

Vergaderjaar 2015–2016

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu

Nr. 18

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 augustus 2016

Hierbij stuur ik u een toelichting op de voorgenomen beleidsdoorlichting van beleidsartikel 17: Luchtvaart, zoals aangekondigd in de bijlage «Overzicht Evaluatie- en overig onderzoek» bij de begroting Hoofdstuk XII Infrastructuur en Milieu 2016 (Kamerstuk 34 300 XII, nr. 2). Aan de hand van de door u genoemde aandachtspunten in uw brief van 24 april 2015 en in lijn met de eisen die de Minister van Financiën hieraan stelt zal ik de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting toelichten.

Doel van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 17 is om een goed beeld te krijgen van hoe doeltreffend en doelmatig het luchtvaartbeleid in de afgelopen jaren is geweest, wat de succesfactoren waren en op welke onderdelen er verbeteringen nodig zijn. Insteek is om op basis van deze inzichten en aanbevelingen het luchtvaartbeleid in de komende jaren verder te optimaliseren.

a. Afbakening

De beleidsdoorlichting betreft het gehele beleidsartikel 17 (Luchtvaart) van hoofdstuk XII van de Rijksbegroting en het beleid dat in relatie tot dit artikel de afgelopen 7 jaar (2009 t/m 2015) is gevoerd. Algemene doelstelling van het beleid in Artikel 17 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».

In 2013 heeft een wijziging van de begrotingsstructuur plaatsgevonden. Artikel 17 is gebaseerd op de nieuwe begrotingsstructuur. In de periode 2009–2012 werd luchtvaart geregeld in de volgende artikelen van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat:

- artikel 33.01 externe veiligheid
- artikel 33.03 veiligheid luchtvaart

- artikel 33.04 bescherming tegen moedwillige verstoring (beveiliging luchtvaart)
- artikel 35.01 mainport Schiphol en regionale luchthavens
- artikel 35.03 logistieke efficiëntie luchtvaart
- artikel 35.04 logistieke efficiëntie goederenvervoer
- artikel 36.03 luchtvaart (bewaken, waarborgen en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename van mobiliteit).

De beleidsnota die invulling gaf en geeft aan dit algemene beleidsdoel en waarin de algemene beleidsvisie op het gebied van luchtvaart is beschreven is de Luchtvaartnota (2009). Daarnaast is het luchtvaartbeleid op onderdelen uitgewerkt in een aantal specifieke beleidsvisies en actieagenda's. De belangrijkste beleidsdocumenten voor het luchtvaartbeleid zijn:

- Luchtvaartnota en Actualisatiebrief Luchtvaartnota (Kamerstuk 31 936, nr. 47, Kamerstuk 31 936 A)
- Aldersakkoord 2008 (Kamerstuk 29 665, nr. 212), Kabinetsreactie 2008 (Kamerstuk 29 665, nr. 119)
- Aldersadvies Eindhoven (Kamerstuk 31 936, nr. 30), Kabinetsreactie (Kamerstuk 31 936, nr. 45), Evaluatie eerste fase en advies tweede fase (Kamerstuk 31 936, nr. 291) en Kabinetsreactie tweede fase (Kamerstuk 31 936, nr. 298)
- Aldersadvies Lelystad (Kamerstuk 31 936, nr. 109) en Kabinetsreactie (Kamerstuk 31 936, nr. 115)
- Beleidsagenda Luchtvaartveiligheid 2011–2015 (Kamerstuk 24 804, nr. 80)
- State Safety Programme 2015–2019 (Kamerstuk 24 804, nr. 86)
- Luchtruimvisie (Kamerstuk 31 936, nr. 114)
- Vergunningennota (Kamerstuk 31 936, nr. 197).

De beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek en betreft het bovengenoemde beleid, waarbij de situaties voorafgaand aan eventueel stopgezet beleid en tussentijdse accentwijzigingen worden meegenomen. Daarnaast heeft de beleidsdoorlichting betrekking op de financiële instrumenten (ofwel alle uitgaven- en ontvangstencategorieën) in Artikel 17 (totaal budgettaire beslag realisatie 2015: € 21,3 miljoen uitgaven; € 31,4 miljoen ontvangsten), met uitzondering van de accijnsvrijstelling op luchtvaartuigen die voortkomt uit EU-regelgeving. Evaluatie daarvan is immers weinig functioneel, omdat beleidsafwegingen hierover (of herziening daarvan) op Europees en bij voorkeur op mondiaal niveau gemaakt worden of zouden moeten worden.

De beleidsdoorlichting zal gebruik maken van eerder uitgevoerde evaluaties (zie onder b). Conform de vereisten van artikel 3 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek is de hoofdvraag van de beleidsdoorlichting wat de effecten van het gevoerde beleid zijn (geweest) en of dit doeltreffend en doelmatig was. Daarnaast wordt de vraag wat de effecten zijn op de economische groei en de regeldruk meegenomen en zijn zowel de 20%-besparingsvariant als de 20%-plusvariant onderdeel van de beleidsdoorlichting. Beide varianten zullen in de beleidsdoorlichting worden toegepast op de beleidsgelden van artikel 17 van hoofdstuk XII. Het referentiebudget voor de varianten is de meerjarige budgettaire reeks uit de ontwerpbegroting van het meest recente jaar. Tot slot zal er ook een check worden uitgevoerd over wat en de mate waarin de in Artikel 17 gehanteerde indicatoren, kengetallen en streefwaarden iets zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid en of daar verbeteringen in kunnen worden aangebracht.

Insteek bij de beleidsdoorlichting is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het luchtvaartbeleid zoveel mogelijk in kaart te brengen. Bij niet alle beleidsonderdelen is dit in gelijke mate mogelijk. Sommige effecten van beleid zijn pas op de lange termijn zichtbaar, waardoor een oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid moeilijk is bij een afgebakende periode. Een andere beperking is dat het lastig is om vast te stellen of doelen zonder of met een ander beleid wel zouden worden gehaald en in hoeverre andere (f)actoren (bijvoorbeeld andere regionale/ internationale overheden, organisaties en bedrijfsleven of technologische/ economische/ internationale ontwikkelingen) een rol hebben gespeeld bij het bereiken van de doelen.

b. Bronnen en onderzoeksmateriaal

Over het beleid in de periode 2009 t/m 2015 zijn op onderdelen evaluaties uitgevoerd en aan u toegezonden. Deze zullen dienen als basis voor de beleidsdoorlichting van het gehele artikel 17 uit hoofdstuk XII. De belangrijkste beschikbare evaluatieonderzoeken zijn opgenomen in de bijlage. De beleidsdoorlichting zal ook aandacht besteden aan mogelijke hiaten in de beschikbare beleidsevaluaties.

c. Timing

De beleidsdoorlichting van beleidsartikel 17 staat geprogrammeerd voor 2017. Dit is de eerste beleidsdoorlichting voor Luchtvaart en zal als startpunt dienen voor een vijf- tot zevenjaarcyclus die vereist is voor beleidsdoorlichtingen.

d. Kwaliteitsborging en onafhankelijkheid

De beleidsdoorlichting zal uitgevoerd worden door een (nog te kiezen) onafhankelijk extern bureau. In de onderzoeksopzet wordt door dit bureau hoor en wederhoor ingebouwd door het oordeel van een nog nader te bepalen onafhankelijke deskundige te betrekken in een aantal stadia van de beleidsdoorlichting. Daarnaast is het de bedoeling om de uitkomsten te toetsen bij een aantal stakeholders in de luchtvaartsector en tot slot zal het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) in de eindfase de methodologie en de kwaliteit van de uitvoering toetsen.

Jaarlijkse Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen (o.a. 2015–2016, bijl. Kamerstuk 29 665, nr. 224)
Jaarlijkse Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties (2015–2016, bijl. Kamerstuk 29 665, nr. 224)
Kansrijke corridors en luchtvrachtstromen Schiphol (2014–2015, Kamerstuk 29 665, nr. 211) Evaluatie Wet Luchtvaart (2012 tarievenregeling Schiphol, Kamerstuk 33 231, nr. 1, Kamerstuk 31 936, nr. 117)
Onderzoeksresultaten kostenbeheersing beveiliging burgerluchtvaart (2010–2011 bijl. Kamerstuk 31 936, nr. 84)
Evaluatie eerste fase Eindhoven 2015 (Kamerstuk 31 936, nr. 291)
Vierjaarlijkse evaluatie Aldersafspraken 2013 (bijl. Kamerstuk 29 655, nr. 190)
Advies ORS (bijl. Kamerstuk 29 665, nr. 199)
Beleidsevaluatie Geluidsisolatie Schiphol (GIS) (2010, 2012, Kamerstuk 26 959, nr. 140)
Commissie Spies e.a., Vijf jaar verbonden; Evaluatie Caribisch Nederland (oktober 2015)
Degas Veiligheidsonderzoek Luchtvaart Nederland (2012/13 Kamerstuk 31 936, nr. 117)
Evaluatie graanresten (gepland, eind 2016)
Evaluatie convenant Reduceren Risico Vogelaanvaringen (2014–2015, Kamerstuk 28 286, nr. 778)
OVV Onderzoek veiligheid vliegverkeer luchthaven Schiphol (2016/2017 lopend)
Jaarlijkse algemene advies- en monitortrapportages van de Nationale Adviesgroep Cabine-lucht (2016, Kamerstuk 31 936, nr. 338) Enquête meldingsbereidheid voorvallen burgerluchtvaart 2011 (2011)
Wettelijke evaluatie ZBO LVNL (2014, Kamerstuk 30 398, nr. 1)
Bekostiging Luchtverkeersleiding / Beleidsadvies Herziening Heffingenbeleid Luchtvaart (Kamerstuk 31 936, nr. 258)
Ontwikkelingen vertragingen en route en terminal: – Performance Review Body, Performance Monitoring Dashboard (jaarlijks) – PRB white paper on RP3 performance objectives – FABEC Annual Performance Monitoring Report – Verdragingswaarden LVNL, en-route vertering in NL luchtruim en op Schiphol (jaarlijks)
Advies Arbeidsvoorwaarden en Regeling FLNA LVNL (Rapport Commissie Vreeman)
PBL Compendium voor de Leefomgeving, PBL Monitor Infrastructuur en Ruimte
CPB/PBL Kansrijk Mobiliteitsbeleid (2016)
Evaluatie financiële herstructurering/Financiële afronding verzelfstandiging NLR (2009–2010, Kamerstuk 32 123, nr. 42)
Evaluatie subsidie Knowledge & Development Center (KDC) (2017)
KiM Mobiliteitsbeeld (jaarlijks)