

Vergaderjaar 2022–2023

**32 861**

**Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat**

**Nr. 79**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2023

Hierbij ontvangt u de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 18 «Scheepvaart en Havens» van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De beleidsdoorlichting is gericht op het gevoerde beleid op de terreinen binnenvaart, zeevaart en zeehavens in de periode 2015 tot en met 2020. Aangezien de hieraan gerelateerde uitvoeringsgelden zijn ondergebracht in het Infrastructuurfonds (inmiddels Mobiliteitsfonds), zijn ook de relevante delen uit dit fonds in de beleidsdoorlichting meegenomen. Dit betreft artikel 15 Hoofdvaarwegennet en artikel 17.06 Project Mainport Rotterdam. Ook zijn de relevante extracomptabele fiscale regelingen meegenomen. Over het voornemen, de opzet en de afbakening van deze beleidsdoorlichting is uw Kamer op 17 september 2021 geïnformeerd<sup>1</sup>.

De beleidsdoorlichting vormt een syntheseonderzoek dat is gebaseerd op bestaande evaluaties, voortgangrapportages en andere bronnen ten behoeve van inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De directe stakeholders zijn in het proces betrokken. Bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting zijn de vragen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) leidend geweest en is een onafhankelijk deskundige gevraagd een oordeel te geven over de beleidsdoorlichting. Dit oordeel is eveneens bijgevoegd.

Het Nederlandse maritieme cluster is van significante economische betekenis voor een handelsland als Nederland. Het Rijk zet in op het versterken van het maritieme cluster, een aantrekkelijk vestigingsklimaat om de economische welvaart van Nederland te stimuleren, op het verbeteren van de maritieme toegang en vaarwegen en het verbeteren van de milieu en veiligheidspositie van de sectoren.

<sup>1</sup> Kamerstuk 32 861, nr. 68.

Naast de thema's bereikbaarheid, veiligheid en concurrentiepositie en gelijkspelveld is er meer aandacht uitgegaan naar thema's als duurzaamheid en digitalisering. Daarbij is ook rekening gehouden met de aandachtspunten die door uw Kamer zijn meegegeven<sup>2</sup>.

In de periode 2015–2020 zijn de uitgaven op artikel 18 toegenomen van € 11 miljoen (in 2015) naar € 81 miljoen (in 2020). Dit wordt met name veroorzaakt door een toename van incidentele bijdragen aan medeoverheden, onder andere voor schadeherstelwerkzaamheden na orkanen op de BES-eilanden en diverse infrastructuurprojecten. De uitgaven op artikel 15 van het Infrastructuurfonds zijn in dezelfde periode gestegen van € 872 miljoen tot circa € 1 miljard in 2020. Deze stijging is met name het gevolg van toegenomen netwerkgebonden kosten bij Rijkswaterstaat en een toename in de uitgaven aan geïntegreerde contractvormen/PPS.

Doordat het algemene beleidsdoel uit de Rijksbegroting geen directe koppeling kent met subdoelen en verbonden beleidsinzet, was het voor de onderzoekers op het niveau van een syntheseonderzoek niet mogelijk een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Op individuele onderdelen kon er in algemene zin geconcludeerd worden dat de meeste beleidsinstrumenten als waarschijnlijk cq. doeltreffend zijn beoordeeld. Voorbeelden daarvan zijn de tonnageregeling en afdrachtvermindering zeevaart, ZeehavenInnovatieproject, Project Mainportontwikkeling Rotterdam, toezicht op het loodswezen, tijdelijke regeling Quick Wins Binnenhavens, subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart. Wat betreft de doelmatigheid blijft het moeilijk om goed inzicht te verwerven. Evaluaties slagen er vaak niet in om daar duidelijke uitspraken over te doen, omdat het niet altijd mogelijk is om kwantitatieve effecten van het beleid, bij de opzet, in beeld te brengen.

De onafhankelijke deskundige voor deze beleidsdoorlichting, emeritus prof. mr. dr. B. van Wee verbonden aan de TU Delft, merkt op dat de beleidsdoorlichting op een gedegen en zorgvuldige wijze is uitgevoerd en dat de rapportage systematisch en helder is. Gelet op de moeilijkheid van het bepalen van causale relaties tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten geeft hij aan dat het van toegevoegde waarde zou zijn indien de onderzoekers tot een conceptueel model waren gekomen. Het model kan aangeven hoe beleid van invloed is (of kan zijn) op uitkomsten en hoe dit met indicatoren wordt gemeten. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) zal gevraagd worden dit element mee te nemen in een breder onderzoek naar de zeggingskracht van indicatoren. Ook wordt dit onderwerp meegenomen in het verbetertraject van de Strategische Evaluatie Agenda van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en landt de hieruit volgende inzichtbehoefte in de SEA 2023.

De onderzoekers doen een aantal aanbevelingen. De reactie hierop is in deze brief gegroepeerd. De aanbevelingen betreffen enerzijds de evaluatiesystematiek en anderzijds de inhoudelijke aard van het beleid. Wat dat eerste betreft is er in het kader van de «Strategische Evaluatie Agenda»(SEA) aandacht voor de verbetering van evaluaties. Dit instrument is bedoeld voor een betere evaluatie-planning, met een logische link naar de periodieke beleidsdoorlichting, en om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarnaast zal ook specifiek gekeken worden naar het uitvoeren van evaluaties op relevante cluster-brede thema's of domeinen. Dit wordt dus breder binnen lenW opgepakt en enkele inhoudelijke aanbevelingen van de onderzoekers bij deze beleidsdoorlichting zullen in dat traject worden meege-

<sup>2</sup> Procedurevergadering van de vaste Kamercommissie lenW, d.d. 29 september 2021.

nomen. Hierbij valt specifiek te denken aan het uitvoeren van evaluaties naar clusterbrede thema's of domeinen, zoals multimodaal goederenvervoer. Onderdeel hiervan is ook het onder de loep nemen van de beleidsdoelen zoals nu geformuleerd in de beleidsbegroting Hoofdstuk XII. Naar verwachting zal een volgende beleidsdoorlichting aan zeggingskracht winnen met deze acties en extra «dedicated» inzet op maritieme beleidsevaluaties.

Een aanbeveling van inhoudelijke aard betreft de verbreding van het toepassingsgebied van de fiscale maatregelen voor de zeevaart. Over hoe de Staatssecretaris van Financiën en ik daarmee om willen gaan, verwijs ik naar mijn brief<sup>3</sup> bij de evaluatie van deze regelingen waarbij de motie van het lid Stoffer<sup>4</sup> zal worden meegenomen.

Een ander belangrijk aandachtspunt van de onderzoekers betreft het inhalen van uitgesteld onderhoud en het toekomstbestendig maken van het hoofdvaarwegennetwerk. Dit onderwerp is gerelateerd aan het reeds gestarte traject rondom het basiskwaliteitsniveau (BKN) waarover u separaat geïnformeerd bent<sup>5</sup>. De onderzoekers hebben verschillende besparingsvarianten uitgewerkt. Hierbij is ook gekeken naar de instandhoudingsbudgetten voor het hoofdvaarwegennet. Belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de begroting 2022 als basis is genomen en dat de extra middelen voor instandhouding die in het Coalitieakkoord zijn vrijgemaakt, pas daarna zijn toegevoegd; stapsgewijs oplopend naar € 1,25 miljard per jaar en structureel vanaf 2038 voor het Mobiliteitsfonds en € 0,25 miljard structureel vanaf 2026 voor het Deltafonds. Om prestaties en budget in balans te brengen is er reeds een traject opgestart om te komen tot een basiskwaliteitsniveau. Zoals in de eerder genoemde Kamerbrief BKN is aangegeven, wordt u voorafgaand aan het Commissiedebat Strategische keuzes bereikbaarheid in maart 2023 nader geïnformeerd over het gedefinieerde basiskwaliteitsniveau.

Tot slot wordt geadviseerd om te onderzoeken in hoeverre een beroep kan worden gedaan op (meer) Europese subsidies. Deze aanbeveling zal breder worden gezien in het kader van de gehele portefeuille van aanlegprojecten en Vervanging en Renovatie. Alvorens een uitspraak te doen in hoeverre dit een bron van financiering kan zijn, zal eerst verder onderzoek gedaan moeten worden.

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

---

<sup>3</sup> Kamerstuk 31 409, nr. 357.

<sup>4</sup> Kamerstuk 31 409, nr. 392.

<sup>5</sup> Kamerstuk 29 385, nr. 116.