

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer F. Licher
Directie Bouwen en Energie
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp: beleidsdoorlichting artikel 2.2
begroting Wonen en Rijksdienst

Rotterdam, 30 september 2016

Geachte heer Licher,

Op verzoek van uw ministerie geef ik u als externe deskundige een oordeel over de door Rigo en Berenschot uitgevoerde beleidsdoorlichting van artikel 2.2 uit de begroting Wonen en Rijksdienst. Ik vervul deze rol als externe deskundige vanuit mijn gecombineerde achtergrond als hoogleraar Publiek Opdrachtgeverschap in de Bouw aan de TU Delft, faculteit Bouwkunde en managing partner van Brink Management / Advies; vanuit wetenschappelijk perspectief maar geworteld in de praktijk.

De beleidsdoorlichting heeft conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) tot doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van de middelen uit artikel 2.2 van de begroting Wonen en Rijksdienst te evalueren. Onderdeel van het RPE traject is het door een onafhankelijk expert toetsen van de doorlichting en haar uitkomsten. Mij is gevraagd een oordeel te geven over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en de totstandkoming van de beleidsdoorlichting. Daarnaast heb ik een aantal meer algemene reflecties opgenomen naar aanleiding van de uitgevoerde beleidsdoorlichting.

01 CONCLUSIE

Mijn hoofdconclusie is dat de beleidsdoorlichting grondig en volgens regelen der kunst is uitgevoerd; de rapportage geeft een zo goed mogelijk beeld van de beleidsimplementatie van het artikel, gerelateerd aan de effectiviteit en doelmatigheid van de gehanteerde instrumenten. 'Zo goed mogelijk' moet u hierbij interpreteren als 'binnen de marges van wat mogelijk is' bij een beleidsartikel dat op een indirecte manier stuurt op doelverwezenlijking - in dit geval woningbouwproductie. Ik kom hierop verder in deze brief terug. Ik onderbouw in het hiernavolgende mijn conclusie voor u op basis van mijn persoonlijke observaties.

02 OBSERVATIES

Kwaliteit beleidsdoorlichting

Naar mijn mening en inzichten voldoet de beleidsdoorlichting aan de eisen die daaraan vanuit het RPE worden gesteld. De rapportage bevat een zorgvuldige beschrijving van de doelstelling van het begrotingsartikel en een goede onderbouwing van gekozen afbakeningen en de onderzoeksaanpak. Ik deel de mening van de onderzoekers dat het hanteren van interviews en een enquête bij betrokken partijen een goede aanvulling is op het bestuderen van relevante documenten.

Bij de selectie van te interviewen partijen is een ruime selectie gemaakt van stakeholders die ook daadwerkelijk een beeld kunnen geven van de effectiviteit van de voor het beleidsartikel gekozen instrumenten - de drie expertteams. Hoewel voor een beleidsdoorlichting een directe, kwantitatieve, meting van het feitelijk gerealiseerde resultaat wenselijk is, is, vanwege de afstand van het ministerie tot de feitelijke woningbouwproductie de gekozen kwalitatieve, de op perceptie gebaseerde benadering in mijn ogen een reële methode.

De keuze voor indirecte sturing vanuit het Rijk, en gedecentraliseerde uitvoering is een politiek bewust gekozen route, die echter de meetbaarheid van resultaten van beleid bemoeilijkt. Dit is te meer zo omdat het beleidsartikel geen kwantitatieve doelen formuleert en er ook voor het gekozen instrumentarium vooral een stimulerende werking en niet zo zeer een kwantitatieve opgave is geformuleerd. Het gaat bovendien om een beleidsterrein waar contextuele factoren - waaronder conjuncturele ontwikkeling - van grote invloed zijn én de doorlooptijd van beleidsformulering tot output, laat staan outcome, vele jaren bedraagt. In die zin kan naar 'doelbereiking' niet anders worden gekeken dan via de route van het aannemelijk maken dat die stimulerende werking er is geweest. De opbouw van enquête en interview is gericht geweest op het inzichtelijk maken van deze werking.

Daar waar effectiviteit bij indirecte sturing al lastig is aan te tonen, is dat voor doelmatigheid nog meer zo. Terecht trekken in mijn ogen de onderzoekers die conclusie. Met de expertteams is, zo laat het rapport zien, een zinvolle en effectieve besteding gedaan van de begrotingsgelden. Daarmee kan doelmatigheid worden verondersteld. Of expertteams de enige wijze zijn om het begrotingsartikel in te vullen is nog wel een openstaande vraag. De behoefte om bij decentralisatie de uitvoerende partijen - de decentrale overheden - te begeleiden en zo de bouwproductie in een gemeente veilig te stellen, zou ook op andere wijzen kunnen worden ingevuld, bijvoorbeeld projectoverstijgend in een intervisieachtige setting of via een gezamenlijk opleidingsprogramma (zie bijvoorbeeld de werkwijze bij Neerlands Diep op het vlak van professionalisering van het projectmanagement). Het beperkt beschikbare budget maakt evenwel een grootschalig, 'breed' begeleidingsprogramma lastig.

Totstandkoming beleidsdoorlichting

Voor de totstandkoming van de beleidsdoorlichting is een brede begeleidingscommissie met relevante partijen ingesteld die regelmatig, vanaf de vraagformulering tot aan de oplevering van het rapport, op de hoogte is gehouden van de voortgang en in staat gesteld is hierover vragen te formuleren. De voortgang was daardoor goed te volgen en bij te sturen waar nodig. Er werd door de onderzoekers adequaat gereageerd op gestelde vragen en suggesties en die werden naar vermogen en tevredenheid verwerkt. Er was sprake van een beheerst proces, waarbij de inhoudelijke kwaliteit vanuit verschillende expertisegebieden is gemonitord.

Inhoudelijke opmerkingen beleidsdomein

Een aantal inhoudelijke opmerkingen die niet de kwaliteit van de beleidsdoorlichting betreffen, maar aanvullend zijn op de inhoud van de rapportage.

Zoals hiervoor al beschreven heeft het ministerie al eerder dan in de periode waar deze beleidsdoorlichting betrekking op heeft, gekozen voor het inzetten van het instrument 'expertteam' voor de begeleiding van de woningbouwproductie. De eindverantwoordelijkheid voor deze productie en het formuleren van adequate doelen op dit vlak ligt al enige tijd niet meer bij het Rijk, maar, zoals door de onderzoekers goed beschreven, op decentraal niveau.

Op verzoek van de partijen zelf begeleidt het Rijk, als onderdeel van zijn systeemverantwoordelijkheid, met expertteams partijen bij de uitvoering van complexe projecten. Of daarbij het begeleiden en vervolgens communiceren over de gevolgde aanpak afdoende is om op lange termijn de partijen op decentraal niveau beter in staat te stellen complexe opgaven op te pakken en daardoor de bouwproductie op gang te krijgen en te houden, valt in mijn ogen te bezien. Dat vraagt immers een hoge mate van continuïteit aan ontvangende zijde én een goede doorvertaling van de leerervaringen uit het ene project naar daaropvolgende projecten. Het instrumentarium richt zich niet op het 'veilig' stellen van deze continuïteit. Vanuit mijn ervaring als hoogleraar en adviseur merk ik op dat er niet zomaar van uitgegaan kan worden dat deze continuïteit en dit leren zal optreden. Niet alleen zijn projectorganisaties tijdelijke organisaties waarvan de leden na het project weer ieders huns weegs gaan, maar bovendien is de doorlooptijd binnen gemeentelijke organisaties én de externe ondersteuning in complexe projecten zodanig dat de organisatorische borging van leerervaringen allerminst vanzelfsprekend is. Herhaalde verzoeken van partijen aan expertteams zijn een signaal dat dit leren niet persé plaats vindt óf dat de vraagstukken zodanig complex zijn dat een enkele ervaring onvoldoende is om volledig gesteld te staan voor andersoortige complexe vraagstukken. Daarbij speelt ongetwijfeld een rol dat grootschalige, complexe projecten in de decentrale praktijk relatief weinig voorkomen. Ook dat maakt het leren en borgen op lange termijn lastig.

Naar mijn mening zou bij decentralisatie van taken veel aandacht moeten worden besteed aan deze organisatorische borging, die per definitie projectoverstijgend van karakter zou moeten zijn. In aanvulling op de goede rol van de expertteams zou met decentrale partijen gekeken kunnen worden naar hoe deze borging plaats zou moeten vinden. Vanuit systeemverantwoordelijkheid zou het Rijk voor zichzelf een rol kunnen zien in het begeleiden en tot stand brengen van deze borging. Een adequate en continue beschikbaarheid van capaciteit - kwalitatief en kwantitatief - op decentraal niveau is hierbij een belangrijke randvoorwaarde.

Een tweede opmerking betreft de observatie van de onderzoekers dat de expertteams ook de rol van mediator invullen. Het expertteam fungeert dan niet zo zeer als inhoudelijke kennisbrenger maar als 'olie' in de productiemachine. Deze rol is veel lastiger door partijen zelf in te vullen, juist omdat het om het effect van de introductie van een gezaghebbende, neutrale, buitenstaander gaat. Ik merk op dat deze mediator rol weliswaar bijdraagt aan de bouwproductie (zonder olie draait de machine niet), maar ook dat deze rol lastig inwisselbaar is. Anders dan bij het effect van de lerende organisatie, is hier sprake van een meer permanent vraagstuk, waarvoor overigens ook in de bouwpraktijk andere alternatieven dan de expertteams voorhanden, maar wellicht onvoldoende effectief of toegankelijk zijn. Aan dit element zou bij de continuering van het beleid mijns inziens eveneens aandacht moeten worden besteed.

Algemene opmerkingen bij begrotingsartikel

In het algemeen merk ik op dat het beleidsartikel ondanks de relatief beperkte omvang een veelheid aan beleidslijnen omvat; de onderzoekers hebben niet voor niets veel aandacht moeten besteden aan het ontrafelen van het beleidsartikel om hun onderzoek op de juiste wijze in te kunnen richten. De vraag is echter of een dermate complex kleinschalig beleidsartikel bijdraagt aan de transparantie van het beleid.

Zoals al gesteld maken het beperkte begrotingsvolume én de gekozen indirecte sturingsfilosofie het meten van de effectiviteit en doelmatigheid van beleid lastig. Naijende beleidseffecten uit voorgaande perioden, contextuele invloeden én de lange doorlooptijd van het bouwproces bemoeilijken, met name in het onderhavige beleidsartikel, een resultaatmeting nog meer.

Gezien de tendens naar meer indirecte beleidssturing is wellicht ander instrumentarium dan een kwantitatieve resultaatmeting nodig. Kwalitatieve onderzoeksmethoden die beïnvloedingsmechanismen in kaart brengen en in beeld brengen welk deel van de beoogde actoren daadwerkelijk bereikt is, maken daarvan onderdeel uit.

03 TEN SLOTTE

Het weer op peil brengen van de woningbouwproductie blijft ook in de komende jaren een urgent en actueel vraagstuk, waar het Rijk alleen al vanuit systeemverantwoordelijkheid een rol in heeft en houdt. Het gekozen instrumentarium voldoet en voorziet in een behoefte uit het veld. Dat is een belangrijke en positieve conclusie uit de uitgevoerde beleidsdoorlichting. In aanvulling op het gevoerde beleid is het borgen van projectoverstijgend leren in de decentrale praktijk van belang. Een taak die primair op decentraal niveau ligt, natuurlijk, maar waar wellicht ook het Rijk een ondersteunende rol in zou kunnen spelen.

Hoogachtend,

Prof.dr.ir. Marleen Hermans

Hoogleraar Publiek Opdrachtgeverschap in de Bouw
Managing Partner Brink Management / Advies

Brink Management / Advies

M.i.v. 1 oktober 2016

Groot Handelsgebouw
Stationsplein 45, unit A6.002
Postbus 2032
3000 CA ROTTERDAM

TU Delft / Faculty of Architecture and the Built Environment

Gebouw 8
Julianalaan 134
Postbus 5043
2600 GA DELFT