

## **Beleidsdoorlichting Scheepvaart en Havens**

Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid dat valt onder artikel 18 van de Rijksbegroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu



**Rens Baltus**  
**Ronald van der Mark**  
**Wouter Metzlar**

*23 september 2016*  
*54201*

## Beleidsdoorlichting Scheepvaart en Havens

Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid dat valt onder artikel 18 van de Rijksbegroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Inhoud	Pagina
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting scheepvaart en havens	1
1.2 Regeling Periodiek Evaluatie onderzoek	1
1.3 Aanpak en verantwoording onderzoeksmethode	3
1.4 Leeswijzer	5
<b>2. Motivering gevoerde beleid inzake artikel 18</b>	<b>6</b>
2.1 Voorgeschiedenis artikel 18 Scheepvaart en Havens	6
2.2 Aanleiding gevoerde beleid	8
2.3 Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid	9
<b>3. Doelen, instrumenten en uitgaven van artikel 18</b>	<b>11</b>
3.1 Doelstellingen van beleid	11
3.2 Doelen en instrumenten zeevaartbeleid	14
3.3 Doelen en instrumenten zeehavenbeleid	18
3.4 Doelen en instrumenten binnenvaartbeleid	21
3.5 Analyse uitgaven artikel 18 Scheepvaart en Havens	27
<b>4. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid</b>	<b>33</b>
4.1 Beschikbaarheid van onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	33
4.2 Duiding van de beschikbaarheid van informatie voor beleidsdoorlichting	34
4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid zeevaartbeleid	36
4.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid zeehavenbeleid	41
4.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid binnenvaartbeleid	45
<b>5. Uitwerking besparingsvarianten</b>	<b>58</b>
5.1 Uitgangspunten	58
5.2 Besparingsopgave	58
5.3 Besparingsvarianten	63
<b>6. Aanbevelingen</b>	<b>69</b>

<b>7. Beantwoording onderzoeksvragen</b>	<b>72</b>
7.1 Afbakening van het beleidsterrein	72
7.2 Motivering van het gevoerde beleid	72
7.3 Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven	73
7.4 Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	74
7.5 De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen	76
7.6 Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid	76
7.7 Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen	77

## **Bijlagen**

1. Overzicht evaluaties en literatuurlijst
2. Overzicht respondenten interviews
3. Overzicht leden stuurgroep

## 1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de aanleiding en het doel van de beleidsdoorlichting (paragraaf 1.1), de eisen die de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek aan de doorlichting stelt (paragraaf 1.2), de aanpak en onderzoeksverantwoording (paragraaf 1.3) en bevat de leeswijzer (paragraaf 1.4).

### 1.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting scheepvaart en havens

Al het beleid dat valt onder de begrotingsartikelen in de Rijksbegroting wordt periodiek geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Dit is een verplichting die volgt uit artikel 20 van de Comptabiliteitswet. Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op artikel 18 Scheepvaart en Havens van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarnaast omvat de beleidsdoorlichting de artikelen 15, 17.06 en 18.03 van het Infrastructuurfonds en de belastinguitgaven (fiscaal regime zeevaart) in relatie tot hun bijdrage aan de realisatie van de hoofddoelstelling van begrotingsartikel 18.

Het doel van een beleidsdoorlichting is inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid dat valt onder het betreffende begrotingsartikel. Hierbij wordt *doeltreffendheid* gedefinieerd als de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. *Doelmatigheid* wordt gedefinieerd als de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.

De beleidsdoorlichting vindt plaats op basis van de algemene doelstelling die in de begroting van 2014 van artikel 18 Scheepvaart en Havens is geformuleerd. Deze algemene doelstelling luidt:

*'Het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoersysteem, waarbinnen de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse maritieme sector wordt versterkt'*

De onderzoeksperiode betreft de jaren 2007 – 2014. Door middel van de beleidsdoorlichting wordt verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer. Daarnaast heeft een beleidsdoorlichting tot doel om te leren van het gevoerde beleid.

### 1.2 Regeling Periodiek Evaluatie onderzoek

Beleidsdoorlichtingen dienen te voldoen aan bepaalde eisen en regels, zoals die door het ministerie van Financiën zijn vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2015). Een beleidsdoorlichting heeft het *karakter van een syntheseonderzoek*: een beleidsdoorlichting vat bondig samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van een heel artikel in de begroting of een substantieel, samenhangend deel daarvan. Een beleidsdoorlichting steunt daarmee op eerder evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid.

Omdat een beleidsdoorlichting zich richt op de algemene doelstelling van het artikel zal het effect van de beleidsinstrumenten op de algemene doelstelling moeten worden beoordeeld. Het gaat met andere woorden om *de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle onderzochte beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang*.

Conform de RPE 2015 bevat de beleidsdoorlichting de volgende onderdelen:

Thema's	Onderzoeksvragen
Afbakening van het beleidsterrein	1) Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting? 2) Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
Motivering van het gevoerde beleid	3) Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? 4) Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven	5) Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten? 6) Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? 7) Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	8) Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? 9) Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. 10) In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen	11) Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? 12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? 13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?
Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid	14) Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen	15) In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) begrotingsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

## 1.3 Aanpak en verantwoording onderzoeksmethode

Het onderzoek is in een aantal fasen uitgevoerd. De fasen worden hieronder beschreven.

### *Fase 1. Reconstructie beleidstheorie*

Als eerste stap in het onderzoek is een reconstructie gemaakt van de beleidstheorie. De beleidstheorie geeft inzicht in de manier waarop het ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: IenM) heeft getracht de doelen van haar beleid ten aanzien van scheepvaart en havens te realiseren.

Als eerste stap in de reconstructie zijn, aan de hand van beleidsdocumenten en groepsinterviews met beleidsexperts van IenM op het gebied van scheepvaart en havens, de doelen van het beleid in beeld gebracht en is nagegaan welke instrumenten zijn ingezet om deze doelen te bereiken. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt naar drie domeinen: Zeevaart, Zeehavens en Binnenvaart.

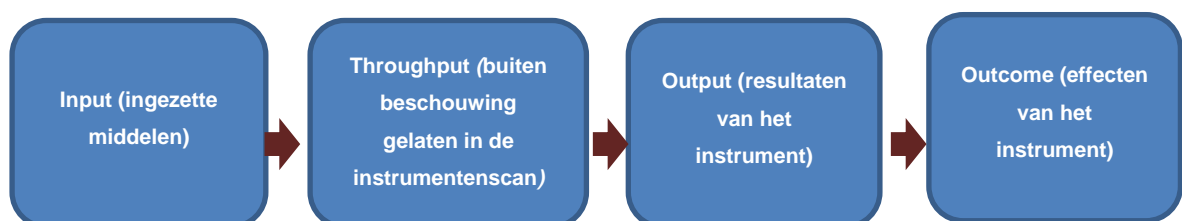
Voor het in beeld brengen van de ingezette instrumenten is uitgegaan van de (financiële) instrumenten zoals benoemd in de begroting van het ministerie van IenM en de bijbehorende artikelen op de begroting van het Infrastructuurfonds. Tevens zijn in de beleidsreconstructie de wettelijke kaders (nationaal en internationaal) in beeld gebracht. Tot slot is in kaart gebracht welke financiële middelen gemoeid zijn met de verschillende instrumenten voor de periode 2007 – 2014.

Het resultaat van fase 1 was een overzicht van de doelen en subdoelen van het begrotingsartikel, de instrumenten die ingezet zijn en de verwachte bijdrage van die (mix van) instrumenten aan het bereiken van de doelen.

### *Fase 2. Bestudering bestaande evaluaties - instrumentenscan*

In fase 2 is allereerst nagegaan welke bestaande evaluaties en onderzoeken uitspraken doen over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en welke informatie beschikbaar is ten aanzien van de effectiviteit en doelmatigheid van individuele instrumenten. Op basis van de beschikbare evaluaties en onderzoeken is per instrument een factsheet opgesteld, waarin onder andere een korte typering van het instrument is opgenomen, het doel, de samenhang met andere instrumenten, de bereikte resultaten en eventuele uitspraken over de doelmatigheid van het instrument.

Het onderstaande figuur geeft de in beeld gebrachte onderdelen per instrument schematisch weer.



De opgestelde factsheets zijn gebruikt als input voor de beschrijving van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele instrumenten en het beleid in zijn totaliteit. Een literatuurlijst is opgenomen in bijlage 1.

### *Fase 3. Verdieping, analyse en rapportage*

In de analysefase zijn de bereikte resultaten en effecten van de afzonderlijke instrumenten op een rij gezet. Deze zijn afgezet tegen de bereikte maatschappelijke effecten op het gebied van scheepvaart en havens. Het is daarbij niet goed mogelijk de *causaliteit* aan te tonen tussen de (resultaten van de) individuele instrumenten en de behaalde maatschappelijke effecten. Daarom is getracht zoveel mogelijk de *plausibiliteit* van bestaande relaties in beeld te brengen. Daarmee bedoelen we dat een inschatting gemaakt wordt van de relatie tussen inzet van instrumenten en behaalde effecten en of het waarschijnlijk is dat de instrumenten aan de maatschappelijke effecten hebben bijgedragen. Het aantonen van causaliteit is overigens een moeilijke opgave die in weinig beleidsevaluatieonderzoeken gerealiseerd wordt.

Door middel van interviews met beleidsexperts van IenM, Rijkswaterstaat en sectorvertegenwoordigers zijn de resultaten van de beleidsreconstructie en de analysefase getoetst. In deze interviews is ook aandacht besteed aan mogelijkheden voor de 20%-besparingsvariant. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de respondenten.

Voor de beantwoording van de RPE-vraag omtrent de 20%-besparingsvariant is een workshop georganiseerd met een aantal IenM beleidsexperts op het gebied van scheepvaart en havens. Ter voorbereiding op de workshop is op basis van de meest recente begroting van het ministerie van IenM (2016) en het Infrastructuurfonds (2016) een financiële analyse uitgevoerd om de 20%-besparingsopgave in beeld te brengen. In de workshop zijn vervolgens besparingsstrategieën besproken om tot 20% minder uitgaven te komen in de periode 2016 – 2020, inclusief de consequenties ervan.

Tot slot zijn de bevindingen beschreven in een concept onderzoeksrapport dat besproken is met de stuurgroep. Vervolgens is het definitieve eindrapport opgesteld.

### *Begeleiding onderzoek en toets onafhankelijke deskundige*

De beleidsdoorlichting is begeleid door een stuurgroep. Deze stuurgroep had als taak om de kwaliteit te bewaken en om inhoudelijke en financiële kennis te leveren. De samenstelling van de stuurgroep is opgenomen in bijlage 3. De aanpak, afbakening en beleidsreconstructie van het onderzoek is besproken en goedgekeurd in de startbijeenkomst met de stuurgroep. Vervolgens zijn in twee separate bijeenkomsten de beleidsreconstructie en de eerste resultaten van de beleidsdoorlichting gepresenteerd aan de stuurgroep. Tot slot is de conceptrapportage voorgelegd aan de stuurgroep.

Bij een beleidsdoorlichting staat onafhankelijkheid voorop. Eén van de vereisten van de RPE is dat een onafhankelijke deskundige een oordeel geeft over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Deze toets wordt uitgevoerd door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

## **1.4 Leeswijzer**

Het rapport is opgebouwd aan de hand van de vijftien vragen van de RPE. Hoofdstuk 2 beschrijft de belangrijkste (beleids)ontwikkelingen op het gebied van scheepvaart en havens die aanleiding vormden voor het geformuleerde beleid. Ook geeft dit hoofdstuk de betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden weer. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de aard van en samenhang tussen de doelen en instrumenten van het beleid op het gebied van scheepvaart en havens. Ook beschrijft dit hoofdstuk de Rijksuitgaven voor het beleid. Hoofdstuk 4 beschrijft in hoeverre en op welke wijze het gevoerde beleid geëvalueerd is. Dit hoofdstuk gaat vervolgens in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op het gebied van scheepvaart en havens. Hoofdstuk 5 beschrijft de mogelijkheden voor een 20%-besparingsvariant. In hoofdstuk 6 formuleren we aanbevelingen en in hoofdstuk 7 wordt tenslotte de beantwoording op alle onderzoeksvragen samengevat.



## 2. Motivering gevoerde beleid inzake artikel 18

Dit hoofdstuk beschrijft de wijzigingen in de begrotingsstructuur die artikel 18 en bijbehorende artikelen op het Infrastructuurfonds in de periode 2007 – 2014 hebben ondergaan (paragraaf 2.1), de aanleiding voor het gevoerde beleid (paragraaf 2.2) en tot slot de Rijksverantwoordelijkheid ten aanzien van scheepvaart en havens (paragraaf 2.3).

Hiermee wordt antwoord gegeven op de RPE-vragen 3 en 4:

- 3) Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- 4) Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

### 2.1 Voorgeschiedenis artikel 18 Scheepvaart en Havens

De beleidsdoorlichting richt zich op artikel 18 Scheepvaart en Havens van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarnaast omvat de beleidsdoorlichting de artikelen 15, 17.06 en 18.03 van het Infrastructuurfonds en de belastinguitgaven (fiscaal regime zeevaart) in relatie tot hun bijdrage aan de realisatie van de hoofddoelstelling van begrotingsartikel 18.

#### 2.1.1 Artikel 18 Scheepvaart en Havens

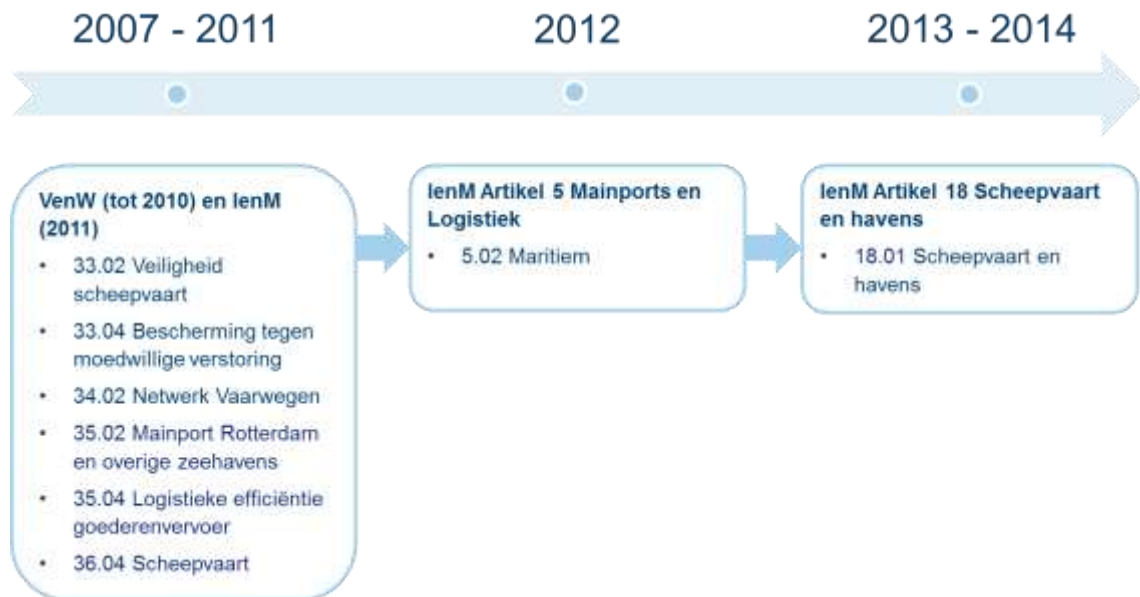
In artikel 18 is het Rijksbeleid voor de zeevaart, zeehavens en binnenvaart opgenomen. Het artikel kent de volgende onderdelen:

- 18.01.01 Opdrachten
- 18.01.02 Subsidies
- 18.01.03 Bijdrage aan agentschappen
- 18.01.05 Bijdragen aan internationale organisaties

Mede als gevolg van de overgang van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft het huidige artikel 18 Scheepvaart en Havens in de loop der jaren enkele veranderingen ondergaan.

De onderwerpen uit het huidige artikel 18 stonden ook in de voorgaande jaren op de Rijksbegroting, maar bij verschillende hoofdstukken. In de periode van 2007 tot en met 2010 maakten de onderdelen van het huidige artikel 18 onderdeel uit van de begroting van het ministerie van VenW, onder de artikelen 33.02, 33.04, 35.02, 35.04 en 36.04. In 2011 werden dezelfde artikelen gehanteerd, maar dan op de begroting van het ministerie van IenM.

Bij de voorjaarsnota van het ministerie van IenM van 2012 werd een nieuwe begrotingsindeling geïntroduceerd, waarbij de artikelen met betrekking tot scheepvaart en havens opgingen in artikel 5.02 Maritiem. Vanaf de begroting van 2013 wordt het huidige artikel 18 Scheepvaart en Havens gehanteerd. Onderstaande figuur geeft inzicht in de begrotingsartikelen door de jaren heen met betrekking tot het Scheepvaart- en Havenbeleid.



Figuur 2.1 Ontwikkeling begrotingsartikelen Scheepvaart- en Havenbeleid (2007-2014)

## 2.1.2 Infrastructuurfonds

Om de beleidsdoelstellingen op het gebied van scheepvaart en havens te realiseren, wordt via het Infrastructuurfonds geïnvesteerd in de aanleg en benutting van het scheepvaartnetwerk, in binnenhavens en de maritieme toegang van zeehavens. Deze investeringen zijn terug te vinden in de volgende artikelen op de begroting van het Infrastructuurfonds:

- 15 Hoofdvaarwegennet (inclusief subartikelen)
- 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam
- 18.03 Intermodaal Vervoer

De bovengenoemde artikelen zijn tussen 2007 en 2014 vrijwel gelijk gebleven. Alleen artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam is op de begrotingen van voor 2014 terug te vinden onder een ander artikel, namelijk 16.01. Figuur 2.2 geeft inzicht in de begrotingsartikelen van het Infrastructuurfonds die worden meegenomen in deze beleidsdoorlichting.



Figuur 2.2 Ontwikkeling begrotingsartikelen Infrastructuurfonds

## 2.2 Aanleiding gevoerde beleid

Gedurende de periode 2007 - 2014 wordt in de begrotingen telkens onderscheid gemaakt naar de domeinen zeevaart, zeehavens en binnenvaart. In deze beleidsdoorlichting hanteren we daarom dezelfde indeling. Hierna gaan we per domein in op de aanleiding voor het gevoerde beleid.

### *Aanleiding zeevaartbeleid*

De Nederlandse zeevaart vormt een belangrijk onderdeel van Nederland als logistiek doorvoerland en daarmee van de Nederlandse economie. De zeevaartsector is een grote werkgever, waarbij het zowel gaat om zeevarenden als functies aan wal.

In 1996 bleek dat het tot dan toe gevoerde investeringsbeleid, dat gericht was op het vergroten van het aantal schepen onder Nederlandse vlag en subsidiebeleid voor de aanschaf van hoogwaardige schepen, niet effectief was. Daarom ging het Rijk over op beleid dat zich er op richt om Nederland als vestigingsland en het Nederlandse register internationaal competitief te maken met behoud van een verantwoord veiligheids- en milieuniveau. Doel is het creëren van duurzame toegevoegde waarde en werkgelegenheid door het behoud en de uitbreiding van maritieme activiteiten in Nederland. Vanaf dat moment wordt er ook meer overgelaten aan de sector. Dat is op hoofdlijnen nog steeds het vigerende beleid. In 2004 kwam de Nota Mobiliteit uit. Daarin is een hoofdstuk gewijd aan de maritieme cluster. Als aanleiding voor de inzet van de rijksoverheid wordt de opkomende internationale concurrentie genoemd, waardoor de positie van de zeevaartsector wordt bedreigd. Ook externe effecten van zeevaart, bijvoorbeeld op het gebied van milieu en veiligheid, zijn reden voor beleidsinzet van het Rijk.

Vanwege het belang van de sector speelt de rijksoverheid een rol in het behouden en versterken van de sector voor Nederland en het scheppen van de juiste randvoorwaarden, zoals het creëren van een levelplaying field. Daarnaast is het van publiek belang dat schadelijke milieu-effecten worden voorkomen en de veiligheid van de scheepvaart wordt geborgd. Daarom zet de rijksoverheid ook daar op in. Deze aanleiding voor het beleid is nog steeds actueel.

## *Aanleiding zeehavenbeleid*

Met hun belangrijke positie in het internationale goederenvervoer leveren de Nederlandse zeehavens een significante bijdrage aan de Nederlandse economie. De zeehavens trekken bovendien veel bedrijvigheid aan die gebruik maakt van de nabijheid van de haven of de haveninfrastructuur. Vanwege deze belangen vervult de Rijksoverheid een rol met betrekking tot zeehavens door het scheppen van de juiste randvoorwaarden. Daar staat tegenover dat de zeehavens lokaal en regionaal naast economische lusten ook lasten met zich meebrengen, met name op het gebied van milieu en leefbaarheid. De Rijksoverheid speelt een rol in het waarborgen van deze publieke belangen.

In 2004 kwam de Nota Mobiliteit uit. Daarin is een hoofdstuk gewijd aan de maritieme cluster. Havens zijn met name belangrijk vanwege de bijdrage aan de economie. Deze aanleiding is nog steeds actueel. De Nederlandse havens (vooral Rotterdam) hebben een belangrijke positie in het internationale goederenvervoer. Deze positie moet volgens het kabinet behouden blijven of versterkt worden. De beleidsbrief 'Zeehavens: Ankers van de economie' komt ook in 2004 uit en is een verdere uitwerking van de Nota Mobiliteit. Er wordt vooral ingezet op een internationaal level playing field voor de havens en waar nodig worden fysieke maatregelen genomen om de aantrekkelijkheid van de havens te vergroten. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht gegeven aan de Rotterdamse haven, investering in deze haven krijgt voorrang op de andere zeehavens.

## *Aanleiding voor binnenvaartbeleid*

Nederland is van oudsher een internationaal knooppunt van zakelijk verkeer en goederenstromen, mede dankzij de strategische ligging in de Rijn-Schelde-Delta van Europa. De logistieke sector speelt een belangrijke rol in de Nederlandse economie. Daarnaast is het kwalitatief goede Nederlandse logistieke netwerk een vestigingsfactor voor veel bedrijven. De binnenvaart is een belangrijk onderdeel van het logistieke netwerk en wordt gezien als een veilige, energiezuinige transportwijze die de Nederlandse autowegen ontlast. Vanwege dit belang van de binnenvaart speelt de Rijksoverheid een rol in het behouden en versterken van de sector voor Nederland en het scheppen van de juiste randvoorwaarden. Deze aanleiding is nog steeds actueel.

## **2.3 Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid**

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu maakt in de Rijksbegroting (2014) onderscheid naar twee soorten rollen en verantwoordelijkheden, te weten 1) het (doen) uitvoeren en 2) het regisseren om de beleidsdoelstellingen op het gebied van scheepvaart en havens te realiseren.

## *(Doen) uitvoeren*

De minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het in stand houden van een robuust hoofdnetwerk van vaarwegen. Via het Infrastructuurfonds (artikel 15, 17 en 18) investeert de minister door middel van aanleg en benutting in dit netwerk onder andere in binnenhavens om een goede en betrouwbare bereikbaarheid over water van de economische kerngebieden te realiseren. Aanleg- en benuttingsprojecten worden in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) vastgelegd. De minister is verantwoordelijk voor toezicht en nautisch beheer. Rijkswaterstaat voert als beheerder het beheer en onderhoud uit.

## *Regisseren*

De minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de vormgeving en deels ook voor de uitvoering van het maritiem beleid. Hieronder valt ook het toezicht op de uitvoering van de wet- en regelgeving (zowel de Autoriteit Consument en Markt als de Inspectie Leefomgeving en Transport). De minister vult de regierol daarnaast onder meer in door:

- Het vertegenwoordigen van het belang van de Nederlandse concurrentiepositie in internationale gremia.
- Het bevorderen van innovatie en een transitie naar duurzame scheepvaart.
- Het stimuleren van een slim, efficiënt en veilig gebruik van de hoofdvaarwegen door middel van programma's samen met het bedrijfsleven.
- Zorg te dragen voor moderne regelgeving op het gebied van onder meer marktordening, passagiersrechten, bemanningszaken en security.
- Zo veel mogelijk ruimte te geven aan ondernemerschap met een maximaal beroep op eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor een permanente verbetering van de veiligheid en duurzaamheid.
- Het stroomlijnen en intensiveren van inspanningen die worden gedaan door verschillende betrokken organisaties (belangenorganisaties, sectorpartijen en overheden) om de beleidsdoelstellingen op het gebied van scheepvaart en havens te realiseren.

## 3. Doelen, instrumenten en uitgaven van artikel 18

Dit hoofdstuk beschrijft de doelen en instrumenten die zijn ingezet voor het beleid dat valt onder artikel 18 van de begroting van het ministerie van IenM in 2014 (paragraaf 3.1 t/m 3.4). In paragraaf 3.5 wordt vervolgens ingegaan op de Rijksuitgaven voor het scheepvaart- en havenbeleid. Dit hoofdstuk gaat hiermee in op de RPE-vragen 5,6 en 7.

5) Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

6) Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

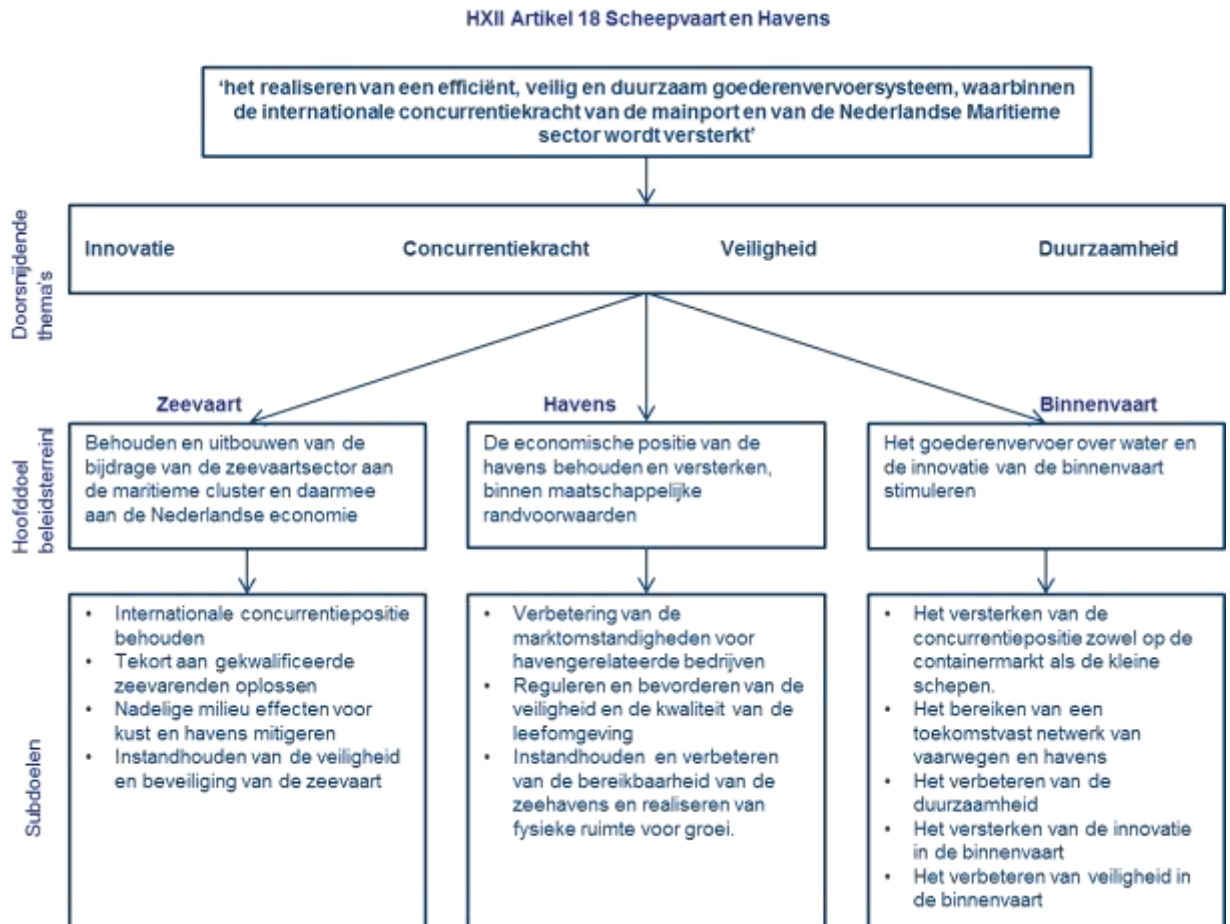
7) Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

### 3.1 Doelstellingen van beleid

De algemene doelstelling van artikel 18 luidt:

*'Het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoersysteem, waarbinnen de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse Maritieme sector wordt versterkt'*

De strekking van dit algemene doel is in de periode 2007– 2014 ongewijzigd gebleven. In het kader van de beantwoording van de RPE-vragen hebben we eveneens in beeld gebracht welke subdoelen zijn geformuleerd voor de drie onderscheiden domeinen: zeevaart, havens en binnenvaart. De samenhang tussen de algemene doelstelling en de subdoelstellingen per domein worden weergegeven in de hierna volgende doelenboom (figuur 3.1). In de doelenboom onderscheiden we daarnaast vier doorsnijdende thema's die voor alle domeinen van toepassing zijn, namelijk innovatie, concurrentiekracht, veiligheid en duurzaamheid.



Figuur 3.1 Doelenboom Artikel 18

Gedurende de geëvalueerde periode zijn de doelen stabiel gebleven. We zien wel een verschuiving in inzet op de doelen en een veranderende rol opvatting van de Rijksoverheid. In algemene zin kan worden gesteld dat de Rijksoverheid tussen 2007 en 2014 een meer faciliterende rol is gaan vervullen en steeds meer verantwoordelijkheid heeft gelegd bij de sectoren (zeevaart, havens en binnenvaart).

### Indicatoren en kengetallen

Indicatoren en kengetallen kunnen bruikbaar zijn om de mate van doelbereik vast te stellen. Bij de doelen op het gebied van het scheepvaart- en havenbeleid zijn in beperkte mate kwantitatieve indicatoren en kengetallen geformuleerd. Hierna gaan we nader in op de gehanteerde indicatoren en kengetallen.

Het aantal indicatoren is in de geëvalueerde periode sterk teruggebracht. In de Rijksbegroting van het ministerie van IenM van 2014 is voor artikel 18 één indicator opgenomen: de passeertijd sluzen (zie tabel 3.1). De passeertijd betreft de tijd die het kost voor schepen om sluzen te passeren en wordt geregistreerd middels het Informatie en Volgstelsel voor de Scheepvaart (IVS).

Uitgangssituatie is een normtijd die voor elke sluis afzonderlijk is bepaald. Tussen 2007 en 2014 is voor alle jaren dezelfde streefwaarde geformuleerd per type vaarweg in het hoofdvaarwegennet, uitgedrukt in een percentage schepen dat binnen de normtijd een sluis passeert.

Indicator: Passeertijd sluisen	Normtijd	Streefwaarde	Bron
Hoofdtransportas	Varieert per sluis	85% (2007-2014)	Rijkswaterstaat
Hoofdvaarweg	Varieert per sluis	75% (2007-2014)	Rijkswaterstaat
Overige vaarweg	Varieert per sluis	70% (2007-2014)	Rijkswaterstaat

Tabel 3.1 Indicator: Passeertijd sluisen

De indicator passeertijd sluisen is bruikbaar om uitspraken te doen over de prestaties van het hoofdvaarwegennet en meer specifiek over beleid dat gericht was op het meer betrouwbaar en voorspelbaar maken van reistijden over het water.

Naast deze indicator is tussen 2007 en 2014 een aantal kengetallen gehanteerd. Hierbij gaat het om kengetallen op het gebied van concurrentiekracht (zoals het marktaandeel van Nederlandse havengebieden ten opzichte van concurrerende havens in Noordwest-Europa) en veiligheid (zoals het aantal scheepvaartongevallen op het Nederlandse deel van de Noordzee en van de Nederlandse binnenwateren). Voor deze beleidsdoorlichting maken we gebruik van de kengetallen zoals benoemd in artikel 18 van de begroting van IenM in 2014. Daarnaast maken we gebruik van het kengetal toegevoegde waarde van het maritieme cluster zoals benoemd in de Maritieme Monitor (2015). Tabel 3.2 geeft een overzicht van de genoemde kengetallen.

Kengetallen	Thema
Kengetal: ontwikkeling van het procentuele marktaandeel (in tonnen) van de Nederlandse havengebieden ten opzichte van de totale Noordwest Europese havenrange (de "Hamburg-Le Havre Range")	Concurrentiekracht
Kengetal: ontwikkelingen in aantallen en bruto tonnage: <ul style="list-style-type: none"> <li>Van de vloot van in Nederland geregistreerde zeeschepen onder Nederlandse vlag.</li> <li>Van de vloot onder buitenlandse vlag in Nederlands eigendom of beheer.</li> </ul>	Concurrentiekracht
Kengetal: veiligheid scheepvaart: <ul style="list-style-type: none"> <li>Aantal scheepvaartongevallen (inclusief vissersvaartuigen en recreatievaart) op het Nederlandse deel van de Noordzee (Nederlandse en buitenlandse vlag).</li> <li>Aantal significante ongevallen met schepen op Nederlandse binnenwateren.</li> <li>Aantal doden en gewonden op schepen op de Nederlandse binnenwateren (ook onder niet Nederlandse vlag).</li> </ul>	Veiligheid
Kengetal: de toegevoegde waarde van het maritieme cluster, ingedeeld naar: <ul style="list-style-type: none"> <li>Zeevaart</li> <li>Zeehavens</li> <li>Binnenvaart</li> </ul>	Concurrentiekracht

Tabel 3.2 Overzicht kengetallen op basis van de begroting van IenM van 2014



## **3.2 Doelen en instrumenten zeevaartbeleid**

### **3.2.1 Belangrijke (beleids)documenten**

De Rijksoverheid heeft verschillende documenten gepubliceerd die beleidskaders ten aanzien van zeevaart bepalen in de periode 2007 - 2014:

- Nota Mobiliteit (2004)
- Beleidsbrief Zeevaart 'Verantwoord varen en een Vitale vloot' (2008)
- Actieplan Zeevaart (2010)
- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)

### **3.2.2 Beleidsontwikkelingen zeevaart 2007 - 2014**

Gedurende de gehele geëvalueerde periode zijn uitgangspunten en hoofdoelen van het zeevaartbeleid overeind gebleven. Er hebben zich geen belangrijke beleidswijzigingen voorgedaan. De basis voor het zeevaartbeleid is terug te vinden in de beleidsbrief zeevaart 'Verantwoord varen en een Vitale vloot' (2008). In deze beleidsbrief richt de inzet van het Rijk zich voornamelijk op het handhaven van de goede internationale positie.

Na bespreking van de beleidsbrief zeevaart in de Tweede Kamer, heeft de Tweede Kamer verzocht te onderzoeken of de zeevaartsector fiscaal nog meer tegemoet kan worden gekomen, vanwege de loonkosten van Nederlandse zeevarenden. Een fiscale tegemoetkoming bleek niet mogelijk, waarna de staatsecretaris van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft toegezegd met andere maatregelen te komen binnen dezelfde budgettaire kaders.

Samen met de neerwaartse spiraal waarin de economie terecht was gekomen vanaf 2008 heeft dit geresulteerd in het aanvullende actieplan Zeevaart in 2010. Dit actieplan ademt meer urgentie dan de beleidsbrief zeevaart, omdat de noodzaak van een gelijk speelveld en een betere concurrentiepositie door de crisis was vergroot. De focus van het actieplan ligt op maatregelen die concurrentiekracht moeten bevorderen en de inzet in internationaal verband met het oog op het creëren van een gelijk speelveld.

Na 2010 zijn er in de geëvalueerde periode 2007 – 2014 geen nieuwe nota's verschenen die de beleidsinzet op het gebied van zeevaart formuleren. Wel komt in 2012 de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) uit. Deze onderstreept het belang van een goede concurrentiepositie en een goede (internationale) multimodale bereikbaarheid, maar gaat niet specifiek in op de zeevaart.

### **3.2.3 Instrumenten Zeevaartbeleid**

De doelstelling van het zeevaartbeleid was het behouden en uitbouwen van de bijdrage van de zeevaartsector aan de maritieme cluster en daarmee aan de Nederlandse economie.

Subdoelstellingen waren:

- De internationale concurrentiepositie behouden.
- Het tekort aan gekwalificeerde zeevarenden oplossen.
- Nadelige milieueffecten van de scheepvaart mitigeren.
- In stand houden van de veiligheid en beveiliging van de zeevaart.

De instrumenten volgend uit het zeevaartbeleid hebben met name betrekking op de regisseursrol van het ministerie van IenM ten aanzien van zeevaart. De belangrijkste beleidsinstrumenten (HXII art. 18) met financiële inzet die ten dienste van het zeevaartbeleid zijn aangewend in de periode 2007-2014 hebben we opgenomen in de onderstaande tabel (3.3).

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
<b>18.01.01 Opdrachten</b>	Onderzoeken die beleid ondersteunen	<p>De inzet van Nederland in IMO- en EU-verband op verbetering van het stelsel van regelgeving wordt onderbouwd met gedegen onderzoek naar de effecten. Ten bate van de implementatie van internationale verdragen wordt beleidsinformatie verzameld en onderzoek verricht.</p> <p>In de periode 2007-2014 zijn onder meer de volgende onderzoeken verricht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatie Zeevaartbeleid (2014)</li> <li>• Evaluatie fiscale maatregelen zeevaartbeleid (2014)</li> <li>• Benchmark registers (2013)</li> <li>• Onderzoek naar knelpunten in huidige wet- en regelgeving met betrekking tot (de commerciële exploitatie van) schepen voor het vervoer van technici naar windmolenparken in de Noordzee (2012)</li> <li>• RIVM onderzoek luchtkwaliteit Noordzee (2012)</li> <li>• Longitudinale studie zeevarenden (2008-2012)</li> <li>• Studie Zeilschepen en SOLAS (2010)</li> <li>• Onderzoek verbeteren milieuprestatie zeevaart (2010)</li> <li>• Evaluatie Nederland Maritiem Land (2009)</li> <li>• Maritieme monitor (meerdere jaren)</li> <li>• Beleidsmonitor Zeevaart en arbeidsmarktmonitor (meerdere jaren)</li> </ul>
<b>18.01.02 Subsidies</b>	Bijdrage aan kennismakingsstages voor potentiële studenten	De doelstelling van de onderhavige subsidieregeling voor kennismakingsstages in de scheepvaart is primair het vergroten van de instroom en het behoud van studenten voor het zeevaartonderwijs, door middel van een tijdelijke subsidieregeling ter medefinanciering van kennismakingsstages. Tussen 2010 en

	nautisch onderwijs	2014 is er € 1,3 miljoen subsidie uitgekeerd.
	Subsidie stichting Nederland Maritiem land	Stichting Nederland Maritiem Land (NML) is in 1997 opgericht als maatregel van het toen nieuwe Nederlandse zeevaartbeleid met als doel de Nederlandse maritieme cluster te versterken en te promoten. Stichting NML kreeg tot en met 2013 in afnemende mate subsidie. Hierbij ging het in totaal om € 0,3 miljoen subsidie (2013).
	Subsidieregeling Maritieme Innovatie (SMI) (2007-2012)	De Subsidieregeling Maritieme Innovatie ondersteunde vanaf de start van de regeling in 2007 tot 1 april 2012 projecten op het gebied van veiligheid en milieu en logistieke concepten, gericht op ontwikkeling kennis of innovatie. De subsidieregeling bestreek niet alleen projecten op het gebied van zeevaart maar was toegankelijk voor de gehele scheepvaartsector. De totale bijdragen vanuit lenM bedroeg € 10 miljoen.
	MARIN (tot 2011 binnen dit begrotingsartikel).	Dit betreft een subsidie voor fundamenteel onderzoek door MARIN. De MARIN-subsidie was tot en met 2010 afkomstig van de ministeries van lenM, OCW en EZ. Met ingang van 2011 zijn de bijdragen van de ministeries van lenM en OCW overgeheveld naar de EZ-begroting. Tot en met 2010 stelde het toenmalig ministerie van Verkeer en Waterstaat jaarlijks 681.000 euro beschikbaar.
	Subsidie Short Sea Shipping (2010-2013)	Dit betreft een subsidie voor het voorlichtingsbureau Short Sea Shipping dat gericht was op het vergroten van de bekendheid en bevordering van short sea shipping. Nadat het Rijk in 2012 besloot zijn bijdrage stop te zetten is het voorlichtingsbureau opgeheven. In 2013 bedroeg het subsidiebedrag € 39.000 en in eerdere jaren €159.000 per jaar.
<b>18.01.03 bijdrage aan agentschappen – waarvan bijdrage aan RWS</b>	BOA-taken RWS	In het kader van het BeleidsOndersteuning en Advies (BOA)-protocol met Rijkswaterstaat zijn afspraken gemaakt over beleidsondersteuning en –advisering die RWS uitvoert in opdracht van de beleids-DG's. Door middel van de agentschapsbijdrage wordt capaciteit hiervoor bij RWS gereserveerd.
<b>18.01.05 bijdragen aan internationale organisaties</b>	Contributie International Maritime Organization	Contributie conform verdragsverplichtingen. De contributie bedraagt circa € 0,4 miljoen.

Tabel 3.3 Overzicht begroting gebonden beleidsinstrumenten zeevaartbeleid

Naast de instrumenten waaraan rechtstreeks financiële verplichtingen vanuit de begroting van lenM zijn verbonden zijn er ook nog andere instrumenten ingezet (tabel 3.4).

Type	Instrument	Omschrijving
<b>Juridisch (geen financiële verplichtingen)</b>	Internationale wet- en regelgeving	<p>Regelgeving op het gebied van zeevaart is veelal internationaal. Binnen de International Maritime Organization en de ILO (International Labour Organization) en de EU komt nieuwe regelgeving tot stand. De Nederlandse overheid zet zich in om regelgeving te beïnvloeden zodat milieu-en veiligheidsprestaties, arbeidsomstandigheden, security en een gelijk speelveld in sector bevorderd worden. Daarbij is inzetten op doelregelgeving een belangrijk speerpunt.</p> <p>Het Rijk pleegt inzet om nieuwe internationale regelgeving te implementeren en kenbaar te maken aan het bedrijfsleven. Hierbij gaat het onder andere om internationale aansprakelijkheidsverdragen, zeevervoerovereenkomst, internationale wet- en regelgeving gericht op het milieu zoals emissienormen en reductie CO2-uitstoot, verdragen gericht op veiligheid (scheepsbemanningsverdrag, internationale veiligheidsstandaarden, scheepvaart verkeersmanagement, activiteiten in het kader van de piraterij), arbeidsvoorwaarden – omstandigheden en invulling van toezicht en handhaving (zoals lagere inspectielast, opstellen veiligheidsconcept Noordzee, meer inspecties op basis van risico analyse).</p>
	Certificering en toezicht door inspectie en klassebureaus	Diverse taken waarvoor de ILT / het Rijk verantwoordelijk zijn, zijn overgedragen aan erkende organisaties (onder andere klassebureaus en KIWA). Het gaat onder meer om keuring van radio uitrusting, reddingsmiddelen, tuigage en afgifte van het nationaal veiligheidscertificaat.
<b>Financieel- economisch</b>	Verminderen administratieve lasten	Middels diverse acties tracht het Rijk het Nederlandse register aantrekkelijk te houden door wet- en regelgeving up-to-date, transparant, uitvoerbaar en handhaafbaar te houden (bijvoorbeeld middels een betere registratie en arbeidswetgeving).
	<p>Fiscale regelingen (financiële verplichtingen via Financiën):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tonnage-regeling</li> <li>• Afdracht-vermindering</li> </ul>	<p>De fiscale regelingen maken onderdeel uit van de begroting van het ministerie van Financiën. De bedragen die op de Rijksbegroting staan voor de fiscale regelingen betreffen gederfde belastinginkomsten en daarmee geen vrij besteedbare bedragen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tonnageregeling: reders betalen belasting aan de hand van de forfaitair vastgestelde winst gebaseerd op het nettotonnage van de vloot.</li> <li>• Afdrachtvermindering zeevaart: dit is een fiscale tegemoetkoming van 40% van het loon van in Nederland en EU/EER lidstaten</li> </ul>

	zeevaart <ul style="list-style-type: none"> <li>• Willekeurige afschrijving zeeschepen</li> </ul>	wonende zeevarende aan boord van Nederlandse vlag schepen, en 10% voor buiten deze gebieden wonende zeevarenden, die aan de loonbelasting of premieheffing volksverzekering zijn onderworpen op Nederlandse vlag schepen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Willekeurige afschrijving zeeschepen: dit is een faciliteit voor reders die geen gebruik maken van de tonnageregeling</li> </ul>
<b>Overig: Informatie en communicatie (geen financiële verplichtingen)</b>	Publiceren gegevens en overleg	Publiceren economische gegevens, overleg IenM (dan wel inspectie) en sector (met name KNVR) gericht op uitvoeren van diverse activiteiten zoals tripartiete overleg (overheid, klassenbureaus, reders), voorlichting via Stichting NML (tot 2013), participatie EU programma's en instroom onderwijs.

Tabel 3.4 Overzicht overige beleidsinstrumenten zeevaartbeleid.

### 3.3 Doelen en instrumenten zeehavenbeleid

#### 3.3.1 Belangrijkste (beleids)documenten

De Rijksoverheid heeft verschillende documenten gepubliceerd die beleidskaders ten aanzien van zeehavens bepalen in de periode 2007 - 2014:

- Nota Mobiliteit (2004)
- Zeehavens: Ankers van de economie (2004)
- Zeehavens als draaischijven naar duurzaamheid (2008)
- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)

#### 3.3.2 Beleidsontwikkelingen zeehavens 2007 - 2014

Doelstelling van het zeehavenbeleid was de economische positie van de havens behouden en versterken binnen maatschappelijke randvoorwaarden. Subdoelstellingen waren:

- Verbetering van de marktomstandigheden voor havengerelateerde bedrijven.
- Reguleren en bevorderen van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving.
- In stand houden en verbeteren van de bereikbaarheid van de zeehavens en realiseren van fysieke ruimte voor groei.

Gedurende de gehele geëvalueerde periode zijn de uitgangspunten en hoofddoelen van het zeehavenbeleid overeind gebleven. Er zijn geen belangrijke beleidswijzigingen te benoemen. In het beleid wordt met name ingezet op het scheppen van goede randvoorwaarden voor de havens door infrastructurele projecten en verder op het versterken van samenwerking tussen de havens. In 2008 komt de nota 'Zeehavens als draaischijven naar duurzaamheid' uit. Dit is een nadere uitwerking van

het duurzaamheidsaspect uit 'Zeehavens, ankers van de economie'. Er worden samen met de sector afspraken gemaakt over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen, een versnelde overgang naar duurzame energiebronnen, een spaarzamer omgang met grondstoffen en energie, duurzaam gebruik van de schaarse ruimte en integraal watermanagement. Financiering en uitvoering ligt veelal in de sector. Vanaf 2012 vormt de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte het beleidskader. Er wordt hierin echter geen nieuw beleid geïntroduceerd.

### 3.3.3 Instrumenten Zeehavenbeleid

De instrumenten volgend uit het zeehavenbeleid hebben met name betrekking op de regisseursrol van het ministerie van IenM ten aanzien van zeehavens. De belangrijkste beleidsinstrumenten (HXII art. 18) die ten dienste van het zeehavenbeleid zijn aangewend in de periode 2007-2014 hebben we opgenomen in onderstaande tabel (3.5).

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
<b>18.01.01 Opdrachten</b>	Toezicht op het loodswezen door ACM	De Loodsenwet bepaalt dat de Autoriteit Consument & Markt (ACM) toezicht houdt op het loodswezen. Daarvoor is een bedrag in HXII art. 18 gereserveerd.
	Onderzoeken die beleid ondersteunen	In de periode 2007-2014 zijn onder meer de volgende onderzoeken verricht: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoek prijsbijstelling 2012 (2013-2014)</li> <li>• Onderzoek naar havensamenwerking, level playing field van de Europese havens en vestigingsplaatsfactoren (2013)</li> <li>• Evaluatie project mainportontwikkeling Rotterdam (2013)</li> <li>• Beleidsdoorlichting en evaluatie loodsenwet (2012-2013)</li> <li>• Onderzoeken havenalliantie (meerdere jaren)</li> </ul>
<b>18.01.02 Subsidies</b>	Zeehaven Innovatie Project (2009 – 2014)	Ter stimulering van innovatie op het gebied van duurzame zeehavenactiviteiten is medio 2010 het Zeehaveninnovatie-programma (ZIP) gestart. Het subsidieplafond bedroeg € 5 miljoen.
<b>18.01.03 bijdrage aan agent-schappen – waarvan bijdrage aan RWS</b>	BOA-taken RWS	In het kader van het Beleids Ondersteuning en Advies (BOA)-protocol met Rijkswaterstaat zijn afspraken gemaakt over beleidsondersteuning en –advisering die RWS uitvoert in opdracht van de beleids-DG's. Door middel van de agentschapsbijdrage wordt capaciteit hiervoor bij RWS gereserveerd.
<b>18.01.05 bijdragen aan internationale organisaties</b>	Contributie IALA	De contributie aan de International Association of Lighthouse Authorities (IALA) betreft een juridisch verplichte bijdrage van €16.000 per jaar. IALA is een internationale organisatie die zich bezighoudt met de wereldwijde harmonisatie van maritieme navigatiemiddelen, zoals betonning via het IALA Maritiem Betonningsstelsel.

Tabel 3.5 Overzicht begroting gebonden beleidsinstrumenten zeehavenbeleid.

Naast de instrumenten waaraan rechtstreeks financiële verplichtingen vanuit de begroting van IenM artikel 18 zijn verbonden zijn er ook nog andere instrumenten ingezet. Deze hebben we opgenomen in tabel 3.6.

Type	Instrument	Omschrijving
<b>Juridisch (geen financiële verplichtingen)</b>	Internationale wet- en regelgeving	Via overleg op EU-niveau zet het Rijk zich onder meer in voor meer transparantie en harmonisatie voor staatssteun zeehavens en het bevorderen van een level playing field.
<b>Financieel- economisch</b>	Capaciteitsuitbreiding zeetoegang en achterlandverbindingen	Capaciteitsuitbreiding zeetoegang en achterlandverbindingen is gericht op het creëren van de juiste randvoorwaarden voor de havens door het garanderen van een goede haveninfrastructuur en adequate achterlandverbindingen. Financiering vindt plaats via het Infrastructuurfonds.
	Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)	Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) is een aanlegproject dat valt onder de regeling Grote Projecten. PMR is enerzijds gericht op het versterken van de Mainport Rotterdam en anderzijds op het verbeteren van de leefomgeving in de regio Rijnmond. PMR staat op de begroting van IenM middels een extracomptabele verwijzing naar artikel 17.06 PMR van het Infrastructuurfonds. PMR wordt dan ook via Infrastructuurfonds gefinancierd.
<b>Overig: informatie en communicatie: (geen financiële verplichtingen)</b>	Nationale samenwerking tussen zeehavenbeheerders bij het uitoefenen van publieke taken stimuleren	De havens (voornamelijk Amsterdam en Rotterdam) vervullen een aantal publieke taken namens het bevoegd gezag. De Rijksoverheid stimuleert samenwerking tussen de Nederlands zeehavens.

Tabel 3.6 Overzicht overige beleidsinstrumenten zeehavenbeleid

## 3.4 Doelen en instrumenten binnenvaartbeleid

### 3.4.1 Belangrijkste (beleids)documenten

De Rijksoverheid heeft verschillende documenten gepubliceerd die beleidskaders ten aanzien van de binnenvaart bepalen in de periode 2007 - 2014:

- Nota Mobiliteit (2004)
- Beleidsbrief 'Varen voor een Vitale Economie een: veilige en duurzame binnenvaart' (2007)
- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)

### 3.4.2 Beleidsontwikkelingen binnenvaart 2007 - 2014

Het rijksbeleid ten aanzien van binnenvaart in de periode tussen 2007 en 2015 kent zijn oorsprong in de Nota Mobiliteit (2004). Met deze nota wordt ingezet op betrouwbare vaarweginfrastructuur, met prioriteit voor de hoofdverbindingssassen (zie kader).

#### Nota mobiliteit (2004)

"De ambitie is het realiseren van betrouwbare reistijden voor de binnenvaart met prioriteit voor de hoofdverbindingssassen. Het Rijk werkt de onderhoudsachterstanden op de hoofdvaarwegen weg. Daarmee Worden onverwachte stremmingen zo veel mogelijk voorkomen en voldoen de vaarwegen aan de afgesproken afmetingen. Het streefbeeld is dat hoofdvaarwegen die de belangrijkste zeehavens met het achterland verbinden (hoofdverbindingssassen), ten minste geschikt zijn voor klasse Vlb-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. Verder moeten er op de hoofdvaarwegen, ook voor schepen met gevaarlijke stoffen, voldoende ligplaatsen zijn en moet de bediening van de kunstwerken zo veel mogelijk afgestemd worden op de wensen vanuit de markt en, waar van toepassing, op de netwerkanalyses."

In 2007 is de beleidsnota 'Varen voor een vitale economie: een veilige en duurzame binnenvaart' opgesteld en gepubliceerd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het toenmalige kabinet had in het coalitieakkoord aangekondigd dat goederenvervoer over water en innovatie van de binnenvaart zouden worden gestimuleerd. In de beleidsnota vertaalt het kabinet deze intentie naar vijf speerpunten voor het binnenvaartbeleid:

- versterken van de concurrentiepositie van de binnenvaart;
- een toekomst vast netwerk van vaarwegen en havens;
- binnenvaart is op termijn de schoonste modaliteit;
- permanente verbetering van veiligheid in de binnenvaart;
- stimuleren van innovatie in de binnenvaart.

In een uitvoeringsagenda, bijlage van beleidsnota, worden concrete maatregelen benoemd om invulling te geven aan de vijf speerpunten.



In 2012 volgt de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) de Nota Mobiliteit op. De SVIR neemt de ambities ten aanzien van de binnenvaart integraal over uit de Nota Mobiliteit, maar legt bij het verbeteren van de bereikbaarheid sterk de nadruk op het samenspel tussen verschillende modaliteiten, water, weg en spoor. De binnenvaart wordt hierbij als van groot belang gezien, als alternatief voor vervoer over drukke wegen. Schepen moeten daarvoor zo efficiënt en betrouwbaar mogelijk kunnen doorvaren, vertaald in de ambitie om een vlot, betrouwbaar hoofdvaarwegennet te realiseren, waarbij gestreefd wordt naar een wachttijd van maximaal 30 minuten voor schepen bij sluisen.

### *Grote impact economische crisis op binnenvaartsector*

De beleidsnota 'Varen voor een vitale economie: een veilige en duurzame binnenvaart' geldt als uitgangspunt voor het rijksbeleid ten aanzien van de binnenvaart in de periode 2007 – 2014, maar raakte al snel verouderd door de grote impact van de in 2008 ontstane economische crisis op de binnenvaartsector en een veranderende rolopvatting van het Rijk. Er wordt echter geen nieuwe beleidsnota ten aanzien van de binnenvaart opgesteld.

In 2009 geeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat middels een kamerbrief inzicht in de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de activiteiten zoals benoemd in de uitvoeringsagenda. In de brief wordt gemeld dat de meeste activiteiten voortvarend zijn opgepakt, maar dat een aanzienlijk deel van de binnenvaart negatieve gevolgen – met name overcapaciteit - ondervindt van de economische crisis. De crisis heeft daarmee met name impact op de beleidsdoelstelling om de concurrentiepositie van de binnenvaartsector te versterken.

Als gevolg van de crisis worden in de jaren daarna maatregelen genomen om in te spelen op gevolgen van de economische crisis voor de binnenvaart. Hierbij kiest het Rijk niet voor maatregelen die ingrijpen op de marktverhoudingen, maar wordt meer nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de binnenvaartsector. Kenmerkend voor de Nederlandse binnenvaartsector is dat de sector voor een groot deel uit familiebedrijven bestaat met maar één of twee schepen (dit betreft blijkens het rapport van de Binnenvaartambassadeur (2010) 90% van de binnenvaartondernemingen), waardoor de sector minder weerbaar is in tijden van crisis. Middels het aanstellen van een binnenvaartambassadeur (2010) en een Transitiecomité (2011-2014) een transitieproces in gang gezet om de structuur van de binnenvaartsector te versterken en deze minder gevoelig te maken voor conjuncturele marktschommelingen.

In januari 2014 levert het Transitiecomité Binnenvaart een eindrapportage op. Belangrijk resultaat van het ingezette transitieproces is de oprichting van de ketenbrede brancheorganisatie Binnenvaart Logistiek Nederland (BLN). Het transitieproces is echter nog niet voltooid. In reactie op de eindrapportage van het Transitiecomité geeft de minister van Infrastructuur en Milieu dat de aanbevelingen van de binnenvaartambassadeur nog langer aandacht behoeven en worden verwerkt in de Maritieme Strategie.

### 3.4.3 Instrumenten Binnenvaartbeleid

De belangrijkste beleidsinstrumenten (HXII art. 18) die ten dienste van het binnenvaartbeleid zijn aangewend in de periode 2007-2014 staan in de onderstaande tabel (3.7).

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
<b>18.01.01 Opdrachten</b>	Onderzoeken die beleid ondersteunen	<p>Op het gebied van binnenvaart zijn in de periode 2007-2014 onder meer de volgende onderzoeken verricht:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impactanalyse opleidingseisen voor schipper van met LNG aangedreven schepen (2014)</li> <li>• Verkennen exportmogelijkheden overcapaciteit Nederlandse binnenvaartschepen (2014)</li> <li>• Maritieme Strategie (2015)</li> <li>• Transitiecomité Binnenvaart (2011-2014)</li> <li>• Maritieme monitor (2010– 2014)</li> <li>• Onderzoeksrapport markttransparantie binnenvaart (2013)</li> <li>• Financieel economische situatie Nederlandse Binnenvaart, de stand van zaken (2012)</li> <li>• Evaluatie convenant Recreatievaart (2012)</li> <li>• Financieel economische situatie binnenvaart (Panteia) (2011)</li> <li>• Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA) Vaarwegen (2011)</li> <li>• Onderzoeksrapport bevorderen eigen verantwoordelijkheid van binnenvaartsector voor veiligheid (2011)</li> <li>• Onderzoek binnenvaartambassadeur (2010)</li> <li>• Comité Binnenvaartveiligheid (2010)</li> <li>• Rapport onderzoek techniek vuilwater binnenvaart goederenvervoer(2010)</li> <li>• Gebruikerstevredenheidsonderzoek binnenvaart 2009 landelijke rapport (2009)</li> </ul>
<b>18.01.02 Subsidies</b>	Subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart (2014-)	Het Subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart (IDB) werd in 2014 geïntroduceerd. Doel was het verstrekken van financiële middelen aan de binnenvaartsector ten behoeve van initiatieven die bijdragen aan de verdere verduurzaming van de sector, zoals het reduceren van de emissies van de binnenvaart en het brandstofverbruik. In 2014 is voor €160.000 aan subsidies toegekend.
	Subsidieregeling Innovatie Binnenvaart (SIB) (2007-2013)	Doel van de Subsidieregeling Innovatie Binnenvaart was het stimuleren van innovatieve projecten gericht op het terugdringen van de uitstoot van schadelijke stoffen, emissies, maar ook door ontwikkeling en toepassing van ICT en andere technieken. De

		subsidieregeling liep van 2007 tot en met 2013 en kende een subsidieplafond van ruim € 4 miljoen.
	Subsidiebijdrage aan Bureau Voorlichting Binnenvaart (BVB) (2007-2012)	<p>Van 2007 t/m 2012 heeft het Bureau Voorlichting Binnenvaart (BVB) een subsidiebijdrage van IenM (of VenW) ontvangen. Deze bijdrage bedroeg voor de periode 2007-2009 €97.000 per jaar, voor de periode 2010-2011 € 500.000 (inclusief het project Maatwerk Voorlichting Binnenvaart) en voor het jaar 2012 €97.000. Op 31 december 2012 is de subsidie stopgezet, in lijn met afspraken in regeerakkoorden om over een brede linie bezuinigingen op subsidies door te voeren.</p> <p>De subsidie aan het BVB was erop gericht de bekendheid van de binnenvaart te vergroten, de mogelijkheden van de binnenvaart voor potentiële gebruikers inzichtelijk te maken, het daadwerkelijk gebruik van de binnenvaart als transportmodus te bevorderen, de samenwerking met Stichting Railcargo information Netherlands en de Stichting Voorlichtingsbureau Short Sea Shipping nader te bepalen en concreet in te vullen. Het Project Maatwerk Voorlichting Binnenvaart had als doel om te zorgen voor een transitie van goederentransport over de weg naar goederentransport over water.</p>
	VoortVarend Besparen (2007-2011)	In september 2007 heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat € 4,3 miljoen beschikbaar gesteld voor het vier jaar durende programma VoortVarend Besparen. Doel van het programma was het realiseren van een reductie van de CO2-uitstoot van de binnenvaart.
<b>18.01.03</b> <b>bijdrage aan agentschappen – waarvan bijdrage aan RWS</b>	BOA-taken RWS	In het kader van het BeleidsOndersteuning en Advies (BOA) protocol met RWS zijn afspraken gemaakt over beleidsondersteuning en -advisering, die RWS uitvoert in opdracht van de beleids-DG's. Door middel van de agentschapsbijdrage wordt capaciteit hiervoor bij RWS gereserveerd.
<b>18.01.05</b> <b>bijdragen aan internationale organisaties</b>	Contributie Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR)  Contributie Donaucommissie	Vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) gelden betaalt Nederland circa € 0,5 miljoen contributie per jaar aan de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR). Daarnaast betaalt Nederland jaarlijks circa € 18.000 contributie aan de Donaucommissie.

Tabel 3.7 Overzicht begroting gebonden beleidsinstrumenten binnenvaart.

Naast de instrumenten waaraan rechtstreeks financiële verplichtingen vanuit de begroting van IenM artikel 18 zijn verbonden, zijn er ook nog andere instrumenten ingezet op het gebied van binnenvaart. Deze hebben we opgenomen in tabel 3.8.

Type	Instrument	Omschrijving
<b>Juridisch (geen financiële verplichtingen)</b>	Binnenvaartwet (ingevoerd in 2008)	In de Binnenvaartwet zijn drie wetten samengevoegd : de Binnenschepenwet, de Wet vaartijden en bemanningssterkte en de Wet vervoer binnenvaart.
	Internationale wet- en regelgeving	De Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR), waar Nederland lid van is, is vanouds een belangrijke initiator van internationale regelgeving voor de binnenvaart. De CCR maakt regels die op de Rijn gelden. Nederland hecht grote waarde aan de positie die de CCR heeft en wil die behouden. Tegelijkertijd is de CCR ook een belangrijk platform voor de Nederlandse inspanningen ten behoeve van een Europees level playing field voor de binnenvaart. Nederland zet zich daarnaast in om de regelgeving van de CCR en de EU op elkaar af te stemmen.
<b>Financieel- economisch</b>	Programma Impuls Dynamisch Verkeers- management Vaarwegen	In het programma Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen (IDVV) werkten overheid, kennisinstituten, vaarwegbeheerders, vervoerders, verladers, havens en terminals samen aan het beter benutten van de vaarwegen in Nederland. Het programma liep van 2011 tot en met 2014. IDVV werd gefinancierd via het Infrastructuurfonds (artikel 15.03.01 Realisatie).
	Quick Wins Binnenhavens	Het Rijk stimuleert het goederenvervoer over water door subsidieverlening op quick wins die bijdragen aan het verbeteren van de bereikbaarheid van de binnenhavens over weg en water. De maatregel Quick Wins Binnenhavens richt zich op snel te realiseren infrastructurele voorzieningen die in beheer en/of eigendom zijn van gemeenten of provincies. Zeehavens vallen buiten de scope van de maatregel. Decentrale overheden dragen 50 procent van de uitvoeringskosten. Het totale budget bedraagt €112 miljoen en komt uit het Infrastructuurfonds (artikel 15.03.01 Realisatie).
	VAMIL MIA-regeling scheepsmotoren (financiële verplichtingen via Financiën)	De Regeling willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL); en de Regeling Milieu-investeringsaftrek (MIA) zijn fiscale regelingen waarmee het Rijk energiezuinige en milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen probeert te stimuleren. Ondernemers kunnen met de regelingen financieel voordelig investeren in milieuvriendelijke

		bedrijfsmiddelen. Voor de binnenvaarsector gaat het hierbij om investeringen in scheepsmotoren en duurzame vaartuigen.
	EIA-regeling scheepsmotoren (financiële verplichtingen via Financiën)	De Regeling Energie-investeringsaftrek (EIA) is een fiscale regeling waarmee het Rijk investeringen in energiezuinige bedrijfsmiddelen en bedrijfsmiddelen voor een efficiënte opwekking van hernieuwbare energie probeert te stimuleren.
	Extracomptabele verwijzing naar het infrastructuurfonds	<p>Dit betreft een bijdrage uit artikel 26 aan artikel 15 (vaarwegen) van het infrastructuurfonds. Dit komt ten bate van:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Beheer, onderhoud en vervanging:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beheer en onderhoud wordt uitgevoerd om het hoofdvaarwegennet in een staat te houden, die noodzakelijk is voor het faciliteren van vlot, veilig, duurzaam en comfortabel vervoer van goederen.</li> <li>- Vervangingen en renovaties van kunstwerken zoals bruggen, sluizen en dammen, zijn ondergebracht binnen het programma Vervanging en Renovatie. Onderdeel van Vervangingen zijn ook de programma's IMPULS (plan van aanpak Beheer en Onderhoud) en NOMO AOV (aanpak achterstallig onderhoud vaarwegen).</li> </ul> </li> <li>• <b>Aanleg:</b> Onder dit programma vallen alle activiteiten die noodzakelijk zijn voor de aanleg- en planuitwerking activiteiten bij het hoofdvaarwegennet. Gedurende de periode 2007 – 2014 betrof het onder andere de aanleg van het Maximakanaal, modernisering van de Maasroute en de verbetering van de Vaarweg Lemmer-Delfzijl tot klasse Va. Ook het eerder genoemde programma IDVV en de Quick Wins binnenhaven maken onderdeel uit van de aanlegactiviteiten.</li> <li>• <b>Verkeersmanagement:</b> Bij verkeersmanagement gaat het voornamelijk om de volgende activiteiten: Verkeersbegeleiding, bediening van objecten en vaarwegmarkering, Monitoring en informatieverstrekking, Vergunningverlening en handhaving, Crisisbeheersing en preventie.</li> <li>• <b>Netwerkgebonden kosten Hoofdvaarwegennet (HVWN)</b></li> </ul>

<b>Overig: informatie en communicatie: (geen financiële verplichtingen)</b>	Publiceren gegevens en overleg	Publiceren economische gegevens, overleg tussen IenM en de binnenvaartsector gericht op het uitvoeren van diverse activiteiten en bevorderen van samenwerking.
---	-----------------------------------	--

*Tabel 3.8 Overzicht overige beleidsinstrumenten binnenvaart.*

### 3.5 Analyse uitgaven artikel 18 Scheepvaart en Havens

In het kader van deze beleidsdoorlichting hebben we een financiële analyse gemaakt, waarbij we de besteding van middelen voor de verschillende kostenposten (opdrachten, subsidies en dergelijke) per subartikel van zowel de begroting van het ministerie van IenM als het Infrastructuurfonds in beeld hebben gebracht.

In paragraaf 2.1 is de begrotingsstructuur van artikel 18 en het Infrastructuurfonds reeds toegelicht. Als gevolg van onder meer begrotingswijzigingen kunnen de realisatiecijfers van de verschillende jaren in de periode 2007 tot en met 2014 niet direct met elkaar vergeleken worden. De begrotingsartikelen met betrekking tot scheepvaart en havens in de periode 2011 – 2014 zijn niet rechtstreeks te relateren aan de begrotingsartikelen zoals gehanteerd tussen 2007 en 2010.

Aan de hand van de jaarverslagen en informatie over de conversie is daarom een financiële reconstructie gemaakt, zodat een te vergelijken beeld ontstaat van gerealiseerde uitgaven op het gebied van scheepvaart en havens in de periode 2007 – 2014 (zie tabel 3.9). Het gaat hierbij om de uitgaven op artikel 18 op de begroting van het ministerie van IenM en bepaalde onderdelen van het Infrastructuurfonds (artikel 15, 17.06 en 18.03).

Uitgaven per artikel	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Artikel 18 (Begroting van IenM)</b>								
18.01.01 Opdrachten					4.634	778	2.317	1.956
18.01.02 Subsidies					4.880	2.705	467	543
18.01.03 Bijdrage aan agentschappen					3.911	1.840	1.705	1.404
18.01.05 Bijdragen aan internationale organisaties					916	889	872	898
33.02 Veiligheid goederenvervoer scheepvaart <sup>1</sup>	5.201	5.104	2.549	3.009				
33.04 Beveiliging scheepvaart en zeehavens	443	500	328	81				
34.02 Netwerk vaarwegen	2.228	2.157	2.236	2.272				
35.02 Mainport Rotterdam en overige zeehavens	2.678	2.775	1.941	1.263				
35.04 Logistieke efficiëntie <sup>2</sup>	6.079	7.249	9.551	12.268				
36.04 Scheepvaart	2.063	2.613	2.670	2.631				
<b>Subtotaal</b>	<b>18.692</b>	<b>20.398</b>	<b>19.275</b>	<b>21.524</b>	<b>14.341</b>	<b>6.212</b>	<b>5.361</b>	<b>4.801</b>
<b>Artikel 15 (Infrastructuurfonds)</b>								
15.01 Verkeersmanagement	75.041	88.879	91.120	85.811	23.366	19.525	13.722	13.986
15.02 Beheer, onderhoud en vervanging	406.940	520.543	576.155	543.934	343.239	308.851	304.567	363.939
15.03 Aanleg <sup>3</sup>	103.425	96.398	125.259	219.158	193.644	226.954	290.785	269.264
15.06 Netwerkgebonden kosten HVWN					260.217	256.760	247.276	247.276
<b>Subtotaal</b>	<b>585.406</b>	<b>705.820</b>	<b>792.534</b>	<b>848.903</b>	<b>820.466</b>	<b>812.090</b>	<b>856.350</b>	<b>894.465</b>

<sup>1</sup> Exclusief artikel 33.02.05 IVW

<sup>2</sup> Optelsom van artikel 35.04.02 Logistieke efficiëntie zee- en kustvaart en artikel 35.04.03 Logistieke efficiëntie binnenvaart

<sup>3</sup> Tussen 2007 en 2010 betreft het genoemde bedrag een optelsom van 15.03 Aanleg en planstudie na tracébesluit en 15.05 Verkenningen en planstudies voor tracébesluit

Uitgaven per artikel	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Artikel 17.06 (Infrastructuurfonds)</b>								
17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam <sup>4</sup>	3.143	42.199	49.547	14.206	455.834	437.973	4.189	2.993
<b>Subtotaal</b>	<b>3.143</b>	<b>42.199</b>	<b>49.547</b>	<b>14.206</b>	<b>455.834</b>	<b>437.973</b>	<b>4.189</b>	<b>2.993</b>
<b>Artikel 18.03 (Infrastructuurfonds)</b>								
18.03 Intermodaal vervoer	0	680	1.313	1.233	122	2.312	795	1.437
<b>Subtotaal</b>	<b>0</b>	<b>680</b>	<b>1.313</b>	<b>1.233</b>	<b>122</b>	<b>2.312</b>	<b>795</b>	<b>1.437</b>
<b>Totale uitgaven</b>	<b>607.241</b>	<b>769.097</b>	<b>862.669</b>	<b>885.866</b>	<b>1.290.763</b>	<b>1.258.587</b>	<b>866.695</b>	<b>903.696</b>

Tabel 3.9 Gerealiseerde uitgaven op het gebied van scheepvaart en havens in de periode 2007 – 2014 (bedragen x €1000,-)  
Bron: jaarverslagen van het ministerie van IenM en van het Infrastructuurfonds.

<sup>4</sup> 2007 t/m 2010: Artikel 16.01 Project Mainportontwikkeling Rotterdam



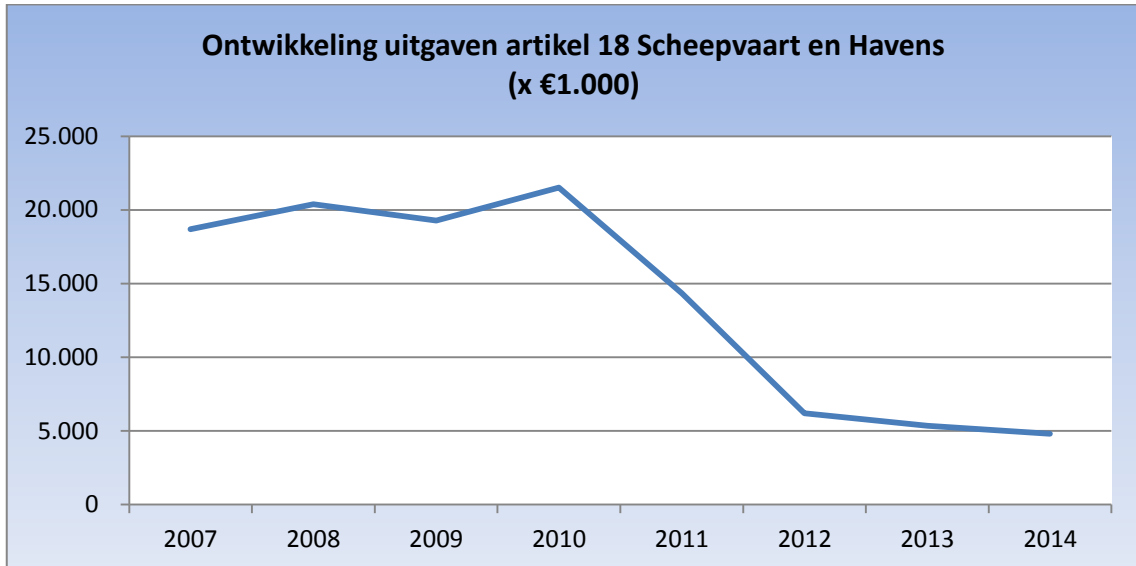
Uit het financieel overzicht (tabel 3.9) komt naar voren dat de totale uitgaven per jaar sterk variëren. Dit is met name het gevolg van wisselende uitgaven via het Infrastructuurfonds voor beheer, onderhoud en vervanging, de aanleg van nieuwe infrastructuur en Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Het merendeel van de uitgaven vond plaats via het Infrastructuurfonds (99%). Hierna lichten we op basis van de begroting van respectievelijk lenM (2014) en het Infrastructuurfonds (2014) kort toe welke instrumenten zijn ingezet per sub artikel (niet limitatief) en hoe de uitgaven zich hebben ontwikkeld.

## *Artikel 18 op de begroting van het ministerie van lenM*

Artikel 18 kent de volgende subartikelen:

- 18.01.01 Opdrachten  
Het onderdeel opdracht betreft onder andere uitgaven aan de uitvoering van toezichtstaken door de Autoriteit Consument & Markt (ACM), inningstaken door de Belastingdienst/douane en de monitoring van maritieme indicatoren en kengetallen. Daarnaast is een deel van het budget bestemd voor beleidsonderzoek.
- 18.01.02 Subsidies  
Hierbij gaat het om verschillende (tijdelijke) subsidieregelingen die onder andere gericht zijn op de bevordering van innovatie in de scheepvaart, promotie van de binnenvaart en het vergroten van de instroom in nautisch onderwijs.
- 18.01.03 Bijdrage aan agentschappen (Rijkswaterstaat)  
Door middel van de agentschapsbijdrage wordt capaciteit gereserveerd bij Rijkswaterstaat voor beleidsondersteuning en –advisering.
- 18.01.05 Bijdragen aan internationale organisaties  
Uitgaven onder dit artikel betreffen contributies aan internationale organisaties zoals de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) en de International Maritime Organisation (IMO).

Wanneer gekeken wordt naar de genoemde artikelen op de begroting van het ministerie van lenM valt op dat de uitgaven met ongeveer 74% zijn afgenomen tussen 2007 en 2014 (zie figuur 3.2). De afname tussen 2011 en 2014 is met name het gevolg van het afbouwen van diverse subsidies zoals aan het Bureau Voorlichting Binnenvaart en het programma VoortVarend Besparen en lagere uitgaven aan beleidsondersteuning en advies door Rijkswaterstaat. De afname van middelen in 2013 en 2014 past binnen de rijksbrede bezuinigingsopgave die ook doorwerkt op de begroting van het ministerie van lenM vanaf 2013.



Figuur 3.2 Ontwikkeling uitgaven artikel 18 Scheepvaart en Havens(2007-2014)

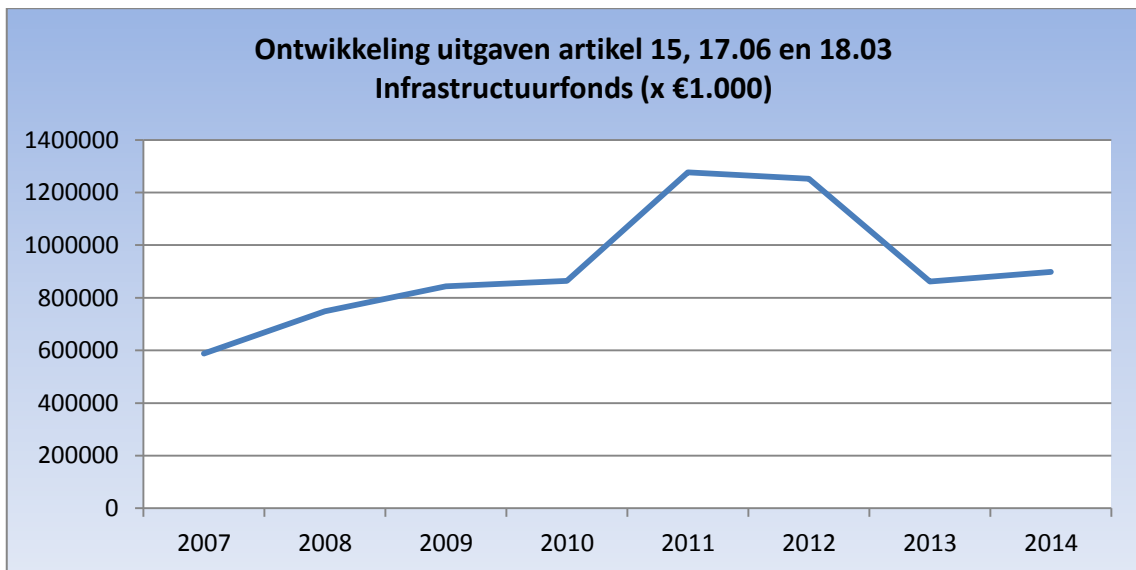
### Infrastructuurfonds

Op de begroting van Infrastructuurfonds zijn de volgende subartikelen rechtstreeks gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen op het gebied van scheepvaart en havens:

- 15 Hoofdvaarwegennet (inclusief subartikelen)  
Artikel 15 bevat uitgaven aan aanleg, beheer en onderhoud van het hoofdvaarwegennet.
- 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam  
Dit artikel betreft uitgaven aan het Project Mainportontwikkeling Rotterdam
- 18.03 Intermodaal Vervoer  
Hierbij gaat het om uitgaven om de beleidsdoelstellingen op het gebied van intermodaal vervoer te realiseren.

Wanneer gekeken wordt naar genoemde artikelen op de begroting van het Infrastructuurfonds valt op dat de uitgaven met 53% zijn toegenomen tussen 2007 en 2014 (figuur 3.3). In 2008, 2009 en 2010 namen de totale uitgaven met name toe als gevolg van in 2003 gemaakte afspraken om achterstallig onderhoud in te lopen in de periode tot en met 2010. Een groot deel van de projecten die onderdeel uitmaakten van het plan van aanpak voor het wegwerken van beheer- en onderhoudsachterstanden op het hoofdvaarwegennet kwam tot realisatie in de jaren 2008 tot en met 2010. Na 2010 nemen de uitgaven aan beheer en onderhoud af, maar de uitgaven aan aanlegprojecten toe. Hierbij is een piek zichtbaar in 2011 en 2012, als gevolg van de afgesproken Rijksbijdrage aan het Project Mainportontwikkeling Rotterdam in de betreffende jaren. Daarnaast worden sinds 2011 de apparaatskosten van Rijkswaterstaat, die voorheen in de integrale kosten waren opgenomen, apart inzichtelijk gemaakt middels de post Netwerkgebonden kosten HVWN.

Op basis van de taakstelling voor het Infrastructuurfonds moet in de jaren 2014 tot en met 2028 in totaal een bedrag van € 6,37 miljard op het Infrastructuurfonds bezuinigd worden. Voor het Hoofdvaarwegennet betreft het een bezuiniging van € 0,45 miljard. De taakstelling wordt onder andere ingevuld door een versobering van beheer en onderhoud en sinds 2014 een versobering van bedieningstijden van sluizen en beweegbare bruggen door Rijkswaterstaat (Bron: rijksbegrotingen en jaarverslagen IenM en Infrastructuurfonds, 2012-2015).



Figuur 3.3 Ontwikkeling uitgaven artikel 15, 17.06 en 18.03 Infrastructuurfonds (2007-2014)

## 4. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

Dit hoofdstuk geeft allereerst een overzicht van de evaluaties die zijn uitgevoerd voor de onderwerpen die in deze beleidsdoorlichting centraal staan (paragraaf 4.1), inclusief nadere duiding van de beschikbaarheid van informatie (paragraaf 4.2). Vervolgens wordt ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van zeehavenbeleid (paragraaf 4.3), het zeevaartbeleid (paragraaf 4.5) en het binnenvaartbeleid (paragraaf 4.5). Dit hoofdstuk gaat daarmee in op de RPE-vragen 8 t/m 13.

- 8) Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- 9) Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- 10) In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
- 11) Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
- 12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
- 13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?

### 4.1 Beschikbaarheid van onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

De in onderstaande tabel (4.1) weergegeven evaluaties zijn uitgevoerd ten aanzien van het beleid en de ingezette instrumenten voor scheepvaart en havens in de periode 2007-2014.

Titel	Auteurs(s)	Jaar	Domein
Evaluatie Subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart	EICB	2015	Binnenvaart
Eindevaluatie impuls dynamisch verkeersmanagement vaarwegen	CGI en Dialogic	2015	Binnenvaart
Evaluatie Energie Investeringsaftrek 2006-2011	Ecorys	2012	Binnenvaart
Beheer en Onderhoud hoofdwegen, vaarwegen en watersystemen	Werkgroep IBO	2012	Binnenvaart
Monitor VoortVarend Besparen – Eindmeting	Ecorys	2011	Binnenvaart
Evaluatie MIA en VAMIL 2005-2010	Van Heekeren en firma	2010	Binnenvaart
Evaluatie Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenvaart	Ecorys	2010	Binnenvaart
Evaluatie baten-lastendienst Rijkswaterstaat	Andersson Elffers Felix	2010	Binnenvaart

Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen	Policy Research Corporation	2013	Zeehavens
Project Mainportontwikkeling Rotterdam: Tussentijdse evaluatie, voortgang en uitvoering	Berenschot	2013	Zeehavens
Evaluatie van de nota 'zeehavens: ankers van de economie'	KIM	2012	Zeehavens
Evaluatie zeevaartbeleid 2008-2013	Panteia	2014	Zeevaart
Resultaten en toekomstperspectief van de meevaartstages 2010-2013	KVNR en Waterbouw	2014	Zeevaart
Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeescheepvaartbeleid	Panteia	2014	Zeevaart
Evaluatie Stichting Nederland Maritiem Land 2006-2008	Berenschot	2009	Zeevaart

Tabel 4.1 *Evaluaties beleid en instrumenten Scheepvaart en Havens*

## 4.2 Duiding van de beschikbaarheid van informatie voor beleidsdoorlichting

Hieronder gaan we per beleidsterrein in op de mate waarin de uitgevoerde evaluaties het betreffende beleidsterrein afdekken. In bijlage 1 is een tabel opgenomen waarin voor alle instrumenten per domein is aangegeven, in hoeverre deze zijn geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid. Over het algemeen genomen geldt dat de meeste instrumenten die enige financiële omvang hebben zijn geëvalueerd. Een aantal (kleinere) instrumenten is niet geëvalueerd. Niet alle instrumenten zijn geëvalueerd op doelmatigheid.

De evaluatie Zeevaartbeleid en de Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeescheepvaartbeleid, beide uitgevoerd door Panteia in 2014 behandelen een groot deel van de voor het zeevaartbeleid ingezette instrumenten. In beide evaluaties wordt in ruim voldoende mate aandacht besteed aan de doeltreffendheid van specifieke instrumenten. Wat betreft de doelmatigheid stellen wij vast dat alleen ten aanzien van de fiscale instrumenten daadwerkelijk uitspraken over doelmatigheid worden gedaan. Er zijn op het terrein van de zeevaart specifieke evaluaties gedaan van Stichting Nederland Maritiem Land en de meevaartstages.

We constateren dat ten aanzien van de begrotingspost opdrachten (onderzoeken en opdrachten die het ministerie van IenM doet uitvoeren die het beleidsproces ondersteunen) en de BOA-taken RWS geen informatie over doelmatigheid of doeltreffendheid in de vorm van evaluaties aanwezig is.

De evaluatie van de nota 'zeehavens: ankers van de economie', uitgevoerd door het KIM in 2012 dekt een groot deel van het zeehavenbeleid af. Er is in deze evaluatie met name aandacht voor doeltreffendheid. Er heeft daarnaast een evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen plaatsgevonden. Tevens is het Project Mainportontwikkeling Rotterdam geëvalueerd. Ook in die evaluatie komt doelmatigheid niet aan de orde. Daarnaast mist informatie over de doeltreffendheid van samenwerking tussen de havens van nationaal belang en een evaluatie van het Zeehaven Innovatie Project. Dit laatste instrument wordt op dit moment geëvalueerd.

Anders dan het zeevaartbeleid en het zeehavenbeleid is het binnenvaartbeleid niet als geheel geëvalueerd. Het programma Quick Wins Binnenhavens en het programma impuls dynamisch verkeersmanagement vaarwegen zijn wel geëvalueerd op doeltreffendheid, maar niet op doelmatigheid. De fiscale regelingen VAMIL/MIA en EIA zijn zowel op doeltreffendheid als doelmatigheid geëvalueerd, maar niet specifiek op het gebied van de binnenvaart. Daarnaast mist informatie over de subsidieregeling Innovatie Binnenvaart.

### *Mogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid aan te tonen*

Het is op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk vast te stellen wat het verband is tussen het geheel aan maatregelen en instrumenten binnen het begrotingsartikel en de waarde van de indicator en/of kengetallen. Het is namelijk niet duidelijk of de waarde van deze indicatoren een gevolg zijn van het gevoerde beleid of veeleer het resultaat van exogene factoren zoals de mondiale economie of het beleid zelf. Vanwege deze exogene factoren is niet direct vast te stellen in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan de doelstelling. Vaststaat dat in ieder geval mondiale economische ontwikkelingen een grote impact hebben op de zeevaart, zeehavens en binnenvaart.

Om toch iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van individuele instrumenten binnen het begrotingsartikel en dus de bijdrage daarvan aan de doelstelling van het begrotingsartikel. Deze bespreken we hierna per domein (zeevaart, zeehavens, binnenvaart).

We constateren dat op instrumentniveau in veel gevallen, op basis van wat daarover is geschreven in eerdere evaluaties, een uitspraak kan worden gedaan over doeltreffendheid, maar niet altijd over de doelmatigheid van het instrument. Als gevolg van de beperkte directe informatie over doelmatigheid komen wij op de volgende manieren tot uitspraken over doelmatigheid van beleid.

Allereerst is gekeken naar de doeltreffendheid van de ingezette instrumenten. Indien een instrument niet doeltreffend is, kan het ook niet doelmatig zijn. Andersom is een doeltreffend instrument niet automatisch ook doelmatig.

Vervolgens is per instrument gekeken of er informatie voorhanden is over eventuele *waarborgen van doelmatigheid*. Daarmee bedoelen we dat er op basis van deze waarborgen aanwijzingen zijn dat de middelen voor een bepaald instrument op een doelmatige manier zijn ingezet. Hoe meer instrumenten zijn voorzien van deze waarborgen, des te plausibeler dat het beleid doelmatig is geweest. Maatschappelijke Kosten Batenanalyses (MKBA's) zijn voorbeelden van dergelijke waarborgen. Een MKBA geeft voorafgaand aan een infrastructuur project inzage in alle relevante effecten van het project op de maatschappelijke welvaart. De MKBA bevat een *inschatting* van de effecten op een groot aantal onderdelen van maatschappelijk rendement, op basis waarvan ingeschat kan worden of uitgaven gaan renderen. Maatschappelijk rendement wordt langjarig beschouwd. Ander voorbeeld van waarborgen van doelmatigheid zijn het hanteren van allerlei sturingsmechanismen die mede gericht zijn op een doelmatige besteding van middelen zoals Service Level Agreements, prestatie-indicatoren en de life cycle cost-benadering.

## 4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid zeevaartbeleid

De kern van het zeevaartbeleid is terug te vinden in de beleidsbrief zeevaart 'Verantwoord varen en een Vitale vloot' (2008). Daarnaast stelt ook het Actieplan Zeevaart belangrijke kaders. Hoofddoel was het behouden en uitbouwen van de bijdrage van de zeevaartsector aan de maritieme cluster en daarmee aan de Nederlandse economie. Subdoelstellingen waren:

- De internationale concurrentiepositie behouden.
- Het tekort aan gekwalificeerde zeevarenden oplossen.
- Nadelige milieueffecten van scheepvaart mitigeren.
- In stand houden van de veiligheid en beveiliging van de zeevaart.

De doelstellingen zijn in globale termen geformuleerd en niet nader gedefinieerd of gekwantificeerd.

### 4.3.1 Prestaties zeevaartsector

Uit de Maritieme Monitor 2015 (Ecorys) blijkt dat de toegevoegde waarde van de zeevaart over de gehele geëvalueerde periode is afgenomen, hoewel de laatste jaren weer een toename laten zien. De zeevaartsector is zwaar getroffen door de economische crisis; met een afname van de wereldhandel neemt logischerwijs ook de zeevaart af (Evaluatie Zeevaartbeleid 2008-2013, Panteia 2014). Uit de Maritieme Monitor 2015 (Ecorys) blijkt tevens dat in de geëvalueerde periode de werkgelegenheid en het aantal schepen onder Nederlandse vlag is toegenomen. Uit deze monitor kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de sector na de crisis weer herstellende is en dat de zeevaartsector zo een bijdrage levert aan de Nederlandse economie. In tabel 4.2 staan de toegevoegde waarde van de zeevaart, de werkgelegenheid in de sector en het aantal schepen onder Nederlandse vlag weergegeven.

Bedragen in miljoenen €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Omzet van de sector	5.360	5.948	6.300	5.084	5.035	4.961	5.530	5.714	5.802
Toegevoegde waarde	3.123	3.150	3.183	2.267	1.961	1.678	1.814	2.027	2.147
Werkgelegenheid in werkzame personen zeevaartsector (varend en aan wal)**	12.604	12.549	12.966	12.481	12.435	12.181	14.199	15.074	16.762
Aantal schepen onder Nederlandse vlag	896	917	980	1.031	1.094	1.160	1.216	1.250	1.233

\*\* In deze tabel zijn uitsluiten de Nederlandse zeevarenden opgenomen. Er zijn nog ruim 22.000 buitenlandse zeevarenden op Nederlandse vlagschepen werkzaam.

Tabel 4.2 Prestaties zeevaartsector. Bron: Maritieme Monitor 2015 (Ecorys)

Binnen het begrotingsartikel scheepvaart en havens hebben drie kengetallen betrekking op het zeevaartbeleid; te weten de ontwikkeling van het aantal schepen onder Nederlandse vlag, de ontwikkeling in bruto tonnage van zeeschepen onder Nederlandse vlag en de ontwikkeling van het aantal scheepvaart ongevallen. Deze kengetallen hebben echter geen directe relatie met de hoofddoelstelling van het zeevaartbeleid.

Het kengetal ontwikkeling in bruto tonnage van de vloot van in Nederland geregistreerde zeeschepen onder Nederlandse vlag en van de vloot onder buitenlandse vlag in Nederlands eigendom of beheer laat tussen 2011 en 2014 een lichte toename zien. Het aantal schepen onder Nederlandse vlag neemt ook toe. Uit de ontwikkeling van het kengetal veiligheid scheepvaart is geen trend te distilleren. Deze cijfers zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Kengetal	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Ontwikkelingen in aantallen en bruto tonnage</b>								
Van de vloot van in Nederland geregistreerde zeeschepen onder Nederlandse vlag	917 5.834 (x 1000 GT)	980 6.619 (x 1000 GT)	1.031 6.991 (x 1000 GT)	1.094 6.835 (x 1000 GT)	1.160 7.687 (x 1000 GT)	1.216 7.633 (x 1000 GT)	1.250 7.925 (x 1000 GT)	1.233 7.875 (x 1000 GT)
Van de vloot onder buitenlandse vlag in Nederlands eigendom of beheer	839 8.303 (x 1000 GT)	805 6.149 (x 1000 GT)	882 6.499 (x 1000 GT)	955 6.521 (x 1000 GT)	933 6.740 (x 1000 GT)	940 6.976 (x 1000 GT)	953 7.377 (x 1000 GT)	974 7.915 (x 1000 GT)
<b>Veiligheid scheepvaart **</b>								
Aantal scheepvaart-ongevallen op Nederlandse deel Noordzee (Nederlandse en buitenlandse vlag)	6	3	8	10	4	19	15	12

\*\* Sinds 2012 is de registratie en classificatie van scheepsongevallen op de Noordzee aanzienlijk verbeterd en verfijnd. Hierdoor is een breuk ontstaan in de historische reeks.' Zie begroting IenM 2016.

Tabel 4.3 Kengetallen rijksbegroting. Bron: Jaarverslag Rijksbegroting 2014

#### 4.3.2 Bijdrage zeevaartbeleid aan innovatie

Ten einde innovatie in de zeevaartsector te bevorderen, is een subsidie verstrekt aan MARIN en was er een Subsidieregeling Maritieme Innovatie. Tevens zijn er enkele opdrachten verricht die (deels) betrekking hadden op innovatie. Dit betreft voornamelijk onderzoeken die het beleid ondersteunen.



## *MARIN*

Het ministerie van IenM heeft middels een subsidiebijdrage aan EZ bijgedragen aan fundamenteel onderzoek door MARIN. Het effect dat daarmee werd beoogd was de kennisinfrastructuur van de maritieme cluster en de innovatie te versterken. Jaarlijks worden de onderzoeksresultaten van MARIN beoordeeld en vastgesteld in de MARIN-adviesraad waarin betrokken departementen, TU-Delft en de maritieme sector zijn vertegenwoordigd. Het is aannemelijk dat de subsidie aan MARIN daaraan heeft bijgedragen.

De subsidie aan MARIN heeft het beoogde doel – bijdragen aan fundamenteel onderzoek – bereikt. Op basis van de bestudeerde documenten is het aannemelijk dat de subsidie aan MARIN bij heeft gedragen aan de versterking van de kennisinfrastructuur en de innovatie.

### *Subsidieregeling Maritieme Innovatie*

Er is goed gebruik gemaakt van de Subsidieregeling Maritieme Innovatie. Daarmee zijn projecten op het gebied van veiligheid en milieu en logistieke concepten, gericht op ontwikkeling kennis of innovatie, gesubsidieerd, met als doel veilig en duurzaam transport over zee te stimuleren. Deze subsidieregeling en de ondersteuning van MARIN hebben geleid tot een actievere deelname en co-financiering vanuit het maritieme bedrijfsleven in onderzoek en innovatie. De Subsidieregeling Maritieme Innovatie bevat verschillende waarborgen voor doelmatigheid, zoals vereisten voor de administratie van subsidieontvangers en rapportageplichten. De subsidieontvanger dient projectkosten inzichtelijk te maken. We achten het daarom plausibel dat dit instrument doelmatig is.

### **4.3.3 Bijdrage zeevaartbeleid aan de concurrentiekracht, veiligheid en duurzaamheid**

Als het gaat om maatregelen die gericht zijn op het behouden en versterken van de concurrentiekracht van de zeevaartsector dan onderscheiden we fiscale maatregelen, inzet in internationaal verband, subsidie aan Stichting Nederland Maritiem Land, subsidie aan Kennismakingsstages, toezicht en het verminderen van administratieve lasten. Enkele van deze instrumenten zijn (deels) ook gericht op veiligheid en duurzaamheid, daarbij gaat het om het bijdragen aan en implementeren van internationale wet- en regelgeving, die vaak over veiligheids- of milieueisen gaat en om toezicht.

#### *Fiscale regelingen*

Fiscale maatregelen zoals de tonnageregeling en afdrachtvermindering zeevarenden zijn randvoorwaardelijk voor een level playing field. Ten tijde van de introductie van deze fiscale maatregelen was Nederland hiermee een voorloper in de wereld. Inmiddels hebben veel landen soortgelijke regelingen. Zonder deze fiscale maatregelen zou de Nederlandse maritieme cluster volgens de Panteia evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeevaartbeleid (2014) minder concurrerend zijn. Panteia concludeert dat de tonnageregeling en de afdrachtvermindering zeevaart doelmatig zijn. Volgens Panteia komt dat vooral doordat alle spelers de regelingen goed kennen en discussiepunten tussen Belastingdienst en reders via overleg en een aantal procedures in jurisprudentie zijn vastgelegd.

De willekeurige afschrijving zeeschepen is ook een fiscale maatregel, maar is bedoeld als regeling voor reders die géén gebruik maken van de tonnageregeling. In de praktijk blijkt dat de meeste reders gebruik maken van de tonnageregeling, daarom wordt de willekeurige afschrijving zeeschepen nauwelijks gebruikt. Panteia concludeert in de Evaluatie zeevaartbeleid 2008-2013 (2014) daarom dat deze regeling niet doeltreffend is.

### *Contributies aan internationale organisaties*

De zeevaartsector is een mondiale sector. Binnen de International Maritime Organization en de ILO (International Labour Organization) en de EU komt nieuwe regelgeving tot stand. De Nederlandse overheid zet zich in om regelgeving te beïnvloeden zodat milieu-en veiligheidsprestaties, arbeidsomstandigheden, security en een gelijk speelveld in de sector bevorderd worden. Daarbij is inzetten op doelregelgeving een belangrijk speerpunt. De inzet van Nederland om nieuwe internationale wet- en regelgeving te beïnvloeden, de rol die de overheid speelt bij de implementatie hiervan en de participatie aan internationale organisaties heeft bijgedragen aan de concurrentiepositie, veiligheid en duurzaamheid.

De Rijksoverheid betaalt contributie aan internationale organisaties. Het gaat om verdragsverplichtingen. Daarvoor geldt de redenering dat hetzelfde doel niet met minder middelen of met minder middelen op een andere manier kan worden bereikt. Oftewel: contributies aan internationale organisaties kunnen beschouwd worden als een doelmatige besteding van middelen.

### *Stichting Nederland Maritiem Land*

De effectiviteit van Stichting Nederland Maritiem Land als beleidsinstrument van de overheid is positief beoordeeld. De Stichting draagt bij aan een versterking van de maritieme cluster door diverse sectoren bijeen te brengen en helpt daarmee om de cluster als geheel te profileren. De kennis en kunde uit de sectoren kan dankzij de Stichting beter worden vertaald naar en ingebracht in beleidsvorming. Voor overheden is de Stichting ook een gemakkelijk aanspreekpunt voor de hele maritieme cluster (Evaluatie Stichting Nederland Maritiem Land, Berenschot 2009). De subsidieregeling voor de subsidie aan Stichting Nederland Maritiem Land bevat verschillende waarborgen voor doelmatigheid, waaronder de voorwaarde dat Stichting Nederland Maritiem Land jaarlijks een activiteitenplan, inclusief een gespecificeerde begroting dient aan te leveren. We achten het daarom plausibel dat dit instrument doelmatig is.

### *Bijdrage aan kennismakingsstages*

Het beschikbare personeel in de zeevaartsector blijft van hoog niveau. Het Rijk heeft in de geëvalueerde periode subsidie verstrekt om kennismakingsstages voor scholieren te kunnen organiseren, om hen te enthousiasmeren voor de zeevaart. Bijvangst was dat scholieren hun keuze dankzij de stages meer weloverwogen kunnen maken, daardoor is de uitval in het nautisch onderwijs afgenomen. De kennismakingsstages hebben bijgedragen aan een gestage instroom en lagere uitstroom in het nautisch onderwijs (Resultaten en toekomstperspectief van de meevaart stages 2010-2013). Individuele subsidies betreffen een klein bedrag dat per stage aan de stagiair werd verstrekt (ten hoogste € 1.500,- per stage). De subsidieregeling stelt geen eisen voor het ontvangen van een subsidie die als waarborg voor doelmatigheid zou kunnen worden aangemerkt,

behalve dan dat er gronden zijn toegevoegd op basis waarvan een subsidie kan worden afgewezen. Er is een administratieve lastentoets uitgevoerd. Vanwege de geringe omvang van de individuele subsidies en het specifieke doel ervan achten wij het plausibel dat deze subsidieregeling doelmatig is.

#### *Certificering en toezicht door inspectie en klassebureaus*

Met het oog op meer efficiency zijn toezichts- en certificeringstaken vanuit het Rijk overgedragen aan de markt (klassebureaus). Daarbij is ingezet op het verminderen van de toezichtslast voor reders ten einde de concurrentiekracht van de maritieme cluster te vergroten. Inzet op meer efficiency door het overdragen van taken heeft volgens Panteia (2014) onvoldoende geleid tot een lagere inspectielast voor reders, doordat tegelijkertijd het internationale normenkader toenam. De sector ervaart de inspectie in Nederland als streng in vergelijking met de praktijk in andere landen. Het toezicht draagt wel bij aan de beleidsdoelen op het gebied van duurzaamheid en veiligheid van de scheepvaart. Internationale normen, regels en inspecties komen enerzijds de veiligheid en duurzaamheid ten goede maar kunnen, als in andere landen bijvoorbeeld minder streng wordt gehandhaafd, de concurrentiekracht verkleinen.

#### *Verminderen administratieve lasten*

Middels diverse acties poogt het Rijk de administratieve lastendruk te verlagen, zodat het Nederlandse register aantrekkelijk blijft. Hiervoor zet het Rijk in op het up-to-date, transparant, uitvoerbaar en handhaafbaar houden van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld middels een betere registratie en arbeidswetgeving). Dat heeft echter niet geleid tot een verlaging van de administratieve lastendruk (Panteia 2014). Ook hier worden toenemende internationale regels genoemd als reden dat de sector de administratieve lastendruk als hoog ervaart. De beoogde effecten van de inzet op verlaging van de administratieve lastendruk zijn niet of slechts in beperkte mate bereikt. Sectorpartijen geven aan dat de administratieve lastendruk juist is toegenomen.

#### **4.3.4 Conclusie zeevaartbeleid**

Tabel 4.4 geeft een indicatie in hoeverre de instrumenten hebben bijgedragen aan de doelstelling van het begrotingsartikel en vat de resultaten samen zoals hiervoor beschreven. Op basis van de bestudeerde documenten stellen wij vast dat het merendeel van de voor het zeevaartbeleid ingezette instrumenten effecten heeft gehad waarvan het plausibel kan worden geacht dat ze bijdragen aan de hoofddoelstelling van artikel 18 en de subdoelstelling voor het domein zeevaart. Op deze wijze kan het beleid dus als doeltreffend worden beschouwd. De meeste ingezette instrumenten met een financiële component zijn gericht op het vergroten van de concurrentiekracht. Van een klein aantal instrumenten kan de bijdrage niet worden vastgesteld op basis van de beschikbare documentatie of is het aannemelijk dat ze niet of in negatieve zin bijdroegen aan de doelstellingen. Met deze instrumenten is niet veel geld gemoeid.

De evaluaties van het zeevaartbeleid in de periode 2007-2014 (Panteia 2014) concluderen dat de tonnageregeling en de afdrachtvermindering doelmatig zijn. Ten aanzien van de overige instrumenten zijn er in veel gevallen waarborgen voor doelmatigheid aanwezig.

Zeevaart: het vergroten van de economische bijdrage van de zeevaart, samen met een groei in kwaliteit en duurzaamheid			
Innovatie	Concurrentiekracht	Veiligheid	Duurzaamheid
Opdrachten	Opdrachten	Opdrachten	Opdrachten
Subsidie MARIN	BOA-taken RWS	BOA-taken RWS	BOA-taken RWS
Subsidieregeling Maritieme Innovatie	Contributie International Maritime Organization	Contributie International Maritime Organization	Contributie International Maritime Organization
	Internationale wet- en regelgeving	Internationale wet- en regelgeving	Internationale wet- en regelgeving
	Certificering en toezicht door inspectie en klasse bureaus	Certificering en toezicht door inspectie - en klassebureaus	Certificering en toezicht door inspectie- en klassebureaus
	Bijdrage aan kennismakingsstages voor potentiële studenten nautisch onderwijs		
	Subsidie stichting Nederland Maritiem land		
	Verminderen administratieve lasten		
	Tonnageregeling		
	Afdrachtvermindering zeevaart		
	Willekeurige afschrijving zeeschepen		
Levert bijdrage aan doelstelling begrotingsartikel	Geen bijdrage aan doelstelling begrotingsartikel	Negatieve bijdrage aan doelstelling begrotingsartikel	Bijdrage aan doelstelling begrotingsartikel niet vast te stellen op basis van beschikbare documentatie

Tabel 4.4 Bijdrage instrumenten Zeevaartbeleid aan doelstellingen

#### 4.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid zeehavenbeleid

De kern van het zeehavenbeleid is terug te vinden in de beleidsbrief zeehavens 'Zeehavens: ankers van de economie' (2004), in aanvulling met de nota 'Zeehavens als draaischijven naar duurzaamheid' (2008). Hoofddoel was de economische positie van de havens behouden en versterken binnen maatschappelijke randvoorwaarden. Subdoelstellingen waren:

- Verbetering van de marktomstandigheden voor havengerelateerde bedrijven
- Reguleren en bevorderen van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving
- In stand houden en verbeteren van de bereikbaarheid van de zeehavens en realiseren van fysieke ruimte voor groei.

De doelstellingen zijn in globale termen geformuleerd en niet nader gespecificeerd.

##### 4.4.1 Prestaties zeehavensector

Uit de Maritieme Monitor (Ecorys, 2015) blijkt dat zowel de omzet als de toegevoegde waarde van de zeehavensector gedurende de geëvalueerde periode is toegenomen (zie tabel 4.5). Er is een

daling van de toegevoegde waarde in crisisjaar 2009, maar daarna stijgt de toegevoegde waarde in 2011 alweer boven het niveau in 2008 uit. Een deel van de doelstelling van het havenbeleid - het behouden en versterken van de economische positie van de havens - is dus bereikt. Of dit binnen maatschappelijke randvoorwaarden is gebeurd, is niet te bepalen omdat de maatschappelijke randvoorwaarden niet nader zijn gedefinieerd.

Bedragen in miljoenen €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Omzet van de sector	10.112	11.444	11.853	10.676	11.171	12.226	12.702	12.955	13.072
Toegevoegde waarde	6.749	7.681	7.930	7.173	7.829	8.497	8.864	8.998	9.009
Werkgelegenheid in werkzame personen zeehavens	54.064	55.351	56.040	55.296	67.437	71.648	74.633	76.779	75.466

Tabel 4.5 Prestaties zeehavensector (Bron: Maritieme Monitor, 2015 (Ecorys).

Binnen het begrotingsartikel Scheepvaart en Havens hebben één kengetal en één indicator betrekking op het zeehavenbeleid; te weten het kengetal ontwikkeling van het procentuele marktaandeel van de Nederlandse Havengebieden ten opzichte van de totale Noordwest-Europese havenrange en de indicator toegevoegde waarde Nederlandse zeehavens. We zien dat het kengetal van de ontwikkeling van het marktaandeel licht daalt, terwijl de ontwikkeling van de toegevoegde waarde van de Nederlandse zeehavens stijgt (zie tabel 4.6).

Opgemerkt dient te worden dat er ten aanzien van de ontwikkeling van de toegevoegde waarde in het Jaarverslag van de Rijksbegroting een ander getal staat dan in de Maritieme Monitor. Het verschil zit in de manier waarop de toegevoegde waarde is berekend. In het Jaarverslag worden ook de activiteiten van het havenindustriële complex meegenomen, terwijl de maritieme monitor alleen de transport gerelateerde havenactiviteiten weergeeft.

Kengetal / indicator	2011	2012	2013	2014
Kengetal: ontwikkeling van het procentuele marktaandeel (in tonnen) van de Nederlandse havengebieden ten opzichte van de totale Noordwest Europese havenrange (de 'Hamburg-Le Havre Range')				
a. Totaal Nederlandse Zeehavens	47,2	47,9	47,5	47,2
b. Mainport Rotterdam	36,3	37,0	36,6	36,2
c. Overige Nederlandse Zeehavens	10,9	10,9	10,9	11,0
Indicator: Toegevoegde waarde Nederlandse zeehavens (in € mld)				
Toegevoegde waarde Nederlandse zeehavens	33,769	35,544	37,040	

Tabel 4.6 Kengetal en indicator zeehavenbeleid Rijksbegroting. Bron: Jaarverslag Rijksbegroting 2014

#### 4.4.2 Bijdrage zeehavenbeleid aan innovatie, veiligheid en duurzaamheid

Het Rijk heeft het Zeehaven Innovatieproject opgezet om innovatie en duurzaamheid te bevorderen. Deze regeling is echter nog niet geëvalueerd, onduidelijk is dus of deze doeltreffend is. De overige ingezette instrumenten hebben geen rechtstreekse betrekking op innovatie. De subsidieregeling stelt eisen aan de subsidieaanvragen die aanwijzingen vormen voor doelmatig handelen. Er is bijvoorbeeld een subsidieplafond per aanvraag en aanvragers dienen aan te tonen dat hun project een bijdrage levert aan de doelstellingen van het Zeehaven Innovatieproject (Subsidieprogramma Zeehaven Innovatie Project voor duurzaamheid, 2010). Aangezien de doeltreffendheid niet kan worden aangetoond, is ook niet duidelijk of deze regeling doelmatig is.

Bij de havens is ook aandacht voor veiligheid en duurzaamheid, maar er is op basis van de beschikbare documentatie weinig tot geen verband te leggen met inspanningen van het Rijk.

#### 4.4.3 Bijdrage zeehavenbeleid aan de concurrentiekracht

Net als bij zeevaart richten de meeste instrumenten zich, in lijn met de doelstelling van het havendomein, op de concurrentiekracht. Daarvoor voert de ACM toezicht uit op het loodswezen, heeft het Rijk diverse grote investeringen gedaan en is samenwerking tussen de zeehavens gestimuleerd.

##### *Investeringen in infrastructuur*

De investeringen in infrastructuur zoals het Project Mainportontwikkeling Rotterdam en het investeren in goede achterlandverbindingen (deze laatste staan niet in artikel 18 van hoofdstuk XII Rijksbegroting noch in artikel 15 Begroting Infrastructuurfonds) hebben positieve effecten op de positie van de havens. De aantrekkelijkheid van de havens (als aan- en toevoerhaven) is hierdoor verbeterd (Evaluatie van de nota Zeehavens: Ankers van de economie, KIM 2012). Voor al deze investeringen geldt dat gebruik is gemaakt van de MIRT- of MIT-systematiek (voorloper MIRT). Ook zijn er voor een deel van de projecten Kosten Baten Analyses opgesteld. Hoewel deze doelmatig handelen niet garanderen, zitten er wel prikkels voor doelmatigheid in beide systematieken besloten. Het MIRT-spelregelkader faciliteert besluitvorming waar een financiële afweging onderdeel van is. Deze projecten worden openbaar aanbesteed. Deelprojecten worden voor rekening en risico van uitvoerende partijen uitgevoerd.

##### *Toezicht op het loodswezen door de ACM*

Het toezicht op het loodswezen door de ACM is erop gericht om een betere verhouding te krijgen tussen prijs en prestatie in het loodswezen. Onder invloed van het toezicht zijn kruissubsidies tussen regio's in Nederland afgebouwd en is de verhouding tussen prijs en kosten op regionaal niveau verbeterd. Bovendien is de prijs-prestatieverhouding over de afgelopen periode licht verbeterd. Er is in de afgelopen jaren echter maar beperkt sprake geweest van behaalde efficiencyvoordelen. Toch kan over het algemeen genomen gesteld worden dat de kosten zijn gedaald en de kostenverdeling is eerlijker geworden. Daarmee heeft het toezicht op het loodswezen

bijgedragen aan de concurrentiepositie van de havens. Vanwege deze efficiencyverhoging achten wij het plausibel dat dit instrument doelmatig wordt ingezet.

#### *Nationale samenwerking tussen zeehavenbeheerders*

De havens (voornamelijk Amsterdam en Rotterdam) vervullen een aantal publieke taken namens het bevoegd gezag. De Rijksoverheid stimuleert samenwerking op dit gebied. Dit heeft mede geleid tot oprichting van de Brancheorganisatie Zeehavens (BoZ). De havens zijn in de geëvalueerde periode verzelfstandigd. Zij zijn concurrenten, maar niet wat betreft hun publieke taken. Daar heeft het voordelen om samen te werken. De samenwerking is nog niet geëvalueerd dus we kunnen niet beoordelen of de beoogde effecten zijn bereikt.

#### *Internationale wet- en regelgeving*

Er is veel inspanning gepleegd in het implementeren van en bijdragen aan internationale wet- en regelgeving. Dit heeft bijgedragen aan de veiligheid en duurzaamheid. Nederland lijkt op enkele aspecten verder te gaan dan andere landen, hetgeen de concurrentiepositie niet ten goede komt (Evaluatie van de nota Zeehavens: ankers van de economie, KIM 2012).

#### **4.4.4 Conclusie zeehavenbeleid**

Tabel 4.7 geeft een indicatie in hoeverre instrumenten hebben bijgedragen aan de doelstelling van het begrotingsartikel en vat de resultaten samen zoals hiervoor beschreven. Voor alle instrumenten waarvan wij de effecten op basis van de bestudeerde documenten hebben kunnen vaststellen, vooral als het gaat om investeringen in infrastructuur, geldt dat zij een positieve bijdrage hebben geleverd aan de economische positie van de havens. Daarmee zijn zij dus doeltreffend. Wat betreft de doelmatigheid hebben wij bij verschillende instrumenten waarborgen aangetroffen voor doelmatig handelen. Dit blijkt onder meer uit de wijze waarop besluiten over grote investeringen via het MIRT (of eerder: MIT) en veelal met gebruik van MKBA's tot stand komen. Ook het feit dat projecten openbaar worden aanbesteed en dat sommige projecten deels voor rekening en risico van uitvoerende partijen worden uitgevoerd duidt op doelmatig handelen.

Zeehavens: de economische positie van de havens behouden en versterken, binnen de maatschappelijke randvoorwaarden			
Innovatie	Concurrentiekracht	Veiligheid	Duurzaamheid
Opdrachten	Opdrachten	Opdrachten	Opdrachten
Zeehaven Innovatie Project (2009 – 2014)	Toezicht op het loodswezen door ACM		Zeehaven Innovatie Project (2009 – 2014)
	Internationale wet- en regelgeving	Internationale wet- en regelgeving	Internationale wet- en regelgeving
	BOA-taken RWS	Boa-taken RWS	BOA-taken RWS
	Investerings in infrastructuur (project Mainportontwikkeling Rotterdam, zeetoegang, achterlandverbindingen)		
	Nationale samenwerking tussen zeehavenbeheerders bij het uitoefenen van publieke taken stimuleren	Nationale samenwerking tussen zeehavenbeheerders bij het uitoefenen van publieke taken stimuleren	Nationale samenwerking tussen zeehavenbeheerders bij het uitoefenen van publieke taken stimuleren
Levert bijdrage aan doelstelling begrotingsartikel	Geen bijdrage aan doelstelling begrotingsartikel	Negatieve bijdrage aan doelstelling begrotingsartikel	Bijdrage aan doelstelling begrotingsartikel niet vast te stellen op basis van beschikbare documentatie

Tabel 4.7 Bijdrage instrumenten Zeehavenbeleid aan doelstellingen

## 4.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid binnenvaartbeleid

De kern van het binnenvaartbeleid is terug te vinden in de beleidsbrief 'Varen voor een vitale economie: een veilige en duurzame binnenvaart' (2007). Hoofddoel was het bevorderen van goederenvervoer over water en stimuleren van innovatie in de binnenvaart. Subdoelstellingen waren:

- Het versterken van de concurrentiepositie zowel op de containermarkt als de kleine schepen.
- Het bereiken van een toekomstvast netwerk van vaarwegen en havens.
- Het verbeteren van de duurzaamheid.
- Het versterken van de innovatie in de binnenvaart.
- Het verbeteren van veiligheid in de binnenvaart.

Naast deze doelstellingen heeft het Rijk in de Nota Mobiliteit (2004) en later in de SVIR (2012) ook een ambitie verwoord ten aanzien van het hoofdvaarwegennet, als belangrijke randvoorwaarde voor het functioneren van de binnenvaart. De ambitie voor de binnenvaart is een vlot en betrouwbaar hoofdvaarwegennet te realiseren, waarbij gestreefd wordt naar een wachttijd van maximaal dertig minuten voor schepen bij sluisen. Met uitzondering van de doelstelling met betrekking tot het hoofdvaarwegennet zijn het hoofddoel en subdoelstellingen van het binnenvaartbeleid niet nader gespecificeerd.

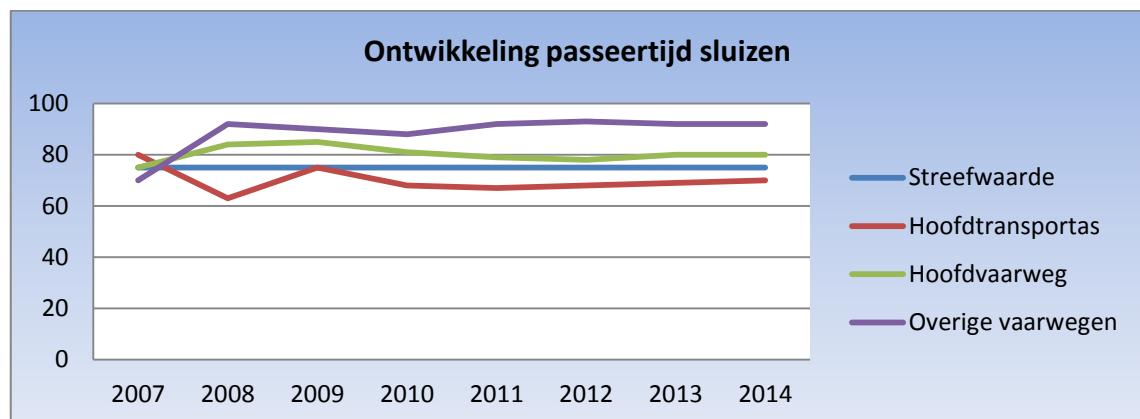


## 4.5.1 Prestaties binnenvaartsector

### Hoofdvaarwegennet

Het hoofdvaarwegennet bestaat enerzijds uit de hoofdtransportassen (HTA), hoofdvaarwegen (HVW) en overige vaarwegen (OVW) en anderzijds de zeevaartweg. De prestaties van het hoofdvaarwegennet worden op verschillende manieren gemonitord en beoordeeld. De belangrijkste indicator die wordt gehanteerd is de passeertijd sluisen.

Wanneer gekeken wordt naar de ontwikkeling van de passeertijd sluisen valt op dat bij de hoofdvaarwegen en overige vaarwegen de streefwaarde van 75% in alle jaren wordt behaald, maar voor de hoofdtransportassen geldt dat alleen in 2007 en 2009 aan de streefwaarde wordt voldaan (figuur 4.1). In het jaarverslag van IenM van 2014 wordt aangegeven dat op de hoofdtransportassen al langere tijd niet aan de streefwaarden wordt voldaan door met name een gebrek aan capaciteit op de corridors tussen Zeeland en Rotterdam. Op deze corridors lopen MIRT-onderzoeken om de capaciteit in de toekomst te vergroten.



Figuur 4.1 Ontwikkeling passeertijd sluisen (2007-2014)

Naast monitoring op de passeertijd sluisen doet Rijkswaterstaat elke drie jaar onderzoek binnenvaartsector naar de gebruikerstevredenheid van de binnenvaartsector met betrekking tot het hoofdvaarwegennet. In het onderzoek wordt gekeken naar een viertal processen en onderliggende aspecten, te weten:

- Verkeersmanagement (bediening van sluisen en bruggen, betrouwbaarheid van de reistijd, etc.)
- Informatievoorziening (informatie met de betrekking tot de vaarweg etc.)
- Aanleg, beheer en onderhoud (kwaliteit van de vaarwegen, het aantal wacht- en overnachtingsplaatsen, stromingen en oponthoud etc.)
- Veiligheid (Veiligheid op de vaarweg, betrokkenheid bij incident of near miss etc.)

Uit het meest recent verschenen gebruikstevredenheidsonderzoek (2015) blijkt dat de binnenvaartsector over het algemeen tevreden is over de kwaliteit en doorstroming van de vaarwegen, maar dat de tevredenheid is afgenomen ten opzichte van de situatie in voorgaande

onderzoeken (zie tabel 4.8). Waar in 2006 52% van de respondenten aangaf (zeer) tevreden te zijn met RWS als beheerder van het hoofdvaarwegennet, was in 2015 45% (zeer) tevreden.

KernPrestatieIndicator (KPI)	2006	2009	2012	2015
Tevredenheid met RWS als beheerder HVWN	52%	65%	55%	45%

Tabel 4.8 Ontwikkeling tevredenheid met RWS als beheerder HVWN

De binnenvaartsector is volgens het onderzoek uit 2015 met name minder tevreden over:

- uitvoering van werkzaamheden op de vaarweg
- de bediening van bruggen en sluisen
- de voorzieningen bij overnachtingsplaatsen
- de beschikbaarheid van afmeervoorzieningen
- de toegankelijkheid van op afstand bediende objecten
- onderhoudstoestand van de voorzieningen

Rijkswaterstaat wijt de afnemende tevredenheid deels aan de bezuinigingen die in dezelfde periode zijn doorgevoerd op onder andere de bediening van bruggen en sluisen, voorzieningen en beheer en onderhoud <sup>5</sup>.

#### Toegevoegde waarde binnenvaart

Uit de Maritieme Monitor 2015 (Ecorys) blijkt dat de omzet en toegevoegde waarde van de binnenvaart tussen 2007 en 2014 licht zijn afgenomen (tabel 4.9). De afname laat zich verklaren door de lage tarieven voor transport over water, als gevolg van overcapaciteit. Ook is de impact van de economische crisis terug te zien in de tabel.

Bedragen in miljoen €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	index	index
										(lp) 2006- 2014	(lp) 2013- 2014
Omzet	2.151	2.288	2.536	2.087	2.067	2.347	2.182	2.168	2.191	1,02	1,01
Waarvan export	954	1.025	1.116	919	951	964	1.055	1.081	1.114	1,16	1,03
Productiewaarde	2.149	2.283	2.527	2.076	2.061	2.341	2.177	2.162	2.187	1,02	1,01
Toegevoegde waarde	1.009	1.083	1.138	992	924	1.019	925	935	962	0,95	1,03
Werkgelegenheid (in wzp)	13.534	13.705	13.694	13.428	13.662	14.094	14.186	13.561	13.485	1,00	0,99

Tabel 4.9 Ontwikkeling van omzet en toegevoegde waarde binnenvaart tussen 2006 en 2014 Bron: Maritieme Monitor 2015 (Ecorys)

<sup>5</sup> Oplegnotitie Gebruikerstevredenheidsonderzoek Binnenvaart 2015 (20 januari 2016).

## Veiligheid

Uit het Jaarverslag Rijksbegroting blijkt dat het aantal significante ongevallen met schepen op Nederlandse binnenwateren de laatste jaren is afgenomen. Het aantal doden en gewonden op schepen op de Nederlandse binnenwateren fluctueert jaarlijks, maar is over langere tijd gezien relatief stabiel (zie tabel 4.10).

Kengetal	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal significante ongevallen met schepen op Nederlandse binnenwateren	150	127	121	164	159	161	146	138
Aantal doden op schepen op de Nederlandse binnenwateren (ook onder niet-Nederlandse vlag)	4	4	4	4	8	4	9	4
Aantal gewonden op schepen op de Nederlandse binnenwateren (ook onder niet-Nederlandse vlag)	30	51	56	45	63	58	27	44

Tabel 4.10 Kengetallen rijksbegroting. Bron: Jaarverslag Rijksbegroting 2014

Ook in het driejaarlijkse gebruikerstevredenheidsonderzoek van Rijkswaterstaat wordt veiligheid meegenomen. De tevredenheid over de veiligheid van het hoofdvaarwegennet is tussen 2007 en 2015 licht afgenomen. Waar in 2007 70% van de binnenvaartschippers tevreden was de met de veiligheid, was dit in 2012 69% en in 2015 64%.

### 4.5.2 Bijdrage binnenvaartbeleid aan toekomstvast netwerk van vaarwegen en havens

Onder verantwoordelijkheid van de minister van IenM zorgt Rijkswaterstaat voor het Nederlandse hoofdvaarwegennet. Deze zorg omvat zowel de aanleg van nieuwe hoofdvaarwegen als de instandhouding van het bestaande hoofdvaarwegennet. Een kwalitatief goed hoofdvaarwegennet is een belangrijke randvoorwaarde voor het functioneren van de binnenvaart.

#### Aanleg

Onder dit programma vallen alle activiteiten die noodzakelijk zijn voor de aanleg- en planuitwerking activiteiten bij het hoofdvaarwegennet. Tussen 2007 en 2014 zijn diverse aanlegprojecten opgeleverd of in uitvoering gegaan. Hierbij gaat het onder andere om:

## Gerealiseerd:

- Walradar Noordzeekanaal (2014)
- Julianasluis Gouda (2014)
- diverse projecten in het kader van de ZIP-regeling (Zeehaven Innovatie Project voor duurzaamheid)
- Verdieping vaarweg Harlingen-Kornwerderzand (Boontjes) (2013)
- Ligplaatsen noordelijk deel Maas (Amendement ligplaatsen) (2013)

## In uitvoering:

- Maasroute, modernisering fase 2
- Zuid-Willemsvaart: aanleg Maximakanaal en opwaarderen tot Veghel
- Vaarweg Lemmer – Delfzijl fase 1; verbetering tot klasse Va

## Start realisatie:

- Capaciteitsuitbreiding ligplaatsen Lemmer-Delfzijl (2014)
- Capaciteitsuitbreiding twee kegelligplaatsen Nieuwegein (2014)
- De Zaan (Wilhelminasluis) (2013)
- Verbreding Wilhelminakanaal bij Tilburg–Ombouw sluis bij Zwartsluis (2013)
- Beter Benutten maatregelen Brabantse kanalen (2013)

Bij deze aanlegprojecten wordt gewerkt met de MIRT-systematiek. Deze systematiek zorgt voor een gefaseerde aanpak waarin afgewogen besluitvorming mogelijk is. De spelregels schetsen het proces dat een opgave dan wel project/programma doorloopt van verkenning, planuitwerking tot en met realisatie, inclusief de bijbehorende vier beslismomenten. Ook staat in de spelregels beschreven wat de taken en rollen van partijen zijn, alsmede de besluitvormingsvereisten bij het Rijk om te komen tot een beslissing over een eventuele financiële Rijksbijdrage.

Ten aanzien van de aanlegprojecten kunnen op basis van de beschikbare informatie geen gefundeerde uitspraken worden gedaan over doeltreffendheid of doelmatigheid. De reden hiervoor is dat de aanleg nog niet alle gevallen gereed is en er (ex ante) onderzoeken ontbreken. Wel kan worden geconcludeerd dat de MIRT-systematiek inclusief MKBA's waarmee wordt gewerkt, zorgt voor een gefaseerde aanpak die afgewogen besluitvorming mogelijk maakt en een prikkel vormt voor doelmatig werken, omdat het afspraken over financiering en financiële verantwoording voorschrijft.

## *Beheer, onderhoud en vervanging*

Beheer en onderhoud wordt uitgevoerd om het hoofdvaarwegennet in een staat te houden, die noodzakelijk is voor het faciliteren van vlot, veilig, duurzaam vervoer van goederen. Rijkswaterstaat voert dit beheer en onderhoud uit op basis van het Beheersplan Rijkswateren. De activiteiten richten zich zowel op het onderhoud qua diepte als breedte van de vaarweg om de binnenvaart zo goed als mogelijk te faciliteren. Wat betreft de vervanging voert Rijkswaterstaat nader onderzoek uit om in

beeld te brengen wanneer kunstwerken zoals sluizen en bruggen in aanmerking komen voor vervanging of renovatie en wat de precieze omvang van de problematiek is. Concrete renovaties en vervangingen worden uitgevoerd vanuit het programma Vervanging en Renovatie.

Voor beheer en onderhoud wordt gewerkt met een aantal prestatie-indicatoren die invulling geven aan de beoogde resultaten. De prestatieafspraken tussen het ministerie van IenM en Rijkswaterstaat zijn vastgelegd in een Service Level Agreement (SLA) dat een looptijd kent van vier jaar. Uit de jaarverslagen van het Infrastructuurfonds komen de volgende prestaties op het gebied van Beheer en Onderhoud naar voren:

- 2008-2012  
Met betrekking tot beheer en onderhoud was tussen 2007 en 2012 belangrijkste prestatie-indicator: vaarbak voldoet aan de norm uit het vaarwegplan. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar het type vaarweg (hoofdtransportas, hoofdvaarweg en overige vaarweg) en worden de resultaten (prestaties) uitgedrukt in een percentage van geformuleerde streefwaarden. In alle jaren tussen 2007 en 2012 is voldaan aan de streefwaarden voor de drie verschillende types vaarwegen.
- 2013-2014  
Met betrekking tot beheer en onderhoud waren in 2013 en 2014 de belangrijkste prestatie-indicatoren (realisatie van streefwaarden, uitgedrukt in %): de beschikbaarheid van het hoofdvaarwegennet, geplande stremmingen en ongeplande stremmingen. In 2013 werd aan de streefwaarden voldaan. Onderstaand overzicht (tabel 4.11) laat de meest recente stand van zaken in 2014 zien. Zichtbaar is dat op het gebied van technische beschikbaarheid (99,3%) en geplande stremmingen (0,2%) is voldaan aan de streefwaarden (respectievelijk 99,0% en 0,2%), maar dat op het gebied van ongeplande stremmingen (0,5%) niet is voldaan aan de streefwaarde (0,2%).

Indicatoren Beheer en Onderhoud				
Indicator	streefwaarde 2014	Streefwaarde 2014 uren gestremd	Realisatie 2014 (%)	Gerealiseerd 2014 uren gestremd
Technische Beschikbaarheid (1) (gehele areaal)	99,0%	n.v.t.	99,3%	4.165
Hoofdtransportas	99,6%	n.v.t.	99,4%	596
Hoofdvaarweg	98,5%	n.v.t.	99,0%	2456
Overige vaarweg	99,4%	n.v.t.	99,5%	1113
Geplande stremmingen (2) (gehele areaal)	0,8%	3.365	0,2%	1.310
Hoofdtransportas	0,3%	236	0,1%	102
Hoofdvaarweg	1,4%	2.709	0,2%	507
Overige vaarwel	0,3%	420	0,3%	700
Ongeplande stremmingen (3) (gehele areaal)	0,2%	711	0,5%	2.864
Hoofdtransportas	0,10%	80	0,5%	495
Hoofdvaarweg	0,10%	146	0,8%	1.955
Overige vaarwegen	0,40%	485	0,2%	413

Tabel 4.11 Indicatoren Beheer en Onderhoud (2014). Bron: Rijkswaterstaat

## *Quick Wins Binnenhavens*

In 2008 is het programma Quick Wins Binnenhavens geïntroduceerd om de bereikbaarheid van de binnenhavens over weg en water te verbeteren. De maatregel Quick Wins Binnenhavens richtte zich op snel te realiseren infrastructurele voorzieningen die in beheer en/of eigendom zijn van gemeenten of provincies. Uit een evaluatie van Ecorys (2010) blijkt dat de eerste twee tranches binnen het programma een zinvolle aanvulling hebben gegeven op de bestaande capaciteit van het netwerk van binnenhavens. Er wordt geconcludeerd dat mede dankzij de quick wins er in 2020 voldoende capaciteit zal zijn om de verwachte groei in het goederentransport over water op te vangen.

## *Conclusie toekomstvast netwerk*

Uit de gerealiseerde waarden van de verschillende prestatie-indicatoren met betrekking tot het Hoofdvaarwegennet blijkt dat tussen 2007 en 2014 de conditie van het hoofdvaarwegennet van voldoende kwaliteit was om de primaire functie te vervullen. Wel is er sprake van een afnemende tevredenheid over het hoofdvaarwegennet. Dit komt mede door de eerder doorgevoerde versoberingen op onderhoud en op de bediening van bruggen en sluisen. Naast beheer, onderhoud en vervanging zijn er diverse aanlegprojecten opgeleverd in de periode 2007 en 2014. Zo is met het programma Quick Wins Binnenhavens de capaciteit van binnenhavens toegenomen, terwijl de gerealiseerde verdieping van vaarwegen en aanleg van sluisen de capaciteit van de vaarwegen heeft vergroot. Zo bezien is het netwerk verbeterd.

### **4.5.3 Bijdrage binnenvaartbeleid aan concurrentiekracht**

Om de concurrentiekracht van de binnenvaart te vergroten, zijn tussen 2007 en 2014 verschillende instrumenten ingezet. Hierna bespreken we deze instrumenten, inclusief de doeltreffendheid en de doelmatigheid ervan.

#### *Artikel 18.01 Opdrachten*

Vanuit artikel 18.01 Opdrachten zijn diverse onderzoeken en activiteiten gefinancierd die ondersteunend waren aan het verbeteren van de concurrentiekracht van de binnenvaart. Hierbij gaat het onder andere om:

- Transitiecomité Binnenvaart (2011-2014)
- Onderzoeksrapport markttransparantie binnenvaart (2013)
- Financieel economische situatie binnenvaart (2011)
- Onderzoek binnenvaartambassadeur (2010) – zie kader

## **Binnenvaartambassadeur**

De *binnenvaartambassadeur* werd in 2010 aangesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat en kreeg opdracht om:

- Voorstellen te doen voor mogelijke werkbare korte termijn arrangementen om te voorkomen dat de binnenvaartsector geconfronteerd wordt met een grootschalige golf van faillissementen.
- Structuurversterkende voorstellen te doen om voor de langere termijn de binnenvaartsector minder kwetsbaar te maken voor conjuncturele marktschommelingen.

De binnenvaartambassadeur constateerde dat het perspectief voor de binnenvaart op de lange termijn goed is, maar dat de binnenvaartsector zijn potentieel onvoldoende weet te benutten door een gebrek aan professionaliteit en samenwerking, zowel tussen schippers onderling als tussen de brancheorganisaties.

De binnenvaartambassadeur zag geen mogelijkheden voor crisismaatregelen op de korte termijn, maar benoemde wel tien actiepunten om de structuur van de binnenvaartsector op de lange termijn te versterken. In de kern waren deze actiepunten gericht op het professionaliseren van de sector, het vergroten van de markttransparantie en het verbeteren van samenwerking binnen de sector.

Volgens de binnenvaartambassadeur lag hier in de eerste plaats een grote verantwoordelijkheid voor de binnenvaartsector zelf. De sector moet initiatieven nemen om de bestaande versnippering aan te pakken en zal tot meer samenwerking en professionaliteit moeten komen. In reactie op dit advies heeft de minister van Infrastructuur en Milieu de binnenvaartsector uitgenodigd om aan te geven op welke wijze het invulling wil geven aan de actiepunten.

Om aan de slag te gaan met de actiepunten van de binnenvaartambassadeur is in 2011 het Transitiecomité Binnenvaart geïntroduceerd, waarbij de voorzitter werd aangesteld door de minister van Infrastructuur en Milieu en de andere leden vertegenwoordigers vanuit de sector waren. In januari 2014 leverde het Transitiecomité Binnenvaart een eindrapportage op. Belangrijk resultaat van het ingezette transitieproces was de oprichting van de ketenbrede brancheorganisatie Binnenvaart Logistiek Nederland (BLN).

Binnen de beschikbare evaluaties worden geen uitspraken gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de diverse activiteiten die gefinancierd zijn vanuit artikel 18.01 Opdrachten. Wel wordt de inzet van de binnenvaartambassadeur en het Transitiecomité positief beoordeeld door de binnenvaartsector. Daarnaast geldt voor de opdrachten dat deze veelal ondersteunend of randvoorwaardelijk zijn voor het maken van beleid op het gebied van binnenvaart en daarmee indirect bijdragen aan onder meer de concurrentiekracht van de binnenvaart.

### *Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen (IDVV)*

Via het Infrastructuurfonds werd het programma Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen (IDVV) gefinancierd. In IDVV werkten overheid, kennisinstituten, vaarwegbeheerders, vervoerders, verladers, havens en terminals samen aan het beter benutten van de vaarwegen in Nederland. Het programma liep van 2011 tot en met 2014. In de eindevaluatie van het programma wordt geconcludeerd dat het programma een impuls heeft gegeven aan de binnenvaartsector door

de gerealiseerde samenwerking tussen overheden, marktpartijen en kennisinstututen, door projecten die containerstromen van weg naar water brachten en door innovaties. Andere doelstellingen van het programma bleken (nog) niet haalbaar binnen de looptijd van het programma. Hierbij gaat het om een verkorting van reis- en wachttijden voor de binnenvaart, betrouwbaarder maken van geplande reistijden en reductie van brandstofverbruik door schepen.

### *BeleidsOndersteuning en Advies (BOA)*

In het kader van het BeleidsOndersteuning en Advies (BOA) protocol met Rijkswaterstaat heeft het ministerie van IenM afspraken gemaakt over beleidsondersteuning en –advisering door Rijkswaterstaat. De taken die RWS uitvoert zijn een verlengstuk van de publieke beleidstaken van het kerndepartement, die zich er niet voorlenen om bij de markt belegd te worden. Voor taken op het gebied van binnenvaart werd in de periode 2011 – 2014 voor 10 tot 15,1 fte per jaar beroep gedaan op expertise en kennis van Rijkswaterstaat. Uit verantwoordingsrapportages van Rijkswaterstaat blijkt dat het onder andere ging om capaciteit voor advisering bij en monitoring van de uitvoering van het programma Quick Wins Binnenhavens en het borgen van Rijksbelangen rond binnenvaart, binnenhavens en vaarwegen in het deltaprogramma en in internationale overleggen. Verder betreft de BOA inzet de oor-, oog-, en mondfunctie van RWS in de regio. Feitelijk is in dit geval RWS het verlengstuk van kerndepartement bij het inbrengen van beleidsstandpunten in regionaal overleg met gemeenten en provincies. Op basis van de beschikbare gegevens kunnen wij geen conclusies trekken over de doeltreffendheid van het BOA instrument. Op basis van het BOA protocol zien wij wel waarborgen voor een doelmatige uitvoering van het instrument.

### *Conclusie concurrentiekracht*

Er is de periode 2007-2014 geen sprake geweest van een groei van goederentransport over water in termen van omzet en toegevoegde waarde. Exogene factoren, zoals de economische crisis vanaf 2008, hebben veel impact gehad op de binnenvaartsector. Daarom is een causaal verband tussen de concurrentiekracht en de ingezette beleidsinstrumenten om goederenvervoer over water te bevorderen en de binnenvaart te versterken niet te leggen. Wel constateren we dat, als gevolg van de capaciteitsvergroting van de aanlegprojecten ten behoeve van het hoofdvaarwegennet, de inzet van de binnenvaartambassadeur en het aanstellen van een transitiecomité lijken te hebben bijgedragen aan een versterking van de concurrentiepositie van de binnenvaartsector en daarmee doeltreffend zijn geweest.

Wat betreft het beheer en onderhoud concluderen wij het volgende: uit onderzoek blijkt dat de conditie van het hoofdvaarwegennet van voldoende kwaliteit was om de primaire functie te vervullen. Wel is er sprake van een afnemende tevredenheid over het hoofdvaarwegennet. Dit komt mede door de eerder doorgevoerde versoberingen op onderhoud en op de bediening van bruggen en sluisen. Verder hebben wij op basis van de beschikbare gegevens geen verband kunnen leggen tussen het beheer, onderhoud en vervanging van het hoofdvaarwegennet en de concurrentiekracht.

#### **4.5.4 Bijdrage binnenvaartbeleid aan duurzaamheid en innovatie**

Een groot deel van de ingezette beleidsinstrumenten op het gebied van duurzaamheid en innovatie heeft betrekking op een combinatie van beide thema's. Daarom bespreken we beide thema's samen



in deze paragraaf. Omdat er geen indicatoren en kengetallen toezien op ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid en innovatie in de binnenvaart, gaan we hierna uitsluitend in op de ingezette instrumenten en hun bijdrage aan de subdoelstellingen op het gebied van duurzaamheid en innovatie.

## *VoortVarend besparen*

Tussen 2007 en 2010 liep het programma VoortVarend besparen. Doel van het programma was schippers te stimuleren tot energie-efficiënter vaargedrag. Hiertoe werd een platform opgericht, werden trainingen gegeven en werd de aanschaf en het gebruik van technische hulpmiddelen om het brandstofverbruik te verminderen gestimuleerd. Uit de evaluatie van het programma blijkt dat het programma heeft geleid tot de beoogde afname van brandstofverbruik en een reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot van de binnenvaartsector. Hiermee heeft VoortVarend besparen aldus een bijdrage geleverd aan de duurzaamheidsdoelstelling van het binnenvaartbeleid.

## *Fiscale regelingen*

Naast het programma VoortVarend besparen zijn er ook twee fiscale regelingen die een bijdrage hebben geleverd aan de duurzaamheidsdoelstelling van het binnenvaarbeleid: de VAMIL/MIA regeling en de EIA-regeling. Met beide regelingen tracht het Rijk investeringen in energiezuinige bedrijfsmiddelen te stimuleren. De fiscale regelingen kennen een veel bredere scope dan de binnenvaartsector, maar specifiek voor binnenvaart gaat het om het stimuleren van investeringen in energiezuinige scheepsmotoren en duurzame vaartuigen.

In de brede evaluatie van de MIA/VAMIL-regeling (2012) wordt geconcludeerd dat de regelingen worden ingezet conform de beleidsdoelstelling op de drie criteria marktpositie, marktbelemmering en milieubelang en de regelingen bijdragen aan het stimuleren van investeringen in niet gangbare (innovatieve) milieuvriendelijke initiatieven/bedrijfsmiddelen. Tevens wordt de doelmatigheid van de uitvoering van de regeling positief beoordeeld. Uit de evaluatie van de EIA-regeling (2012) blijkt dat er geen eenduidige conclusies te trekken zijn over de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan.

## *Subsidieregeling innovatie binnenvaart*

De Subsidieregeling innovatie binnenvaart liep van 2007 tot en met 2013. Doel van de regeling was het stimuleren van innovatieve projecten gericht op het terugdringen van de uitstoot van schadelijke stoffen en emissies, maar ook door ontwikkeling en toepassing van ICT en andere technieken. De regeling werd uitgevoerd door Senter Novem – Agentschap NL en heeft in totaal 39 projecten gesubsidieerd. Omdat er geen evaluatie beschikbaar is over de Subsidieregeling innovatie binnenvaart zijn geen uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan.

## *Subsidieprogramma Innovaties duurzame Binnenvaart*

Het subsidieprogramma Innovatie duurzame Binnenvaart (IDB) loopt sinds 1 april 2014. Doel van het subsidieprogramma is het stimuleren van projecten die bijdragen aan de duurzaamheid van de binnenvaartsector, uitgedrukt in een reductie van CO<sub>2</sub>-, NO<sub>x</sub>-, PM- emissies en/of methaan slib. Volgens de beknopte evaluatie van het EICB (2015) zijn er in 2014 en 2015 in totaal tien projecten

gesubsidieerd. In de evaluatie worden echter geen uitspraken gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidieprogramma.

#### **4.5.5 Bijdrage binnenvaartbeleid aan veiligheid**

Relevant in dit verband zijn de contributies aan internationale organisaties. Vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) gelden betaald Nederland circa € 0,5 miljoen contributie per jaar aan de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR). De CCR is een internationale organisatie die regelgeving opstelt voor de scheepvaart over de rivier de Rijn. Doel van de CCR is een efficiënt, veilig, sociaal verantwoord en milieuvriendelijk vervoer over de Rijn. De CCR werkt nauw samen met de Europese Commissie en is richtinggevend voor Nederlands binnenvaartbeleid. Nederland tracht via de CCR een bijdrage te leveren aan verbetering van de duurzaamheid en de veiligheid van en een level playing field voor de binnenvaart. Daartoe heeft Nederland tussen 2007 en 2014 een achttal onderzoeken laten uitvoeren en ingebracht bij de CCR, zoals het Impact Assessment ROSR (2012 en 2013) en een onderzoek van TNO naar Lichtdoorlatendheid stuurhuisruiten (2013). Naast de bijdrage aan CCR betaalt Nederland jaarlijks circa € 18.000 contributie aan de Donaucommissie. De inzet van Nederland om de regelgeving via de CCR te beïnvloeden heeft bijgedragen aan de veiligheid, maar ook aan de concurrentiepositie en duurzaamheid.

De Rijksoverheid betaalt contributie aan internationale organisaties. Het gaat om verdragsverplichtingen. Daarvoor geldt de redenering dat hetzelfde doel niet met minder middelen of met minder middelen op een andere manier kan worden bereikt. Oftewel: contributies aan internationale organisaties kunnen beschouwd worden als een doelmatige besteding van middelen.

Om de veiligheid van de binnenvaart te verbeteren, heeft het Rijk een aantal opdrachten laten uitvoeren, zoals het aanstellen van het comité binnenvaartveiligheid (2010) en een onderzoek naar het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van de binnenvaartsector voor veiligheid (2011). Gemene deler hierin is dat het Rijk vooral tracht de veiligheid te beïnvloeden door in te zetten op de eigen verantwoordelijkheid van vaarweggebruikers c.q. de binnenvaartsector. Ondersteunend aan de veiligheid is beheer, onderhoud en vervanging van het hoofdvaarwegennet en het verkeersmanagement dat wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Verkeersmanagement bestaat met name uit verkeersbegeleiding, bediening van objecten en vaarwegmarkering, monitoring en informatieverstrekking, vergunningverlening en handhaving en crisisbeheersing en preventie. De opdrachten op het gebied van veiligheid en het verkeersmanagement zijn niet geëvalueerd op doeltreffendheid of doelmatigheid. Uit de eerder besproken kengetallen over veiligheid komt een beeld naar voren dat het aantal ongevallen is afgenomen, maar dat het aantal doden en gewonden relatief stabiel is gebleven tussen 2007 en 2014. Daarnaast is de tevredenheid van de binnenvaartsector met betrekking tot de veiligheid van het hoofdvaarwegennet licht afgenomen blijktens het gebruikerstevredenheidsonderzoek van Rijkswaterstaat. Op basis van de beschikbare evaluaties is echter geen verband te leggen tussen kengetallen en de inspanningen van het Rijk ten aanzien van de veiligheid van de binnenvaart.

## 4.5.6 Conclusie binnenvaartbeleid

Tabel 4.13 geeft een indicatie van in hoeverre de ingezette instrumenten op het gebied van binnenvaart hebben bijgedragen aan de doelstelling van het begrotingsartikel en vat de resultaten samen zoals hiervoor beschreven.

Voor de meeste instrumenten waarover informatie beschikbaar is achten we het plausibel dat ze in meer of mindere mate hebben bijgedragen aan het hoofddoel en subdoelstellingen op het gebied van binnenvaart. Voor de Quick Wins Binnenhavens, het IDVV-programma en aanlegprojecten geldt dat zij hebben bijgedragen aan de concurrentiekracht van de binnenvaart. Dit betekent echter niet de concurrentiekracht van de binnenvaart is toegenomen in de periode 2007 tot en met 2014. De economische crisis vanaf 2008 en de daarmee gepaard gaande overcapaciteit in de binnenvaart hebben hun weerslag gehad op de sector. Het programma VoortVarend besparen heeft een positieve bijdrage geleverd aan de duurzaamheidsdoelstelling op het gebied van de binnenvaart. De inzet van Nederland om de regelgeving via de CCR te beïnvloeden heeft bijgedragen aan de veiligheid, maar ook aan de concurrentiepositie en duurzaamheid. Omdat de genoemde instrumenten een positieve bijdrage hebben geleverd aan de diverse beleidsdoelstellingen constateren we dat ze doeltreffend waren.

Het merendeel van de beschikbare middelen is besteed aan beheer, onderhoud en vervanging en aanlegprojecten ten behoeve van het hoofdvaarwegennet. Uit de verschillende prestatie-indicatoren blijkt dat tussen 2007 en 2014 de conditie van het hoofdvaarwegennet van voldoende kwaliteit was om de primaire functie te vervullen. De gerealiseerde verdieping van vaarwegen en aanleg van sluizen hebben de capaciteit van de vaarwegen vergroot. Op basis hiervan concluderen wij dat de aanlegprojecten ten behoeve van het hoofdvaarwegennet de concurrentiepositie van de binnenvaartsector hebben versterkt en daarmee doeltreffend zijn geweest. Wat betreft het beheer en onderhoud concluderen wij dat de conditie van het hoofdvaarwegennet van voldoende kwaliteit was. Wel is er sprake van een afnemende tevredenheid over het hoofdvaarwegennet. Dit komt mede door de eerder doorgevoerde versoberingen op onderhoud en op de bediening van bruggen en sluizen. Verder hebben wij op basis van de beschikbare gegevens geen verband kunnen leggen tussen het beheer, onderhoud en vervanging van het hoofdvaarwegennet en de gevolgen voor de concurrentiekracht. Dit geldt ook voor de veiligheid.

Voor de grote projecten op het gebied van aanleg en vervanging en renovatie achten wij het plausibel dat er sprake is geweest van doelmatig handelen. Dit blijkt onder meer uit de wijze waarop besluiten over grote investeringen via het MIRT (of eerder: MIT) en veelal met gebruik van MKBA's tot stand komen. Ook het feit dat projecten openbaar worden aanbesteed en dat sommige projecten deels voor rekening en risico van uitvoerende partijen worden uitgevoerd, duidt op doelmatig handelen.

<b>Binnenvaart: het goederenvervoer over water en de innovatie van de binnenvaart stimuleren</b>			
<b>Innovatie</b>	<b>Concurrentiekracht</b>	<b>Veiligheid</b>	<b>Duurzaamheid</b>
Opdrachten	Opdrachten	Opdrachten	Opdrachten
	BOA-taken RWS	BOA-taken RWS	BOA-taken RWS
	Contributie Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR)	Contributie Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR)	Contributie Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR)
	Internationale wet- en regelgeving	Internationale wet- en regelgeving	Internationale wet- en regelgeving
Subsidieregeling Innovatie Binnenvaart			Subsidieregeling Innovatie Binnenvaart
Subsidieprogramma innovaties duurzame binnenvaart			Subsidieprogramma innovaties duurzame binnenvaart
	Bureau Voorlichting Binnenvaart		
EIA regeling scheepsmotoren			EIA regeling scheepsmotoren
VAMIL MIA regeling scheepsmotoren			VAMIL MIA regeling scheepsmotoren
Programma Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen	Programma Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen		
	Beheer, onderhoud, vervanging HVWN	Beheer, onderhoud, vervanging HVWN	
	Aanlegprojecten HVWN		
	Quick Wins Binnenhavens		
			VoortVarend Besparen
		Verkeersmanagement	
Leverd bijdrage aan doelstelling begrotingsartikel	Geen bijdrage aan doelstelling begrotingsartikel	Negatieve bijdrage aan doelstelling begrotingsartikel	Bijdrage aan doelstelling begrotingsartikel niet vast te stellen op basis van beschikbare documentatie

Tabel 4.13 Bijdrage instrumenten Binnenvaartbeleid aan doelstellingen

## 5. Uitwerking besparingsvarianten

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsopties indien er 20% minder middelen beschikbaar zijn. Hiermee gaat het hoofdstuk in op de volgende RPE-vraag:

15) In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het begrotingsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

### 5.1 Uitgangspunten

Alle beleidsdoorlichtingen dienen een zogenaamde 20% besparingsvariant te bevatten: een beschrijving van beleidsopties voor het geval er significant minder budget beschikbaar is. De besparingsvariant in deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de beleidsgelden van artikel 18 van hoofdstuk XII en tevens op de relevante bijdragen via investeringsfondsen. Hierbij volgen we de *Handreiking beleidsdoorlichtingen van het Ministerie van Financiën*, waarin de volgende uitgangspunten ten aanzien van het toepassen van de 20% besparingsvariant worden geformuleerd:

- Beschrijf één of meerdere besparingsvarianten.
- De grondslag bestaat uit 20% besparing op de som van alle uitgaven op de meest recente begroting. De totale besparing mag verdeeld worden over de betreffende jaren.
- Een besparingsvariant mag bestaan uit één besparingsmaatregel, maar het is ook toegestaan om diverse besparingsmaatregelen te presenteren die samen optellen tot een totale besparing van 20%.
- Tot slot dient bij het ontwerpen van de besparingsvarianten geen rekening te worden gehouden met verplichtingen, maar dienen de mogelijk beperkende randvoorwaarden besproken te worden bij de consequenties en waardering van varianten.

### 5.2 Besparingsopgave

Om tot 20% besparingsvarianten te komen hebben we allereerst de besparingsopgave voor de periode 2016-2020 in beeld gebracht, op basis van de meest recente begrotingen van lenM (2015) en het Infrastructuurfonds (2015). In totaal dient gezocht te worden naar een besparing van 20% op artikel 18 op de begroting van lenM (inclusief belastinguitgaven) en de betreffende artikelen op de begroting van het Infrastructuurfonds.

#### *Besparingsopgave artikel 18*

Artikel 18 bestaat voor de periode 2016 – 2020 uit vier subartikelen, te weten:

- 18.01.01 Opdrachten
- 18.01.02 Subsidies
- 18.01.03 Bijdragen aan agentschappen
- 18.01.05 Bijdragen aan internationale organisaties

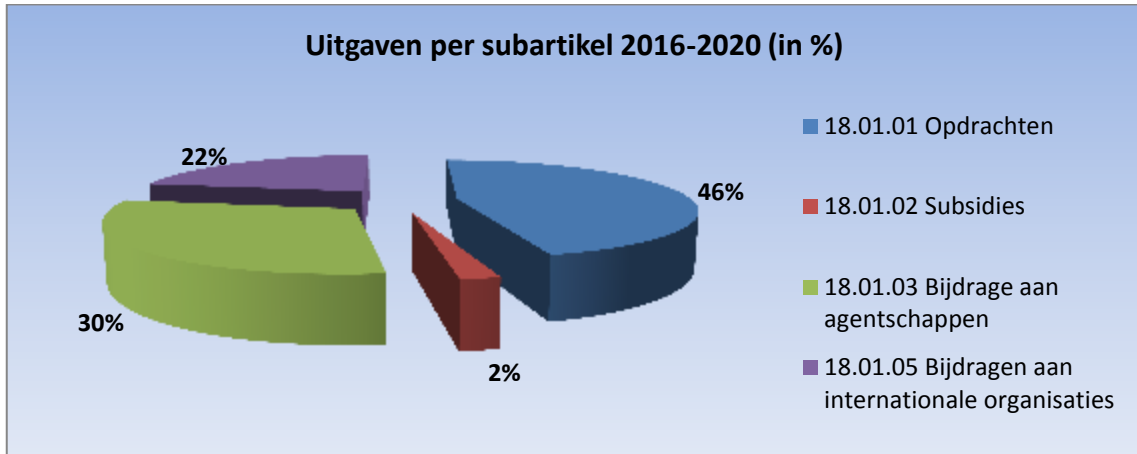
In tabel 5.1 hebben we alle begrote uitgaven tussen 2016 en 2020 opgenomen. Op verzoek van de stuurgroep is bij het in beeld brengen van de besparingsopgave voor artikel 18 de post Topsector Logistiek buiten beschouwing gelaten, omdat de middelen als het ware zijn ondergebracht op de begroting van I&M en omdat er in zeer beperkte mate een relatie bestaat met het scheepvaart- en havenbeleid.

Uitgaven per artikel	2016	2017	2018	2019	2020	Gemiddeld	Totaal
<b>Artikel 18 (IenM)</b>							
18.01.01 Opdrachten	17.966	17.863	7.865	6.536	6.394	11.325	56.624
- Topsector Logistiek	16.013	16.035	5.605	4.239	4.061	9.191	45.953
- Overige opdrachten	1.953	1.828	2.260	2.297	2.333	2.134	10.671
18.01.02 Subsidies	4.587	8.025	4.495	2.000	0	3.821	19.107
- Topsector Logistiek	4.337	7.775	4.495	2.000	0	3.721	18.607
- Overige subsidies	250	250	0	0	0	100	500
18.01.03 Bijdrage aan agentschappen	1.408	1.408	1.408	1.408	1.408	1.408	7.040
18.01.05 Bijdragen aan internationale organisaties	1.036	1.036	1.036	1.036	1.036	1.036	5.180
<b>Totaal Artikel 18 (IenM)</b>	<b>24.997</b>	<b>28.332</b>	<b>14.804</b>	<b>10.980</b>	<b>8.838</b>	<b>17.590</b>	<b>87.951</b>
<b>Totaal Artikel 18 (IenM) zonder topsector logistiek</b>	<b>4.647</b>	<b>4.522</b>	<b>4.704</b>	<b>4.741</b>	<b>4.777</b>	<b>4.678</b>	<b>23.391</b>
<b>Besparingsvariant (20%)</b>	<b>929</b>	<b>904</b>	<b>941</b>	<b>948</b>	<b>955</b>	<b>936</b>	<b>4.678</b>

Tabel 5.1 Besparingsopgave artikel 18 op de begroting van IenM (bedragen x €1.000,-)

Figuur 5.1 laat zien dat bijna de helft van de uitgaven wordt besteed aan opdrachten, ongeveer een derde aan agentschappen (inhuur Rijkswaterstaat) en een vijfde aan contributies voor internationale organisaties. De post subsidies maakt tot slot slechts 2% uit van het totaal.

Gecorrigeerd met de uitgaven voor de Topsector Logistiek bedragen de gemiddelde uitgaven voor artikel 18 in periode 2016 – 2020 circa € 4,7 miljoen per jaar. Op basis hiervan bedraagt de besparingsopgave voor de periode 2016 – 2020 eveneens **€ 4,7 miljoen**, oftewel € 0,94 miljoen per jaar.



*Figuur 5.1 Uitgaven per subartikel van artikel 18 op de begroting van lenM (in %)*

### *Besparingsopgave belastinguitgaven*

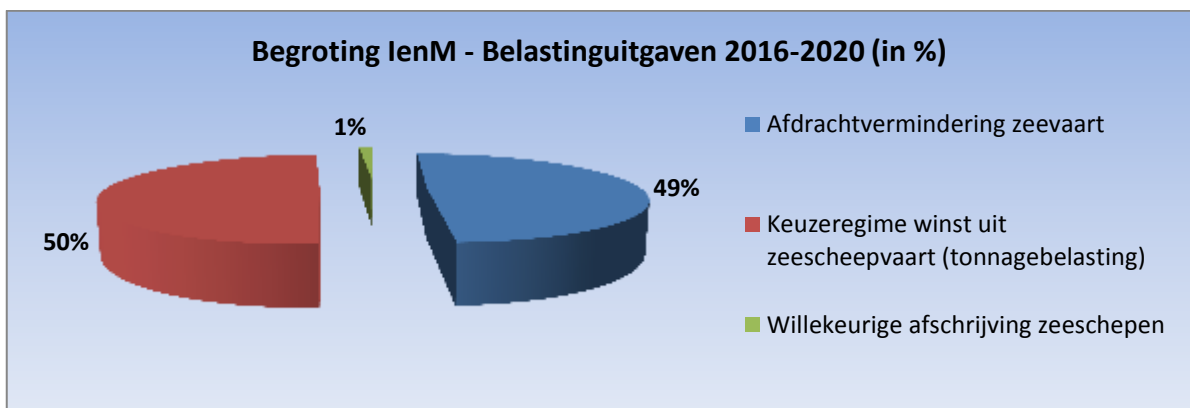
Bij artikel 18 van de begroting van lenM wordt ook een drietal belastinguitgaven vermeld:

- Willekeurige afschrijving zeeschepen
- Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)
- Afdrachtvermindering zeevaart

Belastinguitgaven betreffen geen daadwerkelijke uitgaven, maar een inkomstenderving voor het Rijk als gevolg van het verlenen van fiscale voordelen aan burgers en bedrijven. Voor de periode 2016 – 2020 zijn de belastinguitgaven begroot op circa € 1,2 miljard (zie tabel 5.2). Op basis hiervan bedraagt de besparingsopgave voor de periode 2016 – 2020 ongeveer **€ 242 miljoen**, oftewel € 48 miljoen per jaar. De afdrachtvermindering zeevaart en de tonnagebelasting zijn samen verantwoordelijk voor 99% van de belastinguitgaven (zie figuur 5.2).

Uitgaven per artikel	2016	2017	2018	2019	2020	Gemiddeld	Totaal
<b>Belastinguitgaven artikel 18</b>							
Willekeurige afschrijving zeeschepen	3	3	3	3	3	3	15
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	120	120	120	120	120	120	600
Afdrachtvermindering zeevaart	116	117	118	121	123	119	595
<b>Totale belastinguitgaven</b>	<b>239</b>	<b>240</b>	<b>241</b>	<b>244</b>	<b>246</b>	<b>242</b>	<b>1.210</b>
<b>Besparingsvariant (20%)</b>	<b>48</b>	<b>48</b>	<b>48</b>	<b>49</b>	<b>49</b>	<b>48</b>	<b>242</b>

Tabel 5.2 Besparingsopgave belastinguitgaven artikel 18 (bedragen in miljoenen euro's)



Figuur 5.2 Begrote belastinguitgaven via artikel 18 op de begroting van lenM (in %)

### Besparingsopgave Infrastructuurfonds

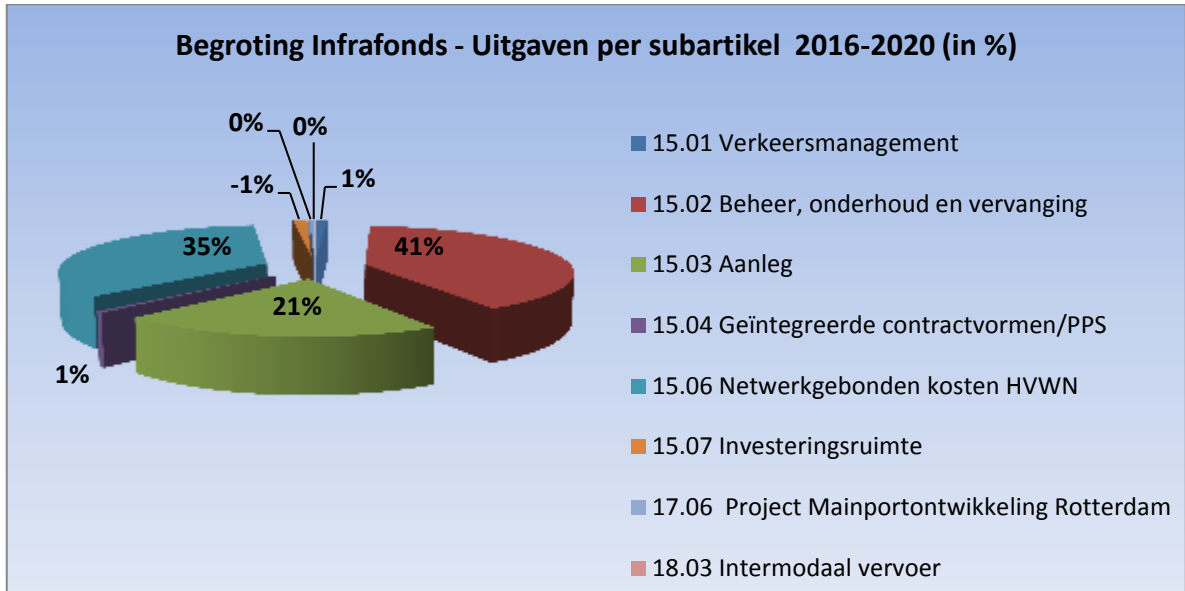
Op de begroting van het Infrastructuurfonds worden middelen besteed aan het scheepvaart- en havenbeleid via artikel 15 Hoofdvaarwegennet (onder andere Verkeersmanagement, Beheer, onderhoud en Vervanging) artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam en artikel 18.03 Intermodaal vervoer.

In tabel 5.3 hebben we alle begrote uitgaven per artikel voor de periode 2016 tot en met 2020 opgenomen. Figuur 5.3 laat zien dat 15.02 Beheer, onderhoud en Vervanging, 15.06 Netwerkgebonden kosten HWVN en 15.03 Aanleg de grootste begrotingsposten zijn en samen 97% van de totale begroting vormen. De gemiddelde uitgaven voor artikel 15, 17.06, 18.03 in de periode 2016 – 2020 bedragen circa € 797,2 miljoen per jaar. Hiermee bedraagt de totale besparingsopgave voor het Infrastructuurfonds eveneens circa **€ 792,2 miljoen**, oftewel € 159,4 miljoen per jaar.



Uitgaven per artikel	2016	2017	2018	2019	2020	Gemiddeld	Totaal
<b>Artikel 15 (Infrastructuurfonds)</b>							
15.01 Verkeersmanagement	8.412	8.412	8.412	8.412	8.412	8.412	42.060
15.02 Beheer, onderhoud en vervanging	411.347	356.103	328.006	274.708	283.144	330.662	1.653.308
15.03 Aanleg	141.226	188.940	234.166	166.192	133.617	172.828	864.141
15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	6.184	3.619	7.844	2.262	2.229	4.428	22.138
15.06 Netwerkgebonden kosten HVWN	301.578	289.471	283.916	280.932	280.488	287.277	1.436.385
15.07 Investeringsruimte	-14.336	-10.008	-8.285	-11.433	-7.799	-10.372	-51.861
<b>Totaal Artikel 15 (Infrastructuurfonds)</b>	<b>854.411</b>	<b>836.537</b>	<b>854.059</b>	<b>721.073</b>	<b>700.091</b>	<b>793.234</b>	<b>3.966.171</b>
<b>Artikel 17.06 (Infrastructuurfonds)</b>							
17.06 Project Mainport-ontwikkeling Rotterdam	4.604	4.620	4.216	2.669	486	3.319	16.595
<b>Totaal Artikel 17.06 (Infrastructuurfonds)</b>	<b>4.604</b>	<b>4.620</b>	<b>4.216</b>	<b>2.669</b>	<b>486</b>	<b>3.319</b>	<b>16.595</b>
<b>Artikel 18.03 (Infrastructuurfonds)</b>							
18.03 Intermodaal vervoer	3.045	0	0	0	0	609	3.045
<b>Artikel 18.03 (Infrastructuurfonds)</b>	<b>3.045</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>609</b>	<b>3.045</b>
<b>Totaal Infrastructuurfonds</b>	<b>862.060</b>	<b>841.157</b>	<b>858.275</b>	<b>723.742</b>	<b>700.577</b>	<b>797.162</b>	<b>3.985.811</b>
<b>Besparingsvariant (20%)</b>	<b>172.412</b>	<b>168.231</b>	<b>171.655</b>	<b>144.748</b>	<b>140.115</b>	<b>159.432</b>	<b>797.162</b>

Tabel 5.3 Besparingsopgave Infrastructuurfonds (bedragen x €1000,-)



Figuur 5.3 Begrote uitgaven via Infrastructuurfonds (in %)

### Conclusie besparingsopgave

De begrotingen van IenM (2015) en het Infrastructuurfonds (2015) geven inzicht in de verwachte rijksuitgaven voor het scheepvaart- en havenbeleid tot en met 2020. Indien tussen 2016 en 2020 20% bezuinigd dient te worden op het scheepvaart- en havenbeleid, bedraagt de totale besparingsopgave circa **€ 1,04 miljard**, oftewel € 208 miljoen per jaar. Gezien de geringe omvang van de uitgaven via artikel 18 ten opzichte van de begrote belastinguitgaven en uitgaven via het Infrastructuurfonds, concluderen we dat bij het opstellen van besparingsvarianten voornamelijk gekeken moet worden naar bezuinigen op de belastinguitgaven en de uitgaven via het Infrastructuurfonds.

### 5.3 Besparingsvarianten

In deze paragraaf presenteren we drie verschillende varianten om de besparingsopgave van € 1,04 miljard in te vullen. Hierbij brengen we per besparingsvariant op hoofdlijnen in beeld wat de consequenties ervan zijn. 99% van de middelen wordt uitgegeven via het Infrastructuurfonds en de belastinguitgaven, daarom zullen we voor de drie besparingsvarianten met name hiernaar kijken. Het is ook weinig realistisch verder te bezuinigen op bijvoorbeeld de posten opdrachten en bijdrage aan internationale organisaties. In het eerste geval zal dit ten koste gaan van de sector kennis bij het departement. In tweede geval liggen er internationale verdragen en verplichtingen aan ten grondslag. De analyse van (on)doelmatigheid en (on)doelmatigheid van de ingezette instrumenten (zie hoofdstuk 4) heeft nauwelijks aanknopingspunten geboden voor mogelijke besparingen, maar heeft wel inzicht gegeven in consequenties van mogelijke besparingen. Van dit inzicht maken we gebruik bij de hiernavolgende bespreking van besparingsvarianten.

## 5.3.1 Besparingsvariant 1: versobering verkeersmanagement en beheer en onderhoud

Besparingsvariant 1 bestaat uit een verdere versobering van het verkeersmanagement en beheer, onderhoud en vervanging op het hoofdvaarwegennet. De basisgedachte achter besparingsvariant 1 is dat de Rijksoverheid een lager serviceniveau en een groter risico op falen en verminderde beschikbaarheid van het hoofdvaarwegennet accepteert. Tabel 5.4 laat zien op welke wijze de benodigde besparing van € 1,04 miljard besparing wordt gerealiseerd.

Op het gebied van verkeersmanagement betekent een versobering dat bijvoorbeeld een centrale meldpost komt te vervallen. Hierbij kan worden gedacht aan de Centrale Meldpost Waddenzee. Sluiting van een meldpost heeft mogelijk negatieve gevolgen voor de veiligheid, vanwege vermindering van toezicht en handhaving op het water. Ook geldt dat ontmanteling van een meldpost niet direct tot besparingen leidt, omdat het enige voorbereiding vergt en arbeidscontracten dienen te worden opgezegd, dan wel aangepast. Op het gebied van verkeersmanagement zouden daarnaast de openingstijden van sluizen en bruggen verder kunnen worden beperkt. Bediening zou nog meer op afstand kunnen plaatsvinden, maar dit vraagt naar verwachting eerst investeringen in digitale infrastructuur alvorens besparingen gerealiseerd kunnen worden. Vanaf 2014 is overigens reeds een versobering voor de bediening van sluizen en beweegbare bruggen doorgevoerd. Bezuinigen op beheer, onderhoud en vervanging en de netwerkgebonden kosten die hiermee samengaan betekent ook minder middelen om te baggeren en daarmee verminderde veiligheid en toegankelijk van de vaarwegen en (zee)havens. De verminderde toegankelijkheid van vaarwegen en (zee)havens heeft negatieve impact op de concurrentiekracht. Nederlandse vaarwegen worden immers minder aantrekkelijk voor met name grotere vrachtschepen. De versobering zal in de binnenvaart leiden tot minder oeveronderhoud, minder onderhouden en vervangen van sluizen, slechtere markering etc.. Genoemde versobering zal ook leiden tot meer verstoringen in de binnenvaart en een negatieve bijdrage leveren aan de indicator passeertijd sluizen. Ook zal de versobering leiden tot een grotere kans op incidenten en wordt derhalve de onveiligheid groter. De tevredenheid van sector over RWS als beheerder zal verder afnemen. Bijkomend effect zijn mogelijke problemen met de waterhuishouding en gevolgen voor het milieu.

Het is mogelijk in deze variant de bezuiniging te dempen door een grotere bijdrage te vragen van de gebruikers, bijvoorbeeld de binnenschippers. Dit gaat echter wel weer in tegen internationale verdragen hieromtrent (Akte van Mannheim). Ook is het mogelijk een deel van het hoofdvaarwegennet te verkleinen, zodat er ook minder onderhoud en beheer nodig is. Dit zal de concurrentiekracht niet ten goede komen. Het sluiten van vaarwegen ligt politiek gevoelig. Wellicht is het een mogelijkheid deze versobering te verzachten door decentrale overheden het beheer en onderhoud van delen van het hoofdvaarwegennet over te laten nemen.

Tot slot is een mogelijke consequentie van besparingsvariant 1 dat op langere termijn (na 5 jaar) juist grotere investeringen worden gevraagd om opgelopen achterstallig onderhoud in te lopen.

Uitgaven per artikel	Gemiddelde uitgaven per jaar	Besparing per jaar	Totale besparing	Mogelijke consequenties
<b>Artikel 15 (Infrastructuurfonds)</b>				
15.01 Verkeersmanagement	8.412	1.000	5.000	Onder meer een meldpost komt te vervallen. Openingstijden bruggen en sluisen beperken
15.02 Beheer, onderhoud en vervanging	330.662	130.000	650.000	Minder onderhoud, meer verstoringen, meer incidenten, toename passeertijd sluisen
15.03 Aanleg	172.828	0	0	
15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	4.428	0	0	
15.06 Netwerkgebonden kosten HWVN	287.277	77.000	385.000	Vermindering betrouwbaarheid van het HWVN.
15.07 Investeringsruimte	-10.372	0	0	
<b>Totaal Artikel 15 (Infrastructuurfonds)</b>	<b>793.234</b>	<b>208.000</b>	<b>1.040.000</b>	
<b>Artikel 17.06 (Infrastructuurfonds)</b>				
17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam	3.319	0	0	
<b>Totaal Artikel 17.06 (Infrastructuurfonds)</b>	<b>3.319</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>Artikel 18.03 (Infrastructuurfonds)</b>				
18.03 Intermodaal vervoer	609	0	0	
<b>Artikel 18.03 (Infrastructuurfonds)</b>	<b>609</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>Totaal</b>	<b>797.162</b>	<b>208.000</b>	<b>1.040.000</b>	

Tabel 5.4 Besparingsvariant 1 - Financiële implicaties op hoofdlijnen (x €1000,-)

### 5.3.2 Besparingsvariant 2: status quo, het Rijk richt zich uitsluitend op instandhouding

Een tweede besparingsvariant bestaat uit het verschuiven van de focus van investeren in verbetering van het hoofdvaarwegennet naar uitsluitend instandhouding van het hoofdvaarwegennet. Dit betekent dat investeringen in aanlegprojecten in de jaren 2016 – 2020 worden stopgezet. Het Rijk trekt zich onder meer terug uit de volgende projecten:

- Zeetoegang IJmond
- Grote zeesluis in het kanaal Gent-Terneuzen
- Project Mainportontwikkeling Rotterdam
- Vaarweg Lemmer-Delfzijl fase 1 en fase 2
- Lekkanaal: derde kolk Beatrixsluis en verbreding kanaalzijde/uitbreiding ligplaatsen

Tabel 5.5 laat zien op welke wijze met besparingsvariant 2 de benodigde besparing van € 1,04 miljard besparing wordt gerealiseerd.

Uitgaven per artikel	Gemiddelde uitgaven per jaar	Besparing per jaar	Totale besparing	Consequenties
<b>Artikel 15 (Infrastructuurfonds)</b>				
15.01 Verkeersmanagement	8.412	0	0	
15.02 Beheer, onderhoud en vervanging	330.662	35.172	175.860	Bezuinigingen op vervangingsprojecten.
15.03 Aanleg	172.828	172.828	864.140	Het Rijk trekt zich terug uit alle aanlegprojecten.
15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	4.428	0	0	
15.06 Netwerkgebonden kosten HVWN	287.277	0	0	
15.07 Investeringsruimte	-10.372	0	0	
<b>Totaal Artikel 15 (Infrastructuurfonds)</b>	<b>793.234</b>	<b>208.000</b>	<b>1.040.000</b>	
<b>Artikel 17.06 (Infrastructuurfonds)</b>				
17.06 Project Mainport-ontwikkeling Rotterdam	3.319	3.319	16.595	Het Rijk trekt zich terug uit het Project Mainportontwikkeling Rotterdam.
<b>Totaal Artikel 17.06 (Infrastructuurfonds)</b>	<b>3.319</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>Artikel 18.03 (Infrastructuurfonds)</b>				
18.03 Intermodaal vervoer	609	0	0	
<b>Artikel 18.03 (Infrastructuurfonds)</b>	<b>609</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>Totaal</b>	<b>797.162</b>	<b>208.000</b>	<b>1.040.000</b>	

Tabel 5.5 Besparingsvariant 2 - Financiële implicaties op hoofdlijnen (x € 1.000,-)

Wanneer het Rijk zich terugtrekt uit aanlegprojecten heeft dit negatieve gevolgen voor de concurrentiekracht van de Nederlandse zeehavens, binnenvaart en zeevaart. Zo vervalt onder meer de beoogde verruiming van de Vaarweg Lemmer-Delfzijl fase 2, die de vaarweg geschikt zou maken schepen met een grotere containercapaciteit. Daarnaast kent een aantal aanlegprojecten een dubbeldoestelling. Voorbeelden hiervan zijn de zeetoeegang IJmond, waarbij het sluisencomplex naast een functie voor de scheepvaart ook een waterkerende functie heeft en het Project Mainportontwikkeling Rotterdam dat ook een economische en leefbaarheidsfunctie heeft.

Het is overigens niet eenvoudig om aanlegprojecten stop te zetten. Het Rijk is voor aanlegprojecten meerjarige verplichtingen aangegaan en heeft contracten afgesloten met samenwerkingspartners

en mede-investeerders zoals gemeenten en provincies. Deels zijn de projecten al in de aanbestedingsfase. Slechts een gering deel zit nog in de planuitwerkingsfase. Juridisch verplicht zijn onder meer de grote aanlegprojecten PMR, Zeetoegang IJmond, de vaarweg Lemmer-Delfzijl fase 2 en de grote zeesluis in het kanaal Gent-Terneuzen. Wat betreft de sluis in Terneuzen zijn er afspraken gemaakt met België. Het eenzijdig opzeggen van deze contracten en overeenkomsten heeft juridische, financiële en diplomatieke consequenties. Contracten die worden opgebroken kunnen leiden tot financiële claims en kunnen zo een groot deel van de besparingen te niet doen. Om dan toch aan de bezuinigingen van 20% te komen moet weer extra bespaard worden op andere posten.

### 5.3.3 Besparingsvariant 3: de overheid trekt zich terug

Basisfilosofie voor de derde besparingsvariant is een overheid die zich sterk terugtrekt uit de sector en minder ingrijpt in marktverhoudingen. Dat betekent concreet dat de 20% besparing wordt gezocht in het verminderen van belastingderving en bezuinigingen op aanlegprojecten. Tabel 5.6 laat zien op welke wijze de benodigde besparing van € 1,04 miljard wordt gerealiseerd in besparingsvariant 3.

Uitgaven per artikel	Gemiddelde uitgaven per jaar	Besparing per jaar	Totale besparing	Mogelijke consequenties
<b>Artikel 15 (Infrastructuurfonds)</b>				
15.01 Verkeersmanagement	8.412	0	0	
15.02 Beheer, onderhoud en vervanging	330.662	0	0	
15.03 Aanleg	172.828	87.000	435.000	Het Rijk trekt zich terug uit een aantal aanlegprojecten.
15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	4.428	0	0	
15.06 Netwerkgebonden kosten HVWN	287.277	0	0	
15.07 Investeringsruimte	-10.372	0	0	
<b>Totaal Artikel 15 (Infrastructuurfonds)</b>	<b>793.234</b>	<b>87.000</b>	<b>435.000</b>	
<b>Artikel 17.06 (Infrastructuurfonds)</b>				
17.06 Project Mainport-ontwikkeling Rotterdam	3.319	0	0	
<b>Totaal Artikel 17.06 (Infrastructuurfonds)</b>	<b>3.319</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>Artikel 18.03 (Infrastructuurfonds)</b>				
18.03 Intermodaal vervoer	609	0	0	
<b>Artikel 18.03 (Infrastructuurfonds)</b>	<b>609</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	

<b>Belastinguitgaven artikel 18</b>				
Willekeurige afschrijving zeeschepen	3.000	1.500	7.500	Verstoring level playing field, verzwakking concurrentiepositie van Nederlandse zeescheepvaart en maritieme sector
Keuzeregime winst uit zeescheepvaart (tonnagebelasting)	120.000	60.000	300.000	Verstoring level playing field, verzwakking concurrentiepositie van Nederlandse zeescheepvaart en maritieme sector
Afdrachtvermindering zeevaart	119.000	59.500	297.500	Verstoring level playing field, verzwakking concurrentiepositie van Nederlandse rederijen en verzwakking arbeidsmarktpositie Nederlandse zeevarenden.
<b>Totaal belastinguitgaven artikel 18</b>	<b>242.000</b>	<b>121.000</b>	<b>605.000</b>	
<b>Totaal</b>	<b>1.039.162</b>	<b>208.000</b>	<b>1.040.000</b>	

Tabel 5.6 Besparingsvariant 3 - Financiële implicaties op hoofdlijnen (x € 1.000,-)

Bezuinigingen op aanlegprojecten betekent – net als bij besparingsvariant 2 – dat het Rijk zich terugtrekt uit diverse projecten. Dit heeft zijn weerslag op de concurrentiekracht van de Nederlandse zeehavens, binnenvaart en zeevaart.

De consequentie van het inzetten op minder belastingderving is een verslechtering van de Nederlandse concurrentiepositie (Evaluatie fiscale regelingen Zeevaartbeleid, Panteia 2014), omdat het fiscaal klimaat ongunstig wordt ten opzichte van andere landen doordat de sector meer belasting moet betalen. Alle landen in Europa hebben inmiddels fiscale regelingen, waardoor afschaffen van deze regelingen zou betekenen dat het level playing field wordt verstoord en Nederland door het beëindigen van deze fiscale regelingen in een achterstandspositie in Europa terecht komt en naar verwachting niet meer kan concurreren met andere (Europese) vlaggenstaten.

Volgens de sector steken concurrerende EU-landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, veel meer overheidsgeld zowel in infrastructuurprojecten als in fiscale stimulerende maatregelen in de sector dan Nederland. Consequentie van deze variant is dat Nederlandse schepen vanwege de hogere belastingen onder de vlag van een fiscaal aantrekkelijker land gaan varen, dat het voor rederijen aantrekkelijker wordt om zeevarenden uit andere landen in dienst te nemen en dat ondernemingen zich in het buitenland gaan vestigen. Voor Nederland zou dit kunnen leiden tot inkomstenderving – belasting wordt immers in andere landen betaald – en banenverlies in de scheepvaart en havensector, scheepsbouw en maritieme toeleverings- en dienstenindustrie. Een versoering van de fiscale regelingen zou ook afbreuk doen aan de betrouwbaarheid van de rijksoverheid.

## 6. Aanbevelingen

Hoofdstuk 6 presenteert onze aanbevelingen ten aanzien van het scheepvaart- en havenbeleid. De aanbevelingen geven handvatten voor het verder verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de volgende RPE-vraag:

14) Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Voorop staat het antwoord op de vraag of er “winst” te behalen is door het huidige instrumentarium doeltreffender en doelmatiger te laten functioneren. Op basis van de conclusies in hoofdstuk 4 constateren wij dat relatief veel instrumenten zijn beëindigd dan wel zeer gering in financiële omvang zijn. Bij deze instrumenten is geen winst op doeltreffendheid en doelmatigheid te bereiken. Hiernaast zijn verschillende instrumenten doeltreffend en hebben wij voldoende waarborgen aangetroffen die wijzen op doelmatigheid. De grootste winst op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid is volgens ons te bereiken met meer procesmatige interventies in het beleidsproces en beleidsvorming. Daarom doen wij de volgende aanbevelingen:

1. *Probeer het verband te leggen tussen in te zetten beleidsinstrumenten en maatschappelijke effecten, zodat doeltreffendheid van de ingezette instrumenten beter aan te tonen is.*

Randvoorwaarde voor doelmatig en doeltreffend beleid is inzicht in de doeltreffendheid van de gehanteerde beleidsinstrumenten. Wij adviseren hierbij aan de volgende stappen aandacht te besteden:

- Formuleer voordat het instrument wordt ingezet welke resultaten (output) worden verwacht en onderbouw welke maatschappelijke effecten (outcome) kwantitatief dan wel kwalitatief ermee worden beoogd. Geef hierbij aan welke bijdrage het instrument dient te leveren aan het algemene beleidsdoel. Wees hierin realistisch en geef ook aan binnen welke tijdsperiode deze effecten bereikt dienen te zijn.
- Geef van te voren aan welke exogene factoren eventueel van invloed kunnen zijn op de maatschappelijk effecten, benoem hierbij positieve en negatieve invloeden. Monitor gedurende de uitvoering welke exogene factoren zich voordoen en welke invloed zij hebben op het doelbereik van het instrument. Pas indien noodzakelijk het verwachte resultaat en effect aan.
- Onderzoek na een bepaalde periode wat de resultaten en effecten zijn geweest. Geef het verband aan tussen de resultaten en de effecten.
- Analyseer achteraf de resultaten en effecten ten opzichte van de verwachte resultaten en effecten. Geef een verklaring voor eventuele verschillen. Formuleer leerpunten voor de toekomst.



- Geef op basis van een plausibiliteitsanalyse aan wat hierbij de invloed is geweest van de exogene factoren op de geconstateerde resultaten en effecten.
- Geef aan welke onbedoelde neveneffecten zijn opgetreden en hoe deze voorkomen hadden kunnen worden.

Het moge duidelijk zijn dat een dergelijke analyse veel tijd, moeite en menskracht kost. Probeer daarom een goede verhouding te vinden tussen de financiële omvang van het beleidsinstrument en de diepgang van het onderzoek om de doeltreffendheid te bepalen. Scherp inzicht in de doeltreffendheid kan helpen om een afweging te maken ten aanzien van de inzet van de (schaarse) middelen.

## *2. Krijg een beter zicht op doelmatigheid van de inzet van instrumenten en middelen.*

Door in de toekomst meer dan nu het geval is in te gaan op de doelmatigheid van de ingezette instrumenten ontstaat er meer grip op de ingezette middelen en wordt duidelijk welke middelen effectiever of efficiënter kunnen worden ingezet. Dat is essentieel, zeker in een situatie waarin middelen schaars zijn, omdat de middelen die er zijn dan een hoger doelbereik kunnen krijgen. We bevelen daarom aan om veel aandacht te besteden aan doelmatigheid in toekomstige evaluaties. In dit verband is het relevant vast te stellen welke kosten (in geld en personele inzet) zijn gemoeid met de uitvoering van het instrument. Deze kosten kunnen worden afgezet ten opzichte van het totale budget zoals opgenomen in de begroting. Daarnaast is het relevant het totale budget van het instrument af te zetten tegen de (gewenste) effecten. Door als het ware op dit gebied kengetallen te ontwikkelen ontstaat er inzicht in relatief “dure en goedkope”, meer doelmatige en minder doelmatige instrumenten.

## *3. Versterk informatiepositie om sterker te kunnen sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van middelen uit het Infrastructuurfonds*

Het grootste deel van de ingezette middelen voor het scheepvaart- en havenbeleid staat op de begroting van het Infrastructuurfonds. Dat wordt enerzijds besteed aan aanleg van infrastructuur en anderzijds aan beheer, onderhoud en vervanging daarvan. Rijkswaterstaat voert deze taken in opdracht van de minister uit. Om als IenM in de rol van opdrachtgever goed te kunnen sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van deze werken is een goede informatiepositie ten aanzien van de wijze waarop Rijkswaterstaat de middelen besteedt essentieel. Uit de beleidsdoorlichting is gebleken dat bekendheid met en sturing op de wijze waarop Rijkswaterstaat omgaat met de middelen uit het infrastructuurfonds bij IenM verbeterd kan worden. We bevelen aan om vanuit het beleidsdepartement te bezien hoe het zijn informatiepositie kan versterken zodat het scherper kan sturen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van middelen uit het Infrastructuurfonds.

## *4. Neem subartikelen en subdoelstellingen voor zeevaart-, zeehaven- en binnenvaartbeleid in artikel 18 op*

Het scheepvaart- en havenbeleid is onder te verdelen in de domeinen zeevaart-, zeehaven en binnenvaartbeleid. Dat onderscheid is ook in deze beleidsdoorlichting gehanteerd. Hoewel er instrumenten zijn die op meerdere domeinen betrekking hebben, heeft het merendeel van de

instrumenten betrekking op één van die domeinen. Ook binnen het departement is de organisatie rondom deze drie domeinen functioneel opgebouwd en ook de beleidsnota's die in de geëvalueerde periode zijn uitgebracht, hebben betrekking op één van de drie domeinen. In de Rijksbegroting is echter niet integraal inzichtelijk gemaakt waar een instrument betrekking op heeft en hoe de middelen en inzet van het Rijk over deze domeinen zijn verdeeld. Vanwege het onderscheid in het beleid naar deze drie domeinen bevelen we (voor zover dat kan binnen de begrotingssystematiek) aan om artikel 18 Scheepvaart en havens op te delen in drie subartikelen: zeevaart, zeehavens en binnenvaart. Dat vergroot de inzichtelijkheid ten aanzien van de inzet van middelen en instrumenten ook richting de stakeholders die langs de drie domeinen georganiseerd zijn. We bevelen tevens aan om subdoelstellingen aan de subartikelen te verbinden, die een nadere specificering zijn van de algemene doelstelling van het begrotingsartikel. De inzet van instrumenten is naar ons inzien beter te relateren aan doelstellingen op subartikel niveau dan aan de algemene beleidsdoelstelling.

5. *Breid het aantal indicatoren uit, scherp ze aan en koppel ze aan de algemene doelstelling van artikel 18 en de subdoelstellingen voor de domeinen zeevaart, zeehavens en binnenvaart*

Er zijn nu geen indicatoren in het begrotingsartikel opgenomen, die rechtstreeks te relateren zijn aan het gevoerde beleid. Bovendien is het aantal indicatoren beperkt. Daardoor zijn ze niet geschikt om als basis te dienen voor verantwoording over effecten van ingezette middelen en instrumenten. Wij bevelen aan het aantal indicatoren in artikel 18 uit te breiden. Wij zien vier thema's waar het beleid op het gebied van Scheepvaart en Havens op is gericht, namelijk concurrentiekracht, innovatie, duurzaamheid en veiligheid. Een suggestie is daarom om minimaal één indicator per thema in de begroting op te nemen. Deze kunnen per domein verschillend zijn, maar dat hoeft niet. Indicatoren moeten daarbij te relateren zijn aan ingezette instrumenten.

6. *Zorg dat het Scheepvaart- en Havenbeleid goed geborgd wordt in de Nationale Omgevingsvisie*

Met de Maritieme Strategie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn de beleidskaders voor Scheepvaart en Havens voor de komende jaren helder. De Maritieme Strategie kan beschouwd worden als een bouwsteen voor de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) waar het ministerie nu aan werkt. Wij bevelen aan om de kern van de Maritieme Strategie te borgen in de NOVI. Uit ervaring met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Evaluatie SVIR, Berenschot 2016) blijkt dat het voor de herkenbaarheid en sturingskracht van beleid zeer nuttig is als het beleid in een dergelijke ('grote') beleidsnota naar voren komt.

7. *Betrek de sector bij het bepalen van de inzet in instrumenten en middelen*

Uit de voor deze beleidsdoorlichting gevoerde gesprekken blijkt dat de maritieme sector kritisch is op de rol van de Rijksoverheid. Dat is deels te verklaren door afnemende, beperkte financiële middelen en de terugtrekkende rol van de Rijksoverheid op het gebied van scheepvaart en havens. Aan te bevelen is om de sector te betrekken bij het bepalen van de inzet van instrumenten en middelen door de Rijksoverheid.

## 7. Beantwoording onderzoeksvragen

In hoofdstuk 7 zetten we de beantwoording van alle RPE-vragen voor deze beleidsdoorlichting op een rij.

### 7.1 Afbakening van het beleidsterrein

- 1) *Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?*

Artikel 18 Scheepvaart & Havens van hoofdstuk XII van de Rijksbegroting. Er worden, indien van toepassing, ook instrumenten behandeld die (grotendeels) betrekking hebben op artikel 15 van het Infrastructuurfonds. Daarnaast komen ook de fiscale regelingen voor de zeevaart en binnenvaart aan de orde, deze staan niet in artikel 18 van hoofdstuk XII. De vrijstelling communautaire wateren is in overeenstemming met de Kamerbrief van 21 oktober 2015, waarin deze beleidsdoorlichting werd aangekondigd (Kamerstuk 32861, nr. 15), niet meegenomen.

- 2) *Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?*

Niet van toepassing.

### 7.2 Motivering van het gevoerde beleid

- 3) *Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?*

De aanleiding voor het beleid is ten eerste gelegen in het grote belang van de maritieme cluster (zeevaart, binnenvaart en havens) voor de Nederlandse economie. Nederland is van oudsher een internationaal knooppunt van zakelijk verkeer en goederenstromen, mede dankzij de strategische ligging in de Rijn-Schelde-Delta van Europa. Het vershippen, ontvangen en afwikkelen van goederen via zeevaart, havens en binnenvaart vervullen daarin een essentiële rol. Dat leidt tot zowel economische groei als banen. Om te zorgen dat de Nederlandse maritieme cluster hierin concurrerend blijft, dient de Rijksoverheid de juiste randvoorwaarden in te richten.

De aanleiding voor het beleid is in tweede instantie gelegen in het feit dat meer collectieve baten zoals veiligheid, duurzaamheid en innovatie niet of in te beperkte mate zonder de overheid tot stand komen.

- 4) *Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?*

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu maakt in de Rijksbegroting (2014) onderscheid naar twee soorten rollen en verantwoordelijkheden, te weten 1) het (doen) uitvoeren en 2) het regisseren om de beleidsdoelstellingen op het gebied van scheepvaart en havens te realiseren.

#### (Doen) uitvoeren

De minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het in stand houden van een robuust hoofdnetwerk van vaarwegen. Via het Infrastructuurfonds (artikel 15, 17 en 18) investeert

de minister door middel van aanleg en benutting in dit netwerk onder andere in binnenhavens om een goede en betrouwbare bereikbaarheid over water van de economische kerngebieden te realiseren. Aanleg- en benuttingsprojecten worden in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) vastgelegd. De minister is verantwoordelijk voor toezicht en nautisch beheer. Rijkswaterstaat voert als beheerder het beheer en onderhoud uit.

## Regisseren

De minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de vormgeving en deels ook voor de uitvoering, waaronder het toezicht op de uitvoering, van de wet- en regelgeving (zowel de Autoriteit Consument en Markt (ACM) als de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)) van het beleid op het gebied van scheepvaart en havens. De minister vult de regierol daarnaast in door:

- het vertegenwoordigen van het belang van de Nederlandse concurrentiepositie in internationale gremia;
- het bevorderen van innovatie en transitie naar duurzame scheepvaart;
- het stimuleren van een slim, efficiënt en veilig gebruik van de hoofdvaarwegen door middel van programma's samen met het bedrijfsleven;
- zorg te dragen voor moderne regelgeving op het gebied van onder meer marktordening, passagiersrechten, bemanningszaken en security;
- zo veel mogelijk ruimte te geven aan ondernemerschap met een maximaal beroep op eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor een permanente verbetering van de veiligheid en duurzaamheid;
- het stroomlijnen en intensiveren van inspanningen die worden gedaan door verschillende betrokken organisaties (belangenorganisaties, sectorpartijen en overheden) om de beleidsdoelstellingen op het gebied van scheepvaart en havens te realiseren.

### **7.3 Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven**

#### *5) Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?*

De meeste ingezette instrumenten zijn gericht op het bevorderen van de concurrentiepositie van de Nederlandse maritieme cluster. Daartoe worden de randvoorwaarden gecreëerd zoals fiscale instrumenten, het verlenen van subsidies, het implementeren van en bijdragen aan internationale regelgeving en aanleg en onderhoud van fysieke infrastructuur. Toezicht en handhaving hangt daarmee samen en is primair gericht op het mitigeren van externe effecten en waarborgen van veiligheid. Er zijn in de geëvalueerde periode een aantal subsidieregelingen geweest, die enerzijds gericht waren op het stimuleren van (duurzame) innovaties en anderzijds ook de sector ondersteunden, waarmee getracht werd een bijdrage te leveren aan de concurrentiepositie van de Nederlandse Maritieme cluster.

6) *Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?*

Jaar (x bedragen in miljoenen euro's)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Rijksbegroting</b>	18.692	20.398	19.275	21.524	14.341	6.212	5.361	4.801
<b>Infrastructuurfonds</b>	585.406	705.820	792.534	848.903	820.466	812.090	856.350	894.465

We zien een afname van het volume van het begrotingsartikel 18 Scheepvaart en Havens gedurende de geëvalueerde periode. Uit de tabel komt naar voren dat de totale uitgaven per jaar sterk variëren. Dit is vooral het gevolg van wisselende uitgaven via het Infrastructuurfonds voor beheer, onderhoud en vervanging, de aanleg van nieuwe infrastructuur en Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Het merendeel van de uitgaven vond plaats via het Infrastructuurfonds (99%).

7) *Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?*

De uitgaven van het begrotingsartikel zelf zijn met ongeveer 74% afgenomen tussen 2007 en 2014. De sterke afname tussen 2011 en 2014 is voornamelijk het gevolg van het afbouwen van diverse subsidieregelingen en een verminderde afname van beleidsondersteuning en advies bij Rijkswaterstaat. De afname van middelen in 2013 en 2014 past binnen de Rijksbrede bezuinigingsopgave (taakstellingen) die ook doorwerkt op de begroting van het ministerie van IenM vanaf 2013.

De uitgaven op de Infrastructuurfondsbegroting zijn met 53% toegenomen tussen 2007 en 2014. Hierbij is een piek zichtbaar in 2011 en 2012, als gevolg van de afgesproken Rijksbijdrage aan het Project Mainportontwikkeling Rotterdam in de betreffende jaren. Daarnaast worden sinds 2011 de apparaatskosten van Rijkswaterstaat, die voorheen in de integrale kosten waren opgenomen, apart inzichtelijk gemaakt middels de post Netwerkgebonden kosten HVWN.

#### **7.4 Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid**

8) *Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?*

Ten aanzien van het zeevaartbeleid geldt dat het merendeel van de instrumenten is geëvalueerd. Het zeevaartbeleid als geheel is uitgevoerd in 2014 door Panteia (Evaluatie zeevaartbeleid 2008-2013). Daarin is een groot deel van de instrumenten voor de zeevaart meegenomen. Tegelijkertijd zijn ook de fiscale regelingen in het zeescheepvaartbeleid geëvalueerd (Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeescheepvaartbeleid). Berenschot heeft in 2009 de Stichting Nederland Maritiem Land geëvalueerd. KNVR en Waterbouw hebben de meevaartstages geëvalueerd (Resultaten en toekomstperspectief van de meevaartstages 2010-2013, KNVR en Waterbouw 2014).

Wat betreft het zeehavenbeleid zijn minder evaluaties beschikbaar. De nota zeehavens: ankers van de economie is wel geëvalueerd, daarin komt een deel van de instrumenten uit het havenbeleid aan de orde (Evaluatie van de nota 'zeehavens: ankers van de economie', KIM 2012). Daarnaast is het project Mainportontwikkeling Rotterdam tussentijds in 2013 door Berenschot geëvalueerd alsmede de wet markttoezicht registerloodsen, waarin het toezicht op het loodswezen aan de orde komt (Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, Policy Research Corporation, 2013).

Anders dan het zeevaartbeleid en het zeehavenbeleid is het binnenvaartbeleid niet als geheel geëvalueerd. Het programma Quick Wins Binnenhavens (Evaluatie Quick wins binnenhavens, Ecorys, 2010) en het programma Impuls dynamisch verkeersmanagement vaarwegen (Impuls dynamisch verkeersmanagement: eindevaluatie, Dialogic / CGI, 2015) zijn wel geëvalueerd op doeltreffendheid, maar niet op doelmatigheid. De fiscale regelingen VAMIL/MIA (MIA/Vamil Evaluatierapport 2005-2010, Van Heekeren en firma, 2013) en EIA (Evaluatie Energie Investeringsaftrek 2006-2011, Ecorys, 2013) zijn zowel op doeltreffendheid als doelmatigheid geëvalueerd, maar niet specifiek op het gebied van de binnenvaart.

9) *Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.*

De BOA-taken van Rijkswaterstaat zijn nog niet geëvalueerd. In de toekomst is een evaluatie naar doelmatigheid en doeltreffendheid onzes inziens mogelijk. Het Zeehaven Innovatie Project (2009 – 2014) is nog niet geëvalueerd. De subsidieregeling innovatie binnenvaart is niet geëvalueerd. Een evaluatie is aanstaande. Onduidelijk is of doelmatigheid daarin ook wordt meegenomen. Over het algemeen is weinig evaluatieve informatie beschikbaar ten aanzien van de werkzaamheden van Rijkswaterstaat op het gebied van aanleg en beheer, onderhoud en vervanging. Daar zou een evaluatie naar kunnen worden gedaan, waarin ook doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden meegenomen.

We constateren dat het zeevaartbeleid en zeehavenbeleid als geheel zijn geëvalueerd, omdat de belangrijkste beleidsnota's op beide domeinen zijn geëvalueerd. Dat geldt niet voor het binnenvaartbeleid, terwijl ook daar een thema-brede nota aan het beleid ten grondslag lag (beleidsbrief binnenvaart).

10) *In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?*

Op basis van het beschikbare materiaal is het niet mogelijk om op het niveau van begrotingsartikel de mate van doeltreffendheid ten aanzien van het doel ('het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoersysteem, waarbinnen de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse Maritieme sector wordt versterkt') vast te stellen. De belangrijkste reden hiervoor is dat het scheepvaart- en havenbeleid slechts één van vele factoren is dat hierop van invloed is. Exogene factoren, zoals de staat van de wereldeconomie en internationale regels en normen, hebben grote impact op de prestaties van de maritieme sector.

Om toch uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid ten aanzien van scheepvaart en havens, hebben we gekeken naar de evaluaties en onderzoeken ten aanzien van de ingezette instrumenten. We constateren dat op instrumentniveau in veel gevallen wel een uitspraak kan worden gedaan over doeltreffendheid, maar niet altijd over de doelmatigheid van het instrument. In de beschikbare evaluaties komt doelmatigheid in beperkte mate aan de orde. Daarom is om toch een uitspraak te kunnen doen per instrument gekeken of er informatie voorhanden is over eventuele *waarborgen van doelmatigheid*. Het antwoord op deze vraag is een belangrijke kanttekening voor de antwoorden op de volgende drie vragen.

## **7.5 De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen**

### *11) Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?*

Wij constateren dat het merendeel van de instrumenten doeltreffend zijn ingezet. We zien daarom ook een positieve bijdrage van het zeevaartbeleid aan de kwalitatieve doelstelling van het begrotingsartikel en hiermee de doelstellingen van het zeevaartbeleid. Ook wat betreft het zeehavenbeleid en binnenvaartbeleid geldt dat wij een positieve bijdrage zien van het gevoerde beleid op de doelstelling van artikel 18 en de doelstelling voor resp. het zeehavendomein en het binnenvaartdomein.

### *12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?*

We constateren dat het merendeel van de ingezette beleidsinstrumenten op het gebied van zeevaart, zeehavens en binnenvaart een positieve bijdrage heeft geleverd aan de doelstelling van het begrotingsartikel en daarmee doeltreffend is geweest. Voor een klein deel van de instrumenten geldt dat geen aantoonbare of een negatieve bijdrage is geleverd aan de doelstelling van het begrotingsartikel. Voor een deel van de instrumenten is niet te bepalen of al dan niet een bijdrage is geleverd, omdat er geen informatie over beschikbaar is.

### *13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?*

Voor een beperkt aantal instrumenten (zoals de tonnageregeling en de afdrachtvermindering bij het zeevaartbeleid) is vastgesteld dat deze doelmatig zijn. Voor een groot deel van de instrumenten geldt dat er één of meer waarborgen zijn aangetroffen voor een doelmatige uitvoering van het instrument. Al deze waarborgen zijn indicaties voor een doelmatige uitvoering van het beleid.

## **7.6 Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid**

### *14) Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?*

Voorop staat het antwoord op de vraag of er “winst” te behalen is door het nemen van maatregelen waardoor het huidige instrumentarium doeltreffender en doelmatiger kan functioneren. Op basis van de conclusies in hoofdstuk 4 constateren wij dat relatief veel instrumenten al zijn beëindigd dan wel zo gering in financiële omvang zijn dat er geen maatregelen opportuun zijn. Daarnaast zijn er verschillende instrumenten doeltreffend en hebben wij voldoende waarborgen aangetroffen die wijzen op doelmatigheid. De grootste winst om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten is

volgens ons te bereiken met meer procesmatige interventies in het beleidsproces en beleidsvorming. De volgende maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen (zie hoofdstuk 6):

- Het verband leggen tussen in te zetten beleidsinstrumenten en maatschappelijke effecten, zodat doeltreffendheid van de ingezette instrumenten beter aan te tonen is.
- Een beter zicht op doelmatigheid van de inzet van instrumenten en middelen.
- Het versterken van de informatiepositie van IenM om beter te kunnen sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van middelen uit het Infrastructuurfonds.
- Het opnemen van subartikelen en subdoelstellingen voor zeevaart-, zeehaven en binnenvaartbeleid en het hieraan koppelen van indicatoren.

## 7.7 Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen

*15) In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het begrotingsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?*

Indien tussen 2016 en 2020 20% bezuinigd dient te worden op het scheepvaart- en havenbeleid bedraagt de totale besparingsopgave circa € 1,04 miljard, oftewel gemiddeld € 208 miljoen per jaar. Vanwege de geringe omvang van de uitgaven via artikel 18 ten opzichte van de begrote belastinguitgaven en uitgaven via het Infrastructuurfonds, hebben we drie besparingsvarianten opgesteld op basis van besparingen op het Infrastructuurfonds en belastinguitgaven:

- Besparingsvariant 1: **Versobering**: besparen op verkeersmanagement en beheer en onderhoud
- Besparingsvariant 2: **Status quo**: het Rijk richt zich uitsluitend op instandhouding: besparen op aanleg- en vervangingsprojecten
- Besparingsvariant 3: **Terugtrekken**: de overheid trekt zich terug: besparen op belastinguitgaven en aanlegprojecten

Al deze varianten hebben consequenties voor de sector. In het algemeen leiden de varianten tot een vermindering van de concurrentiekracht, veiligheid en duurzaamheid in de sector (voor details zie hoofdstuk 5). Ook zal de werkgelegenheid in de sector en de bijdrage aan de Nederlandse economie afnemen en kunnen de belastinginkomsten afnemen.



## Bijlage 1

Overzicht evaluaties en literatuurlijst

## Overzicht evaluaties en beleidsonderzoeken per domein

Deze tabel geeft een overzicht van de instrumenten die in deze beleidsvoorlichting zijn onderzocht en de mate waarin deze instrumenten zijn geëvalueerd. De instrumenten zijn gesorteerd naar beleidsdomein en financiële omvang. De financiële omvang betreft de totale uitgaven aan het betreffende instrument tussen 2007 en 2014 ingedeeld naar drie categorieën, te weten: klein (€ 0 - 1 miljoen), middel (€ 1 - 5 miljoen) en groot (€ 5 miljoen en meer).

Domein	Instrument	Omvang	Evaluaties en beleidsonderzoeken			
			Geëvalueerd op doelmatigheid?	Geëvalueerd op doeltreffendheid?	Titel	Auteur
Zeevaart	Afdrachtvermindering zeevaart	Groot	Ja	Ja	Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeescheepvaartbeleid	Panteia
	Subsidieregeling Maritieme Innovatie	Groot	Nee	Nee		
	Tonnageregeling	Groot	Ja	Ja	Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeescheepvaartbeleid	Panteia
	Willekeurige afschrijving zeeschepen	Groot	Ja	Ja	Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeescheepvaartbeleid	Panteia
	Beleids-Ondersteuning en Advies (BOA) RWS	Groot	Nee	Nee		
	Bijdrage aan kennismakingsstages voor potentiële studenten nautisch onderwijs	Middel	Nee	Nee	Resultaten kennismakings-stages zeescheepvaart 2012	KVNR
	Onderzoeken die beleid ondersteunen	Middel	Deels	Deels	Evaluatie zeevaartbeleid 2008-2013	Panteia
	Contributie International Maritime Organization	Middel	Deels	Deels	Evaluatie zeevaartbeleid 2008-2013	Panteia
	Subsidie MARIN	Middel	Deels	Deels	Evaluatie zeevaartbeleid 2008-2013	Panteia
	Subsidie stichting Nederland Maritiem Land	Middel	Ja	Ja	Evaluatie Stichting NML	Berenschot

Domein	Instrument	Omvang	Evaluaties en beleidsonderzoeken			
			Geëvalueerd op doelmatigheid?	Geëvalueerd op doeltreffendheid?	Titel	Auteur
<b>Zeevaart</b>	Certificering en toezicht door inspectie en klassebureaus	Klein	Deels	Nee	Evaluatie zeevaartbeleid 2008-2013	Panteia
	Internationale wet- en regelgeving	Klein	Deels	Deels	Evaluatie zeevaartbeleid 2008-2013	Panteia
	Subsidie Short Sea Shipping	Klein	Nee	Nee		
	Verminderen administratieve lasten	Klein	Ja	Ja	Evaluatie zeevaartbeleid 2008-2013	Panteia
<b>Zeehavens</b>	Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)	Groot	Nee	Ja	Project Mainportontwikkeling Rotterdam: tussentijdse evaluatie voortgang en uitvoering	Berenschot
	Capaciteitsuitbreiding zeetoegang en achterlandverbindingen	Groot	Nee	Nee		
	Beleids-Ondersteuning en Advies (BOA) RWS	Groot	Nee	Nee		
	Onderzoeken die beleid ondersteunen	Middel	Deels	Deels	Evaluatie van de nota zeehavens ankers van de economie	KIM
	Zeehaven Innovatie Project (2009 – 2014)	Middel	Nee	Deels	Evaluatie van de nota zeehavens ankers van de economie	
	Contributie IALA	Klein	Nee	Nee		
	Overleg over internationale regelgeving	Klein	Nee	Deels	Evaluatie van de nota zeehavens ankers van de economie	KIM

Domein	Instrument	Omvang	Evaluaties en beleidsonderzoeken			
			Geëvalueerd op doelmatigheid?	Geëvalueerd op doeltreffendheid?	Titel	Auteur
<b>Zeehavens</b>	Nationale samenwerking tussen zeehavenbeheerders bij het uitoefenen van publieke taken stimuleren	Klein	Nee	Ja	Evaluatie van de nota zeehavens ankers van de economie	KIM
	Stroomlijnen overheidsinterventies	Klein	Nee	Nee		
	Toezicht op het loodswezen door ACM	Klein	Nee	Ja	Evaluatie wet markttoezicht registerloodsen	
<b>Binnenvaart</b>	Aanleg, beheer, onderhoud, vervanging	Groot	Deels	Nee	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluatie batenlastendienst Rijkswaterstaat (2010)</li> <li>- IBO beheer en onderhoud hoofdwegen, vaarwegen en watersystemen (2012)</li> </ul>	Andersson Elffers Felix  Intern
	Programma Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen	Groot	Deels	Ja	Impuls dynamisch verkeersmanagement: eindevaluatie	Dialogic / CGI
	Quick Wins Binnenhavens	Groot	Nee	Ja	Evaluatie Quick wins binnenhavens	Ecorys
	VAMIL MIA-regeling scheepsmotoren	Groot	Ja	Ja	Evaluatie MIA en VAMIL 2005-2010	Van Heekeren en firma
	EIA-regeling scheepsmotoren	Groot	Ja	Ja	Evaluatie Energie Investeringsaftrek 2006-2011	Ecorys
	Beleids-Ondersteuning en Advies (BOA) RWS	Groot	Nee			
	Onderzoek die beleid ondersteunen	Middel	Nee			

Domein	Instrument	Omvang	Evaluaties en beleidsonderzoeken			
			Geëvalueerd op doelmatigheid?	Geëvalueerd op doeltreffendheid?	Titel	Auteur
<b>Binnenvaart</b>	Subsidieregeling Innovatie Binnenvaart	Middel	Nee	Nee		
	VoortVarend Besparen	Middel	Ja	Ja	Monitor VoortVarend Besparen - Eindmeting	Ecorys
	Contributie Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR)	Middel	Nee	Nee		
	Subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart	Klein	Nee	Nee	Evaluatie Subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart	EICB
	Subsidiebijdrage aan Bureau Voorlichting Binnenvaart	Klein	Nee	Nee		
	Contributie Donaucommissie	Klein	Nee	Nee		
	Overleg over internationale regelgeving	Klein	Nee	Nee		

## Overige documenten

- Begroting Infrastructuurfonds (2007 -2015)
- Begroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011 - 2015)
- Begroting Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007 – 2011)
- Gebruikerstevredenheidsonderzoek Hoofdvaarwegennet, Rijkswaterstaat (2015)
- Gebruikerstevredenheidsonderzoek Hoofdvaarwegennet, Rijkswaterstaat (2012)
- Gebruikerstevredenheidsonderzoek Hoofdvaarwegennet, Rijkswaterstaat (2009)
- Jaarverslag Infrastructuurfonds (2007 – 2014)
- Jaarverslag Ministerie van infrastructuur en Milieu (2011 - 2015)
- Jaarverslag Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007 – 2011)
- Maritieme Monitor, Ecorys (2015)

## Bijlage 2

Overzicht respondenten interviews

## Overzicht respondenten interviews

Naam	Organisatie
Robin Koersen	Rijkswaterstaat, Directie Omgeving, Communicatie en Strategie
René Vrugt	Rijkswaterstaat, Directie Omgeving, Communicatie en Strategie
Jaap Jelle Feenstra	Branche Organisatie Zeehavens
Martin Dorsman	Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
Hester Duursema	Koninklijke BLN-Schuttevaer
Arjen Doosje	Inspectie Leefomgeving en Transport
Crispijn Simons	Inspectie Leefomgeving en Transport
Brigit Gijsbers	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Norbert van Rijn	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Sandra Ariës	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Kees Metselaar	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Xander van Holk	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Inge Boers	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Jan Schreuder	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Luc Mutsaers	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Maarten Berrevoets	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Rik Valom	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Jaap Kwakernaat	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Pim Breek	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Gert Mensink	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Gerard van Egmond	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Wouter van der Meiden	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, FMC

## Bijlage 3

**Overzicht leden stuurgroep**



## Overzicht leden stuurgroep

Naam	Organisatie
Jan Schreuder	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Inge Boers	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Rik Valom	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Sandra Ariës	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Wim Kooij	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Hoofddirectie Financiën, Management en Control
Wouter van der Meiden	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Hoofddirectie Financiën, Management en Control
Toine Langeveld	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directie Participatie
Regien Visser	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directie Participatie
Maarten Kansen	Ministerie van Infrastructuur en Milieu , Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Margot Bijmans	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
Menno de Graaf	Ministerie van Financiën, Directie Inspectie der Rijksfinanciën
Laura Kersten	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat-generaal Bereikbaarheid
Peter van Dijk	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Integrale Bedrijfsvoering I&M, Directie Financiën en Inkoop