

Vergaderjaar 2024–2025

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 86

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2024

Hierbij ontvangt u de periodieke rapportage van beleidsartikel 17 Luchtvaart van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De periodieke rapportage is uitgevoerd door adviesbureau Berenschot. Over het voornemen, de opzet en de afbakening van deze periodieke rapportage is de Kamer op 22 mei 2023 geïnformeerd¹.

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

De periodieke rapportage vormt een syntheseonderzoek dat is gebaseerd op bestaande evaluaties, voortgangrapportages en andere bronnen ten behoeve van inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting zijn de criteria uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) leidend geweest. In aanvulling daarop zijn het versterken van omgevingsmanagement, de aanpak van crises en de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting als specifieke aandachtsgebieden meegegeven. Daarbij is ook rekening gehouden met de aandachtspunten die door de Kamer zijn meegegeven².

Onafhankelijk deskundigen is gevraagd een oordeel te geven over de periodieke rapportage. Emeritus prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof en ir. J.A. Melkert verbonden aan de TU Delft hebben dit oordeel opgesteld en deze review is bijgevoegd.

¹ Kamerstuk 32 861, nr. 82

² Procedurevergadering van de vaste commissie IenW, d.d. 31 mei 2023

In deze brief worden de conclusies en aanbevelingen uit de periodieke rapportage genoemd en daarbij aangeven hoe hierop invulling is, of zal worden, gegeven.

Conclusies en aanbevelingen van de periodieke rapportage

De onderzoekers constateren dat een aantal factoren invloed heeft gehad op de mate waarin conclusies zijn te trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Allereerst is de rol van lenW in het luchtvaartdomein complex, daardoor is het effect van de ingezette instrumenten lastig te kwantificeren en is de causaliteit tussen instrument en effect niet altijd duidelijk. Ook maken het langetermijn karakter van enkele beleidsdoelen, de impact van COVID-19 en de verandering van de algemene doelstelling van artikel 17 Luchtvaart het lastig om een algemene uitspraak te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid.

De onderzoekers komen tot de volgende conclusies:

- lenW heeft de kaderstellende en faciliterende rol op een doeltreffende manier ingevuld;
- Er was (en is) meer aandacht voor leefomgeving en duurzaamheid;
- Beleid is balanceren tussen doelen, dit wordt ook binnen het luchtvaartbeleid duidelijk;
- Er bestond enige discrepantie tussen de geformuleerde beleidsdoelen en de indicatoren;
- Er zijn meer inspanningen verricht om doelmatigheid te borgen, maar deze blijft in evaluaties onderbelicht;
- De aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting zijn grotendeels opgevolgd.

Allereerst heeft lenW de kaderstellende en faciliterende rol op een doeltreffende manier ingevuld. In de periode van 2016 tot en met 2022 heeft lenW duidelijke stappen gezet om de feitenbasis te verbeteren; een belangrijke voorwaarde voor doeltreffendheid. Ook heeft lenW zijn rol op meerdere beleidsterreinen aangescherpt en duidelijker ingevuld, zoals op het gebied van luchtvaartveiligheid. De termen «systeemverantwoordelijkheid» en «eindverantwoordelijkheid» zijn echter niet scherp gedefinieerd. Duidelijkheid over de rolverdeling is randvoorwaardelijk voor de juiste betrokkenheid en een goede samenwerking tussen de partijen binnen het luchtvaartdomein. De onderzoekers adviseren om de termen «systeemverantwoordelijkheid» en «eindverantwoordelijkheid» scherper te definiëren.

Verder is met de Luchtvaartnota 2020–2050³ een nieuwe koers ingezet waarin een balans wordt gezocht tussen de kwaliteit van de leefomgeving, duurzaamheid, veiligheid en de kwaliteit van het netwerk van internationale verbindingen. De algemene doelstelling van het luchtvaartbeleid is daarmee gewijzigd; er is ten opzichte van de vorige doelstelling veel meer aandacht voor de directe omgeving van de luchthavens. De onderzoekers concluderen dat er zichtbaar meer aandacht is voor leefomgeving en duurzaamheid en het betrekken van belanghebbenden. Het blijft zoeken naar een balans tussen verschillende luchtvaartdoelen. Beleidsdoelen op één beleidsterrein kunnen mogelijk ongewenste effecten hebben op een ander gebied.

Daarnaast zijn de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting over de periode 2009 tot en met 2015 grotendeels opgevolgd. De rol van de overheid op het gebied van luchtvaart is scherper omschreven door doelstellingen, indicatoren en beleidsinstrumenten meer smart te

³ Kamerstuk 31 936, nr. 820

formuleren en te onderbouwen. De onderzoekers zien daarbij enige discrepantie tussen de geformuleerde beleidsdoelen en de gehanteerde indicatoren en adviseren om dit in de begrotingen en jaarverslagen beter op elkaar aan te laten sluiten. Daarnaast zijn zichtbaar meer inspanningen verricht om doelmatigheid te borgen. Het evalueren van beleid blijft een aandachtspunt. De onderzoekers adviseren om doelmatigheid een prominentere rol te geven in evaluaties.

Vervolgens merken de onderzoekers op dat de effecten van een aantal beleidsdoelen de onderzoeksperiode overstijgen. De onderzoekers adviseren om in die gevallen tussendoelen te formuleren om de voortgang met betrekking tot de langetermijndoelen beter inzichtelijk te krijgen.

Tot slot geven de onderzoekers aan in relatie tot mogelijke besparings-opties die onderdeel uitmaken van de periodieke rapportage dat de budgetten voor de komende jaren al een afnemende lijn laten zien.

Het onafhankelijk oordeel over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van de periodieke rapportage

De reviewers stellen vast dat de periodieke rapportage op een gedegen en zorgvuldige wijze door Berenschot is uitgevoerd. De rapportage is volgens de onafhankelijke deskundigen zeer systematisch en de structuur van het rapport is helder. Naast deze algemene beoordeling benoemen de onafhankelijke deskundigen enkele inhoudelijke kanttekeningen en aandachtspunten die meer aandacht hadden kunnen krijgen, waaronder het gegeven dat het luchtvaartdomein onderdeel is van een internationaal systeem en dat invloed en sturingsmogelijkheden daardoor beperkt zijn.

Reactie op de conclusies en aanbevelingen

Het kabinet kan zich vinden in de conclusie van de periodieke rapportage dat lenW de kaderstellende en faciliterende rol op een doeltreffende manier heeft ingevuld. Hieronder wordt aangeven hoe opvolging is, of zal worden, gegeven aan de vier aanbevelingen uit de periodieke rapportage.

1. Definieer de rol als «systeem-» of «eindverantwoordelijke» scherper

Het Ministerie van lenW verwijst naar de kabinetsreactie⁴ op het advies van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, waarin wordt gereageerd op definiëring van de term systeemverantwoordelijkheid⁵. De systeemverantwoordelijkheid is een eindverantwoordelijkheid waarbij een Minister aanspreekbaar is voor het behartigen van een publieke taak of voor de werking van een wettelijk stelsel. Hieruit vloeit voort dat de Minister de werking van een deel van de publieke sector volgt en ingrijpt indien een wijziging van het systeem gewenst is. Het is lastig het begrip «systeemverantwoordelijkheid» altijd precies vooraf te duiden, zeker waar het gaat om interventies bij onverwachte ontwikkelingen. Waar de systeemverantwoordelijkheid begint en waar zij eindigt, zal steeds worden beoordeeld in het licht van de omstandigheden, in samenhang met de wettelijke bevoegdheden (en dus: de ministeriële verantwoordelijkheid).

⁴ Stcrt. 2020, nr. 52392

⁵ Kamerstuk 35 300, nr. 78

2. Laat beleidsdoelen en indicatoren beter op elkaar aansluiten

Als het gaat om het laten aansluiten van de beleidsdoelen en de indicatoren zijn de nodige stappen in de begroting van 2025 gezet. Voor artikel 17 wordt de algemene doelstelling uitgewerkt in sub- en specifieke doelstellingen. Er zijn (nieuwe) indicatoren en kengetallen geïntroduceerd om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te bepalen. Bij het opstellen van de begroting van artikel 17 Luchtvaart zal de relatie tussen de beleidsdoelen en de meetbare gegevens telkens worden herbeoordeeld om tot een zo goed mogelijke onderlinge aansluiting te komen.

3. Stel tussendoelen

Voor het luchtvaartdomein heeft lenW een aantal beleidsdoelen gesteld waarvoor geldt dat de effecten hiervan op de lange termijn gericht zijn. Met de Luchtvaartnota 2020–2050 is gekozen voor een adaptieve aanpak. Bij de Luchtvaartnota hoort om die reden een uitvoeringsagenda waarin wordt aangegeven welke concrete acties de overheid, samen met andere partijen onderneemt. De uitvoeringsagenda is in 2023 geactualiseerd⁶. Via monitoring en evaluatie wordt bepaald of de acties op koers liggen, hoe het staat met het halen van de doelen, en of het nodig is om het beleid bij te stellen.

Het advies van de onderzoekers om tussendoelen te formuleren is gestoeld op de gedachte om de voortgang m.b.t. de langetermijndoelen beter inzichtelijk te krijgen en of het nodig is om het beleid bij te stellen. Naast de monitoring van de uitvoeringsagenda, zijn de meetbare gegevens in de begroting van 2025 aangevuld, onder andere op het terrein van duurzame luchtvaart. Zo kan per beleidsdoel worden onderzocht hoe het staat met het halen van de doelen. Zo is recentelijk het onderzoek naar de verduurzaming van General Aviation en Business Aviation met de Kamer gedeeld⁷. De onderzoekers hebben met een business-as-usual-scenario gemodelleerd dat het 2030-doel goed haalbaar is op basis van het huidige beleid. Het doel voor 2050 wordt echter niet zomaar behaald, daarvoor zijn nog aanvullende acties nodig.

4. Neem doelmatigheid versterkt mee in evaluaties

De periodieke rapportage is het sluitstuk van de Strategische evaluatie-agenda (SEA). Met een periodieke rapportage worden aan het einde van de looptijd van het SEA-thema de inzichten uit deze onderzoeken op een methodisch verantwoorde manier samengebracht. Dit betekent dat de «witte vlekken» (de beleidsterreinen waar informatie ontbreekt om de doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen beoordelen), de bevindingen en de aanbevelingen het vertrekpunt vormen voor een herijking van de SEA voor de begroting 2026. Hierbij is er meer aandacht voor onderzoek naar de doelmatigheid van het luchtvaartbeleid.

Tot slot

Ik hecht er veel waarde aan om de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid periodiek te onderzoeken. Deze inzichten zijn noodzakelijk om het beleid te verbeteren en zijn een verantwoording aan de Kamer over de behaalde resultaten en in hoeverre die tegen de laagst mogelijke inzet van

⁶ Kamerstuk 31 936, nr. 1048

⁷ Kamerstuk 31 936, nr. 1168

middelen en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten zijn gerealiseerd. Deze periodieke rapportage Luchtvaart en de bijbehorende review van de onafhankelijk deskundigen dragen daar aan bij.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener