

Vergaderjaar 2016–2017

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2016

In mijn brief van 20 oktober 2015 (kamerstuk 32 861, nr. 15) heb ik een beleidsdoorlichting van het scheepvaart- en havenbeleid aangekondigd. Deze beleidsdoorlichting is inmiddels uitgevoerd door adviesbureau Berenschot en heeft betrekking op de periode 2007 – 2014. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM), een zelfstandig instituut binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), heeft als onafhankelijk deskundige door middel van een «second opinion» een positief kwaliteitsoordeel gegeven over de beleidsdoorlichting. De twee opgestelde rapporten bied ik u bijgaand aan¹.

Beleidsdoorlichting en belangrijkste conclusies

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op beleidsartikel 18 van hoofdstuk XII van de rijksbegroting. Hierin is het rijksbeleid voor de zeevaart, zeehavens en binnenvaart opgenomen, met als algemene doelstelling: «Het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoersysteem, waarbinnen de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse maritieme sector wordt versterkt». De extracomptabele verwijzing naar het Infrastructuurfonds en het belastingregime voor de zeescheepvaart zijn in de doorlichting meegenomen in relatie tot hun bijdrage aan de realisatie van de hoofddoelstelling van beleidsartikel 18. Bij het Infrastructuurfonds gaat het om artikel 15 (Hoofdvaarwegennet), artikel 17.06 (Project Mainportontwikkeling Rotterdam) en artikel 18.03 (Intermodaal vervoer) en bij het belastingregime voor zeeschepen om de «willekeurige afschrijving zeeschepen», het «keuzeregime winst uit zeescheepvaart» en de «afdrachtvermindering zeescheepvaart».

De algemene doelstelling van beleidsartikel 18 is uitgewerkt in drie afzonderlijke hoofddoelen voor zeevaart, havens en binnenvaart, te weten:

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- Behouden en uitbouwen van de bijdrage van de zeevaartsector aan de maritieme cluster en daarmee aan de Nederlandse economie;
- De economische positie van de havens behouden en versterken binnen maatschappelijke randvoorwaarden, en;
- Het goederenvervoer over water en de innovatie van de binnenvaart stimuleren en zorg dragen voor een robuust hoofdnetwerk van vaarwegen, inclusief het beheer daarvan.

In de beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat deze doelen gedurende de geëvalueerde periode (2007 – 2014) stabiel zijn gebleven. Tevens wordt geconstateerd dat het scheepvaart- en havenbeleid één van de factoren is die invloed heeft op de doelstelling van artikel 18. Exogene factoren, zoals de staat van de wereldeconomie en internationale regels en normen, hebben een grote impact op de prestaties van de maritieme cluster. Het is mede hierdoor niet mogelijk gebleken om een één op één relatie te leggen tussen het gevoerde beleid en de realisatie van de doelstelling van artikel 18 als geheel. Ook kan op vragen over doeltreffendheid en met name doelmatigheid niet altijd antwoord gegeven worden wegens het ontbreken van benodigde gegevens en het feit dat weinig evaluaties hierop toegespitst zijn. De beleidsdoorlichting concludeert dat bekendheid met en sturing op de wijze waarop Rijkswaterstaat omgaat met de middelen uit het Infrastructuurfonds bij IenM verbeterd kan worden. Voor de beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid is, gelet op de bevinding dat het lastig is om hier uitspraken over te doen, gekeken naar de plausibiliteit van de bijdrage van individuele beleidsinstrumenten aan de doelstelling van het begrotingsartikel.

In de beleidsdoorlichting wordt daarover geconcludeerd dat het merendeel van de beleidsinstrumenten doeltreffend is ingezet. Het onderzoeksbureau ziet daarom een positieve bijdrage van beleidsinstrumenten op het gebied van zeevaart, binnenvaart en zeehavens aan de doelstelling van het begrotingsartikel. Op het terrein van doelmatigheid is het lastiger gebleken deze relatie te leggen, hoewel voor een groot deel van de instrumenten één of meer waarborgen zijn aangetroffen voor een doelmatige uitvoering. Volgens de beleidsdoorlichting is het niettemin wenselijk dat het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsinstrumentarium verder wordt vergroot.

De second opinion concludeert dat de beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de daaraan gestelde eisen en dat deze goed leesbaar en helder van opbouw is. Verder onderschrijft de second opinion het belang van evaluaties en een goede informatiepositie, om het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsinstrumentarium verder te vergroten.

Vervolgstappen

De beleidsdoorlichting geeft mij geen reden tot een inhoudelijke beleidswijziging. Ook de onderzochte besparingsvarianten (beleidsopties indien 20% minder middelen beschikbaar zijn) bieden naar mijn mening geen aanknopingspunten voor een meer doeltreffende c.q. doelmatige inzet van het beleidsinstrumentarium.

De aanbeveling om het inzicht in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleidsinstrumentarium verder te vergroten neem ik over. Ik zal daarom nagaan hoe de inrichting van het beleidsproces verder versterkt kan worden en of het wenselijk is om het huidige aantal indicatoren en kengetallen uit de begroting uit te breiden c.q. aan te scherpen. Ik zal hierover in het najaar van 2017 duidelijkheid verschaffen en de resultaten meenemen in de begroting.

De aanbeveling die er specifiek op gericht is om het inzicht in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de inzet van middelen in het Infrastructuurfonds verder te vergroten herken ik en heeft reeds mijn aandacht. Ik stuur hierop via verschillende verbetertrajecten, waarover in de begroting van het Infrastructuurfonds en het MIRT gerapporteerd wordt.

Om te kunnen sturen op de budgetten binnen het Infrastructuurfonds is goede informatie over het areaal cruciaal, evenals keuzemogelijkheden in oplossingen binnen aanleg, vervanging en onderhoud.

Rijkswaterstaat werkt daarom aan de verbetering van de informatievoorziening over haar areaal (asset management) in overleg met opdrachtnemers.

Ten behoeve van beleid actualiseert Rijkswaterstaat tweejaarlijks de actuele vervangingsopgave voor vaarwegen, zodat daar beleidsmatig gericht op gestuurd kan worden.

In het kader van beheer en onderhoud (Service Level Agreement) wordt verder met Rijkswaterstaat gewerkt aan versterking van prestatiebesturing. De afspraken zullen in de ontwerpbegroting van 2018 worden meegenomen.

Tot slot onderzoekt mijn ministerie, in lijn met de aanbeveling van de Rekenkamer, de mogelijkheid om indicatoren te ontwikkelen om de doelmatigheid van onderhoud van de door Rijkswaterstaat beheerde netwerken inzichtelijk te maken.

Overigens werk ik voor nieuwe infrastructuur reeds aan verbetering van de plannings- en financieringssystematiek met als uitgangspunten meer flexibiliteit en adaptiviteit in de programmering en besluitvorming. Daarmee wordt tevens de doeltreffendheid en doelmatigheid bevorderd. Graag verwijs ik naar de kabinetsreactie van 20 september 2016² naar aanleiding van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) «Flexibiliteit in infrastructurele planning».

De aanbeveling uit de beleidsdoorlichting om de sector te betrekken bij het bepalen van de inzet van instrumenten en middelen, neem ik graag over. De begin 2015 uitgebrachte «Nederlandse Maritieme Strategie 2015 – 2025»³ is een geslaagd voorbeeld van cocreatie van het Rijk en de maritieme sector op dit vlak.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

² Kamerstuk 34 550 A, nr. 5

³ Kamerstuk 31 409, nr. 70