

UNIVERSITEIT TWENTE.

***Externe beoordeling van de beleidsdoorlichting
begrotingsartikel 21 Duurzaamheid***

CSTM Universiteit Twente
Enschede, 13 oktober 2014

De externe beoordeling is uitgevoerd door Dr. Frans Coenen, senior onderzoeker van het CSTM Universiteit Twente onder supervisie van Prof. Dr. Hans Bressers

Inhoudsopgave

1	INLEIDING.....	7
2	BEOORDELINGSCRITERIA BELEIDSDOORLICHTING.....	9
3	BEANTWOORDING STANDAARDVRAGEN	12
4	BRUIKBAARHEID AANBEVELINGEN.....	23

Samenvatting

De beleidsdoorlichting van het begrotingsartikelen 21 Duurzaamheid is conform de aan een beleidsdoorlichting gestelde eisen uitgevoerd. Voor de beleidsdoorlichting is een groot aantal relevante en representatieve documenten geraadpleegd en zijn deskundigen geconsulteerd. Door de onderzoekers van KplusV is in korte tijd veel en goed werk verzet. Daarbij hadden de onderzoekers te maken met zowel beperkingen in het onderzoeksmateriaal als met beperkingen in het beleidskader. Beperkingen in het onderzoeksmateriaal betroffen de aanwezigheid van studies op het gebied van doeltreffendheid en met name doelmatigheid. Beperkingen in het beleidskader betroffen met name de operationaliseerbaarheid van doelen, de koppeling met en het inzicht in de uitgaven en de explicietheid van de beleidstheorie.

Gegeven deze beperkingen zijn de drie sub-artikelen 21.3, 21.2 en 21.3 in het algemeen correct en voldoende onderbouwd doorgelicht. Een beleidsdoorlichting bestaat uit het beantwoorden van een dertiental vragen over het beleidskader en de doeltreffendheid en efficiëntie van het beschouwde beleid. Op deelaspecten worden in deze externe beoordeling evaluatie methodologische kanttekeningen gemaakt, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van effectmeting versus doelbereiking en het omgaan met beleidseffecten versus beleidsprestaties.

Vanuit het criterium van validiteit raken uitspraken in de hoofd rapportages soms de grenzen van wat op basis van de drie deelrapportages geconcludeerd kan worden. De totaalconclusie dat de doeltreffendheid van het beleid voor duurzaamheid *redelijk tot goed* is, is niet alleen een geval van een half vol of half leeg glas, maar een dergelijke conclusie kan alleen gebaseerd zijn op het beschouwde en onderzochte beleid en het beschikbare onderzoeksmateriaal.

Het beschouwde beleid beperkte zich tot het deel van artikel 21 waarvoor het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de directie Duurzaamheid trekker zijn. Alleen voor dat deel kunnen conclusies getrokken worden. En alleen voor zover dit gebaseerd kan worden op bestaande studies. De doelbereiking van beleid kan heel hoog zijn en de doeltreffendheid toch heel laag en omgekeerd, omdat het immers gaat om de vraag of het beleid heeft bijgedragen aan de doelbereiking.

Probleem met een conclusie over de algemene doelstelling van artikel 21 is de operationalisering van het begrip duurzame ontwikkeling. De optelsom van de drie sub-artikelen leiden tot een conclusie over ecologische

duurzaamheid, eventueel als kader voor economische en sociale ontwikkelingen. De formulering van de tekst van artikel 21, *het tegengaan van de afwenteling van de effecten van de Nederlandse productie en consumptie op andere leefgebieden en op toekomstige generaties*, kan breder worden opgevat als evenwichtige ecologische, economisch en sociale ontwikkelingen. Duurzame ontwikkeling gaat niet alleen over het milieu en niet alleen over het leven van vandaag¹.

De aanbevelingen spitsen zich toe op de nieuwe terugtrekende rol van de rijksoverheid en een pleidooi voor een verdere uitbouw van de al in gang gezette nieuwe sturingsfilosofie. In het algemeen kan verklaring van de mate van doeltreffendheid van beleid liggen in een falende beleidstheorie of in een falende beleidsuitvoering. De roep om een nieuwe interventielogica, terwijl het oordeel over de effectiviteit van het huidige beleid volgens de beleidsvoorlichting vrij positief is, wordt onderbouwd met het argument van de nieuwe maatschappelijke rol van de overheid, maar ook met de afnemende opbrengsten van het huidige beleid en de afnemende middelen van de rijksoverheid. Dit veronderstelt dat de nieuwe sturingsfilosofie doelmatiger is, terwijl een duidelijk oordeel over de doelmatigheid van het huidige beleid ontbreekt. De effecten van de nieuwe sturingsfilosofie zijn anders geformuleerd, namelijk als datgene wat de rijksoverheid aan activiteiten bij maatschappelijke partners realiseert. Het roept dan vragen op hoe zich dit verhoudt tot de te bereiken effecten, vaak ingegeven door Europees beleid, aan het einde van de oorzaak-en gevolgketens in de vorm van bijvoorbeeld effecten in ecosystemen. En over de verantwoordelijkheid van de minister voor deze uiteindelijke effecten en de manipuleerbaarheid en meetbaarheid van deze processen.

¹ De duurzaamheidsmonitor 2011 noemt veel zorgelijke sociale en economische ontwikkelingen die geen milieuontwikkelingen zijn en in deze beleidsdoorlichting niet aan de orde zijn

1

Inleiding

1.1 Doel externe beoordeling

Het CSTM² van de Universiteit Twente is gevraagd een externe beoordeling te geven over de Beleidsdoorlichting artikel 21 Duurzaamheid van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2013. Een beleidsdoorlichting is een *syntheseonderzoek* naar zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van al het beleid van een geheel beleidsartikel of van een substantieel, samenhangend deel van een beleidsartikel.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat bij de uitvoering van een beleidsdoorlichting tenminste één onafhankelijke deskundige betrokken is om te waarborgen dat het onderzoek voldoet aan de kwaliteitseisen uit het eerste lid artikel 3 (zie hierna). Het CSTM is de vakgroep van de Universiteit Twente die onderzoek doet en onderwijs geeft op het gebied van milieubeleid en andere beleidsterreinen die relevant zijn voor duurzame ontwikkeling. Het CSTM heeft daarbij veel expertise en ervaring opgebouwd op het terrein van (milieu)beleidsevaluaties maar heeft geen verantwoordelijkheid gedragen voor het te onderzoeken beleid.

We maken in deze rapportage een onderscheid tussen de externe beoordeling over de beleidsdoorlichting zelf (uitvoering, kwaliteit, conclusies, etc.) en onze second opinion die losstaat van de kwaliteit van de uitgevoerde beleidsdoorlichting, zoals de context waarbinnen de doorlichting is uitgevoerd en de (on)mogelijkheden van de beleidsdoorlichting.

Voor de externe beoordeling zijn tussenconcepten gelezen, is er gesproken met de projectuitvoerders over de voortgang van de beleidsdoorlichting en is er aangeschoven bij begeleidingscommissie-bijeenkomsten, echter

² Department of Governance and Technology for Sustainability, Faculteit Gedrags-, Management- & Maatschappijwetenschappen (BMS)

zonder de intentie als externe beoordelaar een lid van de begeleidingscommissie te worden.

1.2 Beleidsdoorlichting als vorm van evaluatie

Ons inziens is het bij het beoordelen van een beleidsdoorlichting van groot belang om voor ogen te houden wat de aard van een beleidsdoorlichting is voor zowel de te hanteren beoordelingscriteria als ten aanzien van de verwachtingen die men van een beleidsdoorlichting mag hebben.

Een beleidsdoorlichting;

1. is een brede vorm van verantwoordingsevaluatie;
2. is een synthese-evaluatie
3. richt zich op een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, zodat inzicht ontstaat in de werking van het beleid.

Ad 1 Met behulp van periodiek evaluatieonderzoek legt een vakminister tegenover het parlement verantwoording af over het gevoerde beleid zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet (CW). Bij een beleidsdoorlichting gaat het om een algemene doelstelling van de begroting, in dit geval om artikel 21 Duurzaamheid van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu 2013. De vraagt om andere criteria en een andere wijze van beleidsleren dan bij een beleidsevaluatie in beleidscyclus over een doelstelling lager in de doelenhiërarchie en die niet noodzakelijkerwijs aan het parlement hoeft te worden aangeboden.

Ad 2 Bij een synthese-evaluatie gaat het om compilatie van een aantal (deel)evaluaties tot een samenvattende synthesestudie en niet om een beoordeling van het reeds verrichtte beleidsevaluatie-onderzoek zelf (meta-evaluatie). Kenmerken van een synthese-evaluatie³ zijn:

- Een formele onderzoeksopzet met criteria (in de beleidsdoorlichting ontleend aan de RPE) en op maat gemaakt voor de behoeften van de specifieke beleidsevaluatie;
- Het onderzoek is idealiter geleid door experts;
- De onderzoekspopulatie bestaat uit bestaande studies en rapporten die gevonden worden met hulp van experts en opdrachtgever;
- Welk evaluatieonderzoek wel of niet wordt meegenomen is gebaseerd op het doel van de evaluatie en op de evaluatievragen.

Met deze kenmerken onderscheid een synthese-evaluatie zich van andere vormen van breder leren en evalueren, zoals meta-evaluaties en (academische) systematische reviews.

³ Kristin Olsen and Sheelagh O'Reilly, Evaluation Methodologies, A brief review of Meta-evaluation, Systematic Review and Synthesis Evaluation methodologies and their applicability to complex evaluations within the context of international development, IOD PARC, June 2011

2

Beoordelingscriteria beleidsdoorlichting

Doel van de externe beoordeling is een onafhankelijk oordeel geven over de uiteindelijke beleidsdoorlichting, de tussenproducten en de procesgang. De beoordeling is uitgevoerd aan de hand van de criteria ontleend aan de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) voor de Rijksoverheid. De regeling geeft in Artikel 2 een aantal kwaliteitseisen voor onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid. De RPE refereert daarmee aan de algemene criteria voor (evaluatie)onderzoek van validiteit en betrouwbaarheid. In de context van een beleidsdoorlichting zijn de vereisten anders dan bij een project of beleidsevaluatie. De regeling refereert ook aan de bruikbaarheid van de beleidsdoorlichting

Validiteit

Validiteit heeft betrekking op de algemene geldigheid van het onderzoekontwerp, inclusief de gehanteerde begrippen en instrumenten. De centrale vraag is of men met het onderzoek daadwerkelijk meet wat men denkt en beoogt te meten. Voor een synthese-onderzoek in een beleidsdoorlichting geldt als eerste eis dat het onderzoek (lid 2a) duidelijk maakt welk beleid is onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn. Dit is het methodologisch vereiste van een correcte probleemstelling en is noodzakelijk voor een correcte attributie van reikwijdte en de vraag of conclusies ook opgaan voor een andere tijdsperiode en niet onderzochte doelstellingen (*externe validiteit*). Onder interne validiteit verstaan we de kwaliteit van het onderzoek in brede zin vanuit de vraag of door middel van deze onderzoeksopzet de te trekken conclusies uit het onderzoek wel valide zijn. Daarvoor moet het onderzoek beogen de vraag te beantwoorden in hoeverre het beleid doeltreffend en/of doelmatig is (lid 2); moeten de conclusies van het onderzoek zijn onderbouwd door onderliggende bevindingen (lid 2c) en de in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethoden valide en betrouwbaar zijn (lid 2e).

Betrouwbaarheid

Dit criterium heeft vooral betrekking op de stabiliteit van de onderzoekuitkomsten. Dat wil zeggen op de vraag of herhaling van het onderzoek hetzelfde resultaat zou opleveren (repliceerbaarheid). De RPE

vereist inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en de (on-)mogelijkheden om de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen (lid 2d).

Bruikbaarheid

Bij bruikbaarheid gaat het om de vraag of voor gebruikers het onderzoek hun specifieke informatiebehoeften bevredigt en of de implementatie van de aanbevelingen die op het onderzoek zijn gebaseerd, binnen hun vermogen ligt. Bij de bruikbaarheid van een beleidsdoorlichting speelt dan het inzicht in de algemene werking van het beleid, de aandacht voor de onderliggende beleidstheorie en de leesbaarheid en toegankelijkheid van de doorlichting.

Noodzakelijke onderdelen beleidsdoorlichting

De RPE vertaalt de algemeen kwaliteitseisen in een aantal noodzakelijke onderdelen van een beleidsdoorlichting:

- a. Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b. De gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c. Een beschrijving van het beleidsterrein en onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
- d. Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- e. De effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.

Deze onderdelen van een beleidsdoorlichting zijn in de toelichting bij de RPE uitgewerkt in een dertiental onderzoeksvragen die beantwoord moeten worden in een beleidsdoorlichting.

Beperking beleidsdoorlichting

De RPE gebruikt de formulering dat de beleidsdoorlichting 'voor zover mogelijk' een oordeel geeft over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid in zijn geheel. Net als bij elk (evaluatie)onderzoek moet er een balans gevonden worden tussen methodologische en epistemologische vereisten van onderzoek, de vereisten van bruikbaarheid en de beperkingen in doorloop- en nominale tijd voor het onderzoek en het beschikbare onderzoeksmateriaal.

Hoofdvragen externe beoordeling

Op basis van bovenstaande criteria beantwoorden we drie vragen in de externe beoordeling:

1. Zijn de standaardvragen voor een beleidsdoorlichting inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd beantwoord en is aan alle onderdelen voldoende en evenwichtig aandacht besteed?
2. Is de beleidsdoorlichting op de juiste manier uitgevoerd?
3. Zijn de aanbevelingen voor de bijsturing van het beleid passend en voldoende onderbouwd?

Ad 1. De standaardvragen zijn gebaseerd op de 'Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek' en is een uitwerking van het criterium van validiteit.

Ad 2. Bij juiste uitvoering kan men denken manier aan het raadplegen van de juiste documenten, het interviewen van de juiste (representatieve) deskundigen, etc. Dit relateert aan het criterium van betrouwbaarheid.

Ad 3. De laatste vraag relateert aan de externe validiteit en de bruikbaarheid van de aanbevelingen.

3

Beantwoording standaardvragen

In deze paragraaf beantwoorden we de eerste vraag; *zijn de standaardvragen voor een beleidsdoorlichting inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd beantwoord en is aan alle onderdelen voldoende en evenwichtig aandacht besteed?* Per standaardvraag gaan we voor zover relevant ook in op de tweede vraag; *is de beleidsdoorlichting op de juiste manier uitgevoerd?*

We beantwoorden de eerste vraag door aan te geven of naar ons oordeel de standaardvragen van de RPE voldoende zijn beantwoord en daar eventueel kanttekeningen bij te plaatsen zijn. Daarbij gebruiken we vooral informatie uit de beleidsdoorlichting zelf. Er was slechts een beperkte ruimte deze informatie te verifiëren en terug te grijpen op het bronnenmateriaal. Bestudering van evaluaties die in deze doorlichting zijn worden gebruikt is niet alleen niet doenlijk, maar zou ook het door de projectuitvoerders verrichtte werk nog eens overdoen.

Afbakening van het beleidsterrein

1) *Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?*

De RPE stelt dat een beleidsdoorlichting in principe gericht is op het hele beleidsartikel, maar laat vanwege de omvang van sommige beleidsartikelen de mogelijkheid open om het artikel in delen door te lichten. Een belangrijk uitgangspunt voor de RPE is dat vakministers verantwoordelijk zijn voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt. In de evaluatieperiode zijn ministeries samengevoegd en taken veranderd van ministerie, maar ook binnen I&M zijn taken veranderd van dienst en directie.

De onderzoekers hebben hun demarcatie welk deel van het beleidsartikel wel en niet mee te nemen gebaseerd op het programma van eisen voor de beleidsdoorlichting en een nadere operationalisering in overleg met het ministerie en de begeleidingscommissie. De beleidsdoorlichting van het artikel 21 richt zich op dat deel van het artikel waarvoor het Ministerie van

Infrastructuur en Milieubeheer primaire verantwoordelijkheid draagt. Naast het trekkerschap van het ministerie is ook het primaire verantwoordelijkheid van de directie Duurzaamheid als afbakeningscriterium genomen.

De onderzoekers plaatsen zelf kanttekeningen bij de waarde van de afbakening. Volgens de RPE moet als niet een geheel artikel bekeken wordt de beleidsdoorlichting wel betrekking hebben op een substantieel en samenhangend deel van het artikel. En er moet een relatie blijven bestaan tussen het onderzochte deel en het behalen van de algemene doelstelling van het beleidsartikel.

Het is duidelijk dat er consequenties zijn voor de beleidsdoorlichting als doelstellingen die vallen onder andere ministeries en directies niet worden meegenomen. We onderschrijven dat het artikel 21 een integraal karakter heeft maar zijn van mening dat het wel onderzochte deel substantieel genoeg is voor een systematisch en samenhangende beleidsdoorlichting. De noodzaak tot afbakening van het te onderzoeken beleidsobject is inherent aan elke vorm van beleidsevaluatieonderzoek. Door de gekozen afbakening in deze beleidsdoorlichting is er nog steeds zicht op het bereiken van de algemene doelstelling van het beleidsartikel.

Naar onze mening:

- is het gekozen afbakeningscriterium consequent en consistent toegepast;
- leidt opsplitsing van de achtergrondrapporten over drie sub-artikelen tot een substantiële en samenhangend beleidsdoorlichting;
- bevat op het niveau van de sub-artikelen de beleidsdoorlichting geen conclusies over niet onderzochte onderdelen;
- moet bij het optellen van de doeltreffendheidsoordelen op basis van de sub-artikelen voor het totale artikel voorzichtigheid worden betracht (zie hierna).

2) Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

In de rapportages is aangegeven dat over bepaalde onderdelen de Kamer op andere wijze wordt ingelicht. Over andere, niet meegenomen artikeldelen, geeft deze beleidsdoorlichting geen oordeel. Door de wisseling van het trekkerschap van het ministerie van I&M en de directie Duurzaamheid bevat de beleidsdoorlichting wel informatie over niet-geëvalueerde onderdelen die bijvoorbeeld in een deel van de onderzoeksperiode wel tot de primaire verantwoordelijkheid hoorden. Ook bevatten de achtergrondrapportages een opsomming van een aantal doelen en/of instrumenten waarover in deze

beleidsdoorlichting geen uitspraak gedaan worden, omdat de onderwerpen te recent zijn en/of omdat een eerste evaluatie ervan nu gaande is of binnenkort zal starten.

Motivering van het gevoerde beleid

3) Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

De onderzoekers hebben per sub-artikel en per sub-thema aangegeven wat de aanleiding was voor het beleid en hoe het beleid zich heeft ontwikkeld. Uit de schets van de ontwikkeling volgt in hoeverre de oorspronkelijke aanleiding nog actueel is. De geschiedenis van beleid loopt over langere perioden en de doorsnede van 2006-2013 is dan arbitrair. De onderzoekers hebben veelal gekozen voor een veel langere tijdsperiode. Ze hebben daarmee deze vraag in voldoende mate beantwoord.

4) Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

In alle drie deelrapportages worden per sub-artikel en per sub-thema aangegeven wat de rol van de rijksoverheid is bij het onderscheiden beleidsprobleem. Daarbij wordt aangegeven dat het Rijk ervoor kiest in zijn algemeenheid in samenwerking met andere partijen vorm te geven aan het beleid en daarbij ervoor kiest zelf niet primair het heft in handen te hebben. Deze andere actoren worden vervolgens opgesomd. Hiermee is de vraag beantwoord.

Kanttekening hierbij is dat we niet alleen zien dat duurzaamheidsproblemen de bekende milieubeleidscyclus van Winsemius, te weten: (h)erkenning, formulering, uitvoering en beheer passeren. Maar ook de door Winsemius al gesignaleerde ontwikkeling optreedt dat beleidsproblemen gedurende de beleidslevenscyclus soms wordt overgedragen aan andere overheidslagen. Of dat uitvoering en beheer bij andere maatschappelijke partners terecht komen. Voor de beleidsdoorlichting is de afbakening van belang omdat als, zoals de rekenkamer⁴ constateert, de uitvoering van het beleid is gedecentraliseerd naar gemeenten, provincies of rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), de ministers nog steeds de verantwoordelijkheid hebben om de Tweede Kamer inzicht te verschaffen over de uitkomsten van het gevoerde beleid. Maar als het Rijk zowel de verantwoordelijkheid voor de uitvoering als voor het opstellen van het beleid heeft gedecentraliseerd dan hoeft de minister zich niet langer te verantwoorden tegenover de Tweede Kamer.

⁴ Rekenkamer, Staat van de rijksverantwoording 2011

Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5) *Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?*

In alle drie sub-rapportages wordt een beknopte beschrijving van de beleidsinstrumenten gegeven. Daarbij is er sprake van een verschil in de wijze waarop de samenhang tussen het instrumentarium wordt beschreven. Bij subonderdeel art. 21.01 wordt bij het thema afval zowel gerefereerd aan het type instrument (zoals financieel, regelgeving, communicatief) als wel worden instrumenten gerangschikt naar doelen van het afvalbeleid. Bij het thema duurzaamheidsagenda subonderdeel art. 21.01 zijn de instrumenten ingedeeld naar type maar ook naar deelterrein. Bij het subonderdeel 21.02 preventie en milieugebruiksruimte wordt de onderlinge samenhang gerelateerd aan de rol van de overheid (regisserende rol, faciliteren en informeren, toezicht en handhaving). Terwijl bij art 21.3 ecosystemen, biodiversiteit en landbouw wordt onderscheiden naar type instrumenten (reguleren, stimuleren, communicatie en kennis).

Een kanttekening bij de beschrijving van de aard en samenhang van de ingezette instrumenten is dat de samenhang vooral wordt beschouwd binnen de beschrijving van de instrumenten, met uitzondering van het thema afval waarbij de relatie met de doelen wordt gelegd. Het begrip 'beleid in theorie' wordt gehanteerd voor een opsomming van beleidsdoelen, verschillende instrumenten en indicatoren. Hierbij zijn de doelmiddelenhiërarchie en de verschillende resultaatniveaus niet altijd duidelijk herkenbaar. Voor een beleidsdoorlichting van een breed en complex beleidsartikel 21 is een reconstructie van alle veronderstellingen over causale en finale relaties die ten grondslag liggen aan de relaties tussen doelen en instrumenten te ambitieus. De onderzoekers stellen dat de begroting zelf minder geschikt is als sturingsinstrument en dat onderdelen van beleidsartikel verschillend van aard en karakter zijn. Daarnaast is er sprake van verschuivende taken en verschillende momenten van inzet van beleid. Hierdoor bevat de beleidsdoorlichting wel uitgebreide overzichten over doelen en instrumenten, maar biedt weinig inzicht in de beleidstheorie in de zin van relaties tussen doelen en instrumenten.

De sub-rapportages bevatten wel uitspraken over de dominantie van bepaalde instrumenten of een prevalerende rolopvatting van de overheid binnen een sub-artikel of thema. En uitspraken over veranderingen in de keuze van instrumenten in de tijd en bijvoorbeeld een terugtrekkende rol van de rijksoverheid. Dit zijn dan feitelijk uitspraken over een keuze voor onderliggende interventielogica binnen dat sub-artikel en thema maar is niet systematisch gereconstrueerd. Waar een reconstructie van beleidstheorie in

termen van veronderstellingen over alle relaties tussen instrumenten en doelen te ambitieus is, zijn er wel aanknopingspunten bij bepaalde onderdelen. Omdat bij afval instrumenten worden ingedeeld naar bijdragen aan doelen bevat dit onderdeel de meeste uitspraken over effectiviteit (zie hierna). De doelen zijn bij afval ook het meest concreet en afrekenbaar. Daar levert het onderzoeksmateriaal ook de meeste uitspraken over de effectiviteit van instrumenten (zie hierna).

Een andere kanttekening is dat een te algemene conclusie over de effectiviteit en wenselijkheid van de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten, zoals convenanten, niet mogelijk is door de verschillen tussen de beleidsonderdelen in artikel 21. Deze conclusies kunnen alleen in hun specifieke context getrokken worden⁵. En de keuze van beleidsinstrumenten hangt bijvoorbeeld ook af van Europees beleid binnen een bepaald beleidsthema.

6) Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

Het in beeld brengen van de uitgaven was het lastigste deel van de beleidsdoorlichting voor de onderzoekers door de wisseling van taken tussen ministeries en directies, de verandering in benaming van uitgavenposten, het vervallen van onderscheidingen tussen posten, de onduidelijke verdeling van budgetten over thema's en het ontbreken van toelichtingen bij budgetten. Bij activiteiten die niet meer worden gedaan is het niet duidelijk of deze nu worden gedaan door anderen (andere ministeries, overheden, maatschappelijke actoren).

Kosten voor andere partijen, bijvoorbeeld de kosten op het vlak van afval door gemeentelijke overheden, zijn indien beschikbaar ingeschat.

7) Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De onderzoekers constateren dat in het algemeen in de begroting 2013 niet wordt beschreven op welke wijze de hoogte van de budgetten wordt bepaald. Begrotingen en jaarverslagen leveren weinig informatie over de onderbouwing van de budgetten. De meeste informatie leveren de wijzigingen in de gerealiseerde uitgaven ten opzichte van de begroting. Er wordt door de onderzoekers wel enige informatie gegeven over de fluctuatie van uitgaven over de jaren en verklaringen voor opvallende afwijkingen.

⁵ Er is veel literatuur over de effectiviteit van convenanten, ook over de Nederlandse praktijk, die dit illustreert.

Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

8) Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

De beleidsdoorlichting geeft een goed overzicht van relevante beleidsevaluaties. De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van de door het ministerie aangeleverde bronnenlijst en hebben zich ingespannen met behulp van de begeleidingscommissies en andere experts om de meest relevante beleidsevaluaties te vinden.

Door het grote aantal gebruikte evaluaties was het gegeven de kalender en nominale tijd onmogelijk alles met dezelfde diepgang te bestuderen en bespreken. De beschrijving van de evaluaties richt zich vooral op de evaluatieresultaten en waar deze op zijn gebaseerd. Een diepgaande bespreking van de keuze van evaluatiemethoden en de redenen (redenen zoals toepassingsmogelijkheden, kosten, complexiteit, en het belang van de informatie die de evaluatiemethoden opleveren) zou te ver voeren.

9) Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

De onderzoekers hebben in de drie sub-rapportages voor zes verschillende thema's (afval, duurzaamheidsagenda, bodem en water binnen het sub-artikel preventie en milieugebruiksruimte, ecosystemen en landbouw) een tabel met zogenaamde stoplichten voor doelbereiking gemaakt. Sommige tabellen starten bij de doelstellingen (afval), anderen bij de combinatie van doel, prioriteit en instrument (ecosystemen), sommige bij de indicatoren (water en bodem) en sommige bij beleidsdossiers (landbouw, maar ook informatie over doelen). Hierdoor ontstaat een beeld van welke resultaten en doelbereiking we wel iets weten en waar gegevens ontbreken. Deels wordt daarmee ook duidelijk welke beleidsonderdelen (nog) niet zijn geëvalueerd en waarom (namelijk door het ontbreken van beleidsinformatie in de vorm van gegevens of doelstellingen). Verder volgt uit de opsomming van beleidsonderdelen waar afrekenbare doelen ontbreken ook een beeld van beleidsonderdelen die nog niet zijn geëvalueerd en bij ontbreken van afrekenbare doelen waarschijnlijk niet zullen worden geëvalueerd, althans niet met een effectevaluatie.

10) *In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?*

In de sub-rapportages wordt opgesomd waar en in hoeverre het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over effectiviteit en doelmatigheid mogelijk maakt.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

11) *Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?*

De algemene doelstelling van Artikel 21 Duurzaamheid luidt: *Het tegengaan van de afwenteling van de effecten van de Nederlandse productie en consumptie op andere leefgebieden en op toekomstige generaties.*

De RPE erkent dat de algemene doelstelling van een beleidsartikel naar zijn aard vaak in algemene termen is geformuleerd. De onderzoekers richten zich bij de beschrijving van de effecten op de drie sub-artikelen 21.01 (Afval en duurzaamheidsagenda), 21.03 (Preventie en milieugebruiksruimte) en 21.03 (Ecosystemen en landbouw) en daarmee op subdoelen die bijdragen aan het bereiken van de algemeen doelstelling van art.21.

Aan de algemene doelstelling zijn in de begroting van 2013 geen subdoelstellingen of tussendoelstellingen gekoppeld. Deze hebben de onderzoekers moeten halen uit eerdere begrotingen en beleidsdocumenten die onder het beleidsartikel vallen. Er is niet getracht de doelenhiërarchie in de vorm van doelbomen te schetsen omdat die naar verwachting te complex zouden worden. Wel is een eenvoudige doelboom in hoofdrapport opgenomen voor het hoofddoel van artikel 21 en de doelen van de sub-artikelen. In deze doeleindenhiërarchie ontbreken behalve de verdere uitsplitsing van de subdoelen, het Europese beleid en het beleid van andere ministeries. De reconstructie van de doelenhiërarchie op deze wijze is een verdedigbare keuze, vooral gezien de operationaliseerbaarheid van de algemene doelstelling. De onderzoekers hebben ook getracht om meer concrete doelstellingen voor het beleid te vinden die in ander stukken (bijvoorbeeld Landelijk Afvalplannen) zijn geformuleerd. Daarbij ontstaat wel een verschil in concreetheid van doelstellingen. In de sub-rapportages zijn ook expliciet neveneffecten onderscheiden.

Bij de gevolgde werkwijze willen we een aantal kanttekeningen plaatsen:

- De effecten van beleid worden heel verschillend benoemd, zoals maatschappelijke effecten, beleidseffecten, specifieke effectdelen, etc.

Daarnaast wordt gesproken van kengetallen, prestatie-indicatoren, effectindicatoren, etc. Om vast te kunnen stellen in hoeverre beleidsresultaten zijn bereikt zijn meestal indicatoren nodig, omdat deze resultaten vaak niet in direct meetbare eenheden maar abstracte termen zijn geformuleerd. De onderzoekers spreken in het kader van de beantwoording van vraag 11 over goal free evaluatie; het vaststellen van de effecten ongeacht de doelen van beleid. Dit is dan echter een overzicht van alle beleidseffecten maar laat geen uitspraken over doelbereiking toe. De onderzoekers constateren terecht dat voor een beleidsdoorlichting uitspraken over doelbereiking noodzakelijk zijn om conclusies over doeltreffendheid te kunnen trekken. Er is daarbij echter een verschil tussen een situatie-onderzoek en een doelbereikingsonderzoek. Bij een situatie-onderzoek wordt de situatie op een beleidsveld, thema, onderdeel of dossier met behulp van indicatoren en kengetallen in beeld gebracht. Doelen zijn beoogde effecten, het gaat dan niet om alle effecten maar om een selectie uit de effecten, namelijk de effecten die men beoogde te bereiken. Door het ontbreken van doelen hebben sommige onderdelen van de beantwoording van vraag 11 in de beleidsdoorlichting het karakter van een situatie-onderzoek. Maar strikt genomen is dit ook wat vraag 11 vraagt. De RPE suggereert bij het schetsen van effecten, naast de uitgevoerde evaluatieonderzoeken, ook gebruik te maken van ander bronnenmateriaal. Zo zijn bijvoorbeeld wat betreft de duurzaamheid van de Nederlandse samenleving in algemene zin kengetallen te vinden in de Monitor Duurzaam Nederland. Maar als deze kengetallen niet worden gekoppeld worden aan de beleidsdoelen ontstaat een beeld van een situatie en niet van doelbereiking. En zoals al gesteld: conclusies over doelbereiking zijn belangrijk omdat om doeltreffendheid vast te kunnen stellen, we eerst een uitspraak over doelbereiking moeten hebben. De informatie in de genoemde doelbereikingstabellen is nu heel divers en soms expliciet gerelateerd aan doelen, soms aan bij de begroting genoemde kengetallen en soms niet herleidbaar waarom deze indicator is opgenomen in relatie tot welke doelen.

- Een derde kanttekening is dat op het niveau van de algemene duurzaamheidsdoelstelling art.21 alle duurzaamheidskengetallen en monitoringsgegevens als indicator kunnen fungeren. Daarbij gelden natuurlijk wel de algemene methodologische voorwaarden dat er een voldoende sterke relatie is tussen het criterium duurzaamheid en de indicatoren, dat er geen interveniërende factoren tussen het criterium duurzaamheid en de gekozen indicatoren zijn en dat de indicatoren alle dimensies van het criterium duurzaamheid omvatten. Naast de ecologische dimensie van duurzame ontwikkeling is er ook nog een sociale en economische dimensie, die ook tot uitdrukking komt in de

kapitalenbenadering van duurzame ontwikkeling. Uitspraken over doelbereiking en doeltreffendheid op het niveau van de sub-artikel 21.01 (Afval en duurzaamheidsagenda), 21.03 (Preventie en milieugebruiksruimte) en 21.03 (Ecosystemen en landbouw) betreft vooral de bijdrage aan het bereiken aan de ecologische dimensie van de algemene doelstelling van art.21. Duurzaamheid.

- Een vierde kanttekening is het meten van doelbereiking. Idealiter gaat het meten van doelen op basis van een richting, kwantiteit en tijdsperiode. De informatie in de doelbereikingstabellen is hierin niet altijd duidelijk. Verder is de vergroting of vermindering van de kwantiteit van de effecten maar één dimensie van doelbereiking. Er is ook nog sprake van de koppeling aan een streefwaarde en aan een tijdshorizon waarbinnen de effecten moeten zijn gerealiseerd. Maar dit komt voor een belangrijk deel door het gebrek aan specifiek, meetbaar, bereikbaar, relevant en tijdgebonden (SMART) doelen. Dit relateert aan de door de Rekenkamer en anderen gesignaleerde problemen met de kwaliteit van beleidsinformatie bij de Rijksoverheid in het algemeen.
- Een vijfde kanttekening betreft het onderscheid tussen gerealiseerde beleidsprestaties en effecten van het gevoerde beleid. Als we een doel opvatten als al datgene wat een actor wil bereiken, zijn er doelen in termen van beleidsprestaties (output) die echter zoals de onderzoekers aangeven een indirecte relatie hebben met de beoogde effecten (outcome). Als het realiseren van beleidsprestaties valt binnen de directe verantwoordelijkheid van de minister, zoals wetgeving, het verstrekken van subsidies of het voeren van overleg dan zegt het realiseren van deze beleidsprestaties weinig over de doeltreffendheid van het beleid. Uit de rapportages wordt wel duidelijk dat bij een bepaalde terugtrekkende rol van de rijksoverheid beleidsprestaties zoals convenanten, die het stokje als het ware overdragen aan maatschappelijke partners, het vaststellen en meten van beleidsprestaties belangrijker worden.

12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

De doeltreffendheid is de mate waarin het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het halen van de algemene doelstelling. Om uitspraken te kunnen doen over doeltreffendheid zijn de onderzoekers afhankelijk van het beschikbare onderzoeksmateriaal. Het vaststellen van effecten en de conclusies dat er wel of niet doelbereiking is, is geen antwoord op de vraag naar doeltreffendheid. Doelbereiking kan ook worden veroorzaakt door andere factoren dan het beleid, bijvoorbeeld door de economische crisis ontstaat er minder afval. Het vaststellen dat bepaalde beleidsprestaties zijn bereikt is slechts een eerste stap in de keten van oorzaken en gevolgen die

tot uiteindelijke beleidseffecten leidt. Dat een ministerie een beleidsprestatie tot stand brengt en niet een andere maatschappelijke partner is vaak nog met grote mate van zekerheid vast te stellen. Daarbij zijn weinig verstorende factoren. Maar het uiteindelijke effect van de beleidsprestatie, zoals verleende vergunning of afgesloten convenant, in een ecosysteem op lange termijn is heel moeilijk vast te stellen. Omdat in de keten van oorzaken en gevolgen in de tijd bij het relateren van geconstateerde beleidseffecten aan het beleid veel rivaliserende factoren anders dan het beleid optreden.

De sub-rapportages bevatten uitspraken over effectiviteit zover af te leiden uit bestaande effectiviteitsstudies. Uiteindelijk gaat bij een beleidsdoorlichting om de doeltreffendheid van alle onderzochte beleidsinstrumenten samen, in hun onderlinge samenhang op de algemene doelstelling art 21. Een uitspraak over effectiviteit is eigenlijk ook de vraag wat was er gebeurd als het beleid er niet was geweest?

De totaalconclusie dat de doeltreffendheid van het beleid voor duurzaamheid *redelijk tot goed* is kan alleen betrekking hebben op het beschouwde en onderzochte beleid en het beschikbare onderzoeksmateriaal. In de duurzaamheidsmonitor 2011 staat de helft van de indicatoren in het rood. Duidt dit op een falen van het Nederlandse duurzaamheidsbeleid als we dit vergelijken met andere landen? In de literatuur wordt het experiment beschouwd als de meest elegante manier om te testen of de causale relatie tussen het gewenste beleid en de doelbereiking bestaat. Als we de Nederlandse duurzaamheid vergelijken met andere landen is dit geen echte experimentele opzet, omdat andere landen bijvoorbeeld qua milieudruk en economische structuur slecht vergelijkbaar zijn met Nederland. En bij doeltreffendheid is het de vraag of het zonder beleid niet nog slechter was geweest.

Het beschouwde beleid beperkte zich tot het deel van artikel 21 waarvoor het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de directie Duurzaamheid trekker is. Alleen voor dat deel kunnen conclusies getrokken worden. En dit alleen voor zover dit gebaseerd kan worden op bestaande studies. De doelbereiking van beleid kan heel hoog zijn en de doeltreffendheid toch heel laag en omgekeerd, omdat het immers gaat om de vraag of het beleid heeft bijgedragen aan de (hoe) doelbereiking.

Probleem met een conclusie over de overal doelstelling van artikel 21 is ook de operationalisering van het begrip duurzame ontwikkeling. De optelsom van de drie sub-artikelen leiden tot een conclusie over ecologische duurzaamheid, eventueel als kader voor economische en sociale ontwikkelingen. De formulering van de tekst van artikel 21, het tegengaan van de afwenteling van de effecten van de Nederlandse productie en

consumptie op andere leefgebieden en op toekomstige generaties, kan breder worden opgevat als een evenwichtige ecologische, economische en sociale ontwikkeling.

13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Bij de doelmatigheid moeten de kosten van het beleid worden afgewogen tegen de effecten van het beleid. Om uitspraken te kunnen doen over doelmatigheid zijn de onderzoekers afhankelijk van het beschikbare onderzoeksmateriaal van evaluatieonderzoeken waarin doelmatigheid vaak ontbreekt. Ondanks het onduidelijke beeld over de precieze uitgaven signaleren de onderzoekers een trend van steeds kleinere budgetten en steeds minder menskracht bij de directie duurzaamheid. Hoewel de onderzoekers geen expliciet oordeel geven suggereert het onderzochte deel dat de uitvoeringskosten van het rijksbeleid dalen. Als minder menskracht ook betekent minder taken en als de inspanningen en activiteiten zijn overgenomen door maatschappelijke partners en andere overheden, dan zou er sprake zijn van een groter effect tegen dezelfde maatschappelijke kosten en/of lagere uitvoeringskosten voor het rijk.

4

Bruikbaarheid aanbevelingen

In deze paragraaf beantwoorden we de derde vraag; *zijn de aanbevelingen voor de bijsturing van het beleid passend en voldoende onderbouwd?*

De aanbevelingen spitsen zich toe op een nieuw terugtrekkende rol van de rijksoverheid en een pleidooi voor een verdere uitbouw van de al in gang gezette nieuwe sturingsfilosofie.

De transitie van het beleid en de terugtrekkende en nieuwe rol van de rijksoverheid zijn terechte constatering. De terugtrekkend betekent dat we wellicht ook andere beleidsprestaties en effecten kunnen verwachten van het rijksbeleid.

In het algemeen kan verklaring van de mate van doeltreffendheid van beleid liggen in een falende beleidstheorie of in een falende beleidsuitvoering. Aanbevelingen gericht op een nieuwe sturingsfilosofie zijn op zich logisch maar volgen strikt genomen niet uit de synthese evaluatie. We weten immers nog niet of de nieuwe aanpak meer doeltreffend is, althans dat is in de beleidsdoorlichting niet in de breedte onderzocht. De roep om een nieuwe interventielogica, terwijl het oordeel over de effectiviteit van het huidige beleid volgens de beleidsvoorlichting vrij positief is, wordt onderbouwd met het argument van de nieuwe maatschappelijke rol van de overheid maar ook met de afnemende opbrengsten van het huidige beleid en de afnemende middelen van de rijksoverheid. Dit veronderstelt dat de nieuwe sturingsfilosofie doelmatiger is, terwijl een duidelijk oordeel over de doelmatigheid van het huidige beleid ontbreekt.

De constatering van een afnemende trend in doeltreffendheid levert verwarring op ten aanzien van de gehanteerde vergelijkingsbases en de bereikte situatie in 2013. Bij doelbereiking is er sprake van een uitgangssituatie aan het begin van de evaluatieperiode en een beoogde situatie voor het eind van de evaluatieperiode. Het is verwarrend om te stellen dat een deel van de doelen al bereikt was voor de evaluatieperiode. De bereikte verbetering in de beleidsdoorlichtingsperiode wordt immers afgemeten aan de uitgangssituatie bij het begin van de periode (2006) en de bereikte situatie aan het einde van de periode (2013). De constatering dat de bereikte verbeteringen in voorgaande perioden groter waren dan in

de evaluatieperiode kan. Dit is echter niet noodzakelijkerwijs een afnemende doeltreffendheid. Wellicht was de bijdrage van het beleid aan de doelbereiking in de periode 2006-2013 wel groter dan daarvoor, maar is de absolute bereikte verbetering kleiner. Daarbij is er sprake van een ideale of volmaakt geachte te bereiken situatie.

De effecten van de nieuwe sturingsfilosofie zijn anders geformuleerd, namelijk als datgene wat de rijksoverheid aan activiteiten bij maatschappelijke partners realiseert. Het roept dan vragen op hoe zich dit verhoudt tot de te bereiken effecten, vaak ingegeven door Europees beleid, aan het einde van de oorzaak- en gevolgketens in de vorm van bijvoorbeeld effecten in ecosystemen. En over de verantwoordelijkheid van de minister voor de uiteindelijke effecten en de manipuleerbaarheid en meetbaarheid van deze processen.

Als in de nieuwe sturingsfilosofie wordt gesproken van een aanjaagfunctie dat bij andere partijen activiteiten uitgelokt is, dan is de vraag wie er verantwoordelijk is voor de volgende stap in de keten van oorzaken en gevolgen. Er is in de beleidsdoorlichting wat verwarring over interveniërende factoren en actoren bij doeltreffendheid in de zin van een rivaliserende verklaring voor het beleid bij het veroorzaken van beleidseffecten. Als een andere actor onderdeel uitmaakt van een gekozen oorzaak en gevolg relatie (rijksoverheid stimuleert actor x, actor x doet y) dan is dit geen intervenieerde actor of factor. Als burgers of andere partijen zelfstandig besluiten om initiatieven te nemen dan kan dit wel een intervenieerde factor zijn die de hoogte van optredende effecten verklaart. In het eerste geval is er sprake van een verandering van de beleidstheorie. We proberen met andere instrumenten en een andere interventielogica effecten te bereiken. Maar is hierbij ook sprake van het terugschroeven van de beleidsambitie? En als de nieuwe sturingsfilosofie vraagt om handelen van andere maatschappelijke actoren en als deze andere actoren hun verantwoordelijkheid nemen dan houdt de verantwoordelijkheid van de vakminister op?