

Second opinion op de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 36

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 beantwoord worden 6**
- 3 Resultaten van de second opinion 7**

Samenvatting

De beleidsdoorlichting van de begrotingsartikelen 36.01 en 36.02 is conform de aan een beleidsdoorlichting gestelde eisen uitgevoerd maar had op onderdelen uitgebreider gekund. Dit concludeert het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) in zijn second opinion op de beleidsdoorlichting door het bureau Twijnstra Gudde.

Een beleidsdoorlichting bestaat uit het beantwoorden van tien vragen over de reconstructie van de beleidstheorie en 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 ondergebracht is bij het onderwerp energie klimaat en niet expliciet genoemd is.

Het geldende beleidskader had uitgebreider gepresenteerd kunnen worden om tot een betere onderbouwing van de conclusies (eenduidigheid ingezette instrumenten) en bijbehorende aanbeveling (opstellen beleidsstrategie) te komen.

Voor de beleidsdoorlichting is een groot aantal relevante en representatieve documenten geraadpleegd. De beleidsdoorlichting is mede tot stand gekomen door consultatie van deskundigen, maar die kwamen nagenoeg alleen vanuit de overheid. Aan de impliciete betrokkenheid van sectorpartijen had meer aandacht besteed kunnen worden.

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 op 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 op de beleidsdoorlichting te geven. In deze notitie geeft het KiM zijn second opinion.

2 Vragen die in de second opinion beantwoord worden

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, dwz 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 is of dat er nuttige instrumenten of aspecten worden 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 standaard vragen 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 in 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 nu geldig is. Beide soorten argumenten zijn terug te vinden in hoofdstuk 2 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 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 deze de rol van de overheid bij de begrotingsartikelen 36.01 en 36.02. Wat het veroorzakersprincipe betreft, is naar ons idee de mobilist de veroorzaker en niet de rijksoverheid als beheerder.

Naar het idee van het KiM zou de legitimering van de overheidsrol vanuit de welvaartstheorie moeten bestaan uit het optreden van marktfalen omdat geen volledige internalisering van externe effecten plaatsvindt.

Deze argumentatie komt overeen met het eerste deel van de eerste argumentatie in de beleidsdoorlichting, maar niet met de tweede. Het tweede deel van de eerste argumentatie is niet duidelijk. Is er een overheidsrol vanwege het ontbreken van een overheidsrol voor (mondiale) coördinatie?

Beleidskader

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het beleid. Dit hoofdstuk gaat echter in op de begrotingsartikelen en niet zoals de titel doet vermoeden op de beleidsdocumenten waarin het probleem geschetst wordt en welke instrumenten ingezet zijn 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 verkeersemisseries en het Meerjarenprogramma Ontsnippering. Toch missen we de informatie over de relaties tussen de diverse beleidsdocumenten en welke instrumenten in welke document staan.

Als het beleidskader beter was gepresenteerd had de conclusie (hoofdstuk 6) dat eenduidigheid in het instrumentarium ontbreekt en de aanbeveling voor een betere beleidstrategie door de rijksoverheid beter begrepen kunnen worden.

Innovatie

Bij de beschrijving van de onderzochte doelstellingen ontbreekt het onderwerp innovatie, dat wel in de begroting staat en een groot aantal projecten bevat 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 na het budget voor energie en klimaat en dat voor duurzaam weggoederenvervoer de derde plaats in. 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 en aan deze onderwerpen wordt wel aandacht besteed. Aan innovatie wordt daarentegen niet expliciet aandacht besteed.

De beleidsdoorlichting concludeert terecht dat voor innovatie geen indicatoren of streefwaarden bestaan. Maar dat neemt naar onze mening niet weg dat in kwalitatieve zin ingegaan had kunnen worden 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)betrokken?

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), met de TU Delft als enige externe deskundige zijn geraadpleegd. 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 verbeteringen van beleid, maar deze aanbevelingen bevatten geen nieuwe of andere instrumenten waarvan beoordeeld dient te worden of met deze nieuwe instrumenten de aanbevelingen waar gemaakt kunnen worden. 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, NL. 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 die voor een CO₂-reductie zouden moeten zorgen, te kunnen beoordelen. Hierbij wordt verwezen naar Algemene Rekenkamerrapporten uit 2011 over energiebesparing en innovatiebeleid. Het KiM kan zich vinden in de verwijzing naar deze rapporten.

