

DECISIO



Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Beleidsdoorlichting
Artikel 17. Luchtvaart

Eindrapport, 21 september 2017

DECISIO

TITEL

Beleidsdoorlichting Artikel 17. Luchtvaart

STATUS RAPPORT

Definitief eindrapport

DATUM

21 september 2017

OPDRACHTGEVER

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

PROJECTTEAM DECISIO

CONTACTGEGEVENS DECISIO

Adres: Valkenburgerstraat 212
1011 ND Amsterdam
Telefoon: 020 – 67 00 562
Website: www.decisio.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	i
S1 Overzicht luchtvaartbeleid	i
S2 Beantwoording RPE-vragen	iii
S3 Belangrijkste conclusies	xxiii
S4 Verbeterparagraaf	xxvi
1 Inleiding	2
1.1 Beleidsdoorlichting Artikel 17 Luchtvaart	2
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Methodiek en leeswijzer	4
2 Beleidsreconstructie	7
2.1 Beleidsmotivatie: aanleiding en context van het luchtvaartbeleid	7
2.2 Beleidsdoelstellingen	15
2.3 Beleidsinstrumenten	21
2.4 Uitvoering van het beleid	25
2.5 Bevindingen beleidsreconstructie en normenkader	43
3 Analyse van middelen	47
3.1 Realisaties Luchtvaartbeleid	48
3.2 Verschillen tussen begroting en realisatie	56
3.3 Bevindingen analyse van middelen	59
4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	62
4.1 Algemene analyse	62
4.2 Economie	68
4.3 Milieu en omgeving	86
4.4 Veiligheid	97
4.5 Luchtverkeer	105
5 Conclusies en aanbevelingen	115
5.1 Beantwoording RPE-vragen	115
5.2 Aanbevelingen	115
Bijlage 1. Literatuuroverzicht	149
B1.1. Algemene literatuur	149
B1.2. Overzicht geanalyseerde studies ten behoeve van analyse doeltreffendheid en doelmatigheid	151

Bijlage 2. Lijst met gesprekspartners	153
Bijlage 3. Tabellen bij analyse middelen	155
Bijlage 4. Protocol	159
Bijlage 5. Resultaten en effecten van studies op overige thema's	161
B5.1 Economie	161
B5.2 Milieu en Omgeving	163
B5.3 Veiligheid	167
B5.4 Luchtverkeer	169

Managementsamenvatting

Ministers zijn wettelijk verplicht om het beleid dat valt onder hun begroting periodiek door te lichten. In deze beleidsdoorlichting is Beleidsartikel 17 van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu doorgelicht; het artikel Luchtvaart. De doorlichting beschouwt de beleidsperiode 2009-2015. De doorlichting geeft onder meer antwoord op de volgende vragen:

- In welke mate draagt het beleid en de daarbij ingezette beleidsinstrumenten bij aan het realiseren van de beleidsdoelstelling?
- Wat is de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid?
- Hoe kunnen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid verhoogd worden?
- Hoe veranderen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid als er twintig procent minder of twintig procent meer middelen beschikbaar zijn?

In deze samenvatting geven we eerst een korte beschrijving van het beleid, waarna we inzoomen op de antwoorden per deelvraag conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2015). Tot slot presenteren we een aantal belangrijke conclusies en verbeterpunten.

S1 Overzicht luchtvaartbeleid

De algemene doelstelling van het beleidsartikel Luchtvaart 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.

Om deze doelstellingen na te streven is de directie Luchtvaart actief op een grote hoeveelheid aan werkvelden die in deze studie zijn ingedeeld onder de thema's: economie, milieu en omgeving, veiligheid en luchtverkeer. Tabel S1 geeft een overzicht van deze activiteiten.

Naast de activiteiten in de tabel is in de periode 2009-2015 ook de aandacht voor de luchtvaart in Caribisch Nederland als gevolg van de bestuurlijke herindeling een belangrijk onderwerp geweest.

Tabel S1. Werkvelden directie luchtvaart verdeeld over thema's

Economie	Milieu en omgeving	Veiligheid	Luchtverkeer
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Luchtvaartpolitiek ▪ KLM ▪ Havengelden ▪ Vracht ▪ Luchthavenontwikkeling algemeen/Schiphol/re-gionale luchthavens van nationale betekenis ▪ Passagiersrechten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geluidsisolatie en beperking geluidhinder ▪ Emissies CO₂ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vogelaanvaringen ▪ Beveiliging luchthavens / aviation security ▪ Safety regulation ▪ Vliegen boven conflictgebieden ▪ Vitale infrastructuur ▪ DEGAS ▪ Vervoer gevaarlijke stoffen ▪ Cabelucht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Luchtruim ▪ Luchtverkeersleiding (LVNL)
<p>Overkoepelende thema's: Caribisch Nederland (CN), NLR en KDC en Facilitatie</p>			

Bij de thematische indeling dient opgemerkt te worden dat diverse activiteiten van de directie Luchtvaart doorwerken op meerdere thema's en doelstellingen. Luchthavenontwikkeling (onder economie) heeft ook alles te maken met selectiviteit en de hoeveelheid geluidsruimte (milieu en omgeving). Luchtvaartveiligheid is in zijn algemeenheid meer een randvoorwaarde waar minimaal aan voldaan moet worden, maar de inrichting van *security* kan van grote invloed zijn op de kwaliteit van het luchthavenproduct en is daarmee ook weer een economische factor van belang. De inrichting van het luchtruim heeft zijn weerslag op de capaciteit (dus op groeimogelijkheden en kans op vertragingen, beide aspecten zijn van belang voor de economie, maar ook op routes en daarmee op emissies).

Het luchtvaartbeleid heeft niet alleen intern allerlei raakvlakken, maar ook extern: er is de internationale context (EU, ICAO) en de interactie met een aantal grote partijen in de luchtvaartsector (luchthavens, luchtvaartmaatschappijen en de luchtverkeersleiding), met deels parallelle en deels afwijkende belangen. Dat betekent dat een deel van de effectiviteit van het beleid van lenM afhankelijk is van de inzet van het departement in internationale gremia en onderhandelingen. Dit wordt ook weerspiegeld door de verdeling van de middelen: het totaal aan structurele posten (subsidies, opdrachten) op de begroting van artikel 17 is niet veel groter dan het totaal aan apparaatskosten (vooral de personeelskosten van de eigen mensen). Niet alleen karakteriseert dit de werkzaamheden van de directie luchtvaart, maar het maakt ook dat doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in belangrijke mate afhankelijk is van de capaciteit en de kwaliteit van de medewerkers. Gedurende de beschouwde beleidsperiode is immers relatief beperkt (ten opzichte van andere beleidsterreinen) gebruik gemaakt van sturende beleidsinstrumenten, zoals subsidies.

S2 Beantwoording RPE-vragen

Om welk beleid gaat het?

1. *Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?*

Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting, de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Van dit hoofdstuk wordt Artikel 17. Luchtvaart behandeld in deze beleidsdoorlichting. In de periode 2009-2011 betrof het de Artikelen 33, 35 en 36¹, in 2012 betrof het Artikel 5 van de begroting van het Ministerie van IenM.

2. *Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?*

In 2012 was sprake van een beleidsdoorlichting van het Geluidsisolatieprogramma Schiphol (GIS)², uiteindelijk is dit een evaluatiestudie geworden die in 2013 is uitgevoerd. Dit onderzoek is in deze beleidsdoorlichting beschouwd.

3. *Wat was de aanleiding/motivering en wat zijn de doelstellingen van de verschillende beleidsonderdelen? Zijn deze aanleidingen/motiveringen en doelstellingen nog actueel?*

De aanleiding en motivering van het beleid is voor een groot deel opgenomen in de Luchtvaartnota uit 2009, welke is geactualiseerd in 2011. De Kamerbrief Beleidsagenda Schiphol en het Aldersadvies uit 2008 vormden een belangrijke formele aanleiding tot het opstellen van de Luchtvaartnota, maar de nota geeft tegelijkertijd aan dat de Nederlandse luchtvaart volop in beweging is en dat het belang ervan voor de economie groot is. Ook dat gaf aanleiding tot het opstellen van een integrale visie op de luchtvaart vanuit de overheid. Naast de Luchtvaartnota zijn er op verschillende thema's en onderwerpen daarbinnen beleidsnota's en -agenda's waarin per onderwerp aanleiding, motivering en doelstellingen zijn opgenomen.

De algemene doelstelling van het beleid is *'verdere ontwikkeling van een optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart'* (Luchtvaartnota, 2009). Deze doelstelling is nog steeds actueel, zij het met een toevoeging dat het luchtvaartbestel efficiënt, veilig en duurzaam moet zijn voor goederen, passagiers en omwonenden (Rijksbegroting 2015).

¹ Deels betrof het begrotingsartikelen van het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit ministerie is in oktober 2010 samen met het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu opgegaan in het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

² GIS is een programma waarin woningen rondom Schiphol werden geïsoleerd. Dit project werd voorgefinancierd door IenM, in latere jaren staan hier ook inkomsten tegenover.

In de luchtvaartnota zijn doelstellingen op vier beleidsonderdelen opgenomen:

- **Economie:** het bevorderen van de netwerkkwaliteit, zorgen voor een goede luchtzijdige ontsluiting en de ontwikkeling van (regionale) luchthavens.
- **Milieu en Omgeving:** een luchtvaart die excelleert op het gebied van milieu en veiligheid.
- **Veiligheid:** permanente verbetering van de luchtvaartveiligheid, ook bij een verdere toename van het luchtverkeer.
- **Luchtverkeer:** verdere integratie van het Europese luchtruim en een effectief/efficiënt ATM-systeem.

In onderstaande tabel een volledig overzicht van de doelstellingen voor de korte (tot 2020) en lange (tot 2040) termijn, afgeleid uit de Luchtvaartnota 2009.

Tot 2020	Tot 2040
Economie	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De Nederlandse luchtvaart speelt goed in op de relevante (internationale) ontwikkelingen en blijft (daardoor) internationaal concurrerend ▪ De netwerkkwaliteit in Nederland behoort tot de top 5 van Europa ▪ Het netwerk van een luchthaven bevat de connectiviteit die past bij de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio en vice versa ▪ Nederland is via haar luchthavens verbonden met de belangrijkste (nieuwe) economische centra in wereld ▪ Nederland behoort tot de top op het gebied van kwaliteit van dienstverlening voor passagiers en vracht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Door verdergaande internationale samenwerking van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen is de netwerkkwaliteit van Nederland verder versterkt ▪ Nederlandse voortrekkersrol wat betreft duurzaamheid leidt tot sterke concurrentiepositie en exportfunctie van NL luchtvaartpartijen
Milieu en omgeving	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schiphol en gebruikers zijn koploper op het gebied van milieuvriendelijke luchtvaart (emissies, geluid, brandstofgebruik) ▪ Nederland zet zich via EU in om een mondiaal emissiehandelssysteem op te zetten, incl. luchtvaart ▪ Schiphol handhaaft en verbetert waar mogelijk het huidige niveau van relatief weinig ernstig geluidgehinderden t.o.v. andere grote Europese luchthavens 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Luchthaven Schiphol is de eerste klimaat neutrale mainport van de wereld ▪ Luchtvaartsector draagt bij aan geformuleerde klimaatambities EU en G8 ▪ Capaciteitsuitbreiding Schiphol wordt gecombineerd met vermindering geluidshinder
Veiligheid	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nederland behoort mondiaal tot de top 5 op het gebied van luchtvaartveiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Europese luchtvaartveiligheidssysteem is beste van de wereld

Tot 2020	Tot 2040
Luchtverkeer	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nederland is Europese koploper in flexibel en optimaal gebruik luchtruim voor civiele en militaire luchtvaart. ▪ Nederland draagt bij aan realiseren geïntegreerd Europees luchtruim en effectief/efficiënt ATM-systeem (Air Traffic Managementsysteem). 	

De aanleidingen/motiveringen en doelstellingen op de verschillende beleidsonderdelen zijn op hoofdlijnen niet gewijzigd en nog actueel.

4. Wat zijn de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen?

Het Rijk heeft verschillende verantwoordelijkheden/rollen (deze zijn onder meer in de Luchtvaartnota geformuleerd en daarnaast herleid uit diverse gesprekken met betrokkenen):

- Het faciliteren van de netwerkkwaliteit en het borgen van de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart.
- Een kaderstellende rol als het gaat om het afwegen van publieke belangen (economie, milieu, leefbaarheid, ruimtelijke ordening en veiligheid) en ook het borgen van de continuïteit van deze publieke belangen.
- Het borgen van onder meer veiligheid, hinderbeperking voor omwonenden, gebruiksruimte, toegang tot het luchtruim en openingstijden (via Luchthavenbesluiten en Luchthavenverkeersbesluiten).
- Het aanjagen van duurzaamheid.

In aanvulling op bovenstaande rollen en op de genoemde thema's wordt in de begroting van artikel 17 aangegeven dat de Minister van IenM op deze onderwerpen ook een rol als 'regisseur' aanneemt.

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette beleidsinstrumenten? Welke afwegingen speelden een rol bij de keuze van de beleidsinstrumenten? Zijn de goede beleidsinstrumenten gekozen bij de verschillende beleidsdoelen?

Overheidsbeleid op het gebied van luchtvaart is (zie antwoord op RPE vraag 4) in beperkte mate aanjagend van aard. Het gros van de beleidsinstrumenten sluit aan op de rollen faciliteren (bijvoorbeeld het maken van bilaterale afspraken over landingsrechten), kaders stellen (afwegen publieke belangen op het gebied van milieu, economie, veiligheid, leefbaarheid en ruimtelijke ordening) en het borgen van veiligheid, hinderbeperking en toegang tot het luchtruim. Bij het uitoefenen van deze rollen is de overheid deels afhankelijk van (samenwerking en medewerking van) de sector en van internationale wet- en regelgeving waaraan voldaan moet worden.

De inzet van beleidsinstrumenten is op de invulling van rollen en afstemming van belangen afgestemd. Een belangrijk voorbeeld (maar zeker niet het enige) daarvan is het inzetten van de Alderstafel Schiphol (inmiddels omgevormd tot de Omgevingsraad Schiphol (ORS)). lenM faciliteert deze tafel waar relevante stakeholders als gezamenlijk uitgangpunt hebben om door middel van overleg, consultaten en advies te zoeken naar de balans tussen het versterken van de netwerkkwaliteit van de luchthaven, een ruimtelijk-economische structuurversterking en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving rondom Schiphol³. lenM kiest primair voor het inzetten van een instrument dat tot consensus moet leiden. Onder meer doordat in het verleden sprake was van ‘verstoorde’ verhoudingen tussen de verschillende partijen. ‘Nieuw elan’ was nodig en dat is gevonden in toen de Alderstafel en nu de ORS. In dat opzicht is (en zo wordt onderstreept door diverse betrokkenen) de keuze voor dit instrument een juiste (zo wordt ook aangetoond door de resultaten op verschillende indicatoren die door lenM zijn gemonitord, zie antwoord op RPE-vraag 11).

Op bepaalde aspecten (grenspassage, luchtvaartveiligheid, luchtverkeer) zijn de mogelijkheden voor het Rijk om actief te sturen beperkt (zo blijkt uit een rondgang langs betrokkenen en beleidsmedewerkers van de directie Luchtvaart in het kader van de beleidsreconstructie). Voornaamste reden daarvoor is dat verscheidene internationale afspraken en beleidskaders leidend zijn, volgend uit Europa of ICAO. Daarnaast is het Rijk deels afhankelijk van sectorpartijen voor het bereiken van verschillende doelstellingen, bijvoorbeeld als het gaat om de netwerkkwaliteit en de ontwikkeling van regionale luchthavens. Het Rijk kiest er mede om die reden voornamelijk voor om *in samenwerking met* partners te werken aan het bereiken van dergelijke doelstellingen (zoals aan de Alderstafels). Daarnaast neemt lenM op verschillende beleidsonderdelen actief deel aan diverse internationale gremia (EU en ICAO). Daar wordt actief kennis (vanuit de Nederlandse luchtvaartsector) ingebracht en opgehaald (om die vervolgens met nationale sectorpartijen te bespreken en op te pakken). Van belang is daarbij dat, gezien het internationale karakter van de luchtvaart, een deel van het beleid dat ook voor Nederland relevant is op internationaal niveau wordt ontwikkeld. Op enkele thema's is door lenM wel gekozen voor een meer sturend beleidsinstrument, zoals subsidieregelingen aan kennisinstituten en een regeling om vogelhinder rondom Schiphol tegen te gaan. lenM heeft met de verantwoordelijkheid voor luchthavenbesluiten daarnaast een kaderstellende rol als het gaat om luchthavenontwikkeling van regionale luchthavens en van Schiphol.

Op basis van de nu beschikbare informatie ontbreekt het aan de mogelijkheid om een integrale conclusie te trekken over of ‘de goede beleidsinstrumenten zijn gekozen bij de verschillende beleidsdoelen’, dat geldt eveneens voor de vier specifieke

³ Volgt uit Artikel 8.35 van de Wet Luchtvaart.

thema's (zie daarvoor ook de antwoorden op de vragen 9, 10 en 12). De ingezette beleidsinstrumenten volgen wel logisch uit het belangrijkste beleidskader (de Luchtvaartnota).

Wat is het financiële plaatje van dit beleid?

6. Met welke uitgaven gaan/gingen de verschillende beleidsonderdelen gepaard, inclusief relevante kosten op andere terreinen of voor andere partijen in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen?

- In de periode 2011-2015 zijn de uitgaven op het beleidsartikel afgenomen van 59 miljoen naar 28 miljoen euro per jaar (inclusief de middelen voor GIS).
- Op basis van de (openbaar en toegankelijk) beschikbare informatie is het niet mogelijk om een exact onderscheid te maken naar de verschillende beleidsonderdelen. Op hoofdlijnen is de verdeling van uitgaven naar thema voor de periode 2013-2015 als volgt:
 - Beleidsonderdeel Veiligheid 45 procent. Daarbinnen is de voornaamste post de bijdrage aan RWS voor projecten in Caribisch Nederland. Middelen op deze post zijn voornamelijk besteed aan het verhogen van de vliegveiligheid (om deze conform internationale regels op niveau te krijgen).
 - Beleidsonderdeel Milieu en omgeving 32 procent.
 - Beleidsonderdeel Economie 4 procent.
 - Beleidsonderdeel Luchtverkeer 3 procent.
 - Van de resterende middelen is niet uit de gepubliceerde begrotingen en jaarverslagen af te leiden aan welk thema deze besteed zijn.
- Naast de middelen van de directie Luchtvaart van lenM zijn er ook middelen van enkele andere organisaties die zich direct of indirect met luchtvaart bezig houden. Het gaat onder meer om de ILT (wel een agentschap dat onder lenM valt en circa 13 miljoen euro per jaar te besteden heeft aan luchtvaartgerelateerde activiteiten) en LVNL (een ZBO die onder lenM valt), het Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Financiën (bijvoorbeeld als aandeelhouder van Schiphol), Ministerie van Defensie (vanuit de marechaussee verantwoordelijk voor beveiliging op de luchthavens), Ministerie van Economische Zaken (bijvoorbeeld verantwoordelijk voor middelen aan NLR), de douane, de ACM en medeoverheden. Daarnaast dragen ook sectorpartijen bij aan diverse onderwerpen waar de directie Luchtvaart op inzet.

7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

- Een groot deel van de uitgaven komt voort uit verschillende wettelijke (onderzoeks)verplichtingen, zoals de bijdrage aan (internationale) agentschappen.

Voor de rest van de middelen en voor de verdeling van middelen naar beleids-
onderdelen geldt dat deze beperkt onderbouwd zijn. In beleidsstukken (bijvoor-
beeld de Luchtvaartnota) is niet opgenomen hoeveel middelen er precies naar
welk thema gaan en waarom. Voor grote posten (bijvoorbeeld GIS, RWS CN) zijn
echter wel uitgebreide ramingen gemaakt.

- Uit de verdeling van middelen blijkt dat in de periode 2013-2015 relatief veel is
uitgegeven aan de thema's veiligheid en milieu en omgeving. De omvang op dat
laatste thema wordt voornamelijk veroorzaakt door GIS (ook zonder de midde-
len voor GIS is milieu en omgeving, op veiligheid na, het belangrijkste thema).
Leefbaarheid en milieu en omgeving rondom Schiphol kan als een van de be-
langrijkste thema's binnen het beleid worden gezien, dat blijkt ook uit de be-
leids- en politieke aandacht op dit thema. Eveneens een relatief grote post is de
bijdrage aan RWS Caribisch Nederland, wat valt onder het thema veiligheid.
Een post die noodzakelijk werd na de bestuurlijke herindeling aldaar.
- Gezien de aard van de werkzaamheden (onderzoek, advies, deelname in inter-
nationale overlegstructuren) is het voor een deel van de middelen niet mogelijk
om de middelen te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prij-
zen/tarieven. Dat geldt wel voor de, relatief grote posten GIS, bijdrage RWS CN
en de subsidieregeling onderwerpen graanresten. Voor deze programma's/sub-
sidieregelingen is wel naar volumegebruik en naar prijzen/tarieven gekeken.

Wat is er aan evaluaties al wel of niet beschikbaar?

8. Welke ex-ante en ex-post evaluaties, inclusief MKBA's (met bronvermelding) zijn
uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? Wat
was de onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering?

In deze beleidsdoorlichting is gebruik gemaakt van 41 studies, uitgesplitst naar de
volgende beleidsonderdelen en type studies:

		Thema's				
		Totaal	Economie	Milieu & Omgeving	Veiligheid	Luchtverkeer
Totaal		41	10	16	8	7
Type studie:	Evaluatie	13	4	6	2	1
	Monitor	14	3	6	2	3
	Adviesrapport	6	0	1	3	2
	Effectenanalyse	2	2	0	0	0
	Anders	6	1	3	1	1

Daarnaast is een zestal MKBA's beschouwd:

- Decisio - Bureau Louter- SEO (2008). Quick Scan Maatschappelijke Kosten en
Baten voor de opties voor Schiphol en de regio op de middellange termijn (for-
meel buiten de evaluatieperiode, maar wel relevant) (opdrachtgever: IenM)

- Decisio - To70 - SEO – Syconomy (2009). Follow up van Aldersadvies: Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van verschillende spreidingsalternatieven (opdrachtgever: lenM)
- Decisio – SEO – TO70 (2014). Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport Middellange termijn (opdrachtgever: lenM)
- Ecorys (2009). Kosten-batenanalyse Luchthaven Twente (opdrachtgever: Vlieg-wiel Twente Maatschappij)
- Ecorys (2014). MKBA Groningen Airport Eelde (opdrachtgever: provincie Drenthe).
- Ecorys (2015). Maatschappelijke kosten-batenanalyse ontwikkeling Rotterdam The Hague Airport (opdrachtgever Rotterdam Airport BV).

lenM rapporteert over de voortgang van beleid op de vier beleidsonderdelen in haar jaarverslag middels enkele kengetallen, streefwaarden en indicatoren. Deze dekken niet volledig de voortgang van beleid op gereconstrueerde beleidsdoelstellingen af (een uitgebreidere toelichting is bij beantwoording van RPE-vraag 17 opgenomen). Er is, behalve voor subsidieprogramma's, geen sprake van een expliciet evaluatieprogramma. Evaluatie van beleid op bepaalde beleidsonderwerpen vindt incidenteel plaats. Voor een groot deel van de werkzaamheden/beleidsinstrumenten is dat te verklaren vanuit de afhankelijkheid van de luchtvaartsector en de internationale context in het bereiken van doelen. Enkele (vanuit financieel oogpunt) belangrijke instrumenten zijn wel geëvalueerd.

9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd en wat waren de oorzaken daarvan en de beperkingen daarbij? Wat is de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren en wat zijn de adviezen daarover (bijvoorbeeld verdiepende casestudies)?

Economie. De economische doelstellingen over kwaliteit van de dienstverlening (voor passagiers en vracht) en de rol van Nederland in de duurzame luchtvaart zijn niet geëvalueerd of gemonitord. Daarnaast geldt dat voor een viertal doelstellingen enkel bepaalde onderdelen zijn geëvalueerd. Het gaat om:

- *Bevorderen en optimaliseren concurrentievoorwaarden en markttoegang.* Voor deze doelstelling is enkel een evaluatie met resultaten bekend op het gebied van beveiliging. De indicator die lenM in haar jaarverslag hanteert over het kostenniveau van de luchthaven Schiphol geeft eveneens zicht op de concurrentiepositie. Op dit laatste aspect ontbreekt een evaluatie op doeltreffendheid waarin ook de rol van lenM is meegenomen (inclusief een analyse over de invloed van lenM op de kosten).
- *Accommoderen.* Op deze doelstelling is enkel een evaluatie beschikbaar voor luchthaven Eindhoven. De rol van lenM op dit thema en het doelbereik op de

luchthavens van Schiphol en Lelystad zijn (nog) niet geëvalueerd. Ontwikkelingen op het gebied van accommodatie en luchthavencapaciteit worden wel gemonitord door lenM met behulp van enkele indicatoren (te weten de indicatoren: creëren van luchthavencapaciteit Schiphol, creëren extra luchthavencapaciteit Eindhoven en Lelystad (vliegtuigbewegingen) en het kengetal aantal vliegtuigbewegingen, aantal passagiers en vrachtonnage per luchthaven).

- Verder zijn de *connectiviteit van de Nederlandse luchthavens* en de *verbindingen met de economische centra in de wereld* gemonitord voor Schiphol in de jaarlijkse *Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties*. Het beschikbare materiaal bevat geen resultaten voor andere Nederlandse luchthavens, dat ligt voor de hand aangezien voornamelijk de netwerkkwaliteit en staatsgaranties voor Schiphol relevant zijn. In het verleden is onderzoek gedaan naar de verbindingen met economische centra (en welke dan belangrijk zijn)⁴. In de *Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties* wordt de connectiviteit met de BRIC-landen gemonitord. Of dit nog steeds de belangrijkste economische centra in de wereld zijn is de vraag. Zo wordt ook zelf in de monitor aan de orde gesteld. Sinds het opstarten van de monitor in 2009 kunnen namelijk economische centra verschoven zijn.

Voor het beleidsonderdeel economie geldt dat op basis van de gehanteerde indicatoren in het algemeen wel geconcludeerd kan worden dat doelstellingen zijn of worden bereikt. Zo is de netwerkkwaliteit verbeterd, ook ten opzichte van concurrerende luchthavens, zijn luchthaventarieven gedaald en is luchthavencapaciteit op Eindhoven en Lelystad (op papier) gerealiseerd. De rol van de Nederlandse overheid (of lenM specifiek) op dit vlak is duidelijk. Die is kaderstellend en faciliterend, maar juist vanwege deze rollen is het lastig (of niet mogelijk) om de causaliteit tussen de inzet van lenM en het bereiken van doelstellingen te onderzoeken. Dat komt met name doordat lenM mede afhankelijk is van sectorpartijen (als Schiphol en KLM) om doelstellingen te behalen, bijvoorbeeld die rondom netwerkkwaliteit.

Milieu en omgeving. Voor drie doelstellingen op het gebied van milieu en omgeving zijn geen evaluaties beschikbaar, het is op deze onderwerpen niet mogelijk om uitspraken te doen over doeltreffendheid en/of doelmatigheid. Het gaat om de volgende doelstellingen:

- Schiphol en gebruikers zijn koploper op het gebied van milieuvriendelijke luchtvaart (emissies, geluid, brandstofgebruik)⁵.
- Luchthaven Schiphol is de eerste klimaatneutrale mainport van de wereld.

⁴ Onderzoek van BCI en SEO: *Topsectoren in relatie met het luchtvaartnetwerk van Schiphol*, 2011.

⁵ In reactie geeft lenM aan dat de inzet en de financiële bijdrage van de overheid wel heeft geleid tot een marktleidende positie van SkyNRG.

- Luchtvaartsector draagt bij aan geformuleerde klimaatambities EU en G8.

De laatste twee doelstellingen zijn geformuleerd voor de langere termijn (2020 – 2040), waarbij het logisch is dat deze nog niet zijn geëvalueerd. De doelstelling op het gebied van milieuvriendelijke luchtvaart is wel voor de korte termijn geformuleerd. De voortgang op deze doelstellingen en/of een evaluatie van de beleidsinzet op doeltreffendheid/doelmatigheid op deze onderwerpen is niet voorhanden.

Voorts is over één doelstelling het doelbereik wel bekend, maar is de beleidsinzet van lenM en de effectiviteit daarvan niet expliciet geëvalueerd. Te weten op de doelstelling *‘Nederland zet zich via EU in om mondiaal emissiehandelssysteem op te zetten, incl. luchtvaart’*.

Veiligheid⁶. Voor twee van de vier doelstellingen op het gebied van veiligheid zijn geen evaluaties beschikbaar. Het gaat om de doelstelling dat Nederland mondiaal tot de top 5 van veiligste luchtvaartlanden moet behoren. Dit blijkt wel uit de ICAO-audit uit 2008 (Nederland stond toen in de top 6), maar is gedurende de periode 2009-2015 niet gemonitord of uitgezocht. Er is geen aanleiding dat deze positie in een dergelijke korte periode sterk is veranderd⁷. Daarnaast is er nog geen studie die iets zegt over de positie van het Europese luchtvaartveiligheidssysteem (en dat dit de beste van de wereld is). De voortgang op of het bereiken van deze doelstellingen is niet bekend. Voor de twee andere doelstellingen zijn wel evaluaties beschikbaar, het gaat om de doelstellingen ‘een hoog veiligheidsniveau en dit niveau continu verbeteren’ en ‘de sector neemt eigen verantwoordelijkheid. Regeldruk en administratieve lasten worden verminderd’. Het is voor beide doelstellingen niet bekend of en in welke mate *alle* door lenM ingezette beleidsinstrumenten doeltreffendheid en/of doelmatig zijn (geweest). Voor beide doelstellingen zijn wel bepaalde onderwerpen geëvalueerd (vogelaanvaringen en meldingsbereidheid). Het onlangs gepubliceerde rapport van de Onderzoeksraad voor de veiligheid (OVV) naar de veiligheid van het vliegverkeer rondom Schiphol bevat wel een integrale blik op de veiligheid van het luchthavensysteem rondom Schiphol, maar geen evaluatie en/of uitspraken over doeltreffendheid/doelmatigheid.

Luchtverkeer. Voor twee van de drie doelstellingen op het gebied van Luchtverkeer is een monitor of evaluatie uitgevoerd. Daarmee is er alleen een witte vlek op de

⁶ Onder het thema veiligheid scharen we onder meer de activiteiten van de directie Luchtvaart op het gebied van vogelaanvaringen, beveiliging van luchthavens (aviation security), safety regulation, vliegen boven conflictgebieden, vitale infrastructuur en het vervoer van gevaarlijke stoffen.

⁷ Blijkt ook uit: Kamerbrief VenW/DGLM2009/1940 *‘Toezenden eindrapport ICAO audit’*, 2009.

doelstelling 'Nederland is Europees koploper in flexibel en optimaal gebruik lucht-ruim voor civiele en militaire luchtvaart'. Een doelstelling die in beperkte mate is ge-operationaliseerd en mede om die reden lastig is te evalueren. De studies geven daarnaast geen volledig beeld in de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de door lenM ingezette beleidsinstrumenten of van de rol van lenM. Zo ontbreekt de mogelijkheid om een integrale conclusie over die instrumenten en de rol te trekken.

Verschillende beleidsonderdelen of beleidsthema's zijn dus niet geëvalueerd of worden niet gemonitord. In termen van financieel belang zijn enkele relatief grote programma's wel geëvalueerd, zoals GIS en de subsidieregeling onderwerpen graan-resten. Dat bepaalde thema's niet zijn geëvalueerd heeft verschillende oorzaken. Een aantal doelstellingen is niet SMART geformuleerd, waardoor het niet goed mogelijk is om deze op doelbereik, doeltreffendheid en/of doelmatigheid te evalueren, want wanneer is deze doelstelling precies bereikt? We geven een voorbeeld in onderstaand kader.

Een voorbeeld is het doel 'De Nederlandse luchtvaart speelt goed in op de relevante (internationale) ontwikkelingen en blijft (daardoor) internationaal concurrerend'. Er staat niet vermeld welke ontwikkelingen relevant zijn en op welk gebied de Nederlandse luchtvaart internationaal concurrerend moet blijven. Daarnaast wordt niet vermeld hoe concurrerend de Nederlandse luchtvaart moet zijn, bijvoorbeeld door een minimum aantal reizigers of vliegbewegingen te bewerkstelligen of door een bepaalde positie in een benchmark te verkrijgen of te behouden. Daarmee is deze doelstelling niet erg specifiek en daarmee niet meetbaar, om die reden is ook de haalbaarheid en mate van realiteit lastig in te schatten.

Daarnaast heeft de keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten invloed op de mogelijkheid om deze te evalueren op doeltreffendheid/doelmatigheid. Op verschillende beleidsonderwerpen heeft lenM geen actief en sturend beleidsinstrument ingezet, mede gezien de rol (en afhankelijkheid) van sectorpartijen en de invloed van internationale wet- en regelgeving. Het opstellen van wetgeving is een belangrijk beleidsinstrument voor de directie. Deze komt veelal in een internationale context tot stand (binnen gremia als EASA en ICAO). Doordat regelgeving in gezamenlijkheid met (een groot aantal) verschillende partijen tot stand komt is doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van lenM op deze aspecten lastig aan te tonen.

Verder ontbreken nog enkele reeds aangekondigde evaluatiestudies van (in termen van mensen en middelen) grote beleidsonderwerpen (zoals de Omgevingsraad Schiphol (ORS) en Commissies Regionaal Overleg (CRO's) bij regionale luchthavens), deze worden op een later moment uitgevoerd en zullen deels ook de beleidsperiode 2009-2015 belichten. In de aanbevelingen (onder meer bij beantwoording

van RPE-vraag 14) doen we aanvullende suggesties om in de toekomst het meten van doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren.

Is het beleid doeltreffend en doelmatig?

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsterreinen mogelijk?

Bereikte prestaties (output) en gerealiseerde effecten (outcome) zijn voor bepaalde beleidsonderdelen wel bekend, zie vraag 11. Op basis van de conclusies daaruit volgt dat de Nederlandse luchtvaart op de diverse beleidsonderdelen een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt in de periode 2009-2015. 11 van de 21 doelstellingen zijn of worden bereikt, zo blijkt onder meer uit monitors op de vier afzonderlijke thema's (het overzicht van deze doelstellingen en het doelbereik is per thema opgenomen in de paragrafen 4.2 tot en met 4.5 van dit rapport).

Het beschikbare materiaal geeft echter voor het grootste deel van de doelstellingen (5 wel en 16 niet) geen inzicht in doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het gevoerde beleid (zie antwoord 9 voor redenen). Een duidelijke koppeling tussen de inzet van lenM en het (al dan niet) bereiken van de doelen ontbreekt.

11. Wat waren/zijn de effecten van het gevoerde beleid? Zijn de doelen per beleidsonderdeel gerealiseerd?

De effecten van het door lenM gevoerde beleid zijn beperkt inzichtelijk als gevolg van het ontbreken van evaluaties die expliciet maken wat de invloed van door lenM ingezette beleidsinstrumenten is geweest. Voor de volgende twee beleidsthema's zijn wel evaluaties beschikbaar die effecten van lenM-instrumenten in beeld brengen:

- GIS: De drie GIS projecten tezamen hebben voor het merendeel van de objecten binnen de geluidscontour geleid tot de door het kabinet beoogde bescherming van het milieu en de burger tegen geluidsoverlast van vliegverkeer.
- Vogelaanvaringen: de Schiphol/KLM vogelaanvaringsratio is in de periode 2009-2013 afgenomen. De totale populatie ganzen is afgenomen in de periode 2011-2014.

Diverse monitors en andere studies, evenals het overzicht van kengetallen, indicatoren en streefwaarden, geven inzicht in het al dan niet bereiken van de volgende doelstellingen:

- Tot 2015 is voldoende luchthavencapaciteit voor Schiphol gecreëerd. Daarnaast is op regionale luchthavens extra capaciteit gecreëerd om groei van de Nederlandse luchtvaart te faciliteren.
- Schiphol heeft een concurrerend kostenniveau in de periode 2012-2015.

- De geluidsbelasting rondom Schiphol blijft jaarlijks onder de gestelde grenswaarden.
- Schiphol voldoet in de periode 2008-2015 aan de veiligheidsnorm Totaal Risico Gewicht.
- De netwerkkwaliteit van Schiphol blijft op niveau en behoort tot de top 5 van Europa.
- Het aantal vliegtuigbewegingen en het aantal passagiers is in de periode 2007-2015 toegenomen, evenals het vervoer van vracht.
- De gemiddelde vertraging per vlucht toe te rekenen aan Air Traffic Management (ATM) is niet in alle jaren onder de taakstelling gebleven, het gaat hier echter om een Europees gemiddelde waar IenM in haar jaarverslag over rapporteert. De gemiddelde ATFM vertraging per vlucht is voor de periode 2010-2014 wel onder de taakstelling gebleven, maar niet voor het jaar 2015⁸.

12. Hoe doeltreffend zijn de beleidsonderdelen op zich en alle instrumenten in hun onderlinge samenhang geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? Indien er niet voldoende duidelijkheid is over de (mate van) doeltreffendheid, wat zijn daarvan de oorzaken? Wat kan er gedaan worden om deze inzichten in de toekomst wel te verkrijgen?

Onvoldoende onderzoeksmateriaal is voorhanden om een algemeen oordeel te geven over de mate van doeltreffendheid van de ingezette beleidsinstrumenten op de verschillende individuele beleidsonderdelen en de onderlinge samenhang daartussen. De reden dat beperkt onderzoeksmateriaal voorhanden is (dat niet op alle beleidsterreinen en doelstellingen evaluaties en/of monitors zijn uitgevoerd) is tweeledig: enerzijds is het Rijk voor het bereiken van doelstellingen (deels) afhankelijk van andere partijen, het gaat om sectorpartijen of medeoverheden (waarbij totstandkoming van internationale wet- en regelgeving een belangrijk aspect is). Om die reden heeft IenM op bepaalde thema's (zoals veiligheid en luchtverkeer) beperkt de mogelijkheid om beleidsinstrumenten in te zetten die actieve sturing op doelstellingen mogelijk maken. Anderzijds is het een bewuste keuze om op bepaalde onderwerpen geen sturende instrumenten in te zetten, maar in te zetten op samenhang (of consensus) tussen thema's. Bijvoorbeeld tussen economie en milieu en omgeving. Daarnaast zijn op dit moment niet genoeg beleidsinstrumentevaluaties uitgevoerd om integrale conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid te trekken. Wanneer daar meer aandacht aan zou worden besteed is het wel mogelijk om meer inzicht te krijgen in doeltreffendheid.

⁸ In dat jaar is de berekeningsmethodiek overigens veranderd waardoor de grenswaarde is aangepast. Dat is niet de reden dat de taakstelling in 2015 niet is gehaald.

Ondanks dat op bepaalde thema's geen expliciete evaluaties zijn uitgevoerd op doeltreffendheid van de ingezette beleidsinstrumenten, geeft de voortgang op bepaalde streefwaarden (zie antwoord op vraag 11, waarin diverse streefwaarden op de vier thema's zijn behandeld) wel inzicht in het feit dat doelstellingen zijn bereikt. Juist ook in de samenhang tussen verschillende beleidsonderdelen. Zo is de luchtvaart in Nederland gegroeid (het aantal vliegbewegingen is toegenomen), mede doordat luchthavencapaciteit op Schiphol, Lelystad en Eindhoven is gecreëerd, zonder dat de afgesproken geluidbelasting rondom Schiphol is overschreden en zonder dat de gemiddelde vertraging per vlucht is toegenomen of dat de veiligheid in het geding is gekomen.

13. Hoe doelmatig zijn de beleidsonderdelen en alle instrumenten in hun onderlinge samenhang geweest? Indien er niet voldoende duidelijkheid is over de (mate van) doelmatigheid, wat zijn daarvan de oorzaken? Wat kan er gedaan worden om deze inzichten in de toekomst wel te verkrijgen?

Doelmatigheid is voor twee beleidsinstrumenten onderzocht (inzet LVNL en GIS), het instrument GIS en de organisatie LVNL zijn in de periode 2009-2015 doelmatig ingezet. De overige beleidsinstrumenten zijn niet op doelmatigheid onderzocht. Ook hier geldt weer de voornaamste reden dat lenM beperkt de mogelijkheid heeft om actief beleidsinstrumenten in te zetten. Om die reden zijn relatief weinig financiële beleidsinstrumenten (subsidies bijvoorbeeld) ingezet, een dergelijk beleidsinstrument is eenvoudiger op doelmatigheid te evalueren dan bijvoorbeeld de totstandkoming van wet- en regelgeving. Daarnaast ontbreken ook op dit onderwerp expliciete evaluaties. Een kanttekening is dat inzet van bepaalde organisaties/instrumenten wel op EU/FABEC (Functional Airspace Block Europe Central) niveau worden geëvalueerd op doelmatigheid, deze studies zijn geen onderdeel van de beleidsdoorlichting. De reden daarvoor is dat de rol van Nederland/LVNL/lenM hier niet expliciet in wordt beschreven.

Op basis van conclusies over het doelbereik (doelstellingen zijn bereikt) en de afname van uitgaven onder het begrotingsartikel, kan over het geheel genomen wel geconcludeerd worden dat het beleid niet ondoelmatig is geweest, c.q. de uitvoering in de tijd efficiënter is geworden.

Meer inzicht in doelmatigheid kan verkregen worden door in evaluatiestudies explicieter aandacht te (laten) besteden aan doelmatigheid.

14. Welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd en welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het luchtvaart-

beleid verder te verhogen? Welke planning van evaluatieonderzoeken op beleidsonderdelen is voor de komende beleidsperiode van vijf tot zeven jaar aan te bevelen (met aandacht voor onderwerpen, dekking van beleidsveld en volgorde)?

Uit de analyses van evaluaties en monitors die ten behoeve van de beleidsdoorlichting zijn bestudeerd blijkt dat het op bepaalde thema's beperkt mogelijk is om conclusies te trekken over doeltreffendheid en doelmatigheid. Op hoofdlijnen zijn daar drie redenen voor:

- Niet alle doelstellingen zijn SMART geformuleerd. Zie ook het antwoord op RPE-vraag 9.
- lenM is voor het bereiken van bepaalde doelstellingen mede afhankelijk van sectorpartijen. Daarbij worden beperkt sturende en actieve beleidsinstrumenten ingezet. De causaliteit tussen de inzet en rol van lenM en het bereiken van doelstellingen is om die reden beperkt aan te tonen.
- Het aantal monitors en evaluaties dat over doeltreffendheid en doelmatigheid in de periode 2009-2015 rapporteert is beperkt. Daarnaast geeft het beschikbare materiaal eveneens beperkt inzicht in doeltreffendheid en met name doelmatigheid (zie ook antwoord op RPE-vraag 10).

Hieruit volgt de aanbeveling om vooraf scherper te formuleren wat de rol van de overheid op het gebied van luchtvaart op de verschillende thema's precies is. Daarop zoveel als mogelijk SMART doelstellingen, indicatoren en beleidsinstrumenten te formuleren en te onderbouwen. Belangrijk daarbij is dat de voortgang op het bereiken van deze doelstellingen wordt gemonitord en dat geregeld de rol van de overheid en de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze rol wordt geëvalueerd. Aanbevelingen vanuit deze evaluaties kunnen vervolgens gebruikt worden om beleid bij te stellen. Zo ontstaat een eenduidiger beeld van de beleidscyclus en is lenM beter in staat om anticiperend beleid op te stellen en zo in te springen op actuele ontwikkelingen.

Concreet ontbreekt nu op de volgende onderwerpen inzicht in voortgang of inzicht in doeltreffendheid van door lenM ingezette beleidsinstrumenten of inzicht in de effectiviteit van de rol van lenM⁹:

- Duurzaamheid. Duurzaamheid is een thema dat terugkomt onder de economische doelstelling (NL'se voortrekkersrol en sterke concurrentiepositie en exportpositie) en onder de doelstellingen voor milieu en omgeving (milieuvriendelijke luchtvaart, wat emissies, geluid en brandstofgebruik inhoud). Op de aspecten

⁹ Het betreft hier allen thema's/onderwerpen waarop door het Rijk/lenM beleidsvoornemens zijn gemaakt of beleidsdoelstellingen op zijn geformuleerd (bijvoorbeeld in de Luchtvaartnota). Wanneer deze beleidsvoornemens niet meer actueel zijn, omdat beleidsdoelen zijn/worden gewijzigd, geldt de aanbeveling om deze te herzien (zoals ook in de actualisatie van de Luchtvaartnota is gebeurd).

die iets zeggen over duurzaamheid, zoals het gebruik van biobrandstof, emissies CO₂ en de concurrentiepositie van Nederlandse luchtvaartpartijen die zich met duurzaamheid bezig houden, is momenteel geen of beperkt inzicht in doelbereik, evenmin is inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van beleidsinstrumenten van lenM.

- Concurrentievoorwaarden. De concurrentievoorwaarde prijs wordt gemonitord middels de monitor havengelden. Op andere concurrentievoorwaarden, zoals dienstverlening, is geen inzicht in doelbereik.
- Van de Wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) is doelbereik en de effectiviteit niet bekend.
- State Safety Program (SSP). Een analyse over de resultaten van de eerste versie en de motivatie voor de verschillen tussen editie 1 en editie 2 van de SSP ontbreekt.
- De beleidsnotitie en actieagenda BES. Aan dit programma zijn relatief veel middelen besteed (onder de begrotingspost '*bijdrage aan RWS (Caribisch Nederland)*'). Binnen dit programma worden projecten in opdracht van de Directie Luchtvaart uitgevoerd door o.a. RWS. RWS is opdrachtgever aan de markt en ziet erop toe dat de projecten juist worden uitgevoerd. Deze individuele projecten worden geëvalueerd, daar is lenM ook bij betrokken. Een periodieke monitor over de vordering van de actiepunten op de actieagenda BES en/of een integrale evaluatie van het programma ontbreekt echter. Het uitvoeren van een dergelijke evaluatie draagt bij aan actualisatie van de gestelde ambities, geeft inzicht in output (wat is gedaan) en in de effecten (wat is bereikt). Op basis van die informatie zou beleid aangepast/bijgestuurd kunnen worden.
- De effectiviteit van het toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is niet geëvalueerd.
- De jaarlijkse monitor over de staat van de luchtvaart veiligheid is minimaal en biedt weinig detail (het betreft een infographic van de ILT). In dit document ontbreekt een duidelijke set prestatie-indicatoren voor de luchtvaartveiligheid in Nederland.

Naast het verkrijgen van aanvullend inzicht op deze beleidsvoornemens/doelstellingen (of herziening van beleidsvoornemens, immers als deze niet meer actueel zijn dan is het aan te bevelen om de doelstellingen uit de Luchtvaarnota te herzien) verdient het aanbeveling om (met name bij extern uitbestede) rapportages meer aandacht te vragen voor de beleidscontext, beleidseffectiviteit en –efficiency. Bijvoorbeeld door een beleidsreconstructie op te stellen (waar komt het beleid vandaan, wat waren doelstellingen en hoe (met welke beleidsinstrumenten) wordt invulling gegeven aan het bereiken van deze doelstellingen) en door in conclusies en aanbevelingen specifiek aandacht te besteden aan doeltreffendheid en doelmatigheid. Het rapport van de evaluatie Wet luchtvaart kan daarbij model staan.

Wij constateren dat capaciteit van mensen en middelen van de Directie Luchtvaart beperkt zijn en met de tijd is afgenomen (zie beantwoording RPE-vraag 6). Daarmee zijn de mogelijkheden om alle doelstellingen en alle thema's stelselmatig te evalueren eveneens beperkt. Aandachtspunt is eveneens dat een aantal doelstellingen zo geformuleerd is dat prestaties, doelbereik en doelmatigheid nu niet (of niet goed) te meten zijn. Bijvoorbeeld de doelstellingen op het gebied van luchtverkeer, waar de volgende doelstelling een voorbeeld van is: *Nederland is Europese koploper in flexibel en optimaal gebruik luchtruim voor civiele en militaire luchtvaart*. IenM zal bij de beslissing tot het opzetten van aanvullend evaluatieprogramma dus keuzes moeten maken, waarbij het voor sommige thema's nog steeds lastig zal blijven om integrale conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid te trekken ten aanzien van de rol van IenM. Dit heeft eveneens te maken met de soms beperkte en indirecte invloed van IenM op doelbereik.

Op een aantal thema's/onderwerpen waar IenM actief is, is de invloed op outcome dus beperkt of moeilijk meetbaar. Bijvoorbeeld op de uitkomsten van overleggen in internationaal verband. In dat geval kan ook gekozen worden om op deze onderwerpen enkel prestaties te benoemen en te meten, in plaats van te evalueren op doelbereik. In dat geval dient natuurlijk wel van tijd tot tijd de indirecte invloed op outcome gezien te worden (zijn Nederlandse standpunten haalbaar in internationaal perspectief?). Een keuze kan ook zijn om het aantal doelstellingen dat actief wordt nagestreefd te verminderen. Welke doelen dat zouden moeten zijn, dat is een politieke keuze.

15. Wat zijn/waren de effecten van het beleid op de economische groei en de regeldruk?

Effecten van het gevoerde beleid onder artikel 17 op de economische groei en regeldruk zijn in geen van de onderzochte studies expliciet aangetoond. Effecten op de regeldruk zijn niet onderzocht¹⁰.

De Luchtvaartnota geeft over regeldruk aan dat beleid moet bijdragen aan een vermindering van administratieve lasten, door 'horizontaal toezicht en een bundeling van inspectietaken'. Sinds 2009 zijn, in ieder geval begrotingstechnisch, maatregelen genomen die op deze wens aansluiten. Zo is de NLR, samen met andere instituten ondergebracht bij het Ministerie van EZ en is er een apart begrotingsartikel voor de ILT gekomen waaronder de diverse activiteiten en middelen van deze organisatie zijn gebundeld. Door bundeling van deze taken en verantwoordelijkheden is te verwachten dat minder administratieve lasten optreden, dit is echter niet expliciet onderzocht. Dat deze effecten niet expliciet zijn onderzocht kan mogelijk deels verklaard worden vanuit het feit dat dit geen hoofddoelstelling van het beleid is.

¹⁰ ACTAL onderzoekt momenteel middels een QuickScan wel de regeldruk voor Schiphol.

Dit ligt anders waar het gaat om de economische groei. Een belangrijk doel van het luchtvaartbeleid is namelijk hieraan bij te dragen, vooral via de netwerkontwikkeling op Schiphol. Omdat doelen hier worden gerealiseerd (de netwerkqualiteit is in de beschouwde periode verbeterd, zowel in absolute als in relatieve zin, ten opzichte van de concurrerende landen in Europa), is het aannemelijk dat ook de bijdrage aan de economische groei positief is geweest. Deze bewering wordt ondersteund door diverse onderzoeken¹¹. Ook hier past echter weer de kanttekening dat de invloed van lenM indirect is en dat ook factoren buiten de invloedssfeer van lenM van groot belang zijn.

Hoe is de 20%-besparingsvariant en de 20%-plusvariant in te vullen?

16. In het geval dat er significant minder of meer middelen beschikbaar zijn (-/- of +/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties (minimaal 3 per variant) zijn dan mogelijk? Wat zijn de juridische, technische en economische gevolgen van deze beleidsopties? Het referentiebudget voor de 20%-besparings- of plusvariant is de meerjarige budgettaire reeks uit de ontwerpbegroting van het meest recente jaar.

Op basis van de meerjarige ontwerpbegroting van 2017 (exclusief de middelen voor GIS) zijn voor artikel 17 een drietal besparings- en investeringsvarianten opgesteld. Deze varianten zijn tot stand gekomen tijdens een werkatelier¹² dat speciaal voor de beantwoording van deze vraag is georganiseerd. Als uitgangspunt is een bedrag van 1,9 miljoen euro als besparing of extra investering genomen. Dit bedrag vormt 20 procent van de gemiddelde structurele uitgaven onder artikel 17 voor de periode 2017-2021. Zie ook onderstaande tabel, waarin de meerjarige begroting van Artikel 17 is opgenomen, inclusief 20 procent besparing of 'investering'.

¹¹ Bijvoorbeeld: ESPON: 'Airports as drivers of economic success in peripheral regions', 2013 en ACI Europe: 'Economic Impact of European Airports', 2015.

¹² Een overzicht van de aanwezige organisaties tijdens dit Werkatelier is opgenomen in bijlage 2.

	Begrotingen				
	2017	2018	2019	2020	2021
Luchtvaart totaal (excl. Apparaatskosten)	10.562	12.881	8.136	8.166	8.652
Opdrachten	5.252	5.735	4.952	5.582	6.168
Subsidies	3.664	759	1.559	959	959
Bijdrage aan agentschappen	69	4.811	49	49	49
Bijdrage aan internationale organisaties	1.477	1.476	1.476	1.476	1.476
Bijdrage aan ZBO's en RWT's	100	100	100	100	-
<i>Besparing 20 procent</i>	<i>-2.112</i>	<i>-2.576</i>	<i>-1.627</i>	<i>-1.633</i>	<i>-1.730</i>
<i>Investering 20 procent</i>	<i>2.112</i>	<i>2.576</i>	<i>1.627</i>	<i>1.633</i>	<i>1.730</i>
Buiten beschouwing gelaten					
Opdrachten GIS	3.487	284	5.021	2.800	-
Apparaatskosten	7.004	7.033	7.033	7.033	7.034

Getallen zijn in euro's (x 1.000)

De drie besparingsvarianten zijn als volgt:

- Thematisch evenredige besparing op de begrotingsposten opdrachten en subsidies. Daaronder vallen opdrachten en subsidies ten behoeve van de thema's/onderwerpen (dit zijn de vier afdelingen binnen de directie Luchtvaart) Luchtvaartveiligheid, economie en luchtvaartpolitiek, luchthavenontwikkeling en milieu en luchtverkeer.
- Besparing op ORS en andere regionale overleginstrumenten. Het betreft hier een besparing op de subsidie aan ORS/CROS en cro's en op de opdrachtenposten voor de vier thema's.
- Besparing op lange termijn onderzoeken. In deze variant worden de uitgaven aan onderzoeksinstellingen NLR en KDC¹³ gereduceerd en wordt ook een klein deel bespaard op de post bijdrage aan internationale organisaties.

De consequenties van besparingen op de activiteiten van de directie Luchtvaart via begrotingsartikel 17 zijn in meer algemene zin dat kennis van de directie op het gebied van luchtvaart achteruit zal gaan. In aanvulling daarop wordt door de aanwezigen tijdens het werkatelier aangegeven dat het budget voor de directie in de laatste jaren reeds sterk omlaag is gegaan en dat een bezuinigingsoperatie van 25 procent op personeel is geweest. Om die reden zijn minder middelen en mensen met relevante kennis beschikbaar. Als gevolg daarvan is de regie vanuit kennis van de directie Luchtvaart binnen het speelveld (zowel nationaal als internationaal) minder sterk geworden. Dat zorgt voor een minder goede economische concurrentiepositie

¹³ NLR staat voor Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum en KDC staat voor stichting Knowledge and development centre (is een samenwerkingsverband tussen Schiphol, LVNL en NLR gericht op het verbeteren van de luchtvaart in Nederland en specifiek op het functioneren van Schiphol, AAS, LVNL en KLM).

van de Nederlandse luchtvaartsector (als gevolg van minder investeringen in kennis en innovatie). Een verdere besparing heeft economisch dus mogelijk gevolgen, hoewel deze gezien de beperkte omvang van middelen (1,9 miljoen euro) waarschijnlijk beperkt zijn. Juridisch en technisch zijn de exacte consequenties onbekend, maar waarschijnlijk beperkt. In paragraaf 5.2.2 zijn de consequenties nader toegelicht.

De drie investeringsvarianten zijn als volgt:

- **Innovatie-agenda.** In deze variant komen meer middelen beschikbaar voor thema-overstijgende investeringen in kennis en innovaties. Specifiek zou het kunnen gaan om onderzoek op de onderwerpen security, duurzaamheid (bio-fuel) en drones (een nieuw onderwerp binnen de luchtvaart).
- **Meer inzet op omgevingsmanagement luchthavens.** Een deel van het luchtvaartbeleid, bijvoorbeeld op de thema's luchtverkeer en luchthavenontwikkeling en milieu, komt mede tot stand vanuit overlegstructuren met de omgeving (luchthavens Lelystad, Eindhoven en Schiphol). Door de deelnemers aan deze overlegstructuren te voorzien van meer kennis en informatie kan de kwaliteit en de efficiency van de discussies in overlegstructuren verbeteren.
- **Meer regie vanuit kennis (met name op de thema's 'capaciteit' en 'veiligheid').** In deze variant investeert de directie in meer kennis op de thema's veiligheid en capaciteit (met name luchtverkeer). Met deze kennis kan zij meer en sterker de regie voeren op de ontwikkeling van luchtvaart binnen Nederland.

De consequenties van deze investeringsvarianten op juridisch en technisch gebied zijn beperkt. Economisch zijn er mogelijk gevolgen wanneer vanuit de consensus of regie gekozen wordt voor een lagere (negatief economisch effect) of hogere (positief economisch effect) capaciteit van de Nederlandse luchtvaart (en met name op de hub Schiphol). In paragraaf 5.2.2 zijn de consequenties nader toegelicht.

Aanvullende RPE-vraag directie Luchtvaart

17. Zijn de in Artikel 17 gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol in het kader van de beleidsverantwoording op het gebied van luchtvaart en het weergeven van de ontwikkeling op het beleidsterrein luchtvaart? Dekken deze het beleid op afdoende wijze en in voldoende mate af? Zijn er wellicht overbodige indicatoren en kengetallen in Artikel 17 opgenomen? Indien van toepassing: wat zou er veranderd moeten worden? Wat zijn alternatieven?

De gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden geven voor het grootste deel inzicht in de belangrijkste relevante beleidsthema's. Ze geven eveneens inzicht in de ontwikkeling van de luchtvaart en kunnen bijdragen aan het tijdig signaleren van mogelijke overschrijdingen of tekortkomingen op elk van de vier beleidsterreinen. Expliciet bruikbare en te continueren indicatoren/kengetallen zijn:

- **Indicator: creëren van luchthavencapaciteit Schiphol.**

- Indicator: creëren extra luchthavencapaciteit Eindhoven en Lelystad (vliegtuigbewegingen).

Daarnaast blijkt dat lenM op bepaalde kengetallen en indicatoren die op de begroting worden gepresenteerd, beperkt invloed heeft op het bereiken van de gestelde streefwaarden. lenM is zich daarvan bewust en geeft dat op de begroting ook aan. Wij raden aan om de volgende indicatoren en streefwaarden wel te handhaven. Meer algemeen geldt daarbij de aanbeveling om te blijven zoeken naar kengetallen/indicatoren die meer of beter inzichtelijk maken wat de invloed van ingezette beleidsinstrumenten is op doelbereik van de gepresenteerde kengetallen/streefwaarden. Het gaat om de volgende indicatoren en streefwaarden:

- Indicator: luchthavengelden, ATC-heffingen en overheidsheffingen (aeronautical kosten).
- Kengetal: geluidsbelasting rond Schiphol.
- Kengetal: jaarlijkse TRG-score voor Schiphol in relatie tot de TRG-grenswaarde in het Luchthavenverkeerbesluit.
- Kengetal: aantal vliegtuigbewegingen, aantal passagiers en vrachttonnage per luchthaven.
- Kengetal: Gemiddelde ATFM-vertraging per vlucht.

Het kengetal *'aantal passagiersbestemmingen waarnaar (> 2 x per jaar) met vnl. geregelde vluchten wordt gevlogen per luchthaven'* geeft inzicht in de netwerkkwaliteit en volgt uit gegevens van Schiphol. lenM laat echter zelf de monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties uitvoeren. Deze monitor bevat enkele indicatoren die meer en beter inzicht verschaffen in de kwaliteit van het netwerk. Overweeg dus om dit kengetal te vervangen.

Verder blijkt het kengetal *'gemiddelde vertraging per vlucht toe te rekenen aan Air Traffic Management (in minuten)'* een Europees gemiddelde te presenteren. Om die reden bevelen wij aan om deze uit de begroting te schrappen.

De indicatoren, kengetallen en streefwaarden dekken het beleid tot slot niet volledig af. Met de indicatoren wordt niet op alle doelstellingen inzichtelijk gemaakt wat het doelbereik ervan is. Het toevoegen van indicatoren over bijvoorbeeld de internationale concurrentiepositie van de duurzame luchtvaart of een benchmark op het gebied van luchtvaartveiligheid zou meer inzicht daarin verschaffen.

Aanbeveling vanuit deze studie is dus om de verschillende indicatoren die opgenomen zijn in de begroting nog eens goed tegen het licht te houden, met bovenstaande suggesties in de hand. Deze aanbeveling sluit aan op de eerder genoemde suggesties voor verbetering ten aanzien van de beleidscyclus.

S3 Belangrijkste conclusies

De algemene doelstelling van het beleidsartikel Luchtvaart is *'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 is in de afgelopen jaren hetzelfde gebleven. Minimaal sinds 1998 is doelstelling van het beleid om de ontwikkeling van de luchtvaart te faciliteren met oog voor veiligheid, milieu en de directe woonomgeving. Dat wordt gedaan vanwege de economische betekenis van de luchtvaart voor Nederland.

Binnen deze overkoepelende doelstelling worden verschillende belangen nagestreefd (veiligheid, milieu en omgeving, economie en luchtverkeer). Het versterken van de luchtvaart komt voor een deel neer op groei van de luchtvaart. Tegelijkertijd worden doelen op het gebied van hinderbeperking nagestreefd en brengt groei van de luchtvaart mogelijk veiligheidsrisico's en schadelijke effecten voor het milieu met zich mee. Het is een uitdaging om doelstellingen op deze verschillende vlakken met elkaar te verenigen. In het licht daarvan heeft lenM ervoor gekozen om te streven naar zo veel mogelijk consensus tussen verschillende stakeholders. Een voorbeeld van een ingezet beleidsinstrument om dat te bereiken is de Alderstafel (Lelystad, Eindhoven en Schiphol). Aan deze tafel worden samen met de sector en met omwonenden adviezen over de groei van luchtvaart opgesteld. lenM is initiatiefnemer van deze tafels. Verschillende stakeholders die aan de tafels deelnemen geven aan dat de rol van lenM aan de tafels zelf relatief bescheiden is. Een rol die lenM bewust zegt in te nemen omdat zij niet in de positie wil komen waarin zij als opdrachtgever van een adviestraject zichzelf adviseert. Het beeld van de bescheiden rol van lenM dat bij stakeholders leeft komt mede voort uit de mening van stakeholders dat bepaalde afspraken die aan de Alderstafels worden gemaakt nog niet of beperkt worden uitgevoerd/nageleefd. Twee voorbeelden daarvan zijn het in gebruik nemen van vliegveld Lelystad en naleving van het covenant selectiviteit.

Op andere beleidsterreinen, zoals luchtvaartveiligheid en luchtverkeer, is de rol van lenM in de Luchtvaartnota als kaderstellend en faciliterend omschreven (dit betekent in de praktijk veel overleg, coördinatie en lobbywerk). Het zijn bijvoorbeeld internationale afspraken die de mogelijkheid van lenM om zelfstandig beleid te voeren beperken. Invloed uitoefenen op en de Nederlandse belangen behartigen in internationale overeenkomsten, zijn in die gevallen de belangrijkste mogelijkheid om (nationale) doelstellingen van het luchtvaartbeleid te realiseren. Betrokkenen geven

aan dat de Nederlandse rol in internationale gremia relatief (ten opzichte van andere landen) sturend is. Over de rol en invloed van lenM in internationale gremia zijn echter geen studies beschikbaar.

Ook wat betreft netwerkqualiteit (een belangrijke economische gerichte doelstelling) van de Nederlandse luchtvaart heeft lenM een faciliterende rol. In dit geval zijn het voornamelijk marktpartijen die groei van de netwerkqualiteit moeten realiseren.

Een belangrijke uitkomst van de Alderstafel is dat Schiphol niet onbeperkt mag groeien. Er is een selectieve groei naar 500 duizend vliegtuigbewegingen tot en met 2020 afgesproken. Daarna mag Schiphol beperkt doorgroeien waarbij 50 procent van de milieuwinst (lees geluidsbelasting) als gevolg van stiller wordende vliegtuigen ten goede komt aan de groei van Schiphol en 50 procent aan de omgeving. De selectieve groei op Schiphol houdt in dat vooral het mainportgebonden verkeer dat belangrijk is voor de Hub-functie van Schiphol verder kan groeien. Een deel van de niet mainportgebonden vluchten moet elders worden gefaciliteerd. Hiervoor is capaciteit gecreëerd op de regionale luchthavens Eindhoven en Lelystad. Het ministerie heeft de capaciteit op Lelystad en Eindhoven (met de kanttekening dat de opening van Lelystad onlangs met 1 jaar is uitgesteld) verruimd. Naast het creëren van regionale luchthavencapaciteit heeft lenM beperkt instrumentarium ontwikkeld om te sturen op de selectieve mainportgebonden groei op Schiphol. Weliswaar zijn hierover afspraken met de sector gemaakt, maar het is onduidelijk op welke termijn dit tot werkbare instrumenten leidt. In de periode 2009-2015 heeft dit nog geen problemen veroorzaakt, maar waarschijnlijk worden de afgesproken grenzen van Schiphol dit jaar bereikt. Weliswaar is de verkeersverdelingsregel inmiddels in voorbereiding, maar volgens diverse betrokkenen is hierop te beperkt geanticipeerd door lenM (het uitwerken van de mogelijkheden van het bewerkstelligen van selectiviteit was 10 jaar geleden onderdeel van de opdracht voor de luchtvaartnota). Verschillende partijen geven aan dat de slagvaardigheid van overlegstructuren lijkt te zijn afgenomen. We kunnen op basis van deze beleidsdoorlichting niets concluderen over de effectiviteit van de overlegstructuren, maar gezien de opmerkingen van verschillende stakeholders adresseren we dit wel als een aandachtspunt voor de korte en middellange termijn.

Mede als gevolg van de gemaakte beleidskeuzes en meervoudige doelstellingen (netwerkqualiteit versus milieu en omgeving) geven vrijwel alle stakeholders aan dat zij vinden dat het ministerie een steviger rol zou moeten aannemen. Bijvoorbeeld door strenger toe te zien op de afspraken die gemaakt zijn met de sector en door zelf instrumentarium voor te bereiden. Hier speelt een zeker beleidsdilemma wat we in onderstaand kader met een hypothetisch voorbeeld getracht hebben te schetsen.

Beleidsdilemma

Op het gebied van milieu en geluid zou de rijksoverheid (als hypothetisch voorbeeld) ook kunnen kiezen voor een andere inzet van instrumenten: striktere regelgeving of sterkere financiële prikkels. Dit zou echter onwenselijk zijn vanuit de doelstelling om groei van de netwerk-kwaliteit te faciliteren en de internationale concurrentiepositie van de luchtvaart te versterken.

Uit de analyses van evaluaties en monitors die ten behoeve van de beleidsdoorlichting zijn bestudeerd blijkt dat het op de vier thema's beperkt mogelijk is om conclusies te trekken over doeltreffendheid en doelmatigheid. Op hoofdlijnen zijn daar drie redenen voor:

- Niet alle doelstellingen zijn SMART geformuleerd, waardoor het niet goed mogelijk is om deze op doelbereik, doeltreffendheid en/of doelmatigheid te evalueren; want wanneer is deze doelstelling precies bereikt? Zie ook het antwoord op RPE-vraag 9.
- lenM is voor het bereiken van bepaalde doelstellingen mede afhankelijk van sectorpartijen. Daarbij worden beperkt sturende en actieve beleidsinstrumenten ingezet (zoals subsidieregelingen). De causaliteit tussen de inzet en rol van lenM en het bereiken van doelstellingen is om die reden beperkt aan te tonen.
- Het aantal monitors en evaluaties dat over doeltreffendheid en doelmatigheid in de periode 2009-2015 rapporteert is beperkt. Daarnaast geeft het beschikbare materiaal eveneens beperkt inzicht in doeltreffendheid en met name doelmatigheid (zie ook antwoord op RPE-vraag 10). In monitors komt dit geenszins aan bod en ook in verschillende evaluatiestudies wordt beperkt ingegaan op de beleidsreconstructie, waaruit vervolgens een oordeel over doeltreffendheid volgt.

Voor enkele doelstellingen geldt wel dat duidelijke prestatie-indicatoren zijn geformuleerd. Deze worden gemonitord en daaruit blijkt dat de doelstellingen in de meeste gevallen worden bereikt. Uit deze monitors wordt echter beperkt duidelijk in welke mate de ingezette middelen en beleidsinstrumenten hieraan bijdragen. Daarmee is het voor het 16 van de 21 doelstellingen niet mogelijk om een conclusie te trekken over doeltreffendheid en/of doelmatigheid.

Uit de bestudeerde evaluaties die wel ingaan op doeltreffendheid komt een overwegend positief beeld naar voren. Daaruit blijkt dat het grootste deel van de in die studies bestudeerde beleidsinstrumenten doeltreffend is ingezet (bijvoorbeeld GIS, het convenant hinderbeperking en LVNL), of in ieder geval bijdraagt aan het bereiken van doelstellingen.

Over doelmatigheid is nog minder materiaal beschikbaar. Uit de beschikbare studies en de bestudeerde monitors en op basis van het gegeven dat met het luchtvaartbeleid relatief beperkte financiële overheidsmiddelen gemoeid gaan, kan worden geconcludeerd dat het beleid niet ondoelmatig is uitgevoerd, c.q. dat het beleid in de tijd efficiënter is geworden.

S4 Verbeterparagraaf

Uit de zojuist geformuleerde conclusie ten aanzien van de betrokken evaluaties en monitors (beperkt SMART geformuleerde doelstellingen, afhankelijkheid sectorpartijen en beperkt aantal beschikbare studies) volgt de aanbeveling om vooraf scherper te formuleren wat de rol van de overheid op het gebied van luchtvaart op de verschillende thema's precies is. Daarop SMART doelstellingen, indicatoren en beleidsinstrumenten te formuleren en te onderbouwen. Gebruik de conclusies en aanbevelingen uit voorliggende Beleidsdoorlichting om aanpassingen door te voeren en Artikel 17 te herformuleren.

Belangrijke vervolgstap daarbij is dat de voortgang op het bereiken van deze doelstellingen wordt gemonitord en dat geregeld de rol van de overheid en de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze rol wordt geëvalueerd. Aanbevelingen vanuit deze evaluaties kunnen vervolgens gebruikt worden om beleid bij te stellen. Zo ontstaat een eenduidiger beeld van de beleidscyclus en is lenM beter in staat om anticiperend beleid op te stellen en zo in te springen op actuele ontwikkelingen.

Concreet ontbreekt nu op de volgende onderwerpen inzicht in voortgang of inzicht in doeltreffendheid van door lenM ingezette beleidsinstrumenten of inzicht in de effectiviteit van de rol van lenM¹⁴:

- Duurzaamheid. Duurzaamheid is een thema dat terugkomt onder de economische doelstelling (NL'se voorttrekkersrol en sterke concurrentiepositie en exportpositie) en onder de doelstellingen voor milieu en omgeving (milieuvriendelijke luchtvaart, wat emissies, geluid en brandstofgebruik inhoud). Op de aspecten die iets zeggen over duurzaamheid, zoals het gebruik van biobrandstof, emissies CO₂ en de concurrentiepositie van Nederlandse luchtvaartpartijen die zich met duurzaamheid bezig houden, is momenteel geen of beperkt inzicht in doeltreffendheid, evenmin is inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van beleidsinstrumenten van lenM.

¹⁴ Het betreft hier allen thema's/onderwerpen waarop door het Rijk/lenM beleidsvoornemens zijn gemaakt of beleidsdoelstellingen op zijn geformuleerd (bijvoorbeeld in de Luchtvaartnota). Wanneer deze beleidsvoornemens niet meer actueel zijn, omdat beleidsdoelen zijn/worden gewijzigd, geldt de aanbeveling om deze te herzien (zoals ook in de actualisatie van de Luchtvaartnota is gebeurd).

- Concurrentievoorwaarden. De concurrentievoorwaarde prijs wordt gemonitord middels de monitor havengelden. Op andere concurrentievoorwaarden, zoals dienstverlening, is geen inzicht in doelbereik.
- Van de Wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) is doelbereik en de effectiviteit niet bekend.
- State Safety Program (SSP). Een analyse over de resultaten van de eerste versie en de motivatie voor de verschillen tussen editie 1 en editie 2 van de SSP ontbreekt.
- De beleidsnotitie en actieagenda BES. Aan dit programma zijn relatief veel middelen besteed (onder de begrotingspost '*bijdrage aan RWS (Caribisch Nederland)*'). Binnen dit programma worden projecten in opdracht van de Directie Luchtvaart uitgevoerd door o.a. RWS. RWS is opdrachtgever aan de markt en ziet erop toe dat de projecten juist worden uitgevoerd. Deze individuele projecten worden geëvalueerd, daar is IenM ook bij betrokken. Een periodieke monitor over de vordering van de actiepunten op de actieagenda BES en/of een integrale evaluatie van het programma ontbreekt echter. Het uitvoeren van een dergelijke evaluatie draagt bij aan actualisatie van de gestelde ambities, geeft inzicht in output (wat is gedaan) en in de effecten (wat is bereikt). Op basis van die informatie zou beleid aangepast/bijgestuurd kunnen worden.
- De effectiviteit van het toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is niet geëvalueerd.
- De jaarlijkse monitor over de staat van de luchtvaart veiligheid is minimaal en biedt weinig detail (het betreft een infographic van de ILT). In dit document ontbreekt een duidelijke set prestatie-indicatoren voor de luchtvaartveiligheid in Nederland.

Naast het verkrijgen van aanvullend inzicht op deze beleidsvoornemens/doelstellingen (of herziening van beleidsvoornemens, immers als deze niet meer actueel zijn dan is het aan te bevelen om de doelstellingen uit de Luchtvaarnota te herzien) verdient het aanbeveling om (met name bij extern uitbestede) in rapportages meer aandacht te vragen voor de beleidscontext, beleidseffectiviteit en –efficiency. Bijvoorbeeld door een beleidsreconstructie op te stellen (waar komt het beleid vandaan, wat waren doelstellingen en hoe (met welke beleidsinstrumenten) wordt invulling gegeven aan het bereiken van deze doelstellingen) en door in conclusies en aanbevelingen specifiek aandacht te besteden aan doeltreffendheid en doelmatigheid. Het rapport van de evaluatie Wet luchtvaart kan daarbij model staan. Specifiek geven we hier mee dat de aanbevolen verbeteringen zich vooral op de toekomst moeten richten. Voer evaluaties en monitors uit op huidig en recent beleid en niet op beleid uit het verleden. Wij verwijzen daarbij wel terug naar het kader op pagina XVIII (onder beantwoording van RPE-vraag 14) waar we enkele aandachtspunten meegeven.

DECISIO

DECISIO

Hoofstuk 1. Inleiding



1 Inleiding

1.1 Beleidsdoorlichting Artikel 17 Luchtvaart

Artikel 20 van de Comptabiliteitswet verplicht ministers om al het beleid op hun begroting periodiek te onderzoeken met een beleidsdoorlichting. Het doel van de beleidsdoorlichting is drieledig:

- 1) inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid,
- 2) aanbevelingen doen voor verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid en
- 3) aanbevelingen doen voor beleidsalternatieven wanneer significant minder of meer middelen beschikbaar zijn.

De beleidsdoorlichting dient uitgevoerd te worden conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2015). Door periodiek onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering wordt nagegaan of de met de Staten-Generaal afgesproken beleidssturing doel treft en of dit doelmatig plaatsvindt. Voorliggend rapport gaat in op het gevoerde beleid onder artikel 17 van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) in de periode 2009 tot en met 2015.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

- In welke mate draagt het beleid en de daarbij ingezette beleidsinstrumenten bij aan het realiseren van de beleidsdoelstelling?
- Wat is de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid?
- Hoe kunnen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid verhoogd worden?
- Hoe veranderd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid als er twintig procent minder of twintig procent meer middelen beschikbaar zijn?

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2015) dienen in de beleidsdoorlichting de volgende deelvragen beantwoord te worden:

Om welk beleid gaat het?
1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

3. Wat was de aanleiding/motivering en wat zijn de doelstellingen van de verschillende beleidsonderdelen? Zijn deze aanleidingen/motiveringen en doelstellingen nog actueel?
4. Wat zijn de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette beleidsinstrumenten? Welke afwegingen speelden een rol bij de keuze van de beleidsinstrumenten? Zijn de goede beleidsinstrumenten gekozen bij de verschillende beleidsdoelen?

Wat is het financiële plaatje van dit beleid?

6. Met welke uitgaven gaan/gingen de verschillende beleidsonderdelen gepaard, inclusief relevante kosten op andere terreinen of voor andere partijen in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Wat is er aan evaluaties al wel of niet beschikbaar?

8. Welke ex-ante en ex-post evaluaties, inclusief MKBA's (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? Wat was de onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd en wat waren de oorzaken daarvan en de beperkingen daarbij? Wat is de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren en wat zijn de adviezen daarover (bijvoorbeeld verdiepende casestudies)?

Is het beleid doeltreffend en doelmatig?

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsterreinen mogelijk?
11. Wat waren/zijn de effecten van het gevoerde beleid? Zijn de doelen per beleidsonderdeel gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend zijn de beleidsonderdelen op zich en alle instrumenten in hun onderlinge samenhang geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? Indien er niet voldoende duidelijkheid is over de (mate van) doeltreffendheid, wat zijn daarvan de oorzaken? Wat kan er gedaan worden om deze inzichten in de toekomst wel te verkrijgen?
13. Hoe doelmatig zijn de beleidsonderdelen en alle instrumenten in hun onderlinge samenhang geweest? Indien er niet voldoende duidelijkheid is over de (mate van) doelmatigheid, wat zijn daarvan de oorzaken? Wat kan er gedaan worden om deze inzichten in de toekomst wel te verkrijgen?

14. Welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd en welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het luchtvaartbeleid verder te verhogen? Welke planning van evaluatieonderzoeken op beleidsonderdelen is voor de komende beleidsperiode van vijf tot zeven jaar aan te bevelen (met aandacht voor onderwerpen, dekking van beleidsveld en volgorde)?
15. Wat zijn/waren de effecten van het beleid op de economische groei en de regeldruk?

Hoe is de 20%-besparingsvariant en de 20%-plusvariant in te vullen?

16. In het geval dat er significant minder of meer middelen beschikbaar zijn (-/- of +/+ circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties (minimaal 3 per variant) zijn dan mogelijk? Wat zijn de juridische, technische en economische gevolgen van deze beleidsopties? Het referentiebudget voor de 20%-besparings- of plusvariant is de meerjarige budgettaire reeks uit de ontwerpbegroting van het meest recente jaar.

In aanvulling op bovenstaande RPE-vragen is door de directie Luchtvaart de volgende onderzoeksvraag toegevoegd:

17. Zijn de in Artikel 17 gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol in het kader van de beleidsverantwoording op het gebied van luchtvaart en het weergegeven van de ontwikkeling op het beleidsterrein luchtvaart? Dekken deze het beleid op afdoende wijze en in voldoende mate af? Zijn er wellicht overbodige indicatoren en kengetallen in Artikel 17 opgenomen? Indien van toepassing: wat zou er veranderd moeten worden? Wat zijn alternatieven?

1.3 Methodiek en leeswijzer

De beleidsdoorlichting betreft een syntheseonderzoek dat is gebaseerd op onderzoeks- en voortgangsrapportages die in de afgelopen jaren zijn verschenen. De essentie van de beleidsdoorlichting is de beoordeling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de hele beleidscyclus. Dat vraagt om een zekere distantie. In die distantie schuilt tegelijkertijd een risico, namelijk dat de beleidsdoorlichting te veel aan het oppervlak blijft en voorbij gaat aan de complexiteit van de uitvoering van beleid in de praktijk. Om dit risico te ondervangen zijn interviews uitgevoerd met betrokkenen bij de uitvoering van het beleid.

In de eerste fase van deze beleidsdoorlichting is getracht te achterhalen welke doelen ten grondslag liggen aan het beleid, welke stappen in het beleidsproces zijn doorlopen en of de uitwerking van het beleid door de jaren heen logisch, consistent en SMART is geweest. De basis van deze beleidsreconstructie is een studie geweest

van beleidsdocumenten. Vervolgens zijn begrotingen en jaarverslagen uit de periode 2009-2015 geïnventariseerd en geanalyseerd. Een overzicht van alle geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 1.

In de vervolgfases van het onderzoek is op basis van 41 studies geanalyseerd in hoeverre er doeltreffend en doelmatig beleid is gevoerd in het licht van de geformuleerde beleidsdoelen en de beoogde maatschappelijke effecten.

Naast een bureaustudie van relevante beleidsdocumenten zijn interviews uitgevoerd met betrokkenen uit het veld. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2.

In hoofdstuk 2 is de beleidsreconstructie en in hoofdstuk 3 is een analyse van middelen opgenomen. In hoofdstuk 4 behandelen we de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. In hoofdstuk 5 volgen tot slot conclusies en aanbevelingen.

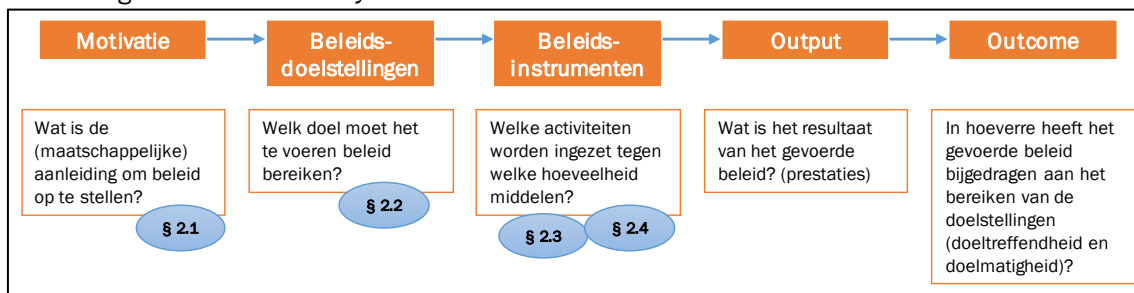
Hoofdstuk 2. Beleidsreconstructie



2 Beleidsreconstructie

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidstheorie van het gevoerde beleid onder Artikel 17. Luchtvaart. Het schema in Figuur 2.1 vat de verschillende fases van het opstellen tot het uitvoeren en evalueren van beleid samen. In dit hoofdstuk behandelen we de eerste drie onderdelen: in paragraaf 2.1 gaan we in op de motivatie van het beleid en in paragraaf 2.2 beschrijven we de beleidsdoelstellingen. Verder gaan we in paragraaf 2.3 in op mogelijke beleidsinstrumenten, paragraaf 2.4 is een vervolg daarop waarin de uitvoering van het beleid onder Artikel 17. Luchtvaart in de praktijk en in samenhang met de gekozen beleidsinstrumenten is beschouwd.

Figuur 2.1: de beleidscyclus



Bron: Decisio gebaseerd op de Randstedelijke Rekenkamer.

Tezamen vormen deze eerste drie stappen de *beleidsreconstructie* van het gevoerde beleid onder Artikel 17 luchtvaart in de periode 2009-2015. Onze bevindingen vanuit de beleidsreconstructie vatten we in paragraaf 2.5 samen. In paragraaf 2.5 is ook het normenkader opgenomen dat als uitgangsbasis is gebruikt voor de Beleidsdoorlichting.

2.1 Beleidsmotivatie: aanleiding en context van het luchtvaartbeleid

2.1.1 Aanleiding

Het luchtvaartbeleid voor de periode 2009-2015 is voor een groot deel vormgegeven vanuit de Luchtvaartnota uit 2009 en de bijhorende Uitvoeringsagenda met actiepunten voor uitvoering van de Luchtvaartnota. Deze nota komt voort uit het coalitieakkoord dat in 2007 is gesloten. Uiteraard voerde de Nederlandse overheid voor die tijd ook al geruime tijd beleid op het gebied van luchtvaart. In 1988 en 1998 legde het toenmalige kabinet eveneens een visie neer op de Nederlandse luchtvaart. De Luchtvaartnota 2009 zegt over die laatste nota uit 1998 het volgende (pag. 14):

“In 1998 presenteerde het kabinet de nota Strategische beleidskeuze toekomst luchtvaart. Voor de middellange termijn richtte het kabinet zich hierin op de meetbaarheid en handhaafbaarheid van de normen en op de optimale benutting van het vijfbanenstelsel op de luchthaven Schiphol. Voor de lange termijn legde het kabinet de nadruk op een balans tussen ruimte, economie en milieu. Daarbij was een doelstelling om de luchthaven Schiphol in samenhang met het achterland te ontwikkelen.”

Destijds, in 1998, herkende het kabinet reeds het toenemende belang van een goede balans tussen de luchthaven en de omgeving waarin deze zich bevindt. In de *Kamerbrief beleidsagenda Schiphol 2007* worden enkele aandachtspunten genoemd die later ook terug komen in de luchtvaartnota uit 2009 en die aanhaken op voorgaand beleid van de rijksoverheid. In het coalitieakkoord¹⁵ wordt onder meer over de volgende aspecten een standpunt ingenomen, die bij huidige luchtvaartbeleidsuitvoering nog steeds relevant en actueel zijn¹⁶:

- *“Schiphol kan binnen de bestaande milieu- en geluidsnormen doorgroeien, waarbij woningen op grotere afstand van Schiphol beter beschermd worden tegen geluidhinder”.*
- *“Op korte termijn worden de mogelijkheden bezien van de ontwikkeling van Lelystad als overloop, met inachtneming van overige regionale vliegvelden”.*
- *“de aandelen Schiphol zullen niet op de beurs worden gebracht”.*

In de Kamerbrief geeft toenmalig minister Eurlings aan dat een aantal specifieke punten uit het coalitieakkoord ‘op meer strategisch niveau uitwerking krijgen in een strategische beleidsvisie’. Het betrof de volgende strategieën¹⁷:

¹⁵ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.

¹⁶ Kamerbrief beleidsagenda Schiphol: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 665, nr. 47

¹⁷ Bron idem.

- 1) **Mainportstrategie:** nut en noodzaak voor lange termijnontwikkeling van Schiphol. Belangrijke onderwerpen hierin zijn:
 - a) de governance structuur van de verschillende partijen rond de mainport en de rol van het Rijk hierbinnen. Daarbij zal ik nagaan in hoeverre de effectiviteit van de «mainportketen» versterkt kan worden;
 - b) mogelijke maatregelen voor **selectiviteit** gericht op enerzijds verkeer met een hoge maatschappelijk-economische waarde («mainportgebonden verkeer») en anderzijds goede geluid- en milieuprestaties;
 - c) de samenhang van de mainportontwikkeling en de luchthavencapaciteit op regionale luchthavens (waarbij mogelijke uitplaatsing naar regionale luchthavens met behulp van een luchthavensysteem¹⁸ een optie is);
- 2) **Luchthavenstrategie:** ten aanzien van de regionale luchthavens is een integrale visie op de luchthavenontwikkeling en de invulling van de Rijksrol van belang.
- 3) **Luchtruimstrategie:** visie op de ontwikkeling van luchtverkeersdienstverlening voor de middellange- en lange termijn. Dit ter invulling van de vraag van de Tweede Kamer om met een visie op dit onderwerp te komen.

Samen met het beleidsprogramma van het kabinet waarin een visie is gepresenteerd gericht op een *‘innovatieve, concurrerende en ondernemende economie binnen een duurzame en sociale context’*¹⁹, vormen deze strategieën aanleiding tot het opzetten van de Alderstafels (zie ook paragraaf 2.1.4) en het opstellen van de Luchtvaartnota 2009. Deze onderschrijft dat *‘een goede internationale luchtzijdige bereikbaarheid een belangrijke randvoorwaarde is om de ambities van het kabinet waar te maken’*. In de luchtvaartnota (2009) wordt aangegeven dat *de ‘uitstekende internationale bereikbaarheid door de lucht een cruciale factor is: deze stimuleert de landelijke en regionale economie en motiveert internationale bedrijven om zich hier te vestigen’* en dat de mainport Schiphol *‘met zijn hoogwaardige netwerk van verbindingen’* hier een belangrijke bijdrage aan levert. Om die reden is de *‘Nederlandse luchtvaart van groot belang voor de maatschappelijke en economische ontwikkeling van Nederland’*.

2.1.2 De rol van de Nederlandse overheid

De rol van de Nederlandse overheid wordt in de Luchtvaartnota met name als faciliterend (door bijvoorbeeld met andere landen bilaterale afspraken te maken over landingsrechten) gezien. Dit komt mede doordat er diverse beleidskaders op internationaal (ICAO²⁰) en Europees niveau zijn die de rol van de Nederlandse overheid

¹⁸ Een systeem van twee of meer samenwerkende luchthavens in een agglomeratie (Bron: SEO).

¹⁹ Beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV 2007-2011, *Samen werken samen leven*.

²⁰ De *International Civil Aviation Organization* onderdeel van de Verenigde Naties.

beïnvloeden (zie ook paragraaf 2.1.3). Tegelijkertijd is de rol van de overheid ook kaderstellend. Het is aan de overheid om publieke belangen af te wegen: *'van economische belangen tot milieu, leefbaarheid, ruimtelijke ordening en veiligheid'* (pag. 13).

Uiteindelijk is het het bedrijfsleven dat voor een groot deel moet zorgen voor het bereiken van bepaalde doelstellingen, waar *'het optimaliseren van de netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart'* een voorbeeld van is. Over de rol van het Rijk wordt in de Luchtvaartnota in 2009 het volgende gezegd:

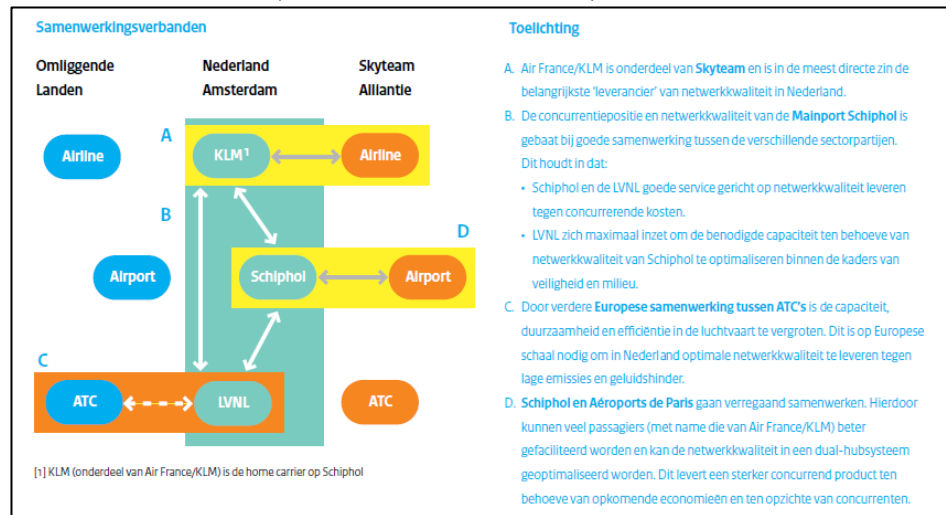
'In de besturing van de luchtvaartpartijen is in het verleden door het kabinet gekozen voor een benadering op afstand: het kabinet stelde de randvoorwaarden, waarbinnen de markt opereerde en waarbinnen de luchtvaartpartijen er met elkaar uit moesten zien te komen. De NV Luchthaven Schiphol moest zich als bedrijf ontwikkelen zodat het geprivatiseerd kon worden, de LVNL werd op afstand gezet als zelfstandig bestuursorgaan zonder actieve overheidssturing en voor alle regionale luchthavens werd een decentralisatietraject ingezet'.

Daar ziet het nieuwe kabinet (in 2007) van af, er *'wordt een meer gerichte en actieve rol van het Rijk wenselijk en nodig geacht, onder andere richting de staatsdeelnemingen'*. Schiphol wordt niet geprivatiseerd, *'waarbij overigens nog steeds geldt dat de luchthaven zich als onderneming moet kunnen ontwikkelen'*. Daarnaast is voor de LVNL *'een strategische studie gedaan waaruit de noodzaak van prestatiesturing naar voren is gekomen'* en worden ook *'niet alle regionale luchthavens gedecentraliseerd'*. Aangegeven wordt dat *'het kabinet het als zijn verantwoordelijkheid ziet om de juiste randvoorwaarden te scheppen en – waar nodig – ook grenzen te stellen om de doelstellingen te realiseren. Hiermee borgt het kabinet de publieke belangen, die in het geding zouden kunnen komen'*.

De rol van de overheid in relatie tot het bedrijfsleven (de sector) is in de Luchtvaartnota ook opgenomen. Daarover wordt aangegeven dat bedrijven in de sector een belangrijke bijdrage moeten leveren als het gaat om het bereiken van doelstellingen van de rijksoverheid: *"Luchtvaartbeleid moet voldoende adaptief en flexibel zijn. Trendbreuken en onverwachte ontwikkelingen kunnen zich altijd voordoen, waardoor mogelijk ongewenste uitkomsten voor de Nederlandse luchtvaart en daarmee de Nederlandse economie ontstaan. Om hierop tijdig te kunnen anticiperen zal enerzijds ruimte gegeven moeten worden aan de luchtvaartpartijen om snel in te kunnen spelen op ontwikkelingen. Anderzijds zal het kabinet steeds alert zijn op nieuwe ontwikkelingen en bereid zijn om het beleid bij te stellen als dit nodig is'* (Luchtvaartnota 2009, pag. 16).

In de Luchtvaartnota is een voorbeeld opgenomen die de rol- en taakverdeling en uitvoering van beleid illustreert, zie Figuur 2.2, met bijhorende toelichting.

Figuur 2.2: Samenwerkingsverbanden gericht op het verder ontwikkelen van een optimale netwerkwaliteit (Bron: Luchtvaartnota 2009)



2.1.3 In een sterk internationaal beleidskader

De rol van de Nederlandse overheid op het gebied van luchtvaart laat zich dus enerzijds inkaderen door de afhankelijkheid van marktpartijen, anderzijds is er internationale wet- en regelgeving van kracht en zijn er internationale gremia die beleid maken dat van invloed is op de Nederlandse beleidsvoering op het gebied van luchtvaart. Op **mondiaal** niveau worden beleidskaders vooral bepaald door de International Civil Aviation Organization (ICAO). Deze organisatie heeft tot doel om: *'het luchtverkeer te verbeteren door de ontwikkeling van standaarden voor de internationale luchtvaart. Het gaat hier vooral om veiligheid, security, milieu, efficiency, continuïteit van luchtoperaties en wetgeving'*²¹. Van belang is dat de ICAO bindende internationale standaarden ('standards') en aanbevelingen ('recommended practices') formuleert die gelden voor alle partijen bij het Verdrag van Chicago. Via Europese en nationale regelgeving werken standaarden en aanbevelingen door in Nederland.

Op **Europees** (EU-)niveau is de steeds verder vorderende integratie en herstructurering van de interne Europese markt een belangrijke ontwikkeling. Het Europese luchtvaartbeleid wordt vormgegeven door de Europese Commissie (EC) als initiatiefnemer en de Europese lidstaten in de Raad en het Europees Parlement als gezamenlijke wetgevers. De Nederlandse overheid oefent als lidstaat invloed uit op de

²¹ Bron: Luchtvaartnota 2009, pagina 15.

vorming van deze regels en kaders voor nadere nationale invulling. In de luchtvaartnota worden enkele relevante en op dat moment recente Europese beleidsontwikkelingen genoemd:

- het externe optreden van de EU op het gebied van markttoegang en het streven om op internationaal niveau te komen tot open concurrentie (Open Skies);
- het voltooiën van het gemeenschappelijke luchtruim om de efficiëntie van de Europese luchtvaart te verbeteren, volgend uit de Single European Sky (SES). In de Luchtruimvisie 2012 (pag. 21) staat het volgende over SES:

'Het doel van SES is om een optimaal gebruik van het Europese luchtruim mogelijk te maken en te voorzien in de behoeften van de verschillende luchtruimgebruikers. SES beoogt de structuur van de Europese luchtverkeersdienstverlening te hervormen om daarmee de dienstverlening kostenefficiënter te maken, de veiligheid in en capaciteit van het Europese luchtruim te vergroten en het vliegverkeer milieuvriendelijker te maken. (...) Op Europees niveau zijn onderstaande doelstellingen geformuleerd. SES moet in 2020 leiden tot:

- *een verdrievoudiging van de capaciteit met het oog op de verwachte toename van het verkeer;*
- *het verder verbeteren van de vliegveiligheid;*
- *het reduceren van de milieueffecten van het vliegen met 10%²²;*
- *een reductie in de kosten voor luchtverkeersdienstverlening met 50%²³.*

- de ontwikkeling van een gezamenlijk Air Traffic Managementsysteem (Single European Sky ATM Research (SESAR)), dit kent een sterke samenhang met de SES;
- het voeren van een gemeenschappelijk Europees beleid op het gebied van de milieuaspecten van het luchtvervoer;
- het harmoniseren van de regelgeving op het gebied van veiligheid (alle technische veiligheidsregels onder de EU-competentie, met uitzondering van het externe veiligheidsbeleid);
- het voeren van een gemeenschappelijk Europees beleid op het gebied van consumentenbelangen;
- de *'Agenda voor een duurzame toekomst van de algemene en zakenluchtvaart'* van de Europese Commissie (EC).

Daarnaast zijn er enkele **nationale** beleidskaders, waarvan het coalitieakkoord²⁴ destijds de belangrijkste was. Daarin geeft het kabinet aan te streven naar *'een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie. Hiervoor is bereikbaarheid een belangrijke voorwaarde. Daarnaast streeft het kabinet naar een verlaging van*

²² Referentiejaar voor reductie van 10% is niet bekend.

²³ Referentiejaar voor reductie van 50% is niet bekend.

²⁴ *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.*

de ecologische en sociale druk op de samenleving, waarbij vooral de uitstoot van CO₂ de aandacht verdient'. Verder spelen ook de al eerder genoemde standpunten van het kabinet over de luchtvaart een rol. Deze gaan over de groei van Schiphol, ontwikkeling van Lelystad en het behoud van de aandelen van Schiphol.

2.1.4 Relevante beleidstrajecten

Vanuit de Luchtvaartnota wordt de rol van overheidsbeleid op het gebied van luchtvaart beschreven als beleid dat *'voldoende adaptief en flexibel moet zijn'* (pag. 16). Toch zijn bepaalde ambities geformuleerd over economische stimulering via de mainport Schiphol en verdere groei van de luchtvaart. Deze groei moet wel in samenhang zijn met de duurzaamheidsdoelstellingen van het kabinet, waarbij niet alleen de uitstoot van CO₂ aandacht vraagt, maar juist ook de balans met de directe omgeving van de luchthaven. De volgende lopende beleidstrajecten hebben, naast de genoemde beleidskaders, invloed op het bereiken van deze doelstellingen, dit zijn deels autonome ontwikkelingen waar lenM beperkt invloed op heeft en deels trajecten die in samenwerking met medeoverheden tot stand komen (volgend uit de Luchtvaartnota 2009²⁵):

- 1) *Het Aldersadvies over de ontwikkeling van Schiphol op middellange termijn (2020)*. Het kabinet omarmde de adviezen van de Alderstafel die op 1 oktober 2008 zijn uitgebracht. Concreet gaat het om een verdere versterking van de mainport Schiphol en een duurzame ontwikkeling van de omgeving tot en met 2020 binnen de bestaande milieugrenzen. De volgende concrete afspraken worden vanuit dit advies geëffectueerd:
 - Maximaal 510.000 vliegtuigbewegingen op Schiphol tot en met 2020, waarvan maximaal 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht en de vroege ochtend (periode tussen 23.00 en 7.00 uur)²⁶.
 - Invoering na 2020 van het 50/50-beginsel voor het Nieuwe Normen en Handhavingstelsel (NNHS). Dit houdt in dat verdere groei van de luchtvaart mogelijk wordt, *'zodra de milieuwinst voor 50% ten goede komt aan de omgeving en voor de andere 50% wordt vertaald in toegestane groei van het luchtvaartverkeer'* (Luchtvaartnota 2009, pag. 38).
 - Creëren van de mogelijkheid om 70.000 vliegtuigbewegingen op luchthavens van nationale betekenis (in eerste instantie Eindhoven en Lelystad) te accommoderen. De daadwerkelijke invulling zal afhankelijk zijn van de marktontwikkelingen en van de mate waarin het niet-mainportgebonden verkeer gestimuleerd wordt om zich te verplaatsen.
 - Invoering – na eerst twee jaar te experimenteren – van een nieuw normen- en handhavingstelsel (gebaseerd op geluidspreferentieel vliegen).

²⁵ Daarmee is de lijst mogelijk niet volledig, in de periode 2009-2015 (dus na uitbrengen van de luchtvaartnota) zijn er mogelijk aanvullende beleidstrajecten relevant(er) geworden.

²⁶ Het maximum is inmiddels bijgesteld tot maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen.

- Uitvoering van de taken gericht op hinderbeperking en verbetering van de omgevingskwaliteit. Deze taken zijn vastgelegd in convenanten. Rijk, Schiphol en provincie Noord-Holland investeren elk € 10 miljoen in omgevingskwaliteit van enkele zwaar geluidsbelaste gebieden rond Schiphol.

In aanvulling op het advies rond Schiphol heeft het kabinet de heer Alders gevraagd om eenzelfde traject in te zetten en advies uit te brengen over de wijze waarop de benodigde luchthavenontwikkelingen van Eindhoven en Lelystad het beste vorm kunnen krijgen. Deze bespreken we in paragraaf 2.4.

- 2) *Lange termijn verkenning Schiphol en Structuurvisie*. Het belangrijkste advies daaruit is om luchthavenontwikkeling in samenhang met gebiedsontwikkeling te zien.
- 3) *Inwerkingtreding Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML)*. In de RBML wordt onder meer de decentralisatie van het bevoegd gezag over een aantal luchthavens geregeld (luchthavens van regionale betekenis), evenals kaders voor deze luchthavens.
- 4) *Veiligheid*. In 2008 is in Nederland een ICAO audit uitgevoerd, de aanbevelingen hieruit zijn door Nederland in een Verbeterplan 2009-2010 vertaald en zijn verwerkt in de Beleidsagenda Luchtvaartveiligheid 2010-2015.
- 5) *Emission Trading Scheme (ETS)*. In 2005 is het Europese systeem van emissiehandel (ETS) in werking getreden. Op Europees niveau is in 2008 besloten om de CO₂-emissies van luchtvaart vanaf 2012 aan het ETS te koppelen (in 2011 was sprake van een proefjaar en in 2010 werden de emissies bepaald t.b.v. de verdeling van rechten).
- 6) *Europees luchtruim en sturingsvraag*. Het kabinet heeft in de Kamerbrief over de Strategische studie luchtverkeersdienstverlening (JAS 2020, Roland Berger) aangegeven hoe zij vindt dat de LVNL zich zou moeten ontwikkelen om een goede uitgangspositie in de toekomstige luchtruimontwikkelingen te hebben. De luchtruimontwikkeling en sturingsvraag komen eveneens terug in de Europese projecten SES ('supranationale aanpak waarbij lidstaten minder te zeggen hebben'²⁷), Functional Airspace Block Europe Central (FABEC²⁸) ('vergaande samenwerking op het gebied van luchtruim en luchtverkeersleiding'²⁹) en SESAR die gericht zijn op: 'de verbetering van de aansturing van luchtverkeersdienstverleners, een efficiënte wijze van afhandeling van luchtverkeer en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk luchtruim'³⁰.

²⁷ Bron: Luchtvaartnota 2009, pagina 18.

²⁸ Het functionele luchtruimblok tussen de BeNeLux, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland waarbinnen op het gebied van luchtverkeersleiding samengewerkt wordt om de ambities uit het SES te bereiken.

²⁹ Bron: Luchtvaartnota 2009, pagina 18.

³⁰ Bron: idem.

2.2 Beleidsdoelstellingen

De hoofddoelstelling voor het luchtvaartbeleid is in de Luchtvaartnota (2009) als volgt geformuleerd: *‘de verdere ontwikkeling van een optimale netwerkqualiteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart’*. Deze volgt uit standpunten van het toenmalige kabinet en de toen geldende relevante beleidskaders, zoals opgenomen in paragraaf 2.1.

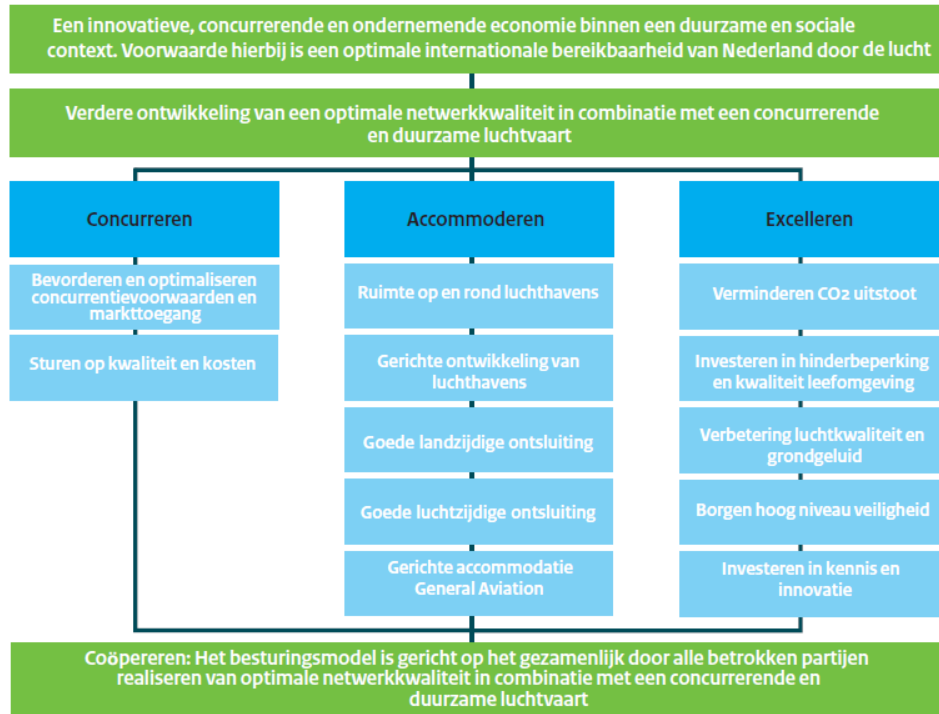
De formulering van de algemene doelstelling van het beleid op het begrotingsartikel is sinds 2012 als volgt geformuleerd³¹: *‘Het versterken van de internationale concurrentiekracht van de mainports van de Nederlandse luchtvaartsector en het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam luchtvaartbestel voor goederen, passagiers en omwonenden’*. Deze beleidsdoelstelling sluit aan bij de doelstellingen en ambities uit de Luchtvaartnota, maar is iets verder gespecificeerd (mainportontwikkeling en veiligheid).

De constante factor in het luchtvaartbeleid in de periode 2009-2015 is de zoektocht naar balans tussen (economische) groei, duurzaamheid en veiligheid. Dit uit zich ook in beoogde beleidsinspanningen, die in de luchtvaarnota zijn samengevat onder de pijlers **concurreren**, **accommoderen** en **excelleren**. Het schema in Figuur 2.3 vat de belangrijkste beleidsdoelstellingen onder deze drie pijlers samen.

Aanvullend op de Luchtvaartnota is een uitvoeringsagenda met 47 actiepunten uitgewerkt aan de hand van de drie pijlers. De actieagenda is in 2011, bij het aantreden van het nieuwe kabinet, geactualiseerd (middels de ‘Actualisatiebrief’). Aan de doelstellingen uit de Luchtvaartnota zijn geen middelen gekoppeld die direct te herleiden zijn naar begrotingsartikel 17.

³¹ Bron: Rijksbegroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2017, geraadpleegd via: http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting.kst225647_12.html

Figuur 2.3: doelstellingen en pijlers Luchtvaartnota (2009)



In het vervolg van deze paragraaf gaan we nader in op de doelstellingen van het luchtvaartbeleid. De luchtvaartnota bevat voor verschillende tijdsperioden prestatiedoelstellingen. Wij hebben deze onderverdeeld naar vier thema's: **economie, milieu en omgeving, veiligheid** en **luchtverkeer**. De luchtvaartnota stelt voor de periode tot 2012 enkel dat 'Nederland met een relatieve voorsprong ten opzichte van andere landen uit de crisis moet komen'. Voor de periodes tot 2020 en 2040 zijn concretere prestaties geformuleerd, waar we in het vervolg van deze paragraaf nader op ingaan.

2.2.1 Economie

Onder het thema economie vallen alle luchtvaartbeleidsinspanningen die direct of indirect bijdragen aan de economische doelstellingen. Hieronder vallen bijvoorbeeld bevordering van de netwerkqualiteit en de ontwikkeling van (regionale) luchthavens. In Tabel 2.1 zijn de belangrijkste ambities uit de Luchtvaartnota voor het thema economie opgenomen voor de perioden tot 2020 en tot 2040.

Tabel 2.1. Ambities luchtvaartbeleid Economie tot 2020 en 2040

Tot 2020	Tot 2040
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De Nederlandse luchtvaart speelt goed in op de relevante (internationale) ontwikkelingen en blijft (daardoor) internationaal concurrerend ▪ De netwerkkwaliteit in Nederland behoort tot de top 5 van Europa ▪ Het netwerk van een luchthaven bevat de connectiviteit die past bij de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio en vice versa ▪ Nederland is via haar luchthavens verbonden met de belangrijkste (nieuwe) economische centra in wereld ▪ Nederland behoort tot de top op het gebied van kwaliteit van dienstverlening voor passagiers en vracht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Door verdergaande internationale samenwerking van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen is de netwerkkwaliteit van Nederland verder versterkt ▪ Nederlandse voortrekkersrol wat betreft duurzaamheid leidt tot sterke concurrentiepositie en exportfunctie van NL luchtvaartpartijen

Bron: Luchtvaartnota 2009.

De doelstellingen uit de Luchtvaartnota zijn beperkt SMART³² geformuleerd. De doelstellingen zijn wel tijdgebonden, maar niet allemaal even specifiek en niet allemaal meetbaar.

Een voorbeeld is het doel *‘De Nederlandse luchtvaart speelt goed in op de relevante (internationale) ontwikkelingen en blijft (daardoor) internationaal concurrerend’*. Er staat niet vermeld welke ontwikkelingen relevant zijn en op welk gebied de Nederlandse luchtvaart internationaal concurrerend moet blijven. Daarnaast wordt niet vermeld hoe concurrerend de Nederlandse luchtvaart moet zijn, bijvoorbeeld door een minimum aantal reizigers of vliegbewegingen te bewerkstelligen of door een bepaalde positie in een benchmark te verkrijgen of te behouden. Daarmee is deze doelstelling niet erg specifiek en daarmee niet meetbaar, om die reden is ook de acceptatie en mate van realiteit lastig in te schatten.

De doelstellingen worden in de Luchtvaartnota verder uitgewerkt en vertaald naar beleid: *‘bevorderen en optimaliseren concurrentievoorwaarden en markttoegang’* en *‘accommoderen luchthavenontwikkeling’*. Hiernavolgend gaan we kort op deze beleidsdoelstellingen in.

Bevorderen en optimaliseren concurrentievoorwaarden en markttoegang

‘Het Nederlandse luchtvaartproduct moet concurrerend zijn en zo (..) reizigers en luchtvaartmaatschappijen verleiden via Schiphol te reizen respectievelijk te opereren’. Deze beleidsdoelstelling uit de Luchtvaartnota moet bereikt worden door te

³² SMART staat voor: Specifiek Meetbaar Acceptabel Realistisch Tijdgebonden.

zorgen voor het behoud van het level playing field, de mondiale concentratietenden te ondersteunen en de Europese slagvaardigheid en het Gateway to Europe concept verder te versterken. Dat gebeurt door de Nederlandse rol in de internationale luchtvaartpolitiek en beleid te richten op verbetering van de kwaliteit van luchthavens. Zodanig verwacht de rijksoverheid de *'juiste randvoorwaarden te creëren voor een goede concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart'*. Dat wil Nederland mede bereiken door³³:

Nederlandse belangen moeten via internationale gremia tot hun recht komen. Op internationaal niveau heeft het Rijk een rol als het gaat om (beïnvloeding van) besluitvorming over regelgeving en deelname aan internationale gremia en projecten. De Nederlandse inzet in de besluitvorming op internationaal niveau is erop gericht dat de Nederlandse luchtvaartdoelstellingen zoveel mogelijk door deze internationale regelgeving worden ondersteund.

Accommoderen

De strategie van het kabinet in de Luchtvaartnota is gericht op vijf speerpunten, waarvan de volgende drie economisch van aard zijn:

- 1) Gerichte ontwikkeling van luchthavens, aansluitend bij nationale en regionale ruimtelijk-economische ontwikkelingen.
- 2) Versterken van de samenhang tussen luchthavens (specifiek Schiphol en enkele luchthavens van nationale betekenis). De luchthavens moeten een complementaire rol krijgen bij het accommoderen van het netwerk van verbindingen.
- 3) Gerichte en selectieve groei van luchthavencapaciteit. Aangegeven wordt dat bij het bereiken van de capaciteitsgrens op Schiphol het mainportgebonden verkeer geaccommodeerd wordt op Schiphol en het niet-mainportgebonden verkeer op andere luchthavens.

Bij uitwerking en realisatie van deze strategieën is de Wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) een pijler. Deze zorgde ervoor dat bevoegdheden voor een groot deel van de Nederlandse luchthavens aan provincies zijn overgedragen. Onder meer dit (en het Aldersadvies Schiphol) maakte de weg vrij voor het opzetten van Alderstafels voor de regionale luchthavens van nationale betekenis Eindhoven en Lelystad. Daarin wordt in samenwerking met stakeholders uit de omgeving gekeken naar de ontwikkeling van de luchthavens en de gevolgen die dat met zich meebrengt voor omwonenden, economie en milieu. Daarbij is wel de adviesopdracht en het kader meegegeven om te komen tot de accommodatie van 70.000 vliegtuigbewegingen. In paragraaf 2.4.1 gaan we nader in op de rol van

³³ Bron: Luchtvaartnota 2009, pagina 109.

het Ministerie van IenM bij de Alderstafels en ontwikkeling van regionale luchthavens.

2.2.2 Milieu en omgeving

Accommodatie van de groei van luchthavens is belangrijk, maar dat wordt altijd wel gezien in relatie tot het belang van de omgeving en de duurzaamheidsdoelstellingen die de overheid ook voor de luchtvaart heeft. In de Luchtvaartnota geeft het kabinet aan dat ze *'een luchtvaart wil die excelleert op het gebied van milieu en veiligheid'*. Daarbij zijn de ambities geformuleerd zoals opgenomen in Tabel 2.2.

Tabel 2.2: Ambities luchtvaartbeleid Milieu en Omgeving tot 2020 en 2040

Tot 2020	Tot 2040
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schiphol en gebruikers zijn koploper op het gebied van milieuvriendelijke luchtvaart (emissies, geluid, brandstofgebruik) ▪ Nederland zet zich via EU in om een mondiaal emissiehandelssysteem op te zetten, incl. luchtvaart ▪ Schiphol handhaaft en verbetert waar mogelijk het huidige niveau van relatief weinig ernstig geluidgehinderden t.o.v. andere grote Europese luchthavens 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Luchthaven Schiphol is de eerste klimaat neutrale mainport van de wereld ▪ Luchtvaartsector draagt bij aan geformuleerde klimaatambities EU en G8 ▪ Capaciteitsuitbreiding Schiphol wordt gecombineerd met vermindering geluidshinder

Bron: Luchtvaartnota 2009.

Aangegeven wordt dat Nederland reeds een toppositie³⁴ heeft als het gaat om duurzaamheid en dat het aantal ernstig gehinderden relatief beperkt is ten opzichte van andere grote luchthavens. Het behoud van deze toppositie is een belangrijke ambitie. De Luchtvaartnota beschrijft dat er prikkels in het luchtvaartbeleid worden ingebouwd waarmee de *'prestaties op milieugebied verder kunnen worden verhoogd'*. Het gaat onder meer om het 50/50-beginsel³⁵ dat vanaf 2020 wordt ingevoerd voor de regionale effecten rond Schiphol. Verder worden ook *selectiviteitsmaatregelen* ingevoerd, die in lijn zijn met het Convenant hinderbeperkende maatregelen (onderdeel van Aldersadviezen) en het Convenant Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkqualiteit Schiphol. Het gaat om (Luchtvaartnota 2009):

- Forse tariefsverhoging en ontmoediging onderkant hoofdstuk 3-vliegtuigen³⁶.

³⁴ Gebaseerd op een rapport van het Ruimtelijk Planbureau (*Geluid rondom Luchthavens*, 2006).

³⁵ Toelichting: *'dit houdt in dat de milieuwinst voor 50% ten goede komt aan de omgeving en voor de andere 50% wordt vertaald in toegestane groei van het luchtvaartverkeer'*.

³⁶ De 'Hoofdstukindeling' voor vliegtuigen zegt iets over de mate waarin ze geluid produceren, hoofdstuk 2-vliegtuigen zijn het meest lawaaiig, toestellen in de onderkant van Hoofdstuk 3-

- Tariefdifferentiatie verkeer overdag en in de nacht.
- Restrictieve ontwikkeling van Schiphol (tot 2020 maximaal 510.000 vliegbewegingen per jaar).

Het beleid om ongewenste effecten te beperken is afhankelijk van het schaalniveau waarop deze worden gezien. Op nationaal en internationaal niveau spelen klimaat en CO2 een voorname rol (doelstelling om Schiphol zich te laten ontwikkelen tot 'eerste klimaatneutrale mainport ter wereld'). Op regionaal niveau zijn geluidbelasting en kwaliteit van de leefomgeving, natuur en ruimtelijke ordening belangrijk ('het kabinet kiest op dit niveau voor beperking van de geluidshinder'). Op lokaal niveau wordt met name aandacht besteed aan het verbeteren van de lokale luchtkwaliteit (grenswaarden Wet milieubeheer) en het beperken van grondgeluid. Verdere uitwerking van dit beleid is in paragraaf 2.4.2 omschreven.

2.2.3 Veiligheid

De doelstelling op het gebied van veiligheid, zoals in de Luchtvaartnota geformuleerd is 'het permanent verbeteren van de luchtvaartveiligheid, ook bij een verdere toename van het luchtverkeer'. Daarbij zijn eveneens ambities geformuleerd voor de perioden tot 2020 en tot 2040, Deze zijn opgenomen in Tabel 2.3. Uit de ICAO-audit die Nederland heeft gehad in 2008, bleek dat Nederland mondiaal tot de meest veilige luchtvaartlanden behoort. Continuering van deze standaard is dan ook het devies.

Tabel 2.3: Ambities luchtvaartbeleid Veiligheid tot 2020 en 2040

Tot 2020	Tot 2040
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nederland behoort mondiaal tot de top 5 op het gebied van luchtvaartveiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Europese luchtvaartveiligheidssysteem is beste van de wereld

Bron: Luchtvaartnota 2009.

In de Beleidsagenda Luchtvaartveiligheid 2011-2015 is verdere uitwerking gegeven aan de veiligheidsparagraaf uit de Luchtvaartnota. Hierin zijn geen aanvullende doelstellingen geformuleerd, maar wordt aangesloten op hetgeen in de Luchtvaartnota al centraal stond: 1) 'een hoog veiligheidsniveau en dit niveau continu verbeteren' en 2) 'de sector neemt eigen verantwoordelijkheid. Regeldruk en administratieve lasten worden verminderd'. Verdere uitwerking van dit beleid is in paragraaf 2.4.3 omschreven.

categorie zijn minder lawaaiig maar zitten dicht tegen de hoofdstuk 2-vliegtuigen aan (geluidnieuws.nl).

2.2.4 Luchtverkeer

lenM heeft in de Luchtvaartnota de volgende beleidsdoelstellingen geformuleerd op het gebied van Luchtverkeer:

Tabel 2.4: Ambities luchtvaartbeleid Luchtverkeer tot 2020 en 2040

Tot 2020	Tot 2040
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nederland is Europese koploper in flexibel en optimaal gebruik luchtruim voor civiele en militaire luchtvaart. ▪ Nederland draagt bij aan realiseren geïntegreerd Europees luchtruim en effectief/efficiënt ATM-systeem (Air Traffic Managementsysteem). 	

In de Luchtruimvisie uit 2012 is navolging gegeven aan deze doelstellingen. Daaruit volgt een aanvullende concrete doelstelling: Gebruik van het luchtruim optimaliseren in termen van capaciteit, kostenefficiëntie, duurzaamheid (brandstofbesparing) en veiligheid. Dit is verder uitgewerkt in paragraaf 2.4.4.

2.3 Beleidsinstrumenten

Een overheid kan verschillende beleidsinstrumenten inzetten om haar doelstellingen te bereiken. Deze paragraaf bevat een korte theoretische verkenning en een overzicht van enkele categorieën en concrete beleidsinstrumenten. Vervolgens plaatsen we de activiteiten en ingezette instrumenten onder het luchtvaartbeleid in dat perspectief, daar gaan we in paragraaf 2.4 ook nader op in.

2.3.1 Een overzicht van mogelijk in te zetten beleidsinstrumenten

Een gebruikelijke indeling van beleidsinstrumenten is in drie typen³⁷: communicatieve, financiële en juridische instrumenten. Actal³⁸ geeft een verdere uitwerking en enkele concrete voorbeelden van beleidsinstrumenten. In het vervolg van deze paragraaf gaan we nader in op enkele van deze beleidsinstrumenten die wij relevant achten voor het luchtvaartbeleid³⁹.

³⁷ Zie bijvoorbeeld Van der Doelen (1993)

³⁸ Actal is het Adviescollege toetsing regeldruk. De organisatie adviseert de regering en Staten-Generaal om de regeldruk voor bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid, zo laag mogelijk te maken.

³⁹ Bron Actal: www.actal.nl/alternatieven/fasen/fase-2-kiezen-van-instrument/

Juridisch

Juridische instrumenten zijn gericht op het opstellen van wet- en regelgeving om doelstellingen te bereiken. Ook hier geldt dat er relatief lichte vormen van instrumenten zijn, zoals het aangaan van een convenant, tot relatief zware vormen, zoals vergunningenstelsels met boeteclausules. Enkele voorbeelden van juridische instrumenten:

- *Algemeen gebod/verbod*: een algemeen bevel, verplichting of voorschrift vastgelegd in wet- en regelgeving.
- *Certificering*: gebruik maken van een gecertificeerd systeem waardoor meldingsverplichtingen aan de overheid kunnen komen te vervallen.
- *Vrijstelling*: opheffing van een verbod voor een categorie gevallen.
- *Ontheffing*: opheffing van een verbod in een individueel geval.
- *Melding*: wanneer bedrijven en/of burgers onder algemene regels vallen zijn vergunningen niet nodig en kan volstaan worden met een melding.
- *Beleidsregel*: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.
- *Beschikking*: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.
- *Aanbesteding*: door middel van concurrentie komen tot de selectie van de meest geschikte partij voor het uitvoeren van een bepaalde taak/dienst.
- *Concessie*: toestemming verleend door het bevoegde gezag, voor een recht iets te doen dat anderen niet mogen doen.
- *Vergunning*: toestemming van het bevoegde bestuursorgaan om een bepaalde activiteit op afgesproken wijze te laten plaatsvinden.
- Een *convenant* is een geformaliseerde afspraak tussen een overheid en één of meer andere partijen, gericht op de verwerkelijking van overheidsbeleid.
- *Zelfregulering*: bij zelfregulering laat de overheid het initiatief tot het opstellen van gedragsregels over aan betrokken stakeholders. Wel kan de overheid randvoorwaarden stellen aan het resultaat
- *Plan*: overzicht van het geheel van samenhangende maatregelen, teneinde één of meer doelstellingen te bereiken.

Financieel

Het doel van de inzet van financiële instrumenten kan uiteenlopen van het geven van geldelijke steun voor bepaalde activiteiten (subsidies) tot prijsverhogingen om ongewenste activiteiten tegen te gaan (heffingen). Daar vallen ook verhandelbare (emissie)rechten en uitkeringen onder. Het ministerie van Financiën schrijft met de Rijksbegrotingsvoorschriften voor welke financiële beleidsinstrumenten per begro-

tingsartikel ingezet kunnen worden. Deze sluiten grotendeels aan bij de voorbeelden die Actal geeft als het gaat om de inzet van financiële beleidsinstrumenten. In de Rijksbegrotingsvoorschriften 2017 zijn de volgende financiële instrumenten voorgeschreven⁴⁰:

- *Subsidies*: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.
- *Leningen*: vaak hebben leningen vanuit de overheid contracten die voordelen bieden door de ‘zachte’ voorwaarden (lagere dan marktrente, kwijtscheldingsclausules, e.d.).
- *Garanties*: de kasuitgave die voortkomt uit een voorwaardelijke financiële verplichting aan een wederpartij.
- *Bekostiging*: financiële overdracht voor beleidsuitvoering aan instellingen, voor zover niet vallend onder opdrachten en subsidies. Het betreft hier vooral overdrachten aan wetenschappelijke en/of onderwijsinstellingen voor onderwijs en/of onderzoek.
- *Inkomensoverdracht*: het overdragen van financiële middelen aan een individu en/of huishouden zonder daarvoor een directe tegenprestatie te verlangen en met het oogmerk de wederpartij te ondersteunen in de bekostiging van zijn lopende uitgaven. In het algemeen vindt de overdracht plaats in de vorm van een uitkering of bijdrage van de overheid.
- *Opdracht*: directe bestedingen aan derden voor de inkoop van diverse goederen en diensten (communicatie, voorlichting, projecten, infrastructuur e.d.) ten behoeve van het beleid. Bij een opdracht is sprake van een concreet eindproduct/resultaat (uitbesteding).
- *Bijdrage aan agentschappen*: bedoeld voor dekking van het apparaat van een agentschap en bestaat uit: de eigenaarsbijdragen van het moederdepartement en de uitvoeringskosten van de opdrachtgever aan een agentschap.
- *Bijdrage aan ZBO's/RWT's*: de totale financiële bijdrage (programma en apparaat) aan de ketenpartners (ZBO's/RWT's) die de overheid bij de uitvoering van het beleid inschakelt.
- *Bijdrage aan medeoverheden*: de financiële bijdrage aan de medeoverheden zoals provincies, gemeenten en waterschappen die de overheid bij de uitvoering van het beleid inschakelt, bijvoorbeeld de specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies.
- *Bijdrage aan (inter)nationale organisaties*: de financiële bijdrage aan (inter)nationale organisatie die de overheid bij de uitvoering van het beleid inschakelt en/of lidmaatschappen van (inter)nationale organisaties, bijvoorbeeld bijdragen aan de Europese Unie, VN, NGO's.

⁴⁰ Bron, website RBV (geraadpleegd op 8 februari 2017): <https://www.rbv.min-fin.nl/2017/begrippenlijst/financiele-instrumenten>

- *Bijdrage aan andere begrotingshoofdstukken*: de financiële bijdrage aan andere begrotingshoofdstukken (inclusief begrotingsfondsen).
- *Bijdrage aan sociale fondsen*: de financiële bijdrage aan de fondsen waaruit uitkeringen en voorzieningen worden verstrekt krachtens sociale verzekeringswetten.

Communicatief

Communicatieve instrumenten kunnen als doel hebben om enkel informatie te geven over een bepaald onderwerp of over een bepaald doel dat de overheid wil bereiken. Een zwaardere vorm van een communicatief instrument is het geven van advies of het oprichten van een expertisecentrum waar onderzoek wordt uitgevoerd en kennis wordt vergaard. De volgende concrete instrumenten zijn voor handen:

- *Informereren/voorlichten*: het geven van informatie waardoor inzichten veranderen. Dit moet leiden tot een gedragsverandering.
- *Adviseren*: De overheid in een adviserende rol. Advisering heeft meestal betrekking op een concreet geval.
- *Expertisecentrum*: Een organisatie, meestal opgericht door meerdere instanties, waar onderzoek wordt uitgevoerd en kennis wordt vergaard over een bepaald onderwerp dat in de toekomst een oplossing of een probleem kan gaan vormen.

In vergelijking tot adviseren is informeren/voorlichten een meer algemeen instrument. Het inrichten of inschakelen van een expertisecentrum heeft over het algemeen op een wat langere termijn als instrument effect op het bereiken van de doelstellingen.

2.3.2 Beleidsinstrumenten Artikel 17

De mogelijkheden voor het Ministerie van IenM en de directie Luchtvaart om actief te sturen zijn op sommige thema's beperkt. Dat heeft als voornaamste reden dat er verscheidene internationale afspraken en beleidskaders zijn (EU en ICAO) en dat bereik van verschillende doelstellingen, zoals het behouden en versterken van de netwerkqualiteit en het ontwikkelen van regionale luchthavens van nationale betekenis, (deels) in handen liggen van de luchtvaartsector zelf of van regionale stakeholders. De rijksoverheid kan vooral *in samenwerking met partners* werken aan het bereiken van dergelijke doelstellingen. De directie Luchtvaart kiest er bij deze thema's voor om actief te zijn in diverse internationale gremia en daar actief te lobbyen namens de Nederlandse belangen (ook dat gebeurt geregeld in nauwe samenwerking met bedrijven uit de sector) en door convenanten en samenwerkingsverdragen aan te gaan met regionale stakeholders, bijvoorbeeld via de Alderstafels. In paragraaf 2.4 gaan we, bij de beschrijving van de uitvoering van het beleid in de periode 2009-2015, nader in op de activiteiten en beleidsinstrumenten die IenM inzet om doelstellingen op subthema's te bereiken.

Een korte blik (in hoofdstuk 3 gaan we hier uitgebreider op in) op de begroting van artikel 17 levert een algemeen inzicht in de gekozen financiële beleidsinstrumenten. Zo is er een financieel instrument 'opdrachten' waar bijvoorbeeld de Geluidsisolatieregeling Schiphol (GIS) als een van de posten onder valt. Onder het financiële instrument 'subsidies' valt bijvoorbeeld het project 'versneld onderploegen graanresten'. Daarnaast worden de financiële instrumenten 'bijdragen aan agent-schappen' en 'bijdrage aan internationale organisaties' ingezet. Daaruit blijkt de Nederlandse activiteit in internationale gremia en het feit dat het inschakelen van agentschappen een van de instrumenten is voor uitvoering van het beleid.

2.4 Uitvoering van het beleid

In deze paragraaf is een beschrijving van de uitvoering van het beleid binnen de directie Luchtvaart, dat onder begrotingsartikel 17 valt, opgenomen voor de periode 2009-2015. De paragraaf sluit aan op de vier beleidsthema's en is grotendeels gebaseerd op interviews met de directie Luchtvaart. Het beleid wordt uitgevoerd door vier afdelingen: Economie en Luchtvaartpolitiek (meeste activiteiten geschaard onder paragraaf 2.4.1 Economie), Luchthavenontwikkeling en Milieu (grootste deel van de activiteiten geschaard onder paragraaf 2.4.2 Milieu en omgeving), Luchtvaartveiligheid (meeste activiteiten geschaard onder paragraaf 2.4.3 Veiligheid) en Luchtverkeer (grootste deel van de activiteiten geschaard onder paragraaf 2.4.4). Daarnaast bespreken we enkele overkoepelende thema's en de Actieagenda Schiphol (in paragraaf 2.4.6).

2.4.1 Economie

Onder het thema economie vallen alle luchtvaartbeleidsinspanningen die direct of indirect bijdragen aan de economische doelstellingen. Hieronder vallen het bevorderen van de netwerkqualiteit, een goede ontsluiting en luchthavenontwikkeling. Binnen de directie Luchtvaart is de afdeling Economie en Luchtvaartpolitiek grotendeels verantwoordelijk voor handhaving en verbetering van de netwerkqualiteit en beleid rondom havengelden en vracht. De afdeling Luchthavenontwikkeling en Milieu is verantwoordelijk voor de capaciteitsuitbreiding van de luchthavens en het vaststellen van Luchthavenbesluiten. Hierbij gaat de aandacht voor economie hand in hand met de aandacht voor de randvoorwaarden milieu en omgeving. De belangrijkste activiteiten gericht op de economische doelstellingen in de periode 2009-2015 hadden betrekking op (in willekeurige volgorde):

- Luchtvaartpolitiek
- KLM
- Havengelden
- Vracht

- Luchthavenontwikkeling algemeen
- Luchthavenontwikkeling Schiphol
- Luchthavenontwikkeling regionale luchthavens van nationale betekenis
- Passagiersrechten

Luchtvaartpolitiek

Het netwerk van luchtverbindingen, met een nadruk op de verbindingen van KLM en andere Nederlandse maatschappijen, is een van de belangrijkste economische pijlers onder de mainport Schiphol. Internationale (rechtstreekse) verbindingen (netwerkkwaliteit) vormen een belangrijk aspect bij de vestigingsplaatskeuze van bedrijven. Daarmee is het dus goed voor de Nederlandse economie om de netwerkkwaliteit in stand te houden en waar mogelijk te versterken. IenM houdt zich actief bezig met het opstellen van bilaterale afspraken over vlieg rechten met andere landen (van buiten de EU). Dat doet zij vaak op instigatie van de carriers (vaak KLM, maar ook andere Nederlandse maatschappijen). Het gevoerde beleid is daarmee vraagvolgend. Uit de (bilaterale) verdragen volgen vergunningen. Het ingezette beleidsinstrument is daarmee juridisch van aard. Sinds 10-10-2010 zijn de BES-eilanden bijzondere gemeenten van Nederland, zodanig is IenM ook verantwoordelijk voor het maken van bilaterale afspraken voor deze eilanden. IenM is ook actief betrokken bij luchtvaartpolitieke afspraken die in EU-verband worden gemaakt. De netwerkkwaliteit wordt ieder jaar gemonitord.

KLM

In het recente verleden is binnen IenM veel aandacht uitgegaan naar de fusie tussen KLM en Air France (2004). Bij goedkeuring van de fusie heeft de overheid tijdelijke afspraken gemaakt om een aantal publieke belangen te borgen ten aanzien van markttoegang (verkeersrechten) en netwerkkwaliteit (afspraken over een 'dual hub'). Binnen de periode van de beleidsdoorlichting is de verlenging van deze afspraken aan de staat aan de orde geweest (2010). De Nederlandse staat heeft daarnaast aandelen van KLM (5,9 procent van de aandelen in KLM, niet in de holding Air France/KLM) in bezit en heeft op die manier ook een (beperkt) financieel beleidsinstrument in handen. Deze verantwoordelijkheid valt echter niet onder de directie Luchtvaart, maar onder het ministerie van Financiën.

Havengelden

Een belangrijk concurrentieaspect voor luchthavens zijn de luchthaventarieven die Schiphol rekent aan luchtvaartmaatschappijen om gebruik te maken van haar faciliteiten. Gestreefd wordt naar een concurrerend kostenniveau wat betreft luchthaventarieven en overheidsheffingen. De tarieven worden vastgesteld door Schiphol. Na consultatie met gebruikers. De ACM ziet toe op totstandkoming. IenM heeft daar beperkt invloed op. Wel is er Rijksbreed het doel om de tarieven concurrerend(er) te

houden/maken. lenM heeft in de beleidsperiode 2009-2015 wet- en regelgeving aangepast om aan deze doelstelling uitwerking te geven. lenM en de sector zijn daarnaast afhankelijk van een aantal andere (overheids)partijen als het gaat om het streven naar concurrerende tarieven. Het betreft hier bijvoorbeeld inspectieorganisaties die kosten doorberekenen aan de luchtvaartmaatschappijen.

Vracht

Luchtvracht levert een belangrijke bijdrage aan de netwerkkwaliteit op Schiphol en aan het rendabel maken van bepaalde verbindingen, omdat vracht in de buik van een vliegtuig kan worden meegenomen (*bellyvracht*). Hiermee versterken het passagiers- en vrachtvervoer elkaar. Het vergunningen- en luchtvaartpolitieke beleid van lenM is gericht op het verlenen en verkrijgen van luchtverkeersrechten voor zowel passagiers- als vrachtvervoer, waarbij bevordering van de netwerkkwaliteit het primaire streven is.

Daarnaast zet lenM in haar rol als vrachtcoördinator in samenspraak met de overige betrokken ministeries en de luchtvrachtsector in op versterking van de positie van de mainport Schiphol op vrachtgebied. Daarbij wordt onder meer ingezet op het verbeteren van het afhandelingsproces voor vracht, het versterken van de keteninformatie binnen de luchtvrachtketen, gerichte inzet van inspecties en promotie in het buitenland.

De Vrachttafel die het ministerie van lenM jaarlijks in samenspraak met de vrachtsector organiseert, richt zich op nadere invulling van het vrachtbeleid. In dat kader wordt tevens bezien of bepaalde initiatieven mogelijk in aanmerking komen voor medefinanciering vanuit de topsectorenaanpak.

Luchthavenontwikkeling algemeen

Het Aldersakkoord uit 2008 is een belangrijke onderlegger voor de ontwikkeling van de luchtvaart in Nederland (zie ook paragraaf 2.1.4). Bij een prognose van 580.000 vliegtuigbewegingen in 2020 is afgesproken dat Schiphol tot 510.000 bewegingen zou mogen groeien en dat er voor 70.000 vliegbewegingen ruimte moest worden gevonden op de regionale luchthavens Lelystad en Eindhoven. Deze aantallen komen voort uit een afweging tussen economische groei en milieu (klimaat, natuur, omgeving, mede in het licht van veiligheidsaspecten) en zijn tot stand gekomen in samenwerking met stakeholders uit de directe omgeving. De resultaten uit het Aldersakkoord hebben een plek gekregen in de Luchtvaartnota (2009), die de formele basis van het beleid vormt. De Alderstafels zijn/worden ook ingezet om regionale akkoorden over luchthavenontwikkeling op te zetten samen met stakeholders en omgeving. Vanuit de afdeling Luchthavenontwikkeling en Milieu wordt de tot-

standkoming van de Aldersadviezen ondersteund en worden, in navolging van Aldersakkoorden, (regionale) luchthavenbesluiten voorbereid (in samenwerking met regionale overheden en regionale stakeholders).

Luchthavenontwikkeling Schiphol

Het doel voor Schiphol is verdere *netwerkontwikkeling in balans met de omgeving*. Het Rijk heeft de rol een stelsel op te stellen waarmee dat mogelijk moet worden gemaakt. De huidige afspraken zijn hier een uitvloeisel van. Die gaan uit van een groei tot 2020 naar maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen (dat is een in 2015 bijgesteld uitgangspunt van de eerdere 510.000 vliegtuigbewegingen). Na 2020 mag eventueel beschikbare geluidsruimte voor de helft worden opgevuld met extra vluchten, de andere helft komt ten goede aan de omgeving (het 50/50 beginsel).

Een belangrijke onderlegger is het convenant behoud en versterking mainportfunctie en netwerkkwaliteit Schiphol (maart 2008). Daarin zijn afspraken gemaakt over selectiviteit: de verdeling van mainportgebonden en niet-mainportgebonden verkeer. Het mainportgebonden verkeer krijgt vanuit het convenant voorrang op Schiphol. Lelystad en Eindhoven krijgen als taakstelling mee om 70.000 vliegbewegingen (voornamelijk niet-mainportgebonden) te realiseren. IenM heeft in dit proces een belangrijke rol gehad, onder meer met de taak om deze capaciteit mogelijk te maken. Met de Luchthavenbesluiten Eindhoven (2014) en Lelystad (2015) is dat gelukt. In principe zijn de luchthavenexploitanten (Schiphol Group) verantwoordelijk voor het inbouwen van de juiste prikkels om vluchten naar de regionale luchthavens te brengen. In het convenant is daarover het volgende afgesproken: *'Schiphol Group ontwikkelt voor 2012 (...) een pakket stimuleringsmaatregelen en operationele restricties waardoor het voor niet mainportgebonden verkeer dat vanaf de luchthaven Schiphol opereert aantrekkelijk wordt om gebruik te maken van de uitbreiding van de regionale luchthavencapaciteit'*. De uitvoering van het selectiviteitsbeleid heeft IenM dus niet zelf volledig in de hand. Wel werkt IenM toe naar meer sturing hierop: een formele verkeersverdelingsregel is nu in voorbereiding (Kamerbrief SPL, 2016).

Deze maatregel komt onder meer voort uit de conclusies van de Commissie Shared Vision. Deze commissie is in 2012 opgezet naar aanleiding van een bespreking tussen Schiphol, KLM en de ministeries van IenM, EL&I en Financiën. Destijds werd geconstateerd dat Schiphol en KLM *'op diverse momenten een verschillend beeld hadden over de naleving van de afspraken uit het Aldersakkoord over de selectieve ontwikkeling van Schiphol, dan wel dat zij een verschillende interpretatie hebben*

over de invulling van deze gezamenlijke visie in de praktijk'⁴¹. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van de staat, Schiphol en KLM, voorgezeten door Hans Alders. De commissie is gevraagd om terug te kijken op de naleving van de selectiviteitsafspraken sinds 2008 en om een vooruitblik te maken op de investeringen die in de komende jaren nodig zijn in de Mainport. De Commissie Shared Vision concludeerde in 2012 (in lijn met de evaluatie inzake het convenant Selectiviteit die later in 2013 is uitgevoerd) dat de gemaakte afspraken uit het convenant Selectiviteit zijn nagekomen.

In aanvulling daarop heeft de Commissie echter wel aanbevolen om de mogelijkheden voor verkeersverdeling tussen Lelystad en Schiphol te onderzoeken. Dat is voor het Rijk aanleiding geweest om aan de slag te gaan met het uitwerken van dit instrument. Het instrument wordt achter de hand gehouden in het geval het stimuleringsbeleid van Schiphol Group onvoldoende effect sorteert. Pas als Lelystad Airport opent, zal blijken of dit stimuleringsbeleid in combinatie met andere genoemde onderdelen van het selectiviteitsbeleid voldoende effectief is⁴².

Bij de ontwikkeling van Schiphol is de balans met de omgeving een belangrijk thema. Deze wordt aan de hand van vergunningen en normen gemonitord: hoeveel wordt er gevlogen en past dit binnen de kaders? Mede vanwege de economische crisis en een (tijdelijke) dip in het aantal vliegbewegingen worden de grenzen tot op heden nog niet bereikt, maar naar verwachting wordt het aantal van 500.000 vliegbewegingen op korte termijn wel gehaald.

Recent is de *Actieagenda Schiphol* gepubliceerd (2016). De actieagenda is in feite een actualisatie op de Luchtvaartnota en opgesteld met als doel strategie en instrumenten te definiëren die de concurrentiepositie van de Mainport waarborgen. In paragraaf 2.4.5 gaan we nader in op de Actieagenda.

Luchthavenontwikkeling regionale luchthavens van nationale betekenis

In 2009 is de Wet RBML in werking getreden. Vanaf dat moment heeft het Rijk de verantwoordelijkheid van kleinere luchthavens overgedragen aan de provincies. Dit sloot aan bij het decentralisatiebeleid. Het Ministerie van IenM is nu alleen nog betrokken bij de ontwikkeling van regionale luchthavens van nationale betekenis.

⁴¹ Passage volgt uit: *Advies over uitvoering selectiviteitsbeleid Schiphol*, Commissie Shared Vision (10 december 2012).

⁴² Volgt uit *Beantwoording Kamervragen van de leden Visser (VVD), Van Helvert (CDA) en Jetten (D66) over de situatie op Schiphol* (22 juni 2017).

Hieronder vallen Eindhoven, Lelystad, Rotterdam, Eelde en Maastricht⁴³. De doelstellingen achter ontwikkeling van deze luchthavens verschillen per luchthaven. Belangrijk aspect voor lenM is het verlichten van de druk op de capaciteit van Schiphol (voortkomend uit het Aldersakkoord Schiphol) en het verbeteren van de landzijdige en luchtzijdige bereikbaarheid. lenM heeft hierbij het volgende takenpakket: het autoriseren van luchthavenplannen in een Luchthavenbesluit door toetsing aan relevante beleidskaders en het meedenken bij de ontwikkeling van luchthavenplannen (met name bij de luchthavens Lelystad en Eindhoven vanwege het feit dat zij een sterk nationaal belang dragen). De initiatieven voor regionale luchthavenontwikkeling komen vanuit de regio zelf (bijvoorbeeld provincies) en vanuit de Schiphol Group (in het geval van Rotterdam, Lelystad en Eindhoven). Daarnaast geldt voor Lelystad en Eindhoven dat een nationale opgave is meegegeven, daar is dus beleidsmatig vanuit lenM ook meer sturing op.

De manier waarop luchthavenontwikkeling plaatsvindt, wordt voor een groot deel bepaald door stakeholders. Via de Alderstafels houdt lenM grip op randvoorwaarden. Daarnaast past lenM met het vaststellen van luchthavenbesluiten een juridisch beleidsinstrument toe.

Passagiersrechten

Een EU-verordening uit 2004 stelt dat luchtvaartmaatschappijen een informatieplicht hebben naar passagiers en dat er sprake moet zijn van compensatie en verzorging bij vertragingen en annuleringen van vluchten. Het doel van deze Europese verordening is het verminderen van annuleringen en (onnodig) lange vertragingen. De verordening stelt dat lidstaten verplicht zijn om toezicht te houden op het naleven van de EU-verordening. Nederland heeft gevolg gegeven aan deze verplichting door een aantal beleidsregels en een handhavingsskader op te stellen. Daarin zijn regels voor de luchtvaartmaatschappijen en is een boetecatalogus opgenomen. Toezicht op, en naleving van, deze regels valt onder de verantwoordelijkheid de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

In de periode 2009-2012 is een geschillencommissie actief geweest om de consumentenbelangen te borgen. De commissie is opgericht door de BARIN (een koepelorganisatie van luchtvaartmaatschappijen) en bestond uit de consumentenbond en luchtvaartmaatschappijen. De verordening leidde in deze periode tot talrijke en vaak uiteenlopende rechterlijke uitspraken. Eind 2009 deed het Europese Hof een uitspraak waarmee de reikwijdte van het recht op compensatie werd uitgebreid naar langdurige vertraging. Deze uitspraak luidde een nieuwe hofzaak in. Eind 2012

⁴³ Oorspronkelijk ook luchthaven Twente, maar het bevoegd gezag is in 2015 gedecentraliseerd nadat de aanbesteding van de exploitatie als grote commerciële burgerluchthaven is mislukt (2014).

bevestigde het Hof de uitspraak waarmee jurisprudentie was ontstaan over het recht op compensatie bij vertraging. De Geschillencommissie is uiteindelijk opgeheven omdat partijen elkaar niet langer konden vinden over de reikwijdte van de verordening en omdat de wensen van de BARIN voor verplicht lidmaatschap van alle airlines en de wens van de consumentenorganisaties voor bindende uitspraken niet verenigbaar zijn. Het toezicht is daarna bij de ILT komen te liggen.

2.4.2 Milieu en omgeving

Vanuit twee afdelingen wordt binnen de directie Luchtvaart beleid gevoerd op het thema milieu en omgeving. De Afdeling Luchthavenontwikkeling en Milieu is verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot geluidsoverlast en lokale luchtkwaliteit. De afdeling Economie en Luchtvaartpolitiek is verantwoordelijk voor het CO₂-emissiereductiebeleid, voor Europese en internationale afspraken op het gebied van klimaat en milieu en specifiek voor CO₂-emissiereductiemaatregelen. De belangrijkste werkzaamheden op het thema milieu en omgeving in de periode 2009-2015 hadden betrekking op:

- Geluidsisolatie en beperking geluidhinder
- Emissies CO₂

Geluidsisolatie Schiphol (GIS) en andere maatregelen die geluidsoverlast beperken

Het Geluidsisolatieprogramma Schiphol (GIS) liep in de periode 1984-2012. Het bevatte een pakket aan hinderbeperkende maatregelen voor omwonenden van Schiphol (geluid). Het betrof de isolatie van geluidsgevoelige objecten (zoals huizen en scholen). Het programma is in drie fases uitgevoerd en tussentijds en na afloop geëvalueerd. Onder meer uit deze evaluaties is gebleken dat er geen grootschalige programma's meer nodig zijn om geluidsmaatregelen te treffen⁴⁴.

In de Luchtvaartnota is aangegeven dat *'indien in de toekomst het gebruik van de luchthaven substantieel wijzigt (en daarmee de geluidsbelasting voor de omgeving) op dat moment ook wordt gezien wat de consequenties zijn voor het isolatieprogramma'*. Een eerste moment was aan de orde rond de besluitvorming over invoering van het nieuwe normen- en handhavingstelsel. De Alderstafel geeft in haar eindadvies over het nieuwe normen- en handhavingstelsel voor Schiphol aan dat is gebleken dat de lokale effecten – conform de eerder uitgesproken verwachting – slechts beperkt zijn gewijzigd ten opzichte van het huidige stelsel. Het kabinet heeft in reactie op het Aldersadvies inzake het nieuwe normen- en handhavingstelsel aangegeven dat in algemene zin kan worden geconcludeerd dat met de afronding van GIS-3 het grote isolatieproject, dat reeds begin jaren '80 van start is gegaan, nu is

⁴⁴ Bron: Kamerbrief Beleidsevaluatie Geluidsisolatieprogramma Schiphol (GIS-3) (4 oktober 2013), kenmerk: lenM/BSK-2013/170244.

afgerond. Het is niet te verwachten dat een project met een dergelijke omvang in de nabije toekomst nog aan de orde is.

Er is nog wel een leefbaarheidsfonds waaruit individuele compensatie in de omgeving van Schiphol toe is te zeggen. Het gaat dan om concrete en individuele gevallen die een aanvraag kunnen doen. Het fonds is onderdeel van en wordt uitgevoerd door de Stichting Leefomgeving Schiphol. Deze stichting ondersteunt, naast het uitvoeren van de individuele compensatieregeling, gebiedsgerichte projecten. De stichting heeft als doel het behouden en waar mogelijk verbeteren van de leefbaarheid in gebieden en gemeenschappen in de omgeving van Schiphol, waar *'hinderbeperkende maatregelen niet meer mogelijk zijn en waar ruimtelijke beperkingen vanwege de nabijheid van Schiphol gelden'*⁴⁵. Bekostiging van de stichting (en daarmee ook de individuele compensatie) is evenredig afkomstig van het Rijk, de provincie Noord-Holland en Schiphol.

lenM heeft buiten GIS om ook andere maatregelen getroffen die geluidsoverlast reduceren: binnen geluidszones zijn gebouwen afgebroken en woonboten weggesleept. Daarnaast is in 1998 een Schadeschap opgesteld. Dit Schadeschap is ingesteld om claims van omwonenden te behandelen die menen dat de uitbreiding van Schiphol tot geluidsoverlast leidt (en een daling van de woningwaarde). Deze uitgaven worden bekostigd uit een heffing: de Maximum Take-off Weight heffing (MTOW). Bij elke landing wordt 0,50 euro per ton MTOW in rekening gebracht aan de betreffende luchtvaartmaatschappij. De heffingen zijn een financieel beleidsinstrument dat werd ingezet door het Ministerie van lenM. In 2015 is de GIS-heffing stopgezet, in 2016 is de MTOW-heffing stopgezet.

Emissies CO₂

Duurzaamheid is een belangrijk thema in het Nederlandse luchtvaartbeleid. De doelstelling uit de Luchtvaartnota is om koploper te worden op dit vlak: *'Nederland moet een leidende positie ontwikkelen in de duurzame luchtvaart'*, met als hoger doel dat CO₂-uitstoot wordt verminderd. Een andere belangrijke onderlegger voor het beleid is het 'Sectorakkoord mobiliteit, logistiek en infrastructuur 2008-2020: *Duurzaamheid in beweging*'. Dit akkoord is onder meer door luchtvaartpartijen KLM en Schiphol ondertekend. Uit dat akkoord komt naar voren dat de ontwikkeling naar een duurzamer luchtvaart verspreid over de tijd zal worden uitgevoerd. Voor de korte termijn wordt op dat gebied ingezet op het reduceren van emissies.

Het duurzaamheidsbeleid wordt uitgevoerd langs vier sporen:

1. Technologie (CO₂-standaarden)

⁴⁵ Bron, website Stichting Leefomgeving Schiphol: <http://www.leefomgevingschiphol.nl/voor-wie/>

2. Infrastructuur (via SES)
3. Marktmaatregelen (bijvoorbeeld EU ETS en MBM)
4. Brandstof (biofuel)

Op de vier aspecten CO₂-emissiereductie wordt deelgenomen aan Europese en internationale werkgroepen, vooral waar het gaat om ontwikkeling van een mondiaal emissiereductiesysteem en de ontwikkeling van een technologische standaard. Op Europees niveau wordt gewerkt aan de verbetering van het luchtvaartgebruik.

Op het gebied van biobrandstoffen worden mensen en middelen ingezet op het (laten) ontwikkelen van kennis over het gebruik van biokerosine. Doel is een substantiële hoeveelheid biokerosine in de luchtvaart te gebruiken. De koplopersrol van Nederland uit zich in het ontwikkelen en beheersen van de gehele keten en de ontwikkeling van Schiphol tot een biokerosinehub. Uitvoering van het beleid bestond onder meer uit het ter beschikking stellen van FES-gelden⁴⁶ voor onderzoek (een financieel beleidsinstrument). Voor de periode 2015–2020 is er een nieuwe *Letter of Intent* en een projectdoelstelling geformuleerd om in 2020 tot een structurele stroom van biokerosine te komen. Een tweetal voorbeelden van concrete projecten die op het gebied van biofuel worden uitgevoerd zijn 'Bioport Holland' en het 'Corporate Biofuel program', daarbinnen werken diverse sectorpartijen samen met de Nederlandse overheid.

2.4.3 Veiligheid

Het thema veiligheid wordt voornamelijk uitgevoerd door de afdeling Luchtvaartveiligheid. Onder dit thema valt niet alleen de veiligheid van vliegtuigen en (externe) omgeving, maar ook de beveiliging van vliegtuigen, data en systemen. Sedert 2016 valt het thema beveiliging burgerluchtvaart onder de afdeling Economie en Luchtvaartpolitiek. Werkzaamheden op het thema veiligheid in de periode 2009-2015 hadden betrekking op:

- Vogelaanvaringen
- Beveiliging luchthavens / aviation security
- Safety regulation
- Vliegen boven conflictgebieden
- Vitale infrastructuur
- Dutch Expert Group Aviation Safety (DEGAS)
- Vervoer gevaarlijke stoffen
- Cabelucht

⁴⁶ FES: Fonds Economische Structuurversterking, heeft als doel om investeringsprojecten te financieren die de economische structuur van Nederland versterken.

Vogelaanvaringen

Vogelaanvaringen spelen met name rondom Schiphol. Om overlast tegen te gaan is in 2012 een convenant gesloten met als doel *'in het gebied rond de nationale luchthaven Schiphol het jaarlijks reduceren van het risico van botsingen tussen vliegtuigen en vogels met daarbij specifiek aandacht voor risicovolle soorten'*⁴⁷. Dit convenant is er om meerdere redenen gekomen. Enerzijds zijn er vanuit ICAO en EASA voorschriften op dit gebied, anderzijds was een incident met ganzen aanleiding om iets te organiseren. Het beleid wordt uitgevoerd door de Nederlandse Regiegroep Vogelaanvaringen (NRV) volgens vier sporen⁴⁸:

- Foerageerspoor: het beperken van de mogelijkheden om voedsel te verzamelen. Dit geldt voor risicovolle vogels;
- Ruimtelijk spoor: voorkomen dat rondom luchthavens vogelaantrekende bestemmingen, waaronder natuur en waterpartijen, wordt gecreëerd;
- Technisch spoor: inzet van technische middelen waaronder een vogeldetectieradar;
- Reductiespoor: populatiebeheer van risicovolle vogels waaronder het vangen en doden van ganzen in de ruiperiode.

Een van de belangrijkste maatregelen is het versneld onderwerken van graanresten direct na de graanoogst (graankorrelresten zijn een grote bron van voedsel voor vogels en met name ganzen). Dit heeft sterk geholpen om het aantal ganzenvluchten in de graanoogstperiode over Schiphol te verminderen. De maatregel komt voort uit een subsidieregeling van lenM, maar is een vrij kostbare maatregel (853 euro per hectare/jaar)⁴⁹. De regeling loopt in 2017 af en er is een evaluatie uitgevoerd om te bezien of en hoe de onderwerkregeling eruit komt te zien. Door de specifieke problematiek met ganzen rondom Schiphol, richt de NRV zich momenteel uitsluitend op die problematiek. Er is wel contact met andere luchthavens die ook last hebben van vogels, bijvoorbeeld Rotterdam. De overige grotere luchthavens hebben/krijgen wel een vastgesteld gebied rond de luchthaven waar beperkingen gelden voor vogel aantrekkende bestemmingen.

Beveiliging

De verantwoordelijkheid voor het beleidsthema beveiliging burgerluchtvaart is verdeeld over verschillende ministeries. De Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) die onderdeel is van het ministerie van Veiligheid en Justitie vormt het bevoegde gezag voor de beveiliging van de burgerluchtvaart in Nederland en is primair verantwoordelijk voor de beveiliging op de luchthavens (airport

⁴⁷ Bron: Convenant reduceren risico vogelaanvaringen Schiphol, 2012.

⁴⁸ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/nieuws/2012/04/16/afspraken-moeten-vogelaanvaringen-rond-schiphol-verminderen>

⁴⁹ Bron: evaluatie Nederlandse Regiegroep Vogelaanvaringen.

security). Het Ministerie van IenM heeft onder meer de verantwoordelijkheid voor het deelterrein 'Inflight security'. Bij inflight security gaat het om preventieve maatregelen tijdens de vluchtuitvoering. Onder preventieve maatregelen worden zowel organisatorische, bouwkundige als elektronische maatregelen verstaan die nodig zijn aan boord van het toestel, zoals inflight security trainingen, aeroplane search procedure checklists en flight crew compartment security (Closed Circuit Television, beveiligde cockpitdeur). Op mondiaal en Europees niveau zijn beleidsafspraken gemaakt over de certificering van luchtvaartuigen, waarbij er een nauwe samenhang is tussen safety (veiligheid) en security (beveiliging). De IenM-verantwoordelijkheid voor een correcte en adequate uitvoering van deze certificeringseisen, heeft aan de basis gelegen voor de verantwoordelijkheidstoebedeling aan IenM van inflight security. Verder ziet IenM toe op de beveiliging van de uitvoeringsorganisatie LVNL die verantwoordelijk is voor de luchtverkeersdienstverlening (Air Traffic Management security). Daarnaast heeft IenM een sectorspecifieke verantwoordelijkheid op het gebied van cyber security in de luchtvaart. Voor enkele andere deelterreinen op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart heeft IenM een medeverantwoordelijkheid, het betreft Aairport security en airspace security.

Safety regulation

Binnen het beleidsveld safety regulation is niet zozeer sprake van een doelstelling, maar van een veiligheidsfilosofie. Deze stamt uit 2009 en vormt voor Nederland nog steeds de basis waarop beleid wordt gemaakt en uitgevoerd: *veiligheid die kosteneffectief is en is gebaseerd op doelregelgeving*⁵⁰. Dat houdt een zo regelarme inrichting van beleid in, om zo de flexibiliteit voor het bedrijfsleven te garanderen. Internationale wet- en regelgeving geeft echter de meeste kaders waarbinnen het beleid wordt samengesteld. Vanuit ICAO (wereldwijd) en EASA (sinds 2004 actief) worden deze regels opgelegd. Nederland is in beide gremia vertegenwoordigd en actief als bijdrager aan discussies en als penvoerder op enkele thema's.

Vanuit de ICAO is in 2010 een verdrag en eisenpakket opgesteld waar de verschillende lidstaten aan moeten voldoen als het gaat om de veiligheid van luchtvaart. Van daaruit heeft IenM een State Safety Program (SSP) opgesteld, met ambities voor de commerciële luchtvaart (geen vermijdbare ongevallen) en voor de kleine luchtvaart (geen ongevallen als gevolg voorbereiding op vliegwezen en geen doden of gewonden op de grond). Belangrijk doel van het programma is het betrekken van de sector bij de realisatie en instandhouding van een hoog veiligheidsniveau bij een toenemend aantal vluchtbewegingen. Het SSP beschrijft het veiligheidsmanagement in Nederland. Het eerste SSP is in 2012 opgesteld, in 2015 is dit herzien en is een tweede versie verschenen. Vanuit die herziening is een Europese verordening

⁵⁰ In de Beleidsagenda Luchtvaartveiligheid 2011 is deze doelstelling eveneens opgenomen.

van kracht geworden omtrent het melden van voorvallen. Luchtvaartpersoneel is verplicht voorvallen te melden.

Vliegen boven conflictgebieden

Over de ramp met vlucht MH17 is in oktober 2015 het ongevalsonderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) verschenen met een reeks aanbevelingen. Daarin wordt gesignaleerd dat het 'stelsel van verantwoordelijkheden met betrekking tot het overvliegen van conflictgebieden aanscherping vereist. De directie Luchtvaart is, mede naar aanleiding van dit rapport, binnen ICAO en de Europese Unie, waaronder EASA, actief om de aanbevelingen vanuit dit rapport internationaal onder de aandacht te brengen en gezamenlijk aan oplossingen te werken. Overigens heeft de directie Luchtvaart direct na de ramp met MH17 intensief contact onderhouden met ICAO om binnen de scope van ICAO mondiale maatregelen te treffen.

Op mondiaal niveau (ICAO) wordt permanent het gesprek gevoerd om reeds vereiste risicoanalyses aan te vullen en aan te scherpen voor conflictgebieden, alsmede de plicht voor staten om waar nodig informatie te verspreiden, met indien nodig het mogelijk sluiten van het luchtruim en om daarover ook richting alle lidstaten te communiceren. Binnen EASA wordt aangespoord op meer en voor Europa eenduidige communicatie over conflictgebieden en de rol van Conflict Zone Information Bulletins (CZIB). Op nationaal niveau werkt lenM actief mee aan de totstandkoming (juni 2016) en implementatie van het convenantenoverleg waarin verschillende overheden en Nederlandse luchtvaartmaatschappijen vertegenwoordigd zijn om informatie over conflictgebieden te delen. Binnen dit overleg wordt ook het verspreiden van informatie door ICAO en EASA besproken.

De rol van lenM werkt dus twee kanten uit. Aan de ene kant is men binnen internationale gremia bezig met het aanjagen van de discussie en het komen tot oplossingen rondom dit onderwerp. Aan de andere kant brengt zij de ontwikkelingen vanuit deze internationale gremia naar Nederland toe en ziet ook toe op implementatie en naleving daarvan.

Vitale infrastructuur

Het kabinetsbeleid is gericht op de verdere ontwikkeling van de weerbaarheid van de vitale infrastructuur, mede op basis van Europese regelgeving. Het vitale proces vlucht- en vliegtuigafhandeling, bestaande uit brandstoftoevoer, luchtverkeersleiding, luchtvaartafwikkeling, exploitatie luchthaven en de beveiliging is aangewezen als vitale infrastructuur. Gewerkt wordt aan een Roadmap, gevolgd door een actie-

programma. Specifieke aandacht gaat ook uit naar cybersecurity in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in het licht van de Europese Netwerk- en Informatiebeveiligingsrichtlijn en de Wet gegevensverwerking en meldplicht cybersecurity.

DEGAS

De Dutch Expert Group Aviation Safety (DEGAS), hielp tot 2011 de '*veiligheid en kwaliteit van de samenleving te optimaliseren*'. DEGAS was een extern adviescollege dat de overheid voorzag van onafhankelijk advies over het uit te voeren beleid. In het kader van bezuinigingen is het contract met DEGAS in 2011 niet verlengd, DEGAS is in aangepaste vorm zelfstandig verdergegaan. DEGAS heeft in haar laatste rapport (uit 2011) nog wel enkele punten meegegeven die onder meer over de scope en omvang van de inspectie gingen. Ook is er naar de regelgeving gekeken. Daarover constateerde men dat het beleid wat weinig proactief/adaptief was. Na 2011 heeft DEGAS een andere rol gekregen: vooral het verspreiden van kennis.

Vervoer gevaarlijke stoffen

Het vervoer van gevaarlijke stoffen is voor een groot aantal Nederlandse bedrijven van belang. Het Ministerie van IenM stelt, in afstemming met KLM, Schiphol en het bedrijfsleven, in EASA- en ICAO-verband actief nieuwe regelgeving voor. Onder andere wanneer er vanuit de markt vraag is naar regels voor het vervoeren van nieuwe gevaarlijke stoffen. Nederland is ook één van 18 panelmembers in het ICAO dangerous goods panel (verder: DGP). Het ICAO DGP adviseert het ICAO-bestuur over de nieuwe voorstellen/wijzigingen met betrekking tot de mondiale regelgeving op dit terrein. Op dit beleidsonderwerp wordt rekening gehouden met een balans tussen economie, veiligheid en het voorkomen van overdadige regelgeving.

Cabinelucht

Vanwege media-aandacht en vragen in de Tweede Kamer hebben er nadere onderzoeken plaatsgevonden naar de relatie tussen de kwaliteit van cabinelucht en fysieke aandoeningen bij vliegtuigbemanning. Het betreft hier een internationaal vraagstuk. Vanuit het Ministerie van IenM is een adviesgroep in het leven geroepen (de Nationale adviesgroep cabinelucht (NAC)) waarin wordt getracht internationale afstemming tussen diverse onderzoeken te bewerkstelligen. Tevens zal deze groep jaarlijks een adviesrapportage opstellen die aan de Staatssecretaris zal worden toegezonden. Tenslotte zal de NAC de Staatssecretaris op verzoek adviseren over lopende ontwikkelingen.

2.4.4 Luchtverkeer

In deze paragraaf bespreken we de activiteiten van de afdeling Luchtverkeer binnen de Directe Luchtvaart. We gaan achtereenvolgens in op de Luchtruimvisie en de activiteiten van LVNL en de luchtverkeersleiding.

Luchtruimvisie

In 2012 is in navolging van de Luchtvaartnota (uit 2009) een Luchtruimvisie opgesteld door het Rijk. Daarin zijn Europese ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, impact van beleidsmatig en wettelijk vastgelegde taken en ambities en de toenemende vraag en veranderende behoeften van luchtruimgebruikers geïdentificeerd. In de ogen van het Rijk vragen die om *'modernisering van de inrichting, het beheer en gebruik van het Nederlandse luchtruim'* (pag. 21 Luchtruimvisie). Op basis van de geschetste ontwikkelingen zijn verschillende beleidsmatige uitgangspunten geformuleerd die *'leidend zijn voor de toekomstige inrichting, het beheer en het gebruik van het Nederlandse luchtruim'*. Het gaat om de volgende beleidsmatige uitgangspunten (en doelstellingen)⁵¹:

- De luchtruimgebruiker centraal
- Veilig, efficiënt, kosteneffectief en milieuvriendelijk gebruik van het luchtruim
- Met respect voor afspraken met de omgeving
- Eenvoudig
- Integraal
- Prioritering waar nodig
- Samen (grensoverschrijdend)
- In lijn met Europa.

In de Luchtruimvisie is een strategie aan de hand van vier oplossingsrichtingen uitgewerkt om aan de beleidsmatige uitgangspunten te voldoen:

- 1) Modernisering van het operationele luchtverkeersleidingconcept met maximaal gebruik van beschikbaar komende technologische en operationele ontwikkelingen.
- 2) Optimalisering en vereenvoudiging van de luchtruiminrichting.
- 3) Betere benutting van het luchtruim door flexibel en dynamisch luchtruimgebruik en beheer.
- 4) Tactisch/operationeel knelpunten oplossen.

De uitgangspunten van het beleid zijn in de Luchtruimvisie niet wezenlijk veranderd ten opzichte van de periode daarvoor. De visie is bedoeld om ambities en uitvoeringsstrategieën, die onder meer al in de luchtvaartnota stonden, te concretiseren. Dat gebeurt *'door middel van nauwe samenwerking met betrokken partijen'*. Het betreft hier nationale organisaties, zoals de LVNL, ILT en Militaire Luchtvaart Autoriteit, maar ook samenwerking met internationale gremia is van belang, zoals de relatie met Single European Sky (SES) en FABEC.

⁵¹ Bron: Luchtruimvisie (2012).

LVNL/Luchtverkeersleiding

De Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) is primair verantwoordelijk voor de luchtverkeersleiding binnen Nederland. Voor civiele luchtverkeersaangelegenheden is zij de ‘schakel tussen de overheid en alle overige partijen die bij luchtverkeersleiding betrokken zijn’ (website LVNL). Het doel is om de luchtverkeersleiding zo goed mogelijk vorm te geven, waarbij continu een evenwicht tussen veiligheid, efficiëntie en milieu wordt gezocht. De luchtverkeersleiding doet de LVNL op aanwijzing van de minister van Infrastructuur en Milieu. LVNL is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) (sinds 1 januari 1993), gefinancierd door de luchtvaartmaatschappijen. Over de prestaties en het beleid rondom luchtverkeersleiding wordt verantwoording afgelegd aan de staatsecretaris van IenM. Het eigenaarschap van LVNL is belegd bij de Secretaris-generaal (SG) van IenM. IenM heeft het eigenaarschap daarmee intern belegd bij FMC (afdeling Financiën, Management en Control). FMC en de directie Luchtvaart trekken gezamenlijk op in de sturingsrelatie richting LVNL, gelet op de verwevenheid die de verschillende onderwerpen met elkaar kennen.

Het beleid op het gebied van prestatiebesturing wordt voor het grootste deel bepaald door Europese verordeningen uit 2010, die volgen uit gemaakte afspraken binnen de SES. Deze schrijft voor dat de individuele lidstaten een performanceplan opstellen om te werken aan een viertal doelstellingen op het gebied van de capaciteit van luchtverkeer (verruiming), kostenreductie luchtverkeersleiding, milieuverbeteringen en het waarborgen van de veiligheid met het toenemende luchtverkeer. Nederland heeft in 2012 een eerste performanceplan opgesteld en heeft dit in 2015 geactualiseerd. Samenwerking met andere lidstaten, bijvoorbeeld in het Maastricht Upper Area Control Center (MUAC) en met name met de landen binnen FABEC (Luxemburg, België, Duitsland, Frankrijk, Zwitserland en Nederland) is belangrijk voor het doelbereik. Veel maatregelen zijn immers grensoverschrijdend en hebben te maken met vliegroutes tussen en door landen. De voortgang van het beleid van wordt op Europees niveau gemonitord en geëvalueerd.

2.4.5 Overkoepelende werkvelden

Een aantal beleidsvelden is niet direct onder een van bovenstaande thema's te plaatsen. In deze paragraaf bespreken we de activiteiten op het gebied van:

- Kennisontwikkeling door bijdragen aan NLR en KDC
- Facilitatie
- Caribisch Nederland

Kennisontwikkeling door bijdragen aan NLR en KDC

Het Netherlands Aerospace Centre (NLR) is een onderzoeksinstituut gericht op de luchtvaart. Voorheen werd dit primair aangestuurd door IenM, maar nu ligt de coördinatie en financiële verplichting bij het Ministerie van Economische Zaken (sinds

2011). De directie Luchtvaart onderhoudt wel een actieve samenwerking met het NLR via een gezamenlijke onderzoeksagenda en jaarlijkse actieprogramma's waarin onderzoeken worden uitgevoerd. De directie gebruikt deze onderzoeken ter ondersteuning van haar beleid. Onderzoek vindt onder meer plaats op de thema's veiligheid, Air Traffic Management (ATM) en milieu.

Het Knowledge Development Center (KDC) financiert publiek-private onderzoekssamenwerkingen (met middelen vanuit het Ministerie van IenM). Het instituut is in het leven geroepen vanwege de groei van de luchtvaart en luchthavens. De groei noopte tot veranderingen binnen ATM. Vanuit IenM kwam de behoefte om kennis op dit gebied te ontwikkelen via private organisaties. Inmiddels zijn de onderzoeksactiviteiten van het KDC breder en zijn ook kennis en producten ontwikkeld op het gebied van⁵²: veilige luchtvaart en luchthaventoepassingen, operationele efficiëntie luchtvaartmaatschappijen, luchtvaartontwerp en luchthavencapaciteit.

Facilitatie

De directie Luchtvaart heeft een wettelijke taak tot een coördinerende en initiërende rol op het onderwerp 'facilitatie' van passagiers en cargo. Daaronder vallen verschillende onderwerpen die te maken hebben met het grensproces op luchthavens, zoals regels voor het vervoer van gehandicapten, assistentie voor familie en slachtoffers van rampen, grensbewaking, immigratie, eisen aan paspoorten, de rol van luchtvaartmaatschappijen bij controle van reisdocumenten etc.

De rol en verantwoordelijkheid van IenM op dit onderwerp komt voort uit verplichtingen van de ICAO regelgeving. Deze stelt dat er een nationale commissie en een nationaal programma op het gebied van facilitatie ingericht moeten zijn. In Nederland heeft IenM (en de directie Luchtvaart in het bijzonder) in deze commissie (NATFAL) en in het programma een coördinerende en voorzittersrol. In deze overlegstructuur zijn verschillende organisaties vertegenwoordigd, zoals de verantwoordelijke beleidsministeries (Binnenlandse en Buitenlandse Zaken, Financiën, Veiligheid en Justitie en Defensie) en diensten als de KMAR, IND, RvG en private partijen als KLM, ACN en Schiphol. IenM vertegenwoordigt in andere overleggen het belang van de luchtvaart bijvoorbeeld in de diverse grenspassage projecten.

Daarnaast heeft IenM een vertegenwoordigende rol als Nederlands panelmember in het bijbehorende ICAO panel waar de regelgeving wordt vastgesteld

De coördinerende rol werkt twee kanten uit. Aan de ene kant komen ontwikkelingen, verplichtingen en richtlijnen vanuit de ICAO op Nederland af. IenM zorgt ervoor

⁵² Bron, website KDC: <http://www.kdc-mainport.nl/index.php/nl/projecten>

dat de partijen in de NATFAL daarover worden geïnformeerd en zorgt voor de coördinatie van implementatie. Aan de andere kant komen er uit Nederland vanuit de verschillende organisaties ontwikkelingen of innovaties die lenM in ICAO-verband onder de aandacht brengt en in aanbevelingen of regelgeving probeert vast te leggen. Op dat vlak en in dat gremium heeft lenM dus een initiërende rol, waarmee zij actief de belangen van de Nederlandse luchtvaartsector in internationaal verband behartigt.

In de laatste jaren is de rol van lenM op het gebied van facilitatie niet sterk veranderd van aard maar de vraag naar inzet op het gebied van facilitatie is wel geïntensiveerd. De verhoging van passagiersstromen op Schiphol en daaruit voortvloeiende innovatietrajecten is daar een voorbeeld van. Het besef van een efficiëntere doorstroming is bij verschillende organisaties een essentieel gegeven, hierdoor worden innovaties aangejaagd en is in internationale wet- en regelgeving en standaarden verandering en aanpassing nodig. Voorbeelden hiervan zijn ontwikkelingen op het gebied van reidentiteit, passagiersgegevens en automatische grenscontrole apparatuur.

Caribisch Nederland

Belangrijke aanleiding voor het Ministerie van lenM om een beleidskader op te stellen voor het Caribische deel van het Koninkrijk was de bestuurlijke herindeling van de Nederlandse Antillen op 10-10-2010, waarbij de BES-eilanden bijzondere gemeenten van Nederland werden (nu wordt gesproken over Caribisch Nederland in plaats van over de BES-eilanden). Het Rijk werd daarmee verantwoordelijk voor het luchtvaartbeleid op de eilanden. In de jaren voor 2010 bleek dat met name veiligheid en beveiliging op de luchthavens onder de internationaal geldende normen lag. Binnen de directie Luchtvaart van lenM zijn vervolgens plannen gemaakt om verbeteringen door te voeren en ervoor zorg te dragen dat de BES eilanden worden geïntegreerd in het Nederlandse Luchtvaartbeleid. De doelstelling uit de Beleidsnotitie luchtvaart BES luidt als volgt: *‘Samen met de desbetreffende besturen zorg dragen voor het waarborgen en, daar waar nodig, verbeteren van een duurzame, veilige, efficiënte en betaalbare bereikbaarheid door de lucht van de BES eilanden’*. Daarmee moet de status van de luchthavens op de BES eilanden verhoogd worden naar Nederlandse/Europese normen. Een belangrijke onderlegger voor dit beleid (en de uitvoering daarvan) zijn de internationale luchtvaartnormen vanuit de VN (ICAO-standaarden) en de hiervan afgeleide EU-normen. In de beleidsnota wordt het proces richting het voldoen aan de internationale normen beschreven. Hiervoor zijn dertig concrete actiepunten geformuleerd voor de periode 2011-2015. Deze zijn geformuleerd op de thema's veiligheid, beveiliging, politiek, economie, Air Traffic Management en investeringen in infrastructuur.

2.4.6 Actieagenda Schiphol

De Actieagenda Schiphol is in 2016 naar de Tweede Kamer gestuurd en bevat voor de korte en middellange termijn programma's om te zorgen voor *'het behouden en versterken van de concurrentiepositie van de mainport Schiphol'*. De Actieagenda is een aanvulling op de Luchtvaartnota uit 2009. De agenda zegt daarover ook dat (pag. 7) *'voor een groot deel is en blijft ons beleid gebaseerd op de Luchtvaartnota. Deze Actieagenda Schiphol is een aanvulling daarop. Lopende acties zijn in kaart gebracht en aangevuld met nieuwe acties. Hierdoor ontstaat er een actueel integraal overzicht van wat het Rijk en de luchtvaartsector doen om de concurrentiepositie van Schiphol te versterken'*.

De aanleiding tot het opstellen van de Actieagenda is de volgende (pag. 5): *'Het kabinet wil de goede positie van de mainport Schiphol verder versterken. Ook andere partijen vragen hier om. Dit vraagt een krachtige samenwerking tussen alle betrokken partijen. Met deze Actieagenda verkennen we daarom de kansen en bedreigingen voor de mainport en geven we aan welke maatregelen Rijk, luchtvaartsector en andere partijen nemen om antwoord te geven op de belangrijkste vragen van dit moment'*. Op hoofdlijnen zijn dit de (aanvullende) doelstellingen die volgen uit de actieagenda:

- *Het versterken van het netwerk en de economie.* De belangrijkste acties die hieruit volgen zijn gericht op behoudt en versteviging van een 'level playing field', inzet op innovatie van de aan- en afvoer van luchtvracht op Schiphol en het EU-achterland en promotie van Schiphol en promotie van Nederland als vestigingsland voor bedrijven.
- *Naar een concurrerend kostenniveau.* De belangrijkste acties die hieruit volgen zijn het verbeteren van de regelgeving op het gebied van luchtvaarttarieven, mogelijkheden uitwerken voor innovatieve maatregelen en investeringen op het gebied van security, het stopzetten van GIS en MTOW heffingen, het verlagen van kosten voortkomend uit regeldruk en een verdere kostenreductie door de luchtvaartsector.
- *Verbeteren bereikbaarheid Schiphol via spoor en weg.* De belangrijkste acties die hieruit volgen zijn enkele infrastructurele ingrepen en mobiliteitsmaatregelen op en Rondom Schiphol.
- *Naar een innovatieve en duurzame Nederlandse luchtvaart.* De belangrijkste acties die hieruit volgen zijn gericht op het versterken van kennis en innovatie, onder meer door (verdere) samenwerking met kennisinstututen en internationale gremia op te zoeken.
- *Realiseren van capaciteit voor een groeiende luchthaven.* Het belangrijkste uitgangspunt dat hieruit voortkomt is het bieden van de accommodatie van de groeiende vraag naar luchtvervoer in Nederland in balans met de omgeving en binnen de kaders van veiligheid en duurzaamheid.

- *Creëren van ruimte voor wonen en vliegen.* De belangrijkste acties zijn het handhaven van bouwbeperkingen in LIB4 gebied, het opheffen van bouwbeperkingen binnen bestaand stedelijk gebied tussen LIB4 en 20Ke gebied⁵³, buiten bestaand stedelijk gebied blijven de beperkingen wel in tact.

De beleidsdoelstellingen en actiepunten uit de Actieagenda Schiphol 2016 zijn met name een actualisatie van de acties uit de Luchtvaartnota uit 2009. Doelstellingen zijn niet wezenlijk veranderd. Op basis daarvan concluderen we dat sprake is geweest van consistentie in de beleidsuitvoering in de tussenliggende periode.

2.5 Bevindingen beleidsreconstructie en normenkader

2.5.1 Bevindingen

Het beleid dat geformuleerd is en uitgevoerd wordt op het gebied van luchtvaart is afhankelijk van verschillende factoren. Zo speelt het steeds internationaler wordende speelveld en is er internationale wet- en regelgeving die voor het Nederlandse luchtvaartbeleid kaders stelt. Deze internationale wet- en regelgeving heeft in de periode 2009-2015 aan belang gewonnen. Nederland draagt zelf bij aan het opstellen van wet- en regelgeving, door actief zitting en stelling te nemen in een aantal belangrijke internationale organen. Voorbeelden daarvan zijn ICAO (vanuit de VN opgezet) en de EU/EASA.

Daarnaast heeft lenM ambities en doelstellingen geformuleerd waarbij het ministerie voor doelbereik (deels) afhankelijk is van de luchtvaartsector, medeoverheden of andere (regionale) stakeholders. Bijvoorbeeld als het gaat om de netwerkkwaliteit van de mainport en luchthavenontwikkeling van regionale luchthavens van nationale betekenis (Lelystad en Eindhoven). Daarnaast komen vanuit de sector geregeld verzoeken die invloed hebben op de uitvoering of stellingname van het beleid, bijvoorbeeld als het gaat om het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Mede om de bovenstaande redenen heeft het Ministerie van lenM in de periode 2009-2015 bewust gekozen voor het beperkt inzetten van sturende (financiële en juridische) beleidsinstrumenten, zoals subsidieregelingen of heffingen (uitzonderingen zijn GIS, MTOW, uitbetaling schadeclaims en de subsidieregeling om vogelaanvaringen te voorkomen). Een ander voorbeeld waar lenM zelf actief beleid op heeft is ontwikkeld en uitgevoerd is de Beleidsnotitie Luchtvaart BES.

⁵³ LIB4: Luchthavenindelingsbesluit. Het 20Ke-gebied is een planologische zoneringszone waar onder voorwaarden woningbouw mogelijk is

Een andere constatering is de zoektocht naar een balans tussen enerzijds de verdere groei van de luchtvaart en ontwikkeling van de netwerkkwaliteit en anderzijds de duurzaamheidsdoelstellingen. Het doel zoals geformuleerd in de luchtvaartnota *'de verdere ontwikkeling van een optimale netwerkkwaliteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart'* komt voort uit de gedachte dat Nederland *'maatschappelijk en economische belang heeft bij een goede internationale bereikbaarheid binnen een concurrerende en duurzame context'*. Deze doelstellingen zijn vrij abstract geformuleerd en zijn ook weinig 'SMART' opgesteld, op enkele kwantitatieve indicatoren na. De doelstellingen zijn wel meetbaar wanneer ze vergeleken worden met concurrerende luchtvaartlanden (IenM doet dat ook). De relatieve voor-sprong die Nederland wil hebben/behouden op de concurrentie is daarbij een concreet meetbare doelstelling.

Instrumenten van het luchtvaartbeleid bieden, vanwege de internationale context en rol van de sector, dus vaak geen mogelijkheid tot directe sturing op doelstellingen. Het beleid is om die reden grotendeels gericht op het aangeven van randvoorwaarden, zoals juridische condities waaronder luchthavens zich kunnen ontwikkelen rekening houdend met de omgeving. Zowel luchthavens, carriers als andere bedrijven in de sector opereren verder als private ondernemingen die zelfstandig in de markt opereren. Zij moeten uiteindelijk zorgen voor het bereiken van de rijksdoelstellingen. Een voorbeeld daarvan is het selectiviteitsconvenant waarin afgesproken is dat Schiphol Group een pakket van maatregelen samenstelt om het voor niet-mainportgebonden verkeer aantrekkelijk te maken van de regionale luchthaven-capaciteit gebruik te maken. Het wel of niet behalen van beleidsdoelstellingen is daarmee niet alleen afhankelijk van overheidsbeleid, maar ook van de mate waarin bedrijven succesvol op de markt opereren.

2.5.2 Normenkader

Op basis van de reconstructie van doelstellingen en de RPE-vragen die centraal staan in de Beleidsdoorlichting is een normenkader opgesteld. Dit kader dient als uitgangsbasis voor het onderzoek naar de mate waarin het gevoerde beleid onder artikel 17 doeltreffend en doelmatig is uitgevoerd. Het normenkader is in

Tabel 2.5 opgenomen en bevat normen over de drie onderzoeksfasen.

Tabel 2.5: Normenkader Beleidsdoorlichting Artikel 17. Luchtvaart

Onderzoeksfase	Norm	Volgt uit RPE-vraag
Het beleid en de beleidsachtergrond	lenM heeft een duidelijke en onderbouwde visie op haar rol en verantwoordelijkheden op het gebied van de luchtvaart	3
	De doelstellingen zijn duidelijk, meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd	3
	De verantwoordelijkheid van lenM in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen is helder	4
	De veronderstelde bijdrage van de beleidsinstrumenten aan de realisatie van de doelen is helder onderbouwd	5
De beleidsmiddelen, prestaties en meetinstrumenten	De beleidsinstrumenten op deelthema's zijn in samenhang bezien	4
	De juiste beleidsinstrumenten zijn gekozen bij de verschillende beleidsdoelen	5
	Andere overheden/partijen worden betrokken bij de uitvoering van het beleid, waarbij ieders bijdrage duidelijk is afgebakend	4
	Er is een transparant, compleet en gedetailleerd overzicht van financiële middelen onder Artikel 17	6
	De uitgaven (en ontvangsten) zijn duidelijk onderbouwd in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen	7
	De beoogde prestaties zijn vooraf helder, meetbaar en tijdsgebonden gedefinieerd	7
	De in Artikel 17 gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zijn de juiste mix om een zinvolle bijdrage te leveren aan de beleidsverantwoording en om de ontwikkeling op het beleidsterrein luchtvaart weer te geven	17
Doelmatigheid en doelmaticiteit	Alle beoogde prestaties zijn gerealiseerd	11/12/13
	Alle gestelde doelen binnen dit beleidsthema zijn bereikt/gerealiseerd	11/12/13
	De gestelde doelen binnen Artikel 17 zijn doelmatig bereikt	14
	Door het beleid onder Artikel 17 is de economische groei voldoende toegenomen*	15
	Door het beleid onder Artikel 17 is de regeldruk voldoende afgenomen	15

* Wat voldoende is, dat moet blijken uit de doelstellingen. Deze worden in de Beleidsdoorlichting gereconstrueerd.

Hoofdstuk 3. Analyse van middelen



3 Analyse van middelen

In dit hoofdstuk beschrijven we de analyse van de financiële middelen die onder het luchtvaartbeleid vallen. Daarvoor zijn begrotingen en realisaties bestudeerd voor de periode 2009-2015. De middelen voor het beleidsthema luchtvaart zijn in deze periode bij verschillende begrotingsartikelen ondergebracht. Tot 2012 waren de financiële middelen gerangschikt onder de volgende drie artikelen (met daarbij de primaire doelstelling voor luchtvaart van het artikel):

- **Artikel 33. Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's.** Het verkleinen van veiligheidsrisico's van vervoer van personen en goederen door de lucht.
- **Artikel 35. Mainports en logistiek.** Het versterken van Mainport Schiphol en het realiseren van een efficiënt luchtvaartbestel, binnen de randvoorwaarden voor geluid, veiligheid, leefbaarheid en ruimtelijke ordening.
- **Artikel 36. Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving gegeven de toename van mobiliteit.** Een schoner, zuiniger en stiller luchtverkeer en -vervoer realiseren.

In 2012 zijn de begrotingsartikelen herschikt. Het luchtvaartbeleid is samengevoegd onder één begrotingsartikel, waar ook het beleid van de Haven van Rotterdam en andere logistieke projecten onder vermeld staan:

- **Artikel 5. Mainports & Logistiek.** 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.

Vanaf 2013 heeft het onderdeel luchtvaart een eigen artikel, met dezelfde doelstelling als onder artikel 5. Dit is **Artikel 17. Luchtvaart**.

Naast de begrotingen zijn er ook uitgaven voor het onderdeel luchtvaart die via andere ministeries lopen. De uitgaven aan de Wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (*RBML*) lopen bijvoorbeeld via het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar het Provinciefonds (hier heeft een budgetoverheveling van IenM naar BZK plaatsgevonden). Deze uitgaven zijn dus niet weergegeven in de realisatie onder artikel 17.

De middelen voor het uitvoeren van inspecties, een taak van de Inspectie Leefomgeving Transport (ILT), zijn vanaf 2013 onder een apart begrotingsartikel geschaard, namelijk Artikel 24. Handhaving en toezicht. Deze middelen en de ingezette handhavings- en toezichtsinstrumenten daarop vallen daarmee in beginsel buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. De rol van ILT als instrument is echter op bepaalde thema's wel van belang, zoals milieu en omgeving en veiligheid. Van-

daar dat we in dit hoofdstuk kort aandacht besteden aan de middelen die onder Artikel 24 naar luchtvaart gaan en dat in het vervolg van dit rapport enkele studies van de ILT terugkomen.

In dit hoofdstuk bespreken we eerst de jaarlijkse realisaties in de periodes 2009-2011 en 2012-2015 (we gaan apart op deze twee periodes in, vanwege de nieuwe indeling van artikelen en vanwege een nieuwe indeling in begrotingsposten). Vervolgens gaan we nader in op jaarlijkse verschillen tussen begroting en realisatie, wederom voor de twee periodes 2009-2011 en 2012-2015. In bijlage 3 zijn de uitgaven en ontvangsten per artikel in tabellen gerangschikt.

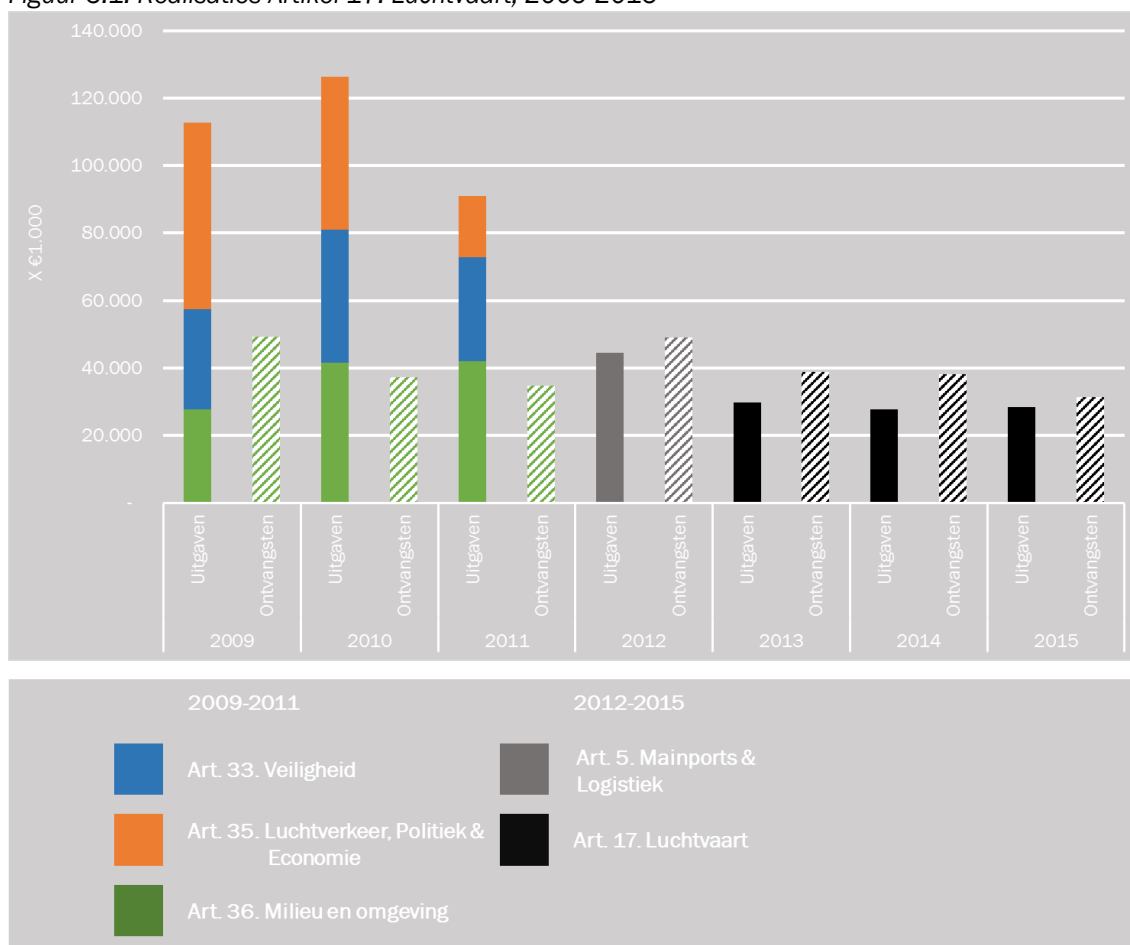
3.1 Realisaties Luchtvaartbeleid

3.1.1 Twee belangrijke wijzigingen in de periode 2009-2015

In de periode van de Beleidsdoorlichting zijn vanaf 2012 de uitgaven aanzienlijk afgenomen (zie ook Figuur 3.1). Dat komt doordat bijna alle werkzaamheden onder het GIS-programma in 2011 en 2012 zijn afgerond. De uitgaven aan dit project zijn in de loop der tijd dus afgenomen. De uitgaven voor dit project betreffen voorfinancieringen en worden verhaald op de luchtvaartmaatschappijen via heffingen. Deze heffingen worden door Schiphol geïnd tijdens en na uitvoering van de werkzaamheden en komen via Schiphol terug op de begroting van IenM. In de periode 2007-2012 (en daarvoor, maar dat is geen onderdeel van de Beleidsdoorlichting) vonden de meeste uitgaven plaats aan GIS projecten. In de periode na 2012 zijn er bijna geen uitgaven meer, maar nog wel inkomsten.

Een andere wijziging betreft de verschuiving in organisatie en begroting vanaf 2012. Zo is de Inspectie Verkeer en Waterstaat onder een eigen begrotingsartikel komen te staan en is de organisatie samen met de VROM inspectie samengegaan onder de nieuwe naam Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De (financiële) verantwoordelijkheid voor het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) is naar het Ministerie van Economische zaken (EZ) gegaan. Vanwege deze herverdelingen laten de perioden 2009-2011 en 2012-2015 zich lastig met elkaar vergelijken. In het vervolg van onze analyse splitsen we deze twee perioden uiteen. Het jaar 2011 is zowel in de oude begrotingsindeling als in de nieuwe indeling opgesteld en wordt in beide analyses meegenomen.

Figuur 3.1. Realisaties Artikel 17. Luchtvaart, 2009-2015



3.1.2 Periode 2009-2011

In de periode 2009-2011 bedragen de gerealiseerde uitgaven voor het luchtvaartbeleid gemiddeld 110 miljoen euro per jaar. In 2010 zijn de uitgaven hoger dan in 2009, maar in 2011 dalen de gerealiseerde uitgaven met 28 procent tot 91 miljoen euro. Ook de ontvangsten lopen in deze periode terug, van ongeveer 50 miljoen euro in 2009 tot 35 miljoen euro in 2011. De gemiddelde ontvangsten in deze periode bedragen 40 miljoen euro per jaar. Een groot deel van de uitgaven en ontvangsten binnen de luchtvaartartikelen is afkomstig van drie grote posten (zie ook Figuur 3.2):

- Veiligheidsinspectie Verkeer en Waterstaat (Art. 33, Art. 35 en Art. 36). Onder deze post houdt de inspectie VenW toezicht op het naleven van veiligheids- en milieuwetten en regels door partijen in de luchtvaart (o.a. luchthavens, luchtverkeersleiders en luchtvaartmaatschappijen). De uitgaven aan inspectie zijn relatief constant over de tijd, gemiddeld 23 miljoen euro per jaar.
- Kennis luchtvaart en luchthavens (Art. 35). Om de luchtvaart concurrerend te houden reserveert lenM middelen voor kennisontwikkeling. Een groot deel van

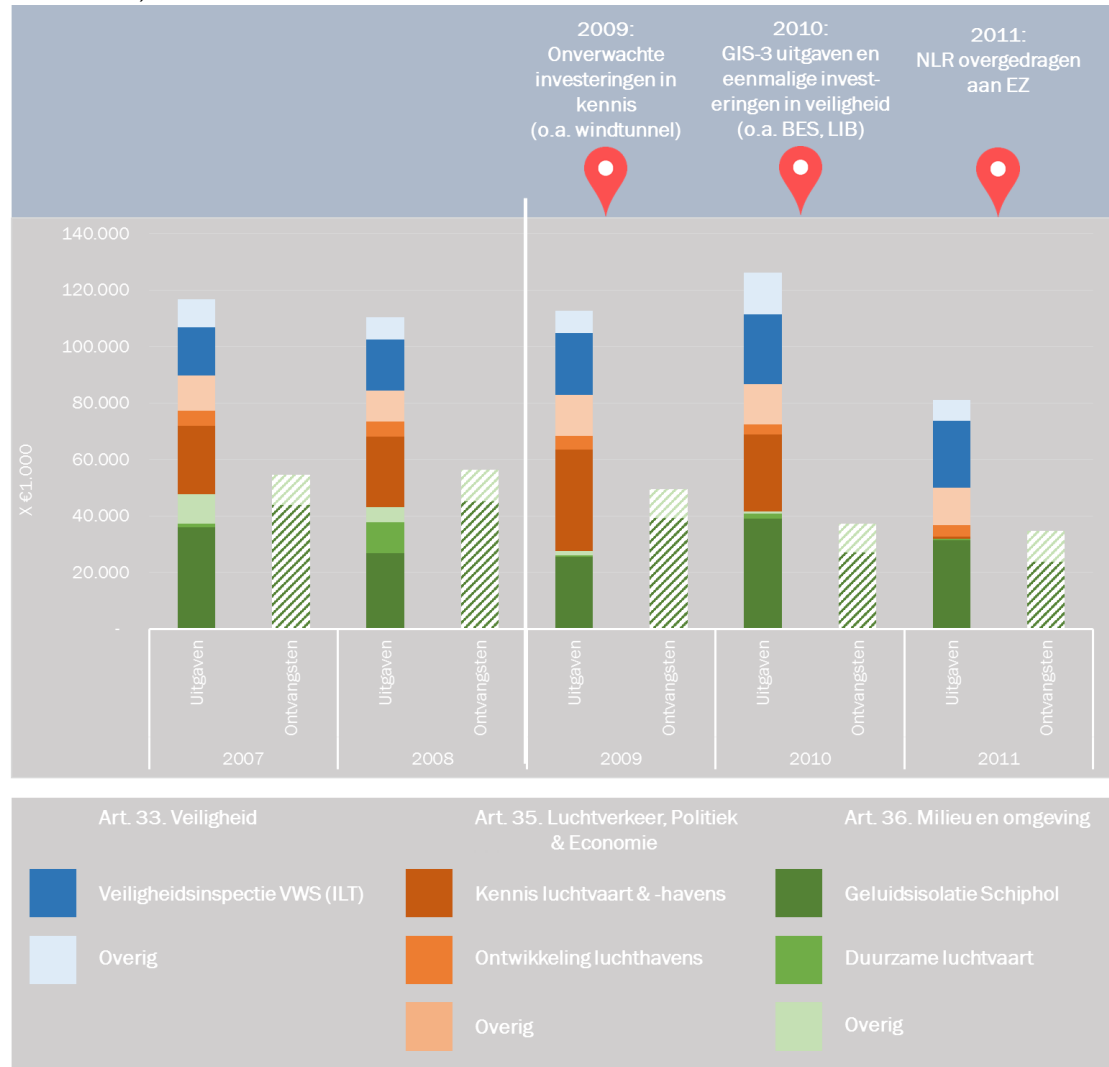
deze middelen gaat naar het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR) dat onderzoek uitvoert op het gebied van o.a. luchtverkeersleiding, veiligheid, omgevingsgeluid en aerodynamica. Deze post is in 2009 relatief groot. Dit komt onder meer door investeringen in onderhoud en de opwaardering van een windtunnel. In 2011 is deze post vrijwel verdwenen. In dit jaar is de NLR onder financiële verantwoordelijkheid van het Min EZ komen te vallen. IenM blijft wel inhoudelijk aansturen maar besteedt hier alleen nog financiële middelen aan in de vorm van (incidentele) opdrachten.

Naast kennisontwikkeling gaat er binnen Artikel 35 ook geld naar de ontwikkeling van luchthavens. Hieronder vallen de implementatie van de luchtvaartwet en de luchthavenbesluiten en het ontwikkelen van convenanten.

- Geluidsisolatie (Art. 36). Dit is een bijzondere begrotingspost, in die zin dat over de gehele periode van het project de uitgaven en ontvangsten even groot zijn. IenM financiert geluidsreducerende/compenserende projecten voor (isolatieprojecten Schiphol, het Schadeschap, aankoop geluidssloopzones en de aankoop van enkele woningen en woonboten binnen de LIB-2004 veiligheidssloopzones) en ontvangt hiervoor compensatie vanuit heffingen aan luchtvaartmaatschappijen (GIS en MTOW/Schadeschap). Vanwege deze financieringsconstructie verschillen de jaarlijkse uitgaven en ontvangsten. In 2010 zijn de uitgaven onder deze post groter dan de andere jaren. In dit jaar werd veel uitgegeven aan GIS-3, de derde (en laatste) fase van GIS, meer uitgegeven aan de behandeling en uitbetaling van schadeclaims Schiphol en aan duurzame luchtvaart. Op latere begrotingsartikelen (Artikel 17) wordt alleen nog maar GIS als geluidsisolatieproject vermeld, maar hier vallen ook middelen die ten behoeve van het MTOW/Schadeschap komen onder.

Daarnaast hebben enkele incidentele uitgaven plaatsgevonden. Een voorbeeld daarvan is de incidentele uitgave op de begroting voor veiligheid (Art. 33) in 2010. In dat jaar gaat bijna negen miljoen euro naar de luchthavens op de BES-eilanden om het veiligheidsniveau te verbeteren.

Figuur 3.2. Uitgaven en ontvangsten artikel 33, 35 en 36 m.b.t. luchtvaart (realisaties 2007-2011)



Apparaatskosten

Onder de apparaatskosten vallen de uitgaven aan personeel (loonkosten, exploitatiekosten zoals reiskosten) en uitgaven aan materieel (o.a. wagenpark, ICT, facilitaire diensten).

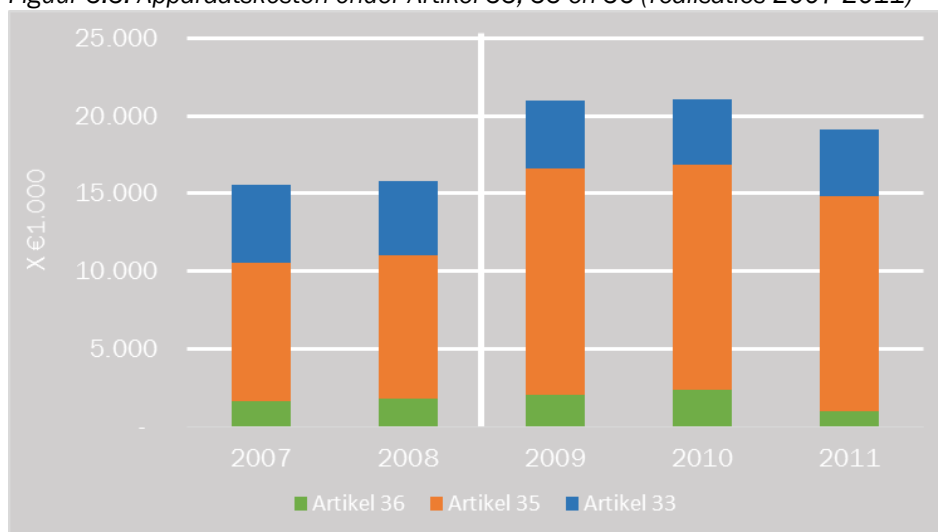
In de realisaties van de luchtvaartgerelateerde begrotingsartikelen zijn de apparaatskosten niet expliciet per post vermeld. Wel is er een overzicht van de totale apparaatskosten per artikel, maar omdat zowel onder artikel 33 als 35 en 36 ook ander beleid valt (o.a. op het gebied van andere vervoersmiddelen), zijn de apparaatskosten niet herleidbaar voor specifiek het luchtvaartbeleid. Enige richting daarin geeft het relatieve belang van het thema luchtvaart binnen de verschillende artikelen (zonder dat we zeker weten of die verhoudingen ook voor de apparaatskosten

opgaan): onder artikel 33 gaat in de periode 2007-2011 jaarlijks gemiddeld 55 procent naar luchtvaartgerelateerde posten, onder Artikel 35 is dit gemiddeld 60 procent en onder Artikel 36 gemiddeld 48 procent.

In Figuur 3.3 zijn de totale apparaatskosten per begrotingsartikel weergegeven. Een relatief hoog aandeel van de apparaatskosten valt onder artikel 35. Luchtverkeer, Luchtvaartpolitiek en Economie. Onder Artikel 33 zijn de apparaatskosten juist relatief laag. In het beleid zijn twee tendensen te zien:

- De apparaatskosten binnen Artikel 33 zijn in 2007 en 2008 hoger dan in de periode erna.
- De apparaatskosten binnen Artikel 35 en Artikel 36 zijn in 2009 en 2010 fors hoger dan de periode ervoor. In 2011 dalen deze kosten weer.

Figuur 3.3: Apparaatskosten onder Artikel 33, 35 en 36 (realisaties 2007-2011)



Deze kosten hebben, zoals gezegd, niet enkel betrekking op het luchtvaartbeleid. Vanwege het hoge aandeel luchtvaartgerelateerde uitgaven onder de artikelen geven de kosten mogelijk wel een indicatie van de mate waarin de apparaatskosten binnen het luchtvaartbeleid veranderen.

3.1.3 Periode 2011-2015

Vanaf 2012 valt het luchtvaartbeleid niet langer onder de artikelen 33, 35 en 36, maar is het samengevoegd onder eerst artikel 5 en later artikel 17. De middelen voor inspectie (ILT) zijn onder een apart begrotingsartikel (namelijk 24) geschaard. Naast de bundeling van middelen, is per 2012 ook een nieuwe methode van rapportage ingevoerd. De begrotingen en realisaties zijn per artikel ingedeeld onder de volgende posten: opdrachten, subsidies, bijdrage aan agentschappen, bijdrage aan internationale organisaties en ontvangsten.

In de periode 2012-2015 zijn de gemiddelde gerealiseerde uitgaven aan luchtvaartbeleid 24,9 miljoen euro per jaar. De uitgaven zijn in de periode 2013-2015 een stuk lager dan in 2012, toen waren de uitgaven 36 miljoen, terwijl in de periode daarna de uitgaven gemiddeld 21,1 miljoen euro per jaar zijn. Dat wordt mede veroorzaakt door de afbouw van de uitgaven aan GIS. Wel blijven aanzienlijke ontvangsten vanuit GIS heffingen binnenkomen, de inkomsten zijn gemiddeld 40 miljoen euro per jaar. Ook hier geldt dat de inkomsten in 2012 een stuk hoger lagen dan in de periode daarna. In het vervolg van deze paragraaf bespreken we de geldstromen per post. Het overzicht van uitgaven en inkomsten onder Artikel 17 is opgenomen in Figuur 3.4.

Opdrachten

De opdrachten vallen uiteen in een GIS-component en een 'overige opdrachten' component. De GIS uitgaven zijn fors in 2011 en de laatste uitgaven voor GIS-3 vinden plaats in 2012. Onder de uitgaven die in de begroting (en jaarverslag) onder het kopje GIS zijn opgenomen vallen ook uitgaven aan het Schadeschap voor de behandeling van schadeclaims en uitkering van schadeclaims. Deze worden met een MTOW heffing gefinancierd. In 2013 volgen nog uitgaven ter tegemoetkoming van enkele schadeclaims. Onder overige opdrachten vallen:

- Ontwikkelen en implementeren van luchthavenbesluiten (Eindhoven 2014, Lelystad 2015)
- Ontwikkelen en implementeren nieuw normen- en handhavingstelsel Schiphol
- Reduceren van vogelaanvaringen, o.a. via monitoring en vangacties
- Opstellen luchtruimvisie en civiel-militaire samenwerking
- Uitvoering Beleidsnotitie luchtvaart BES

Subsidies

Een aanzienlijk deel van de verstrekte subsidies gaat naar het versneld onderploegen van graanresten om het voedselaanbod voor vogels, waaronder ganzen in de omgeving van Schiphol te reduceren. Deze subsidie (853 euro per hectare en gemiddeld 1,6 miljoen euro per jaar (in latere jaren is dit bedrag hoger geweest)) compenseert boeren voor de gemaakte kosten en inkomstendering door het versneld onderwerken van de graanresten na de graanoogst. Zo wordt het stro niet geoogst maar gehakseld en samen met de voor vogels aantrekkelijke graankorrelresten onder het oppervlak gewerkt.

Naast de subsidie 'onderploegen graanresten' worden in deze periode subsidies verstrekt aan:

- De Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS)/Omgevingsraad Schiphol (ORS).
- Het Knowledge Development Center (KDC).

- Eenmalige subsidies, bijvoorbeeld aan trainingscentrum Joint Aviation Authorities (JAA).
- Commissies regionaal overleg regionale luchthavens (bijvoorbeeld Rotterdam en Eelde).

Bijdrage aan agentschappen

Tot 2014 bedroeg de bijdrage aan agentschappen een marginaal gedeelte van de uitgaven. Deze bijdrage was voornamelijk bedoeld voor beleidsonderzoek dat het KNMI en RWS Nederland uitvoerden. Per 2014 vallen de kosten voor ontwikkeling van de luchthavens in Caribisch Nederland ook onder de begroting van artikel 17. Voorheen lag dit binnen de begroting van ILT. De uitgaven aan RWS Caribisch Nederland in 2014 en 2015 zijn bedoeld voor het uitvoeren van de masterplannen van luchthavens in Caribisch Nederland.

Bijdrage aan internationale organisaties

De bijdrage aan internationale organisaties bestaat voor een groot deel uit lidmaatschapsgelden voor ICAO en het samenwerkingsverband voor luchtvaartautoriteiten, ABIS, waar Nederland bij betrokken is. Daarnaast is er ook een jaarlijkse lidmaatschapscontributie voor de European Civil Aviation Conference (ECAC).

Verdeling uitgaven naar thema

Het gros van de middelen onder Artikel 17 is in de periode 2012-2015 besteed aan het thema veiligheid, namelijk 45 procent. De voornaamste post op de begroting is de bijdrage aan RWS Caribisch Nederland. De middelen bestemd op deze post zijn voornamelijk uitgegeven aan het verhogen van de vliegveiligheid (om deze conform internationale regels op niveau te krijgen). Mede om die reden is het thema veiligheid qua uitgaven de voornaamste post.

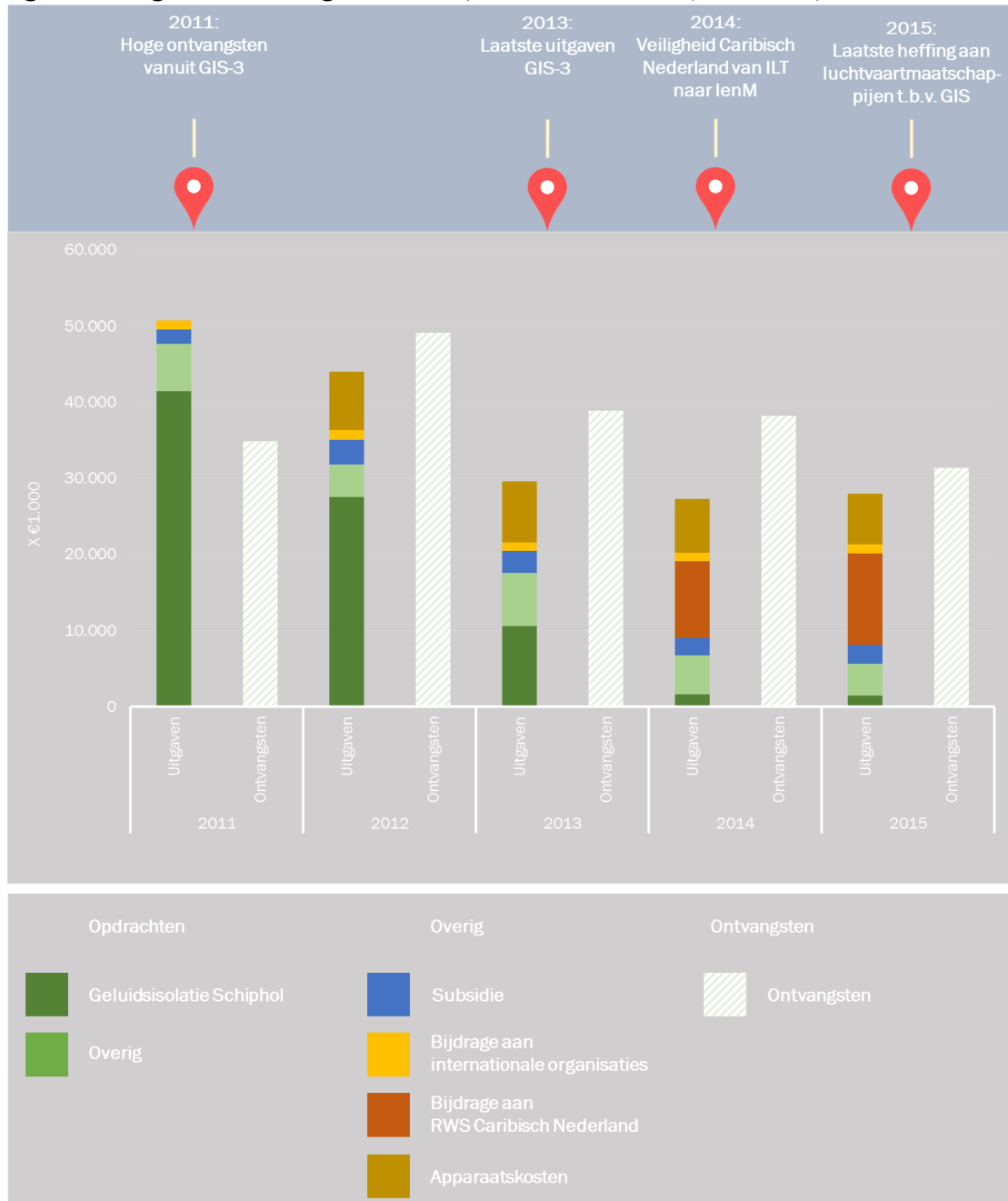
Ongeveer een derde van de middelen in deze periode is uitgegeven aan het thema milieu en omgeving. Het betrof met name middelen besteed aan 'opdrachten GIS'. In feite zijn deze middelen een voorfinanciering, de middelen vloeien via heffingen terug. De thema's economie (ongeveer 4 procent) en luchtverkeer (ongeveer 3 procent) hebben in de periode 2012-2015 relatief minder financiële aandacht gekregen. Deze verhoudingen staan los van de inzet van het apparaat op de verschillende thema's. Apparaatskosten zijn niet uit te splitsen naar thema.

Ontvangsten

De post ontvangsten varieert door de jaren heen. Een groot deel van de ontvangsten komt uit de heffingen aan luchtvaartmaatschappijen om GIS en het Schadeschap te bekostigen. De omvang van de heffingen is afhankelijk van het aantal vliegbewegingen per jaar. Omdat dit verschilt, is er ook variatie in de omvang van de

ontvangsten. In 2015 is de GIS-heffing beëindigd omdat het benodigde bedrag om de GIS ingrepen te dekken volledig is geëind. In 2016 is de MTOW-heffing beëindigd.

Figuur 3.4: Uitgaven en ontvangsten artikel 5/17 m.b.t. luchtvaart (2011-2015)*



* in dit overzicht zijn voor 2011 de middelen die onder artikel 33 Veiligheid vallen buiten beschouwing gelaten. Deze kosten zijn vanaf 2011 op een eigen begrotingsartikel (namelijk 24) opgenomen.

Apparaatskosten

De apparaatskosten worden door lenM vanaf 2011 op begrotingsartikel 98 apart verantwoord. Voor de periode 2012-2015 bedroegen deze kosten gemiddeld 7,7 miljoen euro per jaar. Het grootste deel (meer dan 90 procent) gaat op aan loonkosten. Over het geheel gezien dalen de apparaatskosten in de periode 2012-2015 (van 8,2 naar 7,0 miljoen euro). De lagere uitgaven zijn vooral een gevolg van een daling van de loonkosten.

3.1.4 ILT

De begroting van ILT voor uitgaven aan luchtvaart zijn vanaf 2013 geschaard onder begrotingsartikel 24. In Tabel 3.1 zijn de begrote uitgaven op dit artikel voor de periode 2013-2015 weergegeven, met daarbij het relatieve belang van luchtvaart.

Tabel 3.1: uitgaven Artikel 24, totaal en onderdeel luchtvaart (x1.000 euro).

	2013	2014	2015
Totale uitgaven Artikel 24	136.654	129.559	110.047
Waarvan uitgaven aan luchtvaart	16.262	14.950	12.957
Relatieve uitgaven luchtvaart	12%	12%	12%

Bron: rijksbegrotingen 2013, 2014 en 2015.

De begrote uitgaven van de ILT aan luchtvaart zijn in 2014 afgenomen ten opzichte van 2013 en in 2015 wederom lager begroot. Het relatieve belang is in deze periode altijd op 12 procent begroot. Uit de realisatie van 2014 blijkt dat de uitgaven aan luchtvaart hoger zijn geweest dan begroot, namelijk ongeveer 4 miljoen euro hoger. Ook het relatieve belang was in die realisatie hoger (16 procent).

Aangezien de uitgaven aan ILT onder een apart begrotingsartikel vallen gaan we hier niet verder op in.

3.2 Verschillen tussen begroting en realisatie

3.2.1 Periode 2009-2011

In het vervolg van deze paragraaf bespreken we per artikel de verschillen tussen begroting en realisatie. In Tabel 3.2 is het overzicht voor de periode 2009-2011 opgenomen.

Artikel 33

Onder Artikel 33 vielen de uitgaven in 2009 en 2010 hoger uit dan initieel was begroot. Er werd tussentijds meer geld beschikbaar gemaakt voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat (€6,5 mln. verschil), onder andere vanwege een toekenning van een loon- en prijsbijstelling en een herschikking van financiën naar dit subartikel. In

2009 is daarnaast een hoger bedrag toegekend aan de uitvoering van de masterplannen van de luchthavens in Caribisch Nederland, volgend uit de Miljoenennota (€3,5 mln.).

Artikel 35

Ook onder Artikel 35 vielen de uitgaven in 2009 en 2010 hoger uit. In 2009 is de realisatie 11 miljoen euro hoger uitgevallen. Reden daarvoor was een extra bedrag dat werd vrijgemaakt voor 'kennisontwikkeling luchthavens'. Hieronder valt bijvoorbeeld een bijdrage van 5,5 miljoen euro aan NLR voor vervangingsinvesteringen. De andere helft van de overschrijding is ook besteed aan NLR voor een renovatie en gedeeltelijke verplaatsing van huisvesting. Ook in 2010 viel de bijdrage aan het NLR hoger uit dan initieel begroot.

Artikel 36

In tegenstelling tot de andere artikelen is onder Artikel 36 in alle jaren minder uitgegeven dan begroot. De GIS-3 uitgaven bleken lager uit te vallen dan verwacht (per jaar gemiddeld 26 miljoen euro) doordat volgens een nieuwe PRI raming (2009) minder huizen in aanmerking kwamen voor isolerende maatregelen. De aanwezige isolatie werd hier al voldoende bevonden. Ook bleken in 2009 en 2011 de schadeclaims voor geluidsoverlast fors lager dan begroot.

Ook aan de inkomstenkant werden minder ontvangsten gerealiseerd dan begroot. Ontvangsten uit heffingen voor GIS projecten en andere Schiphol projecten vielen lager uit dan verwacht omdat het aantal gerealiseerde vliegbewegingen ook lager was dan verwacht.

In de periode 2009-2011 zijn de gerealiseerde uitgaven op de drie luchtvaartgerelateerde begrotingsartikelen lager dan was voorzien in de begroting, volledig als gevolg van GIS. Het verschil is in deze periode 20 tot 32 miljoen euro.

Tabel 3.2. Begrotingen en realisaties, 2009-2011 (bedragen x 1.000 euro)

Post	2009		2010		2011	
	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie
Uitgaven						
Artikel 33						
Inspectie VWS	15.193	21.764	20.431	24.657	22.859	23.665
Artikel 35						
Kennisontwikkeling luchthavens en -velden	25.169	35.881	25.816	27.272	1.191	888
Artikel 36						
GIS (1, 2, 3)	46.959	18.943	55.899	24.804	41.788	20.063
Totaal uitgaven	134.851	112.715	147.007	126.262	113.656	80.953
Ontvangsten						
Artikel 36						
GIS (1, 2, 3)	47.567	39.308	27.390	26.764	31.404	23.559
Overige Schiphol projecten	11.348	9.780	11.688	10.085	12.039	10.630
Totaal ontvangsten	59.165	49.372	39.328	37.262	43.693	34.796

3.2.2 Periode 2012-2015

In Tabel 3.3 is het overzicht van begrotingen en realisaties weergegeven voor de periode 2012-2015, in het vervolg van deze paragraaf bespreken we de individuele posten.

Tabel 3.3. Begrotingen en realisaties, 2012-2015 (bedragen x 1.000 euro)

Post	2012		2013		2014		2015	
	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie
Ontvangsten luchtvaart	43.524	49.112	42.751	38.863	44.851	38.168	33.109	31.354
Oprichtingen								
GIS	27.734	27.565	14.312	10.604	15.530	1.598	5.001	1.401
Overig	9.357	4.232	6.542	6.932	6.220	5.129	5.228	4.250
Subsidies	1.674	3.210	1.277	2.862	1.290	2.284	452	2.423
Bijdrage aan agentschappen								
RWS Caribisch Nederland	-	-	-	-	10.048	10.000	11.850	12.010
RWS Europees Nederland	-	48	48	48	48	48	48	35
KNMI	-	-	-	16	23	23	-	23
Bijdrage aan internationale organisaties	1.180	1.299	1.180	1.134	1.180	1.119	1.180	1.146
Apparaatskosten	8.227	8.227	8.227	8.227	7.441	7.443	7.083	7.030
Totaal uitgaven luchtvaart	48.172	44.581	31.586	29.823	41.732	27.644	30.842	28.318

Uitgaven

De uitgaven blijken bij realisatie in de periode 2012-2015 ieder jaar lager te zijn dan begroot. In 2012 vallen de uitgaven op de post 'overige opdrachten' aanzienlijk lager uit (circa 5 miljoen euro verschil). De helft van dit verschil is afkomstig van doorgeschoven uitgaven naar 2013 voor de baandrempeel Maastricht. Ook zijn er additionele bijdragen geweest aan:

- Rijksprogramma SMASH

- MER Eindhoven (defensie)
- NMa (EZ) t.b.v. vervoerkamer Wet luchtvaart

De MER en NMa uitgave zijn budgetoverhevelingen naar andere Ministeries. Overhevelingen naar andere Ministeries komen niet terug in de realisatie. De werkelijke uitgaven van lenM liggen dus hoger wanneer de MER en NMa wel in beschouwing worden meegenomen.

In 2013, 2014 en 2015 liggen de lagere uitgaven aan het Schadeschap⁵⁴ ten grondslag aan een lagere realisatie. Het aantal uitkeringen als gevolg van schadeclaims viel lager uit dan verwacht, om verschillende redenen:

- In 2013 is de norm voor geluidsschade naar een hoger niveau bijgesteld.
- In 2014 heeft de Raad van State in een rechtszaak besloten dat een aantal schadeclaims is komen te vervallen.
- In 2015 is een deel van de geraamde uitgaven doorgeschoven naar 2016 vanwege vertraagde beroepszaken op een aantal dossiers.

Er vond in alle jaren wel een tussentijdse bijstelling plaats van het budget voor subsidieverlening. Er is met name meer budget toegewezen aan het versneld onderwerpen van graanresten.

Ontvangsten

In 2012 ontving lenM meer middelen dan begroot. Dit wordt in het jaarverslag 2012 toegerekend aan een afrekening met Progjs (is een projectorganisatie van Rijkswaterstaat belast met de uitvoering van de geluidsisolatie) in het kader van GIS. In 2013, 2014 en 2015 vielen de ontvangsten lager uit dan initieel begroot. Het aantal vliegbewegingen viel alle jaren lager uit dan verwacht, waardoor ook de heffingen lager waren. Voor 2015 speelt ook mee dat een ontvangst vertraagd werd ontvangen, in 2016.

3.3 Bevindingen analyse van middelen

Uit de analyse van middelen voor de periode 2009-2015 blijkt dat uitgaven en ontvangsten op de begroting en realisatie van het luchtvaartbeleid afgenomen zijn. Spendeerde lenM in 2009 nog 112 miljoen euro, in 2015 is dat teruggelopen naar 28 miljoen euro. Een aantal grote posten is verdwenen, zoals de bijdrage aan NLR (naar begroting EZ gegaan) en ILT (heeft een eigen begrotingsartikel gekregen), of flink afgenomen, zoals de uitgaven aan GIS. Er zijn daarnaast ook posten bijgekomen, zoals de bijdrage aan RWS Caribisch Nederland.

⁵⁴ Op begrotingen en realisaties wordt hier nog GIS gebruikt, in feite gaat het om uitgaven aan het Schadeschap.

De middelen voor het luchtvaartbeleid stonden tot 2011 op drie verschillende begrotingsartikelen. Vanaf 2012 zijn de middelen gebundeld, eerst op begrotingsartikel 5 en later op begrotingsartikel 17. Daarnaast zijn er aparte artikelen gekomen voor de ILT en de apparaatsuitgaven. Met die verschuiving is ook de begrotingsstructuur aangepast en zijn middelen gebundeld onder een vijftal financiële instrumenten.

Op basis van aanvullend verstrekte informatie over de verdeling van middelen naar bepaalde begrotingsposten blijkt dat het gros van de middelen in de periode 2012-2015 is besteed aan projecten op het gebied van veiligheid. Reden daarvoor is dat de middelen onder de post RWS Caribisch Nederland met name zijn ingezet om de vliegveiligheid op de BES-eilanden te verhogen. Aan het thema veiligheid is ongeveer 50 procent van de middelen besteed (daaronder vallen ook de middelen voor RWS Caribisch Nederland). 32 procent van de middelen is uitgegeven aan het thema milieu en omgeving, 4 procent aan het thema economie en 3 procent aan luchtverkeer. Daarnaast is 11 procent van de middelen besteed aan activiteiten met een overkoepelend thema.

Deze verhoudingen staan los van de inzet van het apparaat (loonkosten en materieel) op de verschillende thema's. Apparaatskosten zijn niet uit te splitsen naar thema. Daarbij is uit de beleidsreconstructie (hoofdstuk 2) reeds geconstateerd dat de beleidsinstrumenten die het Ministerie van IenM inzet, niet direct sturend zijn. Er wordt beperkt gebruik gemaakt van financiële beleidsinstrumenten, zoals subsidie-regelingen, om doelbereik te realiseren. Inzet van de directie focust zich op actieve deelneming aan internationale gremia en de inzet op het sluiten van regionale en nationale convenanten en samenwerking binnen de markt. Daar gaan niet direct veel financiële middelen naar toe, daar wordt vooral menskracht op ingezet.

De kosten voor menskracht vallen onder de begrotingspost apparaatskosten. Deze zijn voor de periode 2009-2011 niet te herleiden. Voor de periode 2012-2015 bedroegen deze gemiddeld 7,7 miljoen euro, grotendeels bestaande uit loonkosten. De apparaatskosten zijn in deze periode gedaald van 8,2 miljoen euro naar 7,0 miljoen euro.

Hoofdstuk 4. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid



4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

Dit hoofdstuk gaat in op de resultaten van het uitgevoerde beleid in de periode 2009-2015 en op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door lenM gevoerde beleid. De analyses zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de bestudering van 41 studies. Daarnaast is gebruik gemaakt van de indicatoren, streefwaarden en kengedaten die lenM in haar jaarverslagen hanteert. Verder is aan de hand van enkele gesprekken met stakeholders op de diverse thema's verdere duiding gegeven. In bijlage 1 is het literatuuroverzicht per thema opgenomen. In Tabel 4.1 is een overzicht van de studies opgenomen, uitgesplitst naar thema en type studie.

Tabel 4.1: Overzicht aantal en type studies naar thema die zijn beschouwd in de beleidsdoorlichting

		Thema's				
		Totaal	Economie	Milieu & Omgeving	Veiligheid	Luchtverkeer
Totaal		41	10	16	8	7
Type studie:	Evaluatie	13	4	6	2	1
	Monitor	14	3	6	2	3
	Adviesrapport	6	0	1	3	2
	Effectenanalyse	2	2	0	0	0
	Anders	6	1	3	1	1

Dit hoofdstuk doet verslag van een inventarisatie, analyse en oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van tijdens de beleidsreconstructie gereconstrueerde doelstellingen en beleidsinstrumenten. Deze reconstructie is deels gebaseerd op de eerste inventarisatie van beleidsdoelen en beleidsinstrumenten door de directie Luchtvaart, en is verder gebaseerd op het uitgevoerde onderzoek (desk-research en interviews) in het kader van de beleidsreconstructie (zie hoofdstuk 2).

Leeswijzer

In dit hoofdstuk geven we eerst aan de hand van enkele algemene overzichten een beschrijving en analyse van de output, outcome, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele luchtvaartbeleid. Daarna volgt een analyse en verdieping per thema, daarin zijn alle 41 studies beschouwd. In paragraaf 4.2 Economie, in 4.3 Milieu en omgeving, in 4.4 Veiligheid en in 4.5 gaan we in op Luchtverkeer.

4.1 Algemene analyse

Deze paragraaf bevat een overzicht van de informatie die is gegenereerd uit de 41 geanalyseerde studies. Op basis van die analyse ontstaat in deze paragraaf een

eerste algemene indruk van de resultaten van het uitgevoerde beleid onder Artikel 17. Luchtvaart. In deze analyse maken we onderscheid tussen evaluatiestudies in paragraaf 4.1.1. en overige studies in paragraaf 4.1.2.

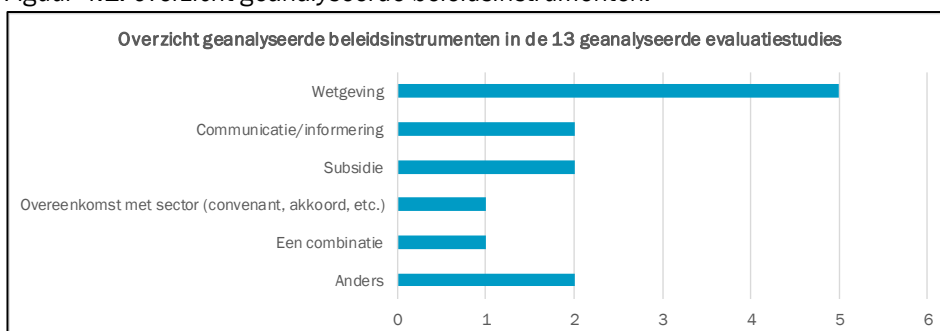
4.1.1 Evaluaties

In het onderzoek zijn 13 evaluatiestudies geanalyseerd. We geven een beeld van de geëvalueerde beleidsinstrumenten en de resultaten van het beleid.

Geëvalueerde beleidsinstrumenten

Het grootste deel van de evaluaties gaat in op het beleidsinstrument 'wetgeving', namelijk 5 van de 13. Verder zijn de instrumenten 'communicatie/informatie' (2), 'subsidie' (2) en 'overeenkomst met sector' onderwerp van studie. Een evaluatie gaat in op een combinatie van ingezette beleidsinstrumenten en twee evaluaties beschouwen een overige categorie beleidsinstrumenten. Een overzicht is opgenomen in Figuur 4.1.

Figuur 4.1: overzicht geanalyseerde beleidsinstrumenten.



Rol lenM op uitkomsten van beleid

Uit de beleidsreconstructie blijkt dat lenM voor de uitvoering van beleid en voor het bereiken van doelstellingen deels afhankelijk is van andere partijen. Partijen uit de sector of medeoverheden. Bij analyse van de studies is gekeken wat de invloed van lenM is in het bereiken van doelstellingen. Het grootste deel van de evaluaties gaat over onderwerpen waar lenM indirecte invloed heeft, dat betekent dat zij ofwel (mede) afhankelijk is van andere overheden ofwel van sectorpartijen. Twee evaluaties gaan over een onderwerp waar lenM directe invloed op middelen/instrumenten heeft. Een overzicht is opgenomen in Figuur 4.2.

Figuur 4.2: overzicht studies en invloed lenM op uitkomsten beleid.



Doelbereik

De 13 evaluatiestudies geven gezamenlijk inzicht in de mate waarin doelstellingen zijn bereikt. Uit 5 studies komt naar voren dat de doelstellingen volledig zijn gerealiseerd. Daarnaast blijkt uit 5 studies dat resultaten ten dele zijn bereikt. Tot slot geven 3 studies geen inzicht in de mate waarin resultaten van het beleid gerealiseerd zijn. Een overzicht is opgenomen in Figuur 4.3.

Figuur 4.3: mate waarin resultaten van het beleid zijn gerealiseerd.



Relatie beleidsinstrumenten en beleidsresultaten

In 6 van de evaluatiestudies wordt een link gelegd tussen het door lenM ingezette beleidsinstrument en de beleidsresultaten. Daarnaast zijn er 5 evaluaties die een dergelijk verband niet aantonen. Uit de overige studies komt geen eenduidig beeld naar voren of is het verband onbekend. Een overzicht is opgenomen in Figuur 4.4.

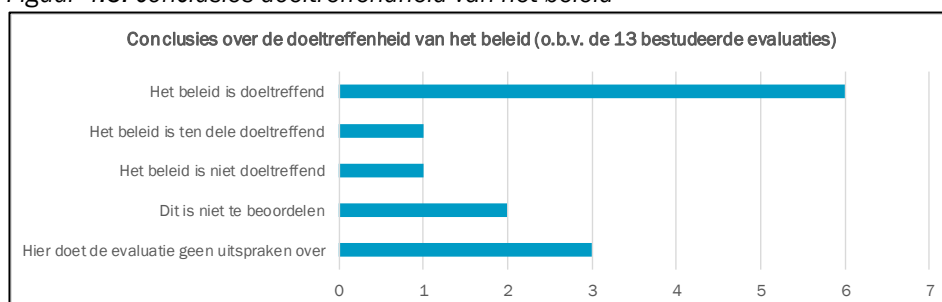
Figuur 4.4: overzicht relatie tussen beleidsinstrumenten en beleidsresultaten.



Doeltreffendheid

Uit 6 van de 13 evaluaties blijkt dat het beleid doeltreffend is geweest. Daarnaast blijkt uit één evaluatie dat het beleid ten dele doeltreffend is geweest. Slechts één evaluatie concludeert dat het beleid niet doeltreffend ingezet is. Verder zijn er 5 evaluaties die geen uitspraken doen over doeltreffendheid of waaruit blijkt dat doeltreffendheid niet te beoordelen is. Een overzicht is opgenomen in Figuur 4.5.

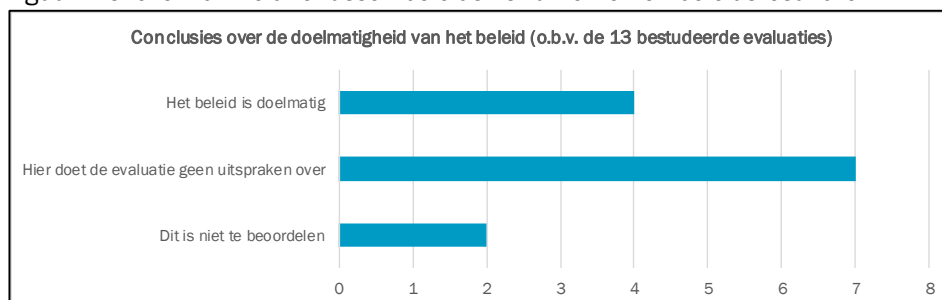
Figuur 4.5: conclusies doeltreffendheid van het beleid



Doelmatigheid

Het grootste deel van de 13 geanalyseerde evaluaties doet geen uitspraken over doelmatigheid of geeft aan dat de doelmatigheid niet te beoordelen is. Het gaat om 9 studies. De overige evaluaties concluderen wel iets over doelmatigheid. Uit 4 van deze studies blijkt dat het beleid doelmatig is uitgevoerd. Een overzicht is opgenomen in Figuur 4.6.

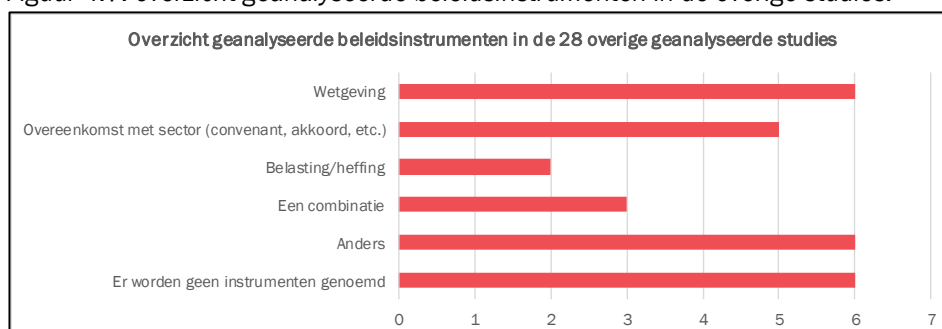
Figuur 4.6: overzicht relatie tussen beleidsinstrumenten en beleidsresultaten.



4.1.2 Overige studies

De 28 overige studies die zijn geanalyseerd beschouwen voor het grootste deel eveneens het beleidsinstrument wetgeving. Daarnaast zijn ook overeenkomsten met de sector en belastingen/heffingen onderwerp van studie. Een overzicht van de geanalyseerde beleidsinstrumenten in de overige studies is opgenomen in Figuur 4.7.

Figuur 4.7: overzicht geanalyseerde beleidsinstrumenten in de overige studies.



De overige studies maken voor het grootste deel niet inzichtelijk wat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lenM beleid is geweest. Reden daarvoor is dat het karakter van de studies anders is dan een evaluatie. In veel gevallen gaat het om monitors of adviesrapporten waar de link tussen beleidsinstrumenten, de rol van lenM en de resultaten van beleid niet expliciet in gelegd wordt.

4.1.3 Ex ante analyses (MKBA's)

Een steeds vaker gebruikt hulpmiddel in de beleidsvoorbereiding vormen Maatschappelijke Kosten-Batenanalyses (MKBA's). Hierin worden beleidsopties verkend en worden de maatschappelijke effecten die worden verwacht van maatregelen systematisch op een rij gezet en wordt nagegaan welk effect de verschillende opties naar verwachting op de welvaart in Nederland hebben. Welvaart wordt daarbij breed geformuleerd. Het gaat niet alleen om de invloed op het bruto binnenlands product, maar ook zaken als tijdwinsten en -verliezen, gevolgen van geluidhinder en emissies worden meegenomen. Al deze effecten worden met verschillende economische waarderingsmethoden in euro's uitgedrukt, waardoor alle effecten zo veel mogelijk met elkaar vergeleken en tegen elkaar afgewogen worden. Dat lukt bij sommige effecten beter dan bij anderen. MKBA's worden gezien als hulpmiddelen bij het nemen van besluiten en ze zijn verplicht bij veel projecten van de rijksoverheid⁵⁵.

MKBA's die betrekking hadden op het luchtvaartbeleid in de periode 2009 – 2015 gingen over de keuze voor groei van het luchtvaartverkeer en de vraag waar die geaccommodeerd kan worden⁵⁶. Uit deze analyses blijkt dat de bereikbaarheidsbaten van de luchtvaart aanzienlijk zijn. Volgens de gangbare methoden in MKBA's blijkt dat bij een keuze voor doorgroeien de baten van de toenemende bereikbaarheid de

⁵⁵ Zie CPB/PBL 2013.

⁵⁶ Zie Decisio - Bureau Louter-SEO (2008), Decisio - To70 - SEO – Syconomy (2009) en Decisio – SEO – TO70 (2014).

maatschappelijke kosten van meer hinder overtreffen. Daarnaast blijkt dat het concentreren van de luchtvaart op Schiphol meer bereikbaarheidsbaten oplevert en voor de operaties van luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen efficiënter is, dan wanneer gekozen wordt voor het spreiden ervan over meerdere luchthavens⁵⁷. Concentratie levert wel hogere investeringskosten op en de meeste hinder voor de omgeving, maar per saldo zijn deze effecten kleiner dan de voordelen. Analyses laten ook zien dat bij de keuze voor spreiding over andere luchthavens, Lelystad en Eindhoven het meest kosteneffectief zijn.

In de periode 2009-2015 zijn er ook MKBA's gemaakt voor de regionale luchthavens van Twente en Groningen (overigens niet in opdracht van IenM, maar in opdracht van de regionale luchthavens zelf). In 2016 (buiten de scope van dit onderzoek) ook voor Rotterdam⁵⁸. Deze studies laten, ex ante, voor de regionale luchthavens vergelijkbare resultaten zien: de baten van een toenemende bereikbaarheid zijn per saldo groter dan de negatieve externe effecten en de kosten die moeten worden gemaakt. Specifiek bij Groningen Airport Eelde is ook sluiting onderzocht. Per saldo leidt dit tot een negatief maatschappelijk effect.

Mede op basis van deze MKBA's concluderen de planbureaus in de nota Kansrijk Mobiliteitsbeleid dat de hubfunctie van de luchtvaart en de groei daarvan de welvaart verhoogt⁵⁹. Ook voor regionale luchthavens geldt dat het faciliteren van de groei van de luchtvaart economische en bereikbaarheidsvoordelen levert, die de negatieve gevolgen overtreffen. Wanneer luchthavens tegen hun grenzen lopen, loont het ook de moeite de gevolgen van capaciteitsuitbreidingen te onderzoeken (daarbij wordt de nuance meegegeven dat niet iedere investering in het versterken van de hubfunctie vrijwel direct doelmatig rendeert, het behoud van de hubfunctie is immers van veel factoren afhankelijk). Tegelijkertijd constateren de planbureaus dat weinig onderzoek is gedaan naar hoe succesvol regionale luchthavens kunnen zijn in het ontlasten van Schiphol. Daarbij concluderen de planbureaus ook (in aansluiting op de bestudeerde MKBA's) dat sprake is van herverdeling: de reiziger gaat erop vooruit, maar omwonenden niet.

Met deze ex ante analyses zijn beleidsopties voor concentratie en spreiding vanuit een breed maatschappelijk perspectief onderzocht. Het gevoerde beleid in de periode 2009-2015 is grotendeels in lijn met de resultaten van deze ex ante analyses. Het beleid richt zich namelijk op verdere ontwikkeling van de luchtvaart (meer capaciteit) en spreiding van negatieve externe effecten door regionale luchthavens te

⁵⁷ Decisio - Bureau Louter - SEO (2008).

⁵⁸ Zie Ecorys (2009), Ecorys (2014) en Ecorys (2015)

⁵⁹ CPB/PBL (2016)

ontwikkelen. Daarbij is de meest kosteneffectieve optie gekozen, namelijk Lelystad en Eindhoven.

4.2 Economie

4.2.1 Introductie

Onder het thema economie zijn 10 studies bestudeerd (zie ook Tabel 4.1). Vier van die studies zijn evaluaties van beleid. Drie studies betreffen monitoring van beleid. Daarnaast is één effectanalyse geanalyseerd en twee overige publicaties: een Kamerbrief en een verkennende studie naar de ontwikkelingen in de Schiphol gerelateerde luchtvrachtmarkt. Het grootste deel van de studies is door een externe consultant opgesteld (6 van de 10), twee studies zijn opgesteld door kennisinstututen (het KiM⁶⁰ en de Radboud Universiteit), een studie is door de directie Luchtvaart⁶¹ zelf gedaan en een studie is uitgevoerd door de Stuurgroep Security Kosten Luchtvaart. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geanalyseerde studies.

De documentatie geeft inzicht in het bereiken van prestaties (output) of doelstellingen (outcome) op vier van de tien gereconstrueerde doelstellingen (zie hoofdstuk 2). Op twee van deze doelstellingen is de doeltreffendheid aangetoond en op één doelstelling is aangegeven dat het beleid doelmatig is uitgevoerd. Figuur 4.8 bevat het overzicht van beleidsdoelstellingen. Daarbij is aangegeven of een evaluatie of monitor beschikbaar is op dat thema en of deze evaluatie/monitor aangeeft of de doelstelling meetbaar is (indien dat niet het geval is, dan is de doelstelling beperkt SMART-geformuleerd). Tevens zijn, indien bekend, de bereikte effecten/resultaten opgenomen en is aangegeven of doeltreffendheid en doelmatigheid zijn aangetoond.

⁶⁰ Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid is onderdeel van IenM.

⁶¹ Het betreft hier de Kamerbrief over de Evaluatie geschillencommissie Luchtvaart (Evaluatie geschillencommissie Luchtvaart (2010-2011, kstII-31232-30).

Figuur 4.8: Overzicht doelstellingen Economie, evaluaties en monitors op output en outcome, resultaten/effecten en doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid (leeswijzer: doorgetrokken lijn is rechtstreekse (deel)evaluatie op doelstelling, onderbroken lijn is indirecte of minder concrete beoordeling van doelstelling)

Doelstellingen	Prestaties (output) geëvalueerd/gemonitord?	Beleidsdoelen (outcome) geëvalueerd/gemonitord?	Doelen meetbaar?	Resultaat/effeet?	Doeltreffendheid aangetoond?	Doelmatigheid aangetoond?
De Nederlandse luchtvaart speelt goed in op de relevante (internationale) ontwikkelingen en blijft (daardoor) internationaal concurrerend	Evaluatie (havengelden)	Monitor (havengelden)	Nee	1) Redelijke en non-discrimatoire tarieven en 2) Tarieven waren voldoende kosten-georiënteerd	Ja, beleid is doeltreffend	Ja, beleid is doelmatig
De netwerkqualiteit in Nederland behoort tot de top 5 van Europa	Monitor (alleen Schiphol)	Monitor (alleen Schiphol)	Ja	1) Connectiviteitsverbetering van Schiphol sterker dan concurrenten en 2) Hubontwikkeling van AMS beter dan van CDG	Ja, beleid is doeltreffend	Nee
Het netwerk van een luchthaven bevat de connectiviteit die past bij de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio en vice versa						
Nederland is via haar luchthavens verbonden met belangrijkste (nieuwe) economische centra in wereld						
Nederland behoort tot top o.g.v. kwaliteit dienstverlening voor passagiers en vracht						
NL'se voortrekkersrol wat betreft duurzaamheid leidt tot sterke concurrentiepositie en exportfunctie van NL luchtvaartpartijen						
Bevorderen en optimaliseren concurrentie-voorwaarden en markttoegang	Evaluatie (security)		Nee	1) betere ruimbagage screening, invoering biometrie, 2) meer goederencontrole, betere toegangscontrole beveiligd gebied	Nee	Nee
Accommoderen (gerichte ontwikkeling luchthavens, versterking samenhang tussen luchthavens en gerichte en selectieve groei van luchthavencapaciteit)	Evaluatie (adviesrapport over Eindhoven)	Evaluatie (adviesrapport over Eindhoven)	Ja	1) 75% vliegbewegingen naar zakelijk of combi, 2) marktaandeel Eindhoven eigen regio gestegen naar 36% 3) afspraken hinderbeperking worden ingevoerd 4) leefbaarheidsonderzoeken zijn conform afspraak uitgevoerd 5) bestuurs-overeenkomsten landzijdige bereikbaarheid	Doelen bereikt, doeltreffendheid niet aangetoond	Nee

Op het onderwerp economie zijn er naast de evaluaties/monitors die over een van de doelstellingen gaan ook enkele andere studies bestudeerd. Het gaat om rapporten op de thema's compensatieregelingen passagiers en vliegbelastingen. Deze thema's zijn niet of indirect verbonden aan de gereconstrueerde doelstellingen. In paragraaf 4.2.2 werken we de analyse voor de beleidsdoelstellingen verder uit. In paragraaf 4.2.3 en bijlage B5.1 hebben we een korte analyse van (de resultaten van) de studies op de overige thema's opgenomen. In paragraaf 4.2.4 beschouwen we de door lenM gemonitorde indicatoren, streefwaarden en kengetallen op het gebied van economie. In paragraaf 4.2.5 volgt een korte analyse over de witte vlekken en in paragraaf 4.2.6 kort een aantal conclusies over de doeltreffendheid van het lenM-beleid op het gebied van economie.

4.2.2 Resultaten en doeltreffendheid economie

In deze paragraaf bespreken we de resultaten (outcome) en de effectiviteit (doeltreffendheid) van het beleid van lenM op de gereconstrueerde doelstellingen. Er zijn vijf studies die resultaten en effecten op zes van de 10 beleidsdoelstellingen onder economie hebben onderzocht. Deze zijn weergegeven in Figuur 4.8. In deze paragraaf bespreken we, voor zover het bestudeerde materiaal het toelaat, het doelbereik en de doeltreffendheid van deze zes doelstellingen.

Internationale concurrentiepositie Nederlandse luchtvaart

De doelstelling '*De Nederlandse luchtvaart speelt goed in op de relevante (internationale) ontwikkelingen en blijft (daardoor) internationaal concurrerend*' is niet verder geoperationaliseerd, zie ook paragraaf 2.2.1. De Luchtvaartnota geeft wel aan hoe de Nederlandse overheid/lenM bij kan dragen aan het bereiken van deze doelstelling, namelijk door de Nederlandse belangen in internationale gremia te vertegenwoordigen. Die inzet is gericht op het laten aansluiten van internationale regelgeving bij Nederlandse luchtvaartdoelstellingen, om zo te zorgen voor een internationaal level playing field. Over dit instrument of over deze rol van het Rijk is geen integrale studie of evaluatie beschikbaar. Wel zijn er twee studies beschikbaar die inzicht geven in een bepaald aspect van de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart.

De jaarlijkse benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen en de evaluatie van de Luchtvaartwet, die met name over luchthaventarieven van Schiphol gaan, geven inzicht in de Nederlandse positie als het gaat om havengelden (en ATC- en overheidsheffingen) en in de rol van het Rijk als toezichthouder op '*het voorkomen dan wel verkleinen van het risico van misbruik van marktmacht*'⁶². Uit deze studies

⁶² Uit: Evaluatie Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol (2011), pagina 3.

blijkt dat lenM op het gebied van havengelden indirecte invloed heeft. Schiphol bepaalt immers de tarieven. De overheid zorgt voor regelgeving en de ACM houdt toezicht. Voor het bereiken van doelstellingen is lenM dus deels afhankelijk van andere organisaties, daarbij geeft zij wel kaders mee (zeker als het gaat om de aviation kant). lenM voert op dit punt dus beleid van afstand en reageert daar waar nodig is, bijvoorbeeld als er klachten vanuit de sector komen over de hoogte van luchthaventarieven. Aan de andere kant heeft lenM de mogelijkheid om actief invloed uit te oefenen; zij verstrekt immers de exploitatievergunning voor Schiphol en heeft, met het oog op een mogelijke privatisering van Schiphol, in de Luchtvaartwet actief tariefreguleringsbeleid ingezet.

De benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen geeft inzicht in het bereiken van de beleidsdoelstelling *'de Nederlandse luchtvaart (..) blijft internationaal concurrerend'* en in de doelstelling *'bevorderen en optimaliseren concurrentievoorwaarden en markttoegang'*. Uit de benchmark komt naar voren dat concurrenten van buiten Europa, zoals Dubai, goedkoper zijn dan Schiphol. Concurrent Dubai is de goedkoopste luchthaven (blijkt uit de benchmark van 2015). Dubai rekent namelijk bijvoorbeeld in het geheel geen passagiersgelden, securitygelden en passagiersbelastingen voor transferpassagiers. Schiphol bleek in 2015, kijkend naar de totale aeronautical opbrengsten, binnen Europa wel een van de goedkoopste luchthavens. De vergelijking met concurrenten van buiten Europa zal dus ook in de gaten moeten worden gehouden om een topositie te behouden.

De totale opbrengsten worden in de benchmark 'Aeronautical opbrengsten' genoemd. Het grootste deel van de totale opbrengsten bestaat op alle luchthavens uit havengelden⁶³. Schiphol neemt op deze post een middenpositie in⁶⁴. Na havengelden vormen securitygelden en -heffingen op de meeste luchthavens de belangrijkste categorie. Uit de benchmark blijkt dat op Schiphol deze categorie (procentueel) het grootst is in vergelijking met andere luchthavens. Passagiersbelastingen zijn een andere categorie, maar deze spelen op Schiphol geen rol.

De jaarlijkse benchmarks maken inzichtelijk dat overheidsheffingen op sommige luchthavens wel en op andere geen belangrijk aandeel hebben in de totale aeronautical opbrengsten. De benchmarks maken echter niet geheel duidelijk wat precies het verband is tussen het gevoerde beleid van lenM en de daarmee door lenM ingezette instrumenten en de uitkomsten van het beleid, de output (in dit geval de aeronautical opbrengsten). Om die reden kan niet worden geconcludeerd of het beleid doeltreffend en/of doelmatig is uitgevoerd. Wel kan uit de benchmarks worden geconcludeerd dat doelstellingen op het gebied van havengelden worden bereikt.

⁶³ Deze bestaan uit landings-, passagiers-, parkeer- en vrachtgelden.

⁶⁴ De securitygelden zijn op Schiphol overigens onderdeel van de totale luchthavengelden.

Schiphol behoort immers tot de meest goedkope hubs. Dat draagt bij aan de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart. Categorieën waar lenM of medeoverheden mogelijk invloed op hebben en waar Schiphol nog relatief 'duur' is, zijn de securitygelden. Voor wat betreft deze post kan nog winst worden behaald. Wat overheidsheffingen betreft heeft lenM inmiddels de heffingen GIS en MTOW stopgezet.

De evaluatie van de Luchtvaartwet geeft inzicht in de volgende resultaten van het beleid: in de periode 2007-2011 zijn redelijke en non-discriminatoire tarieven gehanteerd en deze tarieven waren voldoende kosten-georiënteerd. Over de onderzochte outcome concludeert de evaluatie dat geen sprake is geweest van misbruik van macht. Daarmee zijn de beoogde resultaten van het beleid bereikt. De evaluatie concludeert verder dat het beleid van lenM doeltreffend en doelmatig is geweest. Deze conclusie baseert zij op basis van het feit dat de kostenafbakening, de eisen aan tarieven en het ACM toezicht goed hebben gewerkt en dat de uitvoeringskosten beperkt zijn. De jaarlijkse uit de wet volgende kosten vormen namelijk 0,3 procent van de totale luchthavengeldenopbrengsten.

Netwerkkwaliteit

Vanuit de Luchtvaartnota zijn meerdere doelstellingen op het gebied van netwerkkwaliteit geformuleerd. De meest concrete is *'de netwerkkwaliteit in Nederland behoort tot de top 5 van Europa'*. Daaraan verwant zijn de volgende twee doelstellingen geformuleerd: *'Het netwerk van een luchthaven bevat de connectiviteit die past bij de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio en vice versa'* en *'Nederland is via haar luchthavens verbonden met belangrijkste (nieuwe) economische centra in wereld'*. Deze laatste twee doelstellingen zijn verder niet geoperationaliseerd. Niet expliciet gemaakt is bijvoorbeeld wat de relatie is tussen ruimtelijk economische ontwikkelingen en het netwerk van een luchthaven. Eveneens is niet bekend wat criteria zijn voor een (nieuw) economisch centrum in de wereld. lenM laat jaarlijks de netwerkontwikkeling van Schiphol en haar belangrijkste concurrenten monitoren. Daarin zijn eveneens de BRIC-landen meegenomen.

Uit de jaarlijkse monitor Netwerkkwaliteit en staatsgaranties blijkt dat lenM geen directe invloed heeft of kan uitoefenen op de ontwikkeling van de netwerkkwaliteit. Het zijn met name de luchtvaartmaatschappijen (en dan vooral KLM) en Schiphol zelf die invloed hebben op de omvang en kwaliteit van het netwerk van de luchthaven. lenM kan wel proberen de visit costs van Schiphol in toom te houden en ervoor te zorgen dat de landingsrechten op specifieke routes beschikbaar zijn of komen. lenM kiest er mede om die reden voor beleid op afstand te voeren. Zij zorgt met

name voor het creëren van de juiste randvoorwaarden voor de sector, zoals het opstellen van bilaterale afspraken. De door lenM ingezette instrumenten worden in de monitor niet geëvalueerd.

De monitor maakt inzichtelijk dat in de periode 2009-2015 de connectiviteitsverbetering van Schiphol sterker is dan die van concurrenten en dat de hubontwikkeling van Amsterdam beter is dan die van Parijs (output). Daarnaast blijkt dat Schiphol tot de 'premier league' van 5 beste hubs in Europa behoort en dat de beoogde evenwichtige hubontwikkeling wordt gerealiseerd (outcome). Het overzicht van het, ook door lenM in haar jaarverslag, gebruikte kengetal is weergegeven in Tabel 4.2, hierin is het aantal passagiersbestemmingen waarnaar minimaal 2 keer per jaar wordt gevlogen weergegeven voor Amsterdam en enkele andere grote Europese luchthavens.

Tabel 4.2: Aantal passagiersbestemmingen waarnaar (> 2 x per jaar) met vnl. geregelde vluchten wordt gevlogen per luchthaven

Luchthaven	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amsterdam	253	263	271	266	261	264	263
Frankfurt	284	283	288	301	286	286	287
London Heathrow	171	165	174	176	176	179	180
Parijs Charles de Gaulle	272	271	268	256	258	278	274
Brussel	183	188	200	190	181	192	190

Bron: Amsterdam Airport Schiphol (AAS), op basis van APGdat, januari 2016

Uit de constatering blijkt dat de doelstellingen zijn bereikt. Uit de monitor blijkt echter niet wat de rol van lenM is geweest of wat het effect is geweest van het beleid van lenM in het bereiken van de doelstellingen. Daarmee kan niet worden geconcludeerd dat het beleid van lenM doeltreffend en/of doelmatig is (geweest). Vanwege het feit dat lenM voornamelijk beleid op afstand voert, is het wel te verklaren dat de ingezette instrumenten van lenM niet zijn geëvalueerd. Daarnaast geven de uitkomsten van de opgestelde analyses ook geen aanleiding voor lenM om actiever beleid te voeren of instrumenten in te zetten.

De doelstellingen op het gebied van netwerkqualiteit worden dus bereikt, maar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten van lenM is onbekend.

Weergave gesprekken stakeholders over luchtvaartbeleid en de rol van lenM

Uit gesprekken met enkele stakeholders komt naar voren dat op de groei van de luchtvaart een rijksbreed integraal beleid ontbreekt. Verantwoordelijkheden en doelstellingen tussen ministeries lijken versnipperd, zo wordt aangegeven. Het ministerie van Financiën ziet als aandeelhouder van Schiphol toe op het rendement van de luchthaven en ziet dit rendement ook als doelstelling. Dit zorgt voor een prikkel bij Schiphol om efficiënt te opereren en haar

vaste kosten te spreiden over zoveel mogelijk vluchten. Het maakt Schiphol niet zozeer uit om welke vluchten dat gaat of welke luchtvaartmaatschappijen deze vluchten realiseren, zo geven stakeholders aan. Schiphol is in principe gebonden aan het selectiviteitsbeleid (op basis van het *Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkqualiteit luchthaven Schiphol*). Diverse betrokkenen geven echter aan dat Schiphol daar, in hun ogen, zeker in de laatste jaren, nog te weinig uitvoering aan heeft gegeven. Aangegeven wordt dat Schiphol in haar marketingbeleid wel kijkt naar ontbrekende verbindingen, maar zet tegelijkertijd een reward programma in⁶⁵ waarbinnen luchtvaartmaatschappijen financiële prikkels krijgen als zij meer volume genereren, volume dat in principe los staat van een bijdrage aan de netwerkqualiteit. Dergelijk acquisitiebeleid van Schiphol draagt dus niet direct bij aan het versterken van de netwerkqualiteit, zo geven stakeholders aan. Zij geven aan dat het op termijn mogelijk zelfs ten koste kan gaan van de spreidingsdoelstellingen en daarmee op termijn ten koste van de hub-functie. De stakeholders geven in ieder geval aan dat een minder versnipperd beleid en een meer integrale visie op de ontwikkeling van Schiphol tussen de verschillende ministeries volgens hen mogelijk bij zou kunnen dragen aan de doelstellingen van lenM op het gebied van netwerkqualiteit.

De geopperde negatieve relatie tussen het acquisitiebeleid en de hub-functie van Schiphol is op termijn weliswaar denkbaar, maar vooralsnog niet aangetoond. Het gevoerde acquisitiebeleid kan overigens ook een positieve uitwerking hebben op de netwerkqualiteit van Schiphol. Hiervoor is het noodzakelijk dat geacquireerde vluchten bestemmingen van economisch belang toevoegen aan het bestaande netwerk van Schiphol.

Ten aanzien van het punt van integraal beleid constateren wij dat de ministeries onderling afstemmen, onder andere in het kader van de Actieagenda Schiphol. Dat neemt niet weg dat sprake kan zijn van verschillende primaire aandachtsgebieden en mogelijk tegengestelde belangen, voortkomend uit de verschillende verantwoordelijkheden van de beide ministeries. Voor het ministerie van Financiën zal het rendement van Schiphol een belangrijk aandachtspunt zijn, terwijl lenM meer focust op netwerkqualiteit. Beiden kunnen elkaar versterken, maar dat hoeft niet per definitie zo te zijn. Overigens wordt in de Nota Deelnemingenbeleid van het Ministerie van Financiën (2013) daarover het volgende gezegd: *‘De overheid kiest er bewust voor de rol van de staat als aandeelhouder te scheiden van de rol van beleidsmaker. Door het scheiden van rollen ontstaat een systeem van ‘check and balances’ tussen de staat als aandeelhouder en de beleidsrol van de staat. Transparante afwegingen worden hierdoor bevorderd, omdat beide partijen een duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid hebben. Vanuit verschillende rollen kan de overheid dan een integrale afweging maken. Vanzelfsprekend komen de verschillende belangen en*

⁶⁵ Programma is voor Europese vluchten inmiddels stopgezet, voor intercontinentale vluchten stopt het programma per 1 april 2018.

verantwoordelijkheden van de staat op het niveau van de ministerraad samen, dus dit hoeft een integraal beleid niet de weg te staan.'

Bevorderen en optimaliseren concurrentievoorwaarden en markttoegang

Het bevorderen en optimaliseren van concurrentievoorwaarden en markttoegang is een van de doelstellingen van het beleid onder het thema Economie. Het Rijk (of lenM) wil deze doelstelling bereiken door bij te dragen aan het creëren van de juiste randvoorwaarden, onder meer via het behartigen van de belangen van Nederland in internationale gremia.

Een van de bestudeerde evaluatiestudies gaat over de kostenbeheersing van de beveiliging van burgerluchtvaart en geeft daarmee inzicht in een deel van het bereiken van deze doelstelling. Op het gebied van beveiliging is het doel om kosten te besparen bij een gelijkblijvende kwaliteit. Aangezien de sector voor het grootste deel via haar bedrijfsvoering de kosten voor security bepaalt, heeft lenM beperkt en indirect invloed op het kostenniveau. Door belemmerende wet- en regelgeving weg te nemen en door verantwoordelijkheden te heralloceren proberen VenJ en lenM toch kostenbesparing in de beveiliging te bewerkstelligen⁶⁶. De stuurgroep securitykosten luchtvaart heeft een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de kostenbeheersing in de beveiliging van de burgerluchtvaart.

De evaluatie geeft inzicht in de resultaten van het beleid, wat voor een groot deel de verantwoordelijkheid is van het Ministerie van VenJ. Het geeft echter wel inzicht in het bereiken van doelstellingen van lenM. In de periode 2003-2011 zijn er betere screeningsmogelijkheden voor ruimbagage gekomen en is biometrie ingevoerd, waardoor er efficiëntere werkmethoden zijn doorgevoerd, met een positief effect op de doorstroming en daarmee op de kostenbeheersing. Daarnaast is de goederencontrole toegenomen en zijn betere toegangscontroles voor beveiligd gebied gerealiseerd. Er wordt niet expliciet vermeld of de kwaliteit van de beveiliging gelijk is gebleven of omhoog is gegaan. De evaluatie geeft wel inzicht in het gegeven dat passagiers sneller door de security heen geholpen kunnen worden. Daarnaast blijkt dat de securitykosten sterker zijn toegenomen dan het vervoersvolume en de inflatie. Hoewel niet expliciet is vermeld wat de outcome van het beleid is, blijkt uit de output dat de doelstellingen van lenM slechts deels zijn gerealiseerd. In ieder geval is de doelstelling op het gebied van kostenreductie niet bereikt. De rol van lenM (of de overheid in het algemeen, met name het Ministerie van Veiligheid en Justitie is betrokken) wordt in de evaluatie benoemd. Zij is betrokken bij verschillende kostenreductiemaatregelen op de korte termijn. De evaluatie gaat dus niet in op doelbereik

⁶⁶ Het betreft in hoofdzaak VenJ-regelgeving die van invloed is op kostenniveau.

en legt dan ook geen link met de doeltreffendheid of doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Accommoderen

In de Luchtvaartnota heeft lenM doelstellingen geformuleerd op het gebied van het accommoderen van luchthavenontwikkeling. De strategie en het doel van lenM is gericht op gerichte ontwikkeling van luchthavens, sterkere samenhang tussen luchthavens (luchthavens moeten een complementaire rol krijgen bij het accommoderen van het netwerk van verbindingen) en op een gerichte en selectieve groei van luchthavencapaciteit. Om deze strategie uit te voeren en daarmee de doelstellingen te bereiken heeft lenM er (mede op basis van goede ervaringen met de Alderstafel Schiphol) voor gekozen om de Alderstafels Lelystad en Eindhoven op te zetten. Aan deze tafels wordt getracht om in samenspraak (maar wel met meegegeven kaders en adviesopdracht vanuit lenM) met de directe omgeving te komen tot consensus over de capaciteit van (regionale) luchthavens en de condities waaronder deze groei kan worden gerealiseerd.

Over de voortgang bij Alderstafels Schiphol en Lelystad en de CROS is verslag gedaan door de voorzitters en door de staatssecretaris in brieven aan de Tweede Kamer. Onder meer in de Kamerbrief waarin de staatssecretaris haar besluit tot inrichting van de Omgevingsraad Schiphol (ORS) toelicht⁶⁷, wordt kort teruggeblikt op het functioneren van de Alderstafel en CROS. Aangegeven wordt dat met het *'instellen van de Alderstafels een nieuwe, meer coöperatieve manier van werken geïntroduceerd is, waarbij betrokken regionale en landelijke overheden, luchtvaartsector en bewoners, in gezamenlijkheid en gebaseerd op vertrouwen, werken aan breed gedragen adviezen over de ontwikkeling van Schiphol'*. De staatssecretaris geeft aan dat zij van mening is dat *'de werkwijze aan de Alderstafel de afgelopen jaren haar waarde bewezen heeft'*. Daarnaast heeft ook de CROS *'in de afgelopen jaren laten zien dat een goede samenwerking tussen de luchtvaartpartijen, bestuurders en omwonenden rondom Schiphol mogelijk is'*. Mede vanuit deze beweegredenen en gegeven het feit dat de staatssecretaris in 2014 met het instellen van de ORS heeft gekozen voor voortzetting van eenzelfde werkwijze, kan gesteld worden dat de Alderstafel en de CROS bijgedragen hebben aan het bereiken van doelstellingen. Focus ligt daarbij op *consensus* over luchthavenontwikkeling.

Er is geen formele evaluatie uitgevoerd naar het behalen van vooraf geformuleerde doelstellingen over (onderdelen van) het accommoderen van luchthavenontwikkeling. De Kamerbrieven geven vooral een beeld van de mening van betrokkenen over

⁶⁷ Kamerstuk 29 665, nr. 202 (2014)

het bereiken van doelstellingen, met name de doelstelling om tot consensus te komen over luchthavenontwikkeling. Wel heeft Alders zelf tussentijds de Aldersafspraken uit 2008 geëvalueerd. Over de doelstelling ‘selectieve groei’ wordt in de *Vierjaarlijkse evaluatie Aldersafspraken* uit 2013 geconcludeerd dat gemaakte afspraken uit het convenant Selectiviteit zijn nagekomen. Tegelijkertijd worden de volgende aandachtspunten over selectiviteit meegegeven⁶⁸:

- *‘Uitvoering gemaakte selectiviteitsafspraken is onverminderd van belang.*
- *De markt vraag is weliswaar achter gebleven bij de verwachting, maar ook de capaciteitsontwikkeling blijft in min of meer gelijke mate achter.*
- *Bovendien is uit de analyses over de inzet van selectiviteitsinstrumenten duidelijk geworden dat deze het meest effectief zijn bij nieuw verkeer.’*

Actuele ontwikkelingen ten aanzien van de toegenomen vraag naar luchtvaart ontlocken bij enkele sectorpartijen die geïnterviewd zijn in het kader van deze beleidsdoorlichting de mening dat zij vinden dat de afspraken rondom selectiviteit niet of in ieder geval te beperkt tot stand zijn gekomen. Dit spreekt de conclusies van Alders uit 2013 en van de Commissie Shared Vision uit 2012 tegen. Als gezegd is de aanleiding hiervoor de toegenomen vraag en daarmee de toegenomen schaarste van capaciteit op Schiphol.

Daarnaast zijn de onderwerpen uit het *Werkprogramma uitvoering Alders advies Eindhoven* uit 2011 door Alders geëvalueerd. Op basis daarvan is een advies uitgebracht over de uitvoering van fase 2 van de ontwikkeling van de luchthaven. Deze evaluatie richt zich deels op de economische aspecten, zoals het aantal en type bestemmingen en het marktaandeel in de eigen catchment area van Eindhoven, maar vooral ook op duurzaamheid, leefbaarheid en hinderbeperking. De evaluatie belicht de afspraken die zijn gemaakt in het Aldersakkoord Eindhoven 2010 en het convenant Selectiviteit vanuit de Alderstafel Schiphol. IenM is een van de spelers in dit thema, maar is voor het opstellen en uitvoeren van Aldersakkoorden voor een groot deel afhankelijk van de sector en stakeholders in de omgeving van de luchthaven.

De evaluatie constateert dat de beoogde prestaties zijn bereikt. De volgende prestaties worden genoemd:

- 75% van de vliegtuigbewegingen vindt plaats naar zakelijke of combi-bestemmingen.
- Het marktaandeel van Eindhoven Airport in de eigen regio is gestegen van 23% naar 36% (niet bekend is of dit overloop is van Schiphol of dat het nieuw aange trokken reizigers zijn).
- De afgesproken hinderbeperkende maatregelen worden ingevoerd.

⁶⁸ Bron: *Vierjaarlijkse evaluatie Aldersafspraken*, 2013 (pagina 42).

- De luchthaven heeft de hoogst mogelijk accreditatie van ACI Europe op het gebied van CO₂ reductie.
- Leefbaarheidsonderzoeken zijn conform afspraak uitgevoerd.
- Op het gebied van landzijdige bereikbaarheid zijn bestuursovereenkomsten afgesloten door het Rijk met de regio.
- Verplaatsing van militaire functies van de basis Eindhoven naar elders is overbodig geworden in verband met bezuinigingen.

Over het doelbereik constateert de evaluatie dat, conform het advies van 2010, fase 2 van de ontwikkeling van de luchthaven in werking kan treden. Dit advies is gebaseerd op de constatering dat aan alle gemaakte afspraken ten aanzien van de business case, hinderbeperking, duurzaamheid en leefbaarheid en verplaatsing van de militaire functies invulling is gegeven. De evaluatie gaat niet in op de rol van lenM of de inzet van beleidsinstrumenten door lenM. Mede om die reden (en vanwege het feit dat niet wordt ingegaan op de vraag of resultaten zijn behaald met de meest effectieve instrumentenmix) doet de evaluatie geen uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door lenM gevoerde beleid.

4.2.3 Analyse overige thema's

Naast de 5 studies die een directe relatie hebben met een van de beleidsdoelstellingen van lenM op het gebied van economie, zijn nog 5 andere studies geanalyseerd. Deze hebben betrekking op thema's die niet direct als doelstelling zijn geformuleerd of het zijn studies die geen evaluatie- of monitoringskarakter hebben en daarmee geen inzicht geven in resultaten of effecten van beleid. Het zijn wel studies die relateren aan werkzaamheden van de directie Luchtvaart. In deze paragraaf gaan we kort in op de betreffende studies en de conclusies die erin getrokken worden over doeltreffendheid en doelmatigheid.

De geanalyseerde studies gaan over de volgende onderwerpen:

- Luchtvaartpolitiek: een monitor over de karakteristieken van de luchtvaart van Nederland en de Verenigde Arabische Emiraten.
- Vrachtbeleid: een verkennende studie naar ontwikkelingen in de Schiphol gerelateerde luchtvrachtmarkt. Deze studie doet geen uitspraken over output of outcome.
- Vliegbelasting: een effectanalyse van het invoeren van de vliegbelasting in 2008.
- Een effectanalyse '*Compensatie bij vertraging in de luchtvaart*', waarin enkele alternatieven voor een EU-voorstel zijn onderzocht. Output en outcome van beleid komen in deze studie niet aan de orde, aangezien het geen evaluatie of monitor is.

- Passagiersrechten: een Kamerbrief over de uitkomsten van de *Evaluatie geschillencommissie Luchtvaart*.

Enkel uit de resultaten van de ‘*Monitor karakteristieken luchtvaart Nederland – Verenigde Arabische Emiraten*’ blijkt dat het beleid van lenM doeltreffend is. Uit de monitor blijkt dat de concurrentie feitelijk is toegenomen, maar dat de neveneffecten daarbij beperkt zijn gebleken. De monitor laat zien dat aangetrokken diensten van luchtvaartmaatschappijen uit de VAE niet op onredelijke wijze schade toebrengen aan de diensten van andere luchtvaartmaatschappijen op de onderzochte routes. Verder blijkt uit de monitor dat het namens de staat door vertegenwoordigers van lenM afgesloten luchtvaartverdrag heeft geleid tot meer concurrentie. Uit de overige studies zijn geen conclusies te trekken over de doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid van lenM. Veelal vanwege het karakter van de verschillende studies (enkele studies zijn meer verkennend of informerend van aard dan dat het evaluaties of monitors zijn van beleidsinstrumenten die door lenM worden ingezet) ofwel vanwege de rol van lenM op het betreffende thema (op enkele thema’s heeft lenM een meer volgende rol met indirecte invloed op resultaten).

In bijlage B5.1 is een aanvullende korte weergave opgenomen van de overig geanalyseerde studies op het gebied van economie. In onderstaand kader geven we een korte beschouwing/analyse op de effectanalyse van de vliegbelasting mee. Dit is een voorbeeld van een maatregel waarmee de overheid directe invloed kan uitvoeren, maar die op twee verschillende luchtvaartdoelstellingen, namelijk milieu en economie, invloed heeft.

Effecten van de vliegbelasting: gedragsreacties van reizigers, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens

De vliegbelasting is ingevoerd met als doel om het belastingstelsel te ‘vergroenen’ en daarmee klimaatbaten te bewerkstelligen. Daarbij beoogde men de volgende effecten: minder passagiers op Schiphol en regionale luchthavens, men verwachtte (hoewel dat geen doelstelling was) dat meer passagiers zouden vertrekken van een buitenlandse luchthaven en dat de Nederlandse uitstoot van CO₂ lager zou zijn dan in een situatie zonder heffing. De belasting is door het kabinet ingevoerd en door het ministerie van Financiën uitgevoerd. lenM heeft in zake de vliegbelasting getracht de belangen van de luchtvaart zoveel als mogelijk te behartigen, onder meer door een vorm van vliegbelasting na te streven die zo min mogelijk schade zou hebben op de netwerkkwaliteit van Schiphol. De effectstudie van het KIM geeft geen inzicht in doelbereik in termen van het effect op het klimaat (outcome). Wel geeft de studie inzicht in de effecten van invoering van vliegbelasting (output): (mede) door de regeling hebben circa 2 miljoen reizigers minder het vliegtuig genomen in de periode juli 2008 - juli 2009. In de tweede helft van 2009 waren er circa één miljoen reizigers minder. In deze periode zijn ongeveer één miljoen reizigers uitgeweken naar andere luchthavens.

De studie geeft inzicht in de *economische* effecten van een maatregel die primair effecten had moeten bereiken op het gebied van *milieu/klimaat*. Het geeft tevens inzicht in de tegenstrijdigheden als het gaat om de doelstelling van begrotingsartikel 17 waar men enerzijds economische ontwikkeling wil bereiken door het optimaliseren van de netwerkkwaliteit (groei luchtvaart), maar anderzijds duurzaamheid wil stimuleren en sterk rekening houdt met de omgeving. De evaluatie van het KiM toont aan dat de vliegbelasting een negatief effect heeft op het economische aspect, maar mogelijk wel een positief effect op het gebied van milieu (niet onderzocht, maar een afname van het aantal passagiers kan mogelijk leiden tot een afname van het aantal vliegbewegingen en daarmee lagere uitstoot (is overigens niet onderzocht), ondanks dat ook een groot deel van de passagiers is uitgeweken naar buitenlandse luchthavens).

4.2.4 Indicatoren, kengetallen en streefwaarden Economie

lenM rapporteert in haar jaarverslag een aantal indicatoren, kengetallen en streefwaarden. Op het gebied van economie rapporteert zij over netwerkontwikkeling (het aantal vliegtuigbewegingen, passagiers en vrachtonnage), het kostenniveau van de luchthaven en accommodatie van groei op Schiphol en regionale luchthavens. Dit gebeurt vaak in vergelijking met andere luchthavens. In deze paragraaf beschouwen we de door lenM gebruikte kengetallen, om zo conclusies over doelbereik te trekken.

Netwerkontwikkeling

In de vorige paragraaf is de benchmark van Schiphol over het aantal passagiersbestemmingen reeds opgenomen in Tabel 4.2. Dit overzicht en de toelichting in de monitor Netwerkkwaliteit maakt duidelijk dat de doelstelling op het gebied van netwerkkwaliteit bereikt wordt.

Naast het aantal passagiersbestemming wordt in het jaarverslag door lenM ook het aantal vliegbewegingen, passagiers en de vrachtonnage gemonitord en vergeleken met enkele andere grote luchthavens. Dit overzicht is opgenomen in Tabel 4.3.

Tabel 4.3: aantal vliegtuigbewegingen, passagiers en vrachttonnage per luchthaven

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Vliegbewegingen (x 1.000)</i>							
Amsterdam	391	386	420	423	426	438	451
Frankfurt	458	458	481	476	466	463	457
London Heathrow	460	449	476	471	470	471	472
Parijs Charles de Gaulle	518	492	507	491	472	465	469
Brussel	212	205	214	206	199	214	221
<i>Passagiers (x mln)</i>							
Amsterdam	44	45	50	51	53	55	58
Frankfurt	51	53	56	57	58	59	61
London Heathrow	66	66	69	70	72	73	75
Parijs Charles de Gaulle	58	58	61	61	62	64	66
Brussel	17	17	19	19	19	22	23
<i>Vracht (x 1.000 ton)</i>							
Amsterdam	1.286	1.512	1.524	1.483	1.531	1.633	1.621
Frankfurt	1.808	2.199	2.133	1.986	2.016	2.051	1.993
London Heathrow	1.278	1.473	1.484	1.465	1.423	1.499	1.497
Parijs Charles de Gaulle	1.819	2.177	2.088	1.950	1.876	1.896	1.861
Brussel	449	476	475	459	430	454	463

Bron: Amsterdam Airport Schiphol (AAS), januari 2016

Uit de gegevens blijkt dat alle drie de indicatoren op Amsterdam toenemen. Het aantal vliegtuigbewegingen en passagiers neemt op Amsterdam harder toe dan op de andere luchthavens. Daarnaast is de recente afname van vrachttonnage (ingezet vanaf 2010/2011) op Schiphol geringer dan op andere luchthavens. De conclusies op basis van deze indicatoren sluiten wederom aan op de conclusies uit de monitor Netwerkkwaliteit. Amsterdam blijft zich goed ontwikkelen als het gaat om netwerkkwaliteit ten opzichte van enkele concurrerende Europese luchthavens.

Kostenniveau luchthaven

Jaarlijks wordt het kostenniveau van Schiphol vergeleken met andere luchthavens. De resultaten daarvan presenteert IenM in haar jaarverslag, zie Tabel 4.4. Uit analyse van deze gegevens blijkt dat Schiphol voldoet aan de streefwaarde van 2015. Die stelt dat het kostenniveau op de luchthaven lager moet zijn dan het kostenniveau in Londen, Frankfurt en Parijs. Alle drie deze luchthavens staan al minimaal sinds 2012 onder Schiphol op de ranglijst van het kostenniveau. Schiphol houdt ten minste 7 andere Europese luchthavens onder zich als het gaat om het kostenniveau.

Tabel 4.4: ranglijst kostenniveau (Indicator: Luchthavengelden, ATC-heffingen en overheidsheffingen (aeronautical kosten))

Ranglijst kostenniveau (van hoog naar laag)	Realisatie 2012	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Streefwaarde 2015 e.v.
London Heathrow (LHR)	1	1	1	1	
Parijs (CDG)	2	3	3	3	
Frankfurt (FRA)	3	2	2	2	
Gatwick	4	4	4	4	
Schiphol	8	8	8	9	< LHR, FRA, CDG
Zürich	5	5	5	6	
München	6	6	6	5	
Brussel	9	9	9	8	
Madrid	7	7	7	7	

Bron: SEO, Benchmark Luchthavengelden en Overheidsheffingen 2015

Deze indicator op het gebied van concurrentie laat zien dat Schiphol doelstellingen bereikt.

Luchthavencapaciteit

In haar jaarverslag rapporteert lenM over de gecreëerde luchthavencapaciteit op Schiphol. Uit de analyses tot en met 2015 blijkt dat deze capaciteit voor 90 procent gerealiseerd is, zie ook Tabel 4.5. Naar aanleiding van het bereiken daar van zal volgens afspraak extra regionale luchthavencapaciteit ingezet moeten worden (Bron: Kamerstukken II, 2011/2012, 29 665, nr. 181). De inzet daarvan wordt eveneens door lenM gemonitord in haar jaarverslag, zie Tabel 4.6. Uit deze gegevens blijkt dat de streefwaarden voor Eindhoven voor het jaar 2020 al voor 2015 zijn gerealiseerd. Datzelfde geldt voor Lelystad, maar deze luchthaven is in de praktijk nog niet operationeel. Daarnaast is de exploitatie van Lelystad uitgesteld naar 2019. De streefwaarden zijn op papier, via de luchthavenbesluiten gerealiseerd, maar moeten zich in de praktijk nog bewijzen.

Tabel 4.5: indicator 'creëren luchthavencapaciteit Schiphol'

	Basiswaarde 2009	2010	2011	2012	2013	2014	Gerealiseerd 2015	Streefwaarde 2020
Gerealiseerde vliegtuigbewegingen tov plafond 510.000	390.000	386.000	420.000	423.000	426.000	438.300	450.679	500.000
	78%	77%	84%	85%	85%	88%	90%	100%

Bron: 2015 Traffic Review Schiphol Amsterdam Airport, januari 2016

Tabel 4.6: indicator 'creëren extra luchthavencapaciteit Eindhoven en Lelystad (vliegtuigbewegingen)

	Basiswaarde 2009	Gerealiseerd t/m 2014	Gerealiseerd t/m 2015	Streefwaarde 2015	Streefwaarde 2020
Luchthavencapaciteit Eindhoven	0	25.000 (10.000)	25.000	10.000	25.000
Luchthavencapaciteit Lelystad	0	0	45.000	25.000	45.000

Bron Eindhoven: Luchthavenbesluit Eindhoven 2014 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2013/2014, [31 936 nr. 187](#) en bron Lelystad: Ontwerp Luchthavenbesluit Lelystad (Kamerstukken II, vergaderjaar 2013/2014 [31 936 nr. C](#))

Op basis van deze indicatoren kan geconcludeerd worden dat het met de accommodatie van de luchtvaart in Nederland de goede kant op gaat in de periode 2009-2015. Schiphol groeit en om het teveel aan groei op te vangen zijn luchthavenbesluiten voor Eindhoven en Lelystad genomen. Daarmee is de doelstelling 'accommoderen' bereikt. De gegevens geven echter geen inzicht in de mate waarin de samenhang tussen luchthavens is versterkt en of er sprake is van 'gerichte en selectieve groei van luchthavencapaciteit'.

4.2.5 Witte vlekken

Uit analyses van het beschikbare onderzoeksmateriaal komen enkele witte vlekken naar voren: voor twee doelstellingen op het gebied van economie zijn geen studies beschikbaar en voor vier doelstellingen zijn enkel studies beschikbaar die iets zeggen over een deel van het bereiken van de doelstelling. Daarnaast blijkt dat het voor slechts een doelstelling mogelijk is om iets te zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid. In deze paragraaf gaan we in op de witte vlekken op het thema economie.

Uit het overzicht in Figuur 4.8 is af te leiden op welke economische doelstelling geen evaluaties en/of monitors zijn uitgevoerd. Het betreft: de rol van Nederland als het gaat om duurzaamheid van de luchtvaart.

Daarnaast is voor vijf doelstellingen enkel materiaal beschikbaar dat iets zegt over een deel van het bereiken van de doelstelling. Het gaat om de volgende doelstellingen:

- *De doelstellingen op het gebied van kwaliteit van de dienstverlening (voor passagiers en vracht).* Uit het onderzoek naar de kostenbeheersing van beveiliging burgerluchtvaart blijkt impliciet dat bepaalde maatregelen zijn ingevoerd die hebben bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Namelijk de invoering van biometrie, die ervoor zorgt dat passagiers sneller door de security heen kunnen.

- *Bevorderen en optimaliseren concurrentievoorwaarden en markttoegang.* Voor deze doelstelling is enkel een evaluatie met resultaten bekend op het gebied van beveiliging. Deze studie geeft geen inzicht in doeltreffendheid of doelmatigheid. De indicator die lenM in haar jaarverslag hanteert over het kostenniveau van de luchthaven Schiphol geeft eveneens zicht op de concurrentiepositie. Ook hiervoor geldt dat deze indicator geen zicht geeft op doeltreffendheid en/of doelmatigheid en/of zicht op de rol van lenM (inclusief een analyse over de invloed van lenM op de kosten).
- *Accommoderen.* Op deze doelstelling is enkel een evaluatiestudie beschikbaar voor luchthaven Eindhoven. De rol van lenM op dit thema en het doelbereik op de luchthavens van Schiphol en Lelystad zijn (nog) niet geëvalueerd. Ontwikkelingen op het gebied van accommodatie en luchthavencapaciteit worden wel gemonitord door lenM met behulp van enkele indicatoren. De inzet van beleidsinstrumenten door lenM is echter in de periode 2009-2015 niet geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid.
- Verder zijn de *connectiviteit van de Nederlandse luchthavens en de verbindingen met de economische centra in de wereld* enkel gemonitord voor Schiphol in de jaarlijkse *Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties*. Het beschikbare materiaal bevat geen resultaten voor andere luchthavens en geeft ook geen inzicht in connectiviteit in relatie tot ruimtelijk-economische ontwikkeling. Daarnaast geeft het geen inzicht in de mate waarin Nederland is verbonden met de belangrijkste (nieuwe) economische centra in de wereld.

Het blijkt dus dat voor slechts één van de zeven beleidsdoelstellingen een evaluatie beschikbaar is die iets zegt over doeltreffendheid en doelmatigheid. Vanuit deze conclusies constateren we dus een aantal witte vlekken op het thema economie, met name als het gaat om de evaluatie van de rol van lenM en de evaluatie van door lenM gehanteerde en ingezette beleidsinstrumenten.

4.2.6 Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid economie

Het beschikbare materiaal geeft inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van lenM op één van de doelstellingen onder economie. Het gaat om het bereiken van doelstellingen op het gebied van havengelden. De evaluatie van de Luchtvaartwet toont aan dat het beleid van lenM op dit vlak doeltreffend en doelmatig is geweest. Voor geen van de overige doelstellingen geldt dat het mogelijk is om conclusies te trekken over doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid. Ofwel omdat er geen materiaal beschikbaar is, ofwel omdat de rol van lenM en haar invloed op het bereiken van doelstellingen beperkt is. lenM zet op bepaalde onderwerpen ook geen concrete beleidsinstrumenten in.

In het verlengde van bovenstaande conclusie is het niet opvallend dat in slechts twee van de 10 geanalyseerde studies expliciet wordt verwezen naar een beleidsdocument van het ministerie van IenM zelf (het betrof de Luchtvaartnota en de uitvoeringsagenda). De overige studies bevatten verwijzingen naar beleidsstukken van medeoverheden (bijvoorbeeld van de EU) of naar specifieke wet- en regelgeving.

Uit gesprekken met enkele stakeholders blijkt dat het door IenM ingezette beleidsinstrument op het gebied van accommodatie en luchthavencapaciteit (de Alderstafels) wel degelijk een grote bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van doelstellingen (het bereik ervan is aangetoond met behulp van de indicatoren die IenM presenteert in haar jaarverslagen). Groei van (regionale) luchthavens bevat immers altijd een bepaalde spanning, aangezien omwonenden mogelijk hinder ondervinden van extra vliegtuigbewegingen. De Alderstafels hebben ervoor gezorgd dat alle partijen gezamenlijk aan tafel een advies hebben opgesteld over de ontwikkeling van luchtvaart en de manier waarop en condities waaronder de ontwikkeling gefaciliteerd kon worden. Uit die adviezen is onder andere het selectiviteitsbeleid bekrachtigd (beleid was al eerder bedacht) en de 50/50-afspraken voortgekomen. De inzet van IenM aan deze tafels was van begin af aan te komen tot consensus over groei van de luchtvaart, met oog voor milieu en omgeving. Voor de periode tot en met 2015 lijkt deze doelstelling dus bereikt en is het ingezette beleidsinstrument doeltreffend.

Het beperkt beschikbare (evaluatie)onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde luchtvaartbeleid kent dus meerdere oorzaken. Zo zijn enkele doelstellingen, zoals reeds in paragraaf 2.2.1 geconcludeerd, beperkt SMART geformuleerd en/of verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Dat maakt het lastig om gericht het doelbereik te onderzoeken. Daarnaast is de rol van IenM binnen bepaalde onderwerpen van invloed op de mogelijkheid om doeltreffendheid en doelmatigheid te onderzoeken. De (mede-)afhankelijkheid van sectorpartijen en/of internationale wet- en regelgeving maakt het lastig om de *causaliteit* tussen het bereiken van doelstellingen en het gevoerde beleid te onderzoeken. Mede door die rolverdeling ontbreekt het IenM op bepaalde thema's aan de mogelijkheid om concrete, sturende beleidsinstrumenten in te zetten (bijvoorbeeld financiële instrumenten met een bepaalde beoogde output en outcome). Het evalueren van een meer communicatief of procesmatig beleidsinstrument, zoals de rol binnen ICAO of rol binnen de Alderstafels, op doeltreffendheid en doelmatigheid is nu eenmaal lastiger dan een evaluatie op doeltreffendheid van een financieel instrument. Tot slot kan ook geconcludeerd worden dat op bepaalde onderwerpen binnen het thema economie een (integrale) evaluatie gewoonweg ontbreekt. Bepaalde onderwerpen worden wel gemonitord of

er vindt wel verslaglegging richting de Kamer plaats, maar daarin wordt niet stilge- staan bij de gehele beleidscyclus en de rol van lenM en of deze rol/de ingezette be- leidsinstrumenten doeltreffendheid zijn geweest.

4.3 Milieu en omgeving

4.3.1 Introductie

Onder het thema milieu en omgeving zijn 16 studies geanalyseerd, zie ook Tabel 4.1. Het grootste deel daarvan zijn evaluatiestudies (6) en monitors (6). Er is daar- naast een adviesrapport beschouwd, een voortgangsrapportage, een inventarisatie- onderzoek en er is een besluit met toelichting op de wijziging van de rijksbijdrage RBML aan provincies betrokken.

De studies zijn afkomstig (of geschreven door) diverse organisaties. Twee documen- ten zijn afkomstig van lenM zelf (een monitor en een brief met besluit en toelichting over de rijksbijdrage RBML). Verder zijn studies van de Alders, ORS, CROS, ILT, Luchthaven Schiphol, Rijkswaterstaat, het RIVM, de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland en de Rijksvertegen- woordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba betrokken. In bijlage 1 is een totaaloverzicht opgenomen van de bestudeerde studies.

De bestudeerde documenten geven inzicht in het bereiken van prestaties (output) of doelstellingen (outcome) op twee doelstellingen. In Figuur 4.9 is een overzicht op- genomen van de beleidsdoelstellingen onder het thema milieu en omgeving. Daar- bij is tevens aangegeven of een evaluatie of monitor beschikbaar is op dat thema en wat de daaruit geconcludeerde resultaten/effecten zijn. Eveneens is opgenomen of de evaluatie/monitor aangeeft of de doelstelling meetbaar is (indien dat niet het geval is, dan is de doelstelling beperkt SMART-geformuleerd). Het schema geeft eveneens inzicht in de mate waarin doeltreffendheid en doelmatigheid door de ver- schillende geanalyseerde studies zijn aangetoond.

Op het onderwerp milieu en omgeving zijn naast de evaluaties/monitors die over een van de doelstellingen gaan, ook enkele andere studies bestudeerd. Het gaat om studies die deels wel ingaan op beleidsdocumenten of beleidsterreinen van het ministerie van lenM, maar ze bevatten geen concrete verwijzing naar doelstellingen. Deels komt dat doordat in de periode 2009-2015 beleidsverschuivingen hebben plaatsgevonden, zoals de staatkundige aanpassingen in het Caribisch gebied. De onderwerpen die in de overige studies zijn behandeld zijn: evaluatie werkwijze Stichting Leefomgeving Schiphol, een advies van de ORS over de afhandeling van verkeer en nachtprocedures, voedselveiligheid in de omgeving van Lelystad, ge- luidsisolatie Rotterdam The Hague Airport, een inventarisatie van gezondheids- en

belevingsonderzoeken en een besluit en toelichting op de rijksbijdrage RBML aan provincies.

In het vervolg van deze paragraaf werken we de analyse voor de beleidsdoelstellingen verder uit, beschouwen we (de resultaten van) de studies op de overige thema's, de door lenM gemonitorde indicatoren, streefwaarden en kengetallen en trekken we conclusies over witte vlekken en de doeltreffendheid van het lenM-beleid op het gebied van milieu en omgeving.

Figuur 4.9: Overzicht doelstellingen Milieu en omgeving, evaluaties en monitors op output/outcome, resultaten/effecten en doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid (leeswijzer: doorgetrokken lijn is rechtstreekse (deel)evaluatie op doelstelling, onderbroken lijn is indirecte of minder concrete beoordeling van doelstelling)

Doelstellingen	Prestaties (output) geëvalueerd/gemonitord?	Beleidsdoelen (outcome) geëvalueerd/gemonitord?	Doelen meetbaar?	Resultaat/effect?	Doeltreffendheid aangetoond?	Doelmatigheid aangetoond?
Korte termijn (tot 2020)						
Nederland zet zich via EU in om mondiaal emissiehandelssysteem op te zetten, incl. luchtvaart	Doelstelling bereikt, geen studies beschikbaar/bestudeerd			EU ETS maatregel en CO2-standaard van kracht. Daarnaast is er inmiddels een mondiaal systeem.	nee	nee
Schiphol en gebruikers zijn koploper op het gebied van milieuvriendelijke luchtvaart (emissies, geluid, brandstofgebruik)	Evaluatie (Alders)	Evaluatie (Alders)	Ja	Geconcludeerd wordt dat de 5% hinderbeperking in 2020 met de t/m 2012 gerealiseerde maatregelen wordt bereikt.	nee	nee
Schiphol handhaaft en verbetert waar mogelijk het huidige niveau van relatief weinig ernstig geluidgehinderden t.o.v. andere grote Europese luchthavens	Monitor (gebruik Schiphol)		Nee	Afwijkingen tussen prognose en gebruik zijn toegelicht. Niet beoordeeld of afwijkingen acceptabel zijn.	nee	nee
	Monitor (hinderbeperking)		Ja	Zie tekst 'halfjaarlijkse ILT handavingsrapportage Schiphol'	nee	nee
	Evaluatie (GIS)					
Lange termijn (tot 2040)						
Capaciteitsuitbreiding Schiphol wordt gecombineerd met vermindering geluidshinder	Monitor (convenant Hinderbeperking)		Nee	De drie GIS projecten tezamen hebben voor het merendeel van de objecten binnen de contour geleid tot de door het kabinet beoogde bescherming van het milieu en de burger tegen geluidsoverlast van vliegverkeer.	Ja, beleid is doeltreffend	Ja, beleid is doelmatig
Luchthaven Schiphol is de eerste klimaat neutrale mainport van de wereld	Monitor (NNHS)		Nee	1) 26 afspraken zijn uitgevoerd. 2) 7 onderzoeken zijn conform afspraak uitgevoerd, en hebben geleid tot de introductie van een maatregel. 3) 6 Maatregelen zijn deels uitgevoerd en lopen nog.	Ja, deels doeltreffend	nee
Luchtvaartsector draagt bij aan geformuleerde klimaatambities EU en G8	Monitor (NNHS)		Ja	Gebruik vindt plaats conform strikt preferentieel baangebruik.	nee	nee

4.3.2 Resultaten en effecten van beleidsdoelstellingen Milieu en Omgeving

Er zijn zes studies die resultaten en effecten op de beleidsdoelstellingen op het gebied van milieu en omgeving hebben onderzocht. Allen gaan over geluidgehinderden in de omgeving van Schiphol. Zij geven op verschillende onderdelen daarbinnen een weergave van het bereiken van de doelstelling van lenM. Uit analyse van de studies blijkt dat slechts één studie inzicht geeft in de doeltreffendheid van het door lenM gevoerde beleid. Geen van de studies maakt inzichtelijk of het beleid doelmatig is uitgevoerd. In deze paragraaf bespreken we de verschillende studies die ingaan op het bereiken van de doelstellingen: *‘Schiphol handhaaft en verbetert waar mogelijk het huidige niveau van relatief weinig ernstig geluidgehinderden t.o.v. ander grote Europese luchthavens’* en *‘Capaciteitsuitbreiding Schiphol wordt gecombineerd met vermindering geluidshinder’*.

Vierjaarlijkse evaluatie Aldersafspraken

In 2013 presenteerde Hans Alders het eindadvies van de Alderstafel Schiphol over het nieuwe normen- en handhavingstelsel. Het rapport gaat in op het advies van de Alderstafel Schiphol over het nieuwe normen- en handhavingstelsel, mede op basis van het tweejarig experiment waarin het functioneren van dit stelsel in de praktijk is beproefd. Tevens is het de eerste vierjaarlijkse evaluatie van de uitvoering van maatregelen die zijn neergelegd in drie convenanten bij het Aldersakkoord van 2008. De Alderstafel Schiphol is een instrument dat lenM heeft ingezet om afspraken met Schiphol en stakeholders uit de omgeving te maken over de groei van de luchthaven en de mate van milieu- en geluidshinder. De invloed van lenM op het bereiken van doelstellingen is beperkt, hoewel zij als opdrachtgever en bevoegd gezag wel invloed heeft, is bewust gekozen voor het op afstand zetten van de verantwoordelijkheid om tot afspraken/adviezen te komen. lenM is deels afhankelijk van sector- en omgevingspartijen als het gaat om het bereiken van haar doelstellingen op het gebied van Milieu en Omgeving (en economie). De afspraken die aan de Alderstafel gemaakt worden en adviezen die volgen uit de Alderstafels worden daarnaast altijd aan lenM voorgelegd. Het kabinet dient vervolgens aan te geven of men het eens is met de afspraken/adviezen. In een aantal gevallen zijn deze afspraken vervolgens geborgd in convenanten (bijvoorbeeld ten aanzien van selectiviteit, hinderbeperking en leefomgevingskwaliteit).

Uit de studie van Alders blijkt dat beoogde prestaties ten dele gerealiseerd zijn, mede doordat de doelstellingen geformuleerd zijn voor een termijn die voorbij de evaluatieperiode ligt. Over de behaalde prestaties geeft de evaluatie aan dat de 5 procent hinderbeperking in 2020, met de tot en met 2012 gerealiseerde maatregelen, zal worden bereikt. Over de outcome van het beleid (gerealiseerde doelstellingen) zegt de evaluatie het volgende:

- Besluitvorming is voorbereid en bekrachtigd door een kabinetsbesluit voor een ontwikkeling op Eindhoven tot 25.000 extra vliegtuigbewegingen. Voor Lelystad is een kabinetsstandpunt over een ontwikkeling met een toename van 45.000 vliegtuigbewegingen genomen in de tweede helft van 2012.
- Voor het in stand houden en zo mogelijk verbeteren van het woon- en leefklimaat is 30 miljoen euro beschikbaar gesteld door de provincie Noord-Holland, Schiphol Group en het Ministerie van IenM. Bedoeld voor investeringen in omgevingsprojecten en het opzetten van een regeling voor zogenoemde “schrijnende gevallen”.
- Ruim twee derde van de in het convenant afgesproken maatregelen is uitgevoerd.
- De ontwikkeling van het nieuwe stelsel en het beproeven daarvan zijn gedurende 2 jaar in de praktijk succesvol verlopen.

Een groot deel van de doelstellingen is dus bereikt, maar de studie maakt niet inzichtelijk of het beleid van IenM doeltreffend of doelmatig is geweest. De studie gaat namelijk niet in op de effectiviteit of efficiëntie van het beleidsinstrument Alderstafels dat door IenM is ingezet om doelstellingen te bereiken.

Jaarlijkse evaluatie gebruiksjaar en gebruiksprognose door Schiphol

In de jaarlijkse monitor wordt geëvalueerd in welke mate de gerealiseerde geluidbelasting en geluideffecten (zoals aantallen geluidsbelaste woningen, ernstig gehinderden en slaapverstoorden) afwijken van de verwachtingen in de gebruiksprognose. Schiphol voert de monitor jaarlijks uit en stelt gebruiksprognoses op. IenM gebruikt een van de indicatoren in haar jaarverslag om de voortgang op dit onderwerp te rapporteren. Het gaat om de TVG⁶⁹. Daarover zegt het jaarverslag van IenM uit 2015 het volgende: *‘in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol is vastgelegd dat de totale hoeveelheid geluid van het luchthavenluchtverkeer bij Schiphol per gebruiksjaar voor het etmaal (de L_{den}) niet meer dan 63,46 dB(A) en voor de nacht (de L_{night}) niet meer dan 54,44 dB(A) mag bedragen’*. In Tabel 4.7 zijn de streef- en gerealiseerde waarden van de geluidbelasting rondom Schiphol weergegeven. Daaruit blijkt dat Schiphol in de periode 2012-2015 ieder jaar onder de grenswaarde TVG is gebleven.

⁶⁹ Het TVG is de totale hoeveelheid geluid die door alle vliegtuigen gezamenlijk in een jaar mag worden geproduceerd.

Tabel 4.7: geluidbelasting rond Schiphol (in TVG)

Periode	2012	2013	2014	2015	grenswaarde TVG
Gedurende het gehele etmaal (L _{den})	62,71	62,45	62,55	62,67	63.46 dB(A)
Gedurende de periode van 23.00 tot 7.00 uur (L _{night})	52,47	52,09	52,14	52,35	54.44 dB(A)

Bron: Handhavingsrapportage Schiphol van de ILT 2015. Bron grenswaarde: Luchthavenverkeerbesluit 2004

De monitor maakt dus inzichtelijk wat de door Schiphol gerealiseerde prestaties/resultaten zijn (output). Het blijkt dat er kleine afwijkingen tussen prognoses en gebruik zijn. De monitor bevat geen oordeel over de mate waarin de afwijkingen acceptabel zijn. Daarnaast wordt uit de monitor (en vermeld ook het jaarverslag) niet duidelijk wat de rol van lenM is om geluidbelasting in toom te houden (behalve dan het opleggen van grenswaarden⁷⁰ en handhaving van geluidbelasting). Om die reden zijn conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid van de rol van lenM op dit onderwerp niet mogelijk.

Een evaluatie van de CROS uit 2012 toont aan dat de informatievoorziening van Schiphol (de jaarlijkse gebruiksprognose) toereikend, transparant en inzichtelijk is. Daarnaast wordt door Schiphol voldoende aangetoond dat het verkeer in het komende jaar kan worden afgehandeld volgens de criteria van gelijkwaardigheid. Deze evaluatie maakt eveneens niet inzichtelijk wat de invloed van lenM op de output en outcome van beleid is (ten aanzien van de geluidbelasting rondom Schiphol). Mede om die reden (en omdat de evaluatie daar geen uitspraken over doet) wordt vanuit deze evaluatie niet inzichtelijk of het beleid van lenM ten aanzien van de geluidbelasting rondom Schiphol doeltreffend en/of doelmatig is geweest. Vanuit de studie van het CROS wordt echter wel duidelijk dat het beleid van lenM om Schiphol zelf over dit aspect te laten rapporteren doel treft, aangezien de CROS aangeeft de informatievoorziening voldoende te vinden.

Halfjaarlijkse ILT handhavingsrapportages Schiphol (2009-2015)

De ILT rapporteert halfjaarlijks over het gebruik van de Luchthaven Schiphol. Er wordt onder meer gerapporteerd over grenswaarden voor het externe veiligheidsrisico, geluidsbelasting en emissies. Deze grenswaarden zijn wettelijk vastgelegd en vormen daarmee het door lenM ingezette beleidsinstrument. De ILT toetst in deze rapportages of de sector en Schiphol zich houden aan de grenswaarden. Uit de monitors voor de periode 2009-2015 blijken de volgende **prestaties**:

⁷⁰ Die mede volgen uit overleggen aan de Alderstafel/ORS. Het is de taak van dit orgaan om gezamenlijk en als geheel afspraken hierover te maken, lenM is daar onderdeel van.

- 1) Geen overschrijding van grenswaarden voor EV, geluid (TVG), en luchtverontreiniging (in 2010, 2011, 2013, 2014, 2015).
- 2) Geen afwijking van de beperkingen voor baangebruik (in 2009, 2012).
- 3) Geen onrechtmatige afwijkingen van luchtruimgebruik door luchtvaartmaatschappijen (in 2009, 2013)
- 4) Geen overtreding gebruik luchtruim door LVNL van regels LVB (in 2011, 2012, 2013)
- 5) Geen overtredingen van de regels voor het baangebruik (in 2011-1, 2012, 2013, 2014, 2015)
- 6) Geen onrechtmatige afwijking van de beperkingen voor baangebruik als gevolg van het niet beschikbaar zijn van banen (in 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).
- 7) Geen slotmisbruik (in 2012, 2013, 2014).
- 8) Naleving regels PCA i.p.v. APU of GPU hoger dan voorgaand jaar (in 2013).

Uit de monitors blijken verder de volgende **bevindingen**:

- 9) Er hebben afwijkingen in het luchtruimgebruik (al dan niet in de nacht) door luchtvaartmaatschappijen plaatsgevonden (in 2010, 2011, 2012, 2014, 2015).
- 10) Er is sprake van afwijkend baangebruik door LVNL bij starts in de nacht (in 2010, 2011).
- 11) Slotmisbruik (in 2009, 2010, 2011, 2014, 2015).
- 12) Overschrijding van grenswaarde in handhavingpunten (in 2009, 2012, 2014 en 2015).
- 13) Percentage afwijkingen t.a.v. luchtruimgebruik door LVNL is te hoog geweest (in 2009, 2013, 2014).
- 14) Het verbod voor het plaatsen van objecten die in strijd zijn met hoogtebeperkingen uit het LIB zijn niet nageleefd (in 2009, 2011, 2012, 2013).
- 15) Er is sprake geweest van overschrijding stoffen geurhinder (in 2011).
- 16) Overschrijding grenswaarde luchtkwaliteit (in 2012, 2013).
- 17) Overtreding regels voor van de regels voor het baangebruik door LVNL (in 2011).
- 18) Onrechtmatige afwijking regels APU (in 2014, 2015).

De prestaties van Schiphol worden door ILT gemeten. Deze worden gepubliceerd samen met een aantal bevindingen. De monitors bevatten geen expliciete verwijzing naar beleidsdocumenten. Om die reden doet de monitor geen uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De monitor laat uiteraard wel zien of de beoogde prestaties gerealiseerd zijn of niet. Daaruit blijkt dat doelstellingen worden bereikt en dat het beleid dus doel treft, de causaliteit tussen instrumenten van lenM en deze doeltreffendheid is echter niet aangetoond.

Kwartaalrapportages Schiphol over score van de regels van het nieuwe stelsel

In deze rapportages wordt de toepassing van het Nieuwe Normen en Handhavingstelsel (NNHS) gemonitord. De sector stelt deze kwartaalrapportages op. IenM is voor het bereiken van doelstellingen mede afhankelijk van de sector. Het beleid van IenM is wel actief, want zij legt uiteindelijk in het NNHS de wetgeving vast en ILT handhaaft daarop. Deze wetgeving is voornamelijk gebaseerd op adviezen vanuit de Alderstafel Schiphol. In de rapportages worden zowel prestaties (output) als gerealiseerde doelen (outcome) gemonitord. Uit de kwartaalrapportages voor de periode 2014-2016 blijkt het volgende:

- Het baangebruik vindt plaats conform de regels en normen voor het baangebruik in het nieuwe stelsel. Dat geldt niet voor regel 4, die over het baangebruik van de vierde baan gaat.
- Het gebruik van de luchthaven vindt plaats conform de regels van het NNHS, met uitzondering van regel 4 van het strikt preferentieel baangebruik (in het 3e en 4e kwartaal van 2015 en 2e en 3e kwartaal van 2016).

De kwartaalrapportages doen geen expliciete uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid. Wel kan op basis van de geconstateerde output en outcome geconcludeerd worden dat het beleid ten dele doeltreffend is. Er wordt immers aan de normen uit het NNHS voldaan, behalve aan de norm voor de vierde baan.

Beleidsevaluatie Geluidsisolatie Schiphol (GIS)

In 2013 is het Geluidsisolatieprogramma Schiphol (GIS) geëvalueerd voor de periode 2006-2012. GIS had tot doel geluidshinder voor omwonenden te reduceren, door de ontvanger van geluidshinder te beschermen door woningen te isoleren. IenM heeft het instrument GIS opgezet en de middelen voorgefinancierd, deze middelen worden uiteindelijk via heffingen door de sector terugbetaald. Conclusie van de evaluatie is dat GIS-3 is uitgevoerd conform de eisen en normen in de Regeling Geluidwerende Voorzieningen (RGV uit 1997).

De evaluatie concludeert echter dat het niet mogelijk is om te onderzoeken wat de invloed is geweest van het beleidsinstrument (GIS) op het afnemen van de (beleving van) geluidshinder: *'De relatie tussen de isolatiewaarde van een woning en geluidshinder is niet eerder onderzocht. Het effect van een toename van de geluidwerendheid van een woning op de geluidshinder kan dan ook niet worden aangetoond'*. Uit de resultaten blijkt wel dat de drie GIS projecten tezamen voor het merendeel van de objecten binnen de contour hebben geleid tot de door het kabinet beoogde bescherming van het milieu en de burger tegen geluidsoverlast van vliegverkeer. Mede om die reden is geconcludeerd dat het beleid doeltreffend is uitgevoerd, met de kanttekening dat het exacte effect op hinderbeleving niet is vastgesteld. De re-

den hiervoor is dat in de berekeningsmethodiek van de collectieve maatstaf van geluidhinder geen rekening wordt gehouden met het feit of een woning wél of niet is geïsoleerd. Ook zijn voor de start en gedurende het isolatieprogramma geen onderzoeken uitgevoerd naar de beleving van de geluidshinder. De evaluatie concludeert verder dat het GIS-programma doelmatig is uitgevoerd, mede op basis van de conclusie dat bedrijfsvoering doelmatig is geweest en dat PROGIS een strakke regie heeft gevoerd op beheersaspecten (tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie).

Voortgangsrapportage uitvoering van afspraken uit het convenant Hinderbeperking (onderdeel van het Actieplan omgevingslawaai Schiphol 2013-2018)

De evaluatie van de voortgang van het convenant Hinderbeperking bestrijkt de periode 2009-2013. De evaluatie gaat niet in op de outcome van het beleid, het beschrijft enkel de voortgang en mate waarin afspraken en onderzoeken zijn uitgevoerd. De evaluatie concludeert tevens dat doelstellingen niet meetbaar zijn omdat deze niet voldoende 'SMART' geformuleerd zijn (er wordt bijvoorbeeld niet aangegeven hoe hoog de afname van het aantal ernstig gehinderden precies moet zijn). De evaluatie van het convenant hinderbeperking geeft aan dat de stand van zaken van dat moment is dat *'ruim twee derde van de maatregelen is uitgevoerd'*. Het gaat over de behaalde prestaties onder het convenant:

- 21 afspraken zijn uitgevoerd volgens de afspraken in 2008, bijvoorbeeld *'de maatregel waardoor vliegtuigen stiller remmen'*.
- 5 afspraken zijn wegens voortschrijdend inzicht en in overeenstemming met betrokken partijen op een andere manier uitgevoerd dan in 2008 was afgesproken.
- 7 onderzoeken zijn conform afspraak uitgevoerd en hebben geleid tot de introductie van een maatregel.
- 6 maatregelen zijn deels uitgevoerd en lopen nog.
- 6 maatregelen zijn nog niet uitgevoerd volgens de afspraken in het akkoord uit 2008. Het gaat onder meer om trajecten die een wetswijziging nodig hebben, zoals *'het vastleggen van de volumecaps in het LVB'*.

De evaluatie geeft aan dat de grootste effecten zijn bereikt door het wijzigen van vijf routes en door het verlengen van de nachtprocedures. Daarmee is de hinderbeleving afgenomen. Of de mate van afname aansluit bij de doelstellingen is niet precies bekend. Deze doelstellingen waren niet op een dergelijke specifieke manier uitgewerkt. Om die reden is uit de evaluatie in ieder geval te concluderen dat het beleid ten dele doeltreffend is geweest, maar of het volledig doeltreffend en/of doelmatig is geweest, is niet te herleiden.

Nederland zet zich via EU in om mondiaal emissiehandelssysteem op te zetten, incl. luchtvaart

Over deze doelstelling wordt door betrokkenen binnen lenM aangegeven dat het doel is bereikt. Er zijn echter geen studies ten aanzien van deze doelstelling bestudeerd. Ofwel omdat deze studies niet beschikbaar zijn, ofwel omdat de studies geen uitspraken doen of conclusies trekken ten aanzien van de doeltreffendheid van het Nederlandse beleidsinstrument of over de rol van Nederland in internationale overlegstructuren. Het volgende is aangegeven over doelbereik:

- Inmiddels is een EU ETS maatregel van kracht. Daarnaast is een CO₂-standaard van kracht. De effectiviteit daarvan kan pas na 2020 worden vastgesteld, maar de standaard is in ieder geval wel vastgesteld (de rol van Nederland hierin is niet geëvalueerd).
- Daarnaast is er inmiddels een mondiaal systeem, Nederland heeft hier altijd voor gepleit. Ook daar zijn de effecten nog niet van bekend.

4.3.3 Resultaten en effecten van overige thema's

Naast de zes studies die concreet ingaan op een van de geformuleerde beleidsdoelstellingen van lenM zijn negen overige studies geanalyseerd. Een aantal van deze studies gaat wel in op beleidsdocumenten of -terreinen van het ministerie van lenM (of die mede in opdracht van lenM zijn geformuleerd), maar bevatten geen concrete verwijzing naar de gereconstrueerde doelstellingen. Voor een deel is dat te verklaren vanuit het gegeven dat er in de periode 2009-2015 beleidsverschuivingen hebben plaatsgevonden, zoals de staatkundige aanpassingen in het Caribisch gebied.

De 9 studies geven voor het grootste deel inzicht in de output van het beleid (5 van de 9), maar geven voor het grootste deel geen inzicht in de outcome van het beleid (slechts 2 van de 9). In 4 van de 9 studies blijkt dat lenM directe invloed op beleidsuitvoering heeft gehad, bijvoorbeeld via wet- en regelgeving of via de uitvoering van subsidieprogramma's. In andere gevallen geldt dat lenM slechts gedeeltelijk invloed heeft op de beleidsuitvoering (vaak indirect waarbij zij voor doelrealisatie afhankelijk is van derden).

In twee van de studies is expliciet ingegaan op de doeltreffendheid van beleid. In één studie is ingegaan op doelmatigheid. De studies concluderen voor het grootste deel, soms dus op een meer impliciete manier, dat het beleid doeltreffend of ten dele doeltreffend is geweest. Deze conclusie is uit 4 van de 9 studies te trekken. Uit één studie blijkt dat het beleid niet doeltreffend is geweest en op basis van de overige vier studies is hierover geen oordeel te geven. Doelmatigheid is in slechts één studie onderzocht. Daaruit volgt de conclusie dat het gevoerde beleid (in dit geval gaat het over het rijksbrede beleid voor Caribisch Nederland) niet doelmatig is geweest. Daarbij geldt de kanttekening dat het specifieke luchtvaartbeleid hierin niet

wordt genoemd en we dus ook niet weten of dit beleid wel of niet doelmatig is uitgevoerd. Uit de overige studies is geen conclusie te trekken over doelmatigheid.

In bijlage B5.2 is een nadere verkenning en uitwerking van de resultaten van de overige studies opgenomen.

4.3.4 Indicatoren, kengetallen en streefwaarden milieu en omgeving

lenM rapporteert in haar jaarverslag kengetallen op het gebied van geluidbelasting. Deze hebben we besproken in paragraaf 4.3.2 onder het kopje '*Jaarlijkse evaluatie gebruiksjaar en gebruiksprognose door Schiphol*'. Het inzicht op de indicator TVG biedt ondersteuning bij het monitoren van doelstellingen op het gebied van geluidshinder. Daarmee is deze indicator een bruikbare. Uit deze indicator blijkt dat Schiphol in de periode 2012-2015 onder de grenswaarde TVG is gebleven.

4.3.5 Witte vlekken

Het overzicht in Figuur 4.9 geeft ook inzicht in de zogenoemde witte vlekken: beleidsdoelstellingen die niet zijn geëvalueerd op output en/of outcome en/of waar geen conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid over zijn te trekken. Uit dit overzicht blijkt dat twee doelstellingen (vanuit meerdere studies) zijn geëvalueerd en dat de effecten/resultaten voor deze doelstellingen worden gemonitord. Het gaat om de doelstelling op het gebied van het niveau van ernstig geluidgehinderden rondom Schiphol, zowel voor de korte als de lange termijn.

Over één doelstelling is het doelbereik bekend, maar is de beleidsinzet van lenM en de effectiviteit niet expliciet geëvalueerd. Te weten op de doelstelling '*Nederland zet zich via EU in om mondiaal emissiehandelssysteem op te zetten, incl. luchtvaart*'.

Over de volgende drie doelstellingen zijn geen studies beschikbaar die iets over doelbereik, doeltreffendheid en/of doelmatigheid zeggen:

- Schiphol en gebruikers zijn koploper op het gebied van milieuvriendelijke luchtvaart (emissies, geluid, brandstofgebruik)⁷¹.
- Luchthaven Schiphol is de eerste klimaatneutrale mainport van de wereld.
- Luchtvaartsector draagt bij aan geformuleerde klimaatambities EU en G8.

De laatste twee doelstellingen zijn geformuleerd voor de langere termijn (2020 – 2040), waarbij het wellicht logisch is dat deze niet zijn geëvalueerd.

⁷¹ In reactie geeft lenM aan dat de inzet en de financiële bijdrage van de overheid wel heeft geleid tot een marktleidende positie van SkyNRG.

4.3.6 Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid milieu en omgeving

De verschillende monitors en evaluaties op het gebied van geluidshinder tonen voor het grootste deel aan dat het aantal geluidgehinderden in de periode 2009-2015 is afgenomen. Dit effect is het gevolg van diverse maatregelen die mede op basis van beleid van lenM tot stand zijn gekomen. Op basis van deze constatering kan geconcludeerd worden dat het beleid van lenM doeltreffend is geweest. Daarbij geldt echter een kanttekening. De doelstelling is zo geformuleerd dat Schiphol *ten opzichte van andere Europese luchthavens* een bepaald niveau moet halen. Dit concrete doel is niet integraal geëvalueerd en is ook niet onderzocht in de diverse bestudeerde studies, zo is bijvoorbeeld geen benchmarkstudie uitgevoerd waarin Schiphol wordt vergeleken met andere luchthavens. Een andere kanttekening is dat lenM voor het bereiken van doelstellingen mede afhankelijk is van prestaties die door de sector (in dit geval luchthavens en luchtvaartmaatschappijen) geleverd moeten worden. De invloed en inzet van lenM is op sommige beleidsinstrumenten direct, zoals de GIS-projecten, en op sommige beleidsinstrumenten indirect.

Op het thema Milieu en Omgeving ontbreekt de mogelijkheid om een integrale conclusie te trekken over de doeltreffendheid van het door lenM gevoerde beleid. Dat komt onder meer doordat voor een tweetal korte termijn doelstellingen geen evaluaties en/of monitors beschikbaar zijn. Doelmatigheid is enkel voor het beleidsinstrument GIS onderzocht en tevens aangetoond. Daarmee is in financiële termen voor het grootste deel van de activiteiten op het thema Milieu en Omgeving de doelmatigheid aangetoond. Voor de overige doelstellingen en instrumenten is hierover geen conclusie te trekken.

4.4 Veiligheid

4.4.1 Introductie

Onder het thema veiligheid zijn 8 studies bestudeerd (zie ook Tabel 4.1). Twee van de acht studies zijn evaluaties, twee betrokken studies monitoren een bepaald thema, daarnaast zijn er drie adviesrapporten en is één benchmark meegenomen. Twee van de studies zijn afkomstig van de ILT, een is afkomstig van een commissie, een studie is opgesteld door lenM zelf, twee door een kennisinstituut, een door een externe consultant en een door de OVV. In bijlage 1 is het totale overzicht van de betrokken studies opgenomen.

In Figuur 4.10 is het overzicht van doelstellingen van het ministerie van lenM op het gebied van veiligheid opgenomen. In het overzicht is opgenomen of er evaluaties en/of monitors zijn uitgevoerd die de beleidsdoelstellingen op output en outcome hebben geëvalueerd en of deze evaluatie/monitor aangeeft of de doelstelling meet-

baar is (indien dat niet het geval is, dan is de doelstelling beperkt SMART-geformuleerd). Tevens zijn de belangrijkste resultaten/effecten opgenomen en is een eventuele conclusie over doeltreffendheid en doelmatigheid weergegeven. Uit het overzicht blijkt dat voor twee van de drie gereconstrueerde beleidsdoelstellingen studies beschikbaar zijn die iets zeggen over de bereikte resultaten/effecten van gevoerd beleid. Doeltreffendheid is voor een doelstelling aangetoond, over doelmatigheid zegt geen van de beschikbare studies iets.

In deze paragraaf werken we eerst in paragraaf 4.4.2 de analyse voor de beleidsdoelstellingen verder uit. In paragraaf 4.4.3 en bijlage B5.3 is een korte analyse van (de resultaten van) de studies op de overige thema's opgenomen. In paragraaf 4.4.4 gaan we in op de indicatoren die lenM in haar jaarverslag op het gebied van veiligheid hanteert. In paragraaf 4.4.5 volgt een korte analyse van de witte vlekken op het beleidsthema veiligheid en in paragraaf 4.4.5 volgen kort een aantal conclusies over de doeltreffendheid van het lenM-beleid op het gebied van veiligheid.

DECISIO

Figuur 4.10: Overzicht doelstellingen, output/outcome en doeltreffendheid en doelmatigheid op het beleidsthema veiligheid (leeswijzer: doorgetrokken lijn is rechtstreekse (deel)evaluatie op doelstelling, onderbroken lijn is indirecte of minder concrete beoordeling van doelstelling)

Doelstellingen	Prestaties (output) geëvalueerd/gemonitord?	Beleidsdoelen (outcome) geëvalueerd/gemonitord?	Doelen meetbaar?	Resultaat/effect?	Doeltreffendheid aangetoond?	Doelmatigheid aangetoond?
Korte termijn (tot 2020)						
Nederland behoort mondiaal tot de top 5 op het gebied van luchtvaartveiligheid	ICAO audit (2008)			Nederland mondiaal top 6 veiligste luchtvaart		
Een hoog veiligheidsniveau en dit niveau continu verbeteren	Evaluatie (Vogelaanvaringen)		Ja	Schiphol/KLM vogelaanvaringsratio is in de periode 2009-2013 afgenomen. Totale populatie ganzen is afgenomen in de periode 2011-2014.	Beleid is doeltreffend, studie benoemt dit niet expliciet	nee
	Evaluatie (Graanresten)	Evaluatie (Graanresten)	Ja	Na onderwerken blijft nog 20-40% van graankorrels over. Inzet van andere methoden zou tot verdere verbetering kunnen leiden.	Evaluatie benoemd doeltreffendheid niet expliciet	Evaluatie benoemd doelmatigheid niet expliciet
De sector neemt eigen verantwoordelijkheid. Regeldruk en administratieve lasten worden verminderd	Enquête (meldingsbereidheid)		Nee	Meldingsbereidheid is 'bemoedigend', aandachtspunten voor diverse overheidslagen om veiligheid van melders te waarborgen.	nee	nee
Lange termijn (tot 2040)						
Europese luchtvaartveiligheidssysteem is beste van de wereld						

4.4.2 Resultaten en effecten van beleidsdoelstellingen Veiligheid

Verschillende studies gaan specifiek in op of raken aan beleidsdoelstellingen van lenM op het gebied van veiligheid. We bespreken ze in deze paragraaf.

Een hoog veiligheidsniveau en dit niveau continu verbeteren

De doelstelling 'een hoog veiligheidsniveau en dit niveau continu verbeteren' is niet verder geoperationaliseerd: het is niet bekend wat precies bedoeld wordt met een 'hoog' veiligheidsniveau en in welke mate dit niveau precies verbeterd moet worden⁷². Op het gebied van veiligheid is lenM betrokken bij (en op sommige aspecten verantwoordelijk voor) beleid op het gebied van vogelaanvaringen, beveiliging van luchthavens (aviation security), safety regulation, vliegen boven conflictgebieden, vitale infrastructuur en het vervoer van gevaarlijke stoffen. De bestudeerde documentatie bevat geen integrale evaluatie op deze doelstelling. Er zijn wel twee evaluaties op onderwerpen die beschouwd kunnen worden als onderdeel van het veiligheidsniveau in Nederland, namelijk het Convenant reduceren risico vogelaanvaringen en de evaluatie graanresten.

lenM heeft de Nederlandse Regiegroep Vogelaanvaringen (NRV) opdracht gegeven om het convenant te evalueren. Deze evaluatie maakt inzichtelijk hoeveel vogelaanvaringen er zijn geweest en hoe de vogelpopulatie rondom Schiphol zich heeft ontwikkeld in de periode 2009-2014. De evaluatie concludeert dat de inzet vanuit het convenant op de vier sporen⁷³ ertoe heeft geleid dat de *Schiphol/KLM vogelaanvaringsratio* in de periode 2009-2013 is afgenomen en dat de totale populatie ganzen eveneens is afgenomen in de periode 2011-2014. Daarmee zijn de doelstellingen 'terugdringen vogelpopulatie rondom Schiphol' en 'het reduceren van birdstrikes', in ieder geval in de periode 2009-2014, gehaald. Op basis van de conclusies over de bereikte prestaties blijkt dat het beleid (in ieder geval voor de periode 2009-2014) doeltreffend is geweest, de evaluatie benoemt dit echter niet expliciet. De evaluatie gaat eveneens niet in op de doelmatigheid van het beleid. Uit de evaluatie blijkt wel dat lenM een regierol heeft genomen binnen het convenant en ook middelen ter beschikking heeft gesteld om beleidsinstrumenten uit te werken.

De WUR (Wageningen Universiteit) heeft in 2016 de tijdelijke regeling bijdragen onderwerken graanresten geëvalueerd. In de evaluatie wordt eveneens gekeken naar alternatieven voor de huidige regeling. Uit het onderzoek blijkt dat de huidige regeling tot op zekere hoogte effectief is, 20 tot 40 procent van de graankorrels blijft na onderwerken na de oogst nog achter. Daarmee kan het probleem dus niet volledig

⁷² ICAO heeft hiervoor wel standaarden, deze monitors zijn echter niet beschouwd in deze Beleidsdoorlichting.

⁷³ Foerageerspoor, ruimtelijke maatregelen, technisch spoor en reductiespoor (zie voor een toelichting pagina 33).

worden opgelost. Het onderzoek benoemd vervolgens enkele alternatieven om de regeling effectiever te maken, zoals het inzetten van een stoppelploeg, het graange- was oogsten als *gehele plant silage* (GPS) en het dorsen met een *graanstripper*. Daarnaast opperen de onderzoekers een regeling waarbij agrariërs subsidie kunnen krijgen voor het verbouwen van alternatieve gewassen voor graan. Deze alterna- tieve gewassen kunnen echter om financiële en bedrijfstechnische redenen mo- menteel niet concurreren met graan. Mede in dat licht wordt het doorzetten van de onderwerkregeling geadviseerd, met mogelijk toepassing van aanvullende tech- nieken en/of andere methodieken. Daarvoor is echter ook aanvullend (financieel) onderzoek nodig. De evaluatie maakt dus inzichtelijk dat de subsidieregeling van lenM bijdraagt aan het terugdringen van graanresten (output), de effecten op out- come (namelijk het aantal vogelaanvaringen) zijn echter niet onderzocht. Tegelijker- tijd bemerken we dat dit lastig is, omdat verschillende beleidsmaatregelen gelijktij- dig zijn ingezet. Daarmee is het ook lastiger aan te tonen wat de causaliteit is tus- sen de inzet van deze subsidieregeling en het verminderen van het aantal vogelaan- varingen.

Doelstelling 'de sector neemt eigen verantwoordelijkheid. Regeldruk en administra- tieve lasten worden verminderd'

Ook voor de doelstelling op het gebied van eigen verantwoordelijkheid van de sector op het gebied van veiligheid en ten aanzien van de regeldruk en administratieve las- ten is geen integrale evaluatie uitgevoerd⁷⁴. Een van de uitwerkingen van de doel- stelling op het gebied van eigen verantwoordelijkheid door de sector is de meldings- bereidheid van het luchtvaartpersoneel. Onder meer voortkomend uit de Beleids- agenda Luchtvaartveiligheid 2011-2015, waarin wordt aangegeven dat de Rijks- overheid zich heeft voorgenomen condities te scheppen voor een volwassen veilig- heidscultuur. Over dit onderwerp is in opdracht van lenM door To70 in 2011 een enquête gehouden.

De enquête is uitgevoerd onder Nederlands luchtvaartpersoneel en geeft op die ma- nier inzicht in de meldingsbereidheid van voorvallen in de burgerluchtvaart. De in- vloed van lenM op de meldingsbereidheid is indirect. Zij is voor beleidsstelling (wet- ten) mede afhankelijk van internationale kaders en richtlijnen. Daarnaast is lenM voor de meldingsbereidheid afhankelijk van sectorpartijen en het personeel van deze bedrijven. Met de resultaten uit de enquête tracht lenM onder meer inzicht te krijgen in positieve en negatieve factoren die van invloed zijn op de meldingsbereid- heid. Daaruit blijkt dat luchtvaartpersoneel mogelijke strafrechtelijke gevolgen, wet-

⁷⁴ Recent is in opdracht van het ministerie wel een QuickScan naar de regeldruk op Schiphol uitgevoerd door Actal (mei 2017). De studie was niet tijdig beschikbaar om in de beleids- doorlichting mee te nemen.

telijke aansprakelijkheid en financiële claims, aandacht in de media, de mogelijkheid dat de identiteit als melder te herleiden is en het beleid van de overheid ziet als factoren die negatief van invloed zijn op de meldingsbereidheid. Redenen waarom men wel zou melden (positieve invloed op meldingsbereidheid) zijn: het gevoel dat men bijdraagt aan de verhoging van de veiligheid, het feit dat men een vrijwillige anonieme melding kan doen, het veiligheidsbewustzijn in het bedrijf en de open bedrijfscultuur.

De studie concludeert op basis van de enquêteresultaten dat *'de meldingsbereidheid van de medewerkers in de burgerluchtvaartsector bemoedigend is te noemen. De overgrote meerderheid van de respondenten zegt te begrijpen waarom men moet melden en is doorgaans bereid om dit in voorkomende gevallen ook te doen'*. Uit de studie zijn geen conclusies te trekken over de bereikte prestaties/resultaten van beleid (output) en over het doelbereik (outcome). De link tussen de resultaten van de enquête en het beleid van lenM wordt namelijk niet gelegd en is mogelijk ook niet te leggen. Om deze redenen is het ook niet mogelijk om conclusies te trekken over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinzet door lenM.

Daarnaast ontbreekt in dit onderzoek (maar ook in ander onderzoek) integraal inzicht in of onderzoek naar de rol en invloed van sectorpartijen op *'het nemen van eigen verantwoordelijkheid'*. Dat is wel indirect onderzocht in de enquête onder medewerkers. Daarin is gevraagd naar de meldingsplicht die opgelegd is aan medewerkers vanuit het bedrijf zelf.

4.4.3 Resultaten en effecten overige thema's

Zes studies die zijn bestudeerd hebben geen directe link met de doelstellingen van lenM op het gebied van veiligheid. Deze studies blijken voor een groot deel eveneens niet in te gaan op doelstellingen en beleidsprestaties. Vijf van de zes studies verwijzen daar niet expliciet naar. De invloed van lenM op de thema's is in de meeste gevallen indirect. Zij is voor wat betreft het opstellen van wet- en regelgeving namelijk voor een (groot) deel afhankelijk van Europese regelgeving en regelgeving afkomstig van ICAO. Daarnaast is lenM voor de uitvoering van beleid mede afhankelijk van andere organisaties (sectorpartijen en mede-overheden). Een kort overzicht van de overige bestudeerde studies die over de thema's Degas (onafhankelijk adviescollege inzake burgerluchtvaartveiligheid), staat van de transportveiligheid, toezichtsignalen ILT en cabinelucht gaan, is opgenomen in bijlage B5.3.

In dezelfde bijlage is het OVV-rapport naar de veiligheid van vliegverkeer op Schiphol opgenomen. Dit rapport is recent in 2017 gepubliceerd. Dit rapport gaat niet specifiek in op de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van beleid dat door lenM is ingezet, maar concludeert en adresseert wel enkele aanbevelingen over de rol van

lenM ten aanzien van het verder verbeteren van de veiligheid in het vliegverkeer. Aangezien deze studie pas zeer recent is gepubliceerd en het Ministerie van lenM, bij monde van de Staatssecretaris, nog geen standpunt heeft uitgewerkt ten aanzien van de aanbevelingen die lenM betreffen, zijn de conclusies en aanbevelingen van dit rapport niet verwerkt in voorliggende beleidsdoorlichting.

4.4.4 Indicatoren, kengetallen en streefwaarden veiligheid

lenM rapporteert in haar jaarverslag over het Totale Risico Gewicht (TRG)⁷⁵ als indicator voor de luchtvaartveiligheid rondom Schiphol.

Totale Risico Gewicht

Schiphol mag volgens het luchthavenverkeersbesluit niet over de grens van 9,7 TRG uitkomen. Voor de periode 2009-2015 voldoet Schiphol aan deze eis, zoals blijkt uit Tabel 4.8 die in het jaarverslag van lenM is gepresenteerd. De TRG-score is, in de periode 2009-2015 toegenomen. Dat zou mede kunnen komen door het toegenomen aantal vliegbewegingen, deze relatie wordt echter niet expliciet benoemd.

Tabel 4.8: jaarlijkse TRG-score voor Schiphol in relatie tot de TRG-grenswaarde in het luchthavenverkeersbesluit

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Grens
TRG-score	6,057	6,118	6,47	6,486	6,841	7,101	7,408	9,724

Bron: Handhavingsrapportage Schiphol van de ILT 2015

De indicator zegt iets over de veiligheid rondom Schiphol als het om vliegverkeer gaat. Daarmee is het een goede indicator, maar niet een indicator die integrale inzichten oplevert over het bereiken van doelstellingen op het gebied van luchtvaartveiligheid in den breedte.

4.4.5 Witte vlekken

Uit het overzicht in Figuur 4.10 blijkt dat voor twee van de vier doelstellingen geen evaluatiestudies beschikbaar zijn. Het gaat om de doelstelling dat Nederland mondiaal tot de top 5 van veiligste luchtvaartlanden moet behoren. Dit is binnen de periode van de Beleidsdoorlichting niet gemonitord of uitgezocht (wordt wel door ICAO eens in de 10 jaar onderzocht). Uit de ICAO-audit van 2008 blijkt wel dat Nederland uitstekend scoort als het gaat om veiligheid en dat zij in de mondiale top 6 staat⁷⁶. Er is geen aanleiding dat deze positie in een dergelijke korte periode sterk is veran-

⁷⁵ Het TRG is het resultaat van een vermenigvuldiging van het maximale startgewicht van een vliegtuig met de ongevalskans per vliegtuigbeweging.

⁷⁶ Bron: Kamerbrief VenW/DGLM2009/1940 'Toezenden eindrapport ICAO audit', 2009.

derd. Daarnaast is er nog geen studie die iets zegt over de kwaliteit van het Europese luchtvaartveiligheidssysteem (en dat dit de beste van de wereld is), maar dit is een doelstelling voor de lange termijn. De voortgang op of het bereiken van deze laatste doelstelling kan nog niet bekend zijn.

Voor de twee andere doelstellingen zijn evaluaties beschikbaar. Het is voor beide doelstellingen niet bekend of en in welke mate *alle* door lenM ingezette beleidsinstrumenten doeltreffendheid en/of doelmatig zijn (geweest). Voor beide doelstellingen zijn wel bepaalde onderwerpen geëvalueerd (vogelaanvaringen en meldingsbereidheid), daarnaast bevat het OVV-rapport wel een integrale blik, maar geen evaluatie en/of uitspraken over doeltreffendheid/doelmatigheid.

4.4.6 Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid veiligheid

Op basis van de beschikbare documentatie is het niet mogelijk om een integrale conclusie te trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsinzet van lenM op het thema veiligheid. Dat geldt zowel voor het geheel aan doelstellingen, als voor de vier onderliggende individuele doelstellingen. Meer algemeen kan wel gesteld worden dat Nederland mondiaal tot de veiligste luchtvaartlanden behoort. Zo wordt in de ICAO-audit uit 2008 geconcludeerd dat Nederland op dit gebied tot de mondiale top 6 behoort. In de periode 2009-2015 is de voortgang daarop niet gemonitord.

Op twee van de doelstellingen zijn studies beschikbaar, maar deze studies gaan niet in op het integraal en doeltreffend/doelmatig bereiken van de doelstellingen. Twee studies gaan enkel in op een bepaald onderdeel of onderwerp binnen de doelstelling. De evaluatie van het convenant vogelaanvaringen toont niet expliciet aan dat de inzet van lenM doeltreffend is geweest, maar gezien de bereikte effecten en prestaties en de rol van lenM in dit proces kan deze conclusie wel getrokken worden. De studie die over meldingsbereidheid in de burgerluchtvaart gaat toont aan dat het met deze meldingsbereidheid goed zit; deze is 'bemoedigend'. De rol van lenM in het bereiken van deze status wordt en de rol van de sector worden in de studie niet expliciet belicht en omdat het een eenmalige enquête betrof is het ook niet mogelijk om de ontwikkeling van meldingsbereidheid te analyseren of de rol van bepaalde maatregelen/beleidsinstrumenten.

Een deel van de verklaring voor de onmogelijkheid om integrale conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid te trekken is dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid binnen de luchtvaart is belegd bij verschillende partijen. De invloed van lenM op onderdelen van de veiligheid verschilt, maar duidelijk is dat lenM voor een groot deel afhankelijk is van andere partijen. Wel draagt zij een bepaalde mate van

eindverantwoordelijkheid en moet zij zorgen voor toezicht en naleving op wet- en regelgeving (onder meer via de ILT). Deze rol en ingezette beleidsinstrumenten zijn niet expliciet geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Daarnaast zijn doelstellingen beperkt SMART geformuleerd en beperkt geoperationaliseerd en vertaald naar beleidsinstrumenten. Verder is een deel van de verklaring simpelweg dat een integrale evaluatie op het thema veiligheid ontbreekt.

4.5 Luchtverkeer

4.5.1 Introductie

Onder het thema luchtverkeer zijn zeven studies bestudeerd (zie ook Tabel 4.1). Het grootste deel van de zeven studies zijn monitors die over Air Traffic Management (ATM) gaan, namelijk vier van de zeven. Er is daarnaast één evaluatie en er zijn twee adviesrapporten bestudeerd. De monitors zijn veelal op Europees schaalniveau uitgevoerd, onder meer door EUROCONTROL en de Europese Commissie. De evaluatiestudie is door lenM zelf uitgevoerd. De adviesrapporten zijn afkomstig van een externe consultant en van de adviescommissie Vreeman. In bijlage 1 is het overzicht van de bestudeerde studies opgenomen.

De documentatie geeft inzicht in beide gereconstrueerde doelstellingen van lenM op het gebied van luchtverkeer. In Figuur 4.11 is het overzicht van doelstellingen opgenomen, met daarbij aangegeven of een evaluatie of monitor op dat thema beschikbaar is en of deze evaluatie/monitor aangeeft of de doelstelling meetbaar is (indien dat niet het geval is, dan is de doelstelling beperkt SMART-geformuleerd). Tevens zijn, indien bekend, de bereikte effecten/resultaten opgenomen en is aangegeven of de studie doeltreffendheid en doelmatigheid heeft aangetoond. De twee studies die ingaan op beoogde doelstellingen op het gebied van Luchtverkeer bespreken we in paragraaf 4.5.2. Er zijn daarnaast vijf studies die over andere thema's gaan dan de gereconstrueerde beleidsdoelstellingen vanuit lenM, deze bespreken we in paragraaf 4.5.3. In paragraaf 4.5.4 bespreken we indicatoren, kentallen en streefwaarden die lenM hanteert om beleid op het gebied van Luchtverkeer te monitoren. Conclusies over witte vlekken komen aan bod in paragraaf 4.5.5. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het door lenM gevoerde beleid op het gebied van Luchtverkeer bespreken we in paragraaf 4.5.6.

Figuur 4.11: Overzicht doelstellingen Luchtverkeer, evaluaties en monitors op output/outcome, de resultaten/effecten en doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid (leeswijzer: doorgetrokken lijn is rechtstreekse (deel)evaluatie op doelstelling, onderbroken lijn is indirecte of minder concrete beoordeling van doelstelling)

Doelstellingen	Prestaties (output) geëvalueerd/gemonitord?	Beleidsdoelen (outcome) geëvalueerd/gemonitord?	Doelen meetbaar?	Resultaat/effeet?	Doeltreffendheid aangetoond?	Doelmatigheid aangetoond?
Nederland is Europese koploper in flexibel en optimaal gebruik luchtruim voor civiele en militaire luchtvaart						
Nederland draagt bij aan het realiseren van een geïntegreerd Europees luchtruim en een effectief/efficiënt ATM-systeem	Monitor (FABEC)	Monitor (FABEC)	Ja	In 2015 voldoet FABEC op 1 van de 4 key performance indicators (RAT application), op 1 deels (effectiveness of safety management) en op 2 (nog) niet (horizontal flight efficiency en En-route ATFM delay) aan de doelstellingen voor de periode tot 2019.	Ja, beleid is doeltreffend	nee
	Monitor (PRB)	Monitor (PRB)	Ja	ATM-gerelateerde vertragingen afgenomen, effectiviteit Safety Management boven minimaal te bereiken score, operaties zijn kostenefficiënt.	Monitor gaat niet in op doeltreffendheid	Monitor gaat niet in op doelmatigheid
Gebruik van het luchtruim optimaliseren in termen van capaciteit, kostenefficiëntie, duurzaamheid (brandstofbesparing) en veiligheid.	Evaluatie (ZBO LVNL)	Evaluatie (ZBO LVNL)	Ja, voor instrument LVNL. Doelstelling is niet gemeten.	Meerdere bereikte effecten, bijvoorbeeld: capaciteit van het aantal af te handelen starts en landingen blijft op een hoog niveau, aantal veiligheidsvoorvallen neemt af, strenge milieuwetgeving is opgenomen, kosten LVNL zijn verlaagd.	Instrument LVNL is doeltreffend	Instrument LVNL is doelmatig

4.5.2 Resultaten en effecten van beleidsdoelstellingen Luchtverkeer

Drie geanalyseerde studies gaan in op resultaten en effecten die direct raken aan twee van de drie beleidsdoelstellingen onder het thema Luchtverkeer. In deze paragraaf bespreken we de uitkomsten op deze twee doelstellingen.

Gebruik van het luchtruim optimaliseren in termen van capaciteit, kostenefficiëntie, duurzaamheid (brandstofbesparing) en veiligheid.

lenM heeft ZBO (Zelfstandig bestuursorgaan) LVNL geëvalueerd voor de periode 2005-2012. In deze evaluatie is met name gekeken naar het functioneren van LVNL en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van dit instrument. De kerntaak van LVNL is het zorgdragen voor een veilige en vlotte afhandeling van het luchtverkeer. Dat sluit aan op de doelstelling van lenM *'Gebruik van het luchtruim optimaliseren in termen van capaciteit, kostenefficiëntie, duurzaamheid (brandstofbesparing) en veiligheid'*. Deze doelstelling is als geheel niet geëvalueerd, waarmee een integraal inzicht in het bereiken van deze doelstelling niet bekend is. Enkel het instrument LVNL is geëvalueerd. Hoewel in de evaluatie geen concrete *beoogde* beleidsprestaties worden genoemd. Worden wel conclusies getrokken die raken aan de geformuleerde, namelijk:

- Het aantal veiligheidsvoorvallen neemt af en de transparantie hierover neemt toe.
- De capaciteit van het aantal af te handelen starts en landingen blijft op een hoog niveau.
- De strenge eisen van milieuwetgeving zijn opgenomen in de standaardprocedures. Deze eisen worden strikt nageleefd en hebben niet tot significante normoverschrijdingen geleid.
- LVNL heeft de kosten verlaagd in het kader van het kostenreductieprogramma. De inkomsten en uitgaven zijn in balans.
- ZBO-status functioneert nu goed.
- De huidige inrichting van de governance rond LVNL is zeer werkbaar.
- LVNL communiceert goed met haar omgeving. Met name op het gebied van geluidshinder en voorvallen.

De publicatie is positief over het functioneren van LVNL. LVNL doet dat ook op een doeltreffende manier. Een aandachtspunt blijft de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, in samenhang met de gehanteerde tarieven. De evaluatie geeft echter aan dat het lastig is om een benchmarkstudie uit te voeren om zo een oordeel te geven over de doelmatigheid van LVNL. De evaluatie zegt verder: *'LVNL presteert goed en wij hebben geen aanwijzingen dat LVNL ten opzichte van andere vergelijkbare service providers tekort zou zijn geschoten of zou onderpresteren op dit vlak. LVNL heeft op adequate wijze invulling gegeven aan een vrij omvangrijke taakstelling op het niet-operationele personeel'*.

De evaluatie maakt inzichtelijk dat de werkzaamheden van LVNL bijdragen aan de doelstellingen op het gebied van veiligheid, kostenefficiëntie, capaciteit en duurzaamheid. In welke mate deze doelstellingen bereikt zijn is niet bekend, mede vanwege het ontbreken van een operationalisatie van doelstellingen: wanneer (aan welke eisen moet de doelstelling voldoen?) zijn de verschillende doelstellingen bereikt? Vanuit diverse gesprekken wordt aangegeven dat dit op nationaal schaalniveau ook lastig is aan te geven en dat hieraan dus ook geen concrete doelstellingen worden gesteld.

Nederland draagt bij aan een geïntegreerd Europees luchtruim en een effectief/efficiënt ATM-systeem

Om tot een geïntegreerd Europees luchtruim te komen is Nederland, via LVNL, MUAC ILT/NSA en IenM zelf, actief in FABEC. Binnen deze organisatie wordt samengewerkt om kennis te delen op het gebied van luchtruim en luchtverkeersleiding en om gezamenlijk tot een meer geïntegreerd luchtruim te komen. In de periode 2012-2015 zijn de FABEC air navigation service providers gemonitord⁷⁷. Het beoogde beleidsdoel (outcome) van FABEC is in de monitor als volgt geformuleerd: *‘achieve and maintain a dynamic balance between capacity, costs and sustainability in its service provision, while guaranteeing the same high levels of safety – or higher’*. Daarvoor zijn ook enkele concrete KPI's opgesteld. Die worden in deze studie gemonitord. Daaruit volgen de volgende constatering en conclusies:

- *Effectiveness of Safety Management*: prestaties worden apart op staten- en op dienstverlener-niveau beoordeeld:
 - Op staten-niveau is alleen een doelstelling voor 2019 gedefinieerd. FABEC voldeed in 2015 nog niet aan deze doelstelling en ook de bijdrage van Nederland hieraan dient nog verbeterd te worden. Zowel FABEC als Nederland zijn echter goed op weg om de doelstelling voor 2019 te halen.
 - Op dienstverlener-niveau is per jaar een doelstelling gedefinieerd. FABEC voldeed hier in 2015 wel aan op de elementen ‘safety culture’, ‘risk management’, ‘safety assurance’ en ‘safety promotion’; FABEC voldeed niet aan de doelstelling op het element ‘safety policy and objectives’. De in het Nederlandse luchtruim opererende dienstverleners (LVNL en MUAC) voldeden wel op alle elementen aan de doelstelling voor 2015.
- *RAT application*: deze indicator bestaat uit een aantal verschillende categorieën. In alle categorieën voldeed FABEC in 2015 aan de doelstelling; het prestatieniveau was zelfs al in lijn met doelstellingen voor de periode 2018/2019. Nederland voldeed in alle gevallen in 2015 al aan het gewenste prestatieniveau voor 2019.

⁷⁷ Deze periode wordt gedekt door de jaarlijkse performance review dashboards. Wie gemonitord wordt kan per indicator verschillen: soms zijn dit de Staten, soms de FABs, soms de ANSPs en soms luchthavens.

- *Horizontal flight efficiency*: FABEC heeft nipt niet aan de doelstelling voor 2015 voldaan. Deze indicator is echter interessant omdat deze alleen op FABEC-niveau en niet op nationaal niveau wordt toegepast, omdat internationale samenwerking met de FABEC partners en verdere integratie van het Europese luchtruim hierbij een belangrijke rol spelen.
- *En-route ATFM delay*: FABEC heeft ruim niet aan de doelstelling voor 2015 voldaan. Van de in het Nederlandse luchtruim opererende dienstverleners heeft LVNL wel aan haar doelstelling voor 2015 voldaan; MUAC heeft niet aan haar doelstelling voor 2015 voldaan, echter, MUAC levert haar diensten aan vier Staten en het overgrote deel van de vertragingen in MUAC gebied zijn opgetreden in het Belgische luchtruim.

Uit de monitors is dus op te maken dat het grootste deel van de doelstellingen van FABEC worden bereikt, waarmee het ingezette beleidsinstrument doeltreffend is. De doelstellingen van FABEC sluiten aan op de Nederlandse, waarmee ook de inzet van Nederland op het gebied van luchtruim en Air Traffic Management doeltreffend is. De monitors gaan niet in op doelmatigheid.

De FABEC performance monitor en het PRB Performance Monitoring Report geven ook informatie over Nederlandse prestaties op bepaalde onderdelen. Daarmee bieden deze monitors eveneens inzicht in het doelbereik op de doelstelling: ‘*Gebruik van het luchtruim optimaliseren in termen van capaciteit, kostenefficiëntie, duurzaamheid (brandstofbesparing) en veiligheid*’. Uit de FABEC Performance van 2015 blijkt onder meer het volgende:

- Het luchtverkeer van het LVNL deel van het en-route luchtruim is toegenomen in de periode 2012-2015, maar de vertraging in minuten is in deze periode afgenomen, met 18 (overall) en 37 (ATM-gerelateerd) procent. Voor de aankomsten geldt wel dat de vertraging is toegenomen, namelijk overall gezien met 139 procent en 129 procent als gevolg van ATM-gerelateerde aspecten in de periode 2012-2015⁷⁸. Daarmee vormt het aandeel ATM-gerelateerde vertraging een zeer beperkt deel van de overall vertragingen.

Uit de PRB Performance Monitor Report van 2015 blijkt onder meer het volgende:

- De ‘Effectiveness of Safety Management’ score voor Nederland lag in 2015 al boven het target level van 2019 en ver boven de minimaal te behalen score.
- De ‘actual unit cost’ lagen in 2015 7,5 procent lager dan de geplande kosten in het performance plan.

Vanaf 2012 wordt in de PRB monitor een apart hoofdstuk over Nederland toegevoegd. Uit de monitor van 2014 blijkt onder meer dat de overall effectiviteit van het

⁷⁸ Bron: FABEC Performance 2015 FABEC Air navigation service providers.

Safety Management in de periode 2012-2014 is verbeterd. Daarnaast zijn meer gedetailleerde gegevens over de ATM-prestaties van Nederland/Schiphol opgenomen. Verder bevat de monitor gegevens over de kosteneffectiviteit, daaruit blijkt dat 'unit costs' op diverse onderdelen in de periode 2009-2014 omlaag zijn gegaan.

4.5.3 Resultaten en effecten op de overige thema's

In deze paragraaf bespreken we kort de vier overige geanalyseerde studies opgenomen die betrekking hebben op Luchtverkeer, maar die niet direct ingaan op de gereconstrueerde beoogde beleidsdoelstellingen van lenM op dit vlak. 2 van de 5 studies zijn monitors die betrekking hebben op Air Traffic Management. Uitgevoerd door de Europese Commissie. Voor die monitors geldt dat lenM beperkt invloed heeft op de output, deels doordat regelgeving vanuit de EU komt en deels doordat de uitvoering van beleid door lenM bij LVNL als ZBO en bij het MUAC is uitgezet, lenM stuurt deze organisaties overigens wel aan. lenM is wel degene die het beleid maakt en zich namens Nederland inzet om Europese regelgeving mede vorm te geven. Daarnaast is een studie over het heffingenbeleid in de luchtvaart opgenomen. Op het heffingenbeleid heeft lenM beslissende invloed voor wat betreft de bekostigingssystematiek binnen Nederland en het vaststellen van de hoogte van tarieven. De studie betreft echter een beleidsadvies en geen evaluatie op doeltreffendheid en doelmatigheid. Tot slot is een studie over de arbeidsvoorwaarden bij LVNL opgenomen. lenM heeft op die voorwaarden beperkt invloed. Een korte beschrijving van de vijf studies is opgenomen bijlage B5.4.

4.5.4 Indicatoren, kengetallen en streefwaarden Luchtverkeer

lenM rapporteert in haar jaarverslag twee streefwaarden over de gemiddelde vertraging per vlucht. In deze paragraaf gaan we in op de behaalde prestaties van het luchtverkeer op deze twee streefwaarden en de relatie met beleidsdoelstellingen.

Gemiddelde vertraging per vlucht ATM

De Performance Review Body (PRB) monitort jaarlijks de gemiddelde vertraging per vlucht die toe te rekenen is aan ATM, het betreft hier een Europees gemiddelde. In Tabel 4.9 is deze indicator voor de periode 2008-2015 weergegeven. Uit de toelichting van lenM in haar jaarverslag blijkt dat de berekening van het kengetal sinds 2012 is gewijzigd, waarmee de periode tot 2012 en de periode daarna niet met elkaar te vergelijken zijn.

Tabel 4.9: Gemiddelde vertraging per vlucht toe te rekenen aan ATM (in minuten)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taakstelling vanaf 2000 met herijking voor 2002-2006	1	1	1	nb	0,7	0,6	0,5	0,5
Gerealiseerd	1,4	0,9	2	1,1	0,63	0,54	0,61	0,76

Bron: Performance Review Body, Performance monitoring Dashboard 2016.

NB: kengetal is in 2012 gewijzigd. De periodes 2008-2011 en 2012-2015 zijn daarmee niet vergelijkbaar.

De gerealiseerde gemiddelde vertraging per vlucht blijkt in de jaren 2008, 2010, 2014 en 2015 hoger te liggen dan de taakstelling. Verder komt uit de ontwikkeling van de gerealiseerde gemiddelde vertraging geen eenduidig beeld over een verbetering of verslechtering op deze indicator. In de periode 2008-2011 schommelen de waarden heen en weer. Voor de periode 2012-2015 geldt dat in het eerste jaar een afname van de vertraging is gerealiseerd, maar dat sinds 2013 de waarden omhoog gaan.

De indicator geeft volgens lenM 'een beeld van de efficiëntie van het luchtvaartbestel'. Daarmee geeft de indicator inzicht in het bereiken van de doelstelling dat Nederland bijdraagt aan het realiseren van een geïntegreerd en Europees luchtruim en een effectief/efficiënt ATM-systeem. lenM geeft echter ook aan dat 'het Rijk geen directe invloed heeft op het aantal minuten vertraging in het Europese luchtruim'. Het gaat om een internationaal gemiddelde dat grotendeels 'wordt bepaald door operationele factoren, zoals capaciteitsplanning, human resource management, weersomstandigheden en stakingen'⁷⁹. Hierin spelen weersfactoren bijvoorbeeld ook een rol, terwijl dat buiten de invloed van dienstverleners ligt. De streefwaarde geeft dus wel inzicht in het bereiken van een doelstelling, maar de invloed van het Rijk en zelfs van Nederland als geheel is hierin beperkt.

Gemiddelde vertraging per vlucht ATFM⁸⁰

De gemiddelde vertraging per vlucht als gevolg van ATFM heeft volgens het jaarverslag van lenM 'betrekking op de gemiddelde en-route vertraging per vlucht in het Nederlandse luchtruim en de gemiddelde vertraging op Schiphol tezamen' en is weergegeven in Tabel 4.10.

⁷⁹ Jaarverslag 2015, geconsulteerd via www.rijksbegroting.nl

⁸⁰ ATFM staat voor Air Traffic Flow Management.

Tabel 4.10: Gemiddelde ATFM-vertraging per vlucht (in minuten)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Grenswaarde: gemiddelde ATFM-vertraging per vlucht	2,8	1	1	1	1	2
Gerealiseerd	0,94	0,9	0,78	0,68	0,94	2,91

Bron: Luchtverkeersleiding Nederland 2016.

NB: kengetal is in 2015 gewijzigd. De periodes 2010-2014 is daarmee niet vergelijkbaar met het jaar 2015.

Uit de analyse van de gemiddelde AFTM-vertraging per vlucht blijkt dat Nederland tot 2014 altijd onder de gestelde grenswaarde is gebleven. In 2015 zat de gerealiseerde gemiddelde vertraging boven de grenswaarde. Overigens is de berekeningsmethode per 2015 veranderd, mede daardoor is de grenswaarde aangepast van 1 naar 2 minuten. IenM geeft in een toelichting aan dat *'de door LVNL beheersbare vertragingen in 2015 onder de gestelde norm zijn gebleven'* en dat *'58% van de vertragingen in 2015 is veroorzaakt door weersomstandigheden'*. De doelstellingen worden voor het grootste deel dus bereikt en het instrument dat IenM daarvoor inzet (LVNL) draagt daaraan bij.

De beide indicatoren zeggen iets over 'efficiënt gebruik' en zijn daarmee bruikbaar om de mate van doelbereik te bezien. Echter, zoals eerder geconcludeerd, is de invloed van IenM op het bereiken van de output beperkt (onder meer vanwege het feit dat het Europese gemiddelden betreft). Het is de vraag of het rapporteren van deze kengetallen in het jaarverslag een juiste weergave is van de Nederlandse prestaties op dit vlak. De PRB-monitor bevatte in 2014 enkele nationale gegevens die mogelijk bruikbaar zijn. Deze kengetallen worden niet ieder jaar gerapporteerd, maar Nederland zou wel zelf een dergelijke monitoringssystematiek op kunnen zetten (eventueel in samenwerking met de PRB), zodat zij in haar jaarverslag ook een nationaal kengetal kan presenteren, in plaats van een Europees gemiddelde. De indicatoren zeggen niks over de twee overige doelstellingen 'flexibel en optimaal' gebruik van het luchtruim en over het 'Europees koploperschap'.

4.5.5 Witte vlekken

Het overzicht in Figuur 4.11 geeft inzicht in het gegeven dat voor twee van de drie doelstellingen een monitor of evaluatie is uitgevoerd. Daarmee is er in feite alleen een witte vlek op de doelstelling *'Nederland is Europees koploper in flexibel en optimaal gebruik luchtruim voor civiele en militaire luchtvaart'*. Een doelstelling die in beperkte mate is geoperationaliseerd en mede om die reden lastig te evalueren is. De studies geven daarnaast geen volledig beeld in de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de door IenM ingezette beleidsinstrumenten of van de rol van IenM.

Zo ontbreekt de mogelijkheid om een integrale conclusie over die instrumenten en de rol te trekken.

4.5.6 Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid Luchtverkeer

Uit de analyse van de betrokken studies blijkt dat het inzetten van het instrument LVNL op een doeltreffende en doelmatige wijze is gebeurd. Daarnaast blijkt uit monitors van de FABEC ook dat dit instrument doeltreffend is. De rol van Nederland/LVNL in dit instrument wordt niet expliciet gemaakt. Op basis van deze studies, de monitor PRB en de gerealiseerde streefwaarden kan geconcludeerd worden dat het beleid van lenM op het gebied van Luchtverkeer bijdraagt aan het bereiken van het grootste deel van haar doelstellingen. Niet onderzocht of bekend is of Nederland als gevolg van het inzetten van beleidsinstrumenten *Europees koploper is in flexibel en optimaal gebruik van het luchtruim*. Mede om die reden en omdat ook geen evaluatie beschikbaar is van de door lenM ingezette beleidsinstrumenten, kan de doeltreffendheid op het gebied van Luchtverkeer niet integraal aangetoond worden. Evenmin kunnen conclusies worden getrokken over doelmatigheid. Dat aspect is namelijk in geen van de beschouwde studies onderzocht.

De doelstellingen op het gebied van kostenefficiëntie, capaciteit, duurzaamheid en veiligheid zijn SMART. Dat blijkt uit de monitors van de PRB en FABEC waarin deze aspecten worden onderzocht en waarin ook streefwaarden genoemd worden. lenM zelf rapporteert over een deel van deze aspecten in haar jaarverslag. Op die manier wordt de mate van doelbereik op het gebied van luchtverkeer inzichtelijk. Op specifiek deze aspecten zou in de beleidscyclus wel meer aandacht kunnen komen voor de rol van lenM en de beleidsinstrumenten die zij (in samenwerking met verschillende partners) inzet om doelstellingen te bereiken, zodat onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk wordt.

Dat geldt eveneens voor de rol van Nederland binnen het Europese luchtruim. Over deze doelstelling wordt, onder meer door FABEC, wel gerapporteerd, maar de rol en inzet van instrumenten die Nederland (en ook andere landen) daar precies in speelt wordt niet duidelijk. Dat komt mede doordat deze doelstelling niet SMART is geformuleerd: hoe/op welke manier zou Nederland bij moeten dragen en wanneer is dat succesvol of niet?

Verder geldt voor de doelstelling op het gebied van 'flexibel en optimaal gebruik van het luchtruim' dat deze eveneens niet SMART is uitgewerkt. Dat maakt het eveneens lastig om de doelstelling op doelbereik te evalueren of te monitoren en op basis daarvan te concluderen of de beleidsinstrumenten en/of de rol van lenM daarin doeltreffend en doelmatig is geweest.

DECISIO

Hoofstuk 5. Conclusies en
aanbevelingen



5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk trekken we aan de hand van de beantwoording van de RPE-vragen conclusies ten aanzien van het gevoerde beleid onder Artikel 17. Luchtvaart voor de periode 2009-2015. Daarnaast bespreken we enkele aanbevelingen. Deze volgen enerzijds uit de conclusies over de beleidscyclus en zijn geschaard onder de ‘verbetterparagraaf onderliggende evaluaties’ en anderzijds uit een werkatelier ter beantwoording van de 20 procent plus en min vraag over de begroting (RPE-vraag 16).

5.1 Beantwoording RPE-vragen

Om welk beleid gaat het?

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting, de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Van dit hoofdstuk wordt Artikel 17. Luchtvaart behandeld in deze beleidsdoorlichting. In de periode 2009-2011 betrof het de Artikelen 33, 35 en 36⁸¹, in 2012 betrof het Artikel 5 van de begroting van het Ministerie van IenM.

2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

In 2012 was sprake van een beleidsdoorlichting van het Geluidsisolatieprogramma Schiphol (GIS)⁸², uiteindelijk is dit een evaluatiestudie geworden die in 2013 is uitgevoerd. Dit onderzoek is in deze beleidsdoorlichting beschouwd.

3. Wat was de aanleiding/motivering en wat zijn de doelstellingen van de verschillende beleidsonderdelen? Zijn deze aanleidingen/motiveringen en doelstellingen nog actueel?

De aanleiding en motivering van het beleid is voor een groot deel opgenomen in de Luchtvaartnota uit 2009, welke is geactualiseerd in 2011. De Kamerbrief Beleidsagenda Schiphol en het Aldersadvies uit 2008 vormden een belangrijke formele aanleiding tot het opstellen van de Luchtvaartnota, maar de nota geeft tegelijkertijd aan dat de Nederlandse luchtvaart volop in beweging is en dat het belang ervan voor de economie groot is. Ook dat gaf aanleiding tot het opstellen van een integrale visie op de luchtvaart vanuit de overheid. Naast de Luchtvaartnota zijn er op

⁸¹ Deels betrof het begrotingsartikelen van het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit ministerie is in oktober 2010 samen met het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu opgegaan in het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

⁸² GIS is een programma waarin woningen rondom Schiphol werden geïsoleerd. Dit project werd voorgefinancierd door IenM, in latere jaren staan hier ook inkomsten tegenover.

verschillende thema's en onderwerpen daarbinnen beleidsnota's en –agenda's waarin per onderwerp aanleiding, motivering en doelstellingen zijn opgenomen.

De algemene doelstelling van het beleid is *'verdere ontwikkeling van een optimale netwerkkwaliteit in combinatie met een concurrerende en duurzame luchtvaart'* (Luchtvaartnota, 2009). Deze doelstelling is nog steeds actueel, zij het met een toevoeging dat het luchtvaartbestel efficiënt, veilig en duurzaam moet zijn voor goederen, passagiers en omwonenden (Rijksbegroting 2015).

In de luchtvaartnota zijn doelstellingen op vier beleidsonderdelen opgenomen:

- **Economie:** het bevorderen van de netwerkkwaliteit, zorgen voor een goede luchtzijdige ontsluiting en de ontwikkeling van (regionale) luchthavens.
- **Milieu en Omgeving:** een luchtvaart die excelleert op het gebied van milieu en veiligheid.
- **Veiligheid:** permanente verbetering van de luchtvaartveiligheid, ook bij een verdere toename van het luchtverkeer.
- **Luchtverkeer:** verdere integratie van het Europese luchtruim en een effectief/efficiënt ATM-systeem.

In onderstaande tabel een volledig overzicht van de doelstellingen voor de korte (tot 2020) en lange (tot 2040) termijn, afgeleid uit de Luchtvaartnota 2009.

Tot 2020	Tot 2040
Economie	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De Nederlandse luchtvaart speelt goed in op de relevante (internationale) ontwikkelingen en blijft (daardoor) internationaal concurrerend ▪ De netwerkqualiteit in Nederland behoort tot de top 5 van Europa ▪ Het netwerk van een luchthaven bevat de connectiviteit die past bij de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio en vice versa ▪ Nederland is via haar luchthavens verbonden met de belangrijkste (nieuwe) economische centra in wereld ▪ Nederland behoort tot de top op het gebied van kwaliteit van dienstverlening voor passagiers en vracht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Door verdergaande internationale samenwerking van de Nederlandse luchtvaartmaatschappijen is de netwerkqualiteit van Nederland verder versterkt ▪ Nederlandse voortrekkersrol wat betreft duurzaamheid leidt tot sterke concurrentiepositie en exportfunctie van NL luchtvaartpartijen
Milieu en omgeving	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schiphol en gebruikers zijn koploper op het gebied van milieuvriendelijke luchtvaart (emissies, geluid, brandstofgebruik) ▪ Nederland zet zich via EU in om een mondiaal emissiehandelssysteem op te zetten, incl. luchtvaart ▪ Schiphol handhaaft en verbetert waar mogelijk het huidige niveau van relatief weinig ernstig geluidgehinderden t.o.v. andere grote Europese luchthavens 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Luchthaven Schiphol is de eerste klimaat neutrale mainport van de wereld ▪ Luchtvaartsector draagt bij aan geformuleerde klimaatambities EU en G8 ▪ Capaciteitsuitbreiding Schiphol wordt gecombineerd met vermindering geluidshinder
Veiligheid	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nederland behoort mondiaal tot de top 5 op het gebied van luchtvaartveiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Europese luchtvaartveiligheidssysteem is beste van de wereld
Luchtverkeer	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nederland is Europese koploper in flexibel en optimaal gebruik luchtruim voor civiele en militaire luchtvaart. ▪ Nederland draagt bij aan realiseren geïntegreerd Europees luchtruim en effectief/efficiënt ATM-systeem (Air Traffic Managementsysteem). 	

De aanleidingen/motiveringen en doelstellingen op de verschillende beleidsonderdelen zijn op hoofdlijnen niet gewijzigd en nog actueel.

4. Wat zijn de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen?

Het Rijk heeft verschillende verantwoordelijkheden/rollen (deze zijn onder meer in de Luchtvaartnota geformuleerd en daarnaast herleid uit diverse gesprekken met betrokkenen):

- Het faciliteren van de netwerkkwaliteit en het borgen van de concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart.
- Een kaderstellende rol als het gaat om het afwegen van publieke belangen (economie, milieu, leefbaarheid, ruimtelijke ordening en veiligheid) en ook het borgen van de continuïteit van deze publieke belangen.
- Het borgen van onder meer veiligheid, hinderbeperking voor omwonenden, gebruiksruimte, toegang tot het luchtruim en openingstijden (via Luchthavenbesluiten en Luchthavenverkeersbesluiten).
- Het aanjagen van duurzaamheid.

In aanvulling op bovenstaande rollen en op de genoemde thema's wordt in de begroting van artikel 17 aangegeven dat de Minister van IenM op deze onderwerpen ook een rol als 'regisseur' aanneemt.

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette beleidsinstrumenten? Welke afwegingen speelden een rol bij de keuze van de beleidsinstrumenten? Zijn de goede beleidsinstrumenten gekozen bij de verschillende beleidsdoelen?

Overheidsbeleid op het gebied van luchtvaart is (zie antwoord op RPE vraag 4) in beperkte mate aanjagend van aard. Het gros van de beleidsinstrumenten sluit aan op de rollen faciliteren (bijvoorbeeld het maken van bilaterale afspraken over landingsrechten), kaders stellen (afwegen publieke belangen op het gebied van milieu, economie, veiligheid, leefbaarheid en ruimtelijke ordening) en het borgen van veiligheid, hinderbeperking en toegang tot het luchtruim. Bij het uitoefenen van deze rollen is de overheid deels afhankelijk van (samenwerking en medewerking van) de sector en van internationale wet- en regelgeving waaraan voldaan moet worden. De inzet van beleidsinstrumenten is op de invulling van rollen en afstemming van belangen afgestemd. Een belangrijk voorbeeld (maar zeker niet het enige) daarvan is het inzetten van de Alderstafel Schiphol (inmiddels omgevormd tot de Omgevingsraad Schiphol (ORS)). IenM faciliteert deze tafel waar relevante stakeholders als gezamenlijk uitgangspunt hebben om door middel van overleg, consultaten en advies te zoeken naar de balans tussen het versterken van de netwerkkwaliteit van de luchthaven, een ruimtelijk-economische structuurversterking en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving rondom Schiphol⁸³. IenM kiest primair voor het inzetten van een instrument dat tot consensus moet leiden. Onder meer doordat in het verleden sprake was van 'verstoorde' verhoudingen tussen de verschillende

⁸³ Volgt uit Artikel 8.35 van de Wet Luchtvaart.

partijen. ‘Nieuw elan’ was nodig en dat is gevonden in toen de Alderstafel en nu de ORS. In dat opzicht is (en zo wordt onderstreept door diverse betrokkenen) de keuze voor dit instrument een juiste (zo wordt ook aangetoond door de resultaten op verschillende indicatoren die door lenM zijn gemonitord, zie antwoord op RPE-vraag 11).

Op bepaalde aspecten (grenspassage, luchtvaartveiligheid, luchtverkeer) zijn de mogelijkheden voor het Rijk om actief te sturen beperkt (zo blijkt uit een rondgang langs betrokkenen en beleidsmedewerkers van de directie Luchtvaart in het kader van de beleidsreconstructie). Voornaamste reden daarvoor is dat verscheidene internationale afspraken en beleidskaders leidend zijn, volgend uit Europa of ICAO. Daarnaast is het Rijk deels afhankelijk van sectorpartijen voor het bereiken van verschillende doelstellingen, bijvoorbeeld als het gaat om de netwerkkwaliteit en de ontwikkeling van regionale luchthavens. Het Rijk kiest er mede om die reden voornamelijk voor om *in samenwerking met* partners te werken aan het bereiken van dergelijke doelstellingen (zoals aan de Alderstafels). Daarnaast neemt lenM op verschillende beleidsonderdelen actief deel aan diverse internationale gremia (EU en ICAO). Daar wordt actief kennis (vanuit de Nederlandse luchtvaartsector) ingebracht en opgehaald (om die vervolgens met nationale sectorpartijen te bespreken en op te pakken). Van belang is daarbij dat, gezien het internationale karakter van de luchtvaart, een deel van het beleid dat ook voor Nederland relevant is op internationaal niveau wordt ontwikkeld. Op enkele thema’s is door lenM wel gekozen voor een meer sturend beleidsinstrument, zoals subsidieregelingen aan kennisinstituten en een regeling om vogelhinder rondom Schiphol tegen te gaan. lenM heeft met de verantwoordelijkheid voor luchthavenbesluiten daarnaast een kaderstellende rol als het gaat om luchthavenontwikkeling van regionale luchthavens en van Schiphol.

Op basis van de nu beschikbare informatie ontbreekt het aan de mogelijkheid om een integrale conclusie te trekken over of ‘de goede beleidsinstrumenten zijn gekozen bij de verschillende beleidsdoelen’, dat geldt eveneens voor de vier specifieke thema’s (zie daarvoor ook de antwoorden op de vragen 9, 10 en 12). De ingezette beleidsinstrumenten volgen wel logisch uit het belangrijkste beleidskader (de Luchtvaartnota).

Wat is het financiële plaatje van dit beleid?

6. *Met welke uitgaven gaan/gingen de verschillende beleidsonderdelen gepaard, inclusief relevante kosten op andere terreinen of voor andere partijen in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen?*

- In de periode 2011-2015 zijn de uitgaven op het beleidsartikel afgenomen van 59 miljoen naar 28 miljoen euro per jaar (inclusief de middelen voor GIS).

- Op basis van de (openbaar en toegankelijk) beschikbare informatie is het niet mogelijk om een exact onderscheid te maken naar de verschillende beleidsonderdelen. Op hoofdlijnen is de verdeling van uitgaven naar thema voor de periode 2013-2015 als volgt:
 - Beleidsonderdeel Veiligheid 45 procent. Daarbinnen is de voornaamste post de bijdrage aan RWS voor projecten in Caribisch Nederland. Middelen op deze post zijn voornamelijk besteed aan het verhogen van de vliegveiligheid (om deze conform internationale regels op niveau te krijgen).
 - Beleidsonderdeel Milieu en omgeving 32 procent.
 - Beleidsonderdeel Economie 4 procent.
 - Beleidsonderdeel Luchtverkeer 3 procent.
 - Van de resterende middelen is niet uit de gepubliceerde begrotingen en jaarverslagen af te leiden aan welk thema deze besteed zijn.
- Naast de middelen van de directie Luchtvaart van lenM zijn er ook middelen van enkele andere organisaties die zich direct of indirect met luchtvaart bezig houden. Het gaat onder meer om de ILT (wel een agentschap dat onder lenM valt en circa 13 miljoen euro per jaar te besteden heeft aan luchtvaartgerelateerde activiteiten) en LVNL (een ZBO die onder lenM valt), het Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Financiën (bijvoorbeeld als aandeelhouder van Schiphol), Ministerie van Defensie (vanuit de marechaussee verantwoordelijk voor beveiliging op de luchthavens), Ministerie van Economische Zaken (bijvoorbeeld verantwoordelijk voor middelen aan NLR), de douane, de ACM en medeoverheden. Daarnaast dragen ook sectorpartijen bij aan diverse onderwerpen waar de directie Luchtvaart op inzet.

7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven in relatie tot de verschillende beleidsonderdelen? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

- Een groot deel van de uitgaven komt voort uit verschillende wettelijke (onderzoeks)verplichtingen, zoals de bijdrage aan (internationale) agentschappen. Voor de rest van de middelen en voor de verdeling van middelen naar beleidsonderdelen geldt dat deze beperkt onderbouwd zijn. In beleidsstukken (bijvoorbeeld de Luchtvaartnota) is niet opgenomen hoeveel middelen er precies naar welk thema gaan en waarom. Voor grote posten (bijvoorbeeld GIS, RWS CN) zijn echter wel uitgebreide ramingen gemaakt.
- Uit de verdeling van middelen blijkt dat in de periode 2013-2015 relatief veel is uitgegeven aan de thema's veiligheid en milieu en omgeving. De omvang op dat laatste thema wordt voornamelijk veroorzaakt door GIS (ook zonder de middelen voor GIS is milieu en omgeving, op veiligheid na, het belangrijkste thema).

Leefbaarheid en milieu en omgeving rondom Schiphol kan als een van de belangrijkste thema's binnen het beleid worden gezien, dat blijkt ook uit de beleids- en politieke aandacht op dit thema. Eveneens een relatief grote post is de bijdrage aan RWS Caribisch Nederland, wat valt onder het thema veiligheid.

Een post die noodzakelijk werd na de bestuurlijke herindeling aldaar.

- Gezien de aard van de werkzaamheden (onderzoek, advies, deelname in internationale overlegstructuren) is het voor een deel van de middelen niet mogelijk om de middelen te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven. Dat geldt wel voor de, relatief grote posten GIS, bijdrage RWS CN en de subsidieregeling onderwerpen graanresten. Voor deze programma's/subsidieregelingen is wel naar volumegebruik en naar prijzen/tarieven gekeken.

Wat is er aan evaluaties al wel of niet beschikbaar?

8. Welke ex-ante en ex-post evaluaties, inclusief MKBA's (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? Wat was de onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering?

In deze beleidsdoorlichting is gebruik gemaakt van 41 studies, uitgesplitst naar de volgende beleidsonderdelen en type studies:

		Thema's				
		Totaal	Economie	Milieu & Omgeving	Veiligheid	Luchtverkeer
Totaal		41	10	16	8	7
Type studie:	Evaluatie	13	4	6	2	1
	Monitor	14	3	6	2	3
	Adviesrapport	6	0	1	3	2
	Effectenanalyse	2	2	0	0	0
	Anders	6	1	3	1	1

Daarnaast is een zestal MKBA's beschouwd:

- Decisio - Bureau Louter- SEO (2008). Quick Scan Maatschappelijke Kosten en Baten voor de opties voor Schiphol en de regio op de middellange termijn (formeel buiten de evaluatieperiode, maar wel relevant) (opdrachtgever: lenM)
- Decisio - To70 - SEO – Syconomy (2009). Follow up van Aldersadvies: Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van verschillende spreidingsalternatieven (opdrachtgever: lenM)
- Decisio – SEO – TO70 (2014). Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport Middellange termijn (opdrachtgever: lenM)
- Ecorys (2009). Kosten-batenanalyse Luchthaven Twente (opdrachtgever: Vlieg-wiel Twente Maatschappij)
- Ecorys (2014). MKBA Groningen Airport Eelde (opdrachtgever: provincie Drenthe).

- Ecorys (2015). Maatschappelijke kosten-batenanalyse ontwikkeling Rotterdam The Hague Airport (opdrachtgever Rotterdam Airport BV).

lenM rapporteert over de voortgang van beleid op de vier beleidsonderdelen in haar jaarverslag middels enkele kengetallen, streefwaarden en indicatoren. Deze dekken niet volledig de voortgang van beleid op gereconstrueerde beleidsdoelstellingen af (een uitgebreidere toelichting is bij beantwoording van RPE-vraag 17 opgenomen). Er is, behalve voor subsidieprogramma's, geen sprake van een expliciet evaluatieprogramma. Evaluatie van beleid op bepaalde beleidsonderwerpen vindt incidenteel plaats. Voor een groot deel van de werkzaamheden/beleidsinstrumenten is dat te verklaren vanuit de afhankelijkheid van de luchtvaartsector en de internationale context in het bereiken van doelen. Enkele (vanuit financieel oogpunt) belangrijke instrumenten zijn wel geëvalueerd.

9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd en wat waren de oorzaken daarvan en de beperkingen daarbij? Wat is de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren en wat zijn de adviezen daarover (bijvoorbeeld verdiepende casestudies)?

Economie. De economische doelstellingen over kwaliteit van de dienstverlening (voor passagiers en vracht) en de rol van Nederland in de duurzame luchtvaart zijn niet geëvalueerd of gemonitord. Daarnaast geldt dat voor een viertal doelstellingen enkel bepaalde onderdelen zijn geëvalueerd. Het gaat om:

- *Bevorderen en optimaliseren concurrentievoorwaarden en markttoegang.* Voor deze doelstelling is enkel een evaluatie met resultaten bekend op het gebied van beveiliging. De indicator die lenM in haar jaarverslag hanteert over het kostenniveau van de luchthaven Schiphol geeft eveneens zicht op de concurrentiepositie. Op dit laatste aspect ontbreekt een evaluatie op doeltreffendheid waarin ook de rol van lenM is meegenomen (inclusief een analyse over de invloed van lenM op de kosten).
- *Accommoderen.* Op deze doelstelling is enkel een evaluatie beschikbaar voor luchthaven Eindhoven. De rol van lenM op dit thema en het doelbereik op de luchthavens van Schiphol en Lelystad zijn (nog) niet geëvalueerd. Ontwikkelingen op het gebied van accommodatie en luchthavencapaciteit worden wel gemonitord door lenM met behulp van enkele indicatoren (te weten de indicatoren: creëren van luchthavencapaciteit Schiphol, creëren extra luchthavencapaciteit Eindhoven en Lelystad (vliegtuigbewegingen) en het kengetal aantal vliegtuigbewegingen, aantal passagiers en vrachttonnage per luchthaven).
- Verder zijn de *connectiviteit van de Nederlandse luchthavens en de verbindingen met de economische centra in de wereld* gemonitord voor Schiphol in de jaarlijkse *Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties*. Het beschikbare materiaal bevat geen resultaten voor andere Nederlandse luchthavens, dat ligt voor

de hand aangezien voornamelijk de netwerkkwaliteit en staatsgaranties voor Schiphol relevant zijn. In het verleden is onderzoek gedaan naar de verbindingen met economische centra (en welke dan belangrijk zijn)⁸⁴. In de *Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties* wordt de connectiviteit met de BRIC-landen gemonitord. Of dit nog steeds de belangrijkste economische centra in de wereld zijn is de vraag. Zo wordt ook zelf in de monitor aan de orde gesteld. Sinds het opstarten van de monitor in 2009 kunnen namelijk economische centra verschoven zijn.

Voor het beleidsonderdeel economie geldt dat op basis van de gehanteerde indicatoren in het algemeen wel geconcludeerd kan worden dat doelstellingen zijn of worden bereikt. Zo is de netwerkkwaliteit verbeterd, ook ten opzichte van concurrerende luchthavens, zijn luchthaventarieven gedaald en is luchthavencapaciteit op Eindhoven en Lelystad (op papier) gerealiseerd. De rol van de Nederlandse overheid (of lenM specifiek) op dit vlak is duidelijk. Die is kaderstellend en faciliterend, maar juist vanwege deze rollen is het lastig (of niet mogelijk) om de causaliteit tussen de inzet van lenM en het bereiken van doelstellingen te onderzoeken. Dat komt met name doordat lenM mede afhankelijk is van sectorpartijen (als Schiphol en KLM) om doelstellingen te behalen, bijvoorbeeld die rondom netwerkkwaliteit.

Milieu en omgeving. Voor drie doelstellingen op het gebied van milieu en omgeving zijn geen evaluaties beschikbaar, het is op deze onderwerpen niet mogelijk om uitspraken te doen over doeltreffendheid en/of doelmatigheid. Het gaat om de volgende doelstellingen:

- Schiphol en gebruikers zijn koploper op het gebied van milieuvriendelijke luchtvaart (emissies, geluid, brandstofgebruik)⁸⁵.
- Luchthaven Schiphol is de eerste klimaatneutrale mainport van de wereld.
- Luchtvaartsector draagt bij aan geformuleerde klimaatambities EU en G8.

De laatste twee doelstellingen zijn geformuleerd voor de langere termijn (2020 – 2040), waarbij het logisch is dat deze nog niet zijn geëvalueerd. De doelstelling op het gebied van milieuvriendelijke luchtvaart is wel voor de korte termijn geformuleerd. De voortgang op deze doelstellingen en/of een evaluatie van de beleidsinzet op doeltreffendheid/doelmatigheid op deze onderwerpen is niet voorhanden.

⁸⁴ Onderzoek van BCI en SEO: *Topsectoren in relatie met het luchtvaartnetwerk van Schiphol*, 2011.

⁸⁵ In reactie geeft lenM aan dat de inzet en de financiële bijdrage van de overheid wel heeft geleid tot een marktleidende positie van SkyNRG.

Voorts is over één doelstelling het doelbereik wel bekend, maar is de beleidsinzet van lenM en de effectiviteit daarvan niet expliciet geëvalueerd. Te weten op de doelstelling *‘Nederland zet zich via EU in om mondiaal emissiehandelssysteem op te zetten, incl. luchtvaart’*.

Veiligheid⁸⁶. Voor twee van de vier doelstellingen op het gebied van veiligheid zijn geen evaluaties beschikbaar. Het gaat om de doelstelling dat Nederland mondiaal tot de top 5 van veiligste luchtvaartlanden moet behoren. Dit blijkt wel uit de ICAO-audit uit 2008 (Nederland stond toen in de top 6), maar is gedurende de periode 2009-2015 niet gemonitord of uitgezocht. Er is geen aanleiding dat deze positie in een dergelijke korte periode sterk is veranderd⁸⁷. Daarnaast is er nog geen studie die iets zegt over de positie van het Europese luchtvaartveiligheidssysteem (en dat dit de beste van de wereld is). De voortgang op of het bereiken van deze doelstellingen is niet bekend. Voor de twee andere doelstellingen zijn wel evaluaties beschikbaar, het gaat om de doelstellingen *‘een hoog veiligheidsniveau en dit niveau continu verbeteren’* en *‘de sector neemt eigen verantwoordelijkheid. Regeldruk en administratieve lasten worden verminderd’*. Het is voor beide doelstellingen niet bekend of en in welke mate *alle* door lenM ingezette beleidsinstrumenten doeltreffendheid en/of doelmatig zijn (geweest). Voor beide doelstellingen zijn wel bepaalde onderwerpen geëvalueerd (vogelaanvaringen en meldingsbereidheid). Het onlangs gepubliceerde rapport van de Onderzoeksraad voor de veiligheid (OVV) naar de veiligheid van het vliegverkeer rondom Schiphol bevat wel een integrale blik op de veiligheid van het luchthavensysteem rondom Schiphol, maar geen evaluatie en/of uitspraken over doeltreffendheid/doelmatigheid.

Luchtverkeer. Voor twee van de drie doelstellingen op het gebied van Luchtverkeer is een monitor of evaluatie uitgevoerd. Daarmee is er alleen een witte vlek op de doelstelling *‘Nederland is Europees koploper in flexibel en optimaal gebruik luchtruim voor civiele en militaire luchtvaart’*. Een doelstelling die in beperkte mate is geoperationaliseerd en mede om die reden lastig is te evalueren. De studies geven daarnaast geen volledig beeld in de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de door lenM ingezette beleidsinstrumenten of van de rol van lenM. Zo ontbreekt de mogelijkheid om een integrale conclusie over die instrumenten en de rol te trekken.

⁸⁶ Onder het thema veiligheid scharen we onder meer de activiteiten van de directie Luchtvaart op het gebied van vogelaanvaringen, beveiliging van luchthavens (aviation security), safety regulation, vliegen boven conflictgebieden, vitale infrastructuur en het vervoer van gevaarlijke stoffen.

⁸⁷ Blijkt ook uit: Kamerbrief VenW/DGLM2009/1940 *‘Toezenden eindrapport ICAO audit’*, 2009.

Verschillende beleidsonderdelen of beleidsthema's zijn dus niet geëvalueerd of worden niet gemonitord. In termen van financieel belang zijn enkele relatief grote programma's wel geëvalueerd, zoals GIS en de subsidieregeling onderwerpen graanresten. Dat bepaalde thema's niet zijn geëvalueerd heeft verschillende oorzaken. Een aantal doelstellingen is niet SMART geformuleerd, waardoor het niet goed mogelijk is om deze op doelbereik, doeltreffendheid en/of doelmatigheid te evalueren, want wanneer is deze doelstelling precies bereikt? We geven een voorbeeld in onderstaand kader.

Een voorbeeld is het doel *'De Nederlandse luchtvaart speelt goed in op de relevante (internationale) ontwikkelingen en blijft (daardoor) internationaal concurrerend'*. Er staat niet vermeld welke ontwikkelingen relevant zijn en op welk gebied de Nederlandse luchtvaart internationaal concurrerend moet blijven. Daarnaast wordt niet vermeld hoe concurrerend de Nederlandse luchtvaart moet zijn, bijvoorbeeld door een minimum aantal reizigers of vliegbewegingen te bewerkstelligen of door een bepaalde positie in een benchmark te verkrijgen of te behouden. Daarmee is deze doelstelling niet erg specifiek en daarmee niet meetbaar, om die reden is ook de haalbaarheid en mate van realiteit lastig in te schatten.

Daarnaast heeft de keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten invloed op de mogelijkheid om deze te evalueren op doeltreffendheid/doelmatigheid. Op verschillende beleidsonderwerpen heeft lenM geen actief en sturend beleidsinstrument ingezet, mede gezien de rol (en afhankelijkheid) van sectorpartijen en de invloed van internationale wet- en regelgeving. Het opstellen van wetgeving is een belangrijk beleidsinstrument voor de directie. Deze komt veelal in een internationale context tot stand (binnen gremia als EASA en ICAO). Doordat regelgeving in gezamenlijkheid met (een groot aantal) verschillende partijen tot stand komt is doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van lenM op deze aspecten lastig aan te tonen.

Verder ontbreken nog enkele reeds aangekondigde evaluatiestudies van (in termen van mensen en middelen) grote beleidsonderwerpen (zoals de Omgevingsraad Schiphol (ORS) en Commissies Regionaal Overleg (CRO's) bij regionale luchthavens), deze worden op een later moment uitgevoerd en zullen deels ook de beleidsperiode 2009-2015 belichten. In de aanbevelingen (onder meer bij beantwoording van RPE-vraag 14) doen we aanvullende suggesties om in de toekomst het meten van doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren.

Is het beleid doeltreffend en doelmatig?

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de beleidsterreinen mogelijk?

Bereikte prestaties (output) en gerealiseerde effecten (outcome) zijn voor bepaalde beleidsonderdelen wel bekend, zie vraag 11. Op basis van de conclusies daaruit

volgt dat de Nederlandse luchtvaart op de diverse beleidsonderdelen een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt in de periode 2009-2015. 11 van de 21 doelstellingen zijn of worden bereikt, zo blijkt onder meer uit monitors op de vier afzonderlijke thema's (het overzicht van deze doelstellingen en het doelbereik is per thema opgenomen in de paragrafen 4.2 tot en met 4.5 van dit rapport).

Het beschikbare materiaal geeft echter voor het grootste deel van de doelstellingen (5 wel en 16 niet) geen inzicht in doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het gevoerde beleid (zie antwoord 9 voor redenen). Een duidelijke koppeling tussen de inzet van lenM en het (al dan niet) bereiken van de doelen ontbreekt.

11. Wat waren/zijn de effecten van het gevoerde beleid? Zijn de doelen per beleidsonderdeel gerealiseerd?

De effecten van het door lenM gevoerde beleid zijn beperkt inzichtelijk als gevolg van het ontbreken van evaluaties die expliciet maken wat de invloed van door lenM ingezette beleidsinstrumenten is geweest. Voor de volgende twee beleidsthema's zijn wel evaluaties beschikbaar die effecten van lenM-instrumenten in beeld brengen:

- GIS: De drie GIS projecten tezamen hebben voor het merendeel van de objecten binnen de geluidscontour geleid tot de door het kabinet beoogde bescherming van het milieu en de burger tegen geluidsoverlast van vliegverkeer.
- Vogelaanvaringen: de Schiphol/KLM vogelaanvaringsratio is in de periode 2009-2013 afgenomen. De totale populatie ganzen is afgenomen in de periode 2011-2014.

Diverse monitors en andere studies, evenals het overzicht van kengetallen, indicatoren en streefwaarden, geven inzicht in het al dan niet bereiken van de volgende doelstellingen:

- Tot 2015 is voldoende luchthavencapaciteit voor Schiphol gecreëerd. Daarnaast is op regionale luchthavens extra capaciteit gecreëerd om groei van de Nederlandse luchtvaart te faciliteren.
- Schiphol heeft een concurrerend kostenniveau in de periode 2012-2015.
- De geluidsbelasting rondom Schiphol blijft jaarlijks onder de gestelde grenswaarden.
- Schiphol voldoet in de periode 2008-2015 aan de veiligheidsnorm Totaal Risico Gewicht.
- De netwerkkwaliteit van Schiphol blijft op niveau en behoort tot de top 5 van Europa.
- Het aantal vliegtuigbewegingen en het aantal passagiers is in de periode 2007-2015 toegenomen, evenals het vervoer van vracht.

- De gemiddelde vertraging per vlucht toe te rekenen aan Air Traffic Management (ATM) is niet in alle jaren onder de taakstelling gebleven, het gaat hier echter om een Europees gemiddelde waar lenM in haar jaarverslag over rapporteert. De gemiddelde ATFM vertraging per vlucht is voor de periode 2010-2014 wel onder de taakstelling gebleven, maar niet voor het jaar 2015⁸⁸.

12. Hoe doeltreffend zijn de beleidsonderdelen op zich en alle instrumenten in hun onderlinge samenhang geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? Indien er niet voldoende duidelijkheid is over de (mate van) doeltreffendheid, wat zijn daarvan de oorzaken? Wat kan er gedaan worden om deze inzichten in de toekomst wel te verkrijgen?

Onvoldoende onderzoeksmateriaal is voorhanden om een algemeen oordeel te geven over de mate van doeltreffendheid van de ingezette beleidsinstrumenten op de verschillende individuele beleidsonderdelen en de onderlinge samenhang daartussen. De reden dat beperkt onderzoeksmateriaal voorhanden is (dat niet op alle beleidsterreinen en doelstellingen evaluaties en/of monitors zijn uitgevoerd) is tweeledig: enerzijds is het Rijk voor het bereiken van doelstellingen (deels) afhankelijk van andere partijen, het gaat om sectorpartijen of medeoverheden (waarbij totstandkoming van internationale wet- en regelgeving een belangrijk aspect is). Om die reden heeft lenM op bepaalde thema's (zoals veiligheid en luchtverkeer) beperkt de mogelijkheid om beleidsinstrumenten in te zetten die actieve sturing op doelstellingen mogelijk maken. Anderzijds is het een bewuste keuze om op bepaalde onderwerpen geen sturende instrumenten in te zetten, maar in te zetten op samenhang (of consensus) tussen thema's. Bijvoorbeeld tussen economie en milieu en omgeving. Daarnaast zijn op dit moment niet genoeg beleidsinstrumentevaluaties uitgevoerd om integrale conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid te trekken. Wanneer daar meer aandacht aan zou worden besteed is het wel mogelijk om meer inzicht te krijgen in doeltreffendheid.

Ondanks dat op bepaalde thema's geen expliciete evaluaties zijn uitgevoerd op doeltreffendheid van de ingezette beleidsinstrumenten, geeft de voortgang op bepaalde streefwaarden (zie antwoord op vraag 11, waarin diverse streefwaarden op de vier thema's zijn behandeld) wel inzicht in het feit dat doelstellingen zijn bereikt. Juist ook in de samenhang tussen verschillende beleidsonderdelen. Zo is de luchtvaart in Nederland gegroeid (het aantal vliegbewegingen is toegenomen), mede doordat luchthavencapaciteit op Schiphol, Lelystad en Eindhoven is gecreëerd, zonder dat de afgesproken geluidbelasting rondom Schiphol is overschreden en zonder dat de gemiddelde vertraging per vlucht is toegenomen of dat de veiligheid in het geding is gekomen.

⁸⁸ In dat jaar is de berekeningsmethodiek overigens veranderd waardoor de grenswaarde is aangepast. Dat is niet de reden dat de taakstelling in 2015 niet is gehaald.

13. Hoe doelmatig zijn de beleidsonderdelen en alle instrumenten in hun onderlinge samenhang geweest? Indien er niet voldoende duidelijkheid is over de (mate van) doelmatigheid, wat zijn daarvan de oorzaken? Wat kan er gedaan worden om deze inzichten in de toekomst wel te verkrijgen?

Doelmatigheid is voor twee beleidsinstrumenten onderzocht (inzet LVNL en GIS), het instrument GIS en de organisatie LVNL zijn in de periode 2009-2015 doelmatig ingezet. De overige beleidsinstrumenten zijn niet op doelmatigheid onderzocht. Ook hier geldt weer de voornaamste reden dat lenM beperkt de mogelijkheid heeft om actief beleidsinstrumenten in te zetten. Om die reden zijn relatief weinig financiële beleidsinstrumenten (subsidies bijvoorbeeld) ingezet, een dergelijk beleidsinstrument is eenvoudiger op doelmatigheid te evalueren dan bijvoorbeeld de totstandkoming van wet- en regelgeving. Daarnaast ontbreken ook op dit onderwerp expliciete evaluaties. Een kanttekening is dat inzet van bepaalde organisaties/instrumenten wel op EU/FABEC (Functional Airspace Block Europe Central) niveau worden geëvalueerd op doelmatigheid, deze studies zijn geen onderdeel van de beleidsdoorlichting. De reden daarvoor is dat de rol van Nederland/LVNL/lenM hier niet expliciet in wordt beschreven.

Op basis van conclusies over het doelbereik (doelstellingen zijn bereikt) en de afname van uitgaven onder het begrotingsartikel, kan over het geheel genomen wel geconcludeerd worden dat het beleid niet ondoelmatig is geweest, c.q. de uitvoering in de tijd efficiënter is geworden.

Meer inzicht in doelmatigheid kan verkregen worden door in evaluatiestudies explicieter aandacht te (laten) besteden aan doelmatigheid.

14. Welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd en welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het luchtvaartbeleid verder te verhogen? Welke planning van evaluatieonderzoeken op beleidsonderdelen is voor de komende beleidsperiode van vijf tot zeven jaar aan te bevelen (met aandacht voor onderwerpen, dekking van beleidsveld en volgorde)?

Uit de analyses van evaluaties en monitors die ten behoeve van de beleidsdoorlichting zijn bestudeerd blijkt dat het op bepaalde thema's beperkt mogelijk is om conclusies te trekken over doeltreffendheid en doelmatigheid. Op hoofdlijnen zijn daar drie redenen voor:

- Niet alle doelstellingen zijn SMART geformuleerd. Zie ook het antwoord op RPE-vraag 9.

- lenM is voor het bereiken van bepaalde doelstellingen mede afhankelijk van sectorpartijen. Daarbij worden beperkt sturende en actieve beleidsinstrumenten ingezet. De causaliteit tussen de inzet en rol van lenM en het bereiken van doelstellingen is om die reden beperkt aan te tonen.
- Het aantal monitors en evaluaties dat over doeltreffendheid en doelmatigheid in de periode 2009-2015 rapporteert is beperkt. Daarnaast geeft het beschikbare materiaal eveneens beperkt inzicht in doeltreffendheid en met name doelmatigheid (zie ook antwoord op RPE-vraag 10).

Hieruit volgt de aanbeveling om vooraf scherper te formuleren wat de rol van de overheid op het gebied van luchtvaart op de verschillende thema's precies is. Daarop zoveel als mogelijk SMART doelstellingen, indicatoren en beleidsinstrumenten te formuleren en te onderbouwen. Belangrijk daarbij is dat de voortgang op het bereiken van deze doelstellingen wordt gemonitord en dat geregeld de rol van de overheid en de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze rol wordt geëvalueerd. Aanbevelingen vanuit deze evaluaties kunnen vervolgens gebruikt worden om beleid bij te stellen. Zo ontstaat een eenduidiger beeld van de beleidscyclus en is lenM beter in staat om anticiperend beleid op te stellen en zo in te springen op actuele ontwikkelingen.

Concreet ontbreekt nu op de volgende onderwerpen inzicht in voortgang of inzicht in doeltreffendheid van door lenM ingezette beleidsinstrumenten of inzicht in de effectiviteit van de rol van lenM⁸⁹:

- Duurzaamheid. Duurzaamheid is een thema dat terugkomt onder de economische doelstelling (NL'se voorttrekkersrol en sterke concurrentiepositie en exportpositie) en onder de doelstellingen voor milieu en omgeving (milieuvriendelijke luchtvaart, wat emissies, geluid en brandstofgebruik inhoud). Op de aspecten die iets zeggen over duurzaamheid, zoals het gebruik van biobrandstof, emissies CO₂ en de concurrentiepositie van Nederlandse luchtvaartpartijen die zich met duurzaamheid bezig houden, is momenteel geen of beperkt inzicht in doelbereik, evenmin is inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van beleidsinstrumenten van lenM.
- Concurrentievoorwaarden. De concurrentievoorwaarde prijs wordt gemonitord middels de monitor havengelden. Op andere concurrentievoorwaarden, zoals dienstverlening, is geen inzicht in doelbereik.

⁸⁹ Het betreft hier allen thema's/onderwerpen waarop door het Rijk/lenM beleidsvoornemens zijn gemaakt of beleidsdoelstellingen op zijn geformuleerd (bijvoorbeeld in de Luchtvaartnota). Wanneer deze beleidsvoornemens niet meer actueel zijn, omdat beleidsdoelen zijn/worden gewijzigd, geldt de aanbeveling om deze te herzien (zoals ook in de actualisatie van de Luchtvaartnota is gebeurd).

- Van de Wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) is doelbereik en de effectiviteit niet bekend.
- State Safety Program (SSP). Een analyse over de resultaten van de eerste versie en de motivatie voor de verschillen tussen editie 1 en editie 2 van de SSP ontbreekt.
- De beleidsnotitie en actieagenda BES. Aan dit programma zijn relatief veel middelen besteed (onder de begrotingspost '*bijdrage aan RWS (Caribisch Nederland)*'). Binnen dit programma worden projecten in opdracht van de Directie Luchtvaart uitgevoerd door o.a. RWS. RWS is opdrachtgever aan de markt en ziet erop toe dat de projecten juist worden uitgevoerd. Deze individuele projecten worden geëvalueerd, daar is lenM ook bij betrokken. Een periodieke monitor over de vordering van de actiepunten op de actieagenda BES en/of een integrale evaluatie van het programma ontbreekt echter. Het uitvoeren van een dergelijke evaluatie draagt bij aan actualisatie van de gestelde ambities, geeft inzicht in output (wat is gedaan) en in de effecten (wat is bereikt). Op basis van die informatie zou beleid aangepast/bijgestuurd kunnen worden.
- De effectiviteit van het toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is niet geëvalueerd.
- De jaarlijkse monitor over de staat van de luchtvaart veiligheid is minimaal en biedt weinig detail (het betreft een infographic van de ILT). In dit document ontbreekt een duidelijke set prestatie-indicatoren voor de luchtvaartveiligheid in Nederland.

Naast het verkrijgen van aanvullend inzicht op deze beleidsvoornemens/doelstellingen (of herziening van beleidsvoornemens, immers als deze niet meer actueel zijn dan is het aan te bevelen om de doelstellingen uit de Luchtvaarnota te herzien) verdient het aanbeveling om (met name bij extern uitbestede) rapportages meer aandacht te vragen voor de beleidscontext, beleidseffectiviteit en –efficiency. Bijvoorbeeld door een beleidsreconstructie op te stellen (waar komt het beleid vandaan, wat waren doelstellingen en hoe (met welke beleidsinstrumenten) wordt invulling gegeven aan het bereiken van deze doelstellingen) en door in conclusies en aanbevelingen specifiek aandacht te besteden aan doeltreffendheid en doelmatigheid. Het rapport van de evaluatie Wet luchtvaart kan daarbij model staan.

Wij constateren dat capaciteit van mensen en middelen van de Directie Luchtvaart beperkt zijn en met de tijd is afgenomen (zie beantwoording RPE-vraag 6). Daarmee zijn de mogelijkheden om alle doelstellingen en alle thema's stelselmatig te evalueren eveneens beperkt. Aandachtspunt is eveneens dat een aantal doelstellingen zo geformuleerd is dat prestaties, doelbereik en doelmatigheid nu niet (of niet goed) te meten zijn. Bijvoorbeeld de doelstellingen op het gebied van luchtverkeer, waar de volgende doelstelling een voorbeeld van is: Ne-

derland is Europese koploper in flexibel en optimaal gebruik luchtruim voor civiele en militaire luchtvaart. lenM zal bij de beslissing tot het opzetten van aanvullend evaluatieprogramma dus keuzes moeten maken, waarbij het voor sommige thema's nog steeds lastig zal blijven om integrale conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid te trekken ten aanzien van de rol van lenM. Dit heeft eveneens te maken met de soms beperkte en indirecte invloed van lenM op doelbereik.

Op een aantal thema's/onderwerpen waar lenM actief is, is de invloed op outcome dus beperkt of moeilijk meetbaar. Bijvoorbeeld op de uitkomsten van overleggen in internationaal verband. In dat geval kan ook gekozen worden om op deze onderwerpen enkel prestaties te benoemen en te meten, in plaats van te evalueren op doelbereik. In dat geval dient natuurlijk wel van tijd tot tijd de indirecte invloed op outcome gezien te worden (zijn Nederlandse standpunten haalbaar in internationaal perspectief?). Een keuze kan ook zijn om het aantal doelstellingen dat actief wordt nagestreefd te verminderen. Welke doelen dat zouden moeten zijn, dat is een politieke keuze.

15. Wat zijn/waren de effecten van het beleid op de economische groei en de regeldruk?

Effecten van het gevoerde beleid onder artikel 17 op de economische groei en regeldruk zijn in geen van de onderzochte studies expliciet aangetoond. Effecten op de regeldruk zijn niet onderzocht⁹⁰.

De Luchtvaartnota geeft over regeldruk aan dat beleid moet bijdragen aan een vermindering van administratieve lasten, door 'horizontaal toezicht en een bundeling van inspectietaken'. Sinds 2009 zijn, in ieder geval begrotingstechnisch, maatregelen genomen die op deze wens aansluiten. Zo is de NLR, samen met andere instituten ondergebracht bij het Ministerie van EZ en is er een apart begrotingsartikel voor de ILT gekomen waaronder de diverse activiteiten en middelen van deze organisatie zijn gebundeld. Door bundeling van deze taken en verantwoordelijkheden is te verwachten dat minder administratieve lasten optreden, dit is echter niet expliciet onderzocht. Dat deze effecten niet expliciet zijn onderzocht kan mogelijk deels verklaard worden vanuit het feit dat dit geen hoofddoelstelling van het beleid is.

Dit ligt anders waar het gaat om de economische groei. Een belangrijk doel van het luchtvaartbeleid is namelijk hieraan bij te dragen, vooral via de netwerkontwikkeling op Schiphol. Omdat doelen hier worden gerealiseerd (de netwerkqualiteit is in de beschouwde periode verbeterd, zowel in absolute als in relatieve zin, ten opzichte van de concurrerende landen in Europa), is het aannemelijk dat ook de bijdrage aan de economische groei positief is geweest. Deze bewering wordt ondersteund door

⁹⁰ ACTAL onderzoekt momenteel middels een QuickScan wel de regeldruk voor Schiphol.

diverse onderzoeken⁹¹. Ook hier past echter weer de kanttekening dat de invloed van lenM indirect is en dat ook factoren buiten de invloedssfeer van lenM van groot belang zijn.

16. In het geval dat er significant minder of meer middelen beschikbaar zijn (-/- of +/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties (minimaal 3 per variant) zijn dan mogelijk? Wat zijn de juridische, technische en economische gevolgen van deze beleidsopties? Het referentiebudget voor de 20%-besparings- of plusvariant is de meerjarige budgettaire reeks uit de ontwerpbegroting van het meest recente jaar.

Op basis van de meerjarige ontwerpbegroting van 2017 (exclusief de middelen voor GIS) zijn voor artikel 17 een drietal besparings- en investeringsvarianten opgesteld. Deze varianten zijn tot stand gekomen tijdens een werkatelier⁹² dat speciaal voor de beantwoording van deze vraag is georganiseerd. Als uitgangspunt is een bedrag van 1,9 miljoen euro als besparing of extra investering genomen. Dit bedrag vormt 20 procent van de gemiddelde structurele uitgaven onder artikel 17 voor de periode 2017-2021. Zie ook onderstaande tabel, waarin de meerjarige begroting van Artikel 17 is opgenomen, inclusief 20 procent besparing of 'investering'.

	Begrotingen				
	2017	2018	2019	2020	2021
Luchtvaart totaal (excl. Apparaatskosten)	10.562	12.881	8.136	8.166	8.652
Opdrachten	5.252	5.735	4.952	5.582	6.168
Subsidies	3.664	759	1.559	959	959
Bijdrage aan agentschappen	69	4.811	49	49	49
Bijdrage aan internationale organisaties	1.477	1.476	1.476	1.476	1.476
Bijdrage aan ZBO's en RWT's	100	100	100	100	-
Besparing 20 procent	-2.112	-2.576	-1.627	-1.633	-1.730
Investering 20 procent	2.112	2.576	1.627	1.633	1.730
Buiten beschouwing gelaten					
Opdrachten GIS	3.487	284	5.021	2.800	-
Apparaatskosten	7.004	7.033	7.033	7.033	7.034

Getallen zijn in euro's (x 1.000)

De drie besparingsvarianten zijn als volgt:

- Thematisch evenredige besparing op de begrotingsposten opdrachten en subsidies. Daaronder vallen opdrachten en subsidies ten behoeve van de

⁹¹ Bijvoorbeeld: ESPON: 'Airports as drivers of economic success in peripheral regions', 2013 en ACI Europe: 'Economic Impact of European Airports', 2015.

⁹² Een overzicht van de aanwezige organisaties tijdens dit Werkatelier is opgenomen in bijlage 2.

thema's/onderwerpen (dit zijn de vier afdelingen binnen de directie Luchtvaart) Luchtvaartveiligheid, economie en luchtvaartpolitiek, luchthavenontwikkeling en milieu en luchtverkeer.

- Besparing op ORS en andere regionale overleginstrumenten. Het betreft hier een besparing op de subsidie aan ORS/CROS en cro's en op de opdrachtenposten voor de vier thema's.
- Besparing op lange termijn onderzoeken. In deze variant worden de uitgaven aan onderzoeksinstellingen NLR en KDC⁹³ gereduceerd en wordt ook een klein deel bespaard op de post bijdrage aan internationale organisaties.

De consequenties van besparingen op de activiteiten van de directie Luchtvaart via begrotingsartikel 17 zijn in meer algemene zin dat kennis van de directie op het gebied van luchtvaart achteruit zal gaan. In aanvulling daarop wordt door de aanwezigen tijdens het werkatelier aangegeven dat het budget voor de directie in de laatste jaren reeds sterk omlaag is gegaan en dat een bezuinigingsoperatie van 25 procent op personeel is geweest. Om die reden zijn minder middelen en mensen met relevante kennis beschikbaar. Als gevolg daarvan is de regie vanuit kennis van de directie Luchtvaart binnen het speelveld (zowel nationaal als internationaal) minder sterk geworden. Dat zorgt voor een minder goede economische concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector (als gevolg van minder investeringen in kennis en innovatie). Een verdere besparing heeft economisch dus mogelijk gevolgen, hoewel deze gezien de beperkte omvang van middelen (1,9 miljoen euro) waarschijnlijk beperkt zijn. Juridisch en technisch zijn de exacte consequenties onbekend, maar waarschijnlijk beperkt. In paragraaf 5.2.2 zijn de consequenties nader toegelicht.

De drie investeringsvarianten zijn als volgt:

- Innovatie-agenda. In deze variant komen meer middelen beschikbaar voor thema-overstijgende investeringen in kennis en innovaties. Specifiek zou het kunnen gaan om onderzoek op de onderwerpen security, duurzaamheid (bio-fuel) en drones (een nieuw onderwerp binnen de luchtvaart).
- Meer inzet op omgevingsmanagement luchthavens. Een deel van het luchtvaartbeleid, bijvoorbeeld op de thema's luchtverkeer en luchthavenontwikkeling en milieu, komt mede tot stand vanuit overlegstructuren met de omgeving (luchthavens Lelystad, Eindhoven en Schiphol). Door de deelnemers aan deze overlegstructuren te voorzien van meer kennis en informatie kan de kwaliteit en de efficiency van de discussies in overlegstructuren verbeteren.

⁹³ NLR staat voor Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum en KDC staat voor stichting Knowledge and development centre (is een samenwerkingsverband tussen Schiphol, LVNL en NLR gericht op het verbeteren van de luchtvaart in Nederland en specifiek op het functioneren van Schiphol, AAS, LVNL en KLM).

- Meer regie vanuit kennis (met name op de thema's 'capaciteit' en 'veiligheid'). In deze variant investeert de directie in meer kennis op de thema's veiligheid en capaciteit (met name luchtverkeer). Met deze kennis kan zij meer en sterker de regie voeren op de ontwikkeling van luchtvaart binnen Nederland.

De consequenties van deze investeringsvarianten op juridisch en technisch gebied zijn beperkt. Economisch zijn er mogelijk gevolgen wanneer vanuit de consensus of regie gekozen wordt voor een lagere (negatief economisch effect) of hogere (positief economisch effect) capaciteit van de Nederlandse luchtvaart (en met name op de hub Schiphol). In paragraaf 5.2.2 zijn de consequenties nader toegelicht.

Aanvullende RPE-vraag directie Luchtvaart

17. Zijn de in Artikel 17 gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden zinvol in het kader van de beleidsverantwoording op het gebied van luchtvaart en het weergeven van de ontwikkeling op het beleidsterrein luchtvaart? Dekken deze het beleid op afdoende wijze en in voldoende mate af? Zijn er wellicht overbodige indicatoren en kengetallen in Artikel 17 opgenomen? Indien van toepassing: wat zou er veranderd moeten worden? Wat zijn alternatieven?

De gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden geven voor het grootste deel inzicht in de belangrijkste relevante beleidsthema's. Ze geven eveneens inzicht in de ontwikkeling van de luchtvaart en kunnen bijdragen aan het tijdig signaleren van mogelijke overschrijdingen of tekortkomingen op elk van de vier beleidsterreinen. Expliciet bruikbare en te continueren indicatoren/kengetallen zijn:

- Indicator: creëren van luchthavencapaciteit Schiphol.
- Indicator: creëren extra luchthavencapaciteit Eindhoven en Lelystad (vliegtuigbewegingen).

Daarnaast blijkt dat lenM op bepaalde kengetallen en indicatoren die op de begroting worden gepresenteerd, beperkt invloed heeft op het bereiken van de gestelde streefwaarden. lenM is zich daarvan bewust en geeft dat op de begroting ook aan. Wij raden aan om de volgende indicatoren en streefwaarden wel te handhaven. Meer algemeen geldt daarbij de aanbeveling om te blijven zoeken naar kengetallen/indicatoren die meer of beter inzichtelijk maken wat de invloed van ingezette beleidsinstrumenten is op doelbereik van de gepresenteerde kengetallen/streefwaarden. Het gaat om de volgende indicatoren en streefwaarden:

- Indicator: luchthavengelden, ATC-heffingen en overheidsheffingen (aeronautical kosten).
- Kengetal: geluidsbelasting rond Schiphol.
- Kengetal: jaarlijkse TRG-score voor Schiphol in relatie tot de TRG-grenswaarde in het Luchthavenverkeerbesluit.

- Kengetal: aantal vliegtuigbewegingen, aantal passagiers en vrachttonnage per luchthaven.
- Kengetal: Gemiddelde ATFM-vertraging per vlucht.

Het kengetal *'aantal passagiersbestemmingen waarnaar (> 2 x per jaar) met vnl. geregelde vluchten wordt gevlogen per luchthaven'* geeft inzicht in de netwerkkwaliteit en volgt uit gegevens van Schiphol. IenM laat echter zelf de monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties uitvoeren. Deze monitor bevat enkele indicatoren die meer en beter inzicht verschaffen in de kwaliteit van het netwerk. Overweeg dus om dit kengetal te vervangen.

Verder blijkt het kengetal *'gemiddelde vertraging per vlucht toe te rekenen aan Air Traffic Management (in minuten)'* een Europees gemiddelde te presenteren. Om die reden bevelen wij aan om deze uit de begroting te schrappen.

De indicatoren, kengetallen en streefwaarden dekken het beleid tot slot niet volledig af. Met de indicatoren wordt niet op alle doelstellingen inzichtelijk gemaakt wat het doelbereik ervan is. Het toevoegen van indicatoren over bijvoorbeeld de internationale concurrentiepositie van de duurzame luchtvaart of een benchmark op het gebied van luchtvaartveiligheid zou meer inzicht daarin verschaffen.

Aanbeveling vanuit deze studie is dus om de verschillende indicatoren die opgenomen zijn in de begroting nog eens goed tegen het licht te houden, met bovenstaande suggesties in de hand. Deze aanbeveling sluit aan op de eerder genoemde suggesties voor verbetering ten aanzien van de beleidscyclus.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Verbeterparagraaf onderliggende evaluaties

Uit de analyses van evaluaties en monitors die ten behoeve van de beleidsdoorlichting zijn bestudeerd blijkt dat het op bepaalde thema's beperkt mogelijk is om conclusies te trekken over doeltreffendheid en doelmatigheid. Op hoofdlijnen zijn daar drie redenen voor:

- Niet alle doelstellingen zijn SMART geformuleerd, waardoor het niet goed mogelijk is om deze op doelbereik, doeltreffendheid en/of doelmatigheid te evalueren; want wanneer is deze doelstelling precies bereikt? Zie ook het antwoord op RPE-vraag 9.
- IenM is voor het bereiken van bepaalde doelstellingen mede afhankelijk van sectorpartijen. Daarbij worden beperkt sturende en actieve beleidsinstrumenten ingezet. De causaliteit tussen de inzet en rol van IenM en het bereiken van doelstellingen is om die reden beperkt aan te tonen.

- Het aantal monitors en evaluaties dat over doeltreffendheid en doelmatigheid in de periode 2009-2015 rapporteert is beperkt. Daarnaast geeft het beschikbare materiaal eveneens beperkt inzicht in doeltreffendheid en met name doelmatigheid (zie ook antwoord op RPE-vraag 10). In monitors komt dit geenszins aan bod en ook in verschillende evaluatiestudies wordt beperkt ingegaan op de beleidsreconstructie, waaruit vervolgens een oordeel over doeltreffendheid volgt.

Hieruit volgt de aanbeveling om vooraf scherper te formuleren wat de rol van de overheid op het gebied van luchtvaart op de verschillende thema's precies is. Daarop SMART doelstellingen, indicatoren en beleidsinstrumenten te formuleren en te onderbouwen. Gebruik de conclusies en aanbevelingen uit voorliggende Beleidsdoorlichting om aanpassingen door te voeren en Artikel 17 te herformuleren.

Belangrijk daarbij is dat de voortgang op het bereiken van deze doelstellingen wordt gemonitord en dat geregeld de rol van de overheid en de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze rol wordt geëvalueerd. Aanbevelingen vanuit deze evaluaties kunnen vervolgens gebruikt worden om beleid bij te stellen. Zo ontstaat een eenduidiger beeld van de beleidscyclus en is lenM beter in staat om anticiperend beleid op te stellen en zo in te springen op actuele ontwikkelingen.

Specifiek geven we hier mee dat de aanbevolen verbeteringen zich vooral op de toekomst moeten richten. Voer evaluaties en monitors uit op huidig en recent beleid en niet op beleid uit het verleden.

Wij constateren dat capaciteit van mensen en middelen van de Directie Luchtvaart beperkt zijn en met de tijd is afgenomen (zie beantwoording RPE-vraag 6). Daarmee zijn de mogelijkheden om alle doelstellingen en alle thema's stelselmatig te onderzoeken eveneens beperkt. Aandachtspunt is eveneens dat een aantal doelstellingen zo geformuleerd is dat prestaties, doelbereik en doelmatigheid nu niet te meten zijn. lenM zal bij de beslissing tot het opzetten van aanvullend evaluatieprogramma dus keuzes moeten maken, waarbij het voor sommige thema's nog steeds lastig zal blijven om integrale conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid te trekken ten aanzien van de rol van lenM. Dit heeft eveneens te maken met de soms beperkte en indirecte invloed van lenM op doelbereik.

Op een aantal thema's/onderwerpen waar lenM actief is, is de invloed op outcome dus beperkt. Bijvoorbeeld op de uitkomsten van overleggen in internationaal verband. In dat geval kan ook gekozen worden om op deze onderwerpen enkel prestaties te benoemen en te meten, in plaats van te evalueren op doelbereik. In dat geval dient natuurlijk wel van tijd tot tijd de indirecte invloed op outcome gezien te worden (zijn Nederlandse standpunten haalbaar in internationaal perspectief?). Een keuze kan ook zijn om het aantal doelstellingen dat actief

wordt nagestreefd te verminderen. Welke doelen dat zouden moeten zijn, dat is een politieke keuze.

In aanvulling op deze meer algemene aanbevelingen gaan we in het vervolg van deze paragraaf in op verbeteringen van onderliggende evaluaties per thema.

Economie

De bij het beleidsthema Economie aan de orde gestelde rapporten hebben een zeer uiteenlopend karakter en zijn niet allemaal te kwalificeren als directe beleidsevaluaties. Bij uitstek geldt dit wel voor het rapport inzake de Evaluatie van de Wet luchtvaart inzake de exploitatie van de luchthaven Schiphol. Alle aspecten van beleidseffectiviteit, beleidsefficiency, etc. worden expliciet getoetst. In mindere mate geldt dit ook voor de evaluatie geschillencommissie luchtvaart die meer een evaluatie van sectorale zelfregulering betreft dan expliciet overheidsbeleid en de (partiele) evaluatie van de vliegbelasting die buiten de betrokken beleidsperiode viel en niet onder het beleid van de Directie luchtvaart viel. Dit laatste gold ook voor het EC herzieningsvoorstel inzake passagiersrechten.

Een aantal rapporten betreft alleen feitelijke ontwikkelingen, zoals de monitors Luchthavengelden en overheidsheffingen, Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties, de concurrentieverhoudingen tussen NL en VAE en de vrachtontwikkeling op Schiphol. Wat de feitelijke beleidsdoelen en beleidsingrepen/-bijdragen aan die ontwikkelingen zijn wordt uit deze studies niet duidelijk. Daardoor is in dergelijke gevallen ook moeilijk van beleidsevaluaties te spreken en de bijhorende toetsingselementen kunnen daardoor ook minder scherp worden toegepast in de analyses. Effectiviteit en efficiëntie van de door lenM ingezette beleidsinstrumenten is dus niet bekend. De uitkomsten van de monitors geven momenteel ook geen aanleiding (de gemonitorde resultaten zijn positief en laten zien dat doelstellingen bereikt worden) tot beleidsingrijpen door lenM en geven om die reden ook geen aanleiding tot uit (laten) uitvoeren van een evaluatie van de rol van lenM en de invloed van beleidsinstrumenten die door lenM zijn ingezet. Wanneer de resultaten aantonen dat doelbereik niet meer wordt bereikt is het aan te bevelen om een dergelijk onderzoek wel uit te voeren, zodat meer inzicht ontstaat in de invloed van beleidsinstrumenten die lenM inzet.

In de uitgevoerde analyse ontbreekt materiaal inzake de concurrentiepositie van Nederlandse luchtvaartpartijen die zich bezig houden met duurzaamheid. Inzicht op een bepaald onderdeel van de concurrentievoorwaarden is er wel, namelijk prijs, maar op andere voorwaarden niet, zoals dienstverlening. Op deze onderwerpen zijn in de Luchtvaartnota doelstellingen geformuleerd, maar deze zijn/worden niet getoetst.

Naast het verkrijgen van aanvullend inzicht op deze beleidsvoornemens/doelstellingen (of herziening van beleidsvoornemens, immers als deze niet meer actueel zijn dan is het aan te bevelen om de doelstellingen uit de Luchtvaarnota te herzien) verdient het aanbeveling om (met name bij extern uitbestede) in rapportages meer aandacht te vragen voor de beleidscontext, beleidseffectiviteit en –efficiency. Bijvoorbeeld door een beleidsreconstructie op te stellen (waar komt het beleid vandaan, wat waren doelstellingen en hoe (met welke beleidsinstrumenten) wordt invulling gegeven aan het bereiken van deze doelstellingen) en door in conclusies en aanbevelingen specifiek aandacht te besteden aan doeltreffendheid en doelmatigheid. Het eerst genoemde rapport (Evaluatie Wet luchtvaart) kan daarbij model staan.

Voorts bevelen we aan om de volgende doelstellingen SMARTER te formuleren (of het beleidsvoornemen te herzien wanneer het niet meer actueel is):

- *Het netwerk van een luchthaven bevat de connectiviteit die past bij de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling van de regio en vice versa.* Definieer bijvoorbeeld wat ‘de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling’ van een regio is en welke connectiviteit daarbij past. Werk vervolgens uit wanneer deze doelstelling gehaald is en/of wanneer bijstelling van de doelstelling (de connectiviteit) aan de orde is.
- *‘Nederland behoort tot top o.g.v. kwaliteit dienstverlening voor passagiers en vracht’.* Definieer wat de ‘top’ is en wanneer Nederland dat moet bereiken.

Milieu en omgeving

Het aantal rapporten over het beleidsthema milieu en omgeving is omvangrijk en divers van opzet. Deze lopen uiteen van halfjaarlijkse handavingsrapportages van Schiphol, evaluaties van acties uit het Actieplan Omgevingslawaai Schiphol tot voortgangsrapportages over Caribisch Nederland. In de publicaties is vooral het thema hinderbeperking en omgevingskwaliteit goed vertegenwoordigd.

In deze documenten is voldoende aandacht voor de beoogde prestaties en gestelde doelen. Vooral de beleidsevaluatie van Geluidisolatie Schiphol (GIS-3) is een degelijke beleidsevaluatie die aan alle verwachtingen voldoet. Over het algemeen kan echter gesteld worden dat in beperkte mate gereflecteerd wordt op de doelmatigheid of doeltreffendheid van het beleid. Het merendeel van deze documenten zijn namelijk monitors, al dan niet voorzien van een advies. In deze rapportages wordt vooral gereflecteerd op gestelde prestaties, en in veel mindere mate op doelbereik. Een voorbeeld is de vierjaarlijkse evaluatie Aldersafspraken, waarin gerapporteerd wordt over de stand van zaken van de uitvoering van gemaakte afspraken die zijn vastgelegd in de afgesloten convenanten. De vraag in welke mate de realisatie van

deze prestaties vervolgens heeft bijgedragen aan de beleidsdoelstellingen, blijft onbeantwoord.

De inzet van instrumenten is, behalve wetgeving, voor dit beleidsthema beperkt. Het ministerie van IenM oefent veelal een indirecte invloed uit op de realisatie van het beleid. Om die reden kan gesteld worden dat het toetsen van de doelmatigheid van beleid niet per se een hoge prioriteit hoeft te hebben, het moet desondanks wel gebeuren. Het evalueren van de effectiviteit van beleid is echter wel van belang. Doordat in beperkte mate wordt stilgestaan bij het meten van de effectiviteit van beleid, ontbreekt het aan de mogelijkheid om tijdig beleidsinstrumenten te herzien of bij te sturen en anticiperend beleid op te stellen.

Ten eerste verdient het aanbeveling beleidsdoelstellingen scherper te formuleren. Dat geldt in het bijzonder voor de doelstellingen *‘Nederland zet zich via EU in om mondiaal emissiehandelssysteem op te zetten, incl. luchtvaart’* en *‘Luchtvaartsector draagt bij aan geformuleerde klimaatambities EU en G8’*. Deze doelstellingen kunnen concreter gemaakt worden door de rol van Nederland scherper te definiëren, wanneer is de inzet van Nederland een succes en wanneer niet.

Daarnaast is het van belang dat evaluaties niet alleen de huidige ontwikkeling bezien, maar ook specifiek de rol van het Rijk en de invloed van beleidsinstrumenten die door het Rijk zijn ingezet evalueren. Hoewel het voor sommige beleidsonderdelen nog steeds lastig zal zijn om de effectiviteit en doeltreffendheid van het beleid te toetsen (gezien de afhankelijkheid van andere partijen in het speelveld), is het wel raadzaam om deze rol en de beleidsinstrumenten explicieter onder het voetlicht te brengen. Het gaat bijvoorbeeld om de beleidsonderdelen (en gepaard gaande beleidsinstrumenten): decentralisatie van luchtvaarttaken, in de Wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) en het onderwerp duurzaamheid, wat betrekking heeft op milieuvriendelijke luchtvaart (emissies CO₂ en gebruik bio-brandstof).

Veiligheid

Het beschikbare materiaal bevat evaluaties over vogelaanvaringen tot jaarlijkse monitors over de stand van de luchtvaartveiligheid. De rapporten zijn vooral monitors en in mindere mate evaluaties⁹⁴. In de monitors wordt vooral gereflecteerd op gestelde prestaties en in veel mindere mate op de doelmatigheid of doeltreffendheid van het beleid. Hierdoor is het niet altijd mogelijk om conclusies te trekken en aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen te doen voor de inzet van het beleid.

⁹⁴ De evaluatie onderwerpen graanresten is wel voorhanden, daar gaat een relatief groot deel van de financiële middelen van IenM naar toe op het gebied van veiligheid.

In het beschikbare evaluatiemateriaal op het thema veiligheid ontbreekt een overzicht van de geplande acties die voortvloeien uit het State Safety Program editie 1 (SSP). Tijdens de periode onder studie heeft ICAO nieuwe standaards voor een SSP (ICAO Annex 19) ingevoerd en heeft Nederland haar tweede versie editie 2 van het SSP, die aansluit op ICAO Annex 19, uitgebracht. Een analyse over de resultaten van de eerste versie en de motivatie voor de verschillen tussen versie 1 en 2 ontbreekt⁹⁵. Daarnaast is de effectiviteit van het toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILenT) niet geëvalueerd, onderwerp van evaluatie zou bijvoorbeeld het overleg met de sector over gevaarlijke stoffen en de jaarlijkse risicoscores voor AOC-houders en *continuing airworthiness* certificaathouders kunnen zijn. Voor deze onderwerpen geldt dat een zekere mate van evaluatie of controle van de voortgang en effectiviteit van de inzet van beleidsinstrumenten ontbreekt, waardoor het lastig is om beleid, waar nodig, te herzien. Het is raadzaam om de rol van het Rijk en de door haar ingezette beleidsinstrumenten explicieter voor het voetlicht te (la-ten) brengen.

Tot slot ontbreekt een evaluatie (zowel op doelbereik, als op doeltreffendheid en doelmatigheid) van de beleidsnotitie en actieagenda BES. Op de begroting staan de bijdragen aan dit project onder de post '*bijdrage aan RWS (Caribisch Nederland)*'. Deze bijdrage vormt een relatief grote (in financiële zin) post (ten opzichte van andere posten) op de begroting van lenM (in de afgelopen jaren), maar een integrale evaluatie of voortgangsrapportage naar output en effectiviteit ontbreekt.

Verder is de jaarlijkse monitor over de staat van de veiligheid minimaal en biedt weinig gedetailleerde informatie. In voorgaande jaren produceerde de ILT een gedetailleerd rapport. Inmiddels is deze gereduceerd tot een eenvoudige *infographic*. Overigens ontbreekt in beide typen documenten een duidelijke set prestatie-indicatoren voor luchtvaartveiligheid in Nederland, zoals ICAO dit vereist in Annex 19. In overleg met EASA en de luchtvaartsector wordt nog gezocht naar een geschikte set van prestatie-indicatoren. Ondanks dat ICAO hierover in voorgaande jaren bevindingen heeft geformuleerd, heeft dit tot nog toe niet geleid tot aanpassingen.

Luchtverkeer

Een relatief beperkt aantal analyses is uitgevoerd onder het beleidsthema Luchtverkeer. Een aantal van deze rapporten heeft een focus op de Nederlandse situatie, andere zijn opgesteld door Europese organisaties zoals Eurocontrol. Dat laatste is ook logisch, vanwege de luchtruimontwikkelingen in Europees verband.

⁹⁵ Aangegeven wordt dat de verschillen voornamelijk zijn veroorzaakt doordat editie 2 volledig is afgestemd op het door ICAO voorgestelde raamwerk. Relevante teksten uit editie 1 zijn overgenomen in editie 2, binnen het nieuwe raamwerk.

De Europese studies kenmerken zich door een consistente opbouw van de rapporten, wat een jaar op jaar vergelijking goed mogelijk maakt. Ook door de toepassing van duidelijke prestatie-indicatoren en tijdsgebonden doelstellingen, is progressie goed te monitoren. Deze publicaties gaan echter niet in op de effectiviteit of efficiëntie van het beleid, laat staan het Nederlandse beleid. Door de brede scope van deze documenten, wordt beperkt ingegaan op het functioneren van afzonderlijke lidstaten of luchtverkeersdienstverleners. In een enkel geval wordt een opmerking gemaakt over Nederland en/of LVNL, met high-level organisatorische aandachtspunten en de status van LVNL binnen Nederland.

De Nederlandse documenten hebben een uiteenlopend karakter. Zo is het functioneren van LVNL geanalyseerd. Deze kwalitatieve studie adresseert doeltreffendheid en doelmatigheid. Indien ook prestatie-indicatoren zouden zijn opgenomen in het beleid, zou ook getoetst kunnen worden in welke mate doelstellingen zijn bereikt. Daarnaast zijn adviesrapporten opgenomen over herziening van het heffingenbeleid van luchtvaart en het hervormen van de arbeidsvoorwaarden en prepensioen bij LVNL. Deze laatstgenoemde rapporten zijn nuttig bij de beleidsvoorbereiding, maar als beleidsevaluaties zijn deze lastig te kwalificeren aangezien deze niet ingaan op de effectiviteit van het beleid en sturing van het ministerie van IenM bij het realiseren van de gestelde doelen.

5.2.2 20 procent minder of meer budget

In deze paragraaf gaan we in op de beantwoording van RPE-vraag 16⁹⁶. Deze vraag gaat in op aanbevelingen over wanneer significant meer (investeringsvariant) of minder (besparingsvariant) middelen beschikbaar zijn (circa 20%). Om die reden geeft het antwoord op deze vragen inzicht in beleidsaanbevelingen over begrotingsartikel 17. De beantwoording van deze vraag is tot stand gekomen tijdens een werkatelier.

Uitgangspunten

Voor beantwoording van de besparings- en investeringsvariant is de meerjarige begroting van Artikel 17 voor het jaar 2017 als uitgangspunt genomen. Daarbinnen is gekeken naar structurele begrotingsposten, om die reden zijn de middelen voor GIS buiten beschouwing gelaten. In Tabel 5.1 is de meerjarige begroting opgenomen. Daarin is ook het jaarlijks te besparen en extra te investeren bedrag weergegeven (20 procent van de structurele posten). Gemiddeld bedraagt dit bedrag 1,9 miljoen

⁹⁶ *In het geval dat er significant minder of meer middelen beschikbaar zijn (-/- of +/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties (minimaal 3 per variant) zijn dan mogelijk? Wat zijn de juridische, technische en economische gevolgen van deze beleidsopties? Het referentiebudget voor de 20%-besparings- of plusvariant is de meerjarige budgettaire reeks uit de ontwerpbegroting van het meest recente jaar.*

euro per jaar voor de periode 2017-2021. Dit bedrag is als richtbedrag meegenomen tijdens het Werkatelier en in de uitwerking van de beleidsopties indien meer of minder middelen beschikbaar zijn.

Tabel 5.1: Meerjarige begroting Artikel 17, inclusief 20 procent besparing (in euro's, x 1.000)

	Begrotingen				
	2017	2018	2019	2020	2021
Luchtvaart totaal (excl. Apparaatskosten)	10.562	12.881	8.136	8.166	8.652
Opdrachten	5.252	5.735	4.952	5.582	6.168
Subsidies	3.664	759	1.559	959	959
Bijdrage aan agentschappen	69	4.811	49	49	49
Bijdrage aan internationale organisaties	1.477	1.476	1.476	1.476	1.476
Bijdrage aan ZBO's en RWT's	100	100	100	100	-
Besparing 20 procent	-2.112	-2.576	-1.627	-1.633	-1.730
Investering 20 procent	2.112	2.576	1.627	1.633	1.730
Buiten beschouwing gelaten					
Opdrachten GIS	3.487	284	5.021	2.800	-
Apparaatskosten	7.004	7.033	7.033	7.033	7.034

Besparingsopties

In het Werkatelier is op basis van input van de deelnemers een drietal besparingsvarianten besproken. Wij werken de drie varianten in deze paragraaf uit.

Als algemene kanttekening bij de besparingsopties wordt meegegeven dat het budget voor de directie Luchtvaart (begrotingsartikel 17) reeds beperkt is. De laatste jaren is dit budget al teruggelopen, net als de apparaatskosten. Daarmee is kennis en menskracht binnen de directie afgewaardeerd. Aangegeven wordt dat het Ministerie (directie Luchtvaart) het hoogst nodige doet en reeds op een bepaalde nullijn zit qua budget. Op voorname posten als de bijdrage aan internationale organisaties of het verstrekken van opdrachten aan verschillende thema's kan vanwege juridische verplichtingen of vanwege de rol van de overheid op het luchtvaartthema beperkt bezuinigd worden.

De drie besparingsvarianten en de geformuleerde juridische, technische en economische consequenties zijn als volgt:

Thematisch evenredige besparing op opdrachten en subsidies. Het betreft een jaarlijkse besparing van 1,5 miljoen euro op de post opdrachten. Onder deze post vallen opdrachten die voor verschillende doeleinden onder de vier thema's (luchtvaartveiligheid, economie en luchtvaartpolitiek, luchthavenontwikkeling en milieu en

luchtverkeer) worden uitgevoerd of uitbesteed. Daarnaast betreft het opdrachten aan de KDC en Caribisch Nederland. De besparing op de post subsidies bedraagt in deze variant 380 duizend euro per jaar en wordt gerealiseerd door het terugdringen van subsidies aan het leefbaarheidsfonds de ORS en cro's, KDC en een besparing op incidentele subsidies.

- Een algemene consequentie van deze variant is dat de intern beschikbare kennis bij de Directie Luchtvaart (en daarmee op bepaalde onderwerpen ook regie) buiten de deur wordt gezet, nog meer dan nu al het geval is. De directie Luchtvaart wordt (nog) afhankelijker van andere organisaties die onderzoeken evaluaties en monitors uitvoeren.
- Juridische consequenties zijn met name voor subsidies aan de orde. Een besparing in de vorm van het terugdringen van de subsidie leefbaarheidsfonds zou wel juridische consequenties hebben, want hier is sprake van een reeds afgesloten convenant en een reeds afgegeven beschikking waaraan rechten ontleend kunnen worden. Daarnaast kunnen subsidies niet zomaar worden stopgezet en dient rekening te worden gehouden met redelijke afbouwtermijnen.
- Binnen de keuze om bepaalde opdrachten niet of minder groot uit te voeren zal gekozen moeten worden voor die opdrachten waar geen of beperkte juridische verplichtingen aan gekoppeld zijn. Toch kan het zijn dat bij deze besparingsvariant gesneden moet worden in wettelijk verplichte bijdragen, om daaraan te ontkomen zal juridisch dus wel het een en ander uitgezocht moeten worden. Daarnaast is het zo dat lenM af en toe juridische ondersteuning inhuurt (bijvoorbeeld in de rechtsgang). Als het budget daarvoor minder wordt dan leidt dat er mogelijk toe dat lenM juridisch minder goed beslagen ten ijs komt.
- De technische consequenties zijn onbekend.
- Economisch zijn er mogelijk gevolgen voor de luchthaventarieven die omhoog gaan als gevolg van besparingen van lenM (hoewel te verwachten is dat dit effect gering is, gezien het relatief lage besparingsbedrag van 1,5 miljoen euro), omdat de luchthaven dit zelf gaat oppakken of omdat kosten worden doorbelast. Hoewel dit effect waarschijnlijk zeer gering is, gezien het te besparen bedrag, kan het mogelijk ook leiden tot een minder goede concurrentiepositie van Nederlandse luchthavens. Wanneer bijvoorbeeld een besparing op veiligheidsaspecten het gevolg is en dat zich daardoor een incident voordoet dan heeft dat mogelijk ook economische consequenties voor de Nederlandse luchtvaart, omdat deze als minder betrouwbaar wordt gezien.
- Tot slot zijn er mogelijk ook politieke consequenties als gevolg van het niet meer of beperkter uit kunnen voeren van diverse onderzoeken en monitors die onderbouwing geven aan strategische beleidskeuzes, zoals de monitor Netwerkkwaliteit en staatsgaranties. Een beperktere onderbouwing van beleidskeuzes stuit mogelijk op politieke weerstand.

De evenredige besparing op opdrachten en subsidies heeft financieel de volgende consequenties:

	Gemiddelde begrote uitgaven per jaar (2017-2021)	Jaarlijkse besparing	Totale besparing (2017-2021)
Opdrachten	5.538	1.500	7.500
Subsidies	1.580	400	2.000
Bijdrage aan agentschappen	1.005		
Bijdrage aan internationale organisaties	1.476		
Bijdrage aan ZBO's en RWT's	80		
Totaal	9.679	1.900	9.500

Getallen zijn bedragen in euro's (x 1.000)

Een besparing op ORS en andere regionale overleginstrumenten. Jaarlijks wordt subsidie verstrekt aan de ORS en worden opdrachten uitgevoerd om de regionale overleggen te voorzien van de benodigde informatie. Het is een mogelijkheid om deze overlegstructuren af te bouwen en de regie volledig bij het ministerie zelf te beleggen. Dat zorgt voor een besparing op de begrotingspost subsidie ORS en cro's en de begrotingspost opdrachten (voornamelijk op de thema's luchthavenontwikkeling en milieu en economie en luchtvaartpolitiek). Een andere mogelijkheid is om de kosten voor deze regionale overleggen door te belasten aan de deelnemende organisaties (regionale overheden, sectorpartijen en vertegenwoordigers van de bewoners).

- Een algemene, maar voorname consequentie ligt er op bestuurlijk niveau. Sinds de start van de Alderstafels (Schiphol, Lelystad, Eindhoven) heeft het kabinet telkens gekozen om te gaan voor consensus. Wanneer lenM zelf de volledige regie pakt, dan zorgt dat mogelijk voor het wegvallen van consensus en dat moet bestuurlijk verdedigd en gedragen worden.
- Wanneer de kosten voor deze overlegstructuren door worden belast aan andere partijen ontstaat de mogelijke consequentie dat lenM regie op bepaalde onderwerpen/thema's verliest en dat dit invloed heeft op de te bereiken consensus. Een ander risico is dat de overlegstructuren verdwijnen omdat zij niet langer bereid zijn hun eigen bijdrage te verstrekken.
- Technisch zijn de consequenties onbekend, maar als beperkt aan te merken.
- Juridische consequenties zijn met name voor subsidies aan de orde. Een besparing in de vorm van het terugdringen van de subsidie ORS zou wel juridische consequenties hebben, want hier is sprake van een reeds afgesloten convenant en een reeds afgegeven beschikking waaraan rechten ontleend kunnen worden. Daarnaast kunnen subsidies niet zomaar worden stopgezet en dient rekening te worden gehouden met redelijke afbouwtermijnen.
- Mogelijk zijn er wel economische consequenties. Wanneer bepaalde keuzes worden gemaakt (ofwel binnen overlegstructuren zonder lenM ofwel doordat lenM

zelf volledig de regie pakt) die nadelige effecten hebben op de HUB-functie van Schiphol heeft dit een economisch nadelig effect.

Financieel heeft deze besparingsvariant de volgende consequenties:

	Gemiddelde begrote uitgaven per jaar (2017-2021)	Jaarlijkse besparing	Totale besparing (2017-2021)
Oprachten	5.538	1.400	7.000
Subsidies	1.580	500	2.500
Bijdrage aan agentschappen	1.005		
Bijdrage aan internationale organisaties	1.476		
Bijdrage aan ZBO's en RWT's	80		
Totaal	9.679	1.900	9.500

Getallen zijn bedragen in euro's (x 1.000)

Besparing op langetermijnonderzoeken. In deze besparingsvariant verdwijnen de uitgaven aan de onderzoeksinstellingen NLR en KDC. Daarmee wordt iets meer dan 1,8 miljoen per jaar bespaard. Om tot de gewenste 20 procent besparing te komen zal op de post 'bijdrage aan internationale organisaties' bespaard moeten worden (door daar minder actief een bijdrage aan te leveren).

- Een algemene consequentie van deze besparingsvariant is dat Nederland niet meer zelf actief kennis kan ontwikkelen en bepaalde innovaties uit kan testen⁹⁷. Nederland zal meer de trend gaan volgen en internationaal minder beslagen ijs komen.
- Dit heeft economische consequenties. De economische concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaartsector gaat achteruit wanneer de overheid minder kan bijdragen aan innovaties⁹⁸.
- Juridische consequenties zijn er mogelijk doordat internationale en nationale convenanten of zwaardere juridische afspraken geschonden worden.
- Technisch is het effect onduidelijk. Minder bijdrage aan onderzoek zorgt mogelijk voor minder kennis over technische aspecten binnen de luchtvaart (denk aan duurzaamheidsoplossingen), wat daar de omvang van is, is niet goed in te schatten.

Financieel heeft deze besparingsvariant de volgende consequenties:

⁹⁷ Daarbij is de aanname dat er verder niks veranderd (ceterus paribus). Het uitgangspunt is dus dat taken niet worden overgenomen door anderen.

⁹⁸ De kwaliteit en impact van de NLR en soortgelijke instellingen is recent geëvalueerd, daaruit kwam naar voren dat kwaliteit en impact goed tot zeer goed zijn en dat publieke middelen doeltreffend en doelmatig worden ingezet. Aandachtspunt is de vitaliteit, deze loopt terug met als belangrijkste oorzaak de teruggelopen rijksbijdragen (Commissie Schaaf, 2017).

	Gemiddelde begrote uitgaven per jaar (2017-2021)	Jaarlijkse besparing	Totale besparing (2017-2021)
Opdrachten	5.538	1.750	8.750
Subsidies	1.580	50	250
Bijdrage aan agentschappen	1.005		
Bijdrage aan internationale organisaties	1.476	100	500
Bijdrage aan ZBO's en RWT's	80		
Totaal	9.679	1.900	9.500

Getallen zijn bedragen in euro's (x 1.000)

Investeringsopties

In het Werkatelier is op basis van input van de deelnemers een drietal zogenaamde investeringsvarianten besproken (wat als de directie Luchtvaart ongeveer 20 procent meer middelen tot haar beschikking heeft onder begrotingsartikel 17). Wij werken de drie varianten in deze paragraaf uit.

Als algemene kanttekening bij de investeringsopties wordt door de deelnemers aan het Werkatelier meegegeven dat het budget voor de directie Luchtvaart (begrotingsartikel 17) op dit moment beperkt is. De laatste jaren is op dit artikel en op de apparaatskosten van de directie Luchtvaart bespaard. Het mogelijk toevoegen van 20 procent middelen zal in de praktijk mogelijk voornamelijk neerkomen op het repareren van een achterstand. Een achterstand op kennis en middelen die er in Nederland op overheidsniveau nu is. Nu wordt door de directie het hoogst nodige gedaan, zo wordt aangegeven. Aangegeven wordt dat het liefst meer middelen beschikbaar zijn voor de apparaatskosten, zodat mensen met specifieke expertise, die op dit moment ontbreekt, aangetrokken kunnen worden. De beleidsdoorlichting focust echter alleen op artikel 17, apparaatskosten maken daar geen onderdeel van uit.

De drie investeringsopties zijn als volgt (met de consequenties op juridisch, economisch en technisch vlak):

Investeer in een innovatie-agenda. Meer middelen voor onderzoek en (technische) innovaties. Nadrukkelijk een thema-overstijgende investering innovatie, maar specifiek zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om onderzoek op de onderwerpen security, duurzaamheid (bio-fuel) en drones (een nieuw onderwerp binnen de luchtvaart waar de directie ook mee is belast maar graag meer kennis over zou genereren). De aanvullende 1,9 miljoen euro wordt verspreid over de begrotingsposten subsidies en opdrachten.

- Aangegeven wordt dat hoe meer innovaties ontstaan, hoe meer regelgeving daarmee gepaard gaat. Juridisch zorgt dit dus voor aanpassingen aan wet- en regelgeving.

- Meer kennis en innovatie zorgt voor een betere positie van het bedrijfsleven, dat heeft economisch tot gevolg dat de concurrentiekracht van de luchtvaartsector omhoog gaat (Nederlandse bedrijven kunnen meer exporteren en Nederland wordt voor buitenlandse partijen aantrekkelijker om zich te vestigen, dit zorgt mogelijk voor meer werkgelegenheid).
- Technisch zijn de consequenties onbekend. Behalve dat een deel van de middelen voor innovatie ook in de technische sector terecht zal komen.

Financieel heeft deze investeringsvariant de volgende consequenties:

	Gemiddelde begrote uitgaven per jaar (2017-2021)	Jaarlijkse investering	Totale investering (2017-2021)
Opdrachten	5.538	950	4.750
Subsidies	1.580	950	4.750
Bijdrage aan agentschappen	1.005		
Bijdrage aan internationale organisaties	1.476		
Bijdrage aan ZBO's en RWT's	80		
Totaal	9.679	1.900	9.500

Getallen zijn bedragen in euro's (x 1.000)

Meer inzet op omgevingsmanagement luchthavens. Een deel van het luchtvaartbeleid (bijvoorbeeld op de thema's luchtverkeer en luchthavenontwikkeling en milieu) komt mede tot stand aan diverse overlegstructuren (rondom de luchthavens Lelystad, Schiphol en Eindhoven). Het vergroten van informatie en kennis van lenM kan de kwaliteit en de efficiency van de discussies in overlegstructuren verbeteren. Het aanvullende bedrag van 1,9 miljoen euro komt terecht op de posten subsidies (aan ORS en cro's) en opdrachten (daar wordt het verdeeld over de vier thema's Luchtverkeer, Luchthavenontwikkeling en milieu, luchtvaartveiligheid en Economie en Luchtvaartpolitiek).

- Technische en juridische consequenties zijn onbekend, maar waarschijnlijk zeer beperkt.
- De economische consequenties zijn afhankelijk van de uitkomsten van onderzoeken en/of overleggen. Wanneer de uitkomst daarvan is dat in Nederland minder luchtvaart geacommodeerd kan worden, dan is dat economisch schadelijk en zou dat positief uit kunnen werken op aspecten die betrekking hebben op milieu en omgeving. Andersom geldt dat wanneer meer capaciteit beschikbaar komt, dit een positief economisch effect heeft en mogelijk juist negatieve effecten met zich mee kan brengen voor milieu en omgeving.

Financieel zijn de consequenties van deze variant als volgt:

	Gemiddelde begrote uitgaven per jaar (2017-2021)	Jaarlijkse investering	Totale investering (2017-2021)
Opdrachten	5.538	1.400	7.000
Subsidies	1.580	500	2.500
Bijdrage aan agentschappen	1.005		
Bijdrage aan internationale organisaties	1.476		
Bijdrage aan ZBO's en RWT's	80		
Totaal	9.679	1.900	9.500

Getallen zijn bedragen in euro's (x 1.000)

Investering in meer regie vanuit kennis (met name op de thema's 'capaciteit' en 'veiligheid'). In deze variant worden meer opdrachten en subsidies verstrekt en wordt de bijdrage aan LVNL verhoogd om zo de kennis over veiligheid en capaciteit (ten aanzien van luchtverkeer en milieu) te vergroten. Met deze extra kennis kan lenM meer de regie op deze onderwerpen nemen. Een voorbeeld daarvan is regie op de luchtverkeersveiligheid rondom Schiphol (in aansluiting op de aanbevelingen van het recent verschenen rapport van de OVV).

- Technisch heeft deze investering mogelijk gevolgen voor de verwerking van meer data (ICT). Meer analyses vergen op systeemniveau meer aandacht over data en over data-uitwisseling. Dat laatste heeft daarmee ook een juridische consequentie (privacy en uitwisseling van gevoelige data tussen organisaties).
- Economische consequenties treden op als blijkt dat minder capaciteit beschikbaar komt als gevolg van een vergrote kennis over veiligheid en/of luchtverkeer en deze aanvullende kennis aanleiding geeft om de capaciteit in te perken. Het tegenovergestelde is eveneens mogelijk: wellicht kan er namelijk korter achter elkaar gevlogen worden dan nu gebeurt, waardoor juist meer capaciteit ontstaat.

Financieel heeft deze variant de volgende consequenties:

	Gemiddelde begrote uitgaven per jaar (2017-2021)	Jaarlijkse investering	Totale investering (2017-2021)
Opdrachten	5.538	1.600	8.000
Subsidies	1.580	250	1.250
Bijdrage aan agentschappen	1.005		
Bijdrage aan internationale organisaties	1.476		
Bijdrage aan ZBO's en RWT's	80	67	335
Totaal	9.679	1.917	9.585

Getallen zijn bedragen in euro's (x 1.000)

Bijlage 1. Literatuuroverzicht

B1.1. Algemene literatuur

- Actal: *Beleidsontwikkelingsproces in vijf fasen – fase 2 Kiezen van instrument*. Online geraadpleegd via: www.actal.nl/alternatieven/fasen/fase-2-kiezen-van-instrument/
- Actieagenda Schiphol 2016
- Adviezen Alderstafel:
 - Eindhoven (2010)
 - Lelystad Airport (2012)
 - Schiphol en de regio voor de middellange termijn (tot en met 2020) (2008)
- Beleidsnotitie luchtvaart BES (6 juni 2011)
- Beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV 2007-2011, *Samen werken samen leven*.
- Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen-Unie, 7 februari 2007.
- Commissie Shared Vision (2012): *Advies over uitvoering selectiviteitsbeleid Schiphol*.
- Convenant Behoud en versterking mainportfunctie en netwerkkwaliteit Schiphol (2008)
- Convenant hinderbeperkende maatregelen Schiphol (2007)
- Convenant reduceren risico vogelaanvaringen Schiphol (2012)
- CPB/PBL (2016). Kansrijk Mobiliteitsbeleid.
- Decisio - Bureau Louter- SEO (2008). Quick Scan Maatschappelijke Kosten en Baten voor de opties voor Schiphol en de regio op de middellange termijn (formeel buiten de evaluatieperiode, maar wel relevant)
- Decisio - To70 - SEO – Syconomy (2009). Follow up van Aldersadvies: Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van verschillende spreidingsalternatieven
- Decisio – SEO – T070 (2014). Actualisatie quick scan MKBA Schiphol en Lelystad Airport Middellange termijn
- Doelen, F.J.C. van der (1993). De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie. In J.Th.A. Bressers e.a., *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum.
- Ecorys (2009). Kosten-batenanalyse Luchthaven Twente
- Ecorys (2014). MKBA Groningen Airport Eelde.
- Ecorys (2015). Maatschappelijke kosten-batenanalyse ontwikkeling Rotterdam The Hague Airport.
- Europese commissie (2015). Een luchtvaartstrategie voor Europa.
- ICAO State action plan on CO2 emissions reduction – The Netherlands (2015)

- Jaarverslag Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2009, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2009/verantwoording/jaarverslag>
- Jaarverslag Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2010, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag>
- Jaarverslag Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2011, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2011/verantwoording/jaarverslag>
- Jaarverslag Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2012/verantwoording/jaarverslag>
- Jaarverslag Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2013, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2013/verantwoording/jaarverslag>
- Jaarverslag Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2014, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2014/verantwoording/jaarverslag>
- Jaarverslag Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2015, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2015/verantwoording/jaarverslag>
- Kamerbrief beleidsagenda Schiphol: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 665, nr. 47
- Kamerbrief VenW/DGLM2009/1940: 'Toezenden eindrapport ICAO audit', 2009.
- Luchtruimvisie 2012
- Luchthaven besluit Eindhoven 2014 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2013/2014, [31 936, nr. 187](#))
- Luchtvaartnota 2009 en actualisatie Luchtvaartnota 2011
- Luchtvaartveiligheidsprogramma 2011
- Ontwerp Luchthavenbesluit Lelystad (Kamerstukken II, vergaderjaar 2013/2014 [31 936 nr. C](#))
- Rijksbegrotingsvoorschriften 2017.
- Rijksbegroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2009, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2009/voorbereiding/begroting>
- Rijksbegroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2010, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2010/voorbereiding/begroting>
- Rijksbegroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2011, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2011/voorbereiding/begroting>
- Rijksbegroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting>
- Rijksbegroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2013, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting>
- Rijksbegroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2014, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting>
- Rijksbegroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2015, geraadpleegd via: <http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting>

- Sectorakkoord mobiliteit, logistiek en infrastructuur 2008-2020: *Duurzaamheid in beweging*
- State Safety Programme (2015-2019)
- Traffic Review Schiphol Amsterdam Airport, januari 2016
- Wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (2009)

B1.2. Overzicht geanalyseerde studies ten behoeve van analyse doeltreffendheid en doelmatigheid

Het overzicht van de 41 beschikbare studies die zijn gebruikt ten behoeve van de analyse op doeltreffendheid en doelmatigheid is themagewijs in onderstaande tabel opgenomen.

ECONOMIE

- Jaarlijkse Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen (o.a. 2015-2016, bijl. kstII-29665-224)
- Jaarlijkse Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties (2015-2016, bijl. kstII-29665-224)
- Monitor karakteristieken luchtvaart Nederland – Verenigde Arabische Emiraten (2015-2016, bijl. kstII-31936-324)
- Kansrijke corridors en luchtvrachtstromen Schiphol (2014-2015, kstII-29665-211)
- Evaluatie Wet Luchtvaart (2012 tarievenregeling Schiphol, kstII-33231-1, kstII-31936-117)
- Effecten van de vliegbelasting: gedragsreacties van reizigers, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens (KiMnet.nl)
- Compensatie bij vertraging in de luchtvaart (SEO) / EC Impact Assessment (COM(2013) 130 / SWD(2013) 63)
- Brief regering; Evaluatie geschillencommissie Luchtvaart (2010-2011, kstII-31232-30)
- Onderzoeksresultaten kostenbeheersing beveiliging burgerluchtvaart (2010-2011 bijl. kstII-31936-84)

MILIEU EN OMGEVING

- Evaluatie eerste fase Eindhoven 2015 (kstII-31936-291)
- Vierjaarlijkse evaluatie Aldersafspraken 2013 (bijl. kstII-29655-190)
- Jaarlijkse evaluatie gebruiksjaar en gebruiksprognose door Schiphol
- Halfjaarlijkse ILT handavingsrapportage Schiphol
- Kwartaalrapportages van Schiphol over score van de regels van het nieuwe stelsel
- Evaluatie convenant omgevingskwaliteit (2012)
- Advies ORS (bijl. Kst-29665-199)
- Beleidsvaluatie Geluidsisolatie Schiphol (GIS) (2010, 2012, kstII-26959-140)
- Evaluaties van acties uit Actieplan Omgevingslawaaai Schiphol 2013

- Nulmeting (2015) en vijfjaarlijkse evaluaties Convenant monitoring en nadeelcompensatie voedselveiligheid in de omgeving van de luchthaven Lelystad
- Periodieke voortgangsrapportages RWS geluidsisolatie overige luchthavens
- Gezondheids- en belevingsonderzoek 1996-2015 rondom luchthavens (RIVM onderzoek naar werking onderzoeken)
- Recent onderzoek naar hoogte bedragen aan provincie (brief aan IPO: Afbouw decentralisatie-uitkering RBML luchtvaarttaken)
- Commissie Spies e.a., Vijf jaar verbonden; Evaluatie Caribisch Nederland (oktober 2015)
- Voortgangsrapportages Caribisch Nederland

VEILIGHEID

- Degas Veiligheidsonderzoek Luchtvaart Nederland (2012/13 kstII-31936-117)
- ILT Staat van de transportveiligheid (jaarlijks) (kstII-33400-XII-50, kstII-33750-XII-65, kstII-28089-28)
- Evaluatie convenant Reduceren Risico Vogelaanvaringen (2014-2015, kst-28286-778)
- Rapportages toezichtsignalen ILT
- Jaarlijkse algemene advies- en monitorrapportages van de Nationale Adviesgroep Cabinelucht (2016, kstII-1936-338)
- Van Registreren naar Regisseren (2009) / Enquête meldingsbereidheid voorvallen burgerluchtvaart 2011 (2011)
- Impact Assessment on the proposal for a revised aviation safety Regulation (SWD (2015) 263)
- Onderzoeksraad voor veiligheid: *Veiligheid vliegverkeer Schiphol* (2017)

LUCHTVERKEER

- Wettelijke evaluatie ZBO LVNL (2014, kstII-30398-1)
 - Bekostiging Luchtverkeersleiding / Beleidsadvies Herziening Heffingenbeleid Luchtvaart (kstII-31936-258)
 - Performance Review Body, Performance Monitoring Dashboard (jaarlijks)
 - PRB white paper on RP3 performance objectives
 - FABEC Annual Performance Monitoring Report
 - European Sky (SES) performance and Charging Schemes
 - Advies Arbeidsvoorwaarden en Regeling FLNA LVNL (Rapport Commissie Vreeman)
-

Bijlage 2. Lijst met gesprekspartners

Binnen het ministerie van IenM is gesproken met beleidsmedewerkers van de volgende afdelingen:

- Economie en Luchtvaartpolitiek:
 - CO2, biokerosine
 - Luchtvaartpolitiek en vracht
 - Passagiersrechten
 - KLM en havengelden
 - Security
- Luchthavenontwikkeling en Milieu:
 - Regionale luchthavens
 - Schiphol: Alders, NNHS, selectiviteit en Schiphol lange termijn
 - GIS
- Luchtvaartveiligheid:
 - Gevaarlijke stoffen, cabinelucht, security
 - Degas, Staat Veiligheid, OVV
 - Vogels, graan
 - ICAO audit, veiligheidsmanagement
 - Safety regulation
- Luchtverkeer:
 - Bekostiging luchtverkeersleiding, tarievenbeeld LVNL, prestatiebesturing
 - NLR, KDC
 - Luchtruimvisie, sturing en toezicht ZBO LVNL (opdrachtgeversrol)
- Caribisch Nederland
- FMC, sturing en toezicht ZBO LVNL (eigenaarsrol)

Daarnaast is met een afvaardiging van de volgende organisaties gesproken:

- Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van Financiën
- (Aldersadvies)
- K
- (vertegenwoordiger bewoners omgeving Schiphol)
- Schiphol
- KLM
- LVNL

Leden expertteam:

- (luchtvaarteconoom, emeritus hoogleraar)
- (allen To70)

- (Syconomy) – onafhankelijk expert

Aan het werkatelier ten behoeve van de beantwoording van RPE-vraag 16 namen de volgende vertegenwoordigers/organisaties deel:

- Beleidsambtenaren van het Ministerie van IenM
- Leden van het expertteam van To70
- (luchtvaarteconoom, emeritus hoogleraar)
- Namens Decisio:

Bijlage 3. Tabellen bij analyse middelen

In deze bijlage zijn tabellen met realisaties van de verschillende artikelen waar het luchtvaartbeleid onder valt opgenomen.

Tabel A.1. Realisatie Artikel 33. Veiligheid gericht op de beheersing van veiligheidsrisico's

Post	2007	2008	2009	2010	2011
Totale uitgaven					
luchtvaart	26.856	26.108	29.812	39.526	30.906
Artikel 33.01. Externe veiligheid	3.749	1.438	423	2.760	779
Externe veiligheid luchthavens	540	427	344	318	472
Aankoop LIB veiligheidssloop-zones Schiphol	3.209	1.011	79	2.442	307
Artikel 33.03.					
Veiligheid luchtvaart	22.710	24.410	29.133	36.512	29.864
Verbetering veiligheid luchtvaart	3.179	4.079	2.307	1.592	1.592
ICAO en EASA (HGIS)	1.043	1.338	1.210	1.304	1.238
Internationaal	1.420	915	452	259	242
Inspectie Verkeer en Waterstaat	17.068	18.078	21.764	24.657	23.665
Luchtveiligheid BES-eilanden	-	-	3.400	8.700	3.127
Galileo Supervisory Authority (HGIS)	-	-	-	-	-
Artikel 33.04.	397	260	256	254	263
Bescherming tegen moedwillige verstoring					
Beveiliging luchtvaart	397	260	256	254	263

Tabel A.2. Realisatie Artikel 35. Mainport en logistiek

Post	2007	2008	2009	2010	2011
Totale uitgaven					
luchtvaart	42.057	41.097	55.252	45.207	18.233
Artikel 35.01.	7.326	7.324	7.126	4.970	5.484
Mainport Schiphol en reg. Luchthavens					
Kostenconvenant Schiphol	24	37	5	40	-
Ontwikkeling luchthavens	5.378	5.282	4.905	3.733	4.177
Evaluatie Schipholbeleid	61	-	-	-	-
Implementatie Schipholwet en luchthavenbesluiten	2	-	-	-	-
Regelgeving regionale en kleine luchthavens	1.331	1.452	1.615	1.197	1.307
Inspectie Verkeer en Waterstaat	530	553	601	-	-
Artikel 35.03.					
Logistieke efficiëntie luchtvaart	31.999	31.863	43.334	35.912	9.401
Kennis luchtvaart en luchthavens	24.141	24.821	35.881	27.272	888
Luchtruim	2.889	2.494	1.974	2.054	2.023
Marktordening en markttoegang	2.063	2.187	2.853	2.931	3.093
Inspectie Verkeer en Waterstaat	2.906	2.361	2.626	3.655	3.397
Artikel 35.04.	2.732	1.910	4.792	4.325	3.348
Logistieke efficiëntie goederenvervoer					
Vergroting strategische oriëntatie	2.732	1.910	4.792	4.325	3.348

Tabel A.3. Realisatie Artikel 36. Bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit

Post	2007	2008	2009	2010	2011
Totale uitgaven luchtvaart	38.271	43.205	27.651	41.529	31.814
Artikel 36.03. Luchtvaart	38.271	43.205	27.651	41.529	31.814
Doorstorting heffingen GIS-1 aan Stichting GIS	10.047	9.615	10.708	9.878	5.387
Geluidsisolatie Schiphol fase 2 (GIS-2)	17.282	5.828	589	416	119
Geluidsisolatie Schiphol fase 3 (GIS-3)	2.407	4.950	7.646	14.510	14.557
Klachtenafhandeling Geluidsisolatie Schiphol	138	987	240	101	113
Woonschepen geluidszones Schiphol	178	29	-	11	-
Behandeling en uitbetaling schadeclaims Schiphol	5.287	5.123	5.065	13.453	11.131
Aankoop LIB geluidsluopzones Schiphol	576	284	1.270	802	79
Geluidsisolatie regionale luchthavens	338	2.356	894	567	3
Behandeling en uitbetaling schadeclaims regionale luchthavens	120	5	188	1	-
Duurzame luchtvaart	1.238	11.057	449	1.790	425
Groenvoorziening Schiphol	117	2.403	-	-	-
Inspectie Verkeer en Waterstaat	543	568	602	-	-
Artikel 36.09. Ontvangsten	54.675	56.292	49.372	37.262	34.796
Ontvangsten heffingen GIS-1	10.107	10.684	9.577	9.914	4.843
Ontvangsten GIS klachtenafhandeling GIS-1	68	147	16	-	-
Ontvangsten heffingen GIS-2 & 3	33.604	34.084	29.731	16.850	18.716
Ontvangsten wensvoorzieningen GIS-2 & 3	6	147	97	216	142
Ontvangsten heffingen overige Schiphol projecten	10.690	11.009	9.780	10.085	10.630
Ontvangsten heffingen regionale luchthavens	200	221	171	197	465

Tabel A.4. Realisatie Artikel 5. Mainports en Logistiek (2011-2012) en Artikel 17. Luchtvaart (2013-2015)

Artikel 17. Luchtvaart	2011	2012	2013	2014	2015
Totale uitgaven luchtvaart	50.728	44.581	29.568	27.644	28.318
Artikel 17.01.01. Opdrachten	47.672	31.797	17.536	6.727	5.651
GIS	41.474	27565	10.604	1.598	1.401
Overig	6.198	4232	6.932	5.129	4.250
Artikel 17.01.02. Subsidies	1.825	3.210	2.862	2.284	2.423
Versneld onderploegen graanresten		1.341	1.785	1.667	1.986
Artikel 17.01.03. Bijdrage aan agent-schappen	0	48	64	10.071	12.068
RWS Caribisch Nederland	0	0	0	10.000	12.010
RWS Europees Nederland	0	48	48	48	35
KNMI	0	0	16	23	23
Artikel 17.01.05. Bijdrage aan inter-nationale organisaties	1.231	1.299	1.134	1.119	1.146
Apparaatskosten	-	8.227	7.972	7.443	7.030
Personele exploitatie		547	284	374	400
Overige personele uitgaven		7.679	7.905	7.029	6.614
Materieel		1	39	40	17
Ontvangsten	34.885	49.113	38.863	38.168	31.354

Bijlage 4. Protocol

In het protocol zijn per betrokken studie de volgende 32 vragen beantwoord.

	Afbakening
1	Wat voor publicatie is dit?
2	Welk(e) thema('s) is (worden) geëvalueerd?
3	Welk(e) deelthema('s) is (worden) geëvalueerd?
4	Welke periode bestrijkt de evaluatie?
5	Door welke organisatie/partij is de evaluatie uitgevoerd?
6	Welke beoogde beleidsdoelen (outcome) zijn genoemd?
7	Welke beoogde beleidsprestaties (output) zijn genoemd?
8	Is een concrete verwijzing opgenomen naar een beleidsdocument waar het (deel)thema uit volgt?
	Zo ja, welke?
9	Welke beleidsinstrumenten, activiteiten en middelen zijn geëvalueerd?
10	In hoeverre heeft IenM invloed op de uitvoering van het beleid (d.m.v. het inzetten van instrumenten, activiteiten, middelen)
11	Is het beleid actief of reactief (incident gedreven)?
12	Is er in de evaluatie aandacht voor de volgende normen uit het normenkader?
	Resultaat
13	Wat zegt de evaluatie over de meetbaarheid van beoogde doelen/resultaten (zijn deze SMART geformuleerd?)
14	Wat zijn de (tot nog toe) gerealiseerde prestaties/resultaten (output) van het beleid?
15	Wat zijn de (tot nog toe) gerealiseerde doelen (outcome) van het beleid?
16	Hoe verhouden de gerealiseerde resultaten zich tot de beoogde resultaten (bij het aflopen van de beleidsperiode)?
17	Toont de evaluatie aan dat resultaten/doelen van het beleid zijn te relateren aan de (door I&M) ingezette instrumenten?
18	Is de doeltreffendheid daadwerkelijk gemeten of op een andere wijze aannemelijk gemaakt?
19	Is de doelmatigheid daadwerkelijk gemeten of op een andere wijze aannemelijk gemaakt?
20	Wat concludeert de evaluatie over de doeltreffendheid van het beleid?
21	Wat concludeert de evaluatie over de doelmatigheid van het beleid?
22	Identificeert de evaluatie witte vlekken in haar analyse?
23	Welke witte vlekken worden benoemd?
24	Welke aanbevelingen worden gedaan?
	Expertmatige analyse
25	Welke onderzoeksmethode(n) is (zijn) gebruikt?

26	Volgen de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid logischerwijs uit de analyse?
27	Volgen de aanbevelingen logischerwijs uit de analyse en de conclusies?
28	Is bekend of deze aanbevelingen zijn opgevolgd?
29	Wat is te zeggen over de kwaliteit van de evaluatie(analyse)?
30	Wat zijn de (eventuele) gebreken in de aanpak?
	Overige bevindingen / opmerkingen
31	Zijn er eventueel overige bevindingen vanuit de betreffende evaluatie te herleiden?
32	Zijn er eventueel overige opmerkingen over het betreffende onderzoek?

Bijlage 5. Resultaten en effecten van studies op overige thema's

In deze bijlage volgt in aansluiting op hoofdstuk 4 per thema een korte weergave van de geanalyseerde studies die geen directe betrekking hebben op beleidsdoelstellingen van lenM op het gebied van Luchtvaart.

B5.1 Economie

In deze paragraaf zijn de beleidsthema's, output en outcome van enkele overige betrokken studies onder het thema economie opgenomen. Deze studies hebben geen directe relatie met beoogde beleidsdoelstellingen van lenM op het gebied van economie, zoals opgenomen in hoofdstuk 2 van de beleidsdoorlichting.

Van de studies op overige beleidsthema's geldt dat 2 van de 5 geen inzicht geven in de output en 3 van de 5 geen inzicht geven in de outcome van beleid. Dit komt voor een groot deel doordat het ministerie van lenM beperkt invloed heeft op deze thema's. Deels is dat omdat de overheidstaak alleen toezichhoudend is, zoals op het gebied van passagiersrechten, deels omdat andere departementen of overheden primair verantwoordelijk zijn. Verder zijn er twee studies die een reactie geven of analyse vormen op Europees beleid.

Op de volgende thema's zijn studies uitgevoerd en in de beleidsdoorlichting betrokken die onder het cluster economie vallen, we geven daarbij aan om welke studies het gaat en wat voor type studie het is, of er een verwijzing is gemaakt naar een beleidsdocument en wat de output en outcome is geweest:

Luchtvaartpolitiek:

- Studie: Monitor karakteristieken luchtvaart Nederland – Verenigde Arabische Emiraten
- Type studie: Monitor
- Verwijzing beleidsdocument? Nee, geen verwijzing
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Directe invloed: lenM hanteert middelen/instrumenten zelf.
- Output: de concurrentie is feitelijk toegenomen, maar de neveneffecten zijn beperkt gebleven.
- Outcome: er is niet gebleken dat aangetrokken diensten van luchtvaartmaatschappijen uit de VAE op onredelijke wijze schade toebrengen aan de diensten van andere luchtvaartmaatschappijen op de onderzochte routes (tussen, beyond en behind Nederland en de VAE).

- Doeltreffendheid: de monitor toont aan dat het beleid doeltreffend is omdat het instrument van de LVO heeft geleid tot meer concurrentie.
- Doelmatigheid: is niet onderzocht.

Vrachtbeleid:

- Studie: Kansrijke corridors en luchtvrachtstromen Schiphol
- Type studie: verkennende studie naar ontwikkelingen in de Schiphol gerelateerde luchtvrachtmarkt.
- Verwijzing beleidsdocument? Het verkennende document is input voor de luchtvrachttafel.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Het onderzoek beperkt zich tot strategische ontwikkelingen en speelt alleen een rol in het periodieke overleg met de sector. In hoeverre daar beleid uit voortkomt wordt niet duidelijk.
- Output: Wordt niet gemeten.
- Outcome: Wordt niet gemeten/behandeld.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.

Vliegbelastingen:

- Studie: Effecten van de vliegbelasting: gedragsreacties van reizigers, luchtvaartmaatschappijen en luchthavens
- Type studie: effectenanalyse.
- Verwijzing beleidsdocument? Belastingplan 2008
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? lenM heeft indirect invloed. De betreffende belastingmaatregel is opgelegd door het kabinet (minister van Financiën).
- Output: 1) circa 2 miljoen reizigers minder tijdens de periode van de regeling (juli 2008 tot juli 2009). Tweede helft van 2009 een miljoen passagiers minder en 2) Er zijn ongeveer een miljoen passagiers uitgeweken naar andere luchthavens.
- Outcome: Wordt niet gemeten/behandeld.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.

Inbreng in EU gremia - alternatieven voor een EU-voorstel worden bestudeerd:

- Studie: Compensatie bij vertraging in de luchtvaart (SEO) / EC Impact Assessment
- Type studie: Effectenanalyse
- Verwijzing beleidsdocument? Voorstel van de Europese Commissie.
- Invloed lenM beleidsuitvoering? Het is een reactie op een voorstel van de EC.
- Output: Wordt niet gemeten.
- Outcome: Wordt niet gemeten/behandeld.
- Doeltreffendheid: de vier getoetste alternatieven zijn minder doeltreffend dan wel onhaalbaar vergeleken met het EC voorstel.

- Doelmatigheid: Terwijl de directe kosten gemoeid met de getoetste alternatieven ongeveer gelijk zijn, blijken de administratieve lasten van de andere alternatieven dan het EC voorstel hoger te zijn.

Passagiersrechten:

- Studie: Brief regering; Evaluatie geschillencommissie Luchtvaart
- Type studie: Kamerbrief
- Verwijzing beleidsdocument? EU regelgeving.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? De invloed van lenM is beperkt en indirect, aangezien een groot deel van de passagiersrechten nageleefd moet worden door de sector.
- Output: Een partieel overleg tussen marktpartijen.
- Outcome: Het is gunstig voor de consument als alle in Nederland actieve luchtvaartmaatschappijen zijn aangesloten bij een laagdrempelige vorm van buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Het zorgt namelijk voor toegang tot een onafhankelijke arbitragecommissie.
- Doeltreffendheid: het beleid is ten dele doeltreffend om dat niet alle partijen meewerken.
- Doelmatigheid: is niet onderzocht.

B5.2 Milieu en Omgeving

Naast de zes studies die concreet ingaan op een van de geformuleerde beleidsdoelstellingen van lenM zijn negen overige studies geanalyseerd. Een aantal van deze studies gaat wel in op beleidsdocumenten of -terreinen van het ministerie van lenM (of die mede in opdracht van lenM zijn geformuleerd), maar bevatten geen concrete verwijzing naar de gereconstrueerde doelstellingen. Voor een deel is dat te verklaren vanuit het gegeven dat er in de periode 2009-2015 beleidsverschuivingen hebben plaatsgevonden, zoals de staatkundige aanpassingen in het Caribisch gebied. In deze paragraaf gaan we nader in op de overige bestudeerde studies.

De 9 studies geven voor het grootste deel inzicht in de output van het beleid (5 van de 9), maar geven voor het grootste deel geen inzicht in de outcome van het beleid (slechts 2 van de 9). In 4 van de 9 studies blijkt dat lenM directe invloed op beleidsuitvoering heeft gehad, bijvoorbeeld via wet- en regelgeving of via de uitvoering van subsidieprogramma's. In andere gevallen geldt dat lenM slechts gedeeltelijk invloed heeft op de beleidsuitvoering (vaak indirect waarbij zij voor doelrealisatie afhankelijk is van derden).

In twee van de studies is expliciet ingegaan op de doeltreffendheid van beleid, in één studie is ingegaan op doelmatigheid. De studies concluderen voor het grootste

deel, soms dus op een meer impliciete manier, dat het beleid doeltreffend of ten dele doeltreffend is geweest. Deze conclusie is uit 4 van de 9 studies te trekken. Uit één studie blijkt dat het beleid niet doeltreffend is geweest en uit de overige vier studies is hierover geen oordeel te geven. De doelmatigheid van het gevoerde beleid is uit slechts een studie te herleiden, daaruit volgt de conclusie dat het gevoerde beleid (in dit geval gaat het over het rijksbrede beleid voor Caribisch Nederland) niet doelmatig is geweest. Uit de overige studies is geen conclusie te trekken over doelmatigheid.

Hinderbeperking en verbetering omgevingskwaliteit:

- Studie: Evaluatie van de werkwijze bij de 1^e tranche in opdracht van de Stichting Leefomgeving Schiphol (2012)
- Type studie: Evaluatie
- Verwijzing beleidsdocument? Aldersakkoord 2008.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Indirect: lenM is afhankelijk van de sector.
- Output: 1) Provincie Noord-Holland en Schiphol richten Stichting Leefomgeving Schiphol op. 2) Uitvoeren omgevingsproject Halfweg. 3) afspraken over individuele gevallen (“schrijnende gevallen”). 4) Financiering Stichting Leefomgeving (deels). 5) Bestuurlijk overleg en evaluatie convenant omgevingskwaliteit. 6) Evaluatie Stichting Leefomgeving heeft plaatsgevonden. 7) uitvoering generieke afspraken (deels)
- Outcome: Kwaliteit woon-, werk- en leefomgeving in stand houden en verbeteren.
- Doeltreffendheid: het beleid is ten dele doeltreffend omdat afgesproken acties deels zijn uitgevoerd.
- Doelmatigheid: hier doet de evaluatie geen uitspraken over.

Gelijkwaardige afhandeling van verkeer:

- Studie: Advies ORS
- Type studie: Evaluatie.
- Verwijzing beleidsdocument? Aldersadvies 2008, 2010 en 2013.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Indirect: lenM is mede afhankelijk van steun van sectorpartijen.
- Output: beoogde prestaties en doelen zijn niet smart gedefinieerd, evaluatie geeft kwalitatief oordeel over outcome.
- Outcome: 1) de informatievoorziening is toereikend, transparant en inzichtelijk. 2) Er is voldoende aangetoond dat het verkeer in het komende jaar kan worden afgehandeld volgens de criteria voor de gelijkwaardigheid van de woon-, werk- en leefomgeving.
- Doeltreffendheid: het beleid is doeltreffend omdat aan de gebruiksprognose volgens de eisen van de ORS wordt voldaan.

- Doelmatigheid: hier doet de evaluatie geen uitspraken over.

Advies ORS inzake vervroegen nachtprocedures:

- Studie: Advies ORS
- Type studie: adviesrapport.
- Verwijzing beleidsdocument? Aldersakkoord 2008.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Indirect: Indirect: lenM is mede afhankelijk van steun van sectorpartijen.
- Output: de nachtprocedures zijn tussen 22.30 en 23.00 uur ingezet (in 2014 98 procent).
- Outcome: is niet gedefinieerd. Er is niet getoetst in welke mate een 'gunstig effect op hinderbeleving' is bereikt.
- Doeltreffendheid: het beleid is doeltreffend omdat geconcludeerd wordt dat de luchtvaartsector zich heeft ingespannen en de prestatie heeft geleverd om vrijwel het gehele half uur het verkeer via nachtprocedures af te handelen.
- Doelmatigheid: hier doet de evaluatie geen uitspraken over.

Voedselveiligheid omgeving Lelystad:

- Studie: Nulmeting (2015) en vijfjaarlijkse evaluaties convenant monitoring en nadeelcompensatie voedselveiligheid in de omgeving van luchthaven Lelystad.
- Type studie: Monitor
- Verwijzing beleidsdocument? Alderstafel Lelystad.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Direct: lenM stelt het luchthavenbesluit vast en kan eventueel het aantal bewegingen beperken naar aanleiding van het onderzoek.
- Output: het betreft een nulmeting dus er is nog niets te zeggen over de gerealiseerde prestaties (output) van het beleid.
- Outcome: het betreft een nulmeting dus er is nog niets te zeggen over de gerealiseerde doelen (outcome) van het beleid.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.

Gevelisolatie Rotterdam The Hague Airport:

- Studie: Periodieke voortgangsrapportages RWS geluidsisolatie overige luchthavens
- Type studie: voortgangsrapportage
- Verwijzing beleidsdocument? Nee.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Direct: Rijkswaterstaat coördineert de programma's voor gevelisolatie.
- Output: van de 26 te isoleren woningen zijn 14 woningen opgeleverd.
- Outcome: in de publicatie is geen doelstelling genoemd.

- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.

Inventarisatie van gezondheids- en belevingsonderzoeken:

- Studie: Gezondheids- en belevingsonderzoek 1996-2015 rondom luchthavens (RIVM onderzoek naar werking onderzoeken)
- Type studie: inventarisatie
- Verwijzing beleidsdocument? Nee.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Direct: Dosis-effect relatie wordt vastgesteld door lenM, deze worden gebruikt voor de berekening van het aantal ernstig gehinderden in MER's voor luchthavens (waar lenM een luchthavenbesluit voor vaststelt).
- Output: de publicatie evalueert geen beleidsprestaties of resultaten.
- Outcome: de publicatie evalueert geen beleidsdoelen.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.

Rijksbijdrage RBML aan provincies:

- Studie: besluit en toelichting rijksbijdrage RBML aan provincies
- Type studie: toelichting lenM
- Verwijzing beleidsdocument? RMBL.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Direct: lenM stelt jaarlijks een rijksbijdrage beschikbaar aan provincies voor het uitvoeren van de gedecentraliseerde taken.
- Output en outcome zijn niet benoemd.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.

Staatkundige structuur Caribisch Nederland:

- Studie: Vijf jaar verbonden: evaluatie Caribisch Nederland (Commissie Spies e.a., 2015)
- Type studie: Evaluatie (die breder gaat dan alleen luchtvaart).
- Verwijzing beleidsdocument? Niet naar luchtvaartbeleid, wel naar overkoepelende documenten en afspraken.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Indirect: lenM is grotendeels afhankelijk van de bestuurders van de BES-eilanden.
- Output: 1) Een deel van de plannen is uitgevoerd, zoals de renovatie van de start- en landingsbaan voor de luchthaven van Bonaire. In 2015 is de start gepland van de renovatie van de start- en landingsbanen van Sint Eustatius en Saba en de verkeerstoren van Bonaire.
2) Het functioneren van de douane is verbeterd.
- Outcome: niet concreet benoemd voor luchtvaart.

- Doeltreffendheid: het rijksbrede beleid is niet doeltreffend. Er is namelijk een verslechtering van de sociaal economische situatie waargenomen (die niet eenduidig toe te schrijven is aan de transitie).
- Doelmatigheid is niet onderzocht.

Voortgangsrapportages Caribisch Nederland (2010-2015)

- Studie: *Voortgangsrapportages Caribisch Nederland* door Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.
- Type studie: Monitor (die breder gaat dan alleen luchtvaart).
- Verwijzing beleidsdocument? Niet naar luchtvaartbeleid, wel naar overkoepelende documenten en afspraken.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Indirect: lenM is grotendeels afhankelijk van de bestuurders van de BES-eilanden.
- Output: 1) afspraken over de continuïteit van luchtverkeersleiding en meteorologische dienstverlening. 2) Renovatie van de startbaan van de luchthaven op Bonaire. 3) Ontwikkeling masterplannen luchthavens op St. Eustatius en Saba. 4) Verbetering van de kwaliteit van de luchtverkeersdienstverlening. 5) Verbetering van de veiligheid van de start- en landingsbanen. 6) Renovatie van luchthaven Saba is, met uitzondering van de baan, afgerond. 7) Renovatie luchthaven St. Eustatius. 8) Nieuwe verkeerstoren Bonaire.
- Outcome: niet concreet benoemd voor luchtvaart.
- Doeltreffendheid: het beleid is ten dele doeltreffend. Met de investeringen zijn de luchthavens namelijk deels gerenoveerd en masterplannen zijn uitgevoerd.
- Doelmatigheid: de monitor concludeert niets over doelmatigheid. Wel wordt opgemerkt dat het beleid ook negatieve gevolgen heeft. Het Rijk heeft investeringen gedaan in de luchthavens van de BES eilanden, met de verhoogde exploitatiekosten is geen rekening gehouden als gevolg van waardevermeerdering van het onroerend goed

B5.3 Veiligheid

Vijf studies die zijn bestudeerd hebben geen directe link met de doelstellingen van lenM op het gebied van veiligheid. Deze studies blijken voor een groot deel eveneens niet in te gaan op doelstellingen en beleidsprestaties, daar wordt geenszins een verwijzing naar gemaakt, dat geldt voor drie van de vijf studies. De invloed van lenM op de thema's is in de meeste gevallen indirect, zij is voor wat betreft het opstellen van wet- en regelgeving namelijk voor een (groot) deel afhankelijk van Europese wet- en regelgeving en regelgeving afkomstig van ICAO. Een kort overzicht van de overige bestudeerde studies die over de thema's Degas, staat van de transportveiligheid, toezichtsignalen ILT en cabinelucht gaan:

Veiligheidsonderzoek Luchtvaart Nederland:

- Studie: Degas Veiligheidsonderzoek Luchtvaart Nederland (2012)
- Type studie: adviesrapport.
- Verwijzing beleidsdocument? Nee.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Direct, lenM hanteert zelf middelen en instrumenten.
- Output: de studie gaat niet in op prestaties/resultaten.
- Outcome: de studie gaat niet in op doelbereik.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.

OVV-Rapport Veiligheid vliegverkeer Schiphol:

- Studie: Veiligheid vliegverkeer Schiphol (2017)
- Type studie: onderzoeks- en adviesrapport. Evaluatie/onderzoek naar enkele voorvallen, bevat echter geen inzicht in output/outcome.
- Verwijzing beleidsdocument? Wordt verwezen naar enkele beleidsstukken, maar is geen concrete evaluatie van beleid.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Indirect, lenM hanteert zelf middelen en instrumenten, maar is ook afhankelijk van sectorpartijen, internationale organisaties en overheden.
- Output: de studie gaat niet concreet in op prestaties/resultaten van beleid dat door lenM is uitgevoerd.
- Outcome: de studie gaat niet concreet in op het bereiken van door lenM geformuleerde doelstellingen noch op de outcome van door lenM ingezette beleidsinstrumenten.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.

Transportveiligheid:

- Studie: Staat van de transportveiligheid
- Type studie: Monitor (wordt uitgegeven als een infographic).
- Verwijzing beleidsdocument? Nee. Geen verwijzing mede omdat het een infographic is geworden met weinig onderbouwing en verwijzing naar beleidsdoelstellingen.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Niet bekend.
- Output: de studie gaat niet in op prestaties/resultaten.
- Outcome: de studie gaat niet in op doelbereik.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.

Toezichtsignalen ILT

- Studie: Rapportages toezichtsignalen ILT
- Type studie: Monitor.
- Verwijzing beleidsdocument? Nee.

- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Indirect, de meeste regels zijn afkomstig van EASA.
- Output: de studie gaat niet in op prestaties/resultaten die door lenM beoogt zijn.
- Outcome: de studie gaat niet in op doelbereik die door lenM beoogt zijn.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.

Cabinelucht

- Studie: Jaarlijkse algemene advies- en monitorrapportages van de Nationale Adviesgroep Cabinelucht (2016).
- Type studie: adviesrapport (het document is het eerste van een verwachte reeks monitors).
- Verwijzing beleidsdocument? Nee.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Indirecte invloed, via Europese gremia.
- Output: het is een eerste rapport dat alleen definieert wat en waar er gemeten kan worden. Als beoogde prestatie wordt genoemd dat er advies moet komen over ontwikkelingen die relevant zijn voor de gekozen strategie, de wenselijkheid van additioneel (internationaal) onderzoek en de Nederlandse inbreng in Europese onderzoekstrajecten.
- Outcome: het werk is nog steeds nodig op Europees schaalniveau. Als beoogt beleidsdoel wordt genoemd dat er jaarlijks advies moet worden gegeven aan de Staatssecretaris over zaken rondom kwaliteit van cabinelucht.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.

B5.4 Luchtverkeer

In deze paragraaf bespreken we kort de vijf overige geanalyseerde studies die betrekking hebben op Luchtverkeer, maar die niet direct ingaan op de gereconstrueerde beoogde beleidsdoelstellingen van lenM op dit vlak. 3 van de 5 studies zijn monitors die betrekking hebben op Air Traffic Management. Veelal uitgevoerd door EUROCONTROL of de Europese Commissie. Voor die monitors geldt dat lenM beperkt invloed heeft op het beleid, deels doordat regelgeving vanuit de EU komt en deels doordat de uitvoering daarvan door lenM bij LVNL als ZBO is uitgezet. Daarnaast is een studie over het heffingenbeleid in de luchtvaart en een studie over de arbeidsvoorwaarden bij LVNL opgenomen, op beiden heeft lenM een indirecte en beperkte invloed. Een korte beschrijving van de vijf studies:

Heffingenbeleid Luchtvaart:

- Studie: Bekostiging Luchtverkeersleiding/beleidsadvies herziening heffingenbeleid luchtvaart (Rebel Group, 2014).
- Type studie: Adviesrapport

- Invloed lenM op beleidsuitvoering? lenM heeft indirecte invloed en is voor haar heffingenbeleid deels afhankelijk van sectorpartijen.
- Output en outcome (de evaluatie maakt geen onderscheid tussen output en outcome): 1) alle kosten worden gedeeld door de gebruikers. Rijksbijdrage is niet meer nodig voor het afdekken van tekorten op de Torendienstverlening en 2) de kosten van ATC-diensten zijn verlaagd maar regionale luchthavens kunnen tot op dit moment niet zonder (kruis)subsidie.
- Doeltreffendheid: het beleid is ten dele doeltreffend.
- Doelmatigheid: de evaluatie doet geen uitspraken over doelmatigheid omdat het niet ingaat op de instrumenten die lenM inzet om gestelde doelen te halen.

Review ATM issues in Europees perspectief:

- Studie: PRB white paper on RP3 performance objectives (EC/Eurocontrol).
- Type studie: white paper.
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Beperkt, het gaat over Europese regelgeving, Nederland is daar onderdeel van en actief betrokken in discussies (onder meer door het leveren van schriftelijke opmerkingen). lenM stemt input af met sectorpartijen, zoals LVNL, MUAC en KLM.
- Output en outcome: voor Nederland worden geen expliciete uitspraken gedaan over output en outcome op het gebied van ATM performance.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.

Efficiëntie en veiligheid van ATM in Nederland:

- Studie: European Sky (SES) performance and Charging Schemes (2012).
- Type studie: Monitor (Eurocontrol review of performance targets).
- Invloed lenM op beleidsuitvoering? Beperkt, het gaat over ATM en daar is LVNL voor aan de lat, zij worden wel aangestuurd door het Rijk/lenM.
- Output: Nederland voldoet aan de voorspellingen qua safety en cost-efficiency, maar doet niet alles van wat verwacht is - om het meetbaar te maken. Nederland heeft wel additionele data geleverd aan EUROCONTROL, maar de timing is zodanig dat de additionele materie niet is opgenomen in het rapport van EUROCONTROL.
- Outcome: hier is de monitor niet op ingegaan.
- Doeltreffendheid: het beleid is ten dele doeltreffend. Het beleid werkt wel, maar Nederland (LVNL) levert geen data aan.
- Doelmatigheid: hier doet de evaluatie geen uitspraken over.

Arbeidsvoorwaarden en regeling FLNA LVNL:

- Studie: Advies Arbeidsvoorwaarden en Regeling FLNA LVNL (Rapport Commissie Vreeman, 2015)

DECISIO

- Type studie: adviesrapport (hoe om te gaan met de arbeidsvoorwaarden en hoe om te gaan met de Regeling FLNA (het 'prepensioen')?).
- Invloed IenM op beleidsuitvoering? Invloed is beperkt, IenM is mede afhankelijk van andere overheden. Daarbij is de invloed op arbeidsvoorwaarden van LVNL beperkt, aangezien dit een ZBO is.
- Output en outcome: deze zijn in de studie niet aangegeven.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet onderzocht.