DECISIO



Periodieke rapportage XII Artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's

Eindrapportage, 23 december 2025

ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

DECISIO

TITEL

Periodieke rapportage XII Artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's

DATUM

23 december 2025

STATUS RAPPORT

Eindrapportage

OPDRACHTGEVER

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

PROJECTTEAM DECISIO

[redacted]

PROJECTTEAM KINONE

[redacted]

PROJECTTEAM NIPV

[redacted]

CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgerstraat 212
1011 ND Amsterdam
T 020 – 67 00 562
E info@decisio.nl
I www.decisio.nl

DECISIO

Inhoudsopgave

Samenvatting I

S.1 Inleiding I

S.2 Belangrijkste conclusies I

S.3 Aanbevelingen III

S.4 Beantwoording aanvullende onderzoeksvragen III

1. Inleiding 1

2. Beleidstheorie Artikel 22 5

2.1 Aanleiding en actualiteit van het beleid 5

2.2 Verantwoordelijkheden en rollen ministerie 6

2.3 Doelen 8

2.4 Inzet, aard en samenhang van instrumenten 13

2.5 Beleidstheorie 18

3. Analyse van middelen en activiteiten 36

3.1 Meerjarig overzicht begrotingen 36

3.2 Begroting versus realisatie middelen 37

3.3 Analyses per subartikel 40

3.4 Indicatie financiële gevolgen van het beleid voor de maatschappij 42

4. Overzicht en analyse beschikbare evaluaties 44

4.1 Overzicht uitgevoerde evaluaties 44

4.2 Analyse witte vlekken 46

4.3 Beoordeling evaluatie met ‘effectladder’ 49

5. Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid 53

5.1 Beleidsontwikkelingen 2018 – 2024 53

5.2 Inzichten doeltreffendheid en doelmatigheid per taakveld 56

6. Conclusies en aanbevelingen 68

6.1 Conclusies 68

6.2 Beantwoording aanvullende onderzoeksvragen 72
6.3 -20% besparingsvariant voor het beleid 75
6.4 Aanbevelingen 80
Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording 83
Bijlage 2. Relevante beleidscontext 84
Bijlage 3. Financiële overzichten 92
Bijlage 4. Factsheets beschikbare onderzoeksmateriaal 95

Samenvatting

S.1 Inleiding

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is wettelijk verplicht periodiek te rapporteren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsthema's, waaronder Artikel 22. Omgevingsveiligheid en Milieurisico's van de begroting van IenW. Deze rapportage is onderdeel van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) en heeft als doel het parlement te informeren en het beleid te verbeteren op basis van inzichten over de werking en effecten van het beleid. Voorliggende Periodieke Rapportage betreft de periode 2018-2024 en is uitgevoerd als syntheseonderzoek, gebaseerd op beschikbare evaluaties, monitors en gesprekken met beleidsmedewerkers en experts van andere partijen in het veld.

Onderzoeksvragen

De centrale vragen in het onderzoek zijn:

- Welke conclusies kunnen worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten binnen het beleidsthema?
- In welke mate zijn voorwaarden voor het bereiken van doeltreffendheid en doelmatigheid gerealiseerd?
- Hoe kunnen doelmatigheid en doeltreffendheid verhoogd worden?

Om de centrale vragen in de Periodieke Rapportage te beantwoorden zijn de verschillende onderdelen (A tot en met J) van de RPE gevolgd.[1] Daarnaast zijn aanvullende vragen geformuleerd die gaan over de mate waarin de beleving van inwoners is meegenomen in het beleid, de effectiviteit van de opgestelde doelenboom op dit begrotingsartikel, de meerwaarde van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA), de beschikbaarheid van relevante evaluaties en meetbare gegevens.

S.2 Belangrijkste conclusies

Samenhang inzet middelen en doelen

We concluderen op basis van het onderzoek dat (voor de periode 2018-2024) in veel gevallen niet concreet wordt gewerkt aan de hand van de indeling in subartikelen op de begroting. Het is om die reden voor een aantal van de subartikelen lastig om hier direct en concreet doelen aan te koppelen. Tevens is de organisatorische structuur van de beleidsdirectie (onderverdeeld naar zes taakvelden) niet eenvoudig te koppelen aan de beleidsdoelen en de begroting. De

[1] Zie artikel 4, lid 5: wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970

structuur van de begroting sluit daarmee onvoldoende aan op de inhoudelijke organisatie en doelenbomen van de directie. Dit bemoeilijkt het inzicht in de besteding van middelen per doelstelling en het verkrijgen van inzicht in de samenhangende doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinzet.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Er zijn weinig indicatoren en monitors beschikbaar die daadwerkelijk inzicht geven in de veiligheidssituatie in Nederland. De beschikbare monitors richten zich vooral op output (activiteiten, inspecties, meldingen), maar geven beperkt inzicht in het bereiken van de hoofddoelen: een veilige, schone en gezonde leefomgeving. Een concreet voorbeeld hiervan is de veiligheidsbeleving van inwoners. Dit wordt beperkt gemeten of meegenomen in beleidsvorming.

Het beschikbare evaluatiemateriaal toont aan dat de beleidsinzet in het algemeen als doeltreffend kan worden beschouwd. Effectiviteit en efficiëntie van samenwerkingsprogramma's en convenanten is wisselend. Daarbij zijn er vooral mogelijkheden om de governance, samenwerking in het stelsel en sturing vanuit het ministerie te verbeteren.

Witte vlekken

Het beschikbare evaluatiemateriaal laat zien dat de belangrijkste thema's waar het ministerie de afgelopen jaren inzet op heeft gepleegd geëvalueerd zijn. We constateren wel dat de publieke verantwoording over de inzet van agentschappen beperkt is. Evaluaties naar de doeltreffendheid van onderzoeks- en uitvoeringsprogramma's die door agentschappen uitgevoerd worden zijn schaars. Veelal zijn er wel monitors of jaarverslagen, maar die zijn ook niet altijd publiek beschikbaar, terwijl hier wel aanzienlijke middelen naartoe gaan. Informatie over de veiligheidsbeleving van inwoners is versnipperd en eveneens beperkt voorhanden.

Besparingsvariant

Een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het beleid is mogelijk, maar tegelijkertijd lastig inhoudelijk te onderbouwen. Dat komt ten eerste doordat de inhoudelijke inzet van de beleidsdirectie niet goed is te koppelen aan de inzet van middelen. Daar waar we evaluaties vinden die een negatief oordeel geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van ingezette beleidsinstrumenten, is vaak niet duidelijk om welk onderdeel van de begroting het gaat. Tegelijkertijd constateren we dat middelen op de begroting verspreid zijn over de verschillende posten. Slechts op twee instrumenten is een concentratie te vinden. Het gaat om de posten 'opdrachten aan het VTH-stelsel' en 'bijdrage aan agentschappen' (wel verspreid over de drie subartikelen). Op die twee instrumenten is een 20%-besparingsvariant uitgewerkt, evenals een generieke besparing van 10,1 miljoen

euro verspreid over alle begrotingsposten (die in totaal gemiddeld een uitgave van 51,3 miljoen euro per jaar omvatte). De voorgestelde besparingsvarianten zijn uiteraard niet zonder consequentie. Wanneer gekeken wordt naar de besparingen op 'bijdrage aan agentschappen', dan zal dit vooral gevolgen hebben voor de kennispositie van het ministerie en de uitvoeringskracht op een aantal programma's zal omlaag gaan. Voor een deel zal dat weer 'in huis' gehaald moeten worden. De besparingen op het VTH-stelsel zullen met name de sturende rol van het ministerie in het stelsel voor het milieudomein ondermijnen. Het voorstel voor de besparing op alle begrotingsonderdelen zal een aanzienlijk mindere 'productie' van instrumenten opleveren (wetten en regels, programma's, subsidieregelingen, etc.).

S.3 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en de conclusies doen we de volgende vijf aanbevelingen:

1. **Herzie de begrotingsstructuur:** Zorg dat de indeling van de begroting beter aansluit op de inhoudelijke organisatie, bijvoorbeeld door te kiezen voor een indeling naar de zes taakvelden of de drie subdoelstellingen uit de beleidstheorie (doelenboom), zodat doelen, instrumenten en middelen beter te koppelen zijn aan de financiële inzet op de begroting.
2. **Maak doelen en indicatoren SMART:** Ontwikkel per taakveld en voor het geheel duidelijke, meetbare indicatoren op het niveau van activiteiten, resultaten (outcome) en impact, zoals incidenten, dagen zonder incidenten, succesvolle processen en de beleving van inwoners.
3. **Verbeter inzicht in doelbereik:** Plaats de beschikbare outputgegevens (zoals inspecties en incidenten) meer in perspectief en geef beter inzicht in de mate waarin de hoofddoelen – een veilige, schone en gezonde leefomgeving – daadwerkelijk worden bereikt.
4. **Verhoog transparantie over agentschappen:** Maak publiekelijk inzichtelijk welke inzet en resultaten agentschappen leveren voor de ontvangen middelen, bijvoorbeeld door jaarlijkse rapportages of aanvullende evaluaties te publiceren.
5. **Versterk de evaluatiemethodiek:** Streef naar meer kwantitatieve evaluaties en hogere niveaus op de effectladder, door doelen SMART te formuleren en evaluaties explicieter te richten op het meten van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten.

S.4 Beantwoording aanvullende onderzoeksvragen

In deze paragraaf geven we beknopt antwoord op de aanvullend door de beleidsdirectie geformuleerde onderzoeksvragen:

- De **beleving van inwoners** wordt beperkt meegenomen in beleidsvorming. Beleving en informatievoorziening aan inwoners is evenwel een belangrijk doel binnen alle taakvelden. Onderzoeken hiernaar zijn versnipperd per taakveld beschikbaar, het zou goed zijn dit meer integraal en in samenhang te onderzoeken. Op die manier kan de veiligheidsbeleving meer integraal onderdeel worden van beleidsvorming.
- **Effectiviteit doelenboom.** De doelenboom is pas recent geïntroduceerd op de begroting van Artikel 22 (2025) en nog niet volledig effectief en dekkend. Activiteiten en instrumenten zijn niet altijd goed gekoppeld aan doelen, en indicatoren ontbreken vaak.
- **Meerwaarde SEA.** De SEA is als instrument in ontwikkeling en biedt steeds meer waarde door het concreter maken van evaluatievragen en kennisdoelen.
- **Relevante evaluaties en witte vlekken.** Er zijn voldoende evaluaties beschikbaar voor de meeste beleidsthema's, maar publieke evaluaties van agentschappen ontbreken.
- **Meetbare gegevens.** Naast ggo's en REACH-dossiers zijn vooral monitors beschikbaar over activiteiten (op het niveau van output), maar deze geven beperkt inzicht in het bereiken van de einddoelen (op het niveau van outcome en impact). Meer indicatoren zijn wenselijk en het ministerie heeft hier op haar begroting voor het jaar 2025 reeds een verbeterslag in gemaakt.

1. Inleiding

Aanleiding

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) borgt dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (verder: IenW) periodiek verantwoording aflegt over beleidsthema's om daarmee het parlement te infomeren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. En, om dit beleid te verbeteren met de inzichten over de werking en effecten. De laatste doorlichting op themaniveau van Artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's (Rijksbegroting: hoofdstuk XII: Infrastructuur en Waterstaat) betrof de periode 2011 tot en met 2017. In de strategische evaluatie agenda (SEA) van IenW staat voor 2025 de doorlichting voor de periode 2018 tot en met 2024 voor het Artikel 22 gepland. Artikel 22 valt onder de verantwoordelijkheid van de directe Omgevingsveiligheid en Milieurisico's (verder: OenM).

Onderzoeksvragen periodieke rapportage

In een periodieke rapportage staan de volgende vragen[2] centraal:

1. Welke conclusies kunnen worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten binnen het beleidsthema?
2. In welke mate zijn voorwaarden voor het bereiken van doeltreffendheid en doelmatigheid gerealiseerd?
3. Hoe kunnen doelmatigheid en doeltreffendheid verhoogd worden?

Daarbij zijn vanuit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (2022)[3] voorwaarden geformuleerd waar de periodieke rapportage aan moet voldoen. Dit zijn in feite ondersteunende deelvragen bij de drie centrale hoofdvragen. De RPE-voorwaarden staan opgenomen in het volgende kader:

Tabel 1.1. RPE-voorwaarden bij een periodieke rapportage

A.	Een omschrijving van de bij aanvang van de looptijd van het (beleids)thema op de SEA vastgestelde inzichtbehoefte en een samenvatting van de reeds bestaande inzichten. Deze beschrijving is opgenomen in hoofdstuk 4.
B.	Een overzicht van het uitgevoerde evaluatieonderzoek naar (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid waarmee invulling is gegeven aan de inzichtbehoefte. Dit overzicht is opgenomen in paragraaf 4.1.

[2] Bron: Handreiking Periodieke Rapportage (2022)
[3] Zie artikel 4, lid 5: wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970

C. Een meerjarig overzicht van de relevante uitgaven op de rijksbegroting en, indien van toepassing, een indicatie van de financiële gevolgen van het beleid voor de maatschappij. Het overzicht is opgenomen in hoofdstuk 3.
D. Een meerjarige beschrijving van de ontwikkeling van de gehanteerde beleidstheorie, het ingezette beleidsinstrumentarium en de uitvoering van het beleid. Deze beschrijving is in hoofdstuk 2 gegeven.
E. Een overzicht van de uit individuele evaluaties verkregen inzichten in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven. Het overzicht per individuele evaluatie is openomen in bijlage 4, de samenhang van deze inzichten is in paragraaf 5.2 uitgewerkt.
F. Een onderbouwde beoordeling van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenhangende beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven. Deze beoordeling is in paragraaf 5.2 vormgegeven en daar zijn in paragraaf 6.1 conclusies over getrokken.
G. Inzicht in oorzaken voor de mate van gerealiseerde doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenhangende beleidsinstrumenten van het beleid. Deze inzichten zijn in paragraaf 6.1 uitgewerkt.
H. Lessen voor het vergroten van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarbij worden mogelijkheden beschreven voor het vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid bij een gelijkblijvende inzet van financiële middelen. Ook wordt ten minste één doelmatige optie geschetst waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd. Wanneer 20% onmogelijk wordt geacht, kan op voorwaarde van een goede inhoudelijke argumentatie, gekozen worden voor een alternatief percentage dat recht doet aan een voor het beleidsterrein significante besparing. De besparingsvarianten zijn in paragraaf 6.3 uitgewerkt.
I. De belangrijkste resterende kennis- en inzichtlacunes met het oog op verdere verbetering in het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het (beleids)thema. Deze lacunes zijn in de concluderende paragraaf 6.1 uitgewerkt.
J. Een beschrijving van de wijze waarop de onafhankelijkheid van de periodieke rapportage is geborgd. Dit is opgenomen in de onderzoeksverantwoording in bijlage 1.

Verder formuleerde OenM de volgende, aanvullende vragen voor de periodieke rapportage:

1. In hoeverre is de beleving van inwoners van Nederland meegenomen in de beleidsvorming?
2. In hoeverre is de opgestelde doelenboom effectief en dekkend geweest voor het behalen van de algemene doelstelling van ons artikel?

3. Is de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) aantoonbaar van meerwaarde en hoe kan de effectiviteit van het gebruik van de SEA voor artikel 22 vergroot worden?
4. Zijn er buiten de bestaande rapportages (die we vanaf 2021 in beeld hebben in de SEA) voldoende relevante evaluaties beschikbaar waar de directie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's lering uit kan trekken en het gemaakte beleid geëvalueerd kan worden? Welke witte vlekken zijn hier uit te destilleren?
5. Welke meetbare gegevens zijn (naast ggo's[4] en REACH-dossiers) beschikbaar om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid binnen OenM te bepalen?

De inzichten met betrekking tot deze vragen zijn in het hele rapport meegenomen. De vragen worden concreet beantwoord in paragraaf 6.2.

Verantwoording onderzoek

De periodieke rapportage is een synthese-onderzoek. Dat betekent dat we op basis van beschikbare evaluaties en monitors onderbouwde uitspraken doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid voor omgevingsveiligheid en milieurisico's in de periode 2018 tot en met 2024.

De essentie van de periodieke rapportage is het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De periodieke rapportage is vooral gebaseerd op studie van – door het ministerie van IenW – beschikbaar gestelde documentatie. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van het ministerie van IenW die betrokken waren bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid en/of daaraan gekoppelde financiële aspecten en de weerslag hiervan op de begroting. Ook zijn gesprekken gevoerd met experts om het beleid en de uitkomsten daarvan nader te staven. De informatie is geaggregeerd tot inzichten, conclusies en aanbevelingen. In het onderzoek is de volgende fasering gevolgd:

- Fase 1: Beleidsreconstructie en analyse beschikte middelen
- Fase 2: Onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid
- Fase 3: Verdieping en syntheseonderzoek
- Fase 4: Formulering van aanbevelingen voor beleidsverbetering

In bijlage 1 is een nadere toelichting op de aanpak van het onderzoek gegeven en zijn is een overzicht gegeven van gebruikte bronnen.

[4] Genetisch gemodificeerde organismen

Leeswijzer

In dit rapport stellen we verder het volgende aan de orde:

- Hoofdstuk 2: gaat in op de beleidstheorie voor Artikel 22
- Hoofdstuk 3: gaat in op de analyse van middelen en activiteiten
- Hoofdstuk 4: geeft het overzicht en de analyse van beschikbare evaluaties
- Hoofdstuk 5: geeft onze analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid
- Hoofdstuk 6: geeft onze conclusies en aanbevelingen

2. Beleidstheorie Artikel 22

Om onderbouwde uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van Artikel 22 te doen, is inzicht in de achterliggende doelstellingen en verwachtingen nodig. Wat wilde het ministerie van IenW bereiken, wat is de onderliggende 'beleidstheorie' van Artikel 22? Om de beleidstheorie voor Artikel 22 inzichtelijk te maken gaan we hierna in op:

- De aanleiding en actualiteit van het beleid
- Verantwoordelijkheden en rollen ministerie
- Doelen
- Inzet, aard en samenhang van instrumenten
- Beleidstheorie

In bijlage 2 is voor Artikel 22 aanvullend een uitwerking opgenomen van de relevante beleidscontext.

2.1 Aanleiding en actualiteit van het beleid

Wat is Artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's?

Artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's is benoemd in de Rijksbegroting onder hoofdstuk XII over de begroting van IenW. De algemene doelstelling van het artikel is: *'het realiseren van een schone, gezonde en veilige leefomgeving, die door de inwoners van Nederland ook als zodanig wordt ervaren'*.

In Artikel 22 ligt de focus op externe veiligheid, transportveiligheid, stralingsbescherming en rampen- en crisisbeheersing. Verder maakt het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor milieu en het verbeteren van wet- en regelgeving onderdeel uit van het begrotingsartikel. Artikel 22 heeft vele raakvlakken met Europese beleidskaders en ander nationaal beleid (zie ook de bijlagen bij dit rapport). Het artikel heeft in de begroting drie subartikelen gericht op veiligheid chemische stoffen (22.01), veiligheid biotechnologie (22.02) en veiligheid bedrijven en transport (22.03). In totaal waren binnen het artikel de uitgaven (in 2024) 86,3 miljoen euro. Per subartikel ging het respectievelijk om 24,1 miljoen euro, 6,2 miljoen euro en 56,1 miljoen euro. Alle subartikelen behoren tot de scope van de periodieke rapportage.

Aanleiding

De Rijksbegroting bevat geen concrete aanleiding voor Artikel 22, maar deze blijkt indirect wel uit het volgende:

- Sinds 2019 luidt het centrale doel van het artikel: “het realiseren van een gezonde en veilige leefomgeving, die door de inwoners van Nederland ook als zodanig wordt ervaren”.[5]
- Het ministerie ziet haar rol en verantwoordelijkheid in het voeren van regie op “de integrale kaderstelling rond activiteiten die risico’s kunnen veroorzaken voor een gezonde en veilige leefomgeving”. Verder wil het ministerie stimuleren dat het “primair de verantwoordelijkheid van bedrijven die risico’s voor een gezonde en veilige leefomgeving vormen [is] om deze risico’s te identificeren en te voorkomen of te beperken”. Dat geldt ook “voor overheden die, bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening of vergunningverlening, keuzes maken die invloed hebben op een gezonde en veilige leefomgeving”.

Actualiteit

Omgevingsveiligheid en milieurisico’s zijn (nog steeds) actuele thema’s. Het beleid en de instrumenten die het ministerie daarvoor inzet zijn in belangrijke mate volgend op actuele, maatschappelijke ontwikkelingen. Onder meer om goed aan te sluiten op de relevante Europese wet- en regelgeving (bijvoorbeeld als het gaat PFAS) en op maatschappelijke signalen, zoals recent de discussie rondom het consumentenvuurwerk. Maar ook vanuit signalering die intern bij het ministerie wordt gedaan, of door externe partijen zoals het RIVM of de ILT.

2.2 Verantwoordelijkheden en rollen ministerie

Verantwoordelijkheden en regisserende rol

In het kader van Artikel 22 is de minister verantwoordelijk voor de integrale kaderstelling rond activiteiten die risico’s kunnen veroorzaken voor het milieu en de gezondheid van de mens. Deze **regisserende** rol houdt in dat de minister verantwoordelijk is voor[6]:

- **Normstelling** en het invoeren van regels waaraan bedrijven en overheden zich bij de uitoefening van hun activiteiten moeten houden. Aangegeven is dat “het daarvoor gewenste beschermingsniveau wordt bij voorkeur op Europees of internationaal niveau vastgelegd en nationaal geïmplementeerd, waardoor een level playing field bereikt wordt”.
- **Dialoog**. Daar waar “Europese regels (deels) ontbreken, of waar specifieke omstandigheden in Nederland het stellen van regels voor de veiligheid van de omgeving noodzakelijk maken, wordt in dialoog met stakeholders gezocht naar een optimum tussen de te bereiken doelen (en dus baten in termen van milieu en gezondheidswinst) en de lasten die deze regels veroorzaken”.

[5] Beleidsartikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico’s | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid
[6] Deze rollen zijn afgeleid uit de jaarlijkse begrotingen artikel 22 in de periode 2018-2024.

- Vanaf 2021 is aangegeven dat daar “waar nieuwe technologische ontwikkelingen aanleiding geven om na te gaan of beleid en regelgeving daarmee nog in de pas lopen, is het overwegen van **nieuw of aanvullend beleid en regulering** aan de orde”. Relevante onderwerpen zijn bijvoorbeeld de energietransitie en nieuwe vormen van nanotechnologie. Ook hier is het ministerie onderdeel van de “dialoog met andere ministeries en stakeholders”, van waaruit gewerkt wordt aan “uitgangspunten voor verantwoord omgaan met veiligheid en gezondheid”.
- Vanaf 2022 is het **versterken van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving** (VTH) voor het milieudomein van belang. Daarover wordt aangegeven dat de minister “als eindverantwoordelijke een regisserende rol als stelselverantwoordelijke voor het VTH-stelsel” heeft. Daarbij is de staatssecretaris voorzitter van het bestuurlijk omgevingsberaad.
- Tot 2022 werd ingezet op het “reduceren van de regeldruk”, dat werd nagestreefd door een betere kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze rol is vanaf 2022 niet meer benoemd aangezien toen het programma versterking VTH actueel was.
- Ook tot 2022 werd ingezet op het tegengaan van lastendruk, als “centrale invalshoek bij het transport van gevaarlijke stoffen”.
- Nog steeds actueel zijn verder “Het **verlenen van vergunningen** met als doel bescherming van mens en milieu voor activiteiten met ggo’s” en “het verlenen van vergunningen voor een beperkt aantal bedrijven met een verhoogd risico voor de externe veiligheid in Caribisch Nederland”.

Verantwoordelijkheden en stimulerende rol

De **stimulerende** rol is als volgt benoemd en gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van de minister: “het is primair de verantwoordelijkheid van bedrijven die risico’s voor mens en milieu veroorzaken om deze risico’s te identificeren en te voorkomen of te beperken. Dit geldt ook voor overheden die, bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening, keuzes maken die invloed hebben op veiligheid en risico’s”. Daarbij richt de minister zich op:

- “Het in **beeld (doen) brengen van bestaande of nieuwe risicosituaties en het vermijden of beperken hiervan**. Dit geschiedt door inventarisaties van deze risico’s en het stimuleren van de aanpak daarvan”.
- Vanaf 2023 komt op de begroting ook de aandacht voor kernenergie naar voren. Hierover is aangegeven dat de “noodzakelijke wijziging van de Kernenergiewet in gang [zal] worden gezet. Daarnaast zal, om het mogelijk te maken dat in Nederland twee extra kernreactoren worden gebouwd, het bestaande kader van wet- en regelgeving worden geëvalueerd om, indien nodig, deze te actualiseren.

- In aanvulling is aangegeven dat wordt ingezet op het **vergroten van de kennisbasis** op het gebied van “nucleaire technologie en stralingstoepassingen”.
- “Het **signaleren en ondersteuning bieden** op het gebied van veiligheid. In dit kader hebben onder andere de veiligheidsaspecten van de energietransitie de aandacht. Veiligheid moet worden meegenomen in de plannen (en uitvoering daarvan) die de energietransitie vormgeven”.
- “Het nemen van maatregelen ter **bescherming** van mens en maatschappij tegen moedwillige verstoring van onderdelen van de vitale infrastructuur door te bevorderen dat de risico’s op moedwillige verstoring (bijvoorbeeld terroristische aanslagen) worden geïdentificeerd en waar mogelijk beperkt. Het betreft hier onder andere chemische bedrijven en buisleidingen”.
- “Een continue verbetering van de omgevingsveiligheid bijvoorbeeld met behulp van het instrument van de **Safety Deals**”.
- Dat veiligheid en gezondheid van meet af aan **ontwerpcriteria** zijn bij innovatieve ontwikkelingen (**Safe-by-Design**).
- Met de **Safety Delta Nederland** (SDN) wordt vanaf 2023 door overheid, wetenschap en bedrijfsleven gewerkt aan de verbetering van de veiligheid van de (petro)chemische industrie. Dat gebeurt door kennis- en innovatieprojecten.

Verder is de Minister **verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van** (een deel van) de wet- en regelgeving door de ILT op dit beleidsterrein (zie beleidsartikel 24 Handhaving en Toezicht).

2.3 Doelen

Centrale doel en ‘doelenboom’

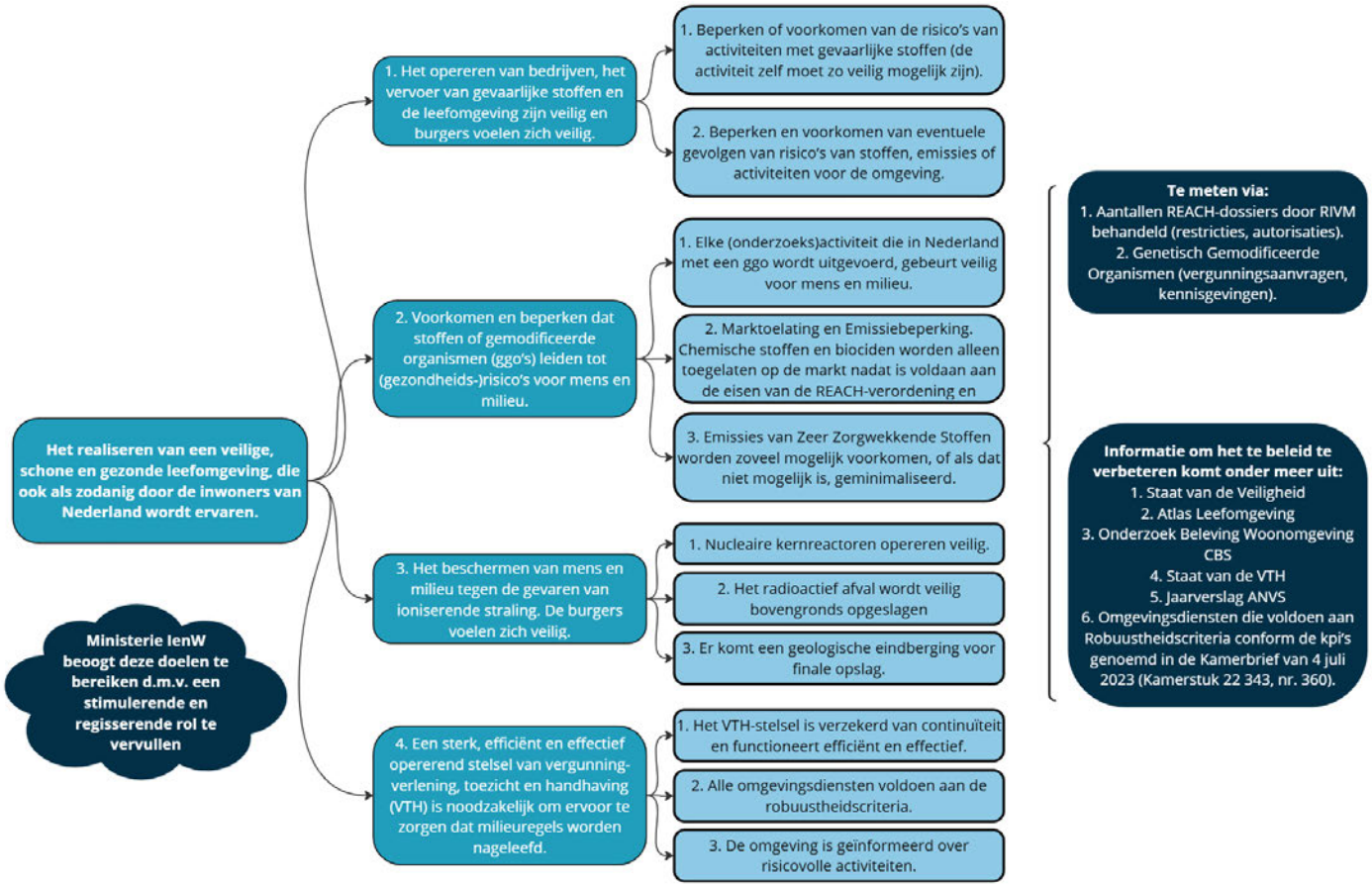
Het centrale doel van het begrotingsartikel is: **“Het realiseren van een veilige, schone en gezonde leefomgeving, die ook als zodanig door de inwoners van Nederland wordt ervaren”.** Het centrale doel is, in 2025[7], nader geoperationaliseerd in de zogenaamde ‘doelenboom’ met de volgende subdoelen:

1. Het opereren van bedrijven, het vervoer van gevaarlijke stoffen en de leefomgeving zijn veilig en burgers voelen zich veilig
2. Het voorkomen en beperken dat stoffen of genetisch gemodificeerde organismen (ggo’s) leiden tot (gezondheids-)risico’s voor mens en milieu
3. Het beschermen van mens en milieu tegen de gevaren van ioniserende straling; de burgers voelen zich veilig

[7] Formeel valt de doelenboom buiten de evaluatieperiode (2018 tot en met 2024) maar, op basis van gesprekken met beleidsmedewerkers, mogen we aannemen dat de doelenboom ook al relevant en actueel was voor voorgaande jaren

4. Een sterk, efficiënt en effectief opererend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat milieuregels worden nageleefd.

Figuur 2.1 Doelenboom Artikel 22. Omgevingsveiligheid en Milieurisico's



Het centrale doel en de onderliggende doelen zijn, in hoofdlijnen, als volgt te koppelen aan de verschillende taakvelden binnen OenM (zie Tabel 2.1).

Tabel 2.1 Relatie(s) subdoelen en taakvelden

Subdoelen	Gerelateerd(e) taakveld(en)
(1) Het opereren van bedrijven, het vervoer van gevaarlijke stoffen en de leefomgeving zijn veilig en burgers voelen zich veilig	Taakveld Veiligheid Bedrijven Taakveld VGS Taakveld BEST Taakveld VET
(2) Het voorkomen en beperken dat stoffen of genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) leiden tot (gezondheids-)risico's voor mens en milieu	Taakveld Veiligheid Biotechnologie Taakveld BEST
(3) Het beschermen van mens en milieu tegen de gevaren van ioniserende straling; de burgers voelen zich veilig	Taakveld NVS
(4) Een sterk, efficiënt en effectief opererend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat milieuregels worden nageleefd.	Taakveld Milieubeleid en Strategie

Taakveld Veiligheid Bedrijven

Het centrale doel van het taakveld veiligheid bedrijven is: "Het huidige veiligheidsniveau wordt permanent verbeterd zodat in 2030 de risico's verwaarloosbaar zijn, en in 2050 bedrijven safe-by-design zijn".[8] Daarbij zijn drie leidende principes benoemd, namelijk: bedrijven opereren veilig, de leefomgeving is veilig ingericht en de burgers voelen zich veilig. Voor het taakveld zijn de volgende richtinggevende doelen voor 2030 en 2050 geformuleerd:

- Generieke uitgangspunten voor Safe and Sustainable By Design zijn ontwikkeld en worden door alle betrokken partijen erkend en toegepast (2030)
- De uitgangspunten voor een veilige energietransitie zijn bij burgers, overheden en bedrijven goed bekend (2030)
- Safe and Sustainable By Design is voor de productie, opslag, overslag en vervoer staande praktijk (2050)
- Het aantal slachtoffers als gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen is blijvend nul en er vinden geen ongevallen plaats met grote effecten voor het milieu (2050).

Onder het taakveld veiligheid bedrijven valt ook het programma **Veilige Energietransitie** (VET). Dit was in 2020 nog een eigenstandig taakveld dat destijds ook een eigen doelenboom opstelde vanuit de volgende visie: "De energietransitie

[8] Ministerie IenW (datum onbekend), intern document 'Herijking visie Omgevingsveiligheidsbeleid OenM'

verloopt veilig voor de leefomgeving en wordt ook als zodanig ervaren. Doel is dat dit resulteert in een veilige energiehuishouding". Binnen het programma was voor de periode 2020-2021 *safe-by-design* (SBD) een belangrijk speerpunt. Dit moest worden ontwikkeld en leiden tot "staande praktijk bij ontwikkelingen in de energietransitie in maatschappij, bedrijfsleven, kenniswereld en overheden" (richtinggevend doel voor 2025). Zodat op termijn (richtinggevend doel voor 2050) "Risico's i.r.t. de energiehuishouding verwaarloosbaar [zijn] voor mens en milieu en nieuwe ontwikkelingen zijn in zichzelf (inherent) veilig ('safe design')".

Taakveld Veiligheid Biotechnologie

Dit taakveld werkt vanuit de volgende wettelijke taak, opdracht en visie[9]: "Alle toepassingen van biotechnologie in Nederland die onder de regelgeving voor genetisch gemodificeerde organismen vallen[10], hebben een ten hoogste verwaarloosbaar risico. Daarmee worden de risico's van biotechnologie voor mens, dier en milieu beheerst. Biotechnologie draagt bij aan een gezonde en veilige leefomgeving die ook veilig voelt". Aangegeven is dat het beleid daarbij "steunt op draagvlak en vertrouwen" en dat het beleid "actueel en toekomstbestendig is". Verder is aangegeven dat "biotechnologie kan worden ingezet om maatschappelijke doelstellingen van IenW (en andere departementen) te helpen realiseren. Daarbij kan gedacht worden aan doelen op het gebied van de circulaire economie of in de drinkwater- en afvalzuivering. Daarbij is een randvoorwaarde dat de toepassingen van biotechnologie inherent veilig zijn en blijven".

Taakveld Bestrijdingsmiddelen en Chemische Stoffen (BEST)

Dit taakveld heeft als missie (in het verlengde van het centrale doel van het begrotingsartikel)[11]: "De blootstelling aan schadelijke chemische stoffen wordt tot een minimum beperkt via aanpak emissies en stoffen/producten. Emissies van chemische stoffen en het negatieve effect van deze stoffen op mens en milieu zijn verwaarloosbaar. Chemische stoffen die gebruikt worden, zijn veilig voor mens en milieu, ook stoffen die inherent schadelijk zijn maar die noodzakelijk zijn vanwege hun functionaliteit". Daarbij is het volgende richtinggevende doel geformuleerd: "In 2050 hebben chemische stoffen geen negatieve invloed meer op mens en milieu. Dat wil zeggen dat de blootstelling aan stoffen die in het milieu komen alleen tot

[9] Ministerie IenW (datum onbekend), intern document 'De opdracht van Taakveld Veiligheid Biotechnologie'
[10] Het is goed om hierbij het onderscheid te maken tussen biotechnologie en genetisch gemodificeerde organismen (ggo's). Biotechnologie is het gebruik van (onderdelen van) organismen om nuttige producten te maken. Bij ggo's wordt het erfelijk materiaal van organismen zelf aangepast voor nuttige / praktische doeleinden. Alle ggo's zijn dus biotechnologie, maar niet alle biotechnologie betreft ggo's.
[11] Ministerie IenW (2022), intern document 'Doelenboom Taakveld Bestrijdingsmiddelen en Chemische Stoffen 2022'

verwaarloosbare risico's leidt, ook op lange termijn. En mensen ervaren (emissies van) chemische stoffen als veilig voor het milieu".

Taakveld Vervoer Gevaarlijke Stoffen (VGS)

Het taakveld VGS heeft als maatschappelijke doel te zorgen voor "veilig vervoer van gevaarlijke stoffen dat in Nederland ook als veilig wordt ervaren".[12] Daarbij zijn twee richtinggevende doelen geformuleerd:

- "(a) In 2050 is het vervoer van gevaarlijke stoffen inherent veilig en er vinden geen ongevallen of voorvallen meer plaats, dankzij de inzet op continue verbetering van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen. (b) Als er dan toch een ongeval plaatsvindt leidt dit niet tot schade aan mens en milieu, waardoor de omgeving wordt beschermd (omgevingsveiligheid).
- In 2050 heerst in de maatschappij de overtuiging dan het vervoer van gevaarlijke stoffen nuttig en noodzakelijk is en wordt het vervoer van gevaarlijke stoffen ook als veilig ervaren. We dragen continue uit dat het vervoer van gevaarlijke stoffen veilig plaatsvindt".

Taakveld Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (NVS)

Het taakveld NVS stelt de volgende visie centraal in haar werkzaamheden: "Mens en milieu zijn in Nederland beschermd tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling; en mensen voelen zich ook daartegen beschermd". Vanuit die visie wordt gewerkt aan richtinggevende doelen die toezien op de veiligheid van nucleaire installaties en schepen op nucleaire aandrijving, bescherming tegen externe dreigingen/(cyber)security, de stralingsbescherming van burgers, het beheer van radioactief afval en crisisbeheersing bij radiologische noodsituaties. Tevens zijn doelen geformuleerd die toezien op de rol van stelselhouder, het veilig voelen van burgers/omwonenden en het behouden en versterken van kennis over nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

Tevens heeft het taakveld de rol van opdrachtgever voor het ZBO ANVS, en is in deze rol o.a. verantwoordelijk voor de adequate wet- en regelgeving op basis waarvan de ANVS haar bevoegdheden t.a.v. vergunningverlening, handhaving en toezicht ontleent en haar taken uitvoert.

Taakveld Milieubeleid en Strategie

Dit taakveld fungeert als verbindende afdeling binnen de directie OenM. Het doel van het taakveld is om te signaleren, richting te geven, stimuleren, faciliteren, coördineren en regisseren op "onderwerpen die dwarsdoorsnijdend zijn voor de

[12] Ministerie IenW (datum onbekend), intern document 'Doelenboom Taakveld VGS'

andere taakvelden van OenM".[13] Dit taakveld werkt langs drie clusters met de volgende doelen:

- Cluster Stelsel: "het voorkomen en herstellen van milieuschade door een goed functionerend, toekomstbestendig en efficiënt werkend VTH-stelsel en het tegengaan van milieucriminaliteit".
- Cluster Milieubeleid en regelgeving: "zorg dragen voor dwarsdoorsnijdende of milieubrede onderwerpen en de verankering daarvan in wet- en regelgeving, verdragen en richtlijnen".
- Cluster Strategie: "het aandrijven van strategische lijnen binnen omgevingsveiligheidsbeleid en het vergroten van de kennis- en informatiepositie van de directie".

Van belang om te benoemen is dat recent (na zichtperiode van de Periodieke Rapportage) een apart taakveld is opgericht dat zich bezig houdt met het VTH-stelsel milieu. Dit taakveld heeft haar eigen missie, strategische doelen en programma's/activiteiten. De werkzaamheden van dit taakveld vallen buiten de tijdsscope van voorliggende Periodieke Rapportage.

2.4 Inzet, aard en samenhang van instrumenten

Inzet van verschillende instrumenten

De uitvoering van het beleid berust op verschillende financiële en niet-financiële instrumenten; het gaat om:

- **Opdrachten**: deze zijn verstrekt aan verschillende uitvoeringsorganisaties en particuliere bedrijven ter ondersteuning van de verschillende doelstellingen. Het gaat hierbij voornamelijk om beleidsondersteuning en advisering door het RIVM en RWS. Vanaf 2022 vormt ook het VTH-stelsel een belangrijk onderdeel van het opdrachtenbudget dat is begroot en verstrekt onder het begrotingsartikel.
- **Subsidies**: zijn binnen het beleid van artikel 22 vooral ingezet om bij te dragen aan doelstellingen 1 en 2. Ze zijn vooral verstrekt om de omgevingsveiligheid te bevorderen; een voorbeeld hiervan zijn de Safety Deals die onder de subsidieregeling Versterking Omgevingsveiligheid vallen. Het ministerie geeft aan dat ook voor de versterking van het VTH-stelsel voor het milieudomein (doelstelling 4) subsidies zijn uitgezet, deze zijn echter niet als zodanig zichtbaar op de begroting en realisatie. De posten met betrekking tot het VTH-stelsel zijn geschaard onder 'opdrachten' (zie hierboven).

[13] Ministerie IenW (2024), intern document 'Managementcontract 2024 – Taakveld Milieubeleid en Strategie'

- **Bijdrage aan agentschappen**: Voor elk van de subartikelen (en dus ook meerdere doelstellingen) zijn bijdragen aan agentschappen gedaan. Het gaat voornamelijk bijdragen aan RWS, RIVM, COGEM en RVO.
- **Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties**: zijn ingezet om Europese en wereldwijde organisaties te ondersteunen die zich richten op omgevingsveiligheid en het voorkomen en beperken van milieurisico's.
- **Bijdrage aan ZBO's/RWT's**: het gaat hier specifiek om de bijdrage aan het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (CTGB).
- **Bijdrage aan medeoverheden**: betreffen bijdragen voor Caribisch Nederland en zijn specifieke uitgaven (SPUK) voor omgevingsdiensten.
- **Inkomensoverdrachten**: De inkomensoverdrachten betreffen het honoreren van incidentele aanvragen voor de Regeling tegemoetkoming niet-loondienst gerelateerde slachtoffers van mesothelioom en asbestose (TNS).

Aard en samenhang instrumenten

Aard en samenhang van de ingezette instrumenten laat zich niet eenvoudig duiden. Het gevoerde beleid is veelal gebaseerd op actuele onderwerpen/thema's, die de subartikelen, doelstellingen en taakvelden vaak overstijgen (zie ook bijlage 2 van dit rapport waarin we bij de beschrijving van de relevante beleidscontext ook ingaan op thematisch gevoerd beleid). Daarnaast is de inzet van instrumenten en daaraan gekoppelde middelen in de begroting beperkt inzichtelijk. Voor de drie subartikelen hebben we hiernavolgend een poging gedaan om instrumenten en doelen in samenhang te beschouwen.

Veiligheid chemische stoffen

Het subartikel 22.01 Veiligheid Chemische stoffen richt zich op het veilig omgaan met chemische stoffen. De belangrijkste kaders voor het beleid zijn de Europese regelgeving (REACH, biocideverordening en CLP). Daarbij is het beleidsmatige onderwerp onder dit subartikel voor een groot deel bepaald door het ZZS-emissiebeleid. Dit beleid heeft als doel het "zo veel mogelijk weren van ZZS uit de leefomgeving. Risico's voor mens en milieu vallen voor 2050 onder het verwaarloosbaar risiconiveau".[14]

[14] Volgt uit Berenschot en Arcadis (2022), Evaluatie Zeer Zorgwekkende Stoffen Emissiebeleid 2016-2021.

Tabel 2.2 Aard en samenhang instrumenten en doelen onder subartikel 22.01

Doel / Instrument	1. Het opereren van bedrijven, het vervoer van gevaarlijke stoffen en de leefomgeving zijn veilig en burgers voelen zich veilig	2. Voorkomen en beperken dat stoffen of ggo's leiden tot (gezondheids-)risico's voor mens en milieu	3. Het beschermen van mens en milieu tegen de gevaren van ioniserende straling. De burgers voelen zich veilig	4. Een sterk, efficiënt en effectief opererend VTH-stelsel is noodzakelijk om te zorgen dat milieuregels worden nageleefd
Uitvoeren van opdrachten	▪ RIVM, RWS ▪ Uitvoering veiligheid	▪ RIVM, RWS ▪ Uitvoering stoffen en Milieu & gezondheid	▪ RIVM, RWS ▪ Overige opdrachten (NVS en MBS)	
Verstrekken van subsidies		▪ Subsidies (regelingen)		
Bijdrage aan agentschappen	▪ RWS (LAVS, Atlas Leefomgeving, ondersteuning asbestbeleid) ▪ RIVM: Veiligheid Stoffen, Gezonde Leefomgeving en Onderzoek Beleid Nucleair	▪ RWS (LAVS, Atlas Leefomgeving, ondersteuning asbestbeleid) ▪ RIVM: Veiligheid Stoffen, Gezonde Leefomgeving en Onderzoek Beleid Nucleair ▪ Overige bijdrage aan agentschappen (NVWA)	▪ RIVM: Onderzoek Beleid Nucleair	
Bijdrage aan medeoverheden				
Inkomens-overdrachten	▪ Inkomens-overdrachten mesothelioom			
Bijdrage aan ZBO's/RWT's		▪ Commissie MER ▪ College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb)		
Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties		▪ Bijdrage aan OECD[15] en UNEP[16] voor programma's		

[15] Organisation for Economic Cooperation and Development
[16] United Nations Environment Programme

Veiligheid biotechnologie

Het beleid richt zich op de borging van veiligheid en maatschappelijke verantwoording bij de toepassing van biotechnologie. Het doel van het beleid: het waarborgen van de veiligheid bij het werken met genetisch gemodificeerde organismen (ggo's), in overeenstemming met Europese regelgeving, met duidelijke en werkbare procedures die risico's beheersen, administratieve lasten beperken en een gelijk speelveld binnen de EU bevorderen.

Tabel 2.3 Aard en samenhang instrumenten onder subartikel Veiligheid biotechnologie

Doel / Instrument	1. Het opereren van bedrijven, het vervoer van gevaarlijke stoffen en de leefomgeving zijn veilig en burgers voelen zich veilig	2. Voorkomen en beperken dat stoffen of ggo's leiden tot (gezondheids-)risico's voor mens en milieu	3. Het beschermen van mens en milieu tegen de gevaren van ioniserende straling. De burgers voelen zich veilig	4. Een sterk, efficiënt en effectief opererend VTH-stelsel is noodzakelijk om te zorgen dat milieuregels worden nageleefd
Uitvoeren van opdrachten		▪ RIVM (Veiligheid Biotechnologie, wettelijke taken) ▪ Uitvoering Veiligheid ggo's		
Bijdrage aan agentschappen		▪ COGEM (wettelijke taken) ▪ RIVM (wettelijke taken uitvoering Veiligheid biotechnologie)		

Veiligheid bedrijven en transport

Het beleid onder subartikel 3 richt zich op het waarborgen van omgevingsveiligheid door het beheersen van risico's die ontstaan bij risicovolle bedrijven (BRZO's, SEVESO richtlijn) en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit gebeurt via wet- en regelgeving, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarnaast is ingezet op het verbeteren van de ruimtelijke ordening en samenwerking tussen overheden en bedrijven, met als uitgangspunt een veilige inrichting van de leefomgeving en het naleven van nationale en internationale veiligheidsnormen. Het doel van het beleid is het opereren van bedrijven, het vervoer van gevaarlijke stoffen en de leefomgeving zijn veilig en burgers voelen zich veilig.

Tabel 2.4 Aard en samenhang instrumenten onder subartikel 3

Doel / Instrument	1. Het opereren van bedrijven, het vervoer van gevaarlijke stoffen en de leefomgeving zijn veilig en burgers voelen zich veilig	2. Voorkomen en beperken dat stoffen of ggo's leiden tot (gezondheids-)risico's voor mens en milieu	3. Het beschermen van mens en milieu tegen de gevaren van ioniserende straling. De burgers voelen zich veilig	4. Een sterk, efficiënt en effectief opererend VTH-stelsel is noodzakelijk om te zorgen dat milieuregels worden nageleefd
Uitvoeren van opdrachten	▪ RWS (BRZO, omgevingsveiligheid, REV[17] en vervoer gevaarlijke stoffen) ▪ Programma omgevingsveiligheid ▪ Overige opdrachten (programma industrie gezonde leefomgeving en omwonenden, materiele uitgaven RVO en RIVM) ▪ Uitvoering buisleidingen ▪ Veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen	▪ Opdrachten Asbest		▪ VTH (VTH-beleid, milieucriminaliteit en IBP VTH)
Bijdrage aan agentschappen	▪ RWS ▪ RIVM ▪ RVO			
Subsidies	▪ Subsidies Inrichting & Transport (Versterking omgevingsveiligheid, SafetyDeals) ▪ Subsidie vuurwerk	▪ Subsidie Asbest		▪ Subsidies VTH
Bijdrage aan medeoverheden	▪ Bijdrage aan Caribisch Nederland			▪ SPUK[18] VTH
Inkomens-overdrachten		▪ Regeling tegemoetkoming niet-loondienst gerelateerde slachtoffers van mesothelioom en asbestose		

[17] Register Externe veiligheid
[18] Specifieke Uitkeringen

2.5 Beleidstheorie

De beleidstheorie maakt de samenhang inzichtelijk tussen de inzet van het ministerie (rollen, verantwoordelijkheden, instrumenten) en doelen die het ministerie nastreeft op verschillende niveaus (output, outcome, impact). Deze beleidstheorie (inclusief invloed van externe factoren en indicatoren) is per taakveld in kaart gebracht; veelal gebaseerd op interne bronnen van het ministerie. De beleidstheorie is als volgt gestructureerd:



NB: voor deze Periodieke Rapportage is gekozen om de gedetailleerde beleidstheorieën in schematische vorm niet op te nemen per taakveld. In overleg is vastgesteld dat deze individuele beleidstheorieën te complex, technisch en omvangrijk zijn. Daarom is een overkoepelende vorm opgenomen (zie paragraaf 2.5.7). De beleidstheorieën per taakveld zijn wel tekstueel toegelicht aan de hand van bovenstaande structuur.

2.5.1 Beleidstheorie taakveld Veiligheid Bedrijven

Stelselverantwoordelijkheid

Binnen het taakveld veiligheid bedrijven heeft het ministerie voornamelijk de rol van stelselverantwoordelijke. Daarbij is een voorname **externe factor** in het bereiken van de doelen de rol van bedrijven. Het ministerie vat zelf in de recent gepubliceerde *Verzamelbrief Omgevingsveiligheid*[19] deze externe factor en het stelsel samen: “De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beperken van zware ongevallen ligt primair bij het bedrijfsleven. Decentrale bevoegde gezagen gaan primair over de uitvoering van vergunningverlening en frequentie van toezicht en handhaving. Het ministerie van IenW blijft de decentrale bevoegde gezagen en toezichthouders faciliteren om hun werkzaamheden goed uit te kunnen voeren. Hierbij wordt ook periodiek gesproken over de duiding en trends van toezichtgegevens. Met het bedrijfsleven voert het ministerie IenW gesprekken over de veiligheidsprestaties.”

Mede vanuit deze samenvatting constateren we verdiepend dat het ministerie vanuit haar rol als stelselverantwoordelijke **rol en taak** heeft in het implementeren en waar nodig aanpassen van actuele (internationale) wet- en regelgeving en dient ervoor zorg te dragen dat deze wetten en regels ook worden nageleefd. Hiervoor

[19] Ministerie IenW (september 2025), Verzamelbrief Omgevingsveiligheid. Hier te raadplegen: Verzamelbrief Omgevingsveiligheid september 2025 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

bestaat een stelsel van Vergunning, Toezicht en Handhaving (VTH-stelsel), waar de minister (samen met de partijen in dit stelsel) verantwoordelijk is voor het functioneren, verbeteren en actualiseren van het stelsel.[20]

Deze rol vult het ministerie in door middel van verschillende **instrumenten**. Daarbij gaat het enerzijds om concrete wetten en regels (*normering*), zoals het BRZO-besluit (nu Seveso) en de 'Wet VTH'. Deze instrumenten zijn sturend in hoe de veiligheid in Nederland gewaarborgd blijft. Anderzijds zijn of worden programma's geïnitieerd die toezien op het samen met andere partijen goed organiseren van het stelsel van vergunningverlening en het organiseren van toezicht en handhaving op activiteiten die door bedrijven worden ontplooid (*samenwerking*). Deze instrumenten zijn meer stimulerend om proactief te zorgen voor de verbetering van omgevingsveiligheid in Nederland. Concrete voorbeelden hiervan zijn het Meerjarenprogramma Versterking Omgevingsveiligheid (MVO), het afgeronde programma Impuls Omgevingsveiligheid (IOV) en het samen met bedrijven werken in de Safety Deals en inmiddels afgeronde Safety Delta Nederland (om bedrijven ook te stimuleren en ondersteunen bij veiliger werken en te innoveren).

Binnen de doelen die het ministerie hierbij nastreeft is onderscheid te maken tussen:

- **Output**. Op dit niveau wordt voornamelijk gestreefd naar het zo actueel mogelijk houden van wetten en regels, met als doel om "het permanent stellen en actualiseren van eisen aan een activiteit om een minimaal veiligheidsniveau te waarborgen". Het resultaat (of de output) dat hierbij geformuleerd kan worden ziet ook toe op "actuele en effectieve vergunningverlening, toezicht en handhaving". Met de recente monitoring van het interbestuurlijke programma VTH-stelsel zijn hier ook **indicatoren** op benoemd die gaan over de kwaliteit van de uitvoering binnen het VTH-stelsel. Daarnaast wordt gestreefd naar het verhogen van transparantie en kennisdeling, met name richting bedrijven om het veiligheidsbewustzijn en de veiligheidscultuur te verhogen.
- **Outcome**. De achterliggende doelen zien toe op enerzijds het beperken en voorkomen van de risico's van risicovolle activiteiten (*de activiteit zelf moet zo veilig mogelijk zijn*) en anderzijds op het beperken en voorkomen van een incident en het beperken van de gevolgen van eventuele incidenten. Door het ministerie is daar tevens het volgende doel geformuleerd: "Het huidige veiligheidsniveau wordt permanent verbeterd zodat in 2030 de risico's verwaarloosbaar zijn, en in 2050 bedrijven safe-by-design zijn". In 2024 is zijn

[20] Van belang binnen de beschrijving van het VTH-stelsel binnen deze context is dat het gaat om het stelsel *binnen het milieudomein* waar de begroting van OenM op toe ziet.

de doelen herschreven en concreter gemaakt. Deze vallen in drie doelstellingen uiteen:
  - Het streven is om het aantal slachtoffers in de leefomgeving als gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen blijvend nul te laten zijn en geen ongevallen met grote effecten voor het milieu te laten plaatsvinden.
  - Safe and Sustainable by Design (SSbD) wordt ook bij nieuw te bouwen installaties en wijzigingen en renovaties van bestaande installaties actief gestimuleerd.
  - De veiligheid mag bij veranderende omstandigheden en/of ontwikkelingen (bijv. energietransitie) niet achteruit gaan (standstill beginsel). Daarnaast is en blijft het per saldo continu verbeteren van de veiligheid een belangrijk uitgangspunt van het beleid.
- De **impact** die het beleid uiteindelijk moet hebben sluit aan op het hoofddoel van het begrotingsartikel, te weten: “Het realiseren van een veilige, schone en gezonde leefomgeving, die ook als zodanig door de inwoners van Nederland wordt ervaren”.

Het beleid van andere overheden is een relevante externe factor die invloed kan hebben op het bereiken van bovenstaande doelstellingen. Concreet kan het gaan om de verantwoordelijkheid van andere ministeries die actief zijn in de fysieke leefomgeving, zoals het ministerie van BZK dat wet- en regelgeving voorschrijft omtrent de veiligheidseisen voor nieuw te bouwen gebouwen.

Op basis van gesprekken met de beleidsdirectie en eigen inventarisatie is gebleken dat het lastig is om tot indicatoren te komen die de outcome en impact van het beleid goed monitoren/meten. Enkel **indicatoren** op het niveau van ‘output’ zijn meegegeven. Binnen dit beleidsdomein is de *Staat van de veiligheid BRZO/Seveso bedrijven* een belangrijke bron die iedere twee jaar wordt gepubliceerd. Hierin wordt onder andere informatie verzameld over het aantal uitgevoerde inspecties, het aantal gesignaleerde overtredingen/afwijkingen en het aantal rapporterende bedrijven. Aanvullend hierop doen wij enkele suggesties voor indicatoren (onderzocht zou nog moeten worden of het mogelijk is deze informatie te verzamelen en nuttig is het dan ook om deze informatie in perspectief te plaatsen, om zo tot zinvolle uitspraken te komen over de bredere staat van de veiligheid):
- Aantal incidenten met gevaarlijke stoffen binnen en buiten de poort met gewonden of doden tot gevolg (ongeacht waar die vallen).
- Aantal doden en gewonden bij incidenten, zowel binnen als buiten de poort.
- Aantal dagen zonder (noemenswaardige) incidenten bij bedrijven (het ‘noemenswaardig’ zal wel om nadere definiëring vragen).

- Vastleggen van (bijvoorbeeld vernieuwende) processen die goed verlopen (data over succesvolle processen naast data over processen met incidenten). Deze data kan worden benut ten behoeve van kennisdeling.
- Resultaten van continue verbetering, genomen investeringen, zoals die onder ISO certificering bedoeld zijn en door bedrijven gerapporteerd worden in hun milieujaarverslagen, etc.

Informatieplicht

Een tweede belangrijke **rol en taak** van het ministerie onder het taakveld veiligheid bedrijven ziet toe op het informeren van de omgeving (burgers) over risicovolle activiteiten van bedrijven (dit is tevens een **outcome** doelstelling). Ook hier wordt het 'instrument' wet- en regelgeving (*normering*) ingezet. Waarbij het ministerie streeft (**output**) naar implementatie van wetten en regels "omtrent het verstrekken van toegang tot milieu-informatie voor burgers, inspraak in besluitvorming over milieuactiviteiten en toegang tot de rechter in milieuzaken". En ook naar het zo toegankelijk mogelijk beschikbaar maken van informatie, zodat deze goed ontsloten kan worden. Dit geeft "omwonenden handelingsperspectieven".

Instrumenten die worden ingezet om de doelen na te streven zijn onder meer het registratiebesluit externe veiligheid, via het Register Externe Veiligheidsrisico's (ziet toe op wettelijke kaders). Het is de bedoeling dat de (gemandateerde) bronhouders (dit zijn het ministerie, gemeenten, provincies en omgevingsdiensten) data van risicovolle activiteiten in het REV plaatsen.[21] De data uit het REV wordt vervolgens ontsloten via de Atlas Veiligheid en is zo publiek beschikbaar voor burgers en professionals.

De Atlas Leefomgeving is een instrument dat met name is bedoeld voor burgers en professionals om informatie te ontsluiten over de leefomgeving. De Atlas Leefomgeving is een uitwerking van het recht op milieu-informatie dat in het verdrag van Aarhus is verwoord. De ontwikkeling van de Atlas Leefomgeving loopt continu door, vanuit de Atlas Leefomgeving worden ook geregeld belevingsonderzoeken gedaan die gepubliceerd worden op rijksoverheid.nl. Ook externe veiligheid is een thema in de leefomgeving.

Het beleid en de instrumenten die worden ingezet in het kader van het informeren van burgers en omwonenden slaat terug op het tweede deel van het hoofddoel van begrotingsartikel 22, de ervaring van inwoners van Nederland met betrekking tot een veilige, schone en gezonde leefomgeving.

[21] Zie: Register Externe Veiligheidsrisico's | Register externe veiligheid

Door het ministerie zelf zijn geen **indicatoren** op dit stuk van het beleid geformuleerd. Na eigen analyse doen wij een aantal suggesties:

- Het mogelijk meetbaar maken van *maatschappelijke onrust bij incidenten*. Dat kan bijvoorbeeld door het aantal mediaberichten over incidenten bij bedrijven of transport van gevaarlijke stoffen bij te houden.
- Aantal dagen zonder (noemenswaardige) incidenten bij bedrijven of transport van gevaarlijke stoffen.
- Aantallen publiek protest door bijvoorbeeld het opstellen van actiecomités, ingezonden opiniestukken, vragen bij hulpinstanties of rechtszaken.
- Resultaten enquêtes of veiligheidsmonitors.

2.5.2 Beleidstheorie taakveld Veiligheid Biotechnologie

Regulering en stelselverantwoordelijkheid

Ook onder het taakveld Veiligheid Biotechnologie is sprake van een 'dubbele stelselverantwoordelijkheid'. Enerzijds gericht op het implementeren van internationale (i.h.b. Europese) wet- en regelgeving. Anderzijds gericht op de uitvoering van het in Nederland ingerichte ggo-vergunningensysteem en het toezicht naar de mate waarin deze wetten en regels nageleefd worden. Meer nog dan op het taakveld veiligheid bedrijven is sprake van wetgeving die in Europa wordt vormgegeven en van invloed is op het stelsel in Nederland. Het ministerie tracht daarin ook een agenderende rol te vervullen, door standpunten in te nemen met betrekking tot aanpassing van wet- en regelgeving gebaseerd op de actuele stand van de wetenschap, en daarin proactief en gezamenlijk op te trekken met gelijkgestemde lidstaten.

Het voornaamste **instrument** dat het ministerie dan ook inzet is *normering*. Regelgeving die de veiligheid moet borgen. Het is van belang dat deze regelgeving meebeweegt met nieuwe ontwikkelingen binnen het beleidsdomein (Biotechnologie). In het verlengde hiervan speelt de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie een rol. In dat kader wordt voornamelijk het instrument *samenwerken* ingezet. Het gaat daarbij om samenwerking binnen het VTH-stelsel voor het milieudomein (partijen zijn bijvoorbeeld het RIVM/Bureau GGO, COGEM, ILT), interdepartementale samenwerking om te komen tot een overkoepelende kabinetsvisie op biotechnologie en samenwerking met (koepels van) stakeholders (bedrijfsleven, kennisinstellingen en veiligheidsfunctionarissen). Vanuit samenwerking wordt getracht het stelsel van vergunning, toezicht en handhaving effectiever en efficiënter in te richten, met als uiteindelijk doel de veiligheid op het gebied van biotechnologie te verbeteren.

Belangrijk doel (**output**) van de rol van stelselverantwoordelijke is het implementeren van wet- en regelgeving. Ook is het van belang dat wet- en regelgeving zich verder ontwikkelt tot toekomstbestendige en veerkrachtige wet- en regelgeving en dat dit onderhouden wordt. Daarnaast is het doel simpelweg te "zorgen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zodat regelgeving wordt uitgevoerd en nageleefd" én te zorgen voor de juiste structuren binnen het stelsel van VTH, met onder andere een structureel overleg met stakeholders en maatschappelijke actoren om ook continu de dialoog over beleidsuitvoering en ontwikkelingen hierin te bespreken.

De achterliggende doelen (**outcome**) zijn uiteraard ook van belang: het gaat erom dat "ggo-toepassingen niet meer dan een verwaarloosbaar of, in voorkomende gevallen, hooguit een aanvaardbaar risico hebben". Dit alles met als uiteindelijk doel dat "biotechnologie veilig is en als dusdanig ervaren wordt" en dat ook vanuit dit taakveld wordt bijgedragen aan het hoofddoel van het begrotingsartikel.

Externe factoren die van invloed zijn op het bereiken van de doelen binnen dit taakveld zien toe op technologische ontwikkelingen die zich in het beleidsdomein voordoen. Door de beleidsdirectie wordt aangegeven dat ook de interdepartementale kabinetsvisie op biotechnologie van belang is: meerdere departementen spelen een rol binnen dit onderwerp. Het taakveld veiligheid biotechnologie is daarbij verantwoordelijk voor de milieuveiligheid van biotechnologie. Andere onderdelen van IenW hebben ook een belang bij biotechnologie, bijvoorbeeld op het gebied van de circulaire economie of in water- en afvalzuivering. Van zeer groot belang zijn de Europese kaders waar Nederland als één van de lidstaten relatief weinig invloed op heeft, desalniettemin wordt samen met andere lidstaten geprobeerd deze toekomstbestendig(er) te maken.

Concrete indicatoren om het beleid op het niveau van outcome te meten zijn niet geformuleerd. Wel is aangegeven dat de ILT rapporteert op de naleving van vergunningverlening. Deze rapportages geven het ministerie inzicht in de focus van toezicht en handhaving, dat is te gebruiken om beleid te verbeteren, bijvoorbeeld op het gebied van stelselversterking. Ook hiervoor geldt – net als bij het taakveld veiligheid bedrijven – dat dit enkel iets zegt over de activiteiten die zijn ondernomen, maar niet of beperkt iets zeggen over hoe veilig het daadwerkelijk is (later in deze periodieke rapportage gaan we wel in op de *beleidsevaluatie veiligheid biotechnologie* waarin wel conclusies worden getrokken over de veiligheid van werkzaamheden met ggo's) en hoe de veiligheidsbeleving is.

Signaleren en informeren

Naast de regulerende rol van stelselverantwoordelijke, is het voor het ministerie van belang dat het stelsel “alert is op en signalen van actuele ontwikkelingen” deelt met elkaar. Dit mede ook met als doel dat “(vergunde/toegelaten) biotechnologische toepassingen als veilig ervaren worden” (beiden zijn **outcome**-doelen). Hiertoe worden vooral onderzoeksmatige en informerende **instrument** op ingezet. Voorbeelden zijn het (laten) uitvoeren van trendanalyses, het onderzoeksprogramma Biotechnologie en Veiligheid, de NEMO KennisLink en informatie die via Rijksoverheid.nl verspreid wordt. Ook wordt op verzoek de kennis vanuit bijvoorbeeld het RIVM/COGEM ingezet om het ministerie op verschillende aspecten bij te praten. De resultaten (**output**) van deze instrumenten is vooral gelegen in het daadwerkelijk publiceren van deze analyses, programma’s en de informatie via de genoemde kanalen. Dit zijn direct ook indicatoren om de werking van het beleid aan af te meten, alhoewel dit door het ministerie nog niet als zodanig bij wordt gehouden, bijvoorbeeld op de begroting.

Dit onderdeel van het beleid ziet met name toe op het tweede deel van het hoofddoel (beoogde **impact**) van begrotingsartikel 22, de ervaring van inwoners van Nederland met betrekking tot een veilige, schone en gezonde leefomgeving. Op dit doel zijn dezelfde externe factoren van invloed als eerder genoemd. Daarnaast speelt een zekere mate van maatschappelijke onrust rondom bedrijven een rol; die is soms heviger dan anders en van invloed op de mate waarin het ministerie en de andere partijen in het VTH-stelsel voor het milieudomein moeten ‘acteren’.

2.5.3 Beleidstheorie taakveld Bestrijdingsmiddelen en Chemische Stoffen

Verantwoordelijkheid veilige stoffen

Binnen het ministerie draagt het taakveld Bestrijdingsmiddelen en Chemische Stoffen (BEST) de bevoegdheid voor een veilige leefomgeving waarin het gebruik van stoffen die op de markt komen en emissies van chemische stoffen geen negatieve invloed hebben op mens en milieu. Het gaat hierbij om emissiebeleid waarmee zo veel mogelijk wordt voorkomen dat schadelijke stoffen in de leefomgeving komen en om beleid inzake het op de markt brengen van chemische stoffen en mengsels, waaronder specifiek biociden. Daartoe worden met name de volgende twee **instrumenten** ingezet:

1. Het Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)-emissiebeleid, met specifiek aandacht voor de ZZS-minimalisatieplicht. Het ministerie is systeemverantwoordelijk voor het beleid dat (vergunningplichtige) bedrijven hun emissies van de meest schadelijke stoffen *voorkomen* (of *vervangen*) of, als dat niet mogelijk is, zo ver mogelijk *reduceren* (dit is ook tevens een ‘**output**-doel’). Eens in de vijf jaar

moet een bedrijf een Vermijdings- en Reductieprogramma overleggen bij de bevoegde autoriteit met maatregelen om aan de minimalisatieplicht te voldoen. De uitvoering van dit beleid ligt bij bevoegde autoriteiten, zoals gemeente, provincie of waterschappen. Hierin heeft het ministerie de rol van stelselverantwoordelijke. Vanuit deze rol is het Impulsprogramma Chemische Stoffen (ICS) opgezet, met onder meer als doel vragen en problemen bij de uitvoering op te lossen. Verder is een concreet voorbeeld onder dit beleid het beleid met betrekking tot asbest: het in de handel brengen is al een tijd verboden, het beleid nu is gericht op het beperken van de emissies van asbest naar het milieu waarbij asbestdaken veruit de belangrijkste resterende bron zijn.
Door het ministerie zijn geen concrete indicatoren opgenomen of uitgewerkt die de werking van het beleid(sinstrument) meten.

2. Beleid inzake het in de handel brengen van stoffen en mengsels. Het gaat hierbij om chemische stoffen algemeen, hiervoor is REACH van toepassing (staat voor Registratie Evaluatie Autorisatie en Restrictie van Chemische stoffen) en een specifieke categorie stoffen die vallen onder de Biocidenverordening. Het ministerie heeft de taak om zowel de REACH verordening als de Biocidenverordening ten uitvoering te leggen in Nederland. Het **output** doel dat beoogd wordt te behalen ziet toe op het *beheersen* van risico's die het gevolg zijn van het gebruik van chemische stoffen en biociden. Het gebruik mag niet leiden tot onaanvaardbare risico's voor de gezondheid en het milieu (lucht, water, bodem). De overheid zet actief in op het stimuleren van het gebruik van minder schadelijke stoffen en niet-chemische alternatieven om aanvaarde risico's nog verder te beperken. Een concrete **indicator** van instrument REACH is ook direct een indicator die wordt meegenomen op de begroting van artikel 22. Het gaat om diverse activiteiten die onder REACH worden uitgevoerd door Nederland, dit wordt ook in het perspectief van de hele EU geplaatst. Voorbeelden van zaken die bijgehouden worden zijn het aantal beoordelingen van ontwerpbesluiten ECHA, het aantal stofevaluaties (uitgevoerd en beoordeelde ontwerpbesluiten), gescreende stofgroepen, RMO-analyses, autorisatieverzoeken en restrictiedossiers.
Voor de biocidenverordening geldt dat Nederland verantwoordelijk is voor de beoordeling van verschillende stoffen in het werkprogramma onder de Biocidenverordening. De deadline voor de beoordeling van deze stoffen is 31 december 2030. Het College voor de toelating van gewasbeschermings-middelen en biociden (Ctgb) heeft de taak deze beoordelingen uit te voeren. Er is nog geen indicator voor het meten van de voortgang van het beleid inzake het op de markt brengen van biociden. Via het Strategisch Kader Biociden wordt de focus verlegd van specifieke stoffen naar bereiken van het doel,

plaagbeheersing.
Tot slot heeft het ministerie aandacht voor het stimuleren van innovatie, onder meer door het organiseren van goede randvoorwaarden en ondersteuning van bedrijven bij het Safe and Sustainable by Design produceren van stoffen en producten.

Deze beide onderdelen van het beleid hebben als **outcome** doel dat in 2050 chemische stoffen geen negatieve invloed meer hebben op mens en milieu. Dat wil zeggen dat de blootstelling aan stoffen die worden gebruikt en in het milieu kunnen komen hoogstens leiden tot verwaarloosbare risico's, ook op lange termijn.

Naast het voorkomen, reduceren en beheersen van bestrijdingsmiddelen en stoffen zet het ministerie ook in op communiceren en verbinden.

3. Het onderdeel *communiceren* bestaat uit het informeren, luisteren en het verwerken van ideeën uit de samenleving in beleid. Dit tracht het ministerie te doen door overheid, burgers en de industrie dichter bij elkaar te brengen. Op dit onderdeel zijn geen concrete beleidsinstrumenten benoemd, behalve dat wordt gesproken over het voeren van gesprekken met belanghebbenden, het uitdragen en communiceren van de opbrengsten van beleid en het in de etalage zetten van goede voorbeelden. Concrete voorbeelden zijn dat via het ICS wordt gewerkt aan het opzetten van een Portal pagina over chemische stoffen en het toegankelijker maken van relevante informatie op bestaande overheidswebsites die gaan over chemische stoffen. De communicatie-aanpak asbestdaken informeert eigenaren over de schadelijkheid en saneringsmogelijkheden van deze daken.

4. Het onderdeel *verbinden* ziet toe op het verbinden van stoffen- en bestrijdingsmiddelenbeleid met aanpalend beleid, bijvoorbeeld gericht op klimaatverandering, circulaire economie, behoud van biodiversiteit, verbeteren van de gezondheid en de veiligheid van werknemers. Hierbij wordt ook gestreefd naar harmonisatie binnen de EU door, onder meer, het geven van input aan EU-beleid en het implementeren van beleid vanuit Europa. Bij het stoffenbeleid wordt specifiek rekening gehouden met "legacy chemicals"; stoffen die nu zijn verboden maar nog wel in omloop zijn in producten en die via recycling weer op de markt kunnen komen. Ook het ICS werkt aan integratie met andere beleidsvelden zoals rond circulaire economie. Verder worden werkzaamheden uitgevoerd die toezien op open communicatie met bedrijven, wetenschap en belangenorganisaties en het zorgen voor "uitvoerbaar en handhaafbaar beleid".

Beide onderdelen kennen als (**outcome**)doel dat mensen de (emissies van) chemische stoffen als veilig ervaren voor het milieu.

Relevante externe factoren die van invloed zijn op de ontwikkelingen binnen het beleidsdomein zijn de aanstaande revisie van de REACH verordening (verwacht begin 2026) en de Biocidenverordening (verwacht in 2027). Tegelijkertijd kunnen we in lijn met de andere taakvelden constateren dat het beleid en de activiteiten van bedrijven met name een factor van belang zijn die de uiteindelijke doelen kunnen beïnvloeden en dat ook hier de maatschappelijke opinie van invloed is op het gevoel en de veiligheidservaring van mensen met betrekking tot stoffen en het milieu.

De geformuleerde outcome-doelen moeten bijdragen aan het hoofddoel van het begrotingsartikel (**impact**).

2.5.4 Beleidstheorie taakveld Vervoer Gevaarlijke Stoffen

De veiligheidsketen als belangrijk uitgangspunt voor het beleid

Het taakveld Vervoer Gevaarlijke Stoffen werkt haar beleid uit aan de hand van de veiligheidsketen.[22] Deze bevat in hoofdlijnen de volgende onderdelen (te lezen als **rollen en instrumenten**):

- **Proactie** is het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om beslissingen over de inrichting van de openbare ruimte. Zo kan het vestigen van een nieuwe inrichting verboden worden, vanwege de risico's voor de omgeving. Het ministerie vult dit onderdeel in (**instrumenten**) door kaders, wet- en regelgeving te ontwikkelen en implementeren.
- **Preventie** is het nemen van maatregelen om onveiligheid die zich kan voordoen te voorkomen of vroegtijdig te stoppen en daarmee ongewenste gevolgen te beperken. Deze rol vervult het ministerie door dialoog aan te gaan (instrument) en bij andere partijen te stimuleren dat bijvoorbeeld veiligheidsinvesteringen in de infrastructuur worden gedaan en bij de ILT om na te gaan of de infrastructuur op een correcte manier in stand wordt gehouden. Concreet worden ook afspraken (in de vorm van convenanten) gemaakt met bedrijven over het voorkomen van specifieke vervoersstromen of door specifieke voorwaarden te stellen aan het vervoer (zoals het beperken van de hoeveelheid, alternatieve routes en/of clustering van activiteiten voor te stellen).
- **Preparatie** is het nemen van maatregelen die een goede reactie op een ramp of crisis mogelijk maken. Als er ondanks de proactie en preventie toch iets misgaat, is men effectief voorbereid. Hulpdiensten als politie, brandweer en

[22] Deze is hier te raadplegen: Veiligheidsketen - Wikipedia

GHOR komen hierbij in beeld. Preparatie betekent in dat geval dat deze diensten goed zijn uitgerust, opgeleid en geoefend. Ook de (transport)bedrijven kunnen zich prepareren. Het ministerie vult dit onderdeel concreet in door bijvoorbeeld het CBR en andere opleiders te stimuleren een hoog niveau van opleiding en toetsing/examinering in stand te houden en waar nodig te innoveren.

- **Repressie**, of respons, is de daadwerkelijke bestrijding van rampen en crisis. Het meest eenvoudige voorbeeld hiervan is het blussen van een brand. Repressieve maatregelen hebben tot doel om de onveilige situatie te beëindigen en de schade zoveel mogelijk te beperken. Hiertoe ontwikkelt het ministerie samen met andere partijen veiligheidsvoorschriften, afspraken en processen om de zogeheten 'restrisico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen te verantwoorden. Met als 'output-'doel dat "hulpdiensten weten wat ze moeten doen om de effecten van een ongeval met gevaarlijke stoffen te minimaliseren".
- **Nazorg** omvat alle activiteiten die dienen om terug te keren naar de 'normale situatie'. Dat hoeft niet per se de oude situatie te zijn. Immers, van een ramp kan men geleerd hebben dat sommige zaken juist anders moeten. De term 'nazorg' omvat meer dan alleen aandacht voor de slachtoffers (het menselijke element). Nazorg kan ook betrekking hebben op schadereductie (het economische element), het verantwoordingstraject (het juridische element) en het evalueren van de gebeurtenissen (het leerelement). Onder dit onderdeel scharen we het instrument 'kennisdelen' dat het ministerie inzet. Dat doet zij bijvoorbeeld door een multimodale onderzoeksagenda op te stellen van waaruit kennisontwikkeling in kaart wordt gebracht en gestimuleerd, ook om kennislacunes te voorkomen. Ingezet wordt ook op het delen van kennis over de eisen die worden gesteld aan het vervoer van gevaarlijke stoffen, de infrastructuur en de ruimtelijke omgeving waarbinnen het vervoer plaatsvindt.

Het ministerie houdt binnen het taakveld VGS momenteel geen indicatoren bij die de voortgang van het beleid meten/monitoren. Althans, er zijn geen indicatoren op de begroting opgenomen en het ministerie publiceert hier ook geen aanvullende gegevens over. Uit gesprekken met beleidsmedewerkers blijkt dat zij wel gebruik maken van rapportages de ILT[23] en dat processen zijn ingericht voor het meenemen en informeren van de sector bij de laatste ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving (uitgaande van de kennisdelende functie van het ministerie). Aanvullend zijn evaluaties aangeleverd van het Basisnet en van convenanten (die bespreken we later in deze rapportages). Het is zinvol en aan te raden om een

[23] Concreet genoemd is het Jaarverslag Spoorveiligheid waarin het aantallen ongevallen, ongevallen met emissies, ongevallen met slachtoffers en ongevallen met dodelijke slachtoffers worden bijgehouden.

aantal indicatoren meer expliciet mee te nemen en te publiceren om het beleid te meten en publiek te verantwoorden, mogelijke indicatoren:

- Aantal incidenten met het vervoer van gevaarlijke stoffen en de gevolgen daarvan (bijvoorbeeld aantal doden en gewonden).[24]
- Aantal dagen zonder (noemenswaardige) incidenten bij transport van gevaarlijke stoffen.
- Vastleggen van (bijvoorbeeld vernieuwende) processen die goed verlopen ten behoeve van kennisdeling.

De doelstellingen die het ministerie op het niveau van **outcome** nastreeft met de rollen en instrumenten die zij inzet zijn tweeledig:

- "In 2050 is het vervoer van gevaarlijke stoffen inherent veilig en er geen ongevallen of voorvallen meer plaats, dankzij de inzet op continue verbetering van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen". Daarbij is ook aangegeven dat "als er dan toch een ongeval plaatsvindt leidt dit niet tot schade aan mens en milieu, waardoor de omgeving wordt beschermd (omgevingsveiligheid)".
- "In 2050 heerst in de maatschappij de overtuiging dan het vervoer van gevaarlijke stoffen nuttig en noodzakelijk is en wordt het vervoer van gevaarlijke stoffen ook als veilig ervaren. We dragen continue uit dat het vervoer van gevaarlijke stoffen veilig plaatsvindt".

Beide doelen dragen bij aan de beoogde impact van het hoofddoel op de begroting "Het realiseren van een veilige, schone en gezonde leefomgeving, die ook als zodanig door de inwoners van Nederland wordt ervaren".

Ook binnen de thema's en het domein waar het taakveld VGS zich richt is sprake van de rol van bedrijven en decentrale overheden als belangrijke externe factor die van invloed is op de doelstellingen. Uiteindelijk zijn zij verantwoordelijk voor het vervoer van de gevaarlijke stoffen, respectievelijk voor de afgifte van vergunningen voor de opslag en/of doorvoer van gevaarlijke stoffen wat tot vervoer van en naar die locatie leidt. Daarnaast is het ministerie afhankelijk van de rol van de verschillende stakeholders in het stelsel van opleiden, toezicht en handhaving. Ook daar kunnen zich 'externe factoren' voordoen.

[24] Uit gesprekken met beleidsmedewerkers komt naar voren dat het uiteindelijke doel 0 dodelijke slachtoffers per jaar is, dat doel wordt al jaren bereikt. Het is zinvol om dit expliciet te maken en te communiceren.

2.5.5 Beleidstheorie taakveld Nucleaire Veiligheid en stralingsbescherming

Het beschermen van mens en milieu tegen gevaren van ioniserende straling

Het taakveld Nucleaire Veiligheid en stralingsbescherming (NVS) is soortgelijk georganiseerd als het taakveld VGS, waarbij de veiligheidsketen centraal staat. Dit taakveld benoemt wel specifieker de rol van stelselverantwoordelijke, als zijnde het stuk *proactie*. In hoofdlijnen omvat het beleid daarmee de volgende onderdelen:

- *Stelselverantwoordelijkheid*. Het ministerie is stelselverantwoordelijk en vult dit voornamelijk in door middel van het inzetten van instrumenten op het gebied van normering en samenwerking. Tezamen met de rollen/verantwoordelijkheden '*beheersen*' en '*beperken/voorkomen*' wordt onder meer ingezet op het actueel houden van het regelstelsel. Daaronder valt ook het inhoudelijk kader voor onder andere de veiligheidscultuur, beheer van radioactieve afvalstromen en blootstelling aan straling. Belangrijk instrument is ook de kernenergiewet, van waaruit onder meer taken voor de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) voortkomen. De ANVS is een belangrijke samenwerkings- en uitvoeringsorganisatie voor het ministerie om toezicht te houden op o.a. de nucleaire activiteiten in Nederland. Zo wordt samen met de ANVS ook gewerkt aan het continu opstellen en bijwerken van eisen voor nucleaire installaties.
- *Kennisdeling* is tevens een rol waar het ministerie op inzet. Dit wordt in samenwerking met andere partijen in de sector en in het stelsel gedaan. Het vormt een belangrijk kader van waaruit wet- en regelgeving actueel kan worden gehouden.
- Verder zijn ook *crisisbeheersing* en *communicatie* rollen die het ministerie invult. Dat doet zij onder andere door een crisicoördinatieplan actueel te houden, beleid te monitoren en resultaten terug te koppelen aan andere onderdelen (onder meer met als doel wet- en regelgeving actueel te houden). Tot slot wordt ook ingezet op voorlichting, informatiedeling en participatie voor burgers over stralingsactiviteiten. Dit met als doel dat burgers en omwonenden zich veilig voelen.

De belangrijkste doelstellingen op het niveau van **output** zijn het feit dat burgers beschermd zijn bij geplande en bestaande situaties op het gebied van nucleaire activiteiten (installaties, transport en overige stralingstoepassingen). Ook van belang is de continue verbetering van de nucleaire veiligheid van bestaande en nieuwe installaties. Dit kan onder meer mogelijk worden gemaakt door het actueel houden van het stelsel van wet- en regelgeving en een versterkt VTH-stelsel voor het milieudomein.

Het uiteindelijke hoofddoel (**outcome**) van het taakveld NVS is mens en milieu in Nederland te beschermen tegen de gevaren verbonden aan de blootstelling aan ioniserende straling. Van belang is ook dat mensen zich daar ook tegen beschermd voelen. Vanuit deze outcome wordt bijgedragen aan het uiteindelijke hoofddoel van dit begrotingsartikel (**impact**), namelijk het realiseren van een veilige, schone en gezonde leefomgeving, die ook als zodanig door de inwoners van Nederland wordt ervaren.

Door het ministerie zelf zijn **indicatoren** benoemd voor de beoordeling van de taakuitvoering door het ZBO ANVS. Van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) zijn ook evaluaties beschikbaar. Daarnaast zouden ook hier weer indicatoren relevant kunnen zijn die gaan over het aantal incidenten (in dit geval met betrekking tot thema's nucleair en stralingsbescherming) en de gevolgen van eventuele incidenten. De ANVS rapporteert hierover in haar jaarlijkse "Rapportage Ongewone Gebeurtenissen" wat een verplichting is uit de Kernenergiewet.

Ook goed om te meten en te benadrukken is het aantal dagen/maanden/jaren zonder (noemenswaardige) incidenten. Daarnaast zou vastgelegd kunnen worden welke (bijvoorbeeld vernieuwende) processen goed verlopen ten behoeve van kennisdeling.

2.5.6 Beleidstheorie taakveld Milieubeleid en Strategie

Als eerder in paragraaf 2.3 aangegeven fungeert het taakveld MBS als verbindende afdeling binnen de directie OenM. Dit taakveld heeft als taak en doel om te signaleren, richting te geven, te stimuleren, faciliteren, coördineren en regisseren op "onderwerpen die dwarsdoorsnijdend zijn voor de andere taakvelden van OenM".[25] Het voornaamste onderwerp waar het taakveld zich mee bezig houdt is het VTH-stelsel voor het milieudomein, het dwarsdoorsnijdend of milieubreed zorgdragen voor relevante onderwerpen en verankering van beleid in wet- en regelgeving en het vergroten van de kennis- en informatiepositie van de directie".

De **instrumenten** die hiervoor worden ingezet zijn voornamelijk gericht op het organiseren van samenwerking, door middel van programma's en het initiëren van onderzoeken of onderzoeksprogramma's om te zorgen voor het vergroten van de kennis- en informatiepositie. Hier zijn niet altijd direct indicatoren aan te hangen. De laatste jaren is een groot deel van de middelen van MBS gegaan naar de versterking van het VTH-stelsel voor het milieudomein. Dit werd gemonitord middels

[25] Ministerie IenW (2024), intern document 'Managementcontract 2024 – Taakveld Milieubeleid en Strategie'

het onderzoek Omgevingsdiensten in Beeld, gepubliceerd in 2019, 2021 en 2023. Daarnaast zijn tijdens het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH, 2022-2024) diverse voortgangsrapportages verschenen om de voortgang van dit programma in beeld te brengen. Recent is op het gebied van het versterken van het VTH-stelsel milieu ook de Staat van de VTH opgezet, met verschillende indicatoren op het gebied van VTH-taken die door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd. Deze vallen echter buiten de tijdsscope van voorliggende Periodieke Rapportage.

De werkzaamheden van dit taakveld zijn voornamelijk 'intern georiënteerd' en daarmee minder afhankelijk van **externe factoren**. Alhoewel dat bijvoorbeeld voor het VTH-stelsel dan weer niet geldt, daar spelen juist ook alle partijen in het stelsel een rol en zijn daarmee ook als 'externe factor' te benoemen.

2.5.7 Overkoepelende beleidstheorie

Wanneer we de verschillende beleidstheorieën met elkaar vergelijken dan is een zeker patroon te ontwaren in de verschillende rollen, taken, instrumenten en doelen op de verschillende beleidsdomeinen. Van daaruit is een zekere overkoepelende beleidstheorie samen te stellen die er als volgt uitziet:

- Het ministerie houdt zich op alle domeinen bezig met het implementeren en actualiseren van wet- en regelgeving, mede ook op aangeven van wat binnen Europa georganiseerd wordt. Het ministerie signaleert daartoe ook zelf ontwikkelingen op verschillende schaalniveaus, vanuit ontwikkelingen bij individuele bedrijven (bijvoorbeeld innovatie), maar ook breder door maatschappelijke tendensen in de gaten te houden. Ook stimuleert zij kennisontwikkeling en doet zij zelf ook kennis op om actueel te kunnen blijven op het gebied van regelgeving.
- Naast het implementeren van wetten- en regels is het ministerie binnen alle taakvelden stelselverantwoordelijke binnen het VTH-stelsel voor het milieudomein. Hiertoe worden concrete opdrachten aan partijen gegeven, maar worden ook samenwerkingsverbanden of -programma's opgezet, met als doel het stelsel zo goed mogelijk in te richten en continu te versterken.
- De onderdelen preparatie en repressie zien we ook op veel beleidsonderdelen terugkomen. Het gaat om het goed voorbereid zijn op eventuele incidenten, crises of rampen. Hiervoor worden draaiboeken gemaakt en mensen continu opgeleid.
- Tot slot wordt op elk beleidsdomein ingezet op het informeren van burgers, omwonenden en bedrijven. Het doel van de directie is ook te zorgen voor een ervaren veilige, schone en gezonde leefomgeving. Hiertoe wil zij inwoners van Nederland ook zoveel als mogelijk informatie geven over hun leefomgeving en

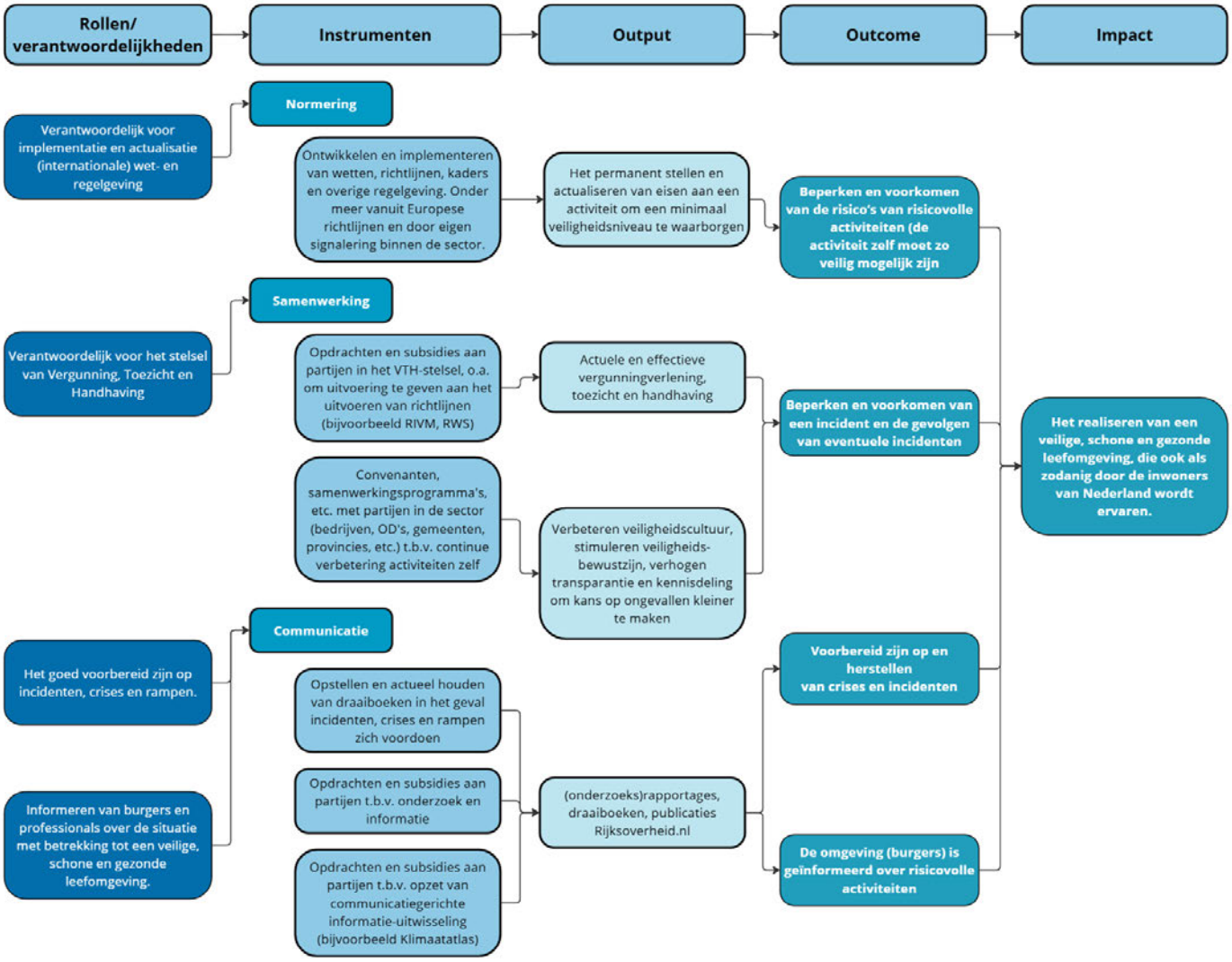
wat de staat daarvan is. Dat gebeurt onder meer met de Klimaatatlas en door de ‘Staat van ..’ te publiceren op verschillende beleidsdomeinen.

Bij het bereiken van de doelstellingen is een belangrijk gegeven dat het ministerie niet zelf verantwoordelijk is voor het veroorzaken van eventuele schade aan de omgevingsveiligheid of aan het milieu. De activiteiten van derden (veelal bedrijven) zorgen voor de risico’s hierop. Focus ligt dan ook zoveel mogelijk op het terugdringen van de risico’s. De doelstellingen op het niveau van outcome laten zich vanuit dat perspectief als volgt goed samenvatten:

- Het zoveel als mogelijk beperken en voorkomen van de risico’s van risicovolle activiteiten op bijvoorbeeld het gebied van het handelen van bedrijven en transport van gevaarlijke stoffen, rondom nucleaire activiteiten en het gebruik van stoffen in de biotechnologie, bestrijdingsmiddelen en chemische stoffen. Het gaat erom dat de activiteit zelf zo veilig mogelijk is.
- Het beperken en voorkomen van incidenten en de gevolgen van eventuele incidenten.
- Op het moment dat zich wel incidenten of crises voordoen moet het stelsel zo zijn ingericht dat de verantwoordelijke partijen (denk aan veiligheidsdiensten) goed voorbereid zijn op het herstel van crises en incidenten.
- Tot slot is van belang dat de omgeving (burgers) goed geïnformeerd is over risicovolle activiteiten.

In Figuur 2.2 is de overkoepelende beleidstheorie van het ministerie van IenW op het gebied van Omgevingsveiligheid en Milieurisico’s samengevat opgenomen. Het betreft hier een vereenvoudigde en samenvattende weergave van de rollen/verantwoordelijkheden, instrumenten en doelstellingen op het gebied van output, outcome in impact.

Figuur 2.2 Overkoepelende beleidstheorie Omgevingsveiligheid en milieurisico's



Indicatoren beschikbaar op niveau van output, beperkt op outcome

Ieder taakveld werkt uiteindelijk toe naar het bereiken van de hoofddoelstellingen van het begrotingsartikel (outcome/impact). Daartoe zien we op de verschillende taakvelden wel een aantal indicatoren die de 'output' meten, maar slechts beperkt op de outcome. Veelal geven de beschikbare monitors inzicht in de activiteiten van bijvoorbeeld de partijen in het VTH-stelsel, maar slechts beperkt gaan die in op hoe de daadwerkelijke veiligheidssituatie is en hoe die beleefd wordt door de inwoners van Nederland.

Externe factoren

Rode draad door het beleid is de rol en verantwoordelijkheid voor de schone, veilige en gezonde leefomgeving die primair ligt bij de partijen die hierop mogelijk negatieve invloed hebben. Veelal zijn dat bedrijven die werken met bepaalde chemische of gevaarlijke stoffen of die dergelijke stoffen vervoeren. Overkoepelend zien we daarnaast nog een aantal andere externe factoren die nu of in de toekomst een rol spelen in het bereiken van de doelstellingen onder dit begrotingsartikel:

- Technologische ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld informatietechnologie (5G, block-chain, kunstmatige intelligentie).
- De publieke ruimte die steeds verder onder druk komt te staan, waardoor veiligheidsafstanden ook onder druk komen te staan.
- De natuurlijke verschijnselen van klimaatverandering.
- De vergaande impact van regelgeving die noodzakelijk is om klimaatverandering te vertragen.
- Geopolitieke ontwikkelingen die het risico op oorlog vergroten of productieketens ernstig verstoren.
- Ontwikkelingen ten gevolge van de energietransitie die nieuwe risicobronnen creëren zoals energieopslagsystemen of grootschalig transport en opslag van waterstof(dragers).

Het is zaak dat het ministerie continu blijft inzetten op het vergaren van kennis over deze onderwerpen en dat deze kennis wordt ingezet om bedrijven en partijen in het VTH-stelsel voor het milieudomein te informeren. Ook kan het leiden tot aanscherping van richtlijnen, wetten en regelgeving.

3. Analyse van middelen en activiteiten

Dit hoofdstuk gaat in op de middelen (begrote en gerealiseerde uitgaven onder het begrotingsartikel) en de daaraan gekoppelde instrumenten. Dit hoofdstuk geeft daarmee invulling aan de volgende voorwaarde uit de RPE:

> Onderdeel C: een meerjarig overzicht van de relevante uitgaven op de rijksbegroting en, indien van toepassing, een indicatie van de financiële gevolgen van het beleid voor de maatschappij.

3.1 Meerjarig overzicht begrotingen

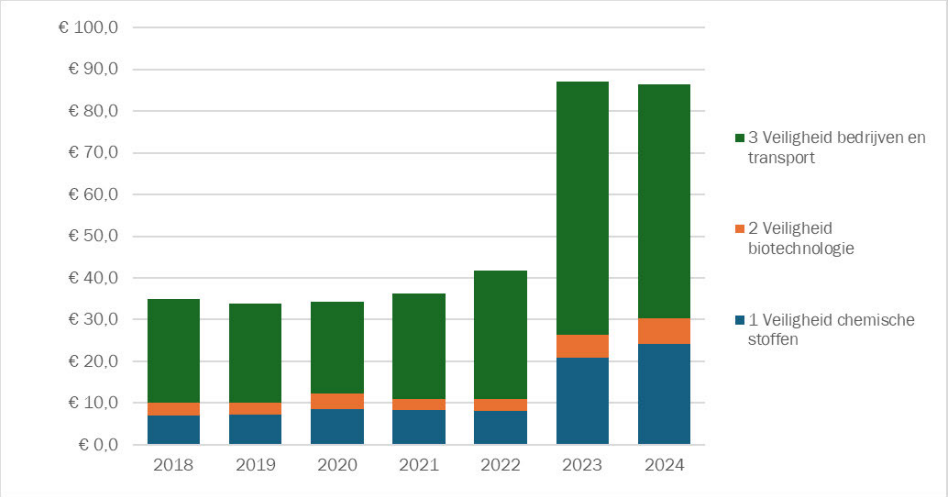
Begroting Artikel 22: gemiddeld ruim 50 miljoen euro per jaar

De begroting van artikel 22 bevatte gedurende de evaluatieperiode 2018 -2024 gemiddeld een begrote uitgave van ruim 50 miljoen euro per jaar. In de periode 2018-2022 lag de begrote uitgave tussen de 33 en 42 miljoen euro. In 2023 en 2024 is de begroting een factor twee hoger, in beide jaren werd een uitgave van meer dan 86 miljoen euro voorzien. Het gaat met name om een stijging in de voorziene uitgaven op de subartikelen ‘veiligheid chemische stoffen’ en ‘veiligheid bedrijven en transport’.

Begroting (2024) Veiligheid bedrijven en transport: 56,1 miljoen euro

Door de jaren heen was de begroting voor het subartikel ‘Veiligheid bedrijven en transport’ het meest omvangrijk (in 2024 ging het om een begrote uitgave van 56,1 miljoen euro). De begrotingen voor ‘veiligheid biotechnologie’ en ‘veiligheid chemische stoffen’ bedroegen in 2024 respectievelijk 6,1 en 24,1 miljoen euro. De ontwikkeling van de begrote uitgaven in de periode 2018-2024 is opgenomen in Figuur 3.1. Deze laat ook de substantiële stijging in 2023 en 2024 zien ten opzichte van de jaren daarvoor. In het vervolg van deze paragraaf gaan we in op de oorzaken hiervoor.

Figuur 3.1 Begroting Artikel 22 in de periode 2018 – 2024, bedragen in miljoenen



Bron: Rijksbegrotingen 2018-2024. Het volledige overzicht van de individuele begrotingen, met daarop ook de specifieke posten is voor de periode 2018-2024 tevens opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.

3.2 Begroting versus realisatie middelen

De begroting wordt gedurende het jaar meerdere keren bijgesteld via suppletoire begrotingen. Deze suppletoires geven een actueel beeld van de beschikbare middelen en houden rekening met nieuwe inzichten, beleidswijzigingen en uitvoeringstechnische ontwikkelingen. Daarbij zien we door de jaren heen binnen begrotingsjaren aanzienlijke verschillen in begrote uitgaven van eerste begroting tot uiteindelijk definitieve begroting (laatste suppletoire). Voornaamste voorbeeld is 2022 waarbij tussentijds het programma versterking VTH wordt geïnitieerd en het ministerie daar de begroting op heeft aangepast (aanzienlijk meer uitgaven). Dit is ook zichtbaar in de eerste begrotingen voor 2023 en 2024 die uitgaan van hogere uitgaven ten opzichte van voorgaande jaren. Tegelijkertijd zien we dat deze begrotingen gedurende het jaar juist weer naar beneden worden bijgesteld, onder meer ook doordat middelen worden overgeheveld naar medeoverheden of andere begrotingsartikelen.

Voor de verschillenanalyse tussen begroting en daadwerkelijk gerealiseerde uitgaven gebruiken we de laatste suppletoire begroting als referentiepunt, deze bevat immers de meest actuele en definitieve raming voorafgaand aan de jaarafsluiting. Door de vergelijking tussen begroting en realisatie ontstaat een beeld van waar afwijkingen optreden tussen de geplande en feitelijke besteding van middelen. In deze paragraaf zetten we deze vergelijking uiteen voor Artikel 22, waarbij we inzicht geven in de verschillen tussen de begroting en de gerealiseerde

uitgaven. Hiervoor hebben we de slotwetten 2018 tot en met 2024 van artikel 22 gebruikt.

Uitgaven versus verplichtingen
Uitgaven zijn de daadwerkelijke kasbetalingen die in het betreffende jaar worden gedaan. Uitgaven volgen vaak later dan het aangaan van een verplichting op een bepaald instrument, bijvoorbeeld bij meerjarige projecten of subsidies die in termijnen worden betaald. Zo worden voor een subsidieregeling vaak meerjarig uitgaven begroot (verplichting wordt aangegaan), maar worden de subsidiemiddelen niet altijd volledig benut in het betreffende jaar én worden niet alle subsidiemiddelen in hetzelfde jaar daadwerkelijk uitgegeven.

Structureel patroon van onderuitputting

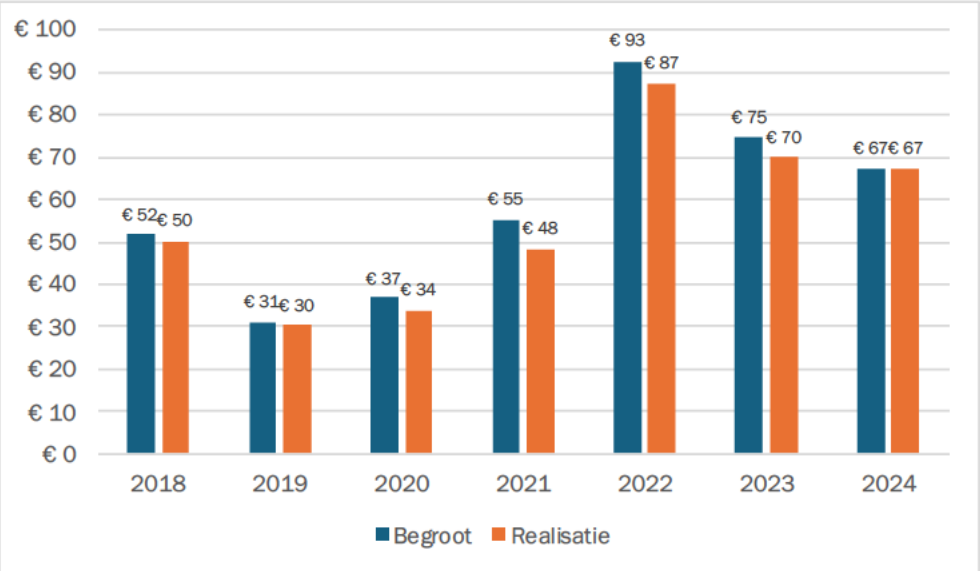
Uit de vergelijking blijkt dat er in de periode 2018–2023 sprake is van een structureel patroon van onderuitputting. Dit betekent dat er jaarlijks minder is uitgegeven dan begroot in het 2e suppletoir van het betreffende jaar. De omvang van deze afwijkingen varieert per jaar:

Jaar	Onderuitputting uitgaven (x.1000)	Reden
2018	€1.515	De lagere uitgaven zijn vooral het gevolg van minder opdrachten binnen het taakveld Veiligheid chemische stoffen en een lager dan geraamd subsidiebudget (minder subsidieaanvragen dan verwacht) binnen het taakveld Veiligheid bedrijven en transport. (toelichting volgt uit de slotwet 2018)
2019	€727	De lagere uitgaven zijn vooral het gevolg van een lager dan geraamd subsidiebudget binnen het taakveld Veiligheid bedrijven en transport. (toelichting volgt uit de slotwet 2019)
2020	€2.996	De lagere uitgaven zijn vooral het gevolg van een lager dan geraamd subsidiebudget binnen het taakveld Veiligheid bedrijven en transport, waaronder minder aanvragen voor de subsidieregeling rondom restantvoorraden vuurwerk dan verwacht (slotwet 2020).
2021	€6.818	In 2021 zijn de uitgaven aan subsidies binnen het taakveld Veiligheid bedrijven en transport €4,5 miljoen lager uitgevallen dan gepland. Dat komt vooral doordat minder subsidiebetalingen zijn gedaan voor vuurwerk gerelateerde regelingen (zoals voor detailhandel, opslag

Jaar	Onderuitputting uitgaven (x.1000)	Reden
		en transport) dan verwacht. Daarnaast hebben enkele kleinere mutaties plaatsgevonden, die samen leidden tot een verdere verlaging van de uitgaven van €2,3 miljoen (slotwet 2021).
2022	€5.001	In 2022 is het opdrachtenbudget verlaagd met in totaal €5 miljoen. Dit komt deels door €1,4 miljoen lagere uitgaven van Rijkswaterstaat voor het programma Omgevingsveiligheid. Daarnaast hebben overige mutaties (waaronder minder uitgaven aan de subsidies gerelateerd aan vuurwerk) samen geleid tot een verdere daling van de uitgaven met €3,6 miljoen (slotwet 2022).
2023	€4.656	In 2023 zijn de opdrachtenuitgaven binnen het taakveld Veiligheid bedrijven en transport € 3,1 miljoen lager uitgevallen dan gepland. Dit komt vooral doordat meerdere projecten zijn doorgeschoven naar 2024 (slotwet 2022).
2024	€0	

De verschillen tussen begroting (o.b.v. 2e suppletoir) en realisatie zijn per jaar ook weergegeven in Figuur 3.2.

Figuur 3.2 Begroting (2e suppletoir) en realisatie Artikel 22, 2018 – 2024, bedragen in miljoenen



Bron: Rijksbegrotingen en jaarverslagen van het ministerie van IenW 2018-2024

3.3 Analyses per subartikel

Uitgaven Veiligheid chemische stoffen

Binnen subartikel 1 'Veiligheid chemische stoffen' is gedurende de evaluatieperiode bijna 100 miljoen euro uitgegeven, gemiddeld per jaar gaat het om een bedrag van 13,7 miljoen euro. Dat bedrag is sinds 2022 meer dan verdrievoudigd. De oorzaak daarvoor is een sterke intensivering op de post 'bijdrage aan agentschappen' en dan specifiek voor wat betreft de uitgaven aan het RIVM. Deze post is daarmee ook direct de grootste op dit subartikel, 'bijdrage aan agentschappen' vertegenwoordigd 65 procent van de uitgaven in de periode 2018-2024. Daarnaast is de post 'opdrachten' relatief omvangrijk met 30 procent van de totale uitgaven. Binnen deze post is een deel van de middelen besteed aan het RIVM, aan RWS en de uitvoering van stoffen en milieu & gezondheid. Op dit subartikel zijn niet of nauwelijks subsidies verstrekt en is ook de bijdrage aan andere agentschappen of organisaties relatief beperkt.

Tabel 3.1 Overzicht van uitgaven (x € 1.000) subartikel 1 'Veiligheid chemische stoffen', 2018 - 2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1 Veiligheid chem. stoffen	**7.752**	**6.773**	**6.203**	**6.232**	**20.176**	**22.520**	**26.426**
Opdrachten	***3.757***	***3.820***	***3.058***	***3.536***	***4.784***	***4.723***	***5.668***
KF: NVS							629
Waarvan RWS						1.246	1.205
Waarvan RIVM						1.315	1.899
Uitvoering veiligheid						17	191
Uitv. stoffen / M&G						1.035	717
Overige opdrachten						1.110	1.027
Subsidies	***1.654***	***102***	***88***	***39***	***155***	***0***	***50***
NANoREG	1.382						
Overige subsidies	272	102	88	39	155		
Bijdragen aan agentschappen	***2.341***	***2.851***	***3.057***	***2.657***	***14.937***	***17.067***	***19.869***
Waarvan bijdrage RWS	2.341	2.631	2.837	2.337	2.783	3.396	2.791
Waarvan bijdrage RIVM						13.571	16.538
Overige bijdrage aan agentschappen	***0***	***220***	***220***	***320***	***12.154***	***100***	***540***
Bijdrage aan (inter-) nationale organisaties			***0***	***0***	***200***	***730***	***644***
Bijdragen aan ZBO's/RWT's	***0***	***0***	***0***	***0***	***100***	***0***	***195***
Waarvan bijdrage aan CTGB							95
Ov. bijdrage(n)					100		100

Uitgaven Veiligheid biotechnologie

Op subartikel 2 bedroegen de uitgaven gedurende de evaluatieperiode in totaal 32 miljoen euro; gemiddeld 4,5 miljoen euro per jaar. Ook binnen dit subartikel zijn de meeste middelen besteed aan 'bijdragen aan agentschappen' (55 procent), vooral zichtbaar vanaf 2022. Ook hier is de bijdrage aan agentschap RIVM het omvangrijkst, naast een bijdrage aan COGEM. Daarnaast zijn middelen uitgegeven aan opdrachten, waarbij de post 'uitvoering veiligheid GGO' de omvangrijkste is.

Tabel 3.2 Overzicht van uitgaven (x € 1.000) subartikel 2 Veiligheid biotechnologie, 2018 - 2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2 Veiligheid biotechnologie	**3.285**	**3.250**	**3.482**	**2.307**	**6.623**	**5.422**	**7.523**
Opdrachten	***3.285***	***3.250***	***3.482***	***671***	***1.572***	***356***	***1.689***
Uitvoering veiligheid GGO					1.134	296	660
Overige opdrachten					438	60	1.029
Bijdragen aan agentschappen	***0***	***0***	***0***	***1.636***	***5.051***	***5.066***	***5.834***
Waarvan bijdrage aan COGEM				1.636	1.668	1.668	1.753
Overige bijdrage(n) (RIVM)	0	0	0	0	3.383	3.398	4.081

Uitgaven Veiligheid bedrijven en transport

Binnen subartikel 3 Veiligheid bedrijven en transport zijn gedurende de evaluatieperiode de meeste middelen uitgegeven. Het gaat om bijna 260 miljoen euro (37 miljoen euro per jaar gemiddeld). Binnen dit subartikel zijn de meeste middelen verstrekt als subsidie(s) (52 procent van de totale uitgaven). Het gaat daarbij om enkele omvangrijke subsidieregelingen voor 'inrichting en transport', asbest en vuurwerk. De laatste jaren is de omvang van deze subsidiestromen wel afgenomen. Tegelijkertijd zijn de uitgaven aan agentschapen (RWS, RIVM) en opdrachten (RWS, programma omgevingsveilig, VTH-stelsel) toegenomen.

Tabel 3.3 Overzicht van uitgaven (x € 1.000) subartikel 3 Veiligheid Bedrijven en transport, 2018 - 2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
3 Veiligheid bedrijven en transport	**39.123**	**20.316**	**24.206**	**39.779**	**60.750**	**41.998**	**33.285**
Opdrachten	***4.996***	***3.461***	***5.658***	***7.215***	***7.028***	***8.079***	***10.314***
Waarvan RWS						2.237	3.300
Asbest						493	354
Programma omgevingsveilig		1.014	2.640	3.950	4.206	3.029	3.363
VTH-stelsel					36	341	1.429
Uitvoering Buisleidingen						647	

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Uitvoering veiligheid VGS						938	
Uitvoering Veiligheid inrichtingen en basisnetten		562			478		
Overige opdrachten	4.996	1.885	3.018	3.265	2.308	394	1.868
Subsidies	***29.119***	***11.115***	***11.698***	***23.747***	***35.502***	***13.192***	***9.447***
Subsidies Inrichting & Transparantie			7.890	4.356	4.225	7.824	3.221
Subsidies Asbest	25.000	8.800	3.500		6.000		
Subsidie vuurwerk				19.194	23.885	2.198	276
Overige subsidies	4.119	2.315	308	197	1.392	3.170	5.950
Bijdragen agentschappen	***2.002***	***1.933***	***2.341***	***4.061***	***8.686***	***7.288***	***9.546***
Waarvan bijdrage RWS	2.002	1.933	2.341	4.061	4.059	4.184	5.485
Waarvan bijdrage RIVM						2.753	3.632
Waarvan bijdrage RVO						351	429
Overige bijdrage aan agentschappen					4.627		
Bijdrage aan medeoverheden	***100***	***0***	***488***	***526***	***5.944***	***9.647***	***386***
Waarvan bijdrage aan Caribisch Nederland			434	501	1.197		
Bijdrage programma externe veiligheid	100						
Overige bijdragen aan medeoverheden			54	25	4.747	9.647	386
Inkomensoverdrachten	***2.906***	***3.707***	***4.021***	***4.230***	***3.590***	***3.792***	***3.592***
Mesothelioom en Asbestose	2.906	3.707	4.021	4.230	3.590	3.792	3.592

3.4 Indicatie financiële gevolgen van het beleid voor de maatschappij

De doelen van het ministerie van IenW op het gebied van omgevingsveiligheid en milieurisico's zien toe op heel andere maatschappelijke thema's. Daarmee is de onderzoeksvraag over de financiële gevolgen van het beleid voor de maatschappij lastig te beantwoorden. 'Maatschappij' is immers een breed begrip, zowel bedrijven, instellingen als individuele burgers zijn daar onderdeel van. Daarbij is het goed mogelijk om de directe financiële gevolgen te duiden, maar lastiger is het eventuele indirecte gevolgen uit te werken. Zo werkt het ministerie veel aan het opstellen, implementeren en actueel houden van wetten en regels. Dergelijke regelgeving vraagt om (tijds)investeringen en administratieve verplichtingen bij bedrijven. De nalevingskosten worden vaak niet of slechts deels via subsidies gedekt. De precieze hoeveelheid en impact van deze regelgeving op de bedrijfsprocessen en daarmee de kosten bij bedrijven is niet bekend. We geven daarom op een tweetal

financieel grote posten van de begroting inzicht in de directe financiële gevolgen en mogelijke indirecte gevolgen voor de maatschappij:

- Een omvangrijk deel van de middelen wordt besteed op de posten ‘Bijdrage aan agentschappen’, ‘Bijdrage aan medeoverheden’ en ‘opdrachten’ voor diverse ‘programma’s’. Deze middelen komen terecht bij de desbetreffende agentschappen, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. Zij kunnen hier hun inzet op een bepaald onderwerp mee bekostigen. Veelal zal het gaan om inzet in menskracht en overige apparaatskosten. Deze middelen zorgen daarmee (indirect) voor werkgelegenheid in de maatschappij.
- Een ander concreet onderdeel zijn subsidies. Verschillende subsidieregelingen zijn gedurende de evaluatieperiode uitgevoerd, we nemen de subsidieregeling vuurwerk als voorbeeld voor een toelichting. In 2021 is een consumentenvuurwerkverbod ingesteld. Het ministerie heeft toen een subsidieregeling opgetuigd om tegemoet te komen in de kosten die bedrijven hebben gemaakt, ter compensatie van restvoorraden consumentenvuurwerk. Het directe effect voor deze bedrijven is dat zij hierdoor in principe geen financiële gevolgen ervoeren, behalve mogelijke kosten die ze hebben moeten maken om de subsidie aan te vragen. In principe zorgt het vuurwerkverbod er zelf voor dat consumenten geen vuurwerk meer kopen. Dit betekent in principe ook een lastenverlichting. Het is echter niet de subsidieregeling die daar direct invloed op heeft.

4. Overzicht en analyse beschikbare evaluaties

In dit hoofdstuk staan de resultaten en effecten van het gevoerde beleid centraal, evenals de witte vlekken. Vanuit de RPE zijn daarvoor de vereisten:

- een omschrijving van de bij aanvang van de looptijd van het (beleids)thema op de SEA vastgestelde inzichtbehoefte en een samenvatting van de reeds bestaande inzichten.
- een overzicht van het uitgevoerde evaluatieonderzoek naar (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid waarmee invulling is gegeven aan de inzichtbehoefte.

Voorliggende periodieke rapportage richt zich op de periode 2018 - 2024. Bij aanvang van deze looptijd was nog geen sprake van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA); wel bevatte de rijksbegroting van 2018 een overzicht van beschikbare of nog te plannen (ex-ante en ex-post) evaluaties. Voor Artikel 22 bevatte dit overzicht vooral afgeronde rapportages. Met uitzondering van de *Voortgangsrapportage op grond van biocideverordening* wat een doorlopend onderzoek betrof voor de periode 2014-2020. Dit rapport is in het onderzoek voor deze periodieke rapportage meegenomen.

4.1 Overzicht uitgevoerde evaluaties

23 uitgevoerde evaluaties; 19 relevant voor onderzoek

Voor de evaluatieperiode 2018 – 2024 zijn 23 evaluaties[26] uitgevoerd en verzameld. Dit betreffen de openbaar beschikbare evaluaties die terug te vinden zijn in de bijlagen (SEA) van de begrotingsartikelen uit de periode 2018 tot 2024. Het gaat dan om uiteenlopende evaluatieonderzoeken die inzichten (zouden moeten) bevat(ten) over de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het uitgevoerde beleid onder Artikel 22.

Op basis van onze analyse constateren we dat 19 van 23 onderzoeken (of bundels van onderzoeken) relevant zijn voor oordeelsvorming van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. Vier onderzoeken vallen om verschillende redenen af:

- **Nummer 7: Beleidsverkenning Biociden**. Dit document blijkt enkel beleidsverkennend te zijn en niet terug te kijken op of vigerend beleid te monitoren.

[26] sommige onderzoeken bestaan uit een set van voortgangsrapportages

- **Nummer 9: Report from the commission to the European Parliament and the councel**. De informatie in dit rapport is al in een ander document gevat.
- **Nummer 16: MKBA Chemelot**. Het gaat hier om een ex-ante evaluatie van verschillende beleidsmatige mogelijkheden voor de concrete oplossing voor een probleem. In tegenstelling tot studie nummer 1 (MKBA Atlas Leefomgeving) gaat het hierbij niet om de evaluatie van vigerend beleid.
- **Nummer 17: Programma 'bewust omgaan met veiligheid'**. Het betreft hier een tussentijdse rapportage, die bovendien buiten de tijdsperiode (2018 - 2024) van de periodieke rapportage valt.

Tabel 4.1 Overzicht evaluaties Artikel 2022, 2018 - 2024

Nr	Onderzoek	Jaartal	Opmerking	Onderdeel van beoordeling?
1	MKBA Atlas Leefomgeving	2024	Is ex-ante evaluatie (MKBA), geen ex-post analyse uitgevoerd beleid	Ja
2	Evaluatie Stelsel nucleaire veiligheid en stralingsbescherming	2023		Ja
3	Beleidsevaluatie Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS)	2023		Ja
4	Interbestuurlijk programma VTH-stelsel	2024	Van het IBP VTH-stelsel zijn diverse voortgangsrapportages beschikbaar gesteld.	Ja
5	Tweejaarlijkse evaluatie VTH	2022	Dit is geen evaluatie, maar 2-jarige actualisatie van situatie bij omgevingsdiensten	Ja, PM
6	Beleidsevaluatie ZZS-emissiebeleid 2016-2021	2022		Ja
7	Beleidsverkenning Biociden	2024	Is geen evaluatie, maar document dat enkel beleidsvormende context geeft	Nee
8	Voortgangsrapportage op grond van de biocidenverordening	2020		Ja
9	Report from the Commission to the European Parliament en the Council	2021	Het gaat om monitor vanuit EU over voortgang op biocidenverordening	Nee, informatie zit in 8
10	Beleidsevaluatie veiligheid Biotechnologie ggo-beleid	2023		Ja
11	Evaluatie Basisnet	2022		Ja
12	Evaluatie beleid consumentenvuurwerk	2021		Ja
13	Evaluatie programma duurzame veiligheid 2030	2021		Ja

Nr	Onderzoek	Jaartal	Opmerking	Onderdeel van beoordeling?
14	Evaluatie subsidieregeling verwijderen asbestdaken	2020		Ja
15	Evaluatie besluit ggo's 2013 en regeling ggo's 2013	2019		Ja
16	MKBA Chemelot	2019	Is ex-ante evaluatie (MKBA) geen ex-post analyse uitgevoerd beleid	Nee
17	Programma bewust omgaan met veiligheid	2017	Is geen evaluatie, maar tussentijdse rapportage; valt bovendien buiten de tijdsperiode	Nee
18	Evaluatie SVO regeling Safety Deals voor versterking Omgevingsveiligheid	2021		Ja
19	Evaluatie BRZO+-convenant	2024		Ja
20	Evaluatie Safety Delta Nederland	2023		Ja
21	Evaluatie Effectiviteit PGS richtlijnen	2024		Ja
22	Procesevaluatie Programma Modernisering Omgevingsveiligheid	2025	Verscheen in 2025, maar gaat in op de daarvoor liggende jaren vanaf 2013	Ja
23	Verdrag van Aarhus	2024		Ja

4.2 Analyse witte vlekken

Onder witte vlekken wordt in het geval van deze Periodieke Rapportage bedoeld dat evaluaties niet voorhanden of toereikend zijn om een uitspraak te doen over bepaald doelbereik. Een analyse van (eventuele) witte vlekken in het informatieaanbod is niet eenvoudig omdat de relaties binnen Artikel 22 tussen doelen, instrumenten, uitvoering en resultaten niet altijd eenduidig is. Vanuit het perspectief van de uitgevoerde evaluaties is – zo goed als mogelijk – een analyse gemaakt van 'witte vlekken' per subartikel danwel per beleidsthema.

'Witte vlekken' per subartikel

Per subartikel identificeren we de volgende witte vlekken:

- **Subartikel 1 Veiligheid chemische stoffen**: binnen dit subartikel lijken de 'evaluatie ZZS emissiebeleid' (nr. 6) en de 'evaluatie van het stelsel nucleaire veiligheid en stralingsbescherming' (nr. 2) relevant te zijn en van toepassing op instrumenten die hier zijn ingezet; te weten 'uitvoering stoffen en milieu & gezondheid' en 'overige opdrachten'. Daarmee lijkt slechts een deel van de instrumenten en middelen geëvalueerd (te zijn).

- **Subartikel 2 Veiligheid biotechnologie**: de 'beleidsevaluatie Veiligheid Biotechnologie GGO-beleid' (nr. 10) en ook de 'wetsevaluatie besluit ggo's' (nr. 15) zien waarschijnlijk toe op het gehele beleid en stelsel dat onder dit subartikel is uitgevoerd en lijkt daarmee goed dekkend te zijn.
- **Subartikel 3 Veiligheid bedrijven en transport**: diverse evaluaties zouden toe kunnen zien op instrumenten die onder dit subartikel zijn ingezet. Zoals die naar 'Duurzame veiligheid 2030' (nr. 13), de Safety Delta Nederland (nr. 20), vuurwerk (nr. 12), PGS richtlijnen (nr. 21), evaluaties op het gebied van asbest (nr. 3 en 14) en die van het VTH stelsel (nr. 4 en 5). Desalniettemin lijken niet alle instrumenten onder dit subartikel geëvalueerd te zijn, zoals de bijdrage aan agentschappen en opdrachten aan RWS.

In het algemeen constateren we dat voor wat betreft de bijdragen aan partijen in het stelsel (RIVM, RWS, RVO, medeoverheden) geen (publiek beschikbare) evaluaties beschikbaar zijn, terwijl het wel om aanzienlijke bedragen op de begroting gaat. Wel zijn van verschillende instanties of projectorganisaties (zoals het RIVM, Bureau Reach en de ANVS) jaarrapportages beschikbaar die deels wel (Bureau Reach en ANVS) en deels niet (RIVM) Publiek beschikbaar zijn. Van belang is daarbij dat het om jaarlijkse verantwoordingen gaat van uitgevoerde activiteiten, beperkt om evaluaties van beleid, inzet van de betreffende organisatie en van de rol die het ministerie hierin speelt. Uit aanvullend gevoerde gesprekken met het RIVM, de ILT en beleidsmedewerkers van het ministerie maken we op dat tussen deze instanties en het ministerie wel continu gesprek en dialoog is over de uitvoering van verschillende opdrachten. Zo worden door het RIVM en het ministerie van IenW in samenspraak meerjarige onderzoeksprogramma's samengesteld, die worden van jaar op jaar besproken en gemonitord. Dit leidt tot bijstelling van de jaarlijkse opdrachten die worden verstrekt.

Het komt voor dat uitvoeringsorganisaties zelf ook als geheel worden geëvalueerd. Het kan bijvoorbeeld gaan om evaluaties van Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) (volgens de kaderwet zelfs iedere 5 jaar verplicht) of organisaties die direct uitvoering geven aan een beleidsdoel (voorbeelden van dergelijke organisaties zijn agentschappen, regionale ontwikkelingsmaatschappijen, Kamer van Koophandel, etc.) of van staatsdeelnemingen. Van belang is dat de genoemde organisaties ten eerste allen vrij groot zijn, waardoor het lastig is om deze als geheel te evalueren en ten tweede dat de verantwoordelijkheid voor de organisatie niet altijd ligt bij het ministerie van IenW zelf. Zo valt het RIVM onder het ministerie van VWS en de RVO onder verantwoordelijkheid van het ministerie van EZK. Rijkswaterstaat valt als agentschap wel onder het ministerie van IenW.

'Witte vlekken' per beleidsthema

Wanneer we kijken naar de verschillende beleidsthema's die actueel zijn of waren op Artikel 22, dan lijkt het erop dat op alle thema's wel een of meerdere evaluaties beschikbaar zijn. Daarbij zijn evaluaties beschikbaar die ingaan op de samenwerking binnen het stelsel en evaluaties van specifieke instrumenten die zijn ingezet, zoals subsidieregelingen. Voor wat betreft de thema's signaleren we geen witte vlekken.

Tabel 4.2 Overzicht beschikbare onderzoeken per beleidsthema

Beleidsthema's	Beschikbare onderzoeken
Asbest / Asbestdaken	Beleidsevaluatie Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS)
	Evaluatie subsidieregeling verwijderen asbestdaken
Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) emissiebeleid	Beleidsevaluatie ZZS-emissiebeleid 2016-2021
Safety Delta Nederland/Programma duurzame veiligheid 2030	Evaluatie programma duurzame veiligheid 2030
	Evaluatie Safety Delta Nederland
	Evaluatie BRZO+-convenant
	Evaluatie SVO regeling Safety Deals voor versterking Omgevingsveiligheid
Vuurwerk	Evaluatie beleid consumentenvuurwerk
Besluit externe veiligheid	Evaluatie Basisnet
Biociden	Voortgangsrapportage op grond van de biocidenverordening
Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming	Evaluatie Stelsel nucleaire veiligheid en stralingsbescherming
Veiligheid biotechnologie	Beleidsevaluatie veiligheid Biotechnologie GGO-beleid
	Evaluatie besluit GGO's 2013 en regeling GGO's 2013
Versterking VTH-stelsel	Interbestuurlijk programma VTH-stelsel
	Tweejaarlijkse evaluatie VTH
Overig/overkoepelend	MKBA Atlas leefomgeving
	Programma bewust omgaan met veiligheid
	Evaluatie Effectiviteit PGS richtlijnen
	Procesevaluatie Programma Modernisering Omgevingsveiligheid

Witte vlekken zijn er wel met betrekking tot het monitoren en evalueren van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid in relatie tot het hoofddoel van het begrotingsartikel en de verschillende hoofddoelstellingen van de taakvelden. Als concreet onderdeel hierin constateren we dat in geen van de bestudeerde evaluaties iets opgenomen over de veiligheidsbeleving. De evaluaties zijn om die reden geen goede bron om een oordeel te geven over de veiligheidsbeleving van burgers. Bij de beschrijving van de inzichten uit de individuele evaluaties per taakveld in paragraaf 5.2 gaan we hier nader op in.

4.3 Beoordeling evaluatie met ‘effectladder’

Op basis van eerdere onderzoeken naar en binnen beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages constateerde SEO in 2018 dat beleidsdoorlichtingen niet altijd werken zoals ze zijn bedoeld. De reden hiervoor “is dat beleidsdoorlichtingen meestal niet gebaseerd zijn op goede onderliggende evaluaties van beleidsmaatregelen”.[27] SEO stelt mede om die reden in haar beleidsdoorlichting van het Agrobeleid in 2019 dat het van belang is “dat de bewijskracht van beleidsevaluaties zo groot mogelijk is en dat duidelijk is hoe ‘hard’ conclusies zijn”.[28] Daartoe ontwikkelde SEO een effectladder als instrument om dit vast te stellen. De effectladder onderscheidt vijf verschillende niveaus van bewijskracht en kan zichtbaar maken welke soorten onderzoek leiden tot welk niveau. Daarbij “doet de effectladder suggesties voor bewoordingen in conclusies die de hardheid van het bewijs goed weerspiegelen”.

Wij hebben deze effectladder ingezet om inzicht te krijgen in de bewijskracht van het beschikbare onderzoeksmateriaal, waarmee we een uitspraak kunnen doen over de mate van ‘hardheid’ waarmee conclusies zijn te onderbouwen. De effectladder werkt met zogenoemde treden. Voor het stijgen naar een hogere trede wordt een driepuntschaal gebruikt, waardoor een evaluatie ook gedeeltelijk een trede kan behalen (zie oranje vak in tabel 4.3 die gedeeltelijk niveau 3 heeft behaald). Wanneer de onderliggende evaluaties overwegend een niveau 2 (“veelbelovend”) behalen, kunnen wij als onderzoekers in de conclusies de hardheid “te verwachten (in)effectief” toekennen.

Figuur 4.1 De SEO-effectladder die de bewijskracht van beleidsevaluaties beschouwd

Niveau	Naam	Soorten onderzoek	Aanduiding in conclusies
5	Causaal	Experimenten (gouden standaard) Natuurlijke experimenten i.c.m. econometrie.[38]	Bewezen (in)effectief
4	Plausibel causaal	Combinatie van descriptief, veelbelovend en indicatief.	Zeer waarschijnlijk (in)effectief
3	Indicatief	Meta-analyses, andere econometrische analyses [39] aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering.[40]	Waarschijnlijk (in)effectief
2	Veelbelovend	Expert judgement, beleidstheorie, theoretische modellen, theoretische analyses, uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews.[41]	Verwacht (in)effectief
1	Descriptief	Beschrijving van het doel, de doelgroep, de voorwaarden en de interventiemethode.	Mogelijk (in)effectief

Bron: SEO Economisch Onderzoek

[27] Zie: Beleidsdoorlichtingen belicht - SEO Economisch Onderzoek
[28] SEO (2019), Beleidsdoorlichting agrobeleid. In opdracht van het ministerie van LNV.

Meeste evaluaties op maximaal niveau 2 (veelbelovend)

We constateren dat de meeste evaluaties maximaal niveau 2 op de effectladder halen (veelbelovend). Vijf evaluatiestudies behalen niveau 3 (indicatief). Daarnaast zijn 3 monitors niet op de effectladder te scoren, aangezien zij geen evaluatie doen op doeltreffendheid en/of doelmatigheid.

Een van de oorzaken voor de relatief lage scores is de constatering dat het beschikbare evaluatiemateriaal voornamelijk gebruik maakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden en/of waarnemingen, zoals deskresearch, interviews en verdiepend casusonderzoek. Sommige evaluaties maken daarnaast gebruik van (voornamelijk beschrijvende) data-analyse en enquêtes. Dit is grotendeels passend bij de aard van het beleid waar instrumenten als normering, samenwerking en communicatie worden ingezet. Het is mogelijk lastiger om hier meer kwantitatieve evaluatiemethoden op toe te passen. Desalniettemin is het goed de mogelijkheden hiertoe verder te verkennen, bijvoorbeeld bij het evalueren van subsidieregelingen en het monitoren van wet- en regelgeving.

Van belang om te benoemen is dat deze eerste beoordeling aan de hand van de effectladder niets zegt over de kwaliteit van de uitgevoerde onderzoeken zelf of over de mate waarin de uitkomsten van het beleid positief of negatief zijn te beoordelen. Wel kan aan de hand van de analyse aan de hand van de effectladder worden gesteld dat het lastig is om een 'hard' oordeel te vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Dit hangt mogelijk samen met de aard van het beleid, dat vooral ook regisserend van aard is en waarin onder andere veel is ingezet op het doen van onderzoek en het aangaan van of verbeteren van samenwerking (binnen het stelsel).

Tabel 4.3 Overzicht beoordeling beschikbare onderzoeksmateriaal Periodieke Rapportage artikel 22 a.d.h.v. effectladder (groen: niveau volledig behaald, oranje: niveau gedeeltelijk behaald, rood: niveau niet gehaald)

	Titel	Type instrument	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Hoe is het niveau bepaald?
1	MKBA Atlas leefomgeving	Informatie-verstrekking						1. Deskresearch (bronnenonderzoek) 2. Interviews 3. Descriptieve data analyse (metingen uit praktijk)
2	Evaluatie Stelsel nucleaire veiligheid en stralingsbescherming	Wetgeving						1. Deskresearch 2. Interviews 3. Simulatie - oefeningen (kwalitatief?)

	Titel	Type instrument	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Hoe is het niveau bepaald?
3	Beleidsevaluatie Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS)	Toezicht/handhaving						1. Deskresearch 2. Interviews (obv delphi methode) 3. Descriptieve data analyse (metingen uit praktijk)
4	Voortgangsrapportages IBP VTH-stelsel	Samenwerkings-programma	N.v.t. gaat om monitoring, dus geen evaluatie op effectiviteit					
5	Tweejaarlijkse evaluatie VTH		N.v.t. gaat om monitoring, dus geen evaluatie op effectiviteit					
6	Beleidsevaluatie ZZS-emissiebeleid 2016-2021	Toezicht/handhaving						1. Bureaustudie (documentenanalyse), beleidstheorie 2. Interviews en verdiepend casusonderzoek
8	Voortgangsrapportage op grond van de biocidenverordening	Toezicht/handhaving	N.v.t. gaat om monitoring, dus geen evaluatie op effectiviteit					
10	Beleidsevaluatie Veiligheid Biotechnologie GGO-beleid geëvalueerd vanuit het stelselperspectief	Toezicht/handhaving						1. Geen directe effectmeting, maar plausibiliteitsredenering 2. Kwalitatieve methode: interviews, documentanalyse, casussen 3. Conclusies zijn niet gebaseerd op causale identificatie
11	Evaluatie Basisnet	Toezicht/handhaving						2. Kwalitatieve methode: interviews, documentanalyse, casussen
12	Evaluatie beleid consumentenvuurwerk	Subsidieregeling						1. Bronnenonderzoek (Beleidstheorie) 2. Interviews 3. Deels data-analyse
13	Evaluatie programma Duurzame Veiligheid 2030	Programma						1. Documentanalyse 2. Interviews 3. Schriftelijke vragenlijst
14	Evaluatie subsidieregeling verwijderen asbestdaken	Subsidieregeling						1. Documentenanalyse 2. Interviews 3. empirische data ondersteund aan beleidstheorie
15	Evaluatie besluit GGO's 2013 en regeling GGO's 2013	Wetgeving						1. Documenten onderzoek en descriptieve data-analyse 2. Interviews
18	Evaluatie subsidieregeling omgevingsveiligheid (SVO)	Subsidieregeling						1. Documentenanalyse 2. Interviews
19	Evaluatie BRZO+-convenant	Convenant						1. Documentenanalyse 2. Interviews

	Titel	Type instrument	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	Hoe is het niveau bepaald?
20	Tussenevaluatie Safety Delta Nederland	Convenant						1. Documentenanalyse 2. Interviews
21	Evaluatie Effectiviteit PGS richtlijnen	Toezicht/handhaving						1. Vragenlijst 2. Interviews
22	Procesevaluatie Programma Modernisering Omgevingsveiligheid	Programma						1. Documentenanalyse 2. Interviews
23	Verdrag van Aarhus	Wetgeving						1. Documentstudie 2. Expert review

5. Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de volgende onderdelen uit de RPE:

- Onderdeel E. een overzicht van de uit individuele evaluaties verkregen inzichten in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven;
- Onderdeel F. een onderbouwde beoordeling van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenhangende beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven;

In paragraaf 5.1 schetsen we daartoe eerst de relevante beleidsontwikkelingen in de periode 2018-2024. Vervolgens geven we in paragraaf 5.2 een overzicht van de inzichten uit de verschillende individuele evaluaties. Dat doen we per taakveld, waarbij we per taakveld ook stilstaan bij de inzichten in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de in samenhang ingezette beleidsinstrumenten. De overall conclusies met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinstrumenten van het beleid (onderdeel G van de RPE) zijn in paragraaf 6.1 uitgewerkt onder de conclusies van de Periodieke Rapportage.

5.1 Beleidsontwikkelingen 2018 – 2024

Uitkomsten vorige beleidsdoorlichting

In 2018 is het begrotingsartikel 22 voor het laatst doorgelicht.[29] De onderzoekers concludeerden toen dat het beleid “in zijn algemeenheid doeltreffend is en bijdraagt aan de doelstelling van het begrotingsartikel. Deze overkoepelende conclusie is getrokken op basis van deelresultaten van de tien uitgewerkte onderwerpen. Vrijwel alle onderwerpen scoren voldoende tot goed op zowel doeltreffendheid als doelmatigheid”.

De beleidsdoorlichting liet verder zien dat op veel afzonderlijke onderdelen resultaten waren geboekt die op een doeltreffende en doelmatige manier bijdragen aan de beleidsdoelen. Op basis van de beleidsdoorlichting konden de onderzoekers geen conclusies trekken over welk instrument voor het beleid voor omgevingsveiligheid en milieurisico’s altijd het beste werkt. Het is per onderwerp en uitvoeringsfase van het beleid verschillend welke inzet van instrument(en) doeltreffend en doelmatig is.

[29] Zie: Kamerstuk 32861, nr. 42 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

De beleidsdoorlichting gaf enkele aandachtspunten mee, zoals het opstellen van een overkoepelende beleidstheorie die per subartikel of thema de beleidslogica inzichtelijk maakt. Wij constateren dat hier sinds de vorige beleidsdoorlichting wel stappen in zijn gezet, maar dat die nog niet helemaal ingevuld zijn. Zo is een overkoepelende doelenboom opgesteld, maar deze is nog niet eenvoudig te koppelen aan de subartikelen waarop de uitgaven en instrumenten betrekking hebben. De doelenboom is pas in de begroting van 2025 opgenomen, hoewel in de periode 2018–2024 al stappen zijn gezet in de ontwikkeling ervan. In deze jaren is de kennis en zijn de doelstellingen, die eerder vooral impliciet in de hoofden van medewerkers aanwezig waren, vastgelegd op papier. Taakvelden stellen aan het begin van elk jaar een jaarplan op waarin zij hun eigen doelenboom en bijbehorende doelstellingen voor dat jaar opnemen. Deze doelenbomen zijn echter niet uniform opgebouwd, wat het lastig maakt om per subartikel een samenhangende beleidstheorie te formuleren en vervolgens te evalueren.

Doelstellingen

Het centrale doel van de begroting is vanaf 2019 gewijzigd voor de rest van de evaluatieperiode (t/m 2024). De doelstelling luidde in 2018 nog: “Mens en milieu beschermen tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte milieu- en gezondheidsrisico’s”. Vanaf 2019 is het doel als volgt geformuleerd: “Het realiseren van een gezonde en veilige leefomgeving, die door de inwoners van Nederland ook als zodanig wordt ervaren”.

Onderliggend aan dit centrale doel zijn van de begroting zelf met name de ontwikkelingen met betrekking tot thema’s en rollen/verantwoordelijkheden te identificeren. De doelen (in de vorm van uitgewerkte doelenbomen) per taakveld zullen zich door de jaren heen mogelijk ook ontwikkeld hebben, daar hebben wij beperkt zicht op gekregen.

Rollen en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid

In de paragrafen 2.3 en 2.5 hebben we reeds inzicht gegeven in de voornaamste rollen en verantwoordelijkheden die het ministerie heeft binnen het brede beleidsdomein Omgevingsveiligheid en Milieurisico’s. Die zijn door de jaren heen op enkele aspecten gewijzigd. De oorzaak hiervoor ligt vaak in maatschappelijke, economische en politieke ontwikkelingen die zorgen voor het bijstellen van beleid en ook rollen.

Beperkte aansluiting doelen en subartikelen

We constateren dat de ‘doelenboom’ en de subartikelen (van Artikel 22) niet altijd goed op elkaar aansluiten:

- Specifieke doelstelling 1 (Het opereren van bedrijven, het vervoer van gevaarlijke stoffen en de leefomgeving zijn veilig en burgers voelen zich veilig) is te koppelen aan subartikel 22.03 (Veiligheid bedrijven en transport).
- Specifieke doelstelling 2 (voorkomen en beperken dat stoffen of genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) leiden tot (gezondheids-)risico's voor mens en milieu) is te koppelen aan subartikel 22.02 (biotechnologie), maar het bevat mogelijk ook onderdelen die onder subartikel 22.01 (chemische stoffen) relevant zijn.
- Specifieke doelstelling 3 (het beschermen van mens en milieu tegen de gevaren van ioniserende straling; de burgers voelen zich veilig) is lastig onder één van de subartikelen te scharen. Het meest in de buurt komt nog subartikel 22.03 waarbij het gaat over het veilig opereren van bedrijven en transport, daar zouden ook de nucleaire activiteiten onder geschaard kunnen worden.
- Voor specifieke doelstelling 4 (Een sterk, efficiënt en effectief opererend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat milieuregels worden nageleefd) geldt dat eveneens; dit doel kan wel als overkoepelend doel voor de drie subartikelen gezien worden, met vooral raakvlakken met subartikel 22.03 (veiligheid bedrijven en transport).

Concreet maakt dit het lastig om precies te volgen welke middelen wel en niet effectief (doeltreffend) en efficiënt (doelmatig) zijn ingezet. Desalniettemin hebben we in

Tabel 5.1 een koppeling gelegd en samenvatting opgenomen van de begrote uitgaven (in 2024), doelen en instrumenten per subartikel op de begroting van artikel 22.

Tabel 5.1 Subartikelen Artikel 22

Subartikel (in 2024)	Begrote uitgaven	Doel	Instrumenten
Veiligheid chemische stoffen (22.01)	24.072 (x € 1.000)	Voorkomen en beperken dat stoffen of genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) leiden tot (gezondheids-)risico's voor mens en milieu	Opdrachten, subsidies, bijdragen aan agentschappen en bijdragen aan zbo's/rwt's[30]
Veiligheid biotechnologie (22.02)	€ 6.155 (x € 1.000)	Risico's van biotechnologie voor mens, dier en milieu worden beheerst en zijn verwaarloosbaar of	Opdrachten, en bijdragen aan agentschappen

[30] Zelfstandig bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak

Subartikel (in 2024)	Begrote uitgaven	Doel	Instrumenten
		in voorkomende gevallen aanvaardbaar. Deze toepassingen zijn en blijven inherent veilig. Beleid steunt op draagvlak en vertrouwen en is actueel en toekomstbestendig*	
Veiligheid bedrijven en transport (22.03)	€ 60.644 (x € 1.000)	Het opereren van bedrijven, het vervoer van gevaarlijke stoffen en de leefomgeving zijn veilig en burgers voelen zich veilig	Opdrachten en subsidies
Totaal	**€ 86.362**		

Bron: 3.10 Artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid. * Dit doel is niet afkomstig uit de begroting, maar uit het jaarplan 2024 voor het taakveld Biotechnologie

5.2 Inzichten doeltreffendheid en doelmatigheid per taakveld

In deze paragraaf gaan we in op de inzichten vanuit individuele evaluaties ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van ingezette beleidsinstrumenten. We bespreken deze inzichten per taakveld. In deze paragraaf bespreken we per taakveld de volgende aspecten:

- We halen kort de belangrijkste doelstellingen, rollen en verantwoordelijkheden van het ministerie terug.
- We gaan in op datgene dat is geëvalueerd en wat er uit deze evaluaties komt (kijkend naar doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid).
- Vervolgens beschouwen we nader welke onderdelen van het beleid niet zijn geëvalueerd.
- Om tot slot te komen tot een reflectie/conclusie op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid onder het taakveld.

5.2.1 Taakveld veiligheid bedrijven

Het doel van het taakveld veiligheid bedrijven is gericht op het permanent verbeteren van het huidige veiligheidsniveau, "zodat in 2030 de risico's verwaarloosbaar zijn, en in 2050 bedrijven safe-by-design zijn".[31] Daarbij zijn drie principes van belang: bedrijven opereren veilig, de leefomgeving is veilig ingericht

[31] Ministerie IenW (datum onbekend), intern document 'Herijking visie Omgevingsveiligheidsbeleid OenM'

en de burgers voelen zich veilig. Het ministerie spant zich onder dit taakveld onder meer in om (internationale) wet- en regelgeving te implementeren en actueel te houden, stimuleert bedrijven door middel van programma's en subsidieregelingen om veiliger te werken en te innoveren en stimuleert en faciliteert onderzoek naar de veiligheidsbeleving van burgers, waarbij er ook communicatietrajecten zijn, specifiek gericht op crises en incidenten. Daarnaast is het ministerie als stelselverantwoordelijke betrokken bij het organiseren van een goed werkend stelsel van vergunning, toezicht en handhaving.

Indicatoren om het beleid te meten

Het doelbereik op het Taakveld Veiligheid Bedrijven is, zo wordt door het ministerie meegegeven, grotendeels af te lezen aan de *Staat van de veiligheid*. Daarin wordt voor de BRZO+ en huidige Seveso bedrijven aangegeven hoeveel inspecties zijn uitgevoerd, hoeveel gesignaleerde overtredingen/afwijkingen daarbij zijn gerapporteerd en op hoeveel Seveso bedrijven gerapporteerd hebben. Zie onderstaand kader.

Resultaten Staat van de Veiligheid Brzo-bedrijven 2022

De Staat van de Veiligheid Brzo-bedrijven geeft inzicht in de volgende zaken:

- De ontwikkeling van het aantal Brzo-bedrijven in de afgelopen jaren, deze is licht toegenomen van 396 in 2018 naar 415 in 2022. Daarin is ook onderscheid naar branches en naar locaties.
- Het aantal (aangekondigde, deels aangekondigde en onaangekondigde) inspecties dat is uitgevoerd. In 2022 waren dat er 469 in totaal, er is geen meerjarig overzicht beschikbaar.
- Het aantal geconstateerde overtredingen met een onderscheid naar 'zwaarte'. Het aantal overtredingen over de tijd varieert. Was in 2019 bijvoorbeeld 813 en in 2022 op het laagste niveau in jaren (686).
- Het percentage bedrijven met afwijkingen en/of overtredingen. In 2022 ging het om 55 procent van de geïnspecteerde bedrijven.
- Het aantal incidenten (16) en ongewone voorvallen (in 2022 heeft 50 procent van de Brzo-bedrijven een melding gedaan, dat aandeel is door de jaren heen redelijk stabiel) die zich hebben voorgedaan, met onderscheid naar de oorzaken hiervan.
- De veiligheidsprestaties van bedrijven. Onderscheid is gemaakt naar aantal rapporterende Brzo-bedrijven (162 in 2022), neemt door de jaren iets af. Het aantal ongevallen met verzuim per 200.000 gewerkte uren (0,28), is stabiel door de jaren heen. Het aantal procesveiligheidsincidenten per 200.000 gewerkte uren (0,37) is in 2021 en 2022 toegenomen ten opzichte van de jaren daarvoor.

Deze indicatoren geven een goed beeld van de 'output' van het beleid, of eigenlijk het stelsel. Het aantal inspecties, aantal overtredingen, incidenten en rapporterende bedrijven, met informatie over hun veiligheidsprestaties. De insteek van deze *Staat van de veiligheid* rapportages is met name om signalen op te pikken en te monitoren. De rapportages geven beperkt een beeld van de beoogde

outcome; namelijk de daadwerkelijke veiligheid bij bedrijven, de veiligheid van de leefomgeving en de beleefde veiligheid. De monitors bespreken niet of heel beperkt de *relatieve* veiligheid, er wordt ook niet gekeken naar wat er wel goed gaat. Bijvoorbeeld door de gerapporteerde informatie in perspectief te plaatsen van het totaal aantal bedrijven en activiteiten of vergelijkingen te trekken met andere landen. Het is nu lastig om een antwoord te geven op 'hoe veilig zijn de bedrijven precies'? En hoe veilig is het in Nederland, kijkend naar de aspecten die onder dit taakveld vallen.

Ook over doelstellingen van dit taakveld die toezien op het verwaarloosbaar zijn van de risico's in 2030 en het in 2050 safe-by-design zijn van bedrijven, is geen concrete informatie beschikbaar vanuit de rapportages over de Staat van de Veiligheid.

Analyse evaluaties instrumenten taakveld Veiligheid Bedrijven

Naar de werkzaamheden, rollen en taken die het ministerie onder dit taakveld heeft, zijn verschillende evaluaties uitgevoerd. De uitkomsten van deze evaluaties zijn samengevat in Tabel 5.2 (in bijlage 4 is per evaluatie een nadere factsheet opgenomen).

Tabel 5.2 Bevindingen evaluaties onder het Taakveld Veiligheid Bedrijven

Evaluatie	Jaar	Type beleid	Richting conclusie	Doeltreffendheid en doelmatigheid
Evaluatie beleid consumenten-vuurwerk *Niveau effectladder: gedeeltelijk niveau 3*	2021	Subsidieregeling	Gemengd, op twee onderdelen zijn positieve en negatieve bevindingen (beleid consumentenvuurwerk en de tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk), wel een positief oordeel op de subsidie aan Veiligheid NL	Redelijk doeltreffend en doelmatig. Het beleid op het gebied van consumentenvuurwerk als doeltreffend beschouwd, met de notie dat niet alle effecten even goed meetbaar zijn en dat een voorname aanbeveling is om door te gaan met het meten van het verbod op vuurwerk en nader onder zoek te doen naar illegaal vuurwerk.
Evaluatie programma duurzame veiligheid 2030 *Niveau effectladder: 2*	2021	Samenwerkings-programma	Negatief; Het programma komt niet positief uit deze evaluatie. Er is onenigheid over het doel zoals beschreven en het doel zoals het door de deelnemers werd ervaren; het budget is niet efficiënt besteed, en er lijkt onenigheid te hebben bestaan over de focus van het programma.	Niet doeltreffend, niet doelmatig. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma is beperkt, mede omdat geen SMART-doelstellingen zijn geformuleerd en de voortgang om die reden niet goed meetbaar is.

Evaluatie	Jaar	Type beleid	Richting conclusie	Doeltreffendheid en doelmatigheid
Evaluatie SVO regeling Safety Deals voor versterking Omgevingsveiligheid *Niveau effectladder: 2*	2021	Subsidieregeling	Gemengd, Afgeronde Safety Deals hebben in min of meerdere mate voldaan aan de doelstelling. Door de beperkte omvang en de grote mate van gelijkwaardigheid van de projecten is de impact beperkt, maar er ligt potentie mits een andere insteek wordt gekozen.	Onbekend
Evaluatie BRZO+-convenant *Niveau effectladder: 2*	2024	Convenant (samenwerkings-programma)	Gemengd: positief zijn de verankering van samenwerking en financiering. Negatief zijn het beperkte inhoudelijke resultaat en de moeizame culturele en relationele dynamiek.	Totaalbeeld is onbekend uit evaluatie. Doeltreffendheid verschilt per SD. De verdiepings- en verspreidingseffecten (bijvoorbeeld die gericht op kennisontwikkeling) zijn lastig te meten, maar op basis van de in de evaluatie gevoerde gesprekken zijn deze effecten ook beperkt.
Evaluatie Safety Delta Nederland *Niveau effectladder: 2*	2023	Convenant (samenwerkings-programma)	Gemengd: enerzijds worden projectdoelen behaald en is de potentie groot, anderzijds zijn bereik, diversiteit en follow-up beperkt en vergt de regeling relatief veel uitvoeringsinspanning.	Mede om die reden landen resultaten van projecten onvoldoende in de praktijk (op de werkvloer). Het maakt dat doeltreffendheid en doelmatigheid van het convenant op dit moment achterblijven.
Evaluatie Effectiviteit PGS richtlijnen *Niveau effectladder: 2*	2024	Wet- en regelgeving	Positief. De PGS-en vormen een waardevol instrument en dragen bij aan het vergroten van de veiligheid.	PGS richtlijnen zijn doeltreffend en doelmatig, met name omdat sprake is van standaardisatie, wat voor de overheid zorgt voor meer efficiëntie, bedrijven zijn hier kritischer op. Zij moeten immers invulling geven aan de richtlijnen.
Procesevaluatie Programma Modernisering Omgevingsveiligheid *Niveau effectladder: 2*	2025	Samenwerkings-programma	Gemengd, met duidelijk positieve uitkomsten (intenties en werkwijze van de betrokken partijen), maar ook negatieve uitkomsten (sturing, samenwerking en realisatie van doelen), o.a. door complexe governance, gebrekkige sturing en een samenwerking die verschoof van gezamenlijk belang naar belangenbehartiging.	Resultaten van het programma zijn om genoemde redenen nog niet zichtbaar in de praktijk. Daarom is het programma op dit moment niet doeltreffend en niet doelmatig. Daarbij wordt gesproken over inefficiënte besluitvorming, herhaalde discussies en beperkte voortgang.

Evaluaties laten een wisselend beeld zien van de ingezette instrumenten op het taakveld Veiligheid Bedrijven

Al met al constateren we dat de instrumenten die onder het Taakveld Veiligheid Bedrijven zijn ingezet en geëvalueerd een wisselend beeld laten zien met betrekking tot het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Daarin valt op dat de programma's of instrumenten die zijn gericht op (het verbeteren van de) samenwerking gemengde of zelfs negatieve resultaten laten zien. In meerdere studies wordt gesproken over complexe samenwerking, tekortschieten in aansturing, onenigheid over doelen en dat mede hierdoor resultaten van projecten achterblijven en/of niet goed zichtbaar zijn. Onduidelijk is welke rol het ministerie

hier precies in heeft, maar het feit dat zij als belangrijke stakeholder (vaak waarschijnlijk ook opdrachtgever of initiator) van programma's betrokken is en in ieder geval ook als opdrachtgever van de evaluaties zelf fungeert, vertaalt zich ook in een oordeel over het beleid dat door het ministerie is uitgevoerd in de periode 2018-2024. Dat oordeel is op de instrumenten waar het over samenwerkingsprogramma's/convenanten gaat dus wisselend, dat geldt ook over geëvalueerde subsidieregeling die is gericht op het verbeteren van samenwerking.

Het is lastig om generiek een aanbeveling te doen om de doeltreffendheid en doelmatigheid op deze rolinvulling van het ministerie binnen dit taakveld te geven. Wel zien we dat veelal sprake is van complexe governancestructuren, vraag is dan uiteraard of het mogelijk is die te vereenvoudigen? Ook relevant is of binnen de samenwerkingsverbanden het commitment van partijen opnieuw kan worden bestendigd, waarbij naar eenieders rol en taak kan worden gekeken en ambities, wensen en behoeften worden herijkt. Uiteindelijk is het van belang dat de doelen duidelijk en liefst zo SMART mogelijk zijn, met zoveel mogelijk draagvlak onder stakeholders. Dergelijke aanbevelingen zijn ook al in de onderliggende evaluaties gedaan en worden mogelijk reeds opgepakt.

5.2.2 Taakveld Veiligheid Biotechnologie

Geen indicatoren en monitors beschikbaar die (beleefde) veiligheid meten

Het taakveld Veiligheid Biotechnologie is stelselverantwoordelijk voor "Alle toepassingen van biotechnologie in Nederland die onder de regelgeving voor genetisch gemodificeerde organismen vallen". Daarachter weg komt ook de opdracht om wet- en regelgeving op dit vlak "actueel en toekomstbestendig" te houden en tijdig te implementeren in Nederland. Het voornaamste doel is dat "ggo-toepassingen niet meer dan een verwaarloosbaar of, in voorkomende gevallen, hooguit een aanvaardbaar risico hebben". De beleidsdirectie heeft niet direct indicatoren en monitors beschikbaar om te meten of dit doel wordt bereikt, wel zijn rapportages beschikbaar van de ILT over de naleving op vergunningverlening. Deze zeggen echter weinig over de daadwerkelijk veiligheidssituatie en de beleefde veiligheid (wat ook een doel is: "biotechnologie draagt bij aan een gezonde en veilige leefomgeving die ook veilig voelt").

Evaluaties laten een gemengd positief beeld zien op de rollen van het ministerie

Onder het taakveld Biotechnologie zijn twee onderzoeken beschikbaar die toezien op de rollen die het ministerie vervult:

- De evaluatie van het besluit GGO's 2013 en de regeling GGO's 2013 evalueert de wetgeving en uitvoeringsprocessen. De uitkomst van de evaluatie is gemengd positief. Geconcludeerd wordt dat het stelsel werkt. Tegelijkertijd

wordt aangegeven dat processen nog geoptimaliseerd kunnen worden, wat erop duidt dat met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid nog het een en ander te winnen is.

- De beleidsevaluatie veiligheid biotechnologie GGO-beleid uit 2023 is positief over de sturing (die verloopt effectief), maar spreekt zorgen uit over externe factoren die de druk op het stelsel doen toenemen.

Het overzicht van de uitkomsten van het beschikbare evaluatiemateriaal is opgenomen in Tabel 5.3.

Tabel 5.3 Conclusies vanuit beschikbare evaluatiemateriaal Taakveld Biotechnologie

Evaluatie	Publicatie-datum	Type beleid	Richting conclusie	Doeltreffendheid en doelmatigheid
Evaluatie besluit GGO's 2013 en regeling GGO's 2013 *Niveau effectladder: gedeeltelijk niveau 3*	2019	Wetgeving	Gemengd, het verbeteren van de uitvoeringspraktijk is nog niet klaar. Het grootste deel van de geïnterviewden geeft aan dat het stelsel werkt en dat moet worden gestuurd op optimalisatie van uitvoeringsprocessen. Breed genomen is er weinig tot geen draagvlak voor een nieuwe stelselwijziging.	Gemengd beeld over doeltreffendheid en doelmatigheid. In de evaluatie is geen gedetailleerd en eenduidig beeld opgehaald van meetbare regeldruk. Door het ontbreken van inzicht in de situatie voor invoering van het Besluit en de Regeling voor 2013 kan er ook geen conclusie worden getrokken over de impact. Wel wordt geconcludeerd dat diverse oplossingen zijn gerealiseerd die een bijdrage hebben geleverd aan de uitvoering. Ten dele is de beoogde lastenvermindering gerealiseerd
Beleidsevaluatie veiligheid Biotechnologie GGO-beleid *Niveau effectladder: 2*	2023	Toezicht en handhaving	Positief. Aan de ene kant verloopt sturing momenteel effectief, maar door de 'biotechrevolutie' groeit de druk op het stelsel. Om die reden dient de robuustheid van het stelsel (verder) versterkt te worden.	Over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt weinig concreets benoemd, behalve dat de sturing op dit moment effectief is en dat er zorgen zijn over externe factoren die de druk op het stelsel zodanig doen toenemen dat veiligheid onder druk komt te staan.

5.2.3 Taakveld Bestrijdingsmiddelen en Chemische Stoffen

Het taakveld BEST vervult min of meer dezelfde rollen en verantwoordelijkheden als de andere taakvelden, maar dan gericht op bestrijdingsmiddelen en chemische stoffen. Daarbij geldt enerzijds een minimalisatieplicht voor Zeer Zorgwekkende Stoffen en anderzijds verantwoordelijkheid voor het toezicht en handhaving op het in de handel brengen van stoffen en mengsels. Het ministerie monitort op de uitvoering van de tweede taak (REACH), maar houdt geen indicatoren bij of doet geen uitspraken over de daadwerkelijke veiligheidssituatie met betrekking tot bestrijdingsmiddelen en chemische stoffen.

De beschikbare evaluaties zien enerzijds toe op het beleid in brede zin:

- Zo is het ZZS-emissiebeleid geëvalueerd met als voornaam aandachtspunt dat het beleid geen concrete, kwantitatieve beleidsdoelen bevat. Om die reden is ook niet concreet te maken of het ZZS-beleid effectief is. Hoewel in algemene zin de evaluatie concludeert dat de betrokken partijen positief zijn over het beleid en de uitvoering hiervan.

Anderzijds ziet het beschikbare evaluatiemateriaal toe op specifieke thema's:

- De subsidieregeling verwijderen asbestdaken. Daarover zijn de conclusies positief, ook met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid.
- En het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS). De conclusies van de evaluatie zijn positief over het bereiken van de doelen, maar met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid zijn verbeteringen en optimalisaties nog mogelijk. Die zien met name toe op de doelmatigheid van de governance.
- De voortgangsrapportage op grond van de biocidenverordening geeft een kwantitatief overzicht van het aantal inspecties dat wordt gehouden en geeft inzicht waar maatregelen worden getroffen. Deze rapportage bevat geen conclusies over de doeltreffendheid of doelmatigheid van het gevoerde beleid en ook geen inzicht in hoe veilig het is.

Binnen het taakveld zijn daarmee met name op het ZZS-emissiebeleid evaluaties beschikbaar. Voor wat betreft REACH zijn wel monitors beschikbaar over de activiteiten die uitgevoerd worden, maar is geen inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Tabel 5.4 Conclusies vanuit beschikbare evaluatiemateriaal Taakveld BEST

Evaluatie	Publicatie-datum	Type beleid	Richting conclusie	Doeltreffendheid en doelmatigheid
Evaluatie subsidieregeling verwijderen asbestdaken *Niveau effectladder: 3*	2020	Subsidie-regeling	Positief, de subsidieregeling heeft bijgedragen aan de doelstellingen.	Het beleid is doeltreffend en doelmatig geweest. De subsidieregeling heeft volgens de onderzoekers herleidbaar bijgedragen aan het bereiken van beleidsdoelen van het ministerie, dat lijkt ook doelmatig te zijn gebeurd.
Voortgangs-rapportage op grond van de biociden-verordening *Niveau effectladder: N.v.t*	2020	Toezicht en handhaving	Monitor is voornamelijk kwantitatief en geeft de indruk dat er door de verantwoordelijke instanties ILT en NVWA inspecties worden gehouden en dat maatregelen worden getroffen waar nodig.	De monitor geeft geen conclusie

Evaluatie	Publicatie-datum	Type beleid	Richting conclusie	Doeltreffendheid en doelmatigheid
Beleidsevaluatie ZZS-emissiebeleid 2016-2021 *Niveau effectladder: 2*	2022	Toezicht/ handhaving	Positief, de verwachting is dat het beleid bij gaat dragen aan reductie van ZZS emissies. Er zijn ook zorgen; onduidelijkheid in de uitvoeringspraktijk geeft weerstand, de lijst ZZS blijft uitbreiden en beïnvloedt de werkbaarheid in het VTH stelsel.	Het beleid is pas korte tijd actief en effectief. Daardoor is het nog lastig om uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Aandachtspunt is dat het beleid geen concrete, kwantitatieve beleidsdoelen bevat. Het rapport stelt dat om die reden geen hard antwoord te geven is op de vraag of het ZZS-beleid effectief is, mede ook omdat het beleid nog te nieuw is en partijen bezig zijn met de implementatie ervan. De verwachting is dat het beleid op termijn zijn vruchten zal afwerpen.
Beleidsevaluatie Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS) *Niveau effectladder: 3*	2023	Toezicht/ handhaving	Gemengd. Het LAVS functioneert, met ruimte voor verbetering en ontwikkeling. Op doeltreffendheid is het rapport positief. Voor doelmatigheid ligt er ruimte voor verbetering.	Positief op doeltreffendheid: Het toezicht met het LAVS draagt volgens toezichthouders bij aan risicogericht toezicht werken. Het systeem is vrij dwingend en dus functioneel in het ophalen van bewijslast. Het LAVS heeft haar subdoelen gerealiseerd, de regeldruk is echter niet verminderd door het LAVS. Het LAVS richt zich op toezicht op de ketenpartners die het LAVS gebruiken. Er is nog een groep die dit niet volgt en de regels daarmee niet naleeft. Volgens betrokkenen is er op de doelmatigheid van de governance nog ruimte voor verbetering. Het LAVS is doelgericht maar de uitvoeringskosten en/of de regeldruk zijn niet proportioneel. In het uitvoeringsproces zijn diverse optimalisaties mogelijk die de uitvoeringskosten en / of regeldruk significant beperken.

We constateren dat ook op dit taakveld het niet mogelijk is om concreet uitspraken te doen over hoe veilig het is en – in het verlengde daarvan – hoe doeltreffend en doelmatig het beleid daarmee is. Het ingezette ZZS-emissiebeleid is veelbelovend, maar hier zijn nog slagen te maken in het goed meten van de effecten. Ook binnen dit taakveld zijn geen rapportages beschikbaar die iets zeggen over de ervaren (beleefde) veiligheid van inwoners van Nederland.

5.2.4 Taakveld Vervoer Gevaarlijke Stoffen

Het taakveld VGS werkt volgens de verschillende stappen uit de veiligheidsketen (proactie, preventie, preparatie, repressie, nazorg). Met betrekking tot die verschillende stappen zijn geen concrete indicatoren beschikbaar die iets zeggen over de output (bijvoorbeeld aantal activiteiten of incidenten) en/of outcome (hoe veilig is het en hoe wordt de veiligheid beleefd) van het beleid. Hier worden door het taakveld ook geen concrete monitors op bijgehouden.

Met betrekking tot de beleidsperiode is enkel een evaluatie van het Basisnet beschikbaar. Bij interpretatie van het beleid en de evaluatie daarover is relevant dat het Europese beleid doeltreffend is en dat het ook in Nederland veilig is op het spoor. Het beleid dat is opgezet en uitgevoerd op het gebied van 'Basisnet' ziet toe op een verdere verbetering van de veiligheid, gericht op het bereiken van een duurzaam evenwicht tussen vervoer, ruimtelijke ontwikkeling en veiligheid. Het aanvullende beleid dat hier in Nederland op is uitgevoerd, heeft daar niet voor gezorgd. Zo wordt geconcludeerd in de evaluatie Basisnet. Het oordeel is daarmee vrij kritisch. Geconcludeerd wordt dat het huidige systeem Basisnet niet heeft gezorgd voor het beoogde duurzame evenwicht. De doelen van het beleid worden daarmee niet of beperkt bereikt (doeltreffendheid). In Tabel 5.5 gaan we nader in op de uitkomsten van deze evaluatie.

Tabel 5.5 Conclusies vanuit beschikbare evaluatiemateriaal Taakveld VGS

Evaluatie	Publicatie-datum	Type beleid	Richting conclusie	Doeltreffendheid en doelmatigheid
Evaluatie Basisnet *Niveau effectladder: 2*	2022	Toezicht/ handhaving	Negatief. De huidige systematiek van het Basisnet heeft niet gezorgd voor het beoogde duurzame evenwicht. Dit heeft te maken met intrinsieke tekortkomingen aan de bestaande systematiek en aannames achter de werking van de systematiek die in de praktijk anders uitpakken. De huidige Wet Basisnet biedt niet de nodige wettelijke handvatten om (proactief) te sturen op transporten. Hiermee kan het huidige systeem met beleidsmatig laag vastgestelde risicoplafonds niet functioneren	Niet of beperkt doeltreffend. Het vervoer van gevaarlijke stoffen brengt van nature onzekerheden met zich mee, waardoor het tot nu toe niet mogelijk is gebleken om een realistische inschatting te maken van de risico's. Hierdoor kan er niet worden toegewerkt naar een duurzaam evenwicht (tussen vervoer, ruimtelijke ontwikkeling, veiligheid). Het Basisnet (als instrument) heeft niet geholpen om daar meer duidelijkheid in te krijgen

De enige beschikbare evaluatie geeft weinig inzicht in de totale doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid onder VGS. Zo ontbreken concrete doelen en is onduidelijk hoe de ingezette instrumenten bijdragen aan bijvoorbeeld de ambitie om een modal shift in het vervoer van gevaarlijke stoffen of een verschuiving in soorten stoffen te bereiken. Hier zou nader onderzoek in principe goed op mogelijk zijn om meer gevoel en richting te krijgen van de effectiviteit van het gevoerde beleid.

5.2.5 Taakveld NVS

Het taakveld NVS is recent gestart en soortgelijk georganiseerd als het taakveld VGS, waarbij de veiligheidsketen centraal staat. Binnen dit taakveld is een evaluatie van het Stelsel nucleaire veiligheid en stralingsbescherming beschikbaar, deze laat

een gemengd positief beeld zien met betrekking tot doelbereik en doeltreffendheid (zie Tabel 5.6).

Tabel 5.6 Conclusies vanuit beschikbare evaluatiemateriaal Taakveld NVS

Evaluatie	Publicatie-datum	Type beleid	Richting conclusie	Doeltreffendheid en doelmatigheid
Evaluatie Stelsel nucleaire veiligheid en stralingsbescherming *Niveau effectladder:* 2	2023	Wetgeving	Gemengd, hoewel het stelstel goed functioneert ligt er nog voldoende ruimte om voor zowel vergunningaanvrager als ANVS meer structuur en duidelijkheid te bieden. Het doelstellende karakter maakt dat concreet toe te passen eisen beperkt zijn. Wat betreft rechtszekerheid is er de vraag of het stelsel voldoende waarborg biedt dat de toepassing van het wettelijke kader is gebaseerd op kenbare normen.	Gemengd. Het rapport geef aan dat het stelsel in de praktijk voor de komende jaren functioneert en de veiligheid geborgd is. Keuzes in het huidige stelsel maken dat inpassing van nieuwe aanvragen eenvoudiger gaan dan in andere landen. Vraag is wel of de veiligheidsdoelen in een specifieke situatie dan ook in de praktijk kunnen worden behaald. Veel aanbevelingen richting het ANVS met betrekking tot optimalisatie en borging. Dat geeft aanwijzing tot een verbeterslag die mogelijk is wat betreft doelmatigheid.

Aanvullend zijn de jaarverslagen van het ANVS beschikbaar die als autoriteit verantwoordelijk is voor het verlenen van vergunningen en het op andere manieren toestemming geven voor bepaalde activiteiten, zoals via registraties en specifieke vrijgaven.[32] In het jaarverslag van de ANVS worden met name indicatoren op het gebied van output bijgehouden, zoals het aantal verleende vergunningen, meldingen, registraties en beoordelingen die zijn gedaan. Dit verslag gaat beperkt tot niet in op de daadwerkelijke veiligheidssituatie met betrekking tot het beleidsdomein, schetst hooguit wat context rondom het werk en de kennis die beschikbaar is met betrekking tot de activiteiten (vergunningverlening) van de ANVS zelf.

Aangezien het Stelsel nucleaire veiligheid en stralingsbescherming wel het meest voorname onderdeel is van het beleid van het ministerie op het taakveld NVS en er op de overige doelstellingen van het beleid geen evaluaties of monitors beschikbaar zijn (bijvoorbeeld gericht op het gevoel van veiligheid), kan worden gesteld dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit taakveld nog voor verbetering vatbaar zijn. Met het oog op de toekomstige uitbreiding van de activiteiten onder dit taakveld (de begrotingen voor de komende jaren laten een stijging van de middelen zien op dit taakveld[33]) is het zaak om hieraan te werken.

[32] ANVS (2024), Jaarverslag ANVS 2024. Zie: Jaarverslag ANVS 2024 - Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
[33] Ministerie IenW (2025), begroting 2026. Zie: Zie: 2.11 Artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisco's | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

5.2.6 Taakveld Milieubeleid en Strategie

Het taakveld MBS fungeert als verbindende afdeling binnen de directie OenM. Het taakveld werkt voornamelijk aan de volgende drie onderwerpen:

- Het goed functioneren, toekomstbestendig en efficiënt werkend maken van het VTH-stelsel voor het milieudomein en het tegengaan van milieucriminaliteit. Over het VTH-stelsel is de laatste jaren veel gezegd en geschreven. Door de Commissie van Aartsen is in 2021 geconcludeerd dat dit stelsel niet goed functioneerde. Hierop is het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) gestart dat in de loop der jaren ook gemonitord is. Dit programma is afgerond in september 2024. In maart 2024 heeft een review op het programma plaatsgevonden door Van Aartsen en Sorgdrager. Die review laat een gemengd positief beeld zien met enkele aandachtspunten en voorziene risico's. Positief is dat veel van de geplande producten zijn gerealiseerd en dat de samenwerking is verbeterd. Tegelijkertijd moet het stelsel nog "doorontwikkelen", dat duurt erg lang en op dit moment functioneert het stelsel dan ook nog niet goed genoeg. Het rapport stelt dat een programma als het IBP VTH het risico loopt om een "praatcircus en een papierwinkel" te worden. De conclusie van de review is dat "voortgaan op de huidige weg niet zal leiden tot substantiële verbetering" en dat "substantiële verbetering vraagt om betrokkenheid van de bewindspersoon en aandringen van alle partners om het stelsel te versterken". Met verdere inspanningen in het stelsel moet het risico op verzanden in een 'praatcircus' dus worden vermeden en kunnen de fragmentatie en vrijblijvendheid in het stelsel effectief worden aangepakt.
- Het "zorg dragen voor dwarsdoorsnijdende of milieubrede onderwerpen en de verankering daarvan in wet- en regelgeving, verdragen en richtlijnen". Op dit onderdeel is niet precies bekend welke wet- en regelgeving, verdragen en richtlijnen precies gedoeld wordt. Wel is een evaluatie van de implementatie van het Verdrag van Aarhus beschikbaar. Deze is gemengd positief over hoe Nederland de naleving van dit verdrag implementeert. Tegelijkertijd zijn ook hier verbeteringen nog mogelijk om de robuustheid van de naleving van het verdrag te verbeteren.
- Tot slot wordt gewerkt aan het "vergroten van de kennis- en informatiepositie van de directie". Dit is een generieke taak waarin onder meer opdracht wordt gegeven voor kennisprogramma's en onderzoeken. Op deze rol is een MKBA (ex ante evaluatie) van de Atlas leefomgeving beschikbaar. De resultaten hiervan zijn positief, waarbij wordt geconcludeerd dat het instrument meerwaarde heeft voor burgers en professionals.

De conclusies vanuit het beschikbare evaluatiemateriaal voor het taakveld MBS zijn opgenomen in Tabel 5.7. Het is lastig om in het algemeen iets te concluderen over

de doeltreffendheid en doelmatigheid van de werkzaamheden onder dit taakveld. De richting hiervan is overwegend positief, waarbij er tegelijkertijd diverse aanbevelingen zijn om nog verdere verbetering aan te brengen in het stelsel of in structuren.

Tabel 5.7 Conclusies vanuit beschikbare evaluatiemateriaal Taakveld MBS

Evaluatie	Publicatie-datum	Type beleid	Richting conclusie	Doeltreffendheid en doelmatigheid
MKBA Atlas leefomgeving *Niveau effectladder: 3*	2024	Informerend	Positief, uit zich in een positief MKBA-saldo (verhouding kosten en baten). De huidige Atlas Leefomgeving heeft meerwaarde voor burgers en professionals. De maatschappelijke meerwaarde van de ALO is tweeledig. De ALO informeert burgers op het gebied van milieu, gezondheid, externe veiligheid en leefbaarheid door via ontsluiting op één centrale plaats de toegankelijkheid en vergelijkbaarheid van bestaande gegevens te optimaliseren. Daarnaast levert de ALO informatie op maat aan professionals, voor onderzoek en voor het formuleren, monitoren en evalueren van beleidsdoelen op het gebied van milieu en gezondheid.	De doeltreffendheid van het instrument ALO hangt af van de (ontwikkeling van) het gebruik ervan, uit te splitsen naar burgers en professionals. Dat is lastig te voorspellen, maar wel een belangrijke randvoorwaarde om uit te komen op een positief saldo en daarmee een doeltreffend en doelmatig instrument.
Monitoring en review Interbestuurlijk Programma VTH *Niveau effectladder: n.v.t*	2024	Toezicht/ handhaving	Gemengd. Conclusie uit de review is dat doorgaan op de huidige weg niet zal leiden tot substantiële verbeteringen. Uit de laatste monitors van het IBP VTH komt naar voren dat inmiddels 58 van de 65 geplande producten zijn gerealiseerd. Daarmee is grotendeels uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van Commissie Van Aartsen. Er zijn veel stappen gezet, maar er is ook nog veel te doen. Na afronding van het programma moeten de opgeleverde producten in samenhang worden geïmplementeerd.	Gemengd. Het IBP VTH heeft zonder twijfel een positief effect op de samenwerking binnen het VTH-stelsel. Tegelijkertijd moet het stelsel nog “doorontwikkelen’’. Dat duurt erg lang en op dit moment functioneert het stelsel dan ook nog niet goed genoeg. Het rapport stelt dat een programma als het IBP VTH het risico loopt om een "praatcircus en een papierwinkel" te worden . Zo is het door veel van de gesprekspartners ook aangeduid.
Analyse (evaluatie) van mogelijke gebreken in de implementatie en uitvoering van het Verdrag van Aarhus *Niveau effectladder: 2*	2024	Wet- en regelgeving	Gemengd positief. Het rapport concludeert dat er geen structurele gebreken zijn, maar adviseert 25 verbeteringen die samen de naleving van Aarhus robuuster moeten maken: betere toegang tot milieu-informatie, vroegtijdige en brede participatie, ruimere toegang tot de rechter, en structurele ondersteuning via een expertisecentrum.	Gemend positief, Nederland voldoet maar er is ruimte voor verbetering. Het VvA is door haar structuur en opzet ook niet heel concreet over de verwachtingen.

6. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen vanuit de Periodieke Rapportage. Deze bespreken we aan de hand van de volgende drie voorwaarden vanuit de RPE:

- Onderdeel G. inzicht in oorzaken voor de mate van gerealiseerde doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenhangende beleidsinstrumenten van het beleid;
- Onderdeel H. lessen voor het vergroten van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarbij worden mogelijkheden beschreven voor het vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid bij een gelijkblijvende inzet van financiële middelen. Ook wordt ten minste één doelmatige optie geschetst waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd. Wanneer 20% onmogelijk wordt geacht, kan op voorwaarde van een goede inhoudelijke argumentatie, gekozen worden voor een alternatief percentage dat recht doet aan een voor het beleidsterrein significante besparing;
- Onderdeel I. de belangrijkste resterende kennis- en inzichtlacunes met het oog op verdere verbetering in het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het (beleids)thema;

6.1 Conclusies

In deze paragraaf trekken we conclusies vanuit het onderzoek dat is gedaan voor deze periodieke rapportage. Daarbij gaan we eerst in op hoe het beleid is vormgegeven en gepubliceerd. Daarbij gaat het over de inzichten in samenhang tussen doelen en begrotingsartikelen. Daarna gaan we in op de conclusies ten aanzien van *overall* doeltreffendheid en doelmatigheid van de in samenhang ingezette beleidsinstrumenten onder begrotingsartikel 22.

6.1.1 Samenhang inzet van middelen en doelen

Samenhang tussen doelen en subartikelen op de begroting niet goed inzichtelijk

Op basis van de verschillende doelenbomen (zowel generiek, als specifiek per taakveld) constateren we dat binnen de beleidsdirectie in veel gevallen niet concreet wordt gewerkt aan de hand van de indeling in subartikelen op de begroting. Het is om die reden voor een aantal van de subartikelen lastig direct en concreet doelen aan te koppelen. Wanneer we de doelenbomen per taakveld verder bekijken, dan komt hier ook niet direct de indeling naar subartikelen terug. Daarbij werken alle taakvelden in ieder geval vanuit het centrale doel dat op begrotingsartikel 22 is geformuleerd, maar we zien wel dat de doelenbomen ook niet allemaal even goed en rechtstreeks in te passen zijn in de centrale doelenboom die in 2025 is uitgewerkt en gepubliceerd op de begroting.

Op basis van gesprekken met de beleidsdirectie constateren we dat met name vanuit de verschillende taakvelden wordt gewerkt aan de missies, strategieën en doelen. Dit gaat grotendeels aan de hand van thematisch beleid (bijlage 2 bevat dit volledige overzicht), die soms ook taakveldoverstijgend is (daar ziet het taakveld Milieubeleid en Strategie op toe).

Vanuit deze constateringen concluderen we dat het goed en helder onderscheiden van doelen naar instrumenten en middelen (die onder de subartikelen op de begroting staan benoemd) niet eenvoudig is. Het is beperkt transparant en inzichtelijk wat de doelen per instrument zijn. Ter verbetering van de transparantie zou de beleidsdirectie twee zaken kunnen harmoniseren:

- De doelenbomen (beleidstheorie) per taakveld moeten goed aansluiten op de centrale doelenboom (en centrale beleidstheorie) die op de begroting uitgewerkt staat.
- De indeling naar taakvelden en de onderliggende doelenbomen zou ook terug kunnen komen op de begroting. Bijvoorbeeld door de subartikelen te koppelen aan de taakvelden en daaronder de relevante instrumenten en uitgaven plaatsen. Dit zorgt voor een transparantere en beter gestructureerde begroting, waarmee het eenvoudiger wordt te herleiden welke middelen worden besteed aan welke doelstellingen van de beleidsdirectie.

6.1.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Het beleid van het ministerie onder begrotingsartikel 22 ziet op de verschillende beleidsdomeinen in grote lijnen toe op vier onderdelen:

1. Het implementeren en actueel houden van (toekomstbestendige) wet- en regelgeving.
2. Het toezien op de naleving van richtlijnen, wetten en regelgeving. Dit gebeurt in een stelsel van Vergunning, Toezicht en Handhaving. Het ministerie is stelselverantwoordelijk op de verschillende beleidsdomeinen.
3. Het goed voorbereid zijn op incidenten, crises en rampen.
   Deze drie onderdelen zien toe op het eerste deel van het hoofddoel van de begroting, namelijk het realiseren van een veilige, schone en gezonde leefomgeving.
4. Het informeren van burgers en professionals over de situatie met betrekking tot een veilige, schone en gezonde leefomgeving.
   Dit onderdeel ziet met name toe op het tweede deel van het hoofddoel van de begroting, namelijk de ervaring van de inwoners van Nederland met betrekking tot een veilige, schone en gezonde leefomgeving.

Weinig informatie beschikbaar om doeltreffendheid en doelmatigheid op de veiligheidssituatie in Nederland te evalueren

In het algemeen concluderen we dat weinig indicatoren, monitors en evaluaties beschikbaar zijn die iets zeggen over de daadwerkelijke situatie met betrekking tot de veilige, schone en gezonde leefomgeving (het eerste deel van het hoofddoel). Deze zijn mogelijk versnipperd beschikbaar via de Atlas leefomgeving, maar hier wordt door de beleidsdirectie (of door middel van externe evaluatie) geen verdere duiding aan gegeven. Wel zijn diverse monitors beschikbaar die inzicht geven in de omvang van activiteiten en werkzaamheden door verschillende uitvoerende instanties in het VTH-stelsel voor het milieudomein (op het niveau van 'output'). Voorbeelden zijn de staat van de veiligheid Brzo/Seveso-bedrijven, het jaarverslag van de ANVS en REACH. Dit maakt het lastig om concreet te concluderen dat de inzet van de beleidsdirectie op dit doel doeltreffend en/of doelmatig is geweest en ook hoe die zich ontwikkeld heeft.

Daar waar beleid wordt geëvalueerd is een opvallende constatering dat veel evaluaties ook aangeven dat een nulmeting ontbreekt, waarmee het lastig is om goed te meten of de veiligheid (en ook of de veiligheidsbeleving) is verbeterd. Ook dit punt maakt het lastig om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid te kunnen beoordelen. Deze elementen (doeltreffendheid en doelmatigheid) zijn in de evaluaties in het algemeen enigszins onderbelicht.

Diverse evaluaties zijn beschikbaar die toezien op de ontwikkelingen in het stelsel van VTH, dit ziet toe op verschillende beleidsdomeinen. Het gaat bijvoorbeeld om evaluaties van samenwerkingsprogramma's en convenanten en de monitoring van het IBP-programma gericht op het versterken van het (brede) VTH-stelsel in Nederland. Deze laten over het geheel een gemengd beeld zien. Het blijkt lastig om in dit stelsel verbeteringen aan te brengen. Dit zal ook mede de aanleiding zijn geweest voor 1) het instellen van de Commissie van Aartsen en 2) de harde conclusies die die commissie trok in 2021 over het niet goed functioneren van het stelsel. Hier is in de afgelopen jaren dus aan gewerkt, waarbij verbeteringen zijn doorgevoerd. Tegelijkertijd blijven aandachtspunten met betrekking tot samenwerking en versterking van het stelsel gelden, waarbij ook wordt aangetekend dat dergelijke programma's niet moeten verzanden in een 'praatcircus'.

Beleving inwoners in het algemeen positief, onduidelijk hoe doeltreffend en doelmatig het beleid van het ministerie hierop is

We concluderen ten eerste dat de beschikbaar gestelde evaluaties in het geheel niet ingaan op de veiligheidsbeleving. Deze evaluaties zijn daarmee geen goede bron om een oordeel te geven over de veiligheidsbeleving van burgers. Laat staan

wat de rol van het beleid hier precies in is (causaliteit). We concluderen echter wel dat in het algemeen de veiligheidsbeleving van inwoners positief is. Die uitspraak is gebaseerd op gesprekken met experts en informatie die door hen en de beleidsdirectie OenM (aanvullend op het evaluatiemateriaal) is aangedragen. Zo geeft het RIVM *Belevingsonderzoek naar de aandachtsgebieden op de Atlas Leefomgeving* inzichten. Dit onderzoek ziet toe op de werkzaamheden op onder het taakveld Bedrijven. Het onderzoek richt zich ten eerste op de waardering van omwonenden over de informatiebeschikbaarheid (die is positief) en ten tweede op de beleving van omwonenden ten aanzien van de informatie die zij dan ter beschikking krijgen: “Omwonenden schrikken niet direct heel erg van deze informatie, omdat ze erop vertrouwen dat de overheid ervoor zorgt dat hun veiligheid geborgd is”.[34]

Aan de andere kan heeft vanuit het taakveld Bestrijdingsmiddelen en Chemische Stoffen heeft recent een *Exploiratie Burgerperspectief chemische stoffen en biociden* plaatsgevonden.[35] Dit onderzoek laat zien dat burgers relatief onbekend zijn met de veiligheid van chemische stoffen, de informatie die ze hierover ontvangen komt veelal uit de media en is negatief geladen. Behoefte is er aan een centrale plek waarop informatie over chemische stoffen en biociden wordt verzameld en gecommuniceerd. Impliciet reflecteert dit onderzoek op het beleid van het ministerie, expliciet geeft het aanbevelingen om de communicatie over stoffen te verbeteren.

Wat wij uit het beschikbare materiaal concluderen is dat de veiligheidsbeleving in het beleids- en evaluatieonderzoek nog onderbelicht is en dat de onderzoeken die er zijn – logischerwijs – toezien op de individuele taakvelden. Hier zou in de komende periode meer aandacht aan kunnen worden gegeven: nader onderzoek naar de invloed van het beleid zelf, meer integraliteit en harmonisatie tussen de onderzoeken.

Overall conclusies samenhang ingezet beleid

Hoewel het dus lastig is om in het algemeen te concluderen of we in een veilig, schoon en gezond land leven, geven de beschikbare onderzoeken grotendeels wel aan dat inwoners dit zo beleven. Ook op basis van verschillende gevoerde gesprekken met veiligheidsexperts ten behoeve van deze periodieke rapportage concluderen we dat we in een land leven waar de omgevingsveiligheid in grote lijnen goed op orde is. Hoewel dit dus lastig concreet te meten is. Omgevingsveiligheid zie je immers niet en je merkt het niet, het is ook meer een

[34] Volgt uit Ministerie IenW (september 2025), Verzamelbrief Omgevingsveiligheid.
[35] Zie: Exploratie Burgerperspectief chemische stoffen en biociden | Rapport | Rijksoverheid.nl

gevoel. Daar waar bijvoorbeeld geluid, geur en licht wel concrete hinder opleveren, doet veiligheid dat niet, enkel als er iets fout gaat.

Dat maakt het beleid op het gebied van omgevingsveiligheid ten eerste lastig te meten. Ten tweede constateren we op veel punten dat het veilig is, maar ook dat veiligheid en milieurisico's veelomvattend zijn. Op de verschillende beleidsdomeinen (biotechnologie, activiteiten van bedrijven, vervoer van gevaarlijke stoffen, bestrijdingsmiddelen en chemische stoffen) spelen bovendien diverse ontwikkelingen. Daar zit de beleidsdirectie zoveel als mogelijk ook bovenop, onder meer door gebruik te maken van diverse experts (zoals het RIVM, NIPV en toezichthouders). Daarnaast is van belang dat daar waar de veiligheid verbeterd moet worden of waar we ervoor kiezen die te verbeteren, het vaak kostbaar is. Om de veiligheid met een paar procentpunten te verbeteren is veel inzet nodig. Het programma Basisnet is daar een voorbeeld van. Veel vervoer van gevaarlijke stoffen loopt goed en veilig, via buisleidingen of via waterwegen. Het kleine deel dat via het spoor gaat, roept daarbij de meeste discussie op, aangezien dit het meest in het oog springt. Om het vervoer per spoor en de mogelijke risico's die daarmee samenhangen zoveel als mogelijk te mitigeren is veel inzet en zijn veel investeringen nodig. Dat beleid is daarmee complex en lastig, waarbij nog wel eens vergeten wordt dat het overall (waarschijnlijk) wel veilig verloopt.

Het ministerie vervult een stimulerende rol bij het inspelen op nieuwe ontwikkelingen en het doorvoeren van verbeteringen. Desalniettemin is en blijft zij van veel partijen afhankelijk. Om die reden houdt het beleid van de beleidsdirectie OenM ook veelal in dat in wordt gezet op het verbeteren van de samenwerking, zoals het sluiten van convenanten en inzetten van programma's. De evaluaties die deze verschillende programma's hebben geëvalueerd zijn niet bovengemiddeld positief. Veel beleid wordt door de evaluaties als gemengd of negatief beoordeeld, wat betreft doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. In het algemeen geldt daarmee dat de samenwerking, organisatie en 'governance' beter kan en dat hier de optimalisatiekans zit voor het ministerie.

6.2 Beantwoording aanvullende onderzoeksvragen

Door de beleidsdirectie OenM zijn enkele aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd die zijn meegenomen in het onderzoek van de Periodieke Rapportage. In deze paragraaf gaan we in op deze onderzoeksvragen:

In hoeverre is de beleving van inwoners van Nederland meegenomen in de beleidsvorming?

De beleving van inwoners met betrekking tot omgevingsveiligheid en milieurisico's heeft serieus aandacht in het hoofddoel van het begrotingsartikel. Vanuit het reconstrueren van de beleidstheorieën per taakveld constateren we ook dat op ieder taakveld nadrukkelijk een rol/verantwoordelijkheid voor het ministerie wordt gezien voor het verstrekken van informatie aan burgers over de veiligheidssituatie in Nederland op de verschillende thema's.

Beperkt is echter in beeld of de beleving van inwoners ook mee wordt genomen in de beleidsvorming zelf. We constateren ten eerste dat relatief weinig onderzoeken beschikbaar zijn die de beleving van inwoners op de verschillende thema's 'peilen' en ten tweede dat de veiligheidsbeleving niet of slechts heel beperkt terug komt in het door het ministerie aangeleverde evaluatiemateriaal dat wij bestudeerd hebben ten behoeve van de Periodieke Rapportage. In gesprekken die we met de beleidsdirectie hebben gevoerd komt wel naar voren dat gewerkt wordt aan thema's die in de maatschappij leven, zoals vuurwerk en uitstoot van stoffen rondom bepaalde grote bedrijven.

Daarmee is sprake van het meenemen van de veiligheidsbeleving van inwoners van Nederland in beleidsvorming. Dit staat echter niet concreet uitgewerkt in beleidsdocumenten en het komt ook niet terug in monitors en evaluaties van het beleid, daar zou meer expliciet aandacht voor kunnen zijn.

In hoeverre is de opgestelde doelenboom effectief en dekkend geweest voor het behalen van de algemene doelstelling van ons artikel?

De doelenboom voor het begrotingsartikel als geheel is pas in de begroting van 2025 opgenomen. Dit maakt het lastig om te zeggen of de opgestelde doelenboom daadwerkelijk effectief en dekkend is geweest voor het behalen van de algemene doelstelling op het begrotingsartikel, de doelenboom was er immers nog niet eerder. Tegelijkertijd blijkt uit interne stukken dat de verschillende taakvelden al wel eerder werken aan de hand van een doelenboom per taakveld. Deze zijn door ons ook gebruikt om de beleidstheorieën per taakveld te reconstrueren. Deze doelenbomen zijn veelomvattend en geven een goed beeld van de doelen en onderwerpen waar door het ministerie aan wordt gewerkt. Ieder taakveld geeft daarbij aan dat wordt gewerkt aan het behalen van de algemene doelstelling van het begrotingsartikel.

Minder scherp en goed uitgewerkt zijn de activiteiten en instrumenten die worden ingezet om deze doelen te bereiken. Ook wordt niet of beperkt gewerkt met indicatoren om te meten of tussenliggende doelen worden bereikt en om te

beoordelen of beleidsinstrumenten hun doel bereiken. De doelen zijn beperkt SMART geformuleerd. Daar kan nog verbetering in worden aangebracht om in ieder geval ook concreter inzicht te kunnen geven in het bereiken van de doelstellingen (wanneer zijn die wel en niet behaald?).

Is de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) aantoonbaar van meerwaarde en hoe kan de effectiviteit van het gebruik van de SEA voor artikel 22 vergroot worden?
Het is lastig te beantwoorden of de SEA als instrument zelf aantoonbaar van meerwaarde is. Het is in zekere zin slechts een agenda waarin de evaluaties op de verschillende beleidsdomeinen en -thema's worden aangekondigd. Wel zien we dat de uitwerking van de SEA door de jaren heen steeds verder is uitgebreid en concreter wordt gemaakt. Niet enkel het beleidsonderwerp wordt meer genoemd, ook wordt kort teruggeblikt op uitgevoerde onderzoeken, wordt het waarom van de onderzoeken benoemd en wordt aangegeven welke kennisinzichten naar verwachting worden opgedaan. Ook per evaluatie die op de agenda staat wordt kort ingegaan op het motief voor de evaluatie en waar de inzichten vanuit de evaluaties aan bij moeten dragen (bijvoorbeeld aan het herijken van kabinetsstandpunten, afwegingen bij het maken van nieuw beleid of sec het monitoren van de voortgang op bepaalde dossiers). Dit maakt de SEA meer van meerwaarde dan aan het begin van de evaluatieperiode.

Uiteraard zijn in de Periodieke Rapportage de resultaten van de verschillende evaluaties bestudeerd, waarbij ook is gekeken naar de vraagstelling in de evaluaties zelf. Uiteindelijk is gebleken dat lang niet alle evaluaties concreet tot doel hadden de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van het beleid te meten. Hier zou inhoudelijk nog een slag in gemaakt kunnen worden, door op de SEA al concreter aan te geven dat dit het uiteindelijke doel is van de evaluaties. Opdat vanuit de conclusies van de evaluaties ook bij kan worden gedragen aan het verbeteren van de beleidsinzet.

Zijn er buiten de bestaande rapportages (die we vanaf 2021 in beeld hebben in de SEA) voldoende relevante evaluaties beschikbaar waar de directie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's lering uit kan trekken en het gemaakte beleid geëvalueerd kan worden? Welke witte vlekken zijn hier uit te destilleren?
Gedurende het onderzoek zijn ons geen andere relevante evaluatiestudies beschikbaar gesteld die van buiten het ministerie van IenW kwamen en/of die niet op de SEA stonden. Wel zijn aanvullend enkele monitoringsstudies aangereikt en belevingsonderzoeken van bijvoorbeeld het RIVM gevonden die inzicht geven in een deel van de beoogde doelstellingen.

In paragraaf 4.2 is nader inzicht gegeven in witte vlekken ten aanzien van het beschikbare evaluatiemateriaal. Daarover constateren we dat de meeste beleidsthema's die gedurende de evaluatieperiode 2018-2024 relevant waren geëvalueerd of gemonitord zijn. Over de inzet van de agentschappen is echter geen publiek beschikbare evaluatie. Wanneer wordt gezocht naar bredere evaluaties van de agentschappen (bijvoorbeeld RIVM, RVO en RWS) dan wordt daar ook niet direct iets op gevonden. Daar zit nog een witte vlek. We weten dat er intensief contact is tussen het ministerie en de uitvoerders van (vaak meerjarige) opdrachten over de voortgang en het bereiken van de gestelde doelen, maar hierover vindt nog geen publieke verantwoording plaats.

Welke meetbare gegevens zijn (naast ggo's[36] en REACH-dossiers) beschikbaar om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid binnen OenM te bepalen?
Naast deze gegevens zijn vooral monitors beschikbaar gesteld die iets zeggen over de inzet en activiteiten van verschillende partijen in bijvoorbeeld het VTH-stelsel voor het milieudomein. Voorbeelden zijn de 'Staat van ..' rapportages en jaarverslagen van bijvoorbeeld de ANVS. In een aantal van deze rapportages wordt ook melding gedaan van incidenten bij bedrijven of van visitaties die zijn gedaan bij bedrijven waar geen incidenten hebben plaatsgevonden. De monitors die we ontvangen en bekeken hebben gaan evenwel veel in op de activiteiten zelf en deels op de resultaten van deze activiteiten. Beperkt gaan ze in op het daadwerkelijk bereiken van de einddoelen van het begrotingsartikel. Daarmee zeggen de rapportages niet direct iets over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid binnen OenM. Desalniettemin is het aan te raden om op de begroting meer indicatoren op te nemen dan de huidige twee (GGO en REACH). Daarbij constateren we dat hier bij de begroting voor 2025 reeds een slag in is gemaakt. Daar wordt nader ingegaan op de Staat van de Veiligheid, Atlas Leefomgeving, Onderzoek Beleving Woonomgeving CBS, Staat van de VTH en het Jaarverslag van ANVS. Niet direct op de kwantitatieve indicatoren vanuti deze publicaties, maar wel door de beleidsontwikkelingen op het begrotingsartikel te bespreken aan de hand van deze stukken. Ook wordt per subdoel ingegaan op relevant informatie. Daarmee is een goede stap gezet in het nader continu monitoren en evalueren van de beleidsdoelstellingen op Artikel 22.

6.3 -20% besparingsvariant voor het beleid

Onderdeel van de Periodieke rapportage is te komen tot ten minste één (doelmatige) optie waarmee een besparing van 20% kan worden gerealiseerd op de

[36] Genetisch gemodificeerde organismen

budgettaire grondslag van het (beleids)thema.[37] Als uitgangspunt hiervoor nemen we de gemiddeld begrote uitgaven op het begrotingsartikel in de periode 2018-2024. Deze bedragen 50,6 miljoen euro per jaar. Concreet ziet de besparingsoptie dus toe op een bedrag van 10,1 miljoen euro.[38]

De middelen op de begroting zijn verspreid over de verschillende subartikelen en posten. Daarbij constateren we dat in de laatste jaren slechts twee individuele posten eruit springen qua bedrag en waar direct een besparing van 10,1 miljoen euro gerealiseerd zou kunnen worden (in theorie). Het gaat om de post 'opdrachten aan het VTH-stelsel' onder subartikel 3 en 'Bijdrage aan agentschappen' (voornamelijk aan het RIVM) onder subartikel 1. Inhoudelijk is geen aanleiding gevonden voor een besparing op deze posten. Toch zijn deze varianten uitgewerkt, vooral op een technische manier. Ten slotte is ook nog een algehele besparing op alle begrotingsonderdelen van artikel 22 uitgewerkt, wederom met name technisch van aard; hier is geen concrete inhoudelijke aanleiding voor gevonden.

Besparing op inzet VTH-stelsel

In de periode waar de Periodieke Rapportage op toeziet zijn aanzienlijke middelen begroot en uitgegeven aan 'opdrachten aan het VTH-stelsel'. Dit is naar aanleiding van het onderzoek van de commissie van Aartsen geweest en heeft geleid tot het opzetten van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH). Inmiddels is dit programma afgerond en zijn veel van de geplande producten gerealiseerd of doorontwikkeld en geïntensiveerd binnen de lijnactiviteiten van het taakveld MBS die betrekking hebben op de inzet op het VTH-stelsel voor het milieudomein. Deze besparingsvariant richt zich op deze inzet.

In de begrotingen voor 2023 en 2024 is op de inzet op het VTH-stelsel meer dan 20 miljoen euro begroot. Ook voor de aankomende jaren (2025, 2026, 2027, 2028) staan bedragen van gemiddeld bijna 20 miljoen euro begroot.

Van belang te benoemen is dat deze inzet door het ministerie en andere betrokkenen nodig worden gezien om een aantal van de afspraken vanuit het IBP VTH daadwerkelijk te realiseren, het gaat onder meer om het realiseren van een digitaal stelsel VTH en andere verbeteringen in het stelsel. Desalniettemin, wanneer het lukt om op de helft van dit budget te besparen, dan wordt de 20%-besparingsvariant die als opgave ter uitwerking van de Periodieke Rapportage is

[37] RPE 2022. wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970

[38] N.B. Dit is in de wetenschap dat op de begroting voor de komende jaren meer middelen worden begroot voor verschillende subartikelen. Zie: 2.11 Artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisco's | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

meegegeven, reeds behaald. Die opgave is immers 10,1 miljoen euro. Deze besparingsvariant is in Tabel 6.1 doorgerekend. Uiteraard heeft deze besparing consequenties voor de inzet op het VTH-stelsel voor het milieudomein en de rol van het ministerie als stelselverantwoordelijke hierin. Zo kan de Staatssecretaris zijn stelselverantwoordelijkheid minder goed uitoefenen waardoor de kwaliteit in het stelsel niet gegarandeerd kan worden. Ook kan het ministerie stelselpartijen niet meer ondersteunen met subsidieverlening in het borgen van producten uit het IBP VTH en het verbeteren van het stelsel. Daarmee kan de kwaliteit in het stelsel niet worden gewaarborgd en wordt het risico op vermijdbare milieu- en gezondheidsschade in de samenleving aanzienlijk vergroot.

Tabel 6.1 Besparingsvariant 'VTH-stelsel'

			Besparing VTH-stelsel	
		Gemiddeld begrote uitgave 2018-2024	*Besparing*	Resultaat
	Verplichtingen	**45.466**	**0**	**45.466**
	Uitgaven	**50.597**	***10.119***	**40.478**
22.01	**1 Veiligheid chemische stoffen**	**12.040**	**0**	**12.040**
22.01.01	Opdrachten	5.368	*0*	5.368
22.01.02	Subsidies	182	*0*	182
22.01.03	Bijdragen aan agentschappen	5.900	*0*	5.900
22.01.05	Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties	0	*0*	0
22.02	**2 Veiligheid biotechnologie**	**3.829**	**0**	**3.829**
22.02.01	Opdrachten	2.243	*0*	2.243
22.02.02	Bijdragen aan agentschappen	3.700	*0*	3.700
22.03	**3 Veiligheid bedrijven en transport**	**34.728**	***10.119***	**24.609**
22.03.01	Opdrachten	17.716	*10.119*	7.596
22.03.02	Subsidies	9.739	*0*	9.739
22.03.03	Bijdragen aan agentschappen	2.435	*0*	2.435
22.03.04	Bijdragen aan medeoverheden	1.867	*0*	1.867
22.03.09	Inkomensoverdrachten	3.421	*0*	3.421

Afschalen bijdrage aan agentschappen

Op de drie subartikelen binnen de begroting van artikel 22 wordt gezamenlijk een groot deel van het budget besteed aan 'Bijdragen aan agentschappen'. Gemiddeld in de periode 2018-2024 gaat het om een bedrag van 12 miljoen euro per jaar. De rol van de agentschappen is belangrijk in de uitvoering van verschillende programma's, het doen van onderzoek op diverse thema's en het fungeren als inhoudelijk klankbord en sparringpartner voor het ministerie van IenW. Een

besparing hierop zou de kennispositie van het ministerie onder druk zetten en de uitvoering van diverse programma's zou weer 'in huis' gehaald moeten worden. Desalniettemin is het een reële optie om op deze post 10,1 miljoen te besparen, puur omdat het een post is waar een dergelijk groot bedrag voor begroot wordt. De besparingsvariant is daarmee technisch van aard en uitgewerkt in Tabel 6.2.

Tabel 6.2 20%-besparingsoptie op 'Bijdrage aan agentschappen', bedragen per instrument op begrotingsartikel 22 (bedragen x 1.000)

Instrumenten	Gemiddelde uitgave 2018-2024 per instrument	Besparing 'Bijdrage aan agentschappen' *Besparing*	Resultaat
Opdrachten	25.327	*0*	25.327
Subsidies	9.921	*0*	9.921
Bijdragen aan agentschappen	12.035	*10.119*	1.916
Bijdragen aan (inter-) nationale organisaties	1.867	*0*	1.867
Inkomensoverdrachten	2.243	*0*	2.243
Totaal	**51.393**	**10.119**	**41.274**

Afschalen op gehele inzet OenM

De eerste optie die we hier schetsen is generiek afschalen van de financiële inzet op het begrotingsartikel. Op de begrotingsonderdelen als geheel kan 20 procent bespaard worden. De onderbouwing voor deze optie is gelegen in het feit dat het algemene doel van het begrotingsartikel in grote lijnen behaald is (of lijkt te worden). Nederland is een veilig en schoon land, kijkend naar de omgevingsveiligheid en milieurisico's. Ook de veiligheidsbeleving van inwoners is – voor zover na te gaan in beschikbare bronnen – grotendeels positief. We doen het als land op deze onderwerpen dus goed. De inzet van de beleidsdirectie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's is er grotendeels op gericht om, daar waar noodzakelijk, extra verbeteringen aan te brengen, actief te zijn op het initiëren en implementeren van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld wanneer zich ontwikkelingen voordoen, zoals nieuwe stoffen of maatschappelijke thema's die spelen of vanuit Europese richtlijnen) en de samenwerking het in stelsel van vergunningen en toezichthouden te versterken. Wanneer deze inzet verspreid over de verschillende taakvelden en sub begrotingsartikelen 20 procent minder zou zijn, zal naar verwachting[39] het doelbereik (op het algemene doel van het begrotingsartikel) niet direct geschaad worden. De verwachting is dat het goed mogelijk is om de huidige

[39] Voor het uitspreken van deze verwachting zijn diverse experts geraadpleegd van onder meer het RIVM, de ILT, het NIPV en het ministerie van IenW zelf.

veiligheidssituatie te consolideren, ook met verminderde inzet van de beleidsdirectie. Uiteraard speelt wel dat het ministerie in dat geval minder instrumenten (wetgeving, programma's, verordeningen, subsidies, onderzoeken, etc.) 'op kan leveren'. Het zal daarmee wel de kennispositie van het ministerie schaden, de rol van het ministerie in het VTH-stelsel voor het milieudomein zal minder krachtig zijn en voor bepaalde doelgroepen en doeleinden is een lager subsidiebedrag beschikbaar.

De 20%-besparing op alle begrotingsonderdelen is in Tabel 6.3 opgenomen en in Tabel 6.4 per ingezet instrument uitgewerkt.

Tabel 6.3 20%-besparingsoptie algehele inzet (bedragen x 1.000)

			Afschaling algehele inzet OenM	
		Gemiddeld begrote uitgave 2018-2024	*Besparing*	Resultaat
	Verplichtingen	**45.466**	***9.093***	**36.373**
	Uitgaven	**50.597**	***10.119***	**40.478**
22.01	**1 Veiligheid chemische stoffen**	**12.040**	***2.408***	**9.632**
22.01.01	Opdrachten	5.368	*1.074*	4.295
22.01.02	Subsidies	182	*36*	146
22.01.03	Bijdragen aan agentschappen	5.900	*1.180*	4.720
22.02	**2 Veiligheid biotechnologie**	**3.829**	***766***	**3.063**
22.02.01	Opdrachten	2.243	*449*	1.795
22.02.02	Bijdragen aan agentschappen	3.700	*740*	2.960
22.03	**3 Veiligheid bedrijven en transport**	**34.728**	***6.946***	**27.783**
22.03.01	Opdrachten	17.716	*3.543*	14.172
22.03.02	Subsidies	9.739	*1.948*	7.791
22.03.03	Bijdragen aan agentschappen	2.435	*487*	1.948
22.03.04	Bijdragen aan medeoverheden	1.867	*373*	1.493
22.03.09	Inkomensoverdrachten	3.421	*684*	2.737

Tabel 6.4 20%-besparingsoptie algehele inzet, bedragen per instrument op begrotingsartikel 22 (bedragen x 1.000)

Instrumenten	Gemiddelde uitgave 2018-2024 per instrument	Afschaling algehele inzet OenM	
		Besparing	Resultaat
Opdrachten	25.327	*5.065*	20.261
Subsidies	9.921	*1.984*	7.937
Bijdragen aan agentschappen	12.035	*2.407*	9.628
Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties	1.867	*373*	1.493
Inkomensoverdrachten	3.421	*684*	2.737
Totaal	**51.393**	**10.119**	**41.274**

Uit de doorrekening van deze besparingsvariant komt naar voren dat de beleidsdirectie in dit geval het meeste zou moeten besparen op subartikel 3, veiligheid bedrijven en transport. Daarbinnen gaat het voornamelijk om opdrachten en subsidies die verstrekt worden, bijvoorbeeld aan het Programma Omgevingsveilig, in het kader van het VTH-stelsel en subsidies met betrekking tot 'Inrichting en Transport'. In het algemeen zal ook in absolute zin veel bespaard moeten worden op 'bijdragen aan agentschappen'. Deze post komt met name terug onder subartikel 1, veiligheid chemische stoffen, en bevat voornamelijk uitgaven aan het RIVM en RWS.

6.4 Aanbevelingen

Vanuit het onderzoek en de getrokken conclusies doen we de volgende aanbevelingen voor verbetering van beleid:

1. Het is vanuit de inhoud van de ingezette beleidsinstrumenten en doelen die door het ministerie van IenW op het begrotingsartikel 22 zijn uitgevoerd niet goed mogelijk om de financiële inzet te reconstrueren. De instrumenten die op de begroting terugkomen en de middelen die daarmee gepaard gaan, zijn niet goed aan de inhoudelijke instrumenten en doelstellingen te koppelen. De structuur van de begroting met de huidige drie subartikelen sluit daarbij niet aan op de structuur van de taakvelden die binnen de directie inhoudelijk werken aan het beleid. Wij bevelen aan om deze structuur te herzien en ofwel
   a. in te richten aan de hand van de zes taakvelden onder de beleidsdirectie. Logisch omdat de organisatie langs deze taakvelden is ingericht en werkt aan de instrumenten en doelen per taakveld.
   b. concreter in te richten aan de hand van de drie subdoelstellingen uit de doelenboom. De doelenboom is in 2025 geïntroduceerd op de begroting, maar sluit inhoudelijk nog niet goed aan op de huidige drie subartikelen.

   De beleidsdirectie zal zelf het beste kunnen beoordelen welke van de beide structuren in de toekomst het meest bestendig is. Van de twee structuren is het de verwachting dat die meerjarig worden vastgelegd, dan is het ook logisch om de structuur van de begroting daar naar in te richten.

2. Bij het uitwerken van de generieke doelenboom en doelenbomen per taakveld (of eigenlijk beleidstheorie) kan meer aandacht worden besteed aan indicatoren om het beleid te meten. Zowel op het niveau van individuele activiteiten/instrumenten, als op het niveau van outcome- en impact. Deze structuur sluit aan op die van het uitwerken van een beleidstheorie. Dit maakt het mogelijk om de beoogde resultaten en doelstellingen meer SMART

te maken en hier ook gerichter onderzoek op te doen, ook naar de rol en invloed van het ministerie op het bereiken van de doelstellingen (causaliteit). In paragraaf 2.5 hebben we per taakveld reeds enkele suggesties gedaan. In het algemeen gaat het om de volgende suggesties voor wat betreft het opnemen van indicatoren:

- Aantallen incidenten op de verschillende beleidsdomeinen, inclusief de gevolgen van deze incidenten (bijvoorbeeld slachtoffers).
- Inzicht in het aantal dagen zonder (noemenswaardige) incidenten.
- Inzicht in processen die goed verlopen (data over succesvolle processen naast data over processen met incidenten).
- (Meer) indicatoren die de beleving van inwoners expliciet meten/weergeven.

3. Het beschikbare evaluatiemateriaal en de beschikbare monitors geven met name inzicht in de resultaten (output) van uitgevoerde activiteiten. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal uitgevoerde inspecties, meldingen die zijn gedaan en incidenten die zich hebben voorgedaan. Deze output is weinig in perspectief geplaatst en wordt ook beperkt geduid. Vanuit die informatie is het op dit moment niet goed mogelijk om een concrete uitspraak te doen over het bereiken van het hoofddoel: hoe veilig, schoon en gezond is onze leefomgeving? Van belang is de rol en inzet van het ministerie; er zijn veel instrumenten ingezet om bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen. Veelal is en blijft die indirect, externe factoren zijn van grote invloed op het daadwerkelijk bereiken van de hoofddoelen (waarbij het met name aan bedrijven is om te zorgen voor veilige uitvoering van werkzaamheden en het beperken van risico's op milieuschade en het aan partijen in het VTH-stelsel voor het milieudomein is om daar toezicht op te houden). Dit maakt het lastig om concreet de causaliteit tussen de inzet van het ministerie en het bereiken van de doelstellingen aan te tonen. Dat geldt per definitie voor beleidsdirecties die continuïteit en/of verandering stimuleren, maar niet direct verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Kortom, we begrijpen de complexiteit van het doen van onderzoeken naar het bereiken van de hoofddoelen, maar het is wel aan te bevelen om in de komende jaren meer aandacht te besteden aan het expliciet inzichtelijk maken van het bereiken van de doelen op dit niveau. Mede met het oog op het informeren van burgers over de daadwerkelijke 'staat van de veiligheid'.

4. In lijn met voorgaande aanbeveling constateren we op enkele onderdelen van de begroting beperkte (publiek beschikbare) evaluaties zijn. Zo is er met de agentschappen die bijdrages krijgen vanuit de begroting veel contact over de programma's die zij uitvoeren (jaarplannen worden opgesteld, monitors

en verantwoordingsrapportages worden gedeeld en besproken). Diverse programma's publiceren hun (kwartaal- of jaar)rapportages ook, maar deze programma's of de concrete posten 'bijdragen aan agentschappen' zijn niet expliciet geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Bovendien zijn ook niet alle rapportages publiek beschikbaar. Om de transparantie van deze bijdragen te verhogen, zou explicieter naar buiten gebracht kunnen worden welke inzet op de verschillende programma's plaatsvindt, door wie deze programma's worden uitgevoerd en welke resultaten dit heeft opgeleverd. Dit mogelijk in aanvulling op generieke evaluaties of doorlichtingen van de agentschappen (of ZBO's).

5. De kritische blik op de gebruikte methoden en technieken van het beschikbare evaluatiemateriaal onder artikel 22 leert dat veel van de evaluaties en monitors een trede 2 of maximaal 3 halen. Daarmee is de grondslag voor de onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid op onderdelen beperkt tot met name kwalitatieve onderzoeksmethoden. Dit sluit ook veelal aan op de aard van het beleid (kijkend naar rollen en verantwoordelijkheden van het ministerie op dit beleidsdomein). Tegelijkertijd zijn er wel mogelijkheden om de evaluaties op een iets hoger niveau te tillen. Het begint bij het meer SMART maken van de doelen op het niveau van individuele instrumenten en op het gehele beleidsdomein. Hoe concreter de beoogde doelen in beeld zijn, hoe beter het ook mogelijk is om onderzoek te doen naar het bereiken van deze doelen en het in beeld brengen van de rol van het ministerie hierin. Daarnaast is de opdracht in de evaluaties die zijn uitgevoerd niet altijd concreet gericht op het inzichtelijk maken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van een beleidsinstrument of beleidsonderdeel. Dat zou vaker expliciet in de vraagstelling terug kunnen komen om de evaluaties scherper en gerichter hierop in te steken. Dan zullen ook de evaluatiemethodieken daarop aangepast worden. Tot slot zou bij het evalueren van instrumenten op het gebied van normering (wet- en regelgeving) en subsidiering ingezet kunnen worden op nadere kwantitatieve methoden om een hoger niveau op de effectladder te bereiken. Concreet zou het kunnen gaan om de inzet van controlegroepen of econometrische methoden.

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Beknopte beschrijving aanpak onderzoek

De periodieke rapportage is een synthese-onderzoek. Dat betekent dat we op basis van beschikbare evaluaties en monitors onderbouwde uitspraken doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid voor omgevingsveiligheid en milieurisico's in de periode 2018 tot en met 2024.

De essentie van de periodieke rapportage is het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De periodieke rapportage is vooral gebaseerd op studie van – door het ministerie van IenW – beschikbaar gestelde documentatie. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van het ministerie van IenW die betrokken waren bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid en/of daaraan gekoppelde financiële aspecten en de weerslag hiervan op de begroting. Ook zijn gesprekken gevoerd met experts om het beleid en de uitkomsten daarvan nader te staven. De informatie is geaggregeerd tot inzichten, conclusies en aanbevelingen. In het onderzoek is de volgende fasering gevolgd:

- Fase 1: Beleidsreconstructie en analyse beschikte middelen
- Fase 2: Onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid
- Fase 3: Verdieping en syntheseonderzoek
- Fase 4: Formulering van aanbevelingen voor beleidsverbetering

Borging van de onafhankelijkheid

De Periodieke Rapportage is opgesteld door onafhankelijk adviesbureau Decisio. De adviseurs van Decisio zijn niet eerder betrokken geweest bij onderliggende evaluaties die door de beleidsdirectie OenM zijn uitgevraagd en uitgevoerd. Er is vanuit het onderzoeksbureau dus geen eerdere directe betrokkenheid geweest bij zowel het vormen van beleid, als het evalueren van het beleid. Het projectteam van Decisio is aangevuld met onafhankelijk experts vanuit Kinone en het NIPV. Daarmee is zowel methodologische kennis over het doen van een Periodieke Rapportage (Decisio) als inhoudelijke kennis (Kinone en NIPV) onafhankelijk geborgd. Het onderzoek is daarnaast begeleid door een begeleidingscommissie waarin – naast beleidsmedewerkers vanuit de ministeries van IenW en Financiën – ook onafhankelijk experts vanuit het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Vrije Universiteit (VU) deel hebben genomen.

Bijlage 2. Relevante beleidscontext

In Artikel 22 ligt de focus op externe veiligheid, transportveiligheid, stralingsbescherming en rampen- en crisisbeheersing. Verder maakt toezicht, vergunningverlening en het verbeteren van wet- en regelgeving onderdeel uit van het begrotingsartikel. Artikel 22 heeft vele raakvlakken met Europese beleidskaders en ander nationaal beleid. Verder is binnen Artikel 22 sprake van thematisch beleid.

Europese kaders

ECHA (Europees Agentschap voor chemische stoffen) speelt een centrale rol in de uitvoering van de REACH- en CLP-verordeningen binnen de EU. Deze regelgeving vanuit ECHA is essentieel voor het beleid rond omgevingsveiligheid en milieurisico's, omdat ze vastleggen hoe chemische stoffen binnen de Europese Unie worden gereguleerd. Het Nederlandse bureau REACH voert, namens de ministeries van IenW, VWS en SZW, de wettelijke taken voor deze verordeningen uit. Het bureau is onderdeel van het centrum Veiligheid van Stoffen en Producten (VSP) van het RIVM. Tegen deze achtergrond is vanuit Europa relevant:

- **"REACH** is een verordening van de Europese Unie die werd vastgesteld om de gezondheid van mens en milieu beter te beschermen tegen gevaren die van chemische stoffen uitgaan en om het concurrentievermogen van de chemische industrie in de EU te versterken".[40] Deze stoffenregelgeving "geeft bedrijven die een stof op de markt brengen de verantwoordelijkheid dat het gebruik van die stof veilig is voor mens en milieu".[41] In de REACH-verordening zijn procedures vastgelegd voor het verzamelen en beoordelen van informatie over de eigenschappen en gevaren van stoffen. Bedrijven moeten informatie over stoffen registeren en daarbij samenwerken met andere bedrijven die dezelfde stof registeren. De registraties worden centraal verzameld en beoordeeld op de geldende voorschriften. Voor Nederland draagt bureau REACH zorg voor de overheidstaken die onder de Europese REACH verordening vallen. Zij beslissen mee over de verbetering van de Europese regelgeving, dienen dossiers in namens Nederland en beoordelen ook voorstellen van andere lidstaten.
- De **CLP** (Classification, Labelling and Packaging) verordening waarborgt dat werknemers en consumenten in de Europese Unie door middel van de indeling en etikettering van chemische stoffen duidelijk worden geïnformeerd over de

[40] Zie: https://echa.europa.eu/nl/regulations/reach/understanding-reach
[41] Rijksfinanciën (2024), Ministerie IenW, begroting Artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's 2024. Zie: 3.10 Artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid

gevaren van chemische stoffen in de Europese Unie.[42] De uitvoering van deze verordening ligt in Nederland bij bureau REACH.

- Chemicals Strategy for Sustainability, **CSS** is in 2020 door de Europese commissie gepresenteerd. Deze strategie omvat diverse beleidsvoornemens die onder meer zijn meegenomen in de herziening van REACH.[43]
- Het **biocidenbeleid** valt onder de Europese Biocidenverordening en richt zich op het veilig gebruik van niet-landbouwbestrijdingsmiddelen. IenW is verantwoordelijk voor de nationale uitvoering, samen met andere departementen en het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). De inzet richt zich op het beperken van milieubelasting en het verbeteren van toelatings- en uitzonderingsprocedures.[44]
- De Europese **Seveso III-richtlijn** is een Europese richtlijn die regels vaststelt voor het voorkomen van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen en het beperken van de gevolgen daarvan voor mens en milieu. In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd via het Besluit risico's zware ongevallen (2015) (BRZO).[45]
- Voor wat betreft **biotechnologie** is vooral de EU-regelgeving voor genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) relevant. Het gaat om verordeningen en richtlijnen die in alle EU-landen gelden en in Nederland zijn vertaald in het *Besluit genetisch gemodificeerde organismen Milieubeheer* en de *Regeling genetisch gemodificeerde organismen*.[46]
- Op het gebied van **nucleair** zijn de werkzaamheden, richtlijnen en afspraken die in het verband van het Internationale Atoomenergieagentschap (IAEA) gemaakt worden relevant. Het IAEA bevordert de vreedzame toepassing van atoomenergie en houdt toezicht op de naleving van nucleaire veiligheidsafspraken. Het doel is een veilig, beveiligd en vreedzaam gebruik van nucleaire technologie.[47]

Nationale wetgeving

Op nationaal niveau heeft Artikel 22 raakvlakken met:

- De **Omgevingswet** (in werking sinds 2024), stelt expliciet regels voor het omgaan met risico's van gevaarlijke stoffen in de fysieke leefomgeving. Overheden zijn verplicht om bij ruimtelijke besluiten, zoals vergunningen of

[42] Zie: Wat houdt CLP in? - ECHA
[43] Bron: https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2024/OWB/XII/onderdeel/2006613
[44] Rijksfinanciën (2024), Ministerie IenW, begroting Artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's 2024. Zie: 3.10 Artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid
[45] Zie: Inleiding Brzo 2015 - SEVESO+
[46] Zie: Wetten en regels voor biotechnologie | Biotechnologie | Rijksoverheid.nl
[47] Informatie verkregen via: International Atomic Energy Agency | Atoms for Peace and Development

plannen, vroegtijdig rekening te houden met externe veiligheidsrisico's, onder meer via het Register Externe Veiligheidsrisico's (REV). Het REV maakt risico's transparant en helpt bij het nemen van passende maatregelen om de veiligheid van omwonenden en maatschappelijke continuïteit te waarborgen.

- De **Wet milieubeheer** is door de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024 aangepast, omdat delen ervan zijn overgegaan naar de Omgevingswet. Maar voor beleidsartikel 22 is het nog steeds relevant. De Wet regelt onder andere regelgeving op het gebied van: stoffen, afvalstoffen, broeikasemissies, openbaarheid milieu-informatie en milieuaansprakelijkheid. Hieronder vallen dus ook de REACH-verordening en de CLP-verordening.
- **Bureau GGO** (Genetisch Gemodificeerde Organismen) is het nationale coördinatiepunt in Nederland voor vergunningaanvragen en kennisgevingen met betrekking tot werkzaamheden met genetisch gemodificeerde organismen. Het bureau valt onder het RIVM en ondersteunt de uitvoering van het Besluit GGO milieubeheer 2013.[48]

Beleidskaders, bestuursakkoorden en beleidsbepalende documenten

Andere relevante raakvlakken zijn er met:

- Het **Beleidskader Externe Veiligheid**, onder de Omgevingswet, gaat over het beschermen van mensen en omgeving tegen risico's van opslag en transport van gevaarlijke stoffen. Het kader legt de nadruk op het minimaliseren van de kans op ongevallen en de gevolgen daarvan, met name voor situaties rondom bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken, transportroutes en andere risicobronnen.
- Het **Impulsprogramma Chemische Stoffen** (2023-2026) is een initiatief om knelpunten in het beleid voor chemische stoffen aan te pakken. Het programma richt zich op het voorkomen en verminderen van vervuiling van het milieu door gevaarlijke chemische stoffen. Dit wordt gedaan door projecten die gericht zijn op het verbeteren van de uitvoering van het beleid en het aanpakken van knelpunten.
- Het **ZZS-emissiebeleid**[49] is gericht op het terugdringen van emissies naar de lucht en het water.[50] Dat is sinds 2016 vormgegeven door de informatie- en minimalisatieplicht. Het sluit aan bij de doelstelling van het in 2021 door de Europese Commissie gepubliceerde Zero Pollution Action Plan. Bedrijven moeten ZZS-emissies melden aan het bevoegd gezag en een Vermijdings- en Reductieprogramma opstellen waarin zij maatregelen voorstellen om de emissies van ZZS te minimaliseren.

[48] Bron: https://wetten.overheid.nl/BWBR0035090/2024-05-18
[49] Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)
[50] Bron: https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2024/OWB/XII/onderdeel/2006613

- Het Besluit risico's zware ongevallen (**BRZO**) 2015 is de Nederlandse implementatie van de Seveso III-richtlijn. Het BRZO 2015 regelt de veiligheid van bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken, en legt verantwoordelijkheden bij de bedrijven zelf om de veiligheid te waarborgen. Landelijk fungeert bureau SEVESO+ (voorheen BRZO+) als coördinatiepunt, het bureau ondersteund het samenwerkingsprogramma SEVESO+ bij de uitvoering. Bureau SEVESO+ is onderdeel van Rijkswaterstaat.
- Het **programma Robuust Basisnet Spoor** is opgezet om de structurele overschrijdingen van de beleidsmatig vastgestelde risicoplafonds langs het Basisnet spoor aan te pakken en te zorgen voor een balans tussen de ambities op het gebied van vervoer, bouwen en veiligheid.[51] Het programma heeft als doel om risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen langs het spoor te verminderen en binnen de gestelde grenzen te brengen. Een balans te vinden tussen de veiligheidseisen en de noodzaak van vervoer van gevaarlijke stoffen en de beleidsmatig vastgestelde risicoplafonds niet te overschrijden. Het programma is een onderdeel van het beleid rondom het Basisnet, dat is ingesteld om het vervoer van gevaarlijke stoffen in Nederland te reguleren. Het gaat hierbij om het vervoer tussen chemische bedrijven en havens, en het vervoer naar de buurlanden. Voor decentrale overheden is een handreiking ontwikkeld om hen te ondersteunen bij het implementeren van de maatregelen die voortkomen uit het programma Robuust Basisnet. Een belangrijk aandachtspunt is de hoeveelheid vervoer van gevaarlijke stoffen door steden, waarbij de risicoplafonds een rol spelen.
- Het programma **'Impuls Omgevingsveiligheid'** (IOV) was een initiatief dat van 2015 tot en met 2020 liep en gericht was op het versterken van bovenwettelijke taken op het gebied van externe veiligheid voor decentrale overheden. Het programma werd aangestuurd door het Bestuurlijk Omgevingsberaad en gefinancierd door het ministerie van IenW. Het doel was om decentrale overheden te ondersteunen bij de uitvoering van de Omgevingswet, met name op het gebied van externe veiligheid.[52]

Thematisch beleid

Op basis van de doelenbomen per taakveld, beschrijvingen van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden en de teksten op de begrotingen en jaarverslagen van beleidsartikel 22 blijkt dat er ook thematisch beleid wordt gevoerd. Deze thema's en programma's zijn niet altijd allemaal zichtbaar op de begroting of in het financieel jaarverslag, en laten zich niet één-op-één koppelen aan de doelstelling van een subartikel. Ze zijn echter wel van belang voor het beleid en worden daarom

[51] Bron: Kamerstuk 30373, nr. 72 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen
[52] Bron: 1607344397-hoofdlijnenprogramma-verlenging-iov-2019-2020-bob-versie.pdf

los van de begroting besproken. Vaak is dat omdat de bijbehorende doelstellingen van het ministerie breder zijn dan de specifieke doelstellingen van één subartikel. Deze beleidsthema's zijn in de periode 2018-2024 belangrijke thema's geweest en hebben hun eigen doelstellingen.

Asbest / asbestdaken

Asbest is schadelijk voor de gezondheid omdat er vezels kunnen vrijkomen die bij inademing diep in de longen terechtkomen en daar schade aanrichten. Dit kan leiden tot verschillende vormen van kanker en andere ziekten. Om het aantal slachtoffers te verminderen en nieuwe gevallen te voorkomen, is het gebruik en de toepassing van asbest verboden. De laatste grootste bron van asbestvezels naar de leefomgeving zijn asbestdaken. Het beleid in de periode 2018-2024 was erop gericht om alle asbestdaken verantwoord te verwijderen in 2024. Deze doelstelling is door de periode heen veranderd vanwege opheffing van de saneringsregeling en het verworpen verbod op asbestdaken in 2024. Nu wordt ingezet op het stimuleren van vrijwillige sanering door gerichte communicatie en op het regisseren van informatie over bestaande asbestdaken in het Landelijk Asbest Volgsysteem. Het asbestdossier maakt deel uit van het ZZS-beleid, dat zich enerzijds richt op het in kaart brengen van ZZS-emissies en anderzijds op het voorkomen of zoveel mogelijk beperken van deze emissies.

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) emissiebeleid

Het ZZS-emissiebeleid is gericht op het terugdringen van emissies van de meest schadelijke stoffen, de Zeer Zorgwekkende Stoffen naar de lucht en het water. Het beleid gaat uit van een minimalisatieverplichting, dat houdt in dat de emissies van ZZS zo veel mogelijk moeten worden voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zo ver mogelijk worden teruggedrongen. De hoofddoelstelling van het ZZS-emissiebeleid is het weren van zeer zorgwekkende stoffen uit de leefomgeving, zodat in 2050 - net als voor het brede beleid ten aanzien van chemische stoffen – nog slechts sprake is van verwaarloosbare risico's. Om dit te bereiken geeft het ministerie opdrachten aan partijen om uitvoering te geven aan het beleid en zijn verschillende subsidieregelingen ingezet.

Een voorbeeld van een instrument dat wordt ingezet is het impulsprogramma Chemische stoffen. Dit programma stimuleert het leggen van dwarsverbanden in de aanpak van chemische stoffen in water, lucht en bodem, o.a. met methodiekontwikkeling om de effecten van stoffen voor mens en milieu te bepalen (Impulsprogramma Chemische Stoffen 2023-2026).[53]

[53] Ministerie van IenW, Jaarverslag 2024

Safety Delta Nederland/Programma duurzame veiligheid 2030

Het SDN is de opvolger van het programma duurzame veiligheid 2030. Dit programma werd in 2016 geïnitieerd door IenW, met als doel de veiligheid in de (petro)chemische sector te verbeteren door middel van het stimuleren en opzetten van structurele samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en wetenschap. Het programma duurde van 2016 tot 2020. De ambitie was om een vitale (petro)chemische industrie in Nederland te realiseren zonder noemenswaardige incidenten. Binnen DV2030 werden vijf thema's, ook wel 'roadmaps' genoemd, ontwikkeld om deze doelstellingen te bereiken. In 2020 werd DV2030 officieel voortgezet onder de naam Safety Delta Nederland (SDN). SDN bouwt voort op de eerder opgebouwde samenwerking en richt zich op het verder verbeteren van de veiligheid in de Nederlandse (petro)chemische industrie. De ambitie van SDN is om in 2030 de veiligste (petro)chemische industrie ter wereld te hebben. SDN is opgebouwd rond twee pijlers: een kenniscentrum en een innovatiecentrum. Het kenniscentrum verzamelt en maakt beschikbare kennis toegankelijk voor bedrijven die onder de BRZO-wetgeving vallen, terwijl het innovatiecentrum zich richt op het ontwikkelen en implementeren van nieuwe veiligheidsconcepten. Na evaluatie van het programma DV2030 is in 2024 door het ministerie besloten om haar rol af te schalen.

Vuurwerk

Vuurwerk is in Nederland een traditie rond de jaarwisseling, maar het gebruik brengt ook aanzienlijke veiligheids- en gezondheidsrisico's met zich mee. Jaarlijks worden mensen geconfronteerd met ongevallen, letsel en schade aan de leefomgeving door het afsteken, opslaan en vervoeren van vuurwerk. Vuurwerk is in de loop van de periode geleidelijk (gedeeltelijk) verboden tijdens de jaarwisseling. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en voert in het kader daarvan het hele jaar controles uit. De Omgevingsdiensten controleren de opslag van vuurwerk. Jaarlijks worden instrumenten ingezet zoals: monitoring door VeiligheidNL, vuurwerkveiligheidscampagnes en lesprogramma's voor basisscholen. Het beleid rondom het thema vuurwerk is gericht op het realiseren van een veilige en feestelijke jaarwisseling.

Besluit externe veiligheid

Onder het beleidsonderwerp Basisnet is het 'Besluit externe veiligheid' en belangrijk thema/instrument waar uitvoering aan wordt gegeven: "Voor het oplossen van knelpunten veroorzaakt door het Basisnet is de milde saneringsregeling Bevt (Besluit externe veiligheid transport) gestart. Deze regeling heeft betrekking op het oplossen van huidige en mogelijke toekomstige knelpunten bij bestaande woningen langs basisnetroutes". Bij aanvang van deze regeling was

sprake van 42 kwetsbare objecten (adressen). In 2021 zijn de laatste objecten aangekocht. Dat betekent dat per 1 januari 2022 alle objecten zijn aangekocht, waarna deze worden gesloopt of herbestemd. De regeling blijft wel bestaan omdat deze ook in de toekomst van belang kan zijn als er, als gevolg van door het Rijk geïnitieerde infrastructurele ontwikkelingen, kwetsbare objecten binnen de risico-contouren komen te liggen.[54]

Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming

Op dit onderwerp hebben zich door de jaren heen verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Inzet varieert van samenwerking met buurlanden, het informeren van de maatschappij over ontwikkelingen, de rol van het ministerie van IenW met betrekking tot de kerncentrale Borssele en de afspraken die over kernenergie zijn gemaakt in het meest recente coalitieakkoord.

Veiligheid biotechnologie

Op dit onderwerp is het ministerie onder meer structureel bezig met een trendanalyse. Het motief daarachter is het zo goed als mogelijk monitoren en in beeld brengen van ontwikkelingen op het gebied van biotechnologie. Die ontwikkelingen gaan zo snel, daar moet je met je regelgeving op tijd bij zijn. In de praktijk is dat lastig, mede om die reden wordt (ook in samenhang met de EU) nagedacht over het meer kaderstellend opereren om ontwikkelingen bij te houden, in plaats van achteraf regels formuleren.

Biociden

Biociden zijn middelen om organismen die schadelijk zijn of als plaag worden ervaren, te bestrijden. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om desinfectiemiddelen, houtverduurzamingsmiddelen of gif tegen muizen of insecten. Het biocidenbeleid is een beleidsveld in ontwikkeling waarbij op Europees niveau wordt gewerkt aan het harmoniseren van regelgeving via de Europese biocidenverordening. Deze bepaalt dat de zogenoemde ‘werkzame stoffen’, de belangrijkste ingrediënten van deze niet-landbouwbestrijdingsmiddelen, op Europees niveau worden beoordeeld waarna de middelen, de werkzame stof met hulpstoffen, nationaal worden beoordeeld. Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) is verantwoordelijk voor de toelating van biociden tot de Nederlandse markt. Het ministerie van InW is primair verantwoordelijk en voert het beleid uit in samenwerking met de departementen van LNV, VWS en SZW.

[54] Ministerie van IenW (2021), jaarverslag 2021

Versterking VTH-stelsel

In 2021 is door de Commissie Van Aartsen geconcludeerd dat het VTH-stelsel voor het milieudomein niet goed functioneert en “wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Hierdoor ontstaat vermijdbare milieuschade. Deze milieuschade is door de ILT begroot op 5,5 miljard euro per jaar exclusief bijkomende veiligheids- en gezondheidsschade”. De commissie heeft aanbevelingen geformuleerd om binnen het VTH-stelsel tot een serie essentiële verbeteringen te komen. In de daaropvolgende jaren is door middel van het opzetten van een interbestuurlijk programma gewerkt aan het versterken van het VTH-stelsel. Daar zijn door het ministerie van IenW ook middelen voor ter beschikking gesteld.

Bijlage 3. Financiële overzichten

Overzicht van de begrotingen van het ministerie van IenW op artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's. Voor het overzicht is de begroting voor ieder desbetreffend jaar als uitgangspunt genomen. Dus de financiën van 2019 zijn op basis van de begroting uit 2019, die van 2021 op basis van de begroting uit 2022. Iedere begroting bevat ook een terugblik op eerdere jaren en een vooruitblik op aankomende jaren, daar zitten duidelijke financiële verschillen tussen.

		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Verplichtingen	**28.439**	**29.349**	**31.241**	**42.980**	**32.169**	**77.333**	**76.752**
	Uitgaven	**34.937**	**33.802**	**34.204**	**36.210**	**41.658**	**87.006**	**86.362**
22.01	**1 Veiligheid chemische stoffen**	**7.115**	**7.345**	**8.540**	**8.250**	**8.140**	**20.816**	**24.072**
22.01.01	Opdrachten	4.999	4.773	5.718	4.389	4.059	6.717	6.922
	Waarvan RWS						1.326	1.841
	Waarvan RIVM						739	1.080
	Uitvoering veiligheid						1.665	1.215
	Uitvoering stoffen en Milieu & Gezondheid						1.007	1.234
	Overige opdrachten						1.980	1.552
22.01.02	Subsidies	175	235	265	215	209	177	0
22.01.03	Bijdragen aan agentschappen	1.941	2.337	2.557	2.646	2.849	12.899	16.069
	Waarvan bijdragen aan RWS	1.941	2.337	2.337	2.418	2.524	2.524	2.869
	Waarvan bijdragen aan RIVM						10.050	12.856
	Overige bijdragen aan agentschappen			220	228	325	325	344
22.01.05	Bijdragen aan (inter-)nationale organisaties	0	0					0
	Bijdragen aan ZBO's/RWT's			1.000		1.023	1.023	1.081

	Waarvan bijdragen aan CTGB					1.023	1.023	1.081
	Overige bijdragen aan ZBO's/RWT's							0
22.02	**2 Veiligheid biotechnologie**	**3.000**	**2.770**	**3.770**	**2.778**	**2.802**	**5.528**	**6.155**
22.02.01	Opdrachten	3.000	2.770	3.770	2.778	1.102	1.111	1.171
	Veiligheid Genetisch Gemodificeerde Organismen (GGO)					1.102	1.111	1.111
	Overige opdrachten						0	60
	Bijdragen aan agentschappen					1.700	4.417	4.984
	Waarvan bijdragen aan COGEM					1.700	1.700	1.700
	Waarvan bijdragen aan RIVM						2.717	3.284
22.03	**3 Veiligheid bedrijven en transport**	**24.822**	**23.687**	**21.894**	**25.182**	**30.716**	**60.662**	**56.135**
22.03.01	Opdrachten	4.655	4.251	8.478	17.635	11.163	40.412	37.415
	Waarvan RWS						1.054	1.352
	Asbest						4.191	5.321
	Programma omgevingsveilig		1.979	4.329	12.382	6.667	9.119	7.618
	Veiligheid bedrijven Caribisch Nederland						0	0
	VTH-stelsel						21.908	20.504
	Uitvoering Buisleidingen						2.528	987
	Veiligheid Vervoer Gevaarlijke Stoffen (VGS)						952	1.148
	Overige opdrachten	4.655	2.272	4.149	5.253	4.496	660	485
22.03.02	Subsidies	15.372	14.869	3.849	2.864	13.571	10.074	7.575
	Inrichtingen & transport				2.297	7.000	7.001	7.001
	Vuurwerk					0		0
	Asbest		10.783	0		6.000		
	– Asbest en safety deals	12.591						
	Overige subsidies	2.781	4.086	3.849	567	571		574

22.03.03	Bijdragen aan agentschappen	1.749	1.521	1.521	1.573	1.609		6.639
	Waarvan bijdragen aan RWS	1.749	1.521	1.521	1.573	1.609		4.151
	Waarvan bijdragen aan RIVM							2.082
	Overige bijdragen aan agentschappen							406
22.03.04	Bijdragen aan medeoverheden			5.000		300		300
	Waarvan bijdragen aan Caribisch Nederland				0	300		300
	Overige bijdragen aan medeoverheden					0		0
22.03.09	Inkomensoverdrachten	3.046	3.046	3.046	3.110	4.073		4.206
	Inkomensoverdrachten mesothelioom en asbestose			3.046		4.073		4.206
	Ontvangsten	**250**	**250**	**250**	**250**	**250**	**250**	**250**

Bijlage 4. Factsheets beschikbare onderzoeksmateriaal

In deze bijlage zijn per onderzoeksrapport de belangrijkste kerngegevens en uitkomsten in beknopte factsheets.

Nr.	1
Onderzoek	MKBA Atlas leefomgeving
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	MKBA
Onderzocht beleidsinstrument	De Atlas leefomgeving (ALO)
Rol van ministerie	Opdrachtgever
Doelgroep beleid	Burgers en professionals
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Informerend
Hoofdbevinding(en)	De huidige Atlas Leefomgeving heeft meerwaarde voor burgers en professionals. De maatschappelijke meerwaarde van de ALO is tweeledig. De ALO informeert burgers op het gebied van milieu, gezondheid, externe veiligheid en leefbaarheid door via ontsluiting op één centrale plaats de toegankelijkheid en vergelijkbaarheid van bestaande gegevens te optimaliseren. Daarnaast levert de ALO informatie op maat aan professionals, voor onderzoek en voor het formuleren, monitoren en evalueren van beleidsdoelen op het gebied van milieu en gezondheid
Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd?)	Positief, uit zich in een positief MKBA-saldo (verhouding kosten en baten)
Aanbevelingen	- Beëindiging van de ALO leidt tot inefficiëntie en suboptimale decentrale oplossingen - Doorontwikkeling gericht op professionele gebruiker heeft de meeste meerwaarde , - Maar doorontwikkeling gericht op de burger levert wellicht meer brede welvaart op. - Daarom wordt aanbevolen bij de doorontwikkeling zowel te focussen op de burger als professional en door blijvend te investeren in bekendheid en vindbaarheid. Dit moet het gebruik van de ALO stimuleren
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	De doeltreffendheid van het instrument ALO hangt af van de (ontwikkeling van) het gebruik ervan, uit te splitsen naar burgers en professionals. Dat is lastig te voorspellen, maar wel een belangrijke randvoorwaarde om uit te komen op een positief saldo en daarmee een doeltreffend en doelmatig instrument.
Mate van doeltreffendheid	n.v.t. is ex ante

Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	Doelmatigheid is af te lezen uit het feit dat de gemonetariseerde baten hoger zijn dan de kosten van de inzet van het instrument. Omdat het om een ex ante analyse gaat is voorzichtigheid troef om hier reeds concrete uitspraken over te doen.
Mate van doelmatigheid	n.v.t. is ex ante

Nr.	**2**
Onderzoek	**Evaluatie Stelsel nucleaire veiligheid en stralingsbescherming**
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Evaluatie
Onderzocht beleidsinstrument	Wetgeving
Rol van ministerie	stelselverantwoordelijk
Doelgroep beleid	Bedrijven, vergunningverleners
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Regulerend
Hoofdbevinding(en)	Het stelsel functioneert voor de komende jaren, het doelstellende karakter maakt dat nucleaire veiligheid geborgd is. Verankering van het ANVS, met name vooroverleg, vraagt aandacht.
Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd?)	Gemengd, hoewel het stelstel goed functioneert ligt er nog voldoende ruimte om voor zowel vergunningaanvrager als ANVS meer structuur en duidelijkheid te bieden. Het doelstellende karakter maakt dat concreet toe te passen eisen beperkt zijn. Wat betreft rechtszekerheid is er de vraag of het stelsel voldoende waarborg biedt dat de toepassing van het wettelijke kader is gebaseerd op kenbare normen.
Aanbevelingen	Wet- en regelgeving 1. Concretiseer de mogelijkheid om aan te sluiten bij (internationale) standaarden en het gebruik van niet-bindende handreikingen. Dit versterkt de positie van ANVS. 2. Concretiseer hoe conventionele milieuaspecten onder de Kew worden gereguleerd, denk aan een koppeling met de Omgevingswet. 3. Benoem in de regelgeving (Bkse) het vooroverleg met de ANVS als mogelijke stap in het vergunningentraject en stel een handreiking op. 4. Stel nadere eisen aan de persoon van de aanvrager of de vergunninghouder om activiteiten door niet-bonafide (rechts)personen te voorkomen. Uitvoeringscapaciteit 5. Optimaliseer de processen voor verlening, herziening / wijziging van vergunningen. Lerend & anticiperend vermogen 6. Borg evaluatieprocessen op proces- en projectniveau.

Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	Er wordt gesteld dat het stelsel in de praktijk voor de komende jaren functioneert en de veiligheid geborgd is. Keuzes in het huidige stelsel maken dat inpassing van nieuwe aanvragen eenvoudiger gaan dan in andere landen. Vraag is wel of de veiligheidsdoelen in een specifieke situatie dan ook in de praktijk kunnen worden behaald. Veel aanbevelingen richting het ANVS met betrekking tot optimalisatie en borging.
Mate van doeltreffendheid	3
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	Tussen de regels kan worden gelezen dat er aan doelmatigheid nog wel het een en ander te verbeteren valt. Dit wordt kwalitatief gesteld een uitspraak of gelden doelmatig worden gebruikt ontbreekt.
Mate van doelmatigheid	2

Nr.	**3**
Onderzoek	**Beleidsevaluatie Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS)**
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Evaluatie
Onderzocht beleidsinstrument	Toezicht/handhaving
Rol van ministerie	stelselverantwoordelijk
Doelgroep beleid	Bedrijven, ketenpartners, toezichthouders
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Regulerend / stimulerend
Hoofdbevinding(en)	Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid is gedaan volgens de RPE methodiek. Het LAVS functioneert, met ruimte voor verbetering en ontwikkeling
Wat is de algemene richting van de conclusie?	Gemengd, op doeltreffendheid is het rapport positief. Voor doelmatigheid ligt er ruimte voor verbetering.
Aanbevelingen	Aanbevelingen richten zich op de doelmatigheid: 1. Herontwerp het LAVS vanuit de beleidsdoelstellingen, de gebruikerservaringen en de wensen uit de keten, toezichthouders en verwachte wijzigingen in wet- en regelgeving 2. Informeer en betrek ketenpartijen en toezichthouders bij de ontwikkeling van het LAVS en bijbehorende regelgeving.
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	Het rapport maakt een duidelijk statement over de doeltreffendheid en waardeert deze als niveau 2 (aannemelijk doeltreffend) op de doeltreffendheidsladder. Het toezicht met het LAVS draagt volgens toezichthouders bij aan risicogericht toezicht. Het systeem is vrij dwingend en dus functioneel in het ophalen van bewijslast. Het LAVS heeft haar subdoelen gerealiseerd, de regeldruk is echter niet verminderd door het LAVS. Het LAVS richt zich op toezicht op de ketenpartners die het LAVS gebruiken. Er is nog een groep die dit niet volgt en de regels daarmee niet naleeft.

Mate van doeltreffendheid	4
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	De doelmatigheid wordt in het rapport als matig beoordeeld (doelmatigheidswinst te behalen). Ketenpartijen geven aan dat het LAVS op het onderdeel efficiency onvoldoende functioneert, toezichthouders zijn minder negatief. Volgens betrokkenen is er op de doelmatigheid van de governance nog ruimte voor verbetering. Het LAVS is doelgericht maar de uitvoeringskosten en/of de regeldruk zijn niet proportioneel. In het uitvoeringsproces zijn diverse optimalisaties mogelijk die de uitvoeringskosten en / of regeldruk significant beperken.
Mate van doelmatigheid	2

Nr.	4 en 5
Onderzoek	Monitoring en review Interbestuurlijk Programma VTH
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Monitoring van en review (ex-post/monitor) van het IBP programma VTH
Onderzocht beleidsinstrument	Toezicht/handhaving
Rol van ministerie	Stelselverantwoordelijk
Doelgroep beleid	Vergunningverleners, toezichthouders en handhavers
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Regulerend
Hoofdbevinding(en)	Conclusie uit de review is dat doorgaan op de huidige weg niet zal leiden tot substantiële verbeteringen.
Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd?)	Daarmee is de algemene richting van de review niet overtuigend positief. Er ontstaat een gemengd beeld. Uit de laatste monitors van het IBP VTH komt naar voren dat inmiddels 58 van de 65 geplande producten zijn gerealiseerd. Daarmee is grotendeels uitvoering gegeven aan de tien aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Er zijn veel stappen gezet, maar er is ook nog veel te doen. Na de afronding van het programma moeten de opgeleverde producten in samenhang worden geïmplementeerd.

Aanbevelingen	Volgend uit de conclusies in het rapport komt de Commissie VTH tot tien aanbevelingen: 1. Verhogen van de ondergrens voor de omvang van omgevingsdiensten. 2. Kwaliteit verbeteren en afstemmen omgevingsdiensten op de aard van de inrichtingen in de regio van de diensten. 3. Meet prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving. 4. Hetzelfde basispakket voor elke omgevingsdienst. 5. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering. 6. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling. 7. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid en één uitvoeringsprogramma per regio. 8. Versterking van de positie van de directeur van de omgevingsdienst door verplicht mandaat en herziening van de benoemingsprocedure. 9. Inrichten van Rijkstoezicht op de omgevingsdiensten. 10.Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	Het IBP VTH heeft zonder twijfel een positief effect op de samenwerking binnen het VTH-stelsel.
Mate van doeltreffendheid	Tegelijkertijd moet het stelsel nog "doorontwikkelen". Dat duurt erg lang en leidt tot een niet goed functionerend stelsel.
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	Het rapport stelt dat een programma als het IBP VTH het risico loopt om een "praatcircus en een papierwinkel" te worden . Zo is het door veel van de gesprekspartners ook aangeduid.
Mate van doelmatigheid	Nog te vrijblijvend

Nr.	6
Onderzoek	Beleidsevaluatie ZZS-emissiebeleid 2016-2021
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Plan
Onderzocht beleidsinstrument	Toezicht/handhaving
Rol van ministerie	stelselverantwoordelijk
Doelgroep beleid	Vergunningverleners, bedrijfsleven en RIVM als opdrachtnemer
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Regulerend
Hoofdbevinding(en)	Het beleid bevat geen concrete, kwantitatieve beleidsdoelen en richt zich op minimalisatie van emissies. Het rapport stelt dat er geen hard antwoord te geven is op de vraag of het ZZS-beleid effectief is met als argument dat het beleid nog te nieuw is en partijen bezig zijn met de implementatie ervan. De verwachting is dat het beleid op termijn zijn vruchten zal afwerpen.

Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd?)	Gemengd, de verwachting is dat het beleid bij gaat dragen aan reductie van ZZS emissies. Er zijn ook zorgen; onduidelijkheid in de uitvoeringspraktijk geeft weerstand, de lijst ZZS blijft uitbreiden en beïnvloedt de werkbaarheid in het VTH stelsel.
Aanbevelingen	Het rapport geeft geen duidelijke aanbevelingen. Uit de tekst kan het volgende worden opgemaakt: 1. Zorg dat ontwikkelde kennis en informatie landt bij de uitvoeringspraktijk. 2. Zorg voor status van de (p)ZZS lijst bij bedrijven en overheden. 3. Zorg voor meer afstemming tussen het ZZS-emissiebeleid, REACH en een Europees / mondiaal 'level playing field'. 4. Zorg voor een beleidsuitwerking die bijdraagt aan het in kaart brengen van alle emissies en bijbehorende bronnen. 5.Zorg voor duidelijke koppelingen met ander beleid, zoals kwaliteit water en bodem, afval.
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	Door de relatief korte tijd dat het beleid effectief is, stelt het rapport dat de verwachting is dat de doeltreffendheid met de tijd zal zijn en bijdraagt aan het invullen van verantwoordelijkheid door partijen. De beleidsuitvoering voor het identificeren van ZZS wordt effectief genoemd, de ontwikkelde kennis en informatie landt echter niet automatisch bij de uitvoering.
Mate van doeltreffendheid	3
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	Met de recente implementatie komt dat er nog veel vragen en onduidelijkheden zijn, daarmee staat de doelmatigheid nu nog onder druk. Dit is geen harde uitspraak, maar valt wel op te maken uit diverse opmerkingen in het rapport.
Mate van doelmatigheid	2

Onderzoek 7 nemen we niet mee.

Nr.	**8**
Onderzoek	Voortgangsrapportage op grond van biocidenverordening
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Monitor
Onderzocht beleidsinstrument	Wet- en regelgeving
Rol van ministerie	Stelselverantwoordelijke
Doelgroep beleid	Bedrijven
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Regulerend
Hoofdbevinding(en)	Monitor is voornamelijk kwantitatief en geeft de indruk dat er door de verantwoordelijke instanties ILT en NVWA inspecties worden gehouden en dat maatregelen worden getroffen waar nodig.

Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd?)	Er worden geen conclusies gedaan ten aanzien van doelbereik, doeltreffendheid en/of doelmatigheid. Ook worden geen aanbevelingen geformuleerd.

Onderzoek 9 nemen we niet mee.

Nr.	10
Onderzoek	Beleidsevaluatie veiligheid Biotechnologie GGO-beleid
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Monitor
Onderzocht beleidsinstrument	Toezicht/handhaving
Rol van ministerie	Regisseren, stelselverantwoordelijke
Doelgroep beleid	COGEM (Commissie Genetische Modificatie) en het RIVM, de wetenschap, het bedrijfsleven en instanties verantwoordelijk voor inspecties zoals de ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport)
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Regulerend(?)
Hoofdbevinding(en)	De druk op het stelsel groeit door de 'biotechrevolutie'. Met het oog op de toekomst is het versterken van de robuustheid van het stelsel een aandachtspunt
Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd?)	Gemengd; Er wordt aangegeven dat sturing effectief verloopt, maar dat druk op het stelsel snel kan toenemen (biotechrevolutie)
Aanbevelingen	Zet in op het versterken van de robuustheid van het stelsel om toekomstige druk op het stelsel als gevolg van de 'biotechrevolutie' te kunnen ondervangen.
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	Weinig, verbetering van doeltreffendheid wordt benoemd in de conclusies over de uitvoerbaarheid
Mate van doeltreffendheid	2
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	Dat sturing door het ministerie effectief verloopt, maar dat externe factoren en EU-regelgeving als risico wordt ervaren.
Mate van doelmatigheid	2

Nr.	11
Onderzoek	Evaluatie Basisnet
Evaluatietype	Evaluatie
Onderzocht beleidsinstrument	Toezicht/handhaving
Rol van ministerie	Regisseren, stelselverantwoordelijke
Doelgroep beleid	Andere partijen in het stelsel
Aard van beleid	Regulerend
Hoofdbevinding(en)	De huidige systematiek van het Basisnet heeft niet gezorgd voor het beoogde duurzame evenwicht. Dit heeft te maken met intrinsieke tekortkomingen aan de bestaande systematiek en aannames achter de werking van de systematiek die in de praktijk anders uitpakken. De huidige Wet Basisnet biedt niet de nodige wettelijke handvatten om (proactief) te sturen op transporten. Hiermee kan het huidige systeem met beleidsmatig laag vastgestelde risicoplafonds niet functioneren
Wat is de algemene richting van de conclusie?	Negatief
Aanbevelingen	Er worden enkele richtingen meegegeven aan het vorm te geven Robuust Basisnet: - Behoefte aan integrale afweging belangen en regie vanuit het Rijk - Energietransitie vraagt bredere discussie over veilig transport nieuwe vervoersstromen - Gemeenschappelijk opgave die gezamenlijk moet worden aangepakt - Duidelijke afspraken over taken en verantwoordelijkheden
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	Lastig om een oordeel te vellen. Discussie over de interpretatie van “voldoende veiligheid” als onderdeel van duurzaam evenwicht tussen vervoer, ruimtelijke ontwikkeling en veiligheid.
Mate van doeltreffendheid	Score 2/5. Het vervoer van gevaarlijke stoffen brengt van nature onzekerheden met zich mee, waardoor het tot nu toe niet mogelijk is gebleken om een realistische inschatting te maken van de risico's. Hierdoor kan er niet worden toegewerkt naar een duurzaam evenwicht (tussen vervoer, ruimtelijke ontwikkeling, veiligheid). Het Basisnet (als instrument) heeft niet geholpen om daar meer duidelijkheid in te krijgen
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	Niets, dat was ook niet het doel van de evaluatie.
Mate van doelmatigheid	

Nr.	12
Onderzoek	Evaluatie beleid consumentenvuurwerk
Evaluatietype	Evaluatie subsidieregeling
Onderzocht beleidsinstrument	Subsidieregeling
Rol van ministerie	Stimulerend
Doelgroep beleid	Bedrijven, maatschappelijke organisaties
Aard van beleid	Financieel
Hoofdbevinding(en)	1) Beleid consumentenvuurwerk (2015-2021) - Maatschappelijke problematiek rondom vuurwerk is groter dan consumentenvuurwerk. Problematiek illegaal vuurwerk wordt niet aangepakt met beleid. 2) Tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk (TSRV) - De TSRV is effectief geweest in het terugdringen van ongewenst vuurwerk - Er is geen verband vast te stellen tussen TSRV en vermindering van letsel, overlast, en milieuverontreiniging 3) Subsidie VeiligheidNL - Subsidie leidt tot gewenste onderzoek/cijfers - Relatie tussen subsidie voor voorlichting en gedragsbeïnvloeding is (nog) onbekend
Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd?)	1) Beleid consumentenvuurwerk (2015-2021): Gemengd 2) Tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk: Gemengd tot positief 3) Subsidie VeiligheidNL: Positief
Aanbevelingen	1) Beleid consumentenvuurwerk (2015-2021) - Ontwikkel strategische routekaart 5-10 jaar - Meet effect van verbod op vuurwerk, vuurpijlen, F-3 vuurwerk - Doelgericht inzetten voorlichting en internationale inzet - Delen best practices 2) Tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk - Benutting subsidiegeld verhogen - Vereenvoudigen gegevensuitvraag 3) Subsidie VeiligheidNL - Meer geld leidt waarschijnlijk tot meer bruikbare informatie - Meer geld ter beschikking stellen voor voorlichting

Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? ***Effectiviteit***	1) Beleid consumentenvuurwerk (2015-2021) - De doeltreffendheid van het beleid consumentenvuurwerk wordt door de auteurs beoordeeld aan de hand van een score op een schaal van 5. Daarnaast wordt ook de doelmatigheid van het totaalpakket geschetst aan de hand van het aantal letselgevallen (gestage stijging bij huisartsenpost, gestage daling bij spoedeisende hulp) 2) Op basis van gesprekken met vuurwerkbedrijven, detailhandelaren en het ministerie van IenW is er een uitspraak gedaan over de mate van doeltreffendheid. 3) Subsidie VeiligheidNL - Doeltreffendheid is beoordeeld aan de hand van twee subsidiabele activiteiten: 1) het doen van onderzoek met betrekking tot vuur-werkaankoop, -gebruik- en -letsel; 2) het geven van voorlichting ter voorkoming van vuurwerkletsel - Beoordeeld op basis van aangeleverde documenten en gesprekken met betrokken medewerkers
Mate van doeltreffendheid	Doeltreffendheidscore 4/5. Veel van de beoogde effecten zijn behaald, ze zijn niet allemaal meetbaar 1) Beleid consumentenvuurwerk (2015-2021) - 7 maatregelen ihkv regelgeving: 2x5, 3x3, 2x2 - 3 maatregelen ihkv subsidies: 2x 3, 1x2 - 2 maatregelen ihkv informatie & kennisuitwisseling: 1x3, 1x4 - 3 maatregelen ihkv voorlichting: 2x3, 1x4 - 2 maatregelen ihkv int. Inzet: 2x3 2) Tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk - Resultaten hebben geleid tot een stimulans voor afvoeren restantvoorraden en voor een gevoel van erkenning (door de financiële compensatie) voor de sector 3) Subsidie VeiligheidNL - Geleid tot (jaarlijks) onderzoeksrapport met informatie / gegevens over letsel en aankoopgedrag - Lespakket - Onderzoeksrapport met evaluatie van ervaringen leerkrachten
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? ***Efficiency***	1) Beleid consumentenvuurwerk (2015-2021) - De doelmatigheid gaat over de verhouding tussen input (tijd/geld) en uitkomst (resultaat). - 31,6 miljoen euro voor opkopen restantvoorwaarden - 3,5 miljoen euro voor informatie- en kennisontwikkeling en voorlichting - Onbekend bedrag aan ambtelijke capaciteit 2) Tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk - 1,94 miljoen subsidie benut van de totaal beschikbare 2,6 miljoen - Administratieve lasten waren 175 euro per aanvraag. Er waren 723 aanvragen 3) Subsidie VeiligheidNL - 879.067 subsidie verleend - 388K voor onderzoek, 488K voor voorlichting

Mate van doelmatigheid	3/5 doelmatigheid, problemen met mogelijkheden tot vaststellen 1) Beleid consumentenvuurwerk (2015-2021) - 3/5 voorzichtige indicatie voor doelmatigheid 2) Tijdelijke subsidieregeling restantvoorraden vuurwerk 2/5 Doelmatigheid is niet / moeilijk vast te stellen - De subsidie is niet volledig benut - De administratielasten waren ca. 7% van het vastgestelde subsidiebedrag 3) Subsidie VeiligheidNL - Subsidie is min of meer volledig benut - Werkelijke kosten komen overeen met begrote kosten

Nr.	13
Onderzoek	Evaluatie programma duurzame veiligheid 2030
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	ex-post documenten analyse, effect Procesevaluatie
Onderzocht beleidsinstrument	Programma
Rol van ministerie	Samenwerking
Doelgroep beleid	BRZO bedrijven
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Stimulerend
Hoofdbevinding(en)	Het programma Duurzame Veiligheid 2030 (DV 2030) komt niet erg positief uit deze evaluatie. Er is onenigheid over het doel zoals beschreven en het doel zoals het door de deelnemers werd ervaren; het budget is niet efficiënt besteed, en er lijkt onenigheid te hebben bestaan over de focus van het programma.
Wat is de algemene richting van de conclusie?	Negatief.
Aanbevelingen	- 'Kijk kritisch naar de in DV 2030 opgestarte projecten om te beoordelen welke de moeite waard zijn om te continueren. - Blijf een focus houden op veiligheid. - Betrek Seveso-instellingen (BRZO bedrijven). - Maak meer meetbare doelstellingen. - Wees selectief in het instellen van beslis- en overlegorganen
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	De beschreven doelstelling (een vitale (petro)chemische industrie zonder noemenswaardige incidenten) wijkt af van de beleefde doelstelling (meer samenwerking binnen de triple helix).
Mate van doeltreffendheid	2/5 (score NIPV) '- Er is niet genoeg informatie om een uitspraak te doen over beschreven doelstelling (geen noemenswaardige incidenten). De evaluatie komt uit 2020, en het doel is 2030. Verder zijn de werkzaamheden binnen de verschillende projecten die staan beschreven in de evaluatie nooit SMART geformuleerd, en is voortgang niet meetbaar - De beleefde doelstelling (meer samenwerking) is grotendeels gehaald. Hoewel er wat aanmerkingen zijn over de samenwerking, lijken de partijen in grote lijnen tevreden over de gerealiseerde samenwerking.

Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	Er wordt gezegd dat deze moeilijk in kaart te brengen is, omdat er onduidelijkheid is over de doeltreffendheid.
Mate van doelmatigheid	Score 2/5 Los van de missende link met doeltreffendheid zijn de gelden zijn niet optimaal besteed. Er bestonden verschillende potjes, maar er was geen regie op het geheel. Sommige potjes raakten op terwijl er in andere potjes geld bleef liggen. Er was geen communicatie die dat verhielp.

Nr.	14
Onderzoek	Evaluatie subsidieregeling verwijderen asbestdaken
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Evaluatie subsidieregeling
Onderzocht beleidsinstrument	Subsidieregeling
Rol van ministerie	stelselverantwoordelijk
Doelgroep beleid	Bedrijven
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Financieel
Hoofdbevinding(en)	De subsidieregeling heeft bijgedragen aan de gestelde doelen.
Wat is de algemene richting van de conclusie?	Positief.
Aanbevelingen	Geen concrete aanbevelingen
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	De subsidiedoelstelling wordt verondersteld herleidbaar bij te dragen aan de beleidsdoelstellingen van het Ministerie.
Mate van doeltreffendheid	4
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	Het rapport stelt dat de doelmatigheid goed lijkt te zijn, op het niveau van output wordt gesteld dat het doel is bereikt.
Mate van doelmatigheid	4

Nr.	15
Onderzoek	Evaluatie besluit GGO's 2013 en regeling GGO's 2013
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Wetsevaluatie
Onderzocht beleidsinstrument	wetgeving
Rol van ministerie	stelselverantwoordelijk
Doelgroep beleid	MKB, educatieve instellingen
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Regulerend

Hoofdbevinding(en)	Er is geen gedetailleerd en eenduidig beeld opgehaald van meetbare regeldruk. Door het ontbreken van inzicht in de situatie voor invoering van het Besluit en Regeling voor 2013 kan er ook geen conclusie worden getrokken over de impact.
Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd?)	Gemengd , het verbeteren van de uitvoeringspraktijk is nog niet klaar. Het overgrote deel van de geïnterviewden geeft aan dat het stelsel werkt en dat er moet worden gestuurd op optimalisatie van uitvoeringsprocessen. Breed genomen is er weinig tot geen draagvlak voor een nieuwe stelselwijziging.
Aanbevelingen	1. Optimaliseer de procesinrichting en het procesbeheer bij RIVM Bureau GGO. 2. Maak afspraken over kwaliteitswaarborgen BVF/MVF 3. Stel informatie over de GGO regelgeving op in het Engels. 4. Verbeter de voorlichting over het Besluit en de Regeling 5. Verbeter de voorlichting
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	Onder leiding van het Ministerie zijn er diverse oplossingen gerealiseerd die een bijdrage hebben geleverd in de uitvoering. Vooral het aantal overschrijdingen van de wettelijke beslistermijnen moet omlaag. De leesbaarheid van de wet- en regelgeving is objectief verbeterd. En een level playing field lijkt te zijn bereikt. Het rapport stelt dat de beoogde effecten in de theorie zijn bereikt.
Mate van doeltreffendheid	2
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	De beoogde lastenvermindering is volgens het rapport slechts ten dele gerealiseerd.
Mate van doelmatigheid	2

Onderzoeken 16 en 17 zijn niet meegenomen in deze periodieke rapportage.

Nr.	18
Onderzoek	Evaluatie SVO regeling Safety Deals voor versterking Omgevingsveiligheid
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	beleids- en procesevaluatie
Onderzocht beleidsinstrument	Subsidieregeling
Rol van ministerie	Stimulerend
Doelgroep beleid	Bedrijven en organisatie
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Stimulerend
Hoofdbevinding(en)	Het instrument heeft beperkte impact in combinatie met hoe IenW het beleid positioneert. Een beperkt aantal deelnemers, wel met een duurzaam resultaat. De potentie is echter groot.

Wat is de algemene richting van de conclusie?	Gemengd, Afgeronde Safety Deals hebben in min of meerdere mate voldaan aan de doelstelling. Door de beperkte omvang en de grote mate van gelijkwaardigheid van de projecten is de impact beperkt, maar er ligt potentie mits een andere insteek wordt gekozen.
Aanbevelingen	1. De regeling aangepaste vorm continueren. 2. Versterken van de governance op de SD's (Safety Deals) en de regeling
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	Weinig, beperkte impact, vooral tussen de regels te lezen in de conclusies.
Mate van doeltreffendheid	
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	Weinig, ook hier weer tussen de regels te lezen in de conclusie. Mits in een andere vorm gecontinueerd zou de regeling doelmatig kunnen zijn.
Mate van doelmatigheid	

Nr.	**19**
Onderzoek	**Evaluatie BRZO+-convenant**
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Evaluatie convenant
Onderzocht beleidsinstrument	Convenant
Rol van ministerie	PM
Doelgroep beleid	BRZO-bedrijven
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Stimulerend
Hoofdbevinding(en)	Impact is beperkt. De projecten zijn weliswaar succesvol, maar aantal betrokkenen is beperkt, het is veel van hetzelfde en vervolg c.q. implementatie is onbekend of beperkt aanwezig.
Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd?)	Gemengd: enerzijds worden alle projectdoelen behaald en is de potentie groot, anderzijds is het bereik, de diversiteit en de follow-up beperkt en vergt de regeling relatief veel uitvoeringsinspanning.
Aanbevelingen	Continueer de regeling in aangepaste vorm en versterk de governance op de regeling en de SD's.
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	- De SD's voldeden min of meer aan doelstellingen van de regeling. - De doeltreffendheid van SD's varieert nogal. Bij SD's die gericht zijn op kennisontwikkeling is doeltreffendheid moeilijk te meten. Er zijn wel projecten met concrete resultaten.
Mate van doeltreffendheid	3/5: doelen worden behaald, maar de verdiepings- en verspreidingseffecten blijven beperkt.
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	- De inzet van RvO is waardevol en wordt door aanvragers gewaardeerd, maar de verhouding tussen RvO-kosten en het bereik van de regeling roept vragen op. - De administratieve lasten variëren per aanvrager.

Mate van doelmatigheid	4/5 Criteria voor SD's zijn duidelijk. Werk door RvO is effectief ingericht en stimulerend. Opvolging van projecten en kennisdeling binnen branche is beperkt.

Nr.	20
Onderzoek	Evaluatie Safety Delta Nederland
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Tussenevaluatie
Onderzocht beleidsinstrument	Convenant
Rol van ministerie	Stelselverantwoordelijke
Doelgroep beleid	BRZO bedrijven
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Netwerkvormend en stimulerend
Hoofdbevinding(en)	- De SDN is georganiseerd en werkt conform het convenant. - Samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en wetenschap (triple helix) is niet intensief genoeg. - Openheid en vertrouwen ontbreken tussen toezichthouders en bedrijven. - Resultaten van projecten landen onvoldoende in de praktijk. - De ambitie om in 2030 de veiligste (petro-)chemische sector ter wereld te zijn is niet concreet vertaald in tussenstappen en indicatoren.
Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd ?)	Gemengd: positief zijn de verankering van samenwerking en financiering. Negatief zijn het beperkte inhoudelijke resultaat en de moeizame culturele en relationele dynamiek.
Aanbevelingen	1. Behoud de triple helix 2. Betrek partijen vroegtijdig en gelijkwaardig. 3. Selecteer projecten die samenwerken vereisen en vertrouwen opbouwen 4. Blijf inzetten op naamsbekendheid (SDN) en delen van resultaten 5. Besteed bijzondere aandacht aan toegevoegde waarde van SDN 6. Selecteer projecten o.b.v. implementatie en doorwerking 7. Hernieuw afspraken met deelnemende partijen 8. Zorg voor een bestuurlijk mandaat in de organisatie 9. Verken mogelijkheden voor een duurzame financiering"
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	- Goede uitvoering van afgesproken activiteiten (projecten, kennisbank, nieuwsbrieven). - Impact op sectorveiligheid en implementatie is beperkt. - Doelen niet expliciet behaald, al is er progressie zichtbaar in gebruik van het kennisplatform.
Mate van doeltreffendheid	2/5: Procedurele dimensie is ingevuld, maar inhoudelijke, relationele en culturele dimensies blijven achter.
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	- Geen expliciete uitspraken over verhouding tussen inzet en behaalde effecten. - Wel: financiering is bereikt, en LBR/GIR2.0 is ontwikkeld. - Discussie over geld heeft veel energie gekost en soms ten koste van inhoudelijke voortgang.

Mate van doelmatigheid	N

Nr.	21
Onderzoek	Evaluatie Effectiviteit PGS richtlijnen
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Evaluatie
Onderzocht beleidsinstrument	Wet- en regelgeving (richtlijnen), rol is toezicht/handhaving
Rol van ministerie	
Doelgroep beleid	Bedrijven
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Regulerend
Hoofdbevinding(en)	- De PGS'en dragen substantieel bij aan een veilige omgang met gevaarlijke stoffen en zijn van nut voor zowel overheden als voor bedrijven. - De PGS'en zorgen voor voorspelbaarheid en eenduidigheid bij het toepassen van BBT.
Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd?)	Positief. De PGS-en vormen een waardevol instrument en dragen bij aan het vergroten van de veiligheid. Het budget wordt nuttig en verantwoord besteed.
Aanbevelingen	1. Verhoog de praktische toepasbaarheid voor minder ervaren gebruikers. 2. Maak in de PGS duidelijk dat deze niet voor arbeidsveiligheid en transportveiligheid gelden. 3. Draag zorg voor een goede kennisbalans in de PGS werkgroepen 4. Maak duidelijk hoe de kosteneffectiviteit is in de totstandkoming van de PGS. 5. Verander de opzet van de PGS zo dat doelvoorschriften centraal staan en maak een lijst van eenduidige middelvoorschriften."
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	- De PGS'en dragen bij aan het vergroten van de veiligheid. - BBT is een goede basis voor risicobeheersing. - Bij innovatie of specifieke situaties zijn aanvullende maatregelen nodig. - Er is behoefte aan snellere actualisatie bij innovaties.
Mate van doeltreffendheid	4/5: De PGS'en scoren op alle veiligheidsthema's (arbeid, milieu, transport, brand) gemiddeld ruim voldoende. Echter geen 5 omdat arbeids- en transportveiligheid lager wordt ingeschat.
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	- Het functioneren van de PGS-organisatie is in 2022 geëvalueerd. - Overheden en bedrijven besparen tijd en middelen dankzij de PGS-richtlijnen. - Zonder PGS zouden meer mankracht en afstemming nodig zijn. - De richtlijnen geven invulling aan kennisgebrek, vooral bij overheden. - Er is discussie over kosten versus veiligheid bij toepassing van maatregelen

Mate van doelmatigheid	4/5: Bijdrage aan efficiëntie en standaardisatie wordt door overheden als groot ervaren. Bedrijven zijn kritischer.

Nr.	**22**
Onderzoek	**Procesevaluatie Programma Modernisering Omgevingsveiligheid**
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Procesevaluatie
Onderzocht beleidsinstrument	Programma
Rol van ministerie	Stimulerend
Doelgroep beleid	
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Simulerend
Hoofdbevinding(en)	- Grote betrokkenheid en netwerkende aanpak waren positief: werken 'van buiten naar binnen' werd gewaardeerd. - Governance was complex en onduidelijk: mandaten, rolverdeling en structuur bleken vaak verwarrend. - Sturing was gebrekkig: programmasturing ontbrak, doorlooptijden liepen uit, doelen bleven impliciet. - Samenwerking verschoof van gezamenlijk belang naar belangenbehartiging, vooral rond de aandachtsgebieden. - Resultaat is nog niet zichtbaar in de praktijk door herhaalde discussies en gebrek aan eindrapportage.
Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd?)	Positief: intenties en werkwijze. Negatief: sturing, samenwerking, TBV's en realisatie van doelen
Aanbevelingen	Het rapport geeft geen aanbevelingen, wel 15 lessen zoals: 'Geef duidelijkheid over rollen, mandaten en hoe te escaleren. - Zorg voor programmamanagement, met doelen, planning, terugkoppeling en eindrapportage. - Maak in overlegstructuren onderscheid tussen experts en belangenbehartigers. - Betrek burgers expliciet via een apart programmaonderdeel. - Houd overzicht op parallelle beleidsprogramma's en communiceer dat helder.
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? *Effectiviteit*	- Het instrumentarium (aandachtgebieden?) is onvoldoende zichtbaar in de praktijk. - Herhaalde discussies over aandachtsgebieden hebben realisatie van doelen vertraagd. - Doelen zijn mogelijk nooit af en het is lastig ze SMART te formuleren zodat onduidelijk is welke zijn behaald. - Bevraagden erkennen dat er wél voortgang is, o.a. door opname aandachtsgebieden in Omgevingswet.
Mate van doeltreffendheid	2/5: Positieve intenties en aanpak, maar doelen zijn nog niet volledig gerealiseerd en resultaat (gebruik aandachtsgebieden?) is nog niet zichtbaar in de praktijk

Wat wordt er over doelmatigheid gezegd? *Efficiency*	Er worden geen expliciete uitspraken over doelmatigheid gedaan. Wel opmerkingen over inefficiënte besluitvorming, herhaalde discussies, en beperkte voortgang. Door verlengde doorlooptijd en gebrekkige sturing heeft programma mogelijk meer gekost dan nodig was.
Mate van doelmatigheid	N

Nr.	**23**
Onderzoek	**Implementatie en uitvoering Verdrag van Aarhus**
Evaluatietype (ex-post/ex-ante/proces/effect/mkba etc.	Analyse (evaluatie) van mogelijke gebreken in de implementatie en uitvoering van het verdrag van Aarhus
Onderzocht beleidsinstrument	Wet- en regelgeving
Rol van ministerie	Uitvoerder
Doelgroep beleid	Ministerie
Aard van beleid (Financieel, regulerend, netwerkvormend etc)	Regulerend
Hoofdbevinding(en)	Het rapport concludeert dat er geen structurele gebreken zijn, maar adviseert 25 verbeteringen die samen de naleving van Aarhus robuuster moeten maken: betere toegang tot milieu-informatie, vroegtijdige en brede participatie, ruimere toegang tot de rechter, en structurele ondersteuning via een expertisecentrum.
Wat is de algemene richting van de conclusie? (positief/negatief/gemengd?)	Gemend positief, Nederland voldoet maar er is ruimte voor verbetering. Het VvA is door haar structuur en opzet ook niet heel concreet over de verwachtingen.
Aanbevelingen	**1. Toegang tot informatie** **Uitbreiding reikwijdte:** ook niet-bestuursorganen onder de Woo brengen (minimaal voor milieu-informatie). **Verdragsconforme toepassing:** milieu-informatie altijd volgens VvA hanteren; geen nieuwe definities, wel kennisdeling. **Termijnen:** beslistermijn Woo verkorten zodat max. 2 maanden (art. 4 lid 2 VvA) wordt gehaald. **Vertaling:** vervang “inspraak” door “participatie” in de officiële Nederlandse vertaling. **Actieve openbaarheid:** verplichting opnemen voor actieve publicatie van milieu-informatie. **Richtsnoeren:** heldere instructies voor uitzonderingsgronden (bijv. vertrouwelijkheid). **Digitale voorzieningen:** centrale platforms voor milieu-informatie. **Ondersteuning:** betere tools en begeleiding voor bestuursorganen bij informatiebeheer. **2. Participatie bij besluitvorming (art. 6–8 VvA)** **Vroegtijdige participatie:** juridische grondslag opnemen. **Reikwijdte:** duidelijk maken welke besluiten onder inspraakplicht vallen. **Informatievoorziening:** publiek tijdig en volledig informeren tijdens inspraakprocedures. **Redelijke termijnen:** verduidelijking en zo nodig verlenging van inspraaktermijnen. **Plannen en programma’s:** inspraak altijd garanderen, ook

	zonder expliciet voorschrift. **Toegankelijkheid:** deelname open voor iedereen, niet alleen belanghebbenden. **Getrapte besluitvorming:** duidelijkheid scheppen (nationaal én internationaal). **Aanpassing Awb:** afdeling 3.4 ook toepassen op plannen en programma's zonder aparte regeling. **Internationale samenwerking:** verduidelijking vragen bij andere Aarhus-staten. **3. Toegang tot de rechter (art. 9 VvA)** **Onderdeeltoets (art. 6:13 Awb):** afschaffen of Aarhus-besluiten uitsluiten. **Niet-belanghebbenden:** als zij participeren, ook toegang tot de rechter waarborgen. **Relativiteitsvereiste (art. 8:69a Awb):** afschaffen of uitsluiten voor Aarhus-besluiten. **Alternatief:** richtlijnconforme interpretatie door de rechter kan ook (zoals HvJ EU aangeeft). **4. Uitvoering en borging** **Expertisecentrum Aarhus:** richt een nationaal centrum op voor uitleg van open normen. **Levend document:** onderhoud een actueel overzicht van interpretaties (HvJ EU, Nalevingscomité, Woo-praktijk).
Wat wordt er over doeltreffendheid gezegd? ***Effectiviteit***	Het rapport spreekt **niet expliciet in termen van "doeltreffendheid" of "doelmatigheid"** Wel wordt beoordeeld of de implementatie juridisch toereikend en toekomstbestendig is. Daarbij klinkt door dat open normen soms effectief zijn, maar minder doelmatig omdat ze risico's en extra interpretatieproblemen opleveren. Nederland voldoet grotendeels, maar de uitvoering kan efficiënter en betrouwbaarder door gerichte verduidelijkingen en snellere procedures.
Mate van doeltreffendheid	
Wat wordt er over doelmatigheid gezegd?	Zie doeltreffendheid
Mate van doelmatigheid	