

Vergaderjaar 2022–2023

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 81

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 17 mei 2023

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 20 februari 2023 inzake de Beleidsdoorlichting artikel 18 – Scheepvaart en Havens (Kamerstuk 32 861, nr. 79).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 15 mei 2023. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Tjeerd de Groot

De adjunct-griffier van de commissie,
Meedendorp

Vragen en antwoorden

Vraag 1

Hoe vinden de doelstellingen uit beleidsnotities, zoals de Maritieme Strategie 2015–2025 en de uitvoeringsagenda, hun vertaling naar artikel 18 van de rijksbegroting?

Antwoord:

Artikel 18 Scheepvaart en Havens is de kapstok voor maritiem beleid binnen de Rijksoverheid. De doelstellingen uit beleidsnotities zoals de Maritieme Strategie sluiten aan op de algemene doelstelling van artikel 18: «Het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoersysteem, waarbinnen de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse maritieme sector wordt versterkt.» Het artikel geeft aan waarvoor op jaarbasis geld beschikbaar is. De Maritieme Strategie 2015–2025 geeft een koers aan, die aan de hand van artikel 18 verder gezet wordt. Indien er een wijziging is in deze koers dan wordt dit ook meegenomen in artikel 18 (deel C – Beleidswijzigingen). Dit is ook het geval voor beleidsdocumenten zoals Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens en de Havennota 2020–2030. De uitvoering van beleidsnotitie en de rijksbegroting zijn cyclisch aan elkaar verbonden.

Vraag 2

Gelet op het feit dat er in de beleidsdoorlichting twee aanbevelingen zijn gedaan (1: de kwaliteit van dienstverlening in de zeevaartsector verbeteren en 2: het toepassingsgebied van fiscale regelingen verbreden); wat is de status van beide aanbevelingen en hoe wordt hier opvolging aan gegeven?

Antwoord:

Voor wat betreft de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening in de zeevaartsector wordt de basis op orde gebracht. De doorlooptijd voor de afgifte van de registratiedocumenten is teruggebracht tot maximaal 10 werkdagen en de aanvraagformulieren worden gefaseerd gedigitaliseerd, waarbij de planning is dat medio 2023 alle aanvraagformulieren online zijn. Daarnaast houdt ILT tezamen met de KVNR zogenaamde «roadshows» om de reders te informeren over aanstaande wetgeving en de digitalisering van het register. Over de verbreding van het toepassingsgebied van de fiscale regelingen zal overleg worden gevoerd met de Staatssecretaris van Financiën.

Vraag 3

Welke EU-subsidies voor de zeevaart heeft u geïdentificeerd die mogelijk relevant kunnen zijn, gelet op het feit dat in de beleidsdoorlichting het advies staat om meer gebruik te maken van Europese subsidies?

Antwoord

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voert een breed aanbod aan subsidie-, ondersteunings- en financieringsregelingen uit in opdracht van diverse ministeries en de Europese Unie ten behoeve van (financiële) ondersteuning voor verduurzaming van activiteiten in de zee- en binnenvaart. In opdracht van IenW, heeft RVO deze nationale en internationale subsidiemogelijkheden voor de zee- en binnenvaart in kaart gebracht en in een handige tool voor onderzoekers, werven, reders en verladers opgenomen¹. In het brede zal er verder onderzoek gedaan worden naar de inzet van EU-subsidies, zoals vermeld onder aanbeveling 8.

¹ Deze is te vinden op: Subsidie- en financieringswijzer (rvo.nl).

Vraag 4

Wat is de reden dat de economische betekenis van de zeevaartsector is afgenomen?

Antwoord

De omzet en toegevoegde waarde was in 2020 lager dan in 2015. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag zoals fluctuatie in de brandstofprijzen en vrachttarieven. De zeevaart heeft een groot aantal jaren te kampen gehad met scherpe concurrentie, overcapaciteit en lage vrachttarieven waarbij 2015 een positieve uitschieter was door de lage brandstofprijzen. De meest recente toegevoegde waarde cijfers uit de Maritieme Monitor 2022 laten sinds 2019 weer een opgaande lijn zien met voor 2021 een hogere omzet en toegevoegde waarde dan in 2015.

Vraag 5

Hoe verklaart u de stijging in netwerkgebonden kosten op artikel 15 sinds 2015? In hoeverre dragen de extra kosten bij aan het bereiken van doelen?

Antwoord

De stijging van de netwerkgebonden kosten op artikel 15 van circa € 100 mln in de periode 2015–2020 wordt voornamelijk verklaard door:

- In 2016 is het gehele budget van het artikelonderdeel netwerkoverstijgende kosten (artikel 18.08) afgeboekt. Op dit artikelonderdeel werden de overhead kosten van RWS verantwoord en de kosten van activiteiten voor zowel het Infracfonds als het Deltafonds. Deze kosten zijn vanaf 2016 toebedeeld aan de verschillende netwerken. Voor de netwerkgebonden kosten Hoofdvaarwegennet betekende dat een ophoging van circa € 42 mln;
- De reguliere toevoeging van de jaarlijkse loon- en prijscompensatie en pensioenpremies (circa € 32 mln);
- Extra budget voor capaciteitsuitbreiding als gevolg van onder meer toename aan te bedienen en onderhouden areaal en de forse aanleg en opgave voor vervanging en renovatie (VenR) opgave (circa € 17 mln);
- Budget voor het verhogen van de cyberweerbaarheid (€ 5 mln);
- Werkzaamheden ten behoeve van duurzaamheid (circa € 4 mln);
- Het restant is een saldo van kleine mutaties.

Met de extra investeringen in capaciteit, duurzaamheid en cyberveiligheid kan worden geborgd dat het vaarwegennetwerk aan de afgesproken prestatie eisen voldoet.

Vraag 6

Hoe verklaart u de afname van het budget voor Beheer, onderhoud en vervanging in de onderzoeksperiode, gezien het feit dat ook in 2015 al bekend was dat er sprake was van een achterstand?

Antwoord

Volgens het rapport is er over de hele onderzoeksperiode (2015–2020) slechts sprake van een lichte daling (3%) van de budgetten voor beheer, onderhoud en vervanging en renovatie.

Deze achterstanden in instandhouding zijn bekend en daarvoor zijn ook maatregelen getroffen. De Kamer is daarover inmiddels meerdere keren geïnformeerd, voor het laatst op 17 maart jl. (Kamerstuk 29 385 nr. 119). Bij het Coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is er extra budget beschikbaar gekomen, waarvan een deel reeds vorig jaar aan de begroting is toegevoegd. Daarnaast is de Kamer geïnformeerd over de voorgenomen schuif van aanleg naar instandhouding om daarmee het

budget voor beheer, onderhoud en vervanging verder op te hogen naar het maakbare productieniveau.

Vraag 7 en 15

Waarom is niet voor alle beleidsinstrumenten een evaluatie beschikbaar, ondanks uw suggestie dat nader onderzoek zou worden gedaan als informatie zou ontbreken? Kunt u er actief op sturen dat alle instrumenten worden geëvalueerd binnen het tijdvak van een beleidsdoorlichting?

Kunt u aangeven wat er achter het ontbreken van belangrijke evaluaties zit, zoals aangegeven door prof. Van Wee?

Antwoord

Een beleidsdoorlichting betreft een syntheseonderzoek dat kijkt naar de uitkomsten van reeds bestaande beleidsevaluaties en de informatie uit deze verschillende evaluaties samenbrengt voor een overkoepelend beeld. Binnen deze context en het tijdspad van een doorlichting is het moeilijk om aanvullend onderzoek te doen. Daarnaast kan het zijn dat instrumenten die later in de onderzoeksperiode gestart zijn, nog niet geëvalueerd zijn omdat het informatiever en zinvoller is om de evaluatie na een specifieke periode te laten plaatsvinden. Dit is onderwerp afhankelijk. Aan de onderzoekers is gevraagd om expliciet te kijken naar informatie uit andere bronnen om witte vlekken in te vullen. Zij hebben dat onder andere gedaan door hierover het gesprek aan te gaan met de betrokken stakeholders. Naar de toekomst toe zal aan de hand van de SEA een betere programmering van beleidsprioriteiten plaatsvinden.

Vraag 8

Waarom is er weinig evaluatieve informatie beschikbaar over de werkzaamheden van Rijkswaterstaat op het gebied van verkeersmanagement en instandhouding en aanleg van het hoofdvaarwegennet, terwijl dit veruit het grootste gedeelte van de totale uitgaven zijn?

Antwoord

De netwerkkwaliteit wordt bereikt door een samenspel van maatregelen (aanleg, onderhoud en verkeersmanagement). Welke maatregelen nodig zijn wordt onder meer gebaseerd op de IMA (besluitvorming over nieuwe aanleg), het referentiekader beheer en onderhoud (het «onderhoudsboekje»), inspectierapporten en gebruikersonderzoeken. RWS monitort continu de netwerkkwaliteit bijvoorbeeld met afgesproken prestatie-indicatoren (instandhoudingsbijlage 4 in de ontwerpbegroting), de gebruiker-tevredenheidsonderzoeken, inspecties en de rapportage nautische veiligheid. Met deze instrumenten wordt het effect van deze maatregelen gemeten. Doordat de kwaliteit van de netwerken wordt bepaald door een veelheid aan maatregelen en ook door exogene invloeden is het in het algemeen niet mogelijk om het gemeten effect één op één te koppelen aan een specifieke maatregel.

Vraag 9 en vraag 20

Hoe beoordeelt u de uitspraak dat de omvang voor subsidies niet toereikend is voor de grote opgaven waar de binnenvaartsector voor staat?

Is er ruimte voor meer subsidies naar de binnenvaart om deze hiermee onder andere sneller te verduurzamen?

Antwoord

Nederland heeft zich op basis van nationale en internationale afspraken gecommitteerd aan een klimaat neutrale en nagenoeg zero-emissie binnenvaart in 2050. Om de binnenvaart hierbij te ondersteunen worden

subsidies voor bijvoorbeeld schone motoren verstrekt. Subsidies alleen zijn echter onvoldoende gelet op de grote verduurzamingsopgave. Daarom blijft de Nederlandse overheid zich ook langs andere wegen inzetten voor financieringsmogelijkheden, zoals bijvoorbeeld een Europees verduurzamingsfonds. Ook is recent een haalbaarheidsonderzoek gestart naar de mogelijkheden om de verduurzaming te versnellen door het stellen van emissie-eisen.

Vraag 10

Waarom heeft u niet gewerkt aan concretere doelen en indicatoren zoals aanbevolen in de vorige doorlichting, ondanks plannen om dit te doen middels een tussentijdse evaluatie van het werkprogramma Maritieme Strategie? Bent u plan om deze alsnog te formuleren? Hoe meet u of uw beleid succesvol is?

Antwoord

In het werkprogramma Maritieme Strategie en Zeehavens 2018–2021 (bijlage bij Kamerstuk 31 409, nr. 184) zijn voor zover mogelijk duidelijke acties opgenomen met bijbehorende indicatoren. Deze zijn deels ook terug te vinden in de begroting, bijvoorbeeld het aantal schepen onder Nederlandse vlag. Het blijft overigens altijd een afweging tussen beschikbaarheid van data, inspanning en kosten om deze indicatoren te verkrijgen, waarbij ook de uiteindelijke zeggingskracht van indicatoren een rol speelt. Naast het gevoerde beleid spelen er namelijk ook andere en vaak onvoorziene (externe) factoren een rol. Deze kunnen grote invloed hebben op de beoogde beleidsdoelen en uit verschillende door externe partijen uitgevoerde evaluaties is gebleken dat het kwantitatief meten van effecten moeilijk is. De beleidsdoelen in de begroting zullen, zoals aan rapporteur Koerhuis toegezegd, zoveel mogelijk verder aangescherpt worden, in het WGO Begrotingsonderzoek.

Vraag 11

Waarom is niet voor alle doelen een evaluatie beschikbaar, en ligt de nadruk op economie, veiligheid en bereikbaarheid?

Antwoord

Het betreft hier een beleidsdoorlichting die het gehele artikel 18 betreft. De drie pijlers economie, veiligheid en bereikbaarheid komen overeen met de belangrijkste financiële instrumenten van het beleid onder artikel 18 gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode en daarom is daar het accent op gelegd.

Vraag 12

Kunt u er actief op sturen dat doelen in de breedte (dus ook duurzaamheid en digitalisering) worden geëvalueerd binnen het tijdvak van een beleidsdoorlichting?

Antwoord

Voor een antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de reactie bij aanbeveling 2 hierboven.

Vraag 13 en 22

Wat is uw oordeel over de uitspraak dat over de gehele linie beperkt inzicht bestaat in de doelmatigheid van de beleidsinzet op het gebied van zeevaart, zeehavens en binnenvaart?

Hoe beoordeelt u de gebrekkige evaluatie waardoor de doelmatigheid niet altijd goed vastgesteld kon worden? Welke stappen worden genomen om dit te verbeteren?

Antwoord

Het beoordelen van doelmatigheid van beleid blijft ingewikkeld, niet alleen met betrekking tot zeevaart, zeehavens en binnenvaart. Het kan moeilijk zijn om de ingezette kosten en middelen rechtstreeks te relateren aan de impact, en daarnaast vast te stellen of dit gedaan is met de laagst mogelijke inzet. Belangrijk hierbij is ook de samenhang tussen beleid en relevante indicatoren. Hier wordt op verschillende wijze ingezet, door onder andere het onder aanbeveling 1 vermelde vooronderzoek van het KiM en in het WGO begrotingsonderzoek. Daarnaast zal via de SEA harder ingezet worden op de programmering van beleidsevaluaties, in lijn met de Rijksbegroting, ook ter voorbereiding naar een volgende beleidsdoorlichting op artikel 18.

Vraag 14 en vraag 18

Welke gevolgen voor het beleid verbindt u aan de conclusies dat de economische betekenis van zeevaartsector en binnenvaartsector zijn afgenomen, en onveiligheid in de binnenvaart is toegenomen?

Wat is de oorzaak van de afgenomen veiligheid in de binnenvaart?

Antwoord

Zoals hierboven bij het antwoord op vraag 4 is opgenomen, zijn er ook externe factoren die van invloed zijn op de economische betekenis van de zeevaart- en binnenvaartsector. Voor wat betreft het zeevaartbeleid is daarop gereageerd bij de evaluatie van de fiscale maatregelen voor de zeevaart.

De externe factoren die van invloed waren op de economische betekenis van de binnenvaart in de periode 2015–2020 waren de impact van de laagwaterperiode in 2018, waarna herstel niet volledig op gang kon komen door COVID-19 in 2020. Dit betekende een daling in vervoersvolumes in 2020. De uit- en invoer van goederen is in herstel van de coronacrisis echter in 2021 alweer sterk gegroeid met 5,2% (uitvoer) en 4,0% (invoer). Ook in 2023 wordt groei verwacht.

Vanuit het Rijk wordt er veel aan gedaan om ongevallen ook in de binnenvaart te voorkomen. Toch is het van belang naar een langjarige reeks van ongevallen te kijken (over 10 jaar of meer), omdat jaren met «uitschieters» dan in perspectief komen te staan. Het aantal binnenvaartongevallen heeft een stijging gezien vanaf 2014, wat te verklaren is door meer sturing op een betere registratie van ongevallen door de verkeersposten en meldposten. De ongevallen database kreeg een betere dekingsgraad. Het aantal significante (zwaardere) ongevallen bleef over de jaren heen ongeveer gelijk.

Ontwikkelingen die vanaf 2015 verder te constateren zijn, betreffen onder andere:

- steeds meer grote schepen, die bij een eventueel ongeluk een grotere impact hebben;
- toenemende droogte, waardoor vaargeulen smaller worden, en schepen dichter op elkaar varen;
- Nederland kent een toenemend aantal recreatievaartuigen, waaronder steeds meer die zeer snel kunnen varen (met bijbehorend risico);
- de branche zelf onderzoekt ook bv. brugaanvaringen, en hieruit blijkt dat human factor toch wel de meest voorkomende factor is in ongevallen met infrastructuur.

Factoren die kunnen bijdragen aan onveiligheid worden blijvend en systematisch geanalyseerd en op gehandeld door IenW en Rijkswaterstaat. Daarbij is het Beleidskader Maritieme Veiligheid (2021) een

belangrijk uitgangspunt. Op basis van dit kader worden risico's vastgesteld, en worden vervolgens maatregelen genomen om de risico's te minimaliseren (b.v. meer scheiden van beroeps- en recreatievaart, bewegwijzering op de vaarwegen, betere digitale vaarweginformatie).

Vraag 16

Is de Nederlandse inzet en de uiteindelijke uitkomst in de Europese Unie en andere internationale gremia voor scheepvaart en havens de afgelopen tijd geëvalueerd? Zo nee waarom niet?

Antwoord

De Nederlandse inzet en de uiteindelijke uitkomst in de EU en andere internationale gremia is in deze periode van beleidsdoorlichting geen onderdeel geweest van een op zichzelf staande evaluatie. De Nederlandse beleidsinzet Europees en internationaal is een continue ontwikkelende inzet gericht op het bereiken van de beleidsdoelen en uiteraard gebaseerd op de lijnen uit het coalitieakkoord en de onderliggende beleidsnota's op het gebied van scheepvaart en havens, zoals bijvoorbeeld de havennota. Deel van de standaardwerkwijze is om inzicht te verschaffen in hoe we ons het best kunnen inzetten bij de EU en andere gremia om deze doelen te bereiken. Er zijn immers ook externe factoren die de uitkomst van de inzet kunnen beïnvloeden. Daarbij moet worden opgemerkt dat Europese wetgeving doorgaans een evaluatieclausule heeft. Deze evaluatie biedt zowel voor de Europese Commissie als de EU-lidstaten een aanleiding om te bezien of de Europese wetgeving dient te worden herzien.

Vraag 17

In hoeverre heeft de daling van de uitgave op Beheer, onderhoud en vervanging invloed op de veiligheid?

Antwoord

Veiligheid staat te allen tijde bovenaan. Indien geconstateerd wordt dat de veiligheid voor de gebruikers in het geding is, dan worden direct maatregelen genomen om het gebruik van de infrastructuur weer binnen de geldende kaders plaats te laten vinden, bijvoorbeeld (tijdelijke) snelheidsverlagingen ter plaatse of andere (tijdelijke) gebruiksbeperkingen of fysieke infrastructuur ondersteunende maatregelen.

Vraag 19

Waarom is er voor gekozen om de doelstelling niet te concretiseren en de kwalificaties (efficiënt, veilig en duurzaam) niet te operationaliseren?

Antwoord

In artikel 18 is een brede overkoepelende doelstelling opgenomen zodat deze voor meerdere jaren de inzet van het ministerie op dit beleidsterrein omvat en de koepel is voor de meer specifieke beleidsinzet op individuele beleidsterreinen. Op deze specifieke beleidsterreinen worden de kwalificaties efficiënt, veilig en duurzaam in voorkomende gevallen geoperationaliseerd met behulp van daartoe ontwikkelde indicatoren. Zoals reeds vermeld, zal in het WGO Begrotingsonderzoek, zoals aan rapporteur Koerhuis toegezegd, bekeken worden hoe de beleidsdoelen zoals die nu zijn geformuleerd zo veel mogelijk verder aan te scherpen zijn.

Vraag 21

Welke maatregelen worden er genomen om de bereikbaarheid en veiligheid van het hoofdvaarwegennet te waarborgen?

Antwoord

Zie het antwoord op vraag 17 voor maatregelen met betrekking tot veiligheid. Aanvullend voor bereikbaarheid is RWS bezig met intensi-

vering van de samenwerking rondom bereikbaarheid en hinder met als doel om de hinder te beperken en om de bereikbaarheid optimaal te houden. Er wordt altijd met de bestuurlijke partners en stakeholders overlegd. De grote opgave voor beheer, onderhoud en vervanging van de komende jaren vereist goede coördinatie want niet alles kan tegelijkertijd.