



Evaluatie Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie Infrastructuur en Waterstaat

Rotterdam, 6 april 2020



Evaluatie Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Opdrachtgever: Ministerie I&W, DGLM directie Maritieme Zaken, afdeling Zeehavens.

Bart Witmond
Michel Briene
Danny Schipper
Willie Fikken

Rotterdam, 6 april 2020

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	6
A. Aanleiding en doelstelling evaluatie	6
B. Doelbereik	6
C. Vervolg en afronding van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam	8
D. Conclusies	8
E. Aanbevelingen	11
1 Inleiding	13
1.1 Waarom het Project Mainportontwikkeling Rotterdam?	13
1.2 Eindevaluatie in het kader van de grootprojectstatus	13
1.3 Doel- en vraagstelling	14
1.4 Werkwijze en inkadering	15
1.5 Leeswijzer	16
2 Organisatie PMR en juridisch kader	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Grootprojectstatus en sturingsmodel	17
2.2.1 Regeling Grote Projecten	17
2.2.2 Bijdragemodel	17
2.2.3 Projectorganisatie	18
2.3 Ruimtelijke kader PMR	19
2.3.1 Planologische Kernbeslissing Plus (PKB+)	19
2.3.2 Herstel van PKB zonder concrete beleidsbeslissingen	20
2.4 Betrokkenheid maatschappelijke organisaties	21
2.5 Monitoring en evaluatie	22
3 Drie deelprojecten PMR	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Historische schets PMR	24
3.3 Dubbele doelstelling PMR	25
3.4 Deelproject landaanwinning, inclusief natuurcompensatie	26
3.5 Deelproject 750 Hectare natuur- en recreatiegebied	27
3.6 Deelproject Bestaand Rotterdams gebied	28
4 Doelbereik	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Doelbereik deelproject landaanwinning	30
4.2.1 Aanleg en zandwinning	30
4.2.2 Bestemming	32
4.3 Doelbereik natuurcompensatie	36
4.4 Doelbereik deelproject 750 Hectare natuur- en recreatiegebied	42
4.5 Doelbereik deelproject Bestaand Rotterdams gebied	47
5 Analyse projectbeheersing PMR	52

Inhoudsopgave

5.1	Inleiding	52
5.2	Aanpak met belanghebbenden	52
5.3	Vormgeving projectbeheersing PMR	53
5.4	Gesignaleerde risico's en risicobeheersing	55
5.5	Impact op de voortgang	56
5.6	Informatievoorziening	58
5.7	Conclusies risico's en beheersing	60
6	Conclusies en aanbevelingen	61
6.1	Beantwoording specifieke onderzoeksvragen	61
6.2	Conclusies	66
6.3	Aanbevelingen	68
	Bijlage A - Voortgang en financiën PMR	70
	Bijlage B - Analyse doelbereik PMR	80
	Bijlage C - Economische impact	93
	Bijlage D - Lijst geïnterviewden	101
	Bijlage E - Vereisten eindevaluatie regeling grote projecten	102

Voorwoord

In 2006 is het Project Mainportontwikkeling Rotterdam officieel van start gegaan. Dit startmoment wordt gemarkeerd met de publicatie van de Planologische Kernbeslissing deel 4. Vele jaren van voorbereiding gingen vooraf aan dit moment. Inmiddels zijn we 14 jaar verder en is de Rotterdamse haven uitgebreid met een nieuwe zeewering en bedrijventerreinen. Sinds 2015 zijn de eerste bedrijven gevestigd en worden containers uit zeeschepen gehaald. Nieuwe natuur- en recreatiegebieden zijn aangelegd, zodat de leefomgeving aan kwaliteit gewonnen heeft. Projecten in het bestaand Rotterdams gebied droegen ook bij aan de leefomgeving. De gecombineerde aanpak met doelen voor de economie en de leefomgeving gaf het draagvlak om tot uitvoering te komen.

Om de aanpak te verantwoorden zijn vele voortgangsrapportages en tussentijdse evaluaties opgesteld. De Tweede Kamer is regelmatig geïnformeerd over de voortgang in het kader van de Regeling Grote Projecten. Nu is het moment aangebroken om een eindevaluatie op te stellen en zo een oordeel te geven over wat is goed gegaan, wat beter kon en welke lessen te trekken zijn. Omdat niet alle projectonderdelen volledig zijn afgerond is beschreven wat de resterende risico's zijn en hoe die beheerst worden.

Ons onderzoeksbureau Ecorys mocht deze eindevaluatie van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam opstellen. Nog niet eerder in een evaluatie hebben we zoveel documenten mogen ontvangen, die minutieus de geschiedenis van het project laten zien. Dit is een vorm van gestolde communicatie van veel verschillende partijen, die elk een eigen rol hebben vervuld. Het aantal partijen is groot omdat meerdere overheden, het Havenbedrijf Rotterdam, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen aan tafel zaten.

Onze aanpak bestond naast het lezen en interpreteren van de documentatie uit ruim vijftientig interviews met belanghebbenden. Wij hebben hun meningen opgehaald en in deze evaluatie is hun stem goed te horen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen wat de feiten zijn en welke meningen hierover kenbaar zijn gemaakt.

Wij zijn op constructieve wijze begeleid door een begeleidingscommissie van het ministerie van Infrastructuur, Havenbedrijf Rotterdam en Rijkswaterstaat. Daarnaast hebben we tussenresultaten enkele malen besproken in het coördinatieoverleg waarin de verschillende overheden en het Havenbedrijf Rotterdam samenwerken. Tot slot is de evaluatie besproken door het directeurenteam PMR en de Tafel van Borging met een brede groep van belanghebbenden.

Wij hebben ons voordeel gedaan met de opmerkingen die zijn gemaakt. Daarbij hebben wij als evaluatoren een onafhankelijk oordeel geveld en zijn de uitkomsten van deze evaluatie op ons conto te schrijven.

Graag spreken we onze dank uit voor de zeer plezierige manier van samenwerken en zagen dat als een bevestiging voor de gezamenlijke manier waarop dit project van nationaal belang tot stand is gekomen. De Tweede Maasvlakte met versterking van de leefomgeving is een internationaal visitekaartje van hoe in Nederland grote ruimtelijke projecten uitgevoerd worden. Wij wensen u veel leesplezier.

Bart Witmond, projectleider evaluatie namens het evaluatieteam

Samenvatting

A. Aanleiding en doelstelling evaluatie

Waarom het Project Mainportontwikkeling Rotterdam?

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) is een uniek project voor Nederland. Van meet af aan is voor PMR een dubbeldoelstelling gehanteerd waarbij gestreefd wordt naar een kwaliteitsimpuls voor zowel economie als voor leefbaarheid in de regio Rotterdam. Daarom kent PMR naast de landaanwinning voor het oplossen van het ruimtetekort in de haven van Rotterdam ook twee andere onderdelen: de aanleg van 750 hectare aan natuur- en recreatiegebied en ruim 100 projecten voor het bestaand Rotterdamse gebied om de leefbaarheid te verbeteren. De landaanwinning en de nieuwe economische activiteiten op de Tweede Maasvlakte leiden tot verlies aan natuur en schade aan het milieu. Daarom zijn ook maatregelen getroffen om deze voorziene effecten te mitigeren en te compenseren.

Eindevaluatie in het kader van de grootprojectstatus

In 2006 is de huidige Regeling Grote Projecten (RGP) in werking getreden en heeft PMR de status van groot project gekregen. De vaste Kamercommissie van Infrastructuur en Waterstaat verzocht een eindevaluatie op te stellen. Met dit evaluatierapport wordt aan deze toezegging voldaan. Doel van de evaluatie is het beoordelen van het doelbereik en de projectbeheersing van PMR. De evaluatie geeft een actueel overzicht van de voortgang van PMR en focust op projectonderdelen die nog niet zijn afgerond en de wijze waarop de realisatie van die onderdelen is geborgd (resterend risicoprofiel). De evaluatie is tevens de eindevaluatie van de Planologische Kernbeslissing (PKB) PMR (2006).

De eindevaluatie kent twee hoofdvragen:

1. In welke mate zijn de doelen van de PKB bereikt, en waar nog niet het geval, worden deze voorzienbaar nog bereikt of is er op onderdelen reden voor additionele maatregelen?
2. Maak inzichtelijk of de projectbeheersing voor PMR toereikend is uitgevoerd en beschrijf het resterend risicoprofiel van het project op zodanige wijze dat de Tweede Kamer kan beoordelen of de status Groot Project van PMR, conform de Regeling Grote Projecten, kan worden beëindigd.

B. Doelbereik

Landaanwinning: Gefaseerde aanleg binnen tijd, budget en conform afspraken

Er is gekozen voor het in één keer aanleggen van de buitencontour met de zeewering, uit het oogpunt van financiën alsook voor de effecten voor milieu en natuur. Vervolgens wordt binnen deze buitencontour gefaseerd land opgespoten. Het tempo van de fasering wordt bepaald door de behoefte vanuit de markt. In de eerste fase (2008 – 2013) is de buitencontour aangelegd en is ongeveer de helft van de bedrijventerreinen opgeleverd. De eerste fase (600 ha) is voorspoedig, binnen planning en binnen budget, verlopen. En voldoet aan de eisen van de gebruikers en bevoegde gezagen. In 2017 is gestart met de tweede fase van de aanleg met het opspuiten van 70 hectare terrein. De verwachting is dat de aanleg van de bedrijventerreinen op de Tweede Maasvlakte op tijd en binnen budget plaatsvindt.

Bestemming: Economische doelstelling gerealiseerd, bestemmingsplan meer flexibiliteit

De economische doelstelling van de aanleg van de Tweede Maasvlakte was het bieden van voldoende capaciteit voor de containersector en de chemische sector. Gebleken is dat de

containeroverslag harder groeide dan verwacht en de chemische industrie achterblijft. In de periode 2008-2018 nam de containeroverslag in de haven van Rotterdam toe met 39,4 procent. De eerste terreinen op de Tweede Maasvlakte worden sinds medio 2015 benut met het in bedrijf komen van de APM-terminal en de RWG-terminal. Naast de containeroverslag en distributie wordt ingespeeld op nieuwe marktontwikkelingen in de productie van duurzame energie door een deel van het terrein (oorspronkelijk bestemd voor biobased chemie) te gebruiken voor een nieuw offshore center dat ingezet wordt voor de windenergie op zee. Het bestemmingsplan is in 2018 herzien en biedt meer flexibiliteit voor deze marktvrage.

Een indicatie van het economische belang is dat de regio Rotterdam Rijnmond met daarin de haven en de Tweede Maasvlakte 23 miljard euro aan (directe en indirecte) toegevoegde waarde genereerde in 2017, oftewel 3,1% van het Bruto Nationaal Product in Nederland. Door de Erasmus Universiteit is geschat dat de helft van de gerealiseerde groei (ca. 3 miljard euro) niet gerealiseerd zou zijn als de Tweede Maasvlakte niet zou zijn aangelegd. De aanleg van de Maasvlakte vormt een visitekaartje voor de bedrijven voor waterbouwkundige projecten op de internationale markt.

Ten aanzien van duurzame bedrijventerreinen is veel bereikt, maar het doel om in 2033 maximaal 35 procent van de containers van en naar de Tweede Maasvlakte over de weg te laten gaan, is nu nog niet in zicht.

Natuurcompensatie: Voordelta nog onzeker qua effect, duinontwikkeling goed op weg

Door de aanleg van de Tweede Maasvlakte verdwijnt voor de bestaande kust 2.455 ha ondiepe zee. Als compensatie voor deze verdwenen natuurwaarden is in de natuurvergunning voorgeschreven om de kwaliteit van het bodemleven van een deel van de Voordelta met 10% te verbeteren, voor een 10 maal groter gebied dan door de aanleg verloren gaat. Voor deze wijze van compensatie is toestemming van de Europese Commissie verkregen.

Uit het monitoringsprogramma zijn vooralsnog geen eenduidige relaties gevonden tussen de veranderingen in bodemdieren en vis, en de veranderingen in de intensiteit van de boomkorvisserij en de garnalenvisserij in de Voordelta. Ofschoon het onderzoek nog niet volledig is afgerond en gerapporteerd, zijn de betrokken PMR-partners zich ervan bewust dat het niet aantoonbaar zijn van 10% meer natuurkwaliteit zowel juridisch als bestuurlijk spanning genereert op het nagestreefde evenwicht tussen economie en leefbaarheid. Om die reden wordt geïnvesteerd in een dialoog tussen de meest betrokken maatschappelijke partijen over mogelijke vervolgstappen. Eventuele aanvullende maatregelen kunnen om extra inzet van budget vragen.

In het gebied zijn ook rustgebieden voor beschermde vogelsoorten aangewezen zodat deze optimaler kunnen profiteren van het grotere voedselaanbod. Naast de aanleg kan ook het gebruik van de Tweede Maasvlakte tot verlies aan natuurwaarden leiden. De te vestigen bedrijven, het transport over weg en rail en de scheepvaart leveren extra uitstoot van stikstof waardoor beschermde natuur in Voornes duin en Kapittelduin schade kan ondervinden. Daarom is ter compensatie een nieuw duingebied aangelegd.

Leefbaarheidsdoelstelling 750 hectare natuur- en recreatiegebied: goed op weg en perspectiefvol

Het deelproject Groene Verbinding is in 2014 gereedgekomen. De Vlinderstrik en de Schiezone zijn goed op streek en de nagestreefde doelen kunnen vrijwel binnen planning bereikt worden. Het Buitenland van Rhoon verliep minder voorspoedig. Daar werd de dubbeldoelstelling van PMR ingevuld door natte natuur te introduceren in het gebied. In de PKB staat dat er ruimte moest blijven voor agrarische bedrijvigheid en dat bestaande landschappelijke en cultuurhistorische elementen zo veel mogelijk behouden moeten blijven. In de uitwerking bleek bij de huidige bewoners van het gebied geen draagvlak voor de plannen. Er is na een langdurig proces een nieuwe aanpak

ontstaan waar wel draagvlak voor is. Deze aanpak is vastgelegd in het Streefbeeld Buitenland van Rhoon. Ook is een organisatie (de Gebiedscoöperatie Buitenland van Rhoon) opgetuigd om met alle gebiedspartners samen tot uitvoering te komen. De oorspronkelijke planning van 2021 wordt niet gehaald.

Leefbaarheidsdoelstelling: Bestaand Rotterdams Gebied ruim behaald en hoog gewaardeerd

Het deelproject Bestaand Rotterdam Gebied (BRG) bestaat uit een verzameling lokale projecten die moeten bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Rijnmond (leefbaarheidsprojecten) en het bestaande havengebied (intensiveringsprojecten). Het BRG-programma bestaat op dit moment uit ruim 100 projecten, wat meer is dan oorspronkelijk was voorzien. De reden hiervoor is dat gedurende de uitvoeringsperiode is gebleken dat projecten goedkoper konden worden uitgevoerd dan aanvankelijk was geraamd. De meeste projecten in het Bestaand Rotterdams Gebied hebben op lokale schaal positieve effecten opgeleverd en zijn conform de rijksdoelen en projectambities uitgevoerd. Door de efficiënte uitvoering en flexibele aanpak was het mogelijk om met de inzet van de gereserveerde middelen meer projecten uit te voeren en zo meer resultaat te boeken. De verwachting is dat er in januari 2021 sprake is van een beperkt budgetoverschot.

C. Vervolg en afronding van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Gelet op de voortgang en fase van uitvoering voorzien wij voor het verdere projectverloop geen (substantiële) additionele financiële risico's. Immers de grootste kostenposten lagen bij de landaanwinning van de Tweede Maasvlakte, en deze is grotendeels afgerond. Gelet op de geconstateerde voortgang en het doelbereik voor de natuurcompensatie kan daar nog wel sprake zijn van afwijkingen ten opzichte van de beschikbaar gestelde middelen.

Binnen het deelproject "750 hectare natuur- en recreatiegebied" heeft het Buitenland van Rhoon vertraging opgelopen. Deze vertraging vloeit voort uit het langdurig proces dat nodig was voor een nieuwe aanpak waar voldoende draagvlak voor is. De oorspronkelijke planning van 2021 wordt hierdoor niet gehaald, maar er is nu met een aangepast streefbeeld en een nieuwe aanpak en organisatie zicht op het op gang komen van de gewenste ontwikkeling. Met het streefbeeld en de nieuwe organisatie zijn de randvoorwaarden voor bereiken van de doelen aanwezig. Gegeven het broze vertrouwen tussen partijen kan afwijken van het streefbeeld leiden tot stagnatie omdat het samenwerkingsverband onder druk komt te staan.

Voor het bodembeschermingsgebied in de Voordelta kan het beoogde doel van 10% meer natuurkwaliteit meer tijd en geld kosten omdat aanvullend onderzoek en/of het treffen van additionele maatregelen nodig zijn. Er is een risico dat de gestelde doelen niet worden gehaald.

Het uiteindelijk evenwichtig bereiken van de dubbeldoelstelling is het hoofddoel van PMR. Er is een imago-risico als de beloofde balans van economie met leefomgeving en natuur niet voldoende wordt bereikt. Dit kan terugslaan op het succes van en het maatschappelijk draagvlak voor de landaanwinning en de economische activiteiten.

D. Conclusies

Groei van de haven mogelijk gemaakt

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam is één van de grootste ruimtelijke projecten van ons land. PMR heeft het mogelijk gemaakt om de haven van Rotterdam uit te breiden met bedrijventerreinen met toegang voor zeeschepen. Daarmee kon de groei van vooral de containeroverslag en de distributiesector worden geaccommodeerd. Dit heeft daadwerkelijk tot

omvangrijke investeringen geleid en daarmee tot het behoud en de verdere uitbouw van Mainport Rotterdam. Dit heeft bijgedragen aan de groei van de Nederlandse economie als geheel.

Met de dubbeldoelstelling is de leefomgeving verbeterd, maar nog niet afgerond

Door naast aanleg van de Tweede Maasvlakte tegelijkertijd projecten uit te voeren voor verbetering van de leefkwaliteit van het bestaand Rotterdams gebied is het stiller en schoner geworden, en is extra ruimte gewonnen. De realisatie van natuur- en recreatiegebieden verbetert de leefomgeving. Het grootste project daarvoor, het Buitenland van Rhoon, is herijkt en partijen spannen zich in om het streefbeeld te halen. In welke mate die aanpak slaagt, zal in de komende jaren blijken. Het bereiken van evenwicht tussen economie en de leefomgeving is nog steeds volwaardig in zicht. Het behalen van de doelen voor de natuurcompensatie is daar een voorwaarde bij.

De natuurcompensatie voor duinen goed op weg en voor Voordelta nog ongewis

De doelstelling van 10% meer bodemkwaliteit in het bodembeschermingsgebied in de Voordelta is nog niet aangetoond. De komende paar jaar moeten uitwijzen of het Buitenland van Rhoon en de kwaliteitsverbetering in het bodembeschermingsgebied in de Voordelta voldoende resultaat opleveren om te kunnen spreken van een tijdig bereikt evenwicht tussen economie en leefomgeving. Hier is derhalve sprake van een imago-risico voor het gehele PMR-project gezien het commitment op realisatie van de dubbeldoelstelling. De realisatie van de duincompensatie en het creëren van voldoende geschikt areaal voor het kunnen ontwikkelen van de gewenste habitats is uitgevoerd. De rustgebieden voor de zwarte zee-eend, grote stern en visdief zijn gerealiseerd en worden benut. Het bevoegd gezag moet hierover nog een definitief oordeel vellen.

Aanpak stikstof is een goed voorbeeld

De aanpak van de Tweede Maasvlakte op het gebied van stikstofdepositie kan als een goed voorbeeld worden gezien. Er is in ruime mate gecompenseerd voor de mogelijke effecten van stikstofdepositie om te voorkomen dat dit op termijn een probleem zou vormen bij de invulling van de Tweede Maasvlakte. Met de duinaanleg zijn de abiotische condities voor de compensatie gerealiseerd. Of vervolgens de komende jaren het gewenste habitattype zich ontwikkelt, is nog onzeker. Met het beheerplan wordt gestuurd op het halen van deze doelen.

Resterende risico's en beheersing

Wel moet opgemerkt worden dat met de uitgevoerde compensatie er op voorhand nog geen zekerheid is dat bedrijven, die zich willen vestigen op de Tweede Maasvlakte een vergunning krijgen voor de Wet Natuurbescherming. Er is juridisch gezien geen ontwikkelruimte vastgelegd. Bij een aanvraag van een vergunning voor nieuwe activiteiten op de Tweede Maasvlakte zal het bevoegd gezag opnieuw naar de uitstoot van stikstof kijken in relatie tot de gerealiseerde compensatie en het vigerende beleid. Nu de Programmatische Aanpak van Stikstof (PAS) door de Raad van State is afgekeurd, wordt door het kabinet op nationaal niveau nieuw beleid voor stikstof ontwikkeld. Dit nieuwe beleid is van groot belang voor de ontwikkelmogelijkheden op de Tweede Maasvlakte. Het heeft een directe relatie met de dubbeldoelstelling van economie en leefomgeving. Bij eerdere problemen in de uitvoering is in de afgelopen vijftien jaar gebleken dat PMR-partijen tot een oplossing zijn gekomen en dat geeft vertrouwen in de aanpak van deze stikstofproblematiek.

Unieke aanpak met samenwerking diverse partijen

Verschillende overheden hebben samen met het Havenbedrijf Rotterdam en in goed overleg met maatschappelijke partijen samengewerkt. Het bijdragenmodel met het delegeren van verantwoordelijkheden vanuit de Rijksoverheid naar andere overheden en een zelfstandig overheidsbedrijf is bijzonder. Door goede afspraken over de monitoring van effecten te maken, kon het Rijk de vinger aan de pols houden en waar nodig bijsturen. Deze samenwerking van partijen heeft meerwaarde opgeleverd door de diverse belangen steeds af te wegen en te toetsen aan de

afspraken uit de Planologische Kernbeslissing en de uitwerkingsovereenkomsten. Mede door de grootprojectstatus is de Tweede Kamer periodiek goed geïnformeerd.

Afspraken goed vastgelegd, aanpassen soms ingewikkeld

De dubbeldoelstelling is een ambitieuze opgave om te realiseren. Om alle betrokken partijen met verschillende belangen zekerheid te geven dat hun deelbelang voldoende meeweegt, zijn de afspraken in hoge mate van detail vastgelegd. In de PKB zijn 25 beslissingen van wezenlijk belang opgenomen, die zijn uitgewerkt in uitwerkingsovereenkomsten. De doelen en instrumenten zijn vastgelegd in vergunningen, convenanten en andere vormen van afspraakkaders. Met de kennis van vandaag zou een aantal afspraken wellicht anders zijn gemaakt en minder uitgaan van concrete uitkomsten en maakbaarheid in de toekomst. In de praktijk liepen dingen anders en ook als partijen consensus hadden om een andere aanpak te kiezen, dan bleek ingewikkeld omdat meerdere kaders moesten worden aangepast. Een les voor toekomstige grootschalige projecten is dat het goed is om een dubbeldoelstelling af te spreken en een set van nadere doelstellingen en streefbeelden voor de lange termijn. De keuze van de in te zetten middelen moet niet vastgelegd worden. Er is bij een aanpassing overleg tussen samenwerkende partijen nodig om te bepalen of de nieuwe aanpak past binnen de oorspronkelijke intenties.

Tafel van Borging als gouden greep

De aanpak van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam getuigt van visie en er was vertrouwen tussen de verschillende maatschappelijke partijen. Dat is vastgelegd in het convenant Visie en Vertrouwen. De Tafel van Borging is een periodiek overleg tussen maatschappelijke partijen met de overheidspartijen en het Havenbedrijf Rotterdam die de tussentijds heeft getoetst. De Tafel van Borging kan gezien worden als ontmoetingsplaats waar het gesprek tussen partijen plaatsvindt. Dit heeft daadwerkelijk geholpen om formele gerechtelijke procedures te voorkomen en dat is bijzonder in vergelijking met andere grote ruimtelijke projecten.

Monitoring en evaluatie als tussentijdse toetsen

Voor alle belangrijke onderdelen van de aanpak, variërend van zandwinning, natuurmaatregelen tot en met effecten van projecten van de leefomgeving zijn monitorprogramma's uitgevoerd. Deze zijn door erkende specialisten per thema met state-of-the-art methoden uitgevoerd. Deze monitoring en periodieke rapportages daarover (mede als voeding voor de Integrale Rapportage) gaf veel rust in het proces. Alle partijen hadden inzicht in wat de daadwerkelijke effecten van het project waren en konden toetsen of dit binnen de afspraken en vergunningen lag. Tegelijk bleek ook dat niet alles wat is bedacht ook in de praktijk meetbaar is en dat levert met name bij de natuurcompensatie nu de nodige discussie op.

Aan de Beslissingen van Wezenlijk Belang (BWB's) is vrijwel volledig voldaan, echter ...

In de PKB zijn vijftientig BWB's opgenomen, die aangeven wat met PMR wordt beoogd. Daarvan zijn er twee vervallen en aan negentien van de BWB's wordt volledig aan de criteria voldaan of zal in de nabije toekomst hieraan voldoen. Er zijn vier BWB's waar nu deels aan wordt voldaan. Het gaat hierbij om belangrijke doelen van PMR:

- BWB6: Inrichting conform principes van een duurzaam bedrijventerrein;
- BWB15: Bodembeschermingsgebied in de Voordelta;
- BWB19 en 20: een openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Buitenland van Rhoon dat voldoet aan het (inmiddels aangepaste) streefbeeld.

Er vinden inspanningen plaats om deze vier BWB's alsnog te realiseren. In de toekomst moet blijken of het lukt om de doelen alsnog te behalen. Dan kan de conclusie worden getrokken of alle beoogde doelen volledig zijn behaald.

Binnen budget uitgevoerd

Vooralsnog zijn of worden alle projecten binnen budget uitgevoerd en is bij een aantal projecten budget overgebleven. Gelet op de voortgang en het stadium in de uitvoering voorzien wij voor het verder projectverloop geen (substantiële) additionele financiële risico's. Belangrijk hierbij is de gemaakte afspraak dat het Rijk verantwoordelijk is voor de realisatie, het beheer en het onderhoud voor de natuurcompensatie voor de aanleg en het gebruik van de landaanwinning. Omdat het Rijk de natuurcompensatie financiert voor eigen rekening en risico, ligt het in de rede dat de (budgettaire) gevolgen van een mogelijke scopewijziging van de natuurcompensatie eveneens voor rekening komen van het Rijk.

E. Aanbevelingen

Financiële verantwoording via begrotingscyclus

De resterende financiële risico's van PMR zijn relatief beperkt gelet op de fase van uitvoering. De verantwoording van de besteding van de middelen kan worden afgeschaald door gebruik te maken van de begroting en jaarrekening van de betrokken partijen. Voor de overheden valt dat onder de reguliere democratische controle. In dat licht kan voor het vervolgtraject afgezien worden van de grootprojectstatus.

Voortgangsbrief of integrale rapportage

Voor de meeste projecten geldt dat zij binnen planning en budget uitgevoerd zijn of gaan worden. Van enkele projecten mag verwacht worden dat zij later en/of anders gerealiseerd worden. Vanuit het perspectief van de behoefte van de Tweede Kamer om adequate sturingsinformatie te ontvangen, zou met een jaarlijkse voortgangsbrief volstaan kunnen worden, die is toegespitst op nog niet afgeronde onderwerpen. In het convenant Visie en Vertrouwen is vastgelegd dat integraal wordt gerapporteerd over de voortgang. Het is aan de partijen of zij de integrale rapportage willen voortzetten, waarin ook alle informatie over de afgeronde projecten staat of dat alleen over de resterende uitvoering wordt gerapporteerd.

Herijking natuurcompensatie Voordelta

Nu de uitgebreide monitoring van de bodemkwaliteit in de Voordelta niet heeft geleid tot het aantonen van 10% kwaliteitsverbetering, wordt aanbevolen de aanpak te herijken. Deze herijking zou in een aantal stappen kunnen worden uitgewerkt. Ten eerste kunnen de opties worden geïnventariseerd om op andere wijze te monitoren om zo te zien of er toch kwaliteitsverbetering is aan te tonen. Ten tweede wordt aanbevolen om alternatieve maatregelen te overwegen om de natuurkwaliteit te verbeteren met het oog op het beoogde habitatype. Voor beide stappen geldt dat overleg tussen de PMR-partners onderling en met maatschappelijke partijen gewenst is. Het bevoegd gezag moet uiteindelijk bepalen wat nodig is.

Voortgang Buitenland van Rhoon goed monitoren

Gelet op het totstandkomingsproces en de aangepaste invulling en aanpak voor het Buitenland van Rhoon, is het wenselijk om te blijven monitoren op het bereiken van de doelen die in het Streefbeeld zijn opgenomen. Hierover zijn afspraken gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst van de gebiedscoöperatie en de provincie Zuid-Holland, die in het Jaarplan 2019 zijn uitgewerkt.

Lessen voor andere projecten

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam heeft goed laten zien dat in Nederland grote ruimtelijke projecten in gezamenlijkheid met de verschillende belanghebbende partijen uitgevoerd kunnen worden. Belangrijke succesfactoren waren:

- Het model van langdurige samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en andere belanghebbende partijen met begrip voor elkaars belangen;

- De dubbeldoelstelling van economie en leefomgeving om zo een gezamenlijk maatschappelijk belang na te streven;
- Het bijdragemodel waarbij partijen gezamenlijk financieren en de deelprojecten realiseren, waarbij de risico's worden gedragen door de partij die ze het beste kan beheersen;
- Heldere afspraken met meetbare doelen en effecten. Door zorgvuldige monitoring wordt de vinger aan de pols gehouden en is bijsturing mogelijk

Bij nieuwe ruimtelijke projecten wordt aanbevolen om die succesfactoren opnieuw in te zetten. Dit is een actueel thema omdat het kabinet recent bekend gemaakt heeft om met een investeringsfonds te gaan werken.

Daarnaast kan als les worden getrokken dat gedurende de uitvoering voldoende flexibiliteit nodig is voor de inzet van middelen om doelen op een hoger abstractieniveau te halen. Het te rigide vastleggen van de middelen kan bij nieuwe ontwikkelingen belemmerend werken op het behalen van de doelen, zeker omdat de realisatie van grote ruimtelijke projecten meestal vraagt om een lange doorlooptijd met alle onzekerheden van dien.

1 Inleiding

1.1 Waarom het Project Mainportontwikkeling Rotterdam?

Oplossen ruimtetekort voor bedrijven en verbetering van de leefomgeving

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam is een uniek project voor Nederland. Het heeft letterlijk de kaart van ons land veranderd doordat het grondgebied zeewaarts is uitgebreid met een nieuw bedrijventerrein. De economische ontwikkelingen vroegen om uitbreiding van de zeehaven en met de aanleg van de Tweede Maasvlakte is hier invulling aan gegeven. Daarmee kon de mainport Rotterdam het vestigingsklimaat verbeteren en ruimte bieden aan nieuwe bedrijvigheid.

Naast het vestigingsklimaat is ook de leefomgeving belangrijk voor de bedrijven, alsook voor de bewoners van Rotterdam. Van meet af aan is een dubbeldoelstelling gehanteerd waarbij gestreefd wordt naar een kwaliteitsimpuls voor zowel de economie als de leefomgeving in de regio Rotterdam. Daarom zijn in PMR naast de landaanwinning voor het oplossen van het ruimtetekort in de haven van Rotterdam, ook twee andere projecten opgenomen: de aanleg van 750 extra hectare aan natuur- en recreatiegebied en een groot aantal projecten voor het bestaand Rotterdamse gebied om de leefomgeving te verbeteren.

De landaanwinning en de nieuwe economische activiteiten op de Tweede Maasvlakte leiden tot verlies aan natuur en schade aan het milieu. Daarom zijn maatregelen getroffen om deze voorziene effecten te mitigeren en te compenseren. Zo is in de Voordelta, een gebied voor de kust van Zuid-Holland en Zeeland de bodem extra beschermd met het oog de kwaliteit van de natuur. En er is een nieuw duingebied ingericht met een bruto-oppervlak van 42 hectare.

Met deze integrale aanpak van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam is een evenwichtige ontwikkeling van economie en leefomgeving beoogd. De twee doelstellingen voor PMR zijn voor het kabinet van even groot belang (nevensgeschikt) en onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zodoende dienen verbeteringen in de kwaliteit van de leefomgeving altijd in combinatie met oplossingen voor het ruimtekort gerealiseerd te worden, en andersom.

1.2 Eindevaluatie in het kader van de grootprojectstatus

Met een brief van de Tweede Kamer aan de minister van Verkeer en Waterstaat van 14 december 1999 is het Project Mainportontwikkeling Rotterdam aangewezen als groot project. De Tweede Kamer had om de Regeling Grote Projecten (RGP) gevraagd om meer grip te hebben op grote projecten en daar waar mogelijk bij te kunnen sturen. Een selectie van projecten van nationaal belang kreeg de status van 'groot project'. Deze grootprojectstatus stelt inhoudelijke en procedurele eisen aan de informatievoorziening richting de Tweede Kamer. In de periode 1999 – 2006 was PMR in een planvormingsfase en is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. Vanaf 2006 is met de publicatie van de Planologische Kernbeslissing deel 4 het project daadwerkelijk van start gegaan. Ook in 2006 is de huidige Regeling Grote Projecten aangepast en in werking getreden. Toen zijn nieuwe afspraken met de Tweede Kamer gemaakt over de informatievoorziening en is een basisrapportage PMR opgesteld.

In lijn met de wens van de Kamer om periodiek het instrumentarium van de Kamer te bezien op effectiviteit en mogelijke verbeteringen in opzet en werking ervan, is op 3 december 2015 besloten een evaluatie uit te laten voeren naar de Regeling Grote Projecten. De evaluatie Regeling Grote

Projecten is uitgevoerd door Policy Research Corporation en gepubliceerd in 2016. Twee aanbevelingen uit de evaluatie zijn:

- Herijk de grootprojectstatus van een project minimaal elke vijf jaar waarbij een formeel besluit moet worden genomen om de status al dan niet te handhaven.
- Maak de informatievoorziening per project na grootprojectstatusbeëindiging een verplicht onderdeel van de eindevaluatie.

In lijn met de eerste aanbeveling rond de evaluatie van de RGP, heeft de vaste Kamercommissie van Infrastructuur en Waterstaat op 20 september 2018 besloten de procedure in gang te zetten om te kunnen besluiten of de grootprojectstatus voor PMR kan worden afgesloten. De Kamercommissie heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat in dat kader verzocht een eindevaluatie op te stellen, zoals voorgeschreven in artikel 15 van de RGP. De minister heeft in oktober 2018 toegezegd om aan het verzoek van de Tweede Kamer tegemoet te komen. Met dit evaluatierapport wordt aan deze toezegging voldaan.

1.3 Doel- en vraagstelling

Doel van de evaluatie is het beoordelen van het bereiken van de doelen van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Daarnaast geeft de evaluatie een actueel overzicht van de voortgang van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, waarbij vooral ingezoomd wordt op projectonderdelen die nog niet zijn afgerond en de wijze waarop de realisatie van die onderdelen is geborgd (resterend risicoprofiel). De informatie uit de evaluatie dient onder andere als basis voor de Tweede Kamer voor het besluit om de grootprojectstatus van PMR te handhaven of op te heffen.

Binnen het project PMR is besloten om, middels de eindevaluatie RGP, tegelijkertijd ook invulling te geven aan een evaluatie van de Planologische Kernbeslissing (PKB) Project Mainportontwikkeling Rotterdam (2006). De Planologische Kernbeslissing vormt het ruimtelijk raamwerk voor PMR en loopt in 2021 af. In de PKB PMR 2006 is een tussentijdse evaluatie van de PKB voorzien:

“Gezien de onzekerheden die gepaard gaan met infrastructuurprojecten die een lange terugverdientermijn kennen, acht het kabinet een tussentijdse evaluatie van deze PKB wenselijk. Deze evaluatie vindt plaats na de aanleg van circa 500 hectare van de landaanwinning of, indien deze aanleg niet voor die tijd heeft plaatsgevonden, uiterlijk 1 jaar voordat de geldingsduur van deze PKB is verstreken. Het kabinet heeft afspraken gemaakt met ROMRijnmond ter uitvoering van deze evaluatie. De evaluatie zal worden benut om na te gaan of recht wordt gedaan aan de met de PKB beoogde integraliteit en kwaliteit van de ontwikkeling van haven, stad en natuur.”

Bron: PKB, deel 4, 2016

In 2013 is de verplichte tussenevaluatie van de PKB uitgevoerd. Destijds bleek het nog niet mogelijk om aan te tonen of en in welke mate de doelen uit de PKB PMR daadwerkelijk zijn gerealiseerd, aangezien PMR grotendeels nog in uitvoering was. Inmiddels is de uitvoering 14 jaar op gang en zijn grote delen van het project gerealiseerd. In de PKB is geen verplichting opgenomen om een eindevaluatie op te stellen, maar deze is door de betrokken partijen gewenst en in gang gezet. Deze eindevaluatie laat de voortgang zien, die geboekt is met het project en biedt meer mogelijkheden dan bij de tussentijdse evaluatie om een oordeel te geven over de mate waarin de uitvoering van PMR (naar verwachting) voldoet aan de beoogde doelstellingen en effecten. Deze beoordeling van doorwerking en doelbereik zorgt voor een zorgvuldige afronding van de PKB en dient tegelijkertijd als input voor de eindevaluatie RGP.

De eindevaluatie kent twee hoofdvragen:

1. In welke mate zijn de doelen van de PKB bereikt, en waar nog niet het geval, worden deze voorzienbaar nog bereikt of is er op onderdelen reden voor additionele maatregelen?
2. Maak inzichtelijk of de projectbeheersing voor PMR toereikend is uitgevoerd en beschrijf het resterend risicoprofiel van het project op zodanige wijze dat de Tweede Kamer kan beoordelen of de status Groot Project van PMR, conform de Regeling Grote Projecten, kan worden beëindigd.

1.4 Werkwijze en inkadering

Werkwijze en inkadering

De eindevaluatie Project Mainportontwikkeling Rotterdam RGP en PKB is uitgevoerd door Ecorys in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken, afdeling Zeehavens. Het onderzoek is begeleid door het coördinatieoverleg PMR, waarin de ministeries IenW, LNV en BZK, Rijkswaterstaat, de provincie Zuid-Holland, het Havenbedrijf en de gemeente Rotterdam zitting hebben.

Voor de uitvoering van de evaluatie is een groot aantal evaluatie- en voortgangsrapportages bestudeerd. Daarnaast zijn er interviews afgenomen met betrokken stakeholders uit de projectorganisatie en daarbuiten (zie bijlage D).

Tussentijdse evaluatie voortgang en uitvoering PMR

In 2013 is de verplichte tussenevaluatie voor de PKB PMR uitgevoerd door het adviesbureau Berenschot. Deze is indertijd opgesteld rekening houdend met de vereisten voor een evaluatie RGP. Zodoende vormt de tussentijdsevaluatie een goede basis voor de eindevaluatie waarop voortgebouwd kan worden en zullen veel onderdelen die uitvoerig beschreven zijn in de tussentijdsevaluatie nog steeds van toepassing zijn (denk aan projectbeschrijvingen, doelstellingen en governance-structuren). Er zijn sinds het verschijnen van de tussentijdse evaluatie echter ook veel vorderingen gemaakt binnen de verschillende deelprojecten (e.g. ingebruikname Tweede Maasvlakte). Om die reden ligt in de eindevaluatie het accent op het actualiseren en vollediger maken van onderdelen en het inzoomen op de door Berenschot benoemde risico's en eventuele nieuwe aandachtspunten. In deze eindevaluatie wordt dan ook vooral gekeken naar de periode 2013 tot heden en wordt tevens vooruitgekeken naar de voorziene afronding van de PKB PMR in 2021.

In 2013 concludeerde Berenschot dat PMR goed op schema lag. De deelprojecten werden uitgevoerd conform de afgesproken scope, planning en begroting. Daarom was de verwachting ook dat de deelprojecten allemaal voor 2021 gerealiseerd zouden kunnen zijn. Wel werd geconcludeerd dat de realisatie van de uitvoeringsprojecten met een economische doelstelling over het algemeen eerder klaar zijn dan die met een leefbaarheidsdoelstelling. Hierdoor zou de indruk kunnen ontstaan dat de economische doelstellingen prioriteit hebben boven de leefbaarheidsdoelstellingen. Dit werd door Berenschot aangeduid als een imagerisico voor het Rijk, waarbij een zekere mate van coördinatie en sturing door het Rijk noodzakelijk werd geacht. Met betrekking tot het vervolg van PMR concludeerde het evaluatierapport dat de vervolgrisico's beperkt waren, aangezien een groot deel van de risicovolle projecten was afgerond. Specifiek werd door Berenschot wel gewezen op de resterende risico's rond de projecten Buitenland van Rhon (planning op kritieke pad), Bodembeschermingsgebied en rustgebieden (problemen rond aantoonbaarheid compensatie-effecten) en ontwikkeling areaal natte duinvallei in de duincompensatie (achterlopen ontwikkeling natuurlijk habitat bij planning). Gegeven de resterende risico's besloot de vaste commissie voor

Infrastructuur en Milieu in december 2013 om de status van PMR als Groot Project voorlopig te handhaven.¹

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft allereerst een beschrijving van de wijze waarop Project Mainportontwikkeling Rotterdam is georganiseerd en juridisch ingekaderd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een historische schets gegeven van PMR en een korte toelichting van de verschillende deelprojecten. In hoofdstuk 4 is het doelbereik te vinden met de belangrijkste bevindingen en conclusies per deelproject. Hoofdstuk 5 geeft een oordeel over de projectbeheersing van PMR. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies op een rij gezet en worden lessen getrokken voor het vervolg.

In de bijlagen bij het rapport is achtereenvolgens de voortgang en financiën per deelproject, het doelbereik per deelproject, een notitie over de economische impact van Maasvlakte 2, de lijst met geïnterviewden en het voldoen aan de vereisten vanuit de regeling Grote Projecten te vinden.

¹ 2013D49986 - Besluit tot handhaving van de Groot Project status van het PMR

2 Organisatie PMR en juridisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het gekozen organisatiemodel voor PMR en het juridische kader. Relevant hierbij is onder andere de grootprojectstatus van PMR en de keuze om als Rijksoverheid niet te fungeren als directe opdrachtgever, maar te kiezen voor een zogenaamd bijdragemodel waardoor de rijksoverheid op grotere afstand staat van de uitvoering. In paragraaf 2.2. wordt hierop nader ingegaan. Het ruimtelijke kader voor PMR staat centraal in paragraaf 2.3. Van belang hierbij is met name de zogenaamde Planologische Kernbeslissing. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de betrokken maatschappelijke organisaties (paragraaf 2.4) en de wijze waarop PMR wordt gemonitord en geëvalueerd (paragraaf 2.5).

2.2 Grootprojectstatus en sturingsmodel

2.2.1 *Regeling Grote Projecten*

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam valt onder de Regeling Grote Projecten (RGP). Deze regeling is bedoeld om te komen tot weloverwogen besluiten over grote projecten en een nauwgezette controle van de uitvoering van deze projecten. Hiertoe voorziet de regeling in voorwaarden voor de informatievoorziening van de regering aan de Tweede Kamer tijdens de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van projecten. PMR heeft een grootprojectstatus gekregen vanwege de omvang van het project en de impact op de economische structuur van Nederland en de kwaliteit van wonen en verblijven. Bovendien speelt het project zich af tegen de achtergrond van een groot aantal maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsterreinen.² Conform de RGP is de Tweede Kamer vanaf de start van PMR in 2006 halfjaarlijks geïnformeerd via voortgangsrapportages. In 2012 is dit teruggebracht tot één rapportage per jaar en in 2016 is de jaarlijkse voortgangsrapportage vervallen.³ De voortgangsrapportages PMR bevatten informatie over de inhoudelijke voortgang, financiële stand van zaken, de rijksrisico's en bijsturing/wijziging van onderdelen.

2.2.2 *Bijdragemodel*

Anders dan bij andere Grote Projecten (e.g. Betuweroute en HSL) is de rijksoverheid bij PMR geen directe opdrachtgever, maar is sprake van een zogenaamd bijdragemodel. Dit bijdragemodel houdt in dat de uitvoeringsverantwoordelijkheden belegd zijn bij die partij die het beste in staat is om de projectbeheersing (scope, tijd en geld) en risico's te kunnen beïnvloeden. Zodoende staat het Rijk op relatief grote afstand van de uitvoering en heeft dan ook vooral een faciliterende (o.a. via rijksbijdrage) en kaderstellende rol. De uitvoerende partijen realiseren de deelprojecten en dragen de verantwoordelijkheden en risico's. Het Havenbedrijf Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam zijn respectievelijk verantwoordelijk voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte, de ontwikkeling van 750 hectare natuur- en recreatiegebied en voor de uitvoering van het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied. Het Rijk is wel verantwoordelijk voor de realisatie en monitoring van de natuurcompensatie voor de Tweede Maasvlakte, omdat het Rijk daarvoor als enige over de noodzakelijke publiekrechtelijke bevoegdheden en instrumenten beschikte. Deze herverdeling van taken en verantwoordelijkheden noodzaakte tot gedetailleerde en aanvullende afspraken tussen de PMR-partners.

² Bron: Startnotitie PKB+/m.e.r. (1998)

³ Vanaf 2016 informeert de minister de Kamer over PMR met behulp van de Integrale Rapportage (zie paragraaf 2.6).

Het Rijk en de uitvoerende partijen hebben in het Bestuursakkoord (2004) en de Uitwerkingsovereenkomsten (UWO, 2005) per deelproject afspraken vastgelegd over de verdeling van taken, financiering, verantwoordelijkheden en uitvoering van de deelprojecten. Conform het bijdragemodel zijn de uitvoerende partijen zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij hun projectorganisatie inrichten. In de Uitwerkingsovereenkomsten is wel een toetskader opgenomen met daarin bindende en toetsbare criteria voor de uitvoering van de deelprojecten. De uitvoerende partijen hebben de bewijslast om aan te tonen dat de realisatie volgens een beheerst proces, binnen de afspraken (scope, tijd, geld en kwaliteit) verloopt en voldoende wordt geborgd. Dit wordt gerapporteerd aan het Rijk middels de eerdergenoemde voortgangsrapportages conform de Regeling Grote Projecten.

2.2.3 Projectorganisatie

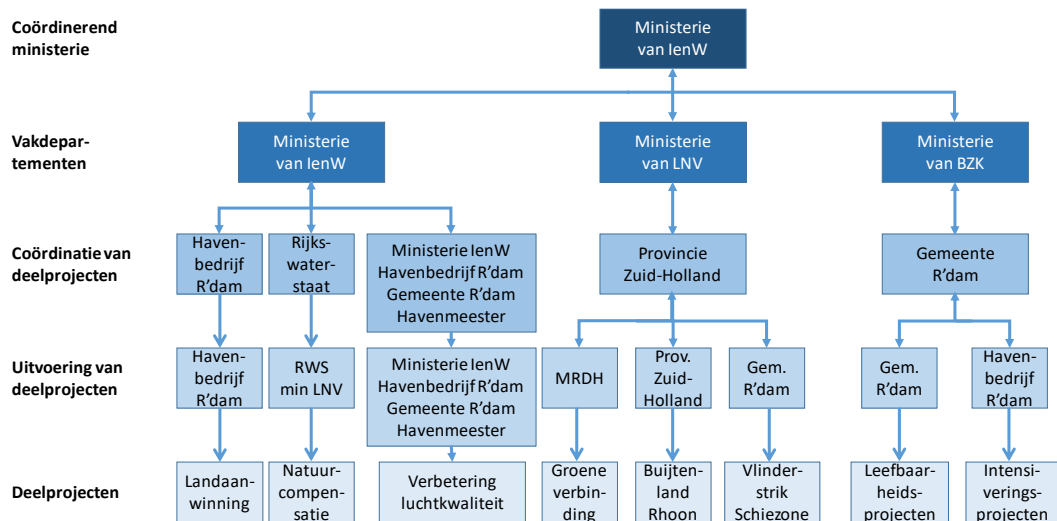
Verdeling van taken en verantwoordelijkheden

Het bijdragemodel vraagt om een goede afstemming zowel binnen het Rijk als tussen het Rijk en de uitvoerende organisaties. Het ministerie van IenW draagt zorg voor de algehele coördinatie van PMR. Op basis daarvan dient IenW toe te zien op:

- Informatievoorziening en rapportage over PKB-samenhang richting Tweede Kamer
- Interdepartementale besluitvorming over PMR
- Risicomanagement binnen het Rijk
- Communicatie over project als geheel
- Steekproefsgewijs toetsen c.q. auditen procesbewaking en inhoudelijke toetsen op scope
- Overall planning en financiën (post onvoorzien Rijk)

Daarnaast zijn de verschillende vakdepartementen verantwoordelijk voor de monitoring en toetsing van de uitvoering van de deelprojecten. Zij letten daarbij vooral op het beheer van het rijksbudget, rijksrisico's en het treffen van beheers- en bijsturingsmaatregelen indien nodig. Zo is IenW het vakdepartement voor het project Landaanwinning, BZK voor BRG en LNV voor 750 hectare natuur- en recreatiegebied. Zoals vermeld in de vorige paragraaf is het Rijk zelf verantwoordelijk voor de realisatie en monitoring van de natuurcompensatie. De uitvoering is belegd bij Rijkswaterstaat. Het ministerie van IenW en LNV treden daarbij op als uitvoerend departement. Daarbij is LNV specifiek betrokken als verlener van de Wet natuurbescherming-vergunning aan het Havenbedrijf, waarin de compensatieverplichting is opgenomen en zodoende is LNV verantwoordelijk voor de (juridische) instandhouding van het bodembeschermingsgebied en de rustgebieden.

Figuur 2.1 Verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen PMR



Bron: Tussentijdse evaluatie Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Berenschot 2013, bewerking Ecorys

Wijze van afstemming tussen vakdepartementen en uitvoerende organisaties

Voor de afstemming tussen de verschillende vakdepartementen en uitvoerende organisaties zijn er drie gremia opgericht die voor deze onderlinge afstemming en coördinatie moeten zorgen.

- In het CO-PMR (Coördinatieoverleg) hebben alle in PMR samenwerkende partijen zitting: ministerie van IenW (DGLM en RWS), ministerie van LNV, ministerie van BZK, provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam en Havenbedrijf Rotterdam. Dit coördinatieoverleg op ambtelijk niveau bewaakt de voortgang en bespreekt de planning, risico's en eventuele knelpunten.
- Er is een Directeurenoverleg PMR. Binnen dit gremium zijn de verantwoordelijke ministeries, Rijkswaterstaat en de uitvoerende partijen vertegenwoordigt op directieniveau. Dit overleg is gericht op een blijvende betrokkenheid van het management bij de voortgang van PMR en, indien nodig, dient het als escalatieniveau voor onopgeloste knelpunten.
- En er is als escalatieniveau het TOP-beraad. Binnen dit TOP-beraad komen de DG's, lid van de Raad van Bestuur en directeuren van de betrokken ministeries en uitvoerende partijen komen hierin bijeen. Dit is alleen het geval als er onoplosbare problemen zich voordoen in het directeurenoverleg.

2.3 Ruimtelijke kader PMR

2.3.1 Planologische Kernbeslissing Plus (PKB+)

Opstart PKB+ procedure

Voor het project PMR is een PKB+ procedure opgestart. In een PKB+ worden concrete beleidsbeslissingen vastgelegd over nut en noodzaak van een project en over de daadwerkelijke realisering. Ook worden op rijksniveau beslissingen vastgelegd over de manier waarop de ruimtelijke ingreep op hoofdlijnen zal worden uitgevoerd. Deze hoofdlijnen beschrijven, met eventuele keuzemogelijkheden, de aard, omvang, ligging en ruimtelijke hoofdfuncties van de ingreep en de te nemen maatregelen. Het pluskarakter houdt in dat deze beleidsbeslissingen bindend zijn voor andere bestuursorganen en zodoende zijn ze en kaderstellend zijn voor vervolgbesluiten.

Vernietiging concrete beleidsbeslissingen voor PMR in 2005

In mei 2001 werd het eerste deel van de PKB+ PMR gepubliceerd. In datzelfde jaar volgden ook de delen twee en drie. In 2003 volgde het laatste deel van de PKB+ PMR, met daarin het principebesluit voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte en acht concrete beleidsbeslissingen waartegen beroep mogelijk was bij de Raad van State. In 2005 oordeelde de Raad van State dat een aantal beroepsgronden met betrekking tot de concrete beleidsbeslissingen inzake de landaanwinning, het zeereservaat en de zandwinning gegrond waren vanwege gebreken in de onderbouwing en het ontbreken van benodigde bevoegdheden. Gezien de samenhang met de concrete beleidsbeslissingen inzake de demarcatielijn, de nieuwe duinen met strand voor de Delflandse kust en de nieuwe zeereep zag de Afdeling aanleiding alle concrete beleidsbeslissingen met betrekking tot de landaanwinning te vernietigen. De beide concrete beleidsbeslissingen met betrekking tot de ontwikkeling van 750 ha. natuur en recreatie werden eveneens vernietigd, omdat geen toereikend onderzoek was gedaan naar de aanwezigheid van en de mogelijke gevolgen voor de (agrarische) bedrijven in de desbetreffende gebieden.

Herstel PKB zonder concrete beleidsbeslissingen

Het kabinet besloot daaropvolgend om niet de gehele procedure opnieuw te doorlopen, maar te kiezen voor een herstel van de PKB, echter zonder concrete beleidsbeslissingen. Deze keuze is mede gebaseerd op de blijvende steun van stakeholders voor het totaalpakket aan maatregelen voor PMR.

2.3.2 Herstel van PKB zonder concrete beleidsbeslissingen

Vervanging concrete beleidsbeslissingen voor beslissingen van wezenlijk belang (BWB)

Het herstel van de PKB heeft geleid tot een aangepaste definitieve tekst (PKB PMR 2006), waarin de onderbouwing van besluiten is verbeterd op basis van de door de Raad van State aangeduide kennislacunes en onderdelen zijn geactualiseerd. Belangrijkste verschil ten opzichte van de originele tekst, is de keuze van het kabinet voor een herstel zonder concrete beleidsbeslissingen. Deze zijn vervangen door beslissingen van wezenlijk belang (BWB). Na overleg met de PMR-partners en maatschappelijke organisaties kwam het kabinet tot de conclusie dat de concrete beleidsbeslissingen niet langer noodzakelijk waren om de samenhang en doorzetkracht van de PKB te waarborgen. Bovendien zou daarmee het nationaal ruimtelijk kader sneller tot stand komen en een meer beleidsmatig karakter hebben zonder noodzaak tot juridische detaillering.

Hierdoor is er wel een groter (na)druk komen te liggen op de borging van de BWB's in vervolgbesluiten (e.g. concessie, vergunningen en bestemmingsplan) en zijn de procesrisico's bij deze vervolgbesluiten komen te liggen. Immers, door het wegvallen van de concrete beslissingen was tegen de PKB geen beroep mogelijk bij de bestuursrechter, maar kwam deze beroepsmogelijkheid te liggen bij de vervolgbesluiten. Hierdoor werd ook de afhankelijkheid van het Rijk ten opzichte van de decentrale overheden groter en dienden er goede (inspannings-) afspraken gemaakt te worden met de verschillende betrokken partijen. Bovendien zou het Rijk daar waar nodig haar doorzetmacht gebruiken.

De Overeenkomst Luchtkwaliteit (2008) heeft een belangrijke rol gespeeld om bij de maatschappelijke partijen vertrouwen te winnen door afspraken te maken over investeringen in milieumaatregelen. In deze overeenkomst zijn maatregelen genomen om de effecten op de luchtkwaliteit te compenseren, waaronder een versneld gebruik van Euro VI materieel door het vrachtverkeer, luchtschermen, vaarsnelheidsbeperkingen en op termijn schonere scheepsmotoren. De overeenkomst is ondertekend door de Rijksoverheid, het Havenbedrijf Rotterdam, de gemeente Rotterdam en de havenmeester van Rotterdam. Het vervulde een positieve rol bij de totstandkoming van en de afhandeling van procedures over het bestemmingsplan Maasvlakte 2 (2008).

Bedrijven, die zich willen vestigen op de Tweede Maasvlakte, moeten de noodzakelijke vergunningen aanvragen. Alle afspraken uit de PKB en de Overeenkomst Luchtkwaliteit bieden daarbij een kader voor wat van de bedrijven mag worden verwacht, maar kent geen rechtstreekse juridische doorwerking naar de vergunningen. Zeker nu door de Raad van State de Programmatische Aanpak Stikstof is vernietigd en het kabinet werkt aan een nieuwe aanpak van stikstof is het nu onduidelijk welke ruimte er is voor bedrijven die zich willen vestigen en die stikstof uitstoten.

2.4 Betrokkenheid maatschappelijke organisaties

Convenant Visie en Vertrouwen

Tijdens de gehele voorbereiding en uitvoering van PMR is met veel maatschappelijke organisaties overleg gevoerd en zijn afspraken gemaakt. Dit resulteerde al in 2000 in het Convenant Visie en Durf, wat een overeenkomst was tussen de gemeente Rotterdam en natuur- en milieuorganisaties waarin de partijen zich binden aan de dubbele doelstelling. Desondanks nam onder burgers en maatschappelijke organisaties de zorgen toe over de borging van deze dubbele doelstelling zowel tijdens de aanleg van Maasvlakte 2 als tijdens het gebruik in de jaren daarna. Als gevolg daarvan werden veel beroepen tegen de PKB+ ingesteld, ondanks het convenant. Naar aanleiding van de vernietiging van de PKB+ is op initiatief van het Havenbedrijf Rotterdam het Convenant Visie en Vertrouwen opgesteld.

Dit convenant is op 15 mei 2008 ondertekend door een brede groep stakeholders. Het convenant heeft ten doel om de uitvoering van PMR-afspraken en daarmee de realisatie van de dubbeldoelstelling, voor de langere termijn (tot 31 december 2033) te borgen. Het afsprakenkader beoogt voorts een effectief en transparant proces te creëren waarmee de voortgang en de samenhang van de PMR-projecten aan de hand van de resultaten van monitoring- en evaluatieprogramma's kunnen worden bewaakt. Aan maatschappelijke Organisaties wordt hiermee de gelegenheid geboden om advies te geven aan de overheidspartijen en het Havenbedrijf over eventuele aanpassing van afspraken en maatregelen (ook op langere termijn). Kern van het convenant is een reeks van 35 afspraken verdeeld over de drie deelprojecten die grotendeels voortbouwen op de BWB's. Het convenant heeft er mede aan bijgedragen dat de beroepen tegen de vervolgbesluiten relatief beperkt bleven.

Tafel van Borging

In het convenant zijn de partijen onder andere overeengekomen dat een periodiek overleg plaats zal vinden, waarin de voortgang en resultaten van de dubbele doelstelling en gemaakte afspraken besproken wordt. Dit periodiek overleg is de Tafel van Borging genoemd en deze staat sinds 2009 onder leiding van onafhankelijk voorzitter Sybilla Dekker. De Tafel van Borging komt minimaal tweemaal per jaar samen. Als basis voor het overleg wordt jaarlijks door de DCMR een overzicht gemaakt van de voortgang bij de uitvoering van de in het convenant gemaakte afspraken. Voor dit rapport, genaamd Integrale Rapportage Visie en Vertrouwen, wordt door DCMR zelf geen onderzoek verricht, maar gebruik gemaakt van rapportages die op grond van wettelijke verplichtingen en bestuurlijke afspraken tot stand komen. Het Coördinatieoverleg PMR (CO-PMR) vervult de rol van stuurgroep en geeft de rapportage vrij voor bespreking aan de Tafel van Borging.

Integrale rapportage Visie en Vertrouwen nr. 10

Deze Tafel van Borging krijgt jaarlijks een integrale rapportage, waarin overzichtelijk de resultaten en het doelbereik van de deelprojecten van PMR zijn beschreven. De IR geeft de voortgang weer van 24 van de 35 afspraken die in het Afsprakenkader, behorende bij het Convenant Visie en Vertrouwen, zijn opgenomen. In 2019 is deel 10 van de Integrale Rapportage Visie en Vertrouwen verschenen. De voorliggende eindevaluatie is afgestemd met deze integrale rapportage en bouwt

erop voort. In de zogenaamde MEP+rapportage, welke door HbR wordt opgesteld, worden 11 van de 35 afspraken uit het Afspraken behandeld. Deze afspraken betreffen voornamelijk inspanningsverplichtingen vanuit HbR.

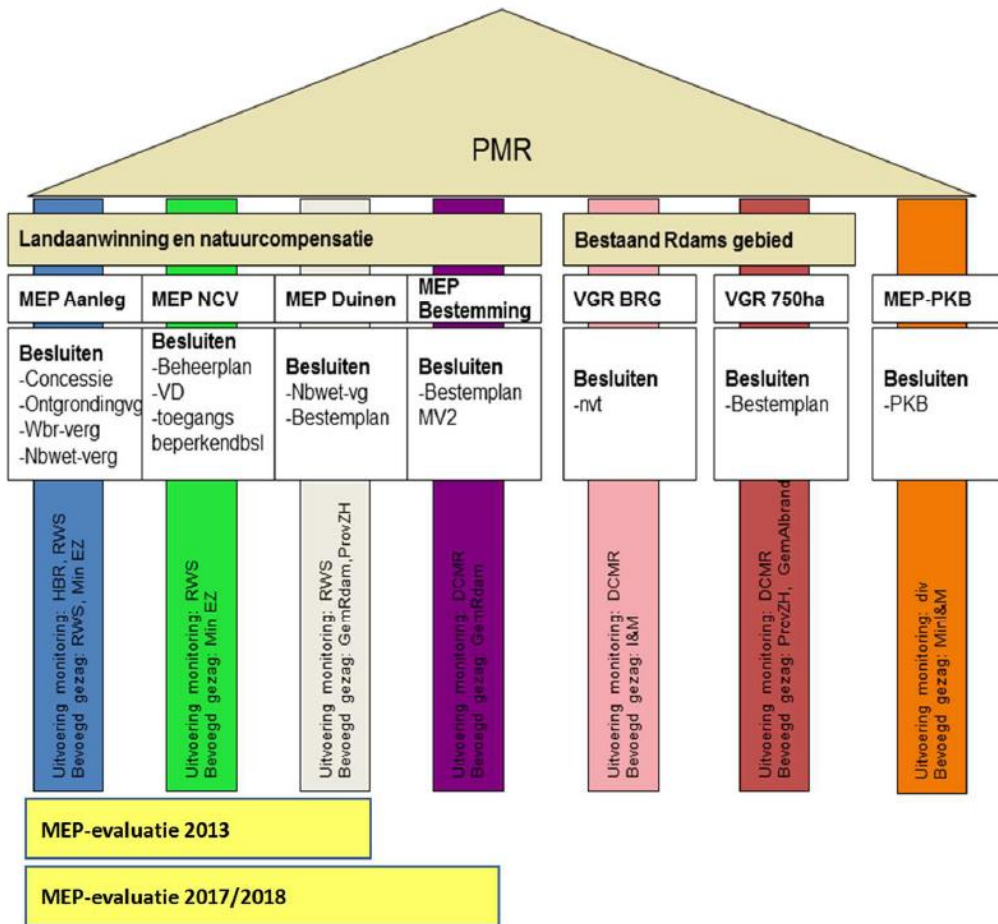
2.5 Monitoring en evaluatie

Opstellen omvattende monitoring en evaluatie programma's (MEP's)

Na het vaststellen van de PKB PMR zijn de vergunningen en RO-procedures doorlopen voor de vervolgbesluiten. Voor de besluitvorming over de aanleg en bestemming van de Tweede Maasvlakte zijn milieueffectrapportages opgesteld en is de bijbehorende passende beoordeling uitgevoerd. Op grond van de Wet milieubeheer geldt voor het bevoegd gezag bij MER-plichtige besluiten (art. 7.39 Wm) een wettelijke evaluatieplicht. De MER Aanleg en MER Bestemming met de Passende Beoordeling en monitoringvoorschriften en het bestemmingsplan vormen de basis voor omvattende monitoring- en evaluatie programma's (MEP) voor het deelproject Landaanwinning en natuurcompensatie (zie figuur 2.2).

Met een MEP borgt het bevoegd gezag de controle op de aannamen en voorspellingen in het MER en maakt het inzichtelijk op welke wijze het onderzoek naar de gevolgen van het besluit zal plaatsvinden. Over de MEP's wordt iedere vijf jaar gerapporteerd en dat wordt door de bevoegd gezagen vastgesteld en gebruikt om maatregelen te treffen indien aannamen en voorspellingen niet blijken te kloppen. De MEP's Aanleg, Bestemming, Natuurcompensatie Voordelta en Duinen geven het totaalbeeld van de effecten van de aanleg, aanwezigheid en het gebruik van de Tweede Maasvlakte en de mitigerende of compenserende maatregelen die getroffen zijn. Deze MEP's worden aangevuld met voortgangsrapportages voor de deelprojecten BRG en 750 hectare natuur- en recreatiegebied.

Figuur 2.2 Overzicht Monitoring en Evaluatie Systematiek PMR



Bron: Rijkswaterstaat (2019) - Evaluatie MEP Aanleg Maasvlakte 2 2018

3 Drie deelprojecten PMR

3.1 Inleiding

Project Mainportontwikkeling Rotterdam opgebouwd uit 3 deelprojecten

Bij het ontwerpen van maatregelen om de mainport Rotterdam te versterken en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren, zijn verschillende alternatieven onderzocht. Uit de onderzoeken kwam naar voren dat het bestaande haven- en industriegebied van Rotterdam en/of Zuidwest-Nederland niet in de ruimtebehoefte kon voorzien en dat daarom een uitbreiding van het haven- en industriegebied door landaanwinning noodzakelijk was. Daarbij werd tevens duidelijk dat alleen een uitbreiding van de Rotterdamse haven in zee (Tweede Maasvlakte), in combinatie met een betere benutting van de bestaande haven, zou passen binnen de gestelde dubbele doelstelling.⁴ Om een verdere invulling te geven aan de dubbele doelstelling van PMR heeft het kabinet een pakket maatregelen ontwikkeld, gegroepeerd in drie deelprojecten, die samen het Project Mainportontwikkeling Rotterdam vormen:

- Landaanwinning, inclusief natuurcompensatie
- Bestaand Rotterdams Gebied
- 750 hectare natuur- en recreatiegebied

Hieronder volgt een korte beschrijving van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam en de drie deelprojecten. In deze eidevaluatie wordt van de deelprojecten beknopt de aanpak en voortgang beschreven.

3.2 Historische schets PMR

In jaren negentig naderend ruimtetekort voor Rotterdams havengebied gesignaleerd

Reeds in het begin van de jaren negentig wezen studies op een naderend ruimtetekort in het Rotterdamse havengebied. In het Havenplan 2010 wordt door de gemeente Rotterdam opgeroepen tot een uitbreiding van de Rotterdamse haven. Het Kabinet, geconfronteerd met het gesignaleerde ruimtetekort in de mainport Rotterdam, besloot een verkenning op te starten.⁵ In dit project Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM) is samen met maatschappelijke groeperingen de aard en omvang van het ruimtetekort, de nut en noodzaak van maatregelen, alsmede potentiële oplossingsrichtingen in kaart gebracht.

Uit de verkenning kwam naar voren dat in de sectoren chemie, containers en distributie een groei te verwachten was, waar onvoldoende ruimte beschikbaar voor was in het havengebied. Volgens het kabinet zou een dergelijk ruimtetekort binnen afzienbare tijd afbreuk doen aan het succes van de mainport, wat negatieve gevolgen zou hebben voor de nationale economie en kansen voor de leefomgeving in de regio.⁶

⁴ Bron: PKB PMR (2006)

⁵ Onder Mainport Rotterdam wordt verstaan: "De haven van Rotterdam en daaraan functioneel verbonden locaties, die samen optimale kansen bieden voor de verwerking van havengerelateerde goederenstromen en de daaraan verwante handels-, logistieke en industriële activiteiten, met als doel het creëren van inkomen (bijdrage aan het Bruto Nationaal Product) en werkgelegenheid in de regio Rijnmond en de rest van Nederland"

⁶ Bron: Startnotitie PKB+/m.e.r. Mainportontwikkeling Rotterdam, 1998

Keuze voor evenwicht tussen versterking mainport en verbetering leefomgeving

De verkenning is op 14 juli 1997 afgerond met het nemen van een projectbeslissing. Essentieel onderdeel van de projectbeslissing is het besluit te zoeken naar een integrale oplossing voor het gesignaleerde ruimtetekort, waarbij het kabinet streeft naar een verantwoord evenwicht tussen een versterking van de mainport Rotterdam en een verbetering van de leefomgeving. In de regio Rijnmond waren de gevolgen van de groei van het havengebied merkbaar, vooral in de vorm van stof, stank, lawaai en uitstoot van CO₂ en stikstof. Ook de ruimtelijke kwaliteit en het aanbod van natuur- en recreatiegebieden verdienden aandacht.

De nadruk op een evenwicht tussen economie en leefomgeving moest volgens het kabinet resulteren in kwaliteitsimpuls voor het hele havengebied, met als belangrijkste subdoelen:

1. versteviging van de concurrentiepositie;
2. duurzaam ruimtegebruik;
3. verbetering van het leefklimaat;
4. vermindering van de milieubelasting;
5. versterking van de natuurwaarden in de Voordelta.

Naast de door het kabinet geïnitieerde Verkenningfase, resulterend in de projectbeslissing, werd er eind jaren negentig ook op Rotterdams niveau gewerkt aan plannen en consensus voor de havenuitbreiding.

3.3 Dubbele doelstelling PMR

Om de dubbele doelstelling te realiseren, besluit het kabinet tot een Planologische Kernbeslissing-plus (PKB+) met milieueffectrapportage (m.e.r.). In 1998 verschijnt de startnotitie voor deze procedure. Hierin formuleert het kabinet de volgende probleemstelling:

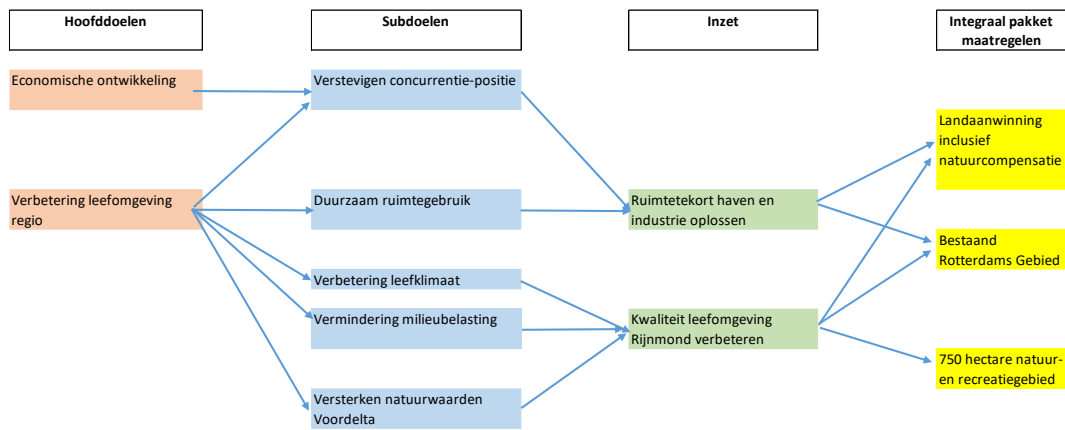
- Binnen het Rotterdamse havengebied dreigt bij voortzetting van de economische groei een ruimtetekort voor haven- en industriële activiteiten. Dit gesignaleerde ruimtetekort zal afbreuk doen aan het succes van de mainport en negatieve effecten hebben op de economie.
- De kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond staat onder druk. Bovendien dragen productie- en transportactiviteiten in Rijnmond bij aan de (boven)regionale milieuproblematiek.

Om de dubbele doelstelling te realiseren geeft het kabinet in de startnotitie aan tot een integraal pakket van maatregelen komen dat:

- De positie van de mainport Rotterdam versterkt door het ruimtetekort voor haven- en industriële activiteiten, dat in het Rotterdamse havengebied is gesignaleerd, in Rijnmond en/of in Zuidwest Nederland op te lossen;
- De kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond verbetert door de mogelijkheden te benutten die het oplossen van het ruimtetekort biedt.

De twee doelstellingen voor PMR zijn voor het kabinet van even groot belang (nevensgeschikt) en onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zodoende dienen verbeteringen in de kwaliteit van de leefomgeving altijd in combinatie met oplossingen voor het ruimtekort gerealiseerd te worden, en andersom. Het integrale pakket met maatregelen bestaat uit de drie deelprojecten: Landaanwinning inclusief natuurcompensatie, Bestaand Rotterdams Gebied en 750 hectare natuur- en recreatiegebied. Deze drie deelprojecten worden in de volgende paragrafen successievelijk toegelicht.

Figuur 3.3.1 Uiteenzetting doelstellingen en maatregelen PMR



3.4 Deelproject landaanwinning, inclusief natuurcompensatie

Het deelproject landaanwinning betreft aanleg van land in zee voor de uitbreiding van het haven- en industriegebied (Maasvlakte 2) en maatregelen om schade aan beschermde natuur te compenseren. Maasvlakte 2 krijgt een bruto omvang van circa 2.000 hectare. Daarbij voorziet de landaanwinning in maximaal 1.000 hectare netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein. Daarnaast bestaat circa 1.000 hectare uit het havenbassin, de zeekering, droge infrastructuur en overige voorzieningen.

Het primaire doel van de landaanwinning is om de haven te kunnen laten groeien, zodat nieuwe bedrijven zich kunnen vestigen of bestaande bedrijven kunnen uitbreiden. Daarnaast geeft de aanleg van nieuwe terreinen ruimte om binnen de bestaande havengebieden schuifruimte te geven om bedrijven richting het westen te verplaatsen. Dat geeft ruimte om een deel van het havengebied te transformeren en in te richten voor verstedelijking. Het project Stadshavens Rotterdam geeft de invulling aan deze verstedelijking met plannen voor transformatie van havenoverslag naar nieuwe woon- en gemengde werkmilieus.

Op 2 september 2005 is de Uitvoeringsovereenkomst landaanwinning (UWO) getekend door de Rijksoverheid en het Havenbedrijf Rotterdam. In deze uitvoeringsovereenkomst zijn onder meer afspraken gemaakt over de realisatie van de landaanwinning, het gebruik van het bedrijventerrein, natuurcompensatie, de financiering en monitoring. In deze UWO zijn ook afspraken gemaakt over het rapporteren van de verandering van het ruimtegebruik te monitoren in de Rapportage Ruimtebalans Additionaliteit.

Het Havenbedrijf Rotterdam voert de landaanwinning voor eigen rekening en risico uit. De Staat heeft eenmalig € 726 miljoen bijgedragen aan de realisatie, als vergoeding voor de aanleg van de buitencontour en openbare infrastructuur. Dat is in twee tranches betaald in 2011 en 2012. De bijdrage van het Rijk wordt via een dividenduitkering door het Havenbedrijf Rotterdam terugbetaald.

De PKB PMR 2006 geeft een aantal concrete uitwerkingen mee in de vorm van beslissingen van wezenlijk belang. Deze gaan onder meer over het zoekgebied voor de landaanwinning, het gebruik voor 'deepsea' of andere activiteiten, milieueffecten, zandwinning, mitigerende maatregelen en concretisering van de natuurcompensatie.

De realisatie van de Tweede Maasvlakte wordt in twee fasen uitgevoerd. De eerste fase (2008-2013) stond in het teken van de aanleg van de buitencontour (bestaande uit een zachte en harde

zeewering), de aanleg van de eerste ruim 600 hectare uitgifbare terreinen in het achterliggende gebied en de realisatie van de bijbehorende infrastructuur. Dit is binnen planning en begroting gerealiseerd.

In de tweede fase (naar verwachting rond 2033 voltooid) worden de resterende terreinen aangelegd en afhankelijk van de marktvraag in gebruik genomen. In 2017 is de tweede fase reeds aangevangen met het opspuiten van 70 hectare terrein. In de eindsituatie wordt maximaal 1.000 hectare netto uitgifbaar nieuw haven- en industriegebied op de Tweede Maasvlakte aangelegd en in gebruik genomen.

Natuurcompensatie bij de landaanwinning

Ter compensatie van de mogelijke schade door de aanleg, aanwezigheid en gebruik van de Tweede Maasvlakte op de beschermde natuurgebieden Voordelta, Voornes Duin en Solleveld & Kapittelduinen zijn drie compensatieprojecten aangewezen. De Staat realiseert, voor eigen rekening en risico, de natuurcompensatie, bestaande uit duincompensatie, zeereep en een bodembeschermingsgebied. Ook voert de Staat het monitorings- en evaluatieprogramma uit voor de natuurcompensatie:

- De duincompensatie betreft 43 ha nieuw duingebied, aangelegd ter hoogte van de Delflandse kust bij 's Gravensande. Het gebied heet Spanjaardsduin en ontwikkelt zich onder invloed van natuurlijke verstuvingsprocessen, waar nodig ondersteund met maatregelen tot de gewenste habitattypen. Dit project compenseert de mogelijk significante negatieve effecten van het gebruik van de Tweede Maasvlakte op de omliggende duinen als gevolg van een toename van de stikstofdepositie veroorzaakt door de aanleg en het beoogd gebruik (de bedrijvigheid) van de Tweede Maasvlakte.
- De natuurcompensatie Voordelta bestaat uit het instellen van een bodem-beschermingsgebied (24.500 ha) met daarbinnen een viertal rust- en foerageergebieden voor vogels ter compensatie van het verlies van bodemleven. Het bodembeschermingsgebied moet leiden tot 10 procent kwaliteitsverbetering in de vorm van meer biomassa in de bodem.
- Zeereep: In de PKB 2006 waren bij de Brouwersdam een zeereep met een omvang van maximaal 15 hectare en op de kust van de landaanwinning een zeereep met een omvang van maximaal 8 hectare voorzien. Deze voorziene compensatiemaatregel is niet uitgevoerd omdat uit de milieueffectrapportage van 2007 bleek dat de zeereepcompensatie niet noodzakelijk is.

In de Planologische Kernbeslissing werd de natuurcompensatie in de Voordelta aangeduid als een 'zeereservaat' als compensatiemaatregel. Omdat in dat stadium nog niet duidelijk was welke effecten gecompenseerd moesten worden gaf de PKB daarvoor een aantal opties, waaronder het weren van bodemberoerende visserij. In het milieueffectrapport van 2007 is op grond van de feitelijk te compenseren effecten vermeld dat het Zeereservaat een nieuwe naam heeft gekregen: Bodembeschermingsgebied: "Dit omdat de naam Zeereservaat ten onrechte suggereerde dat het gaat om een gebied waar veel beperkingen zouden gelden voor menselijke activiteiten. Het gaat echter met name om bescherming van de zeebodem en het bieden van rustplekken aan beschermde vogelsoorten." De uiteindelijke compensatie bestaat uit het beëindigen van de zware bodemberoerende visserij in combinatie met het aanwijzen van (extra) rustgebieden."

3.5 Deelproject 750 Hectare natuur- en recreatiegebied

Als onderdeel van PMR is voorzien in de aanleg van 750 hectare nieuwe natuur- en recreatiegebied in de regio Rijnmond. Hoewel het programma voor de 750 hectare primair is gericht

op de hoofdfunctie natuur en recreatie is in de UWO vastgelegd dat er ruimte blijft voor andere functies. Samen met het project Bestaand Rotterdams Gebied is de aanleg van de 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied gericht op het versterken van de regionale leefomgeving.

Onder het project 750 hectare natuur- en recreatiegebied vallen 4 deelprojecten:

- De **Groene Verbinding**, een wandel en fietsbrug over de A15 en de Betuweroute.
- De **Vlinderstrik** ten noorden van Rotterdam bestaande uit de Berkelse Zuidpolder en Rotterdamse Schiebroeksepolder. Het gaat om de ontwikkeling van een natuur- en recreatiegebied met een totale oppervlakte van 140 hectare, waarvan 100 hectare uit hoofde van PMR.
- De **Schiezone** ten noorden van Rotterdam, liggend tussen Rotterdam Overschie en Midden Delfland. Binnen het gebied is als onderdeel van PMR voorzien in de realisatie van 50 hectare natuur- en recreatiegebied.
- Het **Buitenland van Rhoon** (met een totale oppervlakte van 600 hectare) dat wordt gerealiseerd op het eiland IJsselmonde ten zuiden van Rotterdam. Ten behoeve van het project wordt het traditionele polderlandschap van het eiland omgevormd tot een natuur- en recreatiegebied met landelijke uitstraling.

De scope voor de deelprojecten “Groene Verbinding”, “Vlinderstrik” en “Schiezone” is ten opzichte van de oorspronkelijke plannen onveranderd gebleven. Voor het deelproject “Buitenland van Rhoon” geldt dat echter niet en zijn de plannen gewijzigd vanwege toenemende maatschappelijke weerstand en daaropvolgende motie in de Tweede Kamer met de vraag aan de regering om (binnen de kaders van de PKB meer rekening te houden met de wensen van bewoners en agrariërs. Om invulling te geven aan genoemde motie is vervolgens een commissie onder leiding van oud-minister Veerman ingesteld om het draagvlak voor de bestaande plannen voor het Buitenland van Rhoon te vergroten en mogelijke alternatieven voor de inrichting van het gebied te verkennen. Dit heeft in juni 2014 geresulteerd in het rapport “Behoud de polders van het Buitenland van Rhoon” met daarin opgenomen het advies om akkernatuur te ontwikkelen in plaats van natte natuur en de oprichting van een gebiedscoöperatie. Beide adviezen zijn inmiddels vastgelegd in een bestuurlijk vastgelegd streefbeeld en er is een organisatie opgetuigd om dit streefbeeld te realiseren.

3.6 Deelproject Bestaand Rotterdams gebied

Het programma Bestaand Rotterdams Gebied (BRG) bestaat uit ruim 100 projecten in de regio Rijnmond die tezamen moeten bijdragen aan een betere benutting van het bestaande havengebied en een betere leefomgeving. In de uitvoeringsovereenkomst is vastgelegd dat de projecten binnen BRG moeten beantwoorden aan vier rijksdoelstellingen:

1. Het oplossen van het ruimtetekort in het bestaande havengebied;
2. Het verbeteren van de milieukwaliteit in de regio Rotterdam;
3. Een impuls geven aan het aanbod en de kwaliteit van natuur en recreatiegebied;
4. Verbeteren van de regionale ruimtelijke kwaliteit.

Projecten die bijdragen aan Rijksdoel 1 worden aangeduid als de “intensiveringsprojecten”, de projecten onder de Rijksdoelen 2, 3 en 4 als de “leefbaarheidsprojecten”. De leefbaarheidsprojecten zijn vervolgens weer onderverdeeld in milieukwaliteitsprojecten (doel 2), groen- en recreatieprojecten (doel 3) en ruimteprojecten (doel 4).

Door herontwikkeling, intensiever gebruik van het bestaande havengebied en demping van verouderde havens was reeds in 2009 ruim 200 hectare ruimtewinst geboekt en daarmee de doelstelling bij Rijksdoel 1 bereikt. De intensivering in de Rotterdamse haven gaat nog wel door,

maar valt niet meer onder het BRG-programma. Het totaalpakket aan leefbaarheidsprojecten dient volgens de UWO evenwichtig te zijn verdeeld over deze doelstellingen. De gemeente Rotterdam is bevoegd om projecten te schrappen, vervangen of toe te voegen.

4 Doelbereik

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het doelbereik van de projecten geanalyseerd. Dit vindt plaats door de voortgang te beoordelen van de algemene doelen van de projecten. En door de mate van het voldoen aan de Beslissingen van Wezenlijk Belang (BWB's) te toetsen. De bronnen hiervoor zijn de documenten, waaronder monitorings- en evaluatierapporten en voortgangsrapportages. Daarnaast zijn voor de duiding en inkleuring van de resultaten interviews met betrokkenen gebruikt. Deze meningen zijn apart zichtbaar gemaakt. Elke paragraaf wordt afgesloten met het oordeel van de evaluator.

4.2 Doelbereik deelproject landaanwinning

4.2.1 Aanleg en zandwinning

Er is gekozen voor het in één keer aanleggen van de buitencontour met de zeewering. Vervolgens wordt binnen deze buitencontour gefaseerd land opgespoten. Het tempo van de fasering wordt bepaald door de behoefte vanuit de markt. In de eerste fase (2008 – 2013) is de buitencontour aangelegd en is ongeveer de helft van de bedrijventerreinen opgeleverd. De eerste fase (600 ha) is voorspoedig, binnen planning en binnen budget, verlopen. In 2017 is gestart met de tweede fase van de aanleg met het opspuiten van 70 hectare terrein.

Verdere invulling van de Tweede Maasvlakte vindt plaats naar gelang de marktvraag. Daarbij biedt het nieuwe bestemmingsplan meer flexibiliteit, zodat er ingespeeld kan worden op nieuwe marktontwikkelingen. De verwachting is dat de aanleg van de bedrijventerreinen op de Tweede Maasvlakte op tijd en binnen budget plaatsvindt.

De aanleg van de Tweede Maasvlakte 2 kan als een succesverhaal getypeerd worden. De eerste fase van het project is op tijd en binnen budget afgerond.

Fasering aanleg

De fasering aan de hand van de marktvraag is belangrijk gebleken. Deze fasering was aanbevolen door het Centraal Planbureau. In 2001 is de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse Tweede Maasvlakte opgesteld door het Centraal Planbureau, NEI en RIVM uit 2001. Terugkijkend in 2017 zegt het CPB hierover:

CPB: Simulatie van verschillende timing in MKBA Maasvlakte 2

Centrale vraag was met hoeveel en in welk tempo de Rotterdamse haven moet worden uitgebreid door landaanwinning. Eerst is gekeken op welke manier de tweede Maasvlakte aangelegd kon worden. Conclusie was dat flexibele (en gefaseerde) aanleg verreweg het goedkoopste is en het minste risico met zich meebrengt. Vervolgens is gekeken in welk jaar de eerste fase moet worden aangelegd en wat daarvan het welvaartseffect is. Als te snel nieuwe haventerreinen worden aangelegd, is het risico dat terreinen lange tijd onverhuurd blijven. Als te langzaam wordt aangelegd, is er de kans 'nee' te moeten verkopen aan een klant die wellicht niet meer terugkomt. Daardoor kunnen permanent inkomsten worden misgelopen. Zowel te snel aanleggen als te langzaam aanleggen is niet efficiënt. Ergens in het midden moet dus een optimum liggen. Op basis van dergelijke argumenten is een logische beslisregel ontwikkeld wanneer met de aanleg begonnen diende te worden. Dat was als de vraag op enig moment een bepaalde grenswaarde overschreed. Door middel van simulatiemodellen is per sociaaleconomisch scenario

geanalyseerd wat de meest geschikte timing en manier is om de Rotterdamse haven uit te breiden, de vraag naar haventerrein toe te wijzen en het haventerrein in te richten.

Bron: Hoe omgaan met flexibiliteit in infrastructuurbeleid en MKBA's infrastructuur? (CPB, 2017)

Door de economische crisis is de vraag naar bedrijventerreinen met diepzeetoegang langzamer verlopen dan de initiatiefnemers hadden verwacht. Ook de invulling van de groei verloopt anders. Het CPB had in de MKBA 2001 een aanzienlijke groei verwacht vanuit de chemiesector naar ruimte op de Tweede Maasvlakte. In de praktijk blijkt vooralsnog deze groei niet gerealiseerd te worden, terwijl de distributieactiviteiten de laatste jaren harder groeiden dan verwacht. Daarnaast kwam ook een andere markt vraag op voor nieuwe groeimarkten, zoals de windenergie. De gefaseerde aanleg op basis van de markt vraag is een goed uitgangspunt geweest omdat hiermee flexibiliteit is ingebouwd om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en kosten pas in rekening komen als een nieuwe fase wordt gerealiseerd.

Efficiënt ontwerp op basis van taakstellend budget

Voor het ontwerp van de landaanwinning was een expertisecentrum opgericht: Deltares, HbR en RWS. In die tijd zijn heel veel alternatieven van de buitencontour ontwikkeld. Allerlei vraagstukken zijn onderzocht, zoals als een eigen haveningang voor de Tweede Maasvlakte. Het gevolg was dat de benodigde oppervlakte steeds groter werd. Zo werd het project duurder en namen de effecten toe.

Toen is besloten om een andere benadering te kiezen en doeltreffend en doelmatig te ontwerpen. Een taakstellend budget werd het uitgangspunt waarbinnen het project moest worden uitgevoerd. Er is gekozen voor een compacter ontwerp met interne fasering, binnen een definitieve buitencontour.

In de ontwerpfase is ook onderzoek gedaan naar gefaseerde aanleg met een steeds opnieuw aan te leggen buitencontour. Dit bleek financieel alsook voor de totale effecten voor milieu en natuur minder gunstig dan het gekozen model waarbij eerst de definitieve buitencontour is aangelegd en daarna het land gefaseerd wordt opgespoten.

Het voorziene gebruik is geregeld in de vergunningen, zodat niet steeds nieuwe vergunningen per fase nodig zijn. De uitvoeringsvergunningen hebben betrekking op de gehele gefaseerde aanleg van de landaanwinning, havenbekkens, kadernuren en infrastructuur. Het bestemmingsplan heeft betrekking op het gebruik van de gehele landaanwinning in de eindfase. Voor de voorziene maximale effecten zijn afspraken gemaakt over de compensatie en mitigatie.

Monitoring- en Evaluatieprogramma's (MEP's)

In de aanpak is van tevoren rekening gehouden met het kunnen meten van de voortgang en de effecten. Er zijn vier Monitoring- en Evaluatieprogramma's (MEP's) gestart:

- MEP Aanleg Tweede Maasvlakte
- MEP Bestemming Tweede Maasvlakte
- MEP Duinen
- MEP Natuurcompensatie Voordelta

Deze MEP's gaan uit van de te verwachten effecten die in de milieueffectrapporten en de passende beoordeling waren beschreven. Ze zijn voorzien van indicatoren en een meetmethodiek. Deze MEP's zijn in nauwe en goede samenwerking tussen alle betrokken bevoegde gezagen en het Havenbedrijf Rotterdam opgezet. Deze aanpak is heel gestructureerd en ruim uitgevoerd.

Na afronding van de 1e fase van de aanleg is in 2013 een tussentijdse evaluatie in het kader van het monitoring- en evaluatieprogramma (MEP Aanleg) uitgevoerd door de bevoegde gezagen.

Hierbij is onder meer gekeken naar effecten van de aanleg van de Tweede Maasvlakte voor de kwaliteit van de zeebodem en het bodemleven, de kustverdediging, nautische veiligheid, visserij en natuur. De samenvattende conclusie is dat er volgens de bevoegde gezagen geen nadeliger effecten voor het milieu zijn opgetreden dan werd verwacht bij het besluit om de Tweede Maasvlakte aan te leggen. De vervolgevaluatie van MEP Aanleg (2018) bevestigt dit beeld. "Voor het overgrote deel van deze evaluatievragen blijkt dat de daadwerkelijk opgetreden effecten kleiner zijn dan of gelijk zijn aan de voorspellingen in het MER Aanleg."

De MEP Bestemming Tweede Maasvlakte is in 2017 geëvalueerd. Doel hiervan was te leren voor het nieuwe bestemmingsplan Maasvlakte 2. Aangezien Maasvlakte 2 pas sinds 2015 commercieel in gebruik is, zijn de effecten van dat gebruik nog beperkt meetbaar gebleken. Daarom heeft deze evaluatie niet geleid tot concrete aanbevelingen voor het nieuwe bestemmingsplan (er waren onvoldoende aanknopingspunten om te concluderen dat het gebruik zoals vastgelegd in het oude bestemmingsplan zou leiden tot van het eerste MER afwijkende effecten). De evaluatie heeft wel enkele adviezen opgeleverd voor de op te stellen MER en PB, en (vooral) voor het nieuwe MEP.

De evaluatie van MEP Duinen uit 2017 is bedoeld om op basis van de uitgevoerde monitoring te beoordelen in hoeverre de in het MER Bestemming (2007) en de Passende Beoordeling (2007) beschreven effecten op de duinen tot nu toe zijn opgetreden en zijn toe te schrijven aan het gebruik van Maasvlakte 2. In deze evaluatie is geconcludeerd dat de verwachte ontwikkeling van de uitgevoerde compensatiemaatregelen (duincompensatie Spanjaards Duin) achterblijft. Zie hiervoor ook paragraaf 4.3.

In 2014 is de evaluatie van MEP Natuurcompensatie Voordelta 2013 gepubliceerd. Het doel van de evaluatie is om als bevoegd gezag te kunnen beoordelen of de besluiten toereikend zijn geweest, of de monitoring toereikend is, of er eventueel besluiten moeten worden bijgesteld en/of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Deze evaluatie had het karakter van een tussenevaluatie en heeft geleid tot een aanpassing van de monitoring.

Buitencontour eerder overgedragen

In de Uitwerkingsovereenkomst van de landaanwinning was voorzien dat Rijkswaterstaat in 2023 het praktische beheer en onderhoud van de buitencontour zou overnemen van het Havenbedrijf Rotterdam. Deze overdracht wordt vervroegd naar 2020. De reden van deze vervroegde overdracht is het mogelijk maken van plaatsing van windturbines op de zeewering de Tweede Maasvlakte. Hiervoor hebben partijen de Uitwerkingsovereenkomst aangepast. In het oorspronkelijk ontwerp waren geen windmolens voorzien. Op basis van het klimaat- en energiebeleid is het wenselijk dat windmolens worden geplaatst en de zeewering is hier een geschikte locatie voor. Dit laat zien dat er binnen de gemaakte afspraken ruimte voor flexibele invulling kan worden gevonden als partijen het met elkaar eens zijn.

4.2.2 Bestemming

Duurzaam bedrijventerrein

De duurzame inrichting, exploitatie en beheer van de Tweede Maasvlakte is vastgelegd in Beslissing van Wezenlijk Belang (BWB 6). Deze BWB heeft veel raakvlakken met de geprojecteerde chemische industrie, waarin industriële ecologie, co-siting en clustering belangrijke termen zijn voor bedrijven die op zoek gaan naar synergie en energiebesparing. Een chemisch cluster heeft zich echter niet ontwikkeld op de Tweede Maasvlakte. Het Havenbedrijf Rotterdam zoekt daarom naar synergie en clustervoordelen in de andere sectoren, zoals het nieuwe offshore center voor windenergie op zee en de ontmanteling van olie – en gasplatforms of de bundeling van containerstromen via de te realiseren Container Exchange Route. Een van de onderwerpen in BWB 6 is de vervoerswijze.

Vervoerswijze: modal split

Een van de doelstellingen is om schone vervoerswijzen toe te passen en minder containers via de weg te vervoeren. In de PKB PMR 2006 zijn geen harde criteria voor de vervoerswijze geformuleerd en ook in het van de UWO Landaanwinning afgeleide toetskader wordt enkel gesproken over het realiseren van “voldoende mogelijkheden voor een gunstige verdeling van vervoerswijzen (modal split)”. Concrete afspraken met een inspanningsverplichting zijn vastgelegd in het Convenant Visie en Vertrouwen. Daarin is afgesproken dat in 2033 maximaal 35 procent van de containers over de weg gaat. Deze ambitie is ook door het Havenbedrijf vastgelegd in de concessies met de containerterminals waarin zij hebben beloofd om in 2033 maximaal 35 procent van de containers over de weg naar het achterland te transporteren. De afgelopen jaren is er geringe verschuiving in de modal split te zien is en blijft juist het aandeel over de weg stabiel (zie tabel 4.1).⁷

Tabel 4.4.1 Verdeling achterlandvervoer containers over weg, spoor en water

Modaliteit	2015	2016	2017	2018
Weg	50%	48%	49%	50%
Spoor	3%	6%	8%	8%
Water	47%	46%	43%	42%

Bron: Integrale Rapportage 10, 2019

De vraag kan gesteld worden hoe realistisch de ambitie van maximaal 35 procent vervoer over de weg in 2033 is.⁸ Gelet op het aandeel wegvervoer van Maasvlakte 1 (49 procent in 2007) kan geconcludeerd worden dat de doelstelling ambitieus is. De keuze voor een modaliteit wordt vooral bepaald door de bestemming van een container. Veel containers blijven echter binnen de Rotterdamse regio, waarbij door de kosteneffectiviteit en flexibiliteit van de vrachtwagen, vervoer over de weg al snel de voorkeur geniet. Bovendien is in veel gevallen vervoer per spoor of over water simpelweg niet mogelijk binnen de regio. Samen met marktpartijen spant het Havenbedrijf zich wel degelijk in om de aantrekkelijkheid van vervoer over water en per spoor te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn de Container Echange Route (CER), de Portshuttle, sectoroverleg containerbinnenvaartketen en het informatieplatform Nextlogic. Toch neemt het aandeel containerwegvervoer nog altijd toe en een kantelpunt wordt niet direct voorzien.

De ontwikkeling van schonere motoren bij vrachtauto's is sneller gegaan dan in de milieueffectrapportage was verondersteld. En gaat ook sneller dan bijvoorbeeld in de binnenvaart.⁹ Bovendien blijkt de invloed van containerwegvervoer op de bereikbaarheid beperkt te zijn.¹⁰

Uit de interviews komt op dit punt een divers beeld. Een aantal geïnterviewden vraagt zich af of de huidige afspraken nog wel de juiste zijn en of de oorspronkelijke doelstellingen niet herzien of zelfs losgelaten moeten worden. Andere partijen willen juist meer sturing op de korte en middellange termijn via tussendoelen en willen dat het Havenbedrijf hier meer verantwoordelijkheid in gaat nemen. Een derde genoemde optie kent een parallelle aanpak, waarbij vastgehouden wordt aan de bestaande afspraken en ambities rond de modal shift, maar dat deze ambities wel in het juiste

⁷ Hierbij wordt ook het vervoer tussen de containerterminals over de weg tussen Maasvlakte 1 en 2 meegerekend. Er wordt naar een oplossing gezocht om het 'inter terminal' verkeer van het werkelijke achterlandvolume te splitsen zodat nauwkeuriger over de realisatie van de modal split gerapporteerd kan worden.

⁸ In de MER Bestemming (2007) zou volgens de prognose het aandeel wegvervoer dalen naar 45% in 2015, 42% in 2020 en 35% in 2033. De modal split voor 2020 is in het MER bepaald door de trend van de modal shift tussen 1995 en 2003 naar de toekomst door te trekken. De ontwikkeling van de modal split tussen 2003 en 2020 is doorgetrokken naar het jaar 2033. Voor het jaar 2033 is gewerkt met een bandbreedte die ruimer is dan de bandbreedte die voor 2020 gehanteerd is.

⁹ In het rapport Outlook Hinterland & Continental Freight (2018) wordt het risico benoemd van een reverse modal shift van binnenvaart en spoor terug naar de weg door automatisering en verduurzaming van het wegverkeer.

¹⁰ In opdracht van de Topsector Logistiek hebben Panteia, Traimco en TNO (2019) een onderzoek gedaan naar een reverse modal shift van 70 procent. De toename van het vrachtverkeer zorgt volgens het onderzoek ervoor dat de congestie slechts op enkele plekken toeneemt.

perspectief worden geplaatst. Zo zouden de ambities rond de modal shift moeten bijdragen aan een robuust multimodaal transportsysteem, die ten goede komt aan de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven. Dit laatste sluit goed aan bij de ambities van het Ministerie van IenW rond het bevorderen van de modal shift, zoals uiteengezet in de Goederenvervoeragenda.

Economische doelstelling ruimte voor groei

In bijlage C wordt een analyse gegeven van de economische ontwikkeling van de Rotterdamse haven en de bijdrage van de Tweede Maasvlakte. Hieronder staan de belangrijkste bevindingen.

De economische doelstelling van de aanleg van de Tweede Maasvlakte was het bieden van voldoende capaciteit voor de containersector en de chemische sector. Gebleken is dat de chemische industrie minder hard groeide dan verwacht, terwijl de containeroverslag juist harder groeide in vergelijking met de verwachtingen. In de periode 2008-2018 nam de containeroverslag in de haven van Rotterdam toe met 39,4 procent. De eerste terreinen op Maasvlakte 2 worden sinds medio 2015 benut met het in bedrijf komen van de APM-terminal en de RWG-terminal. Sinds de opening van deze nieuwe terminals kende Rotterdam een groei van 18,1 procent in de containeroverslag ten opzichte van 15,5 procent in Antwerpen. Ook in het eerste half jaar van 2019 is de groei door groei doorgezet in de containeroverslag waardoor het Havenbedrijf besloten heeft voorbereidingen te starten voor de uitbreiding van de containerterminals op de Tweede Maasvlakte. Ook de aan de containersector verbonden distributiesector groeit de laatste jaren sneller dan verwacht. Naast de containeroverslag en distributie wordt ingespeeld op nieuwe marktontwikkelingen in de productie van duurzame energie door een deel van het terrein (oorspronkelijk bestemd voor biobased chemie) te gebruiken voor een nieuw offshore center dat ingezet wordt voor de windenergie op zee.

23 miljard toegevoegde waarde; groei is ca. 50% door de Tweede Maasvlakte

Een indicatie van het economische belang is dat de regio Rotterdam Rijnmond met daarin de haven en de Tweede Maasvlakte 23 miljard euro aan (directe en indirecte) toegevoegde waarde genereerde in 2017, oftewel 3,1% van het Bruto Nationaal Product in Nederland. De haven is ook een plek waar relatief veel toegevoegde waarde per werkzame persoon wordt gerealiseerd, en dus met een hoge arbeidsproductiviteit. In totaal biedt de haven (direct en indirect) werkgelegenheid aan 182.000 personen, dat is 2% van de totale werkzame bevolking in Nederland. Door de Erasmus Universiteit is geschat dat de helft van de gerealiseerde groei niet gerealiseerd zou zijn als de Tweede Maasvlakte niet zou zijn aangelegd.

Het bestemmingsplan voor de Tweede Maasvlakte is in 2018 herzien op basis van actuele inzichten in de economische ontwikkeling van de haven. Het nieuwe bestemmingsplan bestrijkt de periode 2018 tot 2028. Van de circa 1.000 ha aan bedrijventerrein houdt ongeveer 70% dezelfde invulling, voor de overige 30% wordt de invulling aangepast met meer ruimte voor maritieme industrie en biomassa omdat deze sectoren indertijd niet voorzien waren. Een groter deel van de kavels krijgt een meervoudige bestemming, waardoor flexibeler ingespeeld kan worden op marktontwikkelingen. Dit heeft naar verwachting geen budgettaire consequenties.

Visitekaartje voor Nederlandse waterbouw

De fysieke investeringen in de Maasvlakte 2 besloegen o.a. 14 kilometer spoor, 7,5 kilometer strand met duin en 3,5 kilometer harde zeewering. De omzetwaarde van de waterbouwkundige elementen van het project bedroeg daarbinnen ca 1 miljard euro. Het winnende PUMA-consortium bevatte de waterbouwers Van Oord en Boskalis.

De aanleg van de Maasvlakte vroeg ook om waterbouwkundige innovaties. Het innovatieve karakter van de aanpak voor de Maasvlakte door opdrachtgever (HbR) en het PUMA consortium blijkt onder meer uit het winnen van de prof.dr.ir. J.F. Agemaprijs. Door het realiseren van dit type

innovaties is ook de internationale slagkracht van de bedrijven op de internationale markt voor waterbouwkundige projecten verder ondersteund. Dit blijkt ook uit een analyse van de WUR, waaruit blijkt dat het zogenoemde deltatechnologiecluster, waar de waterbouwers een belangrijk onderdeel van uitmaken, ten tijde van de investeringsbeslissingen rond de Maasvlakte 2 in totaal een omzet van 7,5 miljard genereerden, waarvan 4 miljard resulteerde uit de export-inspanningen. Toentertijd bedroeg het geschatte marktaandeel van de Nederlandse waterbouwers in de wereldmarkt circa 40%.

Beslissingen van wezenlijk belang (BWB) landaanwinning en bestemming

Er zijn zeven BWB's opgenomen voor de landaanwinning en drie voor de bestemming:

BWB 2 - Landaanwinning

BWB 3 - Demarcatielijn

BWB 8 – Veilige afwikkeling scheepvaart icm vlotte bereikbaarheid

BWB 9 - Fasering

BWB 10 - Zoekgebied zandwinning

BWB 11 - Conditie voor zandwinning

BWB 7 - Milieueffecten beperkt tot effecten referentieontwerpen

BWB 4 - Landaanwinning voor deepsea gebonden activiteit

BWB 5 - Mogelijkheden open voor vestiging andere activiteiten

BWB 6 - Landaanwinning is duurzaam bedrijventerrein

Zeven BWB's hebben hun doel bereikt. Twee ervan zijn nog niet afgerond en de verwachting is dat deze doelen zullen bereiken. Een BWB over de duurzame inrichting van bedrijventerreinen blijft op één thema de modal split qua resultaat achter op de nader geformuleerde ambities. De scope is in de loop van de tijd licht aangepast. De landaanwinning en de bestemming verlopen binnen budget en conform planning. De ingebruikname van de Tweede Maasvlakte is door de economische crisis langzamer verlopen dan oorspronkelijk gedacht, maar is vanaf 2015 goed op gang.

Inkleuring vanuit de interviews

Markt dacht mee

Het proces moest opnieuw ingericht worden toen de PKB vernietigd werd. Om toch tijdig op te leveren zijn veel fasen parallel geschakeld: ontwerpen, financieren, dialoog aannemers en het werven van klanten. Daarmee is twee jaar tijd gewonnen. Het Havenbedrijf Rotterdam had contact met de marktpartijen. Dat contact liep geanonimiseerd. Er kwamen van deze marktpartijen geanonimiseerde vragen, waar de overheid niet aan had gedacht. Zo wilde een marktpartij weten of er veel meer zand per jaar gewonnen mocht worden dan gebruikelijk in Nederland. Toen is effectenonderzoek gedaan en is op basis van onderzoek 150 miljoen m³ per jaar vergund. Zo is dat in de praktijk uitgevoerd. Dit is een succes voor het creatief mee laten denken van marktpartijen in de fase van de aanpak en dat heeft Havenbedrijf Rotterdam goed ingezien en georganiseerd.

Bron: interview RWS

Conclusie

Landaanwinning: Gefaseerde aanleg binnen tijd, budget en conform afspraken

Er is gekozen voor het in één keer aanleggen van de buitencontour met de zeewering. Vervolgens wordt binnen deze buitencontour gefaseerd land opgespoten. Het tempo van de fasering wordt bepaald door de behoefte vanuit de markt. De eerste fase is binnen geplande tijd en budget afgerond, voldoet aan de afspraken, en de verwachting is dat de volgende fasen ook tijdig en binnen budget plaatsvinden.

Economische groei gerealiseerd in vier jaar tijd

Er was geen doelstelling voor de groei van de economie. Met het in 2015 in bedrijf komen van twee terminals op de Tweede Maasvlakte terminals is een groei van 18,1 procent in de containeroverslag gerealiseerd ten opzichte van 15,5 procent in Antwerpen (2015-2018). Deze groei zet door in 2019. Ook de aan de containersector verbonden distributiesector groeit de laatste jaren sneller dan verwacht. Een indicatie van het economische belang is dat de regio Rotterdam Rijnmond met daarin de haven en de Tweede Maasvlakte 23 miljard euro aan (directe en indirecte) toegevoegde waarde genereerde in 2017, oftewel 3,1% van het Bruto Nationaal Product in Nederland. De helft van de gerealiseerde groei (ca. 3 mld.) zou niet gerealiseerd zijn als de Tweede Maasvlakte niet zou zijn aangelegd.

De helft van de gerealiseerde groei mag toegeschreven worden aan de Tweede Maasvlakte en het groeibeleid in de haven. De waterbouwsector heeft met de Tweede Maasvlakte een internationaal aansprekend voorbeeld gecreëerd. Dit heeft geleid tot een marktaandeel van de Nederlandse waterbouwers in de wereldmarkt van circa 40% in de jaren direct na de aanleg.

BWB's

Van de 10 BWB's zijn er zeven volledig gerealiseerd, twee liggen op schema en één schiet voorsnog deels te kort. Onderdeel van het duurzame bedrijventerrein is de aanpassing van de vervoerswijzen (modal split). De afgelopen jaren is een geringe verschuiving in de modal split te zien is en blijft juist het aandeel over de weg stabiel. Hier resteert de komende jaren een opgave om tot een duurzaam vervoerssysteem te komen, aansluitend op de ambities van het Ministerie van IenW rond het bevorderen van de modal shift, zoals uiteengezet in de Goederenvervoeragenda. Dat heeft geen effecten voor het projectbudget, maar vraagt wel investeringen van bedrijven. In dat kader is landelijk voor projecten € 40 mln. beschikbaar gesteld voor de versterking van een integraal mobiliteitsbeleid voor goederenvervoer en logistiek.

4.3 Doelbereik natuurcompensatie

Compensatie en mitigatie op basis van toekomstscenario's

In de planvorming van de Tweede Maasvlakte is nagedacht om de aanleg zo plaats te laten vinden dat de milieu- en natuureffecten zo beperkt mogelijk zouden zijn. De plannen zijn geoptimaliseerd met onder meer de keuze voor de locatie, de vorm van de zeewering en de methode van zandwinning. De resterende milieu- en natuureffecten zijn met maatregelen gecompenseerd. Uitgangspunt voor die compensatiemaatregelen was dat rekening werd gehouden met verschillende toekomstscenario's. Zo is uitgegaan van bijvoorbeeld een scenario waarbij op de Tweede Maasvlakte veel chemische industrie zou komen met emissies die de luchtkwaliteit aantasten. Voor elk scenario zijn de maximale effecten genomen en deze waren uitgangspunt voor de compensatie. Het voordeel van deze aanpak was dat er geen afhankelijkheid werd gecreëerd van de samenstelling van de bedrijven die zich vestigen.

Maatregelen

In de PKB 2006 zijn drie maatregelen voorzien voor compensatie van de effecten op de natuur door de aanleg. Het gaat om het verbeteren van de kwaliteit van het bodemleven van de Voordelta, het creëren van rustgebieden voor drie vogelsoorten, aanleg van duingebied en de aanleg van een zeereep. Het creëren van de zeereep bleek volgens de milieueffectrapportage uit 2007 niet nodig en is als maatregel vervallen.

Voordelta

Door de aanleg van de Tweede Maasvlakte verdwijnt voor de bestaande kust 2.455 ha ondiepe zee. Als compensatie voor deze verdwenen natuurwaarden is in de natuurvergunning

voorgeschreven om de kwaliteit van het bodemleven van een deel van de Voordelta met 10% te verbeteren, voor een 10 maal groter gebied dan door de aanleg verloren gaat. Voor deze wijze van compensatie is toestemming van de Europese Commissie verkregen. In een 29.836 ha groot bodembeschermingsgebied in de Voordelta is boomkorvisserij (gericht op platvis) met schepen met een motorvermogen van 260 pk of meer verboden. Het achterliggende doel is kwaliteitsverbetering van het bodemleven om zo meer bodemdieren en daarmee voedselproductie voor het ecosysteem op te leveren.

De garnalenvisserij maakt geen gebruik van wekkerkettingen en beroeren de bodem in mindere mate dan de boomkorvisserij. In de milieueffectrapportage Aanleg MV 2 is over de garnalenvisserij aangegeven dat:

“...verkrijgen van een visvergunning kan slechts onder bepaalde voorwaarden, waarbij in ieder geval bepaald moet worden of de visserij significante negatieve effecten kan hebben op de beschermde natuurwaarden (schelpdieretende vogels). Indien dit het geval is, moet nagegaan worden of aan de instandhoudingsdoelstellingen (van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden) voldaan wordt. Elk jaar dient de situatie ten aanzien van de schelpdieren dus opnieuw beoordeeld te worden. Het feit dat in 2004 de vergunningen zijn ingetrokken, betekent niet dat er nooit meer op schelpdieren mag worden gevestigd. Wel wordt verwacht dat, gelet op de strenge eisen voor vergunningverlening, de visserij op schelpdieren (in de Voordelta) de komende jaren geen rol van betekenis zal spelen.”

Bron: MER Aanleg MV2 hoofdrapport, 2007

Er is tussen 2004 en 2018 een uitgebreid monitoringsprogramma uitgevoerd om de effectiviteit van de compensatiemaatregel aan te kunnen tonen. Uit het monitoringsprogramma zijn voornamelijk geen eenduidige relaties gevonden tussen de veranderingen in bodemdieren en vis, en de veranderingen in de intensiteit van de boomkorvisserij en de garnalenvisserij in de Voordelta

De boomkorvisserij is in het bodembeschermingsgebied en ook in de rest van de kustzone sterk afgenomen. De onttrekking van biomassa en daarmee voedsel door de garnalenvisserij is veel groter dan van de boomkorvisserij en is toegenomen over de periode 2006-2015, in tegenstelling tot de verwachting in 2008.

In het Syntheserapport van de monitoring van de natuurcompensatie (2019) wordt aangegeven dat er vijf mogelijke verklaringen voor het uitblijven van een duidelijke respons van het benthos (organismen in de zeebodem) op de verandering in visserij in het bodembeschermingsgebied die allemaal even waarschijnlijk zijn, en mogelijk ook in combinatie een rol spelen. Die redenen zijn in het kort: grote natuurlijke jaarlijkse variatie in de benthosgemeenschap, verstoring door natuurlijke processen, dominantie van een exotische soort (Ensis), continue verstoring door garnalenvisserij en voedselwebinteracties tussen vis en benthos.

Belangrijk in het Syntheserapport zijn de kanttekeningen die worden geplaatst bij het afleiden van de doelstelling.

“De onderbouwing van de compensatiemaatregelen was gebaseerd op de toenmalige stand van kennis over de effecten van boomkorvisserij. De effecten van de compensatiemaatregelen zijn ingeschat met de nodige aannames en simplificaties. De inschattingen waren onder meer gebaseerd op veldwaarnemingen over een gradiënt van visserij-intensiteit in een aantal zandige gebieden in de diepere delen van de zuidelijke Noordzee. (...) De verwachting over het effect van de compensatiemaatregel is daarom noodzakelijkerwijs geformuleerd in globale termen (toename biomassa van bodemdieren; toename areaal schelpdieren).”

Bron: Syntheserapport PMR NCV, 2019, pagina 19

De 10% kwaliteitsverbetering van het bodemleven is een relatieve maat. Het is een meting ten opzichte van een referentiegebied dat niet in het bodembeschermingsgebied ligt. In beide gebieden is de boomkorvisserij verdwenen, zodat er amper verschillen te meten zijn.

“In de Evaluatie 1e fase is geconcludeerd, dat de boomkorvisserij al vanaf 2004 (dus ruim voor de instelling van het bodembeschermingsgebied) in het deel van de Voordelta dat later het bodembeschermingsgebied zou worden, sterk was afgenomen. Ook in de rest van de Voordelta kwam boomkorvisserij nog maar weinig voor sinds 2009, alleen nog bij de monding van de Oosterschelde en in de noordwestelijke hoek van de Voordelta. Het gevolg van deze veranderingen in boomkorvisserij is dat er slechts geringe verschillen zijn in visserij-intensiteit door boomkorvisserij in het bodembeschermingsgebied, tussen de periode vóór en de periode na het instellen van het bodembeschermingsgebied.”

Bron: Syntheserapport PMR NCV, 2019, pagina 11

Ofschoon het onderzoek nog niet volledig is afgerond en gerapporteerd, zijn de betrokken PMR-partners zich ervan bewust dat het niet aantoonbaar zijn van 10% meer natuurkwaliteit zowel juridisch als bestuurlijk spanning genereert op het nagestreefde evenwicht tussen economie en leefbaarheid. Om die reden wordt geïnvesteerd in een dialoog tussen de meest betrokken maatschappelijke partijen over mogelijke vervolgstappen. Eventuele aanvullende maatregelen kunnen om extra inzet van budget vragen.

Rustgebieden vogels

In het gebied zijn rustgebieden voor beschermde vogelsoorten aangewezen zodat deze optimaler kunnen profiteren van het nabij gelegen foerageergebieden: Bollen van de Ooster, Bollen van het Nieuwe Zand en de Hinderplaat. Deze zijn bedoeld voor de zwarte zee-eend, de grote stern en de visdief. In de aangewezen rustgebieden gelden beperkingen van menselijke activiteiten om het verlies in foerageerfunctie als gevolg van de aanleg van de Tweede Maasvlakte voor deze soorten te compenseren.

Na de eerste evaluatie in 2013 zijn de begrenzing en de periode van openstelling van de rustgebieden voor de zwarte zee-eend aangepast, met ingang van 1 november 2016. Echter er loopt nog een rechtszaak die is aangespannen door de visserijsector en een beroepsprocedure door de Staat.

Uit de waarnemingen en analyses blijkt dat de aanleg van de Tweede Maasvlakte het foerageergebied voor de zwarte zee-eend en grote stern niet heeft beïnvloed. Het gebied waar de Tweede Maasvlakte is aangelegd, had wel een essentiële functie voor broedende visdieven. Deze functie lijkt overgenomen door het kustgebied van de Tweede Maasvlakte.

In het syntheserapport staan de volgende conclusies over de zwarte zee-eend:

“Waarnemingen van aantallen zwarte zee-eenden in de Voordelta en modelberekeningen wijzen uit dat de potentiële functie van de Voordelta als foerageergebied niet is veranderd sinds de aanleg van Maasvlakte 2 en voldoende is voor het instandhoudingsdoel. Verstoring is een belangrijke verklarende factor voor de ruimtelijke verspreiding van de zwarte zee-eend in de Voordelta, en heeft waarschijnlijk een effect op de potentiële aantallen eenden in de Voordelta. Of de aantallen zee-eenden in de Voordelta lager zouden zijn zonder rustgebieden, kan op basis van de waarnemingen en de modelresultaten echter niet onderbouwd worden.”

Voor de grote stern en de visdief staan soortgelijke conclusies opgenomen. Daarmee kan overkoepelend worden geconcludeerd dat de benodigde habitats en de gewenste omstandigheden zijn gecreëerd. Op basis van veldwaarnemingen is te constateren dat de rustgebieden door de betreffende vogels worden benut. De rustgebieden voor de zwarte zee-eend, grote stern en visdief

zijn gerealiseerd en worden benut. Het bevoegd gezag moet hierover nog een definitief oordeel vellen.

Duincompensatie en luchtkwaliteit

Naast de aanleg kan ook het gebruik van de Tweede Maasvlakte tot verlies aan natuurwaarden leiden. In de milieueffectrapportage Bestemming Maasvlakte 2 uit 2007 en de bijbehorende passende beoordeling is aandacht besteed aan de effecten van de 'toename van de depositie van verrijkende stoffen'. De beschouwde emissies van stikstofdioxiden hebben betrekking op het transport over met name water en weg en op de industrie. Deze emissies kunnen leiden tot een extra belasting van het zeewater en tot stikstofdepositie en ecologische effecten in voedselarme duingebieden.

In het MER is o.a. gekeken naar de effecten van stikstofdepositie in Voornes Duin en Kapittelduinen als gevolg van bedrijvigheid op de Tweede Maasvlakte in de gebruiksfase. Deze effecten blijken significant negatief te zijn, zowel voor habitatype 2130 (grijze duinen) als habitatype 2190 (vochtige duinvalleien). Uitgaande van grenswaarden van 19 resp. 18 kg N/ha/jr nemen de betreffende habitats in omvang af met ca. 1 tot 5%. In Voornes Duin is daarnaast sprake van een significant negatief effect op de Groenknolorchis. Ter compensatie van het verlies is besloten een nieuw duingebied aan te leggen waarin zich areaal natte duinvallei, met een standplaats voor de groenknolorchis en grijs duin kan ontwikkelen. In 2017 is een evaluatie van de monitor en evaluatie van de duincompensatie opgesteld.¹¹ Daarin staat dat:

De compensatie is gebaseerd op 'worst case' aannamen voor het gebruik en daaruit komende emissies en daarnaast is voor sommige effecten een multiplier van 5 voor oppervlakte aangehouden omdat verwacht wordt dat door compensatie niet een zelfde habitatkwaliteit bereikt kan worden als verloren gaat in de bestaande duinen.

In 2008-2009 is een nieuw duingebied ingericht met een bruto-oppervlak van 42 ha; het Spanjaards Duin. In dit gebied dient 6,1 ha vochtige duinvallei, 9,8 ha grijze duinen en één vindplaats van de Groenknolorchis tot stand te komen.

In de evaluatie van de duincompensatie is beoordeeld of de uitgevoerde compensatiemaatregelen (duincompensatie Spanjaards Duin) effectief zijn. Conclusie daarvan is dat het deels goed gaat en dat de ontwikkeling deels achter blijft.

"Sinds de aanleg van Spanjaards Duin in 2008-2009 heeft het duingebied zich verder gevormd door fysische processen als winderosie, sedimentatie, verzoeting en stijging van het grondwater. Het potentieel areaal dat voldoet aan de abiotische condities voor Grijze duinen (habitatype H2130) ligt met 13 ha ruim boven de doelstelling van 9,8 ha. De typerende vegetatie zal zich naar verwachting vestigen over een periode van 20 jaar volgend op de juiste abiotische condities."

Echter de ontwikkeling van de vochtige duinvalleien (habitatype H2190) blijft achter. Het potentieel geschikt gebied voor natte duinvallei kwam na gestage groei in de afgelopen twee jaren tot stilstand en nam door duinvorming zelfs af.

"De oorzaak ligt in een achterblijvende stijging van de grondwaterstand en de recente ontwikkeling van helmduintjes in de laagte die weer zand vasthouden (en de maaiveldligging verhogen). Zonder aanvullende beheermaatregelen zal de vanuit compensatie noodzakelijke habitat Vochtige duinvallei niet in de gewenste omvang tot stand komen."

¹¹ Evaluatie MEP Duinen 2017, Technische rapportage, Rijkswaterstaat 2017

Om de bovenstaande reden is besloten tot een ingreep en is (een deel van) het maaiveld van Spanjaards duin mechanisch verlaagd. Deze ingreep is in het najaar van 2018 en winter 2018/2019 uitgevoerd. Daarmee is nu qua fysieke/abiotische condities alsnog voldoende areaal beschikbaar voor het ontstaan van het gewenste habitat waardoor kenmerkende soorten zich vestigen. De doelen en ontwikkeling zijn geborgd in het aanwijzingsbesluit en uitgewerkt in het nieuwe Natura 2000 beheerplan bijzondere natuurwaarden Solleveld en Kapittelduinen. De gemeente Rotterdam monitort en evalueert de stikstofemissies van de Tweede Maasvlakte het licht van mogelijke effecten de duinen.

De ingebruikname van de Tweede Maasvlakte vanaf 2015 is recent en heeft in de monitoring van NOx (nog) niet geleid tot hogere uitstoot. De NOx uitstoot is beperkt omdat beide terminals werken met elektrisch materieel. De toename van de uitstoot door het toegenomen verkeer is in 2015 en 2016 niet tot uitdrukking gekomen in de gemeten concentratie- en depositieniveaus.

Bedrijven die zich willen vestigen moeten een vergunning aanvragen voor de Wet Natuurbescherming. Bij een aanvraag van een vergunning voor nieuwe activiteiten op de Tweede Maasvlakte zal het bevoegd gezag opnieuw naar de uitstoot van stikstof kijken in relatie tot de gerealiseerde compensatie en het vigerende beleid. Nu de Programmatische Aanpak van Stikstof (PAS) door de Raad van State is afgekeurd, wordt door het kabinet op nationaal niveau nieuw beleid voor stikstof ontwikkeld. Dit nieuwe beleid is van groot belang voor de ontwikkelmogelijkheden op de Tweede Maasvlakte.

Beslissingen van wezenlijk belang (BWB) natuurcompensatie

Er zijn vijf BWB's opgenomen voor de natuurcompensatie:

BWB 12 - Randvoorwaarden voor mitigatie bij de landaanwinning

BWB 13 - Landaanwinning binnen randvoorwaarden BWB 12

BWB 14 - Landaanwinning vergezeld met besluiten over compensatie

BWB 17 - Zeereep

BWB 18 - Monitoring compensatie

Drie daarvan zijn volledig of in hoge mate uitgevoerd conform de criteria en het is aan de ontwikkeling van de natuur of de geschapen condities leiden tot de gewenste effecten. Een van de BWB's is vervallen. Een BWB is vooralsnog niet gehaald en het proces van mogelijk bijstelling van de aanpak loopt.

Inkleuring vanuit de interviews

Max max benadering bij effectbepaling

Bij het bepalen van de potentiële effecten zoals bijv. geluid of emissies is uitgegaan van het berekende maximum van de effecten. Uit de marktanalyses bleek dat er een mix zou komen van bedrijven die zich richten op containers, distributie en chemie. Maar onzeker was hoe die mix eruit zou zien. Daarom zijn scenario's gemaakt waarin bijvoorbeeld de containersector of de chemische sector dominant zou zijn. Daar zijn per scenario de effecten van berekend. Voor het compenseren is uitgegaan van de gestapelde effecten met een max max benadering van de opgetelde scenario's. Het gevolg is dat als in de toekomst iets verandert in de verhouding tussen die sectoren de effecten altijd zullen passen binnen wat is vergund en gecompenseerd.

Bron: interview RWS

Doelstelling 10% kwaliteitsverbetering en het vastleggen in de vergunning zijn star, als een harnas geformuleerd. De uitdaging is een compensatie te bedenken die doet wat bedoeld is. De natuur- en milieuorganisaties zien ook niet veel winst in meer onderzoek. Het gaat hen om maatregelen.

Bron: Interview Rijkswaterstaat

Achteraf gezien wordt de voorgeschreven verbetering van 10 procent in de NCV als te rigide gezien. De dynamiek in het gebied is te groot. Je hebt te maken een kustgebied dat onderhevig is aan allemaal ontwikkelingen.

Bron: Interview ministerie

De economische doelen zijn gehaald, maar de natuur loopt achter.

Bron: Interview maatschappelijke partij

Het tekortschieten van de natuurcompensatie Voordelta kun je vergelijken met de compensatie voor natte duin. Daar kwamen we tot de conclusie, dit werkt niet dus we moeten ingrijpen. Doorgaan op de huidige manier bij Voordelta zonder maatregelen en met intensieve monitoring levert geen nieuwe inzichten op. Je hebt een 0-meting nodig van een plek waar de boomkorvisserij actief is als juiste referentiesituatie. Dit had gewoon meteen bij het begin gemoeten. We kunnen het nu niet oplossen, maar moeten terug naar de tekentafel.

Bron: Interview maatschappelijke partij

Verskillende geïnterviewden wezen op dat er veel dynamiek in de zee en de zeebodem is. Door afsluitingen van de Zeeuwse zeearmen zijn er morfologische veranderingen, die nog steeds en doorwerking hebben. Met de aanleg van de Tweede Maasvlakte is er een nieuwe ingreep in het gebied. Onder invloed van al die factoren kan meer diversiteit van habitats gaan ontstaan. De verwachting van de geïnterviewde ecologen is dat hierdoor en de getroffen maatregelen de biodiversiteit kan toenemen. De geïnterviewden zijn het eens dat er heel veel gemonitord is en dat dit forse inspanningen heeft geleverd. Er is discussie over de gehanteerde referentiesituatie, methode en uitkomst van het onderzoek. Om met deze wijze van monitoren door te gaan is geen draagvlak bij partijen.

Conclusie

Voor de Voordelta is een bodembeschermingsgebied aangewezen, waar boomkorvisserij niet meer is toegestaan. Uit het monitoringsprogramma zijn vooralsnog geen eenduidige relaties gevonden tussen de veranderingen in bodemdieren en vis, en de veranderingen in de intensiteit van de boomkorvisserij en de garnalenvisserij in de Voordelta. Ofschoon het onderzoek nog niet volledig is afgerond en gerapporteerd, zijn de betrokken PMR-partners zich ervan bewust dat het niet aantoonbaar zijn van 10% meer natuurkwaliteit zowel juridisch als bestuurlijk spanning genereert op het nagestreefde evenwicht tussen economie en leefbaarheid. Om die reden wordt geïnvesteerd in een dialoog tussen de meest betrokken maatschappelijke partijen over mogelijke vervolgstappen. Eventuele aanvullende maatregelen kunnen om extra inzet van budget vragen. Het bevoegd gezag zal in 2020 een oordeel moeten geven.

De rustgebieden voor beschermde vogelsoorten zijn aangewezen en de aanleg van de Tweede Maasvlakte heeft het foerageergebied voor de zwarte zee-eend en grote stern niet beïnvloed. Het gebied waar de Tweede Maasvlakte is aangelegd, had wel een essentiële functie voor broedende visdieven. Deze functie lijkt te zijn overgenomen door het kustgebied van de Tweede Maasvlakte. De rustgebieden voor de zwarte zee-eend, grote stern en visdief zijn gerealiseerd en worden benut. Het bevoegd gezag moet hierover nog een definitief oordeel vellen.

Naast de aanleg leidt ook het gebruik van de Tweede Maasvlakte tot schade aan natuurwaarden. De te vestigen bedrijven, transport en scheepvaart leiden tot extra uitstoot van stikstof waardoor duinvegetaties in Voornes duin en Kapittelduin schade ondervinden. Daarom is ter compensatie

besloten een nieuw duingebied aan te leggen waarin zich areaal natte duinvallei en grijs duin kan ontwikkelen. Er is een nieuw duingebied ingericht met een bruto-oppervlak van 42 ha voor de gewenste habitats. Het potentieel geschikte gebied voor natte duinvallei kwam na gestage groei in de afgelopen twee jaren tot stilstand en nam door duinvorming zelfs af. Om die reden werd besloten tot een ingreep en is (een deel van) het maaiveld mechanisch verlaagd in de winter van 2018/2019. Daarmee is nu qua fysieke condities voldoende areaal beschikbaar voor het ontstaan van het gewenste habitat waardoor kenmerkende soorten zich kunnen vestigen. De uitspraak van de Raad van State, waarmee de Programmatische Aanpak van Stikstof niet meer mag worden toegepast, heeft mogelijk effecten voor de Tweede Maasvlakte. Het kabinet komt op nationaal niveau met nieuw beleid.

4.4 Doelbereik deelproject 750 Hectare natuur- en recreatiegebied

De 750ha natuur- en recreatiegebied wordt via verschillende deelprojecten gerealiseerd. Eerst wordt het grootste project het Buitenland van Rhoon besproken. Vervolgens de andere projecten.

Buitenland van Rhoon

In de PKB is als beslissing van wezenlijk belang (nr. 19) de volgende tekst opgenomen:

“In het gebied Midden-IJsselmonde wordt binnen de begrenzing een openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied gerealiseerd met een oppervlak van circa 600 hectare. Het gebied ten noorden van de Essendijk zal de hoofdfunctie openluchtrecreatie met natuurwaarden worden gegeven. Het gebied ten zuiden van de Essendijk gelegen zal de hoofdfunctie hoogwaardige natuur met recreatief medegebruik krijgen. Bij de transformatie van Midden-IJsselmonde zal ruimte blijven voor agrarische bedrijvigheid en zullen bestaande landschappelijke en cultuurhistorische elementen zo veel mogelijk behouden blijven.”

In deze beslissing zijn verschillende doelstellingen opgenomen, die mogelijk met elkaar op gespannen voet staan omdat functies met elkaar moeten worden gecombineerd. Zo wordt ‘hoogwaardige natuur’ genoemd met recreatief medegebruik. Daar is een risico dat hoogwaardige natuur onder druk kan komen te staan door recreatie door bijvoorbeeld de inrichting van de recreatie en verstoring van natuur door recreanten. En de ‘ruimte voor agrarische bedrijvigheid’ kan mogelijk niet goed te combineren zijn met na te streven natuurwaarden. Deze ingebouwde spanning is in het vervolgproces tot uiting gekomen en heeft tot veel discussie geleid. Daardoor is de voorziene aanpak vertraagd.

Deze spanning is te duiden als een concrete vertaling van de dubbeldoelstelling van PMR om de economische groei mogelijk te maken en de leefomgeving te verbeteren. Bij het Buitenland van Rhoon was het doel om de recreatiemogelijkheden en de natuur te verbeteren om zo de leefomgeving aantrekkelijker te maken. Dat bleek moeilijk te combineren met bestaande economische activiteiten van agrariërs. En ook bleek er een groot verschil in inzicht in wat verbetering van natuur betekent en of dit goed te combineren is met recreatie.

Verschillende adviseurs zijn tussentijds aangetrokken om het proces op gang te brengen, waaronder Cees Veerman, voormalig minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Hij zag het proces als volgt samen:

Twaalf jaar overleg

Ik (Cees Veerman) beperk me tot de hoofdlijnen, omdat een geschiedenis van ruim twaalf jaar overleg, plannenmakerij, discussie enz. niet valt weer te geven in dit bestek. (Het heeft ruim drie meter archief bij

één der meest betrokkenen opgeleverd als getuige van een moeizaam proces van pogingen om tot uitvoering te komen van wat was bedacht en vastgelegd in formele besluiten.)

Bron: Behoud de polders van Rhoon; Verkennend Onderzoek, Cees Veerman 2014

In het kort samengavat was het proces als volgt.

In 2009 is door de gemeente Albrandswaard gewerkt aan een ontwerpbestemmingsplan. Dit is besproken in de gemeenteraad, waarbij de raadsfracties kritiek uitten op onder meer de uitwerking van de transformatie van het gebied (geringe ruimte voor agrarische bedrijvigheid) en onduidelijkheid over het toekomstige beheer van het Landschapspark. Eind 2009 zijn in totaal 320 zienswijzen ingediend. In 2010 stelde de gemeente Albrandswaard het bestemmingsplan vast. Er zijn door belanghebbenden vervolgens beroepen ingesteld.

In 2011 gaf Jan Heijkoop, oud-gedeputeerde Zuid-Holland een advies welke mogelijkheden en randvoorwaarden er zijn voor agrarische bedrijvigheid binnen een definitieve natuur- en recreatiebestemming. Zijn advies was om een uitvoerbare visie te ontwikkelen die op voldoende draagvlak steunt.

Minder natte natuur

Een invulling met minder vernatting en moerasvorming vergroot het draagvlak bij de agrariërs en de bevolking, plaatselijk maar ook in de stadsregio. Voor een concrete vertaling van het begrip hoogwaardige natuur dienen zowel de natte natuur, de grienden als de drogere natuur een bijdrage te leveren.

Bron: Advies Heijkoop 2011

Voor het oorspronkelijke plan om in het zuidelijke deel (400 ha) van het Buitenland, tussen Essendijk en Oude Maas, hoogwaardige (natte) natuur in te richten, was echter weinig draagvlak in de omgeving. In 2013 startte een actiegroep (de Polderkinderen) de petitie "Stop project Buytenland nu!". Die werd zo vaak ondertekend dat de Tweede Kamer dit als burgerinitiatief in behandeling moest nemen.

Figuur 4.1 Afbeelding uit de Brief Jan Binder aan de vaste Kamercommissie van Economische Zaken 16 juni 2015



Eind 2013 nam de Kamer een motie aan met de vraag aan de regering om, binnen de kaders van de PKB, meer rekening te houden met wensen van bewoners.

In 2014 is een alternatief plan van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap met de titel 'Levend Buitenland van Rhoon' opgesteld. Dat plan gaat uit van de bestaande cultuurhistorische structuren, met dijkes, waterlopen, topografische verkaveling van de polders.

Vervolgens verkende oud-minister Veerman begin 2014 de mogelijkheden om tot een aangepast plan te komen. Hij vond dat de aanpak van de realisatie van de opgave voor het Buitenland van Rhoon te veel topdown was en te zeer blauwdruk-gestuurd. Hij constateerde dat er geen draagvlak voor de huidige plannen van de overheid is en dat alle betrokkenen duidelijkheid willen. Er moet vanuit een breder perspectief worden gekeken naar de invulling van het Buitenland van Rhoon binnen de kaders van de PKB PMR en de daarin opgenomen 'dubbeldoelstelling' (economie en leefbaarheid). Veerman adviseerde onder andere akkernatuur te ontwikkelen in plaats van natte natuur. Ook pleitte Veerman in zijn advies voor oprichting van een gebiedscoöperatie.

In 2016 zijn kwartiermakers aangesteld voor de coöperatieve samenwerking in het Buitenland van Rhoon. Zij werkten het advies van Veerman concreet uit.

Gebiedscoöperatie met draagvlak

Voorliggend advies presenteert de doelstellingen, uitgangspunten en condities voor de oprichting van een gebiedscoöperatie van waaruit de inrichting van het gebied wordt georganiseerd. Tevens adviseren we over de wijze waarop planologisch ruimte kan worden gegeven aan de coöperatie en haar leden om tegelijkertijd de beoogde doelstellingen te behalen én te kunnen ondernemen in het gebied. Op basis van het doorlopen proces hebben wij de overtuiging dat voor de voorstellen die wij in dit advies doen voor het oprichten van een gebiedscoöperatie, inclusief de

verantwoordelijkheden, bevoegdheden, samenwerkingsafspraken en borging, draagvlak hebben bij de betrokken partijen.

Bron: Kansen pakken in het 'Buitenland van Rhoon' 2016

In 2018 is het streefbeeld voor het Buitenland van Rhoon opgesteld dat gerealiseerd moet worden door een gebiedscoöperatie waarin (lokale) natuurpartijen, boeren en recreatieondernemers op een gelijkwaardige manier samenwerken. Dit streefbeeld beschrijft het landschappelijk en historisch kader en vormt de basis voor de doelen die nagestreefd worden, indicatoren en concrete maatregelen voor natuur, recreatie en landbouw. En de beoogde werkwijze van 'lerend beheren', de rol van de gebiedscoöperatie en de monitoring.

Bereiken van doelen

Het programma PMR/750 hectare loopt vanaf de vaststelling van het Uitvoeringsprogramma PMR/750 hectare in 2007 tot en met het beoogde jaar van afronding 2021. Dit jaar komt overeen met het einde van de looptijd van UWO PMR/750 ha. Voor het Buitenland van Rhoon geldt dat afronding na 2021 zal plaatsvinden omdat de planvorming langer duurde en de uitvoering de komende periode op gang moet komen. Het niet halen van de planning is in vergelijking met het bereiken van de doelen in de Voordelta minder knellend omdat deze doelen niet vastgelegd zijn in een vergunning van de Natuurbeschermingswet.

Hoewel provincie zich heeft teruggetrokken en de gebiedscoöperatie aan zet is, blijft de provincie wel eindverantwoordelijk. Ter verantwoording van de ingezette middelen blijft bovendien ook op termijn monitoring noodzakelijk. Een risico is dat de natuurdoelen uit het streefbeeld uiteindelijk niet worden gehaald.

Groene Verbinding

De Groene Verbinding is een wandel- en fietsbrug over de A15 en de Betuweroute voor fietsers en wandelaars van Rotterdam-Zuid naar het Buitenland van Rhoon. De eerste mijlpaal was het transport en het inhijzen van de brugdelen van de Groene Verbinding over de A15 eind augustus 2013. De tweede mijlpaal was de oplevering en ingebruikname van de Groene Verbinding in mei 2014. De Groene Verbinding is conform planning gerealiseerd. Het eigendom, beheer en onderhoud is overgedragen aan de gemeenten Rotterdam en Albrandswaard.¹²

Noordrand: De Vlinderstrik en Schiezone

De Vlinderstrik ten noorden van Rotterdam bestaande uit de Berkelse Zuidpolder en Rotterdamse Schiebroeksepolder. In dit gebied wordt een natuur- en recreatiegebied ontwikkeld met een totale oppervlakte van 140 hectare, waarvan 100 hectare uit hoofde van PMR. De Schiezone ten noorden van Rotterdam, liggend tussen Rotterdam Overschie en Midden Delfland. Binnen het gebied wordt als onderdeel van PMR 50 hectare natuur- en recreatiegebied aangelegd. De Vlinderstrik en de Schiezone vormen samen de Noordrand en worden gezamenlijk uitgevoerd, in combinatie met een niet-PMR-project Schieveen. Hiermee wordt voor samenhang tussen de projecten gezorgd.

In 2014 werd het definitief ontwerp van de Vlinderstrik door de gemeente Lansingerland vastgesteld. Natuurmonumenten heeft voor de Vlinderstrik een beheerplan opgesteld. De inzet is dat lokale agrariërs betrokken worden bij de uitvoering van het beheer. De gronden zijn voorjaar 2015 in beheer gegeven aan Natuurmonumenten. In 2015 is het bezoekerscentrum voor het gebied 'De Melkschuur' geopend.

In mindere mate dan bij het Buitenland van Rhoon speelde ook hier de kwestie van grondverwerving. Er is een bemiddeling geweest over een grote verwerving.

¹² Voortgangsrapportage PKB-/50ha, nr 12, 13 en 14

De bestemmingsplannen voor alle deelprojecten binnen PMR/750 hectare zijn onherroepelijk. De planvorming, aanleg en inrichting van de Vlinderstrik ende Schiezone zijn-min of meer in lijn met de planning. In 2012 is de inrichting van de Schiezone gestart en in het najaar van 2013 die van de Vlinderstrik. Beide deelprojecten bevinden zich in de fase van uitvoering.

Beslissingen van wezenlijk belang (BWB) 750 hectare natuur en compensatiegebied

Voor het deelproject "750 hectare natuur en compensatiegebied zijn in totaal 7 BWB's opgenomen.

Van dit totaal hebben BWB 19, 20 en 21 betrekking op het deelproject "Buitenland van Rhoon.

BWB 19 - Natuur- en recreatiegebied IJsselmonde

BWB 20 - Buitenland van Rhoon

BWB 21 - Golfbaan IJsselmonde

BWB 22 - Groene verbinding

BWB 23 - Natuur- en recreatiegebied Noordflank

BWB 25 - Inrichting Schiebroekse en Zuidpolder

BWB 24 - Inrichting Schiezone

Aan de gestelde criteria voor de BWB's die betrekking hebben op het Buitenland van Rhoon (nrs 19 en 20) is nog niet voldaan. BWB (nr. 21) is vervallen. Aan de criteria die betrekking hebben op de BWB's voor de overige drie deelprojecten is of wordt naar verwachting voldaan omdat genoemde projecten inmiddels (in belangrijke mate) binnen de gestelde planning en kaders zijn of worden uitgevoerd.

Inkleuring vanuit de interviews

Uit de interviews komt het volgende beeld naar voren. Vrijwel alle partijen zeggen nu terugkijkend op het moeizame proces dat er te weinig rekening is gehouden met bestaande belangen van inwoners van het gebied. En dat het instrument van grondverwerving met mogelijke onteigening bedreigend werkte.

Nieuwe aanpak Buitenland van Rhoon

Terugkijkend is veel energie verloren en een negatieve sfeer ontstaan. De rol van het ministerie van LNV/EZ was balanceren tussen de belangen om zo hoogwaardige natuur te realiseren in dialoog met de agrariërs. De aanpak was stap voor stap met de staatssecretaris LNV/EZ als hoeder van de PKB. En de provincie Zuid-Holland was direct verantwoordelijk. De planning is niet gehaald, maar qua natuurwaarde en recreatiewaarde is het nu voldoende geborgd.

Bron: interview ministerie

Verplaatsen boeren moeizaam

Een van de weeffouten was de veronderstelling dat boeren de grond wel wilden verkopen. Er was bovendien geregeld dat ze naar de Hoekse waard konden. Veel bedrijven zaten echter al 3 tot 4 generaties op de huidige plek en wilden niet vertrekken. Uiteindelijk heeft Provinciale Staten de knoop doorgehakt waardoor boeren "eieren voor hun geld" gekozen.

Bron: interview maatschappelijke partij

Parallel met de Hedwigepolder

Je kunt de voorgestelde aanpak van Buitenland van Rhoon goed vergelijken met die van de Hedwigepolder. We halen een deel van de ondiepe zee weg en dan compenseren we dat in natte natuur. Dat is een soort maakbaarheidsgedachte van de tekentafel. Maar je raakt aan generaties van boeren. Provincie Zuid-Holland was heel snel met boeren aan tafel en bood een te lage prijs. Door verkeerde start is veel tijd verloren. Het concept en de rol van de provincie waren niet goed.

Bron: interview maatschappelijke partij

Conclusie

De conclusie is dat drie van de vier projecten van het toevoegen van 750 ha natuur/ en recreatiegebied conform planning en doelstelling verlopen. Daarvan is de Groene Verbinding in 2014 gereedgekomen. De Vlinderstrik en de Schiezone zijn goed op streek en de nagestreefde doelen kunnen bereikt worden. De gebieden zijn toegankelijk voor recreatie en een bezoekerscentrum is gerealiseerd.

Het project Buitenland van Rhoon verliep minder voorspoedig. Daar werd de dubbeldoelstelling van PMR ingevuld door natte natuur te introduceren in het gebied. In de PKB stond dat er ruimte moest blijven voor agrarische bedrijvigheid en dat bestaande landschappelijke en cultuurhistorische elementen zo veel mogelijk behouden zouden blijven. In de uitwerking bleek bij de huidige bewoners van het gebied daarom geen draagvlak voor de plannen. Er is na een langdurig proces een nieuwe aanpak ontstaan waar wel draagvlak voor is. Deze aanpak is vastgelegd in het Streefbeeld Buitenland van Rhoon. Ook is een organisatie (de Gebiedscoöperatie Buitenland van Rhoon) opgetuigd om met alle gebiedspartners samen tot uitvoering te komen. De oorspronkelijke planning van 2021 wordt niet gehaald. De komende jaren moeten uitwijzen of deze aanpak daadwerkelijk leidt tot 750 ha extra natuur- en recreatiegebied van de beoogde kwaliteit.

4.5 Doelbereik deelproject Bestaand Rotterdams gebied

Leefbaarheidsdoelstelling: Bestaand Rotterdams Gebied ruim behaald en hoog gewaardeerd

Het deelproject Bestaand Rotterdam Gebied (BRG) bestaat uit een verzameling lokale projecten die moeten bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Rijnmond (leefbaarheidsprojecten) en het bestaande havengebied (intensiveringsprojecten). Het BRG-programma bestaat op dit moment uit ruim 100 projecten, wat meer is dan oorspronkelijk was voorzien. De reden hiervoor is dat gedurende de uitvoeringsperiode is gebleken dat projecten goedkoper konden worden uitgevoerd dan aanvankelijk was geraamd. Dit was onder meer mogelijk doordat geluidsmaatregelen door stringenter regelgeving met minder of geen subsidie gerealiseerd konden worden. Dit gaf ruimte om extra projecten toe te voegen, waarmee nog meer aan de leefbaarheid kan worden gedaan, dan was voorzien. Een sterk punt van het deelproject BRG is de flexibiliteit die is ingebouwd om budget te kunnen herverdelen over projecten. Tussentijds is budget tussen de vier doelstellingen ontschot om zo optimaal bij te dragen aan het doelbereik.

Doelbereik van de rijksdoelen

1. Het oplossen van het ruimtetekort in het bestaande havengebied

De rijksdoelstelling "Het oplossen van het ruimtetekort in het bestaande havengebied" is concreet uitgewerkt in de meetbare doelstelling van 200 hectare nieuw uitgeefbaar haventerrein. De ruimtewinst moest behaald worden middels 19 projecten. Al in 2009 was 228 hectare ruimtewinst gerealiseerd. Daarmee is er voldaan aan de eerste rijksdoelstelling.

2. Het verbeteren van de milieukwaliteit in de regio Rotterdam

De focus van het rijksdoel "Het geven van een impuls aan het verbeteren van de milieukwaliteit" lag bij het beperken van de geluidhinder als gevolg van havengerelateerde activiteiten. Van de 15 afgeronde projecten (peildatum 01-01-2018) gekoppeld aan rijksdoel 2 voldeden er 12 volledig, voldeden er twee gedeeltelijk (Stil wegdek N218 Brielle en Korperweg) en was over één geen oordeel mogelijk (KCG Blauwe Verbinding). Het project Calandspoorbrug voldeed eerst niet. Na afronding van de aanvullende gevelisolatie door ProRail worden de omwonenden van de Calandspoorbrug niet langer blootgesteld aan een geluidbelasting boven de wettelijke norm. Het

Kenniscentrum Geluid (KCG) heeft in 2012/ 2013 in sterk afgeslankte vorm een doorstart gemaakt. Voordien ondervond het deelprogramma veel kritiek vanwege het gebrek aan voortgang van de projecten. De geluidsschermen en stille wegdekken die tot dusver gemonitord zijn, hebben de projectambities waargemaakt en duiden op een voldoende impuls aan het rijksdoel. Het aantal woningen met een geluidsbelasting boven de wettelijke norm (voor nieuwbouwwoningen) is sterk verminderd. Dit zal nog toenemen na afronding van de lopende projecten.

3. Een impuls geven aan het aanbod en de kwaliteit van natuur en recreatiegebied

Volgens rijksdoel 3 moeten de projecten, die onder deze doelstelling vallen, een impuls geven aan het aanbod en de kwaliteit van natuur en recreatiegebied. In het effectrapport zijn in totaal 24 projecten aangemerkt die onder doelstelling 3 vallen. Daarvan waren er 16 gereed op peildatum 30 juni 2016. Van deze 16 afgeronde projecten voldeden er 14 volledig aan de doelstelling en twee gedeeltelijk: Kwaliteitsimpuls Oostvoornse Meer en Ruigeplaatbos. Ongeveer 90% van de projecten draagt positief bij aan de doelen. Enkele projecten hebben niet volledig opgebracht wat ervan werd verwacht.

Het project Kwaliteitsimpuls Oostvoornse Meer is in 2009 formeel afgerond. De voorziene grotere peilfluctuatie bleef echter uit. Deze is van belang voor het behoud van de recreatieve voorzieningen en voor de ontwikkeling van de gewenste natuur- en landschapswaarden (wad-achtig landschap en deels natte duinvallei). Bij het project Ruigeplaatbos was een minimale ontwikkelvariant uitgangspunt om financiële risico's te beperken. Hierdoor is het ambitieniveau te laag geworden om een voldoende impuls aan natuur en recreatie te geven.

4. Verbeteren van de regionale ruimtelijke kwaliteit

Van de 29 projecten die onder doelstelling 4 – het verbeteren van de regionale ruimtelijke kwaliteit – vallen voldoen er volgens het effectrapport 3 gedeeltelijk en 1 niet. Naast de eerdergenoemde projecten Oostvoornse Meer en Ruigeplaatbos (die ook onder doelstelling 3 vallen), voldoet ook Fietspad F335 niet geheel. Dit fietspad door het buitengebied en de groene stadsrand van Hoogvliet maakt halverwege Oudelandsepark en Oude Maas een grote omweg door het stedelijk gebied die de belevingswaarde voor de recreatieve fietser sterk vermindert. Bij het project Watertaxisteiger Charlois is er een verkeerde inschatting gemaakt van het gebruik van de watertaxi op deze locatie. De steiger is in onbruik geraakt en inmiddels afgesloten. Zodoende voldoet het project in zijn geheel niet aan doelstelling 4. Net als bij rijksdoelstelling 3 draagt ongeveer 90% van de projecten positief bij aan de doelen en zijn enkele projecten minder succesvol.

De samenvattende conclusie is dat de meeste gereedgekomen projecten in het Bestaand Rotterdams Gebied op lokale schaal positieve effecten hebben opgeleverd die in lijn zijn met de rijksdoelen en projectambities. Door de efficiënte uitvoering en flexibele aanpak was het mogelijk om met de inzet van de gereserveerde middelen meer projecten uit te voeren en zo meer resultaat te boeken. Door de inwoners van de gebieden worden de projecten hoog gewaardeerd, zoals blijkt uit evaluatie van de projecten onder burgers. Uit het

Daarbij wordt het meeste effect gesorteerd door de projecten die gerelateerd zijn aan rijksdoelen 3 en 4, in het bijzonder die binnen de Gebiedsgerichte benadering. Dit vanwege de zichtbaarheid richting burgers en de bijdrage aan hun gezondheid en welbevinden.¹³

Geen specifieke planningsrisico's

Volgens de laatste voortgangsrapportage uit 2019 waren er geen specifieke planningsrisico's. Ondanks de vertraging en het on-hold zijn van enkele projecten, was de verwachting bij de gemeente Rotterdam dat alle projecten voor januari 2021 afgerond zouden zijn. Mogelijke

¹³ Effectrapport Bestaand Rotterdams Gebied 2016, DCMR, 2017

knelpunten die een tijdige realisatie van de projecten in de weg staan, zouden gepareerd worden door een scherpe controle op de voortgang en/of het vervangen van projecten. Onderhand wordt door betrokkenen het risico onderkend dat wellicht een paar projecten nog niet klaar zijn en op het moment dat de UWO-BRG afloopt (31-12-2020). Door betrokkenen wordt aangegeven dat er een goede balans gevonden moet worden in het betrachten van coulance bij projecten die niet op tijd klaar zijn en het voorkomen van onnodig uitstel. Niet alleen is het de vraag of alle projecten daadwerkelijk binnen de gestelde termijn afgerond zullen zijn, maar het wordt ook steeds lastiger om nieuwe projecten toe te voegen aan BRG die daadwerkelijk voor januari 2021 afgerond kunnen zijn. Alle BRG-leefbaarheidsprojecten moeten volgens de planning uiterlijk januari 2021 zijn afgerond.

Mogelijk resterend budget

Binnen het programma is er sprake geweest van financiële meevallers, waardoor er budget beschikbaar was om aanvullende projecten op te starten. Ook zijn er voldoende reserves om tegenvallende inflatie en andere financiële risico's te dekken. De verwachting is dat er in januari 2021 sprake is van een beperkt budgetoverschot. Echter nu is het lastig om nieuwe projecten te vinden die voor 2021 kunnen worden afgerond. Het abrupt stoppen van het programma wordt door verschillende geïnterviewden gezien als een imago-risico. Door veel betrokkenen wordt aangegeven dat het uitstellen van de einddatum, het verlengen van het programma of het opzetten van een nieuw programma veel maatschappelijke steun op zou kunnen leveren. Er moet een keuze worden gemaakt wat er met dit overschot gedaan zal worden. Wordt het overschot in 2021 teruggeven aan de verschillende partijen of moet dit alsnog uitgegeven worden? Enkele partijen zijn van mening dat deze overschotten in ieder geval aangewend zouden moeten worden ter 'reparatie' van projecten die minder goed scoorden op hun bijdrage aan de rijksdoelstellingen.

Nog niet alle projecten naar tevredenheid afgerond

Ruim 90% van de projecten in BRG zijn goed verlopen en dragen bij aan de doelstellingen. BRG wordt door de belanghebbenden positief beoordeeld. Niettemin is er nog een aantal projecten dat nog niet naar tevredenheid is afgerond. De projecten die het vaakst genoemd worden zijn Gebiedsgerichte Benadering Goedereede, Kwaliteitsimpuls Oostvoornse Meer en het Warmtebedrijf.

1. Gebiedsgerichte Benadering Goedereede

In de loop van de jaren is er grotendeels een nieuw invulling gegeven aan de oorspronkelijke plannen voor het programma Goedereede. Deze nieuwe projecten zijn uiteindelijk als voldoende beoordeeld, maar vanuit natuur en milieuorganisaties is er kritiek op de uiteindelijke resultaten. Deze zou onvoldoende aansluiten bij de oorspronkelijke ambitie om het unieke karakter van natuur en landschap op de Kop van Goeree veilig te stellen. Daarbij speelt een belangrijke spanning tussen het behoud van natuur en de druk vanuit de recreatiesector om resorts te kunnen bouwen. Door de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam wordt de discrepantie erkend en verder onderzocht.

2. Kwaliteitsimpuls Oostvoornse Meer

Het project Kwaliteitsimpuls Oostvoornse Meer is in 2009 formeel afgerond. De voorziene grotere peilfluctuatie bleef echter uit. Deze is van belang voor het behoud van de recreatieve voorzieningen en voor de ontwikkeling van de gewenste natuur- en landschapswaarden (wad-achtig landschap en deels natte duinvallei). Het Waterschap Hollandse Delta is in 2018 gestart met de herzieningsprocedure van het peilbesluit, maar deze is nog altijd niet afgerond. Er bestaan twijfels of het instellen van meer peildynamiek voldoende zal zijn om de teruggekeerde verzuiving van de zuidelijke oever van het meer terug te dringen. Vanuit de provincie Zuid-Holland is er bij het waterschap op aangedrongen om vaart te zetten bij het nemen van een nieuw peilbesluit en het

instellen van meer peilfluctuatie. Een nadere analyse van het krachtenveld rond het waterschap zou eventueel nodig kunnen zijn.

3. Warmtebedrijf Rotterdam

Het Warmtebedrijf is in 2006 opgericht om restwarmte uit de industriële processen en de havenindustrie te gebruiken voor de verwarming van woningen en bedrijven. Dit moest leiden tot minder CO₂-uitstoot en een verbetering van de luchtkwaliteit. Als snel bleek dat de investering voor de aanleg van een buizenstelsel en het transport van warmte duurder uitviel dan werd geraamd en het aantal aansluitingen bleef achter. Dit heeft geleid tot structurele financiële problemen, waarbij door financiële steun van de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland het Warmtebedrijf een doorstart heeft kunnen maken. De bijdrage vanuit het BRG aan het Warmtebedrijf is beperkt gebleven tot het (financieel) mogelijk maken van het businessplan.¹⁴ Hierbij werd er wel vanuit gegaan dat het Warmtebedrijf op termijn op eigen benen kon staan, wat uiteindelijk niet realistisch bleek te zijn. Het stimuleren van aansluitingen op het warmtenet speelt echter een belangrijke rol in de energietransitie en de klimaatambities van het Rijk.

Beslissingen van wezenlijk belang (BWB) Bestaand Rotterdams Gebied

Er is één BWB's opgenomen voor Bestaand Rotterdams Gebied
BWB 1 - Bestaand Rotterdams gebied

De uitvoering van de projecten binnen BRG voldoet aan de criteria. De scope is uitgebreid met extra projecten. De projecten worden binnen worden budget afgerond en mogelijk resteert een klein overschot. Alle BRG-leefbaarheidsprojecten moeten uiterlijk januari 2021 zijn afgerond. Dat lukt voor de meeste projecten, maar mogelijk lopen enkele projecten nog een korte periode door.

Inkleuring vanuit de interviews

Uit de interviews komt naar voren dat BRG door de verschillende betrokkenen wordt gezien als een succesvol programma op het gebied van gebiedsontwikkeling met een hoge zichtbaarheid richting de burgers:

Goed besteed geld dat de leefbaarheid heeft vergroot

Mijn oordeel over de projecten BRG is heel positief. Dit is goed besteed geld en is eigenlijk een regiodeal 'avant la lettre'. Er zijn bij de projecten weinig zaken spannend geweest, omdat de doelen door iedereen werden onderschreven. We kijken niet alleen op projectbasis, maar ook met een helikopterview. Als 95% van de projecten op de einddatum gereed zijn, dan zijn we ook tevreden. En als sommige projecten achteraf gezien beter hadden gekund, dan is niettemin het netto resultaat toch heel bevredigend. De projecten hebben gezamenlijk fors bijgedragen aan de verbetering van de leefbaarheid in het gebied.

Bron: *interview ministerie*

Conclusie

De conclusie is dat er 106 projecten voor het Bestaand Rotterdams Gebied (BRG) in uitvoering zijn genomen. Dat zijn meer projecten dan oorspronkelijk was voorzien. De projecten dragen evenwichtig bij aan het halen van de vier rijksdoelstellingen: oplossen van ruimtetekort in bestaande havengebied, verbeteren milieukwaliteit, aanbod en de kwaliteit van natuur en recreatiegebied en verbeteren van de regionale ruimtelijke kwaliteit. De meeste projecten hebben op lokale schaal positieve effecten opgeleverd en zijn conform de rijksdoelen en projectambities uitgevoerd. Daarbij wordt het meeste effect gesorteerd door de projecten die gerelateerd zijn aan natuur/recreatie en ruimtelijke kwaliteit omdat deze het meest zichtbaar zijn voor de inwoners.

¹⁴ Bron: UWO BRG, 2005 - Bijlagen

Door de efficiënte uitvoering en flexibele aanpak was het mogelijk om met de inzet van de gereserveerde middelen meer projecten uit te voeren en zo meer resultaat te boeken. Tussentijds is budget tussen de vier doelstellingen ontschot om zo optimaal bij te dragen aan het doelbereik.

Door de inwoners van de gebieden worden de projecten hoog gewaardeerd, zoals blijkt uit evaluatie van de projecten onder burgers.

5 Analyse projectbeheersing PMR

5.1 Inleiding

Realisatie van grote complexe projecten zoals PMR vraagt om een adequate projectbeheersing om het project binnen de vastgestelde scope, met de beschikbare gestelde financiële middelen en de beoogde planning uit te voeren. In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 5.2 allereerst ingegaan op de aanpak van PMR met samenwerking tussen partijen. In paragraaf 5.3 wordt de projectbeheersing voor PMR toegelicht en hoe deze in de praktijk heeft gefunctioneerd. Vervolgens wordt in paragraaf 5.4 een beschrijving gegeven van de belangrijkste daadwerkelijk gesignaleerde risico's voor het project als geheel en de onderliggende deelprojecten en op welke wijze en in welke mate deze risico's zijn beheerst. In paragraaf 5.5 staat de voortgang van PMR en achterliggende deelprojecten centraal en wordt gekeken naar de resterende restrisico's. Inzicht in deze restrisico's biedt vervolgens houvast om de noodzakelijke informatievoorziening die nodig is om tot een goede afronding van PMR te komen zo scherp als mogelijk te definiëren (paragraaf 5.6). De belangrijkste conclusies omtrent de projectbeheersing van PMR worden in paragraaf 5.7 op een rij gezet.

5.2 Aanpak met belanghebbenden

Strategisch omgevingsmanagement

Door de dubbeldoelstelling van economie en leefbaarheid, en de breedte van het project met drie deelprojecten hadden vele partijen een belang. De samenwerking tussen de overheden, Havenbedrijf Rotterdam en maatschappelijke organisaties is een succesfactor gebleken, zoals in de verschillende interviews is bevestigd.

Het nietig verklaren van de PKB deel 3 met de beleidsbeslissingen door de Raad van State was onbedoeld een aanleiding om de samenwerking met maatschappelijke partijen actiever vorm te geven. Op dat moment hadden "natuur en milieu" organisaties al enkele keren processen gewonnen. Deze samenwerking kreeg vorm op basis van Convenant Visie en Vertrouwen. Er is actief gewerkt aan vertrouwen tussen partijen en gevraagd naar hun wensen. Centraal daarin staat de dubbeldoelstelling om de leefomgeving gelijkwaardig te laten verbeteren met de economie. Door de wensen van maatschappelijke partijen te inventariseren, kon concreet ingevuld worden hoe die wensen in maatregelen vertaald konden worden. Op die wijze werd potentiële hindermacht omgevormd tot constructief meedenken. Dit was geen eenmalig proces, maar heeft continuïteit gekregen.

De Tafel van Borging is opgericht op basis van het Convenant Visie en Vertrouwen. Deze tafel gaf een permanent platform aan maatschappelijke partijen om te toetsen of de afspraken nagekomen werden en of er aanleiding was om bij te sturen om zo de dubbeldoelstelling waar te maken.

Strategisch omgevingsmanagement is bij PMR als eerste grote project echt toegepast. De belangen van alle partijen zijn geïnventariseerd en er is gekeken naar hoe deze belangen in de aanpak meegenomen konden worden. Bij twijfel of het nodig is om een belang te honoreren, was het uitgangspunt dat de PMR-partners meebewogen. Bij tegenstrijdige belangen (natuur-visserij) is zijn nadere afspraken gemaakt, financiële middelen ter beschikking gesteld en bleef garnalenvisserij in het bodembeschermingsgebied toegestaan. Of de garnalenvisserij op termijn te handhaven valt, gegeven de resultaten van de monitoring van de Voordelta waar de

kwaliteitsverbetering van de bodem niet aangetoond is en de onttrekking door garnalenvisserij hoog was, moet door het bevoegd gezag worden beoordeeld.

Met dit strategisch omgevingsmanagement liep PMR voorop bij de aanpak van Sneller en Beter van de commissie Elverding, die in 2008 is verschenen. In die aanpak staat het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden voorop om later in de verdere planfase en uitvoeringsfase van een project tijdwinst te boeken doordat er bij partijen draagvlak is ontstaan en ze minder procedures starten. Het strategisch omgevingsmanagement kreeg in het project vorm met de Tafel van Borging, waar de belanghebbende partijen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter de voortgang bespreken en het bereiken van de dubbeldoelstelling borgen.

Ook al waren veel maatschappelijke partijen vertegenwoordigd, was een aantal omgevingspartijen geen ondertekenaar van het convenant en de Tafel van Borging. Het Havenbedrijf Rotterdam heeft daarnaast een groot aantal overeenkomsten met andere omgevingspartijen gesloten, in een poging het verzet tegen de – als gevolg van de vernietigde PKB+ kwetsbare – vervolgbesluiten te beperken. In dat verband zijn onder andere overeenkomsten gesloten met Milieudefensie, Faunabescherming, Productschap Vis en verschillende brancheorganisaties in de transportsector. In die overeenkomsten zijn afspraken over reductie van emissies gemaakt. Ook is financiële steun via een fonds aan de visserijsector gegeven. Deze aanpak van het Havenbedrijf Rotterdam heeft goed gewerkt. De resterende beroepen zijn door de Raad van State ongegrond verklaard.

Inkleuring vanuit de interviews

Tafel van Borging; een gouden greep

Strategisch omgevingsmanagement werd ingevoerd na de vernietiging van de PKB. Om te borgen dat de uitvoering goed bleef verlopen en evenwicht tussen economie en milieu/natuur werd bereikt, is de Tafel van Borging opgericht. Dat was een gouden greep. Het is eerlijk en transparant. Er kwamen goede vragen vanuit de Tafel van Borging.

Bron: interview RWS

Een kanttekening bij de Tafel van Borging is dat de visserijsector wel meermaals gevraagd is, maar niet aan tafel is gekomen.

Verskillende culturen overbrugd

Het havenbedrijf heeft een sterke private component, terwijl de andere partijen in het project publieke entiteiten zijn. De verschillende werkculturen van deze organisaties waren in het begin moeilijk samen te brengen. Bij HbR werkten een aantal mensen fulltime alleen aan dit project, terwijl het bij de publieke partijen vaak één van de projecten was waar de medewerkers mee bezig waren. Urgentie en snelheid waren daarom in het begin moeilijk. Het Havenbedrijf Rotterdam werkt vaak met private overeenkomsten en de overheden met publieke besluiten. Uiteindelijk toen iedereen elkaar beter leerde kennen en teamgevoel ontstond verbeterde dit. Het wekelijks overleg met alle juristen van de verschillende organisaties. Dit heeft goede vaart in het project gehouden.

Bron: interview Havenbedrijf Rotterdam

5.3 Vormgeving projectbeheersing PMR

Inrichting risicomanagement

Om PMR binnen de vastgestelde scope, tijd en budget uit te voeren is een risicomanagementplan opgesteld door de projectorganisatie. Risicomanagement binnen PMR volgt daarbij de filosofie van het bijdragemodel: de uitvoerende partijen voeren de projecten voor eigen rekening en risico uit. Hierbij zijn ook bindende afspraken gemaakt over de risicoverdeling tussen partijen. Door het Rijk

zijn eisen gesteld aan de wijze waarop risicomanagement moet worden toegepast binnen de deelprojecten en de wijze waarop hierover gerapporteerd dient te worden (vastgelegd in het risicomanagementplan.¹⁵ Doordat de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij andere partijen is belegd en er door het Rijk gewerkt wordt met een vaste bijdrage aan de projectbudgetten, is er sprake van een beperkt risicoprofiel voor het Rijk. Daar staat tegenover dat binnen het bijdragemodel de sturingsmogelijkheden van het Rijk beperkt zijn. Het Rijk heeft vooral een kaderstellende rol op basis van de criteria uit de PKB PMR 2006 en privaatrechtelijke afspraken (UWO en Bestuursakkoord). Bovendien is het Rijk in grote mate afhankelijk van de informatieverstrekking door de uitvoerende partijen.

De uitvoerende partijen informeren de PMR-organisatie over risico's die een deelproject overstijgen of risico's met uitstraling naar de bredere PMR-doelen. Naar aanleiding van deze informatie kan de PMR-organisatie besluiten tot een specifieke audit.

Bij de borging van het beheer van risico's staat het ontwikkelen en beheren van een risicodossier centraal. In het risicodossier wordt een betrouwbaar, actueel en een zo volledig mogelijk beeld gegeven van de risico's. Zowel voor de Rijksrisico's, als voor de drie deelprojecten, zijn er specifieke risicoprofielen opgesteld. Daarin wordt een omschrijving gegeven van het risico, de beheersmaatregel, een kwantificering van de financiële gevolgen en de omvang/termijn van het risico. De keuze hoe met de risico's wordt omgegaan (accepteren, beheersen of overdragen) wordt bepaald door de omvang van die risico's. De beheersstrategie is erop gericht de kans en/of gevolgen te verlagen tot een acceptabel niveau.

Toezicht en coördinatie van het Rijk op voortgang en kwaliteit

Het borgen van de publieke doelen en de projectbeheersing geschiedt, gezien vanuit het Rijk, door toetsen op afstand. Dat wil zeggen dat het Rijk, binnen de kaders van de afspraken in de Uitwerkingsovereenkomsten, toetst of de projectorganisaties van de uitvoerende partijen de eigen verantwoordelijkheid voor de projectbeheersing invullen. Dit neemt niet weg dat het een bepaalde mate van toezicht en coördinatie vanuit het Rijk belangrijk is voor het bewaken van de centrale doelstellingen uit PMR. De belangrijkste bewakingsinstrumenten vanuit de procesbeheersing zijn:

- de audits van de uitvoerende partij op de eigen procesbeheersing,
- de audits vanuit het vakdepartement,
- informatie over de resultaten van die audits en de op basis van de audits gestarte
- vervolgacties, c.q. getroffen beheersmaatregelen.

Voortgangsrapportage Tweede Kamer

Het ministerie van IenW is verantwoordelijk voor de algehele coördinatie en regie over PMR en dus ook voor de informatievoorziening. Voor het Rijk is het belangrijk om over voldoende informatie te beschikken, waarmee beoordeeld kan worden of de uitvoerende partijen het proces voldoende beheersen en de deelprojecten binnen de gestelde randvoorwaarden worden gerealiseerd. In de UWO's en de basisrapportage is beschreven over welke onderwerpen en op welke wijze de informatievoorziening plaats dient te vinden. Op basis van de voortgangsrapportages van de uitvoerende partijen over de verschillende deelprojecten werd tot en met 2015, eerst halfjaarlijks en vervolgens jaarlijks, de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van PMR. Deze voortgangsrapportages PMR bevatten informatie over de inhoudelijke voortgang, financiële stand van zaken, de Rijksrisico's en bijsturing/wijziging van voornoemde onderdelen. In 2016 besloot de Tweede Kamer om PMR wel als groot project te handhaven, maar wel over te gaan op een vereenvoudigde governance structuur. Sindsdien vindt de informatievoorziening richting de Tweede Kamer plaats middels de Integrale Rapportage Visie en Vertrouwen (zie paragraaf 2.4).

¹⁵ Het Rijk kan hier echter ook hinder van ondervinden. De restrisico's volgend op de uitvoering van de deelprojecten of extreme onvoorziene omstandigheden worden meegenomen in het risicoprofiel van het Rijk.

5.4 Gesignaleerde risico's en risicobeheersing

Type risico's

Bij de uitvoering en daadwerkelijke realisatie van grootschalige projecten zoals PMR kan een onderscheid worden gemaakt in verschillende typen risico's:

- **Financiële risico's** ontstaan wanneer de benodigde financiële middelen voor uitvoering en realisatie hoger (dreigen uit te) komen dan aanvankelijk begroot.
- **Planningsrisico's** betreffen alle risico's die ervoor kunnen zorgen dat de gestelde planningstermijn niet wordt gehaald.
- **Risico's doelbereik** die betrekking hebben op het niet of niet volledig behalen van de beoogde en (vooraf gestelde) doelen.
- **Imagorisico's** die betrekking hebben op alle risico's die (uiteindelijk) een effect hebben op de publieke en opinie en de maatschappelijke acceptatie

Genoemde risico's kunnen optreden voor Project Mainportontwikkeling Rotterdam als geheel, maar ook voor de afzonderlijke deelprojecten. Gelet op de inrichting van de projectorganisatie en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden kunnen de risico's en de bijbehorende beheermaatregelen derhalve verschillen tussen de verschillende uitvoerende partijen.

Financiële voortgang en risico's

Bij aanvang van het project zijn afspraken gemaakt over de financiële bijdragen van de verschillende uitvoerende partijen. In de bijlagen zijn deze afspraken per deelproject inzichtelijk gemaakt en is bovendien gekeken in hoeverre er sprake is van afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke begrotingen.

De resultaten laten zien dat de verschillende deelprojecten binnen de vooraf gestelde begrotingen zijn uitgevoerd en derhalve geen sprake is geweest van budgetoverschrijdingen.

Planningsrisico's

Voor de voorbereiding en daadwerkelijke uitvoering van PMR en de daarbij behorende deelprojecten zijn afspraken gemaakt over de uitvoeringstermijn en de planning voor de uiteindelijke oplevering. In onderstaand figuur wordt dit geïllustreerd aan de hand van de belangrijkste mijlpalen voor PMR als geheel en de deelprojecten.

Voor de landaanwinning is ervan uitgegaan dat de in 2008 wordt gestart met de realisatie van de landaanwinning en de Tweede Maasvlakte in 2033 volledig operationeel is (en mogelijk eerder afhankelijk van de marktvrage). Tegelijkertijd met de start van de landaanwinning in 2008 is er ook vanuit gegaan dat in hetzelfde jaar ook het zeereservaat (de oude naam voor de natuurcompensatie Voordelta) is ingesteld en de voorbereidende procedures voor de duincompensatie gereed zijn. Voor de deelprojecten 750 hectare natuur- en recreatiegebied en BRG is de afronding voorzien in 2021.

De feitelijke voortgang van de deelprojecten en natuurcompensatie laat zien dat de uitvoering van de werkzaamheden en oplevering grotendeels verloopt volgens de in het UWG gestelde planningskaders. Dat geldt in ieder geval voor BRG, de natuurcompensatie en de landaanwinning. De realisatie van het "Buitenland van Rhooen" als onderdeel van het deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied heeft daarentegen vertraging opgelopen.

Risico's doelbereik

Voor PMR als geheel, de onderliggende deelprojecten en de noodzakelijke natuurcompensatie zijn vooraf doelen geformuleerd. Risico's doelbereik hebben betrekking op het niet of niet volledig behalen van de beoogde en (vooraf gestelde) doelen. Voor het deelproject landaanwinning concluderen wij dat de gestelde economische doelstelling wordt gehaald. Dat geldt ook voor het deelproject BRG dat gericht is op de doelstelling om de leefbaarheid in de regio te verbeteren. Datzelfde geldt ook voor het deelproject "750 hectare natuur- en recreatiegebied" dat feitelijk bestaat uit vier achterliggende deelprojecten. Zoals gezegd heeft het grootste project (Buitenland van Rhoon) vertraging opgelopen, maar is nu met een aangepast streefbeeld en een nieuwe aanpak en organisatie zicht op het op gang komen van de gewenste ontwikkeling. De nabije toekomst zal uitwijzen of de uitvoering vlot ter hand wordt genomen, zodat de bijgestelde doelen bereikt worden. Voor de natuurcompensatieprojecten concluderen wij dat sprake is van doelbereik, met uitzondering van de natuurcompensatie Voordelta waarvoor het lastig is gebleken om de beoogde kwaliteitsverbetering van de bodem ook daadwerkelijk aan te tonen.

Imagorisico's

Tot de Imagorisico's behoren alle risico's die (uiteindelijk) een effect hebben op de publieke en opinie en de maatschappelijke acceptatie rondom PMR. In de tussenevaluatie uit 2013 brengt Berenschot de imagorisico's voor PMR met name in verband met het niet realiseren van de dubbelstelling gericht op economische ontwikkeling in combinatie met het verbeteren van de leefomgeving. Hierbij werd geconcludeerd dat de realisatie van de uitvoeringsprojecten met een economische doelstelling over het algemeen eerder klaar zijn dan die met een leefbaarheidsdoelstelling. Hierdoor zou de indruk kunnen ontstaan dat de economische doelstellingen prioriteit hebben boven de leefbaarheidsdoelstellingen. Door Berenschot werd dit aangeduid als een imagorisico voor het Rijk vanwege de coördinerende taak van het Rijk bij de uitvoering van PMR. Genoemd imagorisico is ook nu nog actueel vanwege het geconstateerde verschil in uitvoeringstempo tussen de landaanwinning gericht op economische structuurversterking en met name het deelproject Buitenland van Rhoon wat uiteindelijk een belangrijke bijdrage moet gaan leveren aan het verbeteren van de leefomgeving. Daarbij komt de constatering dat het doelbereik van de natuurcompensatie "Voordelta" (tot op heden) niet kan worden aangetoond. Ook hierdoor kan een imagorisico ontstaan.

5.5 Impact op de voortgang

Gelet op het vervolg en de definitieve afronding van Project Mainportontwikkeling Rotterdam is het van belang in hoeverre de gesignaleerde risico's impact hebben op de voortgang. Aan de hand van de onderscheiden type risico's gaan we hierop nu nader in.

Financiële voortgang en risico's

De geraamde kosten voor de aanleg van Maasvlakte 2 waren 1,9 miljard euro (waarvan 200 miljoen voor de post onvoorzien). De eerste fase van de aanleg is binnen budget afgerond. Uiteindelijk heeft de aanleg van de eerste fase van Maasvlakte 2 in totaal 1,55 miljard euro gekost. Mede vanwege de meevallende kosten bij de aanleg van Maasvlakte 2 en de afnemende risico's, besloot het Havenbedrijf in 2013 om 290 miljoen euro versneld terug te betalen aan het Rijk.

De natuurcompensatie heeft als onderdeel van het deelproject Landaanwinning een apart projectbudget. Het budget voor de natuurcompensatie bedraagt in totaal 115 miljoen euro (prijsspeel 2019) en wordt volledig gefinancierd door het Rijk. De rijksbijdrage komt vooral ten laste van het Fonds Economische Structuurversterking en voor een beperkt deel uit de reguliere begrotingen. Van het beschikbare budget is reeds 90,7 miljoen euro uitgegeven en is voor 93,1 miljoen euro door het Rijk een verplichting aangegaan.

Het budget voor 750 hectare natuur- en recreatiegebied” is 148 miljoen euro (prijsspeil 1 februari 2002, projectbudget I). Van dit totaal is 30,5 miljoen bestemd voor voorbereiding en uitvoering van de deelprojecten Schiezone en Vlinderstrik en 117,5 miljoen voor het deelproject “Buitenland van Rhooon”. Het Rijk stelde 112 miljoen euro beschikbaar, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam elk 9 miljoen euro en de Stadsregio Rotterdam 18 miljoen euro (prijsspeil 2002). Het budget van het Rijk bestaat uit een eenmalige bijdrage van 30 miljoen euro door I&W. De rest van het budget komt van LNV. Dit budget bedroeg in 2019 134 miljoen euro.

Voor de voorbereiding en uitvoering van de Groene Verbinding stelde het Rijk in totaal 27 miljoen euro beschikbaar (prijsspeil 1 februari 2002, projectbudget II). De Groene Verbinding is in 2014 afgerond met een resterend budget van 10,8 miljoen euro (prijsspeil 2014). Dit resterende bedrag is overgeheveld naar projectbudget I en verdeeld op basis van de verdeelsleutel uit UWO PMR/750 ha. Dit betekent dat 21 procent van het resterende budget ten goede kwam aan de projecten Schiezone en Vlinderstrik en 79 procent aan het Buitenland van Rhooon. Het is de verwachting dat de projecten Buitenland van Rhooon en de deelprojecten Schiezone en Vlinderstrik binnen budget worden afgerond. De overheveling van budget vanuit de Groene Verbinding geeft meer ruimte om de projecten binnen budget af te ronden en eventuele risico's zijn afgedekt in een post onvoorzien.

De totale kosten van de leefbaarheidsprojecten werden ten tijde van het Bestuursakkoord geraamd op 156 miljoen euro (prijsspeil 2002, cumulatieve indexering van 2 procent). Volgens de begroting uit het Bestuursakkoord zou 76 miljoen euro gedekt worden door reguliere middelen of bijdragen van derden. Voor het resterende, ongedekte deel van 80 miljoen euro, dragen het Rijk (32 miljoen), de gemeente Rotterdam (32 miljoen), provincie Zuid-Holland (8 miljoen) en de stadsregio Rotterdam (thans Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 8 miljoen tezamen) bij aan de financiering. Inmiddels is 85 procent van het budget als verplichting vastgelegd. Tot de einddatum van 2021 moet nog een flink bedrag worden verplicht.

De conclusie luidt dat alle projecten vooralsnog binnen budget worden uitgevoerd en dat bij een aantal projecten er budget is overgebleven. Gelet op de voortgang en het stadium in de uitvoering voorzien wij voor het verder projectverloop geen (substantiële) additionele financiële risico's. Deze conclusie is in lijn met de uitkomsten van de eerder uitgevoerde tussenevaluatie en de voortgangsrapportages. Gelet op de geconstateerde voortgang en het doelbereik voor de natuurcompensatie kan nog wel sprake zijn van afwijkingen ten opzichte van de beschikbaar gestelde middelen. Belangrijk hierbij is de gemaakte afspraak dat het Rijk verantwoordelijk is voor de realisatie, het beheer en het onderhoud voor de natuurcompensatie voor de aanleg en het gebruik van de landaanwinning. Omdat het Rijk de natuurcompensatie financiert voor eigen rekening en risico, ligt het in de rede dat de (budgettaire) gevolgen van een mogelijke scopewijziging van de natuurcompensatie eveneens voor rekening komen van het Rijk.

Planningsrisico's

Binnen het deelproject “750 hectare natuur- en recreatiegebied” heeft het “Buitenland van Rhooon” vertraging opgelopen. Deze vertraging vloeit voort uit het langdurig proces dat nodig was voor een nieuwe aanpak waar voldoende draagvlak voor is. De oorspronkelijke planning van 2021 wordt hierdoor niet gehaald, maar er is nu met een aangepast streefbeeld en een nieuwe aanpak en organisatie zicht op het op gang komen van de gewenste ontwikkeling. De nabije toekomst zal uitwijzen of de uitvoering vlot ter hand wordt genomen.

In relatie tot de planningsrisico's is ook de voortgang en het doelbereik van Voordelta als een van de natuurcompensatie projecten van belang. De betrokken partijen zijn zich ervan bewust dat het beoogde doel van 10% meer natuurkwaliteit voor de Voordelta nu nog niet valt aan te tonen. Deze constatering kan uiteindelijk leiden tot het inzetten van aanvullend onderzoek en/of het treffen van

additionele maatregelen. De daarbij gemaakte keuzen kunnen invloed hebben op de planning en de invulling van de informatiebehoefte die nodig is om de voortgang te kunnen monitoren.

Risico's doelbereik

De gesignaleerde planningsrisico's werken ook door in de risico's voor het doelbereik. Vanwege de opgelopen vertraging en de geconstateerde onzekerheden in de uitvoering gaat het met name om risico's in het doelbereik voor het "Buitenland van Rhooon". In de praktijk moet immers nog blijken of de ingezette koerswijziging voor de invulling en organisatie voor dit gebied ook leidt tot de gestelde kwaliteitscriteria en de gewenste verbetering van de leefomgeving.

Ook voor het natuurcompensatieproject "Voordelta" zijn er onzekerheden en dus risico's of de gestelde doelen wel worden gehaald. De komende tijd moet blijken of deze risico's met nieuw onderzoek of door het nemen van additionele maatregelen kunnen worden verminderd. Omdat het aantonen van tien procent kwaliteitsverbetering van de bodem in de Voordelta niet mogelijk is gebleken, zal het volledig wegnemen van genoemd risico niet mogelijk zijn. Dit betekent eveneens dat ook in de nabije toekomst een vorm van monitoring voor het betreffende gebied noodzakelijk blijft.

Imagorisico's

Voor het deelprojecten landaanwinning voorzien wij geen risico's met betrekking tot het imago. Het project wordt binnen de gestelde kaders gerealiseerd en voorziet in een duidelijke behoefte. Een vergelijkbare conclusie kan ook worden getrokken voor het deelproject BRG. Onder deze vlag zijn of worden een groot aantal relatief kleine deelprojecten uitgevoerd waarover weinig of geen (maatschappelijke) discussie is. Daarbij komt dat de gemeente Rotterdam als projectverantwoordelijke ook wijzigingen in het programma kan aanbrengen. De flexibiliteit van dit deelproject neemt hierdoor toe en biedt de mogelijkheid om het programma aan te passen als de omstandigheden daarom vragen.

Rondom de invulling en uitvoering van het "Buitenland van Rhooon" is veel maatschappelijke discussie ontstaan waardoor het project in een impasse was geraakt. Door de organisatie en scope aan te passen is een nieuwe start gemaakt met zicht op het realiseren van de gewenste ontwikkeling van het gebied. Omdat de nieuwe scope en invulling van het gebied volgens de interviews een "broos" evenwicht is tussen de wensen en eisen van de verschillende betrokkenpartijen blijft het risico met betrekking tot het imago voor het Buitenland van Rhooon aanwezig.

De aanwezigheid van een imagorisico geldt ook voor de natuurcompensatieprojectie en dan met name in relatie tot de Voordelta. De uitkomsten van aanvullende onderzoeken of het nemen van additionele maatregelen kunnen dit imago risico op termijn wegnemen of verminderen.

5.6 Informatievoorziening

Informatie aan de Tweede Kamer

In het kader van de grootprojectstatus had PMR de plicht om de Tweede Kamer vanaf de start van PMR in 2006 halfjaarlijks geïnformeerd via voortgangsrapportages. In 2012 is dit teruggebracht tot één rapportage per jaar en in 2016 is de jaarlijkse voortgangsrapportage vervallen. De Tweede Kamer heeft gevraagd of PMR de grootprojectstatus zou moeten blijven behouden. De resterende financiële risico's van PMR zijn relatief beperkt gelet op de fase van uitvoering. De mogelijkheden om bij te sturen, zijn ook beperkt omdat veel projecten volledig of in hoge mate al uitgevoerd zijn.

Niettemin zijn er nog projectonderdelen die de komende jaren, zoals ook was voorzien zullen doorlopen. De gefaseerde aanleg van de Tweede Maasvlakte geschiedt op basis van de marktvraag. Voorzien is dat dit deel van het project nog doorloopt tot 2033. Ook enkele andere deelprojecten zullen nog een paar jaar doorlopen, voordat ze afgerond worden of dat de gewenste effecten zichtbaar worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de natuurcompensatieprojecten waar tijd nodig is om na creatie van de gewenste habitats ook de biotische effecten tot wasdom te laten komen.

De vraag is vervolgens wat de beste wijze is om de Tweede Kamer te informeren. Met deze eindevaluatie wordt inzicht gegeven in het doelbereik van het integrale PMR-project en zijn de open einden met de risico's en de beheersing ervan beschreven.

Geconstateerd kan worden dat bij de betrokken partijen de omvangrijke projectorganisaties afgebouwd zijn en dat de begeleiding van de projecten meer in de lijnorganisatie is gebracht. Dat is ook aanleiding voor de aanbeveling om ook de informatievoorziening aan te passen van een specifieke projectmatige aanpak naar een reguliere aanpak via de begrotingscyclus.

De aanbeveling is om de verantwoording van de besteding van de middelen beter kan plaatsvinden via de begrotingscyclus van de betrokken partijen. Voor de overheden valt dat onder de reguliere democratische controle. In dat licht kan voor het vervoltraject afgezien worden van de grootprojectstatus.

Voor de meeste projecten geldt dat zij binnen planning en budget uitgevoerd zijn of gaan worden. Van enkele projecten mag verwacht worden dat zij later en/of anders gerealiseerd worden. Voor twee onderwerpen geldt dat in het bijzonder: natuurcompensatie Voordelta en het Buitenland van Rhoon. Daarnaast is één van de alle doelen van een duurzaam bedrijventerrein niet behaald en dat is de gewenste 'modal split'. Vanuit de behoefte van de Tweede Kamer om adequate sturingsinformatie te ontvangen, zou met een jaarlijkse voortgangsbrief volstaan kunnen worden, die is toegespitst op deze drie onderwerpen.

Financiële verantwoording via begrotingscyclus

De resterende financiële risico's van PMR zijn relatief beperkt gelet op de fase van uitvoering. De verantwoording van de besteding van de middelen kan worden afgeschaald door gebruik te maken van de begroting en jaarrekening van de betrokken partijen. Voor de overheden valt dat onder de reguliere democratische controle. In dat licht kan voor het vervoltraject afgezien worden van de grootprojectstatus.

Voortgangsbrief of integrale rapportage

Voor de meeste projecten geldt dat zij binnen planning en budget uitgevoerd zijn of gaan worden. Van enkele projecten mag verwacht worden dat zij later en/of anders gerealiseerd worden. Vanuit het perspectief van de behoefte van de Tweede Kamer om adequate sturingsinformatie te ontvangen, zou met een jaarlijkse voortgangsbrief volstaan kunnen worden, die is toegespitst op nog niet afgeronde onderwerpen.

Voor de betrokken partijen kan gelden dat zij een ruimere informatiebehoefte hebben dan voor de Tweede Kamer voldoende is. In het Convenant Visie en Vertrouwen is vastgelegd dat integraal wordt gerapporteerd over de voortgang. Het is aan de convenantpartijen of zij de integrale rapportage willen voortzetten, waarin ook alle informatie over de afgeronde projecten staat of dat alleen over de resterende uitvoering wordt gerapporteerd.

Informereren over uitgifte bedrijventerreinen via het Havenbedrijf

Pas sinds 2015 heeft zich bedrijvigheid gevestigd op de Tweede Maasvlakte. De komende jaren zullen naar verwachting meer bedrijven zich willen investeren op de Tweede Maasvlakte. Belangrijk hierbij is dat zich uitsluitend bedrijven op de Tweede Maasvlakte vestigen die diepzeetoegang nodig hebben. Gelet op het nog beschikbare potentieel aan uitgeefbaar terrein en het verwachte moment dat de Tweede Maasvlakte volledig operationeel zal zijn, is het noodzakelijk om bij de verdere ontwikkeling van de landaanwinning in de pas te blijven lopen met de vraag naar terreinen vanuit de markt. Het nieuwe bestemmingsplan biedt hiervoor meer flexibiliteit dan voorheen. Om de aansluiting bij de vraag te monitoren kan het Havenbedrijf Rotterdam via het jaarverslag publiekelijk informeren over de voortgang en het type bedrijven dat zich vestigt. Dit kan aanleiding geven om het bedrijfsprofiel daar waar nodig en gewenst bij te stellen.

5.7 Conclusies risico's en beheersing

- Gelet op de voortgang en het stadium in de uitvoering voorzien wij voor het verder projectverloop geen (substantiële) additionele financiële risico's.
- Gelet op de geconstateerde voortgang en het doelbereik voor de natuurcompensatie kan nog wel sprake zijn van afwijkingen ten opzichte van de beschikbaar gestelde middelen.
- Binnen het deelproject "750 hectare natuur- en recreatiegebied" heeft het "Buitenland van Rhoon" vertraging opgelopen. De oorspronkelijke planning van 2021 wordt hierdoor niet gehaald, maar er is nu met een aangepast streefbeeld en een nieuwe aanpak en organisatie zicht op het op gang komen van de gewenste ontwikkeling. De nabije toekomst zal uitwijzen of de uitvoering vlot ter hand wordt genomen. En of daarmee het Streefbeeld wordt gerealiseerd.
- Er is een risico dat partijen het niet eens worden over de aanpak van de natuurcompensatie van de Voordelta, waaronder het inzetten van aanvullend onderzoek en/of het treffen van additionele maatregelen. De daarbij gemaakte keuzen kunnen invloed hebben op de planning en heeft mogelijk budgettaire gevolgen. En het is de vraag of het doel met een aangepaste aanpak bereikt gaat worden en dit zal dan gemonitord moeten worden.
- Bedrijven, die zich willen vestigen op de Tweede Maasvlakte, moeten de noodzakelijke vergunningen aanvragen. Zeker nu door de Raad van State de Programmatische Aanpak Stikstof is vernietigd en het kabinet werkt aan een nieuwe aanpak van stikstof is het nu onduidelijk welke ruimte er is voor bedrijven die zich willen vestigen en die stikstof uitstoten.
- Er is een imago-risico als uiteindelijk de dubbeldoelstelling onvoldoende gerealiseerd wordt omdat de leefomgeving en met name de gewenste versterking van de natuur onvoldoende blijkt te zijn. De uitkomsten van aanvullende onderzoeken of het nemen van additionele maatregelen kunnen dit imago risico op termijn wegnemen of verminderen.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Beantwoording specifieke onderzoeksvragen

Voor de evaluatie zijn de twee hoofdvragen en elf specifieke onderzoeksvragen gesteld. De twee hoofdvragen worden in de volgende paragraaf met conclusies beantwoord. Nu wordt eerst beknopt een antwoord gegeven op de specifieke onderzoeksvragen.

1. Geef een inzage/overzicht in de realisatie van de overeengekomen projectdoelstellingen binnen de deelprojecten:
 - a. Landaanwinning (inclusief natuurcompensatie), zoals opgenomen in de PKB, de UWO Landaanwinning met bijlagen en de overeenkomst Luchtkwaliteit (inclusief addendum)
 - b. 750 hectare natuur- en recreatiegebied, zoals opgenomen in de UWO 750 ha met bijlagen en toetsingskader en de sindsdien aangepaste kaders.
 - c. Bestaand Rotterdams Gebied, zoals opgenomen in de UWO BRG met bijlagen
2. Geef (voor zover mogelijk) inzicht in hoeverre met de deelprojecten de in de PKB PMR 2006 beoogde effecten zijn of worden verwezenlijkt. Gezien de fase van uitvoering en/of doorwerking in concrete effecten van de deelprojecten zal dat niet voor alle deelprojecten concreet zicht- en meetbaar kunnen worden gemaakt. Naar beste inzicht aangeven wat het perspectief is op doelrealisatie, respectievelijk op de zekerheid/onzekerheid dat doelen op afzienbare termijn wel verwacht gerealiseerd kunnen zijn.

In *hoofdstuk 4 Doelbereik* en in *bijlage A Voortgang en financiën* en *bijlage B Doelbereik* wordt hierop ingegaan. Samengevat:

- **Landaanwinning en natuurcompensatie**
 - **Landaanwinning:** In de eerste fase (2008 – 2013) is de buitencontour aangelegd en is ongeveer de helft van de bedrijventerreinen opgeleverd. In 2017 is gestart met de tweede fase van de aanleg met het opspuiten van 70 hectare terrein.
 - **Natuurcompensatie:** bestaande uit drie delen (bodembeschermingsbied, duincompensatie en rustgebieden voor vogels) is uitgevoerd, waarmee de fysieke en abiotische condities zijn geschapen.
- **750 ha natuur- en recreatiegebied:** In 2018 is het streefbeeld voor het Buitenland van Rhooon opgesteld dat gerealiseerd moet worden door een gebiedscoöperatie waarin (lokale) natuurpartijen, boeren en recreatieondernemers op een gelijkwaardige manier samenwerken. Het deelproject Groene Verbinding is in 2014 gereedgekomen en voldoet aan de doelstellingen. De Vlinderstrik en de Schiezone zijn goed op streek en worden conform de ambities uitgevoerd.
- **Bestaand Rotterdams Gebied:** Er zijn 106 projecten voor het Bestaand Rotterdams Gebied (BRG) in uitvoering zijn genomen. Dat zijn meer projecten dan oorspronkelijk was voorzien. Alle BRG-leefbaarheidsprojecten moeten uiterlijk januari 2021 zijn afgerond. Op 1 januari 2019 waren er 66 projecten afgerond, 10 projecten in uitvoering, 12 projecten in voorbereiding en stonden er 2 projecten on-hold. Gemeten naar de financiële waarde in het BRG-programma is hiermee 71% van de leefbaarheidsprojecten gerealiseerd. Hiermee loopt de realisatie van de projecten wel achter op de uitvoeringsperiode van BRG (87 procent verstreken). De projecten dragen evenwichtig bij aan het halen van de vier rijksdoelstellingen: oplossen van ruimtetekort in bestaande havengebied, verbeteren milieukwaliteit, aanbod en de kwaliteit van natuur en recreatiegebied en verbeteren van de regionale ruimtelijke kwaliteit.

3. Beschrijf de activiteiten (inhoud, actiehouders, instrument¹⁶, planning) die voor de realisatie van de deelprojecten inmiddels zijn uitgevoerd of nog worden uitgevoerd.
4. Geef informatie over de voortgang in hoeverre de realisatie van de deelprojecten aansluit bij de projectraming (scope), projectplanning (tijd) en beoogde uitvoering zoals aangeduid in de PKB en de UWO's.

In *Bijlage A Voortgang en financiën* zijn de activiteiten beschreven. Samengevat:

- **Landaanwinning en natuurcompensatie**
 - **Landaanwinning:** Het Havenbedrijf Rotterdam voert uit. De aanleg van de eerste fase van Maasvlakte 2 is in 2013 binnen de planning afgerond. De aanleg begon in 2008, waarbij eerst de buiten-contour (harde en zachte zeewering), 640 hectare haventerrein en bijbehorende infrastructuur. In 2017 is met het opspuiten van 70 hectare terrein aan de noordwestzijde van de Prinses Alexiahaven voor de ontwikkeling van een Offshore Center reeds een eerste start gemaakt met de tweede fase. Volgende fasen van het opspuiten van bedrijventerreinen vindt plaats aan de hand van de marktvraag. Rijkswaterstaat neemt versneld (in 2020 in plaats van 2023) het beheer van de buitencontouren over van het Havenbedrijf Rotterdam.
 - **Natuurcompensatie:** Rijkswaterstaat voert uit en het ministerie van LNV is het bevoegd gezag. Voor de Voordelta is een bodembeschermingsgebied aangewezen. Op basis van een uitgebreid monitoringsprogramma kan nog geen antwoord worden gegeven op de vraag of de getroffen maatregelen voldoende compensatie bieden voor de voorspelde effecten. Het bevoegd gezag zal in 2020 een oordeel moeten geven. De rustgebieden voor beschermde vogelsoorten zijn aangewezen en de aanleg van de Tweede Maasvlakte heeft het foerageergebied voor de zwarte zee-eend en grote stern niet beïnvloed. Het gebied waar de Tweede Maasvlakte is aangelegd, had wel een essentiële functie voor broedende visdieren. Deze functie lijkt te zijn overgenomen door het kustgebied van de Tweede Maasvlakte. Ter compensatie van de emissies van nieuwe activiteiten op de Tweede Maasvlakte en effecten op bestaande duinen, is een nieuw duingebied aangelegd waarin zich areaal natte duinvallei en grijs duin kan ontwikkelen. Er is areaal beschikbaar voor het ontstaan van het gewenste habitat waardoor kenmerkende soorten zich kunnen vestigen.
 - **750 ha natuur- en recreatiegebied:** Het programma 750 hectare is een gezamenlijk publiek belang van Rijk, provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam. De Schiezone en de Vlinderstrik bevinden zich nog in het stadium van de uitvoering en zullen naar alle waarschijnlijk (met een zeer beperkte vertraging) binnen de gestelde streefdatum van 15 jaar (zie UWO, lid 4.5) worden gerealiseerd. Het deelproject Groene Verbinding is op 11 juni 2014 geopend en is derhalve ruimschoots binnen de gestelde termijn gerealiseerd. De realisatie van het deelproject Buitenland van Rhooon heeft daarentegen vertraging opgelopen als gevolg van de wijziging in scope van de plannen en afronding zal na 2021 plaatsvinden. Hoewel provincie zich heeft teruggetrokken en de gebiedscoöperatie aan zet is, blijft de provincie wel eindverantwoordelijk.
 - **Bestaand Rotterdams Gebied:** De uitvoering van de projecten binnen BRG voldoet aan de criteria. De scope is uitgebreid met extra projecten. De projecten worden binnen worden budget afgerond en mogelijk resteert een klein overschot. Alle BRG-leefbaarheidsprojecten moeten uiterlijk januari 2021 zijn afgerond. Dat lukt voor de meeste projecten, maar mogelijk lopen enkele projecten nog een korte periode door.
5. Geef voor zover projectonderdelen nog niet zijn afgerond een overzicht van de verdere activiteiten, planning, en de wijze waarop de realisatie van die onderdelen (financieel en organisatorisch) is geborgd. Geef daarbij inzage in het resterende risicoprofiel¹⁷ van de

¹⁶ Inclusief afgesloten convenanten met omgevingspartijen

¹⁷ Onder andere op financieel, politiek-bestuurlijk, maatschappelijk vlak en doorlooptijden.

onderscheiden deelprojecten.

De verdere activiteiten en planning zijn hierboven vermeld. In *Hoofdstuk 5 projectbeheersing* is het risicoprofiel beschreven. Samengevat:

- Gelet op de voortgang en fase van uitvoering voorzien wij voor het verdere projectverloop geen (substantiële) additionele financiële risico's. Immers de grootste kostenposten lagen bij de landaanwinning van de Tweede Maasvlakte, en deze is grotendeels afgerond. Gelet op de geconstateerde voortgang en het doelbereik voor de natuurcompensatie kan daar nog wel sprake zijn van afwijkingen ten opzichte van de beschikbaar gestelde middelen.
 - Binnen het deelproject "750 hectare natuur- en recreatiegebied" heeft het Buitenland van Rhoon vertraging opgelopen. Deze vertraging vloeit voort uit het langdurig proces dat nodig was voor een nieuwe aanpak waar voldoende draagvlak voor is. De oorspronkelijke planning van 2021 wordt hierdoor niet gehaald, maar er is nu met een aangepast streefbeeld en een nieuwe aanpak en organisatie zicht op het op gang komen van de gewenste ontwikkeling. Met het streefbeeld en de nieuwe organisatie zijn de randvoorwaarden voor bereiken van de doelen aanwezig. Gegeven het broze vertrouwen tussen partijen kan afwijken van het streefbeeld leiden tot stagnatie omdat het samenwerkingsverband onder druk komt te staan.
 - Voor het bodembeschermingsgebied in de Voordelta kan het beoogde doel van 10% meer natuurkwaliteit meer tijd kosten omdat aanvullend onderzoek en/of het treffen van additionele maatregelen nodig zijn. Er is een risico dat de gestelde doelen niet worden gehaald.
 - Het uiteindelijk evenwichtig bereiken van de dubbeldoelstelling is het hoofddoel. Er is een imago-risico als de beloofde balans van economie met leefbaarheid en natuur niet voldoende wordt bereikt. Dit kan terugslaan op het succes van en het maatschappelijk draagvlak voor de landaanwinning en de economische activiteiten.
6. Geef inzicht in de gevolgen van wijzigende regelgeving, maatschappelijke ontwikkelingen en marktontwikkelingen voor de (doel)realisatie van de deelprojecten.

In *Hoofdstuk 4 doelbereik* is dit uitgewerkt. Drie belangrijke punten zijn:

- PAS: Bij PMR is in ruime mate gecompenseerd voor de mogelijke effecten van stikstofdepositie, maar daarmee is in juridische zin geen ontwikkelruimte vastgelegd. Bij een nieuwe vergunningsaanvraag moet de emissie van stikstof opnieuw worden beoordeeld. Het kabinet formuleert nieuw beleid voor stikstof, vanwege de afkeuring van de Programmatische Aanpak van Stikstof (PAS) door de Raad van State.
 - Buitenland van Rhoon: Een aantal bewoners van dit gebied had moeite met de verandering van het gebied van agrarisch naar natte natuur. Dit heeft na een lang proces tot een nieuw streefbeeld geleid.
 - Economie: De chemie heeft zich minder snel ontwikkeld en er is op nieuwe marktontwikkelingen ingespeeld met vestiging van bedrijven van duurzame energie. Het bestemmingsplan is in 2018 daarop aangepast.
7. Geef inzage in de gemaakte en nog te maken kosten, onder te verdelen naar de onderscheiden partners in het project en voor zover van toepassing de afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke projectbegroting.

De kosten voor PMR als geheel en de verschillende deelprojecten is weergegeven in onderstaande tabel. In Bijlage A is dit nader toegelicht. De gemaakte kosten in de periode 2013 tot 2019 zijn op basis van de voortgangsrapportages en aanvullende documenten in beeld gebracht en gelegd naast de raming. Hierbij is voor prijspeil gecorrigeerd. De nog te maken kosten zijn tevens in beeld gebracht op basis van de projectplannen en zijn naast de gemaakte kosten en raming gelegd om een uitspraak te kunnen doen of het project binnen budget wordt uitgevoerd. Daarbij wordt specifiek naar de Rijksfinanciën gekeken. De twee belangrijkste resterende projecten met een financieel risico zijn de natuurcompensatie en de 750 hectare natuur- en recreatiegebied. Voor de natuurcompensatie geldt dat het Rijk nog een resterend budget heeft. Echter de precieze omvang van de benodigde middelen is op dit moment niet te bepalen, omdat nog niet bekend is of en zo ja, welke aanvullende maatregelen voor natuurcompensatie in de Voordelta zullen worden genomen. Voor het deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied geldt dat de verwachting is dat de resterende projecten Buitenland van Rhoo, Schiezone en Vlinderstrik binnen budget worden afgerond. De overheveling van budget vanuit het afgeronde project de Groene Verbinding geeft meer ruimte om de resterende projecten binnen budget af te ronden en eventuele risico's zijn afgedekt in een post onvoorzien.

Tabel A.6.1 Totale kosten en bijdragen per partner PMR prijspeil 2002, 2012 en 2019

	Totale kosten	Bijdrage Rijk	Bijdrage andere overheden	HbR	Totale kosten	Budget Rijk 2019	Realisatie Rijk 2019
Prijspeil	2002	2012			2019		
Landaanwinning	2.575	742		2.300	3.026	742	742
Natuurcompensatie	45	114			114 ¹⁸	115	90,7
750ha	175	162,1	43,9		206	171	163
BRG Leefbaarheid	165	38	57,6		95,6 ¹⁹	47	47
Uitvoeringsorganisatie	11	24			24	24	18
Post onvoorzien (Rijk)	95	70,5			70,5	81	42 ²⁰
Totale investeringen	3.242	1.150,6	101,5	2.300	3.536,1	1.204	-

Bron: Basisrapportage PMR (2006), Voortgangsrapportage PMR 2012 en rijksbegroting Infrastructuurfonds 2020

8. Geef inzage in de wijze waarop in de onderscheiden deelprojecten is omgegaan met risico's voor de PMR-partners, hoe deze zijn onderkend en beheerst en de (financiële) impact die deze risico's op het project hebben gehad, alsmede welke risico's resteren (onderscheiden naar deelprojecten) en hoe deze worden gemanaged.
9. Analyseer op welke wijze het project als geheel alsook de afzonderlijke deelprojecten zijn beheerst en beheerd en geef informatie over hoe de projectorganisaties hebben gefunctioneerd respectievelijk nu functioneert. Maak daarbij onderscheid tussen de projectbeheersing door de projectverantwoordelijke, het verantwoordelijke (vak)departement en de rol van het coördinerende departement.
10. Geef informatie in dat licht informatie over de wijze waarop PMR partners gedurende het proces hebben samengewerkt en nog samenwerken en het functioneren van het gehanteerde bijdragemodel en de gehanteerde contracteringsstrategie.

¹⁸ Grote verschil met 2002 komt door hogere raming duincompensatie en zeereep; invulling pm-posten domeinrechten, planschade en monitoring.

¹⁹ Ten opzichte van 2002 wordt hier alleen het ongedekte deel weergegeven. Circa de helft van de geraamde investeringen wordt gefinancierd uit reguliere middelen of bijdragen van derde partijen

²⁰ Volgens de begroting van 2020 is het budget van de post onvoorzien 81 mln. en het kasbudget in 2019 19 mln. Daarmee is de realisatie 62 miljoen.

In Hoofdstuk 5 projectbeheersing is dit uitgewerkt. Samengevat:

- De Rijksoverheid was bij PMR geen directe opdrachtgever, maar er is gewerkt met het bijdragemodel waarbij de uitvoeringsverantwoordelijkheden belegd zijn bij die partij die het beste in staat is om de projectbeheersing (scope, tijd en geld) en risico's te kunnen beïnvloeden. Zodoende staat het Rijk op relatief grote afstand van de uitvoering en heeft dan ook vooral een faciliterende (o.a. via rijksbijdrage) en kaderstellende rol. De uitvoerende partijen realiseren de deelprojecten en dragen de verantwoordelijkheden en risico's. Het Rijk en de uitvoerende partijen hebben in het Bestuursakkoord (2004) en de Uitwerkingsovereenkomsten (UWO, 2005) per deelproject afspraken vastgelegd over de verdeling van taken, financiering, verantwoordelijkheden en uitvoering van de deelprojecten. De uitvoerende partijen hebben de bewijslast om aan te tonen dat de realisatie volgens een beheerst proces, binnen de afspraken (scope, tijd, geld en kwaliteit) verloopt en voldoende wordt geborgd. Dit wordt gerapporteerd aan het Rijk middels de eerdergenoemde voortgangsrapportages conform de Regeling Grote Projecten.
- Een belangrijke wijze van de risicobeheersing is het zoeken van samenwerking met vele betrokken partijen en het goed omgaan met hun belangen. De Tafel van Borging is opgericht op basis van het Convenant Visie en Vertrouwen. Deze tafel gaf een permanent platform aan maatschappelijke partijen om te toetsen of de afspraken nagekomen werden en of er aanleiding was om bij te sturen om zo de dubbeldoelstelling waar te maken. Strategisch omgevingsmanagement is bij PMR als eerste grote project echt toegepast. De belangen van alle partijen zijn geïnventariseerd en er is gekeken naar hoe deze belangen in de aanpak meegenomen konden worden. Bij twijfel of het nodig is om een belang te honoreren, was het uitgangspunt dat de PMR-partners meebewogen. Het strategisch omgevingsmanagement kreeg in het project vorm met de Tafel van Borging, waar de belanghebbende partijen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter de voortgang bespreken en het bereiken van de dubbeldoelstelling borgen.
- Van belang voor de beheersing van de risico's was het goed vastleggen van de afspraken, zodat verantwoordelijkheden, scope, planning en budget helder zijn. In de PKB zijn 25 beslissingen van wezenlijk belang opgenomen, die uitgewerkt zijn. De doelen en instrumenten zijn vastgelegd in vergunningen, convenanten en andere vormen van afspraakkaders. Dat gaf duidelijkheid aan partijen en kon als sturingsinstrument worden gebruikt. Met de kennis van vandaag zou een aantal afspraken wellicht anders zijn gemaakt en minder uitgaan van maakbaarheid en handhaafbaarheid.

11. Geef een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de actuele stand van zaken van het project.

In de basisrapportage PMR (2006), die in het kader van de Regeling Grote Projecten is opgesteld staan veel uitgangspunten, die ook de in PKB zijn opgenomen. Belangrijk is dat in deze basisrapportage ook zes ijkpunten zijn benoemd om te bepalen of PMR een succes is.

Vanuit het Rijk bezien is het project PMR een succes als:

- “de besluitvorming over de PKB en UWO's binnen afzienbare tijd is afgerond (streven is vóór de Tweede Kamerverkiezing in november 2006);
- de natuurcompensatie tijdig en binnen beschikbare middelen is gerealiseerd;
- de start realisatie van de landaanwinning na doorlopen van de randvoorwaardelijke procedures (afhankelijk van mogelijke versnellingen eind 2008);
- de oplevering van de eerste operationele terminal in 2013 is;
- de deelprojecten voldoen aan de PKB-eisen;

- uit de monitoring en evaluatie blijkt dat de doelstellingen zijn bereikt.

Kortom: als het lukt om het project binnen de vastgestelde scope, tijdig en met de beschikbare middelen te realiseren.”

Als wij als evaluatoren deze ijkpunten toetsen, dan kan het volgende worden opgemerkt: Deel vier van de PKB is in 2006 gepubliceerd en de UWO's zijn tijdig afgerond. De natuurcompensatie is voor de duinen en de rustgebieden tijdig en binnen budget gerealiseerd. Voor de Voordelta geldt dat het bodembeschermingsgebied is ingesteld maar dat vooralsnog de effectiviteit niet is aangetoond. De landaanwinning loopt conform planning en de eerste terminal is in 2015 gestart. De deelprojecten voldoen aan de PMB-eisen en uit de monitoring en evaluatie blijkt dat de meeste doelstellingen zijn behaald. Voor een beperkt aantal projecten geldt dat zij nog afgerond moeten worden, waarbij wel zicht is op het halen van de doelen. Daarmee kan gesteld worden dat in hoge mate is voldaan aan de ijkpunten uit de Basisrapportage en dus dat PMR vanuit Rijksoptiek een succes is gebleken.

6.2 Conclusies

Groei van de haven mogelijk gemaakt

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam is één van de grootste ruimtelijke projecten van ons land. PMR heeft het mogelijk gemaakt om de haven van Rotterdam uit te breiden met bedrijventerreinen met toegang voor zeeschepen. Daarmee kon de groei van vooral de containeroverslag en de distributiesector worden geacommodeerd. Dit heeft daadwerkelijk tot omvangrijke investeringen geleid en daarmee tot het behoud en de verdere uitbouw van Mainport Rotterdam. Dit heeft bijgedragen aan de groei van de Nederlandse economie als geheel.

Met de dubbeldoelstelling is de leefomgeving verbeterd, maar nog niet afgerond

Door naast aanleg van de Tweede Maasvlakte tegelijkertijd projecten uit te voeren voor verbetering van de leefkwaliteit van het bestaand Rotterdams gebied is het stiller en schoner geworden, en is extra ruimte gewonnen. De realisatie van natuur- en recreatiegebieden verbetert de leefomgeving. Het grootste project daarvoor, het Buitenland van Rhoon, is herijkt en partijen spannen zich in om het streefbeeld te halen. In welke mate die aanpak slaagt, zal in de komende jaren blijken. Het bereiken van evenwicht tussen economie en de leefomgeving is nog steeds volwaardig in zicht. Het behalen van de doelen voor de natuurcompensatie is daar een voorwaarde bij.

De natuurcompensatie voor duinen goed op weg en voor Voordelta nog ongewis

De doelstelling van 10% meer bodemkwaliteit in het bodembeschermingsgebied in de Voordelta is nog niet aangetoond. De komende paar jaar moeten uitwijzen of het Buitenland van Rhoon en de kwaliteitsverbetering in het bodembeschermingsgebied in de Voordelta voldoende resultaat opleveren om te kunnen spreken van een tijdig bereikt evenwicht tussen economie en leefomgeving. Hier is derhalve sprake van een imago-risico voor het gehele PMR-project gezien het commitment op realisatie van de dubbeldoelstelling. De realisatie van de duincompensatie en het creëren van voldoende geschikt areaal voor het kunnen ontwikkelen van de gewenste habitats is uitgevoerd. De rustgebieden voor de zwarte zee-eend, grote stern en visdief zijn gerealiseerd en worden benut. Het bevoegd gezag moet hierover nog een definitief oordeel vellen.

Aanpak stikstof is een goed voorbeeld

De aanpak van de Tweede Maasvlakte op het gebied van stikstofdepositie kan als een goed voorbeeld worden gezien. Er is in ruime mate gecompenseerd voor de mogelijke effecten van stikstofdepositie om te voorkomen dat dit op termijn een probleem zou vormen bij de invulling van de Tweede Maasvlakte. Met de duinaanleg zijn de abiotische condities voor de compensatie

gerealiseerd. Of vervolgens de komende jaren het gewenste habitatype zich ontwikkelt, is nog onzeker. Met het beheerplan wordt gestuurd op het halen van deze doelen.

Resterende risico's en beheersing

Wel moet opgemerkt worden dat met de uitgevoerde compensatie er op voorhand nog geen zekerheid is dat bedrijven, die zich willen vestigen op de Tweede Maasvlakte een vergunning krijgen voor de Wet Natuurbescherming. Er is juridisch gezien geen ontwikkelruimte vastgelegd. Bij een aanvraag van een vergunning voor nieuwe activiteiten op de Tweede Maasvlakte zal het bevoegd gezag opnieuw naar de uitstoot van stikstof kijken in relatie tot de gerealiseerde compensatie en het vigerende beleid. Nu de Programmatische Aanpak van Stikstof (PAS) door de Raad van State is afgekeurd, wordt door het kabinet op nationaal niveau nieuw beleid voor stikstof ontwikkeld. Dit nieuwe beleid is van groot belang voor de ontwikkelmogelijkheden op de Tweede Maasvlakte. Het heeft een directe relatie met de dubbeldoelstelling van economie en leefomgeving. Bij eerdere problemen in de uitvoering is in de afgelopen vijftien jaar gebleken dat PMR-partijen tot een oplossing zijn gekomen en dat geeft vertrouwen in de aanpak van deze stikstofproblematiek.

Unieke aanpak met samenwerking diverse partijen

Verschillende overheden hebben samen met het Havenbedrijf Rotterdam en in goed overleg met maatschappelijke partijen samengewerkt. Het bijdragenmodel met het delegeren van verantwoordelijkheden vanuit de Rijksoverheid naar andere overheden en een zelfstandig overheidsbedrijf is bijzonder. Door goede afspraken over de monitoring van effecten te maken, kon het Rijk de vinger aan de pols houden en waar nodig bijsturen. Deze samenwerking van partijen heeft meerwaarde opgeleverd door de diverse belangen steeds af te wegen en te toetsen aan de afspraken uit de Planologische Kernbeslissing en de uitwerkingsovereenkomsten. Mede door de grootprojectstatus is de Tweede Kamer periodiek goed geïnformeerd.

Afspraken goed vastgelegd, aanpassen soms ingewikkeld

De dubbeldoelstelling is een ambitieuze opgave om te realiseren. Om alle betrokken partijen met verschillende belangen zekerheid te geven dat hun deelbelang voldoende meeweegt, zijn de afspraken in hoge mate van detail vastgelegd. In de PKB zijn 25 beslissingen van wezenlijk belang opgenomen, die zijn uitgewerkt in uitwerkingsovereenkomsten. De doelen en instrumenten zijn vastgelegd in vergunningen, convenanten en andere vormen van afspraakkaders. Met de kennis van vandaag zou een aantal afspraken wellicht anders zijn gemaakt en minder uitgaan van concrete uitkomsten en maakbaarheid in de toekomst. In de praktijk liepen dingen anders en ook als partijen consensus hadden om een andere aanpak te kiezen, dan bleek ingewikkeld omdat meerdere kaders moesten worden aangepast. Een les voor toekomstige grootschalige projecten is dat het goed is om een dubbeldoelstelling af te spreken en een set van nadere doelstellingen en streefbeelden voor de lange termijn. De keuze van de in te zetten middelen moet niet vastgelegd worden. Er is bij een aanpassing overleg tussen samenwerkende partijen nodig om te bepalen of de nieuwe aanpak past binnen de oorspronkelijke intenties.

Tafel van Borging als gouden greep

De aanpak van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam getuigt van visie en er was vertrouwen tussen de verschillende maatschappelijke partijen. Dat is vastgelegd in het convenant Visie en Vertrouwen. De Tafel van Borging is een periodiek overleg tussen maatschappelijke partijen met de overheidspartijen en het Havenbedrijf Rotterdam die de tussentijds heeft getoetst. De Tafel van Borging kan gezien worden als ontmoetingsplaats waar het gesprek tussen partijen plaatsvindt. Dit heeft daadwerkelijk geholpen om formele gerechtelijke procedures te voorkomen en dat is bijzonder in vergelijking met andere grote ruimtelijke projecten.

Monitoring en evaluatie als tussentijdse toetsen

Voor alle belangrijke onderdelen van de aanpak, variërend van zandwinning, natuurmaatregelen tot en met effecten van projecten van de leefomgeving zijn monitorprogramma's uitgevoerd. Deze zijn door erkende specialisten per thema met state-of-the-art methoden uitgevoerd. Deze monitoring en periodieke rapportages daarover (mede als voeding voor de Integrale Rapportage) gaf veel rust in het proces. Alle partijen hadden inzicht in wat de daadwerkelijke effecten van het project waren en konden toetsen of dit binnen de afspraken en vergunningen lag. Tegelijk bleek ook dat niet alles wat is bedacht ook in de praktijk meetbaar is en dat levert met name bij de natuurcompensatie nu de nodige discussie op.

Aan de Beslissingen van Wezenlijk Belang (BWB's) is vrijwel volledig voldaan, echter ...

In de PKB zijn vijftientig BWB's opgenomen, die aangeven wat met PMR wordt beoogd. Daarvan zijn er twee vervallen en aan negentien van de BWB's wordt volledig aan de criteria voldaan of zal in de nabije toekomst hieraan voldoen. Er zijn vier BWB's waar nu deels aan wordt voldaan. Het gaat hierbij om belangrijke doelen van PMR:

- BWB6: Inrichting conform principes van een duurzaam bedrijventerrein;
- BWB15: Bodembeschermingsgebied in de Voordelta;
- BWB19 en 20: een openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Buitenland van Rhoon dat voldoet aan het (inmiddels aangepaste) streefbeeld.

Er vinden inspanningen plaats om deze vier BWB's alsnog te realiseren. In de toekomst moet blijken of het lukt om de doelen alsnog te behalen. Dan kan de conclusie worden getrokken of alle beoogde doelen volledig zijn behaald.

Binnen budget uitgevoerd

Vooralsnog zijn of worden alle projecten binnen budget uitgevoerd en is bij een aantal projecten budget overgebleven. Gelet op de voortgang en het stadium in de uitvoering voorzien wij voor het verder projectverloop geen (substantiële) additionele financiële risico's. Belangrijk hierbij is de gemaakte afspraak dat het Rijk verantwoordelijk is voor de realisatie, het beheer en het onderhoud voor de natuurcompensatie voor de aanleg en het gebruik van de landaanwinning. Omdat het Rijk de natuurcompensatie financiert voor eigen rekening en risico, ligt het in de rede dat de (budgettaire) gevolgen van een mogelijke scopewijziging van de natuurcompensatie eveneens voor rekening komen van het Rijk.

6.3 Aanbevelingen

Financiële verantwoording via begrotingscyclus

De resterende financiële risico's van PMR zijn relatief beperkt gelet op de fase van uitvoering. De verantwoording van de besteding van de middelen kan worden afgeschaald door gebruik te maken van de begroting en jaarrekening van de betrokken partijen. Voor de overheden valt dat onder de reguliere democratische controle. In dat licht kan voor het vervolgtraject afgezien worden van de grootprojectstatus.

Voortgangsbrief of integrale rapportage

Voor de meeste projecten geldt dat zij binnen planning en budget uitgevoerd zijn of gaan worden. Van enkele projecten mag verwacht worden dat zij later en/of anders gerealiseerd worden. Vanuit het perspectief van de behoefte van de Tweede Kamer om adequate sturingsinformatie te ontvangen, zou met een jaarlijkse voortgangsbrief volstaan kunnen worden, die is toegespitst op nog niet afgeronde onderwerpen. In het convenant Visie en Vertrouwen is vastgelegd dat integraal wordt gerapporteerd over de voortgang. Het is aan de partijen of zij de integrale rapportage willen voortzetten, waarin ook alle informatie over de afgeronde projecten staat of dat alleen over de resterende uitvoering wordt gerapporteerd.

Herijking natuurcompensatie Voordelta

Nu de uitgebreide monitoring van de bodemkwaliteit in de Voordelta niet heeft geleid tot het aantonen van 10% kwaliteitsverbetering, wordt aanbevolen de aanpak te herijken. Deze herijking zou in een aantal stappen kunnen worden uitgewerkt. Ten eerste kunnen de opties worden geïnventariseerd om op andere wijze te monitoren om zo te zien of er toch kwaliteitsverbetering is aan te tonen. Ten tweede wordt aanbevolen om alternatieve maatregelen te overwegen om de natuurkwaliteit te verbeteren met het oog op het beoogde habitatype. Voor beide stappen geldt dat overleg tussen de PMR-partners onderling en met maatschappelijke partijen gewenst is. Het bevoegd gezag moet uiteindelijk bepalen wat nodig is.

Voortgang Buitenland van Rhoon goed monitoren

Gelet op het totstandkomingsproces en de aangepaste invulling en aanpak voor het Buitenland van Rhoon, is het wenselijk om te blijven monitoren op het bereiken van de doelen die in het Streefbeeld zijn opgenomen. Hierover zijn afspraken gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst van de gebiedscoöperatie en de provincie Zuid-Holland, die in het Jaarplan 2019 zijn uitgewerkt.

Lessen voor andere projecten

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam heeft goed laten zien dat in Nederland grote ruimtelijke projecten in gezamenlijkheid met de verschillende belanghebbende partijen uitgevoerd kunnen worden. Belangrijke succesfactoren waren:

- Het model van langdurige samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en andere belanghebbende partijen met begrip voor elkaar belangen;
- De dubbeldoelstelling van economie en leefomgeving om zo een gezamenlijk maatschappelijk belang na te streven;
- Het bijdragemodel waarbij partijen gezamenlijk financieren en de deelprojecten realiseren, waarbij de risico's worden gedragen door de partij die ze het beste kan beheersen;
- Heldere afspraken met meetbare doelen en effecten. Door zorgvuldige monitoring wordt de vinger aan de pols gehouden en is bijsturing mogelijk

Bij nieuwe ruimtelijke projecten wordt aanbevolen om die succesfactoren opnieuw in te zetten. Dit is actueel thema omdat het kabinet recent bekend gemaakt heeft om met een investeringsfonds te gaan werken.

Daarnaast kan als les worden getrokken dat gedurende de uitvoering voldoende flexibiliteit nodig is voor de inzet van middelen om doelen op een hoger abstractieniveau te halen. Het te rigide vastleggen van de middelen kan bij nieuwe ontwikkelingen belemmerend werken op het behalen van de doelen, zeker omdat de realisatie van grote ruimtelijke projecten meestal vraagt om een lange doorlooptijd met alle onzekerheden van dien.

Bijlage A - Voortgang en financiën PMR

Introductie

In deze bijlage wordt ingegaan op de voortgang van de deelprojecten projecten en in hoeverre dit gebeurd is binnen de vooraf gestelde grenzen (scope), begroting en planning.

Totale kosten

De kosten voor PMR als geheel en de verschillende deelprojecten is weergegeven in tabel A.1. In de tabel zijn de totale geraamde kosten weergegeven uitgedrukt in prijspeil 2002 en 2012. In de UWO's zijn afspraken over de financiering opgenomen. Voor de deelprojecten landaanwinning (exclusief natuurcompensatie, 750 hectare en BRG gelden vaste jaarbijdragen van het Rijk en deze bedragen hebben als prijspeil 1 februari 2002. Met de uitvoerende partijen is in het Bestuursakkoord en de Uitwerkingsovereenkomsten een vaste indexering voor prijspeilmutaties afgesproken van 2% op jaarbasis. De enige uitzondering betreft het deelbudget Uitvoeringsorganisatie. Hierop is de index Bruto Overheids Investeringen (iBOI) van toepassing. Het financiële overzicht op basis van prijspeil 2012 geeft het overzicht weer van de financiële middelen, zoals opgesteld in de tussenevaluatie uit 2013. Hierin is ook de bijdragen per partner weergegeven.

De gemaakte kosten in de periode 2013 tot 2019 zijn op basis van de voortgangsrapportages en aanvullende documenten in beeld gebracht en gelegd naast de raming. Hierbij is voor prijspeil gecorrigeerd. De nog te maken kosten zijn tevens in beeld gebracht op basis van de projectplannen en zijn naast de gemaakte kosten en raming gelegd om een uitspraak te kunnen doen of het project binnen budget wordt uitgevoerd. Daarbij wordt specifiek naar de Rijksfinanciën gekeken.

Tabel A.0.1 Totale kosten en bijdragen per partner PMR prijspeil 2002, 2012 en 2019

	Totale kosten	Bijdrage Rijk	Bijdrage andere overheden	HbR	Totale kosten	Budget Rijk 2019	Realisatie Rijk 2019
Prijspeil	2002	2012				2019	
Landaanwinning	2.575	742		2.300	3.026	742	742
Natuurcompensatie	45	114			114 ²¹	115	90,7
750ha	175	162,1	43,9		206	171	163
BRG Leefbaarheid	165	38	57,6		95,6 ²²	47	47
Uitvoeringsorganisatie	11	24			24	24	18
Post onvoorzien (Rijk)	95	70,5			70,5	81	42 ²³
Totale investeringen	3.242	1.150,6	101,5	2.300	3.536,1	1.204	-

Bron: Basisrapportage PMR (2006), Voortgangsrapportage PMR 2012 en rijksbegroting Infrastructuurfonds 2020

²¹ Grote verschil met 2002 komt door hogere raming duincompensatie en zeereep; invulling pm-posten domeinrechten, planschade en monitoring.

²² Ten opzichte van 2002 wordt hier alleen het ongedekte deel weergegeven. Circa de helft van de geraamde investeringen wordt gefinancierd uit reguliere middelen of bijdragen van derde partijen

²³ Volgens de begroting van 2020 is het budget van de post onvoorzien 81 mln. en het kasbudget in 2019 19 mln. Daarmee is de realisatie 62 miljoen.

Planning

Voor PMR als geheel zijn enkele mijlpalen geformuleerd in de Basisrapportage. Wat opvalt is dat veel mijlpalen zich richten op de fase tot de start van de landaanwinning. Dit heeft vooral te maken met de grote onderlinge afhankelijkheden in die periode. Voor wat de planningen van de deelprojecten zelf, kan worden opgemerkt dat de deelprojecten na vaststelling van de PKB een geheel eigen uitvoeringsdynamiek hebben. De deelprojecten moeten wel in redelijke mate gelijk oplopen, maar BRG en 750ha liggen niet op het kritische pad voor elkaar of voor de landaanwinning/natuurcompensatie.

Jaartal	Mijlpaal
2006	Vaststelling deel 3 PKB PMR en definitieve instemming Bestuursakkoord en Uitwerkingsovereenkomsten door TK.
2007	Start deelprojecten 750ha en BRG
2007	Positief doorlopen notificatie Staatssteun
2007	Start procedures t.b.v. landaanwinning (incl. bestemming daarvan).
2008	Zeereservaat is ingesteld en voorbereidende procedures duincompensatie gereed
2008	Start realisatie Landaanwinning, mits de mijlpalen 1, 3, 4 en 5 zijn ingevuld.
2013	Landaanwinning gereed; eerste terminal operationeel.
2021	Deelprojecten 750 ha natuur- en recreatiegebied en BRG afgerond
2033	Tweede Maasvlakte volledig operationeel (mogelijk eerder afhankelijk van marktvraag).

Voortgang realisatie Landaanwinning

Scope

Het deelproject landaanwinning betreft een aanleg van land in zee voor de uitbreiding van de haven (Maasvlakte 2). Maasvlakte 2 krijgt een bruto omvang van circa 2000 hectare. Daarbij voorziet de landaanwinning in maximaal 1000 hectare netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein. Daarnaast bestaat circa 1000 hectare uit het havenbassin, de zeewering, droge infrastructuur en overige voorzieningen. Tijdens de aanleg van de 1e fase van Maasvlakte 2 heeft er geen scopewijziging plaats gevonden. Wel is na afronding van de aanleg van de 1e fase besloten om het Breddiep te verbreden van 75 naar 350 meter. Het Breddiep vormt de verbinding tussen het Calandkanaal en de Nieuwe Waterweg. De verbreding van het Breddiep moet bijdragen aan een veiligere bereikbaarheid van Maasvlakte 2 voor binnenvaartschepen en daarmee aan een versterking van de achterlandverbindingen over water. Op 1 juli 2015 is de verbreding van het Breddiep opgenomen als aanvulling in de UWO Landaanwinning. De verbreding zelf is eind 2016 afgerond.

In 2017 is tevens besloten om de Nieuwe Waterweg te verdiepen, zodat ook schepen met een diepgang van 15 meter de Botlek kunnen bereiken. De verdieping verbetert de bereikbaarheid en gebruiksmogelijkheden van de bestaande havengebieden en past daarom in de doelstellingen van de PKB-PMR. De verdieping van de Nieuwe Waterweg is als addendum opgenomen in de UWO en is in 2019 afgerond. Tot slot, is op 29 oktober 2019 een laatste addendum aangenomen waarin de vervoegde overdracht van de Buitencontour Maasvlakte 2 plaats zal vinden. Vanaf 1 oktober 2020

draagt RWS voor eigen rekening en risico zorg voor het beheer en onderhoud van de Buitencontour. De vergoeding die het Havenbedrijf sinds 2013 (oplevering eerste fase aanleg MV2) krijgt voor het beheer en onderhoud van de zeewering komt dan te vervallen. Deze vervroegde overdracht van de zeewering van het Havenbedrijf naar Rijkswaterstaat heeft tot doel om de exploitatie van windmolens mogelijk te maken.

Begroting

In het kader van de UWO Landaanwinning is afgesproken dat het Havenbedrijf de aanleg van Maasvlakte 2 (inclusief de zeewering) voor eigen rekening en risico's realiseert. Vanuit het Rijk is er wel een eenmalige bijdrage van 742 miljoen euro (prijspeil 2013) aan het project voor de realisatie van de zeewering en publieke infrastructuur. Het ging daarbij om een lening die door het Havenbedrijf vanaf 2021 middels extra dividend aan het Rijk terugbetaald zou worden. Het Havenbedrijf diende zelf zorg te dragen voor de rest van de financiering (2,1 miljard euro). De geraamde kosten voor de aanleg van Maasvlakte 2 waren 1,9 miljard euro (waarvan 200 miljoen voor de post onvoorzien). De eerste fase van de aanleg is binnen budget afgerond. Uiteindelijk heeft de aanleg van de eerste fase van Maasvlakte 2 in totaal 1,55 miljard euro gekost. Mede vanwege de meevallende kosten bij de aanleg van Maasvlakte 2 en de afnemende risico's, besloot het Havenbedrijf in 2013 om 290 miljoen euro versneld terug te betalen aan het Rijk.²⁴ Sinds de ingebruikname van Maasvlakte 2 is er door het Havenbedrijf 262,9 miljoen euro geïnvesteerd in de verbetering van de voorzieningen (i.e. Container Exchange Route en openbare infrastructuur).

In de UWO is tevens overeengekomen dat Havenbedrijf tot 2023 verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de zeewering. Voor deze taak ontvangt het Havenbedrijf een beheervergoeding van het Rijk (onderhoud van de zeewering is onderdeel van het contract met aannemer PUMA). Rijkswaterstaat zal in 2020 in plaats van 2023 het beheer van de buitencontouren overnemen van het Havenbedrijf Rotterdam. Oorspronkelijk was in de UWO ook afgesproken dat het beheer en onderhoud van het spoor de verantwoordelijkheid zou zijn van het Havenbedrijf. Aangezien het spoor toebehoort tot de hoofdspoorweginfrastructuur diende deze verantwoordelijkheid bij het Rijk te worden belegd. Wel is het Havenbedrijf verantwoordelijk voor de financiering van het beheer en onderhoud. De kosten voor de verbreding van het Breeddiep van 8 miljoen euro zijn gelijk verdeeld tussen het Havenbedrijf Rotterdam en het Rijk. De bijdrage van het Rijk is onttrokken uit de post onvoorzien. Voor de verdieping van de Waterweg is door het Rijk 44 miljoen euro geïnvesteerd, 9 mln. euro meer dan was geraamd. Hiervoor is gebruik gemaakt van ruimte in de Post Onvoorzien die is vrijgevallen door het lagere risicoprofiel van PMR. HbR heeft circa 35 miljoen euro hiervoor uitgegeven (voorbereiding, uitvoering, monitoring en klantgerelateerde projecten).

Tabel A.0.2 Kosten landaanwinning (in miljoenen, prijspeil 2019)

	Voorziene uitgave Rijk	Gerealiseerde uitgave Rijk	Voorziene uitgave HbR	Gerealiseerde uitgave HbR
Landaanwinning	742	742	2.100	1.550
Breeddiep	0	4	0	4
Nieuwe Waterweg	0	44	0	35
Totaal	742	790	2.100	1.589

Planning

De aanleg van de eerste fase van Maasvlakte 2 is in 2013 binnen de planning afgerond. De aanleg begon in 2008, waarbij eerst de buiten-contour (harde en zachte zeewering), 640 hectare haventerrein en bijbehorende infrastructuur. In 2015 werden de containerterminals van RWG en APM in gebruik genomen. Daarbij is in totaal circa 200 ha in gebruik genomen, met een optie op

²⁴ Bron: Kamerstuk Tweede Kamer, kenmerk 24691, nr. 118 (2013)

uitbreiding voor nog eens 130 ha. De aanleg van de tweede fase van Maasvlakte 2 (circa 360 hectare terrein) is afhankelijk van de marktvraag. In 2017 is met het opspuiten van 70 hectare terrein aan de noordwestzijde van de Prinses Alexiahaven voor de ontwikkeling van een Offshore Center reeds een eerste start gemaakt met de tweede fase.

Voortgang realisatie Natuurcompensatie

Scope

In de PKB 2006 zijn drie maatregelen voorzien voor compensatie van de effecten op de natuur door de aanleg. Het gaat om het verbeteren van de kwaliteit van het bodemleven van de Voordelta, het creëren van rustgebieden voor drie vogelsoorten, aanleg van duingebied en de aanleg van een zeereep. Het creëren van de zeereep bleek volgens de milieueffectrapportage uit 2007 niet nodig en is als maatregel vervallen.

Als compensatie voor deze verdwenen natuurwaarden is in de natuurvergunning voorgeschreven om de kwaliteit van het bodemleven van een deel van de Voordelta met 10% te verbeteren, voor een 10 maal groter gebied dan door de aanleg verloren gaat. Voor deze wijze van compensatie is toestemming van de Europese Commissie verkregen. In een 29.836 ha groot bodembeschermingsgebied in de Voordelta is boomkorvisserij niet toegestaan met als doel kwaliteitsverbetering van de bodemdieren en dus meer voedselproductie voor het systeem.

In het gebied zijn rustgebieden voor beschermde vogelsoorten aangewezen zodat deze optimaler kunnen profiteren van het grotere voedselaanbod: Bollen van de Ooster, Bollen van het Nieuwe Zand en de Hinderplaat. Deze zijn bedoeld voor de zwarte zee-eend, de grote stern en de visdief. In de aangewezen rustgebieden gelden beperkingen van menselijke activiteiten om het verlies in foerageerfunctie als gevolg van de aanleg van de Tweede Maasvlakte voor deze soorten te compenseren. In 2012 is het toegangsbeperkingsbesluit voor rustgebied Verklikkerplaat gewijzigd: het rustgebied is komen te vervallen en de Middelpaalt is als alternatief rustgebied aangewezen

In 2008-2009 is een nieuw duingebied ingericht met een bruto-oppervlak van 42 ha; het Spanjaards Duin. In dit gebied dient 6,1 ha vochtige duinvallei, 9,8 ha grijze duinen en één vindplaats van de Groenknolorchis tot stand te komen.

Begroting

De natuurcompensatie heeft als onderdeel van het deelproject Landaanwinning een apart projectbudget. Het budget voor de natuurcompensatie bedraagt in totaal 115 miljoen euro (prijsspeil 2019) en wordt volledig gefinancierd door het Rijk. De rijksbijdrage komt vooral ten laste van het Fonds Economische Structuurversterking en voor een beperkt deel uit de reguliere begrotingen. Van het beschikbare budget is reeds 90,7 miljoen euro uitgegeven en is voor 93,1 miljoen euro door het Rijk een verplichting aangegaan.

Planning

Voor het bodembeschermingsgebied in de Voordelta en de rustgebieden voor de vogels geldt de volgende planning. In voorjaar 2019 verscheen het Syntheserapport als een tussentijdse evaluatie, conform de afspraken in de uitwerkingsovereenkomst (UWO). In 2020/2021 is de uiteindelijke evaluatie voorzien in het kader van de PKB (Planologische Kernbeslissing, 2009-2019). Het doel van deze evaluatie is "het aantonen van de effectiviteit van de in voorschrift 23a van de in de Nbwet-vergunning opgenomen compensatieopgave voor het habitatype H1110B, de zwarte zee-eend, de grote stern en de visdief" (brief Ministerie EZ aan Havenbedrijf Rotterdam d.d. 22 december 2015). Het bevoegd gezag zal dan moeten bepalen of de natuurcompensatie voldoet.

Bij de voordelta wordt gewerkt met 6-jaarlijkse Natura 2000 beheerplannen. Het eerste beheerplan Voordelta 2008 – 2014 (VenW 2009) had als doel het ‘in stand houden van de beschermde natuur in de Voordelta, compenseren van verlies aan beschermde natuur bij aanleg van Maasvlakte 2 en binnen deze natuurbescherming ruimte bieden voor recreatie, visserij en andere activiteiten’. Met de implementatie van het Beheerplan 2015-2021 (RWS 2016) zijn aanvullende maatregelen genomen en wordt in het kader van het Beheerplan onderzoek uitgevoerd naar verstoring door kitesurfers in het gebied van de Slikken van Voorne en Hinderplaat. Ook is al vooruitgekeken naar een derde periode van beheer: “In het beheerplan is van een aantal niet-broedvogelsoorten vastgesteld dat de instandhoudingsdoelstelling niet behaald zal worden, om onduidelijke redenen. In deze gevallen wordt in de huidige beheerplanperiode (2015-2021) extra aandacht aan deze soorten geschonken bij de tussenevaluatie, opdat zo nodig maatregelen in een volgend beheerplan genomen kunnen worden.”²⁵

Bij de duincompensatie wordt gewerkt met 6-jaarlijkse Natura 2000 beheerplannen. In de planning van het tot wasdom komen van de effecten wordt rekening gehouden met drie perioden van beheerplannen:

- 1^e periode: 2018 – 2023 (is gepubliceerd)
- 2^e periode: 2024 – 2029
- 3^e periode: 2030 – 2036

In het nieuwe Natura 2000 beheerplan bijzondere natuurwaarden Solleveld en Kapittelduinen is aangegeven wat de fasering over de drie beheerperioden is:

“Fasering in tijd en ruimte is vanuit de uitvoerbaarheid gewenst. De fasering van maatregelen in de tijd is afhankelijk van de urgentie, capaciteit, acceptatie, haalbaarheid en kosten. Het treffen van maatregelen op de korte termijn (eerste beheerplanperiode) kan ook noodzakelijk zijn vanuit het PAS, die in de tijd zijn vastgelegd (uitvoering uiterlijk 2021). Voor maatregelen die minder urgent zijn, is het wel gewenst om deze zoveel mogelijk in de tweede beheerplanperiode uit te voeren. Uitstel zou anders kunnen leiden tot een niet haalbare omvang van maatregelen in de derde beheerplanperiode. Met de fasering van de maatregelen wordt ook rekening gehouden met de ontwikkelingstijd van habitattypen. Zo is de beoogde kwaliteitsverbetering van bos niet in twee beheerplanperioden te realiseren, maar moet eerder gedacht worden aan een periode van meerdere decennia. De fasering van maatregelen voor de volgende beheerplanperioden zullen worden afgestemd op de totaal te verwachten ontwikkelingstijd.”

“Medio 2022 dienen alle benodigde monitorings- en inventarisatiegegevens gereed te zijn voor de eidevaluatie van dit tweede beheerplan. Een nieuwe habitatkartering dient uiterlijk eind 2022 gereed te zijn ten behoeve van het opstellen van het derde beheerplan.”²⁶

Voortgang realisatie 750 hectare natuur- en recreatiegebied

Scope

Als onderdeel van PMR is voorzien in de aanleg van 750 hectare nieuwe natuur- en recreatiegebied in de regio Rijnmond. Hoewel het programma voor de 750 hectare primair is gericht op de hoofdfunctie natuur en recreatie is in de UWV vastgelegd dat er ruimte blijft voor andere functies. Samen met het project Bestaand Rotterdams Gebied en de natuurcompensatie-maatregelen is de aanleg van de 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied gericht op het versterken van de leefbaarheid in de regio.

Onder het project 750 hectare natuur- en recreatiegebied vallen 4 deelprojecten:

²⁵ Monitoring in de Voordelta, Monitoringplan bij Natura 2000 Beheerplan Voordelta 2015-2021, Rijkswaterstaat, 2014

²⁶ Natura 2000 beheerplan bijzondere natuurwaarden Solleveld en Kapittelduinen, SWECO, 2018

- De **Groene Verbinding**, een wandel en fietsbrug over de A15 en de Betuweroute.
- De **Vlinderstrik** ten noorden van Rotterdam bestaande uit de Berkelse Zuidpolder en Rotterdamse Schiebroeksepolder. Het gaat om de ontwikkeling van een natuur- en recreatiegebied met een totaal oppervlakte van 140 hectare, waarvan 100 hectare uit hoofde van PMR.
- De **Schiezone** ten noorden van Rotterdam, liggend tussen Rotterdam Overschie en Midden Delfland. Binnen het gebied is als onderdeel van PMR voorzien in de realisatie van 50 hectare natuur- en recreatiegebied.
- Het **Buitenland van Rhoon** (met een totale oppervlakte van 600 hectare) dat wordt gerealiseerd op het eiland IJsselmonde ten zuiden van Rotterdam. Ten behoeve van het project wordt het traditionele polderlandschap van het eiland omgevormd tot een natuur- en recreatiegebied met landelijke uitstraling.

De scope voor de deelprojecten “Groene Verbinding”, “Vlinderstrik” en “Schiezone” is ten opzichte van de oorspronkelijke plannen onveranderd gebleven. Voor het deelproject “Buitenland van Rhoon” geldt dat echter niet en zijn de plannen gewijzigd vanwege toenemende maatschappelijke weerstand en daarop volgende motie in de Tweede Kamer met de vraag aan de regering om (binnen de kaders van de PKB meer rekening te houden met de wensen van bewoners. Om invulling te geven aan genoemde motie is vervolgens een commissie onder leiding van oud-minister Veerman ingesteld om het draagvlak voor de bestaande plannen voor het Buitenland van Rhoon te vergroten en mogelijke alternatieven voor de inrichting van het gebied te verkennen. Dit heeft in juni 2014 geresulteerd in het rapport “Behoud de polders van het Buitenland van Rhoon” met daarin opgenomen het advies om akkernatuur te ontwikkelen in plaats van natte natuur en de oprichting van een gebiedscoöperatie. Beide adviezen zijn inmiddels overgenomen en ook daadwerkelijk geëffectueerd.

Begroting

In de “Uitwerkingsovereenkomst (UWO) 750 hectare natuur- en recreatiegebied” uit 2015 is in lid 7.1 vastgelegd dat de betrokken partijen (de Staat, Provincie Zuid-Holland, Rotterdam en de toenmalige Stadsregio Rotterdam) in totaal 148 miljoen euro (prijsspeil 1 februari 2002) ter beschikking stellen aan Projectbudget 1 (Buitenland van Rhoon en Noordflank Rotterdam). Van dit totaal is 30,5 miljoen bestemd voor voorbereiding en uitvoering van de deelprojecten Schiezone en Vlinderstrik en 117,5 miljoen voor het deelproject “Buitenland van Rhoon”, toen nog aangeduid met de naam Midden-IJsselmonde. Het Rijk stelde 112 miljoen euro beschikbaar, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam elk 9 miljoen euro en de Stadsregio Rotterdam 18 miljoen euro (prijsspeil 2002). Het budget van het Rijk bestaat uit een eenmalige bijdrage van 30 miljoen euro door IenW. De deelbijdrage van IenW is in 2006 volledig betaald aan de Stichting Nationaal Groenfonds. De rest van het budget komt van LNV. Dit budget bedroeg in 2019 134 miljoen euro. Hierbij geldt een indexatie van 2 procent, vanaf 2002. De start van de uitkering was in 2006. IenW heeft de bijdrage direct uitgekeerd. Cumulatief is de geïndexeerde rijksbijdrage 140 miljoen euro.

Voor de voorbereiding en uitvoering van de Groene Verbinding stelde het Rijk in totaal 31,3 miljoen euro beschikbaar (prijsspeil 2014, projectbudget II). De Groene Verbinding is in 2014 afgerond met een resterend budget van 10,8 miljoen euro (prijsspeil 2014). Dit resterende bedrag is overgeheveld naar projectbudget I en verdeeld op basis van de verdeelsleutel uit UWO PMR/750 ha. Dit betekent dat 21 procent van het resterende budget ten goede kwam aan de projecten Schiezone en Vlinderstrik (2,3 miljoen euro) en 79 procent aan het Buitenland van Rhoon (8,5 miljoen euro).

Van de gemeente Rotterdam is geen signaal binnengekomen, dat de ‘Noordflank Rotterdam’ niet binnen het budget wordt afgerond. Tevens geeft het restsaldo van € 2,3 mln. vanuit ‘Groene verbinding Stadsregio’ meer ruimte om het project binnen budget af te ronden. Voor wat betreft ‘Midden IJsselmonde-Buitenland van Rhoon’, past de uitvoering van het project binnen het budget.

Risico's met betrekking tot grondprijzen e.d. zijn afgedekt in een post 'project onvoorzien'. Tevens zit daarin een post opgenomen, om het revolverend karakter van het project (beheer), af te dekken. Een eventueel restsaldo bij einde project, zal worden ingezet om het revolverend karakter van het project te waarborgen.

De actuele realisatie van de Rijksbijdrage is 163 miljoen euro, waarbij voorzien is dat in 2020 nog 8 miljoen euro wordt betaald, waarmee de totale Rijksbijdrage op 171 miljoen euro uitkomt.

Tabel A.3 Financieel overzicht 750 hectare

	Buitenland van Rhoon	Noordflank Rotterdam	Groene Verbinding
Budget (2002)	117,5	21,5	27,0
Budget (geïndexeerd)	148,6	25,8	31,3
Lasten	50,1	42,1	22,3
Baten	9,5	10,4	1,8
Saldo	40,7	31,7²⁷	10,8

Planning

Met de ondertekening van de UWO in september 2005 door de verantwoordelijke partijen is de uitvoering van het project "750 hectare natuur en recreatiegebied" en de daaronder liggende deelprojecten formeel gestart. Na de verdere uitwerking en voorbereiding van de plannen is in 2012 met de inrichting van het deelproject Schiezone gestart en in 2013 met de inrichting van de Vlinderstrik. Beide projecten bevinden zich nog in het stadium van de uitvoering en zullen naar alle waarschijnlijk (met een zeer beperkte vertraging) binnen de gestelde streefdatum van 15 jaar (zie UWO, lid 4.5) worden gerealiseerd. Het deelproject Groene Verbinding is op 11 juni 2014 geopend en is derhalve ruimschoots binnen de gestelde termijn gerealiseerd. De realisatie van het deelproject Buitenland van Rhoon heeft daarentegen vertraging opgelopen als gevolg van de wijziging in scope van de plannen. Omdat een nieuwe planning nog moet worden opgesteld is het op dit moment nog onduidelijk in hoeverre de streefdatum van 15 jaar naar achteren zal verschuiven.

Voortgang realisatie BRG

Scope

Het programma BRG bestaat uit 106 projecten in de regio Rijnmond die tezamen moeten bijdragen aan een betere benutting van het bestaande havengebied en een betere leefomgeving. In tegenstelling tot de andere deelprojecten is er voor BRG geen toetskader ontwikkeld. In plaats daarvan is in de UWO vastgelegd dat de projecten binnen BRG moeten beantwoorden aan vier rijksdoelstellingen:

1. Het oplossen van het ruimtetekort in het bestaande havengebied
2. Het verbeteren van de milieukwaliteit in de regio Rotterdam
3. Een impuls geven aan het aanbod en de kwaliteit van natuur en recreatiegebied
4. Verbeteren van de regionale ruimtelijke kwaliteit

Projecten die bijdragen aan rijksdoel 1 worden aangeduid als de "intensiveringsprojecten", de projecten onder de rijksdoelen 2, 3 en 4 als de "leefbaarheidsprojecten". De leefbaarheidsprojecten zijn vervolgens weer onderverdeeld in milieukwaliteitsprojecten (doel 2), groen- en recreatieprojecten (doel 3) en ruimteprojecten (doel 4).

²⁷ Naast de bijdrage vanuit de UWO, zijn er ook overige bijdragen.

Het totaalpakket aan leefbaarheidsprojecten dient volgens de UWO evenwichtig te zijn verdeeld over deze doelstellingen. De gemeente Rotterdam is bevoegd om projecten te schrappen, vervangen of toe te voegen, maar dan gelden voor leefbaarheidsprojecten wel de volgende eisen:

- Met het nieuwe project wordt tenminste hetzelfde ambitieniveau nagestreefd als bij het oude.
- Er wordt voor het nieuwe project aangegeven hoe en in welke mate deze beantwoordt aan de rijksdoelstellingen.
- De evenwichtige verdeling blijft behouden
- Het project industriële ecologie kan slechts vervangen worden door een vergelijkbaar project op het gebied van “lucht”.
- Consultatie van belanghebbende organisaties, bedrijven en gemeenten heeft plaatsgevonden.

Hoewel de scope van BRG gelijk is gebleven, is er wel een grote wisseling in de projecten binnen BRG. Het budget van projecten die zijn vervallen is opnieuw ingezet. Zo was er oorspronkelijk veel budget beschikbaar gesteld voor projecten gericht op een reductie van geluid. In de loop van de tijd is het beleid rond geluid echter strenger geworden en kwamen er, naast de technische ontwikkelingen, andere instrumenten en middelen vrij om de geluidsproblematiek aan te pakken. Zodoende kon het budget dat beschikbaar was voor geluid, ingezet worden voor andere doeleinden.

In de evaluatie BRG uit 2013 werd wel geconcludeerd dat dat er een werkwijze voor projectwijziging was ontstaan die niet volledig meer aansloot bij de in de UWO-BRG gestelde randvoorwaarden.²⁸ Daarom is een verbeterde procedure voor projectwijziging en –vervanging ontwikkeld. Sinds 2014 worden wijzigingen in het projectportfolio voorgelegd aan het Directieoverleg-BRG. Daarin zitten de gemeente Rotterdam, het Ministerie van BZK, HbR, DCMR en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Tevens is de consultatie van betrokken stakeholders sinds 2015 onderdeel van de procedure. Toch wordt in het Effectrapport 2017 opgemerkt dat er een spanning waarneembaar is tussen het bewaren van het evenwicht tussen de rijksdoelen en het flexibel kunnen herverdelen van budget.²⁹ Als voorbeeld wordt genoemd het begrip “KGC (Kenniscentrum Geluid) buiten projectambitie”. Hieronder vallen ook projecten die bijdragen aan de rijksdoelen verbeteren natuur- & recreatie en verbeteren ruimtelijke kwaliteit. Deze projecten dienen wel een component te bevatten die de milieukwaliteit verbetert. In de praktijk bleek deze relatie met milieukwaliteit bij het merendeel van de projecten uitermate gering te zijn.

Begroting

De totale kosten van de leefbaarheidsprojecten werden ten tijde van het Bestuursakkoord geraamd op 156 miljoen euro (prijspeil 2002, cumulatieve indexering van 2 procent). Volgens de begroting uit het Bestuursakkoord zou 76 miljoen euro gedekt worden door reguliere middelen of bijdragen van derden. Voor het resterende, ongedekte deel van 80 miljoen euro, dragen het Rijk (32 miljoen), de gemeente Rotterdam (32 miljoen), provincie Zuid-Holland (8 miljoen) en de stadsregio Rotterdam (thans Metropoolregio Rotterdam Den Haag, 8 miljoen tezamen) bij aan de financiering. In onderstaand tabel zijn de verplichtingen die elke participant is aangegaan weergegeven per 1 januari 2018. Uit de tabel wordt duidelijk dat voor 85 procent van het budget een verplichting geldt en dus tot de einddatum van 2021 nog een flink bedrag te verplichten is.

Tabel A.0.4 Aangegane verplichtingen per participant in leefbaarheidsprojecten BRG (prijspeil 2002)

	Gemeente	Stadsregio	Provincie	MRDH	Totaal
Warmtebedrijf	5.974.433	0	0	0	5.974.433

²⁸ Bron: Evaluatie BRG, 2013

²⁹ Bron: Effectrapportage BRG, 2017

Geluidsreductie Calandspoorbrug	0	0	0	0	0
Landtong Rozenburg ³⁰	577.525	0	309.116	0	1.707.829
Oostvoornse Meer	5.000.000	0	0	0	5.000.000
Geluidsschermen	1.000.000	0	0	0	1.000.000
Rivierparken	4.787.729	0	893.773	0	5.681.502
Stille wegdekken	4.009.012	0	2.706.944	0	6.715.956
Kenniscentrum geluid	4.971.682	1.250.017	643.410	0	6.865.109
Gebiedsgerichte benadering	21.683.386	1.904.954	2.804.160	0	26.392.500
Port City	2.000.000	0	0	0	2.000.000
Programmakosten	1.373.934	0	0	0	1.373.934
Overige inzet	1.114.522	0	472.000	0	1.586.522
MRDH	0	0	0	4.019.769	4.019.769
Totaal aangegane verplichtingen	52.492.223	3.154.971	7.829.403	4.019.769	68.317.554
Totaal Budget	64.000.000	4.000.000	8.000.000	4.000.000	80.000.000
Aandeel besteed	82%	79%	98%	100%	85%
Nog te verplichten	11.507.777	845.029	170.597	-19.769	11.682.446

Bron: Voortgangsrapportage 2019 BRG

Van het beschikbare BRG-budget van 80 miljoen euro gaat bijna 40 procent naar milieukwaliteitsprojecten (31,6 miljoen euro), bijna 24 procent naar natuur- en recreatieprojecten (25,7 miljoen euro) en 31 procent naar projecten gericht op de ruimtelijke kwaliteit (19,2 miljoen euro). Voor financiële risico's en programmakosten is circa 4 procent gereserveerd (3,6 miljoen euro). Ten opzichte van de originele budgetverdeling uit de UWO-BRG is er sprake van een verschuiving van budget tussen de rijksdoelen (zie tabel A.2). Vooral het beschikbare budget voor de milieukwaliteitsprojecten is flink afgenomen, terwijl er meer budget beschikbaar is gekomen voor natuur- en recreatieprojecten. Deze verschuiving is voor het overgrote deel toe te schrijven aan de herijking van het Kenniscentrum Geluid. In de originele begroting was nog geen rekening gehouden met programmakosten.

Tabel A.2 Budgetverschuivingen BRG

Rijksdoel	Budget UWO 2005 (pp 2002)	Aandeel	Budget na wijzigingen (pp 2002)	Aandeel	Mutatie	Procentuele mutatie
Rijksdoel 2: milieukwaliteit	€ 40.600.000	49,1%	€ 31.600.000	38,2%	-€ 9.000.000	-10,9%
Rijksdoel 3: natuur & recreatie	€ 16.495.000	20,0%	€ 19.170.000	23,2%	€ 2.675.000	3,2%
Rijksdoel 2: ruimtelijke kwaliteit	€ 25.575.000	30,9%	€ 25.650.000	31,0%	€ 75.000	0,1%
<i>subtotaal</i>	€ 82.670.000		€ 76.420.000			
Programmakosten	€ 0	0,0%	€ 3.579.000	4,3%	€ 3.579.000	4,3%
Nog te verdelen		0,0%	€ 2.671.000	3,2%	€ 2.671.000	3,2%
Totaal	€ 82.670.000		€ 80.000.000			

Bron: Effectrapportage BRG, 2017

³⁰ Inclusief € 821.188 eerder besteed.

Planning

Het BRG-programma bestaat op dit moment uit 106 projecten. De 19 intensiveringsprojecten zijn al afgerond. Door herontwikkeling, intensiever gebruik van het bestaande havengebied en demping van verouderde havens was reeds in 2009 ruim 200 hectare ruimtewinst geboekt en daarmee het doel bereikt. De intensivering in de Rotterdamse haven gaat nog wel door, maar valt niet meer onder het BRG-programma. Alle BRG-leefbaarheidsprojecten moeten uiterlijk januari 2021 zijn afgerond. Op 1 januari 2019 waren er 66 projecten afgerond, 10 projecten in uitvoering, 12 projecten in voorbereiding en stonden er 2 projecten on-hold. Gemeten naar de financiële waarde in het BRG-programma is hiermee 71% van de leefbaarheidsprojecten gerealiseerd. Hiermee loopt de realisatie van de projecten achter op de uitvoeringsperiode van BRG (87 procent verstreken). Dit houdt onder andere verband met de langzame realisatie van de stille wegdekken. De aanleg van een stilwegdek wordt gecombineerd met groot onderhoud aan het betreffende wegdek, wat de planning binnen de uitvoeringsperiode van BRG lastig maakt. Ook de vergunningverlening zorgt voor enige vertraging bij de Kenniscentrum Geluid (KCG)-projecten. Het is bij de betrokken partijen niet meer de verwachting dat voor de einddatum alle projecten afgerond zullen zijn.

Bijlage B - Analyse doelbereik PMR

Inleiding

In de UWO's zijn afspraken gemaakt over de scope van de deelprojecten, die vastgelegd zijn in toetskaders. Deze toetskaders vormen een operationalisering van de PKB-doelen (Beslissingen van Wezenlijk Belang of BWB's) en bevat bindende en toetsbare criteria waaraan het deelproject inhoudelijk moet voldoen. De toetsbare eisen zijn gebruikt om een oordeel te vellen over het doelbereik per deelproject en in hoeverre dit gebeurd is binnen de gestelde grenzen (scope). Bij het beoordelen van het doelbereik zijn alleen de toetsbare criteria opgenomen die specifiek betrekking hebben op de BWB's uit de PKB en niet de afgeleide eisen uit andere afsprakenkaders (zoals de nadere afspraken tussen projectpartners vastgelegd in een publiek programma van eisen).

In onderstaande tabel (B.0.1) zijn de BWB's uit de PKB PMR opgenomen. Per deelproject is de bijbehorende BWB beschreven en is aangegeven hoe de doelstelling is geborgd. Ook wordt een conclusie getrokken of het doel bereikt is of naar verwachting in de toekomst bereikt wordt. In de laatste kolom (voldoet) is aangegeven of de BWB conform criteria wordt waargemaakt of in de toekomst naar verwachting zal worden waargemaakt. Groen is voldoet volledig, oranje voldoet deels en rood is voldoet niet. Hieruit komt naar voren dat van de vijftientig BWB's er twee zijn vervallen, negentien voldoen aan de criteria en vier deels voldoen.

Tabel B.0.1 BWB's aan deelprojecten PMR en voldoen aan criteria

Doelrealisatie Landaanwinning

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
2	Maximaal 1000 hectare netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein, aansluitend op het bestaande havengebied (de Maasvlakte)	het nieuw bestemmingsplan MV2 2018-2028	Het plangebied omvat 1039 ha bruto uitgeefbaar haven- en industrieterrein voor de bedrijfsbestemmingen, inclusief gronden die gebruikt (zullen) worden voor openbare voorzieningen zoals ontsluitingswegen, groen en parkeren. In het bestaande havengebied is de verhouding bruto-netto voor containers 93%, voor chemie 95% en voor distributie 75%. Op basis van deze percentages is het aannemelijk, dat voor Maasvlakte 2 het totaal netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein niet meer zal bedragen dan 1000 ha (> 96% van de bruto 1039 ha). (Bron: Bestemmingsplan MV2, 2018)	Naar verwachting conform criteria
3	Demarcatielijn zal in west-zuidwestelijke richting worden verlengd	het ruimtelijk ontwerp en de concessie (2008)	Het ruimtebeslag van het Doorsteekalternatief valt binnen de begrenzing uit BWB 3. (Bron: MER Aanleg MV2, 2007)	Conform criteria

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
4	De landaanwinning biedt ruimte aan deepsea gebonden activiteiten	het nieuw bestemmingsplan MV2 2018-2028	Dat Maasvlakte 2 geschikt moet zijn voor de vestiging van deepsea gebonden bedrijvigheid, heeft ontwerptechnische consequenties, e.g. minimale diepte van het havenbassin, grote terreinen en aanwezigheid van zwaaikommen. Dergelijke ontwerptechnische consequenties zijn meegenomen in het Doorsteekalternatief en het Voorkeursalternatief voor de landaanwinning. (Bron: MER Aanleg MV2, 2007)	Conform criteria
5	Niettemin moet het mogelijk blijven dat vestiging van andere activiteiten op de landaanwinning plaatsvindt.	het nieuw bestemmingsplan MV2 2018-2028	Het nieuwe bestemmingsplan (2018) voorziet in een andere invulling van Maasvlakte 2. Door voor 30% van de bedrijventerreinen de invulmogelijkheden te verruimen, biedt het nieuwe bestemmingsplan meer flexibiliteit dan die uit 2008. Op deze manier moet beter ingespeeld kunnen worden op nieuwe marktontwikkelingen. (Bron: Bestemmingsplan MV2, 2018).	Conform criteria
6	De landaanwinning wordt ingericht, geëxploiteerd en beheerd volgens de principes van een duurzaam bedrijventerrein.	het nieuw bestemmingsplan MV2 2018-2028	Het bestemmingsplan uit 2018 is erop gericht het juiste bedrijf op de juiste plek te situeren, zodat invulling gegeven kan worden aan integraal ketenbeheer en industriële ecologie, en daarmee gebruik van energie, reststromen en gemeenschappelijk voorzieningen te stimuleren. Tevens worden in de (omgevings-) vergunningen eisen gesteld aan de emissies van bedrijven die zich vestigen op Maasvlakte 2 en in de concessies aan de modal-split. Het Havenbedrijf stuurt op de clustering van nieuwe sectoren op Maasvlakte 2 en wil middels de realisatie van de Container Exchange Route (CER) containers bundelen. Desondanks blijft de ontwikkeling van de modal split achter bij de gestelde doelen. (Bron: Bestemmingsplan MV2, 2018 & Integrale Rapportage 2018, MEP+ 2019).	Deels conform criteria

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
7	De negatieve milieueffecten van het uiteindelijke ontwerp mogen niet groter zijn dan de milieueffecten van de twee referentieontwerpen	het ruimtelijk ontwerp en de daarvoor verleende vergunningen (concessie, wet beheer rijkswaterstaatswerken en Natuurbeschermingswetvergunning)	Er is bij het voorkeursalternatief landaanwinning geen sprake van een verslechtering/grotere effecten dan bij de twee referentieontwerpen. (Bron: MER Aanleg MV2, 2007)	Conform criteria
8	Er wordt zodanig ruimte gereserveerd en worden zodanig maatregelen genomen dat de huidige veilige afwikkeling van de scheepvaart in combinatie met een vlotte bereikbaarheid voor de bestaande en nieuwe havengebieden blijft gehandhaafd en waar mogelijk wordt verbeterd.	het ontwerp en de daarvoor verleende vergunning op grond van wet beheer rijkswaterstaatswerken.	De nautische randvoorwaarden zijn als harde criteria gebruikt voor het fysieke ontwerp van het Doorsteekalternatief en de nadere detaillering van de landaanwinningsalternatieven. Door de vorm van de landaanwinning is een beter stroombeeld gerealiseerd voor de Eurogeul/Maasmond, waardoor de nautische veiligheid is verbeterd. De erosiekuil (als gevolg van stromingspatroon langs zeewering) zorgt voor een dalende stroomsnelheid en heeft een positief effect op de nautische veiligheid. Aan de randen van de erosiekuil kan zich een kleine verhoging van de stroomsnelheden voordoen. Er zijn vanuit de scheepvaart en metingen echter geen aanwijzingen en signalen gekomen dat de erosiekuil of landaanwinning de bereikbaarheid van de havens zal beperken. De verbreding van het Breeddiep en verdieping van de Nieuwe Waterweg verbetert de nautische veiligheid voor de binnenvaart en bereikbaarheid van de havengebieden. (Bron: MER Aanleg MV2, 2007, Definitief rapport MEP Aanleg, 2018)	Naar verwachting conform criteria
9	Er dient te worden gestreefd naar maximale flexibiliteit van de uitvoering van de landaanwinning.	Gefaseerde aanleg	In de PKB PMR 2006 wordt een onderscheid gemaakt tussen het haven- en industrieterrein en de buitencontour met de zeewering en de hoofdinfrastructuur. De directe aanleg van de buitencontour en de	Conform criteria

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
			<p>gefaseerde realisatie van het binnengebied sluit aan bij het doel en de invulling van fasering, zoals in bwb 9 en de toelichting daarop is weergegeven.</p> <p>(Bron: MER Aanleg MV2, 2007)</p> <p>In de vergunning van de Wet Beheer Rijkswaterstaatswerken (WbR) is de fasering ook als uitgangspunt opgenomen.</p>	
10	<p>De zeewaartse begrenzing van het gebied voor zandwinning wordt gevormd door een straal van 30 km vanuit het midden van de zuidrand van de referentieontwerpen voor de landaanwinning. De landwaartse begrenzing wordt gevormd door de 2 km lijn zeewaarts van de doorgaande -20 m NAP-dieptelijn.</p>	<p>de MER en daarop gebaseerde vergunning</p> <p>Ontgrondingenwet</p>	<p>Het uiteindelijke voorkeursalternatief zandwinning komt volledig tegemoet aan de bwb's 10 en 11. Voor de eerste fase van de aanleg was 230 miljoen m³ zand nodig. Een klein deel (17 miljoen m³) is verkregen uit bestaand havengebied. De rest van het zand is gewonnen op relatief korte afstand van Maasvlakte 2 (10 a 11 kilometer, vlek 1) maar buiten het Natura 2000-gebied Voordelta . Vanuit ecologisch oogpunt was winning op deze locatie acceptabel, vanwege het ontbreken van significante effecten voor strikt beschermde soorten. Daarnaast waren de transport-afstanden (en de milieubelasting van dit transport) het kleinst.</p> <p>(Bron: MER Aanleg MV2, 2007, Integrale Rapportage 2018)</p>	Conform criteria
11	<p>Voor grootschalige zandwinning (>10 miljoen m³) is geen maximale ontgrondingsdiepte vastgesteld. De ontgrondingsdiepte, de winlocaties en de uitvoeringstechniek voor de grootschalige zandwinning worden vastgesteld in de ontgrondingsvergunning.</p>	<p>de MER en daarop gebaseerde vergunning</p> <p>Ontgrondingenwet</p>	<p>Het VKA hanteert voor de winddiepte een bandbreedte van minimaal gemiddeld 10 meter en maximaal 20 meter beneden de zeebodem. Gebruikelijk is een ontgroning van twee meter diepte, maar gelet op de hoeveelheid benodigd zand voor de aanleg van MV2, zou een stuk Noordzeebodem van 11 bij 30 kilometer moeten worden afgegraven. Met relatief diepe zandwinputten is verstoring van het bodemleven zoveel mogelijk tegengegaan.</p> <p>Het oppervlak van de zandwinput was uiteindelijk kleiner dan aangenomen is in het MER. Er zal dus minder bodemleven zijn aangetast dan waar</p>	Conform criteria

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
			<p>aanvankelijk rekening mee was gehouden. Wel leidt de afvlakking van de putranden tot erosie op veel grotere afstanden dan in het MER verwacht. Dit kan tot extra aanzanding in de vaargeul leiden. Uit rekolonisatieonderzoek blijkt dat er zich een bodemdierengemeenschap ontwikkelt die past bij de veel hogere slibgehalten in de zandwinput. De biomassa en de dichtheden per vierkante meter zijn na enkele jaren weer even hoog als in het referentiegebied.</p> <p>(Bron: MER Aanleg MV2, 2007; Integrale Rapportage 2018; Definitief rapport MEP Aanleg, 2018)</p>	

Doelrealisatie Natuurcompensatie

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
12	<p>Mitigerende maatregelen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afname lengte kustzee • Afname zeedynamiek • Negatieve effecten zandwinning 	vergunningen (Nbw en WbR)	<p>Het verlies aan kustzee is beperkt door aanleg van een minimaal overeenkomstige lengte zachte zeewering inclusief onderwateroever aan de landaanwinning. Ten opzichte van het PKB-Referentieontwerp is het Doorsteekalternatief compacter en de buitencontour ervan qua oriëntatie zodanig aangepast dat de effecten op de omgeving veel kleiner zijn dan in het PKB-Referentieontwerp</p> <p>(Bron: MER Aanleg MV2, 2007)</p>	Conform criteria
13	Het operationele ontwerp voor de landaanwinning, dat in het projectenspoor tot stand komt, dient binnen deze randvoorwaarden voor mitigatie te blijven. Daarnaast moet worden	vergunningen (Nbw en WbR)	<p>Reeds bij de stap van Referentieontwerp naar Doorsteekalternatief zijn de effecten voor beschermde natuurwaarden maximaal gemitigeerd.</p> <p>(Bron: MER Aanleg MV2, 2007)</p> <p>Bij de optimalisatie van het ontwerp is rekening gehouden met mitigerende maatregelen voor de natuur. Dit is uiteindelijk vastgelegd in de vergunningen (Nbw en WbR)</p>	Conform criteria

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
	gestreefd naar zo mogelijk verdergaande mitigerende maatregelen voor natuur.			
14	De natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszones, die significante negatieve effecten ondervinden van de aanleg van de landaanwinning worden gecompenseerd. Besluiten over de uitvoering van (fasen van) de landaanwinning dienen vergezeld te gaan van een besluit over compenserende maatregelen.	het ontwerp, de passende beoordeling en de daarop gebaseerde vergunning Nbw	De benodigde maatregelen die de potentiële effecten kunnen mitigeren en compenseren zijn getroffen. Ook zijn afspraken gemaakt over monitoring en bijstelling.	Conform criteria
15	Voor de compensatie van het verlies aan zeenatuur wordt een Zeereservaat mogelijk gemaakt van circa 31.250 hectare in de Voordelta met een aanwijzingsbesluit, een beheersplan en de verlening van een vergunning op grond van de Natuurbeschermings wet 1998.	het ontwerp, de passende beoordeling en de daarop gebaseerde vergunning Nbw. voorschrift tot compenseren in Nbw-vergunning én AWB Voordelta, instelling BBG in TBB, beheer in beheerplan Voordelta.	Er is een bodembeschermingsgebied ingesteld. Het doel is 10% meer bodemkwaliteit. Dit wordt gemonitord.	Voldoet vooralsnog niet aan de criteria omdat de 10% kwaliteitsverbetering niet is aangetoond

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
16	Voor de compensatie van de effecten van landaanwinning op open droog duin worden voor de Delflandse kust-aansluitend aan de zee kant van het bestaande duingebied – duinen met strand mogelijk gemaakt met een omvang van maximaal 100 hectare. In combinatie met het open droog duin worden ook natte duinvalleien mogelijk gemaakt.	het ontwerp, de passende beoordeling en de daarop gebaseerde vergunning Nbw. N2000 Beheerplan bijzondere natuurwaarden Solleveld en Kapittelduinen. Het Zuid-Hollands Landschap doet het beheer conform beheerovereenkomst. Provincie Zuid-Holland is het bevoegd gezag.	Op basis van de passende beoordeling bleken de potentiële effecten op de duinen kleiner te zijn dan tijdens de PKB was verondersteld. De duincompensatie is naar beneden bijgesteld. In 2008-2009 is een nieuw duingebied ingericht met een bruto-oppervlak van 42 ha; het Spanjaards Duin. In dit gebied dient 6,1 ha vochtige duinvallei, 9,8 ha grijze duinen en één vindplaats van de Groenknolorchis tot stand te komen. Het potentieel geschikte gebied voor natte duinvallei kwam na gestage groei in de afgelopen twee jaren tot stilstand en nam door duinvorming zelfs af. Om die reden werd besloten tot een ingreep en is (een deel van) het maaiveld mechanisch verlaagd in de winter van 2018/2019. Daarmee is nu qua fysieke condities voldoende areaal beschikbaar voor het ontstaan van het gewenste habitat waardoor kenmerkende soorten zich vestigen.	Grotendeels conform criteria
17	Voor de compensatie van het kwaliteitsverlies van de zeereep op Voorne en Goeree wordt een nieuwe zeereep mogelijk gemaakt	Geen, BWB is vervallen	Bleek op basis van de passende beoordeling niet noodzakelijk	NVT

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
18	Het Rijk zal een monitorings- en evaluatieprogramma uitvoeren gericht op de compensatieplicht. Als uit het programma blijkt, dat er sprake is van afwijkende effecten ten opzichte van de huidige inzichten, dan zullen gedurende de aanleg van de landaanwinning de mitigatie- en compensatiemaatregelen worden bijgesteld.	in de opgestelde en door LNV vastgestelde MEP NCV, voor aanleg vastgesteld door RWS en LNV en voor duinen vastgesteld door PZH in kader Nbw-vergunning spanjaards duin.	In periodieke evaluatie wordt formeel oordeel gegeven over voortgang en eventuele noodzaak bijstelling. Voor de natte duinen is geconstateerd dat de doelen niet haalbaar bleken en is een aanvullende maatregel getroffen. Voor NCV op dit moment discussie over de vraag of uitgevoerde monitoring het effect van de NCV kan aantonen.	De monitoring verloopt conform criteria. De bijstelling is deels gebeurd (duin-compensatie) en deels in gang (bodem Voordelta)

Doelrealisatie 750 hectare natuur en recreatiegebied

Tabel b3.3 Beslissingen van wezenlijk belang in relatie tot deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
19	In het gebied Midden-IJsselmonde wordt binnen de begrenzing die is aangegeven op figuur 3.6 een openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied gerealiseerd met een oppervlak van circa 600 hectare.	Bestemmingsplan 2010 Vanaf 2018: Streefbeeld	Om invulling te geven aan de plannen is door de gemeente Albrandswaard gewerkt aan een ontwerpbestemmingsplan dat in 2010 is vastgesteld. Daarop volgde enkele jaren van (lokaal) protest hetgeen in 2014 heeft geleid tot de instelling van de commissie Veerman met als belangrijkste advies om een gebiedscooperatie op te richten om het lokale draagvlak te vergroten. Dit heeft uiteindelijk in 2018 geresulteerd in een nieuw streefbeeld voor het Buitenland van Rhoon. Vanwege het doorlopen	Nog niet conform criteria

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
			proces is vertraging opgetreden in het bereiken van de gestelde doelstelling van 600 hectare. Er is nu 300 hectare in eigendom en nog eens 240 hectare in optie.	
20	In het noordwestelijke deel van Midden- IJsselmonde, zoals dat op figuur 3.7 met een arcering is aangeduid, is de ontwikkeling als recreatie- en natuurgebied richtinggevend. In deze groene omgeving is als ondergeschikte ontwikkeling de vestiging van hoogwaardige stedelijke functies mogelijk.	Bestemmingsplan 2010 Vanaf 2018: Streefbeeld	Ten opzichte van de oorspronkelijk plannen is in 2018 een nieuw streefbeeld opgesteld waarbij onder andere een grotere nadruk is gelegd op de rol van agrarisch natuurbeheer in het gebied. Deze koerswijziging betekent derhalve dat niet of maar ten dele kan worden voldaan aan de gestelde criteria die behoren bij deze BWB.	Niet conform criteria
BWB 21	Het Rijk verzoekt de provincie de ruimtelijke mogelijkheden open te laten om op de locatie van de bestaande golfbaan langs de Oude Maas op termijn een getijdengebied te realiseren.	In het bestemmingsplan uit 2010 van de gemeente Albrandswaard is aan dit verzoek gehoor gegeven door "voor het buitendijkse gebied conserverend te bestemmen" waardoor een mogelijk toekomstige transformatie niet onmogelijk wordt gemaakt.	In de planfase naar de aanloop van de PKB in 2006 is als een van de optie voor de invulling van het gebied de ontwikkeling van een getijdengebied benoemd. Om dit mogelijk te maken is de verplaatsing van de bestaande golfbaan langs de Oude Maas noodzakelijk. In het bestemmingsplan uit 2010 is hiermee rekening gehouden. Vanwege de ingediende bezwaren en hoge uitplaatsingskosten is hier uiteindelijk van afgezien.	NVT
BWB 22	Teneinde de barrière die gevormd wordt door de infrastructuurbundel zo veel mogelijk op te heffen zal voor langzaam verkeer tussen Midden-IJsselmonde en het stedelijk gebied van Rotterdam-Zuid een groene verbinding worden gerealiseerd in afstemming	Het voorlopige ontwerp van de Groene Verbinding is in 2007 opgeleverd.	Na overleg met de betrokkenen is in 2010 het definitieve ontwerp vastgesteld, is de vergunningsprocedure in 2012 onherroepelijk geworden, waarna de aanbesteding in het zelfde jaar volgde. In juni 2014 is	Conform criteria

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
	met de infrastructuurbundel A15 en de (groen)structuur in de zuidflank van Rotterdam.		de Groene Verbinding officieel geopend.	
BWB 23	Zoals op figuur 3.8 staat aangegeven zal in de Schiebroekse- en de Zuidpolder een openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied met een oppervlakte van circa 100 hectare worden gerealiseerd. In de Schiezone wordt overeenkomstig figuur 3.8 circa 50 hectare openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied gerealiseerd.	Bestemmingsplannen Vlinderstrik (Lansingerland resp. Rotterdam 2011)	Voor de ruimtelijke procedures voor de Vlinderstrik zijn de gemeenten Landsingerland en Rotterdam samen opgetrokken. Vanaf 2013 zijn de bestemmingsplannen onherroepelijk en is gestart met de (gefaseerde) ontwikkeling	Conform criteria
BWB 24	De Schiezone zal een inrichting krijgen als recreatief uitloopgebied en als recreatieve verbinding tussen het stedelijk gebied van Rotterdam en de Groenblauwe slinger. De Schiezone zal een dusdanige inrichting krijgen dat het karakter van deze landgoederenzone wordt versterkt.	Bestemmingsplan Schiezone (Rotterdam 2010)	Het bestemmingsplan voor de Schiezone is begin 2010 vastgesteld door de gemeenteraad van Rotterdam. In mei 2012 is een deel van de Schiezone officieel geopend en is het startsein gegeven voor de verdere (stapsgewijze) ontwikkeling. Natuurmonumenten verricht het beheer sinds 2012	Conform criteria

BWB	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
BWB 25	De Schiebroekse en de Zuidpolder zullen worden ingericht als recreatief uitloopegebied en als ecologische verbindingzone tussen de Groenblauwe Slinger en het Rottemereengebied, waarbij de infrastructurele barrières die gevormd worden door de N470, de Hoge Snelheidslijn en de toekomstige busverbinding tussen Rotterdam en Zoetermeer zullen worden ingepast.	Bestemmingsplannen Vlinderstrik (Lansingerland resp. Rotterdam 2011)	Voor de ruimtelijke procedures voor de Vlinderstrik zijn de gemeenten Landsingerland en Rotterdam samen opgetrokken. Vanaf 2013 zijn de bestemmingsplannen onherroepelijk geworden en is de voorgestelde ruimtelijke inrichting in principe definitief geworden. De oorspronkelijk inrichting van de ecologische verbinding met bos en moeras is overigens nog aangepast vanwege de Faunaeffecten rapportage. Natuurmonumenten verricht het beheer.	Conform criteria

Doelrealisatie Bestaand Rotterdams Gebied

	Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
BWB 1	De projectactiviteiten in het bestaande havengebied moeten een impuls geven aan het oplossen van het ruimtetekort, en aan het verbeteren van de milieukwaliteit, aan het aanbod en de kwaliteit van natuur- en recreatiegebied, en aan de ruimtelijke kwaliteit van de regio Rotterdam	Uitwerkingsovereenkomst van het deelproject BRG (2005). Regelmatige evaluatie van de effecten. Jaarlijkse voortgangsrapportage. Bijsturing in overleg met partijen.	BRG-projecten dragen over het algemeen voldoende bij aan de realisatie van de rijksdoelen. Al in 2009 was 228 hectare ruimtewinst gerealiseerd. Daarmee is er voldaan aan de eerste rijkdoelstelling. De geluidsschermen en stille wegdekken die tot dusver gemonitord zijn, hebben de projectambities waargemaakt en duiden op een voldoende impuls aan het rijksdoel. Ongeveer 90% van de projecten draagt positief bij aan de doelen voor recreatie/natuur en	Conform criteria

Omschrijving	Borging	Toelichting	Voldaan aan criteria?
		<p>ruimtelijke kwaliteit. Enkele projecten hebben niet volledig opgebracht wat ervan werd verwacht. Daarbij wordt het meeste effect gesorteerd door de projecten die gerelateerd zijn aan rijksdoelen 3 en 4, in het bijzonder die binnen de Gebiedsgerichte benadering. Dit vanwege de zichtbaarheid richting burgers en de bijdrage aan hun gezondheid en welbevinden.</p>	

Bijlage C - Economische impact

Inleiding

De economische impact van de Tweede Maasvlakte hangt vooral samen met de economische activiteiten die er plaatsvinden. Die activiteiten zijn weer afhankelijk van de economische ontwikkelingen in de Noordwest Europese economie, immers, de economie van het haven-industriële complex van Rotterdam is nauw verweven met de productie- en consumptiepatronen in dit deel van Europa. De doelstelling van de aanleg van de Tweede Maasvlakte was **het bieden van voldoende capaciteit voor de containersector en de chemische sector**, aangezien toentertijd voor deze twee sectoren een ruimtelijk capaciteitstekort in de Rotterdamse haven werd verwacht.

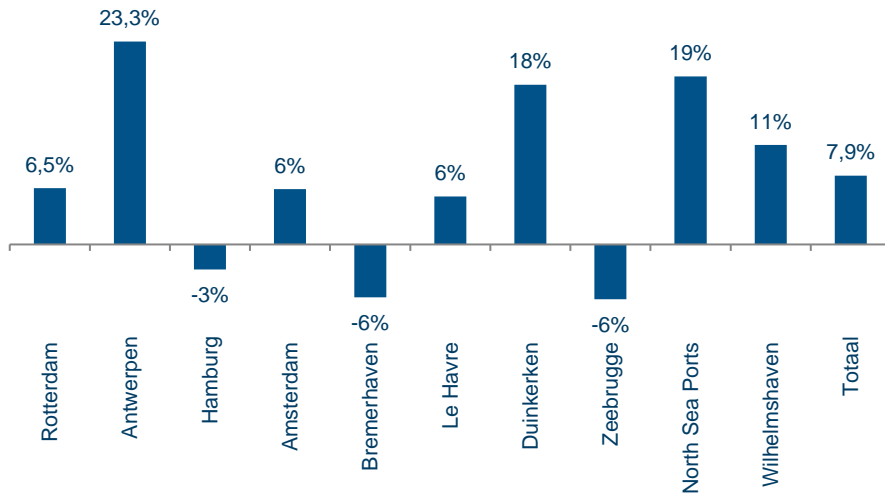
Deze notitie is opgebouwd uit twee delen. Allereerst kijken we naar de dynamiek van de container- en chemische overslag, die alles te maken heeft met de economische dynamiek in Noordwest-Europa, en met de relatieve concurrentiepositie die Rotterdam heeft met andere havens in de Hamburg Le Havre range. Alhoewel het gezien de recente groei-ontwikkelingen in met name Gdansk (in Polen, een sterke concurrent ten opzichte van de Noord-Duitse havens) logischer lijkt om het in de toekomst te hebben over de Gdansk-Le Havre range.

Vervolgens beschouwen we meer gedetailleerd de economische impact die samenhangt met de activiteiten van de Rotterdamse haven als geheel, en die van de Tweede Maasvlakte in het bijzonder.

Ontwikkeling van de Rotterdamse haven

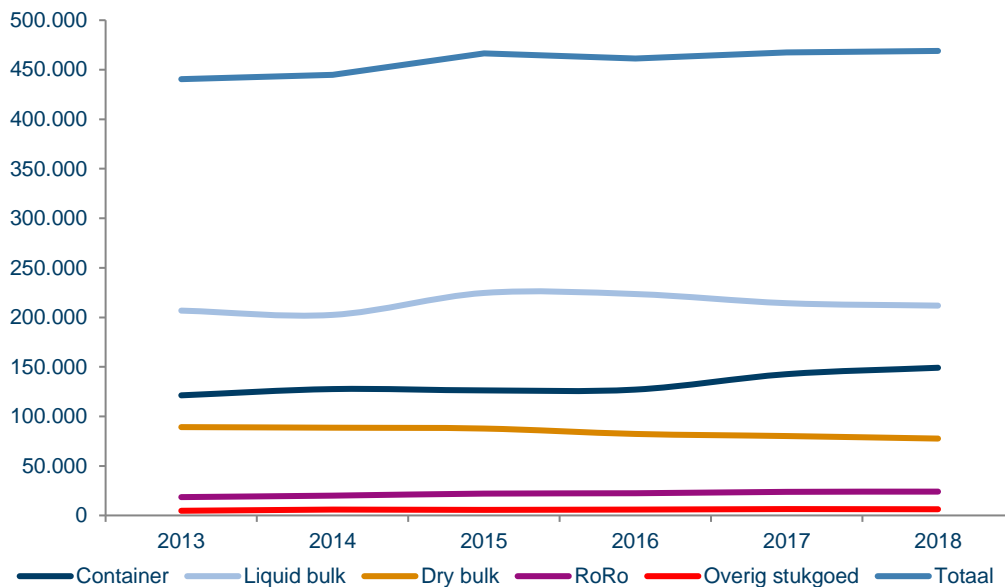
De totale overslag in de Rotterdamse haven groeide met een bescheiden 6,5 procent tussen 2013 en 2018 (zie figuur 1). Dit is veel minder dan de 23,3 procent groei van Antwerpen. Het verschil tussen Rotterdam en Antwerpen kan grotendeels verklaard worden door de overslag van natte bulk (ruwe aardolie, aardolieproducten, chemicaliën). Beide havens kennen een trend van een dalende overslag in droog massagoed, voornamelijk door het sluiten van kolencentrales. Wat betreft natte bulk is de overslag in de Rotterdamse haven de laatste jaren vrij stabiel gebleven, terwijl deze in Antwerpen juist flink is toegenomen (zie figuur 2).

Figuur D.0.1 Groei totale overslag (gemeten in metrische tonnen) grootste havens Hamburg-Le Havre range 2013-2018



Bron: Havenbedrijf Rotterdam (2019)

Figuur D.0.2 Overslag Rotterdamse haven in de periode 2013-2018 naar productgroep



Bron: Havenbedrijf Rotterdam (2019)

Maar de groei van de Rotterdamse haven dateert al van veel eerder. Wie kijkt naar een geografische kaart van het gebied ziet dat de haven zich sinds de Tweede Wereldoorlog stapsgewijze naar het westen heeft uitgebreid. Ook in de jaren negentig van de vorige eeuw werd de discussie over de noodzaak van een verdere uitbreiding van de Rotterdamse haven gevoerd. De sterke economische groei zorgde ervoor dat de wereldwijde overslag flink groeide en ook de Rotterdamse haven noteerde recordcijfers. Desondanks was de groei van Rotterdam niet zo groot als die van Antwerpen en Hamburg en nam het marktaandeel van de Rotterdamse haven in het containersegment al sinds de jaren zeventig geleidelijk af binnen de Hamburg-Le Havre range.³¹ Om de positie van de Rotterdamse haven te versterken en het gesignaleerde ruimtetekort voor deepsea gebonden haven en industriële activiteiten op te lossen, is toentertijd besloten om Maasvlakte 2 aan te leggen.

³¹ Van meer dan 40 procent in 1975 naar 35 procent in 1999, bron: Notteboom (2018) - Naar 'Rotterdamisering' van Europese containerhavensysteem?

De landaanwinning moest zorgen voor (i) voldoende capaciteit in de containeroverslag, (ii) een verdere schaalvergroting in de overslag en in het zeevervoer mogelijk maken, (iii) de concurrentie stimuleren en (iv) een plaats bieden aan de aan deepsea container containers gebonden distributieactiviteiten. Tevens voorzag Maasvlakte 2 in ruimte voor nieuwe chemische clusters.

Door het kabinet werd het gesignaleerde ruimtetekort gezien als een bedreiging voor de concurrentiekracht van mainport Rotterdam en de daaraan verbonden bedrijvigheid elders in het land, met negatieve gevolgen voor de nationale economie als er geen antwoord zou worden gevonden voor dit ruimtetekort.

Marktontwikkelingen in de containersector

Ontwikkeling positie Rotterdamse haven in containeroverslag

In deze paragraaf zal gekeken worden in hoeverre de aanleg van Maasvlakte 2 heeft bijgedragen aan het behoud van de concurrentiekracht van de Rotterdamse haven, waarbij we specifiek inzoomen op de container- en chemiesector. Sinds het begin van de aanleg van Maasvlakte 2 hebben beide sectoren te maken gehad met een grote financiële en economische crisis en zijn beide sectoren aan flinke veranderingen onderhevig.

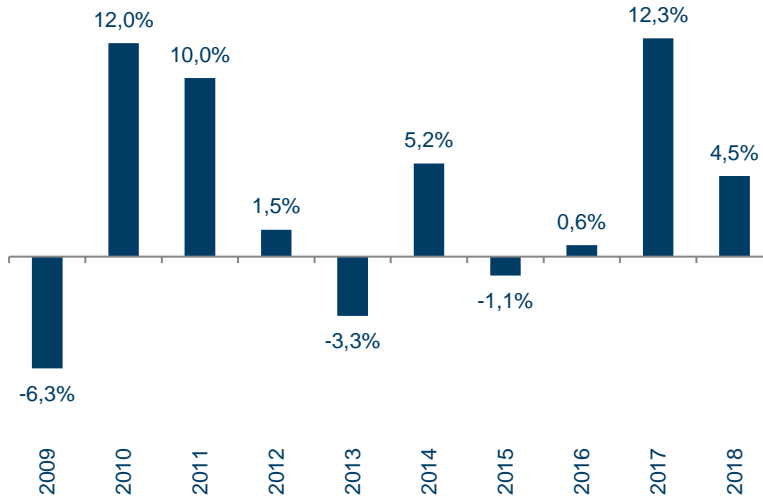
In de kostenbatenanalyse van Maasvlakte 2 is de containeroverslag van de Rotterdamse haven voor 2020 geraamd. Hierbij is uitgegaan van drie groeiscenario's: Divided Europe (DE), European Coordination (EC), Global Competition (GC). Zowel in de GC als EC-scenario wordt uitgegaan van een verbetering van de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven als gevolg van verwachte schaalvergroting in de containervaart, waar vooral Rotterdam van zou profiteren. In de raming werd een groei voorzien van de containeroverslag die uiteenliep van 11 miljoen TEU in het lage DE scenario tot 16,4 miljoen TEU in het hoge scenario (GC)³². De daarmee gepaard gaande ruimtebehoefte loopt in de raming op tot 142 ha in het lage scenario en 580 ha in het hoge scenario. In de rest van deze paragraaf zal gekeken worden naar de daadwerkelijk gerealiseerde groei van de containeroverslag in de Rotterdamse haven en de positie van Rotterdam in de Hamburg-Le Havre range.

De haven van Rotterdam ondervond net als vele andere Europese havens de negatieve gevolgen van de financiële en economische crisis (zie figuur 1). Tussen 2008 en 2009 nam de overslag van containers af met 6,3 procent (gemeten in metrische tonnen). De overslag herstelde sterk in de twee daaropvolgende jaren, maar zag weer een terugval in 2012. In de crisisjaren ontstond dan ook steeds meer discussie over de noodzaak van de extra containeroverslagcapaciteit in de haven van Rotterdam en werd er gevreesd voor overcapaciteit. In de afgelopen jaren is de containeroverslag echter flink gegroeid. In de periode 2008-2018 nam de containeroverslag in de haven van Rotterdam toe met 39,4 procent. Hiermee kende Rotterdam de grootste groei in de overslag van containers van alle havens binnen de Hamburg-Le Havre range (figuur 2). Sinds de opening van de nieuwe terminals in 2015 kende Rotterdam een groei van 18,1 procent in de containeroverslag ten opzichte van 15,5 procent in Antwerpen. Ook in het eerste half jaar van 2019 heeft de haven van Rotterdam een flinke groei gerealiseerd in de containeroverslag (4,8 procent in tonnen gemeten, 7,5 miljoen TEU), waardoor het Havenbedrijf besloten heeft technische voorbereidingen te plegen voor de uitbreiding van de containerterminals op Maasvlakte 2.³³ Ook de aan de containersector verbonden distributiesector groeit de laatste jaren sneller dan verwacht.

³² Ten opzichte van 6,3 miljoen TEU in 2000

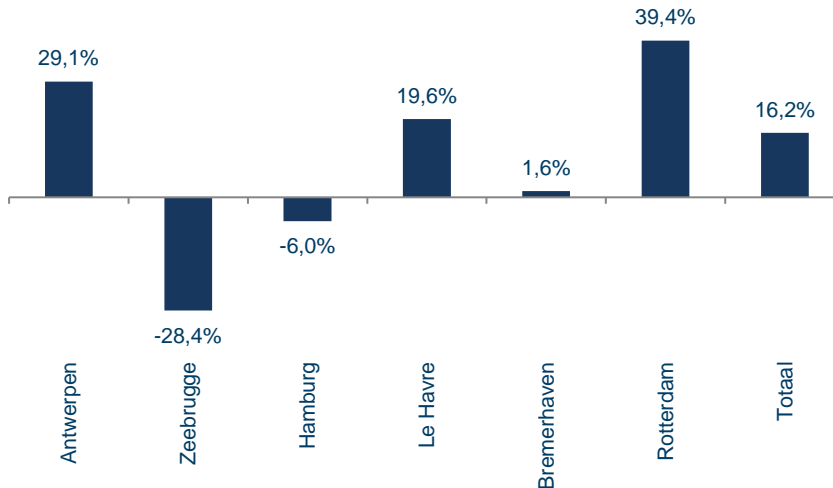
³³ Bron: Volkskrant (25 juli 2019) – Rotterdam is al weer bijna te klein voor alle containers

Figuur D.0.3 Jaarlijkse groei containeroverslag (gemeten in metrische tonnen) haven van Rotterdam



Bron: Havenbedrijf Rotterdam (2019)

Figuur D.0.4 Groei containeroverslag in de periode 2008-2018 containerhavens Hamburg-Le Havre range

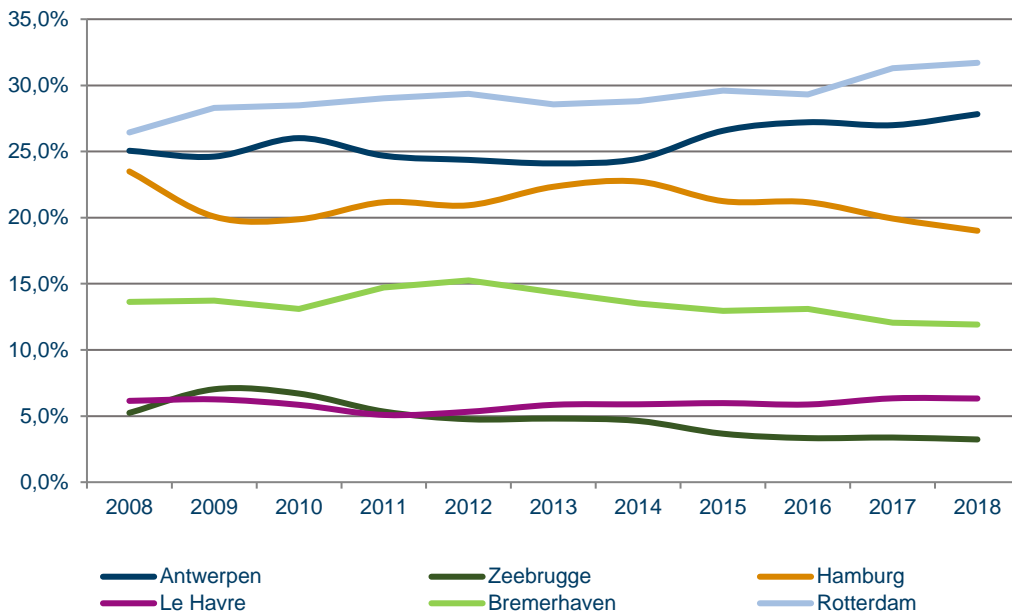


Bron: Havenbedrijf Rotterdam (2019)

De haven van Rotterdam is sinds de financiële en economische crisis in staat gebleken om zijn aandeel in de containermarkt te vergroten ten opzichte van de andere havens in de Hamburg-Le Havre range (zie figuur 3). In 2008 was het marktaandeel van de drie grootste containerhavens Rotterdam, Antwerpen en Hamburg nog bijna gelijk (zo rond de 25 procent). Sindsdien heeft de haven van Rotterdam zijn aandeel weten te vergroten tot 32 procent. Antwerpen zag zijn aandeel toenemen tot 28 procent, terwijl Hamburg een daling kende in de containeroverslag en nu een marktaandeel heeft van 19 procent.

De van oudsher grote containerhavens in Noordwest-Europa ondervinden steeds meer concurrentie van opkomende containerhavens. De overall groeivoet in NW-Europa was met 16% over 10 jaar (= gemiddeld 1,5% groei per jaar) natuurlijk bescheiden ten opzichte van eerdere decennia. De Mediterrane havens van Valencia, Algeciras, Piraeus en de Baltische haven van Gdansk kenden allemaal een zeer sterke groei in de containeroverslag in deze periode.

Figuur D.0.5 Marktaandeel grootste containerhavens Hamburg-Le Havre range in de periode 2008-2018



Bron: Havenbedrijf Rotterdam (2019)

Schaalvergroting en consolidatie containersector

In de afgelopen jaren is de omvang van containerschepen fors toegenomen. In 2009 had het grootste containerschip nog een maximale capaciteit van 14.000 TEU. Nu is dit bijna 24.000 TEU. De schaalvergroting in de containervaart heeft voor een deel natuurlijk met de groei van de wereldhandel en het voortdurende proces van containerisatie te maken (= vraaggestuurd). De steeds grotere schepen zijn echter óók een antwoord op de groeiende overcapaciteit en daarmee dalende tarieven in de sector. Rederijen worden gedwongen om de kosten te drukken en doen dit door steeds meer containers met één enkel schip te vervoeren. Daarnaast zijn rederijen steeds meer samenwerkingsverbanden (allianties) aangegaan of hebben er fusies en overnames plaatsgevonden om goederenstromen te bundelen.

Deze schaalvergroting en consolidatie in de containermarkt heeft tot gevolg dat het marktaandeel van de drie grote allianties (2M, Ocean Alliance en The Alliance) sterk is gegroeid en daarmee het aantal lijndiensten tussen de havens in de verschillende werelddelen flink is afgenomen. Hierdoor is er een toenemende concurrentie zichtbaar tussen havens om allianties aan zich te binden als klant en dus opgenomen te worden in de vaarschema's. De haven van Rotterdam heeft met de diepe havens en goede infrastructuur van Maasvlakte 2 kunnen profiteren van de consolidatie en schaalvergroting in de containermarkt. Tegelijkertijd is de afhankelijkheid ten opzichte van de rederijen sterk toegenomen. Zeker nu rederijen een (meerderheids)belang nemen in havens en terminals, zoals Cosco bij de ECT Euromax terminal en het internationale consortium van rederijen en stuwadoors dat eigendom is van Rotterdam World Gateway. Dit heeft Rotterdam geholpen in het verstevigen van zijn positie in de internationale netwerken, maar het pakt niet altijd voordelig uit. Eind 2017 nam Cosco de APM Terminal in Zeebrugge van Maersk over met het doel om Zeebrugge haar Noord-Europese hub te maken. Dit jaar verloor Rotterdam een grote Azië-Europa loop (NEU1-dienst) aan Zeebrugge.

Marktontwikkelingen in de chemische sector

Na de containersector was de chemiesector voorzien als grootste ruimtevrager op Maasvlakte 2. In het laagste groeiscenario werd een ruimtevraag voorzien van 79 ha en in het hoogste scenario van 205 hectare tot 2020. In tegenstelling tot de containersector, is de vestiging van chemische bedrijven –nog- niet van de grond gekomen op Maasvlakte 2. De chemiesector heeft tijdens de

crisisjaren veelal te maken gehad met fusies, overnames en afsplitsingen. Door de aantrekkende economische groei van de afgelopen jaren zijn de investeringen in de chemische sector in Europa weer toegenomen. De haven van Rotterdam heeft echter een aantal grote investeringen aan zich voorbij zien gaan. Vooral de Antwerpse haven heeft geprofiteerd met miljardeninvesteringen van Covestro, Borealis, Nippon Shokubai en recentelijk Ineos (met mogelijk 3 miljard euro de grootste investering in 20 jaar tijd in West-Europa).

De haven van Rotterdam probeert zich steeds meer te positioneren als voorloper op het gebied van duurzame chemie. De verwachting is dat een deel van de chemische industrie in de komende decennia een transitie naar biobased productieprocessen doormaakt. Nu al bezit de haven van Rotterdam het grootste biobased cluster van Europa en met Maasvlakte 2 wil het Havenbedrijf ruimte bieden voor een verdere groei van de industrietak. Desondanks is tot op heden ook het beoogde biobased chemiecluster op Maasvlakte 2 niet van de grond gekomen.

Wel heeft het Havenbedrijf snel in kunnen spelen op nieuwe marktontwikkelingen in de productie van duurzame energie door een deel van het terrein (oorspronkelijk bestemd voor biobased chemie) te gebruiken voor **een nieuw offshore center dat ingezet wordt voor de windenergie op zee.**

Economische betekenis van de haven en de Maasvlakte 2

Containeroverslag

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat Maasvlakte 2 vooral een belangrijke rol gespeeld heeft in het behoud en het versterken van de positie van de haven van Rotterdam in de containermarkt. De containersector vormde de afgelopen jaren de motor van de groei van de haven van Rotterdam. Daarnaast biedt de Maasvlakte ruimte voor aan de windenergie gerelateerde offshore-faciliteiten.

De nieuwe containerterminals op Maasvlakte 2 hebben het mogelijk gemaakt dat de groei in de containeroverslag geaccommodeerd kon worden en de haven marktaandeel kon winnen. De verwachting is dat de totale containeroverslag van de Rotterdamse haven in 2019 uit zal komen op circa 15 miljoen TEU. De gerealiseerde containeroverslag overtreft reeds het middel groeiscenario (EC, 14,1 miljoen TEU) en benadert het hoogste groeiscenario (GC, 16,4 miljoen TEU) uit de eerder uitgevoerde KBA. De grote groei van de containeroverslag in de Rotterdamse haven zorgt ervoor dat de bezettingsgraad van de bestaande containerterminals, na een eerste terugval door de opening van de twee nieuwe terminals, weer oploopt en er ook nieuwe werknemers worden aangetrokken.

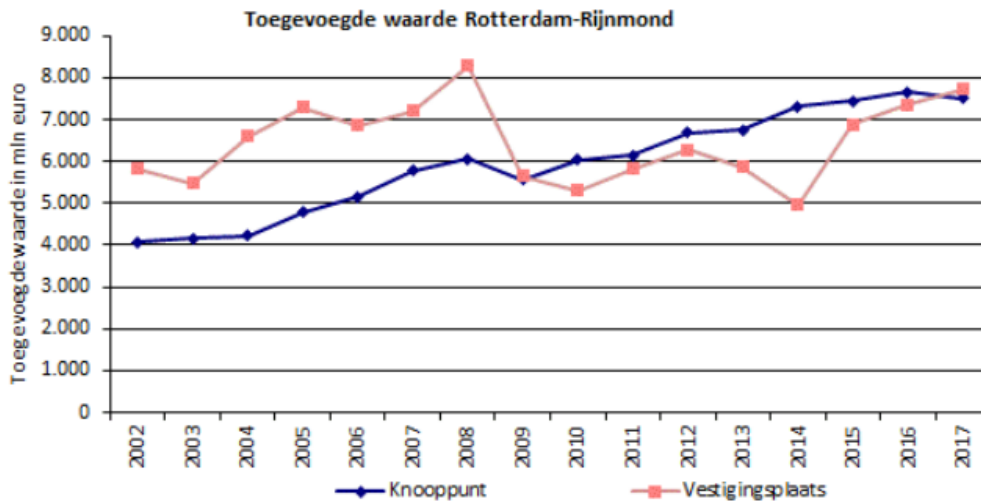
De groei werd de afgelopen jaren voornamelijk gerealiseerd in het zogenaamde transshipment (meer dan tweederde).³⁴ Dit is de overslag van containers van de grote containerschepen op een containerterminal, waarna kleinere zeeschepen vervolgens andere zeehavens in Europe aandoen. Of omgekeerd: kleinere zeeschepen brengen containers naar een terminal, waarna de grote schepen zorgen voor het intercontinentale vervoer. De groei van transshipment toont de sterke positie van de Rotterdamse haven in de intercontinentale goederenstromen en bewijst dat Rotterdam weet te profiteren van de schaalvergroting in de containersector. Containers uit Europese landen met bijvoorbeeld hout, levensmiddelen, maar ook afval worden in Rotterdam gebundeld en verscheept richting China. Transshipment is zeer concurrentiegevoelig. De goederenstroom is direct niet verbonden met het achterland van de haven en kan daarom –relatief– makkelijk verplaatst worden naar andere zeehavens. Daarnaast is de toegevoegde waarde van

³⁴ Bron: CBS (2018). Groei containervervoer, forse toename transshipment.

transshipment voor de nationale economie relatief beperkt ten opzichte van containers die als herkomst of bestemming het Europese achterland hebben.

In de jaarlijkse Havenmonitor wordt de economische performance van de Rotterdamse haven beschreven. In deze monitor wordt een onderscheid gemaakt tussen economische activiteiten die in de haven plaatsvinden omdat deze een logistiek knooppunt is (knooppuntgebonden activiteiten), en economische activiteiten die in Rotterdam plaatsvinden omdat de haven een geschikte vestigingsplaats is voor die activiteiten (vestigingsplaatsgebonden activiteiten). De containeroverslag is een goed voorbeeld van knooppuntgebonden activiteiten, de chemische sector is duidelijk te positioneren als een vestigingsplaatsgebonden activiteit.

Figuur D.0.6 Toegevoegde waarde Rotterdamse haven in miljoenen euro's



Bron Havenmonitor 2018, Erasmus Universiteit Rotterdam (de cijfers van de Havenmonitor 2019, die ook het jaar 2018 zullen beschrijven, waren op het moment van schrijven van deze notitie nog niet beschikbaar)

Uit de grafiek blijkt dat de Rotterdamse haven een sterke groei van de toegevoegde waarde creatie in de knooppuntgebonden activiteiten heeft weten te genereren. De knooppuntgebonden toegevoegde waarde is in de periode van 2002 tot 2017 met gemiddeld 4,1%. De vestigingsplaatsgebonden activiteiten vertoonden een per saldo veel gematigder groei van gemiddeld 1,9%. De soms gehoorde mening dat Rotterdam vooral “lege dozen” schuift zonder veel waarde te creëren wordt zeker niet door de feiten onderbouwd, integendeel, de containersector is met de daarmee verbonden distributieactiviteiten een belangrijke aanjager van economische groei geweest. En alhoewel de Havenmonitor-cijfers voor 2018 nog niet gepubliceerd zijn, mag ook in het eerste jaar van het volledig functioneren van de nieuwe containerterminals worden verwacht dat de toegevoegde waarde creatie daar een impuls van zal hebben meegekregen, die waarschijnlijk voortduurt in 2019, gezien de gerealiseerde groeicijfers (+4,8% in TEU) in de eerste helft van 2019.

Met deze cijfers dragen de knooppuntgebonden activiteiten substantieel bij aan de totale economische cijfers voor Rotterdam Rijnmond die in 2017 23 miljard toegevoegde waarde bedroegen (directe impact + indirecte toeleverantie-effecten), in totaal 3,1% van het Nederlandse BNP, het Bruto Nationaal Product. De haven is ook een plek waar relatief veel toegevoegde waarde per werkzame persoon wordt gerealiseerd, en dus met een hoge arbeidsproductiviteit. In totaal (direct en indirect) werken er 182,000 personen, dat is 2% van de totale werkzame bevolking in Nederland.

De bijdrage van de Maasvlakte aan de economische performance van de chemiesector is vanwege het achterblijven van daadwerkelijke bedrijfsvestigingen vooralsnog zeer beperkt. Van de offshore-activiteiten op de Tweede Maasvlakte kunnen vooralsnog geen economische kengetallen worden

afgeleid. Wel is bekend dat de SIF offshore-bedrijfsactiviteiten in augustus jl. het besluit hebben genomen met 20 hectare op de Tweede Maasvlakte uit te breiden.³⁵

Economische uitstralingseffecten PMR op de waterbouwsector

De fysieke investeringen in de Maasvlakte 2 besloegen o.a. 14 kilometer spoor, 7,5 kilometer strand met duin en 3,5 kilometer harde zeewering; opgeteld een investering van 3,5 miljard euro.³⁶ De omzetwaarde van de waterbouwkundige elementen van het project bedroeg daarbinnen ca 1 miljard euro.³⁷ Het winnende PUMA-consortium bevatte de waterbouwers Van Oord en Boskalis.

Los van de financiële waarde van de aanbestedingen van de waterbouwkundige werken binnen het PMR project voor de waterbouwsector heeft het project ook een duidelijk innovatieve en strategische meerwaarde gehad. Immers, de Nederlandse waterbouwers zijn internationale leiders in de wereldmarkt. Om zo'n positie te behouden is voortdurende aandacht voor innovatie een must. De aanleg van de Maasvlakte vroeg ook om waterbouwkundige innovaties. Het innovatieve karakter van de aanpak voor de Maasvlakte door opdrachtgever (HbR) en het PUMA consortium blijkt onder meer uit het winnen van de prof.dr.ir. J.F. Agemaprijs. Deze prijs wordt eens in de vijf jaar toegekend aan een innovatief waterbouwkundig werk dat is ontworpen of gerealiseerd door een Nederlandse partij. Onderscheidende elementen waren niet alleen waterbouwkundig (stenig duin, hergebruik blokkendam), maar er waren ook innovaties in de contractering. En qua uitvoering bleek het project binnen tijd en budget gerealiseerd. Ten slotte hebben diverse optimalisaties geleid tot opbrengsten voor opdrachtgever, bouwers en de toekomstige beheerder.³⁸

Door het realiseren van dit type innovaties is ook de internationale slagkracht van beide bedrijven op de internationale markt voor waterbouwkundige projecten verder ondersteund. Dit blijkt ook uit een analyse van de WUR³⁹, waaruit blijkt dat het zogenoemde deltatechnologiecluster, waar de waterbouwers een belangrijk onderdeel van uitmaken, ten tijde van de investeringsbeslissingen rond de Maasvlakte 2 in totaal een omzet van 7,5 miljard genereerden, waarvan 4 miljard resulteerde uit de export-inspanningen. Toentertijd bedroeg het geschatte marktaandeel van de Nederlandse waterbouwers in de wereldmarkt circa 40%.

Anno 2019 is de totale performance van de waterbouwers nog steeds imposant, met een omzetgroei sinds 2013 (oplevering Maasvlakte) tot 2018 van 7% (tot 2,6 miljard euro in 2018), en een exportaandeel in de omzet dat steeg van 51% naar 55%.⁴⁰

³⁵ <https://www.maritiemnederland.com/nieuws/sif-gaat-uitbreiden-op-maasvlakte>, 28-8-2019

³⁶ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/tien-jaar-geleden-was-hier-alleen-nog-water-sinds-vijf-jaar-neemt-de-industrie-bezit-van-de-tweede-maasvlakte>

³⁷ <https://www.freightwaves.com/news/puma-consortium-chosen-for-rotterdams-maasvlakte-2-construction>

³⁸ <https://www.portofrotterdam.com/nl/nieuws-en-persberichten/waterbouwprijs-voor-maasvlakte-2>

³⁹ <https://edepot.wur.nl/340001>

⁴⁰ Ecorys (M.A van den Bossche et al.), De Nederlandse Maritieme Cluster, Monitor 2019, Rotterdam november 2019

Bijlage D - Lijst geïnterviewden

Naam	Organisatie	Datum
Eric van der Schans	Havenbedrijf Rotterdam	04-07-2019
Chris Moes	Havenbedrijf Rotterdam	04-07-2019
René van der Plas	Havenbedrijf Rotterdam	03-07-2019
Tiedo Vellinga	Havenbedrijf Rotterdam	12-06-2019
Paul van der Zee	Havenbedrijf Rotterdam	08-10-2019
Joop Smits	Havenbedrijf Rotterdam	08-10-2019
Joop Verdoorn	Havenbedrijf Rotterdam	08-10-2019
Marina Baas	Gemeente Rotterdam	27-06-2019
Floor Baan	DCMR	15-08-2019
Bart Been	DCMR	27-06-2019 & 15-08-2019
Arie Speulman	Ministerie BZK	24-06-2019
Ineke den Heijer	Provincie Zuid-Holland	19-06-2019
Rien van Zetten	Rijkswaterstaat	12-06-2019
Ad Stolk	Rijkswaterstaat	13-06-2019
Hans Janssen	Rijkswaterstaat	19-06-2019
Mennobart van Eerden	Rijkswaterstaat	03-07-2019
Fred Wagemaker	Rijkswaterstaat	27-06-2019
Inge Boers	Ministerie IenW	02-07-2019
Luc Mutsaers	Ministerie IenW	02-07-2019
Joost Dijkhuizen	Ministerie IenW	02-07-2019
Adriaan Zeilemaker	Ministerie IenW	02-07-2019
Timo Staal	Ministerie EZK	20-06-2019
Tim Jongbloed	Ministerie LNV	13-06-2019
Bart Kuipers	Erasmus Universiteit Rotterdam	01-07-2019
Hans Juch van de Wit	Visserijvereniging Zuid-West	28-08-2019
Jos Karssemeijer	Ministerie EZK	03-09-2019
Paul Kelderman	Ministerie LNV	03-09-2019
Hans van der Hulst	Kitesurf Vereniging	19-08-2019
Sybilla Dekker	Voorzitter Tafel van Borging	13-09-2019
Hans van Zijst	Secretaris Tafel van Borging	19-06-2019
Erik Buiserd	Provincie Zuid-Holland	11-09-2019
Steven Lak	Deltalinqs	11-09-2019
Anneklaar Wijnants	Natuurmonumenten	11-09-2019
Piet Jonker	Duinbehoud	11-09-2019
Alex Ouwehand	NMF Zuid-Holland	11-09-2019
Michiel Houtzagers	Zuid-Hollands landschap	11-09-2019
Caroline Nagtegaal	Europees Parlement	18-10-2019
Hein Sas	Sas consultancy	17-07-2019

Bijlage E - Vereisten eindevaluatie regeling grote projecten

In welke mate zijn de oorspronkelijke doelstellingen van het project verwezenlijkt?

In de Planologische Kernbeslissing deel 4 (2006) zijn vijftientig Beslissingen van Wezenlijk Belang (BWB's) opgenomen, die aangeven wat met PMR wordt beoogd. Daarvan zijn er twee vervallen en aan negentien van de BWB's wordt volledig aan de criteria voldaan of zal in de nabije toekomst hieraan voldoen. Er zijn vier BWB's waar nu deels aan wordt voldaan. Het gaat hierbij om belangrijke doelen van PMR:

- BWB6: Inrichting conform principes van een duurzaam bedrijventerrein;
- BWB15: Bodembeschermingsgebied in de Voordelta;
- BWB19 en 20: een openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied Buitenland van Rhoon dat voldoet aan het (inmiddels aangepaste) streefbeeld.

Er vinden inspanningen plaats om deze vier BWB's alsnog te realiseren. In de toekomst moet blijken of het lukt om de doelen alsnog te behalen. Dan pas kan de conclusie worden getrokken of alle beoogde doelen volledig zijn behaald.

De mate waarin de uitvoering van PMR (naar verwachting) voldoet aan de beoogde doelstellingen en de afgesproken (kwaliteits)criteria is uitgewerkt in hoofdstuk 4 Doelbereik en in bijlage B Doelbereik.

Welke activiteiten zijn daarvoor verricht?

Het deelproject landaanwinning betreft een aanleg van land in zee voor de uitbreiding van de haven (Maasvlakte 2). Maasvlakte 2 heeft een bruto omvang van circa 2.000 hectare. Daarbij voorziet de landaanwinning in maximaal 1.000 hectare netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein. Daarnaast bestaat circa 1.000 hectare uit het havenbassin, de zeewering, droge infrastructuur en overige voorzieningen. De realisatie van de Tweede Maasvlakte wordt in twee fasen uitgevoerd. De eerste fase (2008-2013) stond in het teken van de aanleg van de buitencontour (bestaande uit een zachte en harde zeewering), de aanleg van de eerste ruim 600 hectare uitgeefbare terreinen in het achterliggende gebied en de realisatie van de bijbehorende infrastructuur.

Na afronding van de aanleg van de 1e fase besloten om het Breddiep te verbreden van 75 naar 350 meter. De verbreding zelf is eind 2016 afgerond. In 2017 is tevens besloten om de Nieuwe Waterweg te verdiepen, zodat ook schepen met een diepgang van 15 meter de Botlek kunnen bereiken en is in 2019 afgerond.

Er wordt **natuurcompensatie** uitgevoerd, bestaande uit duincompensatie en een bodembeschermingsgebied met rustgebieden voor vogels. In 2008-2009 is een nieuw duingebied ingericht met een bruto-oppervlak van 42 ha; het Spanjaards Duin om voldoende geschikt areaal te creëren voor de ontwikkeling van de natte duinvallei. In 2018/2019 is het maaiveld van Spanjaards duin mechanisch verlaagd. Er is een 29.836 ha groot bodembeschermingsgebied in de Voordelta aangewezen, waar zware boomkorvisserij (met wekkerkettingen en meer dan 260 PK) niet is toegestaan. In het gebied zijn rustgebieden voor beschermde vogelsoorten aangewezen: Bollen van de Ooster, Bollen van het Nieuwe Zand en de Hinderplaat. Voor beide Bollen zijn de rustgebieden in 2016 geografisch aangepast op grond van de tussentijdse evaluatie. Er loopt daarover nog een beroepsprocedure.

Het **deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied** bestaat uit:

- De **Groene Verbinding**, een wandel en fietsbrug over de A15 en de Betuweroute is in 2014 opgeleverd.
- In de **Vlinderstrik** is een natuur- en recreatiegebied ontwikkeld met een totale oppervlakte van 140 hectare. De gronden zijn voorjaar 2015 in beheer gegeven aan Natuurmonumenten.
- De inrichting van de **Schiezone** is in 2012 gestart. Eind 2017 is het agrarisch gebruik beëindigd. In 2018 is Natuurmonumenten in drie van de vijf deelgebieden gestart met realisatie van het waterplan.
- Voor het **Buitenland van Rhoon** is in 2018 het streefbeeld opgesteld. Eind juli 2018 had de provincie ongeveer 262 hectare grond verworven. De gebiedscoöperatie is opgericht waarin (lokale) natuurpartijen, boeren en recreatieondernemers op een gelijkwaardige manier samenwerken.

Het deelproject **Bestaand Rotterdams Gebied** bestaat uit 106 projecten in de regio Rijnmond die tezamen moeten bijdragen aan een betere benutting van het bestaande havengebied en een betere leefomgeving. Op 1 januari 2019 waren er 66 projecten afgerond, 10 projecten in uitvoering, 12 projecten in voorbereiding en stonden er 2 projecten on-hold.

De verrichte activiteiten zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3 over de drie deelprojecten en bijlage A. Voortgang en financiën PMR.

Wat zijn de kosten geweest van het grote project?

De kosten voor PMR als geheel en de verschillende deelprojecten is weergegeven in onderstaande tabel. In Bijlage A is dit nader toegelicht.

Tabel E.0.1 Totale kosten en bijdragen per partner PMR prijspeil 2002, 2012 en 2019

	Totale kosten	Bijdrage Rijk	Bijdrage andere overheden	HbR	Totale kosten	Budget Rijk 2019	Realisatie Rijk 2019
Prijspeil	2002	2012			2019		
Landaanwinning	2.575	742		2.300	3.026	742	742
Natuurcompensatie	45	114			114 ⁴¹	115	90,7
750ha	175	162,1	43,9		206	171	163
BRG Leefbaarheid	165	38	57,6		95,6 ⁴²	47	47
Uitvoeringsorganisatie	11	24			24	24	18
Post onvoorzien (Rijk)	95	70,5			70,5	81	42 ⁴³
Totale investeringen	3.242	1.150,6	101,5	2.300	3.536,1	1.204	-

Bron: Basisrapportage PMR (2006), Voortgangsrapportage PMR 2012 en rijksbegroting Infrastructuurfonds 2020

In hoeverre zijn de oorspronkelijke projectraming en projectplanning gerealiseerd?

Het deelproject landaanwinning:

De geraamde kosten voor de aanleg van Maasvlakte 2 waren 1,9 miljard euro (waarvan 200 miljoen voor de post onvoorzien). De eerste fase van de aanleg is binnen budget afgerond. Uiteindelijk heeft de aanleg van de eerste fase van Maasvlakte 2 in totaal 1,55 miljard euro gekost.

De scope van het project PMR is in 2015 en 2017 uitgebreid met de verbreding van het Breddiep en de verdieping Nieuwe Waterweg.

⁴¹ Grote verschil met 2002 komt door hogere raming duincompensatie en zeereep; invulling pm-posten domeinrechten, planschade en monitoring.

⁴² Ten opzichte van 2002 wordt hier alleen het ongedekte deel weergegeven. Circa de helft van de geraamde investeringen wordt gefinancierd uit reguliere middelen of bijdragen van derde partijen

⁴³ Volgens de begroting van 2020 is het budget van de post onvoorzien 81 mln. en het kasbudget in 2019 19 mln. Daarmee is de realisatie 62 miljoen.

Tabel E.0.2 Kosten landaanwinning en toegevoegde scope (in miljoenen, prijspeil 2019)

	Voorziene uitgave Rijk	Gerealiseerde uitgave Rijk	Voorziene uitgave HbR	Gerealiseerde uitgave HbR
Landaanwinning	742	742	2.100	1.550
<i>Toegevoegde scope</i>				
Breeddiep	0	4	0	4
Nieuwe Waterweg	0	44	0	35
Totaal	742	790	2.100	1.589

De aanleg van de eerste fase van Maasvlakte 2 is in 2013 binnen de planning afgerond.

De natuurcompensatie heeft als onderdeel van het deelproject Landaanwinning een apart projectbudget. Het budget voor de natuurcompensatie bedraagt in totaal 115 miljoen euro (prijspeil 2019) en wordt volledig gefinancierd door het Rijk. Van het beschikbare budget is reeds 90,7 miljoen euro uitgegeven en is voor 93,1 miljoen euro door het Rijk een verplichting aangegaan. Het bodembeschermingsgebied, de rustgebieden voor vogels en de duincompensatie zijn conform planning uitgevoerd. De gewenste effecten voor de natuur moeten in de toekomst zichtbaar worden.

Het **deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied** bestaat uit:

- De **Groene Verbinding**, is binnen budget (resterend budget van 10,8 miljoen euro) en planning opgeleverd.
- De **Vlinderstrik** en de **Schiezone** zijn nog in uitvoering en zullen naar alle waarschijnlijk (met een zeer beperkte vertraging) binnen het budget en de gestelde streefdatum van 15 jaar worden gerealiseerd.
- Het **Buitenland van Rhoon** is heeft vertraging opgelopen als gevolg van de wijziging in scope van de plannen. Omdat een nieuwe planning nog moet worden opgesteld is het op dit moment nog onduidelijk in hoeverre de streefdatum van 15 jaar naar achteren zal verschuiven. Verwacht wordt dat het project binnen budget wordt uitgevoerd.

Voor het deelproject **Bestaand Rotterdams Gebied** geldt voor 85 procent van het budget een verplichting. Ten opzichte van de originele budgetverdeling is er sprake van een verschuiving van budget: minder budget voor de milieukwaliteitsprojecten en meer voor natuur- en recreatieprojecten. Het BRG-programma bestaat op dit moment uit ruim 100 projecten, wat meer is dan oorspronkelijk was voorzien. De reden hiervoor is dat gedurende de uitvoeringsperiode is gebleken dat projecten goedkoper konden worden uitgevoerd dan aanvankelijk was geraamd. Door de efficiënte uitvoering en flexibele aanpak was het mogelijk om met de inzet van de gereserveerde middelen meer projecten uit te voeren en zo meer resultaat te boeken. De verwachting is dat er in januari 2021 sprake is van een beperkt budgetoverschot. Alle BRG-leefbaarheidsprojecten moeten uiterlijk januari 2021 zijn afgerond. Op 1 januari 2019 waren er 66 projecten afgerond, 10 projecten in uitvoering, 12 projecten in voorbereiding en stonden er 2 projecten on-hold. Het is bij de betrokken partijen niet meer de verwachting dat voor de einddatum alle projecten afgerond zijn.

De mate waarin de projectraming is gerealiseerd is uitgewerkt in hoofdstuk 5 (paragraaf 5.4) en de planning (paragraaf 5.5) en in meer detail in bijlage A Voortgang en financiën PMR.

Op welke wijze zijn risico's onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd? Op welke wijze is het project beheerst en beheerd en hoe heeft de projectorganisatie gefunctioneerd?

Om PMR binnen de vastgestelde scope, tijd en budget uit te voeren is een risicomanagementplan opgesteld door de projectorganisatie. Risicomanagement binnen PMR volgt daarbij de filosofie van het bijdragemodel: de uitvoerende partijen voeren de projecten voor eigen rekening en risico uit. Hierbij zijn ook bindende afspraken gemaakt over de risicoverdeling tussen partijen. Bij de borging van het beheer van risico's staat het ontwikkelen en beheren van een risicodossier centraal. In het risicodossier wordt een betrouwbaar, actueel en een zo volledig mogelijk beeld gegeven van de risico's. Zowel voor de Rijksrisico's, als voor de drie deelprojecten, zijn er specifieke risicoprofielen opgesteld. De belangrijkste bewakingsinstrumenten vanuit de procesbeheersing zijn:

- de audits van de uitvoerende partij op de eigen procesbeheersing,
- de audits vanuit het vakdepartement,
- informatie over de resultaten van die audits en de op basis van de audits gestarte
- vervolgacties, c.q. getroffen beheersmaatregelen.

Ten aanzien van de financiële risico's is de het beeld dat alle projecten vooralsnog binnen budget worden uitgevoerd en dat bij een aantal projecten er budget is overgebleven. Gelet op de voortgang en het stadium in de uitvoering voorzien wij voor het verder projectverloop geen (substantiële) additionele financiële risico's. Gelet op de geconstateerde voortgang en het doelbereik voor de natuurcompensatie kan nog wel sprake zijn van afwijkingen ten opzichte van de beschikbaar gestelde middelen. Belangrijk hierbij is de gemaakte afspraak dat het Rijk verantwoordelijk is voor de realisatie, de monitoring en het 'beheer en onderhoud' voor de natuurcompensatie van de aanleg en het gebruik van de landaanwinning. Omdat het Rijk de natuurcompensatie financiert voor eigen rekening en risico, ligt het in de rede dat de (budgettaire) gevolgen van een mogelijke scopewijziging van de natuurcompensatie eveneens voor rekening komen van het Rijk.

Door de dubbeldoelstelling van economie en leefbaarheid, en de breedte van het project met drie deelprojecten hadden vele partijen een belang. De samenwerking tussen de overheden, Havenbedrijf Rotterdam en maatschappelijke organisaties is een succesfactor gebleken, zoals in de verschillende interviews is bevestigd. De Tafel van Borging is opgericht op basis van het Convenant Visie en Vertrouwen. Deze tafel gaf een permanent platform aan maatschappelijke partijen om te toetsen of de afspraken nagekomen werden en of er aanleiding was om bij te sturen om zo de dubbeldoelstelling waar te maken.

Voor de afstemming tussen de verschillende vakdepartementen en uitvoerende organisaties zijn er drie gremia opgericht die voor deze onderlinge afstemming en coördinatie moeten zorgen.

- CO-PMR (Coördinatieoverleg) hebben alle in PMR samenwerkende partijen zitting: ministerie van IenW (DGLM en RWS), ministerie van LNV, ministerie van BZK, provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam en Havenbedrijf Rotterdam. Dit coördinatieoverleg op ambtelijk niveau bewaakt de voortgang en bespreekt de planning, risico's en eventuele knelpunten.
- Er is een Directeurenoverleg PMR. Binnen dit gremium zijn de verantwoordelijke ministeries, Rijkswaterstaat en de uitvoerende partijen vertegenwoordigt op directieniveau. Dit overleg is gericht op een blijvende betrokkenheid van het management bij de voortgang van PMR en, indien nodig, dient het als escalatieniveau voor onopgeloste knelpunten.
- En er is als escalatieniveau het TOP-beraad. Binnen dit TOP-beraad komen de DG's, lid van de Raad van Bestuur en directeuren van de betrokken ministeries en uitvoerende partijen komen hierin bijeen. Dit is alleen het geval als er onoplosbare problemen zich voordoen in het directeurenoverleg.

De risicobeheersing is toegelicht in hoofdstuk 5 en de projectorganisatie in hoofdstuk 2.

Indien van toepassing: hoe zijn de publiek private samenwerking, de private co-financiering, de exploitatie en de gehanteerde contractingsstrategie verlopen?

De Rijksoverheid was bij PMR geen directe opdrachtgever, maar er is gewerkt met het bijdragemodel waarbij de uitvoeringsverantwoordelijkheden belegd zijn bij die partij die het beste in staat is om de projectbeheersing (scope, tijd en geld) en risico's te kunnen beïnvloeden. Zodoende staat het Rijk op relatief grote afstand van de uitvoering en heeft dan ook vooral een faciliterende (o.a. via rijksbijdrage) en kaderstellende rol. De uitvoerende partijen realiseren de deelprojecten en dragen de verantwoordelijkheden en risico's. Het Rijk en de uitvoerende partijen hebben in het Bestuursakkoord (2004) en de Uitwerkingsovereenkomsten (UWO, 2005) per deelproject afspraken vastgelegd over de verdeling van taken, financiering, verantwoordelijkheden en uitvoering van de deelprojecten. De uitvoerende partijen hebben de bewijslast om aan te tonen dat de realisatie volgens een beheerst proces, binnen de afspraken (scope, tijd, geld en kwaliteit) verloopt en voldoende wordt geborgd. Dit wordt gerapporteerd aan het Rijk middels de eerdergenoemde voortgangsrapportages conform de Regeling Grote Projecten.

De samenwerking is toegelicht in hoofdstuk 2.

Verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project, ten aanzien van de onder a t/m d genoemde aspecten

In de basisrapportage PMR (2006), die in het kader van de Regeling Grote Projecten is opgesteld staan veel uitgangspunten, die ook de in PKB zijn opgenomen. Belangrijk is dat in deze basisrapportage ook zes ijkpunten zijn benoemd om te bepalen of PMR een succes is.

Vanuit het Rijk bezien is het project PMR een succes als:

- “de besluitvorming over de PKB en UWO's binnen afzienbare tijd is afgerond (streven is vóór de Tweede Kamerverkiezing in november 2006);
- de natuurcompensatie tijdig en binnen beschikbare middelen is gerealiseerd;
- de start realisatie van de landaanwinning na doorlopen van de randvoorwaardelijke procedures (afhankelijk van mogelijke versnellingen eind 2008);
- de oplevering van de eerste operationele terminal in 2013 is;
- de deelprojecten voldoen aan de PKB-eisen;
- uit de monitoring en evaluatie blijkt dat de doelstellingen zijn bereikt.

Kortom: als het lukt om het project binnen de vastgestelde scope, tijdig en met de beschikbare middelen te realiseren.”

Deel vier van de PKB is in 2006 gepubliceerd en de UWO's zijn tijdig afgerond. De natuurcompensatie is voor de duinen en de rustgebieden tijdig en binnen budget gerealiseerd. Voor de Voordelta geldt dat het bodembeschermingsgebied is ingesteld maar dat vooralsnog de effectiviteit niet is aangetoond. De landaanwinning loopt conform planning en de eerste terminal is in 2015 gestart. De deelprojecten voldoen aan de PKB-eisen en uit de monitoring en evaluatie blijkt dat de meeste doelstellingen zijn behaald. Voor een beperkt aantal projecten geldt dat zij nog afgerond moeten worden, waarbij wel zicht is op het halen van de doelen. Daarmee kan gesteld worden dat in hoge mate is voldaan aan de ijkpunten uit de Basisrapportage en dus dat PMR vanuit Rijksoptiek een succes is gebleken.

De verklarende analyse is toegelicht in hoofdstuk 6 (paragraaf 6.1).

Wat is het plan van aanpak over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer na beëindiging van de grootprojectstatus, in ieder geval rondom het moment waarop de maatschappelijke doelen van het groot project worden geëvalueerd?

In het kader van de grootprojectstatus had het Rijk de plicht om de Tweede Kamer vanaf de start van PMR in 2006 halfjaarlijks te informeren via voortgangsrapportages. In 2012 is dit teruggebracht tot één rapportage per jaar. Sinds 2016 dient de jaarlijkse Integrale Rapportage die voor de Tafel van Borging wordt opgesteld ook als voortgangsrapportage voor de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd.

Geconstateerd kan worden dat bij de betrokken partijen de omvangrijke projectorganisaties afgebouwd zijn en dat de begeleiding van de projecten meer in de lijnorganisatie is gebracht. Dat is ook aanleiding voor de aanbeveling om ook de informatievoorziening aan te passen van een specifieke projectmatige aanpak naar een reguliere aanpak via de begrotingscyclus.

De aanbeveling is om de verantwoording van de besteding van de middelen beter kan plaatsvinden via de begrotingscyclus van de betrokken partijen. De resterende financiële risico's van PMR zijn relatief beperkt gelet op de fase van uitvoering. De verantwoording van de besteding van de middelen kan worden afgeschaald door gebruik te maken van de begroting en jaarrekening van de betrokken partijen. Voor de overheden valt dat onder de reguliere democratische controle. In dat licht kan voor het vervolgtraject afgezien worden van de grootprojectstatus.

Voor de meeste projecten geldt dat zij binnen planning en budget uitgevoerd zijn of gaan worden. Van enkele projecten mag verwacht worden dat zij later en/of anders gerealiseerd worden. Vanuit het perspectief van de behoefte van de Tweede Kamer om adequate sturingsinformatie te ontvangen, zou met een jaarlijkse voortgangsbrief volstaan kunnen worden, die is toegespitst op nog niet afgeronde onderwerpen.

Voor de betrokken partijen kan gelden dat zij een ruimere informatiebehoefte hebben dan voor de Tweede Kamer voldoende is. In het Convenant Visie en Vertrouwen is vastgelegd dat integraal wordt gerapporteerd over de voortgang. Het is aan de convenantspartijen of zij de integrale rapportage willen voortzetten, waarin ook alle informatie over de afgeronde projecten staat of dat alleen over de resterende uitvoering wordt gerapporteerd. Het Havenbedrijf Rotterdam kan via het jaarverslag het publiek informeren over de voortgang en het type bedrijven dat zich vestigt op de Tweede Maasvlakte.

De informatievoorziening is toegelicht in hoofdstuk 5 (paragraaf 5.6) en hoofdstuk 6 (paragraaf 6.3).

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas