die – indirect – wijzen op een doelmatige besteding van middelen. Onder meer noemen de onderzoekers de inzet van best denkbare technieken en intercollegiale toetsing.

Een van vragen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek betreft het schetsen van beleidsopties ingeval er minder middelen beschikbaar zijn.

⁴ Kamerstuk 32 861, nr. 53

Het rapport geeft voor het bodembeleid een aantal opties. Deze opties betekenen in alle gevallen een verlaging van de ambities of een vertraging. Voor Caribisch Nederland leidt vermindering van middelen tot minder subsidiering en daarmee tot hogere drinkwatertarieven voor de afnemers en tot achteruitgang van de rioolwaterzuivering op Bonaire.

Oordeel onafhankelijk deskundige

De onafhankelijk deskundige, em. prof. dr. Andre N. van der Zande, geeft een overwegend positief oordeel over de uitvoering van de beleidsdoorlichting. Hij concludeert dat de beleidsdoorlichting op een gedegen en zorgvuldige wijze is uitgevoerd. Ook is hij positief over de proceskwaliteit en geeft hij aan dat op goede wijze tot de conclusies en aanbevelingen is gekomen. Als punt van kritiek noemt Van der Zande de systeeminterne gerichtheid van het onderzoek, waarbij het perspectief van verontruste burger, bewoner of activist tegen bodemverontreiniging of bodemsanering volledig lijkt te ontbreken. Het klopt dat er in het onderzoek geen burgers zijn geïnterviewd. De beleidsdoorlichting is primair gericht op de mate waarin het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest voor de gestelde doelen in de bodemconvenanten, met als zwaartepunt de voortgang van de aanpak van spoedlocaties. Gezien de aard van de vraagstelling van een beleidsdoorlichting is het logisch dat vooral personen zijn geïnterviewd die het meest zicht hebben op of betrokken zijn bij de voortgang van de uitvoering van de bodemconvenanten en daarin afgesproken doelen voor de aanpak van bodemverontreinigingen. In het kader van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) ben ik bezig om ook andersoortige evaluaties een plek te geven in de evaluatieprogrammering, waarin het burgerperspectief sterker naar voren komt. Een voorbeeld daarvan is de Publieke Waarde Scan op het Circulaire Economie beleid, waarover u onlangs bent geïnformeerd.⁵ De recent verschenen PBL publicatie *Balans van de Leefomgeving 2020: Burger in zicht, overheid aan zet*⁶ biedt handvatten voor hoe de maatschappelijke betrokkenheid bij de leefomgeving kan worden vergroot en versterkt. Ik zet op verschillende manieren in op het betrekken van maatschappelijke partijen, het trekken van lessen en het verder brengen van kennis op dit gebied. In het kader van de PFAS problematiek en de aanpak voor een algemene methodiek opkomende stoffen worden stakeholders intensief betrokken.

Reactie op aanbevelingen

De onderzoekers komen tot een aantal aanbevelingen, waarop ik in zal gaan.

Met het aflopen van het convenant bodem en ondergrond zijn nog niet alle opgaven afgerond. De onderzoekers bevelen daarom aan nieuwe afspraken met partijen te maken over het te voeren bodembeleid na 2020. Ik ben hierover reeds met partijen in overleg. De onderzoekers bevelen aan aandacht te schenken aan de doorwerking van specialistische kennis bij decentrale overheden. De afgelopen jaren is via het Uitvoeringsprogramma Bodem al veel inzet gepleegd op de ontwikkeling en doorwerking van kennis. Bij de te maken afspraken na 2020 zal kennisdoorwerking een belangrijk aandachtspunt vormen. De onderzoekers geven aan dat meetbare indicatoren voor de meer kwalitatieve doelen van het bodembeleid wenselijk zijn. Tevens bevelen de onderzoekers aan om de mogelijkheden voor indicatoren voor doelmatigheid te onderzoeken en enkele eenvoudige indicatoren mee te

⁵ Kamerstuk 32 852, nr. 134

⁶ Kamerstuk 31 253, nr. 33

geven op basis waarvan een meer eenduidig landelijk beeld van doelmatige besteding van middelen te maken is. In het kader van te maken nieuwe afspraken neem ik de aanbeveling om te onderzoeken of dergelijke indicatoren mogelijk zijn mee.

De onderzoekers bevelen aan bij toekomstige evaluaties aandacht te hebben voor het doen van expliciete uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. Ik neem deze aanbeveling over. Het doen van dergelijke uitspraken zal overigens niet altijd mogelijk zijn.

Voor het beleid voor de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland en afvalwatervoorziening op Bonaire worden voor de evaluatie op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid de volgende punten genoemd. Voorgesteld wordt om de beleidsdoelstellingen voor betaalbaarheid op de lange termijn te bezien. Deze suggestie neem ik over. Daarbij zal de optie van een indicator met grenswaarde worden verkend. Er vindt een onderzoek plaats naar opties voor een financieel duurzame exploitatie van de drinkwatervoorziening op alle drie de eilanden, waarbij de kosten voor de inwoners maar ook de subsidies vanuit Europees NL beheersbaar moeten zijn. De resultaten hiervan komen medio 2021 beschikbaar. Gewezen wordt op het belang van de samenwerking tussen partijen bij de monitoring van beleidsdoelen. Ook deze aanbeveling neem ik over. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling over het periodiek evalueren van het beleid. Daarbij zal een koppeling worden gemaakt met de geplande evaluatie van subsidies voor de drink- en afvalwatervoorziening in Caribisch Nederland in 2022.

Hiermee worden alle aanbevelingen opgepakt.

Tot slot

De beleidsdoorlichting onderstreept dat er veel inzet is gepleegd op de verbetering van de bodemkwaliteit. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen; vrijwel alle gestelde doelen zijn gerealiseerd en veel verontreinigde locaties zijn aangepakt, waardoor deze weer geschikt zijn voor gebruik. Kortom: het beleid van de afgelopen jaren is succesvol geweest. Maar we zijn nog niet klaar. Er zijn nog opgaven die de komende jaren de aandacht verdienen, zoals de aanpak van niet-spoed locaties, de problematiek van opkomende stoffen en diffuse verontreiniging van lood. Eind 2020 loopt het convenant Bodem en Ondergrond 2016–2020 af. Het overleg over nieuwe afspraken is inmiddels ver gevorderd: er zijn afspraken gemaakt over doelen en budgetten voor het overgangsjaar 2021. Aan het maken van afspraken voor 2022 en verder wordt gewerkt. Ik hoop u hierover spoedig nader te informeren.

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