

An aerial photograph of a large container ship, heavily loaded with multi-colored shipping containers, moving through a port. Several red tugboats are positioned around the ship, assisting with its movement. In the background, port infrastructure including cranes and stacks of containers is visible. The water is dark, and the sky is overcast.

Beleidsdoorlichting artikel 18 – Scheepvaart en Havens

KWINK
GROEP

Beleidsdoorlichting artikel 18 – Scheepvaart en Havens

Eindrapport

Den Haag, 28 / 09 / 2022

Auteur: Maarten Noordink
Kevin Lyen
Yves Goossens
Bastiaan Smeets
Kevin Hofman
Wim Welvaarts
Johan-Paul Verschuure
Bill van Mil

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding en doel	7
1.2. RPE-methodiek en onderzoeksvragen	7
1.3. Aanpak en methoden	8
2. Beleidscontext	10
2.1. De maritieme cluster	10
2.2. De economische betekenis van de maritieme cluster	11
2.3. Trends	11
2.4. EU-beleid	15
2.5. Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid	16
3. Beleidsreconstructie	18
3.1. Algemene doelstellingen	18
3.2. Zeevaart: beleidsinzet en instrumenten	21
3.3. Zeehavens: beleidsinzet en instrumenten	25
3.4. Binnenvaart: beleidsinzet en instrumenten	30
4. Uitgaven van het beleid	35
4.1. Totaaloverzicht van uitgaven	35
4.2. Uitgaven op artikel 18 Scheepvaart en havens	36
4.3. Uitgaven op IF-artikel 15 Hoofdvaarwegennet	38
4.4. Uitgaven op IF-artikel 17.06 PMR	39
5. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	41
5.1. Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	41
5.2. Duiding van beschikbaar onderzoek	42
5.3. Doeltreffendheid en doelmatigheid zeevaartbeleid	44
5.4. Doeltreffendheid en doelmatigheid zeehavenbeleid	47
5.5. Doeltreffendheid en doelmatigheid binnenvaartbeleid	50
5.6. Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid HVWN	53
5.7. Doeltreffendheid en doelmatigheid goederenvervoerbeleid	57
6. Besparingsvarianten	59

6.1.	Instandhoudingsopgave	59
6.2.	Uitgangspunten	60
6.3.	Besparingsopgave	60
6.4.	Besparingsrichtingen	62
7.	Conclusies en aanbevelingen	69
7.1.	Afbakening van het beleidsterrein	69
7.2.	Motivering van het gevoerde beleid	69
7.3.	Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven	71
7.4.	Overzicht van uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	72
7.5.	Doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid	74
7.6.	Verhogen van doelmatigheid en doeltreffendheid	76
7.7.	Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen	78
	Bijlage I. Bestudeerde documenten	79
	Bijlage II. Betrokken organisaties	81
	Bijlage III. Beleidsinzet per clusterbreed thema	82

Samenvatting

Aanleiding

Dit onderzoek betreft de wettelijk verplichte periodieke beleidsdoorlichting van artikel 18 Scheepvaart en Havens van de rijksbegroting en de daaraan verwante artikelen van het Infrastructuurfonds (artikel 15 Hoofdvaarwegennet en artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam). De beleidsdoorlichting ziet op de periode 2015 – 2020 en is uitgevoerd door KWINK groep en Rebel Group in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Doel en aanpak beleidsdoorlichting

Een beleidsdoorlichting heeft als doel om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Dit gebeurt aan de hand van vijftien onderzoeksvragen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek, wat wil zeggen dat het oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gebaseerd op beschikbare (evaluatie)onderzoeken. Voor meer achtergrond en duiding bij de uitkomsten van het syntheseonderzoek zijn gesprekken gevoerd met het ministerie van IenW, Rijkswaterstaat en vertegenwoordigers van de sector. Ook is met stakeholders een werksessie georganiseerd voor het inventariseren van mogelijke besparingsvarianten. Tot slot is er in de eindfase een bijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van de sector om de conceptconclusies en -aanbevelingen te toetsen. De algemene strekking was dat de deelnemers de conclusies herkenden en de aanbevelingen onderschreven.

Conclusies

De Nederlandse maritieme cluster, waar de domeinen zeevaart, zeehavens en binnenvaart onderdeel van uitmaken, is van significante economische betekenis voor Nederland. Het beschermen van de Nederlandse concurrentiepositie was en is een belangrijke aanleiding voor het gevoerde beleid. Deze onderzoeksperiode kenmerkt zich door een meer integrale benadering van de maritieme cluster, waar voorheen sprake was van een meer sectorale benadering. Ook is naast de beleidsinzet op de thema's bereikbaarheid, concurrentiepositie en veiligheid meer aandacht gekomen voor de thema's duurzaamheid en digitalisering/automatisering. Dit is terug te zien in het beleid met bijvoorbeeld de Nederlandse Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens (2019) en de Digitale transportstrategie (2020). Hiermee sluit het beleid aan op de belangrijke maatschappelijke thema's van het moment.

In de onderzochte periode zijn de totale uitgaven op beleidsartikel 18 Scheepvaart en Havens toegenomen van circa € 11 miljoen in 2015 tot circa € 81 miljoen in 2020. De stijging is voornamelijk het gevolg van een toename in incidentele bijdragen aan medeoverheden, met name in 2019 en 2020, onder andere voor herstelwerkzaamheden als gevolg van schade door twee orkanen eind 2017 op de BES-eilanden en bijdragen aan de provincie Noord-Holland en de gemeente Tilburg voor respectievelijk de realisatie van een energiehaven en de optimalisatie van de binnenvaartstructuur. De uitgaven op artikel 15 van het Infrastructuurfonds voor verkeersmanagement, instandhouding en aanleg van het hoofdvaarwegennet zijn toegenomen van circa € 872 miljoen in 2015 tot circa € 1 miljard in 2020. De gestegen uitgaven op artikel 15 van het Infrastructuurfonds zijn vooral toe te schrijven aan een toename in de netwerkgebonden kosten bij Rijkswaterstaat en een toename in de uitgaven aan geïntegreerde contractvormen/PPS. De uitgaven aan artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam van het Infrastructuurfonds zijn gedaald van circa € 4,7 miljoen in 2015 tot circa € 3,7 miljoen in 2020, maar fluctueerden in de tussenliggende jaren. In 2018 en 2019 lagen de uitgaven hoger als gevolg van een investering in de verdieping van de Nieuwe Waterweg.

Het is niet mogelijk gebleken om op het niveau van het algemene beleidsdoel uit de Rijksbegroting¹ een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Het beleid bevat geen uitwerking van de algemene doelstelling in subdoelen (per domein of thema) met daaraan gekoppeld de beleidsinzet. We kunnen derhalve geen uitspraken doen of en in welke mate de doelen van het beleid zijn gerealiseerd. Wel kunnen we op basis van beschikbare kengetallen een beeld geven van ontwikkelingen binnen de drie domeinen in relatie tot de algemene doelstelling. De economische betekenis van zowel de zeevaartsector als de binnenvaartsector is afgenomen in de periode 2015 – 2020. De economische betekenis van de zeehavens is daarentegen juist toegenomen. Wat veiligheid betreft is het beeld wisselend. Op het Nederlandse deel van de Noordzee lijkt sprake van een stabiele trend, terwijl bij binnenvaart het aantal ongevallen en gewonden is toegenomen. Voor ‘nieuwe’ thema’s als duurzaamheid en digitalisering zijn geen kengetallen beschikbaar.

Verder is gekeken wat op basis van (evaluatie)onderzoeken bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten. De ingezette instrumenten variëren van opdrachten en subsidies tot wet- en regelgeving en financiële bijdragen aan medeoverheden, Rijkswaterstaat en (inter)nationale organisaties. Daarbij valt op dat voor deze onderzoeksperiode minder evaluaties beschikbaar zijn dan in de vorige beleidsdoorlichting. Daarnaast dekken de onderzoeken niet de volledige beleidsinzet op de verschillende domeinen af. In alle gevallen ging het om kwalitatieve evaluaties, waardoor de uitkomsten in het beste geval indicatief zijn en geen causaal verband kon worden aangetoond. Wat de beleidsinstrumenten betreft die zijn geëvalueerd, kunnen we in meer algemene zin concluderen dat de meeste ervan als (waarschijnlijk) doeltreffend zijn beoordeeld. Over de gehele linie bestaat beperkt inzicht in de doelmatigheid van de beleidsinzet op het gebied van zeevaart, zeehavens en binnenvaart. Uitgaven en effecten zijn in de beschikbare onderzoeken niet tegen elkaar afgezet, veelal omdat geen (volledig) inzicht bestaat in de effecten van het beleid. Voor een aantal instrumenten is wel gekeken of de uitvoering doelmatig is ingevuld. Het oordeel was overwegend positief.

De prestaties gerelateerd aan de bereikbaarheid van het hoofdvaarwegennet, waarmee verreweg de meeste uitgaven zijn gemoeid, zijn teruggelopen en zullen naar verwachting de komende jaren verder dalen. Dit is in belangrijke mate het gevolg van uitgesteld onderhoud en veroudering van objecten en installaties. Binnen het beleid is de afgelopen jaren structureel te weinig geld beschikbaar gesteld voor instandhouding. Daarnaast hebben inspanningen om de invulling van de (prestatie)sturing en informatievoorziening bij Rijkswaterstaat te verbeteren niet het gewenste resultaat opgeleverd.

Aanbevelingen

De beleidsdoorlichting resulteert in de volgende aanbevelingen:

1. Expliciteren van het (veronderstelde) verband tussen beleidsdoelen en de beleidsinzet binnen het scheepvaart- en havenbeleid, zodat beter inzicht ontstaat in de (beoogde) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.
2. Uitvoeren van overkoepelend evaluatieonderzoek naar clusterbrede thema’s en/of domeinen.
3. Initiëren van een separate evaluatie naar het multimodale goederenvervoerbeleid.
4. Bewaken dat nieuw ontwikkelde ambities, doelen en plannen resulteren in concrete acties en resultaten. Daarop monitoren en waar nodig bijsturen.
5. Verbreden van het toepassingsgebied van fiscale regelingen en/of verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening in de zeevaartsector.
6. Inhalen van uitgesteld onderhoud en toekomstbestendig maken van het hoofdvaarwegennetwerk.
7. Versterken van de (prestatie)sturing en informatievoorziening tussen Rijkswaterstaat en IenW.
8. Onderzoeken in hoeverre een beroep gedaan kan worden op (meer) Europese subsidies.

¹ Het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoersysteem, waarbinnen de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse maritieme sector wordt versterkt.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel

Beleidsartikelen uit de rijksbegroting dienen elke vijf tot zeven jaar doorgelicht te worden. In 2022 is de beleidsdoorlichting van artikel 18 (Scheepvaart en Havens) van Hoofdstuk XII van de rijksbegroting gepland. Dit beleidsartikel valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Naast artikel 18 omvat de doorlichting ook artikel 15 (Hoofdvaarwegennet) en artikel 17.06 (Project Mainportontwikkeling Rotterdam uit het Infrastructuurfonds) evenals het fiscaal regime zeevaart.

Het doel van de beleidsdoorlichting is om inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid dat valt onder de bovengenoemde artikelen in de periode 2015 – 2020. 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.

1.2. RPE-methodiek en onderzoeksvragen

Beleidsdoorlichtingen volgen een standaardmethodiek conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE).² Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek. Het vat allereerst bondig samen wat bekend is (op basis van evaluatieonderzoek) 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 primair op eerder evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid. Vervolgens wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van alle onderzochte beleidsinstrumenten in hun onderlinge samenhang beoordeeld.

De kern van een beleidsdoorlichting wordt gevormd door vijftien onderzoeksvragen (de RPE-vragen) die in tabel 1 zijn opgenomen.³

Onderdeel conform RPE	Onderzoeksvragen conform RPE
1. Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein.	RPE-vraag 1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting? RPE-vraag 2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
2. De gehanteerde motivering voor het beleid, de met het beleid beoogde doelen en een beschrijving van het beleidsterrein.	RPE-vraag 3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? RPE-vraag 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid? RPE-vraag 5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
3. Een beschrijving van het beleidsterrein en de	RPE-vraag 6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

² Zie Regeling periodiek evaluatieonderzoek: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-16632.html>.

³ Zie: <https://rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluatie-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>.

onderbouwing van de bijbehorende uitgaven.	RPE-vraag 7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
4. Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid.	RPE-vraag 8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? RPE-vraag 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. RPE-vraag 10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
5. Een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.	RPE-vraag 11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? RPE-vraag 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? RPE-vraag 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest? RPE-vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
6. Een verkenning van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.	RPE-vraag 15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Tabel 1. RPE-vragen.

Het antwoord op RPE-vraag 1 is in paragraaf 1.1 al behandeld. RPE-vraag 2 is bij deze beleidsdoorlichting niet van toepassing. De resterende RPE-vragen komen aan de orde in de volgende hoofdstukken.

1.3. Aanpak en methoden

We hebben de bovengenoemde RPE-vragen beantwoord door verschillende methoden in te zetten. De beantwoording van de RPE-vragen 1 tot en met 10 is met name gebaseerd op documentenonderzoek. Daarbij zijn onder meer beleidsdocumenten, (evaluatie)onderzoeken, Kamerbrieven, rijksbegrotingen en rijksjaarverslagen uit de evaluatieperiode bestudeerd. Om een accurate reconstructie van het beleid te kunnen maken zijn verschillende gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van het ministerie van IenW.

Het vervolg van het onderzoek concentreerde zich op de beantwoording van RPE-vragen 11 tot en met 15. Voor de beoordeling en verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid (vragen 11 tot en met 14) zijn evaluaties en andere onderzoeksrapporten bestudeerd waarin onderdelen van het beleid zijn beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met Rijkswaterstaat en vertegenwoordigers van de sector om de tussentijdse inzichten aan te vullen en te duiden.

Voor de verkenning van mogelijke besparingsvarianten (RPE-vraag 15) is een werksessie georganiseerd met het ministerie van IenW, Rijkswaterstaat en vertegenwoordigers van de sector. De werksessie stond in het teken van de mogelijke beleidsopties indien er 20% minder middelen beschikbaar zijn. Het doel was om in relatief korte tijd een onderbouwd beeld te krijgen van mogelijke besparingsmaatregelen.

In de eindfase van het onderzoek is een bijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van de sector om de conceptconclusies en -aanbevelingen te toetsen. De algemene strekking was dat de deelnemers de conclusies herkenden en de aanbevelingen onderschreven.

De uitvoering van de beleidsdoorlichting is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers vanuit het ministerie van IenW (DGLM, DGMO, FIB-UDAC, FIB-CDFEZ), het ministerie van Financiën (IRF), Rijkswaterstaat, het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) en een onafhankelijk expert.

Bijlage II bevat een overzicht van organisaties die hebben deelgenomen aan gesprekken, groepsbijeenkomsten of lid waren van de begeleidingscommissie.

2. Beleidscontext

In dit hoofdstuk schetsen we de beleidscontext. Thema's die spelen in de markt en de maatschappij laten zich vaak (na verloop van tijd) vertalen in overheidsbeleid. De overheid speelt met haar beleid in op ontwikkelingen in de markt en de maatschappij en probeert daar waar nodig richting aan te geven. Zo ook op het gebied van scheepvaart en havens.

We beschrijven de voor deze beleidsdoorlichting relevante markt (2.1 en 2.2) en belangrijke trends die in de onderzoeksperiode (en daarna) van betekenis zijn voor die markt (2.3). Daarnaast hebben we aandacht voor het EU-beleid dat tijdens de onderzochte beleidsperiode van toepassing was (2.3). Als lidstaat van de EU geeft Nederland mede richting aan dat beleid, maar dient het zich er ook mee in overeenstemming te brengen. Verder gaan we in op rollen en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid op dit beleidsterrein. Dit hoofdstuk vormt een opmaat voor hoofdstuk 3 waarin we een beleidsreconstructie opstellen (RPE-vraag 5). Daarin zal blijken hoe het beleid van de Rijksoverheid in de onderzoeksperiode aansloot bij de beleidscontext. Op deze manier kunnen we in hoofdstuk 7 (Conclusies en aanbevelingen) antwoord geven op de RPE-vragen:

3. **Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?**
4. **Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?**

2.1. De maritieme cluster

Deze doorlichting spitst zich toe op het beleid gekoppeld aan artikel 18 van de rijksbegroting en de aanverwante artikelen rond het Hoofdvaarwegennet en Project Mainportontwikkeling Rotterdam op het Infrastructuurfonds. Concreet kijken we naar het beleid van de Rijksoverheid inzake 1) zeevaart, 2) zeehavens en 3) binnenvaart.

Deze drie beleidsdomeinen maken onderdeel uit van wat in de in 2015 verschenen Nederlandse Maritieme strategie 2015-2025 wordt aangeduid als de 'maritieme cluster'. De Nederlandse Maritieme strategie 2015-2025 omschrijft de maritieme cluster als het totaal van binnenvaart, havens, maritieme dienstverlening (inclusief maritieme onderwijs- en kennisinstituten), maritieme toeleveranciers, offshore, scheepsbouw, visserij, waterbouw, watersportindustrie, zeescheepvaart en zelfs de Koninklijke Marine.⁴

Binnen de maritieme cluster valt daarbij nog een onderscheid te maken tussen:

- De '**maritieme sector**', die zich richt op de aanbodzijde van de markt (bijvoorbeeld door beheer en onderhoud van en investeringen in het netwerk). Naast het Rijk, maken ook brancheorganisaties en kennisinstellingen deel uit van de maritieme sector. Zij stonden samen aan de wieg van de Nederlandse Maritieme Strategie.
- De '**maritieme markt**', bestaande uit private bedrijven (verladers, rederijen, binnenschippers et cetera) die hun behoeften inzake duurzaamheid, efficiëntie, robuustheid van het netwerk kenbaar maken aan de maritieme sector.

⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). [De Nederlandse Maritieme Strategie 2015-2025](#).

2.2. De economische betekenis van de maritieme cluster

Nederland behoort tot de tien grootste exporteurs ter wereld en is een belangrijke logistieke draaischijf binnen Europa met Rotterdam als de grootste haven van Europa. De maritieme cluster bood in 2014 – voor aanvang van de onderzoeksperiode – directe werkgelegenheid aan 183 duizend mensen, had een totale omzet van € 78 miljard en genereerde een toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie van € 21 miljard. In de onderzoeksperiode is de economische betekenis van de maritieme cluster gegroeid in de zin dat de werkgelegenheid, de omzet en de toegevoegde waarde zijn gegroeid tot respectievelijk 188 duizend mensen, € 82 miljard en € 23 miljard.⁵ Zijn sterke positie dankt Nederland onder meer aan kennisontwikkeling, innovatie en ondernemerszin binnen de sector.⁶

De economische betekenis van de maritieme cluster, en daarbinnen zeevaart, zeehavens en binnenvaart, is altijd een belangrijke aanleiding geweest voor het beleid van Rijksoverheid. Als handelsnatie is het van nationaal belang dat Nederland een aantrekkelijk vestigingsklimaat heeft en goed bereikbaar is, zowel globaal via de zeevaart als vanuit het achterland via de binnenvaart. Zeehavens zorgen voor de vervlechting van de netwerken en trekken industrie en bedrijvigheid aan. Het Rijk zet al decennia in op het versterken van de maritieme cluster om de economische welvaart van Nederland te stimuleren.

Tijdens de onderzochte beleidsperiode was de verwachting dat het goederenvervoer in Nederland zou stijgen met 8% tot 31% tussen 2014 en 2040. Op bepaalde corridors ligt de verwachte groei nog hoger (bijvoorbeeld de as Rotterdam-Duitsland met een verwachte groei van 23% tot 45%).⁷ Naast economische kansen zorgt dit voor infrastructurele uitdagingen. De groei in goederenvervoer leidt – samen met de groei in de personenvervoer – tot extra belasting van de netwerken. Wegen worden geconfronteerd met meer filevorming en ook op vaarwegen zijn er knelpunten bij sluizen, ligplaatsen en bruggen. Het spoornetwerk zou de groei over het geheel genomen aankunnen, maar lokaal kunnen capaciteitsbeperkingen ontstaan.⁸

2.3. Trends

Naast het economische belang van de maritieme cluster onderscheiden zich een aantal thema's in de markt en de maatschappij die aanleiding (kunnen) geven tot beleid. Het KiM⁹ benoemt in zijn onderzoek naar trends en evoluties met betrekking tot de zeevaart en zeehavens vijf 'megatrends'.

1. Digitalisering
2. Energietransitie (mitigatie)
3. Extreme weersituaties / klimaatverandering (adaptatie)
4. Efficiënter werken
5. Veranderende politieke en economische orde

Megatrends hebben als karakteristieken dat ze 1) een globaal karakter hebben en dus in verschillende domeinen spelen, ook buiten de maritieme cluster, 2) gedurende een lange periode spelen binnen markt en maatschappij (25 - 50 jaar) en 3) in grote mate allerlei activiteiten en percepties in de samenleving

⁵ Ecorys (2021). Maritieme Monitor 2021.

⁶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). [De Nederlandse Maritieme Strategie 2015-2025](#).

⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). [Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017 \(NMCA\)](#).

⁸ Centraal Planbureau voor de Leefomgeving (2020). [Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020](#).

⁹ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2020). [Trends en de Nederlandse zeevaart](#); Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2019). [Trends en hun invloed op zeehavens](#).

beïnvloeden. Zo maakt klimaatverandering dat meer ingezet wordt op duurzame energiebronnen, meer aandacht gaat naar waterbeheersing en het op peil houden van waterwegen.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we dieper in op hoe deze megatrends zich manifesteren in de verschillende beleidsdomeinen.

Zeevaart

Specifiek met betrekking tot zeevaart ziet het KiM de volgende megatrends:¹⁰

- **Digitalisering en efficiënter en anders werken** bieden de sector kansen om werkgelegenheid en toegevoegde waarde te creëren. Dit sluit goed aan op de hoge specialisatiegraad die de Nederlandse vloot typeert. Het kan daarnaast leiden tot administratieve vereenvoudiging, waardoor het scheepsregister ook aantrekkelijker wordt voor kleine schepen actief in de circulaire economie of voor autonome schepen. Een keerzijde is dat digitalisering (vooral laaggeschoolde) arbeidsplaatsen zou kunnen vervangen en nieuwe competenties verlangt van varend en walpersoneel.
- De **energietransitie** raakt vooral schepen die fossiele brandstoffen vervoeren. Verder zou de energietransitie vooral voordelen kunnen hebben voor de Nederlandse zeevaartsector. Het biedt bijvoorbeeld kansen voor de werkgelegenheid op Nederlandse werkschepen die de diverse offshore energiesystemen voor wind, waterstof en andere vormen van mariene energiebronnen bedienen. Ook kan het scheepsregister zich profileren als een duurzaam scheepsregister en een voortrekkersrol nemen in het verduurzamen van de vloot. En er liggen kansen voor maritiem onderwijs voor wat betreft kennis- en competentieontwikkeling rond duurzame scheepsaandrijvingen. Het KiM legt ook de relatie met digitalisering. Accu-elektrische aandrijfsystemen zijn eenvoudiger en minder onderhoudsgevoelig dan een verbrandingsmotor en vanwege de eenvoud valt er meer te automatiseren (bijvoorbeeld via toepassing van sensoren (Internet-of-Things)).
- **Klimaatverandering** biedt kansen voor de werkgelegenheid in Nederlandse waterbouw. Door het stijgen van de zeespiegel kan wereldwijd meer behoefte ontstaan aan landwinning en hoogwaterbescherming. Verder noemt het KiM net als bij energietransitie de kansen voor het Nederlandse scheepsregister om zich te profileren als een duurzaam scheepsregister met een voortrekkersrol in het verduurzamen van de vloot.
- Zeevaart is een gevolg van internationale samenwerking. **Veranderingen in de politieke en economische orde** kunnen zowel kansen (bijvoorbeeld nieuwe handelsrelaties opzetten) als bedreigingen (bijvoorbeeld protectionisme of een modal shift richting spoor en weg¹¹) met zich meebrengen.

Hoewel geen globale trend, is ook de Brexit het vermelden waard. De totstandkoming van Brexit liep parallel aan de onderzochte beleidsperiode. Het referendum over het EU-lidmaatschap vond plaats in juni 2016. Op 31 januari 2020 stapte het Verenigd Koninkrijk definitief uit de Europese Unie, waarna een overgangsperiode volgde tot 1 januari 2021. Hoewel strikt genomen de veranderingen in de handelsbetrekkingen pas na 2020 van kracht werden, waren de gevolgen ervan al eerder zichtbaar. De onzekerheid die gepaard gaat met de Brexit heeft er onder andere voor gezorgd dat ongeveer een derde van de Britse vloot onder een andere vlag is gaan varen. Dit kan ertoe leiden dat het Verenigd Koninkrijk zijn scheepsregister en de Britse tonnageregeling aantrekkelijker wil maken. Dat zou ertoe kunnen leiden dat nieuwe schepen die in de vaart gebracht worden

¹⁰ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2020). [Trends en de Nederlandse zeevaart](#).

¹¹ Het meest sprekende voorbeeld hiervan is het Belt and Road Initiative, de Chinese ambitie om met een moderne variant van de Zijdenroute de transportkanalen tot in Europa in handen te houden. Transporten tussen het Verre Oosten en het Westen zouden met de realisatie van dit initiatief per trein en vrachtwagen over land lopen en daarmee een bedreiging kunnen vormen voor de handelsvaart.

wellicht eerder kiezen voor de Britse vlag dan de vlag van, of beheer vanuit een ander land, zoals Nederland, wat op termijn ten koste kan gaan van de werkgelegenheid en de Nederlandse zeescheepvaartsector.¹²

Zeehavens

Specifiek met betrekking tot zeevaart ziet het KiM de volgende megatrends:¹³

- **Digitalisering** zal binnen havens zowel tot nieuwe hoogwaardige arbeidsplaatsen leiden als bepaalde andere arbeidsplaatsen bedreigen. Cybercrime waarbij in digitale systemen ingebroken wordt en lading gestolen wordt, vormt een belangrijk aandachtspunt. Blockchain-technologie kan helpen om kosten voor transport met minimaal 10 procent te verlagen, datastromen te versnellen en transparanter te maken en de nood aan personeel met een lager opleidingsniveau te minimaliseren.
- Als transportknooppunten en als locatie voor industrie spelen havens een belangrijke rol in de **energietransitie**. Schepen zullen verduurzamen om minder CO₂, SO₂ en NO_x uit te stoten. De energiemix zal steeds meer veranderen ten voordele van hernieuwbare energiebronnen en synthetische brandstoffen, wat een weerslag heeft op (lokale) energieopwekking en het transport en opslag van energiebronnen en brandstoffen. Wanneer grondstoffen meer afkomstig zullen zijn uit de land- en bosbouw zal het aanbod seizoensgebonden worden, met meer transporten vanuit verschillende bronnen tot gevolg.
- **Extremer weer** in de vorm van stormen, zware neerslag, hittegolven en droogte zal frequenter voorkomen in de toekomst. Langere periodes van extreem hoog- of laagwater kunnen leiden tot meer weg- of spoorvervoer, waardoor bedrijvigheid in zeehavens die afhankelijk is van de binnenvaart het moeilijk krijgt. Daarnaast speelt de primaire zeekering (zeesluizen) een belangrijke rol bij het voorkomen van overstromingen.
- **Efficiënter en anders werken** vertaalt zich in de havencontext naar een verticale integratie: 1) rederijen integreren overslag en achterlandvervoer, 2) overslagbedrijven integreren achterlandvervoer en achterlandterminals en 3) logistieke dienstverleners ontwikkelen zich tot grote wereldwijde logistieke spelers met eigen voertuigen. Ook schaalvergroting blijft zich doorzetten wat tot extra piekbelastingen in de logistieke organisatie van de havens leidt en extra eisen stelt aan de infrastructuur (grotere diepgang, bredere havenbekkens, grotere kranen). Het KiM benoemt ook dat watergebonden terreinen zoals havens in een circulaire economie geschikt zijn als logistieke hub voor circulaire activiteiten, omdat ze ideaal zijn om materiaalstromen aan te trekken en een portfolio aan recycling-activiteiten kunnen ontwikkelen.
- De impact voor zeehavens van **veranderende politieke en economische orde** ligt in lijn met de effecten zoals reeds besproken onder het beleidsdomein zeevaart. Uit de studie van KiM¹⁴ blijkt aanvullend dat de verdere ontwikkeling van Azië, Oost-Europa en Afrika eerder als een kans wordt gezien om bijkomende handelsrelaties op te zetten dan als een bedreiging voor de West-Europese havens. Daaraan verbonden worden reshoring – het terughalen van bedrijfsactiviteiten uit het buitenland naar het eigen land – en het verwante nearshoring – het terughalen van productie naar dichtbijgelegen regio's als Turkije, Oost-Europa of Noord-Afrika – nog als potentiële trend omschreven, maar is het nog te vroeg om in te schatten of deze trend daadwerkelijk doorzet. KiM vindt vooralsnog geen voorbeelden van bedrijven in een Nederlands havengebied die succesvol hun productie hebben teruggehaald.

Ten slotte heeft de Brexit mogelijk nog een beperkt negatieve impact op de Nederlandse zeehavens. De reden daarvoor zijn de Britse vrijhavens (Freeports).¹⁵ Freeports zijn zeehavengebieden binnen de geografische grenzen van het Verenigd Koninkrijk die buiten de douanegrenzen vallen. In deze gebieden genieten bedrijven fiscale en andere voordelen. Deze gebieden zouden mogelijk Nederlandse bedrijven kunnen aantrekken. De

¹² Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2021). [Brexit en de Nederlandse maritieme sector](#).

¹³ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2019). [Trends en hun invloed op zeehavens](#).

¹⁴ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2019). [Trends en hun invloed op zeehavens](#).

¹⁵ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2021). [Brexit en de Nederlandse maritieme sector](#).

effecten zijn echter beperkt omdat een aantal van de voordelen ook van toepassing is op Nederlandse zeehavens.

Binnenvaart

Waar het KiM onderzoek gedaan heeft naar megatrends met betrekking tot zeevaart en zeehavens, is er geen vergelijkbaar rapport opgemaakt voor binnenvaart. Toch zijn (een aantal van) diezelfde trends ook in dit beleidsdomein zichtbaar.

- **Digitalisering:** Internet of Things (IoT) en autonoom vervoer leiden tot meer dataverzameling en analyse en efficiencyverbeteringen met betrekking tot planning, gedeelde logistieke operaties en gebruik van infrastructuur. IoT kan leiden tot intelligente containers die informatie over hun locatie, temperatuur en opening delen met de verlader. Autonome voertuigen kunnen bijdragen aan een betere benutting van de capaciteit en de veiligheid verhogen door menselijk falen uit te sluiten.
- **Efficiënter en anders werken:** Het overgrote deel van ondernemingen in de (container)binnenvaart betreft particuliere schippers.¹⁶ Vergrijzing is in die groep een belangrijk probleem, dat zich vooral in de droge ladingvaart voordoet (minder in de containerbinnenvaart). Naast de particuliere schippers is nog een variatie aan businessmodellen terug te vinden, vooral in de containervaart, bijvoorbeeld operators ingebed in grote logistieke multinationals en operators met een regionale logistieke focus. Vanwege de structuur en de schaal van de sector vinden innovatieve ontwikkelingen moeilijker ingang in de binnenvaart.
- **Energietransitie:** Binnenvaart stond ten opzichte van het wegverkeer bekend als een relatief schone en betrouwbare vervoersmodaliteit. De jarenlange opbouw van uitgesteld en achterstallig onderhoud zetten de betrouwbaarheid van de binnenvaart echter onder druk. Ook het imago van de binnenvaart als een relatief schone vervoersmodaliteit is niet langer de realiteit als we kijken naar de uitstoot van schadelijke stoffen. Als de binnenvaartsector haar duurzame positie op lange termijn wil verbeteren, dan zal de sector moeten blijven innoveren. Vanwege de structuur en de schaal van de sector vinden innovatieve ontwikkelingen echter moeilijker ingang in de binnenvaart. Mogelijke aanjagers voor innovatie in de binnenvaart zijn 1) de noodzaak om te voldoen aan (steeds strengere) milieueisen, 2) het verbeteren van de prestaties van de schepen om een rendementsverbetering te behalen met een directe invloed op het bedrijfsresultaat en 3) de algemene, verstrengende eisen die aan transport worden gesteld (bijvoorbeeld het toenemend belang van veiligheid, wat leidt tot de overgang naar dubbelwandige schepen).
- **Klimaatverandering en extremer weer:** Langere periodes van extreem hoog of laagwater kunnen ertoe leiden dat minder gebruik gemaakt wordt van de binnenvaart (bij extreem hoog water omwille van veiligheidsredenen, bij extreem laagwater omwille van veiligheid en een te lage beladingsgraad). Daardoor krijgt bedrijvigheid die afhankelijk is van de binnenvaart het moeilijk. Een recent voorbeeld is de extreme droogte van 2018, waardoor de bevaarbaarheid van de Rijn sterk afnam¹⁷, wat de Nederlandse en Duitse economie samen € 2,8 miljard heeft gekost.¹⁸

¹⁶ Geerlings, H., Kort, M.B. de, Kuipers, B., Horst, M.R van der (2012). [Beschrijving huidige binnenvaart en eerste probleemanalyse](#).

¹⁷ www.H2Owaternetwerk.nl (2019). [Hoe extreem was de droogte van 2018?](#)

¹⁸ Koninklijke Binnenvaart Nederland (2020). [Laagwaterperiode in 2018 heeft forse financiële en economische impact in Nederland en Duitsland](#).

2.4. EU-beleid

De aanleiding voor beleid kan ook gelegen zijn in de doorvertaling van internationaal beleid in nationaal beleid.¹⁹ Hoewel er ook andere relevante internationale organisaties zijn, leggen we hier de focus op het EU-beleid. Internationaal beleid, zoals dat van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), werkt immers ook door in het EU-beleid.

Waar de ambities rond klimaatdoelstellingen gaandeweg in aparte programma's zijn toegenomen, blijft de EU White Paper on transport van 2011, het richtinggevendende beleidsdocument voor het transportbeleid van de EU en haar lidstaten richting 2050. Ten tijde van opmaak van het beleidsdocument lag de economische crisis van 2008 nog vers in het geheugen. De White Paper onderschrijft daarom het belang van transport om economische groei mogelijk te maken, maar benadrukt dat deze groei doordacht dient te gebeuren. Dit uit zich in een beleid rond drie basispijlers: bereikbaarheid, level playing field en duurzaamheid.

Bereikbaarheid

Europa bouwt verder op het TEN-T netwerk om de Europese mobiliteit ook in de toekomst verder te ontwikkelen. Congestie moet worden teruggedrongen en Europa zet blijvend in op een modal shift. Men streeft een efficiënter en duurzamer transportsysteem na, waarin stromen op een energie-efficiënte manier gebundeld getransporteerd worden over langere afstanden en de *last mile* op een efficiënte, duurzame manier wordt afgelegd.

Speciaal daarvoor ontwikkelde corridors bieden betrouwbaarheid en robuustheid en combineren lagere operationele en administratieve kosten met een lage impact op de omgeving en het klimaat. De binnenvaart wordt bijkomend aangesproken om het achterland nog beter te verbinden met de zeehavens. Die zeehavens hebben een belangrijke rol als logistieke centra. Als schakel tussen de internationale markt en het achterland zijn ze voldoende uitgerust om zowel internationale zeevaart als kustvaart te faciliteren en zijn ze goed verbonden met het achterland. Tegen 2030 moeten 30% van transporten over meer dan 300 kilometer *shiften* richting spoor en water (kustvaart (short sea shipping) en binnenvaart).²⁰

Level playing field

In samenwerking met het IMO (en andere internationale organisaties) streeft de EU naar een globaal level playing field, waarbij de EU-lidstaten de concurrentie kunnen blijven aangaan met niet-lidstaten. Om dit te bereiken is (het toezicht op) de universele toepassing van hoge standaarden met betrekking tot milieubescherming, goede werkomstandigheden, veiligheid en bescherming en het uitroeien van piraterij belangrijk.

Binnen de EU zelf dient extra aandacht te gaan naar het verder realiseren van een level playing field tussen kustvaart en weg en spoor. Het ontbreken van de harmonisatie van die administratieve lasten en regelgeving leidt er immers toe – samen met een tekort aan investeringen – dat kustvaart een concurrentieel nadeel blijft kennen tegenover die modi.²¹

¹⁹ Omgekeerd heeft Nederland als lidstaat ook invloed op de totstandkoming van het EU-beleid. Het beleid kan hierop inspelen via de Nederlandse vertegenwoordiging in de Unie. In het kader van de context voor het nationale beleid is het echter logischer te focussen op de doorvertaling van internationale naar nationale beleid.

²⁰ En meer dan 50% tegen 2050.

²¹ ESPO (2015). [Mid-Term Review of the 2011 White Paper on Transport](#); Europese Commissie (2020). [European Maritime Space](#). Motorways of the Sea Detailed Implementation Plan of the European Coordinator.

Duurzaamheid

Met betrekking tot CO₂-uitstoot stelde de EU zich tot doel de uitstoot van transport tegen 2050 met 60% terug te dringen ten opzichte van 1990. De CO₂-emissies van de Europese vloot moeten tegen 2050 met 40% verlagen in vergelijking met 2005.²²

De Europese Green Deal (2019)²³, en daaropvolgende Europese klimaatwetgeving, verhoogde de ambitie naar een reductie van de totale CO₂-uitstoot van 90% tegen 2050. Voor het einde van 2030 zou al een reductie van 55% gerealiseerd moeten worden.

De snelheid waarmee de visies met betrekking tot duurzaamheid zich de laatste jaren opvolgen en de steeds hoger liggende ambities zijn een duidelijke indicatie van het toenemende maatschappelijke belang van dit onderwerp. Deze ontwikkeling is duidelijk waarneembaar binnen de onderzochte beleidsperiode (2015-2020). De nadruk lag toen vooral op de visievorming. De acties op het terrein volgen pas later, grotendeels buiten de onderzochte periode.

2.5. Verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid

In de rijksbegroting staan de rollen en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid ten aanzien van scheepvaart en havens beschreven. Het ministerie van IenW maakt onderscheid in **(doen)uitvoeren** en **regisseren** om de beleidsdoelstellingen van artikel 18 te realiseren.²⁴

(Doen) uitvoeren

De minister van IenW is verantwoordelijk voor het **in stand houden van een robuust hoofdnetwerk van vaarwegen**. Via het Infrastructuurfonds²⁵ (artikel 15, 17 en 18) investeert de minister door middel van aanleg en benutting in dit netwerk, in binnenhavens en in de maritieme toegang van zeehavens 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 daarnaast verantwoordelijk voor **toezicht en nautisch beheer**. Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat) voert als beheerder het beheer, onderhoud en vervanging uit. De uitgaven aan beheer, onderhoud en vervanging worden verantwoord op het Infrastructuurfonds (artikel 15).

Regisseren

De minister van IenW is verantwoordelijk voor de **vormgeving en deels ook voor de uitvoering van het maritiem beleid**. Dit laat zich vertalen naar de volgende taken:²⁶

- De minister zorgt voor regelgeving en beleid op het gebied van milieu, veiligheid, marktordening, bemanningszaken en security.

²² Indien haalbaar stelt men zelfs een hogere ambitie van 50% reductie voor.

²³ Aangezien de Green Deal dateert van 2019 en de vertaling ervan naar EU-doelstellingen pas in het najaar van 2020 vorm kregen, is dit beleid – hoewel anno 2022 zeer sturend – in de onderzochte beleidsperiode nog niet ten volle geïmplementeerd. Wel is een duidelijke kentering in de internationale publieke opinie en in het internationale beleid al voelbaar in de periode 2015-2020. In 2021 keurde de EU het Fit For 55 programma goed dat het wetgevende proces nodig om de ambities waar te maken in een stroomversnelling dient te brengen. Voor 2030 blijft de ambitie op een 55% reductie van de CO₂-uitstoot, maar tegen 2050 zou de EU volledig klimaatneutraal moeten zijn.

²⁴ Ministerie van Financiën (2019). Rijksbegroting 2020.

²⁵ Dat in 2021 (begroting 2022) omgevormd is tot het Mobiliteitsfonds.

²⁶ Verwerking van [Rijksbegroting 2020](#), Ministerie van Financiën.

- De minister ijvert regionaal en internationaal voor gelijke normen, bijvoorbeeld binnen de Europese Unie en de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), ook omdat een internationaal level playing field goed is voor de Nederlandse concurrentiepositie.
- De minister stimuleert een slim, efficiënt en veilig gebruik van de vaarwegen. Samen met de inspanningen van de vervoerders en verladers kan daarmee de capaciteit van de vaarwegen beter worden benut.
- De minister geeft zoveel mogelijk ruimte voor ondernemerschap, met een maximaal beroep op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor een permanente verbetering van de veiligheid en duurzaamheid van het transport over water.
- IenW draagt, binnen het kabinetsbrede bedrijvenbeleid, als vakdepartement verantwoordelijkheid voor de overheidsinbreng op de Topsector Logistiek en het maritieme cluster binnen de Topsector Water en Maritiem.
- De minister zet in op een intensivering en stroomlijning van de inspanningen van alle overheden, belangenorganisaties en sectorpartijen betrokken bij bovenstaande beleidsopgaven.

Ten slotte is de minister van IenW verantwoordelijk voor het **toezicht op en de handhaving van (een deel van) de wet- en regelgeving** door de Inspectie Leefomgeving en Transport op dit beleidsterrein, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en Rijkswaterstaat (bijvoorbeeld handhaving van wettelijke vastgelegde maximale lichtijden in overnachtingshavens).

3. Beleidsreconstructie

In dit hoofdstuk beschrijven we de doelen en instrumenten die zijn ingezet voor het beleid dat valt onder artikel 18 van de begroting van het ministerie van IenW in de periode 2015 – 2020. Hiermee gaan we in op RPE-vraag:

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

We gaan allereerst in op de algemene beleidsdoelstelling en de uitwerking daarvan in beleid (3.1). Vervolgens beschrijven we per beleidsdomein – zeevaart (3.2), zeehavens (3.3) en binnenvaart (3.4) – de beleidsinzet in de periode 2015 – 2020 en de bijbehorende beleidsinstrumenten. Deze beleidsreconstructie maakt onder meer inzichtelijk hoe het uitgevoerde beleid aansluit bij en inspeelt op de in hoofdstuk 2 beschreven trends.

3.1. Algemene doelstellingen

De algemene doelstelling van het beleid ten aanzien van scheepvaart en havens staat jaarlijks vermeld in de rijksbegroting: ‘Het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoersysteem, waarbinnen de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse maritieme sector wordt versterkt.’²⁷ Deze doelstelling wordt verder niet geconcretiseerd of uitgewerkt; kwalificaties als ‘efficiënt’, ‘veilig’ en ‘duurzaam’ zijn ook niet geoperationaliseerd.

De algemene doelstelling is in de onderzoeksperiode (2015 – 2020) niet gewijzigd. De strekking ervan is ook hetzelfde als het algemene beleidsdoel in de onderzoeksperiode van de vorige beleidsdoorlichting (2007 – 2014).²⁸ Kijken we echter naar de invulling van het algemene beleidsdoel dan zien we daarin in de onderzoeksperiode wel verschuivingen en accentverschillen ten opzichte van de vorige onderzoeksperiode. We beschrijven hierna de drie belangrijkste veranderingen.

Naar een meer integrale benadering

Deze onderzoeksperiode kenmerkt zich door een verschuiving van een voorheen meer sectorale benadering naar een meer integrale benadering. Rond het begin van de onderzoeksperiode groeide het besef van toenemende samenhang en verknoping van de verschillende maritieme sectoren. Ook zag men de noodzaak om beter aan te sluiten bij trends en ontwikkelingen in de maatschappij. Bij een steeds nauwer samenwerkend maritiem cluster past een rijksbreed en integraal maritiem overheidsbeleid.²⁹

Zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk verscheen in 2015 de Nederlandse Maritieme Strategie 2015-2025, een integraal strategiedocument met rijksbreed maritiem beleid.³⁰ De strategie gaat over het hele maritieme cluster (naast zeevaart, zeehavens en binnenvaart ook maritieme dienstverlening, maritieme toeleveranciers, offshore, scheepsbouw, visserij, waterbouw en watersportindustrie). De ambitie van het Rijk luidt: ‘Een internationale duurzame maritieme toppositie van Nederland door integrale samenwerking tussen Rijksoverheid en maritiem cluster op basis van een gezamenlijke maritieme strategie’. De Nederlandse Maritieme Strategie is een coproductie van de Rijksoverheid en de maritieme sector. Het Rijk rekent tot zijn verantwoordelijkheid de inzet voor: een gunstig vestigingsklimaat en een Europees en mondiaal gelijk

²⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015 - 2020). *Rijksbegroting 2015 – 2020*.

²⁸ Berenschot (2016). *Beleidsdoorlichting Scheepvaart en Havens*.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 409, nr. 70.

³⁰ IenM (2015). *De Nederlandse Maritieme strategie 2015-2025*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

speelveld; adequate (internationale) regelgeving; gezamenlijke kennisontwikkeling en innovatie met de sector; toereikende aanleg en adequaat beheer en onderhoud van de infrastructuur; adequate opleidingseisen; adequate economische diplomatie en behartiging van vitale Nederlandse maritieme belangen.

De Nederlandse Maritieme Strategie 2015-2025 is het leidende beleidsdocument voor de onderzochte periode. Het erkent de sterke positie van de maritieme cluster en onderscheidt een aantal trends en ontwikkelingen die deze positie op termijn onder druk kunnen zetten, namelijk veranderende productiepatronen, geleidelijke verduurzaming van productie en consumptie, veranderingen in de energieconsumptie, technologische innovaties en klimaatverandering. Weliswaar in soms net andere bewoordingen komen hierin de trends terug die in hoofdstuk 2 zijn benoemd. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, formuleert de strategie een beleid rond volgende clusterbrede thema's (zie kader voor een toelichting op de thema's):

- Human Capital
- Innovatie
- Handel
- Bereikbaarheid
- Veiligheid en Milieu
- Veiligheidsdreigingen en Stabiliteit

De bedoeling was om de maritieme strategie uit te werken in werkprogramma's voor de verschillende sectoren, zoals eerder al was gebeurd voor zeehavens.³¹ Om qua timing en inhoud verschillen tussen sectoren te voorkomen is uiteindelijk gekozen voor een gezamenlijk werkprogramma voor de periode 2018-2021.³²

Toelichting op de clusterbrede thema's uit de Maritieme Strategie 2015-2025³³

Human Capital

De maritieme cluster³⁴ biedt werkgelegenheid aan ongeveer 2,5% van de Nederlandse beroepsbevolking, maar kampt met een twee belangrijke problemen, namelijk vergrijzing en de behoefte aan het aantrekken van zowel vakmanschap als hoogopgeleid personeel. In een dergelijke internationale sector kan – mede dankzij internationale regelgeving rond functievereisten – beroep gedaan worden op buitenlands personeel. Gezien het belang van de maritieme cluster als katalysator van de Nederlandse economie, wil de maritieme cluster niet afhankelijk worden van buitenlands personeel en de eigen kennis en expertise veiligstellen voor de toekomst. Daarom zet het beleid in op het behoud van het huidige personeel en het blijvend stimuleren van maritieme beroepen binnen Nederland.

Innovatie

Het sterk innovatieve vermogen van de Nederlandse maritieme cluster is één van haar belangrijkste succesfactoren. Daarbij staat een intensieve samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en Rijksoverheid centraal. Om haar concurrentieel voordeel te kunnen behouden is het essentieel om blijvend in te zetten op innovatie, niet alleen op technisch, maar ook op sociaal vlak³⁵. Belangrijke innovatiethema's zijn het verbeteren van milieuprestaties van de vloot, slim en veilig varen, ondersteuning aan grondstof- en energiewinning op zee en het verbeteren van de integratie van de maritieme en logistieke keten.

³¹ Ministerie van IenM (2014). Werkprogramma zeehavens 2014–2016.

³² Ministerie van IenM (2018). Werkprogramma Maritieme Strategie en Zeehavens 2018 – 2021.

³³ Ministerie van IenM (2015). De Nederlandse Maritieme strategie 2015-2025. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

³⁴ De Nederlandse maritieme cluster omvat binnenvaart, havens, maritieme dienstverlening (inclusief maritieme onderwijs- en kennisinstututen), maritieme toeleveranciers, offshore, scheepsbouw, visserij, waterbouw, watersportindustrie en zeescheepvaart.

³⁵ Bijvoorbeeld veranderingen in organisatievormen, het optimaal aanspreken van talenten en kennis van medewerkers,...

Handel

De Nederlandse open economie maakt het tot taak van de Rijksoverheid om een gunstig vestigingsklimaat te realiseren, eigen sterktes uit te spelen en te waken over het gelijk toepassen van de spelregels in de Europese en mondiale markt. Dit vertaalt zich in bijzondere aandacht voor de realisatie van een adequaat scheepsregister, een ondersteunend instrumentarium om export te bevorderen en het voorkomen van marktbelemmeringen. Rond dit laatste werkt de Rijksoverheid aan het opzetten, voortzetten, waar nodig actualiseren en doen uitvoeren van de internationale regelgeving. Dit via haar vertegenwoordiging in zowel de EU, de IMO, IALA en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR).

Bereikbaarheid

Nederland is een logistiek knooppunt in Europa. Om de logistieke motor draaiende te houden zijn bereikbaarheid en betrouwbaarheid (zowel in beschikbaarheid als reistijd) cruciaal. De taak van de Rijksoverheid bestaat erin toekomstbestendige en robuuste netwerken te voorzien die de zeehavens verbinden met het achterland. Waar verzadiging optreedt moet bijkomend geïnvesteerd worden, elders moet gezocht worden naar manieren om het bestaande netwerk beter te benutten.

Langs die netwerken moeten logistieke knopen alle kansen krijgen zodat de flexibiliteit en dienstverlening die de markt verwacht ook effectief geboden kan worden. Hoewel alle modi moeten samenwerken om Nederland – en bij uitbreiding Europa – bereikbaar te houden, ligt de focus van art. 18 vanzelfsprekend op binnenvaart en kustvaart.

Bereikbaarheid vertaalt zich niet alleen naar infrastructuur. Ook administratieve vereenvoudiging en een administratief gelijkwaardige behandeling (zeker van kustvaart ten opzichte van de andere modi) moeten leiden tot een modal shift. Ten slotte gaat het fysiek transporteren van goederen ook gepaard met steeds groeiende digitale stromen. Het overheidsbeleid moet de logistieke sector dan ook ondersteunen door een gepast ICT-beleid uit te rollen.

Veiligheid en Milieu

De Rijksoverheid heeft de maatschappelijke verantwoordelijkheid om de veiligheid en milieuvriendelijkheid te bewaken. Dit door in te zetten op het terugdringen van emissies in de scheepvaart en de havens en door het kader voor een veilig scheepvaartverkeer te bieden (middels regelgeving en handhaving). De Rijksoverheid moet waken over ruimte gebruik om de ruimtedruk op de maritieme vaarroutes die bijvoorbeeld ontstaat door de realisatie van windparken onder controle te houden, te waken over de veilige scheepvaart (vb. zorgen voor voldoende diepgang, risico's op aanvaringen verminderen).

Veiligheidsdreigingen en Stabiliteit

Als laatste horizontale thema ziet men het garanderen van de veiligheid en stabiliteit van de sector, het behartigen van de vitale belangen van Nederland en de fysieke veiligheid van zijn burgers. Via diplomatieke en waar nodig militaire inzet draagt de Rijksoverheid bij aan het naleven van de internationale rechtsorde. Dit omvat een breed spectrum, gaande van het veiligstellen van handelsroutes, de strijd tegen (grensoverschrijdende) criminaliteit, wapenhandel en terrorisme tot cyber security.

Toegenomen aandacht voor duurzaamheid

De breedte van de thema's in de Nederlandse Maritieme Strategie maakt duidelijk dat de Rijksoverheid niet alleen oog heeft voor de economische betekenis van de maritieme cluster, maar ook het belang ziet van andere ontwikkelingen. Met name de energietransitie en klimaatadaptatie zijn gaandeweg de

onderzoekperiode steeds belangrijkere onderwerpen geworden.³⁶ Zoals in hoofdstuk 2 beschreven zorgen beide vraagstukken voor uitdagingen (bijvoorbeeld veranderende transportstromen, omgang met lage waterstanden, verduurzaming van de vloot), maar bieden ze evengoed kansen (bijvoorbeeld nieuwe werkgelegenheid en het exporteren van Nederlandse kennis). De urgentie van deze onderwerpen vertaalt zich in toegenomen beleidsinzet.

Belangrijk in dit verband om te noemen is de *Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens*. Deze Green Deal geeft invulling aan het regeerakkoord van het kabinet Rutte III (oktober 2017), waarin wordt vastgesteld dat in de zeevaart en binnenvaart nog veel milieuwinst te behalen is, en dat met de sector een Green Deal zal worden opgesteld voor verduurzaming van de zeevaart, binnenvaart en havens. De Green Deal bevat een uitwerking van maatregelen die deels ook staan genoemd in het Werkprogramma Maritieme Strategie en Zeehavens 2018 – 2021 en vormt daarmee een bijdrage aan de Maritieme Strategie 2015 – 2025. De Green Deal is afgesloten in 2019, aan het einde van de onderzoekperiode. In de Green Deal zijn lange termijn ambities vastgelegd (voor 2030, 2035 en 2050) en vertaald naar doelen voor 2024 voor binnenvaart en zeevaart.³⁷

Meer inzet op maritieme veiligheid

Voor maritieme veiligheid geldt eveneens dat het in de onderzoekperiode meer prioriteit heeft gekregen. Maritieme veiligheid omvat zowel nautische veiligheid (safety) als maritieme (cyber)security. Er hebben diverse incidenten plaatsgevonden op en rond de Nederlandse vaarwegen met aanzienlijke gevolgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ongeval met de olie lekkage in de haven van Rotterdam (aanvaring van de Bow Jubail met een steiger in 2018), het verlies van een groot aantal zeecontainers door de MSC Zoe (2019), de hack van APM-terminals (2017) en de aanvaring van de stuw bij Grave (2016). Deze incidenten maakten onder andere duidelijk dat voor de toekomst behoefte is aan een integrale risicogestuurde aanpak waarmee de maritieme veiligheid structureel wordt geborgd.

In het beleidskader *In Veilige Vaart Vooruit* (2020) zijn de uitgangspunten voor een risicogestuurde aanpak op het gebied van maritieme veiligheid op de Noordzee, op de binnenwateren en in de havens vastgelegd.³⁸ Het kennen, analyseren en beheersen van de grootste risico's draagt bij aan het continu verbeteren van maritieme veiligheid. De inzet op maritieme veiligheid is noodzakelijk om mens en milieu te beschermen. Daarnaast is een veilige en vlotte doorgang van het scheepvaartverkeer een essentiële randvoorwaarde voor een Nederlandse maritieme toppositie, en daarmee voor het versterken van de Nederlandse economie.

Voor het beleidskader op het gebied van maritieme veiligheid geldt, evenals voor de Green Deal, dat deze is verschenen aan het einde van de onderzoekperiode. De uitwerking en werking ervan valt daarmee grotendeels buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

3.2. Zeevaart: beleidsinzet en instrumenten

Beleidsinzet zeevaart 2015 – 2020

Door trage economische groei na de economische crisis (2007 – 2011) en overcapaciteit lagen tarieven voor veel Nederlandse reders aan het begin van de onderzoekperiode (2015) al geruime tijd beneden het kostendekkend niveau.³⁹ Reders hadden moeite om externe financiers te vinden om hun verliezen af te dekken. In de jaren daarna trok de wereldhandel weliswaar aan waardoor het perspectief verbeterde, maar de

³⁶ Zie ook: KiM (2019). Trends en hun invloed op zeehavens; KiM (2020). Trends en de Nederlandse zeevaart.

³⁷ De (zee)havenbedrijven vallen buiten de Green Deal, maar vervullen een faciliterende rol.

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 31 409, nr. 307.

³⁹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018). Werkprogramma Maritieme Strategie en Zeehavens 2018 – 2021.

Nederlandse reders komen uit een diep dal. Daar komt bij dat de noodzaak om te innoveren en verduurzamen vraagt om extra investeringen.

De Rijksoverheid speelt met haar beleid in op deze uitdagingen. Een constante factor in de beleidsinzet van het Rijk op zeevaart is de inzet op het behouden van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart en het aantrekkelijker maken van sector om in te ondernemen en werken. Daarnaast is de Rijksoverheid zich in de onderzoeksperiode nadrukkelijker gaan inzetten voor een innovatieve en duurzame zeevaart.

Tabel 2 bevat een overzicht van de beleidsinzet van het Rijk op zeevaart in de periode 2015 – 2020 aan de hand van de zes clusterbrede beleidsthema's uit de Maritieme Strategie.

Clusterbrede beleidsthema's	Invulling zeevaart
Human Capital	<ul style="list-style-type: none"> • Afstemming van onderwijs op arbeidsmarkt • Gebruik van moderne technologie in opleidingen (bijv. simulatoren) • Modernisering van regelgeving (bijv. mogelijkheid van digitale certificaten en persoonsdocumenten)
Innovatie	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet op Smart Shipping • Overheid als launching customer • Belemmeringen voor innovatie in wet- en regelgeving wegnemen • Ondersteuning kennisinstituten en onderzoek • Experimenteerruimte voorzien en snel proces van goedkeuringen
Handel	<ul style="list-style-type: none"> • Bewaken en stimuleren van vrije handel in internationaal verband • Vertegenwoordiging van Nederlandse belangen in internationale organisaties (bijv. IMO en EU) • Aantrekkelijker maken scheepsregister • Veilig stellen internationale handelsroutes
Bereikbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Administratieve vereenvoudiging (vereenvoudiging administratieve behandeling van Short Sea Shipping, Maritiem Single Window / Single Window Handel en Transport) • Drempelloos datadelen (Neutraal Logistiek Informatie Platform (NLIP))
Veiligheid en Milieu	<p>Veiligheid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bewaken van ruimtedruk op de maritieme vaarroutes (bijv. door windparken op zee), • Terugdringen van de menselijke factor bij ongevallen en incidenten (via onderwijs, innovatie) <p>Milieu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afspraken over duurzame groei in nationaal en internationaal verband • Wegnemen belemmerende regelgeving op het pad richting 'zero-emission schepen' • Certificering van schepen op duurzaamheid (Green Award) • Nieuwe financieringsmodellen voor verduurzaming ontwikkelen • Maritieme bedrijven ondersteunen bij het doen van investeringen in milieuvriendelijke maatregelen • Verkennen mogelijkheden fiscale stimuleringsmaatregelen • Vloot rijksrederij verduurzamen

Veiligheidsdreigingen en Stabiliteit

- Veiligstellen internationale handelsroutes
- Verbeteren cyberriskmanagement aan boord van schepen
- Optimale informatie-uitwisseling als onderdeel van effectieve interdepartementale en internationale samenwerking

Tabel 2. Beleidsinzet van het Rijk op zeevaart in de periode 2015 – 2020.⁴⁰**Beleidsinstrumenten**

Het ministerie van IenW maakt gebruik van verschillende instrumenten om invulling te geven aan haar beleid op het terrein van zeevaart. Het ministerie opereert daarbij vooral vanuit een regisseursrol. De belangrijkste beleidsinstrumenten met een financiële inzet die zijn verantwoord op artikel 18 hebben we opgenomen in tabel 3.

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
18.01.01 Opdrachten	Onderzoeken die beleid ondersteunen (2015 – 2020)	In de periode 2015 – 2020 zijn op het gebied van de maritieme sector onder meer de volgende onderzoeken uitgevoerd: <ul style="list-style-type: none"> • Evaluatie van de fiscale maatregelen in het Nederlandse zeescheepvaartbeleid in de periode 2014 tot en met 2019 • Maritieme monitor (2015 – 2020) • Maritieme arbeidsmarktmonitor (verslagjaar 2018, 2019, 2020)
	Topsector Logistiek (2015 – 2020)	Voor de Topsector Logistiek zijn opdrachten uitgevoerd onder regie van het Topteam Logistiek. In 2020 werd in totaal voor € 15,0 miljoen aan activiteiten in de vorm van opdrachten uitgevoerd. De opdrachten hebben betrekking op de volle breedte van de logistieke sector, dat wil zeggen op alle modaliteiten (en dus niet alleen op zeevaart).
	Vervanging simulatorcentrum MARIN (2020)	Voor de vervanging van een verouderd simulatorcentrum door nieuwbouw op het terrein van het, Groot Technologisch Instituut, Maritiem Research Instituut Nederland (MARIN) heeft IenW in 2020 incidenteel € 2,0 miljoen bijdragen (loopt via begroting EZK).
	Green Deal (2020)	Voor de uitvoering van de Green Deal is budget beschikbaar voor verduurzaming en innovatie van de binnenvaart en zeevaart. Specifiek voor zeevaart zijn in de Green Deal 3 doelen vastgelegd: <ul style="list-style-type: none"> • De gemiddelde CO₂-uitstoot per vervoersprestatie verminderd te hebben met tenminste 20% ten opzichte van 2008; • De uitstoot naar de lucht van andere stoffen dan CO₂, zoals SO_x, NO_x en PM verder teruggedrongen te hebben, in lijn met (internationale) afspraken daarover; • Binnen de looptijd van deze Green Deal vijf nieuwe businesscases voor walstroom voor de zeevaart te hebben ontwikkeld. <p>Binnen de Green Deal hebben partijen verschillende acties afgesproken met betrekking tot zeevaart. De inzet van IenW concentreert zich op inspanningen in internationaal verband</p>

⁴⁰ Gebaseerd op de Maritieme Strategie 2015 – 2025 en het Werkprogramma Maritieme Strategie en Zeehavens 2018 – 2021.

		gericht op verduurzaming van de zeevaart, het verkennen van de mogelijkheden van fiscale stimuleringsmaatregelen, het stimuleren van onderzoek en het verduurzamen van de eigen vloot.
	Digitale transportstrategie (2020)	Voor het project digitale transportstrategie (DTS) is in 2020 € 1,4 miljoen uitgegeven. Doelstelling van de DTS is het mogelijk maken van een volledig gestroomlijnd en gedigitaliseerd multimodaal goederenvervoersysteem.
18.01.02 Subsidies	Bijdrage aan kennismakingsstages voor potentiële studenten nautisch onderwijs (2015 – 2017)	De doelstelling hierbij is het vergroten van de instroom en het behoud van studenten voor het zeevaartonderwijs, door middel van een tijdelijke subsidieregeling ter medefinanciering van kennismakingsstages.
	Topsector Logistiek (2015 – 2020)	Voor de Topsector Logistiek op basis van het meerjarenprogramma 2015 – 2020 via de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) subsidies uitgezet. Het NWO voert het onderzoeksdeel uit van de Topsector Logistiek. Dit betreft alle modaliteiten en is dus bredere dan alleen zeevaart. Het subsidiebedrag liep op van € 1,8 miljoen in 2015 tot € 7,8 miljoen in 2017 en nam in de jaren daarna weer af tot € 1,8 miljoen in 2020
18.01.03 Bijdragen aan agentschappen	Beleids-Ondersteuning en Advies (BOA) Rijkswaterstaat (2015 – 2020)	In het kader van het Beleidsondersteuning en Advies (BOA) protocol met Rijkswaterstaat zijn afspraken gemaakt over beleidsondersteuning en -advisering, die Rijkswaterstaat uitvoert in opdracht van de beleids-DG's. Door middel van de agentschapsbijdrage wordt capaciteit hiervoor bij Rijkswaterstaat gereserveerd.
18.01.04 Bijdragen aan medeoverheden	-	-
18.01.05 Bijdragen aan internationale organisaties	Contributie International Maritime Organization (2015 – 2020)	Vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) gelden betaalt Nederland jaarlijks circa € 0,4 miljoen contributie aan de International Maritime Organisation (IMO) conform verdragsverplichtingen.
	Contributie North Atlantic Ice Patrol (2018 – 2020)	Een organisatie die informatie verzamelt over de aanwezigheid van ijsbergen in de Atlantische Oceaan en Noordelijke Ijszee en hun bewegingen, met als belangrijkste doel om de scheepvaart te waarschuwen voor ijsbergen. ⁴¹ Dit is een internationale verplichting die volgt uit het SOLAS verdrag, dat Nederland ondertekend heeft.

Tabel 3. Beleidsinstrumenten zeevaart verantwoord op artikel 18.

Naast de instrumenten waaraan rechtstreeks financiële verplichtingen vanuit de begroting van het ministerie van IenW zijn verbonden, zijn ook nog andere instrumenten ingezet (tabel 4).

⁴¹ Dit is een internationale verplichting voor Nederland als ondertekenaar van het SOLAS verdrag.

Type	Instrument	Omschrijving
Juridisch	Overleg over internationale regelgeving	Regelgeving op het gebied van zeevaart is veelal internationaal. Binnen de International Maritime Organization, 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.
	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, afgifte van het nationaal veiligheidscertificaat en MLC-certificering
Financieel-economisch	Verminderen administratieve lasten	Met diverse acties tracht het Rijk het Nederlandse scheepsregister aantrekkelijk te houden door wet- en regelgeving up-to-date, transparant, uitvoerbaar en handhaafbaar te houden (bijvoorbeeld met betere registratie en arbeidswetgeving).
	Fiscale regelingen <i>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 gedeelde belastinginkomsten en daarmee geen vrij besteedbare bedragen.</i>	<u>Afdrachtvermindering (2015 – 2020)</u> : Dit is een fiscale tegemoetkoming van 40% van de loonbelasting van in Nederland en EU/EER lidstaten wonende zeevarenden 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
		<u>Tonnageregeling (2015 – 2020)</u> : Reders betalen belasting aan de hand van de forfaitair vastgestelde winst gebaseerd op het nettotonnage van de vloot. Om in aanmerking te komen gelden vlagvereisten.
		<u>Willekeurige afschrijving zeeschepen (2015 – 2020)</u> : Dit is een faciliteit voor reders die geen gebruik maken van de tonnageregeling.
	Nieuwe vormen van financiering	De sector zoekt naar nieuwe vormen van financiering voor de verduurzaming van de zeescheepvaart, waaronder nieuwe financieringsmodellen voor verduurzaming en het Vergroeningsfonds. Waar dat kan ondersteunt het ministerie van IenW de sector hierbij.

Tabel 4. Beleidsinstrumenten zeevaart zonder financiële verplichtingen op artikel 18.

3.3. Zeehavens: beleidsinzet en instrumenten

Beleidsinzet zeehavens 2015 – 2020

Zeehavens zijn de logistieke knooppunten bij uitstek. Ze zijn de plaats waar zeevaart en binnenvaart (en in breder perspectief weg, spoor en buisleidingen) elkaar ontmoeten. Ze zijn daarnaast belangrijke vestigingsplekken voor industrie en distributiecentra.

De Nederlandse zeehavens hebben een goede internationale concurrentiepositie. Deze positie is echter niet vanzelfsprekend, maar mede afhankelijk van de mate waarin de zeehavens bestand zijn tegen, anticiperen en reageren op grote, mondiale ontwikkelingen zoals de energietransitie en digitalisering. Zowel op de korte termijn als de lange termijn zijn acties vereist om de concurrentiepositie te behouden.

De beleidsinzet van de Rijksoverheid in de periode 2015 – 2020 is er dan ook op gericht deze positie (duurzaam) te behouden en versterken. Tabel 5 bevat een overzicht van de beleidsinzet van het Rijk op zeehavens in de periode 2015 – 2020 aan de hand van de zes clusterbrede beleidsthema's uit de Maritieme Strategie.

Clusterbrede beleidsthema's	Invulling zeehavens
Human Capital	<ul style="list-style-type: none"> • Afstemmen onderwijs op de behoeften en vernieuwingen in de maritieme cluster • Borgen aansluiting van het arbeidspotentieel in de steden op de (toekomstige) behoefte in de havens • Stimuleren keuze maritieme beroepen • Vergemakkelijken overstap tussen maritieme beroepen
Innovatie	<ul style="list-style-type: none"> • Vergroten mogelijkheden van (co)financiering voor innovatieprojecten • Stimuleren innovaties in de maritieme cluster als launching customer en opdrachtgever • Wegnemen belemmeringen voor innovatie • Bieden van experimenteerruimte, gekoppeld aan snelle goedkeuringsprocessen • Ondersteuning kennisinstituten en onderzoek • Koppeling innovatietrajecten van havenbeheerders en- bedrijfsleven • Kennisagenda havenoverstijgende vraagstukken • Inspelen op potentiële negatieve gevolgen voor zeehavens van dematerialisatie en grondstoffenschaarste • Energietransitie naar koolstofarme industrie versnellen (door vergroten van mogelijkheden voor financiële ondersteuning van innovatieve proefprojecten voor emissiereductie, verkennen optimale benutting en koppeling diverse subsidies, experimenteerruimte en regelvrije zones, overleg over benutten CO-afvang- en opslag en restwarmte)
Handel	<ul style="list-style-type: none"> • In Europees verband inzetten voor de totstandkoming van staatssteunrichtsnoeren voor zeehavens (bevorderen gelijk speelveld zeehavens t.o.v. buitenland) • Verkennen vergroting betrokkenheid/handelingsperspectief zeehavens bij verantwoorde handelsketens
Bereikbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren van (investeren in) de maritieme toegang en de achterlandverbindingen van de Nederlandse zeehavens • Inzetten op efficiënter gebruik van multimodale knooppunten en omliggende bedrijfsterreinen • Borgen robuust en betrouwbaar, regionaal en internationaal aansluitend logistiek netwerk • Ondersteunen promotie van maritieme cluster in het buitenland • Verbeteren fysieke en administratieve connectiviteit maritieme logistieke keten

Veiligheid en Milieu	<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen Actieplan Energie in samenspraak met de zeehavenbeheerders en het havenbedrijfsleven • Inspannen voor modern en adequaat regelgevend kader, tijdige implementatie van nieuwe regelgeving, goed werkende keten van beleid, uitvoering en handhaving • Verminderen regeldruk • Mogelijk maken van voorziene groei zeehavens onder de PAS (stikstof), o.a. door input te leveren op EU natuurbeleid- en regelgeving • Ontwikkeling beleidskader dat het (met het aandeelhouderschap) te borgen publieke belang expliciteert • Borgen gelijk speelveld en werkbaar nieuw omgevingsrecht (ontwikkelingsruimte zeehavens) • Kennisontwikkeling over de effecten van zeespiegelstijging op de zeehavens
Veiligheidsdreigingen en Stabiliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Optimale informatie-uitwisseling als onderdeel van effectieve samenwerking • Ontwikkelen nautisch veiligheidsmanagementsysteem in zeehavens t.b.v. borging nautische veiligheid • Inzetten op Port Security om hybride dreigingsbeeld te adresseren (terrorisme, cyber)

Tabel 5. Beleidsinzet van het Rijk op zeehavens in de periode 2015 – 2020.⁴²

Beleidsinstrumenten

Het ministerie van IenW maakt gebruik van verschillende instrumenten om invulling te geven aan haar beleid met betrekking tot zeehavens. Het ministerie opereert daarbij vooral vanuit een regisseursrol. Tabel 6 bevat de belangrijkste beleidsinstrumenten die zijn verantwoord op artikel 18 van de IenW-begroting en op het Infrastructuurfonds (voor zeehavens relevant artikel 17.06)

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
Artikel 18 Scheepvaart en havens op de rijksbegroting – XII Infrastructuur en Waterstaat		
18.01.01 Opdrachten	Onderzoeken die beleid ondersteunen (2015 – 2020)	In de periode 2015-2020 zijn op het gebied van zeehavens onder meer de volgende onderzoeken verricht: <ul style="list-style-type: none"> • Eindevaluatie Project Mainport Rotterdam (2020) • Level Playing Field Noordwest-Europese zeehavens (2020) • Onderzoek havensamenwerking: Bouwstenen voor een handelingskader (2019) • Evaluatie subsidieregeling Zeehaveninnovatieproject IF artikel 15 (2016)
	Toezicht op het loodswezen door ACM (2015 – 2020)	IenW draagt financieel jaarlijks bij aan de ACM voor het uitvoeren van toezicht op het loodswezen. De overige kosten van het toezicht worden via het loodstarief doorberekend aan de scheepvaart.
	Project herstelwerkzaamheden pier Bonaire (2017 – 2019)	Herstelwerkzaamheden aan de pier vonden grotendeels plaats in 2018. De herstellende pier maakt het mogelijk voor (grote) schepen om goederen te lossen. De uitgaven aan dit instrument betreffen:

⁴² Gebaseerd op de Maritieme Strategie 2015 – 2025 en het Werkprogramma Maritieme Strategie en Zeehavens 2018 – 2021.

		<ul style="list-style-type: none"> • 2019 € 0,7 miljoen • 2018 € 6,6 miljoen • 2017: € 141k (voorbereiding aanbesteding)
	Verdere professionalisering van het havenbedrijf op Bonaire (2016)	In het kader van de versterking van de havens van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) wordt vanuit de partners actief kennis en kunde ingebracht en waar mogelijk gekeken naar concrete vormen van samenwerking tussen (individuele) BES-havens door Branche Organisatie Zeehavens (of individuele Nederlandse zeehavens).
	Beleidswerk (2015 – 2020)	Beleidswerk gericht op havens (onder andere havensamenwerking) en Caribisch Nederland (de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).
	Digitale transportstrategie (2020)	Voor het project digitale transportstrategie (DTS) is in 2020 € 1,4 miljoen uitgegeven. Doelstelling van de DTS is het mogelijk maken van een volledig gestroomlijnd en gedigitaliseerd multimodaal goederenvervoersysteem.
18.01.02 Subsidies	Subsidieprogramma Zeehaven Innovatie Project voor duurzaamheid (2015)	Met dit programma wilde het ministerie inspirerende en zichtbare innovaties op het gebied van duurzame zeehavenactiviteiten stimuleren. Het subsidieplafond bedroeg € 5 miljoen, waarvan € 4 miljoen daadwerkelijk is ingezet. Het programma startte in 2010 en is in 2016 geëvalueerd. In de periode 2015 – 2020 is nog ongeveer € 100k aan uitgaven gerealiseerd.
	Incidentele subsidie zeehaven Saba (2016)	Aan het Openbaar Lichaam Saba is een incidentele subsidie verstrekt ter bevordering van verbetering van de veiligheid van de haven op Saba vanuit de investeringsimpuls voor de BES eilanden.
	Incidentele subsidie mobiele hijskraan/havengebouw op Saba (2018)	Aan het openbaar lichaam Saba is in 2018 een subsidie van € 0,14 miljoen verstrekt.
18.01.03 Bijdragen aan agentschappen	Beleids-Ondersteuning en Advies (BOA) Rijkswaterstaat (2015 – 2020)	In het kader van het Beleidsondersteuning en Advies (BOA) protocol met Rijkswaterstaat zijn afspraken gemaakt over beleidsondersteuning en -advisering, die Rijkswaterstaat uitvoert in opdracht van de beleids-DG's. Door middel van de agentschapsbijdrage wordt capaciteit hiervoor bij Rijkswaterstaat gereserveerd.
18.01.04 Bijdragen aan medeoverheden	Bijzondere uitkeringen ten behoeve van de wederopbouw van de havens/verbetering maritieme infrastructuur Saba en Sint Eustatius (2018 – 2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 2020 (Saba): € 9,25 miljoen • 2020 (Sint-Eustatius): € 5,5 miljoen • 2019 (Saba): € 21,3 miljoen • 2019 (Sint-Eustatius): € 5,6 miljoen • 2018 (Saba en Sint-Eustatius): € 2,2 miljoen
	Steigerverlenging van de zuidpier op Bonaire (2019)	Bijzondere uitkering van € 1,3 miljoen.
	Energiehaven Ijmuiden (2020)	Aan de provincie Noord-Holland is een specifieke uitkering verleend van 27,6 miljoen euro voor het realiseren van de Energiehaven Ijmuiden.

18.01.05 Bijdragen aan internationale organisaties	Contributie aan International Association of Lighthouse Authorities (IALA) (2016 – 2020)	De contributie aan IALA betreft een juridisch verplichte bijdrage van. IALA is een internationale organisatie die zich bezighoudt met de wereldwijde harmonisatie van maritieme navigatiemiddelen, zoals betonning via het IALA Maritiem Betonningsstelsel.
Artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam op de rijksbegroting – A Infrastructuurfonds		
17.06 PMR	Project Mainportontwikkeling Rotterdam (2015 – 2020)	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 lenW middels een extracomptabele verwijzing naar artikel 17.06 PMR van het Infrastructuurfonds. PMR wordt dan ook via het Infrastructuurfonds gefinancierd.

Tabel 6. Instrumenten binnen het zeehavenbeleid waaraan rechtstreeks financiële verplichtingen vanuit de begroting zijn verbonden.

Naast de instrumenten waaraan rechtstreeks financiële verplichtingen vanuit de begroting van het ministerie van lenW zijn verbonden, zijn ook nog andere instrumenten ingezet. Deze hebben we opgenomen in tabel 7.

Type	Instrument	Omschrijving
Juridisch (geen financiële verplichtingen)	Overleg over internationale regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> Nederland richt zich op eenduidige internationale regelgeving. Afspraken komen tot stand in IMO- en CCR-kader en in EU-verband. Nederland streeft naar de vaststelling van EU-richtsnoeren met betrekking tot staatssteun met het oog op een gelijk speelveld tussen zeehavens.
Overleg en samenwerking met de sector	Weerbare zeehavens: Port Security	Port security is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, zeehavenbeheerders, de private sector en het Rijk, waarbij lenW voornamelijk systeemverantwoordelijk is. Acties betreffen o.a. inrichten van een informatieknooppunt, port security-oefeningen, inrichten procedures melden cyberincidenten.
	Afstemming wet- en regelgeving ruimtelijke ordening	Havensector en Rijk stemmen af over de ontwikkeling van de Omgevingswet, beleidsontwikkelingen op het gebied van leefomgeving
	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.
	Kennisagenda zeehavens	Adresseren van havenoverstijgende vraagstukken.

Tabel 7. Overige instrumenten binnen het zeehavenbeleid (niet gerelateerd aan de begroting).

3.4. Binnenvaart: beleidsinzet en instrumenten

Traditioneel is de binnenvaartsector een sector van kleine (familie)bedrijven⁴³ met schepen die een lage CO2-uitstoot hebben per tonkilometer in vergelijking met het wegverkeer of spoor, maar geen voordeel bieden inzake luchtverontreinigende emissies. Om het concurrerende en innovatieve vermogen van de binnenvaart te verbeteren, zet het beleid in op het versterken van het menselijk kapitaal in de sector (zowel nautisch als op het gebied van ondernemerschap) en op het weghalen van mogelijke belemmeringen inzake energietransitie. Het ontbreken van georganiseerde samenwerkingsverbanden in de sector vormt daarbij een belangrijk aandachtspunt. Bij de andere ketenspelers is er nog een minimale “willingness to pay”, wat drukt op de financierbaarheid van de nodige aanpassingen aan de binnenvaartvloot. Het streefbeeld van een emissievrije binnenvaart in 2050 indachtig, vormt de Rijksoverheid – in nauw overleg met de sector – een beleid rond vier ontwikkelingen:

1. Juiste incentives in de keten;
2. Maximale inzet van kennis en innovatie;
3. Transitie-model voor de vergroening van de binnenvaart;
4. Adequate en voldoende financiering.

Tabel 8 geeft weer hoe de zes horizontale thema's uit de Maritieme Strategie vertaald worden naar binnenvaartbeleid.

Clusterbrede beleidsthema's	Invulling binnenvaart
Human Capital	<ul style="list-style-type: none"> • Inzetten van simulatoren • Afstemmen onderwijs op noden van de markt
Innovatie	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet op Smart Shipping • Overheid als launching customer • Belemmeringen voor innovatie in wet- en regelgeving wegnemen • Ondersteuning kennisinstituten en onderzoek • Experimenteerruimte voorzien en snel proces van goedkeuringen
Handel	<ul style="list-style-type: none"> • Vertegenwoordiging van Nederlandse belangen in internationale organisaties (vb Centrale Commissie voor de Rijnvaart)
Bereikbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Verbetering fysieke connectiviteit • Betere benutting van landelijk vaarwegennet • Corridorwerking • Administratieve vereenvoudiging
Veiligheid en Milieu	<ul style="list-style-type: none"> • Modern en adequaat regelgevend kader • Tijdige implementatie van nieuwe regelgeving • Goed werkende keten van beleid, uitvoering en handhaving • Verminderen regeldruk • Wegnemen belemmerende regelgeving richting 'zero-emission schepen'
Veiligheidsdreigingen en Stabiliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Optimale informatie-uitwisseling als onderdeel van effectieve interdepartementale en internationale samenwerking

Tabel 8. Beleidsinzet van het Rijk op zeevaart in de periode 2015 – 2020.⁴⁴

⁴³ Van de 4.100 bedrijven in 2020 actief in de binnenvaart zijn er slechts 13 bedrijven met meer dan 100 werknemers. Bijna 1800 ondernemingen hebben slechts 1 werkzaam persoon. (Maritieme Monitor, 2021)

⁴⁴ Gebaseerd op de Maritieme Strategie 2015 – 2025 en het Werkprogramma Maritieme Strategie en Zeehavens 2018 – 2021.

Beleidsinstrumenten

Het ministerie van IenW maakt gebruik van verschillende instrumenten om invulling te geven aan haar beleid op het terrein van binnenvaart. De belangrijkste beleidsinstrumenten met een financiële inzet die zijn verantwoord op artikel 18 hebben we opgenomen in tabel 9.

Begrotingspost	Instrument	Omschrijving
Artikel 18 Scheepvaart en havens op de rijksbegroting – XII Infrastructuur en Waterstaat		
18.01.01 Opdrachten	Onderzoeken die beleid ondersteunen (2015 – 2020)	<p>In de periode 2015 – 2020 zijn op het gebied van binnenvaart onder meer de volgende onderzoeken uitgevoerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluatie tijdelijke regeling Quick Wins Binnenvaart (2018) • Evaluatie subsidieregeling innovatie duurzame binnenvaart (2020) • Beleidsevaluatie MIA\Vamil (2018) • Beleidsevaluatie Energieinvesteringsaftrek 2012-2017 (2018) • Doorlichting Rijkswaterstaat (2020)
	Topsector Logistiek (2015 – 2020)	Voor de Topsector Logistiek zijn opdrachten uitgevoerd onder regie van het Topteam Logistiek. In 2020 werd in totaal voor € 15,0 miljoen aan activiteiten in de vorm van opdrachten uitgevoerd. De opdrachten hebben betrekking op de volle breedte van de logistieke sector, dat wil zeggen op alle modaliteiten (en dus niet alleen op binnenvaart).
	Digitale transportstrategie (2020)	Voor het project digitale transportstrategie (DTS) is in 2020 € 1,4 miljoen uitgegeven. Doelstelling van de DTS is het mogelijk maken van een volledig gestroomlijnd en gedigitaliseerd multimodaal goederenvervoersysteem.
	Green Deal	<p>Voor de uitvoering van de Green Deal is budget beschikbaar voor verduurzaming en innovatie van de binnenvaart en zeevaart. De Green Deal stelt voor binnenvaart tot doel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reductie van emissie in binnenvaart van broeikasgassen en milieuverontreinigende stoffen met 35% in 2035 ten opzichte van 2015. • Nulemissies in de binnenvaart tegen 2050 <p>Tegen 2024 legt de Green Deal voor binnenvaart volgende doelen vast:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een nieuw Europees sturingsinstrumentarium ontwikkelen dat het bereiken van de gestelde ambities stimuleert zonder dat het van overheidswege opleggen van dwingende emissienormen per schip voor 2030 en 2035 nodig is. • Een reductie van CO₂-uitstoot van minimaal 20% tov 2015 bereiken. • Een reductie van de emissie van milieuverontreinigende stoffen door de binnenvaart met 10% ten opzichte van 2015. <p>Om deze ambities te bereiken, zet men in op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een Verduurzamingsfonds

		<ul style="list-style-type: none"> • Een Labelsysteem (om de emissieprestaties van het schip te duiden) • Diverse acties van alle actoren binnen de markt (overheden, Brancheorganisaties, Expertise- en InnovatieCentrum Binnenvaart (EICB), havens, verladers, NWBA en VITO). <p>Voor lenW omvatten de diverse acties coördinerende taken, het aanpassen van de infrastructuur, aanpassen en implementeren van (internationale) wet- en regelgeving en subsidies. (Concreet het opstellen van een subsidieregeling voor de verduurzaming van de vloot van 15 miljoen euro voor de periode tot 01/01/2022.)</p>
18.01.02 Subsidies	Subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart (2016 – 2019)	Binnen de subsidieregeling Innovaties Duurzame Binnenvaart heeft het ministerie van lenW geld ter beschikking voor innovatieve en duurzame projecten. In de periode 2016 – 2019 is in totaal bijna € 3,7 miljoen subsidie toekend. ⁴⁵
	Subsidie Modular Energy Concepts (2020)	Aan het Modular Energy Concepts (MEC) consortium is in 2020 € 5,4 miljoen subsidie beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van batterijcontainers ten behoeve van stimulering elektrisch varen in de binnenvaart.
	Tijdelijke subsidieregeling Duurzame Binnenvaartmotoren (2020)	Vooruitlopend op de uit de Green Deal zeevaart, binnenvaart en havens in voorbereiding zijnde ‘Tijdelijke subsidieregeling verduurzaming binnenvaartschepen 2021-2025’ is in 2020 gestart met de ‘Tijdelijke subsidieregeling Duurzame Binnenvaartmotoren 2020-2021’ voor de ontwikkeling en certificering van binnenvaartmotoren. Motorfabrikanten worden met deze regeling gestimuleerd om binnenvaartmotoren met Stage V-certificaat op de markt te brengen. Het subsidieplafond voor 2020 was € 0,5 miljoen en is volledig benut.
	Topsector Logistiek (2015 – 2020)	Voor de Topsector Logistiek op basis van het meerjarenprogramma 2015 – 2020 via de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) subsidies uitgezet. Het NWO voert het onderzoeksdeel uit van de Topsector Logistiek. Dit betreft alle modaliteiten en is dus bredere dan alleen binnenvaart. Het subsidie bedrag liep op van € 1,8 miljoen in 2015 tot € 7,8 miljoen in 2017 en nam in de jaren daarna weer af tot € 1,8 miljoen in 2020.
	Beleids-Ondersteuning en Advies (BOA) Rijkswaterstaat (2015 – 2020)	In het kader van het Beleidsondersteuning en Advies (BOA) protocol met Rijkswaterstaat zijn afspraken gemaakt over beleidsondersteuning en -advisering, die Rijkswaterstaat uitvoert in opdracht van de beleids-DG’s. Door middel van de agentschapsbijdrage wordt capaciteit hiervoor bij Rijkswaterstaat gereserveerd.
18.01.04 Bijdragen aan medeoverheden	Optimalisatie binnenvaart-	Een specifieke uitkering van € 4,7 miljoen aan de gemeente Tilburg voor de optimalisatie van de binnenvaartinfrastructuur om het bereiken van een modal

⁴⁵ Ecorys (2020). Evaluatie Subsidieregeling Innovaties Duurzame Binnenvaart.

	infrastructuur gemeente Tilburg (2020)	shift op de corridor naar Rotterdam en Venlo te bespoedigen.
18.01.05 Bijdragen aan internationale organisaties	Contributie Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) (2015 – 2020)	Vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) gelden betaalt Nederland jaarlijks circa € 0,5 miljoen contributie aan de CCR.
	Bijdrage European Inland Waterway Transport (IWT) platform (2015 – 2020)	Bijdrage van € 0,4 miljoen per jaar
	Contributie Donaucommissie (2015 – 2020)	(Bedragen staat niet gespecificeerd in de jaarverslagen van het ministerie van IenW)
Artikel 15 (Infrastructuurfonds)		
15.01 Verkeersmanagement	Verkeersbegeleiding, bediening van objecten en vaarwegmarkering Monitoring en informatieverstrekking Vergunningverlening en handhaving Crisisbeheersing en preventie	
15.02 Beheer onderhoud en vervanging	Beheer, onderhoud en vervanging wordt uitgevoerd om het hoofdvaarwegennet in een staat te houden, die noodzakelijk is voor het faciliteren van vlot, veilig en duurzaam vervoer van goederen.	
15.03 Aanleg	Onder dit programma vallen alle activiteiten die noodzakelijk zijn voor de aanleg en planuitwerking bij het hoofdvaarwegennet.	
15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	In 2013 is het DBFM Sluizenprogramma in werking gesteld, waar de volgende DBFM projecten in ondergebracht zijn: Sluis Limmel, 3 ^e Kolk Beatrixsluis, Sluis bij Eefde en Zeetoeegang IJmond.	
15.06 Netwerkgebonden kosten HVWN	Rijksrederij: <ul style="list-style-type: none"> • Het ter beschikking stellen van vaartuigen met een door de opdrachtgever gespecificeerd dienstverleningsniveau • Het leveren van kennisintensief advies aan overheidsinstellingen bij beheer, ontwerp en aanbesteding van vaartuigen. • Het leveren van kennisintensief advies op het gebied van eisen aan bemanning, veiligheidsmanagement en scheepsuitrusting 	

Tabel 9. Instrumenten binnen het binnenvaartbeleid waaraan rechtstreeks financiële verplichtingen vanuit de begroting zijn verbonden.

Naast de instrumenten waaraan rechtstreeks financiële verplichtingen vanuit de begroting van het ministerie van IenW zijn verbonden, zijn ook nog andere instrumenten ingezet. Deze hebben we opgenomen in tabel 10.

Type	Instrument	Omschrijving
Juridisch (geen financiële verplichtingen)	Overleg over internationale regelgeving	De Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR), waar Nederland lid van is, is vanouds een belangrijke initiator van internationale regelgeving voor de binnenvaart.
	Implementatie van de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties	In samenwerking met de sector opzetten van een stuurgroep om vorm te geven aan Nederlandse regelgeving waarin de beroepskwalificaties in de binnenvaart zijn uitgewerkt, net wederzijdse erkenning van de sectorverenigingen.

Financieel-economisch	Fiscale regelingen	<p><u>VAMIL MIA-regeling scheepsmotoren (2015 – 2020)</u>: 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.</p> <p><u>EIA-regeling scheepsmotoren (2015 – 2020)</u>: 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.</p>
	Nieuwe vormen van financiering	<p>In samenwerking met de sector onderzoeken van nieuwe financieringsmogelijkheden voor verduurzaming, inclusief juridische en operationele knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen</p> <p>Daarnaast verkennen van de mogelijkheden rond financiering, bekostiging, garantiestelling vanuit de EU.</p>
	Overleg en samenwerking met de sector	Opzetten regiegroep met de sector om een visie op toekomstbestendige binnenvaart uit te schrijven en te vertalen naar een stappenplan

Tabel 10. Overige instrumenten binnen het binnenvaartbeleid (niet gerelateerd aan de begroting).

4. Uitgaven van het beleid

In dit hoofdstuk zijn de uitgaven in de jaren 2015 tot en met 2020 weergegeven. Daarnaast gaan we in op de onderbouwing van de uitgaven. Daarmee geven we antwoord op de RPE-vragen:

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven?

4.1. Totaaloverzicht van uitgaven

Onderstaande tabel bevat het overzicht van de totale uitgaven die in de jaren 2015 tot en met 2020 zijn gerealiseerd op beleidsartikel 18 van de begroting van het ministerie van IenW en artikelen 15 en 17.06 van het Infrastructuurfonds. De weergegeven informatie is ontleend aan de jaarverslagen van de betreffende begrotingsjaren.⁴⁶ In de paragrafen 4.2 tot en met 4.4 worden de uitgaven per artikel nader toegelicht.

Van de totale uitgaven die worden gerealiseerd op de artikelen die centraal staan in deze beleidsdoorlichting, wordt het merendeel gerealiseerd op artikel 15 Hoofdvaarwegennet op het Infrastructuurfonds (gemiddeld 95% in de periode 2015 – 2020). De omvang van deze uitgaven is toegenomen van € 871,6 miljoen in 2015 naar € 1,04 miljard in 2020. De uitgaven aan artikel 18 op de IenW-begroting zijn eveneens toegenomen, daar waar de uitgaven op artikel 17.06 op het Infrastructuurfonds zijn afgenomen.

Uitgaven per artikel (x €1.000)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Artikel 18 (IenW)						
18.01.01 Opdrachten	6.278	14.562	18.207	26.913	19.452	20.759
18.01.02 Subsidies	2.200	5.926	8.505	7.976	5.756	7.785
18.01.03 Bijdragen aan agentschappen	1.283	1.290	1.137	1.430	1.608	1.667
18.01.04 Bijdragen aan medeoverheden	0	0	0	2.158	28.701	49.343
18.01.05 Bijdragen aan internationale organisaties	1.171	955	1.560	1.504	1.622	1.467
Subtotaal	10.932	22.733	29.409	39.981	57.139	81.021
Artikel 15 (Infrastructuurfonds)						
15.01 Verkeersmanagement	7.545	8.428	8.525	8.655	8.830	11.010
15.02 Beheer onderhoud en vervanging	401.328	410.159	322.961	334.496	353.574	391.031
15.03 Aanleg	210.556	124.309	218.819	159.164	195.446	226.735
15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	679	11.565	39.105	28.867	51.994	56.765
15.06 Netwerkgebonden kosten HVWN	251.507	307.469	309.886	314.388	330.849	357.394
Subtotaal	871.615	861.930	899.296	845.570	940.693	1.042.935
Artikel 17.06 (Infrastructuurfonds)						
17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam	4.650	6.687	5.020	20.185	16.186	3.698
Subtotaal	4.650	6.687	5.020	20.185	16.186	3.698
Totale uitgaven	887.197	891.350	933.725	905.736	1.014.018	1.127.654

Tabel 11. Gerealiseerde uitgaven op het gebied van scheepvaart en havens in de periode 2015 – 2020. Bron: jaarverslagen ministerie van IenW en van het Infrastructuurfonds.

⁴⁶ <https://www.rijksfinancien.nl/>

4.2. Uitgaven op artikel 18 Scheepvaart en havens

Het beleidsartikel 18 kent onderstaande subartikelen. De toelichting op de subartikelen is gebaseerd op de jaarverslagen 2015 tot en met 2020. De genoemde kostenposten dienen ter indicatie, de opsomming per subartikel is niet limitatief.

- **18.01.01 Opdrachten.** Onder dit subartikel vallen onder andere de uitgaven die het ministerie van IenW doet ten behoeve van het door de ACM uitgevoerde toezicht op het loodswezen en de Europese Zeehavenverordening; opdrachten voor de Topsector Logistiek, die betrekking hebben op alle modaliteiten binnen de logistieke sector waaronder scheepvaart; en beleidsonderzoek.
- **18.01.02 Subsidies.** Onder dit subartikel vallen de uitgaven aan verschillende (tijdelijke) subsidieregelingen, zoals voor de Topsector Logistiek, innovaties Duurzame Binnenvaart en het Modular Energy Concepts (MEC) consortium.
- **18.01.03 Bijdragen aan agentschappen.** Met de uitgaven onder dit subartikel reserveert het ministerie van IenW capaciteit bij agentschap Rijkswaterstaat, dat in opdracht van de verschillende beleids-DG's beleidsondersteuning- en advies levert.
- **18.01.04 Bijdragen aan medeoverheden.** Onder dit subartikel vallen uitgaven in de vorm van (bijzondere en specifieke) uitkeringen aan medeoverheden zoals gemeenten, provincies en de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Caribisch Nederland).
- **18.01.05 Bijdragen aan internationale organisaties.** Met de uitgaven onder dit subartikel voldoet het ministerie van IenW aan haar contributieverplichtingen van internationale organisaties, waaronder de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR), de International Association of Lighthouse Authorities (IALA) en de International Maritime Organisation (IMO).

Wat betreft budgetflexibiliteit geldt dat over de periode 2015 tot en met 2020 gemiddeld 96% juridisch verplicht⁴⁷ was, zoals vermeld in de jaarlijkse IenW-begrotingen. Hieronder vallen de bijdragen aan agentschappen (18.01.03) en internationale organisaties (18.01.05), het subsidiedeel (18.01.02) en de opdrachten (18.01.01) voor Topsector Logistiek, het beschikbare budget voor verduurzaming en innovatie (18.01.01) en ongeveer de helft van de opdrachten met betrekking tot de uitfinanciering van aangegane verplichtingen voor onder meer de uitvoering van toezichtstaken door de ACM en de monitoring van maritieme indicatoren en kengetallen (18.01.01). Bij het opstellen van de begroting 2015 was 70% juridisch verplicht. Het ministerie van IenW wendt het niet juridisch verplichte deel van artikel 18 aan voor beleidsonderzoek gericht op onder meer binnenvaart, zeevaart, zeehavens en ter ondersteuning van Caribisch Nederland. Uit bovengenoemde percentages valt af te leiden welk deel van de geraamde uitgaven beschikbaar is als 'vrije ruimte'. Een deel van de geraamde uitgaven heeft overigens wel al een bestemming waar ten tijde van de ontwerp-begroting nog geen juridische verplichting onder ligt.⁴⁸

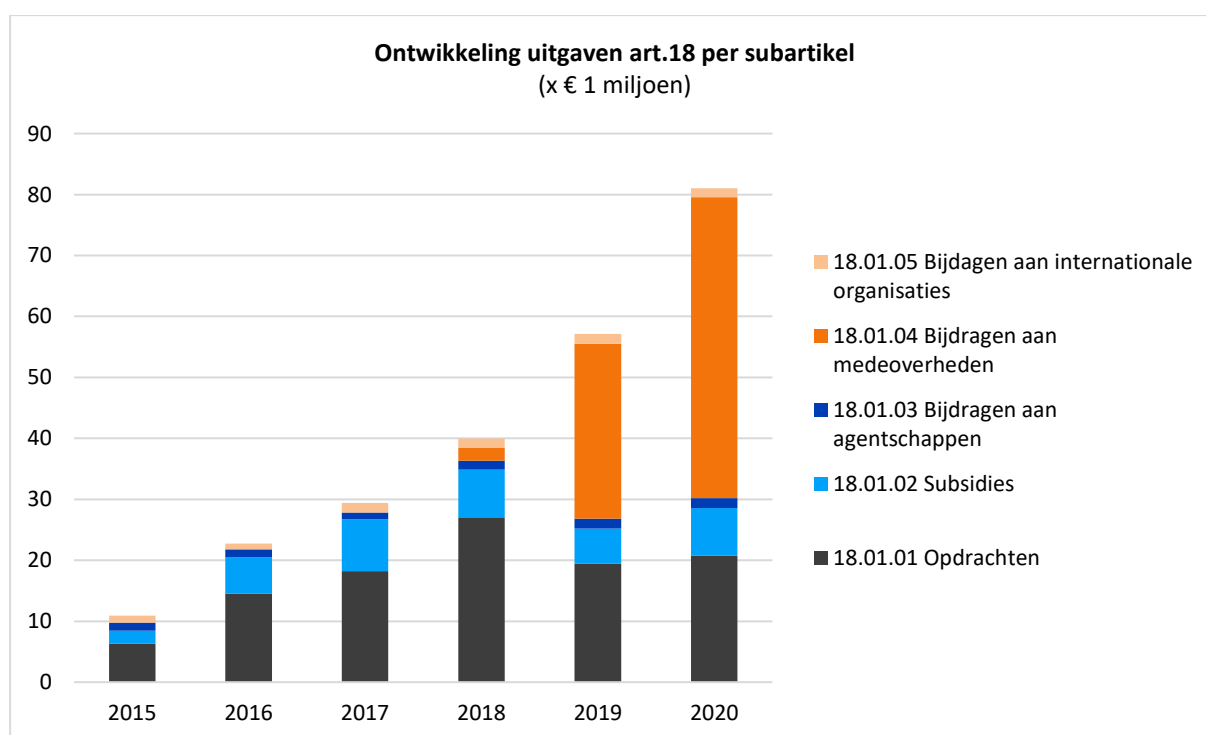
In figuur 1 is de ontwikkeling van uitgaven op grond van artikel 18 Scheepvaart en havens weergegeven per subartikel. De totale uitgaven in 2020 zijn met 641% gestegen ten opzichte van de totale uitgaven in 2015: van circa € 11 miljoen (2015) tot circa € 80 miljoen (2020). Deze stijging is grotendeels toe te schrijven aan de toegenomen uitgaven op subartikel 18.01.04 Bijdragen aan medeoverheden, die in de jaren 2019 en 2020 het merendeel van de totale uitgaven vormen. In 2021, het meest recente jaar waarvan een jaarverslag beschikbaar is, zijn de uitgaven op dit subartikel nagenoeg nihil (€ 35.000). De totale uitgaven op artikel 18 in 2021 nemen hierdoor ook significant af ten opzichte van 2020, naar € 32,4 miljoen.

⁴⁷ Van juridisch verplichte uitgaven is in zijn algemeenheid sprake op grond van een verdrag, wet, koninklijk besluit, ministeriële regeling, beschikking, verbintenis of een vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen.

⁴⁸ Kamerstukken II 2015/16, 31865, nr. 76.

De stijging op subartikel 18.01.04 vindt zijn oorsprong in eind 2017, toen de eilanden Saba en St. Eustasius werden getroffen door twee orkanen. De in 2018 geleverde noodhulp ter hoogte van € 2,6 miljoen werd gefinancierd uit het subartikel 18.01.01 Opdrachten. Daarnaast werd door middel van een bijzondere uitkering⁴⁹ € 2,2 miljoen uitgegeven voor de wederopbouw van de havens van de betreffende eilanden, verantwoord op het (nieuwe) financieel instrument Bijdragen aan medeoverheden. In 2019 bestonden de bijdragen aan medeoverheden volledig uit bijdragen aan Caribisch Nederland, ten behoeve van de wederopbouw en verbetering van de maritieme infrastructuur op Saba en St. Eustatius. Aan Saba is een bijzondere uitkering van € 21,3 miljoen verleend ten behoeve van de renovatie en uitbreiding van de zeehaven op Saba. Aan St. Eustatius is een bijzondere uitkering van € 5,6 miljoen verleend ten behoeve van de wederopbouw en verbetering van de maritieme infrastructuur. De toelichting op het jaarverslag vermeldt dat € 11,6 miljoen is overgeboekt van het financieel instrument 18.01.01 (Opdrachten) naar 18.01.04 (Bijdragen aan medeoverheden).

De grootste uitgave in 2020 onder dit subartikel bedroeg de specifieke uitkering van € 27,6 miljoen aan de provincie Noord-Holland, voor het realiseren van de Energiehaven IJmuiden. Ook de gemeente Tilburg ontving een specifieke uitkering, van circa € 4,8 miljoen, voor de optimalisatie van de binnenvaartstructuur ter bespoediging van de modal shift op de corridor Rotterdam – Venlo. Daarnaast werd circa € 15 miljoen aan bijzondere uitkeringen besteed aan het herstel en de verbetering van de maritieme infrastructuur op Saba en St. Eustatius. De toelichting op het jaarverslag vermeldt dat € 12,5 miljoen is overgeboekt van het financieel instrument 18.01.01 (Opdrachten) naar 18.01.04 (Bijdragen aan medeoverheden), waardoor op eerstgenoemde subartikel een lagere realisatie plaatsvindt.



Figuur 1. Ontwikkeling uitgaven artikel 18 Scheepvaart en havens 2015 – 2020 (per subartikel).

In de periode voorafgaand aan de uitgavenstijging van 2019 en 2020 als gevolg van de toegenomen bijdragen aan medeoverheden, stegen de totale uitgaven op artikel 18 ook al, zij het minder sterk. In de uitgaven op

⁴⁹ Algemene Rekenkamer (2021). Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland, p.10. Ministers kunnen vanuit hun begroting geoormerkte bijdragen verstrekken aan Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Het gaat hierbij om eenmalige of tijdelijke bijdragen waarvan de verantwoordelijke minister vooraf het doel en de omvang heeft bepaald. Deze bijdragen worden bijzondere uitkeringen genoemd, en zijn vergelijkbaar met specifieke uitkeringen die ministers verstrekken aan gemeenten in Europees Nederland.

subartikel 18.01.01 Opdrachten is een opwaartse trend zien in deze periode, van circa € 6,3 miljoen (2015) naar circa € 26,9 miljoen (2018). De twee jaren daarna nemen deze uitgaven juist af tot circa € 20,8 miljoen in 2020. In de uitgaven op subartikel 18.01.02 Subsidies is eveneens een opwaartse trend te zien, van circa € 2,2 miljoen (2015) naar circa € 7,8 miljoen (2020) met een piek van circa € 8,5 miljoen in 2017.

De bijdragen aan agentschappen en internationale organisaties laten over de gehele onderzoeksperiode een groei van circa 25%-30% zien. De stijging in bijdrage aan agentschappen wordt verklaard doordat het ministerie van IenW een beroep doet op meer fte bij Rijkswaterstaat, in het kader van het Beleidsondersteuning en Advies (BOA) protocol. Wat betreft internationale organisaties geldt dat voor de jaren vanaf 2018 melding wordt gemaakt van een bijdrage aan het European Inland Waterway Transport (IWT) platform. Beide subartikelen vormen ondanks de gestegen uitgaven een relatief beperkt aandeel van de totale uitgaven.

4.3. Uitgaven op IF-artikel 15 Hoofdvaarwegennet

Vanuit de begroting van het ministerie van IenW (artikel 26.01) wordt een bijdrage gedaan aan het Infrastructuurfonds gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen op het gebied van scheepvaart en havens. Op artikel 15 Hoofdvaarwegennet worden de uitgaven aan producten op het gebied van het hoofdvaarwegennet verantwoord. Hiertoe wordt onderscheid gemaakt in onderstaande subartikelen. De toelichting op de subartikelen is gebaseerd op het jaarverslag 2020 (niet limitatief).⁵⁰

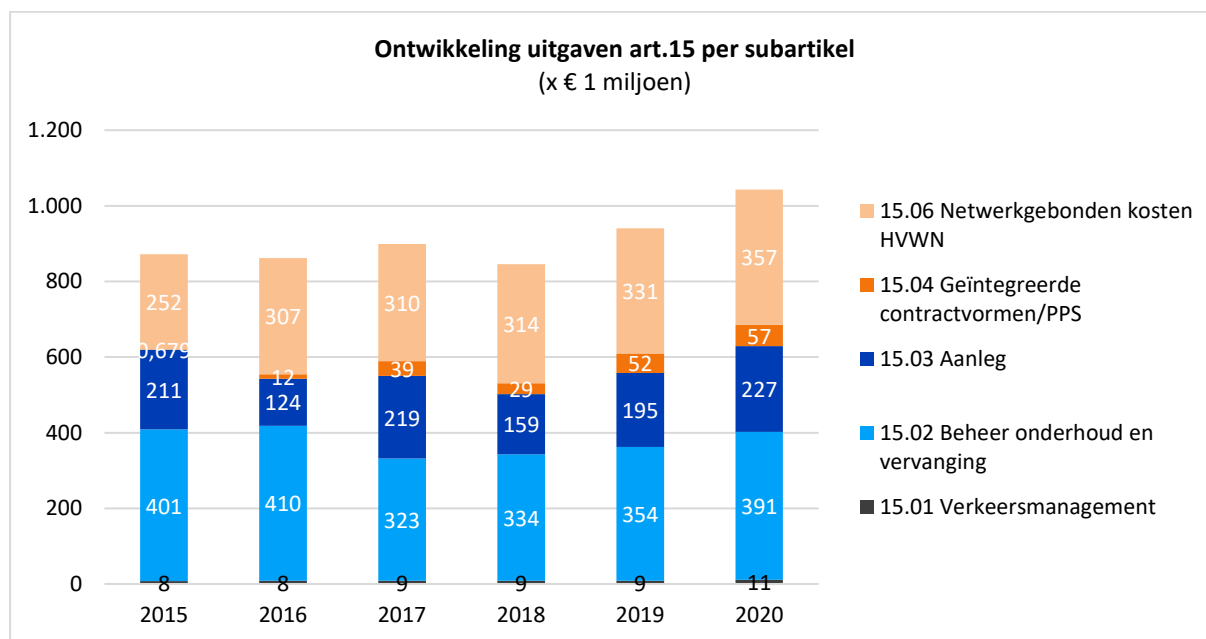
- **15.01 Verkeersmanagement.** De activiteiten binnen verkeersmanagement worden uitgevoerd om een vlot, betrouwbaar en veilig scheepvaartverkeer op het hoofdvaarwegennet te realiseren (o.a. verkeersbegeleiding, bediening van objecten en vaarwegmarkering; monitoring en informatieverstrekking; vergunningverlening en handhaving; crisisbeheersing en preventie. De uitgaven op dit subartikel bestaan volledig uit de departementale bijdrage aan Rijkswaterstaat. Er zijn met Rijkswaterstaat ten behoeve van het verkeersmanagement en Beheer en Onderhoud prestatieafspraken gemaakt en er zijn indicatoren opgesteld om aan te sluiten op de beleidsdoelen.
- **15.02 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 en duurzaam vervoer van goederen. Regulier beheer en onderhoud omvat maatregelen aan bodems, oevers, sluizen en bruggen, verkeersvoorzieningen, landschap en milieu en voorzieningen voor verkeersmanagement, zoals verkeerscentrales. Vervanging en renovatie (VenR) betreft het tijdig programmeren en nemen van maatregelen aan kunstwerken en vaarwegen waarbij het einde van de levensduur nadert.
- **15.03 Aanleg.** Onder dit programma vallen alle activiteiten die noodzakelijk zijn voor de aanleg en planuitwerking bij het hoofdvaarwegennet.
- **15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS.** Bij infrastructuurprojecten boven het drempelbedrag van € 60 miljoen wordt door middel van een Publiek Private Comparator (PPC) getoetst of een DBFM-contract meerwaarde op kan leveren. Bij infrastructuurprojecten die via een DBFM (Design, Build, Finance en Maintain) -contract worden aanbesteed, draagt de overheid integrale onderdelen van een bouwproject (ontwerp, bouw, onderhoud en financiering) over aan een private opdrachtnemer.
- **15.06 Netwerkgebonden kosten HVWN.** Op dit artikelonderdeel worden de aan het netwerk te relateren apparaatskosten (inclusief afschrijving en rente) van Rijkswaterstaat en de overige netwerkgebonden kosten geraamd. De overige netwerkgebonden kosten komen ten goede aan verkeersmanagement, beheer, onderhoud, vervanging, aanleg en DBFM, en betreffen taken die gecentraliseerd binnen Rijkswaterstaat worden opgepakt. Het gaat bij deze zogeheten landelijke taken

⁵⁰ <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2020/XII/onderdeel/894428>

onder meer om het verzamelen van basisinformatie, onderhouden van ICT-systemen, het inspecteren van het areaal en de ontwikkeling van kennis en innovatie.

De budgetten voor de diverse subartikelen zijn op peildatum 1 januari van het begrotingsjaar, juridisch verplicht voor het betreffende begrotingsjaar. Verkenning en planuitwerking (onderdeel van subartikel 15.03 Aanleg) zijn hierop de enige uitzondering.

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van uitgaven op grond van artikel 15 Hoofdvaarwegennet weergegeven per subartikel. De totale uitgaven in 2020 zijn met 20% gestegen ten opzichte van de totale uitgaven in 2015: van circa € 872 miljoen (2015) tot circa € 1.043 miljoen (2020). De grootste procentuele stijging is te zien in subartikel 15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS: in 2015 werd circa € 0,7 miljoen aan uitgaven gerealiseerd, in 2020 betroffen de uitgaven circa € 57 miljoen (een stijging van 8.260%). Desondanks zijn de uitgaven aan dit subartikel relatief klein ten opzichte van die aan de overige subartikelen. Die uitgaven stegen (minder fors) ook, behalve op 15.02 Beheer, onderhoud en vervanging (daling van 3% over de gehele onderzoeksperiode). De stijging in totale uitgaven is voor een groot deel het gevolg van toegenomen netwerkgebonden kosten van het hoofdvaarwegennet (de aan het netwerk te relateren apparaatskosten (inclusief afschrijving en rente) van Rijkswaterstaat en de overige netwerkgebonden kosten), van circa € 251,5 miljoen in 2015 naar € 357,4 miljoen in 2020.



Figuur 2. Ontwikkeling uitgaven artikel 15 Hoofdvaarwegennet op het Infrastructuurfonds 2015 – 2020 (per subartikel).

4.4. Uitgaven op IF-artikel 17.06 PMR

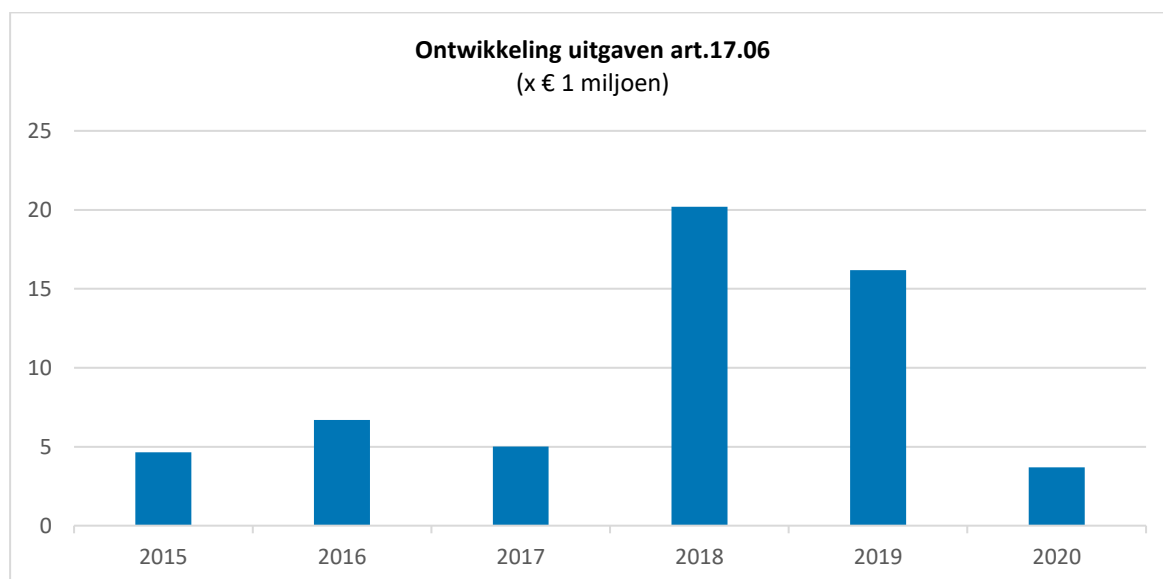
Vanuit de begroting van het ministerie van IenW (artikel 26.01) wordt een bijdrage gedaan aan het Infrastructuurfonds. Artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) is een subartikel van artikel 17 Megaprojecten verkeer en vervoer op het Infrastructuurfonds. Het budget voor subartikel 17.06 is volledig juridisch verplicht, op peildatum 1 januari van het betreffende begrotingsjaar.

Het ministerie van IenW beschouwt PMR als een bijdrageproject, waarbij de verantwoordelijkheid en risico's voor de uitvoering bij andere partijen zijn belegd (behalve natuurcompensatie, via Rijkswaterstaat). PMR bestaat uit drie deelprojecten, te weten 1) Bestaand Rotterdams Gebied (BRG, uitgevoerd door de gemeente

Rotterdam), 2) 750 hectare natuur- en recreatiegebied (uitgevoerd door de provincie Zuid-Holland) en 3) Landaanwinning (uitgevoerd door Havenbedrijf Rotterdam NV (Hbr)). In samenhang met de Landaanwinning dient voldoende natuurcompensatie te worden gerealiseerd, waarbij Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor de uitvoering.

In 2018 stegen de uitgaven met 302% ten opzichte van het jaar ervoor, van circa € 5 miljoen naar circa € 20,1 miljoen. De begroting voor datzelfde jaar ging nog uit van een uitgavensom van circa € 35 miljoen, significant hoger dan de jaren ervoor en erna.

De financiële middelen die via een extracomptabele verwijzing vanuit artikel 18 lenW-begroting naar IF-artikel 17.06 PMR gaan, worden ingezet ten behoeve van verschillende te onderscheiden producten. Een van die producten betreft 'onvoorzien', daar ligt de reden voor voornoemde stijgingen. De minister van lenM heeft op 14 september 2016⁵¹ aangegeven dat € 35 miljoen geïnvesteerd wordt in de Verdieping van de Nieuwe Waterweg als concurrentieversterkende maatregel voor de mainport Rotterdam. Vanwege het veranderende risicoprofiel van PMR is in 2018 € 35 miljoen vrijgevallen in de Post Onvoorzien, die als dekking voor deze investering wordt ingezet. Vanwege een vertraging in de uitvoering in 2018 is vervolgens € 14 miljoen aan budget doorgeschoven naar 2019.



Figuur 3. Ontwikkeling uitgaven artikel 17.06 PMR op het Infrastructuurfonds 2015 – 2020.

⁵¹ Kamerstukken II, 2015-2016, 34 003, nr.25.

5. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarvoor brengen we allereerst in beeld welke evaluaties en onderzoeken beschikbaar zijn waarop we ons oordeel kunnen baseren (paragraaf 5.1). Vervolgens duiden we de beschikbaarheid van de informatie, onder andere door te analyseren welke beleidsinstrumenten wel en welke niet zijn geëvalueerd in de onderzoeksperiode (5.2). Tot slot beschrijven we wat op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid (5.3 – 5.7). We beantwoorden hiermee de RPE-vragen:

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?

Daarnaast vormt dit hoofdstuk de basis voor het formuleren van verbetermaatregelen in hoofdstuk 7:

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

5.1. Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de beschikbare evaluaties en onderzoeken die inzicht geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de ingezette instrumenten voor scheepvaart en havens in de periode 2015 – 2020.

Beleidsinstrument	Evaluatie	Auteur(s)	Domein
Afdrachtvermindering	Evaluatie fiscale regelingen zeevaart	Deloitte (2021)	Zeevaart
Tonnageregeling	Evaluatie fiscale regelingen zeevaart	Deloitte (2021)	Zeevaart
Willekeurige afschrijving zeeschepen	Evaluatie fiscale regelingen zeevaart	Deloitte (2021)	Zeevaart
Subsidieprogramma ZeehavenInnovatieProject	Evaluatie van het subsidieprogramma	Arcadis (2016)	Zeehavens

	ZeehavenInnovatieProject voor duurzaamheid		
Project Mainportontwikkeling Rotterdam	Eindevaluatie Project Mainportontwikkeling Rotterdam	Ecorys (2020)	Zeehavens
Toezicht op het loodswezen	Evaluatie Autoriteit Consument en Markt	Andersson Elffers Felix (2020)	Zeehavens
Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenhavens	Evaluatie tijdelijke regeling Quick Wins Binnenvaart	Panteia (2018)	Binnenvaart
Subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart (2016-2019)	Evaluatie Subsidieregeling Innovaties Duurzame Binnenvaart	Ecorys (2020)	Binnenvaart
MIA\Vamil-regeling (voor (scheeps)motoren)	Beleidsevaluatie MIA\Vamil	CE Delft (2018)	Binnenvaart
Energie-investeringsaftrek (EIA)-regeling (voor (scheeps)motoren)	Beleidsevaluatie Energieinvesteringsaftrek 2012-2017	CE Delft (2018)	Binnenvaart
Verkeersmanagement / Beheer, onderhoud en vervanging / Aanleg / Geïntegreerde contractvormen / Netwerkgebonden kosten HVWN	Doorlichting Rijkswaterstaat	Improven (2022)	Algemeen, primair: binnenvaart
Topsector Logistiek	Evaluatie Topsector Logistiek	Dialogic en Decisio (2020)	Algemeen

Tabel 12. Geëvalueerde beleidsinstrumenten zeevaart, zeehavens en binnenvaart (2015 – 2020).⁵²

5.2. Duiding van beschikbaar onderzoek

We duiden het beschikbare onderzoek vanuit twee perspectieven die in deze beleidsdoorlichting doorlopend aan bod komen: de drie beleidsdomeinen (zeevaart, zeehavens, binnenvaart) en de zes clusterbrede thema's die volgen uit de Maritieme Strategie (human capital, handel, innovatie, bereikbaarheid, veiligheid en milieu, veiligheidsdreigingen en stabiliteit). Om antwoord te geven op de vraag in hoeverre de beschikbare onderzoeken uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid mogelijk maken, bezien we in hoeverre de onderzoeken het maritieme beleidsterrein afdekken en wat de hardheid is van eventuele uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid.

Beschikbaar onderzoeksmateriaal

Voor de onderzoeksperiode 2015 – 2020 is geen overkoepelende evaluatie beschikbaar van (delen van) het scheepvaart- en havenbeleid. In de vorige doorlichtingsperiode was dit wel het geval. Destijds waren evaluaties beschikbaar van zowel het zeevaartbeleid als het zeehavenbeleid. Er is wel onderzoek gedaan naar de werking van specifieke beleidsinstrumenten in de periode 2015 – 2020. Uit tabel 12 in de vorige paragraaf volgt echter

⁵² In de onderzoeksperiode is ook de Actualisatie MKBA van het Programma Impuls Dynamisch Verkeersmanagement Vaarwegen (Ecorys 2015) uitgevoerd. Dit programma liep echter tot 2014, waardoor het onderzoek buiten de afbakening van de onderhavige beleidsdoorlichting valt.

dat het aantal onderzoeken relatief beperkt is: niet alle beleidsinstrumenten die in de onderzochte periode zijn ingezet, zijn geëvalueerd.

- Als het gaat om **zeevaart** is alleen een evaluatie uitgevoerd van de drie fiscale regelingen. Deze evaluatie is uitgebreid en geeft goed inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van die regelingen, maar beslaat niet het volledige beleidsterrein van zeevaart. Uitgaven aan beleidsondersteuning en -advies (waaronder de BOA- activiteiten van Rijkswaterstaat), kennismakingsstages voor potentiële studenten nautisch onderwijs en bijdragen aan internationale organisaties en gremia (zoals de IMO of de North Atlantic Ice Patrol) zijn niet geëvalueerd. Dit geldt evenmin voor het budget dat beschikbaar was voor de verduurzaming en innovatie van de zeevaart (uitvoering Green Deal) en de vervanging van het simulatorcentrum MARIN (beide in 2020), maar aangezien die uitgaven relatief kort geleden zijn gedaan kan het zijn dat hiervoor op een later moment nog evaluaties beschikbaar komen. De evaluatie van de fiscale regelingen betreft wel het grootste deel van de financiële inzet op het terrein van zeevaart (het budgetair belang van de regelingen was in 2020 begroot op in totaal circa € 225 miljoen, tegenover naar schatting enkele miljoenen aan uitgaven voor zeevaart⁵³), echter met de kanttekening dat de fiscale regelingen niet op beleidsartikel 18 van het ministerie van IenW worden verantwoord maar onderdeel zijn van de begroting van het ministerie van Financiën.
- Wat betreft **zeehavens** zijn drie van de ingezette beleidsinstrumenten geëvalueerd. De eerste twee betreffen projecten die binnen de periode 2015 – 2020 zijn afgerond. Het gaat om het subsidieprogramma Zeehaveninnovatieproject en het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Beide instrumenten zijn geëvalueerd op doeltreffendheid. Ten derde is een generieke evaluatie beschikbaar van het functioneren van de ACM, onder andere verantwoordelijk voor het toezicht op het loodswezen. De uitgebreide incidentele inzet in de periode 2017 – 2020 rondom het herstel van havens in het Caribisch gebied (voornamelijk schadeherstel na orkaan Irma) is niet geëvalueerd. Hiermee zijn in de periode 2015-2020 wel aanzienlijke uitgaven gemoeid geweest. De uitgaven aan beleidsondersteuning en -advies (waaronder de BOA- activiteiten van Rijkswaterstaat) en bijdragen aan internationale organisaties en gremia (IALA) zijn niet geëvalueerd.
- Op het gebied van **binnenvaart** zijn vier instrumenten geëvalueerd, waarvan twee bekostigd zijn vanuit beleidsartikel 18 (de subsidieregeling Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenhavens en het subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart) en twee fiscale regelingen onderdeel zijn van de begroting van het ministerie van Financiën (MIA/Vamil-regeling en de Energie-investeringsaftrek (EIA)-regeling). Dit dekt niet het volledige beleidsterrein af. Voor een aantal beleidsinstrumenten waarvan een evaluatie ontbreekt valt dat mogelijk te verklaren door het recente of incidentele karakter van het instrument, zoals de Subsidie Modular Energy Concepts, de uitkering voor de optimalisatie van de binnenvaartinfrastructuur aan de gemeente Tilburg en de Tijdelijke subsidieregeling Duurzame Binnenvaartmotoren (2020-2021). De uitgaven aan beleidsondersteuning en -advies (waaronder de BOA- activiteiten van Rijkswaterstaat) en bijdragen aan internationale organisaties en gremia zijn niet geëvalueerd.

Sommige van de uitgaven die wij hiervoor noemen (zoals de contributies aan internationale organisaties) zijn verplicht, bijvoorbeeld vanuit de ondertekening van een verdrag. Het doen van deze uitgaven staat op zichzelf dus niet ter discussie. Dit betekent echter niet dat het niet de moeite waard is om deze uitgaven en de bijbehorende beleidsinzet te evalueren. Onderzoek naar deze instrumenten kan bijvoorbeeld uitwijzen dat de positie of invloed die met de uitgaven worden verkregen (bijvoorbeeld deelname in een internationale organisatie) beter kunnen worden benut. Een vergelijkbaar punt kan worden gemaakt ten aanzien van

⁵³ In de Rijksbegroting worden de uitgaven onder beleidsartikel 18 niet uitgesplitst naar de domeinen zeevaart, zeehavens en binnenvaart, waardoor niet precies valt te achterhalen welk aandeel van de uitgaven is besteed aan zeevaart (of de twee andere domeinen).

incidentele uitgaven. Hoewel dezelfde uitgaven mogelijk niet nog een keer wordt gemaakt, kan het zinvol zijn om op basis van evaluatieonderzoek lessen te trekken voor vergelijkbare uitgaven in de toekomst. In de huidige periode is beperkt inzicht vergaard in het doelbereik van zowel verplichte als incidentele uitgaven. We kunnen daardoor niet beoordelen of deze bijdragen aan de doelen van het ministerie van IenW op het terrein van scheepvaart en havens.

Om de relatie te kunnen leggen tussen de in de praktijk ingezette beleidsinstrumenten en het integrale beleidskader dat de Maritieme Strategie is, hebben we de beleidsinstrumenten geordend aan de hand van de zes clusterbrede thema's (zie bijlage III voor deze ordening). Zo ontstaat een beeld van de daadwerkelijke inzet op de in het beleid geformuleerde thema's en, op basis van de beschikbare onderzoeken, de mate waarin de inzet op deze thema's doeltreffend en doelmatig is.

Hardheid uitspraken doeltreffendheid en doelmatigheid

Door middel van de effectladder⁵⁴ kennen we kwalificaties toe aan de kwaliteit van het onderzoeksmateriaal. Deze kwalificaties geven inzicht in de hardheid van uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid in het betreffende onderzoeksmateriaal. De effectladder kent vijf niveaus, waarbij de sterkste bewijskracht (de hardheid van uitspraken) uitgaat van het vijfde niveau, wanneer causaal onderzoek is verricht waarin bijvoorbeeld experimenten worden ingezet. Het eerste (en laagste) niveau wordt bereikt wanneer beschrijvend onderzoek is gedaan naar het doel(bereik) van het onderzoeksobject, bijvoorbeeld een subsidieregeling. De tussenliggende niveaus zijn: zeer waarschijnlijk (in)effectief (niveau vier), waarschijnlijk (in)effectief (niveau drie) en potentieel (in)effectief (niveau twee).

De hierboven aangehaalde onderzoeken met betrekking tot de domeinen zeevaart, zeehavens en binnenvaart kwalificeren als niveaus twee en drie. De onderzoeken zijn niet ingericht om causale verbanden aan te tonen tussen de werking van de beleidsinstrumenten en het gerealiseerde doelbereik. Wel gaan ze allemaal verder dan enkel een beperkte beschrijving van de doelstellingen en het beoogde doelbereik (eerste niveau). De onderzoeken komen veelal tot kwalitatieve uitspraken op grond van een combinatie van onderzoeksmethoden zoals interviews, trend- en tijdreeksanalyse en *expert judgments*. Er wordt niet expliciet gebruik gemaakt van (theoretische) modellen, maar de daadwerkelijke doelrealisatie wordt wel afgezet tegen de veronderstelde werking van het ingezette beleidsinstrument. De uitspraken die over doeltreffendheid en doelmatigheid volgen uit deze onderzoeken zijn hiermee, voor zover aanwezig in het onderzoeksmateriaal, van een gemiddeld hardheidsniveau.

5.3. Doeltreffendheid en doelmatigheid zeevaartbeleid

Kengetallen en prestaties zeevaartsector

De economische betekenis van de zeevaartsector is afgenomen in de periode 2015 – 2020. Zowel de omzet van de sector als de toegevoegde waarde lagen in 2020 lager dan in 2015, nadat de periode 2010 – 2015 zich nog kenmerkte door groei. De werkgelegenheid is gedurende de periode 2015 – 2018 gekrompen, maar heeft zich in 2019 en 2020 hersteld.⁵⁵

De omvang van de vloot is in de periode 2015 – 2020 relatief stabiel gebleven. Bij de categorie zeeschepen dat vaart onder buitenlandse vlag maar in Nederlands eigendom of beheer valt de groei in het handelsvolume op. Deze groei laat zich kennelijk niet direct vertalen in meer omzet, toegevoegde waarde of werkgelegenheid voor de sector. De vloot onder Nederlandse vlag bestaat vooral uit kleinere specialistische schepen en werkschepen

⁵⁴ Nard Koeman en Carl Koopmans (2019), 'De kwaliteit van beleidsdoorlichtingen. Via: https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bsa/2019/7/BO_2213-3550_2019_000_007_001

⁵⁵ Nederland Maritiem Land (2021). *Maritieme Monitor 2021*.

(schepen die de offshore-industrie bedienen), en verschilt daarmee in samenstelling van de grote scheepsregisters waaronder Liberia, Panama en China. Grote droge bulkcarriers, grote olietankers en containerschepen onder Nederlandse vlag komen nauwelijks voor.⁵⁶

Economische ontwikkelingen in de zeevaartsector zijn niet alleen van overheidsbeleid afhankelijk, maar ook van externe factoren zoals de wereldwijde groei van het ladingaanbod en investeringsklimaat, het zeevaartbeleid (waaronder het fiscale klimaat) van andere landen en de individuele prestaties van de ondernemingen.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Omzet sector* (in mln €)	6.141	6.051	6.745	7.101	7.439	7.463	6.604	6.863	6.861	6.883	6.697
Toegevoegde waarde* (in mln €)	1.249	1.031	1.079	1.441	1.576	1.862	1.576	1.526	1.416	1.552	1.682
Werkgelegenheid* (werkzame personen)	6.372	6.680	6.894	7.233	7.354	7.263	7.301	7.021	6.697	7.120	7.390
Zeeschepen onder Nederlandse vlag**	1.094	1.160	1.216	1.250	1.233	1.236	1.230	1.228	1.210	1.224	1.220
Zeeschepen onder buitenlandse vlag in Nederlands eigendom of beheer**	955	933	940	953	974	1.006	1.015	1.020	1.027	1.072	1.092
Bruto tonnage (NL'se vlag, GT x 1.000)**	6.835	7.686	7.633	7.925	7.875	7.512	7.376	7.291	7.306	7.325	7.199
Bruto tonnage (NL's beheer, GT x 1.000)**	6.521	6.740	6.976	7.377	7.915	8.552	9.764	9.734	10.184	10.729	10.966

Tabel 13. Economische betekenis van de zeevaartsector (*Maritieme Monitor 2021; **Jaarverslagen Rijk 2019 – 2021).

Op basis van cijfers over ongevallen en slachtoffers is het langjarige beeld van de veiligheid op het Nederlandse deel van de Noordzee redelijk stabiel (tabel 14). Het aantal zeer ernstige ongevallen is beperkt gebleven tot enkele ongelukken per jaar met een kleine uitschieter van vijf in 2019. Het aantal doden en gewonden dat ieder jaar valt te betreuren is in de onderzoeksperiode relatief gering en lijkt stabiel. Bij deze cijfers past de kanttekening dat het om kleine aantallen gaat, waardoor incidenten relatief sterk kunnen doorwerken in de cijfers.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal (zeer) ernstige scheepsongevallen	10	4	19	15	12	11	10	14	11	9	7	11
- Zeer ernstig	1	0	4	2	0	0	2	2	1	5	1	1
- Ernstig	9	4	15	13	12	11	8	12	10	4	6	10
Aantal doden	n.b	n.b	13	3	0	0	0	1	0	3	0	0
Aantal gewonden	n.b	n.b	6	2	0	2	3	3	0	4	2	1

Tabel 14. Scheepvaartongevallen Nederlandse deel van de Noordzee (Nederlandse en buitenlandse vlag) (Kamerstuk 31 409, nr. 307; Kamerstuk 31 409, nr. 330; Jaarverslagen Rijk 2019 – 2021)

⁵⁶ KIM (2020), Trends en de Nederlandse zeevaart.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Van alle (generieke en specifieke) beleidsinstrumenten binnen het zeevaartbeleid is alleen van de drie fiscale regelingen zeevaart een recente evaluatie beschikbaar (over de periode 2014 – 2019).

Deloitte concludeert dat de ontwikkeling van de Nederlandse zeevaartsector achterblijft bij de Europese en mondiale ontwikkeling.⁵⁷ Nederland kan zich steeds minder onderscheiden op het wereldtoneel op kwaliteit doordat andere (niet-EU) landen een inhaalslag in kwaliteit van hun maritieme clusters maken of hebben gemaakt en diploma-eisen voor zeevarenden internationaal zijn geharmoniseerd. Voor Nederlandse partijen wordt daardoor lage kosten steeds belangrijker terwijl de kosten van een Nederlandse zeevarende hoger zijn dan van een niet-EU zeevarende.

Desondanks oordeelt Deloitte dat de **Tonnageregeling** en de **Afdrachtvermindering zeevaart** doeltreffend zijn, in de zin dat ze een belangrijke basisvoorwaarde vormen voor de Nederlandse concurrentiepositie in de zeevaart. De regelingen dragen bij aan het behoud van de maritiem cluster; zonder de regelingen zou de zeevaartsector minder concurrerend zijn en nog verder achterop zijn geraakt. Ten aanzien van de **Willekeurige afschrijving zeeschepen** oordeelt Deloitte kritisch. Door het zeer gelimiteerde gebruik van de regeling, levert deze geen noemenswaardige bijdrage aan de beleidsdoelstellingen. Deze conclusies liggen in lijn met de conclusies uit de vorige beleidsdoorlichting.⁵⁸

In het rapport doet Deloitte geen duidelijke uitspraak over de doelmatigheid van de fiscale regelingen. De verhouding tussen opbrengsten en kosten is niet vast te stellen, omdat de opbrengsten lastig zijn te bepalen/kwantificeren.

Volgens Deloitte is verandering nodig om de Nederlandse concurrentiepositie te versterken zodat Nederland niet achter blijft lopen in ontwikkeling op Europa en de wereld. Deze verandering kan zowel economisch (fiscaal) als niet-economisch zijn. Het niveau van steun dat uitgaat van de tonnageregeling en afdrachtvermindering zou minimaal behouden moeten blijven en liefst worden verbreed. Nu richten de regelingen zich nog specifiek op het vervoersdeel van de zeevaartsector; verbreding naar andere delen van de maritieme cluster (bijvoorbeeld waterbouw) ligt in lijn met de Maritieme Strategie. Verder zou naast kosten nadrukkelijker ook gekeken moeten worden naar de kwaliteit van de dienstverlening in Nederland, zoals (het gebrek aan) gemak waarmee in Nederland zaken kan worden gedaan en het (als weinig klantgericht ervaren) scheepsregister.

Conclusies

Van geen van de (generieke en specifieke) beleidsinstrumenten binnen het zeevaartbeleid die worden bekostigd vanuit beleidsartikel 18 is een evaluatie beschikbaar die betrekking had op (een deel van) de onderzoeksperiode. Voor de fiscale regelingen zeevaart, die onderdeel zijn van de begroting van het ministerie van Financiën, is wel een recente evaluatie beschikbaar. We kunnen daardoor alleen voor dat deel van het beleid een uitspraak doen over doeltreffendheid en doelmatigheid.

De **Tonnageregeling** en de **Afdrachtvermindering zeevaart** zijn doeltreffend in de zin dat ze een belangrijke voorwaarde vormen voor de concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaartsector. Ze leveren een bijdrage op de clusterbrede thema's handel en – in mindere mate – human capital uit de Nederlandse Maritieme Strategie. De bijdrage van de **Willekeurige afschrijving zeeschepen** is verwaarloosbaar. Over de doelmatigheid van de drie regelingen is weinig bekend.

⁵⁷ Deloitte (2021). Evaluatie van de fiscale maatregelen in het Nederlandse zeescheepvaartbeleid in de periode 2014 tot en met 2019.

⁵⁸ Berenschot (2016). Beleidsdoorlichting Scheepvaart en Havens.

De evaluatie van de fiscale regelingen maakt duidelijk dat de huidige fiscale regelingen alleen onvoldoende zijn en verandering nodig is om de zeevaartsector concurrerend te houden. Eén richting is het verbreden van de fiscale regelingen, zodat ook andere delen van de maritieme cluster kunnen profiteren van fiscale voordelen. Een andere richting is het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening/het gemak waarmee zaken kan worden gedaan ('ease of doing business'), bijvoorbeeld door het moderniseren van regelgeving, het verminderen van administratieve lasten en het aantrekkelijker maken van het scheepsregister. Hier is aandacht voor in de Nederlandse Maritieme Strategie, maar er is geen evaluatieonderzoek beschikbaar waaruit valt af te leiden of het beleid hierop succesvol is.

Wat veiligheid betreft is het beeld stabiel. Het aantal ernstige scheepsongevallen op het Nederlandse deel van de Noordzee schommelt rond de tien per jaar, en het aantal doden en gewonden dat ieder jaar valt te betreuren is relatief gering. Of er een relatie is met het gevoerde beleid kunnen we op basis van beschikbaar evaluatieonderzoek niet vaststellen.

De beschikbare onderzoeken bieden geen inzicht in de bijdrage van het beleid op het gebied van zeevaart aan andere clusterbrede thema's uit de Maritieme Strategie, zoals innovatie, bereikbaarheid, (veiligheid en) milieu en veiligheidsdreigingen en stabiliteit.

5.4. Doeltreffendheid en doelmatigheid zeehavenbeleid

Kengetallen en prestaties zeehavens

Op het gebied van zeehavens worden twee belangrijke typen kengetallen onderscheiden: de economische toegevoegde waarde van Nederlandse zeehavens en het marktaandeel van de Nederlandse havens ten opzichte van de Noordwest-Europese havenrange (Hamburg-Le Havre).

Over de periode 2015 – 2019 is een stijging te zien in vrijwel alle economische kengetallen op het gebied van zeehavens. De omzet, het aandeel daarvan dat uit export komt, de economische toegevoegde waarde en de werkgelegenheid zijn zonder uitzondering gegroeid. In 2020 is in al deze kengetallen juist een krimp te zien. In de Maritieme Monitor 2021 wordt de COVID-19 pandemie als oorzaak voor deze krimp genoemd.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Omzet sector (x € 1 miljoen)	14.564	15.940	16.560	16.851	17.751	17.646	17.832	18.631	20.064	20.467	18.998
Waarvan export (x € 1 miljoen)	6.554	7.172	7.452	7.583	7.988	7.941	8.024	8.384	9.029	10.517	10.945
Toegevoegde waarde (x € 1 miljoen)	4.455	4.881	5.154	5.229	5.574	5.575	5.637	5.652	6.111	6.148	5.769
Werkgelegenheid (werkzame personen)	41.555	43.775	45.532	47.368	48.272	48.406	51.024	52.981	56.862	58.310	58.130

Tabel 15. Economische betekenis van de zeehavensector (Maritieme Monitor 2021).

Het streven is het marktaandeel van de Nederlandse havengebieden ten opzichte van de totale Noordwest-Europese havenrange (Hamburg-Le Havre) ten minste te handhaven. In de periode 2015 – 2020 is het totale marktaandeel van de Nederlandse zeehavens gestegen (met 1,6 procentpunt). Het aandeel van de Mainport

Rotterdam is binnen het totale marktaandeel licht gedaald, terwijl het aandeel van overige Nederlandse zeehavens juist is gestegen (met 2,2 procentpunt).

Marktaandeel (in tonnen)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totaal Nederlandse zeehavens	47,8	47,2	47,9	47,5	47,2	48,1	48,3	47,9	50,3	50,4	49,7
Mainport Rotterdam	37,0	36,3	37,0	36,6	36,2	37,3	37,6	37,2	36,8	36,6	36,7
Overige Nederlandse zeehavens	10,8	10,9	10,9	10,9	11,0	10,8	10,7	10,7	13,5	13,8	13,0

Tabel 16. Marktaandeel van de zeehavensector in Noordwest-Europa (Maritieme Monitor 2021).

Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid

Recente evaluaties die ingaan op (onderdelen van) het Nederlandse zeehavenbeleid zijn beperkt beschikbaar. Het subsidieprogramma ZeehavenInnovatieProject voor duurzaamheid (ZIP)⁵⁹ en het Project Mainport Rotterdam (PMR)⁶⁰ zijn geëvalueerd in de periode 2015 – 2020. Daarnaast is een evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) beschikbaar, die relevant is wat betreft het toezicht op het loodswezen door ACM.⁶¹ De evaluaties worden hieronder toegelicht, waarbij wordt benoemd in hoeverre deze uitspraken doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van de betreffende beleidsinstrumenten.

Het doel van het **ZeehavenInnovatieProject** was het stimuleren van inspirerende en zichtbare innovaties op het gebied van duurzame zeehavenactiviteiten, hetgeen zou moeten leiden tot meer innovatieve projecten, die uiteindelijk resulteren in meer milieuruimte binnen Nederlandse zeehavens. Arcadis concludeert dat de gesubsidieerde projecten onder het ZIP effectief zijn gebleken: het heeft geleid tot meer en snellere uitvoering van innovatieve projecten. Vijf van de negen projecten hebben resultaten opgeleverd die ook toepasbaar zijn in andere havens. Het voornaamste resultaat van het ZIP is een positieve impuls aan kennisontwikkeling in de sector, ondanks dat het programma beperkt gericht was op onderlinge samenwerking en kennisuitwisseling tijdens de looptijd van de projecten. De kwantitatieve effecten van de uitgevoerde projecten is moeilijk vast te stellen. Dit komt omdat de uitgevoerde projecten een incubatietijd hebben, een nulmeting ontbreekt of exacte gegevens ontbreken. Arcadis doet geen overkoepelende uitspraken over de doelmatigheid/efficiëntie van het ZIP. Wel wordt gesteld dat de financiële afhandeling van de subsidie door een meerderheid van de subsidieaanvragers als efficiënt is ervaren. Daarnaast wordt opgemerkt dat het subsidieplafond niet volledig is bereikt: van de beschikbare € 5 miljoen is in totaal € 4 miljoen verstrekt.

Het **Project Mainport Rotterdam** kent drie doelen, ook wel deelprojecten: landaanwinning, aanleg van 750ha natuur- en recreatiegebied en de verbetering van de leefbaarheid van bestaand gebied. In 25 Beslissingen van Wezenlijk Belang (BWB's) zijn deze doelen verder geconcretiseerd. Ecorys concludeert in 2020 dat aan de criteria van 19 BWB's volledig wordt voldaan, ten opzichte van 4 BWB's worden inspanningen geleverd om aan de criteria te voldoen. Twee BWB's zijn komen te vervallen. Het PMR is daarmee overwegend doeltreffend. Ecorys doet geen uitspraken over de doelmatigheid van het PMR. Wel stellen de onderzoekers dat de toegepaste MIRT- of MIT-systematiek bij investeringen in infrastructuur prikkels bevatten die doelmatig handelen bevorderen. De verschillende deelprojecten zijn binnen de vooraf gestelde begrotingen uitgevoerd, waardoor geen sprake is geweest van budgetoverschrijdingen.

⁵⁹ Arcadis (2016). Evaluatie van het subsidieprogramma ZeehavenInnovatieProject voor duurzaamheid.

⁶⁰ Ecorys (2020). Eindevaluatie Project Mainportontwikkeling Rotterdam.

⁶¹ Andersson Elffers Felix (2020). Evaluatie Autoriteit Consument en Markt.

De evaluatie van de ACM, uitgevoerd door AEF, ziet op de gehele organisatie en het gehele takenpakket van ACM en gaat dus verder dan alleen het **toezicht op het loodswezen**. Conclusies ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet toegespitst op het gedeelte van ACM dat toezicht houdt op het loodswezen. Het toezicht op het loodswezen wordt slechts geïntroduceerd in de beschrijving van wettelijke taken en komt daarna niet meer expliciet aan de orde in het evaluatierapport. Daarmee geeft deze evaluatie op z'n best een afgeleid inzicht in deze aspecten. De ACM draagt bij aan het bewaken van de monopoliepositie van de loodsen door toe te zien op efficiëntie, kwaliteit en tarieven van de loodsen. De onderzoekers van AEF concluderen dat ten aanzien van het gehele takenpakket, ACM haar instrumentarium overwegend doeltreffend inzet. Wat betreft doelmatigheid geldt dezelfde, weliswaar overkoepelende, conclusie.

Overig onderzoek

Naast bovengenoemde evaluaties, die uitspraken bevatten ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van onderzochte beleidsinstrumenten, zijn nog twee onderzoeken beschikbaar die relevant zijn voor het zeehavenbeleid. Deze bevatten geen uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid.

Level Playing Field Noordwest-Europese zeehavens. Het onderzoek van Decisio en Erasmus Centre for Urban, Port and Transport Economics (2020) was erop gericht in kaart te brengen in hoeverre er sprake is van een gelijk speelveld tussen de belangrijkste zeehavens in België, Frankrijk, Duitsland en Nederland.⁶² De onderzoekers concluderen dat er op een aantal aspecten geen gelijk speelveld is. Zo zijn de overheidsbijdragen aan de zeehavens in Duitsland en België hoger dan in Nederland, hanteert Nederland relatief hoge inspectietarieven bij import en export (ten opzichte van de andere onderzochte landen) en wordt in Nederland een deel van de arbeidswetgeving strenger geïnterpreteerd.

Onderzoek havensamenwerking. Bouwstenen voor een handelingskader. Het onderzoek van Ecorys en Erasmus Centre for Urban, Port and Transport Economics (2019) verkende, mede naar aanleiding van de fusie tussen Zeeland Seaports en de Port of Ghent (na de fusie: North Sea Port), in hoeverre havensamenwerking kan helpen bij het toekomstbestendig maken en concurrerend houden van de West-Europese zeehavens.⁶³ Het onderzoek concludeert dat ten aanzien van havenoverstijgende trends (verduurzaming, geopolitiek, digitalisering) betere resultaten geboekt kunnen worden als havens onderling én met de overheid eerder de samenwerking opzoeken.

Conclusies

Van een deel van de instrumenten dat wordt ingezet binnen het zeehavenbeleid is niet bekend in hoeverre deze doeltreffend en doelmatig zijn. Het gaat dan met name om de inspanningen en bijdragen die worden geleverd ten aanzien van Caribisch Nederland en andere medeoverheden. Het ontbreken van (onafhankelijk) evaluatieonderzoek naar deze instrumenten is overigens te verklaren door enerzijds het karakter van de instrumenten (bijvoorbeeld noodhulp en wederopbouw aan Caribisch Nederland) en het moment van realisatie (de bijdrage aan Noord-Holland voor de Energiehaven IJmuiden vond plaats in 2020).

Ten aanzien van andere beleidsinstrumenten is het wel mogelijk conclusies te trekken over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid. Zowel het ZIP, het PMR als het toezicht op het loodswezen door ACM zijn in overwegende mate als doeltreffend bestempeld na onafhankelijke evaluatie. Het ZIP levert daarmee een effectieve bijdrage aan de clusterbrede thema's innovatie en veiligheid en milieu (duurzaamheid). PMR levert door deelproject 'landaanwinning' een bijdrage aan de clusterbrede thema's handel en bereikbaarheid. Met de andere twee deelprojecten wordt een effectieve bijdrage geleverd aan veiligheid en milieu, in de zin van verbetering van de leefomgeving. Het toezicht op het loodswezen door ACM raakt aan het clusterbrede thema bereikbaarheid. Over de bijdragen aan de thema's human capital en veiligheidsdreigingen en stabiliteit is geen

⁶² Decisio en Erasmus UPT (2020). Level Playing Field Noordwest-Europese zeehavens.

⁶³ Ecorys en Erasmus UPT (2019). Onderzoek havensamenwerking. Bouwstenen voor een handelingskader.

concreet inzicht beschikbaar, omdat er geen onderzoeken beschikbaar zijn die deze bijdragen van zeehavenbeleidsinstrumenten beschrijven.

Over doelmatigheid bestaat slechts beperkt inzicht, ook met betrekking tot de beleidsinstrumenten die wel zijn onderzocht. Er zijn weliswaar indicaties van doelmatig handelen, of geïdentificeerde prikkels die daartoe bewegen, maar specifieke uitspraken over daadwerkelijke doelmatigheid van beleidsinstrumenten ontbreken.

De directe relatie tussen bovengenoemde beleidsinstrumenten met de (ontwikkelingen van) voor de zeehavens relevante kengetallen is overigens niet aangetoond. Wat wel vaststaat is dat de economische betekenis van de zeehavens in meerdere opzichten is toegenomen en dat het totale marktaandeel van de Nederlandse zeehavens ten opzichte van Le Havre-Hamburg licht is gestegen (tabel 16).

5.5. Doeltreffendheid en doelmatigheid binnenvaartbeleid

Kengetallen en prestaties binnenvaart

De economische betekenis van de binnenvaartsector is in de periode 2015 – 2020 in alle opzichten gedaald. Behalve de toegevoegde waarde zijn de kengetallen zelfs gekrompen ten opzichte van 2010. In het geval van werkgelegenheid is wel belangrijk te noemen dat het CBS sinds 2020 werknemers anders registreert, waardoor sommige personen die eerder als werkzaam werden geteld nu niet binnen het kengetal vallen.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Omzet sector (x € 1 miljoen)	3.119	3.542	3.293	3.242	3.429	3.020	2.806	2.852	3.250	3.066	2.777
Waarvan export	1.546	1.567	1.697	1.736	1.797	1.526	1.340	1.387	1.485	1.401	1.269
Toegevoegde waarde	1.076	1.187	1.077	1.072	1.152	1.233	1.205	1.252	1.602	1.286	1.081
Werkgelegenheid (werkzame personen)	9.137	9.426	9.488	9.130	9.087	9.284	9.315	8.559	8.680	8.820	8.210

Tabel 17. Economische betekenis binnenvaartsector (Maritieme Monitor 2021).

Een andere indicator die structureel wordt aangehaald in de jaarverslagen van het ministerie van IenW betreft de passeertijden bij sluizen op de hoofdtransportassen. Deze zijn een belangrijke indicator van de bereikbaarheid van de Nederlandse binnenvaart en zijn al jaren beneden de streefwaarde. Het ministerie van IenW geeft hierover in haar jaarverslagen aan dat dit te verklaren is door capaciteitsgebrek op de corridors tussen Zeeland en Rotterdam. Het ministerie geeft ook aan dat hier MIRT-onderzoeken lopen om de capaciteit te vergroten. Ook in de vorige beleidsdoorlichting werd dit capaciteitsgebrek geconstateerd.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Hoofdtransportas streefwaarde: 85%	68%	67%	68%	69%	70%	68%	66%	66%	63%	65%	65%	60%
Hoofdvaarweg streefwaarde: 75%	81%	79%	78%	80%	80%	80%	80%	80%	75%	77%	78%	80%

Overige vaarweg streefwaarde: 70%	88%	92%	93%	92%	92%	91%	91%	88%	87%	85%	87%	89%
--------------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Tabel 18. Passeertijd sluizen (Jaarverslag Rijk 2021, 2015).

Waar het gaat om de veiligheid in de binnenvaartsector is te zien dat het aantal (zeer) ernstige ongevallen relatief stabiel is gebleven. Het totaal aantal ongevallen is wel aanzienlijk gestegen (met name in 2018 was dit aantal relatief hoog). Deze stijging vertaalt zich ook in een hoger aantal gewonden, terwijl het aantal doden iets is gedaald. In de jaarverslagen van het ministerie van IenW worden de ongevallen wel in feitelijke zin toegelicht maar wordt geen verklaring gegeven voor de stijging.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
(Zeer) ernstige ongevallen	157	140	139	159	163	161	178	160	175	148
Totaal aantal ongevallen	963	994	1015	1050	1329	1134	1357	1279	1243	1225
Aantal gewonden	63	35	44	34	38	33	55	71	39	42
Aantal doden	4	9	4	6	7	8	2	5	3	5

Tabel 19. Veiligheid binnenvaartsector (Kamerstuk 31 409, nr. 307; Kamerstuk 31 409, nr. 330; Jaarverslag Rijk 2020).

Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid

Op het gebied van binnenvaart zijn evaluaties uitgevoerd van enkele subsidieregelingen en fiscale regelingen. Opdrachten (zoals de Green Deal of de Digitale Transportstrategie), bijdragen aan medeoverheden (zoals de optimalisatie van de binnenvaartinfrastructuur in de gemeente Tilburg) en bijdragen aan internationale organisaties (zoals de CCR) zijn niet geëvalueerd.

In de periode 2008 – 2018 werd de subsidieregeling **Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenhavens** ingezet. De regeling richtte zich op het stimuleren van (innovatie in) de binnenvaartsector. Met de financiële bijdrage uit de regeling konden regionale overheden snel uit te voeren maatregelen ('Quick Wins') inzetten om het functioneren van de binnenvaart te verbeteren en mogelijkheden tot overslag te vergroten. Er zijn gedurende de looptijd van de subsidie 59 projecten gefinancierd. Deze subsidieregeling was ten tijde van de vorige beleidsdoorlichting ook actief. Toen was het algemene oordeel dat de regeling een zinvolle aanvulling was op de bestaande capaciteit van het netwerk van binnenhavens. In 2018 evalueerde Panteia de subsidieregeling.⁶⁴ Zij concluderen dat de eerste twee tranches waarschijnlijk doeltreffend waren, hoewel de doelen zoals geformuleerd niet goed meetbaar waren. Panteia ziet positieve indicaties voor de doeltreffendheid in de ontwikkeling van container- en bulkoverslag en in de oordelen van betrokken stakeholders. Ook lijkt de regeling op een doelmatige manier te zijn uitgevoerd. Het aanvraagproces, de ondersteunde rol van het ministerie van IenW en de meevallende projectkosten dragen hieraan bij. De langer dan verwachte duur van de projectrealisatie van de meeste projecten is hierbij een punt van aandacht.

Het **subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart (IDB)** liep grotendeels binnen de periode van de huidige beleidsdoorlichting (2014 – 2019). Het subsidieprogramma had als doel projecten te financieren die bijdragen aan de verduurzaming van de binnenvaartsector, specifiek door het verminderen van emissie (CO₂, Nox en fijnstof). In 2020 is dit subsidieprogramma geëvalueerd door Ecorys.⁶⁵ Zij zijn positief over de wijze waarop de regeling vernieuwing en vergroening van de binnenvaartsector heeft gestimuleerd. Volgens betrokkenen heeft het programma bijgedragen aan het innovatief vermogen van de sector. Er is vanuit de sector veel steun voor de regeling en waardering voor de rol van het ministerie van IenW. Het programma is daarmee potentieel doeltreffendheid aangaande het verminderen van emissie, maar de specifieke bijdrage is

⁶⁴ Panteia (2018). Evaluatie tijdelijke regeling Quick Wins Binnenvaart.

⁶⁵ Ecorys (2020). Evaluatie Subsidieregeling Innovaties Duurzame Binnenvaart.

moelijk te beoordelen. Ecorys doet geen uitspraken over de toerekenbaarheid van afgenomen emissies aan het subsidieprogramma IDB. Door het ontbreken van gegevens over de gereduceerde emissies per project kan geen uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid van het subsidieprogramma op effectniveau. Wel geeft Ecorys een meer kwalitatief oordeel. Als positief is benoemd dat de regeling volledig is benut en goed toegankelijk bleek voor de sector. Het aanvraagproces werd bovendien als efficiënt ervaren, evenals de ondersteuning door het ministerie van IenW. Betrokkenen zien de uitvoeringskosten van het subsidieprogramma als passend. Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat het relatief kleine totaalbudget is verdeeld over een groot aantal te ondersteunen projecten. Mede daardoor waren er niet altijd voldoende middelen beschikbaar voor grootschalige projecten, waardoor bedrijven op zoek moesten naar aanvullende financiering.

Naast subsidieregelingen heeft het ministerie van IenW enkele fiscale regelingen ingezet. Van twee regelingen zijn evaluaties beschikbaar: de MIA/VAMIL-regeling voor (scheeps)motoren en de Energie-investeringsaftrek (EIA)-regeling voor (scheeps)motoren. Deze subsidieregelingen zien niet uitsluitend op de binnenvaart, maar ook op bijvoorbeeld de autosector. Hoewel er dus evaluaties van deze regelingen zijn uitgevoerd, concentreren deze onderzoeken zich ook niet specifiek op binnenvaart. De conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid zijn daardoor niet te koppelen aan de binnenvaartsector.

De **MIA\Vamil-regeling voor (scheeps)motoren** stimuleerde investeringen in innovatieve, milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen door fiscale voordelen te bieden, in de periode 2011-2016. CE Delft evalueerde de regeling in 2018.⁶⁶ De onderzoekers geven aan dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de doeltreffendheid van de regeling op outcome-niveau, omdat hieraan veel meer zaken bijdragen dan alleen deze regeling. Wel constateren zij dat de regeling erin is geslaagd milieuvriendelijke investeringen te realiseren. *Freeriders* (bedrijven die de investering ook zonder de fiscale voordelen hadden gedaan) beïnvloeden de doeltreffendheid negatief, maar het aantal *freeriders* lijkt vergeleken met andere subsidieregelingen beperkt. Een belangrijke kanttekening voor deze beleidsdoorlichting is dat de conclusies uit deze evaluatie veelal betrekking hebben op de automarkt. Over de doelmatigheid van de regeling is CE Delft overwegend positief. De onderzoekers constateren dat de kosteneffectiviteit hoog wordt beoordeeld vanuit zowel de overheid als het bedrijfsleven. Bovendien waren de uitvoeringslasten beperkt en stabiel, en was de aanvraaglast voor het bedrijfsleven acceptabel.

Ten slotte gaan wij in op de **Energie-investeringsaftrek (EIA)-regeling voor (scheeps)motoren**. Deze fiscale regeling liep van 2012 – 2017 en heeft ten doel energiebesparing bij bedrijven te realiseren door het versnellen van de introductie van innovatieve bedrijfsmiddelen. De regeling is in 2018 geëvalueerd door CE Delft.⁶⁷ Evenals bij de MIA\Vamil-regeling doen de onderzoekers geen harde uitspraken over de doeltreffendheid van de regeling. Wel achten zij het aannemelijk dat de EIA bijdraagt aan de jaarlijkse CO₂-reductie. De onderzoekers geven aan dat de regeling een positief effect had op innovatie en erin is geslaagd energiezuinige investeringen te stimuleren. Ook hier lijkt het aandeel *freeriders* relatief beperkt. Ook aangaande de doelmatigheid zijn de bevindingen vergelijkbaar met de MIA\Vamil-regeling. Vanuit zowel de overheid als het bedrijfsleven wordt een hoge kosteneffectiviteit ervaren, de uitvoeringskosten zijn in lijn met andere regelingen en de klanttevredenheid is relatief hoog.

Conclusies

Kijkend naar het gehele beleid op binnenvaart zien we dat maar een deel van de beleidsinzet is geëvalueerd. De geëvalueerde onderdelen betreffen fiscale regelingen en subsidieprogramma's.

⁶⁶ CE Delft (2018). Beleidsevaluatie MIA\Vamil.

⁶⁷ CE Delft (2018). Beleidsevaluatie Energieinvesteringaftrek 2012-2017.

Het oordeel over de wel geëvalueerde onderdelen van het beleid is overwegend positief. De subsidies en fiscale regelingen lijken goed te zijn ingericht en bij te dragen aan de bereikbaarheid, innovatiekracht en duurzaamheid van de binnenvaartsector. Specifiek voor de subsidies is wel het beeld dat die in omvang niet toereikend zijn voor de grote opgaven waarvoor de binnenvaart staat. Specifiek voor de fiscale regelingen is een kanttekening dat de toerekenbaarheid van de effecten moeilijk concreet te maken is. Doordat de regelingen niet specifiek en uitsluitend gaan over de binnenvaart kan niet met zekerheid gezegd worden dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen in algemene zin ook overdraagbaar is naar de binnenvaart.

In de bijdrage op de thema's human capital, handel, veiligheid, veiligheidsdreigingen en stabiliteit bestaat op basis van de geëvalueerde beleidsinzet geen inzicht.

5.6. Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid HVWN

Kengetallen en prestaties hoofdvaarwegennet

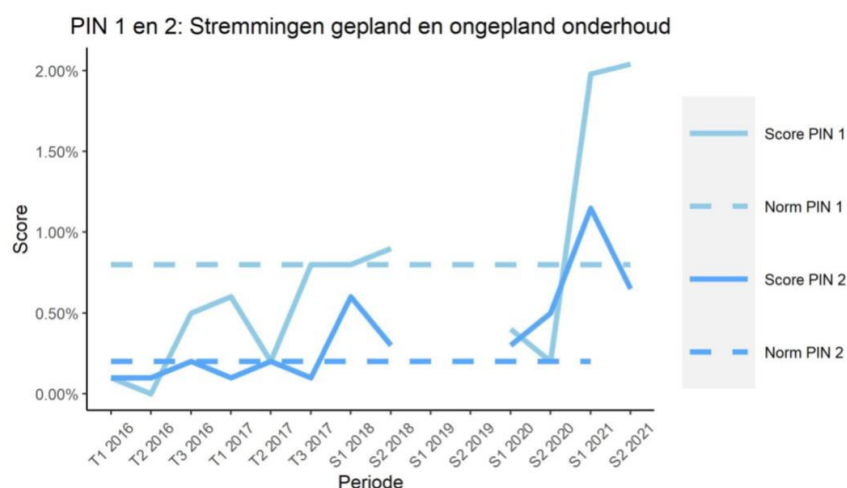
In 2018 is een nieuwe *service level agreement* (SLA) tussen het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat in werking getreden. Hierin zijn afspraken over het prestatieniveau en de financiën van het beheer en onderhoud en verkeer- en watermanagement gemaakt. De SLA heeft onder andere betrekking op het hoofdvaarwegennet (HVWN).

Het ministerie van IenW heeft voor het hoofdvaarwegen twee doelen centraal gesteld, namelijk bereikbaarheid (inclusief tevredenheid van gebruikers daarover) en verkeersveiligheid. Voor beide doelen worden prestaties gemonitord aan de hand van prestatie-indicatoren, indicatoren en informatievragen. Twee keer per jaar rapporteert Rijkswaterstaat hierover aan het ministerie van IenW. Om een beeld te geven van de prestaties op het hoofdvaarwegennet presenteren we hierna de ontwikkeling en prognoses op de prestatie-indicatoren.

Bereikbaarheid

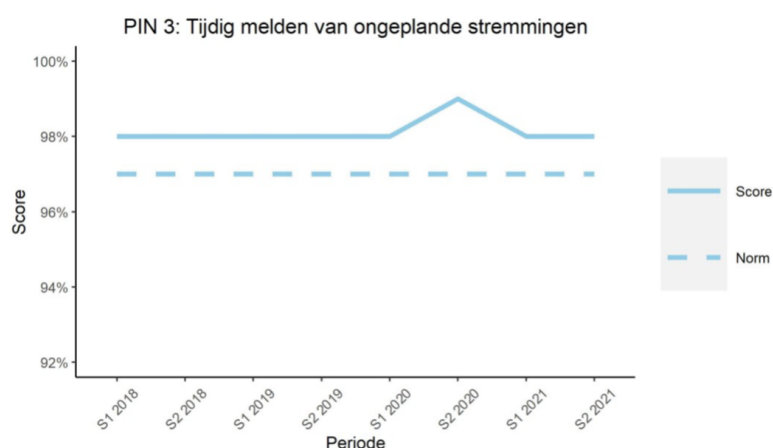
De stremmingen door gepland en ongepland onderhoud laten over de jaren heen een wisselend beeld zien, maar lijken op te lopen (figuur 4). Waar de prestaties in het verleden binnen de norm lagen, ligt de score in recentere jaren boven de norm. Prognoses van Rijkswaterstaat laten zien dat de prestaties op beide indicatoren naar verwachting de komende jaren niet aan de norm zullen voldoen.⁶⁸ Naast veel gepland onderhoud neemt de kans op ongeplande stremmingen toe als gevolg van uitgesteld onderhoud en veroudering van objecten en installaties.

⁶⁸ Rijkswaterstaat (2022). SLA-rapportage S2-2021.



Figuur 4. Stremmingen gepland en ongepland onderhoud.⁶⁹

Over het algemeen zijn de ongeplande stremmingen de afgelopen jaren tijdig gemeld (figuur 5). De prognose is dat in de komende jaren vergelijkbare scores worden gerealiseerd, die net boven of onder de norm kunnen uitkomen.⁷⁰



Figuur 5. Tijdig melden van ongeplande stremmingen.⁷¹

Figuur 6 bevat de scores voor de mate waarin de vaargeul voldoet aan de nautisch gegarandeerde diepte. De zeetoegangsgeulen en hoofdtransportassen voldeden in 2021 beide aan de norm. Dat gold niet voor de hoofdvaarwegen en overige vaarwegen. Op de zeetoegangsgeulen na is de verwachting dat de komende jaren de normen (ruimschoots) niet worden gehaald. Ten dele valt dit te verklaren door de opwaardering van een aantal vaargeulen. Daarnaast is er op enkele vaarwegen ook sprake van een oplopende baggerachterstand.⁷²

	Norm	2021	P2022	P2023
Zeetoegangsgeulen (TG)	99%	100%	99%	99%
Hoofdtransportas (HTA)	90%	92%	78%	71%
Hoofdvaarweg (HVW)	85%	80%	74%	73%
Overige vaarweg (OVW)	85%	83%	82%	82%

Figuur 6. Vaargeul op orde.⁷³

⁶⁹ Rijkswaterstaat (2022). SLA-rapportage S2-2021.

⁷⁰ Rijkswaterstaat (2022). SLA-rapportage S2-2021.

⁷¹ Rijkswaterstaat (2022). SLA-rapportage S2-2021.

⁷² Rijkswaterstaat (2022). SLA-rapportage S2-2021.

⁷³ Rijkswaterstaat (2022). SLA-rapportage S2-2021.

Veiligheid

Rijkswaterstaat rapporteert over het op orde zijn van de vaarwegmarkeringen (figuur 7). In de periode 2018 – 2021 lag de score bij de meeste meetmomenten onder de norm. In 2021 was 93% van de vaarwegmarkeringen op orde. Rijkswaterstaat maakt zich voor de toekomst zorgen over deze indicator, onder andere doordat er problemen zijn rondom inkoop de beschikbaarheid van markeerschepen van de Rijksrederij.⁷⁴



Figuur 7. Vaarwegmarkering op orde.⁷⁵

Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid HVWN

Het enige evaluatieonderzoek dat beschikbaar is met betrekking tot verkeersmanagement en instandhouding en aanleg van het hoofdvaarwegennet betreft de in 2021 uitgevoerde doorlichting van Rijkswaterstaat op grond van de Regeling agentschappen.⁷⁶ In deze evaluatie is de organisatie in den brede doorgelicht op doelmatigheid. Improven concludeert dat onvoldoende informatie beschikbaar is waarmee een beeld van de meerjarige ontwikkeling van doelmatigheid kan worden verkregen. Er kan daardoor niet worden aangetoond of Rijkswaterstaat sinds 2016 meer of minder doelmatig is gaan werken. Improven stelt verder vast dat de aandacht voor doelmatigheid (één van de hoofdredenen voor de agentschapsvorming) in de werking van het sturingsmodel van Rijkswaterstaat is ondergesneeuwd en vrijwel geen rol speelt. Ook wordt geconcludeerd de informatievoorziening op het gebied van prestatiesturing (beheer en onderhoud van de netwerken) onvoldoende functioneert. Investerings in prestatiesturing door Rijkswaterstaat en het ministerie van IenW hebben niet opgeleverd wat men er van had verwacht. De huidige (prestatie-)indicatoren brengen de risico's onvoldoende in beeld. Bij het uitvoeren van de SLA 2018-2021 is sprake geweest van een groeiende hoeveelheid uitgesteld onderhoud, wat leidde tot toenemende risico's voor de te behalen prestaties. In de verantwoording op basis van de (prestatie-)indicatoren komen deze risico's onvoldoende duidelijk naar voren. Improven ziet dat in toenemende mate aandacht is voor de sturingsproblematiek. Zo is recent een nieuwe overlegstructuur in werking getreden. Het is op dit moment nog te vroeg om een uitspraak te doen over de resultaten en effecten hiervan.

In de kabinetsreactie gaat het ministerie van IenW mee met de aanbevelingen die Improven doet. Als het gaat om doelmatigheid, geeft het ministerie van IenW aan indicatoren te ontwikkelen voor doelmatigheid, de prestatie-eisen en sturingsrelaties te herzien, doelmatigheid consequent te gaan bespreken met Rijkswaterstaat en uitgebreider te gaan benchmarken tussen Rijkswaterstaat-regio's.

⁷⁴ Rijkswaterstaat (2022). SLA-rapportage S2-2021.

⁷⁵ Voor de S2 wordt er voor PIN 5 Vaarwegmarkering op orde alleen gerapporteerd over het hele jaar, de YTD-score. Deze score bouwt verder op de S1 score, en kan alleen maar afnemen met elke vaarwegmarkering die niet binnen de normtijd is hersteld. Rijkswaterstaat (2022). SLA-rapportage S2-2021.

⁷⁶ Improven (2022). Doorlichting Rijkswaterstaat.

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Hoofdvaarwegen	onbekend	244	350	414	493	487	494

Tabel 20. Realisatie uitgesteld onderhoud (bedragen x € 1 miljoen).⁷⁷

De problemen rondom de veroudering van de infrastructuur en achterstallig onderhoud heeft niet alleen betrekking op vaarwegen maar ook op wegen, spoor en water. De minister van IenW heeft de Tweede Kamer geïnformeerd dat extra investeringen in instandhouding nodig zijn om het gewenste kwaliteitsniveau in termen van veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid vast te houden.⁷⁸ De afgelopen jaren is aan het onderhouden, vervangen en renoveren van de infrastructuur al een financiële impuls gegeven door aanvullende budgetten beschikbaar te stellen en middelen naar voren te halen. Daarmee is de instandhoudingsopgave op korte termijn financieel beheersbaar gemaakt. Dit is echter geen structurele oplossing.⁷⁹ Het ministerie van IenW heeft Rijkswaterstaat en ProRail gevraagd om de toekomstige budgetbehoefte voor instandhouding scherper in beeld te brengen en heeft de uitkomsten vervolgens extern laten valideren.⁸⁰ Daaruit volgt dat de budgetbehoefte voor Rijkswaterstaat in de periode 2022–2035 in de orde van gemiddeld € 1 miljard per jaar hoger ligt dan het beschikbare budget.⁸¹ Indicatief kan dit bedrag als volgt worden toegerekend naar de drie netwerken die Rijkswaterstaat beheert: wegen (55%), vaarwegen (25%) en water (20%).⁸² Voor hoofdvaarwegen zou het derhalve gaan om een tekort van naar schatting gemiddeld € 250 miljoen per jaar. Hierbij is nog geen rekening gehouden met het inlopen van het uitgesteld onderhoud en de verhoging van de instandhoudingskosten als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van klimaatadaptatie, duurzaamheid en cybersecurity die (op termijn) nieuwe eisen aan het areaal stellen. De tekorten liggen fors hoger als deze aspecten wel mee worden genomen. Eerste inschattingen laten zien dat voor alle netwerken samen € 350 tot 650 miljoen per jaar nodig is voor instandhouding als invulling wordt gegeven aan een klimaatrobuuste uitvoering, duurzaamheidseisen en cyberveiligheid.⁸³

De problemen rondom instandhouding van het hoofdvaarwegennet zijn al langer bekend. In 2015 concludeerde de Algemene Rekenkamer al dat er te weinig budget was voor instandhouding.⁸⁴ En in 2019 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de instandhouding van het hoofdvaarwegennet, met als vertrekpunt de hinder die gebruikers ondervinden in geval dat objecten zoals sluizen of bruggen niet goed onderhouden worden.⁸⁵ Uit dit onderzoek blijkt dat de onderhoudssituatie urgenter is dan blijkt uit het jaarverslag van het ministerie van IenW van dat jaar. Oplopend uitstel leidt tot een grotere kans op storingen. Er is bovendien meer geld nodig voor reparatiewerkzaamheden. De Algemene Rekenkamer wijst bovendien op een zichzelf versterkend negatief effect: bij een gelijkblijvend budget voor beheer en onderhoud gaan de uitgaven aan reparatiewerkzaamheden – die ook uit het budget voor beheer en onderhoud komen – ten koste van de middelen voor (preventief) onderhoud.

Conclusies

Het algemene beeld is dat de prestaties op het terrein van bereikbaarheid en veiligheid rondom het hoofdvaarwegennet teruglopen. Op een aantal belangrijke prestatie-indicatoren wordt de norm niet gehaald en is de verwachting dat de prestaties verder zullen teruglopen. Dit is in belangrijke mate het gevolg van

⁷⁷ Jaarverslag Rijk 2021.

⁷⁸ Zie onder andere: Kamerbrief 19 juni 2020, Kamerbrief 17 december 2020; Kamerbrief 10 juni 2021; Kamerbrief 29 oktober 2021.

⁷⁹ Kamerbrief 29 oktober 2021.

⁸⁰ PwC en Rebel (2020). Analyse Instandhoudingskosten Rijksinfrastructuur Eindrapportage. Deel: Rijkswaterstaat

⁸¹ Kamerbrief 19 juni 2020; Kamerbrief 17 december 2020; Kamerbrief 29 oktober 2021.

⁸² Kamerbrief 29 oktober 2021.

⁸³ Kamerbrief 29 oktober 2021

⁸⁴ Algemene Rekenkamer (2015). Onderzoek Instandhouding hoofdvaarwegennet (Algemene Rekenkamer, 2015).

⁸⁵ Algemene Rekenkamer (2019). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII).

uitgesteld onderhoud en veroudering van objecten en installaties. Recent onderzoek maakt duidelijk dat forse investeringen nodig zijn de komende jaren om opgelopen achterstand in te halen en aan de instandhoudingsopgave te kunnen voldoen. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met ontwikkelingen op het gebied van klimaatadaptatie, duurzaamheid en cybersecurity die (op termijn) nieuwe en hogere eisen stellen.

Er is geen evaluatieonderzoek of andere informatie beschikbaar waaruit duidelijk blijkt in hoeverre de ontstane situatie is toe te schrijven aan het beleid van het ministerie en in hoeverre aan de uitvoering door Rijkswaterstaat. De in 2021 uitgevoerde doorlichting van Rijkswaterstaat maakt wel duidelijk dat bij Rijkswaterstaat (te) weinig inzicht bestaat in doelmatigheid en dat de huidige invulling van de (prestatie)sturing en de informatievoorziening onvoldoende functioneren. Inspanningen op dit vlak in de afgelopen jaren hebben (nog) niet het gewenste resultaat opgeleverd.

Door de omvang van de (financiële) problematiek is het echter niet aannemelijk dat deze alleen is toe te schrijven aan een eventuele ondoelmatige uitvoering door Rijkswaterstaat of tekortkomingen in de aansturing, maar ook het gevolg is van (structurele) tekorten. In die zin is het beleid niet doeltreffend en doelmatig geweest in de periode 2015 – 2020. Door te weinig budget voor instandhouding beschikbaar te stellen is de kwaliteit van het hoofdvaarwegennet onder druk komen te staan (ondoeltreffend) en moet de komende jaren extra geïnvesteerd worden om de opgelopen achterstanden weer in te halen (ondoelmatig).

5.7. Doeltreffendheid en doelmatigheid goederenvervoerbeleid

Ten aanzien van het goederenvervoerbeleid is in de onderzochte periode één evaluatie uitgevoerd die raakt aan dit beleidsdomein. Het betreft de procesevaluatie van het programma Topsector Logistiek, waarin de focus lag op de rolinvulling van het ministerie van IenW in de tripartiete samenwerking in de Topsector.⁸⁶ Het ging daarmee nadrukkelijk niet in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma zelf.

Wel wordt geconcludeerd dat deelname aan het programma en de samenwerking met deelnemende partners voor het ministerie van IenW een aantal belangrijke resultaten en lessen heeft opgeleverd. Aanvankelijk sloten de organisatiestructuur- en cultuur niet optimaal aan op het integrale denken dat vereist is binnen de logistieke sector: binnen het ministerie werd eerder vanuit individuele modaliteiten gedacht, wat naar verloop van het programma ontwikkeld is naar een multimodale denkwijze. Bij aanvang van het programma was sprake van verschillende opvattingen ten aanzien van sturingswijzen, tussen de deelnemende partijen. Die sturingswijze is gaandeweg het programma verduidelijkt. IenW heeft gedurende dit proces moeten leren samenwerken en sturen in tripartiet verband, waarin het vinden van de juiste balans tussen sturing en samenwerking een uitdaging vormde. Aanvankelijk was er geen sprake van actieve, beleidsmatige sturing vanuit het ministerie van IenW. Gaandeweg nam deze sturing toe (vooral op bestuurlijk niveau, weinig op uitvoerend niveau), waardoor tegen het einde van het programma juist werd gesignaleerd dat IenW te veel zou sturen. Er bestaat een positief beeld over het lerend vermogen in de samenwerking tussen het ministerie van IenW en de Topsector Logistiek. Dit vermogen heeft positief bijgedragen aan de onderlinge samenwerking.

Net als dat de evaluatie geen uitspraken direct over de doeltreffendheid van het programma bevat, ontbreken die ook over doelmatigheid. Wel worden aanwijzingen voor (on)doelmatigheid gesignaleerd, waaronder de tijd en aandacht die de complexe governancestructuur van deelnemers vergden. Het sturen op KPI's door het ministerie van IenW wijst daarentegen juist op doelmatig handelen. Geconstateerd wordt dat binnen het

⁸⁶ Dialogic en Decisio (2020). Evaluatie Topsector Logistiek.

programma, bij zowel het ministerie van IenW als het bedrijfsleven veel aandacht is voor doelmatige en rechtmatige besteding van middelen.

6. Besparingsvarianten

In dit hoofdstuk gaan we in op de slotvraag van de RPE-methodiek, die een beeld tracht te vormen van welke keuzes beleidsmatig gemaakt kunnen worden wanneer er significant minder middelen beschikbaar zijn. De standaardvraag uit de RPE-methodiek staat haaks op de recente oefening om meer middelen ter beschikking te stellen voor de instandhouding van het netwerk.

Nadat we een beeld gegeven hebben van de uitgangspunten voor de besparingsoefening vertalen we de uitgangspunten naar een concrete besparingsopgave. Vervolgens beschrijven we verschillende mogelijke besparingsrichtingen die in meer of mindere mate een antwoord bieden op de gestelde vraag en geven aan wat hun impact is.

De inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd op de bevindingen uit het doorlopen proces, een exercitie waarbij zowel marktpartijen als vertegenwoordigers van overheidszijde betrokken werden en daaropvolgende besprekingen met het ministerie van IenW, Rijkswaterstaat en het ministerie van Financiën.

We beantwoorden hiermee de RPE-vraag:

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

6.1. Instandhoudingsopgave

Aandachtspunt bij het beantwoorden van de laatste RPE-vraag is dat er reeds een tekort is tussen het voor instandhouding beschikbare en benodigde budget. Met de brief van 29 oktober 2021 is de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van de tekorten voor instandhouding van de rijksinfrastructuur.⁸⁷ Dit is nog exclusief nieuwe ontwikkelingen zoals klimaatadaptatie, duurzaamheid en veiligheid en exclusief het inlopen van uitgesteld onderhoud. Met het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' zijn extra middelen ten opzichte van de begroting 2022 beschikbaar gesteld voor beheer, onderhoud en vernieuwing van de rijksinfrastructuur. Deze extra middelen zijn voor de periode 2022 – 2025 toegevoegd aan de begroting van het ministerie van IenW (Mobiliteitsfonds en Deltafonds) en daarom geen onderdeel van het beschikbare budget waarop deze besparingsvariant is gebaseerd.

Een besparing van 20% kan echter niet ingevuld worden zonder ook te besparen op de artikelen waar het coalitieakkoord net meer middelen voor beschikbaar stelt. De begrote totale uitgaven op artikel 15 Hoofdvaarwegennet zijn goed voor 97,86% van de begroting gekoppeld aan de onderzochte artikelen (art.18, 15 en 17.06). Artikel 15.02 Onderhoud en vernieuwing alleen al neemt 36,14% van het totaal onderzochte budget in beslag (zie figuur 8 voor details). Hoewel een verplicht onderdeel van de beleidsdoorlichting kunnen we dan ook niet anders dan vaststellen dat het opstellen van besparingsvarianten op dit moment een puur theoretische oefening is die niet strookt met de praktijk.

⁸⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925A, nr. 14.

6.2. Uitgangspunten

De besparingsvariant in deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de beleidsgelden van artikel 18 van hoofdstuk XII en de aanverwante posten uit het Mobiliteitsfonds (voorheen: Infrastructuurfonds). Hierbij volgen we de Handreiking beleidsdoorlichtingen van het ministerie van Financiën, waarin de volgende uitgangspunten 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.

6.3. Besparingsopgave

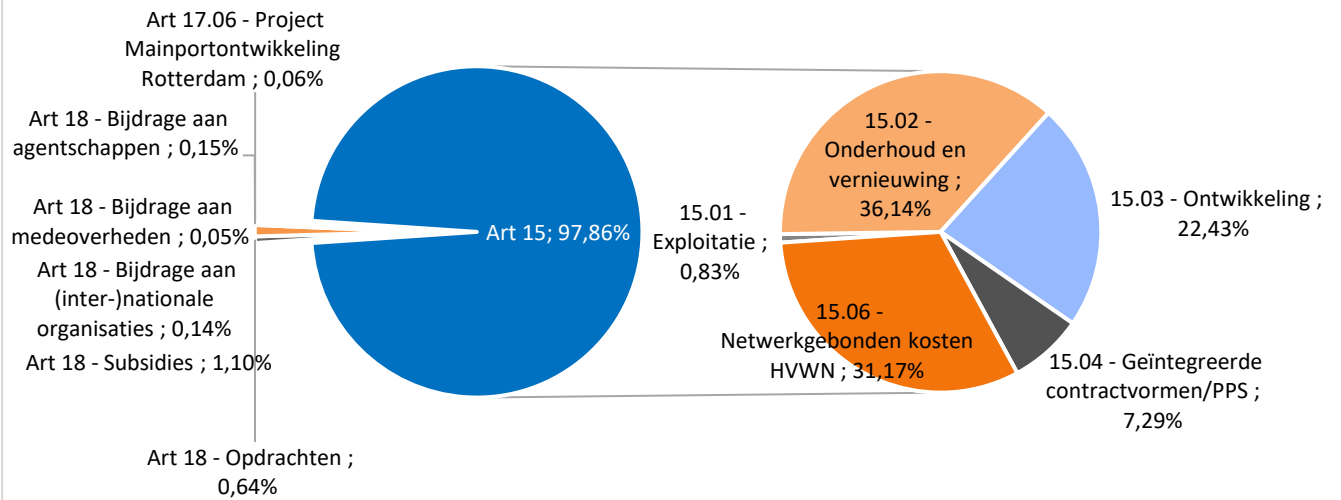
Zoals vermeld, schrijft de Handreiking beleidsdoorlichtingen voor dat de meest recente begroting ten grondslag ligt aan de besparing. Daarbij dienen zowel de budgetten voor artikel 18 van de Rijksbegroting als voor de aanverwante artikelen uit het Mobiliteitsfonds betrokken te worden. Concreet zijn volgende artikelen betrokken:

- Beleidsartikel 18 – Scheepvaart en Havens
- Mobiliteitsfonds artikel 15 Hoofdvaarwegennet
- Mobiliteitsfonds artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Figuur 8 geeft de procentuele verdeling van de budgetten weer. Daaruit valt op te maken dat het merendeel van de middelen naar het beheer, onderhoud, ontwikkeling en exploitatie van het netwerk gaan. Slechts 2% van de beschikbare middelen wordt besteed aan beleidsopdrachten, subsidies en bijdragen aan agentschappen, medeoverheden en (inter-)nationale organisaties.

Voor het bepalen van de besparingsopgave is de stand van de begroting 2022 van de meerjarenreeks uit de beleidsbegroting IenW en het Mobiliteitsfonds 2022 als basis genomen. Omdat de begroting over de jaren heen per post kan fluctueren (sommige jaren zijn er voor bepaalde posten zelfs geen uitgaven voorzien), baseren we de besparingsoefening op het totaalbudget voor de periode 2022 – 2026. In totaal komt dit neer op € 5,74 miljard of gemiddeld € 1,15 miljard per jaar (tabel 21). Uitgaande van een besparing van 20% gaat de oefening dus op zoek naar een **totale besparing van € 1,15 miljard** over een periode van 5 jaar (of gemiddeld € 230 miljoen per jaar).

Procentuele verdeling begroting 2022-2026 art 18, 15 en 17.06



Figuur 8. Procentuele verdeling begrotingsartikelen

Overzicht begrote bedragen (x 1.000 euro)	2.022	2.023	2.024	2.025	2.026	Totaal 2022-2026	Gemiddelde 2022-2026
Totaal begrote uitgaven	1.335.235	1.166.742	1.110.450	1.126.334	1.005.767	5.744.528	1.148.906
Begrote totale uitgaven art. 18 Rijksbegroting							
1 Scheepvaart en havens	38.880	36.323	24.903	10.158	9.105	119.369	23.874
<i>Opdrachten</i>	15.730	11.667	5.247	1.931	1.958	36.533	7.307
Caribisch Nederland	100	100	100	100	100	500	100
Topsector logistiek	10.535	6.400	-	-	-	16.935	3.387
Overige Opdrachten	5.095	5.167	5.147	1.831	1.858	19.098	3.820
<i>Subsidies</i>	20.080	18.080	16.080	5.080	4.000	63.320	12.664
Verduurzaming binnenvaart	20.000	18.000	16.000	5.000	4.000	63.000	12.600
Overige subsidies	80	80	80	80	-	320	64
<i>Bijdrage aan agentschappen</i>	1.489	1.995	1.995	1.566	1.566	8.611	1.722
Bijdrage aan agentschap RWS	1.489	1.995	1.995	1.566	1.566	8.611	1.722
<i>Bijdrage aan medeoverheden</i>	-	3.000	-	-	-	3.000	600
Waarvan bijdrage Caribisch Nederland	-	3.000	-	-	-	3.000	600
<i>Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties</i>	1.581	1.581	1.581	1.581	1.581	7.905	1.581
Waarvan bijdrage aan CCR/IMO (HGIS)	1.081	1.081	1.081	1.081	1.081	5.405	1.081
Waarvan overige bijdrage aan (inter-)nationale organisaties	500	500	500	500	500	2.500	500
Begrote totale uitgaven op artikel 15 Hoofdvaarwegennet	1.295.676	1.129.740	1.084.868	1.115.507	995.993	5.621.784	1.124.357
waarvan							
15.01 Exploitatie	10.433	9.654	9.344	9.187	9.187	47.805	9.561
15.02 Onderhoud en vernieuwing	450.556	460.281	396.001	428.415	341.046	2.076.299	415.260
15.03 Ontwikkeling	357.466	184.835	219.754	259.425	266.798	1.288.278	257.656
15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	106.058	106.045	91.657	59.778	55.128	418.666	83.733
15.06 Netwerkgebonden kosten HVWN	371.163	368.925	368.112	358.702	323.834	1.790.736	358.147
Begrote totale uitgaven op artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam	679	679	679	669	669	3.375	675

Tabel 21. Begrote uitgaven 2022 - 2026 (bedragen x € 1.000) (Bron: [Vaststelling van de begrotingssteun van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat \(XII\) voor het jaar 2022](#))

6.4. Besparingsrichtingen

Het doorlopen proces en de gesprekken met de sector en relevantie publieke belanghebbenden heeft geleid tot twee mogelijke ingrepen die theoretisch kunnen bijdragen aan de gezochte besparing.

- Denkrichting 1 – Beleid zuiver toespitsen op infrastructuur en internationale afspraken
- Denkrichting 2 – Ingrijpen op verkeersmanagement, beheer en onderhoud

In aanvulling op deze mogelijke besparingsrichtingen, is ook bekeken of er eventueel mogelijkheden zijn om extra inkomsten te genereren. Deze dragen op zich niet bij aan de gezochte besparing en vallen strikt genomen dus buiten de beantwoording van RPE-vraag 15. Indirect kunnen extra middelen wel helpen de besparingsdruk te verlichten. Daarbij valt wel op te merken dat bijkomende inkomsten niet noodzakelijk aan artikel 18 (en de aanverwante artikelen van het mobiliteitsfonds) toebedeeld zullen worden.

Denkrichting 1 – Beleid zuiver toespitsen op infrastructuur en internationale afspraken

Becijfering besparing

Een eerste denkrichting kan eruit bestaan de taak van de overheid toe te spitsen op het behoud en de ontplooiing van het netwerk en alle overige taken stop te zetten. Concreet betekent dit dat de beleidsopdrachten (bijdrage aan Caribisch Nederland, Topsector Logistiek en overige opdrachten⁸⁸) worden stopgezet alsook de subsidies aan de sector. Bijdragen aan agentschappen en (inter)nationale organisaties blijven wel behouden vanwege hun link met het (inter)nationale netwerk en het gebruik ervan alsmede het deels verplichte karakter. Datzelfde geldt voor het budget op artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Het schrappen van dit budget zou ten koste gaan van de ontwikkeling van de Mainport Rotterdam, die een cruciale positie inneemt binnen het logistieke systeem. Met slechts een aandeel van 0,06% in het totaal onderzochte budget staat de nadelige impact van deze besparingsmaatregel bovendien niet in verhouding tot de bijdrage ervan aan de totale gezochte besparing. Ook de budgetten voor instandhouding en exploitatie op artikelen 15 van het Mobiliteitsfonds blijven in deze variant behouden.

Besparingsvoorstellen (x 1.000 euro)	Gebudgeteerde uitgaven 2022-2026	Totale besparing periode 2022-2026	Saldo na besparingen periode 2022-2026
Totaal voorgestelde besparingen	5.744.528	108.464	5.636.064
Begrote totale uitgaven art. 18 Rijksbegroting			
1 Scheepvaart en havens	119.369	108.464	10.905
<i>Opdrachten</i>	<i>36.533</i>	<i>36.533</i>	<i>-</i>
Caribisch Nederland	500	500	-
Topsector logistiek	16.935	16.935	-
Overige Opdrachten	19.098	19.098	-
<i>Subsidies</i>	<i>63.320</i>	<i>63.320</i>	<i>-</i>
Verduurzaming binnenvaart	63.000	63.000	-
Overige subsidies	320	320	-
<i>Bijdrage aan agentschappen</i>	<i>8.611</i>	<i>8.611</i>	<i>-</i>
Bijdrage aan agentschap RWS	8.611	8.611	-
<i>Bijdrage aan medeoverheden</i>	<i>3.000</i>	<i>-</i>	<i>3.000</i>
Waarvan bijdrage Caribisch Nederland	3.000	-	3.000

⁸⁸ Volgens de toelichting bij de begroting omvat dit (o.a.): verbetering van het scheepsregister, Smart Shipping, structuurversterking binnenvaart, het monitoren van de arbeidsmarkt, het faciliteren van verbetering van de efficiency van bemanningen en het wegnemen van knelpunten in de relevante wetgeving.

<i>Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties</i>		7.905	-	7.905
Waarvan bijdrage aan CCR/IMO (HGIS)		5.405	-	5.405
Waarvan overige bijdrage aan (inter-)nationale organisaties		2.500	-	2.500
Begrote totale uitgaven op artikel 15 Hoofdvaarwegennet waarvan		5.621.784	-	5.621.784
15.01	Exploitatie	47.805	-	47.805
15.02	Onderhoud en vernieuwing	2.076.299	-	2.076.299
15.03	Ontwikkeling	1.288.278	-	1.288.278
15.04	Geïntegreerde contractvormen/PPS	418.666	-	418.666
15.06	Netwerkgebonden kosten HVWN	1.790.736	-	1.790.736
Begrote totale uitgaven op artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam		3.375	-	3.375

Tabel 22. Impact op budget - Toespitsing beleid op infrastructuur en internationale afspraken.

Zoals bovenstaande tabel aangeeft, leidt deze ingreep tot een besparing van € 108 miljoen (over 5 jaar). De besparing kan dus voor eentiende bijdragen aan de totale besparingsopgave (€ 1,15 miljard over een periode van 5 jaar).

Impact besparing

Door fors te korten op middelen voor beleidsvorming wordt het moeilijker voor het Rijk om in samenwerking met de sector te werken aan maatschappelijke opgaven. Zonder samenwerkingskanalen (Topsector Logistiek) en subsidies zal het Rijk minder goed kunnen inspelen op ontwikkelingen in de sector en beperkt in staat zijn om gerichte financiële prikkels te geven. Het bereiken van doelstellingen rond innovatie, verduurzaming van de sector, et cetera kan vrijwel alleen nog via wet- en regelgeving worden nagestreefd. Het wegvallen van subsidies kan bovendien tot een concurrentieel nadeel leiden voor de Nederlandse maritieme sector indien andere landen wel blijven inzetten op het financieel ondersteunen van de sector.

Denkrichting 2 – Ingrijpen op verkeersmanagement, beheer en onderhoud

Becijfering besparing

De tweede denkrichting zoekt de besparingen binnen artikel 15 Hoofdvaarwegennet. Gelet op het feit dat 93% van de gebudgetteerde uitgaven van 2022 juridische verplichtingen met zich meebrengen, zullen besparingen niet kunnen plaatsvinden zonder contractbreuk. Rijkswaterstaat geeft daarbij aan dat de contracten met aannemers vaak voor meerdere jaren zijn aangegaan en besparingen in latere jaren dus eveneens gepaard gaan met contractbreuk.

Daarbij is een onderscheid te maken tussen contracten gelinkt aan de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur (artikelen 15.03 Ontwikkeling en 15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS) en de overige posten binnen artikel 15, die gericht zijn op het verkeersmanagement, beheer en onderhoud. Voordat nieuwe infrastructuur gerealiseerd is, is een heel proces doorlopen dat – globaal – bestaat uit een verkenningsfase, gevolgd door een planningsfase en realisatiefase. Naarmate de fases worden doorlopen worden, gaat het Rijk steeds meer verplichtingen aan. Vooral in de realisatiefase worden die verplichtingen contractueel vastgelegd, inclusief boeteclausules in geval van contractbreuk. Gelet op de lange doorlooptijd van infrastructuurprojecten, bevindt het merendeel van de begrote budgetten zich in de realisatiefase. Besparingen op artikelen 15.03 Ontwikkeling en 15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS binnen de onderzochte periode 2022 – 2026 zijn dan ook niet realiseerbaar zonder omvangrijke boetes te betalen. Indien het Rijk beslist om nu minder of geen nieuwe infrastructuurprojecten op te starten zal dit wel op langere termijn (na 2026) tot een besparing kunnen leiden.

Om deze redenen is het logischer om in de besparingsoefening, die betrekking heeft op de periode 2022 – 2026, de artikelen 15.03 en 15.04 buiten beschouwing te laten, en de focus van besparingsoefening te leggen

op artikelen die verband houden met beheer en onderhoud (15.01 Exploitatie, 15.02 Onderhoud en vernieuwing en 15.06 Netwerkgebonden kosten HVWN). De gezochte besparing wordt evenredig over deze drie posten verdeeld. In combinatie met denkrichting 1 wordt een theoretisch besparing van 20% op het totaalbudget bereikt wanneer op artikelen 15.01, 15.02 en 15.06 telkens 26,58% wordt bespaard. Hierbij moet worden opgemerkt dat ook binnen deze artikelen contracten lopen die verbroken zullen moeten worden. Met een totaalbedrag van € 1,04 miljard over een periode van 5 jaar, wordt op deze manier voor 90,57% bijgedragen aan de gezochte besparing.

Besparingsvoorstellen (x 1.000 euro)	Gebudgeteerde uitgaven 2022-2026	Totale besparing periode 2022-2026	Saldo na besparingen periode 2022-2026
Totaal voorgestelde besparingen	5.744.528	1.040.564	4.703.964
Begrote totale uitgaven art. 18 Rijksbegroting			
1 Scheepvaart en havens	119.369	-	119.369
<i>Opdrachten</i>	36.533	-	36.533
Caribisch Nederland	500	-	500
Topsector logistiek	16.935	-	16.935
Overige Opdrachten	19.098	-	19.098
<i>Subsidies</i>	63.320	-	63.320
Verduurzaming binnenvaart	63.000	-	63.000
Overige subsidies	320	-	320
<i>Bijdrage aan agentschappen</i>	8.611	-	8.611
Bijdrage aan agentschap RWS	8.611	-	8.611
<i>Bijdrage aan medeoverheden</i>	3.000	-	3.000
Waarvan bijdrage Caribisch Nederland	3.000	-	3.000
<i>Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties</i>	7.905	-	7.905
Waarvan bijdrage aan CCR/IMO (HGIS)	5.405	-	5.405
Waarvan overige bijdrage aan (inter-)nationale organisaties	2.500	-	2.500
Begrote totale uitgaven op artikel 15 Hoofdvaarwegennet	5.621.784	1.040.564	4.581.220
waarvan	-	-	-
15.01 Exploitatie	47.805	12.707	35.098
15.02 Onderhoud en vernieuwing	2.076.299	551.880	1.524.419
15.03 Ontwikkeling	1.288.278	-	1.288.278
15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	418.666	-	418.666
15.06 Netwerkgebonden kosten HVWN	1.790.736	475.978	1.314.758
Begrote totale uitgaven op artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam	3.375	-	3.375

Tabel 23. Impact op budget - Ingrijpen op verkeersmanagement, beheer en onderhoud.

Impact

De basisgedachte achter deze denkrichting is dat de Rijksoverheid een lager serviceniveau en een groter risico op falen en verminderde beschikbaarheid van het hoofdvaarwegennet accepteert.

Dergelijke besparingen houden een verregaande versobering van het verkeersmanagement en beheer en onderhoud van het netwerk in. Dit komt er feitelijk op neer dat:

- Grote delen van het vaarwegareaal niet meer onderhouden zullen worden.

- De focus van het departement zuiver op de hoofdtransportassen moet komen te liggen om minstens deze assen met het grootste economische belang bevaarbaar te houden.
- Alle overige vaarwegen:
 - Ofwel niet meer onderhouden en geëxploiteerd kunnen worden (bruggen afsluiten of buiten gebruik stellen (indien beweegbaar), niet meer baggeren, geen oeveronderhoud en geen verkeersbegeleiding). De diepte van de vaarweg en daarmee de scheepvaartfunctie kan dan niet meer gegarandeerd worden.
 - Ofwel worden overdragen naar andere (regionale) overheden, zonder dat die overdracht gepaard kan gaan met een onderhoudsbudget.

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. Een besparing op de bediening betekent dat minder sluis- en brugwachters nodig zijn of bedienaars vanuit de centrale.

Besparen op beheer, onderhoud en vervangingen en de netwerkgebonden kosten leidt tot het niet op peil houden van de waterdiepte van waterwegen en het niet onderhouden van oevers. Initieel zal dit leiden tot versmallingen op de waterweg en lagere beladingsgraden. Om eenzelfde volume goederen te transporteren zullen meer transporten dienen plaats te vinden die gepaard gaan met extra belasting van de sluizen en (zee)havens (want meer passerende schepen voor eenzelfde volume), extra kosten (want meer overhead, meer personeel nodig, maar wachttijden om tegemoetkomend verkeer te laten paseren,...) en extra uitstoot. Een combinatie die de sector een concurrentieel nadeel zal geven.

Na verloop van tijd zal de waterweg echter te smal of ondiep worden om nog veilig in te zetten voor scheepvaart. De waterweg heeft dan vooral nog een functie inzake waterhuishouding en -veiligheid. Echter, ook die functies komen onder druk te staan wanneer niet wordt gebaggerd.

Verder zal onderhoud aan de kunstwerken (zoals sluizen en bruggen) worden beperkt. Minder onderhoud, gepaard met een frequenter gebruik omwille van lagere beladingsgraden per schip doen de risico's op uitval toenemen, met alle gevolgen van dien voor de bereikbaarheid langsheen het netwerk en concurrentiepositie van de binnenvaart.

Belangrijk hierbij is op te merken dat, mocht achteraf beslist worden om het netwerk na jaren van besparingen terug op peil te brengen, een inhaalbeweging op onderhoudsvlak vermoedelijk onvoldoende zijn. Op verschillende plekken zullen vervangingsinvesteringen aan de orde zijn, waardoor de kostprijs van het terug in gebruik nemen van het netwerk de kostprijs van de realisatie van een nieuw netwerk benadert. Op termijn is het op peil houden van het onderhoud dus goedkoper dan wisselend besparen en achteraf een inhaalbeweging doen. De keuze om een deel van het netwerk af te stoten moet dan ook als quasi onomkeerbaar gezien worden.

Combinatie van denkrichting 1 en 2

Onderstaande tabel geeft het gecombineerde beeld van de twee denkrichtingen weer. De combinatie van het zuiver toespitsen van het beleid op infrastructuur en internationale afspraken (denkrichting 1) en het ingrijpen op het verkeersmanagement, beheer en onderhoud (denkrichting 2) leidt tot **een besparing van 1,15 miljard**

euro over een periode van 5 jaar, oftewel 20% van het begrote budget voor die periode. De maatregelen die daarvoor nodig zijn, zullen wel ten koste gaan van de bereikbaarheid, veiligheid en concurrentiekracht van de maritieme sector en de mogelijkheden van het Rijk om te sturen op zijn beleidsdoelen. Om de besparing te realiseren zal het Rijk moeten terugtrekken op zijn zuiver infrastructurele taak (aanleggen, beheer en onderhouden van de infrastructuur) en zelfs deze niet overal naar behoren kunnen uitvoeren.

Besparingsvoorstellen (x 1.000 euro)	Gebudgeteerde uitgaven 2022-2026	Totale besparing periode 2022-2026	Saldo na besparingen periode 2022-2026
Totaal voorgestelde besparingen	5.744.528	1.149.028	4.595.500
Begrote totale uitgaven art. 18 Rijksbegroting			
1 Scheepvaart en havens	119.369	108.464	10.905
<i>Opdrachten</i>	36.533	36.533	-
Caribisch Nederland	500	500	-
Topsector logistiek	16.935	16.935	-
Overige Opdrachten	19.098	19.098	-
<i>Subsidies</i>	63.320	63.320	-
Verduurzaming binnenvaart	63.000	63.000	-
Overige subsidies	320	320	-
<i>Bijdrage aan agentschappen</i>	8.611	8.611	-
Bijdrage aan agentschap RWS	8.611	8.611	-
<i>Bijdrage aan medeoverheden</i>	3.000	-	3.000
Waarvan bijdrage Caribisch Nederland	3.000	-	3.000
<i>Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties</i>	7.905	-	7.905
Waarvan bijdrage aan CCR/IMO (HGIS)	5.405	-	5.405
Waarvan overige bijdrage aan (inter-)nationale organisaties	2.500	-	2.500
Begrote totale uitgaven op artikel 15 Hoofdvaarwegennet	5.621.784	1.040.564	4.581.220
waarvan	-	-	-
15.01 Exploitatie	47.805	12.707	35.098
15.02 Onderhoud en vernieuwing	2.076.299	551.880	1.524.419
15.03 Ontwikkeling	1.288.278	-	1.288.278
15.04 Geïntegreerde contractvormen/PPS	418.666	-	418.666
15.06 Netwerkgebonden kosten HVWN	1.790.736	475.978	1.314.758
Begrote totale uitgaven op artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam	3.375	-	3.375

Tabel 24. Gecombineerde denkrichtingen voor besparing.

Aanvulling – Extra inkomsten zoeken

In aanvulling op de besparingsrichtingen is ook nagedacht over de mogelijkheid om extra middelen aan te trekken. Daarbij merken we op dat extra middelen opgaan in het totale rijksoverheidsbudget en niet rechtstreeks worden toegewezen aan artikel 18 (en aanverwante artikelen). Deze aanvulling is dan ook louter een denkoefening die niet bijdraagt aan de beantwoording van besparingsvraag. De bron van extra inkomsten is wel gezocht binnen het beleidsdomein scheepvaart en havens.

Stopzetten fiscale regelingen zeevaart

Een mogelijkheid is het stopzetten van de fiscale regelingen voor de zeevaart.⁸⁹ In 2020 vertegenwoordigden deze regelingen een budgettair belang van € 225 miljoen. Bij een gelijkblijvende vloot betekent dit dat over een periode van 5 jaar € 1,13 miljard extra (belasting)inkomsten geïnd kunnen worden (die het Rijk eerder niet ontving). Het gaat echter om een theoretische berekening die in de praktijk vermoedelijk lager zal uitvallen. Het schrappen van de fiscale regeling zal immers zeer waarschijnlijk tot effect hebben dat een deel van de Nederlandse vloot naar andere vlagstaten uitwijkt, waardoor dat deel van de vloot niet langer in Nederland belasting afdraagt.

De fiscale regelingen worden door de Europese Commissie gezien als nationale staatssteun die is toegestaan binnen de Europese richtsnoeren om de concurrentiepositie op de wereldmarkt te kunnen versterken.⁹⁰ Naast het versterken van de concurrentiepositie is het doel van de fiscale regelingen de maritieme cluster versterken, het bevorderen van de werkgelegenheid en het behoud van maritieme kennis. Nederland is niet het enige land met fiscale regelingen. Quasi alle Europese landen hebben inmiddels fiscale regelingen, waardoor een afschaffing van de regelingen ertoe zou kunnen leiden dat Nederlandse schepen vanwege een hogere belastingsdruk onder de vlag van een fiscaal aantrekkelijker land gaan varen of hun activiteiten verplaatsen.

Uit onderzoek⁹¹ blijkt dat de fiscale regelingen een belangrijke basisvoorwaarde zijn voor de Nederlandse concurrentiepositie en dat het niveau van steun via de regeling minstens behouden, indien mogelijk nog versterkt dient te worden om het hoofd te kunnen blijven bieden aan de internationale concurrentie (zie ook 5.3). Het afschaffen van de fiscale regelingen zou dan ook negatieve impact kunnen hebben op de Nederlandse concurrentiekracht, met daaraan gekoppeld werkgelegenheid en maritieme kennis binnen de cluster.

EU-subsidies

Daarnaast zou onderzocht kunnen worden of Nederland meer een beroep kan doen op Europese subsidies. Inzake transportinfrastructuur vormt de Connection Europe Facility (CEF) het belangrijkste Europese subsidiekanaal. Naast transport worden ook energieprojecten en telecomprojecten vanuit het CEF-programma gesubsidieerd. Figuur 9 geeft de verdeling van de subsidies voor transportinfrastructuur in de periode 2014 – 2018 weer. Hieruit blijkt dat Nederland in het verleden relatief lage subsidiebedragen ontving.

Nederland is met zijn havens en binnenvaartnetwerk medebepalend voor de bereikbaarheid van en ontwikkelingsmogelijkheden in (West-)Europa, waardoor het op peil houden ervan een gedeeld belang is, wat tot de idee leidt dat er mogelijk ook een bereidheid bij andere lidstaten is om er meer subsidies aan toe te wijzen.

Aangezien de indieningsvoorwaarden bij het CEF per subsidieronde kunnen verschillen en er momenteel nog geen zicht is op de voorwaarden voor de komende ronde(s), is het echter niet mogelijk de omvang (en toename) van toekomstige EU-subsidies voor Nederland in te schatten.

⁸⁹ Nederland kent drie fiscale regelingen binnen het zeevaartbeleid: 1) een fiscale regeling die forfaitair de verschuldigde winstbelasting van de ondernemer bepaalt, 2) een werkgeversregeling waardoor een werkgever onder bepaalde voorwaarden een fiscale aftrek ontvangt voor de loonkosten van zeevarenden en 3) een regeling die de verschuldigde winstbelasting voor een ondernemer, dan wel exploitant, van een zeeschip beïnvloedt. Deze fiscale regelingen zijn in meer detail besproken in hoofdstuk 5.

⁹⁰ Evaluatie van de fiscale maatregelen in het Nederlandse zeescheepvaartbeleid in de periode 2014 tot en met 2019; Deloitte, juni 2021.

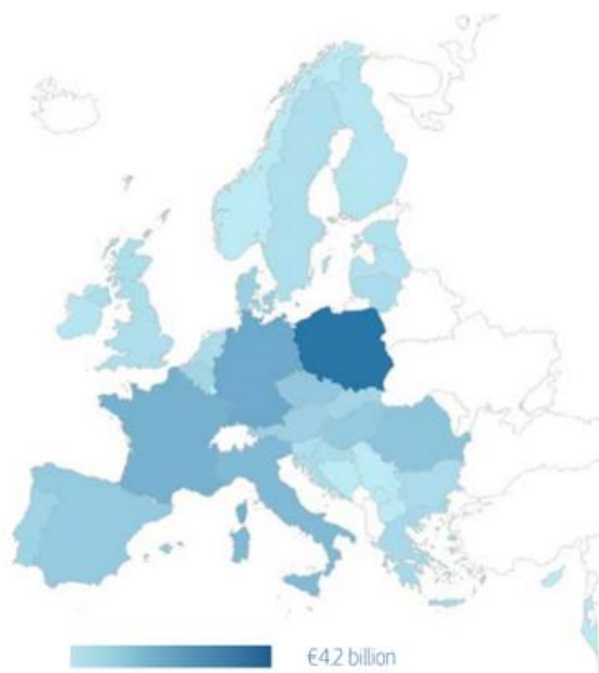
⁹¹ Evaluatie van de fiscale maatregelen in het Nederlandse zeescheepvaartbeleid in de periode 2014 tot en met 2019; Deloitte, juni 2021.

EU Member States FUNDING (€ million)

AT	€8843	IE	€103
BE	€6369	IT	€1,592.2
BG	€417.5	LT	€389.2
CY	€63.1	LU	€67.3
CZ	€1,143.5	LV	€271.9
DE	€2,284.1	MT	€49.2
DK	€824.6	NL	€508.1
EE	€220.5	PL	€4,211.6
EL	€573.6	PT	€722.4
ES	€1,080.3	RO	€1,233
FI	€179.6	SE	€348.5
FR	€1,947.2	SI	€331.2
HR	€430.5	SK	€712.4
HU	€1,091.8	UK	€341.4

Other countries FUNDING (€ million)

BA	€0.1	NO	€11.3
IL	€4.6	RS	€11.8
MK	€0.1		



Figuur 9. Subsidies uit CEF Transport per land – The Connecting Europe Facility : Five years supporting European infrastructure – juli 2019.

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we onze conclusies en aanbevelingen door de antwoorden op alle RPE-vragen op een rij te zetten.

7.1. Afbakening van het beleidsterrein

RPE-vraag 1. Welke artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

In deze beleidsdoorlichting worden de volgende artikelen doorgelicht:

- **Beleidsartikel 18** Scheepvaart en Havens van hoofdstuk XII van de Rijksbegroting;
- **Artikel 15** (Hoofdvaarwegennet) van het **Infrastructuurfonds** (de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven voor beheer en onderhoud, vervanging en renovatie van het hoofdvaarwegennet);
- **Artikel 17.06** van het **Infrastructuurfonds** (Project Mainportontwikkeling Rotterdam);
Relevante **belastinguitgaven**, te weten het fiscaal regime zeevaart.

Voor de artikelen uit het Infrastructuurfonds en het fiscaal regime zeevaart geldt dat deze worden meegenomen in relatie tot hun bijdrage aan de doelstellingen van beleidsartikel 18.

RPE-vraag 2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Niet van toepassing.

7.2. Motivering van het gevoerde beleid

RPE-vraag 3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Als handelsnatie is het van nationaal belang dat Nederland een aantrekkelijk vestigingsklimaat heeft en goed bereikbaar is, zowel globaal via de zeevaart als vanuit het achterland via de binnenvaart. Zeehavens zorgen voor de verknoping van de netwerken en vormen aantrekkingspunten voor industrie en bedrijvigheid.

De aanleiding voor het beleid was en is dan ook het creëren van een geschikt kader voor private bedrijven om hun diensten te ontplooiën, zodat de economische betekenis van de Nederlandse maritieme cluster behouden blijft. Het Rijk dient daarbij in te spelen op de (veranderende) (inter)nationale context. Daarbij is een aantal grote thema's te onderscheiden, waarop ook het internationale/EU-beleid sterk inzet:

- **(Behoud en beschermen van) concurrentiepositie:** Hieronder vallen zowel het toenemend protectionisme (bijvoorbeeld Brexit) en veranderende geopolitieke en economische verhoudingen (bijvoorbeeld de opkomst van China, Oost-Europa en Afrika) als de ontwikkeling van de markt zelf (bijvoorbeeld circulaire economie).
- **Digitalisering:** Dit biedt mogelijkheden om administratieve processen te vereenvoudigen, meer data te verzamelen en processen en (zelfs) fysieke goederenstromen bij te sturen op basis van die data. Digitalisering kan leiden tot nieuwe banen, maar bedreigt deels ook de werkgelegenheid in de sector.
- **Toenemend belang van duurzaamheid en klimaatbeleid:** Het overheidsbeleid zal enerzijds rekening moeten houden met de effecten van de klimaatverandering en anderzijds maatregelen moeten nemen om erger te voorkomen. Bijkomende uitstoot dient vermeden te worden, waardoor er een

energietransitie volgt die zowel langs de zijde van de vaartuigen als langs landzijde een belangrijke impact zal hebben.

Waar de focus steeds gelegen heeft op het behoud van de concurrentiepositie, merken we dat digitalisering, maar vooral duurzaamheid en klimaatbeleid als thema's sterk aan belang hebben gewonnen in de onderzochte beleidsperiode. De aanleiding voor het beleid is dus meer dan ooit actueel.

RPE-vraag 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

Via de Rijksbegroting krijgt het ministerie van IenW twee rollen en verantwoordelijkheden toegewezen, namelijk het **(doen)uitvoeren** en **regisseren** om de beleidsdoelstellingen van artikel 18 te realiseren.⁹²

(Doen) uitvoeren

De minister van IenW is verantwoordelijk voor het **in stand houden van een robuust hoofdnetwerk van vaarwegen**. Via het Infrastructuurfonds (sinds 2022 Mobiliteitsfonds) (artikel 15, 17 en 18) investeert de minister door middel van aanleg en benutting in dit netwerk, in binnenhavens en in de maritieme toegang van zeehavens 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 daarnaast verantwoordelijk voor **toezicht en nautisch beheer**. Rijkswaterstaat voert als beheerder het beheer, onderhoud en vervanging uit. De uitgaven aan beheer, onderhoud en vervanging worden verantwoord op het Infrastructuurfonds (artikel 15).

Regisseren

De minister van IenW is verantwoordelijk voor de **vormgeving en deels ook voor de uitvoering van het maritiem beleid**. Dit laat zich vertalen naar de volgende taken:

- De minister zorgt voor regelgeving en beleid op het gebied van milieu, veiligheid, marktordening, bemanningszaken en security.
- De minister zet zich regionaal en internationaal in voor gelijke normen, bijvoorbeeld binnen de Europese Unie en de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), ook omdat een internationaal level playing field goed is voor de Nederlandse concurrentiepositie.
- De minister stimuleert een slim, efficiënt en veilig gebruik van de vaarwegen. Samen met de inspanningen van de vervoerders en verladers kan daarmee de capaciteit van de vaarwegen beter worden benut.
- De minister geeft zoveel mogelijk ruimte voor ondernemerschap, met een maximaal beroep op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor een permanente verbetering van de veiligheid en duurzaamheid van het transport over water.
- Het ministerie van IenW draagt, binnen het kabinetsbrede bedrijvenbeleid, als vakdepartement verantwoordelijkheid voor de overheidsinbreng op de Topsector Logistiek en het maritieme cluster binnen de Topsector Water en Maritiem.
- De minister zet in op een intensivering en stroomlijning van de inspanningen van alle overheden, belangenorganisaties en sectorpartijen betrokken bij bovenstaande beleidsopgaven.

Ten slotte is de minister van IenW verantwoordelijk voor het **toezicht op en de handhaving van (een deel van) de wet- en regelgeving** op dit beleidsterrein door de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Autoriteit Consument en Markt en Rijkswaterstaat (bijvoorbeeld handhaving van wettelijke vastgelegde maximale ligtijden in overnachtingshavens).

⁹² Ministerie van Financiën (2020). Rijksbegroting 2020.

7.3. Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

RPE-vraag 5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

De algemene doelstelling van het beleid rondom scheepvaart en havens is: 'Het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoersysteem, waarbinnen de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse maritieme sector wordt versterkt.' Bij de invulling van het algemene beleidsdoel zien we verschuivingen en accentverschillen ten opzichte van de vorige onderzoeksperiode (2007 – 2014). Deze onderzoeksperiode kenmerkt zich door een meer integrale benadering van de maritieme cluster, waar voorheen sprake was van een meer sectorale benadering. Rond het begin van de onderzoeksperiode groeide het besef van toenemende samenhang en verknoping van de verschillende sectoren binnen de maritieme cluster, dat breder is dan alleen zeevaart, zeehavens en binnenvaart. Dit resulteerde in de Nederlandse Maritieme Strategie 2015-2025, een integraal strategiedocument met rijksbreed maritiem beleid.

Inhoudelijk kan onderscheid gemaakt worden tussen ingezette instrumenten op beleidsthema's die altijd al belangrijk waren en thema's die in de onderzoeksperiode zijn opgekomen. Een belangrijk deel van de beleidsinzet was altijd al gericht op bereikbaarheid en het bevorderen van de concurrentiepositie van de Nederlandse maritieme cluster. Dit zijn nog steeds belangrijke beleidsthema's. Onder andere verschillende fiscale regelingen en investeringen in havens en de aanleg en instandhouding van de vaarweginfrastructuur zijn bedoeld om hiervoor de randvoorwaarden te creëren. Ook deelname aan en beleidsbeïnvloeding via de verschillende internationale gremia draagt hieraan bij. Maritieme veiligheid neemt ook een belangrijke plek in binnen het beleid van de Rijksoverheid. Dit wordt onder andere ingevuld via toezicht en handhaving. Mede door een aantal incidenten op en rond de Nederlandse vaarwegen is aan het einde van de onderzoeksperiode extra aandacht in het beleid gekomen voor de veiligheid van de scheepvaart en het waken over de ruimtedruk op vaarroutes.

Naast de ingezette instrumenten op deze 'klassieke' thema's valt vooral de toegenomen aandacht binnen het beleid op voor duurzaamheid en digitalisering/automatisering op. Hiermee sluit het beleid aan op de belangrijke maatschappelijke thema's van het moment (zie beantwoording RPE-vraag 3). De (maatschappelijke) urgentie op deze thema's heeft zich vertaald in extra beleidsinzet. Zo liggen er afspraken met de maritieme cluster over gezamenlijke doelen en maatregelen voor de verduurzaming van de binnen- en zeevaart voor de komende jaren (Green Deal). De eerste tussenresultaten worden daarvan nu zichtbaar, bijvoorbeeld in de vorm van het uitbreiden van subsidieregelingen. Ook op het terrein van Smart Shipping, geautomatiseerd varen wil de overheid stappen zetten, bijvoorbeeld door belemmeringen voor innovatie in wet- en regelgeving weg te nemen, te voorzien in experimenteerruimte en het proces van goedkeuringen te versnellen.

RPE-vraag 6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

In de onderzochte periode 2015 – 2020 zijn de uitgaven op beleidsartikel 18 Scheepvaart en havens toegenomen met ongeveer 640%. De gerealiseerde uitgaven op het Infrastructuurfonds zijn toegenomen waar het artikel 15 Hoofdvaarwegennet betreft (+20%) en, ondanks twee piekjaren, afgenomen waar het artikel 17.06 Project Mainportontwikkeling Rotterdam betreft (-20%).

Uitgaven (x € 1.000)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Art. 18 (IenW)	10.932	22.733	29.409	39.981	57.139	81.021
Art. 15 (IF)	871.615	861.930	899.296	845.570	940.693	1.042.935
Art. 17.06 (IF)	4.650	6.687	5.020	20.185	16.186	3.698

Tabel 25. Gerealiseerde uitgaven op het gebied van scheepvaart en havens in de periode 2015 – 2020.

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

De gestegen uitgaven op beleidsartikel 18 tussen 2015 en 2020 zijn voornamelijk het gevolg van toegenomen bijdragen aan medeoverheden, met name in 2019 en 2020 (waaronder herstelwerkzaamheden als gevolg van schade door twee orkanen eind 2017 op de BES-eilanden, aan de provincie Noord-Holland ten behoeve van Energiehaven IJmuiden en gemeente Tilburg ten behoeve van optimalisatie van de binnenvaartstructuur). De gestegen uitgaven op artikel 15 van het Infrastructuurfonds zijn vooral toe te schrijven aan de toegenomen netwerkgebonden kosten van het hoofdvaarwegennet en een toename in de uitgaven aan geïntegreerde contractvormen/PPS. Op artikel 17.06 van het Infrastructuurfonds is over de periode 2015 – 2020 sprake van een daling in uitgaven, met twee piekjaren (2018 en 2019) als gevolg van een investering in de verdieping van de Nieuwe Waterweg.

7.4. Overzicht van uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

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

Zeevaartbeleid. Van de fiscale regelingen zeevaart, die onderdeel zijn van de begroting van het ministerie van Financiën, is een recente evaluatie beschikbaar. Deze evaluatie geeft goed inzicht in de doeltreffendheid van de regelingen. In vergelijking met de budgetten die op de begroting van het ministerie van IenW staan voor zeevaart is de financiële omvang van de fiscale regelingen groot. Het budgettaire belang van de regelingen was in 2020 begroot op in totaal circa € 225 miljoen (ter vergelijking: de totale uitgaven op artikel 18, waarvan een deel specifiek bestemd is voor zeevaart, bedroegen in 2020 € 81 miljoen).

Zeehavenbeleid. Drie van de ingezette beleidsinstrumenten zijn geëvalueerd. Het gaat om het subsidieprogramma Zeehaveninnovatieproject en het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Beide instrumenten zijn geëvalueerd op doeltreffendheid. Daarnaast is het functioneren van de ACM geëvalueerd. Het betreft echter een generieke evaluatie waarin geen specifieke uitspraken worden gedaan over het toezicht op het loodswezen door de ACM.

Binnenvaartbeleid. Ten aanzien van het binnenvaartbeleid zijn vier beleidsinstrumenten geëvalueerd. Twee ervan betreffen subsidies die zijn bekostigd vanuit beleidsartikel 18: de subsidieregeling Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenhavens en het subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart (IDB). Daarnaast zijn evaluaties beschikbaar van twee fiscale regelingen, die onderdeel zijn van de begroting van het ministerie van Financiën, waarvan de binnenvaartsector gebruik kan maken voor investeringen in scheepsmotoren en duurzame vaartuigen: de MIA/Vamil-regeling en de Energie-investeringsaftrek (EIA)-regeling.

RPE-vraag 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.

Zeevaartbeleid. Van geen van de (generieke en specifieke) beleidsinstrumenten binnen het zeevaartbeleid die worden bekostigd vanuit beleidsartikel 18 is een evaluatie beschikbaar die betrekking had op (een deel van) de onderzoeksperiode. Uitgaven aan beleidsondersteuning en -advies (waaronder de BOA-activiteiten van Rijkswaterstaat), kennismakingsstages voor potentiële studenten nautisch onderwijs en (verplichte) bijdragen aan internationale organisaties en gremia (zoals de IMO of de North Atlantic Ice Patrol) zijn niet geëvalueerd. Dit geldt evenmin voor het budget dat beschikbaar was voor de verduurzaming en innovatie van de zeevaart (uitvoering Green Deal) en de vervanging van het simulatorcentrum MARIN (beide in 2020), maar aangezien die

uitgaven relatief kort geleden zijn gedaan kan het zijn dat hiervoor op een later moment nog evaluaties beschikbaar komen.

Zeehavenbeleid. Voor een deel van de instrumenten binnen het zeehavenbeleid zijn geen evaluaties beschikbaar. Het gaat onder andere om de bijdragen die zijn geleverd aan Caribisch Nederland en andere medeoverheden, waarmee grote bedragen zijn gemoeid. Het ontbreken van (onafhankelijk) evaluatieonderzoek naar deze instrumenten is te verklaren door enerzijds het karakter van de instrumenten (bijvoorbeeld noodhulp en wederopbouw aan Caribisch Nederland) en het moment van realisatie (de bijdrage aan Noord-Holland voor de Energiehaven IJmuiden vonden plaats in 2020). Evenals bij zeevaart zijn de uitgaven aan beleidsondersteuning en -advies (waaronder de BOA-activiteiten van Rijkswaterstaat) en (verplichte) bijdragen aan internationale organisaties en gremia niet geëvalueerd.

Binnenvaartbeleid. Voor een deel van de instrumenten binnen het binnenvaartbeleid zijn geen evaluaties beschikbaar. Voor een aantal daarvan valt dat mogelijk te verklaren door het recente of incidentele karakter, zoals de Subsidie Modular Energy Concepts (2020), de uitkering voor de optimalisatie van de binnenvaartinfrastructuur aan de gemeente Tilburg (2020) en de Tijdelijke subsidieregeling Duurzame Binnenvaartmotoren (2020 - 2021). Verder zijn net als bij zeevaart en zeehavens de uitgaven aan beleidsondersteuning en -advies (waaronder de BOA-activiteiten van Rijkswaterstaat) en (verplichte) bijdragen aan internationale organisaties en gremia niet geëvalueerd.

Over het algemeen is er weinig evaluatieve informatie beschikbaar over de werkzaamheden van Rijkswaterstaat op het gebied van **verkeersmanagement en instandhouding en aanleg van het hoofdvaarwegennet**. Dit is opvallend in het licht van de eerdere constatering dat hiermee veruit het grootste gedeelte van de totale uitgaven zijn gemoeid. Het enige evaluatieonderzoek dat beschikbaar is, betreft de in 2021 uitgevoerde doorlichting van Rijkswaterstaat op grond van de Regeling agentschappen, waarin de organisatie in den brede is doorgelicht op doelmatigheid.

RPE-vraag 10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Het is niet mogelijk om op het niveau van het algemene beleidsdoel uit de Rijksbegroting⁹³ een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Dit is ook geconstateerd in de vorige beleidsdoorlichting en toen zijn daaraan aanbevelingen gekoppeld. Onder andere werd aanbevolen om voor de drie domeinen (zeevaart, zeehavens en binnenvaart) subdoelen te formuleren die een nadere specificering zijn van het algemene doel, het aantal indicatoren uit te breiden (naar thema) en explicieter per beleidsinstrument de beoogde bijdrage aan de subdoelen en het algemene beleidsdoel te formuleren (in termen van resultaten en effecten). De minister van IenW heeft in 2017 aangeven voor de invulling van deze aanbevelingen aan te sluiten bij het werkprogramma voor de maritieme strategie.⁹⁴ Besloten werd om de tussentijdse evaluatie van het werkprogramma af te wachten en de bestaande indicatoren en kengetallen in de begroting voorlopig te handhaven. Die tussentijdse evaluatie heeft niet plaatsgevonden en de indicatoren en kengetallen zijn niet meer aangepast.

Om toch uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op het terrein van scheepvaart en havens, hebben we gekeken naar beschikbare evaluaties van beleidsinstrumenten. Daarbij valt allereerst op dat voor deze onderzoeksperiode minder evaluaties beschikbaar zijn dan in de vorige beleidsdoorlichting. Daarnaast dekken de onderzoeken niet de volledige beleidsinzet op de verschillende domeinen af. Voor zeevaart- en zeehavenbeleid waren in de vorige beleidsdoorlichtingsperiode brede evaluaties beschikbaar die een groot deel van beide beleidsterreinen afdekten. Dat is voor deze periode niet

⁹³ Het realiseren van een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoersysteem, waarbinnen de internationale concurrentiekracht van de mainport en van de Nederlandse maritieme sector wordt versterkt.

⁹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31 409, nr. 175.

het geval. We hebben ons daarom moeten beperken tot het doen van uitspraken op het niveau van individuele instrumenten of delen van het beleid. In alle gevallen ging het om kwalitatieve evaluaties, waardoor de uitkomsten in het beste geval indicatief zijn en geen causaal verband kon worden aangetoond.

Over de gehele linie bestaat beperkt inzicht in de doelmatigheid van de beleidsinzet op het gebied van zeevaart, zeehavens en binnenvaart. In de beschikbare evaluaties komt doelmatigheid veelal slechts summier aan de orde. Bij een aantal instrumenten worden weliswaar uitspraken gedaan over indicaties van doelmatig handelen, of geïdentificeerde prikkels die daartoe bewegen, maar specifieke uitspraken over daadwerkelijke doelmatigheid van beleidsinstrumenten ontbreken.

7.5. Doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

RPE-vraag 11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

Zoals reeds opgemerkt bevat het beleid geen uitwerking van de algemene doelstelling met subdoelen voor de drie domeinen. We kunnen derhalve geen uitspraken doen of en in welke mate de doelen van het beleid zijn gerealiseerd. Wel kunnen we op basis van beschikbare kengetallen een beeld geven van ontwikkelingen binnen de drie domeinen in relatie tot de algemene doelstelling. Belangrijke kanttekening hierbij is dat de kengetallen vooral inzicht geven in de economische betekenis van de domeinen en de thema's bereikbaarheid en veiligheid, en niet of minder in beleidsthema's die ook belangrijk worden gevonden als duurzaamheid, human capital, innovatie en veiligheidsdreigingen en stabiliteit (getuige de Maritieme Strategie).

De economische betekenis van zowel de zeevaartsector als de binnenvaartsector is afgenomen in de periode 2015 – 2020. Voor de Nederlandse zeevaartsector geldt dat die achter is gebleven bij de Europese en mondiale ontwikkeling. De economische betekenis van de zeehavens is daarentegen juist toegenomen, waarbij met name de groei van het marktaandeel van andere zeehavens in Nederland dan de Mainport Rotterdam in het oog springt.

Wat veiligheid betreft is het beeld wisselend. Op het Nederlandse deel van de Noordzee lijkt sprake van een stabiele trend, terwijl bij binnenvaart het aantal ongevallen en gewonden is toegenomen.

Kijken we tot slot naar bereikbaarheid op het hoofdvaarwegennet dan zien we dat de prestaties teruglopen. Op een aantal belangrijke prestatie-indicatoren wordt de norm niet gehaald en is de verwachting dat de prestaties verder zullen dalen.

RPE-vraag 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Allereerst merken we op dat binnen het beleid in de afgelopen periode sprake is geweest van een verbreding. Waar voorheen de nadruk lag op concurrentiekracht, bereikbaarheid en veiligheid is in de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor thema's als digitalisering/automatisering en duurzaamheid. Dit is terug te zien in het beleid, denk aan de Nederlandse Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Havens (2019) en de Digitale transportstrategie (2020). De concrete uitwerking van dit beleid krijgt momenteel gestalte, bijvoorbeeld in de vorm van innovatieprojecten, subsidieregelingen en nieuwe financieringsvormen. De resultaten en effecten van dit beleid zullen pas op termijn op grotere schaal zichtbaar worden. Voor deze beleidsdoorlichting betekent dit dat het nog te vroeg is om in evaluatieve zin iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid van het beleid op deze thema's. De uitspraken die we hierna doen hebben dan ook vooral betrekking op de 'klassieke' thema's concurrentiekracht, bereikbaarheid en veiligheid binnen het zeevaart-, zeehavens en binnenvaartbeleid.

Wat de beleidsinstrumenten betreft die wel zijn geëvalueerd, kunnen we in meer algemene zin concluderen dat de meeste ervan als (waarschijnlijk) doeltreffend zijn beoordeeld.

Binnen het zeevaartbeleid zijn de **Tonnageregeling** en de **Afdrachtvermindering zeevaart** beoordeeld als doeltreffend in de zin dat ze een belangrijke voorwaarde vormen voor de concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaartsector. De bijdrage van de **Willekeurige afschrijving zeeschepen** is verwaarloosbaar. De evaluatie maakt daarnaast duidelijk dat huidige fiscale regelingen alleen onvoldoende zijn en verandering nodig is om de zeevaartsector concurrerend te houden. Eén richting is het verbreden van de fiscale regelingen, zodat ook andere delen van de maritieme cluster kunnen profiteren van fiscale voordelen. Een andere is het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening in Nederland, bijvoorbeeld door het scheepsregister aantrekkelijker te maken.

Op het gebied van zeehavens zijn zowel het programma **ZeehavenInnovatieProject**, het **Project Mainport Rotterdam** als het **toezicht op het loodswezen door ACM** overwegend als doeltreffend beoordeeld na onafhankelijke evaluatie.

Binnen het binnenvaartbeleid zijn in de onderzoeksperiode drie instrumenten geëvalueerd. De subsidieregeling **Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenhavens** is waarschijnlijk doeltreffend geweest. Ook het **subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart (IDB)** is als potentieel doeltreffendheid aangemerkt. Ten aanzien van de **MIA\Vamil-regeling** en de **Energie-investeringsaftrek (EIA)-regeling** doen de onderzoekers geen harde uitspraken over de doeltreffendheid van de regeling, maar achten ze het wel aannemelijk dat sprake is van een positieve bijdrage.

Bij de beantwoording van RPE-vraag 11 concludeerden we dat de prestaties op het terrein van bereikbaarheid en veiligheid op het hoofdvaarwegennet teruglopen. Dit is in belangrijke mate het gevolg van uitgesteld onderhoud en veroudering van objecten en installaties. Hoewel er beperkt evaluatieve informatie beschikbaar is waaruit duidelijk blijkt hoe deze situatie heeft kunnen ontstaan, is het aannemelijk dat het gaat om een combinatie van tekortkomingen in het beleid en in (de sturing op) de uitvoering. Inspanningen in de afgelopen jaren om de invulling van de (prestatie)sturing en informatievoorziening bij Rijkswaterstaat te verbeteren hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd. Gelet op de omvang van de financiële opgave is het daarnaast aannemelijk dat in de afgelopen jaren binnen het beleid structureel te weinig geld beschikbaar is gesteld voor instandhouding.

RPE-vraag 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Er is zeer beperkt inzicht in de doelmatigheid van het beleid. In de meeste evaluaties worden geen duidelijke uitspraken gedaan over de doelmatigheid van de betreffende beleidsinstrumenten. In een aantal gevallen is gekeken of het instrument doelmatig is uitgevoerd of dat een doelmatige werkwijze is gehanteerd. Bij de subsidieregeling **Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenhavens** resulteerde dit in een overwegend positief oordeel, terwijl bij het **subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart (IDB)** door de onderzoekers zowel positieve als negatieve punten zijn belicht. Over de **MIA\Vamil-regeling** en de **Energie-investeringsaftrek (EIA)-regeling** oordelen de onderzoekers dat de kosteneffectiviteit hoog wordt beoordeeld vanuit zowel de overheid als het bedrijfsleven en dat het bedrijfsleven overwegend positief oordeelt over de uitvoeringslasten.

7.6. Verhogen van doelmatigheid en doeltreffendheid

RPE-vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Op basis van de in deze beleidsdoorlichting bestudeerde onderzoeken en daaropvolgende analyse doen we onderstaande aanbevelingen gericht op het verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van (delen van) het scheepvaart- en havenbeleid.

1. *Expliciteren van het (veronderstelde) verband tussen beleidsdoelen en de beleidsinzet binnen het scheepvaart- en havenbeleid, zodat beter inzicht ontstaat in de (beoogde) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.*

De vorige beleidsdoorlichting bevatte gerichte aanbevelingen waarmee beter inzicht zou moeten ontstaan in de relatie tussen de ingezette beleidsinstrumenten en de (beoogde en werkelijke) maatschappelijke effecten. Hierdoor zou de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid beter aan te tonen zijn. Onder andere werd aanbevolen om subdoelstellingen voor de verschillende deeldomeinen te formuleren en indicatoren toe te voegen die rechtstreeks zijn te relateren aan het gevoerde beleid. Ook werd aanbevolen om voor elk beleidsinstrument vooraf de beoogde resultaten (output) en verwachte maatschappelijke effecten (outcome) te formuleren. Er is geen zichtbare opvolging gegeven aan deze aanbevelingen. Mede hierdoor is het in deze beleidsdoorlichting niet mogelijk gebleken om op het niveau van het algemene beleidsdoel uit de Rijksbegroting een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. We benadrukken in deze beleidsdoorlichting nogmaals het belang van het leggen van het (veronderstelde) verband tussen de beleidsinzet en maatschappelijke effecten. Door het uitschrijven van de beleidslogica kan inzichtelijk worden gemaakt wat de verwachtingen zijn van een beleidsinstrument, wanneer sprake is van doeltreffend en doelmatig functioneren en hoe die aspecten worden gemeten. In feite herhalen we hiermee de aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting. Daarbij merken we nog wel op dat het niet altijd mogelijk (of zelfs wenselijk) is om effecten en resultaten kwantitatief te maken (bijvoorbeeld in de vorm van een indicator). In dat geval kan worden gekozen voor een kwalitatieve beschrijving. Die is misschien minder precies en toerekenbaar, het stelt wel in staat om (vooraf en achteraf) het goede gesprek te voeren over de (beoogde en gerealiseerde) resultaten en effecten van beleidsinstrumenten. De beleidslogica vormt de basis voor het op structurele wijze invulling kunnen geven aan evaluatieonderzoek. De volgende aanbeveling gaat hierop in.

2. *Uitvoeren van overkoepelend evaluatieonderzoek naar clusterbrede thema's en/of domeinen.*

Het is van belang op structurele wijze onderzoek te doen naar het beleid en de beleidsinstrumenten. Dit levert nauwkeuriger inzicht op in de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid, stelt het ministerie van IenW in staat te leren, (eerder) bij te sturen, verantwoording af te leggen en waar nodig nieuwe plannen te ontwikkelen en acties uit te voeren. Binnen de onderzochte periode is onderzoek gedaan naar (de doeltreffendheid en doelmatigheid) van individuele beleidsinstrumenten. Deze onderzoeken leveren relevante inzichten op, maar bieden geen overkoepelend beeld van hoe het beleid in bredere zin functioneert. Ten tijde van de vorige beleidsdoorlichting was bijvoorbeeld onderzoek beschikbaar naar het zeevaartbeleid in de periode 2008 –2013. Dergelijk onderzoek maakt het mogelijk de inzet van afzonderlijke beleidsinstrumenten te koppelen en toetsen aan de algemene beleidsdoelstelling van het scheepvaart- en havenbeleid. Naast of in plaats van domeinbreed (zeevaart, zeehavens en binnenvaart) kan dergelijk onderzoek zich ook thematisch worden ingestoken, bijvoorbeeld aan de hand van de clusterbrede thema's uit de Maritieme Strategie (bijvoorbeeld human capital, handel of veiligheid en milieu), of naar doelen (bijvoorbeeld reductie in CO₂-emissie).

3. Initiëren van een separate evaluatie naar het multimodale goederenvervoerbeleid.

Het beleid ten aanzien van multimodaal goederenvervoer komt in deze beleidsdoorlichting beperkt aan de orde. Dit komt doordat dit beleid veel breder is dan enkel scheepvaart en havens; naast vervoer over water gaat het ook over vervoer over de weg, het spoor en door de lucht. Daarnaast is voor het multimodaal goederenvervoerbeleid dat valt binnen beleidsartikel 18 slechts één evaluatie beschikbaar. Het betreft een procesevaluatie van het programma Topsector Logistiek, gericht op de rolinvulling van het ministerie van IenW in de tripartiete samenwerking in de Topsector, en ging niet in op de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het programma. We bevelen aan om separaat een integrale evaluatie te laten uitvoeren naar het multimodaal goederenvervoerbeleid over de verschillende domeinen (water, weg, spoor, lucht) en bijbehorende begrotingsartikelen heen. Dit past binnen de gedachte achter de zogeheten Strategische Evaluatie Agenda (SEA), die de systematiek met periodieke beleidsdoorlichtingen per begrotingsartikel heeft vervangen. De SEA biedt de mogelijkheid om niet alleen per begrotingsartikel periodiek een evaluatie uit te voeren, maar dit breder te doen voor een beleidsthema en te bezien wanneer dit opportuun is.

4. Bewaken dat nieuw ontwikkelde ambities, doelen en plannen resulteren in concrete acties en resultaten. Daarop monitoren en waar nodig bijsturen.

De onderzochte periode 2015 – 2020 kenmerkt zich door de ontwikkeling naar meer integraliteit in het scheepvaart- en havenbeleid en de ontwikkeling van plannen op thema's zoals duurzaamheid en digitalisering. We zien dat er op onderdelen sprake is van vertaling van plannen naar concrete beleidsinstrumenten en acties. Deze vereisen monitoring om de daadwerkelijke bijdrage aan de beleidsdoelstellingen te kunnen monitoren. Op andere onderdelen is de vertaling naar concrete beleidsinstrumenten nog in de maak. Ten aanzien van deze onderdelen is het belangrijk om te monitoren dat de vertaalslag naar concrete acties (al dan niet in samenwerking met de sector) ook daadwerkelijk wordt gemaakt.

5. Verbreden van het toepassingsgebied van fiscale regelingen en/of verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening in de zeevaartsector.

Om de zeevaartsector concurrerend te houden kan overwogen worden om de fiscale regelingen, die nu specifiek gericht zijn op het vervoersdeel van de zeevaartsector, te verbreden zodat ook andere delen van de maritieme cluster profiteren van de voordelen die dergelijke regelingen bieden. Deze verbreding ligt in lijn met de huidige trend naar meer integraliteit in het scheepvaartbeleid. Verder zou nadrukkelijker gekeken kunnen worden naar manieren om de kwaliteit van de dienstverlening in Nederland te verhogen, zoals het aantoonbaar aantrekkelijker maken van het scheepsregister.

6. Inhalen van uitgesteld onderhoud en toekomstbestendig maken van het hoofdvaarwegennetwerk.

Door te weinig budget voor instandhouding van het hoofdvaarwegennet en tekortkomingen in de sturing is de kwaliteit van het hoofdvaarwegennet onder druk komen te staan. De komende jaren zal extra geïnvesteerd moeten worden om de opgelopen achterstanden in te halen. Het ministerie van IenW en Rijkswaterstaat onderzoeken momenteel wat hiervoor in termen van beleid en budget nodig is. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met ontwikkelingen op het gebied van klimaatadaptatie, duurzaamheid en cybersecurity, die (op termijn) nieuwe en hogere eisen stellen aan het hoofdvaarwegennet.

7. Versterken van de (prestatie)sturing en informatievoorziening tussen Rijkswaterstaat en het ministerie van IenW.

Onderzoek wijst uit dat de informatievoorziening en de (prestatie)sturing ten aanzien van de instandhouding van het hoofdvaarwegennet onvoldoende functioneert. Naast het dichten van (structurele) budgettaire

tekorten, dient de informatievoorziening over en de sturing op het beheer en onderhoud door Rijkswaterstaat te worden verbeterd. Door de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering beter in beeld te hebben moet worden voorkomen dat op termijn opnieuw een situatie ontstaat waarin de kwaliteit van het hoofdvaarwegennet onder druk komt te staan.

8. Onderzoeken in hoeverre een beroep gedaan kan worden op (meer) Europese subsidies.

De Nederlandse zeehavens en het achterliggende binnenvaartnetwerk zijn niet alleen van belang voor de welvaart in Nederland, ze dragen ook bij aan die van (West-)Europa. Het op peil houden van deze infrastructuur is daarom ook in het belang van andere lidstaten van de Europese Unie. We doen daarom de aanbeveling te onderzoeken in hoeverre er mogelijkheden bestaan meer subsidiegelden te aan te spreken voor de instandhouding en ontwikkeling van de zeehavens en het binnenvaartnetwerk.

7.7. Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen

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

Voor het bepalen van de besparingsopgave is het begrote budget voor de periode 2022 – 2026 als basis genomen. Het totaal te besparen bedrag is berekend op € 1,15 miljard over een periode van 5 jaar oftewel gemiddeld € 230 miljoen per jaar. Mede op basis van een werksessie met vertegenwoordigers vanuit de sector en van overheden zijn twee mogelijke denkrichtingen uitgewerkt om deze besparing te realiseren. Aanvullend is ook gekeken naar de mogelijkheid om extra middelen te genereren. Deze extra middelen zouden ook het globale Rijksoverheidsbudget worden toegevoegd, niet aan de hier onderzochte budgetten.

- **Denkrichting 1 – Beleid zuiver toespitsen op infrastructuur en internationale afspraken:** In deze denkrichting komen de subsidies, de beleidsopdrachten (waaronder onder andere de ondersteuning van de Topsector Logistiek) en de bijdrage aan Rijkswaterstaat voor beleidsondersteuning en advies te vervallen. Door fors te korten op middelen voor beleidsvorming wordt het moeilijker voor het Rijk om in samenwerking met de sector te werken aan maatschappelijke opgaven.
- **Denkrichting 2 – Ingrijpen op verkeersmanagement, beheer en onderhoud:** In deze denkrichting wordt bespaard op het verkeersmanagement en het beheer en onderhoud van het hoofdvaarwegennetwerk. Deze denkrichting gaat lijnrecht in tegen de huidige situatie waarin juist wordt gezocht naar meer middelen voor de instandhouding van het netwerk. De gezochte besparing is echter onmogelijk haalbaar zonder op deze theoretische denkrichting in te zetten. Indien de denkrichting toch gevolgd zou worden, dient men rekening te houden met een sterk afnemende bereikbaarheid, veiligheid en concurrentiekracht van de maritieme sector, in het bijzonder de binnenvaartsector.

Aanvulling – Extra inkomsten zoeken: Een mogelijkheid is het stopzetten van de fiscale regelingen voor zeevaart. Echter, het korte termijneffect van extra belastinginkomsten zal snel uithollen door het mogelijk wegtrekken van de Nederlandse vloot, wat naast een afname aan belastinginkomsten ten koste gaat van de Nederlandse maritieme sector, de werkgelegenheid en de zorgvuldig opgebouwde maritieme kennis. Een alternatief met minder (nadelige) impact is het aanspreken van extra Europese gelden, bijvoorbeeld via de Connection Europe Facility (CEF), voor de ontwikkeling en het beheer van de transportinfrastructuur.

Bijlage I. Bestudeerde documenten

- Algemene Rekenkamer (2021). *Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland*.
- Algemene Rekenkamer (2015). *Onderzoek Instandhouding hoofdvaarwegennet*.
- Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018*.
- Andersson Elffers Felix (2020). *Evaluatie Autoriteit Consument en Markt*.
- Arcadis (2016). *Evaluatie van het subsidieprogramma ZeehavenInnovatieProject voor duurzaamheid*.
- Berenschot (2016). *Beleidsdoorlichting Scheepvaart en Havens*.
- Centraal Planbureau voor de Leefomgeving (2020). *Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020*.
- CE Delft (2018). *Beleidsvaluatie MIA\Vamil*.
- CE Delft (2018). *Beleidsvaluatie Energieinvesteringsaftrek 2012-2017*.
- Contargo (2015). *Congestie in Rotterdam*.
- Decisio en Erasmus UPT (2020). *Level Playing Field NoordwestEuropese zeehavens*.
- Deloitte (2021). *Evaluatie van de fiscale maatregelen in het Nederlandse zeescheepvaartbeleid in de periode 2014 tot en met 2019*.
- Dialogic en Decisio (2020). *Evaluatie Topsector Logistiek*.
- Ecorys en Erasmus UPT (2019). *Onderzoek havensamenwerking. Bouwstenen voor een handelingskader*.
- Ecorys (2020). *Eindevaluatie Project Mainportontwikkeling Rotterdam*.
- Ecorys (2020). *Evaluatie Subsidieregeling Innovaties Duurzame Binnenvaart*.
- Ecorys (2021). *Maritieme Monitor 2021*.
- ESPO (2015). [Mid-Term Review of the 2011 White Paper on Transport](#).
- Geerlings, H., Kort, M.B. de, Kuipers, B., Horst, M.R van der (2012). [Beschrijving huidige binnenvaart en eerste probleemanalyse](#).
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2021). *Brexit en de Nederlandse maritieme sector*.
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2019). *Trends en hun invloed op zeehavens*.
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2020). *Modal shift in het goederenvervoer. Een overzicht van ontwikkelingen en beleidsinstrumenten*.
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2020). [Trends en de Nederlandse zeevaart](#).
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2022). *Nederlandse overheidsuitgaven en -inkomsten verkeer en vervoer*.
- Koninklijke Binnenvaart Nederland (2020). *Laagwaterperiode in 2018 heeft forse financiële en economische impact in Nederland en Duitsland*.
- Improven (2022). *Doorlichting Rijkswaterstaat*.
- Marstat (2019). *Marktperspectief en korte marktverkenning Nederlandse vlag*.
- Ministerie van Financiën (2016 – 2022). *Jaarverslag Rijk 2015 – 2021*.
- Ministerie van Financiën (2015 – 2021). *Rijksbegrotingen 2015 – 2021*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). *Werkprogramma zeehavens 2014–2016*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). [De Nederlandse Maritieme Strategie 2015-2025](#).
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017 (NMCA)*.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018). *Werkprogramma Maritieme Strategie en Zeehavens 2018 – 2021*.
- Nard Koeman en Carl Koopmans (2019). *De kwaliteit van beleidsdoorlichtingen*.
- Nieuwsblad Transport (2017). *Contargo verlengt congestietoelag in zeehavens*.

- Panteia (2018). *Evaluatie tijdelijke regeling Quick Wins Binnenvaart*.
- PwC en Rebel (2020). *Analyse Instandhoudingskosten Rijksinfrastructuur Eindrapportage. Deel: Rijkswaterstaat*
- Regeling periodiek evaluatieonderzoek: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-16632.html>.
- Rijkswaterstaat (2022). *SLA-rapportage S2-2021*.
- Schuttevaer, (2015). *Rotterdamse congestie werkt door in Brabant*.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 409, nr. 70.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 865, nr. 76.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 003, nr.25.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31 409, nr. 175.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 31 409, nr. 307.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570, nr. 30
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925A, nr. 14
- www.H2Owaternetwerk.nl (2019). *Hoe extreem was de droogte van 2018?*

Bijlage II. Betrokken organisaties

Verkennde en verdiepende (groeps)gesprekken

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – Directie Maritieme Zaken

Ministerie van Financiën – Inspectie der Rijksfinanciën

Rijkswaterstaat

Branche Organisatie Zeehavens

Nederland Maritiem Land

Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders

Koninklijke Binnenvaart Nederland

Werkessie voor beantwoording RPE-vraag 15 (besparingsvarianten)

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – Directie Maritieme Zaken

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – Concerndirectie Financieel-Economische Zaken

Rijkswaterstaat

Branche Organisatie Zeehavens

Begeleidingscommissie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – Directie Maritieme Zaken

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – Directoraat-generaal Mobiliteit

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – Concerndirectie Financieel-Economische Zaken

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – Directie Uitvoering en Decentraal Advies en Control

Ministerie van Financiën – Inspectie der Rijksfinanciën

Rijkswaterstaat

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

TU Delft (onafhankelijk expert)

Bijlage III. Beleidsinzet per clusterbreed thema

De onderstaande tabellen geven de beleidsinstrumenten weer die in de periode 2015-2020 zijn ingezet op het gebied van zeevaart (paars), zeehavens (groen) en binnenvaart (lichtblauw). Meer overkoepelende beleidsinstrumenten hebben geen kleur. Het betreft de instrumenten waaraan vanuit artikel 18 of via het Infrastructuurfonds middelen zijn besteed, evenals de fiscale instrumenten. Om de relatie te kunnen leggen met de algemene beleidsdoelstellingen op het terrein van scheepvaart en havens zijn de algemene instrumenten geordend aan de hand van de zes clusterbrede thema's uit de Maritieme Strategie. Op het thema 'Veiligheidsdreigingen en Stabiliteit' zijn geen specifieke beleidsinstrumenten ingezet. Beleidsinstrumenten die met een meer generiek karakter zijn gecategoriseerd onder 'Algemeen'.

Belangrijk voor de beleidsdoorlichting is welke van deze beleidsinstrumenten zijn geëvalueerd. Deze instrumenten zijn vetgedrukt in de tabel.

Algemeen	Human Capital	Handel	Innovatie
Onderzoeken die beleid ondersteunen (2015-2020)	Vervanging simulatorcentrum MARIN (2020)	Tonnageregeling (2015-2020)	Subsidieprogramma Zeehaven Innovatie Project voor duurzaamheid (2015)
Topsector Logistiek (2015-2020)	Bijdrage aan kennismakingsstages voor potentiële studenten nautisch onderwijs (2015-2017)	Willekeurige afschrijving zeeschepen (2015-2020)	Subsidie Modular Energy Concepts (2020)
Digitale transportstrategie (2020)	Afdrachtvermindering (2015-2020)	Afdrachtvermindering (2015-2020)	Subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart (2016-2019)
Beleids-Ondersteuning en Advies (BOA) Rijkswaterstaat (2015-2020)		Project Mainportontwikkeling Rotterdam (2015-2020)	Tijdelijke subsidieregeling Duurzame Binnenvaartmotoren (2020-2021)
Contributie International Maritime Organization (2015-2020)			Energiehaven IJmuiden (2020)
Beleidswerk gericht op havens, onder andere havensamenwerking (2015-2020)			
Beleidswerk gericht op Caribisch Nederland (2015-2020)			
Contributie Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) (2015-2020)			
Bijdrage European Inland Waterway Transport (IWT) platform (2015-2020)			
Contributie Donaucommissie (2015-2020)			

Bereikbaarheid	Veiligheid en Milieu	Veiligheidsdreigingen en Stabiliteit
Toezicht op het loodswezen door ACM (2015-2020)	Green Deal (2020)	
Verdere professionalisering van het havenbedrijf op Bonaire (2016)	Contributie North Atlantic Ice Patrol (2018 – 2020)	
Project herstelwerkzaamheden pier Bonaire (2017-2019)	Subsidieprogramma Zeehaven Innovatie Project voor duurzaamheid (2015)	
Incidentele subsidie zeehaven Saba (2016)	Toezicht op het loodswezen door ACM (2015-2020)	
Incidentele subsidie mobiele hijskraan/havengebouw op Saba (2018)	Contributie International Association of Lighthouse Authorities (IALA) (2016-2020)	
Bijzondere uitkeringen ten behoeve van de wederopbouw van de havens/verbetering maritieme infrastructuur Saba en Sint Eustatius (2018-2020)	Project Mainportontwikkeling Rotterdam (2015-2020)	
Steigerverlenging van de zuidpier op Bonaire (2019)	Subsidie Modular Energy Concepts (2020)	
Contributie International Association of Lighthouse Authorities (IALA) (2016-2020)	Subsidieprogramma Innovaties Duurzame Binnenvaart (2016-2019)	
Project Mainportontwikkeling Rotterdam (2015-2020)	Tijdelijke subsidieregeling Duurzame Binnenvaartmotoren (2020-2021)	
Optimalisatie binnenvaartinfrastructuur gemeente Tilburg (2020)	Energiehaven IJmuiden (2020)	
Tijdelijke regeling Quick Wins Binnenhavens (2020)	VAMIL MIA-regeling Scheepsmotoren (2015-2020)	
Verkeersmanagement (2015-2020)	EIA-regeling Scheepsmotoren (2015-2020)	
Beheer, onderhoud, vervanging (2015-2020)		
Aanleg (2015-2020)		
Geïntegreerde contractvormen/PPS (2015-2020)		
Netwerkgebonden kosten HVWN (2015-2020)		

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl