

Second opinion op de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 18

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Maarten Kansen

Oktober 2016

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en de staatssecretaris van IenM weer te geven.

Inhoud

- 1 Samenvatting 4**
- 2 Inleiding 5**
- 3 Vragen die in de second opinion beantwoord worden 6**
- 4 Resultaten van de second opinion 7**

1 Samenvatting

De beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 18 is uitgevoerd conform de eisen aan een beleidsdoorlichting. Dit concludeert het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) in zijn second opinion op de beleidsdoorlichting dat uitgevoerd is door het bureau Berenschot.

Een beleidsdoorlichting bestaat uit het beantwoorden van 15 vragen over de reconstructie van de beleidstheorie en de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid. De beleidsdoorlichting is goed leesbaar en helder van opbouw. De beleidsreconstructie is op een overzichtelijke manier gepresenteerd, het is helder welke documenten en deskundigen zijn geraadpleegd en de aanpak via de thema's innovatie, concurrentiekracht, veiligheid en duurzaamheid die voor elk van de deelsegmenten zeevaart, zeehavens en binnenvaart gelden, biedt een begrijpelijke structuur.

Berenschot constateert dat op het niveau van het begrotingsartikel moeilijk vast te stellen is of het beleid doeltreffend was omdat internationale ontwikkelingen een grote impact hebben en het scheepvaart- en havenbeleid maar één van de factoren is die invloed hebben. Op het niveau van de ingezette instrumenten is vaak wel sprake van doeltreffendheid, maar is het moeilijk conclusies te trekken over doelmatigheid, al zijn er wel voldoende waarborgen voor doelmatigheid aanwezig. De beleidsdoorlichting bevat aanbevelingen die moeten leiden tot verbetering van de meetbaarheid van effectief en efficiënt beleid. Het KIM onderschrijft de conclusies en aanbevelingen van Berenschot.

2 Inleiding

In het kader van financiële verantwoording worden begrotingsartikelen onderworpen aan een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting is een ex-post evaluatie van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen. Onderdeel van een beleidsdoorlichting is dat een onafhankelijke partij een second opinion geeft op de uitgevoerde beleidsdoorlichting.

De directie Maritieme Zaken van het Directoraat Generaal Bereikbaarheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft een beleidsdoorlichting laten uitvoeren van artikel 18 uit de IenM begroting. Dit artikel luidt: *'Het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoersysteem, waarbinnen de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse Maritieme sector wordt versterkt'*.

Daarnaast omvat de beleidsdoorlichting de artikelen 15, 17.06 en 18.03 van het Infrastructuurfonds en de belastinguitgaven (fiscaal regime zeevaart) in relatie tot hun bijdrage aan de realisatie van de hoofddoelstelling van beleidsartikel 18.

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd door het adviesbureau Berenschot. Het KiM is gevraagd de second opinion op de beleidsdoorlichting te geven. In deze notitie geeft het KiM zijn second opinion.

3 Vragen die in de second opinion beantwoord worden

Het KiM heeft in deze second opinion de volgende vragen beantwoord:

1. Zijn de vijftien standaardvragen waaruit de beleidsdoorlichting bestaat inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd beantwoord?
2. Is de beleidsdoorlichting op de juiste manier uitgevoerd, dwz zijn de juiste documenten geraadpleegd, zijn de juiste deskundigen geïnterviewd, en vertegenwoordigen beide een representatieve afspiegeling van alle (overheids- en niet overheids)betrokkenen?
3. Het adviesbureau is ook gevraagd om aanbevelingen te doen voor eventuele bijsturing van het beleid. In zoverre er andere beleidsinstrumenten worden geïnventariseerd en besproken, zullen we nagaan of deze inventarisatie en bespreking voldoende compleet is of dat er nuttige instrumenten of aspecten worden vergeten.

Het KiM heeft de eerste twee vragen beantwoord op basis van de informatie uit de beleidsdoorlichting zonder zelf de onderliggende bron te verifiëren.

4 Resultaten van de second opinion

In dit hoofdstuk geven we een algemeen oordeel over de beleidsdoorlichting en beantwoorden we de drie onderzoeksvragen.

Algemeen oordeel over de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is goed leesbaar en helder van opbouw. De beleidsreconstructie is op een overzichtelijke manier gepresenteerd, het is helder welke documenten en deskundigen zijn geraadpleegd en de aanpak via de thema's innovatie, concurrentiekracht, veiligheid en duurzaamheid die voor elk van de deelsegmenten zeevaart, zeehavens en binnenvaart gelden, biedt een begrijpelijke structuur. Een beleidsdoorlichting gaat met name over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en analyseert beide aan de hand van bestaande documenten. In tabelvorm is overzichtelijk aangegeven welke van deze documenten informatie bevatten (of juist niet) over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Berenschot doet zeven aanbevelingen ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze aanbevelingen betreffen het verzamelen van gegevens, het beter in verband brengen van de relatie tussen beleidsinstrumenten en effecten, het beter bepalen van de kosten per instrument (doelmatigheid), het concreter maken van doelstellingen in de vorm van subdoelstellingen en het uitbreiden van indicatoren. Het KiM onderschrijft de aanbevelingen van het Bureau Berenschot. Het meest recente rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte 'Van salдостuring naar stabilisatie' (Ministerie van Financiën juli 2016) geeft aanbevelingen ter verbetering van beleidsevaluaties. Een van de aanbevelingen uit dit rapport gaat over het beter verzamelen van gegevens om evaluaties mogelijk te maken. Hiermee sluit een van de aanbevelingen van bureau Berenschot aan op die van de Studiegroep.

Een van de aanbevelingen van bureau Berenschot betreft het zorgen voor een verbetering van de informatieuitwisseling tussen beleid en RWS over de middelen uit het infrastructuurfonds. Met name het beleid zou zijn informatiepositie kunnen versterken. Dat is opvallend omdat 99% van alle middelen op het gebied van zeevaart, binnenvaart en zeehavens hier naar toe gaat en het om een bedrag gaat van miljarden euro's. Zowel het aandeel van het infrastructuurfonds in de totale uitgaven als de omvang van het infrastructuurfonds rechtvaardigen het op orde hebben van de juiste informatie.

Vraag 1. Zijn de vijftien standaardvragen waaruit de beleidsdoorlichting bestaat inhoudelijk correct en voldoende onderbouwd beantwoord?

Alle vijftien vragen zijn voldoende onderbouwd beantwoord, voor zover mogelijk op basis van de beschikbare informatie. Op de vragen over doeltreffendheid en over doelmatigheid kan niet altijd antwoord gegeven worden wegens het ontbreken van de daartoe benodigde gegevens zoals bij de Subsidieregeling Innovatieregeling

Binnenvaart en de Beleidsondersteuning en Advies (BOA van RWS). De beleidsdoorlichting geeft duidelijk aan welke informatie wel en welke niet beschikbaar is. In de geraadpleegde documenten blijkt met name informatie over de doelmatigheid van het gevoerde beleid te ontbreken.

Weliswaar staan in hoofdstuk 4 in tabelvorm per deelsector in welke mate instrumenten bijgedragen hebben aan doelstellingen, maar het zou inzichtelijk zijn geweest als in paragraaf 7.5 in percentages aangegeven zou zijn voor welk deel van het budget wel een uitspraak over doeltreffendheid en doelmatigheid gedaan kan worden en in welk deel hiervan het oordeel positief of negatief was.

Zoals vaak in beleidsdoorlichtingen is het moeilijk de causaliteit tussen de (resultaten) van de instrumenten en de maatschappelijke effecten aan te tonen. In het geval van de zeevaart, binnenvaart en zeehavens komt dat mede door internationale ontwikkelingen. Berenschot gaat niet uitgebreid in op internationale ontwikkelingen maar het KiM-rapport 'Evaluatie van de nota Zeehavens: ankers van de economie' (KiM 2012) noemt als voorbeeld van internationale ontwikkelingen de opkomst van oost en centraal Europa waar vooral de haven van Hamburg van profiteert. In plaats van het leggen van causale verbanden wordt ingegaan op de plausibiliteit van diverse relaties.

Omdat doelstellingen in dit begrotingsartikel vaak niet gedetailleerd genoeg gespecificeerd zijn is het lastig om op dat niveau uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid te doen. Als alternatief heeft Berenschot er voor gekozen te onderzoeken of uitspraken op het niveau van de instrumenten in plaats van op het niveau van het doelbereik mogelijk zijn. Het KiM kan zich vinden in deze alternatieve aanpak. Berenschot constateert dat uitspraken over doeltreffendheid op instrumententent niveau in een aantal gevallen wel mogelijk zijn (bijvoorbeeld de tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart, het binnenvaartprogramma Voortvarend Besparen), maar dat die over doelmatigheid moeilijk blijven, zoals bij de Subsidiereregeling Maritieme Innovatie. Berenschot constateert dat wel voldoende waarborgen (zoals MKBA's, Service Level Agreements) zijn aangetroffen die wijzen op een zekere mate van doelmatigheid. Voorbeelden van dergelijke waarborgen zijn de rapportageplichten bij subsidieontvangers van de Subsidiereregeling Maritieme Innovatie of de MKBA's bij het Project Mainportontwikkeling Rotterdam.

Terecht is opgemerkt dat bij een internationale sector als de maritieme sector internationale ontwikkelingen en internationale regelgeving bepalend zijn voor de ontwikkeling in Nederland, en dat het daardoor moeilijk is het effect van Nederlands beleid te meten in een dergelijke internationale context.

De beleidsdoorlichting constateert in hoofdstuk 3 dat in de onderzochte periode 2007-2014 de beleidsdoelen stabiel zijn gebleven, tegelijkertijd heeft er wel een verschuiving in de inzet op de doelen plaatsgevonden en is de overheid een meer faciliterende rol gaan spelen en is meer verantwoordelijkheid bij de sector gelegd. De verschuiving van de inzet is goed terug te vinden in de financiële overzichten. Het zou goed zijn geweest zijn om de toegenomen faciliterende rol van de overheid met enkele voorbeelden te illustreren, inclusief consequenties voor het budget en voor de uitgevoerde activiteiten door het Rijk.

Vraag 2. Is de beleidsdoorlichting op de juiste manier uitgevoerd, dwz zijn de juiste documenten geraadpleegd, zijn de juiste deskundigen geïnterviewd, en

vertegenwoordigen beide een representatieve afspiegeling van alle (overheids- en niet overheids)betrokkenen?

Naar het oordeel van het KiM zijn de juiste documenten geraadpleegd. Voor aanvullende informatie is een beperkt aantal interviews gehouden. Deze interviews zijn met name met ambtenaren gehouden en met één vertegenwoordiger per deelsector zeevaart, zeehavens en binnenvaart. Deze drie sectorvertegenwoordigers hebben een goed overzicht over het rijksbeleid in elk van de drie deelsectoren. Het was voor een completer beeld raadzaam geweest een groter aantal vertegenwoordigers te raadplegen ook al is een beleidsdoorlichting vooral gebaseerd op bestaande documenten.

Vraag 3. Het adviesbureau is ook gevraagd om aanbevelingen te doen voor eventuele bijsturing van het beleid. In zoverre er andere beleidsinstrumenten worden geïnventariseerd en besproken, zullen we nagaan of deze inventarisatie en bespreking voldoende compleet is of dat er nuttige instrumenten of aspecten worden vergeten.

De aanbevelingen voor beleid bevatten voorstellen ter verbetering van vooral de meetbaarheid van het beleid en gaan niet in op andere in te zetten instrumenten om de beleidsdoelen te realiseren. Berenschot constateert dat uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid vaak lastig te doen zijn, wegens het ontbreken van informatie en het te abstract formuleren van doelstellingen. Het KiM constateert dat daarom beter eerst goed onderzocht kan worden wat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige instrumenten is en op basis hiervan beoordeeld worden of verbetering nodig is alvorens nieuwe instrumenten in te zetten. Dit betekent dat ten behoeve van de huidige instrumenten meer informatie verkregen moet worden, doelstellingen concreter en meetbaar gemaakt moeten worden.

Colofon

Dit is een uitgave van het
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

September 2016
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Auteurs:
Maarten Kansen

Vormgeving en opmaak:
IenM

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 456 1965
Fax : 070 456 7576

Website : www.kimnet.nl
E-mail : info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn aan te vragen bij het KiM (via kimpublishies@minvenw.nl) of als PDF te downloaden van onze website www.kimnet.nl. U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.