

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Zevende advies

Aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus
Postbus 90771
2509 LT DEN HAAG

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer,
De heer drs. P.L.B.A. van Geel
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

Datum

28 oktober 2005

Onderwerp

valkuilen evaluatieproces

Ons kenmerk

Procescie. 007 - oktober 2005

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, geachte heer Van Geel,

De komende periode tot en met de standpuntbepaling van het kabinet in april 2006 is cruciaal voor het welslagen van het evaluatieproces van het Schipholbeleid. In de maanden tot en met februari 2006 zullen de resultaten van de drie componenten van de evaluatie (Baarda, effectiviteitsonderzoek en verbetervoorstellen) worden gepresenteerd en geïnterpreteerd. In april 2006 zal het kabinet met een standpuntbepaling komen die zowel de evaluatie van het Schipholbeleid als de visie op de mainport Schiphol omvat. Dit hele proces kan via verschillende wegen verlopen en tot verschillende uitkomsten leiden.

Tot op heden is de Procescommissie vooral reactief bezig geweest door te oordelen over de uitgebrachte rapporten. Nu is een fase aangebroken waarin de Procescommissie zich de vrijheid wil veroorloven om ook vooruit te kijken naar het mogelijke verloop van het evaluatieproces.

In het kader van haar werkzaamheden heeft de Procescommissie met enkele tientallen stakeholders in het Schipholdossier gesprekken gevoerd om te onderzoeken hoe zij hun positie in het evaluatieproces zien en om eventuele klachten en opmerkingen over de evaluatie te vernemen. In deze gesprekken hebben sommige stakeholders hun zorgen geuit over de evaluatie door te schetsen hoe het evaluatieproces mogelijksterwijs ongunstig kan verlopen. Daarbij ging het niet zozeer om uitkomsten van het evaluatieproces die door stakeholders minder gewenst zijn, maar vooral om een mogelijke procesgang die ofwel weinig effectief is ofwel ongewenst is vanuit een oogpunt van objectiviteit, zorgvuldigheid en fairness.

De Procescommissie wil de door stakeholders aangeduide mogelijke valkuilen in het evaluatieproces niet *sub rosa* (in luchtvaarttermen: 'onder de pet') houden. Daarbij liggen ook voor de Procescommissie twee valkuilen op de

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

loer, namelijk dat haar het verwijt van overheersend pessimisme gemaakt kan worden ofwel dat haar verweten kan worden de mogelijkheden van obstructie van het evaluatieproces op een presenteerblaadje te hebben aangereikt.

De Procescommissie denkt echter dat de voordelen van openbaarmaking van door stakeholders genoemde valkuilen in het evaluatieproces tegen de genoemde nadelen voor de commissie opwegen. Door nu reeds problemen in het evaluatieproces te benoemen kan wellicht voorkomen worden dat ze werkelijkheid worden.

De Procescommissie heeft de door stakeholders genoemde problemen en valkuilen samengevat in drie categorieën:

- 1) De verwachtingen worden niet waargemaakt;
- 2) Een stuurloos en richtingloos evaluatieproces;
- 3) Het wantrouwen wil maar niet weg.

Valkuil 1: De verwachtingen worden niet waargemaakt.

Om vertrouwen te winnen is de evaluatie van het Schipholbeleid niet alleen breed opgezet, er zijn ook veel verwachtingen gewekt. Kosten noch moeite zijn gespaard voor het uitvoeren van een omvangrijk effectiviteitsonderzoek; de Kamer is gevraagd om aanvullingen te geven op het 'Baarda-onderzoek' en alle partijen zijn uitgenodigd om verbetervoorstellen in te dienen. Deze strategie heeft niet alleen voordelen, maar vraagt ook om een effectief verwachtingenmanagement. We noemen in willekeurige volgorde enkele ontwikkelingen die verwachtingen kunnen doen omslaan in frustratie en wantrouwen:

- § Kamerleden gaan de discussie uitstellen om de verkiezingen veilig te halen.
- § Het kabinet raakt klem tussen raadsverkiezingen van 2006 en Kamerverkiezingen van 2007.
- § Het kabinet besluit tot weinig veranderingen van het beleid, dan wel tot enkele onderhandse wijzigingen van het beleid.
- § Er komt uit dat het beleid effectief is en toch wordt er weer gesleuteld aan de geluidsnormen.
- § De vraag om verbetervoorstellen heeft de indruk gewekt dat alles bespreekbaar zou worden. Op zijn minst zal een substantieel deel van de verbetervoorstellen moeten worden overgenomen om ernstige teleurstelling te voorkomen.
- § Vele verbetervoorstellen worden uitgevoerd, maar de vermindering van geluidsoverlast leidt – anders dan de indieners verwachten – tot een toename van het aantal toegestane vluchtbewegingen.
- § Het kabinet neemt tamelijk onverwacht enkele drastische besluiten, met name gericht op het faciliteren van de groei van Schiphol.
- § Na het kabinetsbesluit mag iedereen weer naar huis. Het debat stopt, de nazorg ontbreekt en in de toekomst is geen rol voor betrokkenen (omwonenden, lokale en regionale bestuurders) meer weggelegd.

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

Valkuil 2: Een stuurloos en richtingloos evaluatieproces.

Evaluatie en politieke besluiten over de toekomst van Schiphol vormen één geheel. Het beleidsveld is uitermate complex en de (tegengestelde) belangen zijn groot. Het Rijk (beter gezegd: de twee staatssecretarissen en hun departementen) hebben bewust de leiding genomen bij de evaluatie en de aanpassing van het Schipholbeleid. Het is de vraag of ze in staat zijn om die (belangrijke) positie vast te houden. De regie kan om verschillende redenen uit handen glijden:

- § Het politieke antwoord op de verbetervoorstellen ontbreekt op het juiste moment.
- § LVNL beslist uiteindelijk tamelijk autonoom over de toelaatbaarheid van de meeste verbetervoorstellen omdat bij vrijwel ieder verbetervoorstel een veiligheidsaspect in het geding is.
- § Kamerleden gaan zelf scoren met het oog op de verkiezingen.
- § Het kabinet is onvoldoende betrokken bij een duidelijke uitspraak over Schiphol.
- § De sector regelt de toekomst van Schiphol het via kabinet of Kamer.
- § De sector vertrouwt er op dat geen besluit altijd zal worden gevolgd door ruimte voor meer vliegbewegingen.
- § De ontwikkeling van de mainport is eerder een Europese dan een nationale kwestie. De nationale visieontwikkeling wordt al snel ingehaald door de Europese wetgeving.
- § Het departement te afhankelijk van externe deskundigheid.
- § De gekozen constructie van een twee afzonderlijke ambtelijke projectgroepen, de ene voor de Schipholevaluatie (MEIS) en de andere voor het ontwikkelen van een mainportvisie (PMS), leidt tot grote problemen bij het betrekken van de resultaten van de evaluatie op de visie op de mainport.
- § Het Rijk heeft geen duidelijk aanspreekpunt bij omwonenden en bestuurders.
- § Regionale bestuurders verzanden in een strijd om hun eigen leiderschap.

Valkuil 3: Het wantrouwen wil maar niet weg.

Het onderwerp 'Schiphol' wordt sterk bepaald door een groot onderling wantrouwen tussen de partijen. Waar de sector en het departement V&W elkaar vroeger nagenoeg blindelings konden vinden, is nu ook deze relatie problematisch geworden en wordt zij al evenzeer door onderling wantrouwen gekenmerkt. De evaluatie zou erop gericht moeten zijn (een deel van) het wantrouwen weg te nemen. Dat kan nog steeds. Maar er zijn ook situaties denkbaar waarin het wantrouwen hardnekkig zal blijken te zijn en wellicht zal toenemen. Dat zal de ontwikkeling en de uitvoering van een nieuw beleid voor Schiphol bemoeilijken. We denken aan de volgende situaties:

- § In de evaluatie heeft niet iedereen zijn eigen vraag kunnen stellen; men voelt zich niet gehoord en de evaluatie vergroot slechts wantrouwen

Procescommissie Evaluatie Schipholbeleid

- § Uit de evaluatie komt dat het beleid effectief is en dat geluid, veiligheid en ontwikkeling mainport alle binnen de gestelde grenzen blijven, terwijl de beleving van veel omwonenden (met name in gebieden die last hebben van de Polderbaan) een andere is.
- § Er komt geen gesprek op gang omdat iedereen zijn kaarten voor de borst houdt. Er ontstaat geen consensus over de aard van het probleem, over de te verwachten groei van Schiphol en over de regels van het spel die moet leiden tot een nieuw Schipholbeleid.
- § De Commissie Eversdijk meldt dat de werkelijke geluidsbelasting op basis van metingen veel hoger is dan altijd is berekend en gemeld.
- § Het debat en de nieuwe beleidsvoorstellen blijven technocratisch. Het denken in termen van complexe, door weinigen begrepen modellen houdt de overhand, waardoor het onbegrip zal toenemen.
- § Er wordt door het Rijk te weinig geluisterd en te veel gezonden; het Kabinet krijgt mede daardoor het verwijt dat het bevooroordeeld in het evaluatieproces heeft gezeten.
- § De verantwoordelijkheidsverdeling bij de evaluatie is niet helder; verschillende partijen hebben dubbele petten.
- § De overheid zou volgens sector eerder toezeggingen hebben gedaan (zie pag. 93 van de deelrapporten van het rapport van Schiphol, KLM en LVNL). De sector eist dat die toezeggingen waargemaakt worden.
- § Er is niet één Schiphol: alle partijen zien het probleem op hun eigen manier en spelen het spel met hun eigen spelregels. Doordat de evaluatie er te weinig op gericht is geweest om de probleemdefinitie en de spelregels nader bij elkaar te brengen, is aan het eind van de evaluatie het wantrouwen even groot als aan het begin.

Tot zover een aantal mogelijke valkuilen in het evaluatieproces. De Procescommissie presenteert ze als vorm van risicoanalyse: hoe kan voorkomen worden dat de geschetste valkuilen werkelijkheid worden? Indien gewenst wil de Procescommissie graag meedenken over handelingsalternatieven die de genoemde valkuilen kunnen voorkomen. Zij realiseert zich overigens wel dat bij een complex beleidsveld als het Schipholbeleid niemand de sleutel in handen of de wijsheid in pacht heeft.

Hoogachtend,
Procescommissie evaluatie Schipholbeleid,

Prof dr Wim Derksen,
Voorzitter