

Definitief oordeel van em. prof. mr. dr. Ernst ten Heuvelhof over de Beleidsdoorlichting Artikel 11 Integraal Waterbeleid, uitgevoerd door een combinatie van TwijnstraGudde, Decisio en Sweco, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

1. Introductie

Dit oordeel over de uitgevoerde Beleidsdoorlichting is door mij uitgebracht op basis van een aan mij persoonlijk verstrekte opdracht als onafhankelijk deskundige door het Ministerie van I&W. Noch als actief hoogleraar, noch als emeritus hoogleraar heb ik enig belang bij het beleidsonderdeel Integraal Waterbeleid.

Als hoogleraar Bestuurskunde aan de TU Delft heb ik veel contacten gehad met het te evalueren gebied. Ik heb in het verleden verschillende beleidsontwikkende en beleidsevaluerende onderzoeken uitgevoerd. Mijn deskundigheid is gebaseerd op mijn kennis over beleid en uitvoering in het algemeen op het fysieke domein, met name ook in het integraal waterbeleid.

2. Werkproces

Gedurende de beleidsdoorlichting heeft het ministerie mij op cruciale momenten betrokken bij de voortgang van de evaluatie. Iedere keer was er sprake van prettig en open overleg, waarbij enerzijds al mijn vragen werden beantwoord en mijn behoefte aan informatie werd gestild en anderzijds ik mij nooit ook maar enigszins beknot heb gevoeld in mijn vrijheid om te zeggen en te schrijven wat ik wilde.

Ik heb commentaar mogen leveren op het Plan van Aanpak Beleidsdoorlichting. Ik heb in mijn commentaar vastgesteld dat het evaluatieplan er in grote lijnen gedegen uitzag. Ook de scope van het onderzoek vond ik verstandig gekozen. In het bijzonder de keuze om naast de beleidsvoorbereiding ook de uitvoering mee te nemen, achtte ik verstandig. Het beleid krijgt namelijk vorm in de uitvoering en omdat in dit geval de uitvoering zo'n groot beslag legt op de financiële middelen, vond ik het juist

om de uitvoering ook in de scope van de doorlichting te betrekken. De prijs die hiervoor betaald moest worden, is dat de scope van de doorlichting wel erg ruim zou worden.

Een tweede product dat ik mocht becommentariëren was het Tussenresultaat 1 Beleidsdoorlichting. Hierbij ging het vooral om een (re-)constructie van de beleidstheorie. In mijn ogen was er eigenlijk nauwelijks sprake van een beleidstheorie waarop het integraal waterbeleid is gebaseerd. Het behoeft geen toelichting dat dit een systematische beleidsdoorlichting bemoeilijkt. De onderzoekers hadden wel aangegeven hoe ze met dit manco zouden omgaan. Naar aanleiding van mijn enigszins kritische review heeft het ministerie een gesprek georganiseerd tussen de projectleider van de evaluatie, het ministerie en mij. Mijn kritiek was niet zozeer gericht op het Tussenresultaat of de onderzoekers, maar meer op het incompleet zijn van de beleidstheorie. Wel was ik van mening dat de onderzoekers daarover wat explicieter moesten zijn. Het door het ministerie georganiseerde gesprek was een prettig en open gesprek waarin een waardevolle gedachtenuitwisseling heeft plaatsgevonden tussen de onderzoeker en mij waarin wij ook een soort overeenstemming hebben weten te bereiken over het vervolg. Het ministerie heeft zich in dit gesprek faciliterend maar inhoudelijk terughoudend opgesteld.

Een derde contactmoment was er na het uitbrengen van het concept eindrapport. Mij is toen gevraagd of ik een quick scan van dit concept wilde maken. Het idee was dat ik wellicht in staat zou zijn op- en aanmerkingen te maken die nog meegenomen zouden kunnen worden in het definitieve eindrapport. Het ministerie heeft mij daarbij verzekerd dat ik mij hiermee op geen enkele wijze zou committeren aan het eindrapport en dat ik mijn handen vrij zou houden om inhoudelijk kritisch te zijn. Ik was in mijn review van mening dat de kwaliteit van het door de onderzoekers verzamelde materiaal en het niveau van hun analyses wat stilliger conclusies rechtvaardigden.

De nu voorliggende review van het eindrapport is het vierde contactmoment.

3. Inhoudelijke beoordeling

De beleidsdoorlichting is op een creatieve, gedegen en zorgvuldige wijze uitgevoerd. De rapportage zelf is zeer systematisch, de structuur van het rapport is glashelder en het is goed geschreven.

Het team van onderzoekers is afkomstig vanuit drie bureaus die, zeker samenwerkend, over de benodigde expertise beschikken. Zij beschikken niet alleen over de expertise benodigd voor een goede beleidsdoorlichting maar ook over gedegen kennis over het veld van integraal waterbeleid en – uitvoering.

De onderzoekers stellen terecht vast dat de beleidstheorie die ten grondslag zou moeten liggen aan het integraal waterbeleid niet compleet is.

Doelstellingen zijn te vaak niet of nauwelijks concreet, laat staan kwantitatief geformuleerd. Ook is het voor een RPE-achtige evaluatie problematisch dat doelen die voor de langere termijn gelden, niet vertaald zijn naar tussendoelen. Daardoor is het moeilijk vast te stellen ‘waar we nu staan’. Ook ontbreekt het in de stukken vaak aan een overzicht van ‘factoren’ die bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Hier en daar staat in de stukken een enkele aanzet hiervoor, maar dat zou veel completer moeten. Dit ontbreken van een volledig ingevulde beleidstheorie bemoeilijkt een goede beleidsdoorlichting en uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen slechts indirect en via complexe redeneringen worden gedaan.

Desalniettemin hebben de onderzoekers er het beste van gemaakt. Zij zijn er in geslaagd om het manco van de ontbrekende concrete resp. kwantitatieve doelstellingen althans gedeeltelijk op te vangen door dergelijke doelstellingen af te leiden uit onderliggende beleidsstukken en daaraan gekoppelde programma’s en projecten. Zij hebben vervolgens met behulp van materiaal uit allerlei bronnen en op creatieve wijze een redelijk valide en betrouwbaar beeld weten te schetsen van het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Waar dat in hun ogen niet kon, hebben zij dat aangegeven. De onderzoekers zijn misschien wel erg bescheiden geweest over hun prestaties op dit vlak. Zij zijn namelijk betrekkelijk terughoudend in het formuleren van stellige conclusies. Op het niveau van de sub-artikelen zijn zij uiterst creatief in het analyseren en op één lijn brengen van evaluaties die vanuit geheel verschillende perspectieven en over uiteenlopende perioden verricht zijn, maar de laatste stap, een conclusie over doeltreffendheid en doelmatigheid, laten zij bij ook maar enige twijfel achterwege. Dit pleit weliswaar voor hun zorgvuldigheid, maar zij onthouden de lezer hiermee wel het comfort van een duidelijk en eenduidig beeld op het niveau van de sub-artikelen. Het materiaal dat zij hebben weten te verzamelen en de analyses die zij hebben uitgevoerd,

rechtvaardigen wat mij betreft wel iets meer stelligheid. Aan de andere kant: prudentie is een mooie eigenschap!

Deze prudentie werkt des te sterker door in het ontbreken van conclusies op het niveau van art. 11 als geheel. Er zijn maar weinig overkoepelende conclusies geformuleerd over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid op het niveau van art. 11 als geheel. Hier wreekt zich natuurlijk de breedte van de evaluatie, er wordt wel erg veel behandeld en dan ontbreken er altijd wel een paar bouwstenen. En als dan een paar van die bouwstenen ontbreken, zijn conclusies over het bouwwerk als geheel niet meer 100% betrouwbaar. Ook hier zijn de onderzoekers in mijn ogen wel erg voorzichtig geweest. Tegelijkertijd geef ik toe dat het ook niet eenvoudig is om overkoepelende conclusies te trekken al is het maar omdat de conclusies op het niveau van de vier sub-artikelen niet goed op elkaar aansluiten en ook nog eens niet alle dezelfde kant op wijzen. Maar het is natuurlijk ook wel weer zo dat sub-artikel 11.02 Waterveiligheid in ieder geval vanuit financieel perspectief verreweg het belangrijkste is. Dit sub-artikel 11.02 beslaat zo'n 90% van het totale geëvalueerde budget en juist over dit sub-artikel zijn (terecht) veel conclusies getrokken. Wellicht hadden de conclusies voor sub-art. 11.02 leidend kunnen zijn voor de overkoepelende conclusies. Hoe dan ook: het beeld dat nu blijft hangen is enigszins 'vergruisd' en misschien had het wel iets scherper gekund.

De aanbevelingen die de onderzoekers doen, zijn in dit licht glashelder. Ze vloeien rechtstreeks voort uit de manco's in het geanalyseerde materiaal en zijn als zodanig niet te betwisten. Het valt te hopen dat deze aanbevelingen serieuzer worden genomen dan de aanbevelingen uit de vorige doorlichting die niet alle zijn uitgevoerd. De onderzoekers hebben dit goed aangegeven.

Bij een discussie over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid bij integraal waterbeheer speelt een bijzonder kenmerk van dit beleidsveld. Er zal altijd onzekerheid bestaan over de 'juistheid' van de doelen. Investerings in waterinfrastructuur worden voor decennia gedaan maar het is onzeker hoe de problemen zich over decennia ontwikkeld zullen hebben. Anders gezegd: beleid en uitvoering kunnen doeltreffend zijn, maar als over decennia blijkt dat de doelen die we nu hebben, niet voldoen, dan is er alsnog een probleem. De vraag die in een doorlichting als deze wellicht ook relevant is, maar niet voorgeschreven is en ook niet geëxploreerd is in deze evaluatie, is hoe in het beleid is omgegaan met deze diepe onzekerheid en in hoeverre dit een adequate omgang is.

Ernst ten Heuvelhof, 24 juni 2021