Review op de rapportage van Berenschot, Periodieke Rapportage Artikel 17 Luchtvaart 2016-2022, 21 juni 2024

Prof. mr. dr. Ernst ten Heuvelhof

Ir. Joris Melkert

Deze review over de Periodieke rapportage art. 17 Luchtvaart 2016-2022, van Bureau Berenschot, hebben wij opgesteld op basis van een aan ons verstrekte opdracht als onafhankelijk deskundigen door het Ministerie van I&W.

Reviewers

Ernst ten Heuvelhof is emeritus hoogleraar Bestuurskunde. In zijn tijd als actief hoogleraar Bestuurskunde aan de TU Delft heeft hij verschillende beleidsanalytische en beleidsevaluerende onderzoeken uitgevoerd, met name in het fysieke domein.

Joris Melkert is universitair hoofddocent en directeur onderwijs aan de Faculteit Luchtvaart- en Ruimtevaarttechniek van de TU Delft. Hij doceert een veelheid aan verschillende vakken in de luchtvaarttechniek. In zijn onderzoek richt hij zich onder andere op het verduurzamen van luchtvaart.

Wij verklaren geen belang te hebben (gehad) bij het beleidsonderdeel Luchtvaart.

Werkproces

Gedurende de beleidsdoorlichting heeft het ministerie ons op cruciale momenten betrokken bij de voortgang van de evaluatie. Iedere keer was er sprake van prettig en open overleg. Wij hebben ons nooit ook maar enigszins beknot gevoeld in onze vrijheid om te zeggen en te schrijven wat wij wilden.

Ernst ten Heuvelhof heeft er ten tijde van de opdrachtverlening op gewezen dat hij weliswaar over de benodigde kennis en ervaring beschikt met betrekking tot beleidsevaluaties maar dat hij voor de specifieke inhoudelijke

luchtvaartdeskundigheid graag zou samenwerken met een inhoudelijk deskundige.

Hij heeft vervolgens commentaar mogen leveren op het Plan van Aanpak Beleidsdoorlichting. Hij heeft in zijn commentaar vastgesteld dat het evaluatieplan er in grote lijnen gedegen uitzag.

Op speciaal verzoek van het ministerie hebben wij (Ernst ten Heuvelhof en de inmiddels toegevoegde inhoudelijk deskundige Joris Melkert) een tussenrapportage van Bureau Berenschot beoordeeld. Hierover waren wij kritisch.

De nu voorliggende review betreft de eindrapportage van Bureau Berenschot.

Algemene beoordeling

In grote lijnen is de beleidsdoorlichting op een gedegen en zorgvuldige wijze uitgevoerd. De rapportage zelf is zeer systematisch en de structuur van het rapport is helder.

Review

Een complex netwerk van actoren is actief in de luchtvaart. Dit maakt het complex om de doeltreffendheid van het beleid van één van de actoren, te weten het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, vast te stellen

Het vaststellen van de doeltreffendheid en doelmatigheid in de luchtvaartsector is een complexe materie. In deze sector zijn veel actoren actief. Ministeries, inspecties, provincies, gemeenten, ICAO, EASA, Schiphol, carriers etc. Dit betekent dat er maar weinig doelen zijn waarvoor maar één actor verantwoordelijk is. In bijna alle gevallen zijn meerdere actoren verantwoordelijk voor het realiseren van doelstellingen. Als er al sprake is van doelbereik en doeltreffendheid dan is dat bijna altijd een prestatie van een netwerk van actoren. Toch dient in deze evaluatie de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van slechts één van deze actoren onderzocht te worden, te weten het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W). Berenschot heeft terecht vastgesteld dat dit in veel gevallen niet goed mogelijk is.

De evaluatieperiode was inhoudelijk en beleidsmatig turbulent wat de evaluatie methodologisch compliceert

Een volgende complicatie is dat de periode 2016-2022 een turbulente periode was, zowel feitelijk als beleidsmatig. COVID-19 heeft grote invloed gehad op de luchtvaart. Er is een tijd lang heel veel minder gevlogen dan voorheen en het heeft lang geduurd voordat de situatie weer 'normaliseerde'. Het behoeft geen toelichting dat dit grote invloed heeft op de doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid. Het is daarom jammer dat COVID-19 niet meegenomen is als specifiek onderwerp in de evaluatie. Wij kunnen ons voorstellen dat dit wellicht te maken heeft met de evaluatie in groter verband die door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) wordt uitgevoerd. Toch vinden wij dat voor een beleidsevaluatie over de periode waarin deze wereldwijde crisis in de luchtvaart hard heeft toegeslagen dit onderwerp eigenlijk niet mag ontbreken.

Ook is de algemene doelstelling van art. 17 in de evaluatieperiode gewijzigd wat de evaluatie verder compliceerde.

Berenschot heeft op dit alles gewezen en desondanks geprobeerd toch iets te zeggen over het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid.

Doelbereik en doeltreffendheid zijn vaak wel maar niet altijd onderscheiden

Bij dit soort evaluaties is het van belang om een helder onderscheid te maken tussen doelbereik en doeltreffendheid. Bij doelbereik gaat het om de vraag of een doelstelling gerealiseerd is. Bij doeltreffendheid van het beleid van IenW is de vraag of het doel bereikt is door interventies van IenW. Op veel plaatsen in het rapport is dit onderscheid correct toegepast, maar niet overal. Bijvoorbeeld in de eerste conclusie van de samenvatting had dit onderscheid scherper gemaakt kunnen worden. In deze conclusie merkt Berenschot op dat IenW de feitenbasis heeft verbeterd en dat dit een belangrijke voorwaarde is voor doeltreffendheid. De feiten waarop Berenschot hier doelt zijn vooral van belang om het doelbereik vast te stellen. Doeltreffendheid zou dan op een andere manier moeten worden vastgesteld.

Deel 2, de analyse van de doeltreffendheid, is systematisch opgezet en helder gestructureerd, voor elk van de zes 'thema's'

Deel 2 is systematisch van opzet en helder gestructureerd. Het biedt veel relevante informatie.

De conclusies per thema in deel 2 zijn voor ieder van de zes thema's waardevol

Per thema zijn in een laatste alinea conclusies geformuleerd. Deze conclusies zijn helder, precies en, waar nodig, genuanceerd van aard. Deze conclusies hadden het verdiend om terug te komen in de samenvatting op blz. 5.

Voor elk van de zes thema's in deel 2 heeft Berenschot de witte vlekken aangegeven, maar het gewicht van deze witte vlekken is niet altijd helder

Per thema geeft Berenschot een overzicht van de beschikbare evaluaties. Uiteraard is in deze beschikbare evaluaties niet het gehele thema geëvalueerd. De niet door evaluaties gedekte delen zijn de 'witte vlekken'. Berenschot geeft vaak aan dat er geen of weinig evaluaties op een bepaald thema beschikbaar zijn. Dat is relevante informatie.

Berenschot had vervolgens systematischer kunnen aangeven welk deel van het thema wel of niet 'gedekt' wordt door beschikbare evaluaties. Indien de witte vlekken groot zijn, zijn de conclusies over de doeltreffendheid van het beleid m.b.t. dit thema uiteraard zwakker. Tevens had Berenschot kunnen aangeven in hoeverre de witte vlekken belangrijke onderdelen van de thema's betreffen.

Wel noemt Berenschot een aantal van de witte vlekken, bijvoorbeeld op blz. 19 COVID-19, security en cybersecurity en de veiligheid in het Caribisch gebied. Andere onderwerpen die niet of maar in beperkte mate aan bod komen zijn de herziening van het luchtruim en de introductie van U-space voor het gebruik van drones. Dit zijn ons inziens allemaal zeer relevante ontwikkelingen die nu niet of niet goed geëvalueerd zijn. Hierdoor bestaat het risico dat deze ontwikkelingen gedeeltelijk "onder de radar" blijven.

In de analyse van het thema veiligheid ontbreekt een analyse van de spoedeisende hulp op Schiphol

In het rapport is er terecht aandacht voor de spoedeisende hulp en politietaken door de lucht. Hier worden expliciet de luchthavens van Groningen en Rotterdam genoemd. Opvallend is dat de luchthaven van Amsterdam hierbij niet genoemd wordt. Ons is onduidelijk waarom niet want daar bevindt zich bijvoorbeeld een basis van de politie en zijn ook de kustwachtvliegtuigen gestationeerd.

Doelstellingen op het thema 'Economie en internationale bereikbaarheid' zeggen niets over de bijdragen van de luchtvaart aan onze nationale economie als geheel

Op blz. 34 stelt Berenschot vast dat de doelstellingen op het thema 'Economie en internationale bereikbaarheid' 'binnen de luchtvaart' blijven, d.w.z. dat er geen doelstellingen zijn geformuleerd over de economische bijdrage van de luchtvaart aan de economie van Nederland in zijn geheel. Berenschot acht dit 'begrijpelijk' , 'aangezien er wel een correlatie bestaat tussen het luchtvaartnetwerk en de economische ontwikkeling, maar het niet eenduidig vast te stellen is wat de causaliteit is'.

Echter, een sophisticated analyse kan ons wel degelijk iets leren over de bijdragen van de luchtvaart aan onze nationale economie in de brede zin. De analyse zal niet gemakkelijk zijn, maar wel mogelijk. Zo'n analyse is ook belangrijk juist omdat de luchtvaart veel problemen veroorzaakt. De vraag die dan natuurlijk rijst is of deze problemen en de kosten die we maken om deze te mitigeren, opwegen tegen de economische baten voor Nederland als geheel. Op p. 40 onderaan wordt voor een deel van het Caribisch Nederland zo'n analyse wel gemaakt, zij het in beperkte vorm. Daar lezen we dat een daling van 10% van de vluchten tussen Sint-Maarten en Curaçao volgens het geciteerde onderzoek een geschat welvaartsverlies van USD 1,2 mln per maand veroorzaakt.

In de analyse van het thema Economie en internationale bereikbaarheid was meer aandacht op zijn plaats geweest voor de beperkte sturingsmogelijkheden van IenW

IenW is slechts één van de actoren in een complex netwerk van actoren. Dat maakt sturing en realisatie van doelstellingen niet altijd gemakkelijk. In de rapportage zien we hier een aantal voorbeelden van. Bijvoorbeeld de “air-rail-agenda” die maar matig effect sorteert (reductie van maar één vlucht Amsterdam-Brussel per dag) en de hele discussie rond de mogelijke krimp van Schiphol. Bij die laatste moet wel gemeld worden dat deze ontwikkeling zich gedeeltelijk na de rapportageperiode heeft afgespeeld.

In de analyse van het thema Integrale mobiliteitsbenadering en capaciteit was een kritische noot over de besluitvorming rondom vliegveld Lelystad op zijn plaats geweest

Het Berenschot rapport beschrijft de gang van zaken rondom de openstelling van vliegveld Lelystad voor het groothandelsverkeer. Maar een conclusie over dit beleid blijft achterwege. Gezien het slepende karakter van dit dossier was een conclusie over doelbereik en doeltreffendheid hier wel op zijn plaats geweest.

In de analyse Bestuur en samenwerking verdient de internationale dimensie meer aandacht

De internationale context van het gevoerde beleid krijgt niet zo heel veel aandacht in het rapport. Bij de uitvoering van de krimpplannen voor Schiphol is inmiddels meerdere malen gebleken dat Nederland niet in isolatie kan en mag opereren. Meer aandacht voor het internationale kader was nuttig geweest.

Overall beeld van doeltreffendheid is diffuus

Het valt niet mee om een overall beeld te krijgen van de doeltreffendheid van het beleid van IenW. De hierboven genoemde complicerende factoren zijn hier natuurlijk mede debet aan. Maar toch had een poging ondernomen kunnen

worden om de algehele doeltreffendheid kort samen te vatten. De ‘overstijgende conclusies’ op p. 4 voldoen niet helemaal aan deze behoefte.

Het had wellicht geholpen als Berenschot in de evaluatie een schema had opgenomen met daarin per thema aangegeven welke aspecten wel belangrijk zijn, maar helaas nergens geëvalueerd zijn (de witte vlekken). Daarna had met ‘scores’ of iets dergelijks (groen/oranje/rood?) voor de wel geëvalueerde belangrijke doelstellingen aangegeven kunnen worden in hoeverre er sprake is van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. Een moeilijke exercitie weliswaar, die nooit een compleet beeld kan geven, maar het beeld had daardoor wellicht toch aan scherpte kunnen winnen.

Berenschot concludeert terecht dat er over de doelmatigheid van beleid geen harde conclusies kunnen worden getrokken

Een belangrijk onderdeel van de periodieke beleidsevaluaties is een beschrijving van de doelmatigheid. Berenschot concludeert terecht dat er nauwelijks evaluaties beschikbaar zijn die uitspraken doen over deze doelmatigheid. Berenschot merkt bijna terloops op dat dit probleem ook al geconstateerd was in de voorgaande evaluatie die betrekking had op de periode 2009-2015. Deze kritische noot had wel wat sterker aangezet mogen worden.

Berenschot beschrijft dat de betreffende directie nu nadrukkelijker als programmaorganisatie is gaan functioneren en dat de besteding van de beschikbare middelen nu sterker is gekoppeld aan de Uitvoeringsagenda Luchtvaartnota. Dat geeft vertrouwen dat de doelmatigheid beter dan in het verleden gemonitord wordt zodat er in de toekomst meer duidelijkheid zal ontstaan over de mate van doelmatigheid .

Bureau Berenschot had duidelijker kunnen zijn over hoe het is omgegaan met methodologisch zwakkere evaluaties

Niet alle beschikbare evaluaties zijn evaluatie-technisch natuurlijk even goed. Maar het is onduidelijk in hoeverre Berenschot op dit punt kritisch is geweest. Het kan zijn dat Berenschot besloten heeft om evaluaties die evaluatie-technisch

onder de maat zijn, niet te gebruiken. Maar het kan ook zijn dat Berenschot alle evaluaties gebruikt heeft of ze nu methodologisch sterk of zwak zijn uitgevoerd.

Inventarisatie besparingsopties

Een van de verplichte onderdelen van de periodiek rapportage Artikel 17 is een analyse van de besparingsopties. Deze is ook bijgevoegd. Uit de analyse blijkt dat de vrijheid van I&W om structureel te kunnen besparen zeer beperkt is. Dit heeft o.a. te maken met de internationale afspraken binnen de luchtvaart. Deze conclusie had wat ons betreft wat duidelijker getrokken kunnen worden.