

Advies, project en interim
management met inhoud



Beleidsdoorlichting Luchtvaart

Verslag onafhankelijke deskundige

In opdracht van: Decisio BV

17 augustus 2017

Aanleiding

In de offerte-uitvraag voor het uitvoeren van de Beleidsdoorlichting Luchtvaart is opgenomen dat de consultant een onafhankelijke deskundige inhuurt, *'die in een aantal stadia de aanpak en (concept) resultaten beoordeelt'*. Decisio BV in samenwerking met To70 en Jaap de Wit heeft de doorlichting uitgevoerd. Sytze Rienstra (Syconomy) heeft hierbij als onafhankelijk deskundige gefungeerd.

Aanpak

In de offerte van Decisio is opgenomen wanneer de onafhankelijk deskundige geconsulteerd wordt. Tijdens de uitvoering is alleen contact geweest met Decisio, niet met de opdrachtgever en begeleidingscommissie. Op drie momenten tijdens de studie is de deskundige geconsulteerd:

1. Bij het begin van de studie tijdens een gesprek met Decisio dd. 20 december 2016. Hier is de offerte, een eerste beleidsreconstructie en analyse van middelen en het protocol voor de doorlichting van evaluatiestudies doorgesproken.
2. Bij het gereedkomen van het concept 'Effect van het gevoerde beleid' tijdens een gesprek dd. 23 februari 2017.
3. Er is een schriftelijke reactie gegeven op het concept-eindrapport versie 19 mei 2017.

Op basis hiervan zijn door de deskundige drie notities opgesteld. Deze zijn elke keer door Decisio ter informatie doorgestuurd naar de opdrachtgever.

In alle gevallen geldt dat alleen de aangeleverde notities/stukken door Decisio zijn doorgenomen, daarnaast is er een mondelinge toelichting door Decisio gegeven. Tijdens enkele overleggen zijn de tussenrapportages besproken. Er is nadrukkelijk geen in-depth toets uitgevoerd, waarbij bijvoorbeeld onderliggende rapporten, spreadsheets of ander materiaal nader geanalyseerd zijn.

Deze eindnotitie is geschreven naar aanleiding van het opleveren van het eindrapport dd. 9 augustus 2017.

Doel en vragen

Deze notitie heeft tot doel de eindrapportage van Decisio te beoordelen. Hiertoe worden de volgende vragen beantwoord:

1. Is de studie uitgevoerd conform de voorschriften voor dergelijke beleidsevaluaties?
2. Leidt de aanpak tot valide en betrouwbare resultaten?

Bevindingen aanpak en conclusies

Algemeen

De doorlichting is gericht op het beantwoorden van de standaard RPE-vragen en heeft daarmee een standaardopzet van analyse van middelen op de desbetreffende begrotingsartikelen, het analyseren van uitgevoerde beleidsevaluaties en gesprekken met relevante beleidsafdelingen en stakeholders.

De belangrijkste aanbevelingen en adviezen van de onafhankelijk deskundige zoals weergegeven in de notities zijn voor zover na te gaan door Decisio cs. verwerkt in de analyses, voor zover dit paste binnen de opdracht.

Onderbouwing conclusies

In algemene zin geldt dat de conclusies voldoende onderbouwd zijn en genuanceerd zijn weergegeven. Wel zijn de conclusies veelal ‘wollig’ geformuleerd – dit had scherper gekund zonder aan de inhoud afbreuk te doen.

Het feit dat doelen al dan niet gehaald zijn geeft nog geen antwoord op de vraag of het beleid effectief is geweest. Hiervoor is het nodig een analyse van ontwikkelingen met en zonder beleid te maken – en het verschil te bepalen. Gegeven de aard van de gebruikte instrumenten kan dit alleen gedaan worden met expert judgment (oftewel meningen van onafhankelijke experts – niet van betrokkenen). Dit zou een forse extra onderzoeksinspanning met zich meebrengen, hier is in samenspraak met de begeleidingscommissie niet voor gekozen.

Onafhankelijkheid

Een aandachtspunt is dat de betrokken consultants en geïnterviewde stakeholders (en ook de onafhankelijk deskundige) in de loop der tijd betrokken zijn geweest bij de beleidsvorming en -evaluaties. Dit is bijna onvermijdelijk bij een relatief klein specialistisch beleidsveld zoals de luchtvaart. Het uitvoeren van de doorlichting zonder enige kennis over de luchtvaart zou ook leiden tot fors extra onderzoeksinspanning om de materie eigen te maken.

Voor zover na te gaan is hier bij de evaluatie van de rapporten correct en transparant mee omgegaan, door geen beoordelingen te laten uitvoeren door consultant(bureau)s die betrokken waren bij de desbetreffende evaluatie.

Er is verder niet voor gekozen experts die meer op afstand van het beleid staan te spreken – de interviews hebben plaatsgevonden met de beleidsdirecties en de stakeholders uit de sector, de heer Alders en een vertegenwoordiger van de bewonersorganisaties. Zeker gezien de wijze waarop het beleid tot stand komt (in overleg met deze stakeholders) geldt in zekere zin daardoor dat met name ‘medeverantwoordelijken’ voor het beleid en de uitvoering ervan geïnterviewd zijn.

Internationale karakter

Het luchtvaartbeleid wordt in sterke mate vormgegeven in een internationale context en door internationale gremia (EU en wereldwijd). De rol van het beleid is hierbij met name lobbyen en beïnvloeden. Het is per definitie lastig om hiervan de effectiviteit en efficiency te beoordelen. Wellicht had dit gekund door een internationale benchmark of interviews met buitenlandse betrokkenen – hier is echter (conform de uitvraag) niet voor gekozen.

Uitgaven

De uitgaven van het Rijk op de beleidsartikelen zijn relatief ten opzichte van diverse andere IenM beleidsterreinen klein. Bovendien betreft het voor een deel het ‘voorschieten’ van gelden die door de sector terugbetaald worden (GIS). De gemaakte analyse oogt plausibel en logisch.

Proces

Voor zover na te gaan is er een transparant proces en rapportage geschreven, die uitgebreid verantwoordt waarop de conclusies en bevindingen zijn gebaseerd. De onafhankelijke deskundige is conform de offerte tijdens diverse stadia om commentaar en een beoordeling gevraagd, de op- en aanmerkingen zijn grotendeels en naar tevredenheid verwerkt.

Aandachtspunten

Bij het beoordelen van de doorlichting en de conclusies is een aantal aandachtspunten van belang.

Ook andere begrotingsartikelen van belang

De doorlichting richt zich conform opdracht op de luchtvaart-begrotingsartikelen van het ministerie van IenM. Voor het beleid zijn ook andere artikelen relevant, te denken valt aan de landzijdige bereikbaarheid (MIRT), maar ook de security, douane en onderzoeksgelden. Voor een volledig beeld was het wellicht gewenst deze ook mee te nemen, hoewel dit niet past in de standaard opzet van een dergelijke doorlichting.

Geen vergelijking met andere beleidsinstrumenten

Afgezien van de internationale aspecten, komt het beleid op het gebied van economie en leefomgeving (met name geluidsoverlast) vooral tot stand via overleg met de sector, lagere overheden en bewonersorganisaties. Het Rijk kiest hierbij een faciliterende rol en bekrachtigt in praktijk veelal de uitkomsten uit deze gremia.

In het rapport wordt een overzicht gegeven van de beleidsinstrumenten die de overheid ter beschikking heeft. Aangegeven is dat bewust gekozen wordt voor bovengenoemd instrumentarium. Er vindt echter geen afweging plaats of andere instrumenten wellicht effectiever of efficiënter zouden zijn. Een dergelijke analyse – hoewel niet eenvoudig uit te voeren - had de doorlichting versterkt.

Context: economische crisis

De doorlichting heeft betrekking op de periode 2009-2015. In deze periode was sprake van een economische crisis – de ontwikkeling van de luchtvaart is relatief sterk afhankelijk van de economische conjunctuur. Dit heeft consequenties voor het behalen van beleidsdoelen: door de relatief lage vraag was er maar in beperkte mate sprake van een spanning tussen groei van de luchtvaart en grenzen die vanuit de leefomgeving gesteld zijn. Het beleid is in die zin op niet alle aspecten 'op de proef gesteld'. Dit had meegenomen kunnen worden in de beoordeling of conclusies.

Tweede orde financiële effecten

Een deel van het beleid heeft niet direct consequenties voor begrotingsartikelen, maar heeft wel financiële consequenties voor de overheid als geheel en andere actoren. Zo mogen overheden in bepaalde zones geen ruimtelijke ontwikkelingen toestaan, wat zijn weerslag heeft op de grondopbrengsten. Ook is er sprake van ruimtelijke reserveringen. Anderzijds is de overheid aandeelhouder in Schiphol en KLM – zodat beslissingen rond het functioneren ook financiële

consequenties heeft. Dit aspect komt in de doorlichting niet aan de orde, aangezien de doorlichting zich richt op de lenM begrotingsartikelen.

Ex ante vs. ex post evaluaties

In het eindrapport zijn enkele ex ante evaluaties (met name MKBAs) meegenomen. Een interessante en relevante vraag zou zijn welke lessen achteraf geleerd kunnen worden van deze evaluaties. In hoeverre zijn verwachte ontwikkelingen en scenario's uitgekomen, welke aspecten en effecten zijn onder- of overschat. Op deze wijze kan geleerd worden om toekomstige ex ante evaluaties te verbeteren.

Conclusie

Bij de aanpak had meer aandacht kunnen zijn voor de mening van niet-betrokken experts, onafhankelijke partijen en de internationale context (oftewel meningen buitenlandse experts). Er zijn diverse aandachtspunten waarbij bij de beleidsmatige beoordeling c.q. komende evaluaties van deelaspecten van het beleid rekening gehouden kan worden.

In algemene zin geldt dat de doorlichting is uitgevoerd conform de voorschriften voor een dergelijke beleidsdoorlichting. De getrokken conclusies (c.q. antwoorden op de RPE-vragen) zijn goed en transparant onderbouwd.