Oordeel Periodieke rapportage Artikel 22, Omgevingsveiligheid en Milieurisico's

Dr. Edwin van der Werf (Planbureau voor de Leefomgeving), lid begeleidingscommissie

28-1-2026

Het ministerie van IenW heeft mij, als extern lid van de begeleidingscommissie van de Periodieke rapportage Artikel 22, verzocht een eindoordeel te geven over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen in het rapport.

Het onderzoek betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten binnen Artikel 22. Hierbij volgt Decisio de eisen die gesteld worden vanuit Artikel 4 van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE). Het onderzoek is naar mijn mening goed uitgevoerd en de resultaten zijn naar mijn mening valide en betrouwbaar. Wel is er op punten ruimte voor verbetering.

De eerste stap in evaluatieonderzoek is het opstellen van een beleidstheorie. Deze zet uiteen hoe het beleid of beleidsinstrument het gedrag van burgers, bedrijven en anderen wordt geacht te beïnvloeden en hoe dit vervolgens wordt geacht bij te dragen aan het bereiken van de beleidsdoelen. De beleidstheorie kan dan gebruikt worden om indicatoren vast te stellen die gebruikt kunnen worden om te toetsen of het beleid of beleidsinstrument in de praktijk inderdaad werkt zoals verwacht in de beleidstheorie. Gezien het brede palet aan beleidsterreinen en beleidsinstrumenten onder Artikel 22 is het beter om meerdere beleidstheorieën op te stellen.

Het rapport bevat per taakveld een beleidstheorie in woorden, en alleen voor de overkoepelende beleidstheorie een figuur. Dit is een gemiste kans. Een figuur dwingt onderzoekers en het ministerie om verbanden scherp te formuleren en geeft duidelijke aanknopingspunten voor het vaststellen van indicatoren. Het verdient aanbeveling om ook per taakveld een figuur op te stellen met duidelijke verbanden tussen de verschillende stappen.

Het aantal indicatoren dat beschikbaar was voor het onderzoek in dit rapport is beperkt en deze richten zich veelal op de eerste stappen in de beleidstheorie (wat het beleid en uitvoerders doen) en minder op de stappen erna (hoe burgers, bedrijven en anderen reageren, en wat de gevolgen daarvan zijn). Het vaststellen van de (mate van) doeltreffendheid van beleid en van beleidsinstrumenten kan minder stevig onderbouwd worden naarmate indicatoren voor de effecten van het beleid ontbreken.

Het ontbreken van stevige beleidstheorieën maakt het ook moeilijker om vast te stellen welke evaluaties ontbreken, maar wel nodig zijn voor het onderzoek (paragraaf 4.2 in het rapport).

De auteurs concluderen “dat weinig indicatoren, monitors en evaluaties beschikbaar zijn die iets zeggen over de daadwerkelijke situatie met betrekking tot de veilige, schone en gezonde leefomgeving (het eerste deel van het hoofddoel)”. Ook ontbreekt vaak een nulmeting. Er ligt dus ruimte voor verbetering bij de voorbereiding van evaluaties van instrumenten, maar ook in de beleidsvoorbereiding (zorgen voor een bruikbare nulmeting).

De auteurs constateren dat de doelen(boom) en de subartikelen van Artikel 22 niet altijd goed op elkaar aansluiten. Dit is een terechte en zorgwekkende constatering.

De beschikbare evaluaties die gebruikt zijn voor het synthese-onderzoek in dit rapport omvatten een breed terrein en een breed palet aan instrumenten. De evaluaties verschillen in de gebruikte methoden. Aan de hand van de gehanteerde effectladder concluderen de auteurs dat het “dat het lastig is om een ‘hard’ oordeel te vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Dit hangt mogelijk samen met de aard van het beleid, dat vooral ook regisserend van aard is en waarin onder andere veel is ingezet op het doen van onderzoek en het aangaan van of verbeteren van samenwerking (binnen het stelsel).” Hoewel het voor een enkel instrument misschien mogelijk was geweest om een methode in te zetten die tot ‘hardere’ uitspraken over doeltreffendheid kan leiden (bijv. Evaluatie subsidieregeling verwijderen asbestdaken), zal dit voor veel instrumenten niet mogelijk zijn.

De beschikbare evaluaties analyseren elk een beperkt beleidsterrein. Gezamenlijk geven ze een gemengd beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de geëvalueerde instrumenten. Van ‘niet doeltreffend’ via ‘gemengd’ naar ‘doeltreffend en doelmatig’.

Gezien deze laatste twee observaties is de conclusie van de auteurs “dat de beleidsinzet in het algemeen als doeltreffend kan worden beschouwd” naar mijn te sterk geformuleerd.