

**DILEMMA'S VOOR
RIJKSWATERSTAAT DIRECTIE ZUID-
HOLLAND IN DE HAVEN**

EEN INVENTARISATIE VAN DILEMMA'S EN
ANALYSE VAN OPLOSSINGSRICHTINGEN

Eindrapport

Opgesteld voor Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland

Erasmus Universiteit Rotterdam

Peter W. de Langen

Larissa M. van der Lugt

Michiel Nijdam

8 maart 2002

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding en achtergrond.....	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	Gehanteerde werkwijze.....	2
1.3	Opzet rapport.....	2
2	Regio specifieke doelstellingen en afwegingsvraagstukken voor RWS-DZH.....	3
2.1	Provincie Zuid-Holland.....	3
2.2	Regio Specifieke doelstellingen op gebied van havenbeleid.....	4
2.3	Afwegingsvraagstukken voor RWS-DZH.....	5
3	Analysekader Afwegingsvraagstukken.....	7
3.1	De besluitvormer bestaat niet.....	7
3.2	Procedurele logica als 'iron cave'.....	8
3.3	De grenzen van de markt.....	8
3.4	Conclusie.....	9
4	Selectie van de cases.....	10
5	Uitwerking van de cases.....	13
5.1	Regionalisering nautische dienstverlening.....	13
5.1.1	Achtergrond dilemma.....	13
5.1.2	Kern subdilemma 1 Veiligheid versus concurrentiekracht.....	14
5.1.3	Nadere uitwerking subdilemma 1.....	15
5.1.4	Aanscherping subdilemma 1.....	16
5.1.5	De 'juiste koers' subdilemma 1.....	16
5.1.6	Kern Subdilemma 2 Bestuurlijke opstelling t.a.v. de rol van RHM.....	17
5.1.7	Nadere uitwerking subdilemma 2.....	17
5.1.8	De 'juiste koers' subdilemma 2.....	18
5.1.9	Samenvatting.....	20
5.2	Uitgifte vergunningen langs hoofdinfra / vrijwaringszones.....	21
5.2.1	Achtergrond dilemma.....	21
5.2.2	Kern dilemma.....	22
5.2.3	Nadere uitwerking dilemma.....	22
5.2.4	Aanscherping dilemma.....	25
5.2.5	De 'juiste koers'.....	26
5.2.6	Samenvatting.....	27

5.3	Stimulering intermodaal vervoer	28
5.3.1	Achtergrond dilemma	28
5.3.2	Kern dilemma	28
5.3.3	Nadere uitwerking dilemma	29
5.3.4	Aanscherping dilemma	30
5.3.5	De 'juiste koers'	30
5.3.6	Samenvatting	30
5.4	Toegankelijkheid MV2 binnenvaart	31
5.4.1	Achtergrond dilemma	31
5.4.2	Kern dilemma	32
5.4.3	Uitwerking dilemma	32
5.4.4	Aanscherping dilemma	33
5.4.5	De 'juiste koers'	34
5.4.6	Samenvatting	36
5.5	Havenbereikbaarheid versus regionale bereikbaarheid	37
5.5.1	Achtergrond dilemma	37
5.5.2	Kern dilemma	37
5.5.3	Uitwerking dilemma	37
5.5.4	Aanscherping dilemma	39
5.5.5	Samenvatting	40
5.6	Uitwerking dilemma; clusterbeleid vs uitplaatsing	41
5.6.1	Achtergrond Dilemma	41
5.6.2	Kern dilemma	41
5.6.3	Nadere uitwerking dilemma	41
5.6.4	Aanscherping dilemma	42
5.6.5	De 'juiste koers'	42
5.6.6	Samenvatting	43
6	Tot slot: Algemene beschouwingen	44
6.1	Omgaan met dilemma's	44
6.2	Beheer en beleid	45

Appendix A	Beleidskader zeehavens	i
Appendix B	Relevante ontwikkelingen in het Rijnmond gebied	iv
Appendix C	Taken en verantwoordelijkheden van RWS-DZH	ix
Appendix D	Korte beschrijving geïdentificeerde dilemma's	xi

1 INLEIDING EN ACHTERGROND

1.1 AANLEIDING

De Dienst Zuid Holland van Rijkswaterstaat (RWS-DZH) is actief op meerdere beleidsterreinen in de haven. RWS-DZH heeft zowel beleids- als beheerstaken m.b.t. planning, aanleg en beheer van infrastructuur in Zuid-Holland. Omdat verschillende beleidsdoelen, zowel nationale als regionale, onderhevig kunnen zijn aan tegenstrijdige belangen, moet RWS-DZH vanuit een integrale visie afwegingen kunnen maken. Per regio kan beleid anders gestalte krijgen (een gebiedsgerichte aanpak) en dit impliceert dat regionale directies –gegeven nationale beleidsdoelstellingen - eigenstandig afwegingen kunnen en moeten maken. In de regio Zuid-Holland is het bovenstaande temeer van belang omdat alle verschillende beleidsdoelen samenkomen in het zeehavengebied 'Groot-Rijnmond'.

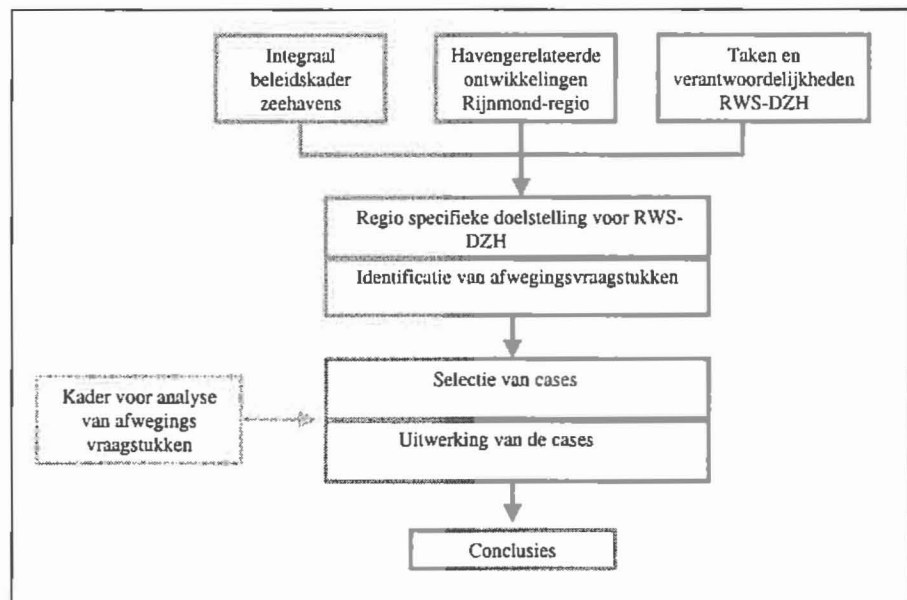
Het op de juiste wijze maken van afwegingen is niet eenvoudig: een algemeen kader voor het wegen van verschillende doelstellingen ontbreekt. De 'juiste koers' moet per afweging geanalyseerd worden. Het maken van afwegingen binnen de RWS-DZH-organisatie noodzaakt tot overleg en afstemming tussen verschillende afdelingen, die vaak ieder een deelbelang vertegenwoordigen en deel uitmaken van verschillende besluitvormingsnetwerken. Dit heeft tot gevolg dat vanuit verschillende perspectieven tegen bepaalde beleidszaken wordt aangekeken en dat verschillende argumenten worden ingezet. Naast deze 'interne' problematiek kan ook de externe legitimatie problematisch zijn: keuzes worden getoetst (door het Rijk en andere -regionale- stakeholders) en moeten dus goed beargumenteerd worden.

RWS-DZH heeft de Erasmus Universiteit gevraagd een aantal afwegingsvraagstukken uit te werken en te analyseren om beter zicht te krijgen hoe zij op integrale wijze met de afwegingsvraagstukken kan omgaan.

1.2 GEHANTEERDE WERKWIJZE

In navolging van de offerte-aanvraag “Onderzoek ontwikkelingen in het Rijnmondgebied – dilemma’s voor RWS-DZH in de haven” zijn een aantal stappen doorlopen in het onderzoek. Figuur 1 geeft de samenhang van de stappen, zoals deze terugkomen in de hoofdstukken en appendices van dit rapport weer.

Figuur 1 Onderlinge relaties project-stappen



1.3 OPZET RAPPORT

Deze eindrapportage bevat de bevindingen van de Erasmus Universiteit. Hoofdstuk 2 behandelt de regiospecifieke doelstellingen voor RWS-DZH en de daaruit naar voren komende mogelijke interne dilemma's. De regiospecifieke doelstellingen zijn afgeleid uit de confrontatie van het beleidskader zeehavens (Appendix A), de ontwikkelingen in het Rotterdamse havengebied (Appendix B) en de taken en verantwoordelijkheden van RWS-DZH (Appendix C). Hoofdstuk 3 geeft een beknopt algemeen afwegingskader voor een meer gestructureerde benadering van de interne dilemma's. In hoofdstuk 4 wordt op basis van een aantal criteria een selectie uit de geïdentificeerde dilemma's gemaakt. Hoofdstuk 5 bevat de nadere uitwerking van de geselecteerde dilemma's. Hoofdstuk 6 geeft een aantal algemene beschouwingen die als lering uit de behandeling van de cases naar voren zijn gekomen.

2

REGIO SPECIFIEKE DOELSTELLINGEN EN AFWEGINGSVRAAGSTUKKEN VOOR RWS-DZH

In deze paragraaf gaan we in op de regiospecifieke doelstellingen van RWS-DZH en relevante afwegingsvragen voor RWS-DZH. Omdat de regio Zuid-Holland een bijzondere regio is, zijn de doelstellingen voor deze regio anders dan elders. We beginnen daarom met een korte beschrijving van de regio. Daarna gaan we kort in op –hieruit volgende- regiospecifieke doelstellingen. Op basis van de regiospecifieke doelstellingen¹ komen we tot de identificatie van een aantal regio specifieke afwegingsvraagstukken.

2.1 PROVINCIE ZUID-HOLLAND

Op het gebied van verkeer en vervoer onderscheidt de provincie Zuid-Holland zich door de aanwezigheid van de Rotterdamse haven. Het Rotterdamse haven- en industriecomplex (HIC) is een van de grootste HIC's ter wereld. Dit complex genereert een substantieel deel van het regionale inkomen en is de meest duidelijke specialisatie van de regio Zuid-Holland. Door de aanwezigheid van de haven is de regio Zuid-Holland zeer 'transportintensief': ruim 50% van al het goederenvervoer in Nederland heeft een relatie met Zuid-Holland, de doorvoer van goederen loopt voor het overgrote deel via Rotterdam en Rotterdam is ook dominant als knooppunt waar exportstromen het land verlaten. De omvang van de Rotterdamse transportknoop wordt geïllustreerd door de volgende cijfers: in Rotterdam worden elk jaar ongeveer 320 miljoen goederen overgeslagen. De haven wordt aangelopen door ongeveer 33.000 zeeschepen per jaar, ongeveer 133.000 binnenvaartschepen per jaar, gemiddeld meer dan 22.000 vrachtwagenbewegingen per dag en enkele tientallen treinen per dag. Het wateroppervlak is ongeveer 3500 hectare².

¹ En de informatie uit appendices A,B en C

² [GHR, 2001]

Door de grootte van de transportknoop is transport vanuit Rotterdam goedkoper dan elders en wordt het vervoer via een gunstigere modal split afgevoerd. Door de concentratie in Rotterdam zijn de volumes voldoende voor het vullen van zeeschepen (shortsea), binnenvaartschepen en treinen. Door het aanwezige volume is ook het pijpleidingennetwerk ontstaan. De modal split in Rotterdam is veel gunstiger dan die voor geheel Nederland. Hiervoor zijn een aantal redenen: de aanwezige pijplijninfrastructuur beïnvloedt de modal split gunstig, het grote aandeel van Rotterdam in het shortsea vervoer is gunstig en veel goederen lenen zich uitstekend voor vervoer per binnenvaart (met name bulk en chemicaliën). Ook voor containers is het modal split beeld in Rotterdam erg gunstig (bijna 35% via de binnenvaart, ongeveer 8% via het spoor [GHR 2001]). Ook de continentale lading die in de regio Rotterdam gegenereerd wordt gaat relatief vaak per spoor of binnenvaart naar de eindbestemming.

Deze cijfers geven aan dat Rotterdam een transportknoop van grote omvang is. Het is daarom niet verwonderlijk dat de regio Zuid-Holland afwijkt van het gemiddelde. De hoge transportintensiteit zorgt voor een duidelijke frictie tussen bereikbaarheid en economische ontwikkeling enerzijds en leefbaarheid/duurzaamheid anderzijds. Deze frictie vraagt om speciale oplossingen.

2.2 REGIO SPECIFIEKE DOELSTELLINGEN OP GEBIED VAN HAVENBELEID

De constatering dat transportvraagstukken in Zuid-Holland sterk spelen leidt tot de vraag of er ook, gegeven de specifieke structuur van de regio (door de aanwezigheid van de Rotterdamse haven) *regio-specifieke doelstellingen* te formuleren zijn. Op basis van de beschikbare beleidsdocumenten³ en een RWS-DZH-bijeenkomst identificeren wij de volgende regio-specifieke doelstellingen:

³ Zie pagina i Appendix A.

Tabel 1: Regiospecifieke doelstellingen, gerelateerd aan havenbeleid

Stimuleren 'brainport'
Ondersteunen ruimtelijke scheiding haven en stad
Stimuleren kennisontwikkeling in de havencluster
Vergroten concurrentiekracht van de Rotterdamse HIC
Bevordering ruimtelijke clustering
Nadruk op én-én benadering: betere benutting én modal shift
Stimuleren en faciliteren innovatieve oplossingen voor het afwikkelen van vervoersstromen
Bevorderen ontstaan havennetwerk met minder druk op Rotterdam als centrum van dat netwerk
Maatwerk voor goederenvervoer
Ruimte voor de rivieren in Zuid-Holland
Bevorderen 'natuurlijker waterverloop', o.a. door beheer Haringvlietsluizen

Deze regio-specifieke doelstellingen geven aanleiding tot 'gebiedsgerichte oplossingen', met daaraan verbonden het op regionaal niveau maken van afwegingen.

2.3 AFWEGINGSVRAAGSTUKKEN VOOR RWS-DZH

De afwegingsvraagstukken zijn op drie manieren geïnventariseerd:

1. Op basis van een 'structuurbenadering' d.w.z. het met elkaar confronteren van beleidsdoelen.
2. Lezing (als externe partij) van de relevante documenten.
3. Inventarisatie binnen RWS-DZH welke afwegingsvraagstukken er spelen.

Op deze wijze is een uitgebreide lijst van mogelijke afwegingsvraagstukken tot stand gekomen. De afwegingsvraagstukken worden hierna opgenoemd, dezelfde lijst met een korte omschrijving per afwegingsvraagstuk is in appendix D opgenomen.

Tabel 2

Geïdentificeerde afwegingsvraagstukken

1. Marktwerking en regionalisering nautische dienstverlening
A economisch belang versus veiligheid
B lokale versus integrale belangenweging bij vaststellen toelatingsregime
2. Regulering gebruik (weg)infrastructuur voor gevaarlijke stoffen: economie versus veiligheid (dit vraagstuk gaat ook spelen bij spoor en binnenvaart)
3. Stimuleren intermodaal vervoer: goed voor modal split, maar niet voor lokale leefbaarheid/ bereikbaarheid van knooppunten
4. Gebruik zwaardere/grotere voertuigen in havengebied: goed voor benutting infrastructuur/bereikbaarheid, slecht voor lokale leefbaarheid/veiligheid
5. Havenbereikbaarheid versus regionale bereikbaarheid gemeenten rondom het havencomplex
6. Publieke taakinvulling verzelfstandigd havenbedrijf. Lokaal belang van goede invulling publieke taken versus nationaal belang van goede invulling publieke taken
7. Bevorderen clustering transportgenererende activiteiten versus laten gebeuren of sturen van uitplaatsing ervan. Clustering is goed voor concurrentiekracht en toegevoegde waarde, uitplaatsing is goed voor leefbaarheid/bereikbaarheid
8. Vergunningenbeleid langs hoofdwegeninfrastructuur:
 - rijksbelang op het gebied van verkeer en vervoer versus lokaal belang op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling
 - garantie veilige en efficiënte afwikkeling scheepvaartverkeer versus ontwikkeling van aansluitingen ter bevordering van intermodaal vervoer
9. Havenuitbreiding versus waterkwaliteit
10. Doorberekeningproblematiek: wegingproblematiek van kosten en baten
11. Bereikbaarheidsniveau infrastructuur: sturen op versterken concurrentiekracht HIC versus sturen op gelijk kwaliteitsniveau
12. Hoogte veiligheidsniveau haventerreinen t.a.v. calamiteiten, veiligheid versus concurrentiekracht⁴
13. Sluisregimes: bereikbaarheid versus leefbaarheid
14. Calamiteitsnorm 'vluchtweg A15': veiligheid versus concurrentiekracht⁵
15. Ontwerp oeververbindingen: veiligheid versus bereikbaarheid/concurrentiekracht
16. Binnenvaarttoegang MV2: selectieve versus perfecte bereikbaarheid
17. Onderhoudsregime hoofdinfrastructuur: goederenvervoer versus personenvervoer

⁴ Ervan uitgaande dat ofwel de kosten van een hoger grondniveau worden doorberekend aan de gebruiker ofwel dat meerkosten verhoging ten laste gaan van een budget ter vergroting van de concurrentiekracht van het HIC (dit is met name plausibel als het GHR betaald).

⁵ Ervan uitgaande dat middelen alternatief kunnen worden aangewend ter verbetering van de bereikbaarheid/concurrentiekracht van het HIC.

ANALYSEKADER AFWEGINGSVRAAGSTUKKEN

Het analyseren van de afwegingsvraagstukken is voor een groot deel een praktische aangelegenheid: door middel van gesprekken, het analyseren van trends en ontwikkelingen en, waar mogelijk, data, kunnen de dilemma's worden geanalyseerd.

Bij de analyse van de dilemma's kan theoretisch inzicht ook van pas komen. Wij behandelen hier kort drie economisch/bestuurkundige inzichten die van belang kunnen zijn bij het analyseren van de afwegingsvraagstukken.

3.1

DE BESLUITVORMER BESTAAT NIET

Een eerste inzicht dat van belang is bij het analyseren van de dilemma's is het feit dat de dilemma's vragen om een keuze die vrijwel altijd maatschappelijke gevolgen heeft. Zonder *draagvlak* voor de gemaakte keuzes is beleid gedoemd te mislukken. Deze keuzes moeten daarom worden *gelegitimeerd*, zowel intern als extern. Deze legitimatie zowel achteraf als ook gedurende het besluitvormingsproces plaats⁶.

Tijdens het besluitvormingsproces ontstaat een besluitvormingsnetwerk. In deze netwerken is er zelden 'een besluitvormer' aan te wijzen: iedereen beïnvloedt anderen, *maar wordt zelf ook beïnvloed*.

Voor de omgang met de dilemma's betekent dit dat als de gebiedsgerichte aanpak echt gestalte krijgt, de rol van RWS-DZH in besluitvormingsprocessen groter wordt, en daarmee ook de mate waarin zij in besluitvormingsnetwerken wordt opgenomen. Het belang aan externe legitimatie van het optreden van RWS-DZH wordt dan ook groter. Deze legitimatie vraagt om een open opstelling van RWS-DZH, d.w.z. de bereidheid om beïnvloed te worden. Dit betekent in veel gevallen dat RWS-DZH niet *zelf* de integrale afweger wordt. Voor elk van de

⁶ Er kan dus geen sprake zijn van volkomen gesloten besluitvorming. Echter volkomen 'open besluitvorming' is vrijwel onmogelijk, omdat niet iedereen in het besluitvormingsnetwerk wordt opgenomen. Besluitvorming vindt dus in half gesloten *netwerken* plaats.

dilemma's heeft dit andere gevolgen voor de 'juiste koers' van RWS-DZH. In sommige gevallen zal het ertoe kunnen leiden dat RWS-DZH juist de nadruk moet leggen op één aspect in plaats van de integrale afweging voor haar rekening te willen nemen⁷.

3.2 PROCEDURELE LOGICA ALS 'IRON CAVE'

Het belang van regio's als economische eenheid en ook als eenheid van identiteit en besluitvorming is de afgelopen tijd sterk toegenomen. Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat nationaal 'blauwdruk' beleid steeds minder effectief en minder geaccepteerd wordt. Een gebiedsgerichte aanpak, waarbij regionale overheden keuzes maken binnen landelijke –en in toenemende mate ook op Europees niveau gestelde kaders, is het gevolg van deze ontwikkelingen. Naar onze taxatie is deze gebiedsgerichte aanpak nog niet uitontwikkeld: de landelijke en Europese kaders waarbinnen gebiedsgericht beleid mag worden gemaakt zijn vrij strikt. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de geluidsnormering voor woonfuncties, die bebouwing van de noordoever van de Nieuwe Waterweg verhinderen en, op een heel ander gebied, parkeerrestricties bij kantoorgebouwen die geconcentreerde stedelijke ontwikkeling sterk bemoeilijken.

Ervaring met de uitvoering van het beleid heeft geleerd dat in sommige gevallen, waar overheid en individuele externe partijen tegenover elkaar staan, wettelijk vastgestelde normen en richtlijnen benodigd zijn om beleidsdoelstellingen die het publieke belang vertegenwoordigen te kunnen nastreven. RWS-DZH kan echter ook geconfronteerd worden met landelijke kaders die knellend zijn en de kwaliteit van een oplossing reduceren. In dat geval kan/moet RWS-DZH als gebiedsgerichte actor onderzoeken of er niet meer vrijheidsgraden bedongen kunnen worden.

3.3 DE GRENZEN VAN DE MARKT

Bij het bepalen van de rol van de overheid is een beeld van de grenzen van de markt van groot belang. In het algemeen heeft de overheid een taak daar waar marktwerking niet tot maatschappelijk goede resultaten leidt. In algemene zin zijn de volgende redenen breed geaccepteerd:

- Creëren van 'randvoorwaarden' waarbinnen de markt kan functioneren. Deze randvoorwaarden krijgen voor een groot deel vorm via wetgeving. Voor de Rotterdamse haven zijn met name de milieuwetgeving en de veiligheidswetgeving relevant.

⁷ Als voorbeeld zou de ontsluiting van MV2 kunnen gelden. DZH maakt onderdeel uit van dit netwerk op basis van haar beheersfunctie. DZH hoeft niet zelf de belangen van de binnenvaart in te brengen, dat doen de diverse belangenorganisaties wel, maar zou zich kunnen beperken tot het aangeven van randvoorwaarden vanuit haar rol als beheerder.

- Het investeren in of produceren van ‘semi-publieke goederen’. Voor een aantal goederen en diensten werkt de markt niet, omdat de goederen voor een grote groep gebruikers voordelen opleveren, zonder dat het goed mogelijk is deze gebruikers te laten betalen voor hun gebruik. De aanleg en het beheer van infrastructuur wordt beschouwd als een ‘semi-publiek goed’⁸. Daarom heeft de overheid op dit gebied een taak. Hetzelfde geldt voor kustbescherming.
- Het ‘internaliseren’ van negatieve externe effecten, met name door prijsbeleid. Marktwerking kan negatieve effecten hebben die niet relevant zijn voor economische beslissers, omdat ze niet van invloed zijn op de prijs. Bekende voorbeelden zijn stank, vervuiling en geluid. De overheid heeft goede redenen om ervoor te zorgen dat er geen ‘overproductie’ van deze negatieve effecten ontstaat.
- Het stimuleren van positieve externaliteiten. Positieve externaliteiten zijn gevolgen van marktwerking met positieve maatschappelijke effecten die ook niet tot uiting komen in prijzen. Hierdoor zou de markt uit zichzelf te weinig positieve externe effecten genereren. Voorbeelden van positieve externe effecten zijn innovaties/vernieuwing en ruimtelijke clustering, waardoor er i.h.a. duurzamer geproduceerd kan worden.

Voor elk van de redenen is het soort instrumenten waarover de overheid kan beschikken verschillend. In sommige gevallen doet de overheid min of meer ‘uit routine’ dingen waarvoor de argumentatie niet helder is. In dat geval is het zinvol de verschillende taken en rollen van de overheid te ‘gronden’ op een van deze redenen voor overheidsingrijpen. Zo’n analyse is met name zinvol als de rol van de overheid sterk verandert of ter discussie staat.

3.4 CONCLUSIE

Bij het analyseren van praktische dilemma’s kan het zinvol zijn om te toetsen in hoeverre de bovenstaande inzichten relevant zijn. Dit betekent ten eerste de vraag stellen welke rol RWS-DZH in een besluitvormingsnetwerk speelt, en op basis van welke legitimatie, welke (deel)belangen RWS-DZH in moet brengen. Ten tweede betekent het analyseren in hoeverre er sprake is van harde en knellende richtlijnen en hoe deze richtlijnen uitwerken voor de kwaliteit van de besluitvorming. Ten derde kan bekeken worden welke rol de overheid speelt en op basis van welke argumenten deze rol te rechtvaardigen is.

⁸ Infrastructuur is geen ‘puur’ publiek goed, omdat het in principe mogelijk is om gebruikers te laten betalen. Dit wordt ook steeds meer nagestreefd. Het is wel een ‘semi-publiek goed’ omdat het doorbelasten van gebruikers niet in alle gevallen mogelijk is, vanuit zowel praktische overwegingen als vanuit oogpunt van de nationale concurrentiepositie als vestigingsplaats.

SELECTIE VAN DE CASES

Om uit de lijst van geïnventariseerde afwegingsvraagstukken een aantal relevante afwegingsvraagstukken voor nadere uitwerking te selecteren hebben we een aantal criteria gehanteerd. Deze zijn:

- Mate van regio-specificiteit
- Terugkerendheid van dilemma
- Keurslijf nationaal beleid
- Vrijheidsgraden RWS-DZH
- Belang van verdere uitwerking.

Tabel 3 geeft een overzicht van de toepassing van de selectiecriteria op alle geïnventariseerde afwegingsvraagstukken. In kolom Toelichting van de tabel wordt de keuze nog een keer toegelicht.

De cases die op basis van de toegepaste criteria en in overleg met RWS-DZH zijn geselecteerd zijn:

- Regionalisering nautische dienstverlening
- Uitgifte vergunningen langs hoofdinfrastructuur/vrijwaringszones
- Stimulering intermodaal vervoer
- Toegankelijkheid MV2 voor binnenvaart
- Havenbereikbaarheid versus regionale bereikbaarheid
- Clusterbeleid versus uitplaatsing

Tabel 3 Toepassing selectiecriteria op geïdentificeerde dilemma's

Dilemma	Rol RWS-DZH	Mate van regio-specificiteit	Terugkerendheid van dilemma	Keurslijf nationaal beleid	Vrijheidsgraden RWS-DZH	Belang van uitwerking dilemma	Keuze	Toelichting	Mogelijke partners bij uitwerking
Marktwerving en regionalisering nautische dienstverlening	Beheer scheepvaartverkeer, verlenen ontheffingen	Regio-specifiek	Nee	Niet relevant	Gering	Uitwerking kan aanleiding zijn tot heroverwegen taakopvatting RWS-DZH en advisering overheid	Uitwerken	Het RWS-DZH interne aspect (stimuleren shortsea versus veiligheid) maakt uitwerking relevant	Loodsencorporatie, GHR, Ministerie
Regulering gebruik infrastructuur voor gevaarlijke stoffen	Beheer infra. Adviseren min.	Regio-specifiek	Ja	Niet relevant	Gering	Uitwerking kan aanleiding zijn tot heroverwegen taakopvatting RWS-DZH en advisering overheid	Niet uitwerken	Dit dossier is erg specialistisch	GHR, bedrijfsleven ministerie
Stimuleren intermodaal vervoer	Adviseren min. Beheer infra.	Regio-specifiek	Ja	Beperkt relevant	Gering	Uitwerking kan aanleiding zijn tot advisering overheid, maar gebiedsgerichte oplossingen liggen niet voor de hand	Uitwerken	Vooral inzicht in de omvang en aard van dilemma zijn relevant	GHR, bedrijfsleven ministerie
Gebruik zwaardere/grotere voertuigen in havengebied	Adviseren min. Beheer infra.	Regio-specifiek	Ja	Relevant	Matig	Uitwerking kan aanleiding zijn tot advisering overheid, maar voertulgdimensies is vooral een 'Europees dossier'	Niet uitwerken	Europees dossier	Ministerie, bedrijfsleven
Havenbereikbaarheid vs regionale bereikbaarheid gemeenten rondom het havencomplex.	Adviseren min. Beheer infra.	Regio-specifiek	Ja	Niet relevant	Matig	Uitwerking vergroot inzicht in de problematiek en geeft aanknopingspunten voor zowel advisering van de nationale overheid als de taakinvoering voor RWS-DZH	Uitwerken	Op dit punt is meer informatie/inzicht wenselijk, intern dilemma nog niet duidelijk: het is wel een dilemma in algemene zin	Stadsregio Rotterdam, GHR
Publieke taakinvoering verzelfstandigd havenbedrijf	Adviseren min.	Regio-specifiek	Nee	Niet relevant	gering	Uitwerking kan aanleiding zijn tot advisering overheid, maar RWS-DZH speelt in de discussies een bescheiden rol	Niet uitwerken	RWS-DZH is in deze discussie geen belangrijke actor	Ministerie, GHR
Clustering vs uitplaatsing van transport genererende activiteiten	Adviseren min. Beheer infra.	Regio-specifiek	Ja	Niet relevant	gering	Uitwerking kan leiden tot advisering ministerie en pro-actieve opstelling RWS-DZH	Uitwerken	Inzicht/informatie is wenselijk	GHR, bedrijfsleven, ministerie Provincie Z-H
Vergunningenbeleid langs hoofdinfrastructuur	Adviseren min. Beheer infra. Verlenen vergun.	Regio-specifiek	Ja	Beperkt relevant	matig	Uitwerking geeft aanknopingspunten voor maken voor keuzes binnen RWS-DZH	Uitwerken	Met name het RWS-DZH interne aspect maakt uitwerking relevant	Provincie, gemeenten Ministerie, GHR

Tabel 3 Toepassing selectiecriteria op geïdentificeerde dilemma's

Dilemma	Rol RWS-DZH	Mate van regio-specificiteit	Terugkerendheid van dilemma	Keurslijf nationaal beleid	Vrijheidsgraden RWS-DZH	Belang van uitwerking dilemma	Keuze	Toelichting	Mogelijke partners bij uitwerking
Havenuitbreiding vs. waterkwaliteit	Beheer infra. Beheer oevers	Regio-specifiek	Ja	Beperkt relevant	gering	Uitwerking geeft een betere kennisbasis; dilemma is niet 'op te lossen' maar een politieke keuze	Niet uitwerken	RWS-DZH is perifeer in deze discussie	GHR, bedrijfsleven, ministerie Provincie Z-H
Doorberekenings problematiek	Procedures toepassen	Niet Regio-specifiek	Ja	Relevant	Zeer gering	Uitwerking is weinig zinvol gegeven het feit dat de OEEI een 'fait accompli' is	Niet uitwerken	Deze discussie is landelijk en kan niet door regio's weer ter discussie gesteld worden	Ministerie
Prioriteitsstelling bereikbaarheidsniveau infrastructuur	Beheer infra.	Regio-specifiek	Ja	relevant	Relatief groot	Uitwerking geeft wel inzicht, maar weinig meerwaarde voor het vinden van de 'juiste koers'	Niet uitwerken	Uitwerking geeft weinig meerwaarde voor de 'juiste koers'	Ministerie, GHR, bedrijfsleven
Hoogte veiligheidsniveau haventerreinen t.a.v. calamiteiten	Adviseren min. Beheer oevers	Regio-specifiek	Nee	Relevant	matig	Uitwerking verschaft meer inzicht in dit relatief onbekende dilemma	Uitwerken	Over dit onderwerp is meer informatie/inzicht nodig	Ministerie, GHR, bedrijfsleven
Sluisregimes	Vaststellen 'sluisregimes'	Regio-specifiek	Nee	Beperkt relevant	Relatief groot	Uitwerking is minder zinvol gegeven het feit dat de oplossing (vergroten diepgang Moerdijk en Dordrecht) al gekozen is.	Niet uitwerken	T.a.v. dit dilemma heeft besluitvorming al plaatsgevonden	Ministerie
Calamiteitennorm 'vluchtweg A15'	Adviseren min. Beheer infra.	Regio-specifiek	Nee	Relevant	matig	Uitwerking gaat in op 1 aspect van een bredere A15 discussie en is daarom minder waardevol	Niet uitwerken	De A15 discussie is breder en niet havenspecifiek	Ministerie
Ontwerp oeververbindingen	Adviseren min. Beheer infra.	Regio-specifiek	Ja	Niet relevant	relatief groot	Uitwerking in abstracte termen is niet echt waardevol, voor concrete problemen (met name Botlekbrug) is de standpuntbepaling afgerond	Niet uitwerken	Er zijn in het RWS-DZH gebied op dit moment geen cases	Ministerie
Havenmond MV2, toegankelijkheid binnenvaart	Adviseren min. Beheer infra.	Regio-specifiek	Nee	Niet relevant	matig	Uitwerking kan aanleiding zijn voor advisering ministerie, probleem is niet goed inzichtelijk	Uitwerken	Op dit punt is meer informatie/inzicht wenselijk	Ministerie, GHR
Onderhoudsregime hoofdinfrastructuur	Uitvoeren onderhoud	Regio-specifiek	Ja	relevant	Relatief groot	Het dilemma wordt onderkend en RWS-DZH heeft onderbouwde ideeën omtrent de juiste koers. Uitwerking heeft niet veel meerwaarde	Niet uitwerken	Uitwerking geeft weinig meerwaarde voor de 'juiste koers'	Ministerie, GHR, bedrijfsleven

5

UITWERKING VAN DE CASES

In deze paragraaf werken we de geselecteerde cases nader uit. Daarbij hanteren we per case hetzelfde stramien, bestaande uit de volgende onderdelen:

- Welke afwegingen spelen er?
- Wat is de kern van het dilemma?
- Welke zijn de verschillende betrokken partijen (zowel intern RWS DZH als extern)⁹?
- Wat zijn de marges voor RWS-DZH, zowel intern als extern?
- Wat zou de juiste koers zijn voor RWS-DZH?

5.1 REGIONALISERING NAUTISCHE DIENSTVERLENING

5.1.1 ACHTERGROND DILEMMA

De nautische dienstverlening aan schepen is van groot belang voor een efficiënte en veilige scheepvaart in Zuid-Holland. De rol van 'nautische dienstverleners' zoals GHR, RWS-DZH, loodsen en slepers is primair het vergroten van de *veiligheid*. Deze veiligheid wordt voor een groot deel wettelijk afgedwongen: GHR en RWS-DZH kunnen optreden als autoriteit en de inzet van loodsen en sleepdiensten is -in sommige gevallen- verplicht. In de Rotterdamse situatie zijn twee functies relevant:

⁹ Gebruikte termen voor de RWS-DZH interne afdelingen zijn:
Afdeling Verkeers- en vervoerbeleid: VIB
Afdeling Planvorming Hoofdinfra: VIS
Afdeling Scheepvaartzaken: AVS
Afdeling Integraal Waterbeleid: APV
Afdeling Ruimtelijke Ordening, Bestuur & Strategie: RXS

- De havenmeester. De havenmeester heeft bevoegdheden zoals omschreven in de havenverordening. De havenmeester is verantwoordelijk voor al het scheepvaartverkeer in de havenbekkens. De havenmeester kan bijvoorbeeld beslissen over de inzet van sleepboten en toestemming geven voor bepaalde scheepsmanoeuvres. In Rotterdam voert het GHR deze taak uit. In Moerdijk en Dordrecht is een eigen havenmeester actief die dezelfde bevoegdheden heeft.
- De rijkshavenmeester. De rijkshavenmeester is het 'bevoegd gezag' voor de doorgaande rivieren/kanalen. Voor de Rotterdamse situatie is dit bijvoorbeeld de Nieuwe Waterweg en de Maas. In Rotterdam wordt deze havenmeestersfunctie in het Rotterdamse havengebied vervuld door het GHR. Daar 'achter' (ongeveer vanaf de Brienenoordbrug c.q. Botlekbrug) heeft RWS-DZH de taak van rijkshavenmeester.

Er zijn in de regio Zuid-Holland dus twee organisaties die voor een deel van het beheersgebied de rol van RHM vervullen, terwijl het, gezien vanuit de klant, namelijk de reder, één dienst is. Een goede afstemming tussen beide RHM's is dus van groot belang.

In de situatie in Rijnmond is de 'eenheid van beheer' gewaarborgd door de instelling van een 'Nautische Adviesraad' (NAR). Deze NAR heeft bevoegdheden gekregen van de minister: adviezen van de NAR mogen niet (zomaar) terzijde geschoven worden.

De regulering van nautische dienstverleners is op Europees niveau aan verandering onderhevig. De Europese commissie heeft een 'port package' voorgesteld waarin de nautische dienstverlening (loodsen, sleepdiensten en roeiers) een vrije markttoegang moet kennen¹⁰. Op deze manier wordt zowel de rol van de overheid in de haven, als de dreiging van interne monopolievorming tegengegaan. Voor de Rotterdamse haven betekent dit dat er mogelijk een concurrerende aanbieder van loodsdiensten bijkomt.

T.a.v. de nautische dienstverlening zijn er twee dilemma's die relevant zijn. Ten eerste de afweging economie versus veiligheid die intern RWS-DZH gemaakt moet worden. Ten tweede de bestuurlijke opstelling van RWS-DZH m.b.t. de invulling van het rijkshavenmeesterschap. We behandelen deze twee thema's afzonderlijk.

5.1.2 KERN SUBDILEMMA 1 VEILIGHEID VERSUS CONCURRENTIEKRACHT

RWS-DZH is RHM voor een deel van de hoofdvaarwegen infrastructuur in Zuid-Holland. Vanuit deze functie is zij belast met het toelatingsregime en bepaalt of schepen onder de loodsplicht vallen of niet. Bij deze bepaling

¹⁰ Hetzelfde geldt in principe voor terminalconcessies, maar dat is in dit kader minder relevant.

heeft RWS-DZH zich natuurlijk te houden aan bepaalde richtlijnen, maar er zit zeker bewegingsruimte in deze richtlijnen. Bovendien wordt deze bewegingsruimte door de regionaliseringoperatie die m.b.t. de 'loodsdiensten' is ingezet groter.

Bij de bepaling van de loodsplicht en de vrijstellingseisen spelen er twee belangen. Enerzijds is er de veiligheidsdoelstelling en anderzijds is er de doelstelling de concurrentiekracht van de zeehavens te vergroten. Ook het beleid om shortsea te stimuleren speelt in dit kader, omdat de kosten voor beloodsing met name in de shortsea significant zijn t.o.v. de totale 'ketenkosten'. Een strenge loodsplicht is dus nadelig voor de aantrekkelijkheid van het shortseaproduct¹¹.

5.1.3 NADERE UITWERKING SUBDILEMMA1

Intern betrokkenen en hun belangen

- Afdeling AVS, vanuit haar rol als RHM. AVS moet zorgdragen voor een veilige en efficiënte afwikkeling van het scheepvaartverkeer.
- Afdeling VIB, vanuit haar taken t.a.v. het stimuleren intermodaal/shortsea vervoer. VIB 'vertegenwoordigt' dan met name shortseadoelstellingen.

Externe betrokkenen en hun belangen

- Ministerie van V&W, Afdeling DGG, als beleidsmakers die zowel betrokken zijn bij de marktwerkingsoperatie van de maritieme dienstverleners (met name loodsen) als bij de discussies omtrent de institutionele positie van het GHR.
- GHR als RHM en HM van de Rotterdamse haven, en daarnaast als commercieel opererende exploitant van het havengebied.
- Havenschappen Moerdijk en Dordrecht, als HM van die havens en als exploitant van die havenschappen. Beide zijn gebaat bij een zo soepel mogelijk beloodsingsregime.
- De relevante brancheverenigingen (KNVR, en –in mindere mate- CBRB). Zij hebben belang bij een veilig maar zo goedkoop mogelijk beloodsingsregime.

¹¹ Voor een 'gemiddelde shortsea-operatie' bedragen de loodskosten zo'n 18-20% van de totale havenaanloopkosten! Dit is een substantiële kostenpost.

Marge van RWS-DZH

RWS-DZH heeft op het gebied van het vaststellen van het toelatingsregime behoorlijk veel vrijheden en deze vrijheden nemen toe als gevolg van de regionaliseringsoperatie (zie NVVP, p.85). RWS-DZH bepaalt –voor het gebied waar zij RHM is- onder welke voorwaarden vrijstelling van de loodsplicht kan worden verkregen. In de toekomst gaat RWS-DZH ook bepalen onder welke voorwaarden ‘loodsen op afstand’ (LOA) toegestaan is. Daarbij dient aangetekend te worden dat het gebied waarvoor RWS-DZH de RHM-functie vervuld klein is –in termen van scheepsbewegingen, zijn het er ongeveer 6000- t.o.v. 33.000 zeescheepsbewegingen in het gebied waarvoor de gemeente Rotterdam (GHR) rijkshavenmeester is. Bovendien is het zo dat vanuit de ‘uniformiteit van beheer-gedachte’ RWS-DZH het regime in samenspraak met het GHR moet vaststellen. AVS is de afdeling die binnen RWS-DZH het beleid vormgeeft, de afdeling VIB is niet of nauwelijks direct betrokken bij het vaststellen van het toelatingsregime.

5.1.4 AANSCHERPING SUBDILEMMA 1

Op basis van de bovenstaande beschrijving kan het dilemma als volgt worden verwoord: moet RWS-DZH zowel veiligheids- als concurrentiekracht belangen meenemen bij het vormgeven van het loodsenregime en zo ja, vereist dit coördinatie tussen verschillende afdelingen binnen RWS-DZH.

5.1.5 DE ‘JUISTE KOERS’ SUBDILEMMA 1

De standpuntbepaling door de afdeling AVS is duidelijk: *zoveel doen als nodig* voor een goede veiligheid, maar aan de andere kant *zo min mogelijk*, om de kosten voor reders (en dus indirect verladers en consumenten) zo laag mogelijk te houden. De veiligheid is primair, maar wordt zo goedkoop mogelijk voor de reder ingevuld. Dit betekent dat AVS beide belangen meeneemt.

In de NAR moet RWS-DZH naar onze mening primair het veiligheidsbelang inbrengen, vertegenwoordigers van de reders en havenschappen brengen het economische belang in. Wel moet RWS-DZH –conform het eerder beschreven netwerkmodel- beïnvloedbaar zijn, dwz open staan voor aanpassing van het ‘beloodsingsregime’ als dat kan binnen eisen van veiligheid.

Het havenbedrijf heeft hetzelfde interne dilemma als RWS-DZH: het GHR is verantwoordelijk voor de veiligheid in de haven, maar daarnaast, en zelfs direct, verantwoordelijk voor de concurrentiekracht van de haven¹². Het

¹² Dit betekent niet dat het vanuit bestuurlijk oogpunt wenselijk zou zijn om deze twee verantwoordelijkheden te scheiden. Het kan juist goed zijn om één actor met een (...)

toelatingsregime van het GHR is daarom een goede *benchmark* voor RWS-DZH: als RWS-DZH niet 'strenger' is dan het GHR is het waarschijnlijk dat ze een goede balans tussen lage loodskosten en voldoende veiligheid hebben aangebracht. In de huidige situatie is RWS-DZH niet 'strenger' dan het GHR.

Ten aanzien van de juiste koers is daarom vooral de *interne communicatie* van groot belang. De afdeling AVS moet afdelingen die vanuit concurrentie-oogpunt of shortsea-oogpunt belang hebben bij een zo soepel mogelijk toelatingsregime goed informeren over de manier waarop de loodsplicht in elkaar zit en wanneer ze bereid zijn om ontheffingen voor de loodsplicht te geven. Bovendien kunnen andere afdelingen, met name VIB meer betrokken worden bij de bepaling van het beloodsingsregime.

5.1.6 KERN SUBDILEMMA 2 BESTUURLIJKE OPSTELLING T.A.V. DE ROL VAN RHM

Het dilemma voor RWS-DZH is de standpuntinname t.a.v. de manier waarop de rol van rijkshavenmeester ingevuld moet worden, of anders gezegd, hoe een 'integraal toelatingsregime' het best gewaarborgd kan worden.

Zo'n standpuntbepaling is met name van belang gegeven de discussie over de institutionele positie van het havenbedrijf en de vergrote bevoegdheden van de rijkshavenmeester.

5.1.7 NADERE UITWERKING SUBDILEMMA 2

Achtergrond

Gegeven het feit dat schepen in het 'beheersgebied' van RWS-DZH, altijd ook in het beheersgebied van het GHR komen, is coördinatie met het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) van groot belang. Deze coördinatie is nodig voor alle scheepsbewegingen die zowel het GHR als het RWS-DZH beheersgebied aandoen. Dit betreft zo'n 6000 scheepsbewegingen per jaar: genoeg om aandacht aan te besteden.

Het 'toelatingsregime' (of beheersregime) op de doorgaande vaarwegen moet integraal vormgegeven moeten worden. Integraal in twee betekenissen: enerzijds in de betekenis van 'afstemming tussen meerdere betrokkenen' en anderzijds 'met weging van alle relevante belangen'. Het is duidelijk dat het beheersregime van belang is voor verschillende actoren, allen met verschillende deelbelangen.

economisch belang de verantwoordelijkheid over de veiligheid te geven: dan is er een incentive om het goed, maar zo goedkoop mogelijk te doen! Een goed voorbeeld van deze benadering is het verantwoordelijk maken van producenten voor de veiligheid van hun producten (denk aan autofabrikanten).

De rijkshavenmeester heeft (en krijgt meer) vrijheden in het bepalen van het toelatingsregime. Daarmee krijgt hij invloed op de concurrentiekracht van de haven.

Een mogelijk probleem met het vaststellen van het toelatingsregime is de grote invloed van het GHR op dit regime gecombineerd met het feit dat het GHR zelf ook een deelbelang vertegenwoordigt: het maximaliseren van de bedrijvigheid in het Rotterdamse haven- en industriecomplex.

Zee-rivierschepen en schepen die Dordrecht en Moerdijk aandoen dragen niet bij aan het commerciële belang van het GHR; in sommige gevallen zou het zelfs in het commerciële belang van het GHR kunnen zijn om een streng toelatingsregime te hanteren.

Intern en extern betrokkenen en hun belangen

De intern en extern betrokkenen en hun belangen zijn dezelfde als verwoord onder subdilemma 1.

Marge van RWS-DZH

RWS-DZH heeft t.a.v. de bestuurlijke opstelling relatief veel vrijheidsgraden. De opstelling kan variëren van pro-actief tot reactief. Bovendien kan RWS-DZH kiezen voor een 'integrale positionering' maar daarnaast zich ook beperken tot het ervoor zorgen dat ze haar primaire taken (zorgdragen voor een veilige en vlotte verkeersafwikkeling) kan uitvoeren.

5.1.8 DE 'JUISTE KOERS' SUBDILEMMA 2

Bij het denken over de invulling van de rol van de rijkshavenmeester zijn een aantal leidraden te onderkennen:

- Behoeft aan integraal beheer: de havenmeesters (havenbekkens in Rotterdam, Moerdijk en Dordrecht) moeten samenwerken met de rijkshavenmeester.
- Borging van veiligheidsbelang: de beheerder moet afgerekend kunnen worden op de veiligheid.
- Borging van de effectiviteit: de rijkshavenmeester moet een 'incentive' hebben om de nautische dienstverleningskosten zo laag mogelijk te houden.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de rol van de rijkshavenmeester alleen goed in te vullen is in een soort *netwerkmiddel*. Verschillende betrokkenen brengen hun eigen belangen in en met deze belangen moet rekening gehouden worden. Het geven van een mandaat aan één partij kan ertoe leiden dat besluitvorming niet integraal plaatsvindt. In deze optiek is het geen probleem dat het GHR als havenmeester twee verschillende petten opheeft, maar juist dat het GHR *onvoldoende* petten opheeft –net als elke

andere belanghebbende- om integraal belangen te wegen, gecombineerd met een dominante rol in de vaststelling van het toelatingsregime.

De enige manier om dit probleem –iedere actor vertegenwoordigt deelbelangen- op te lossen is met een *netwerkmiddel* van besluitvorming. Besluitvorming in een netwerk moet voorkomen dat een enkel belang te zwaar doorweegt in de besluitvorming. Het netwerk moet juist leiden tot een integrale weging van belangen. Dit betekent dat geen van de actoren in het netwerk zelf integraal *hoeft* te denken¹³.

Het succes van zo'n netwerkmiddel hangt ons inziens af van drie factoren. Ten eerste moeten alle 'stakeholders' een plaats hebben in het netwerk. Ten tweede moet het netwerk de rol van rijkshavenmeester invullen *op hoofdpunten*. Indien er overeenstemming is over de hoofdpunten moet een taakgerichte organisatie, zoals RWS-DZH of het GHR, zorgen voor de operationele invulling. Ten derde moeten de 'leden' van het netwerk aanvaarden dat ze, in ruil voor het hebben van invloed, moeten accepteren dat ze niet op alle punten hun zin kunnen krijgen.

Voor het dilemma t.a.v. van de vormgeving van het beloodsingsregime wordt gewerkt volgens dit netwerkmiddel: de NAR is een netwerkorganisatie die stuurt op hoofdlijnen en het operationele beheer ligt deels bij het GHR en deels bij RWS-DZH. Deze structuur is een goede manier om 'integrale afwegingen' te waarborgen, maar vereist van alle betrokkenen een helder beeld omtrent taken, verantwoordelijkheden en doelstellingen. Als iedereen op deze punten een helder beeld heeft en de NAR functioneert, is de uitgangspositie om integraal beleid te voeren goed.

De volgende punten zijn onze suggestie voor de sturing op hoofdlijnen door de NAR:

- Het veiligheidsregime moet worden opgesteld volgens de maxime 'zo veel als nodig, zo weinig mogelijk'.
- Een schip dat ten onrechte wordt verplicht een loods te nemen is 'een gemiste kans'.
- Een schip dat ten onrechte zonder loods mag opereren is onaanvaardbaar.
- Het aanvragen van loodsvrijstellingen moet voor alle aanvragers even makkelijk zijn.
- De omgang met de aanvraag voor vrijstellingen moet voor alle aanvragers gelijk zijn.

De bovenstaande punten zijn in essentie bestuurlijke punten: RWS-DZH zou moeten streven naar overeenstemming met de andere betrokkenen over deze punten. Dit betekent dat ze intern een door alle afdelingen gedragen

¹³ Het zal de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komen als één actor – bijvoorbeeld DZH- streeft naar integrale besluitvorming, maar de meerwaarde van netwerkbetluitvorming is dat dit niet strikt nodig is.

standpunt moet formuleren. Dit vereist communicatie tussen de betrokken afdelingen, met name AVS en VIB. Het betekent ook dat ze het gedeelde standpunt over de rol en bevoegdheden van de NAR naar buiten toe moet uitdragen.

5.1.9

SAMENVATTING

Tabel 4 Samenvatting dilemma

Dilemma	Nautische dienstverlening: Veiligheid vs. concurrentiekracht	Nautische dienstverlening: bestuurlijke opstelling
Betrokken partijen intern	Afdeling AVS, Afdeling VIB	Afdeling AVS, Afdeling VIB
Betrokken partijen extern	GHR, gemeente Dordrecht, gemeente Moerdijk	GHR, gemeente Dordrecht, gemeente Moerdijk
Belangen	Veiligheid en vlotheid nautisch verkeer Stimuleren shortsea vervoer/ vergroten concurrentiekracht	Veiligheid in de haven, soepele afwikkeling nautisch verkeer, soepele nautische bereikbaarheid havens Moerdijk en Dordrecht
Marge	Voor beheersgebied waar RWS-DZH de RHM-functie uitvoert relatief groot; op het moment met name m.b.t. vrijstellingen beleid	Invloed RWS-DZH op invulling integraal toelatingsregime
Juiste koers	Zoveel loodsen als nodig, maar zo min mogelijk Goede interne communicatie en afstemming tussen AVS en VIB	Hoofddlijnen voor integraal beleid: 'zo veel loodsen als nodig, zo weinig mogelijk'. Een schip dat ten onrechte wordt verplicht een loods te nemen is 'een gemiste kans'. Een schip dat ten onrechte zonder loods mag opereren is onaanvaardbaar. Het aanvragen van loodsvrijstellingen moet voor alle aanvragers even makkelijk zijn. De omgang met de aanvraag voor vrijstellingen moet voor alle aanvragers gelijk zijn.
Forum	Intern	Bestuurlijk niveau

5.2 UITGIFTE VERGUNNINGEN LANGS HOOFDINFRA / VRIJWARINGSZONES

5.2.1 ACHTERGROND DILEMMA

De hoofdinfrastructuur in Zuid-Holland, zowel wegen als vaarwegen vormt een van de belangrijkste objecten voor RWS-DZH gerelateerd aan haar rol en functie:

- RWS-DZH is beheerder van de hoofdinfrastructuur, dit betekent zorg voor aanleg en onderhoud op basis van ontwerp determinanten (beheersplannen)
- RWS-DZH voert beleid uit waaraan gebruik van de hoofdinfrastructuur op enige wijze gerelateerd is, bijv.
 - zorgen voor een efficiënt, veilig en duurzaam transportsysteem: de vaarwegen, spoorwegen en rijkssnelwegen vormen hier belangrijke infrastructuur bij
 - bevorderen van vervoer over water en spoor, waarbij zowel de vaarweg en het spoor zelf als de aansluitingen daartoe van belang zijn
 - zorgen voor goede afvloeiing van rivierwater naar zee, om overstromingen te voorkomen

Een dilemma dat speelt binnen de RWS-DZH directie is hoe om te gaan met het vergunningenbeleid langs hoofdinfrastructuur. En een hieraan gerelateerde ontwikkeling is de actuele vorming van beleid op vrijwaringzones langs de hoofdinfrastructuur. Dit zal mede bepalend gaan zijn voor het vergunningenbeleid. Zowel het NVVP als de Vijfde Nota noemen het belang van beleidsontwikkeling omtrent gebruik van ruimte langs hoofdinfrastructuur¹⁴

¹⁴ NVVP: De instelling van vrijwaringzones langs hoofdinfrastructuur behoudt ruimte voor de oplossing van toekomstige knelpunten, schept mogelijkheden voor goede inpassing van de infrastructuur, houdt de mogelijkheid open voor bundeling van infrastructuur met andere functies, vermindert en/of voorkomt conflicterende functies vanuit milieu-optiek (geluid, externe veiligheid, en lokale luchtkwaliteit) en draagt bij aan de veiligheid. Om dit te bereiken wordt aan weerszijden van alle hoofdinfrastructuur een vrijwaringzone van 50 a 75 meter benoemd. In de vrijwaringzone mag in bestemmingsplannen in principe geen (bouw-) bestemming worden toegekend die eventuele uitbreiding van deze infrastructuur in de weg kan staan of die strijdig is met de andere doelstellingen van de vrijwaringzone. Het rijk zal in overleg met andere overheden het vrijwaringbeleid verder uitwerken en daarbij de beleidsdoelstellingen ten aanzien van intensivering van ruimte gebruik."

Vijfde Nota: "Voor een adequaat vaarwegbeheer, onder meer uit oogpunt van veiligheid, is het noodzakelijk dat vaarwegbeheerders de randvoorwaarden stellen m.b.t. de bestemming en het gebruik van de oever. Het gebruik van de oever moet met name bij de hoofdvaarwegen niet strijdig zijn met de transportfunctie"

In de Gespreksagenda Goederenvervoer is dit thema als volgt verwoord:

“De rijksoverheid zal, in overleg met de andere overheden, het beleid voor de in te stellen vrijwaringszones rond hoofdinfra verder uitwerken. Daartoe zal onderzoek worden gedaan naar de feitelijke situaties van bestaande bouwplancapaciteit buiten het stedelijk gebied, de relatie van de hoofdinfrastructuur met veiligheidsaspecten en verdichtingswensen binnen het stedelijk gebied en de wettelijke en juridische consequenties van dit beleid.”

5.2.2 KERN DILEMMA

RWS-DZH is sterk betrokken bij de vorming van het beleid op vrijwaringzones. Het doel van RWS-DZH is om de hoofdinfra op dermate wijze te beschermen, dat deze optimaal ingezet kan worden in lijn met de beleidsdoelstellingen van RWS-DZH. Een belangrijk extern dilemma hierbij wordt gevormd door de beperkte mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de ruimtelijke ontwikkeling, zoals die wordt uitgevoerd door gemeentes.

Het eigenlijke interne dilemma in deze is te bepalen wat een optimaal gebruik van de hoofdinfrastructuur is en welke marges RWS-DZH binnen bestaande regelgeving heeft om dit optimale gebruik te realiseren. Enerzijds is RWS vanuit beheersoptiek terughoudend met het verlenen van vergunning voor bouwactiviteiten langs en aan vaarwegen. Dit wordt nog eens versterkt door de aangekondigde vrijwaringszones in NVVP en Vijfde Nota RO. Anderzijds streeft RWS uit oogpunt van stimulering van intermodaal vervoer en het realiseren van een vergroting van de vestigingsmogelijkheden voor overslagactiviteiten aan het water (ook aangekondigd in de Vijfde Nota RO).

5.2.3 NADERE UITWERKING DILEMMA

Intern betrokkenen en hun belangen

De betrokken partijen binnen RWS-DZH zijn:

- afdeling AVS
- afdeling VIB
- afdeling RXS

De belangen van de afdeling AVS liggen op het vlak van optimale afwikkeling van het scheepvaartverkeer, gebaseerd op ontwerprichtlijnen voor infrastructuur en waarbij maximale, of althans binnen wettelijke kaders genormeerde verkeersveiligheid, wordt nagestreefd.

In de afgelopen jaren is het gebruik van de vaarweg door met name beroepsvaart behoorlijk toegenomen. Daarnaast heeft er een schaalvergroting van de schepen plaatsgevonden. Om een veilige en vlotte

afwikkeling van het scheepvaartverkeer te kunnen blijven garanderen handhaaft de afdeling AVS naast de Scheepvaartverkeerswet richtlijnen zoals neergelegd in de nota "Vaargeulen in beheer bij de Directie Zuid-Holland" (juni 2000). Hiermee is een redelijk adequaat instrumentarium voorhanden dat RWS-DZH in de rol van vaarwegbeheerder een goed beeld geeft op welke zaken ruimtelijke initiatieven aan de vaarweg dienen te worden getoetst. Met name in haar uitvoering richting externe partijen is het zich kunnen beroepen op vastgelegde wetgeving en richtlijnen van groot belang voor RWS-DZH: logische argumentatie is hier in veel gevallen geen voldoende instrument.

Er ligt bij de afdeling AVS een wens om meer handvatten te hebben om zones langs de vaarweg te vrijwaren van bebouwing.

De belangen van de afdeling VIB (goederenvervoer) liggen op het vlak van bevordering van realisatie van een efficiënt, duurzaam en veilig transportsysteem. Vrijwaringszones zijn van belang om ook in de toekomst vervoer van gevaarlijke stoffen over water te kunnen blijven faciliteren.

Daarnaast liggen belangen op het vlak van het stimuleren van intermodaal vervoer. Dit laatste is enerzijds ingegeven vanuit de economische reden om voldoende alternatieven beschikbaar te hebben om nu en in de toekomst de afwikkeling van het economisch verkeer vanuit de Rijnmondgebied te faciliteren, anderzijds vanuit de duurzaamheidsredenen om alternatieven te bieden voor het milieu- en maatschappij belastende wegverkeer. Echter, deze doelstellingen zijn redelijk abstract verwoord in de rijksnota's en zijn onvoldoende operationeel¹⁵. RWS-DZH heeft weliswaar twee stimuleringsregelingen die terminalontwikkeling en bedrijfsgebonden vaarwegaansluitingen bevorderen. Er bestaat echter geen visie ten aanzien van op welke locaties langs de diverse vaarwegen deze ontwikkeling wenselijk is en ook mogelijk is vanuit beheersoptiek. Dit wordt van geval tot geval gezien.

¹⁵ De Vijfde Nota zegt: Een belangrijke factor in het ruimtelijk beleid is de beschikbaarheid van voldoende hoogwaardige bedrijventerreinen die via het water goed ontsloten zijn. Het is daarom gewenst dat de vestigingsmogelijkheden voor bedrijven aan het water worden vergroot. Voor multimodale overslagcentra wordt ruimte gereserveerd.

De afdeling VIB baseert zich bij haar belangeninbreng met name op:

- NVVP
 - Voortgangsnota short sea beleid
 - Varen naar de Toekomst
- Gespreksagenda goederenvervoer
- Beleidswensenbrief
- Regionaal Beleidskader goederenvervoer

RXS (Cluster Ruimtelijke Ordening) is betrokken bij inbreng in en beoordeling van regionale en locale ruimtelijke plannen, o.a. via deelname (namens de minister) in de Provinciale Planologische Commissie. Daarbij worden dus zowel beleids- als beheersaspecten ingebracht.

Het belang van de afdeling RXS ten aanzien van het interne dilemma is dat een consistente input bij locale en regionale partijen geleverd kan worden. Bij concrete ruimtelijke initiatieven voor het realiseren van overslagactiviteiten en watergebonden bedrijvigheid zal dus vooraf duidelijk moeten zijn in hoeverre deze zich verhouden tot de beheersaspecten. Er moet dus intern RWS-DZH een goede afweging zijn gemaakt.

Daarnaast is de afdeling RXS betrokken bij de uitwerking van het beleid omtrent vrijwaringszones. In dat kader is van belang na te gaan welke voorwaarden RWS-DZH als vaarwegbeheerder wil stellen aan intermodale ontwikkelingen.

Kanttekening is dat in het algemeen de regionale directies van Rijkswaterstaat een beperkte invloed hebben bij de invulling en uitvoering van gemeentelijke bestemmingsplannen. Op dit moment vindt wel de herziening van de Wet op Ruimtelijke Ordening plaats, waarin gestreefd wordt naar een bepalender rol voor de provincies en het Rijk voor onderdelen van het beleid waarvoor zij specifiek verantwoordelijk zijn. De doorwerking van dat specifieke beleid in gemeentelijke bestemmingsplannen moet sneller, efficiënter en effectiever plaatsvinden dan met het huidige instrumentarium kan worden bereikt¹⁶

Extern betrokkenen en hun belangen

Mogelijke betrokken partijen bij het beleid op vrijwaringzones en uitgifte van vergunningen langs hoofdinfra:

- DGG / DGP als beleidsmaker
- Provincie als verantwoordelijke voor de Streekplannen waarin vrijwaringzones uiteindelijk opgenomen zouden moeten worden

¹⁶ Vijfde nota Ruimtelijke Ordening, hfdst 7

- Gemeentes als verantwoordelijke voor Bestemmingsplannen waarin met Vrijwaringzones rekening gehouden moet worden
- Havenbedrijfsleven dat een goede ontwikkeling van een haar dienend achterlandtransportsysteem met voldoende alternatieven voorstaat
- Vergunningaanvragers voor ontwikkeling van objecten langs of op de oevers van de hoofdvaarweginfrastructuur

Marge van RWS-DZH

RWS-DZH is sterk betrokken bij het beleid betreffende vrijwaringzones. Een stevige inbreng bij DGP is mogelijk.

Er lopen verschillende lijnen naar Den Haag op het gebied van de vrijwaringzones. Door de verschillende betrokken RWS-DZH afdelingen wordt in verschillende overleggroepen van zowel DGG als DGP over vrijwaringzones gepraat. Intern RWS-DZH vind vrijwel altijd afstemming plaats voorafgaand aan het contact met DGP/DGG: er bestaan goede communicatielijnen en personen weten elkaar goed te vinden.

Intern wordt de marge om beleidsdoelstellingen in balans met elkaar in te brengen vaak beperkt door de procedurele logica. De doelstelling van RWS-DZH in de rol van beheerder is meer geoperationaliseerd dan die in de rol van beleidsmaker. Hierdoor wil procedurele logica nog wel eens belemmerend zijn voor concrete intermodale initiatieven die vanuit intermodaliteit ondersteund worden.

5.2.4 AANSCHERPING DILEMMA

De problematiek van uitgifte van vergunningen langs hoofdvaarwegen ligt op de volgende vlakken:

- 1) de beleidsdoelstellingen kennen ieder een ander niveau van concretiserings mogelijkheden
 - beleidsdoelstellingen op het gebied van beheer en onderhoud van de vaarwegen zijn geoperationaliseerd in classificeringen en daaraan verbonden normeringen en richtlijnen
 - beleidsdoelstellingen op het gebied van milieu worden vertaald in harde contouren, geluidsnormen etc.
 - beleidsdoelstellingen op het gebied van realisatie van een goed werkend transportsysteem voor het havengebied blijven abstract en weinig geoperationaliseerd
 - beleidsdoelstellingen op het gebied van stimuleren van intermodaal vervoer blijven abstract en weinig geoperationaliseerd

Daar waar beleid concreet vertaald is in wetgeving en richtlijnen, hetgeen in de beleidsuitvoering in het externe veld zeker vaak noodzakelijk is, dreigt het risico dat ook bij interne afwegingen deze plaatsvinden op basis van procedurele logica in plaats van eigenlijke logica.

5.2.5 DE 'JUISTE KOERS'

De mogelijke koers voor RWS-DZH is driedelig

- Verstandiger omgaan met procedures, richtlijnen en wetgeving, op basis van beter inzicht in de functies die de verschillende rivieren en rivierdelen in haar regio hebben (heel gebiedsgericht en concreet in kaart brengen):
 - welke zijn per rivierdeel de functies
 - hoe groot zijn deze functies / welk belang hebben zij (kwantitatief) uitgedrukt
 - hoe groot kunnen deze functies worden
 - welke zijn per functie de cruciale knelpunten die een goede uitvoering van de functie kunnen belemmeren

Het Beheers Plan Nat (BPN) geeft wel een overzicht van de vaarwegen, hun functies en karakteristieken, maar is specifiek gericht op de beheersfunctie. Om te kunnen inzetten als instrument om afwegingen beter te kunnen maken kan de informatie uit het BPN wel als basis dienen.

In gesprek met de afdelingen RXS en AVS is naar voren gekomen dat een dergelijk inzicht de besluitvorming kan ondersteunen.

- Oplossingen kunnen ook gezocht worden in het concreter vertalen van de meer abstracte beleidsdoelstellingen in richtlijnen. Bijvoorbeeld vastleggen dat bij aanwezigheid of planning van een bedrijventerrein met een zekere potentiële hoeveelheid lading voor vervoer over water er in een zekere straal de mogelijkheid tot ontwikkeling van een terminal moet blijven bestaan. Risico is dan dat de procedurele logica als manier om afwegingen te maken juist versterkt wordt, hetgeen naar onze mening niet verstandig is.
- RWS-DZH streeft in het geval van vergunningverlening langs natte hoofdinfra belangendoelstellingen na die in meer of mindere mate afhankelijk zijn of mede bepaald worden door externe partijen. Bijvoorbeeld om daadwerkelijk een goed transportsysteem te realiseren met alternatieven voor intermodaal vervoer is inzet van het bedrijfsleven noodzakelijk. Een netwerkbenadering waarbij de partijen die belang hebben bij beleid omtrent vergunningen langs hoofdvaarwegen sterker betrokken zijn, is daarbij aanbeveling. In eerste instantie zijn de betrokken

partijen het GHR en het verladend bedrijfsleven in het havengebied.

5.2.6 SAMENVATTING

Tabel 5 *Samenvatting dilemma Uitgifte vergunningen langs hoofdinfrastructuur*

Dilemma	Uitgifte vergunningen langs hoofdinfrastructuur
Betrokken partijen intern	Afdeling AVS, Afdeling VIB, Afdeling RXS
Betrokken partijen extern	DGG, Provincie, Gemeentes, Havenbedrijfsleven
Belangen	<ul style="list-style-type: none"> • veilige scheepvaartverkeersafwikkeling (intern) • borgen / behouden vrije geluidsruijnte (intern) • vaarwegaansluitingen (intern / extern) • woon- recreatiedoeleinden (extern)
Marge	<p>Grote inbreng mogelijk bij DGG</p> <p>Verschil in de mate waarin beheers- en beleidsdoelstellingen geoperationaliseerd zijn beperkt vaak een gelijke inbreng van de beheers- en beleidstaken.</p>
Juiste koers	<p>Beter inzicht in fysiek en (potentiële) functie van de vaarwegen in de regio: logica opbouwen op basis van meer kennis en inzicht omtrent de mogelijke en wenselijke aanwending van de vaarweg</p> <p>Op gelijker niveau brengen van mate van geoperationaliseerd zijn van beheers- en beleidstaken</p> <p>Betrekken van externe partijen bij het nastreven van beleidsdoelstellingen: faciliteren m.b.v. kennis</p>

5.3 STIMULERING INTERMODAAL VERVOER

5.3.1 ACHTERGROND DILEMMA

Het stimuleren van intermodaal vervoer is nationaal beleid, hierbij kunnen twee effecten optreden:

- Positieve uitwerking op de modal shift
- Grotere verkeersdruk op wegen naar de terminal

Intermodaal vervoer kan lokaal extra belasting van het wegennet opleveren. Voor beoordeling van dit negatieve effect is inzicht nodig in de verkeersstromen die vanuit andere regio's via Rotterdam naar continentale bestemmingen vervoerd worden.

Bij dit dilemma zijn drie modaliteiten van belang:

- Binnenvaart
- Trein
- Kustvaart

Intermodaal vervoer dat gebruik maakt van de binnenvaart levert geen problemen op. Vrijwel alle lading in de binnenvaart is maritiem of van een lokale producent afkomstig¹⁷. Er ontstaat dus geen extra vrachtverkeer in het Rijnmond gebied.

Het spoor behandelt wel voor een groot gedeelte continentale vervoersstromen. Een goede indicatie is het Rail Service Centre (RSC). Via deze verlaat 50% van alle treinen Rotterdam. 50% hiervan is continentale lading, die wordt aangevoerd per vrachtwagen. Hier is duidelijk het dilemma aanwezig. 25% van het spoorvervoer uit Rotterdam wordt eerst per vrachtwagen naar één punt in de Rotterdamse haven gebracht.¹⁸

Short-sea vervoer (exclusief feeders) maakt een klein onderdeel uit van het maritieme vervoer van en naar Rotterdam en is daarom voor dit dilemma niet maatgevend.

5.3.2 KERN DILEMMA

Om intermodaal te stimuleren en te faciliteren zijn voldoende intermodale terminals benodigd. Een negatief aspect van de ontwikkeling van intermodale terminals is de lokale aanzuigende kracht op korte-afstand vrachtvervoer. Vanuit beheersoogpunt van infrastructuur is terminal-

¹⁷ Rein Lops, directeur Logfast

¹⁸ Dhr. Hoenders, directeur Rail Service Centre

ontwikkeling derhalve niet in alle gevallen gewenst. Vanuit de beleidsdoelstelling stimuleren intermodaal vervoer daarentegen wel.

5.3.3 NADERE UITWERKING DILEMMA

Intern betrokkenen en hun belangen

- Afdeling VIB; het belang van de afdeling VIB bestaat uit het stimuleren van intermodaal vervoer vanuit bereikbaarheid en duurzaamheid motieven. Tevens heeft zij belangen met betrekking tot de verkeersdruk op het hoofdwegennet.
- Afdeling RXS is betrokken bij de uitvoering van het intermodaal vervoer beleid door de plaatsing van terminals.

Extern betrokkenen en hun belangen

- Gemeente Rotterdam als verantwoordelijke voor bestemmingsplannen waarin met terminals rekening gehouden moet worden.
- Terminal operators die een goede afwikkeling van hun transportstromen wensen.
- GHR, dat een actieve rol speelt in de ontwikkeling van achterland transport

Marges van RWS-DZH

Het nationaal stimuleringsbeleid voor intermodaal vervoer uit zich op directe wijze door twee regelingen die door de RWS-DZH worden uitgevoerd.

SOIT, Stimuleringsregeling Openbare Inland Terminals, deze regeling is gericht op *inland* terminals en is dus alleen relevant op de grens van het Rotterdamse havengebied.

SBV, Subsidie Bedrijfsgebonden vaarwegaansluitingen, deze regeling voorziet in subsidies voor bedrijven die gebonden zijn aan vaarwegen.

Beide regelingen zijn investeringsverlagende subsidies gericht op het stimuleren van vervoer per binnenvaart. Voor spoor een kustvaart bestaan geen concrete regelingen.

RWS-DZH kan daarnaast invloed uitoefenen en advies uitbrengen over de mogelijkheden tot aansluiting van terminals op het hoofdwegennet. Hiervoor zijn GOVERA en de PPC geschikte forums.

5.3.4 AANSCHERPING DILEMMA

Specifiek voor de Rotterdamse haven levert het stimuleren van intermodaal vervoer over water weinig problemen op. Continentale en maritieme lading zijn complementair aan elkaar en nodig om een compleet knooppunt te vormen. Dit is daardoor geen dilemma voor RWS-DZH.

Bij spoorvervoer is wel sprake van toenemend lokaal vervoer als gevolg van de aanzuigende werking van terminal-ontwikkeling en groei.

5.3.5 DE 'JUISTE KOERS'

Bij railvervoer ligt er een taak voor RWS-DZH om het onderwerp continentale lading onder de aandacht te brengen van PCR/RIL en de gemeente Rotterdam, specifiek het GHR. De plaatsing van railterminals dient afgestemd te worden op de bestaande infrastructuur. Een hoogwaardige verbinding tussen terminal en rijkswegen is van essentieel belang. RWS-DZH dient in een vroeg stadium aan te geven of deze verbindingen mogelijk is.

De afdeling RXS heeft invloed op bestemmingsplannen, en daarmee op de plaatsing van terminals. Andere afdelingen binnen RWS-DZH dienen zelf op te letten of hun overwegingen daar ook in worden meegenomen. Formaliseren van deze relaties leidt tot een betere omgang met het dilemma.

5.3.6 SAMENVATTING

Tabel 6 Samenvatting dilemma Stimuleren intermodaal vervoer

Dilemma	Stimulering intermodaal vervoer
Betrokken partijen intern	Afdeling RXS, afdeling VIB, afdeling AVS
Betrokken partijen extern	Gemeentes, terminal operators, GHR
Belangen	<ul style="list-style-type: none">• Stimuleren intermodaal vervoer• Bereikbaarheid terminals• Verkeersdruk hoofdwegenet
Marge	Weinig geformaliseerde inbreng van RWS-DZH. Beïnvloeding door overleg en subsidies mogelijk
Juiste koers	Vroegtijdige betrokkenheid bij aanleg intermodale terminals, in het bijzonder spoor-terminals. Afstemming tussen VIB, en RXS om eenduidig standpunt te formuleren m.b.t. terminal ontwikkeling

5.4 TOEGANKELIJKHEID MV2 BINNENVAART

5.4.1 ACHTERGROND DILEMMA

Het planproces omtrent de tweede Maasvlakte (MV2) is nog niet afgerond. Er is een principe besluit van de regering om bij te dragen aan de aanleg van MV2, en de daarvoor noodzakelijke procedures (planologische kernbeslissing, PKB) zijn doorlopen. Er is echter nog geen finaal ontwerp van MV2. Het maken van zo'n ontwerp is noodzakelijkerwijs omgeven met afwegingen. Er zijn meer wensen dan financiële middelen en er moeten dus keuzes gemaakt worden. Eén van de meest belangrijke en moeilijke keuzes is de toegankelijkheid van MV2 voor de binnenvaart. De binnenvaart is van eminent belang voor het achterlandvervoer van containers. In 2001 ging ongeveer 35% van alle containerstromen, meer dan 1 mln. TEU, via de binnenvaart naar het achterland. Voor de toekomst is de unanieme verwachting dat het marktaandeel van de binnenvaart verder gaat oplopen. In het gunstige scenario worden in 2020 zo'n 3.2 mln. TEU via de binnenvaart afgevoerd. Bij het minder gunstige scenario gaat het nog steeds om bijna 2 mln. TEU (GHR 2000, verkenningen 2020). Aangezien MV2 een groot deel van de groei van het containervervoer zal accommoderen (vooral na 2010) is een goede binnenvaarttoegang tot MV2 absoluut noodzakelijk. Door de minister is de 'garantie' van een goede binnenvaartaansluiting ook gegeven. Blijft over de vraag welke alternatieven er zijn. De keuze voor een binnenvaartaansluiting valt niet los te zien van de manier waarop de binnenvaartcontainers worden *afgehandeld*, omdat de manier van afhandeling het noodzakelijke/wenselijke toegankelijkheidsniveau van MV2 bepaald. Dit wordt in het navolgende verduidelijkt.

Voor de afhandeling van de binnenvaart bestaan grofweg 3 alternatieven:

1. Iedere terminal zijn eigen binnenvaartafhandeling. Aangezien de binnenvaartafhandeling aan dezelfde kade waar zeeschepen worden behandeld niet goed werkt, betekent dit een specifiek op binnenvaartafhandeling ingerichte kade (bijvoorbeeld aan de 'kopse kant' van de terminal). In dit geval heeft elke terminal een eigen binnenvaartafhandeling.
2. Eén gezamenlijk 'Barge Service Center' (BSC) voor geheel MV2. Het idee van een BSC is ook bij MV1 al toegepast, maar heeft niet goed gewerkt, omdat de aansluiting van het BSC op de terminal niet goed was. Daarom is het Hartelkanaal doorgestoken en varen binnenvaartschepen nu gewoon naar de terminal. De vraag *waarom* de BSC niet heeft gewerkt is daarmee niet automatisch beantwoord. Sommigen zijn tegenstander van het BSC concept 'an sich' anderen wijzen op de ongelukkige ligging en de organisatorische versnippering in de binnenvaart.

3. Een combinatie van beide bovenstaande alternatieven. Dit is lastig, omdat een BSC schaal nodig heeft en niet efficiënt kan opereren zonder volume. Bovendien is dit lastig omdat de terminal operators zo met twee systemen moeten kunnen werken. Een combinatie is alleen zinvol als 1) het BSC voldoende volumes krijgt en 2) het naast elkaar bestaan van de twee 'afhandelingsmogelijkheden' voordelen biedt aan de terminal-operators.

Bovenstaande alternatieven leiden tot een geheel andere invulling van de binnenvaarttoegang: in het eerste geval moeten alle terminals toegankelijk zijn voor *alle* schepen, in het tweede geval moet één BSC toegankelijk zijn voor de binnenvaart. In het derde geval moet het BSC toegankelijk zijn voor alle schepen en de terminals op zijn minst voor een deel van de schepen.

Hierbij moet opgemerkt worden dat de toegankelijkheid van MV2 afhangt van de *grootte* van een binnenvaartschip. Hoe groter de schepen, des te meer golfslag ze aankunnen. Voor duwbakvaart is de toegankelijkheid i.h.a. iets moeizamer, omdat deze bakken ten opzichte van elkaar kunnen gaan bewegen.

Op basis van de bovenstaande beschrijving is duidelijk dat er over de binnenvaartaansluiting van MV2 geen keuze gemaakt kan worden zonder een idee over de beste manier om de containers per binnenvaart af te wikkelen. Daarbij is de eventuele rol van een BSC van belang, evenals een idee omtrent de grootte van schepen die in staat moeten zijn MV2 te bereiken.

5.4.2 KERN DILEMMA

Het dilemma voor RWS-DZH gaat om de standpuntbepaling. Hierbij spelen de volgende vragen:

1. Moet RWS-DZH een standpunt bepalen?
2. Zo ja, hoe moet dit standpunt eruit zien?

5.4.3 UITWERKING DILEMMA

Intern betrokkenen en hun belangen

Interne betrokkenen bij dit dilemma zijn

- AVS, vanuit hun rol als beheerder van de hoofdvaarwegeninfrastructuur. AVS heeft vanuit haar beheersfunctie vooral een belang bij een veilige oplossing voor de binnenvaartaansluiting MV2.
- APV, vanuit hun betrokkenheid bij de planvorming van de hoofdinfrastructuur.

- VIB, vanwege de effecten van MV2 op de concurrentiekracht, en aantrekkelijkheid intermodaal vervoer.

Extern betrokkenen en hun belangen

- Ministerie V&W, met name DGG, als één van de centrale beslissers over MV2. V&W streeft naar een goede binnenvaartaansluiting, maar binnen financiële randvoorwaarden
- GHR als waarschijnlijke exploitant van MV2, streeft naar een goede binnenvaartaansluiting, financiële randvoorwaarden zijn nog onduidelijk.
- Deltalinqs als vertegenwoordiger van het havenbedrijfsleven
- De verschillende binnenvaartbrancheverenigingen (Schuttervaer, CBRB e.a.). Deze partijen streven naar een goede binnenvaartaansluiting (voor hun leden).

Marge van RWS-DZH

De marge in de opstelling van RWS-DZH is groot. Als ene uiterste kan ze ervoor kiezen om geen standpunt *uit te dragen*, als andere uiterste kan ze ervoor kiezen om een duidelijk inhoudelijk standpunt te bepalen en te communiceren. Dit alles hangt samen met onzekerheden t.a.v. MV2 op dit moment: wat wordt de rol van het GHR, en wat die van Verkeer en Waterstaat i.h.a. en deels daaruit voortvloeiend: de rol van RWS-DZH. Het is waarschijnlijk dat RWS-DZH een deel van de (operationele) ontwerpen gaat doen, maar mogelijk blijft de rol van RWS-DZH beperkt tot die van toetser.

5.4.4 AANSCHERPING DILEMMA

Het dilemma is samen te vatten in eerdergenoemde twee vragen: moet RWS-DZH een standpunt innemen, en zo ja, hoe moet dit standpunt eruit zien? De eerste vraag is geenszins evident. Indien RWS-DZH in eerste instantie *beschouwd wordt* als *uitvoeringsorgaan* is het uitdragen van een standpunt niet nodig. RWS-DZH moet een ontwerp toetsen en kan op die manier waarborgen dat de veiligheid gewaarborgd wordt en dat het scheepvaartverkeer vlot wordt afgehandeld. Voorafgaand aan die toetsing hoeft RWS-DZH zich niet pro-actief in de discussie op te stellen. Bovendien en scherper gesteld geeft de rol van toetser weinig legitimiteit om in het besluitvormingsnetwerk 'binnenvaartbereikbaarheid op hoofdlijnen' opgenomen te worden. De rol van toetser van de MV2 plannen noodzaakt niet tot het van tevoren innemen van een standpunt.

De keuze of RWS-DZH los van haar rol als toetser een standpunt moet innemen en uitdragen kunnen/hoeven wij in het kader van dit rapport niet te maken, de vraag is reëel en verdient aandacht binnen RWS-DZH.

In het navolgende gaan we ervan uit dat RWS-DZH een standpunt wil bepalen. Op dit moment is er geen duidelijk RWS-DZH standpunt. Onze suggesties t.a.v. de 'juiste koers' vallen uiteen in twee onderdelen:

1. De rol van RWS-DZH in het besluitvormingsnetwerk.
2. Inhoudelijke overwegingen t.a.v. de binnenvaartbereikbaarheid MV2.

De 'juiste koers' indien RWS-DZH nauw bij de planvorming betrokken wil zijn, is ons inziens het spelen van de rol van 'proactieve toetsers'. RWS-DZH kan aan deze rol legitimiteit ontleen om opgenomen te worden in de besluitvormingsnetwerken. De rol past bovendien bij de gebiedsgerichte benadering: volgens deze benadering is RWS-DZH, beter dan het landelijke V&W apparaat, in staat om de kwaliteit van de MV2 plannen te beoordelen. Het is echter duidelijk dat RWS-DZH deze rol alleen kan spelen als de minister bereid is RWS-DZH op die manier te gebruiken. Vanuit deze rol kan RWS-DZH vervolgens relaties ontwikkelen met andere partijen in het besluitvormingsnetwerk (GHR, Schuttevaer, CBRB, Deltalinqs, KNVR en anderen).

Bij het analyseren van oplossingsrichtingen van groot belang dat het probleem 'breed genoeg' wordt gezien. Deze breedte ontstaat door te redeneren vanuit een 'systeem-analytische invalshoek': de bereikbaarheid van MV2 voor de binnenvaart is een onderdeel van het 'havenregio interne logistieke systeem'. Dit betekent dat de toegang tot MV2 voor de binnenvaart in samenhang gezien moet worden tot de manier van afhandelen van de containerbinnenvaart, de rolverdeling tussen de Waal/Eemhaven, MV1 en MV2 en de afwikkeling van interterminalvervoer.

Verschillende organisaties, zoals Connekt (het FAMAS project, PCR-RIL en het GHR houden zich met deze problematiek bezig. In het kader van deze rapportage kunnen wij RWS-DZH geen 'juiste koers' adviseren, daarvoor is de problematiek te complex en deels technisch. Wel bespreken we in algemene termen de voors en tegens van selectieve bereikbaarheid van MV2.

Selectieve bereikbaarheid

Een grote bottleneck in dit systeem is de afhandeling van [een deel van!] de binnenvaart op een veelheid van terminals, waarmee veel tijd verloren gaat. Vanuit het 'systeem-logistieke' perspectief is het denkbaar dat de conclusie is dat er *teveel* schepen naar MV1 gaan, die allemaal maar een beperkte hoeveelheid lading meenemen en bovendien verschillende terminals aandoen. Deze versnippering is niet efficiënt. Dit geldt natuurlijk met name voor kleine schepen. Het toepassen van het concept BSC op MV2 kan mogelijk een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van

de efficiency van de binnenvaartafhandeling. Echter, als het BSC concept niet aanslaat kunnen de negatieve gevolgen groot zijn.

Vanuit de 'systeem-logistieke' invalshoek kan het nastreven van een *selectieve bereikbaarheid* van MV2, met een goede oplossing voor kleine containerschepen die niet naar MV2 kunnen –bijvoorbeeld dmv een BSC in de Waalhaven- interessant zijn, i.p.v. onbevredigend. Kleine binnenvaartschepen kunnen dan geserviced worden bij een BSC in de Waalhaven, de grote binnenvaart op de afzonderlijke terminals op MV2.

Regelgeving kan in deze benadering een belangrijke rol spelen in het aanbrengen van een onderscheid in de binnenvaart: bij een ontwerp MV2 met een noordelijk gelegen binnenvaartaansluiting kunnen alleen grote schepen veilig naar MV2 varen. Voor de kleinere is het risico te groot. Dit kan ertoe leiden dat de wenselijke gescheiden afhandeling van kleine versus grote binnenvaartschepen ook daadwerkelijk ontstaat. De keuze voor de binnenvaartaansluiting kan dus een aanleiding zijn voor schaalvergroting en samenwerking in de binnenvaart. *Indien de bovenstaande overweging van belang blijkt te zijn voor de discussie over de toegankelijkheid van MV2 is een standpuntinname van RWS-DZH voor de vraag hoe zij het veiligheidsregime wil gaan handhaven van groot belang.*

Als selectieve toegankelijkheid wordt gecreëerd door een oplossing waarbij de veiligheid de basis is voor de selectiviteit (vanuit de gedachte dat een selectieve toegankelijkheid goed is) vraagt dit om een *streng* handhavingsbeleid. Niet alleen onder moeilijke omstandigheden maar ook bij windstil weer en geringe golfslag moet MV2 selectief bereikbaar zijn.

De bovenbeschreven suggestie is van belang voor het denken over de binnenvaartbereikbaarheid van MV2, maar onvoldoende voor het bepalen van een standpunt. Wel maakt het bovenstaande de complexiteit van het vraagstuk duidelijk, aan de hand van twee op het eerste gezicht onlogische stellingen:

- Het is niet vanzelfsprekend dat een maximale bereikbaarheid voor alle binnenvaartschepen het beste is voor het stimuleren van vervoer per binnenvaart.
- Een streng handhavingsbeleid t.a.v. de toegankelijkheid van MV2 voor binnenvaartschepen stimuleert het vervoer per binnenvaart.

Op basis van de bovenstaande overwegingen concluderen wij dat indien RWS-DZH een standpunt over de binnenvaartbereikbaarheid van MV2 wil innemen, zij veel nader onderzoek moet doen t.a.v. de alternatieven en hun gevolgen voor de efficiency van het 'haveninterne logistieke systeem'.

5.4.6

SAMENVATTING

Tabel 7 *Samenvatting dilemma Toegankelijkheid MV2 binnenvaart*

Dilemma	Toegankelijkheid MV2 binnenvaart
Betrokken partijen intern	Afdeling AVS, Afdeling APV, Afdeling VIB
Betrokken partijen extern	GHR, Binnenvaartorganisaties
Belangen	Veiligheid, toegankelijkheid binnenvaart, kosten infrastructuur
Marge	RWS-DZH is op dit moment geen belangrijke speler in het besluitvormingsnetwerk
Juiste koers procesmatig	Kennisontwikkeling RWS-DZH Verkrijgen positie bij Minister als kennishebber van de situatie Verbeteren positie in besluitvormingsnetwerk
Juiste koers inhoudelijk	Selectieve bereikbaarheid voor binnenvaart naar grote MV2 terminals overwegen Indien voor ambitieuze rol gekozen wordt: kennisontwikkeling

5.5 HAVENBEREIKBAARHEID VERSUS REGIONALE BEREIKBAARHEID

5.5.1 ACHTERGROND DILEMMA

Een van de beheerstaken van RWS-DZH is aanleg en onderhoud van hoofdwegen ten behoeve van de bereikbaarheid van de regio. De regio is hierin een breed gebruikte term die nader gespecificeerd kan worden. Binnen dit dilemma benoemen we specifiek elementen die tot de regio behoren:

- de Rotterdamse haven
- de gemeentes die aansluiting behoeven op de hoofdwegen die tevens de haven ontsluiten.

Een nieuwe beleidslijn in het NVVP is het loslaten van het doelgroepenbeleid, er wordt geen voorkeursbehandeling gegeven aan verschillende typen verkeer. Beslissingen ten aanzien van aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur worden op verkeerskundige argumenten genomen. Het is de vraag of de regiospecifieke beleidsdoelstelling die een goede bereikbaarheid van de haven nastreeft op deze wijze ook voldoende gerealiseerd kan worden, zowel nu als in de toekomst.

5.5.2 KERN DILEMMA

Het afwegingsvraagstuk is gelegen op het snijvlak van ontsluiting van woongebieden met garantie van voldoende verkeersveiligheid, doorstroming voor havengebonden goederenvervoer, doorstroming van nautisch verkeer en onderhoudsvriendelijke infrastructuur. Concrete voorbeelden die uitgediept kunnen worden zijn de A-15: Botlekverbinding en de N-57.

5.5.3 UITWERKING DILEMMA

Het dilemma wordt uitgewerkt door een tweetal relevant cases nader te analyseren.

Case 1: Botlek verbinding

Het dilemma rond de Botlek verbinding kent enerzijds een interne afweging: welke beleidsdoelstellingen worden gebruikt om te komen tot verschillende varianten voor de oplossing en worden tevens gebruikt voor de keuze uit de varianten. Anderzijds kent dit dilemma een externe afweging tussen belangen ingezet en verdedigd door het Rijk en belangen ingezet en verdedigd door de regio. Hierdoorheen spelen de belangen van het GHR, die echter in het geheel een ondergeschiktere rol spelen.

Intern betrokken partijen en hun belangen

- Afdeling VIS: beheersing verkeersstromen hoofdinfrastructuur, primair betrokken bij het project A-15
- Afdeling AVS: oplossen nautisch knelpunt, Botlekbrug
- Afdeling VIB: ontsluiting van het havengebied (maatwerk voor goederenvervoer) en stimuleren van een efficiënt en veilig vervoer: alternatieven voor gevaarlijke stoffen

Extern betrokkenen en hun belangen

- Stadsregio Rotterdam
- GHR
- Gemeente Spijkenisse
- Deelgemeente Hoogvliet

De externe partijen, met name de gemeentes op Voorne Putten, vertegenwoordigd in de Stadsregio Rotterdam zetten in op een optimale ontsluiting van de gemeentes, waarbij het opheffen van congestie en hoge mate van verkeersveiligheid prioriteit hebben.

Case 2: N-57

Verbeteringen aan de N-57 zijn ingegeven door twee problemen:

- verkeersveiligheidsprobleem, a.g.v. de gelijkvloerse kruisingen
- bereikbaarheidsprobleem, met name op het noordelijk stuk voor de aansluiting met de A 29: zowel goederen als personenverkeer neemt in de huidige situatie een sluiproute, hetgeen het onderliggend wegennet teveel belast

De oplossing die RWS-DZH heeft aangedragen is de N-57 tot een stroomweg maken met ongelijkvloerse kruisingen en een nieuwe brug over het Hartelkanaal. Deze oplossing is in de afweging voor het MIT te duur gebleken en heeft geen goedkeuring gekregen.

Er is wel een programma opgesteld waarin kleinere deeloplossingen worden aangegeven. Goederenvervoerbelang, bijvoorbeeld voldoende schaal van rotondes voor vrachtverkeer, wordt hierbij in gelijke mate meegenomen als personenvervoerbelang, ingegeven enerzijds door ervaring van betrokkenen bij de Dienstkring, anderzijds op basis van de RONA reglementen voor classificering van het wegennet en ontwerp van de bijbehorende infrastructuurwerken (zoals rotondes).

Intern betrokkenen

Het project N-57 wordt getrokken door de Dienstkring Eilanden. Formele inbreng van de afdeling VIB van de Directie is niet in enige procedure opgenomen.

Case Botlek verbinding

RWS-DZH intern gehouden interviews hebben geleid tot de conclusie dat van een echt intern dilemma geen sprake is: het probleem ligt in de onderhandeling en afstemming met de regionale partijen.

Zowel in de Startnotitie RW 15 maasvlakte – Vaanplein [1996] als in volgende documenten wordt ingezet op de doorstroming van het economisch verkeer en oplossen van het nautisch knelpunt. Hiermee is er niet echt sprake van een intern afwegingsvraagstuk, maar zijn de verschillende belangen goed meegenomen in het gehele traject. Instrumenten die hiertoe zijn ingezet:

- Ontwerp atelier
- Betrokkenheid personen respectievelijk vertegenwoordigend milieu, economie, planvorming hoofdinfra water.

In de toekomst kan bij de huidige keuze voor een beperkte variant wederom een capaciteitsprobleem ontstaan. Dit zal bij alle varianten zowel voor het havengebonden verkeer als het gemeente-gebonden verkeer gelden. Belangen liggen in dit geval derhalve in een zelfde lijn. Het betrekken van alle interne betrokkenen is dan wederom aan de orde.

Case N-57

Voorlopige conclusie is dat zowel goederenvervoerbelang (havenbereikbaarheid) als personenvervoerbelang (gemeentelijke bereikbaarheid) voldoende wordt meegenomen bij het ontwerp van verbetervoorstellen voor de N-57. Sprake van een duidelijk intern dilemma is er derhalve niet.

Dilemma zou kunnen optreden indien de in de RONA vastgelegde ontwerpmaten voor rotondes die behoren bij de classificering van de N-57 niet voldoende doorstroming voor het vrachtverkeer opleveren. In dat geval zou een helder inzicht vereist zijn in:

- omvang vrachtvervoer over N-57
- vertraging a.g.v. rotondes
- effect en kosten van alternatieven.

Tabel 8 *Samenvatting dilemma havenbereikbaarheid versus gemeentelijke bereikbaarheid*

Dilemma	Havenbereikbaarheid versus gemeentelijke bereikbaarheid (goederenvervoer versus personenvervoer)
Betrokken partijen intern	Afdeling VIS, Afdeling VIB, Afdeling RXS, Dienstkring Eilandengroep
Betrokken partijen extern	Stadsregio, gemeentes op Voorne-Putten, GHR (geen echte rol)
Belangen	Doorstroming havengebonden vervoer, voldoende capaciteit op hoofdwegennet, doorstroming nautisch verkeer, kosten van aanleg infra
Marge	Er is voldoende marge om alle belangen mee te kunnen nemen, mits goede afstemming en goede communicatie naar enerzijds Minister en anderzijds regio
Juiste koers	Op basis van verkeerskundig inzicht realisatie en beheerstaak uitvoeren Gelijke behandeling personen en goederenvervoer (volgen van NVVP)

5.6 UITWERKING DILEMMA; CLUSTERBELEID VS UITPLAATSING

5.6.1 ACHTERGROND DILEMMA

Vanuit nationaal beleid wordt RWS-DZH aangestuurd om het clusterbeleid vorm te geven. De doelstelling van dit beleid is verminderen van verkeersbewegingen, de uitvoering is tweeledig:

- Beperking van verkeer tussen bedrijven
- Bundelen van goederen voor transport naar het achterland

Uitplaatsing van bedrijven is een marktgedreven ontwikkeling ingegeven door congestie en beschikbaarheid van grond.

Het afgelopen decennium heeft uitplaatsing voornamelijk plaatsgevonden naar het achterland. Om bedrijvigheid in de regio te behouden zijn provincie en de gemeente Rotterdam op zoek naar locaties voor uitplaatsing binnen de invloedssfeer van Rotterdam.

Het stimuleren van clustering van transportgenererende activiteiten is uitdrukkelijk nationaal beleid. Daarnaast vermeldt het NVVP dat bij nieuw aan te leggen bedrijventerreinen, locaties die beschikken over bestaande ontsluitingen via meerdere modaliteiten de voorkeur genieten.

5.6.2 KERN DILEMMA

Het dilemma dat zich voordoet is; hoe moet RWS-DZH omgaan met uitplaatsing van bedrijvigheid: moet zij dit tegengaan of actief sturen en faciliteren?

5.6.3 NADERE UITWERKING DILEMMA

Interne betrokkenen en hun belangen

- De afdeling RXS is via de PPC bij dit vraagstuk betrokken. Zij kan hier adviseren over de locatiekeuze van nieuwe bedrijfsterreinen. Zij dient hierin het nationaal beleid naar de regio te vertalen.
- De afdeling VIB is betrokken omdat zij belang heeft bij een goede afwikkeling van transport van en naar de Rotterdamse haven en omliggende gebieden. Uitplaatsing van activiteiten zorgt voor een verschuivende verkeersdruk waardoor nieuwe knooppunten kunnen ontstaan. De afdeling VIB wordt door RXS bij het proces betrokken.

Extern betrokkenen en hun belangen

- Provincie; verantwoordelijk voor streekplannen waarin de planning van nieuwe bedrijfsterreinen wordt opgenomen.
- Gemeenten; verantwoordelijk voor bestemmingsplannen waarin nadere uitwerking plaatsvindt van de streekplannen. Bovendien treden zij sturend op bij het plannen van bedrijfsterreinen.
- Bedrijfsleven; bedrijven die gebruik maken van nieuwe bedrijfsterreinen zijn degenen die het extra verkeer veroorzaken. Hun drijfveren voor het verplaatsen van activiteiten zijn van belang.

Marge van RWS-DZH

RWS-DZH heeft geen beslissingsbevoegdheid in zake de ontwikkeling van bedrijventerreinen, maar wel invloed. Haar rol in de ruimtelijke ordening bestaat voornamelijk uit het uitbrengen van advies. Via het Provinciaal Verkeer en Vervoersplan (PVVP), het Regionaal Verkeer en Vervoersplan (RVVP) en het Regionaal Structuurplan (RSP) van de Stadsregio Rotterdam kan RWS-DZH insteken op beleidsuitwerking van het clustering-/ knooppuntenbeleid.

Inzichten op dit vlak zijn in beweging. De Gespreksagenda Goederenvervoer benadrukt dit: “ Doelstelling is synergie tussen goederenvervoer, ruimtelijke ordening en stedelijke economie. Dit betekent dat er synergie moet ontstaan tussen beleid van regionale en lokale overheden, behoeften van bedrijfsleven en kennis en verantwoordelijkheden van rijksoverheden. Het gaat hier altijd om maatwerk en niet om het vinden van generieke oplossingen.

5.6.4 AANSCHERPING DILEMMA

Voor RWS-DZH is er sprake van een beperkt intern dilemma. Het beleid dat zij dient te voeren is duidelijk, het bevorderen van clustering. Waar dit niet mogelijk is door beperkte beschikbaarheid van grond dient zij de belangen van de regio Rotterdam en de transporteffecten te wegen. De essentie is dat RWS-DZH de transportdruk dient te verminderen.

5.6.5 DE 'JUISTE KOERS'

Het verminderen van transport kan door clustering te stimuleren of door uitplaatsing zo goed mogelijk te faciliteren.

RWS-DZH dient te beantwoorden welke van de volgende drie situaties wenselijk en haalbaar zijn:

1. Clustering van bedrijven in het Rotterdamse havencomplex
2. Logistieke bedrijvigheid vestigt zich in het achterland

3. Logistieke bedrijvigheid vestigt zich buiten de haven maar binnen de invloedsfeer van Rotterdam, echter niet multimodaal ontsloten.

De eerste optie heeft de voorkeur, het sterk inzetten op dit thema bij de PPC en betrokken partijen (provincie en gemeenten) kan hier aan bijdragen en is noodzakelijk. Het tegengaan van uitplaatsing gebeurt voornamelijk door het oplossen van congestieproblemen.

Waar clustering binnen het havencomplex niet mogelijk is vanwege beperkte beschikbaarheid van grond dient de ontwikkeling van bedrijventerreinen 'gestuurd' te worden op twee gebieden:

1. Welke locaties
2. Welke activiteiten

De locatie is voornamelijk van belang voor de aansluiting. Grootschalige infrastructuur dient in ieder geval aanwezig te zijn. Bovendien zijn mogelijkheden voor intermodaal vervoer wenselijk. De activiteiten dienen in overeenstemming te zijn met de locatie. Transportintensieve activiteiten, zoals distributiecentra, verdienen daarbij extra aandacht. Hierbij is het zaak de regionale overheden mede-probleemeigenaar te maken van de gevolgen van locatie-ontwikkeling.

5.6.6 SAMENVATTING

Tabel 9 Samenvatting dilemma Clustering versus Uitplaatsing

Dilemma	Clustering versus uitplaatsing
Betrokken partijen intern	Afdeling RXS, afdeling VIB
Betrokken partijen extern	Provincie, Gemeentes, Havenbedrijfsleven
Belangen	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliteren groei bedrijfsleven Rijnmond • Beperken transportstromen
Marge	Gering instrumentarium voor beïnvloeding, gebaseerd op overtuiging en onderhandeling.
Juiste koers	<p>Nadruk op clustering van activiteiten</p> <p>Bij uitplaatsing in vroeg stadium sturen op locaties en activiteiten door de afdeling RXS en de afdeling VIB</p>

In dit afsluitende hoofdstuk bespreken we een aantal algemene beschouwingen n.a.v. dit onderzoek naar dilemma's in de haven. We bespreken twee algemene inzichten die ontstaan zijn op van de behandelde cases. We gaan niet meer in op de afzonderlijke cases zelf. Centraal staat daarom in dit hoofdstuk het algemene *proces* van omgang met de dilemma's.

6.1 OMGAAN MET DILEMMA'S

Het omgaan met dilemma's is een structureel gegeven voor RWS-DZH. RWS-DZH is op vele verschillende manieren betrokken bij beheers- en beleidsvraagstukken. Verschillende personen zijn opgenomen in verschillende besluitvormingsnetwerken. RWS-DZH moet ervoor zorgen dat er in deze netwerken eensluidende of samenhangende standpunten worden ingenomen.

De vaardigheid om 'om te kunnen gaan met dilemma's' wordt in ons inziens steeds belangrijker, omdat de regionale vrijheidsgraden toenemen en besluitvorming steeds meer in netwerken plaatsvindt.

Het goed omgaan met dilemma's vereist een brede (integrale) standpuntbepaling binnen RWS-DZH. Deze standpuntbepaling kan tekortschieten om onder meer de volgende redenen¹⁹:

- Onvoldoende informatie-uitwisseling tussen personen en afdelingen binnen RWS-DZH.
- Onvoldoende communicatie tussen personen en afdelingen binnen RWS-DZH.
- Ongelijke 'procedurele betrokkenheid' van RWS-DZH afdelingen. Als de ene afdeling een duidelijke procedurele betrokkenheid heeft, terwijl en andere afdeling wel een belang heeft, maar geen

¹⁹ Elk van deze redenen is voor minstens één van de cases naar onze inschatting relevant.

directe betrokkenheid is er een gereede kans dat de standpuntbepaling onevenwichtig plaatsvindt.

- Onvoldoende opname van RWS-DZH in externe netwerken. Hierdoor is er onvoldoende informatie voorhanden om tot een goede standpuntbepaling te komen.

Op basis van de bovenstaande problemen en de analyse van de cases is duidelijk dat een goede integrale standpuntinname niet *spontaan* tot stand komt. Het goed omgaan met dilemma's moet als het ware een routine worden voor de organisatie. Daarom lijkt het ons zinvol om aandacht te besteden aan een goede 'procesborging'. Deze procesborging kan eruit bestaan dat iemand per project/dilemma als extra 'functie' de procesgang bewaakt. Hierbij moet gekeken worden naar aspecten als:

- Zijn alle interne belangen vertegenwoordigd?
- Is de interne communicatie en informatieoverdracht goed?
- Is de externe communicatie goed?
- Is de kwaliteit van het externe netwerk goed?
- Vindt de standpuntbepaling voldoende 'open' plaats?

Het expliciteren van deze vragen, en het 'belasten'/verantwoordelijk stellen van iemand voor de procesgang m.b.t. een dilemma zal ons inziens een bijdragen aan het 'inslijpen' van de routine 'omgaan met dilemma's'.

6.2 BEHEER EN BELEID

Een tweede algemene conclusie die volgt uit de behandelde cases is de spanning die er bestaat tussen de beheers- en beleidsfuncties. We onderkennen het feit dat er over dit thema discussies lopen en dat de toekomstige structuur nog niet uitgekristalliseerd is. Wij kennen de 'ins-and-outs' van deze discussies niet en beperken ons tot een opmerking die voortkomt uit de behandelde cases.

In een aantal van die cases wordt de beleidsfunctie op de beheersfunctie gestapeld. Dit 'stapelen' is ons inziens in het algemeen problematisch. Dat wil niet zeggen dat het altijd problematisch is, maar wel dat een beleidsfunctie niet automatisch uit een beheersfunctie voortvloeit.

Ons inziens is er onvoldoende zicht op de volgende vraag: 'wanneer en onder welke omstandigheden schept een beheerstaak legitimatie²⁰ voor een beleidstaak?'.

© rbs Erasmus

²⁰ We schrijven hier legitimatie omdat dat o.i. de juiste invalshoek is. Als partijen de beleidsfunctie van DZH –op basis van een beheerstaak- legitiem vinden wordt DZH opgenomen in de beleidsnetwerken en kan ze bijdragen aan de kwaliteit van de beleidsvorming.

Inzicht in deze vraag is wel van belang, omdat eruit duidelijk wordt welke speelruimte RWS-DZH –op basis van haar beheerstaak- kan claimen in de besluitvormingsarena.

Naar onze mening bestaat er een tweede argumentatie om de rol van RWS-DZH in de beleidsvorming te rechtvaardigen en dat is op basis van de rol van RWS-DZH als '*regionaal deskundige*' die vraagstukken integraal kan overzien. Deze regionaal deskundige kent de verschillende deelbelangen op V&V gebied in de regio. Bovendien weet ze hoe welke afwegingen er gemaakt moeten worden –omdat ze een deel van die afwegingen ook intern moet maken-. Dit is een fundamenteel andere argumentatie voor betrokkenheid bij besluitvormingsprocessen. Het kiezen van deze argumentatie betekent ook dat dilemma's nadrukkelijk niet alleen als interne dilemma's benaderd moeten worden. Dat wil zeggen: er is wel een spanning tussen interne afdelingen van RWS-DZH, die noodzaakt tot een gelijklopende positiebepaling, maar de positiebepaling moet ook –en met name- rekening houden met externe belangen.

Deze insteek is van belang voor de omgang met dilemma's, omdat het wel of niet hebben van 'interne' sturingsmechanismen voor een regionaal deskundige minder belang is dan voor een infrastructuurbeheerder.

APPENDIX A BELEIDSKADER ZEEHAVENS

De Dienst Zuid Holland (RWS-DZH) voert in het Rijnmondgebied beheers- en beleidstaken uit op het gebied van natte en droge infrastructuur. Daarbij opereert zij gegeven het nationale beleidskader en vertaalt dit –rekening houdend met de bijzonderheid van het Rijnmondgebied- in concrete activiteiten. Het nationale beleidskader is daarom richtinggevend voor de activiteiten van RWS-DZH. In dit hoofdstuk wordt dit beleidskader kort besproken²¹.

Relevante documenten

Het nationaal overheidsbeleid met betrekking tot zeehavens is geformuleerd in een aantal publicaties, de belangrijkste daarvan zijn²²:

- Tweede voortgangsnota zeehavenbeleid (ZHB2, eigen afkorting)
- Nationaal Verkeers- en VervoersPlan (NVVP)
 - Gespreksagenda Goederenvervoer
 - Voortgangsnota Kustvaartbeleid
 - Nota Zeescheepvaartbeleid
 - Varen naar de Toekomst
- De 5e nota ruimtelijke ordening (RO5, eigen afkorting)
- Nationaal MilieubeleidsPlan 4 (NMP 4)
- Vierde nota waterhuishouding (WHH4, eigen afkorting)

²¹ Het beleidskader is zeer breed, omdat vrijwel al het beleid op het gebied van infrastructuur relevant is voor het zeehavencomplex in Rotterdam. Wij behandelen alleen de meest richtinggevende beleidsdocumenten.

²² Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) is niet in deze lijst opgenomen omdat het geen algemene beleidsnota is, maar een uitwerking van beleid.

In dit hoofdstuk behandelen we de inhoud van deze nota's niet afzonderlijk. De nota's verwijzen naar elkaar en vormen een coherent geheel. De algemene beleidsinzet wordt helder verwoord in het NVVP:

"De ambities van het kabinet voor de Rotterdamse haven laten zich in drie speerpunten samenvatten: versterking van de positie van Nederland als internationaal handels- en industrieland, creëren van voorwaarden voor nieuwe, kansrijke clusters en een duurzame ontwikkeling met blijvende aandacht voor de verbetering van de leefomgeving, in het bijzonder in het Rijnmondgebied."

Er zijn natuurlijk verschillende beleidsaccenten per nota, maar in het algemeen is er samenhang en eenstemmigheid. Daarom identificeren we uit deze nota's de diverse beleidsdoelen die relevant zijn voor de Rotterdamse haven en het functioneren van RWS-DZH. De beleidsdoelen worden gegeven in tabel A1:

Tabel A1: Havenbeleidsdoelstellingen

Primaire beleidsdoelen	Gerelateerde nota's (niet uitputtend)
Waarborgen veiligheid	ZHB2, WHH4
Waarborgen mededinging	ZHB2, NVVP
Bevorderen bereikbaarheid	ZHB2, NVVP, RO5, WHH4, KVB
Bevorderen leefbaarheid	ZHB2, NVVP, RO5, NMP4, WHH4
Behoud / versterking concurrentiekracht	ZHB2, NVVP, RO5, NMP4, WHH4, ZSB, KVB
Bevorderen duurzaamheid	ZHB2, NVVP, RO5
Secundaire beleidsdoelen	
Oplossen ruimtetekort	ZHB2, NVVP
Bevorderen ruimteintensiteit	NVVP, RO5
Bevorderen intermodaal vervoer	NVVP, RO5, ZSB, KVB
Doorberekenen reële kosten infra	RO5, NMP4
Samenwerking tussen havens	NVVP, RO5
Meer slagkracht havenbeheerders	ZHB2, NVVP, RO5
Verwijderen vervuild slib / vervuilde grond	WHH4
Versterken kennisinfrastructuur	NVVP

Gebiedsgerichte aanpak

Met name in het NVVP en RO5 wordt de gebiedsgerichte aanpak gekozen voor de concrete uitwerking van de algemene beleidslijn.

‘De provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen, streekplannen en gemeentelijke plannen bieden gebiedsgericht maatwerk. Gebiedsgewijze samenwerking kan leiden tot wederzijdse afspraken of overeenkomsten waarbij ieder participeert vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, met eigen middelen. De samenhang tussen het NVVP, de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en het grotestedenbeleid zal mede vorm kunnen krijgen via gebiedsgewijze samenwerking (NVVP).

In RO5 wordt ook ingegaan op de rol van het rijk:

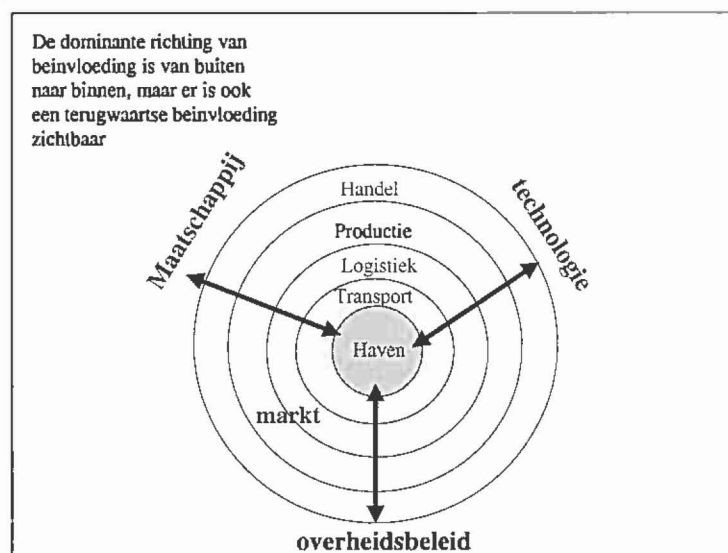
De gebiedsgerichte uitwerking van het beleid is in de eerste plaats een zaak voor de besturen van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden. De rol van het rijk kan daarbij in beginsel beperkt blijven tot het uitwerken en bewaken van de vastgestelde opgaven en randvoorwaarden, en het inbrengen van specifieke (inter)nationale belangen in de afwegingen.

Deze twee citaten maken duidelijk dat de regio's een grote rol spelen in de concrete invulling van het nationale beleid. Gegeven de veelheid aan algemene beleidsdoelen en de schaarste aan middelen is dit een rol waarbij keuzes gemaakt moeten worden. Op het maken van deze keuzes gaan we in het vervolg van deze rapportage verder in.

APPENDIX B RELEVANTE ONTWIKKELINGEN IN HET RIJNMOND GEBIED

In dit hoofdstuk beschrijven we kort de relevante ontwikkelingen in het Rijnmond gebied. Daarbij is het schema zoals gegeven in figuur B1 richtinggevend:

Figuur B1: De omgeving van zeehavens



'De haven' wordt beïnvloed door ontwikkelingen op vijf gebieden (overslag, transport, logistiek productie en handel). Voor deze rapportage zijn ons inziens met name ontwikkelingen in de overslag, het transport en de logistiek relevant. Ontwikkelingen in de productie en handel beschrijven we daarom slechts summier. Technologische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen zorgen voor een veranderende omgeving. Daarnaast is er –deels als resultante van de drie bovengenoemde ontwikkelingen– sprake van *markt*ontwikkelingen. In het onderstaande bespreken we kort de belangrijkste ontwikkelingen, per gebied, in tabelvorm.

Overslag

Tabel B1: Relevante ontwikkelingen in de overslag

Ontwikkelingen in de overslag
Maatschappelijk Afnemende maatschappelijke appreciatie van de mainports
Technologisch Schaalvergroting en ontwikkeling van e-commerce in de scheepvaart
Politiek Meer 'clusterdenken', waarbij de haven wordt gezien als een schakel in logistieke en industriële netwerken Grote invloed overheidsregulering op overslagvolumes, vanwege geringe differentiatiemogelijkheden Blijvende overheidssubsidies voor zeehavens in Noordwest Europa
Economisch Fysieke uitbreiding van het havengebied als beleidsonderwerp Ruimtelijke deconcentratie van de overslag over verschillende havens in Noordwest Europa (met als gevolg verlies aan marktaandeel voor Rotterdam). Toename aandeel gecontaineriseerd stukgoed in totale havenoverslag Internationalisering van de terminalindustrie. Trend naar dedicated terminals van containerrederijen Verdere ontwikkeling van havennetwerken 'Burden of success' speelt Rotterdam parten. Na een periode van 'acheroverleunen' is er in de havengemeenschap na de crisis van het afgelopen jaar nu een soort 'sense of urgency' aan het ontstaan.

Toelichting

Het ruimteprobleem in de Rotterdamse haven is al geruime tijd onderwerp van politieke discussies. In hoeverre en wanneer is uitbreiding nodig om de economische potentie te behouden en versterken.

Het marktaandeel van de Rotterdamse haven is de afgelopen twee jaar behoorlijk teruggelopen, met name door de terugval in de containersector. Dit is voor het grootste deel een natuurlijk proces naar meer deconcentratie op Europees niveau. Voor de toekomst ligt een verdergaande lichte daling van het marktaandeel het meest voor de hand. Oorzaken hiervoor zijn: relatief geringe groei in Rotterdams natuurlijke achterland (Ruhrgebied), relatief ongunstig 'portfolio van commodities' van de Rotterdamse haven (veel olie en bulk) en zware concurrentie van kleinere nabijgelegen haven (met name Vlissingen en Amsterdam)

Door schaalvergroting van de rederijen en de grotere controle van de rederijen over de door-to-door keten wordt de havenconcurrentie versterkt. Gegeven het feit dat de havenconcurrentie in Noordwest Europa voor een groot gedeelte 'schatkistconcurrentie' is, neemt de wenselijkheid van een goede Europese wetgeving toe. De concurrentiepositie van mainport

Rotterdam staat onder druk door het ‘voor op lopen’ van Nederland in wetgeving en handhaving.

Transport

Tabel B2: Relevante ontwikkelingen in het transport

Ontwikkelingen in het transport
Maatschappelijk Het recht op mobiliteit als uitgangspunt voor personenvervoer Sterke tegenstand tegen nadelige effecten van goederenvervoer Infrastructuuraanleg met prijsverhogende maatregelen om negatieve effecten (geluid, zicht, stank) tegen te gaan standaard.
Technologisch Verdere web-based optimalisatie van transportplanning
Politiek Kritische kijk op overheidssubsidie voor infrastructuur, trend naar doorberekening van deze kosten Politiek gericht op het reduceren van de nadelige maatschappelijke effecten van transport: aantasting veiligheid, negatieve impact op milieu en leefomgeving
Economisch Slechte winstvoet en dus druk op innovatievermogen in de transportsector Tweedeling tussen (onder)aannemers met (beperkte) regiefunctie en ‘jobbers’ transportbedrijven die alleen uitvoeren

Toelichting

Transport moet steeds efficiënter sneller en goedkoper. De huidige gedachte is dat de overheid hier zelf een steeds minder grote rol in dient te spelen. Privatisering en marktwerking zijn sleutelwoorden.

Transport moet tevens steeds duurzamer (veiliger, milieuvriendelijker). In een omgeving van vrije marktwerking is hierin een rol voor de overheid weggelegd. Marktonvolkomendheden maken ingrijpen noodzakelijk. Op dit vlak weten ook belangenorganisaties en instituten zich steeds sterker te laten gelden, resulterend in een steeds complexer speelveld voor beleidsmakende en uitvoerende overheden.

De overheidsbetrokkenheid bij aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur staat niet ter discussie. Hierbij wordt steeds meer aandacht besteed aan ‘beprijzingsvraagstukken’. Er bestaat draagvlak voor het gericht (en dus economisch beter) beprijzen van infrastructuur, zeker als dit ‘budgetneutraal’ gebeurt.

Logistiek

Tabel B3: Relevante ontwikkelingen in de logistiek

Ontwikkelingen in de logistiek
Maatschappelijk Afnemende appreciatie voor ruimtelijk verspreide distributie-activiteiten
Technologisch Computergestuurde en web-gestuurde ketenoptimalisatie
Politiek Meer draagvlak voor ruimtelijke bundeling van logistieke activiteiten, uit het oogmerk van het minimaliseren van negatieve effecten
Economisch Concentratietendens in deze (relatief jonge) industrie, op Europees niveau. Steeds verdergaande ontwikkeling van activiteiten die door logistieke bedrijven worden uitgevoerd (inclusief administratie, management information, postponed manufacturing etc.)

Toelichting

Logistiek is een relatief jong industrie en nog steeds een groei-industrie. In de tijd neemt de concentratie toe, door een proces van fusies, overnames en 'shake-out'. De industrie is sterk geografisch verspreid, maar deze spreiding is meer het gevolg van het gebrek aan grote distributieterreinen, en lokale en regionale beleidsconcurrentie (d.m.v. grondprijzen) dan van marktwerking in de sector. In principe zijn de 'agglomeratievoordelen' ook in de logistiek leidend. Beleid gericht op concentratie is dus mogelijk.

Productie/handel

Tabel B4: Relevante ontwikkelingen in productie en handel

Ontwikkelingen in productie/handel
Maatschappelijk Krapte op arbeidsmarkt voor 'industriële bedrijvigheid'
Technologisch Verdere innovatie in chemische industrie, die i.h.a. duurzaamheid ten goede komt
Politiek Erkenning van het belang van enkele grote industriële clusters Overheid als betrouwbare partner maar met relatief stringente regelgeving
Economisch Verdere ruimtelijke concentratie in enkele grote clusters

Toelichting

De belangrijkste ontwikkeling in de industrie is het ontstaan van industriële clusters en netwerken. Dit kan leiden tot ruimtelijke concentratie, zoals in de chemie. In het algemeen heeft deze concentratie naast economische voordelen ook maatschappelijke voordelen. Dit neemt niet weg dat op lokaal niveau de leefbaarheid op plaatsen van concentratie (zoals Rotterdam) onder druk staat.

APPENDIX C TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN RWS-DZH

De hoofdtaken van RWS-DZH zijn onder te verdelen in beheerstaken en beleidstaken²³. Voor de beheerstaken is RWS-DZH in veel gevallen in hoge mate zelf verantwoordelijk, bij de beleidstaken heeft RWS-DZH een adviserende rol voor 'de minister' en is ze ook beleidsmaker 'namens de minister'. De beheers- en beleidstaken hangen sterk met elkaar samen: de beleidstaak is in veel gevallen 'gestapeld' op de beheerstaak. Deze kan daarom als basis van RWS-DZH worden beschouwd.

Beleidstaken

RWS-DZH heeft een aantal vrij algemene beleidstaken. Van RWS-DZH wordt verwacht dat zij in de regio bepaalde beleidsdoelen nastreeft en draagkracht creeert voor beleidsdoelen en maatregelen. RWS-DZH is meestal niet de enige organisatie die zich met de beleidstaken bezighoudt. Tabel C1 geeft de voor deze notitie relevante beleidstaken.

²³ Hierbij moet worden opgemerkt dat deze taken niet goed van elkaar te scheiden zijn. De beleidstaken bouwen voort op en vloeien voort uit de beheerstaken.

Tabel 10 *Beleidsstaken van RWS-DZH*

Beleidsstaken van RWS-DZH
Versterking concurrentiepositie zeehavens
Bevorderen bereikbaarheid (economische centra)
Stimuleren efficiënt en veilig vervoer
Stimuleren intermodaal vervoer
Stimuleren samenwerking zeehavens
Stimuleren gezonde concurrentie in zeehavens
Verminderen druk op leefbaarheid ten gevolge van transport en overslagactiviteiten
Adviseren aanleg hoofdinfrastructuur
Zorgdragen voor waterkwaliteit (incl. bodem en oeversanering en ecologisch herstel)
Zorgdragen voor veiligheid t.a.v. overstromingen
Zorgdragen voor kustverdediging

Beheerstaken

In tabel C2 zijn de beheerstaken van RWS-DZH, die relevant zijn voor deze notitie, weergegeven. De beheerstaken zijn meer operationeel van aard en voor deze taken is RWS-DZH dan ook vaak de eerst verantwoordelijke.

Tabel C2: *Beheerstaken RWS-DZH*

Beheerstaken RWS-DZH
Vorbereiding en realisatie hoofdinfrastructuur
Onderhoud hoofdwegeninfrastructuur
Onderhoud (hoofd)binnenwaterinfrastructuur
Onderhoud natte maritieme infrastructuur
Onderhoud van waterkeringen
Beheer binnenwater- en hoofdwegeninfrastructuur
Beheer van waterkeringen
Beheersing verkeersstromen hoofdinfrastructuur
Rijkshavenmeesterschap
Controle waterkwaliteit en vergunningenbeleid

APPENDIX D KORTE BESCHRIJVING GEÏDENTIFICEERDE DILEMMA'S

Marktwerking en regionalisering nautische dienstverlening

Toelichting:

De nautische dienstverlening aan schepen die het Groot-Rotterdamse havengebied aandoen is in handen van een aantal partijen: het GHR als door de minister aangewezen beheerder van het havengebied, RWS-DZH als beheerder van de hoofdvaarwegen en de loodsencorporatie als begeleider van schepen.

Op het gebied van de nautische dienstverlening spelen twee dilemma's:

A Economisch belang versus veiligheid. Vanuit het economisch belang, maar ook vanuit de shortsea-doelstelling is een beperkte loodsplicht wenselijk. Deze beperkte loodsplicht kan op gespannen voet staan met de veiligheidsregulering.

B Lokale versus integrale belangenweging bij vaststellen van het toelatingsregime. Het havenbedrijf, zeker als het verzelfstandigd wordt, wordt afgerekend op bedrijvigheid in haar beheersgebied. Omdat het havenbedrijf ook het toelatingsregime vaststelt voor scheepverkeer richting Moerdijk en Dordrecht, kan hier een spanning ontstaan tussen de lokale belangen van Rotterdam en de belangen van de andere havens in de regio. RWS-DZH speelt hierin een rol omdat zij de beheerder is van de vaarwegenhoofdinfrastructuur.

Regulering gebruik (weg)infrastructuur voor gevaarlijke stoffen: economie versus veiligheid. (Dit vraagstuk gaat ook spelen bij spoor en binnenvaart).

Toelichting:

Het transport van gevaarlijke stoffen is een belangrijk dossier voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De regulering (bijvoorbeeld het afsluiten van wegen of tunnels voor gevaarlijke stoffen) is één aspect, het andere aspect is het vormgeven van nieuwe infrastructurele werken. Daarbij moeten afwegingen worden gemaakt, zoals de vraag of er een tunnel of een brug moet worden aangelegd etc. Het dilemma zit hem in de doelstellingen op het gebied van economie, bereikbaarheid en veiligheid en daarnaast de beperkte hoeveelheid beschikbare middelen.

Stimuleren intermodaal vervoer: goed voor modal split, maar minder voor lokale leefbaarheid/ bereikbaarheid van knooppunten.

Toelichting:

Om intermodaal te stimuleren en te faciliteren zijn voldoende intermodale terminals benodigd. Een negatief aspect van de ontwikkeling van intermodale terminals is de lokale aanzuigende kracht op korte-afstand vrachtvervoer. Vanuit beheersoogpunt van infrastructuur is terminal-ontwikkeling derhalve niet in alle gevallen gewenst. Vanuit de beleidsdoelstelling stimuleren intermodaal vervoer daarentegen wel.

Gebruik zwaardere/grotere voertuigen in havengebied : goed voor benutting infrastructuur/bereikbaarheid slecht voor lokale leefbaarheid

Toelichting:

Grotere en zwaardere voertuigen leveren i.h.a. een bijdrage aan de efficiëntie van het vervoer en daarmee aan duurzaamheid en bereikbaarheid. Maximumafwegingen zijn noodzakelijk vanuit veiligheidsaspectief, vanwege de capaciteit van wegen en vanuit leefbaarheidsoptiek. Hier ligt een afwegingsvraagstuk. Echter, dit vraagstuk wordt op Europees niveau besproken.

Havenbereikbaarheid versus regionale bereikbaarheid gemeenten rondom het havencomplex.

Toelichting:

Het hoofdwegennet en onderliggend wegennet in en rondom het havengebied dienen zowel de ontsluiting van de haven voor het economisch verkeer als de ontsluiting van de gemeentes op Voorne Putten voor het personenverkeer. RWS-DZH is als beheerder van het hoofdwegennet verantwoordelijk voor een goede doorstroming van zowel goederen als personenverkeer op het hoofdwegennet. Het afwegingsvraagstuk is gelegen op het snijvlak van ontsluiting woorngebieden, garantie van voldoende verkeersveiligheid, doorstroming voor havengebonden goederenvervoer, doorstroming van nautisch verkeer, onderhoudsvriendelijke infrastructuur. Concrete voorbeelden die uitgediept kunnen worden zijn de A-15 (Botlekverbinding) en de N-57.

Publieke taakinvulling verzelfstandigd havenbedrijf. Lokaal belang van goede invulling publieke taken versus nationaal belang van goede invulling publieke taken.

Toelichting:

Het havenbedrijf voert, namens de minister, een aantal beheerstaken uit, waarvan het de vraag is hoe deze worden ingevuld door een verzelfstandigd havenbedrijf. Met name de beheerstaak t.a.v. maritieme toegankelijkheid is sterk verweven met de beheerstaak van RWS-DZH als beheerder van de hoofdvaarwegeninfrastructuur. De vraag hoe een verzelfstandigd havenbedrijf, dat wordt afgerekend op de performance in haar beheersgebied, om gaat met deze beheerstaken, is relevant voor RWS-DZH: het is de vraag hoe RWS-DZH haar belangen in deze discussie in moet/kan brengen.

Bevorderen clustering transport genererende activiteiten binnen invloedsfeer van haven Rotterdam versus laten gebeuren van uitplaatsing ervan. (concurrentiekracht en toegevoegde waarde versus leefbaarheid/bereikbaarheid/beheersbaarheid).

Toelichting:

Het dilemma voor RWS-DZH is dat zij enerzijds als rijkspartij mee wil werken aan het binden van bedrijven aan de regio Rijnmond. Dit draagt bij aan het beter benutten van reeds bestaande voorzieningen in de regio (in brede zin). Vanuit haar belang als beheerder van het hoofdwegennet zorgt realisatie van een concurrerend vestigingsmilieu aan de zuidzijde van Rotterdam echter voor extra verkeersbewegingen die congestie in de regio in de hand werken. Dit wordt versterkt omdat de beoogde locaties niet multimodaal zijn ontsloten en zich niet nabij steden bevinden (meer woon-werk- en goederenverkeer).

Vergunningenbeleid langs hoofdvaarwegeninfrastructuur:

- **rijksbelang op gebied van verkeer en vervoer versus lokaal belang op gebied van ruimtelijke ontwikkeling**
- **garantie van veilige en efficiënte afwikkeling scheepvaartverkeer versus ontwikkeling van aansluitingen ter bevordering van intermodaal vervoer**

Toelichting:

Het belang van de hoofdvaarwegen in de regio kent meerdere aspecten: doorstroming van rivierwater, achterlandverbinding voor de Rotterdamse haven, infrastructuur voor watergebonden intermodaal vervoer, aantrekkelijke vestigingslocatie voor wonen en recreatie. Bij het uitgeven van vergunningen voor ontwikkelingen van lokaties langs de hoofdvaarwegen dienen alle aspecten te worden meegenomen en afgewogen.

Havenuitbreiding versus waterkwaliteit

Toelichting:

De uitbreiding van de haven leidt onherroepelijk tot een druk op de waterkwaliteit. Uitbreiding betekent meer scheepvaartverkeer, meer binnenvaartbewegingen en meer baggerwerkzaamheden. Dit leidt tot een druk op de waterkwaliteit. Het afwegingsvraagstuk is de weging van de voordelen van havenuitbreiding versus de nadelen ervan, onder meer t.a.v. de waterkwaliteit.

Doorberekeningsproblematiek: wegingsproblematiek van kosten en baten

Toelichting:

Een beslissing omtrent het wel of niet investeren in bepaalde infrastructuurprojecten vraagt om een methodiek om de voor- en nadelen van infrastructuuraanleg in kaart te brengen. Bovendien moet de methode hetzelfde zijn in verschillende regio's, een reel beeld geven en breed gedragen worden. het ontwerpen van zo'n methodiek is zeer complex, omdat er verschillende soorten effecten zijn, verschillende schaalniveau's en verschillende wegingsfactoren. Het dilemma is welke methodiek uiteindelijk gekozen moet worden.

Bereikbaarheidsniveau infrastructuur: sturen op versterken concurrentiekracht HIC versus sturen op gelijk kwaliteitsniveau

Toelichting:

RWS-DZH is beheerder van de hoofdinfrastructuur en uit dien hoofde verantwoordelijk voor onderhoud. Er moeten echter op het gebied van onderhoud keuzes gemaakt worden: niet alle infra kan altijd van een perfect kwaliteitsniveau zijn. Het maken van deze keuzes is een afwegingsvraagstuk: op welke manier moeten deze keuzes gemaakt worden.

Hoogte veiligheidsniveau haventerreinen t.a.v. calamiteiten, veiligheid versus concurrentiekracht

Toelichting:

V&W is verantwoordelijk voor het handhaven van de veiligheid, met name voor alle binnendijkse gebieden. Er zijn ook een aantal buitendijkse gebieden, waarvan de Rotterdamse haven qua economisch veiligheidsrisico het belangrijkste is. Alhoewel het veiligheidsniveau van de buitendijkse gebieden niet altijd wettelijk kan worden afgedwongen, is V&W, en in Zuid-Holland RWS-DZH, wel een belangrijke adviseur t.a.v. de aanleghoogte van buitendijkse gebieden. Voor de Rotterdamse haven is bij de aanleg van MV2 een veilige hoogte gewaarborgd, voor delen van de Europoort en MV1 is het veiligheidsrisico relatief groot. Het dilemma is: hoe om te gaan met dit verschil in veiligheidsniveaus, gegeven het feit dat de haventerreinen ophogen erg duur is.

Sluisregimes: bereikbaarheid versus leefbaarheid

Toelichting:

Het sluisregime van het Haringvliet wordt in de komende tijd veranderd zodat de waterloop een natuurlijker karakter krijgt. Hierdoor ontstaat er getijdewerking die van invloed is op de havens van Moerdijk en Dordrecht. De besluitvorming over de aanpassing van het sluisregime heeft al plaatsgevonden en de aanpassing van de diepgang in Moerdijk en Dordrecht ook.

Calamiteitennorm 'vluchtweg A15': veiligheid versus concurrentiekracht

Toelichting:

Vanuit de overheid worden normen opgesteld die moeten waarborgen dat burgers in het geval van een calamiteit over voldoende vluchtwegen beschikken. In het beheersgebied van RWS-DZH wordt de norm niet gehaald bij de gemeenten aan de A15. Dit is daar de enige vluchtweg. De vraag is nu hoe RWS-DZH met deze normen om te gaan.

Ontwerp oeververbindingen: veiligheid versus bereikbaarheid/concurrentiekracht

Toelichting:

Het ontwerp van oeververbindingen is qua aard een ontwerp waarin verschillende afwegingen gemaakt moeten worden: een brug kan negatieve impact hebben op de afwikkeling van de scheepvaart, een tunnel kan beperkend zijn voor vervoer van gevaarlijke stoffen etc. Daarom komen bij het ontwerp altijd afwegingen aan de orde.

Binnenvaarttoegang MV2, selectieve versus perfecte bereikbaarheid

Toelichting

MV2 moet bereikbaar worden voor de binnenvaart, maar op welke manier is nog onduidelijk. Het vereiste toegankelijkheidsniveau hangt sterk af van de keuze voor de manier van afhandelen van de binnenvaart. Het dilemma voor RWS-DZH is de standpuntbepaling: moet RWS-DZH een standpunt innemen over de manier waarop de binnenvaartaansluiting gepland wordt en zo ja, hoe moet dat standpunt eruit zien?

Onderhoudsregime hoofdinfrastructuur: goederenvervoer versus personenvervoer

Toelichting:

Het onderhoud van de hoofdinfrastructuur kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Ook hier speelt een afwegingsvraagstuk: wanneer moet het onderhoud gedaan worden, hoe vaak en hoe moet er rekening gehouden worden met onderhoudskosten bij de aanleg van infrastructuur (life cycle costing).