

Vergaderjaar 2022–2023

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 82

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2023

Conform de wens van de Tweede Kamer wordt u hierbij geïnformeerd, voorafgaand aan de start van een periodieke rapportage (voorheen: beleidsdoorlichting), over de opzet van de periodieke rapportage van begrotingsartikel 17 Luchtvaart Hoofdstuk XII van de rijksbegroting voor de periode 2016–2022.

Het doel is om inzicht te krijgen in de (voorwaarde voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid dat valt onder het huidige begrotingsartikel en om na te gaan of de (voorwaarde voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kan worden vergroot.

Deze brief gaat achtereenvolgens in op:

- Doelstelling van het beleid
- Scope van de beleidsdoorlichting
- Aanpak en methodiek van de beleidsdoorlichting
- Borging kwaliteit en onafhankelijkheid
- Planning

Doelstelling van beleid

De periodieke rapportage van artikel 17 Luchtvaart vindt plaats op basis van de algemene doelstelling die in de IenW-begroting voor de desbetreffende periode is geformuleerd:

- Van 2016 t/m 2021 was de algemene doelstelling in artikel 17: «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 2022 is de algemene doelstelling in artikel 17: «IenW werkt aan een veilige en duurzame luchtvaart die Nederland goed verbindt met de rest van de wereld en waarbij de kwaliteit van de leefomgeving rond de luchthavens wordt gewaarborgd.»

De doelstelling in artikel 17 is conform de uitgangspunten van de Luchtvaartnota 2020–2050 gewijzigd vanaf 2022. Dit betekent dat het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid t/m 2021 wordt getoetst aan de hand van de doelstelling t/m 2021 en voor het jaar 2022 wordt getoetst aan de nieuwe doelstelling.

De verandering van de doelstelling maakt het geven van een overkoepelend beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid complex. Voor het overkoepelend beeld zal het accent liggen op de vraag wat de effecten zijn geweest van de wijziging van de doelstelling op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Scope van de periodieke rapportage

De uit te voeren periodieke rapportage heeft betrekking op de periode 2016–2022 en sluit zodoende aan op de beleidsdoorlichting die de jaren 2009–2015 betrof. De periodieke rapportage beschouwt het gehele artikel 17.

In de periodieke rapportage wordt aangesloten op de rollen en verantwoordelijkheden van het Ministerie van IenW, zoals vermeld in beleidsartikel 17 van de begroting van IenW. In dat kader wordt o.a. een uitspraak gedaan of de huidige indicatoren en kengetallen richtinggevend genoeg zijn voor de beoordeling of het beleid zich voldoende doeltreffend en doelmatig ontwikkelt. De omvang van de (rijks-)uitgaven zijn hierin leidend. Dat betekent bijvoorbeeld, dat de periodieke rapportage zich niet expliciet richt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van cofinanciering van rijksbeleid, of op delen van beleid of daarmee verweven bestuurlijke afspraken en akkoorden waaraan geen beleidsuitgaven zijn gekoppeld. Deze instrumenten worden in de periodieke rapportage wel meegenomen om te bepalen of er gebruik wordt gemaakt van een juiste instrumentmix.

Specifieke aandachtsgebieden

IenW heeft zich met betrekking op het luchtvaartbeleid de afgelopen jaren o.a. door middel van een programmatische aanpak ingezet op het versterken van omgevingsmanagement. In aanvulling op de reeds gestelde scope wordt onderzocht in hoeverre deze aanpak past bij de gehanteerde beleidsdoelen- en instrumenten en welke impact deze versteviging van het omgevingsmanagement heeft gehad op de doeltreffendheid van het beleid en welke leerpunten hieruit getrokken kunnen worden.

Daar waar toezicht en handhaving raakt aan het kunnen beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het luchtvaartbeleid, wordt dit meegenomen in de periodieke rapportage. Toezicht en handhaving op de luchtvaart an sich wordt niet beoordeeld in deze periodieke rapportage, wel wordt onderzocht in hoeverre het luchtvaartbeleid handhaafbaar is. In de periodieke rapportage is ook specifiek aandacht voor de aanpak van crises (o.a. coronavirus).

Daarnaast wordt gekeken op welke wijze invulling is gegeven aan de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting van 2009–2015. Uit deze beleidsdoorlichting kwam als aanbeveling naar voren om de rol van de overheid op het gebied van luchtvaart vooraf scherper te krijgen door doelstellingen, indicatoren en beleidsinstrumenten meer SMART te formuleren en te onderbouwen. Daarnaast werd aanbevolen om de voortgang op de doelen geregeld te monitoren en de doeltreffendheid en doelmatigheid te evalueren.

Concreet heeft deze periodieke rapportage betrekking op:

Artikel	Begroting 2016–2022 (x € 1.000)	Doel	Instrumenten
XII: Art 17 Luchtvaart	2016: 24.985 2017: 14.049 2018: 15.162 2019: 27.329 2020: 24.443 2021: 27.081 2022: 27.366	2016–2021: 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 2022: lenW werkt aan een veilige en duurzame luchtvaart die Nederland goed verbindt met de rest van de wereld en waarbij de kwaliteit van de leefomgeving rond de luchthavens wordt gewaarborgd.	Opdrachten, subsidies en bijdragen

Aanpak en methodiek

De periodieke rapportage wordt uitgevoerd op basis van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE) van het Ministerie van Financiën. In de RPE staan de kwaliteitseisen die van toepassing zijn op deze periodieke rapportage. Ook zijn in de RPE de onderdelen benoemd die terug dienen te komen in de periodieke rapportage (zie bijlage 1).

De periodieke rapportage is een syntheseonderzoek en brengt daarmee de informatie uit reeds uitgevoerde (evaluatie)onderzoeken, monitoring en andere bronnen (bijlage 2) samen, zodat er een overkoepelend beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid ontstaat. Mocht tijdens de uitvoering blijken dat er op een instrument onvoldoende verantwoordingsinformatie beschikbaar is, dan wordt ernaar gestreefd om additioneel onderzoek te laten uitvoeren. Daarnaast zijn interviews onderdeel van het onderzoek.

Borging kwaliteit en onafhankelijkheid

Er worden maatregelen genomen om de kwaliteit en onafhankelijkheid van de periodieke rapportage en evaluatie te garanderen. Allereerst wordt deze uitgevoerd door een gespecialiseerd, onafhankelijk onderzoeksbureau. De selectie vindt plaats via een aanbestedingsprocedure waarbij de offertes beoordeeld worden aan de hand van objectieve criteria.

Daarnaast wordt er een begeleidingscommissie samengesteld bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende afdelingen binnen het Ministerie van lenW en een vertegenwoordiger van het Ministerie van Financiën. De begeleidingscommissie ziet toe op de voortgang en inhoud van het onderzoek en stuurt het externe onderzoeksbureau aan.

Tot slot wordt een onafhankelijk deskundige gevraagd een oordeel te geven over het uitgevoerde onderzoek. Deze zal in een vroeg stadium van de uitvoering worden betrokken. De opdracht aan de onafhankelijk deskundige richt zich op het geven van een oordeel over de wijze waarop de periodieke rapportage wordt opgezet en is uitgevoerd, waarbij getoetst wordt aan de in de RPE gestelde kwaliteitseisen. De bevindingen van de deskundige worden samen met het eindrapport aan de Tweede Kamer gezonden.

Planning

Het resultaat van de periodieke rapportage en de bevindingen van de onafhankelijk deskundige zullen naar verwachting in de tweede helft van 2024 aan de Tweede Kamer worden aangeboden, voorzien van een beleidsreactie.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

De kwaliteitseisen en de op te nemen onderdelen voor de periodieke rapportage

Artikel 3 «Evaluatieonderzoek voldoet aan de volgende kwaliteitseisen:

- a) het is passend bij de fase en context waarin het beleid zich bevindt en sluit aan op de kenmerken en de inzichtbehoefte van het beleid dat wordt onderzocht;
- b) het maakt duidelijk welk beleid wordt onderzocht over welke periode, wat de doelen en de beleidstheorie zijn en welke financiële gevolgen het beleid heeft voor de rijksbegroting;
- c) het maakt duidelijk welke evaluatievragen centraal staan om inzicht te geven in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Departementen worden aangemoedigd om bij het evalueren rekening te houden met publieke waarde(n) in den brede;
- d) de in het evaluatieonderzoek gebruikte methoden sluiten aan op de evaluatievragen;
- e) de conclusies en aanbevelingen worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
- f) het evaluatieonderzoek verantwoordt de gebruikte evaluatiemethoden, als wel de validiteit en betrouwbaarheid van de gegenereerde resultaten;
- g) waar relevant geeft het inzicht in de mogelijkheden en plannen voor nader onderzoek naar de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid;
- h) het rapport beschrijft de wijze waarop de onafhankelijkheid van het evaluatieonderzoek is gewaarborgd.»

Artikel 4 lid 4 «De eisen gesteld onder artikel 3 zijn onverminderd op de periodieke rapportage van toepassing.»

Artikel 4 lid 5 «Een periodieke rapportage over een (beleids)thema bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- a) een omschrijving van de bij aanvang van de looptijd van het (beleids-)thema op de SEA vastgestelde inzichtbehoefte en een samenvatting van de reeds bestaande inzichten;
- b) een overzicht van het uitgevoerde evaluatieonderzoek naar (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid waarmee invulling is gegeven aan de inzichtbehoefte;
- c) een meerjarig overzicht van de relevante uitgaven op de rijksbegroting en, indien van toepassing, een indicatie van de financiële gevolgen van het beleid voor de maatschappij;
- d) een meerjarige beschrijving van de ontwikkeling van de gehanteerde beleidstheorie, het ingezette beleidsinstrumentarium en de uitvoering van het beleid;
- e) een overzicht van de uit individuele evaluaties verkregen inzichten in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven;
- f) een onderbouwde beoordeling van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenhangende beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven;
- g) inzicht in oorzaken voor de mate van gerealiseerde doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenhangende beleidsinstrumenten van het beleid;
- h) lessen voor het vergroten van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarbij worden mogelijkheden beschreven voor het vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid bij een gelijkblijvende inzet van financiële middelen. Ook wordt ten minste één doelmatige optie geschetst waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids-

-)thema kan worden gerealiseerd. Wanneer 20% onmogelijk wordt geacht, kan op voorwaarde van een goede inhoudelijke argumentatie, gekozen worden voor een alternatief percentage dat recht doet aan een voor het beleidsterrein significante besparing;
- i) de belangrijkste resterende kennis- en inzichtlacunes met het oog op verdere verbetering in het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het (beleids)thema;
 - j) een beschrijving van de wijze waarop de onafhankelijkheid van de periodieke rapportage is geborgd.»

Bron: Regeling van de Minister van Financiën van 11 juli 2022, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek 2022 (Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022)

Beleidsdocumenten

- Begrotingen en jaarverslagen XII Infrastructuur en Waterstaat (2016–2022)
- Luchtvaartnota 2020–2050: Verantwoord vliegen naar 2050 (2020)
- Luchtvaartnota: Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie (2009)
- Uitvoeringsagenda Luchtvaartnota (2020)
- Actieagenda Schiphol (2016)
- Luchthavenbesluiten
- Wet luchtvaart

Ex-ante onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

- MIRT-Projectenboek (jaarlijks)
- Toekomstverkenning welvaart en leefomgeving cahier mobiliteit (2016)
- Kansrijk mobiliteitsbeleid (2016)
- Toets op de planning luchtverkeersdienstverlening Lelystad (2017)
- Verkennende MKBA beleidsalternatieven luchtvaart (2018)
- Vogelaanvaringen: Evaluatie Convenant Reduceren risico vogelaanvaringen Schiphol 2016–2018 (2019)
- RLi advies luchtvaartbeleid een nieuwe aanvliegroute (2019)
- Rapport Cie MER over evaluatie stikstofberekeningen Lelystad Airport (2020)
- Passende beoordeling Wnb Lelystad Airport (2021)
- Verkennen mogelijkheden ruimtelijke ontwikkelingen rond luchthavens (2022)
- Innovatiekrachtanalyse voor schonere en stillere vliegtuigen, vliegtuigmotoren en brandstoffen (2022)
- Reductie nachtvluchten Schiphol (2022)

Ex-post onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

- Monitoring: Netwerkkwaliteit en staatsgaranties (jaarlijks)
- Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen (jaarlijks)
- Evaluatie Schipholbeleid (jaarlijks)
- Systeemmonitor Luchtvaart (Schiphol) (jaarlijks)
- Evaluatie Knowledge and development center Mainport Schiphol (jaarlijks)
- Beleidsdoorlichting van beleidsartikel 17: Luchtvaart 2009–2015 (2016)
- Evaluatie regeling versneld onderwerken graanresten (2016)
- Jaarverslagen Alderstafel en evaluatie (2017)
- Verslag uit over de in de Wet luchtvaart en het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol vastgelegde veiligheids- en milieuaspecten over de periode 1 november 2015 tot en met 31 oktober 2016 (2017)
- Evaluatie gebruiksprognose Schiphol en safety (2018)
- Actualisatie economische betekenis Schiphol (2019)
- Het maatschappelijk belang van het Schipholnetwerk (2019)
- Evaluatie Regeling commissies regionaal overleg burgerluchthavens van nationale betekenis (2019)
- Evaluatie Omgevingsraad Schiphol (ORS) (2019)
- Evaluatie laagvliegroutes Lelystad (2019)
- Onderzoek opstellen en uitvoeren monitoring- en evaluatieprogramma Lelystad Airport (2019)
- Evaluatie vrijstelling paramotors (2021)
- Evaluatie motiveringsplicht in het LIB (2021)

- Evaluatie implementatie aanbevelingen OVV-onderzoek Veiligheid vliegverkeer Schiphol (2020, 2022)
- Evaluatie beleidskeuze opleidingen- en examinering drones (2022)
- Luchthavencapaciteit SPL ivt andere Europese luchthaven (2022)
- Onderzoek beveiliging luchtvaart (2022)

Overig onderzoek

- Monitoring: Evaluatie Schipholbeleid (jaarlijks)
- Beleidsagenda luchtvaartveiligheid (2016)
- Een luchtvaartstrategie voor Europa (2016)
- Gatewayreview Lelystad (2017)
- Evaluatiesubsidie Knowledge & Development Center (KDC) (2017)
- Luchthavencapaciteit en vliegtarieven (2017)
- Veiligheid vliegverkeer Schiphol (2017)
- Externe veiligheid (2018)
- Programmaplan luchtruimherziening (2018)
- Quick scan veiligheid banenstelsel Schiphol (2019)
- Connectiviteit in het Caribische deel van het Koninkrijk – Ontwikkelingen, publieke belangen en opties voor borging van connectiviteit (2019)
- Economische betekenis Luchtvracht Schiphol (2019)
- Luchtvaart in Nederland (2019)
- Welvaartsbijdrage van vrachtluchten op Schiphol (2019)
- Publieksonderzoek NRD voor Luchtvaartnota 2020–2050 (2019)
- Quick Scan Luchthaven in zee (2019)
- Schone en stille luchtvaart, Longread verkenning technologische innovatie duurzaam vliegen (2019)
- Actualisatie economisch betekenis Schiphol (2019)
- Het maatschappelijk belang van het Schipholnetwerk (2019)
- Rapport Vliegtuiggeluid: meten, rekenen en beleven van het RIVM (2019)
- Review Risk analysis of runway combination changes 4th runway rule (2019)
- Stappenplan LIB 5 voor externe veiligheid (2019)
- Onderzoek Adecs groepsrisico (2019)
- Improving slotcompliance (2019)
- Evaluation Coordination Committee Netherlands Final report (2019)
- Notitie Toelichting AERIUS resultaatbestand berekening Lelystad Airport (2019)
- Gatewayreview Luchtruimherziening (2019)
- Actualisatie Integrale Veiligheidsanalyse Schiphol (2020)
- Aanpak Evaluatie OVV-aanbevelingen Schiphol (2020)
- Evaluatie en onderzoek ORS (2020)
- Impact COVID19 op NL-luchtvaart (2020)
- Evaluatie convenant Veiligheidsverbetering (2020)
- Toets op rapport verkenning banenstelsel Schiphol (2020)
- Monitoring Luchthavenindulingsbesluit (2020)
- Onderzoek vogelmonitoringsprogramma Lelystad Airport (2020)
- Vogelradar regionale luchthavens en monitoring Lelystad Airport (2020)
- Onderzoek bagageafhandeling Schiphol (2021)
- Monitoring ganzen Schiphol (2021)
- Beleidsevaluatie naar de staatsdeelneming in de luchtvaartmaatschappij Winair (2021)
- Bereikbaarheid Caribisch Nederland waarborgen (2022)

Bron: jaarverslagen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2016 t/m 2022