

Second opinion op de beleidsdoorlichting van Artikel 17 Luchtvaart

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Augustus 2017

Inhoud

Inleiding	3
Vragen die in de second opinion beantwoord worden.....	4
Resultaten van de second opinion	5

Inleiding

In het kader van de financiële verantwoording worden begrotingsartikelen onderworpen aan een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting is een ex-post evaluatie van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen. Onderdeel van een beleidsdoorlichting is dat een onafhankelijke partij een second opinion geeft op de uitgevoerde beleidsdoorlichting.

Directie Luchtvaart van het Directoraat-Generaal Bereikbaarheid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft een beleidsdoorlichting laten uitvoeren van Artikel 17 Luchtvaart van de IenM begroting over de periode 2009-2015. Overigens betrof dit in de periode 2009-2011 de artikelen 33, 35 en 36, en in 2012 betrof het Artikel 5. Dit heeft onder meer te maken met de fusie van de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat tot het huidige IenM. De consequenties van de herindeling voor deze beleidsdoorlichting zijn beperkt.

De algemene doelstelling van Artikel 17 is volgens de begroting: “Het versterken van de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse luchtvaartsector en het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam luchtvaartbestel voor goederen, passagiers en omwonenden”. Deze doelstelling van het Nederlandse luchtvaartbeleid is in de afgelopen jaren nagenoeg hetzelfde gebleven.

Wat Artikel 17 bijzonder maakt ten opzichte van andere begrotingsartikelen is de relatief geringe omvang (gerealiseerde uitgaven in 2015: 28,3 miljoen euro, inclusief apparaatskosten). Daarnaast zijn de mogelijkheden voor IenM om actief te sturen op sommige beleidsthema's relatief beperkt. Dit heeft te maken met het internationale karakter van de luchtvaart, en de afhankelijkheid van de luchtvaartsector en regionale stakeholders om beleidsdoelstellingen te realiseren. Het gros van de beleidsinstrumenten is daarom faciliterend en kaderstellend van aard.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door Decisio – Economisch onderzoek en advies. Het KiM is gevraagd een second opinion op de beleidsdoorlichting te geven. Een conceptversie van de second opinion is besproken met Decisio en Directie Luchtvaart, waarna Decisio de gelegenheid heeft gekregen om de beleidsdoorlichting aan te passen. Als gevolg hiervan zijn er veel punten die het KiM inbracht in de conceptversie, komen te vervallen.

Vragen die in de second opinion beantwoord worden

Het KiM beantwoordt in deze second opinion de volgende onderzoeksvragen:

1. Zijn de standaardvragen waaruit de beleidsdoorlichting bestaat inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd beantwoord?
2. Is de beleidsdoorlichting op de juiste manier uitgevoerd, d.w.z. zijn de juiste documenten geraadpleegd, zijn de juiste deskundigen geïnterviewd, en vertegenwoordigen beide een representatieve afspiegeling van alle (overheids- en niet overheids)betrokkenen?
3. Decisio werd ook gevraagd om aanbevelingen te doen voor eventuele bijsturing van het beleid. In zoverre er andere beleidsinstrumenten worden geïnventariseerd en besproken, is het KiM nagegaan of deze inventarisatie en bespreking voldoende compleet is of dat er nuttige instrumenten of aspecten zijn vergeten.

Het KiM beantwoordt de eerste twee onderzoeksvragen op basis van de informatie uit de beleidsdoorlichting, zonder deze informatie te verifiëren. We gaan ervan uit dat Decisio de gebruikte bronnen correct citeert.

Resultaten van de second opinion

Dit hoofdstuk geeft een algemeen oordeel over de beleidsdoorlichting en beantwoordt de drie onderzoeksvragen.

Algemeen oordeel over de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is goed leesbaar en helder opgebouwd. De beleidsreconstructie is overzichtelijk gepresenteerd. Het is duidelijk welke literatuur is geraadpleegd, en welke studies ten behoeve van doeltreffendheid en doelmatigheid tegen het licht zijn gehouden op ieder beleidsthema. Decisio heeft ten slotte adequaat gereageerd op de ingebrachte punten van het KiM uit de conceptversie van de second opinion.

Onderzoeksvraag 1. Zijn de standaardvragen waaruit de beleidsdoorlichting bestaat inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd beantwoord?

Over het algemeen kan bevestigend worden geantwoord op deze onderzoeksvraag. Een veel voorkomende conclusie (niet alleen in deze beleidsdoorlichting overigens) is dat er te weinig bronnen beschikbaar zijn om een conclusie te trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Deze conclusie is in veel gevallen gerechtvaardigd. Maar, dat betekent niet dat aanvullend onderzoek ervoor zorgt dat zo'n conclusie *wel* getrokken kan worden. Decisio maakt hier incidenteel notie van, bijvoorbeeld in paragraaf 4.4.2 waar de relatie tussen *output* en *outcome* van een subsidieregeling ten behoeve van agrariërs wordt beschouwd. Het is raadzaam dat lezers van de beleidsdoorlichting zelf ook deze kritische blik hanteren.

Onderzoeksvraag 2. Is de beleidsdoorlichting op de juiste manier uitgevoerd, d.w.z. zijn de juiste documenten geraadpleegd, zijn de juiste deskundigen geïnterviewd, en vertegenwoordigen beide een representatieve afspiegeling van alle (overheids- en niet overheids)betrokkenen?

Over het algemeen kan op deze vraag bevestigend worden geantwoord. De bijlagen geven een vrijwel compleet overzicht van de (bij het KiM) bekende relevante bronnen en gesprekspartners. Daarnaast heeft Decisio ten behoeve van de beantwoording van standaardvraag 16 een werkatelier georganiseerd. Hierin zijn besparings- en investeringsvarianten uitgewerkt. De deelnemers aan het werkatelier bestonden uit beleidsmedewerkers van lenM en consultants. Er bestaat geen richtlijn met betrekking tot de samenstelling van een werkatelier/expertsessie, en de invulling verschilt per beleidsdoorlichting. Ten behoeve van de beleidsdoorlichting Artikel 16 namen bijvoorbeeld uitsluitend academici deel aan een vergelijkbare werkgroep. Het is wel goed om te realiseren dat de samenstelling van de deelnemers invloed heeft op de besparings- en investeringsvarianten die bij standaardvraag 16 zijn uitgewerkt. Vertegenwoordigers van bijvoorbeeld luchthavens, luchtvaartmaatschappijen, luchtverkeersleiding, slotcoördinatie, universiteiten en andere ministeries hadden met andere ideeën kunnen komen.

Onderzoeksvraag 3. Decisio werd ook gevraagd om aanbevelingen te doen voor eventuele bijsturing van het beleid. In zoverre er andere beleidsinstrumenten worden geïnventariseerd en besproken, is het KiM nagegaan of deze inventarisatie en bespreking voldoende compleet is of dat er nuttige instrumenten of aspecten zijn vergeten.

Decisio constateert dat er, behalve voor subsidieprogramma's, geen expliciet evaluatieprogramma bestaat. Evaluatie vindt plaats op incidentele basis, en er zijn zodoende niet genoeg beleidsevaluaties uitgevoerd om integrale conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid te trekken. Decisio somt een aantal onderwerpen op waarop nu inzicht ontbreekt aangaande de doeltreffendheid van beleid. Het is positief dat hier concrete voorbeelden worden genoemd, en dat de aanbeveling verdergaat dan "er moet meer onderzoek gedaan worden". Waar wel rekening mee gehouden moet worden is de relatief beperkte financiële omvang van Artikel 17 (waar Decisio terecht zelf ook op wijst). Dat noopt tot terughoudendheid, en vooral selectiviteit, bij beslissingen om een evaluatieonderzoek uit te laten voeren. Het trekken van een integrale conclusie per beleidsthema blijft waarschijnlijk lastig, ook al neemt het aantal evaluatiestudies op onderdelen toe.

Een tweede aanbeveling van Decisio heeft betrekking op de formulering van doelstellingen van het luchtvaartbeleid. Het KiM kan zich hier ten dele in vinden. Het meetbaar maken van doelstellingen is een goed streven. Maar, het luchtvaartbeleid is voor een groot deel kaderstellend, zoals Decisio ook laat zien. Dat maakt het lastig om concrete doelstellingen te formuleren. De beleidsdoorlichting had aan kwaliteit kunnen winnen wanneer er meerdere suggesties van SMART-geformuleerde doelstellingen waren gedaan. Dat verhoogt het nut van de beleidsdoorlichting met het oog op toekomstig beleid.