

Bestedingsplan Opzetten tijdelijke Projectorganisatie Schiphol (v1.0)

1. Aanleiding

1.1 Wat is de letterlijke tekst in het regeerakkoord of wat is er richting Tweede Kamer gecommuniceerd (doel of maatregel)?

Op 15 december 2021 is het Coalitieakkoord van VVD, D66, CDA en ChristenUnie verschenen. Dit coalitieakkoord kreeg als titel 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' mee. In dit coalitieakkoord formuleren de coalitiepartijen hun gezamenlijke ambities voor deze kabinetsperiode (2021 - 2025). Dit kabinet kiest ervoor om grote maatschappelijke uitdagingen aan te pakken op het gebied van o.a. stikstof, klimaat, (achterstallig) onderhoud en woningbouw. Tegelijkertijd wil het nieuwe kabinet investeren in toekomstige welvaart en in een goed vestigingsklimaat voor ondernemers en bedrijven.

In relatie tot voorliggend bestedingsplan is in het coalitieakkoord het volgende opgenomen: *“Door de aanwezigheid van de luchthaven Schiphol is Nederland via de lucht uitstekend verbonden met de rest van de wereld. Schiphol zorgt direct en indirect ook voor veel werkgelegenheid. Mede door Schiphol is Nederland een interessante vestigingsplaats voor internationaal opererende bedrijven. Die sterke hub functie willen we behouden. Tegelijkertijd moet er aandacht zijn voor het verminderen van de negatieve effecten van luchtvaart op mens, milieu en natuur. Er spelen rond de luchthaven diverse uitdagingen op het gebied van stikstof, (ultra)fijnstof, geluidsoverlast, leefomgevingskwaliteit, veiligheid en woningbouw. Dit vraagt om een integrale oplossing die zekerheid en perspectief biedt voor zowel de hub functie van Schiphol als de omgeving van de luchthaven. Het kabinet zal hierover in 2022 besluiten en hierbij de opening van vliegveld Lelystad betrekken en hierbij ook de laagvlieg routes in ogenschouw nemen.”*

Berichtgeving richting de Tweede Kamer in relatie tot voorliggend bestedingsplan:

In de Luchtvaartnota 2020-2050 is aangegeven dat de Rijksoverheid stuurt op afname van de negatieve gezondheidseffecten door luchtvaart als voorwaarde voor de toekomstige ontwikkeling van de burgerluchtvaart. Hierbij gaat het om geluidshinder en de gezondheidseffecten door de uitstoot van schadelijke stoffen, wat met de volgende opname raakt aan voorliggend bestedingsplan:

“Er is een nieuwe balans nodig tussen de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van het netwerk van internationale verbindingen. Daarvoor zijn heldere afspraken, duidelijke regels en strikte handhaving noodzakelijk. ... De Rijksoverheid gaat sturen via heldere randvoorwaarden vanuit publieke belangen”.

In de Tweede Kamer is regelmatig de voortgang en urgentie aan de orde van het komen tot nieuwe gebruiksvergunningen ('luchthavenbesluiten') voor Schiphol en de andere burgerluchthavens van nationale betekenis, omdat daarin de (aangescherpte) randvoorwaarden voor geluid, stikstof, fijnstof en andere normen voor gezondheid en leefklimaat moeten worden vastgelegd. De verantwoordelijkheid voor het afgeven van deze vergunningen, en vervolgens het toezien op de naleving, ligt bij het Rijk.

1.2 Hoe ziet de meerjarige reeks eruit? Is een deel van de reeks al aangevraagd in een eerder bestedingsplan?¹ Welk deel wordt aangevraagd in dit bestedingsplan en welk deel resteert?
NB: de specifieke besteding van de middelen wordt beschreven in vraag 2.2.

In voorliggend bestedingsplan wordt de noodzaak van de Aanvullende Post van in totaal € 60 mln onderbouwd, met als vertrekpunt de noodzakelijke oprichting van een (tijdelijke) volwaardige projectorganisatie Schiphol in 2022. Het jaar 2022 en 2023 geldt hierbij als opbouwfase, 2026 als afbouwjaar. Daarmee komt de initieel geschatte periode van vier jaar (4*€ 15 mln) feitelijk neer op een periode van vijf jaar (geschat);

Voorgestelde meerjarige reeks	2022	2023	2024	2025	2026	Totaal (k€)
<i>Projectorganisatie Schiphol (inclusief ILT)</i>	5.494	11.667	15.260	15.480	12.100	60.000

In het licht van bovenstaand legt het voorliggend bestedingsplan prioriteit bij het (tijdelijk) versterken van de capaciteit en expertise waarmee het ministerie de verantwoordelijkheid op zich kan nemen om over dit langjarige proces regie te voeren, voor een geschatte periode van vijf jaar. Samenvattend betreft het een tijdelijke impuls die de komende jaren nodig is, specifiek met betrekking tot de unieke opgave in de komende jaren voor geluid, stikstof en gebiedsontwikkeling met betrekking tot Schiphol.

Het vervolproces met betrekking tot voorliggend bestedingsplan is gericht op het uitwerken van een programmaplan met daarin de maatregelen en voorstellen op o.a. het gebied van stikstof. Hetzelfde geldt voor het in de komende periode uitwerken van een meerjarige programmatische aanpak op het thema geluid, waarbij uitvoerbaarheid een belangrijke rol speelt. Zoals hierboven is opgenomen, geldt het jaar 2022 en 2023 als opbouwfase, waardoor – in elk geval op onderdelen – rekening gehouden is met een beperkt aandeel van de Aanvullende Post. Ditzelfde geldt voor het jaar 2026, dat is aangemerkt als afbouwjaar.

1.3 Wat is het probleem dat wordt beoogd om op te lossen?

Licht toe:

- *Welk probleem wordt beoogd op te lossen.*
- *Wat de gewenste situatie of doel(en) is (zijn)?*

Al enkele jaren wordt besluitvorming ten aanzien van een nieuw luchthavenverkeersbesluit met betrekking tot de luchthaven Schiphol voorbereid. Dit Luchthavenbesluit geldt als juridisch kader dat de gebruiksruijme van Schiphol regelt en waarmee geldende (inter)nationale regelgeving met betrekking tot (externe) veiligheid en gezondheid/leefomgevingskwaliteit wordt geïmplementeerd.

In navolging van bovenstaand en in relatie tot voorliggend bestedingsplan dient er vervolgens geconcludeerd te worden dat er (o.a.) een grote noodzaak is om tot een vastgesteld luchthavenverkeerbesluit Schiphol te komen. Daarbij is geconcludeerd dat er een urgente opgave ligt om te komen tot een passende natuurvergunning. Deze is nodig om het luchthavenverkeerbesluit te verankeren. Dit vraagt om extra inspanningen op het gebied van stikstof. Ook is vastgesteld dat in

¹ Het gaat hierbij om een goedgekeurd bestedingsplan, onafhankelijk van het moment van budgettaire verwerking.

samenhang daarmee op het geluidsdossier op korte termijn extra stappen moeten worden gezet. Zonder luchthavenverkeerbesluit kan het anticiperend handhaven van de ILT, waaraan inmiddels grote juridische risico's kleven, niet worden beëindigd. De Staat heeft in het najaar al een sommatie hierover ontvangen.

Het ministerie van IenW heeft de verantwoordelijkheid om over dit langjarige proces regie te voeren. Het vervolgproces is gericht op het uitwerken van maatregelen en voorstellen op het gebied van stikstof. Hetzelfde geldt voor het in de komende periode uitwerken van een meerjarige programmatische aanpak op het thema geluid, waarbij uitvoerbaarheid een belangrijke rol speelt. Het ministerie van IenW is uitdrukkelijk verzocht om direct een start te maken en is van alle bewindspersonen steun toegezegd zodat het ministerie van IenW aan de slag kan en deze regierol inhoud kan geven. Voor de programmaorganisatie is totaal bedrag van 60 mln euro opgenomen in het Coalitie Akkoord. Het ministerie van IenW heeft daarop besloten een projectorganisatie in te richten en de personeelscapaciteit met spoed uit te breiden.

Gelet op het uitgangspunt dat het kabinet de verantwoordelijkheid wil nemen om deze problematiek te adresseren (en snelle voortgang wil maken in de lopende vergunningprocedures), heeft de Minister van IenW aan de Minister van Financiën concreet verzocht om op zo kort mogelijke termijn een voorziening te treffen voor de totale programmakosten van 60 mln euro. Daarmee kan onmiddellijk gestart worden met het inrichten van deze organisatie.

De eerste stappen in de verdere uitwerking van de programmakosten wijzen erop dat het jaar 2022 en 2023 geldt als opbouwfase, waardoor – in elk geval op onderdelen – rekening gehouden is met een beperkt aandeel van de Aanvullende Post. Ditzelfde geldt voor het jaar 2026, dat is aangemerkt als afbouwjaar.

1.4 Wat zijn de beoogde meetbare/concrete resultaten (SMART)?

Licht zo concreet mogelijk toe welk resultaat wanneer bereikt moet zijn.

Met de Aanvullende Post wordt de weg vrij gemaakt om de unieke opgave die in de komende jaren voor geluid, stikstof en gebiedsontwikkeling en rondom het toekomstig functioneren van de luchthaven Schiphol te beheersen, juridische risico's voor de Staat te beperken, de leefomgevingskwaliteit te verbeteren en de luchthaven haar economische functie voor Nederland optimaal te laten vervullen. Dit moet resulteren in:

- Uitgewerkte maatregelen en voorstellen op het gebied van stikstof in 2022 en 2023;
- Een meerjarige programmatische aanpak op het thema geluid in 2023, waarbij uitvoerbaarheid een belangrijke rol speelt;
- Een passende natuurvergunning voor luchthaven Schiphol in 2022/2023;
- Besluitvorming ten aanzien van het luchthavenverkeerbesluit Schiphol in 2022;
- Definitief beëindigen van het anticiperend handhaven van de ILT, waaraan inmiddels grote juridische risico's kleven, in 2022/2023.

Voor de verdere opgaven op het gebied van leefomgeving en duurzaamheid zullen extra middelen nodig zijn, zoals erkend in het coalitieakkoord dat recent is gepresenteerd, zie ook vraag 1.1. In aanvulling op

bovenstaand geldt dat in het najaar van 2022 meer duidelijkheid verschaft zal kunnen worden ten aanzien van de planning / haalbaarheid van de gespecificeerde (meetbare) doelen.

2. Beleidsinstrumentarium

2.1 Wat is het (gekozen) beleidsinstrumentarium?

Licht toe welk(e) beleidsinstrument(en)² gekozen zijn en wat deze concreet inhouden. Denk bijvoorbeeld aan een subsidieregeling; een nieuwe wet of een publiekscampagne.

Aan de hand van de voorgaande vragen zijn de aanleiding, het maatschappelijke probleem en de doelstellingen in beeld gebracht. De beleidsinstrumenten die ingezet worden om deze doelstellingen te behalen, zijn de volgende; *Beleidsregels*, *Onderzoek* en *Vergunningen*. Hieronder wordt voor elk van deze beleidsinstrumenten toegelicht wat deze concreet inhouden;

- *Beleidsregels*: Met het instrument beleidsregels kan, binnen de ruimte die de wet daarvoor biedt, nader invulling worden gegeven aan bestaande bestuursbevoegdheden door regels te stellen waarin de interpretatieruimte van wettelijke bepalingen of de beslissingsruimte van een bestuursorgaan wordt ingekaderd. In het licht van voorliggend bestedingsplan hangt dit beleidsinstrument concreet samen met o.a. de te formuleren meerjarige programmatische aanpak op het thema geluid, waarbij uitvoerbaarheid een belangrijke rol speelt.
- *Onderzoek*: Onderzoek is nuttig daar nog onzekerheid bestaat over de mate van steun voor het beleid en regelgeving en gezien het feit dat er een gebrek aan empirische kennis is over de probleemsituatie. Concreet houdt dit beleidsinstrument verband met o.a. de meerjarige programmatische aanpak op het thema geluid, de natuurvergunning voor luchthaven Schiphol en de opgaven op het gebied van leefomgeving en duurzaamheid.
- *Vergunningen*: Het beleidsinstrument vergunningen betreft een begunstigende beschikking die nader omschreven activiteiten of handelingen toestaat, die zonder deze beschikking niet zijn toegestaan. Concreet houdt dit beleidsinstrument verband met o.a. het definitief beëindigen van het anticiperend handhaven van de ILT, waaraan inmiddels grote juridische risico's kleven, en het luchthavenverkeerbesluit Schiphol.

Bovenstaand komt samen in de oprichting van een (tijdelijk) benodigde projectorganisatie. Het jaar 2022 zal in deze een opbouwfase zijn, waardoor waarschijnlijk (op onderdelen) niet het volledige jaarbudget direct nodig zal zijn, zie ook vraag 1.2 en 1.3.

In lijn met de gekozen beleidsinstrumenten en gezien de urgentie zal de initiële nadruk komen te liggen op (tijdelijke) inhuur, om zo snel de benodigde capaciteit en kennis aan boord te halen. Later in de tijd zal

² In het [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving](#) is een lijst opgenomen met allerlei beleidsinstrumenten

er meer balans komen tussen vaste medewerkers en inhuur - om zowel de continuïteit te borgen als de flexibiliteit te houden en specifieke expertise tijdelijk beschikbaar te kunnen hebben. In de tabel onder vraag 2.2 is de ideale verwachte (financiële) verdeling tussen vaste medewerkers en inhuur binnen de op te richten projectorganisatie nader weergegeven. Kanttekening hierbij is dat de aanvullende post ziet op de toekenning van incidentele middelen voor een geschatte periode van 5 jaar - **waarbij idealiter ook wordt ingezet op invulling van rollen door vaste medewerkers**. Uitgangspunt hierbij is dat dit uitsluitend mogelijk zal zijn wanneer er gedurende de looptijd van het project gelegenheid zal zijn voor o.a. Inhuur om te solliciteren op nieuwe Rijks-vacatures, die onder andere ontstaan als gevolg van natuurlijk-verloop. Daarnaast zullen er ook binnen het personeelsbestand vaste medewerkers zijn die (tijdelijk) willen meewerken aan het project welke na afloop terugkeren naar hun eigen afdeling. Strategisch capaciteitsmanagement is de komende periode dan ook essentieel, in samenwerking met- en binnen de diverse afdelingen, projecten en programma's binnen het ministerie IenW.

2.2. Hoe ziet de specifieke besteding van de middelen eruit?

Ga daarbij ook in op de p (prijs) en de q (aantal).

Het ministerie heeft in de opbouwfase van de tijdelijke projectorganisatie Schiphol een initiële analyse gemaakt van welke verantwoordelijkheden, uitdagingen en opgaven het heeft en op dit moment met de beschikbare maar beperkte capaciteit niet (afdoende) kan invullen, ook kijkend naar de nieuwe ontwikkelingen die zich in de luchtvaart voordoen. In de nadere probleemanalyse, zie ook vraag 1.3, en onderstaand is dit nader toegelicht. Vervolgens is bezien welke verantwoordelijkheden, uitdagingen en opgaven binnen de beschikbare middelen het meest urgent zijn om in te vullen. De aantallen in onderstaande tabel zijn gebaseerd op deze initiële inventarisatie en mix tussen Inhuur- en vaste medewerkers voor de duur van de tijdelijke projectorganisatie. Het betreft daarmee geen extrapolatie van de bestaande capaciteitsverdeling. Daarnaast wordt voor beëindiging van de tijdelijke projectorganisatie een besluit genomen over het wel/niet structurele karakter ten aanzien van de diverse projectonderdelen / -taken.

Daarnaast geldt de verwachting dat de € 15 mln volledig is in te zetten vanaf het jaar 2024. De specifieke besteding is daarmee idealiter als volgt opgebouwd:

<i>Onderdeel</i>	<i>Totaal extra capaciteit (fte)</i>	<i>Vast (fte)</i>	<i>Inhuur (fte)</i>	<i>Extra capaciteit (€ mln)*</i>	<i>Oprachten (€ mln)</i>
Programma management en ondersteuning (o.a. thematrekkers, secretarissen en diens vervangers etc.)	14	5,5	8,5	3,08	0,2
Thema stikstof	5	2,5	2,5	1,03	2,4
Thema vliegtuiggeluid Schiphol	4	2	2	0,82	1,1
Uitvoeringsprogramma geluid en stikstof	4	2	2	0,82	1

Luchtvaartbeleid Schiphol algemeen	2	1	1	0,41	0,05
Bedrijfsvoering	1	1		0,13	
Juridisch advies	6,5	2,5	4	1,44	0,15
Extra capaciteit algemeen milieu- en geluidbeleid	2	1	1	0,41	0,5
Extra capaciteit luchtvaart	6	3	3	1,23	0,2
Totaal	44,5	20,5	24	9,4	5,6

Bovenstaande specificatie per onderdeel betreft een eerste (voorzichtige) inventarisatie van de verwachte capaciteitsverdeling. Daarbij geldt dat de bewuste keuze is gemaakt voor het gebruik van algemenere beschrijvingen (bijvoorbeeld 'Programma management en ondersteuning') waar tevens o.a. de thematrekkers, secretarissen en diens vervangers onder geschaard worden. Daarnaast geldt dat de uiteindelijke organisatie mogelijk geordend zou kunnen worden naar de inhoudelijke sporen, denk hierbij aan geluid, stikstof, gebiedsagenda en LVB. Een hergroepering naar thema's als besluitvorming en beheersing, en voor omgevingsmanagement en communicatie is daarnaast ook denkbaar.

** In de tabel is voor vaste medewerkers uitgegaan van een gemiddelde van schaal 13 (integrale kosten van € 135.300 uit Handleiding Overheidstarieven 2021) en een gemiddeld Inhuurtarief van €275.000.*

2.3 Hoe vindt de uitvoering plaats?

Licht toe welke partijen betrokken zijn en hoe ziet hun betrokkenheid eruit, zowel financieel als niet-financieel. Leg ook uit wat de belangrijkste risico's voor de uitvoering zijn.

Programmamanagement en ondersteuning

De druk op het programma is groot en dat zal naar verwachting zo blijven. Dat is o.a. terug te zien in grote hoeveelheid Kamervragen en Wob-verzoeken. Om hier op een beheersbare, planmatige en navolgbare wijze invulling aan te kunnen geven vraagt dit om stevig programmamanagement met alle facetten die daarbij horen en een goede ondersteuning. Dit vereist snel acteren met voldoende capaciteit en inhoudelijke kennis en wordt met de Aanvullende Post ingevuld.

Thema vliegtuiggeluid Schiphol

Geluidhinder rond Schiphol is een omvangrijk en complex onderwerp. Om hier stappen in te kunnen zetten worden de middelen van de Aanvullende Post ingezet om capaciteit en vooral ook kennis en expertise in te zetten. Voor de korte termijn kan gekeken worden naar een kleine groep deskundigen die scherper de richting en bijbehorende aanpak in beeld kunnen brengen. Het gaat dan om een deskundige op het gebied van vliegtuiggeluid, een deskundige op meer algemeen geluidbeleid/-regelgeving en een deskundige op het gebied van omgevingsrecht. Stapsgewijs kan daarna capaciteit worden aangetrokken om het beleid in de eigen organisatie verder te brengen.

Thema stikstof

Stikstof is een thema waarvoor bestaande capaciteit beschikbaar is. Evenwel brengt het programma een forse intensivering met zich mee en kan niet uit het oog verloren worden dat ook voor andere luchthavens vraagstukken rond stikstof en besluitvorming kunnen gaan spelen. Een tijdelijke versterking op deze onderwerpen is dus van belang. Voor een deel ligt het voor de hand hiervoor naar bestaande capaciteit bij LNV (+/- 1 fte) en de provincie (+/- 1 fte) te kijken. Vanuit DGMI is de suggestie gedaan om – lerend van eerdere compensatietrajecten – te zoeken naar iemand met ervaring met gebiedsprocessen die creatieve oplossingen kan zoeken en dat samen met HBJZ juridisch kan vertalen.

Uitvoeringsprogramma geluid en stikstof

De problematiek rond geluid en stikstof kan alleen opgelost worden als in de praktijk concrete maatregelen genomen worden - denk hierbij aan de uitvoering van een (eventuele) subsidieregeling, juridische controles van de rechtmatigheid etc. Bij geluid gaat dat in ieder geval ook om isolatie en uitkoop. Bij stikstof gaat dat om het reduceren van uitstoot door externe bronnen, al dan niet op basis van uitkoop. Hiervoor is een uitvoeringsorganisatie nodig. Het ligt voor de hand hiervoor te kijken naar bestaande organisaties, waarbij RWS als eerste in beeld komt gezien de kennis en ervaring. De kosten hiervan zullen onderdeel moeten zijn van het budget voor de maatregelen. In bovenstaand overzicht is opgenomen wat bij het programma als opdrachtgever nodig is van de Aanvullende Post, in eerste instantie voor het uitvoeren van een verkenning en verder in de aansturing in het belang van de daadwerkelijke uitvoering.

*(Extra) Capaciteit in bestaande organisatie**

De aard van de problematiek vraagt om forse juridische ondersteuning o.a. op het gebied van natuurvergunningen, stikstof, geluid, omgevingsrecht en alle wet- en regelgeving die daarbij hoort. Daarnaast is ondersteuning nodig t.b.v. inzet van financiële instrumenten (bv. subsidieregelingen). Verder zal de nodige capaciteit ter ondersteuning en advisering rond informatievoorziening en Wob-verzoeken nodig zijn. Deze capaciteit wordt ondergebracht bij HBJZ.

Stappen rond beleid luchtvaartgeluid kunnen niet los gezien worden van het algemene milieu- en geluidbeleid. De expertise en afstemming die daarvoor nodig is vraagt aanvullende capaciteit bij DGMI. Vanuit de directie luchtvaart zal fors extra inzet moeten worden gepleegd vanwege de operationele consequenties van de besluitvorming over Schiphol, onder andere met het oog op de luchtvaartveiligheid, in het kader van de slotregulering en de samenhang met Lelystad Airport (zie vraag 1.1). Omgekeerd is extra inzet nodig met oog op de doorvertaling naar de regionale luchthavens. Daar speelt soortgelijke thematiek rond geluid en stikstof en lopen er ook daar diverse juridische procedures, die grote consequenties kunnen hebben voor het nationale luchthavensysteem. Daar waar relevant zal vanzelfsprekend worden aangesloten bij bestaand beleid binnen Directie Luchtvaart (en dat wat voortvloeit uit de op te richten tijdelijke projectorganisatie).

Risico's voor de uitvoering

Met betrekking tot bovenstaand geldt de actuele krapte op de arbeidsmarkt als een van de voornaamste risico's voor de uitvoering. In voorliggend bestedingsplan wordt er van uitgegaan dat de geïnventariseerde capaciteitsbehoefte daadwerkelijk ingevuld kan worden binnen de opgestelde raming.

Mocht dit onverhoopt niet het geval zijn, bestaat de mogelijkheid dat de op te zetten programma organisatie niet (voldoende) van de grond komt. Daarnaast geldt dat de versterking juist bedoeld is om bestaande risico's in de uitvoering op te lossen. Na toekennen van de Aanvullende Post wordt zo spoedig mogelijk gestart met het werven van de benodigde capaciteit. Een risico dat zich kan voordoen is het niet tijdig vinden en kunnen opleiden van de goede mensen.

2.4 **Doeltreffendheid:** licht toe op welke wijze de inzet van deze beleidsinstrumenten (vraag 2.1) leidt tot de doelen/resultaten die geformuleerd zijn bij 1.3 en 1.4?³

Baseer je bijvoorbeeld op wetenschappelijke literatuur, beleidsdoorlichtingen en -evaluaties of experts, etc. Geef aan in hoeverre de gekozen instrumenten erin zullen slagen de geformuleerde doelen/resultaten te bereiken. Benoem daarbij ook eventuele externe factoren die kunnen bijdragen aan het wel of niet bereiken van de doelen/resultaten. Sta ook stil bij eventuele (positieve of negatieve) neveneffecten van het gekozen instrumentarium.

De doeltreffendheid van de inzet van de geformuleerde beleidsinstrumenten begint met het onderzoeken van de vraag in hoeverre deze er voor zorgen dat de gewenste beleidsresultaten worden bereikt. Onder beleidsresultaten worden zowel prestaties (output) als de daarmee gerealiseerde effecten (outcome) verstaan.

Beleidsregels: Onderzoek naar de doeltreffendheid van beleid is gecompliceerd, omdat enerzijds sprake kan zijn van een lange beleidsketen en anderzijds omdat er externe factoren kunnen zijn die ook van invloed kunnen zijn op de te bereiken einddoelen. Tussen directe overheidsprestaties en de uiteindelijk gerealiseerde maatschappelijke situatie zitten dan ook relatief veel schakels. Ten aanzien van voorliggend bestedingsplan kan gesteld worden dat o.a. de prestatie (of effect) van bijvoorbeeld de te formuleren meerjarige programmatische aanpak op het thema geluid, waarbij uitvoerbaarheid een belangrijke rol speelt, in de keten gelegen is. De uiteindelijke resultaten van deze programmatische aanpak liggen in de directe omgeving, dit heeft als gevolg dat het moeilijk zal zijn de causale relatie te leggen met het ingezet beleid. De bereikte effecten zullen niet alleen tot stand komen door beleidsregels maar mogelijk ook door (bijvoorbeeld) sociaal-economische omstandigheden. Daar de tijdelijke projectorganisatie momenteel nog in de opbouwfase zit, zal de inventarisatie van hard meetbare doelen nader worden gespecificeerd in de definitieve versie van het onderhanden programmaplan dat naar verwachting in de eerste helft van 2022 definitief wordt opgeleverd.

Onderzoek: Het ministerie van IenW is gevraagd de verantwoordelijkheid op zich te nemen om regie te voeren over het in dit bestedingsplan geformuleerde (langjarige) proces. Het vervolgproces is gericht op het uitwerken van o.a. maatregelen en voorstellen op het gebied van stikstof. Onderzoek wordt gezien als de basis voor deze stappen.

³ Er zijn allerlei hulpmiddelen voorhanden die het onderbouwen van doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen ondersteunen. Een aantal voorbeelden:

- [De handleiding publieke businesscase](#);
- [Algemene leidraad voor MKBA's](#);
- Het CPB heeft de 'kansrijk' reeks uitgebracht, met allerlei *evidence based* beleidsinzichten. (bijvoorbeeld over [arbeidsmarktbeleid](#); [onderwijsbeleid](#) of [woonbeleid](#)).

Vergunningen: Dit beleidsinstrument is gericht op het komen tot voor een vastgesteld Luchthavenverkeersbesluit en daarmee een stabiel, houdbaar en gedragen (juridisch) kader voor de operatie van de luchthaven Schiphol in de toekomst. Om het LVB vast te kunnen stellen moet Schiphol o.a. beschikken over een onherroepelijk Wnb-vergunning en moeten de noodzakelijke reducties van de stikstofdeposities en de geluidhinder daadwerkelijk zijn, respectievelijk worden gerealiseerd.

Om tot dit besluit te komen, raakt het beleidsinstrument Vergunningen direct aan de noodzakelijke oprichting van de hiervoor benodigde projectorganisatie. Het jaar 2022 zal voor de projectorganisatie bovendien een opbouwfase zijn met als bijkomend risico is dat mogelijk op onderdelen niet het volledige jaarbudget direct nodig zal zijn. Gelet op de urgentie zal in eerste instantie vooral de nadruk liggen op inhuur om snel capaciteit en kennis aan boord te halen. Later in de tijd zal er meer balans komen tussen vaste medewerkers en inhuur om zowel de continuïteit te borgen als de flexibiliteit te houden en specifieke expertise tijdelijk beschikbaar te kunnen hebben. In bijgevoegde tabel is een financieel overzicht opgenomen.

Met de extra capaciteit en aanvullende expertise ontstaat ruimte om gericht in te zetten op de hierboven toegelichte instrumenten en samenhangende thema's, zie ook vraag 2.3. De daarvoor in te richten organisatie wordt in de basis tijdelijk ingezet, voor een geschatte duur van circa 5 jaar. De doeltreffendheid zit er ook in dat de opgave deels opgepakt zal moeten worden op basis van dure, tijdelijke inhuur. Door dit in eigen huis te halen wordt het goedkoper en doeltreffender, bovendien wordt kennis vastgehouden. Dit veronderstelt echter wel dat er gedurende de looptijd van het project gelegenheid zal moeten zijn voor o.a. Inhuur om te solliciteren op nieuwe Rijks-vacatures, die onder andere ontstaan als gevolg van natuurlijk-verloop. Daarnaast zullen er ook binnen het personeelsbestand vaste medewerkers zijn die (tijdelijk) willen meewerken aan het project welke na afloop terugkeren naar hun eigen afdeling. Strategisch capaciteitsmanagement is de komende periode dan ook essentieel, in samenwerking met- en binnen de diverse afdelingen, projecten en programma's binnen het ministerie IenW.

In aanvulling op bovenstaand geldt dat in het najaar van 2022 meer duidelijkheid verschaft zal kunnen worden ten aanzien van de planning / haalbaarheid van de gespecificeerde (meetbare) doelen.

2.5 Doelmatig⁴ bereiken van de doelen/resultaten: licht toe waarom de gekozen beleidsinstrumenten (vraag 2.1) het meest efficiënt zijn voor het behalen van de doelen/resultaten (vraag 1.3 en 1.4).

Voorliggend plan beschrijft de urgente en langjarige opgave om het functioneren van de luchthaven Schiphol veilig te stellen in relatie tot de maatschappelijke opgaven op het gebied van natuur en geluid. Mocht dit niet lukken dan heeft dit vergaande consequenties, zoals nader is toegelicht onder vraag 1.3.

In het licht van de beoogde doelen en resultaten, o.a. de te formuleren meerjarige programmatische aanpak op het thema geluid, zijn beleidsregels het meest efficiënte beleidsinstrument. Er kan op deze wijze immers, aan de hand van beleidsregels en binnen de ruimte die de wet daarvoor biedt, nader

⁴ Doelmatigheid wordt op twee 'niveaus' gedefinieerd in dit format. 1) (vraag 2.5) de efficiëntie in het halen van de geformuleerde doelstellingen. 2) (vraag 2.6) de efficiëntie waarmee de uitvoering is georganiseerd.

invulling worden gegeven aan bestaande bestuursbevoegdheden - door regels te stellen waarin de interpretatieruimte van wettelijke bepalingen of de beslissingsruimte van een bestuursorgaan wordt ingekaderd. Dit is momenteel voorzien in 2023.

De meerjarige programmatische aanpak op het thema geluid, de natuurvergunning voor luchthaven Schiphol en de opgaven op het gebied van leefomgeving en duurzaamheid dienen daarnaast gestoeld te zijn op een brede, en nader te onderzoeken (wetenschappelijke) basis. Om deze basis van voldoende kwaliteit te laten zijn, is het meest efficiënte beleidsinstrument het uitvoeren van (nader) onderzoek. Onderzoek is immers nuttig daar op deze thema's nog onzekerheid bestaat over de mate van steun voor het beleid en regelgeving en gezien het feit dat er een gebrek aan empirische kennis is over de probleemsituatie. De nadere specificatie van de eerste hard meetbare resultaten is momenteel voorzien in 2022 en 2023.

Het definitief beëindigen van het anticiperend handhaven van de ILT, waaraan inmiddels grote juridische risico's kleven, en het daarmee samenhangende luchthavenverkeerbesluit Schiphol wordt het meest efficiënt ingevuld aan de hand van het beleidsinstrument vergunningen. Het beleidsinstrument vergunningen betreft immers een begunstigende beschikking die nader omschreven activiteiten of handelingen toestaat, die zonder deze beschikking niet zijn toegestaan. De beëindiging is momenteel voorzien in 2022/2023.

Bovenstaand valt samen met het oprichten van een (tijdelijke) programmaorganisatie en de daarbij behorende inzet van extra capaciteit (en middelen), daar het ministerie van IenW gevraagd is de verantwoordelijkheid op zich te nemen om over bovengenoemd langjarige proces regie te voeren. De afbouwfase van deze tijdelijke organisatie is momenteel voorzien in 2026.

Capaciteit en middelen zijn voorwaardelijk om de beoogde resultaten te bereiken. Door een gerichte risicobeheersing en monitoring wordt met grote regelmaat bezien of bijsturing nodig is. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt op die manier scherp gestuurd op de resultaten, een en ander in aanvulling op de / gebruikmaken van de bestaande kennis en expertise binnen Directie Luchtvaart.

In aanvulling op bovenstaand geldt dat in het najaar van 2022 meer duidelijkheid verschaft zal kunnen worden ten aanzien van de planning / haalbaarheid van de gespecificeerde (meetbare) doelen.

2.6 Doelmatig uitvoeren: licht toe waarom de gekozen uitvoering (vraag 2.3) het meest efficiënt is.

Voorliggend bestedingsplan is gericht op het instellen van een (tijdelijk) projectorganisatie. Dit houdt in dat er een tijdelijk samenwerkingsverband wordt gevormd tussen personen uit verschillende uit verschillende functionele gebieden en afdelingen binnen de Directie Luchtvaart (zowel in- als externe medewerkers) en gericht op het oplossen van de voorliggende problematiek rondom de luchthaven Schiphol, zie ook vraag 1.3. De gekozen project-organisatorische structuur kent verschillende voor- en nadelen;

- *Voor:* De tijdelijke projectorganisatie is in de basis zeer flexibel ingericht. Gezien de verwachte hoeveelheid projectwerk kunnen medewerkers voor een groot deel van hun tijd onder de aansturing van een projectleider vallen. Neemt de hoeveelheid project gerelateerde werkzaamheden af, dan pakt de medewerker weer taken van zijn team/afdeling op of worden toegewezen aan een nieuw project.
- *Tegen:* Nadeel van deze organisatievorm is dat het vooral voor medewerkers ingewikkeld kan zijn; een medewerker die parttime voor een project werkt heeft doorgaans immers meerdere leidinggevend en idem taken. De eisen voor het werk kunnen daarnaast verschillend zijn.

De doelmatigheid van de gekozen projectmatige aanpak hang bovenal samen met de aard van de problematiek, die vraagt om forse juridische ondersteuning o.a. op het gebied van natuurvergunningen, stikstof, geluid, omgevingsrecht en alle wet- en regelgeving die daarbij hoort. Daarnaast is ondersteuning nodig t.b.v. inzet van financiële instrumenten (bv. subsidieregelingen).

In het licht van het tijdelijke karakter van de projectorganisatie kan, voor de korte termijn, in elk geval gekeken worden naar een relatief kleine groep deskundigen die scherper de richting en bijbehorende aanpak in beeld kunnen brengen. Stapsgewijs kan daarna (tijdelijke) capaciteit worden aangetrokken om het beleid in de eigen organisatie verder te brengen.

De gekozen uitvoering is het meest efficiënt doordat veel van de geconstateerde behoefte aan kennis in eerste instantie via tijdelijke inhuur wordt aangetrokken in een zeer schaarse markt. Door mensen vast in dienst te kunnen nemen blijft de kennis en ervaring geborgd. Bovendien is ambtelijk personeel minder kostbaar. Het gaat op termijn immers ook gedeeltelijk om functies die structureel nodig zijn. Kanttekening hierbij is dat de aanvullende post ziet op de toekenning van incidentele middelen voor een geschatte periode van 5 jaar - *waarbij idealiter ook wordt ingezet op invulling van rollen door vaste medewerkers*. Uitgangspunt hierbij is dat dit uitsluitend mogelijk zal zijn wanneer er gedurende de looptijd van het project gelegenheid zal zijn voor o.a. Inhuur om te solliciteren op nieuwe Rijks-vacatures, die onder andere ontstaan als gevolg van natuurlijk-verloop. Daarnaast zullen er ook binnen het personeelsbestand vaste medewerkers zijn die (tijdelijk) willen meewerken aan het project welke na afloop terugkeren naar hun eigen afdeling. Strategisch capaciteitsmanagement is de komende periode dan ook essentieel, in samenwerking met- en binnen de diverse afdelingen, projecten en programma's binnen het ministerie IenW.

3. Evaluatie

3.1 Met welke concrete informatie wordt bepaald of de geformuleerde doelen/resultaten bereikt zijn? *Bij voorkeur worden hiervoor indicatoren gebruikt, maar er kan ook gebruik worden gemaakt van andere cijfers, statistieken of kerncijfers. Als kwantitatieve (meetbare/concrete) gegevens niet mogelijk zijn, kies dan voor kwalitatieve informatie op basis waarvan je doelbereik kunt vaststellen.*

Goede indicatoren voldoen aan een aantal criteria:

- *De indicator meet wat deze moet meten (valide)*

- *De indicator is feitelijk (objectief)*
- *De indicator is op tijd beschikbaar*
- *De indicator kan keer op keer verzameld worden*
- *De indicator is transparant (duidelijk hoe deze tot stand is gekomen)*

Ten aanzien van de geformuleerde doelen is een aantal indicatoren gedefinieerd. De meest toepasselijke indicatoren met betrekking tot de geformuleerde doelen van de tijdelijke projectorganisatie Schiphol, zie vraag 1.3, zijn de volgende:

- Een vastgesteld Luchthavenverkeersbesluit;
 - een stabiel, houdbaar en gedragen (juridisch) kader voor de operatie van de luchthaven Schiphol in de toekomst
- Om het LVB vast te kunnen stellen moet Schiphol o.a. beschikken over;
 - een onherroepelijk Wnb-vergunning en
 - moeten de noodzakelijke reducties van de stikstofdeposities en de geluidhinder daadwerkelijk zijn / worden gerealiseerd.
- Een vastgestelde meerjarige programmatische aanpak op het thema geluid, waarbij uitvoerbaarheid een belangrijke rol speelt
- Het anticiperend handhaven van de ILT, waaraan inmiddels grote juridische risico's kleven, is definitief beëindigd.

3.2 Op welke manier wordt onderzocht/geëvalueerd of de ingezette instrumenten hebben geleid tot het bereiken van de doelen (doeltreffendheid) en of dat efficiënte wijze is gebeurd (doelmatigheid)? *Licht toe hoe de evaluatie/onderzoeksopzet eruit komt te zien. Denk daarbij aan:*

- *Wanneer wordt er gemeten (nulmeting, tussentijds en/of eindmeting)?*
 - *Hoe wordt er gemeten? (welke evaluatie-/onderzoeksmethode(n) worden gebruikt?)*
- In hoeverre is het mogelijk om iets te zeggen over causaliteit (inzet van instrument x leidt tot uitkomst y)? Hou daarbij ook rekening met andere instrumenten of externe factoren die invloed kunnen hebben op het resultaat.*

In 2022 zal naar verwachting de eerste aangekondigde monitor luchtvaart verschijnen van de uitvoeringsagenda bij de Luchtvaartnota. Daarin staat een uitgebreidere set van indicatoren en kengetallen (voor alle publieke belangen en thema's) om het luchtvaartbeleid te monitoren en evalueren.

In de voortgangsrapportage behorende bij de Luchtvaartnota wordt de voortgang rond het tot stand komen van de vergunningen gerapporteerd. In de "Staat van de Luchtvaart" worden de doelen rond veiligheid, geluid, gezondheid, fijnstof, etc. gemonitord en gerapporteerd.

Met deze instrumenten ziet het ministerie van IenW of de doelen worden bereikt (doeltreffendheid). Hiervan gebruik makend zal ook een aparte onafhankelijke evaluatie worden uitgevoerd in 2026, met name om aanvullend inzicht te geven in de doelmatigheid van de besteding van de middelen. Deze evaluatie geeft per onderdeel genoemd in de bestedingstabel, zie vraag 2.2, aan wat de extra capaciteit is, hoe dit bijdraagt en wat daarmee is behaald. Daarnaast wordt het geheel meegenomen in de beleidsdoorlichting van Luchtvaart. Deze doorlichting start in 2023 en is naar verwachting in 2024

afgerond. Omdat de extra middelen met betrekking tot voorliggend bestedingsplan vanaf 2022 worden toegekend, kan in deze doorlichting slechts beperkt gezien worden wat de effecten hiervan zijn.

3.3 Hoe wordt de evaluatie formeel geregeld?

- Wie is er verantwoordelijk voor de evaluatie binnen het departement?
- Hoe verhoudt de evaluatie van dit plan zich tot de evaluatieplanning en de cyclus van beleidsdoorlichtingen?
- Wordt er tussentijds gerapporteerd? En zo ja, hoe en aan wie?
- Is er ruimte voor herijking van het plan? Zo ja, op welke momenten?

Voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de middelen zal een aparte onafhankelijke evaluatie worden uitgevoerd in 2026 (zie ook 3.2). Directie Luchtvaart is verantwoordelijk voor planning en totstandkoming.

In de Strategische Evaluatie Agenda (die als bijlage bij de begroting 2022 is opgenomen) wordt onder andere de jaarlijkse monitoring van de Luchtvaartnota genoemd. Daarover wordt het volgende vermeld: De nieuwe koers van het luchtvaartbeleid stelt vier publieke belangen centraal (Veilige luchtvaart; Nederland goed verbonden; Een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving; Duurzame luchtvaart). 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.

In 2022 zal naar verwachting de eerste aangekondigde monitor luchtvaart verschijnen van de in de uitvoeringsagenda bij de Luchtvaartnota. Daarin staat een uitgebreidere set van indicatoren en kengetallen (voor alle publieke belangen en thema's) om het luchtvaartbeleid te monitoren en evalueren. Hiervoor wordt onder andere informatie gebruikt uit (bestaande) monitors, zoals de monitor Netwerkkwaliteit, de Staat van Schiphol en de systeemmonitor luchtvaartveiligheid.

De uitkomsten van de hierboven genoemde evaluaties vormen input voor de beleidsdoorlichting Luchtvaart die in 2023 start en naar verwachting in 2024 is afgerond. De beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthese-onderzoek.