

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Transport en Luchtvaart

Benutting binnenvaart en vaarwegen

**Beleidsdoorlichting van de begrotingsartikelen
34.02 en 35.04 (onderdeel binnenvaart)**

21 juni 2007

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Transport en Luchtvaart

Benutting binnenvaart en vaarwegen

**Beleidsdoorlichting van de begrotingsartikelen
34.02 en 35.04 (onderdeel binnenvaart)**

22 maart 2007

Inhoudsopgave

- 0. Inleiding 4**
 - 0.1 Aanleiding en doel 4
 - 0.2 Afbakening 4
 - 0.3 Borging onafhankelijkheid 5
 - 0.4 Leeswijzer 5

- 1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? 6**

- 2. Wat is de oorzaak van het probleem? 7**

- 3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? 8**

- 4. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom? 9**

- 5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem? 10**
 - 5.1 Algemeen 10
 - 5.2 Netwerk vaarwegen (art. 34.02) 10
 - 5.3 Logistieke efficiëntie binnenvaart (art. 35.04) 13
 - 5.4 Aanbeveling nieuwe prestatie-indicatoren 13

- 6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? 15**

- 7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering? 17**

- 8. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? 20**
 - 8.1 Effect van beleid op modal shift is beperkt 20
 - 8.2 Infrastructuurmaatregelen niet altijd kosteneffectief 21
 - 8.3 Wat is nodig om de NoMo-ambitie te realiseren? 22

- 9. Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten? 23**
 - 9.1 Relatie met ruimtelijk, economisch en milieubeleid 23
 - 9.2 Effect van regelgeving voor het wegtransport 23

- 10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing? 24**

0. Inleiding

0.1 Aanleiding en doel

Rond de totstandkoming van de Nota Mobiliteit zijn veel kritische vragen gesteld over de onderbouwing van het vaarwegenbeleid. Op niet alle vragen kon destijds een goed onderbouwd antwoord gegeven worden. Dit is voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aanleiding geweest om grondig onderzoek te doen naar een effectieve beleidsstrategie voor de binnenvaart en vaarwegen: "Beleidsstrategie Binnenvaart". Dit onderzoek heeft het karakter van een ex ante evaluatie.

Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt om ook een Beleidsdoorlichting uit te voeren, conform de nieuwe Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie (RPE). Deze beleidsdoorlichting is een evaluatieonderzoek ex post op het niveau van de algemene en operationele doelstellingen uit de begroting. Hierbij is de periode 2001 tot en met 2006 gezien. De beantwoording van de vragen is ook als zodanig uitgevoerd en er is voor zover mogelijk aansluiting gezocht bij resultaten uit de "Beleidsstrategie Binnenvaart".

Beide evaluaties zijn input voor de *Beleidsbrief Binnenvaart en bereikbare binnenhavens* die aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

0.2 Afbakening

De beleidsdoorlichting betreft de volgende begrotingsartikelen:

- artikel 34.02: Netwerk vaarwegen, inclusief de verwijzing naar het aanleg- en onderhoudsprogramma uit het Infrastructuurfonds (15.02, 15.03 en 15.05)
- artikel 35.04: Logistieke efficiency, alleen het onderdeel binnenvaart

Niet geëvalueerd zijn de volgende begrotingsartikelen die wel iets met binnenvaart en vaarwegen te maken hebben:

- artikel 33.02: Veiligheid binnenvaart
Vanwege het internationale karakter zal deze evaluatie op een andere moment en op een andere manier uitgevoerd worden.
- artikel 36.04: Duurzame binnenvaart
Dit beleid is in 2004 geëvalueerd; het project Emissieregistratie en –monitoring scheepvaart (EMS) is destijds als beleidsevaluatie aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

-
- IF art. 15.01 Verkeersmanagement
Dit beleid wordt in 2007 geëvalueerd door RWS; de voorliggende beleidsdoorlichting doet wel aanbevelingen voor deze evaluatie

0.3 Borging onafhankelijkheid

De beleidsdoorlichting is door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf opgesteld. De onafhankelijkheid is geborgd doordat feitelijke nieuwe informatie afkomstig is uit een onderzoek (Beleidsstrategie Binnenvaart) dat uitgevoerd is door een onafhankelijke consultant, waarbij het Ministerie van Financiën nauw betrokken was en waarop het CPB een (positieve) second opinion heeft uitgevoerd.

0.4 Leeswijzer

De volgende tien hoofdstukken van dit rapport bevatten een antwoord op de tien vragen die in een beleidsdoorlichting aan de orde dienen te komen. Waar van toepassing wordt het antwoord op een vraag afgesloten met een aanbeveling voor aanpassing van het beleid.

1. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?

Het beheer van de rijkswaarwegen is één van de kerntaken van de Nederlandse overheid. De aard en de inhoud van het beleid is de afgelopen decennia aan verandering onderhevig geweest, waarbij ook de doelstellingen van het beleid veranderden. Ter illustratie: voor de komst van de auto waren de schepen vaak het enige vervoermiddel om ergens te komen en in de crisisjaren zijn kanalen gegraven ten behoeve van de werkgelegenheid. Dit zijn doelstellingen waarbij we ons tegenwoordig niet veel voor kunnen stellen.

In de jaren '90 was het beleid gericht op stimulering van de binnenvaart. Modal shift van de weg naar de binnenvaart (en spoor) werd gezien als een middel om de files op de weg en de milieubelasting te verminderen. Het rijk gaf subsidie aan bedrijven die gebruik gingen maken van de binnenvaart en vaarwegen werden verruimd.

In de Nota Mobiliteit wordt een ruimtelijk-economische benadering gekozen voor het infrastructuurbeleid, waarin duurzame verbindingen tussen de mainports en de economische kerngebieden centraal staan. Voor de binnenvaart is dit vertaald naar een efficiënt en betrouwbaar goederenvervoersysteem dat opereert binnen de randvoorwaarden voor milieu en veiligheid. Deze duurzame verbindingen zijn nodig om de concurrentiepositie van Nederland te versterken. Dit is vooral een uitdaging of doelstelling en niet zozeer een probleem. Om aan de randvoorwaarden van milieu en veiligheid te kunnen blijven voldoen is bronbeleid ingezet om de binnenvaart veiliger en schoner te maken.

De grootste uitdaging van dit moment is het opvangen van de groei van het goederenvervoer. Alle modaliteiten ondervinden hierbij problemen. Op de weg en het spoor is dit voornamelijk een capaciteitsprobleem. Voor de binnenvaart ligt het probleem niet alleen op (het onderhoud van) de vaarwegen, maar staat vooral de (groei)ruimte voor bedrijventerreinen en losplaatsen waarvan de binnenvaart gebruik kan maken onder druk. Dit heeft niet alleen te maken met ruimtelijke ordening, maar ook met milieuregels voor de betreffende bedrijven. De praktijk leert dat zowel bedrijven als overheden maatregelen treffen om met de beperkte ruimte om te gaan. Hierbij worden vaak belangen eenzijdig afgewogen en treden (onbewust) negatieve neveneffecten op. Een actueel voorbeeld hiervan is een containerterminal aan het water die van de gemeente niet mag groeien, omdat hierdoor teveel extra wegtransport optreedt. Als gevolg hiervan verplaatst het transport zich naar een nabij gelegen terminal die niet aan het water ligt (en hierdoor ook geen milieuvergunning nodig heeft) met als gevolg hogere transportkosten en twee keer zoveel transportbewegingen over de weg.

2. Wat is de oorzaak van het probleem?

Een belangrijke oorzaak van problemen in de goederenvervoerketen is de groei van het goederenvervoer, waarvan de binnenvaart een gedeelte voor haar rekening neemt. In de Nota Mobiliteit is uitgegaan van een groei van 40-80% van het goederenvervoer in de periode tot 2020. Op grond van de nieuwe WLO-scenario's van de planbureaus kunnen deze groeiverwachtingen iets naar beneden bijgesteld worden. De binnenvaart groeit tevens iets minder hard dan het wegvervoer, omdat de voornaamste groeimarkten niet dezelfde zijn als de markten waar de binnenvaart sterk in is.

Op grond van de nieuwe WLO-scenario's en de trends uit het verleden verwacht V&W een jaarlijkse groei van de binnenvaart van 0,6%, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen bulktransport (0,25%) en de containervaart (2,5% en volgens de bijgestelde CPB-prognoses nog meer). Zie figuur 2.1.

Figuur 2.1: Groei binnenvaart per marktsegment

Bron: Beleidsstrategie Binnenvaart, Policy Research Corporation, 2007

TOEKOMSTIGE POSITIE BINNENVAART				
- autonome ontwikkeling -				
→	Omvang binnenvaartvervoer groeit van 328 miljoen ton in 2004 naar 406 miljoen ton in 2040 (bandbreedte WLO 2040: 267 – 599 miljoen ton). Dit komt overeen met een gemiddelde groei van 0,6% per jaar			
→	Sterke groei containervervoer van 2,5% per jaar, aandeel in totale binnenvaartvervoer neemt toe van 10% naar 20%			
→	Marktaandeel binnenvaart in vervoerd gewicht neemt af door beperkte groei/daling van vervoer van bulkgoederen			
	Vervoerd gewicht in 2004 (in mln. ton)*	Aandeel in totale binnenvaart 2004*	Vervoerd gewicht in 2040 (in mln. ton)	Aandeel in totale binnenvaart 2040
Zand en grind	73	22%	73	18%
Ertsen	39	12%	33	8%
Kolen	31	9%	44	11%
Agribulk	30	9%	25	6%
Overige droge bulk	18	6%	31	8%
Aardolie en -producten	54	16%	54	13%
Chemische producten	21	7%	30	7%
Metalen	12	4%	19	5%
Basis- en eindproducten	16	5%	14,5	4%
Containers	34	10%	83	20%
Totaal	328		406	

* Opsplitsing van basis- en eindproducten en containers in 2004 zijn berekend op basis trend 1994-2002
Bron: Policy Research, op basis van trendanalyse afgelopen 10 jaar (1994-2004) en WLO-prognoses CPB (2006)
© Policy Research Corporation

3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Een efficiënt en betrouwbaar goederenvervoersysteem is een gedeelde verantwoordelijkheid voor overheid en bedrijfsleven. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om de randvoorwaarden te scheppen waarbinnen het bedrijfsleven haar logistiek kan optimaliseren. Deze randvoorwaarden hebben hoofdzakelijk betrekking op collectieve belangen, zoals veiligheid en milieu.

Als eigenaar en beheerder van de transportinfrastructuur is de overheid op zijn minst verantwoordelijk voor het voeren van regie bij het oplossen van de problemen die te maken hebben met deze infrastructuur. Sommige van deze problemen hebben een sterk collectief karakter; andere mobiliteitsproblemen hebben betrekking op een beperkt aantal bedrijven. In het laatste geval kan het opportuun zijn om de betreffende bedrijven mee te laten betalen aan het oplossen van infrastructuurknelpunten of verhoging van het kwaliteitsniveau van het verkeersmanagement. De afgelopen drie jaar is met deze benadering een begin gemaakt in de regio Zuidoost-Brabant.

Naast de vaarwegfunctie hebben de waterwegen ook een functie in het waterbeheer: waterafvoer en waterstanden. Aangezien bij het waterbeheer diverse belangen afgewogen moeten worden en het onder andere gaat over de veiligheid tegen overstromingen, heeft deze functie een sterk collectief karakter en is het logisch dat hiervoor de verantwoordelijkheid bij de overheid berust.

4. **Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?**

In de Nota Ruimte is aangegeven dat de concurrentiepositie van de mainports en verbinding van de mainports met het buitenland en de Nederlandse economische kerngebieden van nationaal belang is. De verantwoordelijkheid voor het in stand houden van de kwaliteit van deze infrastructuur is dan ook een verantwoordelijkheid van het rijk.

Anders liggen de verantwoordelijkheden als het gaat om aansluiting van bedrijven om het nationale transportnetwerk. Bedrijventerreinen en havens zijn over het algemeen in beheer van gemeentes en de ontsluitende infrastructuur is meestal in beheer van een provincie of een gemeente. Aangezien bedrijventerreinen en de ontsluiting daarvan onderdeel zijn van het gehele goederenvervoernetwerk, is dus sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van rijk en decentrale overheden voor het gehele netwerk. Efficiënt beleid richt zich op het repareren van de zwakste schakels in dit netwerk.

Financiële en ruimtelijke besluiten over de internationale vaarweginfrastructuur worden genomen door nationale overheden. Ook op internationale corridors blijven de nationale overheden verantwoordelijk voor hun deel van die corridor. Nationale overheden kunnen bij de Europese Commissie een subsidie aanvragen voor aanleg en onderhoud van een gedeelte van het Trans Europese Netwerk (TEN).

De EU is wel (mede)verantwoordelijk voor een eerlijke marktwerking in de binnenvaart. Via de Akte van Mannheim is de vrije doorvaart van scheepvaart op de Rijn verankerd en is de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) aangewezen als bevoegd gezag voor het stellen van regels aan de scheepvaart op de Rijn. Deze Akte is een verdrag tussen Nederland, Duitsland, Frankrijk, Zwitserland en België en is in deze staten wettelijk verankerd.

5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

5.1 Algemeen

In hoofdstuk XII van de rijksbegroting (2007) zijn vier doelstellingen voor de vaarwegen en de binnenvaart opgenomen, waarvan er in deze beleidsdoorlichting twee zijn geëvalueerd:

- artikel 34.02: Netwerk vaarwegen
- artikel 35.04: Logistieke efficiency (alleen onderdeel binnenvaart)

Aan deze doelstellingen zijn producten en prestatie-indicatoren gekoppeld. In de volgende paragrafen worden deze producten en indicatoren weergegeven en worden aanbevelingen gedaan voor aanpassing hiervan.

5.2 Netwerk vaarwegen (art. 34.02)

Motivering

Motivering van deze doelstelling conform de Nota Mobiliteit is het realiseren van een goede en betrouwbare bereikbaarheid over water van de economische kerngebieden, mainports en binnenhavens in Nederland en beperken van de economische schade door onbetrouwbaarheid. Het is hierbij de ambitie om de autonome groei van de huidige markten mogelijk te maken en tegelijkertijd de betrouwbaarheid van de reistijd te herstellen en vast te houden.

Producten

De producten die geleverd worden betreffen beheer, onderhoud, benutting, aanleg en verkeersmanagement van vaarweginfrastructuur. Voor benutting en aanleg is dit nader geconcretiseerd in de Nota Mobiliteit. In de Nota zijn streefbeelden opgenomen voor het hoofdvaarwegennet, aangaande het profiel (breedte diepte) van de vaarwegen, de hoogte van bruggen en de maximale wachttijd bij sluizen (zie kader, afkomstig uit de Nota Mobiliteit).

Deze streefbeelden zijn in de begroting niet vertaald naar prestatie-indicatoren, onder andere omdat realisatie van de streefbeelden afhankelijk is van een analyse van maatschappelijke en economische kosten en baten. In de Nota Mobiliteit is wel een kaartje opgenomen met knelpunten die in de periode tot 2020 opgelost zouden moeten worden om aan de streefbeelden te kunnen voldoen (zie figuur 5.1).

Streefbeelden

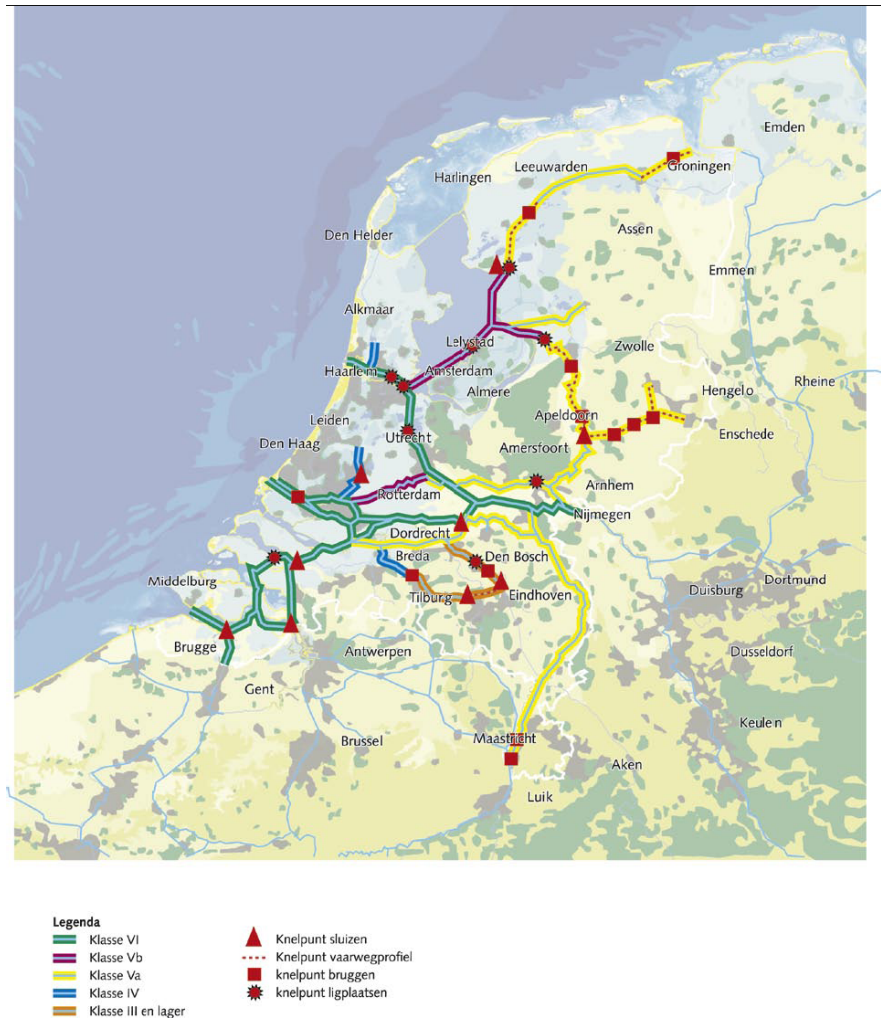
Kunstwerken – zoals bruggen, sluisen en oeverwerken – hebben over het algemeen een levensduur van 50 en 100 jaar. Het moment van vervanging is kostentechnisch gezien het beste moment om ook veranderingen (in de dimensionering) door te voeren. Daarbij moet er dus nog verder vooruit worden gekeken dan bij andere vormen van infrastructuur. Zo wordt tegen beperkte extra kosten continu gewerkt aan opwaardering van het vaarwegennet op de lange termijn. Dit is te zien als een no-regretmaatregel. De opwaardering ondersteunt immers de efficiency op de lange termijn en daarmee de concurrentiekracht van Nederland. Hoe het vaarwegennet er op de lange termijn uit moet zien, is vastgelegd in streefbeelden.

Het streefbeeld voor 2020 is dat hoofdvaarwegen die de belangrijkste zeehavens met het achterland verbinden (hoofdtransportassen) ten minste geschikt zijn voor klasse-VIb-schepen en vierlaagscontainervaart, de doorgaande nationale hoofdvaarwegen ten minste voor klasse-Va-schepen en vierlaagscontainervaart en de overige hoofdvaarwegen ten minste geschikt zijn voor klasse-IV en drielaagscontainervaart. Op de hoofdvaarwegen wordt gestreefd naar een gemiddelde totale wachttijd van maximaal dertig minuten in de maatgevende maand. Verder moeten er op de hoofdvaarwegen – ook voor schepen met gevaarlijke stoffen – voldoende ligplaatsen zijn en de bediening van de kunstwerken moet zo veel mogelijk afgestemd worden op de wensen vanuit de markt en – waar van toepassing – op de netwerkanalyses.



Figuur 5.1: Potentiële benuttingsknooppunten in het vaarwegennet in de periode 2011-2020 als gevolg van de groei van het goederenvervoer.

Bron: Nota Mobiliteit



De benuttingsknooppunten moeten in nauwe samenhang gezien worden met de regionale bereikbaarheid (ook over de weg) en toekomstbestendigheid van binnenhavens: natte bedrijventerreinen en loskades. Deze infrastructuur is meestal in beheer van decentrale overheden. In de essentiële onderdelen van de Nota Mobiliteit is opgenomen dat gemeenten bij hun ruimtelijke-orderingsbeleid expliciet rekening houden met multimodale ontsluiting en ontwikkeling van natte bedrijventerreinen. Provincies en WGR-plusregio's dragen er zorg voor dat op strategische punten binnen de economisch kerngebieden voldoende ruimte wordt gereserveerd voor overslag van bulkgoederen en containers op binnenvaartschepen.

5.3 Logistieke efficiëntie binnenvaart (art. 35.04)

Motivering

Motivering van de logistieke efficiency van het goederenvervoer is bevordering van de ontwikkeling en concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven.

Producten

Voor de binnenvaart is de motivering vertaald naar het volgende product: beschikbaar houden van ruimte voor natte bedrijventerreinen en bereikbaar houden van deze terreinen via het vaarwegennet. Dit is een zeer nauwe invulling van de doelstelling en dit product valt volledig onder de verantwoordelijkheid van decentrale overheden. Dit product heeft - conform de Nota Mobiliteit - een zeer nauwe relatie met "Netwerk vaarwegen" en zou daar ook ondergebracht moeten worden (in een iets andere vorm).

De deelproducten die in de begroting zijn opgenomen, geven beter weer waarover "Logistieke efficiëntie van de binnenvaart" gaat:

- harmoniseren van de binnenvaartregelgeving in Europa met het oog op het bereiken van een level playing field;
- vereenvoudiging van de internationale regelgeving waar dat nodig en mogelijk is en het nationaal implementeren daarvan met zo gering mogelijke administratieve en bureaucratische lasten;
- stimuleren van de innovatie met het oog op het vergroten van de concurrentiekracht van het transport over water (Innovatiefonds Binnenvaart i.o.).

5.4 Aanbeveling nieuwe prestatie-indicatoren

Voor "Netwerk vaarwegen" en "Logistieke efficiëntie van de binnenvaart" zijn op dit moment in de begroting geen meetbare gegevens opgenomen. Voor de nieuw geformuleerde producten zijn wel kentallen en prestatie-indicatoren te bedenken.

Voor het eerste product kunnen prestatie-indicatoren opgesteld worden die te maken hebben met (1) de onderhoudstoestand van de (rijks)vaarwegen en de kunstwerken, (2) de wachttijden bij sluisen en bruggen en (3) de capaciteit van ligplaatsen.

Ad 1: Voor de onderhoudstoestand van de vaarwegen zijn reeds PIN's opgenomen in de Service Level Agreements (SLA) die afgesloten worden met Rijkswaterstaat.

Ad 2: Voor de wachttijden bij sluisen zal in de begroting voor 2008 een nieuwe prestatie-indicator opgenomen worden: de gemiddelde passertijd van sluisen in Nederland. Hieraan kan vervolgens een doelstelling gekoppeld worden dat in een jaar 90% van de schepen de sluisen binnen een bepaalde tijd moeten zijn gepasseerd. Deze doelstelling is een politieke keuze, omdat aan het halen van een dergelijke doelstelling ook kosten zijn verbonden.

Ad 3: De benodigde capaciteit van ligplaatsen heeft te maken met het kunnen voldoen aan de regelgeving over vaar- en rusttijden. Er is daarom veel samenhang met artikel 33.02 (veiligheid scheepvaart). Uitbreiding van de ligplaatscapaciteit – met het oog op de veiligheid – valt echter onder artikel 34.02 (netwerk vaarwegen), omdat het benodigde budget hiervoor via dit artikel is opgenomen in het Infrastructuurfonds.

Voor “goede regionale bereikbaarheid van binnenhavens” zijn voor het rijk geen prestatie-indicatoren, maar wel kentallen op te stellen. Een voorbeeld hiervan is het marktaandeel van de binnenvaart in het transport van bulkgoederen over langere afstanden (v.a. 80 km). Deze indicator zegt iets over de mate waarin de binnenvaart wordt benut in markten waar de binnenvaart een goed product af kan leveren.

6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

In tabel 6.1 is weergegeven welke instrumenten worden ingezet en welk bedrag hiervoor in de begrotingen zijn opgenomen.

Tabel 6.1: Inzet beleidsinstrumenten 2007 (bedragen x 1000 euro)

Instrument	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(bedragen x € 1.000,-)						
Kwaliteit vaarwegen						
aanleg projecten	144.400	190.000	205.000	188.000	128.000	111.000
beheer & onderhoud	461.000	441.000	410.000	366.000	669.000	296.000
verkeersmanagement						72.209
Logistieke efficiëntie						
subsidie / innovatie	2.008	928	987	819	780	477
onderzoek	966	243	276	530	291	772

Opvallend is dat het rijk voor *kwaliteit vaarwegen* vooral financieer is en voor *logistieke efficiëntie* alleen faciliteert en subsidieert. De budgetten voor subsidie en innovatie lopen af door beëindiging van de subsidieregelingen voor openbare inland terminals (SOIT) en natte ontsluiting van bedrijven (TTBV en daarna SBV) eind 2003. De SOIT-regeling heeft gezorgd voor een landelijk (vrijwel) dekkend netwerk van containerterminals en is derhalve niet voortgezet. De SBV is niet voortgezet omdat het accent in het stimuleren van intermodaal vervoer was verschoven van het stimuleren van modal shift naar het leggen van meer verantwoordelijkheid bij marktpartijen. Bovendien liep de belangstelling voor de regeling terug (het laaghangend fruit was geplukt) en was er onvoldoende zicht op feitelijke effecten van deze regeling op het meer benutten van de binnenvaart. Deze regelingen waren dus succesvol, maar de toegevoegde waarde nam in de tijd af. Nu, enkele jaren na beëindiging van de SOIT-regeling, komt wel de vraag op of het netwerk van containerterminals de verwachte groei van het containertransport op kan vangen.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat er behoefte is aan een netwerkaanpak waarin meer samenhang bestaat tussen de diverse instrumenten voor *kwaliteit vaarwegen* en *logistieke efficiëntie*. Om ervoor te zorgen dat de zwakste schakels in de goederenvervoerketen versterkt worden, moet het rijk ervoor zorgen dat ook prioriteit gegeven wordt aan deze zwakste schakels boven de minder zwakke schakels. Op het moment dat de zwakste schakels vallen onder de verantwoordelijkheid van decentrale overheden (zoals bijvoorbeeld de binnenhavens), dan ontstaat een bestuurlijk probleem. Het rijk betaalt dan minder en de decentrale overheden betalen meer. Dit dilemma kan doorbroken worden door als rijk en regio samen te betalen voor het

oplossen van knelpunten die het best aansluiten bij de wensen van de gebruiker. In dat licht zou het rijk kunnen overwegen om een (financiële) bijdrage te leveren aan knelpunten in de logistieke keten die niet onder de verantwoordelijkheid van het rijk vallen, zoals bijvoorbeeld de binnenhavens en de regionale vaarwegen.

Ook met het bedrijfsleven zou het rijk moeten samenwerken om het bedrijfsleven in staat te stellen om de grootste knelpunten in de keten op te lossen. Een goed instrument hiervoor is het Innovatiefonds Binnenvaart, maar de aandacht zou ook uit moeten gaan naar verladers en dan met name de containerterminals.

7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Beleid voor het vaarwegennetwerk wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat (RWS). Aanlegprojecten en groot onderhoud worden op een andere wijze aangestuurd dan het reguliere beheer en onderhoud,:

- Aanleg en groot onderhoud: projectsturing conform het MIT spelregelkader. Groot onderhoud betreft onderhoudsprojecten van meer dan € 30 mln.
- Beheer en onderhoud en verkeersmanagement: Meerjarige afspraken tussen de beleidsdirectoraten van VenW en RWS over het prestatieniveau en het daarbij behorende budget (service level agreements)

Deze vorm van aansturing is per 1 januari 2006 ingegaan met de start van RWS als baten-lastendienst). Er is inmiddels veel vooruitgang geboekt, maar er moet ook nog het nodige verbeterd worden.

Aanleg en groot onderhoud

In 2006 is een belangrijke verbetering ingevoerd in de kwaliteitsborging van verkenningen en planstudies ten behoeve van de MIT-projecten. Binnen RWS zijn specialistische diensten (AVV, DWW, Bouwdienst) geëquipeerd voor het toetsen van de kwaliteit van diverse onderzoeksonderdelen, op wettelijke en bestuurlijke procedurele afspraken. Voorbeelden hiervan zijn de maatschappelijke welvaartstoets (OEI) en toetsing aan het Besluit luchtkwaliteit. De omgevingsanalyse heeft in de meest recente planstudies een belangrijkere rol gekregen. Verwacht wordt dat hierdoor vertragingen in de voorbereidende fase beperkt zullen worden en onderzoeksgelden efficiënter zullen worden besteed.

Beheer en onderhoud en verkeersmanagement

De normen en de daarbij behorende middelen liggen vast in prestatiecontracten, service level agreements, Voor het hoofdwatersysteem zijn de volgende beheer- en onderhoudsnormen vastgelegd (SLA 2006 en 2007).

Rijkswaterstaat Dienstverlening	Basispakket	Prestatie indicator	Waarde 2006
Verkeersnamanagement	Bedienen van sluizen en beweegbare bruggen	De bedieningstijden van de sluizen en beweegbare bruggen voldoen aan de streefwaarden bedieningstijden beroepsvaart en de richtlijnen bedieningstijden voor de recreatievaart (BPRW 2005-2008).	100%
	Begeleiden van scheepvaart, inclusief handhaving en incidentmanagement	Verkeersbegeleidingssystemen functioneren volcontinue met gekwalificeerd personeel rond de volgende knooppunten in waterwegen: Terschelling (DNN), Nijmegen en Tiel (DON), Wijk bij Duurstede (DUT), Schellingwoude (DNH), Dordrecht en Volkerak (DZH) en Westerschelde (DZL).	100%
Beheer, Onderhoud en Ontwikkeling	Voorzieningenniveau Infrastructuur	Toegangsgeulen zeehavens voldoen aan de normen voor het vaarwegprofiel	95%
		Het aantal uren ongeplande algehele stremming van de vaarweg op hoofdtransportassen is niet meer dan het aantal dat in 2005 optrad	300 uur
		Het aantal uren ongeplande algehele stremming van de vaarweg op hoofdvaarwegem en overige vaarwegen is niet meer dan het aantal dat in 2005 optrad	1000 uren
		De vaarwegmarkeringen op de Noordzee, havenaanloopgebieden, Westerschelde en de Waddenzee voldoen aan de IALA-normen en op de binnenwateren aan de SIGNI-normen t.a.v. functionaliteit en beschikbaarheid. hard voor Noordzee, aanloopgebieden, Westerschelde en Waddenzee alsmede HTA. Daar worden afwijkingen binnen 24 uur aan scheepvaart kenbaar gemaakt. Overige wateren indicatief.	100%
		Het % van de vaarwegmarkeringen Hoofdvaarwegen en overige vaarwegen voldoet aan normen, is even veel of meer dan dat in 2005.	85%
		Waarborg voor verkeersveiligheid, doorstroming en publieksvriendelijk werken	Bij het (tijdelijk) niet voldoen aan de normen voor het vaarwegprofiel en beweegbare bruggen en sluizen worden de gebruikers binnen 24 uur geïnformeerd. (HARD)

De hiervoor gereserveerde middelen staan in onderstaande tabel.

Basispakketten	Areaaleenheid	Omvang	Tarief in 1.000€	Totaalbudget 2006 in 1.000€
Verkeersmanagement	Begeleide vaarweg in km	1372,5	8,229	11.294
	Bediende objecten	108	576,509	62.263
Beheer, onderhoud en ontwikkeling	Vaarweg	4.377,8	40,037	175.274

De huidige normen zijn vooral technisch. In 2006 is het Interdepartementale Beleidsonderzoek "Beleid en onderhoud infrastructuur" uitgevoerd. In de kabinetsreactie is aangegeven dat ingezet zal worden op identificatie van de meest relevante "beleidsknoppen" waaraan "gedraaid" kan worden bij het bepalen van de noodzaak en kosten van onderhoud. Deze meer beleidsmatige aanpak zal zijn weerslag hebben op de SLA's van 2008 en verder.

In de nieuwe binnenvaartwet wordt, binnen de marges die de internationale regelgeving biedt, een aanzet gegeven tot vermindering van de administratieve lasten. Deze wet zal naar verwachting op 30 december 2009 van kracht worden.

In 2003 tot en met 2005 heeft het Bureau Innovatie Binnenvaart een aanloopsubsidie gekregen. Deze subsidie heeft een aantal interessante projecten opgeleverd, maar het bureau heeft in die periode niet aan kunnen tonen zonder bijna volledige overheidssteun te kunnen bestaan. Het innovatiebeleid zal de komende jaren daarom op een andere manier worden vormgegeven. Het jaar 2006 stond in het teken van de voorbereiding van het Innovatiefonds Binnenvaart en in 2007 zal met de uitvoering worden gestart.

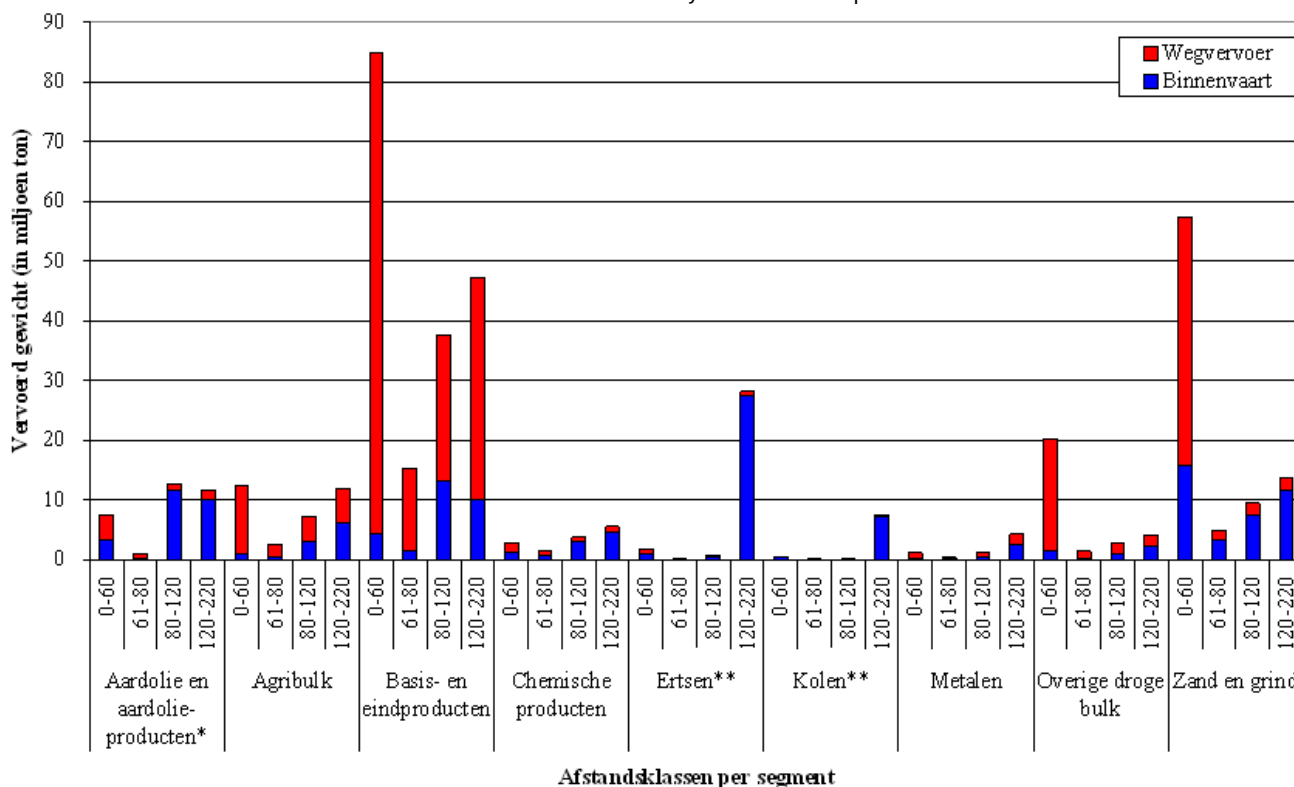
8. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

8.1 Effect van beleid op modal shift is beperkt

De infrastructurele maatregelen die in de Nota Mobiliteit worden voorgesteld, hebben een beperkte invloed op de ambitie van de Nota Mobiliteit: het faciliteren van de groei van de binnenvaart. Het verruimen van vaarwegen, het verhogen van bruggen en het aanleggen van extra sluisgolven leiden in zeer beperkte mate tot een verschuiving van transport van of naar het water. Dit komt doordat grote delen van de transportmarkt nagenoeg prijsinelastisch zijn. Op afstanden korter dan 60 km is het wegtransport marktleider. De binnenvaart kan doorgaans niet concurreren, behalve wanneer sprake is van een herkomst en een bestemming aan het water. Op afstanden boven de 120 km is de binnenvaart marktleider. In het bulktransport zie je dit ook terug in de statistieken: op afstanden boven de 80 km heeft de binnenvaart een marktaandeel van 77%. Voor de overige 23% is de prijs in veel gevallen niet doorslaggevend voor de keuze voor een andere modaliteit. In figuur 8.1 is de modal split tussen weg transport en binnenvaart voor de diverse marktsegmenten en over de verschillende afstandsklassen weergegeven.

Figuur 8.1: marktaandelen binnenvaart en wegvervoer per marktsegment en afstandsklasse.

Bron: Policy Research Corporation



De vechtmarkt voor bulkgoederen bedraagt 22 mln ton, ofwel 7% van de huidige binnenvaartmarkt. Voor containers is deze vechtmarkt groter: 725 000 TEU, ofwel 23% van het totale containervaart. In de derde categorie (basis en eindproducten) is nauwelijks sprake van concurrentie tussen wegtransport en binnenvaart, omdat de binnenvaart op dit moment in deze markt geen concurrerend product kan leveren. 90% Van het vrachttransport over de weg (uitgedrukt in aantal voertuigkilometers) is juist actief in dit marktsegment.

8.2 Infrastructuurmaatregelen niet altijd kosteneffectief

De in de Nota Mobiliteit opgenomen maatregelen leiden dus nauwelijks tot een modal shift naar de binnenvaart, maar wel tot goedkoper transport. Hierdoor hebben ze een positief effect op een van de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit: een goede en betrouwbare bereikbaarheid over water. Of deze transportkostenvoordelen opwegen tegen de kosten die ervoor gemaakt worden, is sterk afhankelijk per maatregel (zie tabel 8.1). De daadwerkelijke kosteneffectiviteit van een maatregel moet altijd per situatie bekeken worden, maar de conclusies uit de tabel zullen op het merendeel van de situaties van toepassing zijn.

Tabel 8.1: Samenvatting resultaten maatschappelijke breakeven analyses
Bron : Policy Research Corporation

Maatregel	Breakeven saldo	
Wegnemen diepgangbeperkingen vaarwegen: achterstallig onderhoud	++	Baten oplossen diepgangbeperking liggen bij bulkvervoer, containervaart heeft weinig last van beperkingen
Verruiming vaarweg van klasse II naar klasse IV en IV naar Va	--	Zelfs indien enkel de vaarweg verruimd hoeft te worden (zonder kunstwerken) is het maatschappelijk niet rendabel
Ophogen bruggen	+/-	Rentabiliteit afhankelijk van het aantal TEU, type brug en of opvijzelen een mogelijkheid is
Verkorten wachttijden door vergroting sluiscapaciteit: <u>extra kolk</u>	+ bij I/C = 0.7-0.8 voor een klasse II, IV en Va vaarweg ¹ + bij I/C = 0.6-0.7 voor een klasse VI vaarweg ²	Bepalend zijn de kosten van de sluis en de mate van schaalvergroting. De extra capaciteit heeft een positief effect op de betrouwbaarheid ³
Invoeren <u>24-uurs bediening</u>	+ bij I/C = 0.6 voor een klasse II, IV en Va vaarweg Sluizen klasse VI vaarwegen hebben reeds 24u-bediening	Vooraf van belang voor verbetering van de betrouwbaarheid
Geplande <u>vervanging van sluizen door een grotere sluis</u> (klasse II → IV, klasse IV → Va)	+ indien de sluis een I/C heeft = 0.5 (klasse II → IV) + indien de sluis een I/C heeft = 0.6 (klasse IV → Va)	Bepalend is het aandeel/omvang van het containervervoer op de vaarweg. Sterke groei bepaalt of vervanging rendabel kan zijn
Technisch schip: <u>lichter schip dat meer lading kan meenemen</u>	Introductie van een lichter schip is interessant voor kleine schepen (hardox staal). Kapitaalkosten mogen met 25% toenemen indien 10% meer lading kan worden meegenomen	Composiet schepen mogelijk alternatief voor dubbelwandige tankschepen
<u>Verbetering afhandelingcondities voor containervaart in de zeehavens</u>	Transportkostenvoordelen te realiseren van ca. 20 – 40 % door inkorten van extreem lange wachttijden en voorkomen van een lagere beladingsgraad	

¹ Een I/C verhouding van 0.7 - 0.8 komt overeen met een gemiddelde wachttijd van ca. 70 – 110 min

² Een I/C verhouding van 0.6 – 0.7 komt overeen met een gemiddelde wachttijd van ca. 50 – 75 min

³ Betrouwbaarheid is vooral van belang bij containervaart. Voor het bepalen van de betrouwbaarheid is gekeken naar de 90% waarde van een sluis. Dit is de wachttijd waar 90% van alle passerende schepen binnenvallen. Hiermee wordt rekening gehouden in de schedules. Deze 90% waarde neemt toe naarmate de I/C verhouding van een sluis stijgt. Bij een I/C van 0.6 bedraagt de 90% waarde 1.8 keer de gemiddelde passeertijd en bij een I/C van 0.8 bedraagt dit 2 keer de gemiddelde passeertijd.

8.3 Wat is nodig om de NoMo-ambitie te realiseren?

Om de autonome groei van het bulktransport via de binnenvaart te faciliteren is het vooral belangrijk om het huidige netwerk van vaarwegen en binnenhavens (natte bedrijventerreinen en loskades) en de bereikbaarheid ervan in stand te houden. Hiervoor is het volgende nodig:

- Regionale visies voor een duurzaam netwerk van binnenhavens, die er toe leiden dat “groeihavens” goed worden onderhouden en de ruimte krijgen om te groeien en dat bedrijven in “krimphavens” de kans krijgen om zich elders te vestigen (herstructurering).
- (Tijdelijke) loskades voor de overslag van bijvoorbeeld bouwzand nabij grote bouwprojecten.
- Onderhoud van de (toegangs)vaarwegen, inclusief het wegwerken van de onderhoudsachterstand.

Het verruimen van vaarwegen, het verhogen van bruggen en het uitbreiden van de sluiscapaciteit leidt slechts in zeer beperkte mate tot verschuiving van transport naar de binnenvaart. Aan deze maatregelen zijn wel maatschappelijk-economische baten verbonden die groter kunnen zijn dan de kosten van deze maatregelen.

De autonome groei van het containertransport is veel groter dan die van het bulktransport. Om deze groei op te kunnen vangen, kan gedacht worden aan de volgende instrumenten:

- stimuleren van gemeenten om uitbreiding (of nieuwbouw) van containerterminals (in groeihavens) mogelijk te maken.
- stimuleren van bedrijfsleven logistieke processen te verbeteren¹.
- oplossen van te lange wachttijden bij sluisen door verkeersmanagement of aanleg van extra sluisgolven.

Door een effectieve inzet van deze drie instrumenten is het zelfs mogelijk om de ambitie van de Nota Mobiliteit te overtreffen. Op grond van de analyse van de transportkosten voor binnenvaart en wegtransport lijkt het namelijk mogelijk om het marktaandeel van de binnenvaart in het containertransport te vergroten, waardoor transportkostenvoordelen worden gerealiseerd, hetgeen een positief effect heeft op de concurrentiepositie van bedrijven in Nederland.

¹ Op dit moment optimaliseren stakeholders in de keten de variabelen die belangrijk zijn voor hun bedrijfsresultaat. Zo probeert een bedrijf in Duitsland haar opslagkosten te minimaliseren door containers lang in Rotterdam te laten staan. Het Havenbedrijf Rotterdam probeert zo veel mogelijk zeeschepen te lossen en heeft weinig belang bij een kosteneffectieve afvoer van deze containers. Inland terminals kunnen een belangrijke rol spelen bij optimalisering van de logistieke planning, omdat hun belang het meest in de buurt komt van het algemeen belang.

9. Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

9.1 Relatie met ruimtelijk, economisch en milieubeleid

De grootste bedreiging voor de binnenvaart is het wegvallen van natte vervoersrelaties. Het streven naar een duurzaam netwerk van binnenhavens brengt met zich mee dat er meer relaties ontstaan met beleid van andere departementen:

- Het beleid van het ministerie van Economische Zaken voor bedrijventerreinen heeft een positief effect op de geformuleerde doelstellingen. Onderdeel van dit beleid is subsidiering van de herstructurering van natte bedrijventerreinen.
- Beleid voor ruimtelijke ordening bepaalt of locaties nabij bedrijventerreinen gebruikt mogen worden voor woningbouw. De woningbouw heeft vervolgens effect op de ruimte voor bedrijventerreinen om te groeien.
- Milieubeleid en normen voor de externe veiligheid hebben effect op de randvoorwaarden waarbinnen de bedrijven moeten opereren. Dit geldt in principe voor alle bedrijven, maar de vergunningplicht voor bedrijven met een havenaansluiting is van strenger dan voor bedrijven op droge bedrijventerreinen.

Deze relaties met andere beleidsterreinen zullen in de Netwerkaanpak uitgediept moeten worden. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, ruimte en transport (MIRT) is hierbij een eerste stap. In dit programma worden investeringen in de transportinfrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling meer in samenhang gepresenteerd.

9.2 Effect van regelgeving voor het wegtransport

De grootste kans voor de binnenvaart ligt in het containertransport. In dit marktsegment concurreert de binnenvaart zeer sterk met het wegtransport. De binnenvaart is dan ook gevoelig voor ontwikkelingen in het wegtransport. Kostenverlaging van het wegtransport kan grote effecten hebben op het marktaandeel van de binnenvaart. Door het toelaten van chauffeurs uit (Europese) lagelonenlanden voor nationaal transport of het gebruik van lange en zware voertuigen (waar onder 3-TEU trucks) zullen verladers eerder kiezen voor transport over de weg. Dit heeft een negatief effect op het marktaandeel van de binnenvaart in het totale transport, maar hoeft geen nadelige maatschappelijk-economische effecten te hebben. Een kostenverhoging van het wegtransport (bijvoorbeeld door betalen voor gebruik van de infrastructuur) zal echter nauwelijks leiden een vergroting van het marktaandeel van de binnenvaart.

10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

De hoogte van het budget voor beheer en onderhoud van de vaarwegen is gebaseerd op kostenramingen van onderhoudsprojecten die nodig zijn om te gaan en blijven voldoen aan het basisonderhoudsniveau (BON). In dit BON heeft V&W een inschatting gemaakt van de gemiddelde kosten (P) per hoeveelheid beheer areaal (Q). Of deze kosten een maatschappelijk optimum zijn, is nog niet bewezen. Daarom werkt RWS aan zogenaamde beleidsknoppen, waarmee de kosten van onderhoud gevarieerd kunnen worden en waardoor zichtbaar wordt welk effect dit heeft op de gebruiker van de vaarweg.

De hoogte van het budget voor aanlegprojecten (kwaliteitsverbetering van de vaarwegen) is gebaseerd op kostenramingen (volgens de PRI²-standaard) van projecten die nodig zijn om aan de streefbeelden te voldoen die in de Nota Mobiliteit zijn opgenomen. Deze projecten zijn (globaal) weergegeven op een knelpuntkaart in deel III van de Nota Mobiliteit (zie ook figuur 5.1).

Het budget voor innovatie in de binnenvaart is gebaseerd op een wens van de Tweede Kamer. Inmiddels is een kleine projectorganisatie in het leven geroepen die ervoor moet zorgen dat het budget aan kansrijke en potentieel effectieve innovaties wordt besteed, waarbij sterke betrokkenheid van het bedrijfsleven een randvoorwaarde is.

De nut en noodzaak van projecten hangt af van de maatschappelijk-economische kosteneffectiviteit. Deze is echter niet altijd precies en volledig te berekenen. Daarom is ook de betrokkenheid van andere belanghebbende maatgevend voor het belang van een project. Door beter samen te werken met decentrale overheden en bedrijfsleven kunnen in onderling overleg prioriteiten benoemd worden. Medefinanciering van projecten die onder de verantwoordelijkheid van één van de partners vallen kan een middel zijn om ervoor te zorgen dat telkens de zwakste schakel in de goederenvervoerketen versterkt wordt, ongeacht wie verantwoordelijk is (en blijft) voor deze schakel.

² Project Ramingen Infrastructuur