

Vergaderjaar 2015–2016

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu

Nr. 17

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2016

In het kader van artikel 20 en 21 van de Comptabiliteitswet 2001 bied ik u hierbij de resultaten aan van de in de begroting 2015 geprogrammeerde beleidsdoorlichting geluid. Het RIVM heeft de beleidsdoorlichting geluid uitgevoerd. Prof. dr. Bert van Wee van de Technische Universiteit Delft heeft als onafhankelijke deskundige een kwaliteitsoordeel gegeven over de doorlichting.

Door het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt nagegaan of de met de Staten-Generaal afgesproken beleidssturing doel treft en of dit doelmatig plaatsvindt. In de beleidsreactie wordt ingegaan op de aanbevelingen van de onderzoekers.

U treft de volgende bijlagen aan:

- Beleidsdoorlichting¹
- Beleidsreactie
- Kwaliteitsoordeel over de beleidsdoorlichting en een toelichting op betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting van de onafhankelijke deskundige zoals voorgeschreven in artikel 3 lid 5 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)²

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

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

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Beleidsreactie beleidsdoorlichting artikel 20 van hoofdstuk XII van de Rijksbegroting

In de rijksbegroting is voor 2015 een beleidsdoorlichting geluid (begrotingsartikel 20) opgenomen. Deze heeft met name betrekking op de middelen voor de lokale sanering van wegverkeerslawaaai. Hiervoor is gekozen omdat dit de grootste kostenpost voor geluid is uit het begrotingsartikel, zoals ook is aangegeven in de brieven aan de Kamer van 19 december 2014 (Kamerstuk 32 861, nr. 6) en 11 mei 2015 (Kamerstuk 32 861, nr. 10). De saneringsregeling van verkeerslawaaai voor rijks- en spoorwegen is ondergebracht in het MIRT en loopt mee in de doorlichting van de begrotingsartikelen 14 voor wegen en 16 voor spoor.

Beleidsdoorlichting RIVM

De beleidsdoorlichting beschrijft de operationele doelstelling voor de sanering van verkeerslawaaai als het uitvoeren en afronden van de lokale saneringsopgave. I&M heeft hiervoor als beleidsindicator het aantal gesaneerde woningen per jaar. Per 1 januari 2009 is de totale saneringsopgave vastgesteld op bijna 400.000 woningen bij gemeentelijke en provinciale wegen, waarvan er vanaf 2015 nog 274.000 resteren.

Het RIVM stelt dat het geluidbeleid en de saneringsoperatie als onderdeel daarvan niet structureel op doeltreffendheid en doelmatigheid zijn geëvalueerd. De oorzaak hiervan ligt zowel in het ontbreken van benodigde broninformatie (bijvoorbeeld geen verantwoordingsplicht van gemeenten), als het ontbreken van evaluatierapporten. Ten aanzien van de doeltreffendheid stelt het RIVM dat de initiële doelstelling niet is behaald vanwege onder meer een oorspronkelijk te lage inschatting van het aantal te saneren woningen. In het onderzoek wordt aangemerkt dat de sanering van woningen langs lokale wegen kosteneffectief blijkt in vergelijking met sanering langs rijks- en spoorwegen.

Doeltreffendheid van de lokale sanering

De lokale sanering van wegverkeerslawaaai is in de periode 2005–2014 bekostigd uit twee geldstromen, te weten de Subsidieregeling sanering verkeerslawaaai (€ 37 mln over 10 jaar) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (€ 288 mln over 10 jaar). Het RIVM concludeert dat de sanering van het verkeerslawaaai per 2015 voor 39 tot 44% is uitgevoerd. In ieder geval 39% van de voorraad aan te saneren locaties is gesaneerd, en naar schatting is in het kader van het ISV nog eens 5% gesaneerd. Hierbij heeft het RIVM naar de totale saneringsvoorraad inclusief die bij rijks- en spoorwegen gekeken. Op grond van de tabel onder «Achtergrondinformatie» kan afgeleid worden dat de sanering voor gemeentelijke en provinciale wegen voor 26 (zonder ISV-sanering) tot 34% (met ISV-sanering) is afgerond. De beleidsdoorlichting geeft verder aan dat uit onderzoek blijkt dat saneringsmaatregelen een positief effect op de hinder hebben.

De saneringsmaatregelen hebben geleid tot een geluidreductie bij woningen, in lijn met de wettelijke doelen van de saneringsoperatie. Bij een saneringsproject laat een gemeente vooraf een akoestisch onderzoek uitvoeren en het Bureau Sanering Verkeerslawaaai (BSV) toetst dan of de woning behoort tot de saneringsopgave en of het akoestisch onderzoek voldoet aan de wettelijke eisen. Als het akoestisch onderzoek en de subsidieaanvraag voldoen aan de wettelijke eisen, waaronder de eisen van soberheid en doelmatigheid, verleent BSV een beschikking op grond van de subsidieregeling en keert het subsidiegeld uit. Voor woningen die gesaneerd zijn met gevelisolatie, worden bij de sanering steekproefsg-

wijze metingen verlangd van de behaalde geluidreductie. Op deze manier is verzekerd dat de gesaneerde woningen bij de saneringsopgave horen en dat bij de uitvoering van een saneringsproject aan de wettelijke geluidnormen is voldaan. Voor het ISV-budget was deze controle niet mogelijk wegens het ontbreken van een verantwoordingsplicht voor gemeenten op woningniveau.

Doelmatigheid van de lokale sanering

In de beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat de saneringsregeling veel elementen bevat die sturen op doelmatigheid. Daarbij geeft het RIVM aan dat de saneringskosten per woning voor de lokale sanering lager liggen dan voor de sanering bij rijks- en spoorwegen en bij Schiphol. Dit is mogelijk te verklaren uit het feit dat bij de lokale sanering verkeerslawaaai een andere mix aan maatregelen kosteneffectief is (vooral bronmaatregelen: stille wegdekken en verkeersmaatregelen) dan bij de sanering bij rijks- en spoorwegen (vaak geluidschermen) en bij vlieglawaaai (alleen gevelisolatie mogelijk).

Besparingsopties

Waar het gaat om besparingsopties geeft de beleidsdoorlichting de volgende mogelijkheden:

- Versterking van het bronbeleid, want bronmaatregelen zijn kosteneffectiever dan saneringsmaatregelen; de besparingen die daarmee bereikt zouden kunnen worden zijn sterk afhankelijk van de daadwerkelijke reducties.
- Temporiseren. In feite heeft per 2015 al een reductie van 35% op het saneringsbudget plaatsgevonden doordat het ISV-budget voor een belangrijk deel is vervallen; het gevolg hiervan is dat de sanering 10 jaar langer zal duren. Nog eens 20% korten levert een nog 12 jaar langere doorlooptijd op.
- Opties specifiek gericht op de uitvoering van de sanering:
 - Een deel van de sanering laten vervallen, bijvoorbeeld de locaties waar de geluidhinderreductie per euro het laagst is of waar de geluidbelasting het laagst is.
 - Een deel van de kosten bij andere partijen leggen, zoals gemeenten of eigenaars.
 - Efficiënter uitvoeren, bijvoorbeeld meer en scherpere normbedragen, sterkere regie, grotere projecten, en/of gevelmaatregelen altijd combineren met thermische isolatie.

Aanbevelingen

De aanbevelingen van het RIVM zijn:

1. eind- en tussendoelen te stellen voor de resterende sanering op basis van de resterende saneringsopgave en nader inzicht in de kosten;
2. nader onderzoek te doen naar de effecten van interventies (saneringsmaatregelen) op de geluidhinder en/of andere gezondheidseffecten;
3. ten behoeve van toekomstige doorlichtingen tijdig evaluaties van het beleid uit te voeren.

Beleidsreactie

Geconstateerd moet worden dat deze saneringsoperatie al lang loopt en dat afronding daarvan gegeven de beschikbare middelen nog tientallen jaren zal gaan duren. Tegelijkertijd is het zo dat er nu geen volledig beeld gegeven kan worden van de voortgang die de afgelopen periode is

geboekt. Dit is het gevolg van het ontbreken van een verantwoordingsplicht in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Wel is een schatting gemaakt van het aantal woningen dat op basis van dat budget is gesaneerd. In 2016 zal samen met gemeenten in kaart worden gebracht hoeveel woningen in de periode 2002–2014 met ISV-geld daadwerkelijk zijn gesaneerd.

Voor het deel van de sanering dat is bekostigd uit de Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï is een oordeel wel goed mogelijk. Voor dat deel zie ik de saneringsoperatie langs gemeentelijke en provinciale wegen als doeltreffend en doelmatig. Hiermee is 26% van de totale voorraad te saneren woningen gesaneerd. Op basis van schattingen voor de ISV-sanering is in totaal 34% van de totale voorraad gesaneerd. De saneringsmaatregelen hebben geleid tot een geluidreductie bij woningen en daarmee tot een reductie van het aantal gehinderden. Daarbij bevat deze subsidieregeling veel elementen die sturen op doelmatigheid.

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de aanleiding voor het voeren van (sanerings)beleid voor geluid nog onverminderd van kracht is. Er is nog steeds sprake van veel situaties met een te hoge geluidbelasting. Uit onderzoek blijkt dat langdurige blootstelling aan dergelijke hoge geluidsniveaus naast ernstige hinder ook gezondheidsschade kan veroorzaken. De saneringsoperatie blijft echter omvangrijk ten opzichte van het jaarlijks beschikbare budget. Het ISV is per 1 januari 2015 gestopt zodat alle saneringen op basis van de subsidieregeling moeten worden bekostigd. Per 1 januari 2015 ging het nog om in totaal 274.000 te saneren woningen. Volgens het RIVM duurt de sanering met de huidige budgetten en uitgangspunten tot ca. 2060. Ik wil de mogelijkheden bezien om dit te versnellen en betrek daarbij graag de besparingsopties en de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting.

Deze besparingsopties betreffen 1) inzet op Europees bronbeleid, 2) temporisering van de sanering en 3) enkele specifieke efficiency opties. Het is van belang dat blijvend wordt ingezet op Europees bronbeleid, maar daarbij moet opgemerkt worden dat het Europese bronbeleid tot nu toe slechts beperkt effect heeft opgeleverd. Ook ligt de prioriteit in het geluidbeleid altijd bij maatregelen aan de bron. Zo is de wettelijk geregelde prioriteitsvolgorde bij sanering thans eerst bronmaatregelen (stille wegdekken en verkeersmaatregelen), dan overdrachtsmaatregelen (geluidschermen) en vervolgens gevelisolatie en bestemmingswijziging. Temporisering is geen optie. Met het huidige budget en kaders loopt de saneringsoperatie al tot 2060 terwijl geluidhinder gepaard gaat met nadelige gezondheidseffecten.

Bij de uitvoering van de sanering wordt ook nu al nadrukkelijk gestuurd op efficiency. De beleidsdoorlichting noemt enkele mogelijkheden om nog verder te sturen op efficiency, maar geeft ook aan dat de besparingen hierdoor waarschijnlijk niet groot zullen zijn.

Vermindering van de totale kosten die gemoeid zijn met de sanering is mogelijk indien de wettelijke uitgangspunten daarvan gewijzigd worden. In het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet zullen de kaders voor de geluidsanering in overleg met IPO en VNG opnieuw vastgesteld worden. Ook breder zal worden bekeken in hoeverre het mogelijk is om tot een versnelde oplossing van het probleem van te hoge geluidbelastingen bij woningen te komen. Het ligt hierbij voor de hand om de geluidproblematiek lokaal te bezien vanuit een visie op de bredere leefomgevingskwaliteit, waarbij ook het vraagstuk van energiebesparing en daarmee samenhangende isolatieprogramma's een belangrijke rol speelt. Teneinde de kansen in beeld te krijgen zal in 2016 een hierop gerichte pilot uitgevoerd worden in het kader van het Programma Slimme

en Gezonde Stad. De ervaringen uit deze pilot kunnen waar mogelijk eveneens worden meegenomen in de genoemde herziening.

De aanbevelingen van het RIVM betreffen 1) het stellen van eind- en tussendoelen voor de resterende sanering, 2) nader onderzoek naar de effecten van interventies (saneringsmaatregelen) op de geluidhinder en/of andere gezondheidseffecten en 3) uitvoeren van tijdige evaluaties ten behoeve van toekomstige doorlichtingen.

Het bestaande saneringsbeleid kent wel een tussendoel voor het urgente deel van de sanering (afronding in 2023³), maar niet voor de totale sanering. Het nieuwe saneringsbeleid onder de Omgevingswet zal een einddoel stellen voor de totale saneringsoperatie op basis van de jaarlijks beschikbare budgetten, historische kosten en aanpassingen van het beleid die zullen leiden tot meer kosteneffectiviteit. Overwogen zal worden om nieuwe tussendoelen te stellen gezien de nog te verwachten lange doorlooptijd van decennia.

Wat betreft de tweede aanbeveling kan vermeld worden dat er in opdracht van I&M een onderzoeksprogramma bij het Expertisecentrum Geluid van het RIVM loopt, waarvan het meten van geluid en geluidhinder een belangrijk onderdeel is. Er zal worden bezien in hoeverre en op welke wijze de outcome van interventies, in termen van de mate van gepercipiëerde geluidshinder, kan worden meegenomen in het RIVM-programma.

Teneinde tenslotte bij een volgende beleidsdoorlichting de benodigde gegevens volledig beschikbaar te hebben zijn en worden enkele acties in gang gezet. Om beter zicht te krijgen op het ISV -deel wordt in 2016 samen met gemeenten in kaart gebracht hoeveel woningen in de periode 2002–2014 met ISV-geld daadwerkelijk zijn gesaneerd. De voortgang van het saneringsbeleid wordt bovendien blijvend gemonitord. Gegevens hiervoor zijn in voldoende mate beschikbaar bij het Bureau Sanering Verkeerslawaaier. Bij een saneringsproject worden de actuele geluidbelastingen in kaart gebracht en de te behalen geluidreductie bepaald. Op projectniveau beschikt BSV over gegevens van de gerealiseerde reducties van de geluidbelasting en de kosten van de getroffen maatregelen. Er zal voor worden gezorgd dat van deze gegevens een analyse beschikbaar is als input voor een volgende beleidsdoorlichting.

Het ontbreken van goede gegevens over de resultaten die bereikt zijn onder ISV verhindert een onverkort positief oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid van de saneringsoperatie in de afgelopen periode. De conclusies van het RIVM over de beschikbaarheid van informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid leiden tot een aantal acties om de informatievoorziening te verbeteren. Dit moet leiden tot effectiever beleid en een vollediger beleidsdoorlichting in de toekomst. Daar waar de gegevens aanwezig zijn is dit oordeel wel positief, maar versnelling van afronding van de sanering acht ik wenselijk. De beleidsdoorlichting bevat enkele waardevolle opties om te komen tot besparing alsmede een aantal aanbevelingen. Deze zullen betrokken worden bij de herziening van de regelgeving in het kader van de Omgevingswet. In dat kader zullen ook mogelijkheden om tot een versnelling te komen worden bezien.

³ Deze doelstelling is vastgelegd in de begrotingsstaat van het Ministerie van VROM voor 2009 (Kamerstuk 31 700-XI, nr. 2).

Achtergrondinformatie

Kader voor de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op artikel 20 van de begroting, dat gaat over het geluidbeleid en het luchtkwaliteitsbeleid. Een beleidsdoorlichting luchtkwaliteit staat gepland voor 2017, luchtvaartgeluid valt onder beleidsartikel 17 en daarmee geen onderwerp van de beleidsdoorlichting.

Het geluidbeleid kent drie pijlers:

1. Aanpak aan de bron (bronbeleid): het stiller maken van wegdekken, rails, voertuigen en toestellen.
2. Preventie: bij aanleg en wijziging van infrastructuur en bij ruimtelijke ontwikkelingen vindt een toets plaats aan de geluidnormen, en wanneer die worden overschreden, worden de plannen aangepast en/of worden maatregelen getroffen zodat aan de normen wordt voldaan.
3. Sanering: maatregelen treffen bij woningen en geluidgevoelige objecten met een te hoge geluidbelasting zodanig dat aan de saneringsstreefwaarde wordt voldaan.

De focus van de beleidsdoorlichting is gelegd bij een onderdeel van pijler 3, namelijk de lokale sanering van wegverkeerslawaaai. Hiervoor is gekozen omdat dit de grootste kostenpost voor geluid is uit het begrotingsartikel, zoals ook is aangegeven in de brieven aan de Kamer van 19 december 2014 (Kamerstuk 32 861, nr. 6) en 11 mei 2015 (Kamerstuk 32 861, nr. 10). De saneringsregeling van verkeerslawaaai voor rijks- en spoorwegen is ondergebracht in het MIRT en loopt mee in de doorlichting van de begrotingsartikelen 14 voor wegen en 16 voor spoor.

Beleidsdoelstelling

De algemene doelstelling in artikel 20 is «Bevorderen van een solide en gezonde leefomgeving door de luchtkwaliteit te verbeteren en door geluidhinder te voorkomen of te beperken». Het gaat voor geluid dus om het voorkomen of beperken van geluidhinder. In het beleid wordt dit geoperationaliseerd door wettelijke geluidnormen te stellen voor de geluidsbelasting van woningen en andere geluidgevoelige objecten in decibellen. De aanname daarbij is dat de hinder afneemt als het aantal decibellen (de geluidbelasting) wordt gereduceerd. Deze aanname is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek naar dosis-effectrelaties.

De beleidsdoorlichting door het RIVM

Het RIVM geeft aan dat er de laatste zeven jaar weinig specifieke evaluatierapporten ten aanzien van de lokale sanering beschikbaar zijn. De effectiviteit van de geluidregelgeving in bredere zin is wel nadrukkelijk bezien in het kader van aanpassing van wet en regelgeving (SWUNG; Omgevingswet). Daarnaast is gedetailleerde voortgangsinformatie over de sanering aanwezig bij het Bureau Sanering Verkeerslawaaai (BSV) dat de sanering begeleidt. Het RIVM heeft aanvullend onderzoek gedaan om deze gegevens te kunnen verwerken in de beleidsdoorlichting.

Financiële instrumenten voor de lokale sanering

In de Wet geluidhinder is geregeld dat gemeenten een geluidsaneringsprogramma moeten opstellen en dat het Rijk de sanering moet bekostigen. De financiering vond in de periode 2005–2014 plaats via de Subsidieregeling sanering verkeerslawaaai en haar voorgangers en het

Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken tot 1 januari 2015.

De onderstaande tabel toont de omvang van de saneringsopgave voor gemeentelijke en provinciale wegen in aantal te saneren woningen bij de start rond 1986, per 2005 en per 2015. De tabel geeft verder inzicht in de geleverde prestaties tussen 2005 en 2015 en de kosten die hiervoor zijn gemaakt (gebaseerd op tabel 3.1 en 3.2 uit de beleidsdoorlichting).

Overzicht opgave, prestaties en kosten lokale saneringsoperatie 2005–2014

	Sanerings- opgave totaal ¹	Opgave per 2005 ¹	Prestaties 2005–2014	Kosten	Opgave per 2015 ¹
Ssv	336.000	264.000	10.000	€ 37 mln	255.000
ISV	77.000	50.000	30.000 ²	€ 288 mln ³	20.000
Totaal	413.000	314.000	40.000	€ 325 mln	274.000

¹ aantal woningen, afgerond op duizendtallen

² schatting op basis van het gemiddelde bedrag per woning voor gevelisolatie met Ssv-subsidie

³ inclusief de overgangsregeling ISV van 2014

Het ISV-budget werd toegekend en afgerekend op programma's van provincies en gemeenten. Zij hoefden niet te rapporteren over de aantallen gesaneerde woningen. Medio 2014 is het ISV-budget komen te vervallen als gevolg van het intrekken van de betreffende regeling. De nog te saneren woningen zijn onder de Subsidieregeling gebracht.

Het vervallen van de ISV regeling betekent een verlaging van het saneringsbudget met ca 35%. Voor 2015–2019 is op artikel 20 van de begroting van I&M thans gemiddeld 25 miljoen euro per jaar begroot voor de lokale sanering. De beleidsdoorlichting geeft de schatting dat bij voortzetting van het beleid en het nu begrote budget de sanering rond 2060 afgerond kan zijn.