

Definitief oordeel van Em. Prof. Dr. Andre N. van der Zande over de RPE

Beleidsdoorlichting

Artikel 13 Bodem en Ondergrond uitgevoerd door Decisio 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. Door mijn vertrek als actief ambtenaar in rijksdienst per 1 augustus 2018 heb ik geen belangen bij het beleidsonderdeel Bodem en Ondergrond. Ook mijn huidige verantwoordelijkheden in adviesorganen en stichtingen gaven mij noch het ministerie reden om te twijfelen aan mijn onafhankelijkheid (de voorzitter van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, waar ik lid van ben, zag desgevraagd ook geen beletselen). Mijn deskundigheid is gebaseerd op mijn ruime relevante werkervaring in zowel beleid, kennis als uitvoering en die door het ministerie als toereikend is ervaren. Zelf heb ik ook geen enkel probleem ondervonden om een adequaat oordeel te kunnen vellen. Stukken waar ik om vroeg, of die ik nodig had, werden mij ruimhartig beschikbaar gesteld.

2. Werkproces

Vanaf het moment van mijn betrokkenheid bij deze Beleidsdoorlichting heb ik mij op de hoogte laten stellen van het werkproces van de Beleidsdoorlichting, met name de stappen die in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek zijn voorgeschreven.

Ik heb op drie cruciale momenten in het proces commentaar en advies geleverd:

- Over de Offerte en Plan van Aanpak
- Over het concept-rapport dat tot en met fase 3 gereed was; dit was de fase zoals beschreven in de Offerte waarin de dataverzameling wordt afgesloten en wordt overgegaan tot analyse en interpretatie (fase 4 en verder).
- Over het definitieve concept-rapport dat mij 29 september 2020 ter beschikking is gesteld.

Ik gaf dat commentaar onafhankelijk van het commentaar dat werd gegeven door de Begeleidingscommissie en de opdrachtgever(s) op het ministerie.

Wel heb ik achteraf kennis kunnen nemen van de uitgebrachte commentaren en op de respons daarop van de onderzoekers van Decisio.

Mijn verschillende commentaren zijn steeds aan de onderzoekers van Decisio beschikbaar gesteld (met een afschrift aan het ministerie) met het voorbehoud dat ik mij alle rechten heb voorbehouden om in mijn eindoordeel op alle punten van commentaar en kritiek terug te kunnen komen.

Uitgezonderd het uitgebrachte commentaar op het concepteindrapport heb ik dus kunnen nagaan hoe het werkproces is verlopen tussen Decisio als opdrachtnemer en het ministerie en de Begeleidingscommissie als opdrachtgevers. Dit is uiteraard voorwaarde voor mijn oordeel over de proceskwaliteit van de beleidsdoorlichting.

Ook dit eindoordeel heb ik voor hoor- en wederhoor en ter correctie van feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de opdrachtgever en opdrachtnemer.

3. Oordeel over de Beleidsdoorlichting

Ik maak hier een onderscheid over mijn procesoordeel over de Beleidsdoorlichting en mijn inhoudelijke oordeel. Deze rapportage vat samen met een eindoordeel.

3.1. Oordeel Proceskwaliteit Beleidsdoorlichting

De uitgevoerde Beleidsdoorlichting is op een gedegen en zorgvuldige wijze uitgevoerd door een team dat de noodzakelijke expertise in huis heeft om deze evaluatie uit te voeren.

De taak- en rolverdeling tussen Opdrachtgever (Ministerie en Begeleidingscommissie) Opdrachtnemer (Decisio) en Onafhankelijk Deskundige (ondergetekende) is goed in acht genomen en uitgevoerd.

Alle vragen en stappen zoals die in de RPE zijn voorgeschreven zijn systematisch, secuur en inhoudsvol uitgevoerd.

Er is op geen enkele wijze en door geen van de betrokkenen druk op mij uitgevoerd om tot mijn oordeel te komen en ik heb geen aanwijzingen aangetroffen dat dit wel gebeurd zou zijn door de Opdrachtgever of de Begeleidingscommissie.

De proceskwaliteit van deze Beleidsdoorlichting was goed en schept daarmee de voorwaarde om tot een kwalitatief goede rapportage te komen.

3.2 Oordeel over de Inhoud van de Beleidsdoorlichting

De belangrijkste vragen voor mijn oordeel zijn:

1^e Zijn er beperkingen en/of tekortkomingen in het ruwe materiaal waarop de conclusies te baseren zijn?

2^e Worden de aanbevelingen voldoende geschraagd door de conclusies?

3^e Zijn er anderszins tekortkomingen in de aanpak of de beleidsevaluatierapportage

Het ruwe materiaal zijn de documenten, de interviews/gesprekken en de daarop uitgevoerde analyses en interpretaties. Daarbij valt op dat dit volwassen beleidsterrein al een goed ontwikkelde traditie heeft van evaluerend beleid ontwikkelen. Met name betreft dit de bodemsaneringsconvenanten die met de medeoverheden en het bedrijfsleven zijn afgesloten. Die goede traditie is echter nog minder sterk ontwikkeld voor het kennisontwikkelingsdeel van de beleidsaanpak voor bodemsanering en bodembeheer en evenmin voor het beleidsonderdeel met betrekking tot Caribisch Nederland. Daarbij speelt parten dat er nog onvoldoende gespecificeerde beleidsdoelen en/of beleidsindicatoren zijn om doeltreffendheid en doelmatigheid van een toereikende kennisbasis bij de medeoverheden adequaat te kunnen scoren en beoordelen. Dit is in de aanloop voor de nieuwe convenanten voor de komende periode wederom een fors zorgpunt.

Het ruwe materiaal wordt gekenmerkt door een systeemintern expert perspectief, zowel wat betreft de bestudeerde documenten als de gevoerde gesprekken. Het perspectief van de verontruste burger, bewoner, activist tegen bodemverontreiniging of bodemsanering lijkt volledig te ontbreken. Los van de vraag of er thans nog veel maatschappelijke issues spelen rond bodemsanering en bodemvervuiling, ontbeert een verantwoording op dit vlak. De nieuwe bodemvervuilingsagenda met PFAS (Dordrecht), vervuild roet (Tata) en lood rechtvaardigt om opnieuw op zoek te gaan naar dit verontruste burgerperspectief.

De interpretatiescores die met name in de blauwe tabellen zijn opgenomen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de onderscheiden beleidsdoelen zijn systematisch en navolgbaar. De driepuntschaal van +, 0 en – is wel grof omdat het uit de extremere scores van de deelscores uit de achterliggende evaluaties een gemiddelde score vaststelt. Hier is ook het risico aanwezig van uitmiddelen en afvlakken waardoor mogelijk de echt belangrijke signalen te zeer worden gedempt.

Het valt op dat behalve bij het beleid ten aanzien van Caraïbisch Nederland geen – scores worden gegeven. De echte leersignalen uit de evaluatie, die terecht doorklinken in de conclusies en aanbevelingen moeten daardoor meer uit de tekstuele conclusies en aanbevelingen worden gehaald dan uit de scores.

De conclusies, die op een hoger abstractieniveau liggen dan de interpretatiescores, kunnen mijns inziens worden geschraagd door het achterliggende materiaal in de voorgaande hoofdstukken. Een uitzondering is de nul score op pagina 76 voor de kennisontwikkeling. In de score tabellen van hoofdstuk 8 is de laagste score een 0, zoals die voor kennisontwikkeling wordt gegeven. Gezien het onderliggende materiaal in de voorliggende hoofdstukken zou een – (min) score ook te rechtvaardigen zijn geweest. Hier wreekt zich opnieuw de vraag hoe de deelscores optellen naar de eindscores en de afwezigheid van meetbare indicatoren voor dit beleidsdoel..

De conclusies op pagina 77 over de doelmatigheid indicaties van het bodemsaneringsbeleid geeft een rechtstreeks citaat uit de brief van de staatssecretaris hierover. De opdrachtnemer voegt hier in evaluatieve zin niets aan toe of af. De aldaar genoemde indirecte bewijzen voor adequate doelmatigheid zijn (voor mij) niet geheel overtuigend en lijken eerder aan te tonen dat de gezamenlijke bereidheid van de medeoverheden om tot expliciete navolgbare benchmarking te komen tekortschiet. Een expertisecentrum als Bodem+ is mijns inziens heel wel in staat om over de territoriale grenzen van bevoegde gezagen en projecten heen doelmatigheidsvergelijkingen te maken. Het formele argument van de decentralisatie lijkt hier op gespannen voet te staan met noties als systeemverantwoordelijkheid en de wens om naar de burger toe als één overheid te willen optreden (zoals verwoord in de Nationale Omgevingsvisie).

De 5 aanbevelingen vloeien qua inhoud en strekking logisch voort uit de analyses, interpretaties en conclusies en zijn hier en daar (terecht) pregnanter dan de achterliggende conclusies. Bijvoorbeeld aanbevelingen 2 en 3 (deels) gaan over de vraag of er adequate kennis aanwezig is bij de andere overheden (met name de gemeenten). Dat grijpt terug op mijn kritiek op de (te vlakke) scoresystematiek zoals hierboven geformuleerd.

Cruciaal is ook dat de beleidsomslag van saneren naar (preventief) beheren andersoortige beleidsdoelen en indicatoren zal meebrengen en dus mutatis mutandis andersoortige expertise bij de bevoegde gezagen. Hetzelfde geldt voor de doelmatigheidsvragen die voor de aankomende periode opnieuw gesteld moet (kunnen) worden.

Bij de conclusies en aanbevelingen over Caraïbisch Nederland mis ik het besef dat bij het operationaliseren van de gestelde beleidsdoelen via grenswaarden en indicatoren zou kunnen worden aangesloten bij de VN doelen en indicatoren zoals opgenomen in de Sustainability Development Goals. (SDG's). Bijvoorbeeld de vraag naar wat een faire prijs is voor drinkwater wordt niet alleen in CN gesteld.

Qua overige opmerkingen en tekortkomingen valt op dat deze Beleidsdoorlichting zich qua tijdstip wel heel ongelukkig verhoudt tot de evaluaties van de beide convenanten bodemsanering. Gezien het karakter van een Beleidsdoorlichting ware het gewenst geweest te kunnen beschikken over deze beide evaluaties die beide eind 2020 zijn voorzien. De Tweede Kamer kan anderzijds bij de dialoog met de staatssecretaris over de nieuwe convenanten straks zowel beschikken over deze Beleidsdoorlichting als over beide convenant evaluaties.

Een andere overige opmerking is dat er weinig aandacht is in de conclusies en aanbevelingen voor het toezicht en de handhaving, die straks nog meer op de gemeenten als bevoegd gezag zal rusten. In de hele rapportage komt dit punt mijns inziens te weinig naar voren.

De Beleidsdoorlichting is op het punt van de communicatietechnieken en visualisaties erg conservatief. Het begrip van de lezer zou gebaat zijn geweest met meer visualisaties, zoals grafieken, cirkeldiagrammen, tijdlijnen en (stroom)schema's. Anderzijds is het rapport heel helder en leesbaar en begrijpelijk geformuleerd, dus met de traditionele middelen van tekst en tabel is het maximale bereikt.

4. Samenvattend oordeel

Mijn samenvattend oordeel als Onafhankelijke Deskundige is dat we hier te maken hebben met een degelijk en secuur werkstuk, dat op een heldere en inzichtelijke wijze en volgens de standaard van de RPE het betreffende beleid heeft geëvalueerd en dat via een secuur en rolvast werkproces is gekomen tot de conclusies en aanbevelingen. Als enige storende tekortkoming merk ik op dat het systeeminterne "expert" perspectief mogelijk enige bias heeft veroorzaakt en dat de presentatietechnieken erg conservatief zijn. De ingrijpende perspectiefverandering (van saneren naar beheren) in de beleidscyclus vereist oplettendheid en volharding om de traditie van evaluerend beleid maken opnieuw adequaat in te vullen.

Em. prof. dr. André N. Van der Zande,
26 oktober 2020, Gouda.