



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Maarten Kansen
Johan Visser

April 2012



Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en/of de staatssecretaris van IenM weer te geven.



Inhoud

Samenvatting 4

- 1 Inleiding 5**
 - 2 Vragen die in de second opinion worden beantwoord 6**
 - 3 Resultaten van de second opinion 7**
- Colofon 11



Samenvatting

De beleidsdoorlichting van de begrotingsartikelen over leefomgeving en mobiliteit voldoet aan de gestelde eisen, maar had op onderdelen uitgebreider gekund. Dit concludeert het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) in zijn second opinion over de beleidsdoorlichting door het bureau Twijnstra Gudde.

De begrotingsartikelen die Twijnstra Gudde heeft doorgelicht, vallen onder artikel 36 van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Artikel 36 luidt: Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit. De beleidsdoorlichting ging in het bijzonder over de artikelen 36.01, leefomgeving hoofdwegen en 36.02, leefomgeving spoorwegen. Een beleidsdoorlichting bestaat uit het beantwoorden van tien vragen over de reconstructie van de beleidstheorie en over de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid.

De begrotingsartikelen 36.01 en 36.02 bestaan elk uit subartikelen. De meeste subartikelen van 36.01 en 36.02 zijn in het algemeen correct en voldoende onderbouwd doorgelicht. Het is jammer dat het subartikel over innovatie is ondergebracht bij het onderwerp energie en klimaat, waardoor de resultaten van innovatieprojecten te weinig expliciete aandacht krijgen. Het geldende beleidskader had uitgebreider kunnen worden gepresenteerd om tot een betere onderbouwing te komen van de conclusie (eenduidigheid ontbreekt in ingezette instrumenten) en bijbehorende aanbeveling (opstellen beleidsstrategie).

Voor de beleidsdoorlichting is een groot aantal relevante en representatieve documenten geraadpleegd. Daarnaast zijn deskundigen geconsulteerd. Deze kwamen echter nagenoeg alleen vanuit de overheid. Meer aandacht had kunnen worden besteed aan het oordeel van sectorpartijen, die in het kader van deelonderzoeken wel zijn geraadpleegd.



1 Inleiding

In het kader van financiële verantwoording worden begrotingsartikelen onderworpen aan een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting is een ex-post evaluatie van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen. Onderdeel van de beleidsdoorlichting is dat een derde partij een second opinion geeft over de uitgevoerde beleidsdoorlichting.

DG Bereikbaarheid heeft een beleidsdoorlichting laten uitvoeren van artikel 36 uit de IenM-begroting. Artikel 36 luidt: Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit. In het bijzonder gaat het om de onderdelen 36.01, leefomgeving hoofdwegen en 36.02, leefomgeving spoorwegen.

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het adviesbureau Twijnstra Gudde. Het KiM is gevraagd de second opinion over de beleidsdoorlichting te geven. Met deze notitie voldoet het KiM aan dat verzoek.



2 Vragen die in de second opinion worden beantwoord

Het KiM heeft in deze second opinion de volgende vragen beantwoord:

1. Zijn de tien standaardvragen waaruit de beleidsdoorlichting bestaat inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd beantwoord?
2. Is de beleidsdoorlichting op de juiste manier uitgevoerd, dat wil zeggen zijn de juiste documenten geraadpleegd, zijn de juiste deskundigen geïnterviewd, en vertegenwoordigen beide een representatieve afspiegeling van alle (overheids- en niet overheids)betrokkenen?
3. Het adviesbureau is ook gevraagd om aanbevelingen te doen voor eventuele bijsturing van het beleid. In zoverre er andere beleidsinstrumenten worden geïnventariseerd en besproken, zullen we nagaan of deze inventarisatie en bespreking voldoende compleet zijn of dat er nuttige instrumenten of aspecten zijn vergeten.

Het KiM heeft de eerste twee vragen beantwoord op basis van de informatie uit de beleidsdoorlichting zonder zelf deze informatie te verifiëren.



3 Resultaten van de second opinion

Vraag 1: Zijn de tien standaardvragen waaruit de beleidsdoorlichting bestaat inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd beantwoord?

De tien standaardvragen waaruit de beleidsdoorlichting bestaat, zijn in de doorlichting verdeeld in twee categorieën.

De eerste categorie omvat de eerste zes vragen en heeft als gemeenschappelijk thema de reconstructie van de beleidstheorie.

De tweede categorie bevat vier vragen die over de resultaten van het gevoerde beleid gaan.

Hoewel de meeste vragen systematisch, inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd zijn beantwoord, maakt het KiM een aantal kanttekeningen.

De nadruk op klimaat

De beleidsdoorlichting maakt een onderscheid tussen het onderwerp energie en klimaat enerzijds en de overige doelstellingen (luchtkwaliteit, geluid, ecologische hoofdstructuur en bodem) anderzijds. De nadruk lag op het onderwerp energie en klimaat omdat daar volgens de beleidsdoorlichting de beleidsprioriteit lag. Omdat het budget voor 'maatregelen klimaatbeleid personenvervoer' (artikel 36.01.03) verreweg het grootste aandeel heeft in het gehele artikel 36.01 kunnen we deze keuze billijken.

De overheidsrol

Het is niet helemaal duidelijk hoe de rol van de (rijks)overheid in de beleidsdoorlichting wordt beargumenteerd. Er worden namelijk twee verschillende redeneringen gepresenteerd en het is niet duidelijk welke argumentatie geldig is. Beide soorten argumenten zijn terug te vinden in hoofdstuk 2 van de beleidsdoorlichting over de maatschappelijke opgaven en de rol van de (rijks)overheid en in hoofdstuk 6 over de conclusies en aanbevelingen.

De eerste argumentatie in de beleidsdoorlichting gaat uit van een overheidsrol vanwege het tekortschieten van de markt en de noodzaak van effectieve (mondiale) coördinatie voor de onderwerpen energie en klimaat.

De tweede argumentatie gaat uit van een rol van de overheid zoals die volgens de beleidsdoorlichting in het Nationaal milieubeleidsplan 4 wordt genoemd: het voorzorgprincipe en het veroorzakersprincipe. Het voorzorgprincipe gaat uit van 'bij twijfel over de omvang van de risico's, niet doen'. Onder het veroorzakersprincipe wordt in de beleidsdoorlichting het beheer van hoofd- en spoorwegen gerekend.

Het KiM heeft moeite met de tweede argumentatie. De beleidsdoorlichting gaat namelijk niet in op de betekenis van het voorzorgprincipe voor de rol van de overheid bij de begrotingsartikelen 36.01 en 36.02.

Wat het veroorzakersprincipe betreft, is naar ons idee de verkeersdeelnemer de veroorzaker en niet de rijksoverheid als beheerder van hoofd- en spoorwegen.



Vanuit de welvaartstheorie is volgens het KiM marktfalen de legitimering van de overheidsrol. Dit marktfalen treedt op doordat de veroorzakers van negatieve effecten op onder andere luchtkwaliteit en klimaat, de kosten daarvan niet betalen. Deze argumentatie komt overeen met het eerste deel van de eerste argumentatie in de beleidsdoorlichting (tekortschietende markt), maar niet met het tweede deel (effectieve coördinatie). Dit tweede deel van de argumentatie is niet duidelijk. Is er een overheidsrol vanwege het ontbreken van (mondiale) coördinatie? Maarten, deze snap ik niet.

Beleidskader

Hoofdstuk 3 gaat in op de begrotingsartikelen en niet zoals de titel doet vermoeden op de beleidsdocumenten waarin het probleem wordt geschetst en op de instrumenten die zijn ingezet om dat probleem op te lossen. Van welke nota's en brieven wordt uitgegaan en welke problemen, doelstellingen en instrumenten staan in welke nota? De beleidsdoorlichting vermeldt de Nota Mobiliteit, het werkprogramma Schoon en Zuinig, de Beleidsnota verkeersemissies en het Meerjarenprogramma Ontsnippering. We missen de informatie over de relaties tussen de diverse beleidsdocumenten en welke instrumenten in welk document staan.

Als het beleidskader beter was gepresenteerd waren de conclusie (hoofdstuk 6) dat eenduidigheid in het instrumentarium ontbreekt en de aanbeveling voor een betere beleidsstrategie door de rijksoverheid beter te begrijpen geweest.

Innovatie

Bij de beschrijving van de onderzochte doelstellingen ontbreekt het onderwerp innovatie. Innovatie staat wel in de begroting en omvat een groot aantal projecten, zoals 'De Auto van de Toekomst gaat rijden', 'Truck van de Toekomst', 'Experimentenregeling Duurzaam openbaar busvervoer', 'Proeftuinen duurzame mobiliteit'.

In de begroting neemt het budget voor innovatie de derde plaats in, na het budget voor energie en klimaat en dat voor duurzaam weggoederenvervoer. Het gaat bij innovatie om enkele miljoenen euro's per jaar. In hoofdstuk 5 staat wel budget voor innovatie vermeld, maar alleen onder het Infrastructuurfonds en niet onder artikel 36. De begroting voor geluid en luchtkwaliteit is veel lager (enkele tonnen tot maximaal ongeveer 1 miljoen euro) dan voor innovatie. Aan deze onderwerpen besteedt het adviesbureau wel expliciet aandacht en aan innovatie niet.

De beleidsdoorlichting concludeert terecht dat voor innovatie geen indicatoren of streefwaarden bestaan. Dat neemt naar onze mening niet weg dat in kwalitatieve zin had kunnen worden ingegaan op de innovatieprojecten.

Neveneffect

Een gunstig neveneffect van bepaalde CO₂-maatregelen is dat het ook tot vermindering van het (fossiele) energieverbruik leidt. De beleidsdoorlichting gaat daar niet op in.



Vraag 2: Is de beleidsdoorlichting op de juiste manier uitgevoerd, dat wil zeggen zijn de juiste documenten geraadpleegd, zijn de juiste deskundigen geïnterviewd, en vertegenwoordigen beide een representatieve afspiegeling van alle (overheids- en niet overheids)betrokkenen?

Wat de geraadpleegde literatuur betreft wordt voor elk van de maatschappelijke effecten verwezen naar documenten die beantwoording van de vragen mogelijk maakten. Omdat de voortgang van de innovatieprojecten niet expliciet aan bod komt, ontbreekt hiervoor ook de benodigde literatuur. De documenten die het beleidskader beschrijven, hadden systematischer gepresenteerd kunnen worden.

Uit de lijst met deskundigen blijkt dat deze geen representatieve afspiegeling is omdat nagenoeg alleen interne deskundigen (inclusief medewerkers van Agentschap NL) zijn geraadpleegd, met de TU Delft als enige externe deskundige. Met name voor beantwoording van de vragen over de uitvoering van het beleid zou het waardevol zijn geweest ook deskundigen uit de sector of maatschappelijke organisaties te hebben geconsulteerd. De beleidsdoorlichting meldt weliswaar dat veel sectorpartijen in het kader van (deel)onderzoeken geraadpleegd zijn en dat daarom het aantal interviews nu beperkt is gebleven, maar naar dit oordeel van de sector over de voortgang van met name de innovatieprojecten wordt alleen indirect verwezen. Een samenvatting van de oordelen van eerder geconsulteerde sectorpartijen zou de beleidsdoorlichting meerwaarde hebben gegeven.

Vraag 3: Zijn in de aanbevelingen voor bijsturing van het beleid (andere?) beleidsinstrumenten genoemd en zo ja, is de inventarisatie en bespreking van deze instrumenten voldoende om de aanbevelingen te kunnen uitvoeren?

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 doet de beleidsdoorlichting in hoofdstuk 6 aanbevelingen voor verbetering van beleid. Deze aanbevelingen bevatten echter geen nieuwe of andere instrumenten waarvan beoordeeld moet worden of hiermee de aanbevelingen kunnen worden waargemaakt. Dit had met name voor het onderwerp innovatie wel gekund.

De beleidsdoorlichting geeft aan dat bij innovatie de nadruk lag op de traditionele financiële instrumenten (subsidie) voor de stimulering van een traditionele vorm van innovatie, namelijk technische innovaties.

Sinds een aantal jaren worden innovaties steeds meer gezien vanuit een innovatiesysteem met meer soorten innovaties, meer soorten overheidsrollen en meer soorten overheidinstrumenten. Naast subsidie als financieel instrument kan bijvoorbeeld gedacht worden aan kredietverstrekking of garantstelling. Ook zou gedacht kunnen worden aan wet- en regelgevingsinstrumenten bij patentvorming of bij aanscherping van normstelling. De beleidsdoorlichting gaat niet in op dergelijke alternatieve instrumenten.

De beleidsdoorlichting geeft terecht aan dat het moeilijk is de doeltreffendheid en doelmatigheid van innovatieprojecten te beoordelen die voor een CO₂-reductie zouden moeten zorgen. Hierbij wordt verwezen naar rapporten van de Algemene Rekenkamer uit 2011 over energiebesparing en innovatiebeleid. Het KiM kan zich vinden in de verwijzing naar deze rapporten.



Colofon

Dit is een uitgave van het
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

April 2012
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

ISBN:
KiM

Auteurs:

Vormgeving en opmaak:
IenM

Opmaak figuren en grafieken:
Studio Guido van der Velden B.V., Rijswijk

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Telëfoon :
Fax :

Website :
E-mail :

Publicaties van het KiM zijn aan te vragen bij het KiM (via
of als PDF te downloaden van onze website
U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze
medewerkers.

*Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het
KiM als bron.*