

Vergaderjaar 2021–2022

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 70

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2021

Hierbij ontvangt u de resultaten van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 11 «Integraal Waterbeleid» van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat¹. De beleidsdoorlichting is gericht op het gevoerde beleid op de terreinen waterveiligheid, waterkwaliteit en zoetwatervoorziening in de periode 2014 tot en met 2019. Omdat de hieraan gerelateerde uitvoeringsgelden zijn ondergebracht in het Deltafonds, zijn ook de relevante delen uit dit fonds in de beleidsdoorlichting meegenomen. Over het voornemen, de opzet en de afbakening van deze beleidsdoorlichting is uw Kamer op 15 juni 2020 geïnformeerd (Kamerstuk 32 861, nr. 60).

Met het onderzoek is beoogd inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en mogelijke verbeterpunten te identificeren. De beleidsdoorlichting vormt een syntheseonderzoek dat is gebaseerd op bestaande evaluaties, voortgangrapportages en andere bronnen. Bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting zijn de vragen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek leidend geweest. Aan een onafhankelijk deskundige is een oordeel gevraagd over de beleidsdoorlichting. Dit oordeel is bijgevoegd².

Belangrijkste bevindingen

De beleidsdoorlichting geeft een overwegend positief beeld van het ingezette beleid en de bereikte resultaten. De onderzoekers constateren dat binnen Integraal Waterbeleid sprake is van goed geregisseerde en concrete actieplannen die zorgen voor een doeltreffende uitvoering. De instrumenten onder de Deltawet functioneren in samenhang zeer goed, waarmee het waterbeheer een stevige basis kent. Een goed voorbeeld is waterveiligheid, waar partijen in een gestructureerde aanpak samen-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

werken in het Deltaprogramma en programma's als Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma, waarin de primaire doelstellingen zijn bereikt en ook is bijgedragen aan neven-doelstellingen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, natuur of bijvoorbeeld grindwinning. Op delen van het beleidsterrein, waar het ontbreekt aan concrete en afrekenbare doelstellingen, menen de onderzoekers dat er wel sprake is van doeltreffende maatregelen hoewel de mate van doeltreffendheid niet kwantitatief onderbouwd kan worden. Ook zien de onderzoekers op het gehele beleidsterrein duidelijke aandacht voor een doelmatige aanpak. Doelmatige afwegingen worden geborgd in bestuurlijke afspraken en in voorschriften voor het verstrekken van subsidies.

In totaal gaat het in de beleidsdoorlichting in de periode 2014–2019 om ongeveer € 5,3 miljard aan uitgaven. De onderzoekers constateren dat voor ongeveer 90% van deze uitgaven een conclusie te trekken is over doeltreffendheid en doelmatigheid. Die conclusie kan gunstig zijn, maar het kan ook zijn dat er te weinig informatie is om een uitspraak te doen over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor ongeveer 10% van de uitgaven zijn geen beleidsevaluaties of andere relevante documenten beschikbaar. Hierbij gaat het voornamelijk om uitgaven voor beleidsvoorbereidende onderzoeken en bijdragen aan derden. Het beeld van doeltreffendheid en doelmatigheid is overwegend positief, met name op het gebied van waterveiligheid. Weliswaar is op basis van de uitgevoerde beleidsevaluaties geen harde conclusie te trekken, maar onderliggende stukken en eindrapportages van enkele grote programma's zoals Ruimte voor de Rivier en Maaswerken maken deze conclusie aannemelijk.

Ondanks het beeld dat het grootste deel van de beleidsuitgaven doeltreffend en doelmatig zijn geweest, stellen de onderzoekers tegelijkertijd ook vast dat over delen van het beleidsterrein (nog) geen uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen worden gedaan, waaronder regelgeving en toezicht daarop. Het schijnbare contrast met de eerste conclusie wordt veroorzaakt doordat met de realisatie van deze onderdelen van het beleidsterrein (nog) weinig uitgaven worden gedaan. Het kan gaan om beleidsvoorbereidende activiteiten voor grote (huidige en toekomstige) programma's zoals het Deltaprogramma Zoetwater (DPZW), de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) en het Integraal Riviermanagement (IRM) en delen van het beleidsterrein waarvoor door hun aard moeilijk absolute indicaties van doelmatigheid en doeltreffend te geven zijn. Met name internationale activiteiten, zoals versterking van de Nederlandse concurrentiepositie op het gebied van water of het bijdragen aan beleidsontwikkeling elders, vallen hieronder.

De onderzoekers constateren dat de aanbevelingen uit de voorgaande beleidsdoorlichtingen deels zijn opgevolgd. Zo is voor waterveiligheid een ex-post doelmatigheidsmethodiek ontwikkeld waarmee de waterveiligheidsmaatregelen uit afgeronde programma's als doelmatig zijn te kwalificeren. Ook is er inzicht verkregen in de bijdrage van aanpalende beleidsterreinen om gerichtere maatregelen in het waterbeleid te treffen. Daar staat tegenover dat diverse aanbevelingen uit eerdere beleidsdoorlichtingen nog niet zijn opgevolgd. Zo ontbreken op deelterreinen van het waterbeleid concrete indicatoren en zijn doelen daar nog weinig kwantitatief. Sinds de vorige beleidsdoorlichting is met name ingezet op een methodiek om de doeltreffendheid en doelmatigheid van waterveiligheidsprojecten te kunnen meten. Van deze methodiek is ook gebruik gemaakt in de huidige doorlichting, waardoor over de grootste uitgavenposten een oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid kan worden gegeven.

Oordeel onafhankelijk deskundige

De onafhankelijke deskundige, emeritus prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof, merkt op dat de beleidsdoorlichting op een gedegen en zorgvuldige wijze is uitgevoerd en dat de rapportage systematisch en helder is.

Hij volgt het beeld van de onderzoekers dat een integraal oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt bemoeilijkt doordat doelstellingen vaak niet voldoende concreet, laat staan kwantitatief, geformuleerd zijn.

Ook is het moeilijk te beoordelen of het beleid goed op koers ligt omdat tussendoelen niet zijn uitgewerkt. Hierdoor kunnen uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid slechts indirect en via complexe redeneringen worden gedaan.

Ten Heuvelhof spreekt zijn waardering uit voor de manier waarop de onderzoekers een redelijk valide en betrouwbaar beeld weten te schetsen van het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid, door gebruik te maken van onderliggende beleidsstukken en andere informatie over programma's en projecten.

Daarbij meent hij wel dat de onderzoekers relatief terughoudend zijn geweest bij het formuleren van conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid. Hij merkt op dat de positieve conclusies over het deelterrein waterveiligheid leidend hadden kunnen zijn gemaakt voor de overkoepelende conclusies van de beleidsdoorlichting, omdat met waterveiligheid ongeveer driekwart van het geëvalueerde budget gemoeid is.

Hij sluit af met de vraag of het instrument beleidsdoorlichting, dat zich richt op doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van lange termijn investeringen, voldoende informatie geeft als er fundamentele onzekerheid bestaat over de «juistheid» van de doelen. Als investeringen voor decennia worden gedaan terwijl onzeker is hoe de problemen zich zullen ontwikkelen, kan achteraf blijken dat de gestelde doelen niet voldeden. Hoewel geen onderdeel van een beleidsdoorlichting vraagt hij zich af hoe het beleid op adequate manier met deze diepe onzekerheid is omgegaan en zou moeten omgaan.

Ik heb met interesse kennisgenomen van het oordeel van prof. Ten Heuvelhof. Naast zijn positieve oordeel over het opgestelde rapport werpt hij terecht de vraag op of bij investeringen voor de lange termijn voldoende recht gedaan kan worden aan fundamentele onzekerheden. Naar mijn oordeel onderstreept Ten Heuvelhof hiermee het belang van scenarioverkenningen en bijvoorbeeld het onderzoeksprogramma zeespiegelstijging, dat is gestart om meer zicht te krijgen op risico's en de mogelijke beleidsreactie daarop. Het is mijn inzet om het waterbeleid waar mogelijk adaptief vorm te geven, waarbij de beleidsdoelen naar aanleiding van de meest recente inzichten kunnen worden aangepast en aangescherpt.

Reactie op de aanbevelingen

De beleidsdoorlichting bevat een aantal aanbevelingen, waarop hieronder wordt in gegaan.

De onderzoekers bevelen aan om een eenduidige programmering op te stellen voor evaluaties die de thema's dekken binnen artikel 11 Integraal Waterbeleid, waarin de aspecten doeltreffendheid en doelmatigheid zo veel mogelijk kwantitatief worden onderbouwd. Deze aanbeveling wordt overgenomen. Hiertoe wordt een strategische evaluatie agenda voorbereid, die erop gericht zal zijn om bij (nieuwe) programma's en projecten doelmatigheid en doeltreffendheid onderdeel te laten zijn van

evaluaties die plaatsvinden en zoveel mogelijk concrete (tussen)doelen te formuleren. Het voornemen is om deze roadmap jaarlijks in de begroting op te nemen, met ingang van de begroting 2023.

De opzet van een strategische evaluatie betekent niet automatisch dat op alle deelterreinen van het beleid harde uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden gedaan.

Voor de beoordeling van doelmatigheid zijn met name op het terrein waterveiligheid stappen gezet, door de ontwikkeling van een methode voor de bepaling van doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze methode is eerder met uw kamer gedeeld (bijlage bij Kamerstukken 27 625 en 34 550, nr. 434). Voor terreinen waar ook in de toekomst geen substantiële beleidsuitgaven worden verwacht, zal bezien worden hoe zicht kan worden gekregen op het maatschappelijke belang van de beleidsinzet, bijvoorbeeld met een aanpak die leunt op de «publieke waarde scan» waarmee lenW op het gebied van circulariteit al de nodige ervaring heeft opgedaan.

De onderzoekers bevelen verder aan om voorwaarden te scheppen om de doelmatigheid en doeltreffendheid goed en consequent te kunnen volgen door heldere doelen en tussendoelen te stellen en de voortgang van het beleid hieraan te toetsen. Ook deze aanbeveling is waardevol, waarbij een stapsgewijze benadering zal worden gekozen. Daarin zal de meeste aandacht worden besteed aan beleidsthema's waarmee in de komende jaren steeds grotere uitgaven gepaard gaan, zoals waterkwaliteit en zoetwatervoorziening. Verkend wordt of beter afrekenbare tussendoelen kunnen worden geformuleerd en indicatoren kunnen worden ontwikkeld op basis waarvan het beleidssucces relatief eenvoudig kan worden afgelezen. Deze doelen en indicatoren maken deel uit van de strategische evaluatie agenda.

Hierbij valt op te merken dat de monitoring van het beleid kan worden gecompliceerd doordat een deel van de wettelijke taken op het gebied van het waterbeleid is gedecentraliseerd met de daarbij behorende middelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma en het Deltaprogramma Zoetwater waarin ook decentrale financiering een groot aandeel heeft. Het beoordelen van de doelmatige besteding van deze middelen is in deze gevallen decentraal neergelegd. Dit kan ertoe leiden dat het niet altijd mogelijk is om een eenduidig landelijk overzicht van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te geven. De hierboven uitgesproken intentie over monitoring en evaluatie moet in deze context worden bezien.

De onderzoekers bevelen aan om beleidsartikel 11 «Integraal Waterbeleid» te hernoemen tot slechts beleidsartikel 11 «Water», omdat dit meer in lijn is met andere onderdelen van de begroting die geen van alle worden voorafgegaan door een bijvoeglijk naamwoord en omdat de bedoeling van de naamgeving Integraal Waterbeleid niet duidelijk is.

De aanbeveling om de naam te hernoemen wordt niet overgenomen, omdat de verschillende deelterreinen van het waterbeleid naar verwachting een steeds sterkere samenhang zullen gaan kennen, waardoor een integrale aanpak noodzakelijk is. Nu al is te zien dat beleid op het gebied van droogte, wateroverlast, bodem en gewasbescherming allemaal van invloed is op de kwaliteit van het oppervlaktewater of de winbaarheid van water voor industriële toepassingen of consumptie. Deze samenhang zal de komende jaren alleen verder toenemen, waarbij ook ruimtelijke vraagstukken een rol spelen. Door ruimtelijke vraagstukken vanuit een integraal perspectief te benaderen, kan lenW, naast de uitvoering van haar kerntaken, door slimme inzet van het areaal ruimte bieden voor de toekomstige thema's zoals klimaatadaptatie, biodiversiteit, cultureel erfgoed en de energietransitie. Wel ondersteun ik de visie van de

onderzoekers dat in de begroting meer aandacht zou kunnen worden gegeven aan dergelijke dwarsverbanden die vragen om een integrale benadering.

Als laatste bevelen de onderzoekers aan om het drinkwaterbeleid dat nu onder artikel 13 (Bodem en ondergrond) van de IenW-begroting valt, onder te brengen bij artikel 11 (Integraal Waterbeleid). Zij beargumenteren dit vanuit de constatering dat op artikel 11 in toenemende mate sprake is van integratie van vraagstukken. Omdat drinkwaterproblematiek aan veel facetten van het waterbeleid raakt, zou het in de rede liggen om alle drinkwatergerelateerde instrumenten onder te brengen bij artikel 11. Hoewel een ontwikkeling naar meer integratie van vraagstukken zichtbaar is, wordt deze aanbeveling niet overgenomen. In Nederland komt ca. 60% van het drinkwater uit grondwater waarbij er een directe samenhang is met het bodembeleid. Er zijn geen voordelen aan het verplaatsen van het drinkwaterbeleid naar beleidsartikel 11. Wel moet er voldoende aandacht zijn voor drinkwater, zowel in het waterbeleid als in het bodembeleid. In de Beleidsnota Drinkwater 2021–2026 (Bijlage bij Kamerstuk 27 625, nr. 530) zijn de opgaven voor een duurzame drinkwatervoorziening beschreven en is de koppeling gelegd met de dossiers waarbinnen de opgaven beleidsmatig nadere invulling moeten krijgen. Wat betreft artikel 11 gaat het dan om de inzet in de Rijksbegroting op waterbeschikbaarheid en waterkwaliteit wat bijdraagt aan voldoende bronnen van goede kwaliteit voor de bereiding van drinkwater. Hoewel drinkwater niet onder artikel 11 valt, worden de belangen van dit beleidsterrein meegenomen bij de integrale afweging binnen de domeinen van artikel 11, wat verplaatsing van dit beleidsterrein naar een ander artikel ook niet nodig maakt.

Tot slot

Hoewel de beleidsdoorlichting laat zien dat met het ingezette beleid op overwegend doeltreffende en doelmatige manier de beleidsdoelen worden behaald, benadrukt het rapport evenzeer het belang van goed onderbouwd beleid op basis van goede evaluaties en toekomstscenario's. Recente voorbeelden zoals de droogte van de afgelopen jaren, en afgelopen zomer nog de wateroverlast in Limburg met verregaande consequenties voor de betrokken mensen en bedrijven, onderstrepen voor mij het belang van goed en stevig onderbouwd waterbeleid waarvan de doeltreffendheid en doelmatigheid boven elke twijfel verheven is en de omvang van noodzakelijke financiële middelen duidelijk is. Via de strategische evaluatieagenda en daaraan gekoppelde evaluaties, wordt beoogd om regelmatig met uw Kamer van gedachten te wisselen welke prioriteiten noodzakelijk zijn en hoe we van eerdere maatregelen kunnen leren om het waterbeleid in de toekomst nog beter vorm te geven.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser