

Vergaderjaar 2017–2018

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2017

In de brief van 24 augustus 2016 (Kamerstuk 32 861, nr. 18) heeft de voormalige Staatssecretaris van IenM een beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 17 (Luchtvaart) van hoofdstuk XII van de Rijksbegroting aangekondigd. Deze doorlichting van het luchtvaartbeleid is inmiddels uitgevoerd door het onderzoeksbureau Decisio. In de beleidsdoorlichting zijn de doelstellingen van het luchtvaartbeleid, zoals omschreven in de Rijksbegroting, in de periode 2009 t/m 2015 tegen het licht gehouden en beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Hiermee wordt invulling gegeven aan de in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) opgenomen verplichting dat Ministers periodiek beleidsdoorlichtingen (laten) verrichten.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft als onafhankelijk deskundige door middel van een «second opinion» een kwaliteitsoordeel gegeven over de beleidsdoorlichting. Ook het onderzoeksbureau zelf heeft een onafhankelijke deskundige gevraagd om tijdens en na de beleidsdoorlichting de aanpak en de resultaten te beoordelen. De rapportage van de beleidsdoorlichting, de second opinion van het KiM en het verslag van de onafhankelijke deskundige worden hierbij aangeboden¹.

In deze brief worden de conclusies en aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting genoemd en wordt tevens ingegaan op de vervolgstappen.

Conclusies van de beleidsdoorlichting

De algemene doelstelling van beleidsartikel 17 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». Uit de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

beleidsdoorlichting blijkt dat dit de afgelopen jaren een stabiele doelstelling is geweest.

In de rapportage wordt geconcludeerd dat het luchtvaartbeleid in beperkte mate aanjagend is. De meeste beleidsinstrumenten sluiten aan op een faciliterende en kaderstellende rol van de overheid. Kenmerkend voor het luchtvaartbeleid is een sterke afhankelijkheid van internationale wet- en regelgeving waaraan bijgedragen wordt en waaraan voldaan moet worden (onder andere European Aviation Safety Agency (EASA), International Civil Aviation Organisation (ICAO)). Daarnaast wijst het rapport er op dat de luchtvaartsector in belangrijke mate zelf invulling geeft aan het bereiken van verschillende beleidsdoelen, bijvoorbeeld als het gaat om netwerkqualiteit en de ontwikkeling van regionale luchthavens. Mede daarom kiest het Rijk er vooral voor om in samenwerking met andere partijen, waaronder de stakeholders in de luchtvaartsector, maar ook andere partijen en omwonenden, te werken aan het bereiken van doelstellingen.

Door deze kenmerken van het luchtvaartbeleid kan de rijksoverheid volgens de onderzoekers beperkt beleidsinstrumenten inzetten die actieve sturing op luchtvaartdoelen mogelijk maken. Geconstateerd wordt dat het leggen van een één op één relatie tussen het gevoerde beleid en gerealiseerde doelen daardoor niet altijd goed mogelijk is, wat het lastig maakt om alle beleidsinstrumenten te evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid.

De beleidsdoorlichting richt zich op vier hoofdthema's van het luchtvaartbeleid: economie, milieu en omgeving, veiligheid en luchtruim. Per thema zijn de verschillende specifieke beleidsdoelen geïdentificeerd en onderzocht. Geconcludeerd wordt dat de Nederlandse luchtvaart op de diverse beleidsonderdelen een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt in de periode 2009–2015 en dat ruim de helft van de doelstellingen (11 van de 21) is of wordt bereikt. Echter, vanwege de bovengenoemde beperkingen en onvoldoende beschikbaar evaluatiemateriaal kunnen niet voor alle doelstellingen conclusies getrokken worden over doeltreffendheid en doelmatigheid. Het luchtvaartbeleid is wel bewezen doeltreffend geweest waar het gaat om de doelen met betrekking tot de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse luchtvaart, de kwaliteit van het netwerk van verbindingen, de bescherming tegen geluidsoverlast van vliegverkeer en hinderbeperking, het tegengaan van vogelaanvaringen, de integratie van het Europese luchtruim en de prestaties van de LVNL.

Doelmatigheid is voor twee beleidsinstrumenten onderzocht, namelijk voor de inzet van de LVNL en voor Geluidsisolatie Schiphol (GIS). Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren dat beide instrumenten in de periode 2009–2015 doelmatig zijn ingezet. Daarnaast wordt op basis van de bevindingen over doelbereik en afname van de uitgaven onder het begrotingsartikel geconcludeerd dat het beleid over het geheel genomen niet ondoelmatig is geweest en dat de uitvoering in de tijd efficiënter is geworden.

Onderdeel van de beleidsdoorlichting zijn ook de aanbevelingen over mogelijke besparingen en investeringen wanneer significant minder respectievelijk meer middelen (circa 20% van het totale gemiddelde budget in de periode 2009–2015) beschikbaar zouden zijn. Omdat het luchtvaartbudget bescheiden is, gaat het om een relatief beperkt bedrag (1,9 miljoen euro). De aanbevolen mogelijke besparingen hebben betrekking op thematisch evenredige besparingen op opdrachten en subsidies, op de Omgevingsraad Schiphol (ORS) en andere regionale overlegorganen en op lange termijn onderzoeken. Daarbij wordt aange-

tekend dat door dergelijke besparingen vooral de kennis bij het departement op het gebied van luchtvaart achteruit zou gaan. Men wijst er daarbij op dat het voor luchtvaart beschikbare budget de laatste jaren reeds sterk omlaag is gegaan en dat er een bezuinigingsoperatie van 25% op personeel is geweest. De investeringsopties die aanbevolen worden in het geval er 20% extra middelen beschikbaar zouden zijn, betreffen meer middelen voor kennis en innovatie, meer inzet op omgevingsmanagement van luchthavens en het vergroten van de kennis op het gebied van veiligheid en capaciteit waardoor sterker regie gevoerd kan worden op de ontwikkeling van de Nederlandse luchtvaart.

Aanbevelingen in de beleidsdoorlichting

Volgens het onderzoeksbureau is er onvoldoende onderzoeksmateriaal voorhanden om een algemeen oordeel te geven over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten. Enerzijds komt dit, omdat het ministerie bij het luchtvaartbeleid beperkt de mogelijkheid heeft tot actieve sturing via beleidsinstrumenten (zie hierboven). Anderzijds is dit een gevolg van de in de afgelopen jaren gekozen rolopvatting. Daarnaast ontbreekt er op onderdelen inzicht in voortgang of doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten of in de effectiviteit van de rol van het ministerie. Door daar de komende jaren meer aandacht aan te besteden kan het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid verder worden vergroot.

De beschikbare monitors en kengetallen geven volgens het rapport wel informatie over het bereiken van de doelen, maar het is vaak niet duidelijk wat de precieze invloed is van de inzet en rol van het departement ten aanzien van het bereiken van die doelen.

Algemene aanbevelingen in het rapport zijn:

- a. De rol van de overheid op het gebied van luchtvaart dient vooraf scherper geformuleerd te worden door doelstellingen, indicatoren en beleidsinstrumenten meer SMART te formuleren en te onderbouwen.
- b. De voortgang op de doelen dient vervolgens geregeld te worden gemonitord en de doeltreffendheid en doelmatigheid dient te worden geëvalueerd.

De focus moet hierbij volgens de onderzoekers liggen op het meest recente beleid. Onderstaand bij «vervolgstappen» wordt aangegeven hoe deze aanbevelingen worden ingevuld.

In het rapport wordt aangegeven dat de mogelijkheden bij het ministerie om alle doelen stelselmatig te evalueren beperkt zijn, omdat de personele en financiële middelen voor het luchtvaartbeleid beperkt zijn en in de tijd zijn afgenomen. Er zullen volgens het onderzoeksbureau daarom keuzes gemaakt moeten worden en bij lastig te meten doelen kan de inspanning beperkt blijven tot het benoemen van prestaties in plaats van ook te evalueren op doelbereik.

Vervolgstappen

De aanbevelingen uit deze beleidsdoorlichting worden per direct opgepakt en zullen leiden tot:

- a. aanscherping respectievelijk aanpassing van de geformuleerde doelen, kengetallen en indicatoren, die in artikel 17 van de begroting van lenW (Luchtvaart) zijn opgenomen en daar worden verantwoord. Deze doelen, kengetallen en indicatoren zullen vanaf begroting 2020 zo SMART mogelijk zijn geformuleerd.

- b. een evaluatieagenda die in 2018 verschijnt waarin een planning is opgenomen voor beleidsmonitors en -evaluaties voor de komende doorlichtingsperiode die loopt tot 2022.

Over de versterkte invulling van de rol van de overheid op luchtvaartgebied is in de afgelopen periode op onderdelen (Lelystad Airport en Veiligheid Schiphol) met de Tweede Kamer gecommuniceerd. De hierbij richting Tweede Kamer aangegeven organisatie-impuls wordt thans met urgentie doorgevoerd: de interne organisatie van het departement wordt versterkt. Dit sluit aan bij een opmerking van enkele stakeholders in interviews in het kader van deze beleidsdoorlichting.

De in de beleidsdoorlichting genoemde aanbevelingen zullen er toe leiden dat het verband tussen de gepleegde beleidsinzet en het bereikte resultaat scherper wordt geduid. Hierbij is het wel van belang te beseffen dat het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam luchtvaartstelsel inzet van zeer veel partijen vraagt; zowel publiek als privaat, zowel nationaal als internationaal. De luchtvaartsector kenmerkt zich door veel wederzijdse afhankelijkheden. Gezamenlijke inzet van overheid, luchtvaartsector en andere stakeholders om doelen te bereiken is onontbeerlijk. Of het nu gaat om een efficiënt luchtruim, de netwerkqualiteit van Nederland, de veiligheid op Schiphol of het toepassen van innovaties om duurzaamheid te bereiken. Een ander kenmerk van het luchtvaartbeleid dat hierbij van belang is, zijn de internationale kaders. Luchtvaart is een competitieve geliberaliseerde sector die op wereldschaal actief is. Regelgeving is daardoor ook bij voorkeur mondiaal. De Nederlandse gecoördineerde inzet om deze regulering te beïnvloeden in de internationale arena is daarbij belangrijk. Het resultaat van deze internationale onderhandelingen is doorgaans een dwingend regelgevend kader voor de sector. Als gevolg van de genoemde afhankelijkheden en het internationale speelveld is het bepalen van de relatie tussen overheidsbeleid en gerealiseerde doelen niet altijd eenduidig.

Van belang is tevens de in de komende jaren, tijdens de komende doorlichtingsperiode, op te stellen nieuwe Luchtvaartnota voor de periode 2020–2040. Hiervoor zal ik richting uw Kamer in het eerste kwartaal van 2018 aangeven hoe ik daar invulling aan zal geven. De aanbevelingen van deze beleidsdoorlichting worden daarbij uiteraard meegenomen. Zij zullen uiteindelijk tevens hun weerslag krijgen op de monitoring van de uitvoering van de nieuwe luchtvaartnota die uiteindelijk, naast de benodigde financiële middelen en verantwoording daarover, in de begroting wordt opgenomen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga