

**Naar een integraal en
samenhangend beleid voor de
Mainport Rotterdam**

Commissie - De Vries

Den Haag, 23 maart 1998

| Inhoud

Voorwoord	3
Management samenvatting	5
Overwegingen	5
Aanbevelingen	6
1 Achtergrond en aanleiding	8
2 Markontwikkelingen in het haven-industriële complex	10
Markontwikkelingen zorgen voor toenemende concurrentie	10
Globalisering leidt tot concentratie-tendens	10
Pro-actief portmanagement volgt klant in ketendenken	11
Het aan kunnen bieden van aanvullende faciliteiten is noodzakelijk	11
Schaarste infrastructuur leidt tot druk op optimaler gebruik	11
Markontwikkelingen vragen om effectieve besturing kritische succesfactoren	12
Conclusie	12
3 Analyse van bevoegdheden en verantwoordelijkheden overheden	14
Haven-industriële complex kent groot aantal spelers	14
Overheden hebben aanzienlijke belangen en verantwoordelijkheden	15
Gemeente Rotterdam	15
Activiteiten en verantwoordelijkheden	15
Belangen van Gemeente Rotterdam in haven-industriële complex	18
Relatie met kritische succesfactoren	18
Rijksoverheid	19
Ministerie van Verkeer & Waterstaat	20
Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu	21
Ministerie van Economische Zaken	22
Ministerie van Financiën	22
Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid	22
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	23
Ministerie van Binnenlandse Zaken	23
Overheid heeft grote belangen bij ontwikkeling HIC en heeft belangrijke invloed op kritische succesfactoren	23
Provincie Zuid-Holland	24
Europese Unie	24
Verschillende gremia	24
Nationale Haven Raad (NHR)	25
ROM-Rijnmond	26
Andere vorm van beleidsintegratie is noodzakelijk	27

4 Overwegingen	28
Succes mainport sterker afhankelijk van nationale beleidsontwikkeling	28
Haven-industriële complex vraagt om slagvaardig GHR	30
Internationale vergelijking	31
5 Aanbeveling met betrekking tot integraal en samenhangend beleid	32
Instelling van een Bestuurlijk Overleg met deelname betrokken overheden	32
6 Aanbevelingen met betrekking tot GHR	35
A Bijlage: Brief van de Gemeente Rotterdam aan de Minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 12 november 1997	37
B Bijlage: Brief van Dr. J. Linthorst met betrekking tot ROM-Rijnmond	38

Voorwoord

Het College van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Rotterdam heeft op 12 november 1997 bij de Minister van Verkeer en Waterstaat aangedrongen op een overleg met betrekking tot de aansturingsstructuur van de mainport Rotterdam. Dit overleg zou, gelet op de breedheid van de problematiek, in breder kabinetsverband geplaatst dienen te worden. Naar de overtuiging van de Gemeente Rotterdam is 'het continueren van de huidige rol van de Gemeente Rotterdam -en met haar die van het GHR- in de aansturingsstructuur van het haven- en industrieel complex, zoals die op dit moment plaatsvindt, en de hiermee samenhangende financiële verantwoordelijkheden, niet meer in balans met de (.....) dynamiek van internationalisering en toenemende reikwijdte'¹.

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft, mede op basis van dit initiatief van de Gemeente Rotterdam, op 16 januari 1998 een Commissie ingesteld, onder voorzitterschap van de heer mr. K.G. de Vries. Deze Commissie heeft de opdracht gekregen aanbevelingen te doen met betrekking tot:-

- (a) de inrichting van de relatie tussen het haven-industrieel complex en het Rijk met het oog op een integrale bestuurlijke aansturing;
- (b) de positionering van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam als portmanager van het Rotterdamse haven-industrieel complex, vanuit een optiek die zowel het lokale en het regionale als het nationale belang in aanmerking neemt.

De bevindingen van de Commissie zijn verwoord in de voorliggende rapportage welke uitmondt in een tweetal aanbevelingen.

De samenstelling van de Commissie was als volgt:-

- (a) Mr. K.G. de Vries, Voorzitter (Voorzitter Sociaal Economische Raad)
- (b) Drs. J.C. Blankert (Voorzitter VNO/NCW)
- (c) Drs. H. Borstlap (DG Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- (d) Drs. M.C. van der Harst (DG Ministerie van Economische Zaken)
- (e) Drs. J.W. Holtslag (DG Ministerie van Binnenlandse Zaken)
- (f) Drs. P.H. Laman (Directeur Economische Zaken Gemeente Rotterdam)
- (g) Drs. G.H.O. van Maanen (DG Ministerie van Financiën)
- (h) Mr. J.H.A. van den Muijsenberg (Wethouder Gemeente Rotterdam)
- (i) Dr. A. Peper (Burgemeester Gemeente Rotterdam)
- (j) Ir. A. B.M. van der Plas (SG Ministerie van Verkeer & Waterstaat)
- (k) Mr. W.K. Scholten (Directeur GHR Gemeente Rotterdam)
- (l) H.J. Simons (Wethouder Gemeente Rotterdam)
- (m) Ir. B. Westerduin (DG Ministerie van Verkeer & Waterstaat)
- (n) Drs. G.J.R. Wolters (Ministerie Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu);
- (o) L.J. de Waal (Voorzitter FNV)

¹ Brief van College van B&W Gemeente Rotterdam d.d. 12 november 1997 (zie bijlage A)

De Commissie heeft haar werkzaamheden verricht in de periode januari tot en met maart 1998. Het eindrapport is aan de Minister van Verkeer en Waterstaat aangeboden op 23 maart 1998.

Mr. K.G. de Vries
Voorzitter

| Management samenvatting

Wereldwijde markttrends en -ontwikkelingen op gebied van productie en vervoer, als globalisatie, internationalisatie en concentraties van bedrijven hebben een steeds grotere invloed op de ontwikkeling van de mainport Rotterdam. De nationale en internationale betekenis van de ontwikkelingen van de haven hebben er toe geleid dat de rijksoverheid steeds belangrijker verantwoordelijkheden bij de ontwikkeling van de mainport Rotterdam heeft gekregen. Verandering van de traditionele wijze van beleidsvorming met betrekking tot de ontwikkeling van de mainport Rotterdam en van de positionering van het havenbedrijf daarbinnen is met het oog op de toekomst dringend geboden.

Overwegingen

De Commissie - De Vries heeft het volgende overwogen:-

- (a) de mainport Rotterdam is een economische motor van nationaal belang; de toekomst van een groot deel van het Nederlandse bedrijfsleven is ten nauwste met het wel en wee van de Rotterdamse haven verbonden;
- (b) de mainport is in sociaal-economisch- en geografisch opzicht de traditionele gemeentelijke kaders ontgroeid;
- (c) internationalisatie, globalisatie en 'keten-denken' verminderen de gebondenheid van marktpartijen aan havens, waardoor de concurrentie tussen havens verhardt;
- (d) de oplopende schaalvergroting creëert concurrentie om de aan- en afvoer vanuit het achterland;
- (e) de kritische succesfactoren voor het succesvol volhouden van de concurrentieslag via het ontwikkelen en uitvoeren van havenbeleid liggen breed verspreid bij lokale, regionale, maar vooral ook nationale overheden, en dan met name op het vlak van:-
 - (i) voor- en achterlandverbindingen;
 - (ii) vestigingsklimaat;
 - (iii) ruimtelijke ordening en milieu;
 - (iv) de infrastructuur en dienstverlening op het gebied van de informatica en communicatie-technologie;
 - (v) Europese dimensie;
- (f) de schaal van de mainport vereist een voortdurende betrokkenheid van regionale- en rijkspartners bij het ontwikkelen van een beleidsvisie op de ontwikkeling van de mainport Rotterdam, overigens in samenspraak met het bedrijfsleven;
- (g) voor een optimale ontwikkeling van beleid en beleidsacties is afstemming tussen deze overheden in een vroegtijdig stadium een dwingende noodzaak;
- (h) de steeds hogere eisen die de internationale marktpartijen stellen, leiden tot nieuwe uitdagingen voor het kwaliteits- en kostenniveau van de portmanager GHR;
- (i) de markt vraagt het GHR met name slagvaardig te opereren op het vlak van:-

- (i) het aangaan van internationale allianties en participaties gericht op het creëren van een havennetwerk;
- (ii) het aanbieden van aanvullende havenfaciliteiten;
- (j) deze nieuwe eisen maken bezinning op de positie van het havenbedrijf als onderdeel van het lokaal bestuur onvermijdelijk;
- (k) het merendeel van de activiteiten van het GHR is als bedrijfsmatig te kwalificeren en kan binnen door de overheden gestelde publieke kaders als normale bedrijfsactiviteiten aangestuurd worden;
- (l) het GHR zal op zelfstandige en bedrijfsmatige wijze die activiteiten moeten ontwikkelen en risico's moeten kunnen nemen om marktpartijen in continuïteit aan de mainport te binden.

Aanbevelingen

Bovengenoemde overwegingen nopen tot het op korte termijn nemen van besluiten gericht op het creëren van bestuurlijke condities die een integraal en samenhangend beleid alsmede een slagvaardig havenbeheer voor de mainport Rotterdam veiligstellen. Daartoe doet de commissie de volgende aanbevelingen.

1. *Instelling Bestuurlijk Overleg*

Teneinde een integraal en samenhangende beleidsvisie met betrekking tot de ontwikkeling van de mainport Rotterdam te ontwerpen, is het noodzakelijk dat er een Bestuurlijk Overleg wordt ingesteld waarin de betrokken lokale en regionale overheden en de rijksoverheid deelnemen. De Commissie beveelt aan dat het Rijk het voortouw neemt tot het instellen van dit Bestuurlijk Overleg. Binnen het Bestuurlijk Overleg komen de verschillende publieke verantwoordelijkheden samen, maar behouden de betrokken overheden hun eigen verantwoordelijkheden. Vanuit dit Bestuurlijk Overleg zal intensief contact moeten worden onderhouden met het (georganiseerde) bedrijfsleven.

2. *Positionering Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam*

De Commissie beveelt aan, dat de Gemeente Rotterdam het interne onderzoeks- en besluitvormingstraject inzake de positionering van het GHR voortvarend afwikkelt en maatregelen neemt tot modernisering van het gemeentelijk en daarmee het GHR-instrumentarium voor implementatie van het mainportbeleid.

De Commissie constateert dat het gewenst is dat het GHR een zelfstandiger positie in het economische verkeer inneemt en publieke taken blijft uitvoeren. Daartoe dient naar het oordeel van de Commissie de handelingsvrijheid van het GHR versterkt te worden en gericht te worden op commercieel opereren alsmede op een grotere slagvaardigheid en doelmatigheid.

Hiertoe kunnen verschillende organisatievormen gekozen worden. De uiteindelijke keuze zal mede bepaald worden door het in het Bestuurlijk Overleg nog te formuleren strategisch kader. De Commissie is niet in de positie om in detail alle juridische, financiële en bestuurlijk-organisatorische voor- en nadelen van verschillende organisatievormen tegen elkaar af te wegen. De Commissie meent overigens dat verzelfstandiging van het GHR in de vorm van een overheids-NV voordelen zou kunnen bieden op het vlak van met name de commerciële- en financiële slagvaardigheid.

Bij de nadere afweging zal nagegaan moeten worden of en hoe ook ten aanzien van andere aspecten via een overheids-NV voordelen te behalen zijn.

1 | Achtergrond en aanleiding

Het haven-industriële complex dat bekend staat als de 'haven van Rotterdam' wordt aangestuurd door de portmanager Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (hierna te noemen GHR). Het GHR is in 1932 als gemeentelijke dienst opgericht en kent een drietal hoofdtaken, te weten het nautisch beheer, ontwikkeling en beheer van 'natte' infrastructuur en de ontwikkeling en exploitatie van terreinen.

Het GHR is derhalve belast met publieke en private taken. Binnen de gestelde publieke randvoorwaarden op ondermeer het vlak van veiligheid, ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer en economische ordening verricht zij activiteiten en investeringen die op bedrijfsmatige wijze terugverdiend moeten worden.

Het GHR signaleert in haar Bedrijfsplan 1997-2000 dat de ontwikkelingen in het haven-industriële complex een bijstelling van haar rol vereisen: het GHR ontwikkelt zich van beheerder tot regisseur en faciliteerder van het haven-industriële complex.

Een recent uitgevoerde stakeholder- en omgevingsstudie² geeft aan dat trends en ontwikkelingen in het haven-industriële complex nieuwe eisen stellen aan de rol en positionering van de portmanager. Zonder aanpassingen in de bestuurlijke constellatie zullen in de toekomst kansen gemist gaan worden.

Binnen de Gemeente Rotterdam is op 4 november 1997 naar aanleiding van de rapportage van C&L besloten om via twee sporen verder te werken³. Enerzijds aan het verbeteren van de flexibiliteit in het optreden van het GHR via het wegnemen van belemmeringen en de verhoging van de doelmatigheid. Daartoe besloot de Gemeente tot het uitwerken van een tweetal aansturingsmodellen voor het GHR. Anderzijds trok het College de conclusie dat het in de eerste plaats gaat om de haven zelf en de strategische en bestuurlijke aansturing hiervan. De vorm van het GHR is hiervan een afgeleide. Omdat hierbij nationale belangen in het spel zijn, wilde het College in overleg met de betrokken Rijkspartners bezien welke gezamenlijke belangen in dit kader onderkend worden en hoe hier strategisch gezamenlijk mee omgegaan zou kunnen en moeten worden. Gelet op de nationale belangen acht de Gemeente Rotterdam betrokkenheid van het Rijk van het grootste belang.

Op basis van het hieromtrent gevoerde overleg is door de Minister van Verkeer en Waterstaat een commissie, onder voorzitterschap van de heer Mr. K.G. de Vries, ingesteld. Deze commissie heeft opdracht gekregen aanbevelingen te doen met betrekking tot:-

- (a) de inrichting van de relatie tussen het haven-industriële complex en het Rijk met het oog op een integrale bestuurlijke aansturing;

² Coopers & Lybrand, september 1997, 'Voorspoedige ontwikkeling HIC vereist aanpassing bestuurlijke positionering GHR'

³ Brief d.d. 14 november 1997 van Wethouder Van den Muijsenberg aan de Gemeenteraad.

- (b) de positionering van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam als portmanager van het Rotterdamse haven-industriële complex, vanuit een optiek die zowel het lokale, regionale als nationale belang in aanmerking neemt.

In de onderzoeksperiode is gesproken met een aantal belanghebbenden uit de verschillende bestuurslagen. De bevindingen uit deze interviews zijn verwerkt in deze rapportage.

In de voorliggende rapportage worden de bevindingen van de Commissie de Vries weergegeven waarbij achtereenvolgens de volgende vragen worden beantwoord:-

- (a) welke ontwikkelingen doen zich voor in de markt van het haven-industriële complex?
- (b) wat is de bestuurlijke situatie met betrekking tot haven-industriële complex?
- (c) op welke wijze kan de strategische beleidsverkenning en -ontwikkeling van het haven-industriële complex verbeterd worden?
- (d) welke vormgeving past bij de gewijzigde positionering van het GHR?

2 | Marktentwikkelingen in het haven-industriële complex

In dit hoofdstuk worden kort de marktentwikkelingen met betrekking tot het haven-industriële complex⁴ geschetst. Op basis daarvan zal aangegeven worden welke de kritische succesfactoren zijn voor een succesvolle ontwikkeling van het haven-industriële complex in deze veranderende omgeving.

Marktentwikkelingen zorgen voor toenemende concurrentie

Globalisering leidt tot concentratie-tendens

De voor de Rotterdamse mainport belangrijke markten globaliseren in hoog tempo. Multinationaal opererende bedrijven maken op basis van diverse analyses (ondermeer factorkosten) keuzes rond de vestiging van hun productie-eenheden en distributiecentra. Verlaging van de kostprijs is een belangrijke overweging bij de vestigingskeuze. Massale goederenstromen die over de wereld trekken, zijn het gevolg van deze optimalisatie. Transportkosten mogen de factorvoordelen van vestiging niet tenietdoen en moeten derhalve zo laag mogelijk zijn. Door de gehele (transport-)keten van producent tot consument is het kwaliteits- en kostenaspect van doorslaggevende betekenis.

De transporteurs en distributeurs zijn in staat goedkoper te werken door een voortdurende schaalvergroting. De schepen worden in volume steeds massaler, zodat de transportkosten per eenheid dalen. Ook in de over- en opslagfaciliteiten is een sterke tendens tot schaalvergroting te herkennen.

De investeringen in de transport- en overslagfaciliteiten nemen dan ook toe. Om deze forse investeringen te kunnen dragen, concentreren marktpartijen zich. Deze tendens is zichtbaar bij stuwadoors (zie ontstaan ECT) en de laatste jaren ook bij reders (zie de allianties als de Grand Alliance). Reeds voor deze concentratie-ontwikkelingen hebben de industriële partijen permanent kostenreducties en efficiencyverbeteringen doorgevoerd.

Massale goederenstromen worden via een (kosten-)geoptimaliseerde goederenketen van producent naar consument getransporteerd via efficiënte en massale schepen. Om de capaciteit van deze schepen te benutten dient er meer lading uit het achterland te worden aangezogen. Door een toenemende overlap van het achterland van het haven-industriële complex neemt de concurrentie van de Rotterdamse haven met andere havens zoals Antwerpen en Hamburg toe. Het achterland van Rotterdam, Antwerpen en Hamburg strekt zich momenteel uit tot diep in Europa. Grote delen van het achterland kunnen door de drie havens op min of meer gelijke condities worden bediend.

⁴ haven van Rotterdam en de daaraan functioneel verbonden economische activiteiten

Als gevolg van de internationalisering en het 'keten-denken' neemt de gebondenheid van geconcentreerde partijen aan een haven af. De competitie voor deze ladingpakketten heeft een 'alles-of-niets'-karakter. Hier is de gedachte van 'mainport' ook op gebaseerd: zeer grote schepen doen uit kostenoverweging liefst maar één haven per continent aan.

Pro-actief portmanagement volgt klant in ketendenken

Een pro-actief portmanagement volgt de klant in dit 'keten-denken' en biedt naast de havenfaciliteiten een havennetwerk aan. Het portmanagement moet allianties ontwikkelen en participaties aangaan om haar klanten te binden. Het portmanagement zou een locatiebeleid kunnen ontwikkelen dat uitgaat van een multi-port-system, zoals ook luchthavens als Schiphol en British Airport Authority (o.m. Heathrow) kennen. Havens die in staat zijn om op deze ontwikkelingen in te spelen zullen nieuwe reders aan kunnen trekken en bestaande behouden. Het aanbieden van integrale voorzieningen voor aanvoer, overslag en doorvoer van goederen wordt daarbij steeds belangrijker.

Het aan kunnen bieden van aanvullende faciliteiten is noodzakelijk

De forse concentratietendens noopt eveneens tot een pro-actieve opstelling van het portmanagement bij de realisatie van infrastructuur voor overslag, opslag en transport. De schaalgrootte dwingt marktpartijen tot majeure investeringen die gegeven de kleine winstmarges uiterst risicovol zijn. Via een nauwe samenwerking tussen een neutraal opererend portmanagement en strategisch belanghebbenden kan voldoende schaalomvang verkregen worden (of risico's verlaagd worden). Immers betrokkenheid van strategische partijen die lading genereren kunnen deze grote investeringen rendabel maken.

Het portmanagement zal dus moeten kunnen investeren in strategische faciliteiten die bepalend zullen zijn voor het succes, zoals investeringen in infra-plus en suprastructuur. Hieronder wordt verstaan dat, naast traditionele investeringen in basisinfrastructuur zoals de kademuren, door het portmanagement tevens investeringen gedaan worden in afgeleide faciliteiten zoals overslagfaciliteiten (terminals, kranen), logistieke voorzieningen en informatietechnologie. Deze investeringen kunnen gedaan worden op de eigen locatie, maar ook op andere internationale locaties. Strategische participaties, behorende bij deze investering, zijn mogelijk indien er sprake is van een onafhankelijke portmanager, die kan optreden als een internationale 'business partner'.

Schaarste infrastructuur leidt tot druk op optimaler gebruik

De wijze waarop naar infrastructuur gekeken wordt is de laatste jaren aan wijziging onderhevig. Was het decennia lang gewoon om publieke infrastructuur te beschouwen als een publiek goed wat tegen weinig of geen rendement ondersteunend moest worden ingezet voor andere economische ontwikkeling (zie bijvoorbeeld het maximaleren van het gebruik van het spoorwegennet), de laatste jaren is er een tendens om de infrastructuur uit te nutten op een zodanige wijze dat de toegevoegde waarde gemaximeerd wordt (bijv. ten behoeve van de werkgelegenheid). De strategische visie wordt gericht op een optimalisatie van de schaarste. De private gedachte van optimalisatie van een schaars goed wordt veelal

geïntroduceerd, al dan niet in combinatie met zeggenschap, leidend tot publiek-private samenwerkingen zoals Schiphol.

Marktontwikkelingen vragen om effectieve besturing kritische succesfactoren

In het mainportbeleid van de rijksoverheid wordt de mainport Rotterdam gezien als één van de motoren van de Nederlandse economie. Om een optimale bijdrage te leveren aan de Nederlandse economie zal het haven-industriële complex haar toonaangevende positie in de wereld moeten handhaven en zo mogelijk zelfs nog verbeteren.

Om deze ambitie waar te maken dient permanent te worden gewerkt aan een integrale strategie voor het haven-industriële complex, die aangeeft hoe binnen in de hierboven geschetste veranderende markt de leidende positie van het haven-industriële complex behouden of verbeterd kan worden. Daartoe zal zoveel mogelijk ingespeeld dienen te worden op die factoren die essentieel zijn voor het succes van het haven-industriële complex. Als kritische succesfactoren zijn geïdentificeerd:-

- (a) **aanbieden van een excellent havennetwerk:-**
 - (i) goede voor- en achterlandverbindingen;
 - (ii) strategische allianties met (inter-) nationale partners (multi-port-system);
- (b) **aanbieden van aanvullende faciliteiten:-**
 - (i) investeringen in strategische faciliteiten (infra-plus, suprastructuur, logistieke en IT-systemen etc.) op de eigen locatie;
 - (ii) buitenlandse investeringen in strategische faciliteiten;
- (c) **snel en efficiënt kunnen acteren;**
- (d) **aanbieden van een stabiel en betrouwbaar vestigingsklimaat:-**
 - (i) aanbod van goed geschoolde arbeidskrachten (behoud werkgelegenheid);
 - (ii) aantrekken nieuwe werkgelegenheid;
 - (iii) helder en aantrekkelijk vestigingsbeleid (ruimtelijke ordening, clustering);
- (e) **een optimale afstemming van de verschillende publieke en private activiteiten, bijvoorbeeld:-**
 - (i) milieu- en ruimtelijke ordeningsbeleid versus vestigingsbeleid;
 - (ii) veiligheid versus maximaal gebruik;
 - (iii) acquisitiebeleid versus investeringen in achterlandverbindingen.

Conclusie

De hierboven geschetste ontwikkelingen maken bezinning op de traditionele wijze van beleidsontwikkeling met betrekking tot de mainport Rotterdam alsmede op de positionering van het havenbedrijf urgent.

Het portmanagement dient slagvaardig te kunnen opereren wil het het haven-industriële complex succesvol blijven ontwikkelen. Daartoe moet het portmanagement de kritische

succesfactoren slagvaardig kunnen aan- en bijsturen. Dit vergt een eenduidige aansturing over zo weinig mogelijk bestuurlijke lagen.

Verschillende overheden hebben beslissende zeggenschap en invloed over een aantal van deze kritische succesfactoren. Het proces waarin een samenhangende en integrale beleidsvisie door de verschillende overheden ontwikkeld wordt, dient geoptimaliseerd te worden.

Van oudsher is het organiseren van deze samenhang in de sturing de taak van de Gemeente Rotterdam. Nu echter een aantal belangrijke beleidsterreinen (zoals ruimtelijke ordening en aanleg infrastructuur) zich in de breedte heeft ontwikkeld, en de beleids- en besluitvorming rond deze succesfactoren complexer en kritischer is geworden (voor wat betreft het tijds- en kostenaspect), wordt dit een opgave die de reikwijdte van het lokaal bestuur te boven gaat. De tijd dat Rotterdam min of meer zelfstandig ingrijpende beslissingen kon nemen is immers voorgoed voorbij⁵. Dit leidt tot veel overleg en onderhandeling tussen de diverse bestuursorganen. Daarbij ontstaat in een aantal belangrijke trajecten zelfs de discussie over welke speler nu de initiator zou moeten zijn en wie de 'driver' . Daarmee wordt kostbare tijd en energie verloren.

⁵

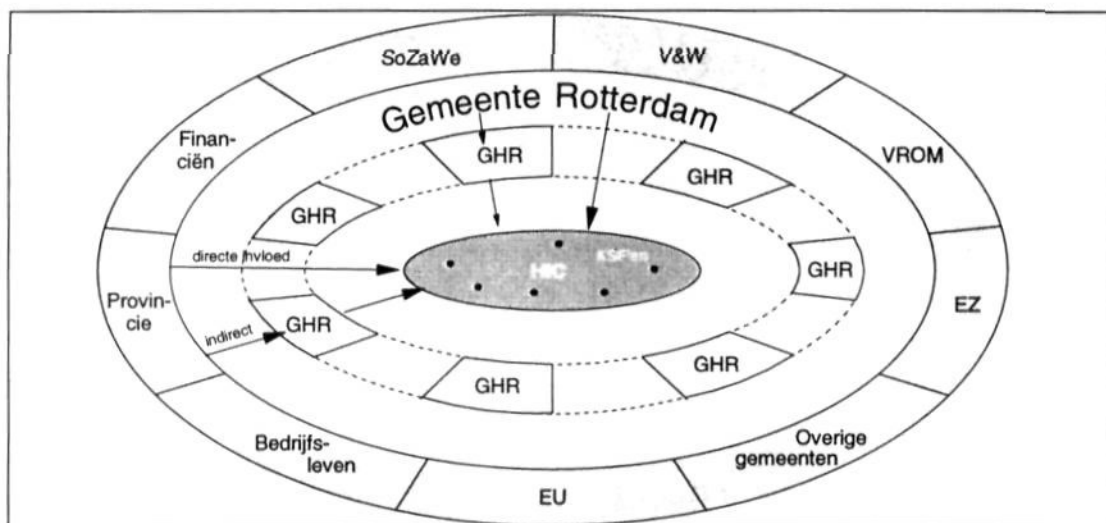
Uit Toespraak van dr. B. Peper, Oudejaarsbijeenkomst 1997 Havenvereniging Rotterdam.

3 | Analyse van bevoegdheden en verantwoordelijkheden | overheden

Haven-industriële complex kent groot aantal spelers

In deze rapportage wordt gesproken over de haven van Rotterdam maar vooral van het haven-industriële complex. De mainport Rotterdam wordt immers gezien als een breed geheel van functies die tezamen één van de motoren van de Nederlandse economie vormen. De mainport kent daarmee een groot aantal spelers van publieke en private aard die een belang hebben bij een voorspoedige en succesvolle ontwikkeling van het haven-industriële complex.

In onderstaande figuur zijn de belangrijkste spelers van het haven-industriële complex weergegeven. De meest directe relatie met het haven-industriële complex ligt bij de portmanager het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (hierna GHR). Het GHR maakt, als tak van dienst, deel uit van de Gemeente Rotterdam, die eigenaar is van de terreinen en de natte infrastructuur en tevens de politieke verantwoordelijkheid draagt. In de buitenste ring van de afbeelding zijn de overige relevante spelers aangegeven. Daarbij is van belang dat de invloed van deze spelers op het haven-industriële complex in een aantal gevallen rechtstreeks van aard is en daarmee 'voorbij gaat aan het GHR', maar dat de Gemeente Rotterdam vanwege haar fysieke en bestuurlijke positie in alle gevallen een belanghebbende partij is.



Naast de lokale bestuurslaag, in casu met name de Gemeente Rotterdam maar ook de aanliggende gemeenten, spelen ook de provinciale overheid en vooral de nationale overheid een belangrijke rol bij de succesvolle ontwikkeling van het haven-industriële complex. De verschillende overheden hebben ieder op hun eigen wijze invloed op de ontwikkeling van voor de mainport kritische succesfactoren. Afhankelijk van de invulling van deze kritische

in het Rotterdamse haven-industriële complex maken duidelijk dat het organiserend vermogen van de verschillende overheden tot op heden van hoge kwaliteit geweest moet zijn. Met het oog op de toekomst zal hun samenwerking echter moeten worden geoptimaliseerd.

Overheden hebben aanzienlijke belangen en verantwoordelijkheden

In dit hoofdstuk zal verder ingegaan worden op de vraag welke van de spelers deze kritische succesfactoren kunnen beïnvloeden en op welke wijze deze invloed uitgeoefend kan worden.

Gemeente Rotterdam

Activiteiten en verantwoordelijkheden

De haven en de stad van Rotterdam zijn innig aan elkaar verbonden. De wisselwerking tussen beide leidt tot een wederzijdse versterking. De Gemeente Rotterdam voert beleid uit op tal van terreinen die van directe en indirecte invloed zijn op het succes van het haven-industriële complex. Het voor het haven-industriële complex relevante gemeentelijk beleid richt zich met name op ruimtelijke ordening, werkgelegenheid, economie, verkeer - en vervoer, stadsvernieuwing, metropolitane ontwikkeling, veiligheid en milieu.

De Gemeente Rotterdam is eigenaar van de terreinen en de natte infrastructuur in de Rotterdamse haven en draagt voor de activiteiten die binnen de haven worden uitgevoerd de politieke verantwoordelijkheid. De ontwikkeling en de exploitatie van het (haven-) industriegebied heeft de gemeente gelegd bij een aparte gemeentelijke dienst: het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam. Het GHR heeft een zekere mate van operationele en financiële zelfstandigheid door de toekenning van de status van 'tak van dienst' in de gemeentewet, artikel 196, en door de mandatering van enkele bevoegdheden (Mandateringsbesluit Gemeentelijk Havenbedrijf, nr. 57) van het college van B & W aan de hoofddirecteur van het GHR. De ontwikkeling, het beheer en de exploitatie van het Rotterdamse haven-industriële complex wordt door het GHR op een zakelijke en bedrijfsmatige wijze gestalte gegeven.

De gemeente Rotterdam maakt bij het bestuur en beheer van de haven gebruik van zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke bevoegdheden waarover zij als gemeente beschikt. Publiekrechtelijke bevoegdheden zoals de wet op de Ruimtelijke Ordening, Milieuwetgeving, wet op vervoer gevaarlijke stoffen, bevoegdheid tot vaststelling van beheersverordeningen, bevoegdheid van het innen van havengelden en eventueel baat-en precariobelasting en de wet milieubeheer kan worden aangewend om de nautische orde en veiligheid in de havens te waarborgen. De gemeente Rotterdam zet ook privaatrechtelijke bevoegdheden in bij bestuur en beheer van de haven, zoals voor de ontwikkeling, de aanleg

en de uitgifte van de (haven)bedrijfsterreinen, en recent de privaatrechtelijke inning van havengelden.

Het GHR is belast met publieke en private taken

Het GHR is een tak van de dienst binnen de Gemeente Rotterdam. Binnen het haven-industriële complex worden door het GHR zowel publieke als private taken uitgevoerd. Een groot deel van de publieke taken liggen van origine bij het Rijk, dat deze taken heeft gedelegeerd aan het Gemeentelijk bestuur. Een inventarisatie van de publieke en private taken is van belang omdat sprake is van een complexe aansturing van het haven-industriële complex waarbij meerder partijen directe invloed kunnen uitoefenen die voor de uitvoering van de taken van belang kan zijn.

De taken met betrekking tot de ontwikkeling, beheer en financiering-bekostiging van het haven-industriële complex kunnen als volgt worden ingedeeld:-

- (a) publieke taken:-
 - (i) nautische beheer en begeleiding scheepvaartverkeer. Het scheepvaartverkeer heeft regulering om een veilig en ordelijk gebruik van de vaarwegen mogelijk te maken. Het Rijk heeft hiertoe het GHR als havenmeester gemandateerd. Dit geschiedt door:
 - reglementering en verkeersbegeleiding;
 - aanleg en onderhoud scheepvaartmarkering en ankerplaatsen.
 - (ii) milieu en veiligheid. Dit onderdeel betreft de inspanningen gericht op een veilig en milieuverantwoord gebruik van de haven ("droog en nat"). Daarbij spelen ook handhavingsactiviteiten en incidentenbestrijding een rol via de patrouilledienst en inspectiegroepen;
 - (iii) retributies en gemeentelijke belastingen zoals de Onroerend Zaak Belasting (OZB);
- (b) beheer (openbare) infrastructuur zoals wegen, bruggen en sluizen;
- (c) ruimtelijke ordening. De planvorming en ruimtelijke inrichting van het havengebied wordt ambtelijk door de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting (dS+V) in opdracht van het GHR verricht. De vaststelling van bestemmingsplannen is conform de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) voorbehouden aan de gemeenteraad. Het havenindelingsplan, uitbreidingsplannen als de Tweede Maasvlakte en het uitgiftebeleid vormen de kernaspecten voor de ruimtelijke ordeningen.
- (d) private taken:-
 - (i) exploitatie en beheer vaarwegen, haventerreinen, kadefaciliteiten en ligplaatsen, specifieke infrastructuur zoals pijpleidingen, Electronic data interchange (EDI) etc.

Het haven en industriegebied is een knooppunt van infrastructuren. In het haven- en industriegebied worden goederen van de ene vervoersmodaliteit en locatie overgebracht naar de andere, al dan niet na bewerking. Om dit proces goed te laten verlopen en het steeds intensiever wordende scheepvaartverkeer optimaal op elkaar te kunnen afstemmen is voor

een optimale ontwikkeling van het haven-industriële complex controle nodig over de natte en droge infrastructuur en moet de nodige afstemming plaats kunnen vinden.

GHR is voor groot aantal taken afhankelijk van specifieke besluitvorming binnen de Gemeente

Hoewel het GHR een zekere mate van zelfstandigheid heeft en bedrijfsmatig wordt aangestuurd, zijn er verschillende onderwerpen waarover het GHR niet kan en mag beslissen omdat ze buiten de verstrekte mandaten vallen. Overigens blijft in het geval van mandatering de formele bevoegdheid altijd liggen bij de mandaatgever die bevoegd blijft om de besluitvorming te beïnvloeden.

Beslissingen waarvoor het gemeentebestuur verantwoordelijk is en haar goedkeuring moet verlenen alvorens het GHR kan overgaan tot invulling van beleid of uitvoering van activiteiten zijn:-

- (a) vaste periodieke cyclus;
 - (i) vierjaren bedrijfsplan van het GHR;
 - (ii) jaarplan en begroting;
 - (iii) jaarverslag;
- (b) incidentele beslissingen;
 - (i) het vaststellen van strategische ontwikkelingsplannen;
 - (ii) het aangaan van strategische allianties;
 - (iii) het financieel participeren in ondernemingen of projecten. Artikel 155 van de gemeentewet geeft aan dat alleen in rechtspersonen kan worden geparticipeerd dan wel leningen kunnen worden verstrekt indien het openbare belang van de gemeente hiermee gediend is;
 - (iv) het plegen van investeringen in verhuurbare infrastructuur. Voor deze investeringen dient het GHR kredietaanvragen in te dienen;
 - (v) het sluiten van huur- of erfpachtcontracten voor percelen groter dan 5 hectare;
 - (vi) het sluiten van huur- of erfpachtcontracten tegen een lagere contractuele vergoeding dan de door de gemeente vastgestelde richtprijzen;
 - (vii) het wijzigen van vastgestelde begrotingsbedragen voor de hoofdkostensoorten;
 - (viii) het verrichten van bestedingen uit de begrotingspost 'incentives' (projecten ter stimulering van de werkgelegenheid in de haven);
 - (ix) wijzigen van formatie-omvang in het jaarplan;
 - (x) doorvoeren van ingrijpende reorganisaties;
- (c) financiering via het gemeentelijke Algemene Leningen Fonds.

Zowel in de vaste periodieke cyclus als bij incidentele beslissingen is de gemeenteraad, dan wel het college van burgemeester en wethouders, de beslissingsbevoegde instantie. De gemeenteraad kan bevoegdheden aan B&W delegeren. B&W kunnen op hun beurt weer bevoegdheden mandateren aan de algemeen directeur van het GHR. Naast zulke duidelijke beslissingsmomenten is er een voortdurende samenspraak over uitvoering van genomen

bestuursbesluiten tussen het lid van het college van B&W dat verantwoordelijk is voor havenaangelegenheden en de hoofddirecteur van het GHR.

Belangen van Gemeente Rotterdam in haven-industriële complex

De haven speelt een centrale rol in de gemeente Rotterdam, er bestaat een wederzijdse afhankelijkheid tussen de havenactiviteiten en de stad. De grote belangen die de gemeente in de haven heeft liggen zowel op (direct) financieel als op beleidsmatig vlak.

Jaarlijks ontvangt de gemeente een zogenaamde concernvergoeding en winstafhankelijke bijdrage van het GHR die ten gunste komen van gemeentebelief en waarmee tevens niet aan de haven gerelateerde activiteiten kunnen worden gefinancierd. Hiertegenover staat dat de gemeente ook de risicodrager van de exploitatie-activiteiten is.

Naast dit financiële belang, is de gemeente verantwoordelijk voor en heeft zij belang bij het goed uitvoeren van publieke taken (vaak strategische) met maatschappelijk draagvlak zoals activiteiten op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, werkgelegenheid, economische ontwikkeling, die veelal samenhangen met activiteiten in het haven-industriële complex.

Vanzelfsprekend ligt de bevoegdheid van de gemeente primair bij ontwikkelingen en activiteiten binnen de gemeentegrenzen, wat een spanningsveld kan veroorzaken bij gemeentegrensoverschrijdend beleid en activiteiten. De laatste zijn vanwege de eerder geschetste marktontwikkelingen aan de orde van de dag.

Relatie met kritische succesfactoren

Uit bovenstaande tekst blijkt dat de gemeente zowel direct als via het GHR invloed uitoefent op de volgende kritische succesfactoren:-

- (a) het aanbieden van een excellent havennetwerk via strategische allianties;
- (b) het aanbieden van aanvullende faciliteiten in de vorm van 'add-on' strategische investeringen in ondermeer supra-infrastructuur;
- (c) efficiënt en slagvaardig opereren als portmanager;
- (d) het aanbieden van een stabiel en betrouwbaar vestigingsklimaat (met name op niveau van stadsvoorzieningen en gemeentelijke regelgeving);
- (e) integratie van publieke en private activiteiten.

Het GHR acteert daarbij in directe aansturing vanuit de Gemeente. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aangaan van strategische allianties. Zolang de belangen van het haven-industriële complex en de lokale overheid identiek zijn is dat geen probleem. Maar als dat niet het geval is, ontstaat er een situatie die de ontwikkeling van het haven-industriële complex kan belemmeren. Wanneer buitenlandse participaties worden aangegaan zal de Gemeente die primair lokale belangen behartigt, deze investeringen afwegen tegen andere lokale investeringen. Deze afweging kan dan ten nadele uitvallen van het GHR en daarmee ook van andere belanghebbenden. Bovendien rijst ten principale de vraag of het gewenst is dat door een lokaal bestuur binnen- en buitenlandse allianties en participaties worden aangegaan.

Rijksoverheid

De rijksoverheid speelt bij de ontwikkeling van het haven-industriële complex sedert enige decennia een uiterst belangrijke rol. Door een toename van internationalisatie en grootschaligheid, de eigen bijdrage van het Rijk, grensoverschrijdende activiteiten, hardere concurrentie en toenemend belang van achterlandverbindingen wordt de rol van de nationale overheid voor de haven steeds belangrijker, en wordt tevens de rol van de mainport Rotterdam voor de Nederlandse economie van groter belang.

De taak van de rijksoverheid met betrekking tot het haven-industriële complex is zeer breed, namelijk het ontwikkelen en implementeren van beleid op vrijwel alle beleidsgebieden die door het Rijk worden behartigd. Meer specifiek gebeurt dit door middel van wetgeving, het formuleren van beleid voor zeehavens en industrie, het aanstellen van de Rijkshavenmeester en de gedeeltelijke financiering van projecten (met name grote infrastructurele projecten ten behoeve van achterlandvervoer). Tevens stelt zij randvoorwaarden aan de werking van de vrije markt, bijvoorbeeld door milieuwetgeving.

Binnen de rijksoverheid hebben verschillende departementen een direct belang bij de ontwikkeling van en de gang van zaken binnen het haven-industriële complex. Zoals gezegd komen deze belangen tot uitdrukking in de wet- en regelgeving alsmede de investeringen die de betrokken ministeries plegen. Deze laatste hebben een zeer grote omvang. De betekenis van het Rotterdamse haven-industriële complex, als één van de mainports, voor de ontwikkeling van het hele land, is zo groot, dat het Rijk naar waarborgen zoekt om de gepleegde investeringen ook het rendement te laten opleveren zoals door de nationale politiek wordt beoogd. De afwezigheid van een directe formele invloed op het acteren van de portmanager en de afwezigheid van een solide verbinding met het door andere overheden gevoerde beleid, roept in toenemende mate vragen op.

De meest betrokken ministeries zijn:-

- (a) Verkeer & Waterstaat (V&W);
- (b) Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening Milieu (VROM);
- (c) Financiën;
- (d) Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe);
- (e) Economische Zaken (EZ);
- (f) Landbouw, Natuurbeheer & Visserij;
- (g) Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Hieronder zullen wij de positie van de verschillende ministeries afzonderlijk behandelen, daarbij wordt gebruik gemaakt van de bevindingen uit de interviews met topambtenaren van deze ministeries.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een tweetal verantwoordelijkheden met betrekking tot het haven-industriële complex:-

- (a) een beleidsontwikkende en beleidsuitvoerende rol voor de transport-sector in directe zin. V&W doet dit vanuit het departement en zijn regionale dienst Zuid-Holland. Daarbij hanteert V&W ondermeer het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport alsmede de gewone besluitvormingstrajecten zoals PKB's, en beleid met betrekking tot nautische veiligheid en zeezaken;
- (b) het opstellen en uitvoeren van een havenbeleid in brede zin voor alle havens in Nederland;
- (c) een voorwaardenscheppende rol bestaande uit de verantwoordelijkheid dat de mainport goed ontsloten wordt met passende infrastructuur aan de voor- en achterzijde van het haven-industriële complex.

V&W is belangrijke initiator van het overheidsbeleid ten aanzien van de mainports

In de jaren tachtig is door het Rijk gezocht naar de mogelijkheid om een gezonde ontwikkeling van zeehavens te bevorderen binnen bepaalde leefbaarheidsgrenzen. Het door het Ministerie van V&W en het Ministerie van VROM ontwikkelde Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) zet een algemeen kader op voor de dubbeldoelstelling bereikbaarheid en leefbaarheid. Voor de twee mainports betekent dit dat naast volume groei, leefbaarheid een specifieke doelstelling is.

In concreto heeft dit geleid tot het formuleren van een zeehavenbeleid in algemene zin, en in specifieke zin voor de betrokken havens. Het haven-industriële complex van Rotterdam neemt in deze een bijzondere positie in wegens haar status van mainport.

In de Voortgangsnota Zeehavenbeleid van 1995 wordt specifieke beleidsaandacht gevraagd voor de positie van de Rotterdamse haven als één van de motoren van de Nederlandse economie. V&W heeft een specifieke verantwoordelijkheid voor het zeehavenbeleid en stelt uit dien hoofde beleidsnota's op welke ingaan op het beleid gericht op behoud en waar mogelijk versterking van de concurrentiekracht van zeehavens. De nota uit 1995 noemt de volgende beleidsaccenten:-

- (a) het verbeteren van de bereikbaarheid van de havens (zoals de aanleg van de Betuwe Route);
- (b) het waarborgen van een goede prijs-prestatieverhouding;
- (c) het verbeteren van de concurrentiepositie;
- (d) het duurzaam ontwikkelen van de havengebieden.

De zeehaven van Rotterdam speelt een uitermate grote rol in de maatschappelijke en economische ontwikkeling van Nederland. De rol van havens binnen het economische beleid, maar ook het beleid op terreinen als werkgelegenheid, ruimtelijke ordening en milieu wordt door het Rijk onderkend. Daarnaast speelt het Rijk uiteraard ook een rol vanwege haar financiële betrokkenheid bij investeringen. Werden investeringen in maritieme toegangswegen en verkeersbegeleidende systemen voorheen op basis van de ongeschreven regel 2/3 e Rijk en 1/3e GHR verricht, tegenwoordig geschiedt de verdeling tussen Rijk en Gemeente op basis van een projectaanpak.

Het Rijk verricht ten behoeve van de verdere ontwikkeling van de Rotterdamse mainport majeure miljarden investeringen in voor- en achterwaartse verbindingen (bijvoorbeeld zowel rail, Betuwe Route, als weg, A-15, maar eventueel ook de Tweede Maasvlakte) zonder dat het Rijk directe invloed heeft op het door de gemeentelijke dienst GHR gevoerde mainportbeleid. Gegeven de forse nationale belangen op vlak van werkgelegenheid, toegevoegde waarde, modal-split, milieu, financiën en dergelijke, ligt een formalisatie van dit belang voor de hand.

Het belang van V&W betreffende het haven-industriële complex wordt onder andere behartigd in het ROM-Rijnmond-overleg waarin het departement zitting heeft. Het departement vervult daarin de vertegenwoordigende en coördinerende rol namens de andere drie betrokken departementen (Landbouw, Natuurbeheer & Visserij, EZ en VROM).

Formeel heeft V&W geen mogelijkheden om beslissingen ten aanzien van activiteiten in het haven-industriële complex op gemeentelijk niveau af te dwingen. V&W stuurt met name via het maken van wederzijdse afspraken.

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu

Het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) heeft in vele opzichten te maken met de ontwikkeling van de mainport, met name op het vlak van ruimtelijke ordening, wonen, werken, recreëren en milieu.

Het Ministerie van VROM heeft daarbij de verantwoordelijkheid om de economische doelstellingen van de mainport in relatie te bezien tot de leefbaarheid en de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Het streven is er op gericht de ruimtelijke en economische structuur te verenigen met de ambities op planologisch en ecologisch gebied.

Het Ministerie van VROM heeft tevens een belangrijke stem in de (kabinets-) besluitvorming over voor- en achterlandverbindingen van het haven-industriële complex zoals de aanleg van de Betuweroute en de verlenging van de A4. Ook bij vraagstukken ten aanzien van de ruimtelijke ordening in het voor- en achterland, zoals bijvoorbeeld het aanwijzen van nieuwe industriegebieden of VINEX-locaties is VROM sterk betrokken. Momenteel is VROM vertegenwoordigd in het ROM-Rijnmond overleg. Binnen dit overleg zijn verschillende niveaus aanwezig, waarbij VROM participeert in de stuurgroep en in het Overleg Coördinatie ROM Rijnmond (ROC).

Het ROM-gebiedenbeleid, door VROM geïntroduceerd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, heeft tot doel dat alle partijen die belangen hebben bij de ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied, in overleg komen tot een breed gedragen beleid waarin alle relevante belangen op evenwichtige wijze aan de orde komen. Het VROM-beleid met betrekking tot Rijnmond, neergelegd in de Vin/Vinex en het NMP3, is gericht op een internationaal concurrerend vestigingsmilieu.

Ministerie van Economische Zaken

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft als hoofdtaak om de randvoorwaarden te scheppen die een voorspoedige ontwikkeling van de Nederlandse economie mogelijk maken. Daarmee heeft EZ een direct belang bij de voorspoedige economische ontwikkeling van de mainport als één van de belangrijkste motoren van de Nederlandse economie. Naast de cruciale handels-, transport-, aan- en doorvoerfunctie van Rotterdam als wereldhaven, is de Rotterdamse haven in toenemende mate van belang voor:-

- (a) vestiging van distributieve c.q. industriële activiteiten (clustering van bedrijven);
- (b) de groei van andere havengebonden activiteiten (werven, reparatie overslag);
- (c) de acquisitie van grote buitenlandse bedrijven die leiden tot een uitbreiding van de Nederlandse industriële structuur;

Daarmee is de mainport een belangrijke peiler in het ruimtelijk economisch beleid en het industrie- en dienstenbeleid van EZ. De betekenis van de mainport gaat daarmee ver uit boven dat van de Rotterdamse regio.

Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën speelt een belangrijke rol in de door Ministeries beleidsmatig aangegeven allocatie van financiële middelen ten behoeve van investeringen die plaatsvinden voor de ontwikkeling van het haven-industriële complex.

Het Rijk heeft echter in zijn algemeenheid weinig mogelijkheden om de gepleegde investeringen en het bijpassende beleid ook daadwerkelijk te beïnvloeden. Als voorbeeld kan daarbij gedacht worden aan de condities van gronduitgifte: het rijk kan mede-investeren in nieuwe ruimte, maar heeft geen formele invloed op de wijze waarop de ruimte wordt ingevuld, c.q. tegen welke condities (in termen van toegevoegde waarde) deze wordt uitgegeven. In het algemeen en dus ook bij projecten als de Betuweroute en Project Mainport Rotterdam wil Financiën (het Rijk) dat deze gerealiseerd worden via Publiek-Private Samenwerkings (PPS-) arrangementen. Doel van PPS is het realiseren van efficiencywinst en een betere kosten-batenverhouding. Tevens worden door een vroegtijdige private betrokkenheid de mogelijkheden voor private medefinanciering in een later stadium vergroot.

Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid

Het belangrijkste aspect van de Rotterdamse haven voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vormt de werkgelegenheid. Een goed functionerende en groeiende Rotterdamse haven kan bijdragen aan de groei van de werkgelegenheid. Dit niet alleen in de regio Rijnmond, maar door middel van uitstralingseffecten ook daarbuiten. Het beleid van het ministerie is daarbij in het algemeen niet sectorspecifiek, maar meer gericht op het creëren van gunstige randvoorwaarden, zoals een stabiel sociaal klimaat, een beheerste loonkostenontwikkeling en een goed functionerende arbeidsmarkt.

De specifieke werkgelegenheidssituatie in de Rotterdamse regio Rijnmond wordt gekenmerkt door een relatief hoge inactiviteit. Een groeiende werkgelegenheid in de Rotterdamse haven kan ook ten goede komen aan uitkeringsgerechtigden. Bij de arbeidsbemiddeling is de rol van de Arbeidsvoorziening van belang.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De rol van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij luidt globaal per deelaspect:-

- (a) landbouw: deze rol is beperkt daar er geen landbouwvraagstukken spelen in het havengebied. Wel is mogelijk sprake van inzet van landbouwgebieden elders als alternatief voor de aanleg van natuur bij bijvoorbeeld de Tweede Maasvlakte;
- (b) natuurbeheer: in het Rijnmond gebied is een aantal jaren geleden een tekort aan natuur- en recreatiegebied geconstateerd. Voor dit tekort zou de aanleg van een gebied van 750 hectare gekoppeld aan de Tweede Maasvlakte een gedeeltelijke oplossing kunnen zijn. Het Ministerie heeft contact met natuurorganisaties en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Europese habitat-regeling en de daaraan gerelateerde natuurbeschermingswetgeving;
- (c) visserij: voor de kust zijn verschillende visvangst- en kraamlocaties. Bij het overleg met visserij-organisaties is het ministerie betrokken. Bij uitbreiding van het haven-industriële complex komen deze locaties mogelijk in het gedrang en moeten alternatieven worden ontwikkeld of zullen maatregelen moeten worden getroffen ten behoeve van gedupeerde vissers.

Het Ministerie van LNV is tevens betrokken bij het samenwerkingsverband ROM Rijnmond. LNV is ook stuurgroeplid voor het Project Mainportontwikkeling Rijnmond.

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken speelt geen directe rol met betrekking tot de ontwikkeling van de mainport Rotterdam. Het Ministerie heeft een betrokkenheid bij de bestuurlijke problematiek in de regio omdat in de Gemeentewet, Provinciewet en Kaderwet en daarmee verband houdende wetgeving, de bestuurlijke kaders zijn vastgelegd voor het optreden van de betrokken overheden.

De Rijksoverheid heeft grote belangen bij ontwikkeling HIC en heeft belangrijke invloed op kritische succesfactoren

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de rijksoverheid grote belangen heeft bij de ontwikkeling van het haven-industriële complex en dat zij via het overheidsbeleid op een aantal belangrijke punten de kritische succesfactoren van het haven-industriële complex kan beïnvloeden, namelijk:-

- (a) investeringen in voor- en achterlandverbindingen;
- (b) ontwikkeling van nieuwe infrastructuur en de financiering daarvan;
- (c) het vestigingsklimaat;
- (d) milieuwetgeving;

- (e) vraagstukken op gebied van ruimtelijke ordening, milieu en natuurbeheer;
- (f) beleid op gebied van werkgelegenheid;
- (g) bestuurlijke vraagstukken.

Provincie Zuid-Holland

Het aantal voor bestuur en beheer van de haven relevante taken en bevoegdheden van de provincie Zuid Holland is relatief beperkt. Een van de belangrijke verantwoordelijkheden van de provincie is het goedkeuren van bestemmingsplannen. Voorts verleent de provincie milieuvergunningen. Door de aanscherping van de milieueisen is de provinciale overheid op het gebied van milieu wel een steeds grotere rol gaan spelen.

De provincie maakt deel uit van het ROM-Rijnmond overleg waar op uitvoeringsniveau afstemming plaatsvindt met de Gemeente Rotterdam. De provincie wordt echter slechts beperkt betrokken bij het ontwikkelen van strategisch beleid ten aanzien van het haven-industriële complex.

Europese Unie

De eenwording van Europa bevordert eveneens een (inter-)nationale benadering van de Europese mainport Rotterdam. Europa wint met de dag aan belang. Veel zaken die van cruciaal belang zijn voor de succesvolle ontwikkeling van de Rotterdamse haven worden op Europees niveau vastgesteld, daarbij valt als voorbeeld de rail-freeways te noemen die een vrije corridor (moeten) bieden voor vrachtvervoer van de Rotterdamse haven tot andere Europese steden. Dergelijke beslissingen worden op nationaal niveau binnen Europees verband aanhangig gemaakt. Alleen het Rijk kan opkomen voor dergelijke belangen die van belang zijn voor het portmanagement van de Rotterdamse haven. Het GHR, als huidige portmanager, ziet dat de EU een deel van het portmanagement invult en kan daar in de huidige bestuurlijke constellatie alleen indirect invloed op uitoefenen door tussenkomst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De ontwikkeling van een integraal, sturend Europees zeehavenbeleid behoort niet tot de taak van de Europese Commissie. De Europese dimensie wordt desondanks toch steeds belangrijker. De ontwikkelingen inzake de Trans Europese Netwerken, het Europees mededingingsbeleid, scheepvaart, milieu en veiligheid hebben direct of indirect betrekking op havens. In de besluitvorming hierover participeert de nationale overheid.

Verschillende gremia

Het beleid van de verschillende overheden heeft op meerdere gebieden invloed op de kritische succesfactoren van het haven-industriële complex. Bij de betrokken overheden is steeds de behoefte gevoeld tot afstemming van het beleid ten aanzien van het haven-industriële complex. Dit heeft op deelgebieden geleid tot een aantal platforms waarin

systematisch de beleidsintegratie ten behoeve van het haven-industriële complex aan de orde is. Daarbij kan gedacht worden aan met name:-

- (a) DCMR Milieudienst Rijnmond;
- (b) de Nationale Haven Raad;
- (c) ROM-Rijnmond.

De DCMR Milieudienst Rijnmond is een gemeenschappelijke regeling van de provincie Zuid-Holland en de gemeenten in het Rijnmondgebied. Deze dienst is vooral belast met de uitvoering en deels voorbereiding van het milieubeleid van de aangesloten overheden. Daarmee heeft deze dienst een regionaal karakter. De Nationale Havenraad formuleert een havenbeleid in algemene zin en heeft daarmee niet als doel om een specifiek op de mainport Rotterdam gericht beleid te formuleren. ROM-Rijnmond heeft wel een meer specifieke functie, maar is niet zozeer gericht op de formulering van een beleidsverkenning, maar op de formulering van een aantal projecten die in samenhang worden benaderd.

Hieronder worden de laatste twee gremia nader toegelicht.

Nationale Haven Raad (NHR)

De NHR is opgericht op 7 mei 1986 door het Ministerie van V&W met als doel het bevorderen van het overleg en coördinatie tussen het havenbedrijfsleven, havenbeheerders en het Rijk inzake zeehavenaangelegenheden. Volgens artikel 5 in het Staatsblad (1986 editie 238) heeft de Raad ten minste 19 en ten hoogste 22 leden:-

- (a) een voorzitter;
- (b) ten minste 6 vertegenwoordigers van havenbedrijfsleven (waaronder: FNV, CNV, SVZ, Shell, NS cargo);
- (c) ten minste 6 vertegenwoordigers van dagelijkse besturen van gemeenten en/of andere openbare lichamen betrokken bij beheer en bestuur zeehavens;
- (d) 6 vertegenwoordigers van het Rijk (Ministeries van V&W, Financiën, VROM, SoZaWe, Landbouw Natuurbeheer & Visserij en EZ).

Er bestaat een plenaire vergadering, diverse commissies en een secretariaat. De NHR komt gemiddeld zes keer per jaar bijeen. De commissies komen periodiek bijeen ter voorbereiding van de plenaire vergadering.

In de NHR wordt een veelheid aan onderwerpen behandeld die voor de Nederlandse zeehavens van belang zijn. Het overleg vindt plaats op basis van vrijwilligheid en het eventueel opvolgen van adviezen gebeurt uit eigen beweging.

De NHR brengt eenmaal per jaar schriftelijk verslag uit over zijn werkzaamheden. Hieraan kan door de Raad tevens een overzicht worden toegevoegd van de stand van zaken op het gebied van de zeehavenaangelegenheden die naar zijn oordeel van nationaal belang zijn. De NHR ontwikkelt geen beleid dat specifiek gericht is op de ontwikkeling van de mainport Rotterdam.

ROM-Rijnmond

In 1988 verscheen de Vierde nota ruimtelijke ordening waarin het gebiedsgericht ruimtelijk en milieubeleid (ROM-beleid) wordt geïntroduceerd. ROM-beleid staat voor: "het bereiken van een milieukwaliteit die is afgestemd op de gewenste functies in het gebied". Het Rijnmondgebied is aangewezen als een van de projecten van het ROM-beleid.

In 1992 hebben de partijen in het ROM-project Rijnmond een startconvenant getekend op basis waarvan een ontwikkelingsstrategie van de betreffende regio wordt aangegeven met daarbij een uitvoeringsstrategie.

Het overleg kent een dubbeldoelstelling: versterking van het Rotterdamse haven- en industriegebied als mainport en de verbetering van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu door middel van een probleemgerichte integrale benadering van knelpunten op de kortere termijn in samenhang met het tot stand brengen van een ontwikkelingsvisie en uitvoeringsstrategie voor de langere termijn.

Het ROM-Rijnmond project is een samenwerkingsverband tussen:-

- (a) Ministeries van V&W, VROM, Landbouw Natuurbeheer en Visserij en EZ,
- (b) Provincie Zuid-Holland;
- (c) de Gemeente en Stadsregio Rotterdam;
- (d) gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Ridderkerk, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen en Westvoorne;
- (e) het bestuur van de Kamer van Koophandel voor Rotterdam en de Beneden-Maas;
- (f) het bestuur van de Stichting Europoort Botlek Belangen (EBB);
- (g) Haven Ondernemers Vereniging SVZ.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat fungeert als eerste aanspreekpunt voor de andere convenantpartners voor aangelegenheden die coördinatie aan Rijkszijde behoeven.

Structuur uitvoeringsorganisatie

Het Bestuurlijk Overleg (BOR) is het hoogste orgaan en bestaat uit bestuurders van de convenantpartijen. Het BOR houdt toezicht op de uitvoering van het Plan van Aanpak en het beleidsconvenant door:-

- (a) aan de hand van de jaarlijkse voortgangsrapportage te oordelen of de uitvoering van Plan van Aanpak en beleidsconvenant volgens afspraak verloopt;
- (b) het beleidsconvenant eenmaal per vier jaar te ijken aan de hand van een evaluatierapport en het zo nodig aan te passen;
- (c) aanvullende financiële afspraken te maken die in het belang zijn van de uitvoering van Plan van Aanpak en convenant.
- (d) voortgang van de ROM-projecten te beoordelen op het moment dat zij een nieuwe fase ingaan.

Het huidige ROM-Rijnmond overleg heeft een aantal belangrijke kenmerken als het gaat om de aansturing van het haven-industriële complex:-

- (a) het overleg kent met name een regionale focus;
- (b) het overleg is primair uitvoeringsgericht; er worden immers concrete plannen gemaakt en geïmplementeerd;
- (c) er wordt besloten op basis van een breed draagvlak en de besluiten krijgen daarmee veelal het karakter van een compromis;
- (d) ROM-Rijnmond is een project en daarmee per definitie tijdelijk.

ROM-Rijnmond is geen gremium waarin een integrale beleidsvorming ten aanzien van het haven-industriële complex plaats vindt.

Nieuwe vorm van beleidsintegratie is noodzakelijk

Uit het bovenstaande blijkt dat verschillende overheden belangrijke verantwoordelijkheden dragen voor de ontwikkeling van de mainport Rotterdam. Tevens moet worden vastgesteld dat de beleidsontwikkeling niet in een vroegtijdig stadium door deze overheden wordt geïnitieerd en dat er geen permanent overleg tussen de overheden bestaat waarin beleidsopties kunnen worden besproken en afgestemd. Er is in de Nederlandse bestuurlijke organisatie geen vanzelfsprekend gremium waar dit plaats kan vinden. Op meerdere bestuurlijke plekken worden beleidsopties ontwikkeld en de Gemeente Rotterdam tracht het overzicht te behouden en deze beleidsopties te bundelen. Toenemende dynamiek in de omgeving maken dat afstemmingsspel echter steeds moeilijker omdat de tijdsspannes korter worden en de private markt feller gaat opereren. Diffuse machtscentra creëren onduidelijkheid ten detrimente van een voorspoedige ontwikkeling van het haven-industriële complex.

De bestaande afstemmingsgremia hebben hun toegevoegde waarde, maar kennen twee belangrijke nadelen:-

- (a) een beperkte reikwijdte: de vertegenwoordigers van de verschillende spelers zijn met name betrokken vanuit hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheidsgebied;
- (b) er bestaat onvoldoende binding: er is geen automatische vertaling van het beleid van de gremia naar het beleid van de verschillende spelers en daarmee staat de uitvoering van gezamenlijk geformuleerd beleid onder druk.

Er dient dan ook voor een nieuwe wijze van integrale aansturing van het haven-industriële complex gekozen te worden. Hierop zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan.

4 | Overwegingen

Succes mainport sterker afhankelijk van nationale beleidsontwikkeling

De mainport Rotterdam is één van de belangrijkste motoren van de Nederlandse economie. Blijkens gegevens uit 1995 van het GHR/NEI⁶ genereert de mainport Rotterdam in termen van toegevoegde waarde ruim 38,6 miljard gulden bruto per jaar en creëert de haven ruim 314.000 arbeidsplaatsen. Zowel in geografische- als in sociaal-economische zin is de Rotterdamse mainport de stadsgrenzen van Rotterdam ontgroeid. Met name de nationale overheid is ten nauwste betrokken bij een succesvolle ontwikkeling van de mainport Rotterdam.

De vergroting van het nationale belang van de Rotterdamse mainport vraagt om een andere benadering:-

- (a) actuele ontwikkelingen en vraagstukken in het haven-industriële complex roepen de behoefte op tot een sterkere coördinatie tussen de beleidsvelden van de respectieve overheden;
- (b) de overheden voelen de noodzaak om vanuit hun verantwoordelijkheden de nationale economische motor eenduidiger aan te sturen.

Het succes van de haven wordt in toenemende mate bepaald door de kwaliteit en aanwezigheid van (grens overschrijdende) voor- en achterlandverbindingen en bijbehorende knooppunten. Het beleid ten aanzien daarvan valt onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. Het Rijk investeert jaarlijkse voor vele honderden miljoenen guldens in en rond de Rotterdamse mainport voor bereikbaarheid en leefbaarheid. Globalisering en internationalisering van de wereldmarkt zorgen voor massale goederenstromen, die via een (kosten-) geoptimaliseerde goederenketen van fabrikant naar klant worden getransporteerd. Havens vormen daarmee een schakel in een 'keten' en zijn niet meer begin- en eindpunt: voor- en achterlandverbindingen zijn daarmee kritische succesfactoren voor de haven zelf en de daaraan verbonden industrie en dienstverlening.

Het Rijk draagt primair de verantwoordelijkheid voor het aanbieden van een stabiel en betrouwbaar vestigingsklimaat in brede zin in combinatie met een integraal aantrekkelijk kostenniveau.

Rijk en Provincie hebben een nadrukkelijker invloed gekregen op de voor de mainport kritische succesfactoren als gevolg van toenemende complexiteit van de omgeving en de daaraan gerelateerde regelgeving (zoals op het vlak van ruimtelijke ordening, milieu en

⁶ Onderzoek van GHR/NEI, waarbij zowel de directe als indirecte cijfers zijn gecombineerd, exclusief de consumptie-effecten; deze leiden tot een additioneel effect van circa 100.000 werkzame personen en 12 miljard gulden aan toegevoegde waarde

infrastructuur). Toenemende schaalgrootte zal de complexiteit van deze megaport alleen maar versterken.

De Europese dimensie met betrekking tot de ontwikkeling van zeehavenbeleid wint aan belang. Alleen op rijksniveau kan invloed worden uitgeoefend op de beleidskeuzen in Europees verband.

De harde concurrentie tussen de wereldwijd opererende haven-industriële complexen eist een slagvaardig optreden van de betrokken beleids- en besluitvormers. De marktspelers oefenen daarbij druk uit op de doorlooptijd van de bestuurlijke besluitvormingstrajecten en met name op het vlak van infrastructurele voorzieningen en kosteneffectieve havenfaciliteiten (eventueel wereldwijd aangeboden via havennetwerken).

De Gemeente Rotterdam wordt door de logistieke- en industriële marktpartijen als eerste aangesproken op deze verantwoordelijkheden. Het wordt steeds moeilijker voor de Gemeente om met alle actoren tot een samenhangende aanpak te komen mede omdat besluitvorming ten aanzien van een aantal strategische aspecten de beleidsruimte van het lokaal bestuur reeds lang is ontstegen.

De effectiviteit van het beleid rond de mainport is daarmee afhankelijk van de goede samenwerking tussen diverse verantwoordelijke bestuursorganen en de mate waarin zij in staat zijn een gezamenlijke en integrale behandeling van actuele vraagstukken te waarborgen, alsmede om beleidsvisies op langere termijn te ontwikkelen.

Het voor het haven-industriële complex relevante beleid wordt momenteel ontwikkeld en uitgevoerd door lokale, regionale en nationale overheden, die op basis van actuele en dwingende vraagstukken hun beleidsvoornemens en -uitvoering afstemmen. De belangrijkste betrokken overheden zijn:-

- (a) de Gemeente Rotterdam, tevens met de gemeentelijke tak van dienst, het GHR;
- (b) de Rijksoverheid, met de onderscheiden ministeries;
- (c) het Regiobestuur⁷;
- (d) de Provincie Zuid Holland;
- (e) de omliggende gemeenten.

Daarbij verdisconteren zij de vitale zakelijke belangen van private partijen in hun beleidsdoelstellingen.

Terwijl de vraagstukken met betrekking tot de mainport een omvang van nationale schaal hebben gekregen, is de aansturing primair lokaal gebleven en heeft de afstemming van beleid veelal een ad-hoc-karakter en is er geen sprake van een bestendig en systematisch overleg tussen de verantwoordelijke overheden. Dit heeft tot gevolg dat er:-

- (a) een duidelijke initiator en integrator van beleidsplannen ontbreekt;
- (b) veel afstemmingstijd wordt gevergd tussen de overheden en binnen de overheden;
- (c) te weinig vroegtijdig afgestemd wordt;

⁷

Het Regiobestuur zoals dat is ingesteld ingevolge de Kaderwet.

- (d) de verantwoordelijke overheden, behalve de Gemeente Rotterdam, geen directe invloed op het acteren van het GHR kunnen uitoefenen.

Ondanks het feit dat ROM-Rijnmond een waardevolle bijdrage levert aan de integratieslag van beleid, biedt zij niet het antwoord op de vraag naar een strategische beleidsontwikkeling vanuit een nationale, Europese en zelfs globale optiek. Dit omdat ROM-Rijnmond zowel vanuit inhoud als organisatie een regionale focus heeft, in combinatie met een gerichtheid op uitvoering van operationele onderwerpen.

Haven-industriële complex vraagt om slagvaardig GHR

De marktpartijen die actief zijn in het haven-industriële complex stellen voortdurend hogere eisen aan het kwaliteits- en kostenniveau van de portmanager GHR. De permanente schaalvergroting in logistiek en industrie noopt tot een permanent kostenbewustzijn bij de klanten van de Rotterdamse mainport. De portmanager moet antwoorden in termen van verhoogde efficiency, produktontwikkeling en produktverbetering.

De concurrentie tussen havens verhardt. Internationalisatie en 'keten-denken' verlagen de gebondenheid van marktpartijen aan een specifieke haven. Toenemende schaalgrootte zorgt ervoor dat havens alleen massaliteit realiseren via een steeds uitdijender achterland, waardoor de overlap tussen havens, en dus de concurrentie, toeneemt.

Het gemeentelijk havenbedrijf verricht deels publieke en deels private taken. De publieke taken die het GHR uitvoert, zijn voor het merendeel rijkstaken die gemandateerd zijn aan de gemeentelijke dienst. Het betreft hier ondermeer het nautische- en het technische beheer. Op het vlak van ruimtelijke ordening speelt het GHR zuiver een voorbereidende rol en dragen andere gemeentelijke diensten de verantwoording voor de uitvoering.

Het merendeel van de activiteiten van het GHR hebben grotendeels een bedrijfsmatig karakter:-

- (a) het aantrekken van klanten via activiteiten op het vlak van werving en acquisitie;
- (b) het uitgeven van haventerreinen aan klanten;
- (c) exploitatie en beheer van vaarwegen, kadefaciliteiten en ligplaatsen;
- (d) exploitatie en beheer van specifieke (supra-)infrastructuur, zoals overslagfaciliteiten, logistieke- en IT-systemen (waaronder Electronic Data Interchange), pijpleidingen etc;
- (e) aangaan van strategische allianties en bedrijfsrelaties met andere partijen.

Deze activiteiten vinden plaats in concurrentie met de andere internationaal opererende havens, en binnen de kaders zoals vastgesteld door de betrokken overheden.

Voor wat betreft de private taken leiden de ontwikkelingen van de mainport Rotterdam tot de noodzaak dat het havenbedrijf zich in toenemende mate ontwikkelt tot een bedrijf dat met zeer grote zelfstandigheid met andere 'business partners' zaken moet kunnen doen. Het GHR dient optimaal te zijn toegerust om slagvaardig en bedrijfsmatig te opereren, wil zij de klanten van de mainport goed kunnen bedienen en blijvend binden. Dit zal zij nationaal,

maar ook internationaal dienen te doen via nog aan te gane en te acquireren internationale participaties. Deze allianties vormen overigens een onlosmakelijk onderdeel van het aan te bieden havennetwerk, samengesteld uit de bestaande nationale en de nieuwe internationale activiteiten.

De steeds hogere eisen vanuit het haven-industriële complex met betrekking tot de slagvaardigheid van het GHR, hebben bij de Gemeente Rotterdam geleid tot het doen uitvoeren van een aantal studies naar de gewenste positionering van het GHR. De Gemeente Rotterdam voert momenteel onderzoek uit naar de technische aansturingsconstructies die zowel de bredere overheidsbetrokkenheid als de vergroting van de slagvaardigheid mogelijk maakt.

Internationale vergelijking

De Commissie heeft kennis genomen van onderzoeken die in opdracht van de Gemeente Rotterdam zijn uitgevoerd naar de internationale vergelijking van de positie van zeehavens. Uit deze onderzoeken blijkt dat er wereldwijd gezocht wordt naar de juiste bestuurlijke positionering en aansturing van zeehavens. De betrokken overheden in deze landen voelen de noodzaak tot aanpassing op de veranderde marktomgeving via een vergroting van de commerciële slagvaardigheid van havens als antwoord op de toegenomen globalisering, schaalvergroting en bedrijfsconcentraties. In bedrijfsmatige zin wordt door de havens geantwoord via de opzet van havennetwerken, het aangaan van strategische allianties en het nemen van participaties.

Bestuurlijk lijkt er geen eenduidige en beste oplossing aan te geven die een afdoende antwoord geeft op het complexe aansturingsvraagstuk van zee- en luchthavens: er wordt gezocht naar het betrekken van private partijen, maar ook naar een bredere, veelal regionale, betrokkenheid van overheden; in alle gevallen lijkt sprake te zijn van maatwerk.

5 | Aanbeveling met betrekking tot integraal en samenhangend beleid

Instelling van een Bestuurlijk Overleg met deelname betrokken overheden

Een voorspoedige ontwikkeling van de mainport Rotterdam vereist een grotere effectiviteit van beleid door de ontwikkeling van een integrale en samenhangende beleidsvisie. Deze visie moet een afweging en afstemming mogelijk maken tussen de verschillende beleidsvelden van economische ontwikkeling, leefbaarheid en bereikbaarheid, waardoor samenhang in beleid gecreëerd wordt.

Om een integraal samenhangende beleidsvisie te ontwikkelen en systematisch te actualiseren dient een Bestuurlijk Overleg te worden ingesteld. In dit Bestuurlijk Overleg, dat enkele malen per jaar bijeenkomt, hebben de meest betrokken lokale, regionale en nationale overheden zitting, te weten de:-

- (a) Gemeente Rotterdam (inclusief het GHR);
- (b) Provincie Zuid-Holland / het Regiobestuur (deze slaat tevens acht op de belangen van de aanliggende gemeenten);
- (c) Rijksoverheid (de meest betrokken ministeries, te weten het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, VROM, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij).

In voorkomende gevallen kan ook deelname van andere ministeries in het Bestuurlijk Overleg wenselijk zijn. Hierbij kan ondermeer gedacht worden aan het Ministerie van Financiën of het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De minister van Verkeer en Waterstaat wordt aangewezen als Voorzitter van het Bestuurlijk Overleg. Het Bestuurlijk Overleg bestaat naast de Voorzitter, uit tenminste de ministers van de hiervoor genoemde departementen, vertegenwoordigers van burgemeester en wethouders van Rotterdam en van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland alsmede het Regiobestuur.

Binnen dit Bestuurlijk Overleg komen de verschillende publieke verantwoordelijkheden samen. De betrokken overheden behouden hun eigen verantwoordelijkheden. Het Bestuurlijk Overleg beoogt een aanzienlijke kwalitatieve verbetering van de bestaande beleidsprocessen via een gestructureerd en geïnstitutionaliseerd overleg gericht op integratie en samenhang van beleid.

De doelstelling van het Bestuurlijk Overleg is het creëren van optimale condities voor de succesvolle ontwikkeling van de mainport Rotterdam, zodat deze de rol als trekker van de Nederlandse economie kan blijven vervullen via:

- (a) het bespreken van actuele ontwikkelingen en vraagstukken met betrekking tot de haven van Rotterdam;

- (b) het ontwikkelen van een samenhangende beleidsvisie gericht op een succesvolle ontwikkeling van de mainport Rotterdam teneinde te komen tot een integraal en samenhangend beleid dat op transparante wijze de respectieve verantwoordelijkheden zichtbaar maakt.

Binnen het Bestuurlijk Overleg dienen de strategische beleidsopties en visie met betrekking tot de mainport Rotterdam ontwikkeld te worden. Daarop moeten de beleidsplannen van de bij het overleg betrokken overheden gericht worden en op elkaar afgestemd te worden. Het GHR brengt als portmanager kennis in met betrekking tot het haven-industriële complex. Voorts wordt door het Bestuurlijk Overleg periodiek overleg gevoerd met het (georganiseerde) bedrijfsleven gericht op wederzijdse synergie. Er zal daarnaast nauw contact onderhouden worden met ROM-Rijnmond.

Het Bestuurlijk Overleg wordt ondersteund door een ambtelijk overleg. Dit ambtelijk overleg bestaat naast ambtenaren van de verschillende participanten van het Bestuurlijk Overleg, uit ambtenaren van de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het ambtelijk overleg zal worden voorgezeten door de rijksoverheid. Het secretariaat van dit ambtelijk overleg zal gevoerd worden door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Gemeente Rotterdam.

Teneinde betrokkenheid van alle deelnemende overheden te verkrijgen, zal gestreefd worden naar een pro-actieve opstelling die waarborgt dat de beleidsvisie wordt uitgedragen en ingebracht in de geëigende besluitvormingsprocessen. De opgestelde beleidsvisie moet oriëntatie bieden voor de verdere planvorming en realisatie bij de betrokken partijen.

De Commissie is van mening dat ondermeer de volgende onderwerpen deel uit zouden kunnen maken van de door het Bestuurlijk Overleg geformuleerde beleidsvisie:-

- (a) formulering van beleidsopties inzake de voor- en achterwaartse infrastructurele verbindingen, zoals Betuwe Route, vaarwegen, internationale verbindingen etc.;
- (b) formulering van beleidsopties in het kader van het project Mainportontwikkeling Rotterdam;
- (c) het scheppen van voorwaarden, zonodig ook financiële, die de portmanager in staat stellen om een excellent havennetwerk aan te bieden via strategische allianties met (inter-) nationale partners (multi-port-system), investeringen in aanvullende strategische faciliteiten (zoals overslagfaciliteiten, logistieke en IT-systemen (inclusief EDI) en andere supra-infrastructuur) op de eigen locatie en door buitenlandse investeringen in strategische faciliteiten;
- (d) aanbieden van een stabiel en betrouwbaar vestigingsklimaat:-
 - (i) aanbod van goed geschoolde arbeidskrachten (behoud werkgelegenheid); hierbij kan gedacht worden aan praktische opleidingsstructuren voor functies binnen het haven-industriële complex;
 - (ii) aantrekken nieuwe werkgelegenheid;
 - (iii) helder en aantrekkelijk vestigingsbeleid, met name op vlak van ruimtelijke ordening, milieu en clustering van bedrijven;
- (e) werkgelegenheidsbeleid;
- (f) internationale samenwerking;

- (g) een optimale afstemming van de verschillende publieke en private activiteiten, bijvoorbeeld:-
 - (i) milieu- en ruimtelijke ordeningsbeleid in relatie tot vestigingsbeleid;
 - (ii) veiligheid in relatie tot maximaal gebruik;
 - (iii) acquisitiebeleid en de bijbehorende gevolgen voor de investeringen in achterlandverbindingen.

Het Bestuurlijk Overleg ontwikkelt op basis van deze beleidsopties een visie voor de langere termijn van het haven-industriële complex. Het Havenplan, zoals dat nu nog op gemeentelijk niveau wordt opgesteld, wordt daarmee één van de uitkomsten van het Bestuurlijk Overleg.

6 | Aanbevelingen met betrekking tot GHR

Het is aan te bevelen dat de overheden die een groot strategisch-beleidsmatig en financieel belang hebben bij de mainport-ontwikkeling, ook invloed hebben op de kaders waarbinnen het GHR werkt, opdat gewaarborgd wordt dat er gehandeld wordt in lijn met de voorwaarden verbonden aan de gedane investeringen en andere financiële toezeggingen. Hierbij kan ondermeer gedacht worden aan de milieuvoorwaarden maar ook de condities van gronduitgifte, het aantrekken van nieuwe klanten etc.

Het GHR verricht bedrijfsmatige activiteiten in internationale concurrentie binnen kaders zoals aangegeven door de respectieve overheden, en met name het Rijk. De bedrijfsmatige activiteiten vereisen een marktgerichte structuur en cultuur die de ondernemingsgeest stimuleert en het mogelijk maakt klantgericht en efficiënt te acteren. In lijn met andere infrastructuur-uitbaters, die eveneens marktgericht zijn gaan werken nadat zij op afstand van de overheden zijn geplaatst als de luchthaven Schiphol, PTT Telecom en de Nederlandse Spoorwegen, dient ook het GHR bedrijfsmatiger te worden gepositioneerd teneinde een meer zelfstandige positie te kunnen innemen in het economisch verkeer.

Het GHR dient met name slagvaardig te opereren op het vlak van:-

- (a) aangaan van internationale allianties en participaties gericht op het creëren van een havennetwerk;
- (b) het aanbieden van aanvullende havenfaciliteiten.

Het GHR vormt één van de belangrijkste instrumenten voor de uitvoering van de te formuleren beleidsvisie en -aanpak. Daartoe moet het GHR zoveel mogelijk één-op-één geschakeld worden met de ontwikkelde beleidsvisie.

Momenteel voert de Gemeente Rotterdam, in lijn met de hier gesignaleerde ontwikkelingen, onderzoek uit naar de technische aanstuuringsvraag. Met dit onderzoek moeten twee doelstellingen bereikt worden, namelijk:-

- (a) een slagvaardig en ambitieus opererende portmanager die door de systematiek van verzelfstandiging geprikkeld wordt om haar ambitieniveau te verhogen en uit te breiden; gegeven het nationale belang van de mainport Rotterdam dient het haven-industriële complex optimaal bediend te worden door een gemotiveerde portmanager die wordt afgerekend door haar (publieke en private) stakeholders op de ontwikkeling van de haven;

een verbrede geïnstitutionaliseerde publieke betrokkenheid bij de strategische kaderstelling bij de aansturing van het haven-industriële complex.

hebben daarin hun eigen belangen en verantwoordelijkheden. Om deze verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk te kunnen dragen is directe bestuurlijke invloed op het portmanagement gewenst.

De Commissie beveelt aan, dat de Gemeente Rotterdam het interne onderzoeks- en besluitvormingstraject inzake de positionering van het GHR voortvarend afwikkelt en maatregelen neemt tot modernisering van het gemeentelijk en daarmee het GHR-instrumentarium voor implementatie van het mainportbeleid.

De Commissie constateert dat het gewenst is dat het GHR een zelfstandige positie in het economische verkeer inneemt en publieke taken blijft uitvoeren. Daartoe dient naar het oordeel van de Commissie de handelingsvrijheid van het GHR versterkt en gericht te worden op commercieel opereren, slagvaardigheid en doelmatigheid.

Hiertoe kunnen verschillende organisatievormen gekozen worden. De uiteindelijke keuze zal mede bepaald worden door het in het Bestuurlijk Overleg nog te formuleren strategisch kader. De Commissie is niet in de positie om in detail alle juridische, financiële en bestuurlijk-organisatorische voor- en nadelen van verschillende organisatievormen tegen elkaar af te wegen. De Commissie meent overigens dat verzelfstandiging van het GHR in de vorm van een overheids-NV voordelen zou kunnen bieden, met name op het vlak van de (commerciële en financiële) slagvaardigheid.

Bij de nadere afweging zal nagegaan moeten worden of en hoe ook ten aanzien van andere aspecten via een overheids-NV voordelen te behalen zijn. Daarbij moet worden gedacht aan: de fiscale en financiële merites, de betekenis voor de integratie van de 'natte' en de 'droge' economie en de consequenties voor het bredere ruimtelijke beleid.

**A | Bijlage: Brief van de Gemeente Rotterdam aan de
Minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 12 november
1997**



Stadhuis
Coolsingel 40
3011 AD Rotterdam
Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

De Minister van Verkeer en Waterstaat
Mevrouw A. Jorritsma-Lebbink
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

uw kenmerk

telefoon
(010) 4172101

ons kenmerk

uw brief van

SEZ97/3598

fax
(010) 4172910

betreft

datum

positie Gemeentelijk Havenbedrijf
Rotterdam

12 november 1997

Geachte mevrouw Jorritsma,

Van oudsher wordt het haven- en industrieel complex van Rotterdam --de Mainport Rotterdam-- beheerd door de gemeente Rotterdam. Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) oefent deze beheers- en exploitatiefunctie uit waarbij een drietal hoofdtaken is onderscheiden. Het nautisch beheer, de ontwikkeling en het beheer van de 'natte' infrastructuur en de ontwikkeling en exploitatie van terreinen. In het kader van de toenemende rijksbetrokkenheid bij de totstandkoming en uitvoering van het Mainportbeleid vragen wij uw aandacht voor de toekomstige aansturingsstructuur van de Mainport Rotterdam.

De bestuurlijke verankering van het GHR als tak van dienst binnen de gemeente Rotterdam heeft altijd een positieve invloed gehad op de aansturing en ontwikkeling van de Mainport Rotterdam.

Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam heeft zich enige maanden geleden evenwel nadrukkelijk de vraag gesteld of deze bestuurlijke constellatie een optimale uitgangspositie biedt voor een blijvende leidende positie van de Mainport Rotterdam. De aanleiding voor deze vraagstelling is de toegenomen reikwijdte van het haven- en industrieel complex.



Rotterdam

Wilt u bij beantwoording datum en kenmerk vermelden

De economische neerslag van de ontwikkelingen en activiteiten in het haven- en industriegebied vindt plaats over een steeds groter gebied. Hieraan liggen algemene trends als mondialisering, schaalvergroting en toenemende concurrentie ten grondslag.

De Mainport Rotterdam strekt zich geografisch-economisch uit tot over de lokale en landsgrenzen tot diep in Europa. In die zin vervult de Mainport Rotterdam een economische spilfunctie voor zowel de regionale, nationale als Europese economie. In dit netwerk nemen de afhankelijkheidsrelaties tussen de bedrijven in het haven- en industrieel complex Rotterdam met bedrijven elders toe. Trefwoorden daarbij zijn: clustervorming, joint-ventures en strategische allianties. Deze vervlechting en de toenemende reikwijdte van de Mainport Rotterdam hebben tot gevolg dat er een groeiende betrokkenheid plaatsvindt van nationale beleidsterreinen en investeringsstrategieën op de ontwikkeling van de Mainport. Het gaat dan ondermeer om beleidsontwikkeling en beleidsbepaling op het gebied van industriële clustervorming (chemie en petrochemie), de ontwikkeling van de logistiek-industriële corridors naar het achterland, het uitnutten van de investeringen in de achterlandinfrastructuur, het milieubeleid voor de Mainport en het met dit beleid samenhangend ruimtelijk ontwikkelingsconcept. Een goed functionerend Rotterdams haven- en industrieel complex is van cruciaal belang voor een economie die sterk afhankelijk is van haar vervoersefficiëntie. Het moge duidelijk zijn dat dit de lokale competentie overstijgt.

Naar onze overtuiging is dan ook het continueren van de huidige rol van de gemeente Rotterdam --en met haar die van het GHR-- in de aansturingsstructuur van het haven- en industrieel complex, zoals die op dit moment plaatsvindt, en de hiermee samenhangende financiële verantwoordelijkheden, niet meer in balans met de hiervoor geschetste dynamiek van internationalisering en toenemende reikwijdte.

Wij worden in die overtuiging gesteund door het Bureau Coopers & Lybrand die de relatie tussen de betrokkenheid van belangrijke partijen bij de aansturing van het haven- en industrieel complex en de positie van de gemeente Rotterdam daarin heeft onderzocht. Deze analyse geeft o.i. alle aanleiding om zo spoedig mogelijk de toekomstige aansturingsstructuur van de Mainport Rotterdam met u te bespreken.



Aan dat overleg zou een delegatie uit ons college, bestaande uit de burgemeester, de wethouder voor de Haven en de Algemeen directeur GHR, moeten deelnemen. Gelet op de breedheid van de problematiek is het wenselijk dit overleg in breder kabinetsverband te plaatsen.

De agenda voor dit overleg stellen wij ons als volgt voor:

- * het bespreken van de knelpuntanalyse van Coopers & Lybrand
- * het in overleg ontwikkelen van een oplossingsstrategie voor de sturingsvraag van het haven- en industrieel complex Rotterdam in de komende jaren.

Wij zullen op korte termijn het initiatief nemen voor het organiseren van dit overleg.

Het college van burgemeester en wethouders

De Secretaris,

De Burgemeester,

Bijlage:

Rapportage Coopers & Lybrand (01-09-1997)

"Voorspoedige ontwikkeling haven- industrieel complex vereist aanpassing bestuurlijke positionering GHR"

c.c.

De Minister-president, Minister van Algemene zaken: de heer W. Kok

De Minister van Economische zaken: de heer dr. G.J. Wijers

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieubeheer: mevr. M. de Boer.

De Minister van Financiën: drs. G. Zalm;

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: drs. A.P.W.

Melkert

Rotterdam



**B | Bijlage: Brief van Dr. J. Linthorst met betrekking tot
ROM-Rijnmond**

-
P R _ J E C T
R I J N _ O N D

Aan de voorzitter van de Sociaal Economische Raad
de heer mr. K.G. de Vries
Bezuidenhoutseweg 60
2594 AW DEN HAAG

Ons kenmerk : PBR 98 050

Rotterdam, 28 februari 1998

Geachte heer De Vries,

U vroeg mij als programmadirecteur ROM-Rijnmond om mijn visie te geven over de problematiek betreffende de positionering en aansturing van het Rotterdamse haven-industriële complex (HIC), en meer in het bijzonder van het Gemeentelijk Havenbedrijf (GHR), hetwelk thans onderwerp van beraadslaging is in de naar u vernoemde 'commissie-De Vries'.

Bij deze voldoe ik gaarne aan dit verzoek. Wel merk ik op dat ROM-Rijnmond als samenwerkingsverband van een groot aantal partijen, welke bijna allemaal direct of indirect ook in uw commissie vertegenwoordigd zijn, niet in de positie is om nog weer een eigen oordeel over de onderhavige problematiek uit te spreken. Ik geef u mijn opvattingen dan ook op persoonlijke titel.

Het hoeft niet te verbazen dat ROM-Rijnmond in beeld komt in het kader van de werkzaamheden van uw commissie. In zekere zin kan de instelling van ROM-Rijnmond immers ook verklaard worden vanuit de wens om de ontwikkeling van het HIC slagvaardig en effectief te laten plaatsvinden binnen een integraal kader. Integraal, zowel in relatie tot de verschillende betrokken overheden en private partijen, als ten aanzien van de relevante thema's en onderwerpen.

Bij het tot op heden ontbreken van enig andere partij of gremium welk bovengenoemde rol zou kunnen vervullen, heeft ROM-Rijnmond in de afgelopen jaren hieraan zeker een bijdrage geleverd, zowel in formeel als informeel verband.

Toch zijn er tenminste een viertal overwegingen om het huidige ROM-Rijnmond niet als een structurele oplossing te zien voor de gewenste integrale, bestuurlijke en strategische aansturing van het HIC c.q. het GHR. Te weten:

- 1 ROM-Rijnmond heeft zowel naar inhoud als organisatie een dominante *regionale* focus (het gaat immers om een zogenaamde *gebiedsgerichte* aanpak). Bij strategische beleidsontwikkeling voor het HIC zal echter veelal een nationale, Europese en zelfs globale focus het

relevante denkkader vormen. Ook dit verschil in focus staat een 'opwaardering' van ROM-Rijnmond in de weg.

2. ROM-Rijnmond is primair uitvoeringsgericht: het gaat niet zozeer om (strategische) beleidsontwikkeling, maar om het maken en implementeren van concrete plannen. In het recent herijkte convenant is dit resultaatgerichte karakter van ROM-Rijnmond nog weer eens onderlijnd en aangescherpt. Een 'opwaardering' van ROM-Rijnmond naar het strategische niveau staat dus op enigszins gespannen voet met deze ontwikkeling en zou mogelijkerwijs een (ongewenste) lacune veroorzaken op uitvoeringsniveau.
3. ROM-Rijnmond bestaat bij de gratie van een breed draagvlak en het zoveel mogelijk werken in een sfeer van consensus en gemeenschappelijk belang (zoals middels 'win-win' strategien). Daarmee is ROM-Rijnmond minder geschikt om controversiële onderwerpen op de agenda te nemen en daarin positie te bepalen, hetgeen juist bij strategische beleidsontwikkeling niet te vermijden zal zijn. De kracht van het huidige ROM-project ligt vooral in het vervolgtraject, als de belangrijkste richtinggevendende keuzes zijn gemaakt, hoe kunnen deze dan vanuit de missie van de dubbeldoelstelling en via een integrale benadering op een voor de regio zo optimaal mogelijke wijze worden uitgewerkt en geïmplementeerd.
4. ROM-Rijnmond is een *project* en dus per definitie tijdelijk. Weliswaar is de primaire missie van het project - het bereiken van een verantwoord evenwicht tussen de versterking van de mainport en de verbetering van de leefomgeving - naar zijn aard niet aan een tijdslimiet gebonden, toch moet bedacht worden dat het project een 'kind van zijn tijd is' (namelijk een uitvloeisel van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening) en qua concrete inhoudelijke en organisatorische invulling een eindige levensduur in zich bergt.

Bovengenoemde overwegingen leiden ieder voor zich, en zeker in combinatie, tot de conclusie dat ROM-Rijnmond, ook na eventuele aanpassingen, niet het juiste antwoord kan zijn op de gesignaleerde behoefte aan een integrale strategische aansturing van het HIC en het GHR.

Anderzijds leert het *informele* functioneren van het huidige ROM-Rijnmond, en met name van het zogenaamde dbBOR, dat zo'n gestructureerd samenwerkingsverband - door het simpele feit dat het bestaat en functioneert - al een mechanisme oplevert waardoor ook strategische onderwerpen door betrokkenen makkelijker en integraler worden opgepakt.

Daarop voortbordurend zou als aanvulling op ROM-Rijnmond gedacht kunnen worden aan een *formele* instelling door het Rijk van een Beleidsoverleg Mainport Rotterdam (BMR) voor met name de strategische vraagstukken betreffende de ontwikkeling van het HIC.

Dit BMR dient klein en wendbaar te zijn. Klein, o.a. vanwege de vaak noodzakelijke vertrouwelijkheid van de beraadslagingen en om een betrokken, 'committed', forum te scheppen in plaats van een afstandelijk, (deel)belangen behartigend gremium. Wendbaar, omdat strategievorming in een snel veranderende wereld in een open en flexibel proces dient plaats te vinden.

Het dilemma tussen de gewenste beperkte omvang van het BMR en het grote aantal potentieel betrokkenen, kan opgelost worden indien ieder permanent lid van het BMR één of meerdere andere betrokken partijen via consultatie en terugkoppeling bij het BMR betreft.

Een BMR zou dan een volgende samenstelling kunnen hebben (tussen haakjes een suggestie welke overige betrokkenen door het desbetreffende lid kunnen worden 'vertegenwoordigd'):

- V&W (Fin)
- VROM (LNV)
- EZ (SoZaWe)
- Rotterdam (Stadsregio)
- GHR (private partijen HIC)
- Provincie

Het betrekken van het bedrijfsleven bij het BMR zal in dit model dus vooral door het GHR vorm en inhoud moeten worden gegeven.

Het BMR dient in een BMR – setting op daarvoor in aanmerking komende momenten de overige betrokkenen ook rechtstreeks in de beraadslagingen te kunnen betrekken.

Hoezeer misschien ook gewenst, een effectief functioneren van het BMR lijkt niet gediend bij een volledig bestuurlijke samenstelling. Met name de rijkspartijen kunnen beter op SG DG niveau dan op bewindspersonen niveau vertegenwoordigd zijn. Het GHR is vertegenwoordigd via zijn (statutair) algemeen directeur.

Het ontbreken van bewindspersonen in het BMR dient wel gecompenseerd te worden door een stevige positionering van het BMR: voorstellen, opinies e.d. van het BMR dienen snel en ongehinderd het bestuurlijke niveau (ministersstaven, onderraden, MR) te kunnen bereiken.

Aanvullend zal met een zekere regelmaat ook een volwaardig bestuurlijk overleg dienen plaats te vinden.

De gewenste kwalitatieve positionering en functionering van het BMR(+) kan versterkt worden indien gekozen wordt voor een onafhankelijk voorzitter. Voor de departementale 'ophanging' van het BMR komt historisch gezien V&W het eerst in aanmerking. Bij een toekomstige zwaardere betrokkenheid van het Rijk bij de mainportontwikkeling in brede zin, kan ook overwogen worden om EZ een centrale coördinerende rol toe te delen.

Het BMR dient vanzelfsprekend aan de hand van een gestructureerde beleidsagenda te werken, doch zou zo min mogelijk zelf weer allerlei beleidsstukken moeten produceren. Als overlegorgaan zonder formele bindende macht naar de deelnemers, zal het BMR vooral zijn invloed moeten uitoefenen door pro-actieve bijdragen aan de beleidsprocessen bij de betrokken partijen. Daarnaast dient het BMR zaken op gang te brengen door te bevorderen dat direct betrokkenen gewenste en noodzakelijke acties nemen (bijvoorbeeld bindende afspraken tussen GHR en V&W).

De wens om het BMR geen 'traditioneel' beleidsvormend orgaan te laten worden komt ook voort uit de volgende observatie. Beleidsvorming over grootschalige, complexe en langlopende zaken zoals aan de orde bij de twee mainports, is lastig en in de weerbarstige Nederlandse praktijk blijkt het soms onvermijdelijk dat hierbij ficties hun intrede doen. De complexe materie en de onvoorspelbare toekomst worden (politiek) hanteerbaar gemaakt door deze ficties. Recente voorbeelden hiervan zijn de 44min. passagiers grens in de PKB-Schiphol en de ambitie om in de PKB-uitbreiding mainport Rotterdam ook uitspraken te doen over de feitelijke invulling en de daarmee gepaard gaande milieueffecten van een uitbreiding van de Maasvlakte (terwijl de historie leert dat bijna alle grootschalige landaanwinningen, van Haarlemmermeer tot Flevopolders en Maasvlakte 1, uiteindelijk een -deels- andere invulling krijgen dan aanvankelijk bedacht).

-
P R _ J E C T
R I J N _ O N D

Juist vanwege deze fictieve elementen in de reguliere beleidsvormingsprocessen, kan het van groot belang zijn dat - complementair - in het BMR een zuivere 'non-fiction' benadering voorop staat. Het BMR dient een volledig open beleidsagenda te hebben welke niet geblokkeerd wordt door ficties en welke continu aangepast kan worden op basis van gesignaleerde ontwikkelingen in de relevante omgeving van de mainport.

Het BMR zoals dat hier wordt voorgesteld zal niet vanzelf een succes worden. Door alle betrokkenen zal hierin moeten worden geïnvesteerd en de opzet zal op basis van de ervaringen zonodig moeten worden aangepast. In ieder geval zal sprake zijn van een aanloopperiode voordat het BMR zijn gewenste positie en functie kan invullen.

Het is van het grootste belang dat in deze aanloopperiode het huidige ROM-Rijnmond op de gebruikelijke wijze blijft functioneren en het commitment van partijen hieraan volledig in stand blijft. Indien het BMR eenmaal goed functioneert, kan een herpositionering van ROM-Rijnmond wel aan de orde komen. Zo is het denkbaar dat ROM-Rijnmond nog meer op uitvoering en implementatie wordt gefocussed en dat de rijksvertegenwoordiging (deels) verschuift van de departementale beleidsdirecties naar de (regionale) uitvoeringsdirecties.

Het tijdstip van zo'n herijking van ROM-Rijnmond dient ook afgestemd te worden met andere relevante ontwikkelingen. Zo kunnen er ook uit het PMR-project en uit het kadervet-/stadsprovincieproces impulsen komen welke hierin meegenomen moeten worden.

Al met al lijkt het reëel om van de veronderstelling uit te gaan dat ROM-Rijnmond zeker de komende 1,5 à 2 jaar nog op de huidige wijze dient te worden gecontinueerd.

Tot slot. Ik ben in deze brief nog niet ingegaan op de positionering van het GHR zelf. De discussie hierover heeft op het eerste gezicht ook minder raakvlakken met ROM-Rijnmond. Toch wil ik in dit verband op twee zaken wijzen. Allereerst heeft een resultaatgericht project als ROM-Rijnmond baat bij partijen die effectief en slagvaardig kunnen opereren. Het GHR neemt hierbij een sleutelpositie in. Een slagvaardiger GHR, dat door een wat 'lossere' band met de gemeente Rotterdam wat makkelijker een regionale benadering kan kiezen, kan voor ROM-Rijnmond een positieve ontwikkeling betekenen.

Een tweede kanttekening betreft het mogelijk geringere regionale commitment van een verzelfstandigd GHR indien deze door o.a. de strategische aansturing vanuit een BMR vooral op (inter)nationale belangen worden aangesproken. Als dit al een reëel gevaar zou zijn, dan kan juist ROM-Rijnmond een prima instrument zijn om een permanente en intensieve regionale betrokkenheid van het GHR te verankeren.

Met vriendelijke groet,



dr. J.M. Linthorst