

**Contourennota Borgings-  
kader  
Nationale Belangen  
Mainport Rotterdam**

23 mei 2005

---

# **Contourennota Borgingskader Nationale belangen Mainport Rotterdam**

23 mei 2005

---

## Samenvatting

De haven van Rotterdam is één van de belangrijkste pijlers van de economie. Het Rijk wil deze positie verankeren en voert daartoe een actief mainportbeleid (*Nota Ruimte*, *Nota Mobiliteit* en *Nota Zeehavens*). Het borgen van nationale publieke belangen bij het verzelfstandigde Havenbedrijf Rotterdam (HbR) maakt daar deel van uit. In de Contourennota Borgingskader Mainport Rotterdam zijn die belangen geconcretiseerd. Daarbij richt de Contourennota zich op die nationale publieke belangen, welke de kern van de publieke taakuitoefening en het economisch functioneren van het HbR raken. Concreet gaat het om de continuïteit en kwaliteit van de havenvoorzieningen, efficiënte marktverhoudingen, nautische veiligheid en duurzaam ruimtegebruik. De wijze waarop deze publieke belangen zijn geborgd, is in de Contourennota in kaart gebracht. Op basis hiervan komt het Rijk tot de conclusie dat, los van marktorderingsaspecten, het huidige kader met aanvullende afspraken afdoende mogelijkheden biedt om, zonder nieuwe wetgeving, de nationale belangen duurzaam veilig te stellen.

### Opbouw Contourennota

In de Contourennota is ernaar gestreefd om een integraal kader te schetsen voor de borging van nationale belangen ten aanzien van de Rotterdamse haven. De nota is tot stand gekomen in samenwerking met de gemeente Rotterdam en HbR. Op die wijze kan een meer compleet beeld van de borgingsarrangementen worden geschetst. De nota bestaat uit drie delen:

- Deel I omvat de hoofdstukken 1 t/m 4. In dit deel wordt de concrete aanleiding om te komen tot een explicitering van een publiek kader voor het borgen van de nationale belangen geschetst (hoofdstuk 1). Vervolgens worden in de daaropvolgende hoofdstukken de achtergronden daarbij uiteengezet. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het nationale belang van de mainport Rotterdam (hoofdstuk 2), de rol en verzelfstandiging van HbR (hoofdstuk 3) en de implicaties van een Staatsdeelneming in HbR (hoofdstuk 4).
- Deel II (hoofdstukken 5 t/m 9) gaat specifiek in op bestaande borgingsarrangementen. Eerst worden de publieke belangen en het beleidskader voor borging daarvan beschreven (hoofdstuk 5). Vervolgens komen de borging van continuïteit en kwaliteit van de havenvoorzieningen (hoofdstuk 6), van efficiënte marktverhoudingen (hoofdstuk 7), van nautische veiligheid (hoofdstuk 8) en van duurzaam ruimtegebruik (hoofdstuk 9) aan bod.
- In deel III (hoofdstuk 10) worden de nog uit te werken afspraken ten aanzien van het borgingskader puntsgewijs beschreven (beleidsagenda).

### Aanleiding en achtergrond Contourennota

Tijdens het Algemeen Overleg van 17 november 2004 over het Bestuursakkoord PMR is van verschillende zijden verzocht om een toelichting en concretisering van de borging van publieke belangen. Daarbij is gerefereerd aan de in het Bestuursakkoord opgenomen bepaling (art. 10) dat het Rijk de totstandkoming van een publiekrechtelijk kader bevordert "waarin de nationale belangen gericht op met name continuïteit en kwaliteit van de havenvoorzieningen en de uit de PKB+ voortvloeiende eisen van de inrichting en exploitatie van de haven worden geborgd". Naar aanleiding van dit verzoek heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat toegezegd de Kamer te zullen informeren door middel van een Contourennota (hoofdstuk 1).

Het Rijk wil mede tegen deze achtergrond zeker stellen dat nationale publieke belangen afdoende zijn geborgd, mede in samenhang met het gegeven dat het functioneren van de Rotterdamse haven immers van grote betekenis is voor de Nederlandse economie. De reikwijdte van de effecten van de Rotterdamse haven blijft niet tot het Rijnmondgebied beperkt. De Rotterdamse haven heeft ook betekenis voor het vestigingsklimaat in Nederland. De clusters van bedrijvigheid en hun belang voor bedrijven elders in het land geven immers mede gestalte aan de kwaliteit van het Nederlandse vestigingsklimaat, de directe en indirecte

---

werkgelegenheid van circa 265.000 arbeidsplaatsen en de toegevoegde waarde van ruim 15 miljard (hoofdstuk 2).

Met de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) per 1 januari 2004 wenste het Rijk meer inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de nationale publieke belangen worden geborgd. Het havenbedrijf is bij de verzelfstandiging omgevormd van gemeentelijke tak van dienst tot een vennootschap waarin de activiteiten van het GHR zijn ondergebracht. De vennootschapsstructuur biedt mogelijkheden voor een scherpere rollenscheiding. Publieke taken en doelen waarover publieke verantwoording moet worden afgelegd, worden daarbij scherper gescheiden van commerciële taken (hoofdstuk 3).

Op dit moment heeft het Rijk het voornemen als aandeelhouder toe te treden tot de verzelfstandigde overheids N.V.. Op deze voorgenomen toetreding is het Staatsdeelnemingenbeleid van toepassing. Dit betekent dat de Staat zijn bevoegdheden als aandeelhouder als normaal aandeelhouder (met het oog op de behartiging van de zakelijke belangen) uitoefent. Tevens impliceert dit dat de publieke belangen bij het functioneren van het bedrijf waarin de Staat participeert en de borging van die belangen worden neergelegd in een publiek kader (hoofdstuk 4).

Gegeven het vorenstaande is een concretisering van het publieke kader ten aanzien van de (borging van) publieke belangen inzake de haven Rotterdam noodzakelijk. Daarmee komt het Rijk tevens tegemoet aan een eerder (unaniem) verzoek van de Kamer om te "voorzien in een blijvende en geëigende rol voor het Rijk binnen de organisatievorm voor Mainport Rotterdam" (motie-Feenstra, TK, vergaderjaar 2001-2002, 24691, nr. 35).

### **Nationale publieke belangen**

Welke nationale publieke belangen in concreto spelen bij de Rotterdamse haven, is in de Contourennota omschreven, mede met behulp van eerdere noties op dit vlak. Zo zijn voor de haven van Rotterdam vier groepen van belangen gedefinieerd, die relevant zijn (hoofdstuk 5):

- de continuïteit en kwaliteit van de haven Rotterdam als vitale schakel in de mainport;
- efficiënte marktverhoudingen: eerlijke mededinging en vrije toegang tot infrastructuur;
- nautische veiligheid en
- duurzaam ruimtegebruik.

Deze belangen zijn de concreet te borgen nationale publieke belangen opdat de internationale concurrentiekracht van de mainport Rotterdam gewaarborgd is. Daarnaast zijn er belangen en meer algemeen geldende regelingen die zich richten op de randvoorwaarden van het functioneren van HbR, zoals de wetgeving inzake milieu en security. Het betreft hier randvoorwaarden voor HbR, waarvan de borging niet verandert als gevolg van de verzelfstandiging en Rijksdeelneming. Daarom zijn de generieke kaders niet nader beschreven in de nota.

### **Uitgangspunten redeneerlijn**

Voor de vormgeving van de borgingsarrangementen ten behoeve van de onderscheiden nationale publieke belangen is een aantal algemene uitgangspunten geschetst (hoofdstuk 5):

- aansluiten bij de sturingsfilosofie van de *Nota Ruimte* en de *Nota Mobiliteit*: 'decentraal wat kan, centraal wat moet';
- transparantie en voorspelbaarheid van het overheidsoptreden;
- het scheppen dan wel in stand houden van een internationaal level playing field voor de haven van Rotterdam;
- het streven naar beperking van administratieve lasten.

### **Borgingsarrangementen**

---

In licht van het vorenstaande is bezien welk borgingsinstrumentarium reeds voorhanden is. Daarbij zijn voor de onderscheiden belangen de geldende arrangementen beschreven:

- continuïteit en kwaliteit van de haven wordt geborgd door commercieel havenbeheer, dat voorziet in een zakelijke aansturing van HbR en door bepalingen die er op zijn gericht dat er overeenstemming (joint control) tussen Rijk en gemeente moet zijn bij een aantal strategische besluiten in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, zoals in het Bestuursakkoord PMR is opgenomen (hoofdstuk 6). Daarnaast wordt door Rijk en gemeente ingezet op het stroomlijnen van (de uitvoering van) het beleid ten aanzien van de Rotterdamse haven, zoals onder meer neergelegd in de *Nota Zeehavens* en het *Havenplan 2020* (hoofdstuk 6 en 10);
- eerlijke mededinging wordt momenteel geborgd via algemene mededingingsregels. De noodzaak van eventueel aanvullende regulering op dit punt wordt onderzocht. De borging van de toegang tot de infrastructuur is onderwerp van beleidsvorming in EU-verband (hoofdstuk 7);
- (nautische) veiligheid en daarop gerichte publieke havenmeestertaken worden geborgd door een aparte Divisie Havenmeester van HbR; door het Havenmeesterconvenant en door wetgeving ten aanzien van publieke taken inzake nautisch veiligheid (hoofdstuk 8);
- duurzaam ruimtegebruik wordt geborgd via het ruimtelijke spoor (PKB, streekplan en bestemmingsplan) en via het projectenspoor van PMR (Bestuursakkoord, Uitwerkingsovereenkomsten, MER en Toetsingskader) (hoofdstuk 9).

### **Beleidsagenda**

Rijk en gemeente hebben bij het inzichtelijk maken van het borgingskader en het verkennen van aanvullingen daarop onderkend dat de werking van een succesvolle mainport niet uitsluitend afhankelijk is van het functioneren van HbR, maar ook van de rol die de betrokken overheden vervullen. Het is daarom van belang dat Rijk en gemeente hun inspanningen gericht op de mainport Rotterdam op elkaar afstemmen, uiteraard met inachtneming van eigen rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid. De continuïteit en kwaliteit van de haven en de eenheid van havenbeheer is daarmee gediend. De betrokken Rijks- en Rotterdamse partners willen in dat licht de komende tijd het borgingskader verder uitwerken en hebben daartoe een beleidsagenda opgesteld (hoofdstuk 10).

De punten op de beleidsagenda vallen in drie categorieën uiteen:

1. *Intensivering samenwerking Rijk-gemeente*. Samenwerking bij het (uit) te voeren beleid en het toezicht van de betrokken overheden ten aanzien van de Rotterdamse haven dient ter voorkoming van ‘versnipperde beleidsimpulsen en toezichtsstructuren’. Om dit te bereiken is een nieuw leven voor het Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam gewenst. Ten behoeve van deze samenwerking zal ook afstemming plaatsvinden tussen gemeente en Rijk over de monitoring door betrokken overheden. Te maken afspraken op dit punt dienen ertoe om inzicht te krijgen in de essentiële taakuitoefening door HbR en in de beleidsvoering van betrokken overheden (hoofdstuk 10).
2. *Nadere uitwerking van concrete borgingsinstrumenten*. In de Contourennota zijn op basis van de gepleegde analyse twee concrete uitwerkingsgebieden aangewezen: a. het erfpachtsarrangement inzake het belang van de continuïteit van de zeehaven (hoofdstukken 6 en 10); b. uitwerking van aanvullende afspraken inzake het belang van duurzaam ruimtegebruik: de uitwerkingsovereenkomsten bij de PKB+ PMR en het toetskader voor de landaanwinning kunnen hiervoor een kader bieden (hoofdstuk 9 en 10).
3. *Reactie op de recent uitgebrachte NMa-rapportage*. Op verzoek van het Rijk (najaar 2003) heeft de NMa een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de marktpositie van het HbR. In haar rapport (voorjaar 2005) adviseert de NMa het Kabinet om, “gelet op het publieke belang van de Rotterdamse haven als mainport in Nederland (...) een visie te ontwikkelen voor het tariefbeleid van de haventarieven en op basis daarvan maatregelen te formuleren die ertoe bijdragen dat dit beleid gerealiseerd wordt”. De komende periode zal benut worden om een dergelijke visie te ontwikkelen. Daartoe wordt een inventarisa-

---

tie gemaakt van mogelijke borgingsinstrumenten, die tegen elkaar zullen worden afgewogen om een efficiënte en effectieve borging van het belang van efficiënte marktverhoudingen te garanderen (hoofdstuk 7 en 10).

---

## Inhoudsopgave

.....	
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>3</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>8</b>
<b>2. MAINPORT ROTTERDAM: NATIONAAL ECONOMISCH BELANG</b> .....	<b>9</b>
2.1 NATIONAAL BELANG: SITUATIESCHETS.....	9
2.2 KABINETSBELEID.....	10
<b>3. VERZELFSTANDIGING HAVENBEDRIJF</b> .....	<b>11</b>
3.1 HAVENBEDRIJF.....	11
3.2 VERZELFSTANDIGING.....	11
<b>4. DEELNEMING DOOR STAAT IN HBR</b> .....	<b>12</b>
4.1 ACHTERGROND DEELNEMING IN HBR.....	12
4.2 ARGUMENTATIE DEELNEMING IN HBR.....	12
4.3 STURINGSKADER AANDEELHOUDER STAAT.....	13
<b>5. BORGING NATIONALE PUBLIEKE BELANGEN</b> .....	<b>14</b>
5.1 EXPLICITEREN VAN BELANGEN EN BORGING .....	14
5.2 PUBLIEKE BELANGEN MAINPORT ROTTERDAM ('WAT-VRAAG') .....	15
5.3 BORGINGSKADER ('HOE-VRAAG') .....	17
<b>6. BORGING CONTINUÏTEIT EN KWALITEIT ROTTERDAMSE HAVENVOORZIENINGEN</b> .....	<b>19</b>
6.1 PRIVAATRECHTELIJKE BORGINGSMECHANISMEN .....	19
6.2 BELEIDSKADERS .....	21
<b>7. BORGING EFFICIËNTE MARKTVERHOUDINGEN</b> .....	<b>23</b>
7.1 ALGEMEEN .....	23
7.2 TOEGANG TOT INFRASTRUCTUUR .....	23
7.3 EERLIJKE MEDEDINGING .....	24
<b>8. BORGING NAUTISCHE VEILIGHEID</b> .....	<b>25</b>
8.1 NAUTISCHE VEILIGHEID.....	25
8.2 HAVENMEESTERCONVENANT .....	25
8.3 SCHEEPVAARTVERKEERSWET .....	25
8.4 DIVISIE HAVENMEESTER .....	26
<b>9. BORGING DUURZAAM RUIMTEGEBRUIK</b> .....	<b>28</b>
9.1 PKB+ PMR.....	28
9.2 RUIMTELIJK SPOOR .....	28
9.3 PROJECTENSPOOR .....	29
9.4 GEVOLGEN UITSPRAAK RAAD VAN STATE .....	29
<b>10. BORGINGSKADER EN BELEIDSAGENDA</b> .....	<b>30</b>
10.1 BORGINGSKADER .....	30
10.2 BELEIDSAGENDA .....	30
<b>BIJLAGE</b> .....	<b>353</b>

---

# 1. Inleiding

Het havenbedrijf van Rotterdam was tot 1 januari 2004 een tak van dienst van de gemeente Rotterdam. Per 1 januari 2004 is het havenbedrijf verzelfstandigd. De haven van Rotterdam wordt thans geëxploiteerd door Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR). De aandelen van deze NV zijn volledig in handen van de gemeente Rotterdam. Het Rijk is - mede in samenhang met de beoogde totstandkoming van de Tweede Maasvlakte (MVII) - voornemens een minderheidsbelang in HbR te verwerven.

De Kamer heeft in april 2002 tijdens het debat over de PKB+ PMR, deel 3 met algemene stemmen de motie-Feenstra aangenomen. Daarin wordt verzocht "te voorzien in een blijvende en geëigende rol voor het Rijk binnen de toekomstige organisatievorm voor Mainport Rotterdam", gelet op "het belang van de ontwikkeling van de Rotterdamse haven voor economie, ruimtegebruik en infrastructuur, milieukwaliteit en leefbaarheid" (TK, vergaderjaar 2001-2002, 24691, nr. 35). Bij deze motie speelde mee de wens te komen tot een 'betere balans' in de bevoegdheden van de bestuurslagen ten aanzien van de mainport Rotterdam. Het Rijk heeft nadien bij verschillende gelegenheden aangegeven de uitvoering van deze motie te willen bezien in de context van onderstaande ontwikkelingen.

Het Rijk heeft in het voorjaar van 2003 aan het College van B&W van Rotterdam laten weten dat er geen onoverkomelijke bezwaren tegen de verzelfstandiging zijn, mits er een effectief kader voor sturing, toezicht en verantwoording wordt vastgesteld. Richting de Kamer is aangegeven dat het daarbij gaat om het borgen van de publieke belangen (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29200 hoofdstuk XII, nr. 2).

In de *Nota Zeehavens* (november 2004) ondersteunt het Rijk de verzelfstandiging van Havenbedrijven in het algemeen. Eventueel in het geding zijnde nationale belangen moeten wel zijn geborgd. Dat er bij de Rotterdamse haven nationale belangen aan de orde zijn is evident. Het Rijk wenst met het oog hierop de continuïteit van de havenvoorzieningen in Rotterdam te borgen.

Daarnaast wordt in de *Nota Zeehavens* aangegeven dat als het verzelfstandigde havenbedrijf Rijkstaken blijft uitvoeren, bezien zal moeten worden of voor het betreffende zeehavengebied de Rijksregelgeving voor nautisch beheer (Rijkshavenmeestertaken) en toezicht op milieu- en veiligheidsnormen moeten worden aangepast (*Nota Zeehavens*, pp. 35 en 44). In deze Contourennota wordt ingegaan op de wijze waarop dit is geregeld tussen gemeente en Rijk.

In het in 2004 tussen Rijk, gemeente Rotterdam, HbR, provincie Zuid-Holland en Stadsregio Rotterdam gesloten Bestuursakkoord PMR is de bepaling opgenomen dat het Rijk de totstandkoming van een publiekrechtelijk kader bevordert "waarin de nationale belangen gericht op met name continuïteit en kwaliteit van de havenvoorzieningen en de uit de PKB+ voortvloeiende eisen van de inrichting en exploitatie van de haven worden geborgd" (art. 10). Een dergelijk publiek kader is geheel conform de algemene kabinetslijn bij Staatsdeelnemingen, zoals uiteengezet in de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28165, nr. 2; paragraaf 6.3).

Tijdens het Algemeen Overleg van 17 november 2004 over het genoemde Bestuursakkoord is van verschillende zijden verzocht om een toelichting en concretisering van de borging van publieke belangen. Daarop is toegezegd dat de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd met een Contourennota voordat van de go/no go-beslissing sprake is (TK, vergaderjaar 2004-2005, 24691, nr. 55).



---

## 2. Mainport Rotterdam: nationaal economisch belang

### 2.1 Nationaal belang: situatieschets

De Rotterdamse haven speelt voor de Nederlandse economie een cruciale rol. Vanwege de unieke ligging van Rotterdam heeft ons land veel voordelen van activiteiten, die met deze zeehavenfunctie te maken hebben. De open verbinding met de Noordzee en een achterland met circa 380 miljoen consumenten versterken dit punt. Het maakt Rotterdam tot een aantrekkelijke vestigingsplaats voor clusters van industrie, handel en dienstverlening. De Rotterdamse haven is een van de grootste havens ter wereld, gemeten in het totale gewicht van de goederenoverslag van meer dan 350 miljoen ton. Rotterdam is daarmee een van de belangrijkste kruispunten van goederenstromen ter wereld. Het haven- en industriecomplex beslaat 10.500 hectare. Jaarlijks doen 30.000 zeeschepen en 130.000 binnenvaartschepen de haven aan. Rotterdam is opgenomen in de lijndiensten van ongeveer 500 rederijen, die regelmatige diensten onderhouden met zo'n 1.000 andere havens. Rotterdam is in Europa de belangrijkste haven voor olie- en chemieproducten, containers, ijzererts, kolen, metalen en voedsel. Tegelijkertijd moet wel worden geconstateerd dat de internationale concurrentiepositie van Nederland en ook van de Rotterdamse haven onder druk staat (*Nota Mobiliteit*, p. 94).

De betekenis voor de landelijke economie is op vier ruimtelijke schaalniveaus te duiden:

1. economische belang in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde (zeevaart, transport, distributie en activiteiten met directe samenhang met de zeehaven);
2. relatie tussen de haven en het grootstedelijke vestigingsmilieu waar deze deel van uitmaakt. Het Rotterdamse havencluster is een logistiek-industrieel complex dat een enorme impact heeft op de stedelijke economie en op de Zuidvleugel van de Randstad;
3. directe en indirecte werkgelegenheid (ca. 265.000 arbeidsplaatsen) en toegevoegde waarde (ruim € 15 mrd.) van het netwerk van producenten en afnemers van goederen en diensten in Nederland;
4. strategisch belang van de Rotterdamse regio voor de kwaliteit van het Nederlandse vestigingsklimaat (aantrekken van hoofdkantoren en distributiecentra van buitenlandse bedrijven). De haven functioneert daarbij als 'magneet'. De efficiënte afwikkeling van vervoersstromen via de mainport is eveneens van groot belang voor internationaal opererende Nederlandse bedrijven (*Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, pp.63-72; *Nota Zeehavens*).

Gesteld kan worden dat de Rotterdamse haven een centrum is waar bedrijvigheid zich clustert. Rotterdam kan daarenboven met efficiënt transport en logistiek voorzien in de behoefte aan een goede aaneenschakeling van onderdelen van zich internationaliserende vervoersnetwerken ('supply chain management' en 'ketenregie'). Omdat bedrijven in Rotterdam kunnen profiteren van synergie-effecten in het grootstedelijke vestigingsklimaat kunnen zij sterke schakels in internationale productienetwerken vormen. Bedrijven elders in het land, maar ook daarbuiten, kunnen daar weer concurrentievoordelen aan ontlenuen door producten van het Rotterdamse bedrijfsleven af te nemen en mede gebruik te maken van de daar optredende synergie-effecten. De reikwijdte van de effecten van de Rotterdamse haven blijft dan niet tot het Rijnmondgebied beperkt. De Rotterdamse haven heeft ook betekenis voor het vestigingsklimaat in Nederland. De clusters van bedrijvigheid en hun belang voor bedrijven elders in het land geven immers mede gestalte aan de kwaliteit van het Nederlandse vestigingsklimaat. Een illustratie hiervan is het succes bij het aantrekken van Europese distributiecentra.

---

## 2.2 Kabinetsbeleid

De beleidsmatige inzet van het Rijk ten aanzien van de Rotterdamse haven blijkt uit de aanduiding 'mainport' die de Rijksoverheid al vele jaren gebruikt om het belang van de haven te onderstrepen. Met mainport wordt voor wat betreft Rotterdam bedoeld: "de haven en daarin functioneel verbonden locaties, die samen optimale kansen bieden voor de verwerking van havengerelateerde goederenstromen en daaraan verwante handels-, logistieke en industriële activiteiten, met als doel het creëren van inkomen (bijdrage aan BNP) en werkgelegenheid in de regio Rijnmond en de rest van Nederland."<sup>1</sup>

Deze mainportfunctie wordt in de praktijk uitgeoefend binnen een netwerk van functioneel verbonden havens, bedrijven en distributiecentra, waarvan de haven van Rotterdam het kerngebied vormt. De haven Rotterdam is daarmee - naast de luchthaven Schiphol - één van de belangrijkste pijlers van de Nederlandse economie. Het Rijk wil deze positie behouden en uitbouwen en voert daartoe dan ook al geruime tijd een actief mainportbeleid ten aanzien van de Rotterdamse haven.

De naoorlogse expansie van de Rotterdamse haven heeft eind jaren zestig geleid tot het aanleggen van haventerrein in zee: de Maasvlakte. Eind jaren tachtig lanceert de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* de mainportgedachte, later bestendigd in de *VINEX* en het *SVV-II*. Meer recent is de Rijksbemoediging en -ambitie ten aanzien van de mainport Rotterdam nadrukkelijk in het Kabinetsbeleid terug te vinden in *PKB+ PMR*, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid* (1999), *Mainportnotitie* (2000), *Nota Ruimte* (2004), *Nota Mobiliteit* (2004), *Nota Zeehavens* (2004) en *Nota Pieken in de Delta* (2004).

Het kabinet voert een beleid om de internationale concurrentiekracht van zeehavens te verbeteren, binnen de randvoorwaarden van leefbaarheid en veiligheid (*Nota Ruimte*, p. 90). Juist vanwege het open karakter van de Nederlandse economie moet de kwaliteit van het vestigingsklimaat op peil worden gehouden en de sterk toenemende vervoersvraag worden geacommodeerd. Het kabinet heeft om die reden internationaal concurrerende mainports aangewezen als een nationale economische prioriteit (*Nota Pieken in de Delta*, p. 13). In het zeehavenbeleid volgt het Rijk drie sporen om de concurrentiepositie van de zeehavens te versterken: (1) verbeteren van de marktomstandigheden; (2) reguleren en bevorderen van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving; en (3) instandhouden en verbeteren van de bereikbaarheid van de zeehavens en realiseren van fysieke ruimte voor groei.

Gelet op de grote bovenregionale betekenis van de mainport Rotterdam heeft het Rijk de ambitie uitgesproken de continuïteit van de Rotterdamse havenvoorzieningen te borgen. Ook in het investeringsbeleid voor bereikbaarheid en ruimte speelt de grote bovenregionale betekenis van de Rotterdamse haven een rol. Indien projecten van verschillende zeehavens voldoen aan een afwegingskader en op grond daarvan tot een gelijke score komen, gaan projecten uit Rotterdam voor op projecten uit zeehavens in andere economische kerngebieden (*Nota Zeehavens*, pp. 40, 35, 54-55).

---

<sup>1</sup> Voor het begrip Mainport Rotterdam wordt om redenen van consistentie en pragmatiek aangesloten bij de definitie die binnen het project PMR wordt gehanteerd.

---

## 3. Verzelfstandiging havenbedrijf

### 3.1 Havenbedrijf

De Rotterdamse haven wordt beheerd door het Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR). HbR heeft ongeveer 1.300 werknemers. HbR treedt op als havenautoriteit en beheerder en exploitant van het Rotterdamse haven- en industriecomplex. Bij de divisie Rotterdam Port Authority (thans Divisie Havenmeester) werken ongeveer 850 medewerkers. HbR richt zich op de volgende kerntaken:

- de ontwikkeling en de realisatie van natte infrastructuur en haventerreinen;
- de exploitatie van natte infrastructuur en haventerreinen door middel van gronduitgifte in huur/erfpacht en de inning van havengelden;
- de regeling van het scheepvaartverkeer, door de bij HbR werkzame Rotterdamse Havenmeester.

Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) is per 1 januari 2004 verzelfstandigd. Het havenbedrijf is daarbij omgevormd tot een NV waarvan de gemeente Rotterdam voornamelijk de enige aandeelhouder is. De activiteiten van het GHR zijn ondergebracht in de nieuwe vennootschap, het Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR). De relaties tussen gemeente en HbR zijn met name geregeld in: (1) de statuten van HbR, (2) erfpachts- en inbrengovereenkomsten en (3) de Operationele Havenovereenkomst en het bijbehorende ontvlechtingdocument (hoofdstuk 6).

### 3.2 Verzelfstandiging

Aan de keuze voor verzelfstandiging lagen voor de gemeente Rotterdam diverse overwegingen ten grondslag. Het bedrijfsmatig kunnen doen functioneren van het Havenbedrijf speelde hierbij een belangrijke rol. Dit bedrijfsmatig functioneren wordt versterkt door een professionalisering van sturing en toezicht door middel van onder meer een Raad van Commissarissen (RvC), waarin tevens expertise ten aanzien van bedrijfsvoering is opgenomen. Verzelfstandiging van het havenbedrijf biedt tevens mogelijkheden voor een scherpere rollenscheiding.

Publieke taken en doelen waarover publieke verantwoording moet worden afgelegd, worden in de verzelfstandigde situatie scherper gescheiden van commerciële taken. De rollen zijn op de volgende wijze verdeeld:

- eigenaar is de gemeente die invloed uit kan oefenen via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA);
- uitvoerder is de directie van HbR;
- toezichthouder is de RvC.

De genoemde actoren hebben een transparante en toetsbare rol ingevolge het vennootschapsrecht.

Het Rijk heeft zich eerder op het standpunt gesteld dat er geen onoverkomelijke bezwaren tegen de verzelfstandiging zijn, mits er althans een effectief kader voor sturing, toezicht en verantwoording wordt vastgesteld. De reden daarvoor is dat de verzelfstandiging van het Havenbedrijf raakt aan het nationale strategische belang. De haven heeft immers aanzienlijke bovenregionale uitstralingseffecten naar andere economische sectoren. In september 2003 is de Kamer over deze insteek geïnformeerd: "Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam wordt verzelfstandigd met als belangrijkste doel de internationale slagkracht en flexibiliteit te vergroten. Hoewel de verantwoordelijkheid voor deze overheids-NV bij de gemeente Rotterdam ligt, zal het Rijk de publieke Rijksbelangen borgen via een juridisch kader voor sturing, toezicht en verantwoording" (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 hoofdstuk XII, nr. 2).

---

## 4. Deelneming door Staat in HbR

### 4.1 Achtergrond deelneming in HbR

Het Rijk onderscheidt de rollen van enerzijds aandeelhouder in HbR en anderzijds investeerder in de bereikbaarheid van de zeehavens. In de *Nota Zeehavens* is een afwegingskader opgesteld om rivaliserende claims van havens te vergelijken en onderling af te wegen. Dit betreft de algemene beleidslijn bij investeringen van het Rijk in havens. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van het Rijk als aandeelhouder in HbR.

Het Rijk heeft het vraagstuk van bestuurlijke aansturing van HbR gekoppeld aan de discussie over vormgeving van aanleg, beheer en exploitatie van de MVII. Op 1 maart 2002 ondertekenden de PMR-partners (Rijk, gemeente Rotterdam, provincie Zuid Holland en Stadsregio Rotterdam) het Memorandum van Overeenstemming (MvO) inzake de uitgangspunten voor de bekostiging en financiering van de drie deelprojecten van de PKB+ PMR. In deze MvO is aangegeven dat in het geval de exploitant om medefinanciering van het Rijk vraagt, dat kan in de vorm van een participatie in een NV welke het gehele haven- en industriegebied exploiteert.

In vervolg hierop is destijds in het Bestuursakkoord PMR (25 juni 2004) afgesproken dat, afhankelijk van het go/no go besluit voor aanleg van MVII door de Kamer, de Staat vanaf 1 januari 2006 participeert in HbR. Daarnaast bevat het Bestuursakkoord afspraken over Rijkssubsidie voor de aanleg van MVII (buitencontour en openbare infrastructuur). In het Bestuursakkoord zijn aan de Staatsdeelneming enige voorwaarden verbonden:

- een due-diligence-onderzoek;
- joint control van de gemeente en de Staat in de vergadering van aandeelhouders bij een aantal (strategische) beslissingen.

Bij het Bestuursakkoord zijn gevoegd een concept voor nieuwe statuten van HbR in de situatie met Staatsdeelneming en een concept aandeelhoudersovereenkomst met afspraken over onder meer het dividendbeleid, joint control-besluiten en de bijzondere verhouding van HbR met gemeente en Staat met het oog op in het geding zijnde publieke belangen. Een en ander strekt mede tot het bewerkstelligen van een meer zakelijke, commerciële inzet van HbR. Dit betreft in het bijzonder:

- schrappen van de statutaire doelstelling van HbR op het gebied van stedelijke ontwikkeling;
- schrappen van de statutaire rol van HbR als opsteller van het havenplan.

### 4.2 Argumentatie deelneming in HbR

De overweging tot deelneming in HbR is ingegeven door het belang van een sterke mainport Rotterdam. Het Rijk ziet de Rotterdamse haven als één van de motoren van de Nederlandse economie en vindt het daarom van belang om direct bij deze mainport betrokken te zijn. Eén van de aspecten van deze betrokkenheid is het aandeelhouderschap in HbR. Tevens is de ontwikkeling van de mainport door de aanleg van MVII van nationaal belang. HbR heeft echter niet de financiële mogelijkheden om de aanleg van MVII zelfstandig te financieren.

Om deze redenen worden vanuit het Rijk financiële middelen ter beschikking gesteld in de vorm van zowel een subsidie voor de publieke infrastructuur als een deelneming in HbR. De verzelfstandiging van HbR maakt het mogelijk een deel van deze financiële middelen ter beschikking te stellen in de vorm van risicodragend vermogen, dat HbR vervolgens kan aanwenden voor financiering van de MVII. De Staat verkrijgt op het risicodragend vermogen een marktconform rendement.

---

In het beslissingsproces om tot aandeelhouderschap over te gaan is uitgegaan van de *Nota Deelnemingenbeleid* zoals gestuurd aan de Kamer (Kamerstuk 28165, nr. 12).

Uitgangspunt bij de investering is niet alleen het verschaffen van financiële middelen ten behoeve van bovenstaande beleidsmatige wens, maar ook financieel mee te profiteren van de inkomsten die met een sterke mainport worden gegenereerd. Door als aandeelhouder toe te treden kan de Staat – samen met de andere aandeelhouder - toezien en sturen op de inzet van het ter beschikking gestelde vermogen en het zakelijk opereren van het HbR ('good governance'). Deze aansturing zal worden uitgevoerd conform het vigerende deelnemingenbeleid. De verwachting is dat de mainport ook in de toekomst winstgevend zal zijn.

### **4.3 Sturingskader aandeelhouder Staat**

Indien de Staat aandeelhouder wordt in HbR zal de Staat opereren als zakelijk aandeelhouder, zoals ook geformuleerd in de *Nota Deelnemingenbeleid*. De *Nota Deelnemingenbeleid* (Kamerstuk 28165, nr. 12) formuleert het beleid ten aanzien van kapitaalvennootschappen waarin de Staat participeert. In de nota wordt aangegeven dat publieke en financiële belangen het best gediend zijn met een duidelijke functiescheiding. Om die reden is in 2001 besloten de Minister van Financiën te belasten met de aandeelhouderstaken en de vakministers met de waarborging van het publieke belang, voor zover daarvan sprake is. Publieke belangen en financiële belangen worden in elkaars verlengde geplaatst: als de publieke belangen helder zijn en op de juiste wijze worden verankerd, heeft de onderneming de duidelijkheid die nodig is om binnen dat kader effectief en bedrijfseconomisch te opereren, en daarmee de continuïteit te garanderen.

Bij de keuze voor een nieuwe deelneming is het van belang randvoorwaarden te ontwikkelen, een helder publiek kader vorm te geven en een kader vast te stellen waarbinnen de Staat invulling zal geven aan het daaruit voortvloeiende aandeelhouderschap.

Tot slot geeft de nota aan een vijfjaarlijkse evaluatie per deelneming uit te voeren die bestaat uit een beoordeling van het publieke kader, de corporate governance en de bedrijfseconomische resultaten en strategische omgeving van de onderneming.

Conform de *Nota Deelnemingenbeleid* zal de Staat de bevoegdheden zoals wettelijk vastgelegd in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek benutten om haar zakelijk aandeelhouderschap in te vullen.

---

## 5. Borging nationale publieke belangen

### 5.1 Expliciteren van belangen en borging

De publieke belangen met betrekking tot de haven van Rotterdam verdienen aandacht van de Rijksoverheid, gezien de nationale betekenis van de haven, de verzelfstandiging van het havenbedrijf en de voorziene Rijksparticipatie in HbR. De aandacht vanuit het Rijk voor die publieke belangen dragen bij aan de door de Kamer gevraagde invulling van een geëigende rol van het Rijk bij het havenbedrijf, naast de Rijksparticipatie. Bij de beschrijving van de publieke belangen bij de haven van Rotterdam en de wijze van borging daarvan wordt aansluiting gezocht bij de algemene gedachten die hierover de afgelopen jaren zijn ontwikkeld.

Het Rijk heeft in de *Nota Deelnemingenbeleid* Rijksoverheid aangegeven dat de invulling van de rol van de Staat als aandeelhouder met zich brengt dat de publieke en zakelijke verantwoordelijkheden duidelijk van elkaar worden onderscheiden. Tot de publieke verantwoordelijkheden behoort de waarborging van de bij de Staatsdeelneming betrokken publieke belangen (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28165, nr. 2). Eerder is de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met het rapport *Het borgen van het publieke belang* (2000) ingegaan op de wijze waarop publieke belangen adequaat kunnen worden geborgd.

#### *WRR*

De WRR stelt vast dat van publieke noch private organisaties mag worden aangenomen dat zij uitsluitend oog hebben voor het publiek belang. Er zijn daarom borgingsmechanismen nodig. De Raad onderscheidt in zijn advies de 'wat-vraag' en de 'hoe-vraag'. De 'wat-vraag' richt zich op welke maatschappelijke belangen de overheid aanmerkt als publieke belangen en wordt in hoge mate beantwoord in het politieke domein. Door zorgvuldige beantwoording vooraf van de 'wat-vraag' kan volgens de WRR beter worden vastgesteld op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de borging van de onderhavige publieke belangen en hoe toezicht kan worden geëffectueerd. In de reactie op dit rapport van de WRR geeft het Kabinet aan dat de publieke belangen leidend moeten zijn bij de keuze van een borgingsmodaliteit. De definitie van deze publieke belangen wordt daarbij gedomineerd door politieke overwegingen (TK, vergaderjaar 2000-2001, 27771, nr.1).

#### *Kabinet*

Er zijn diverse aanzetten gedaan tot het definiëren van publieke belangen inzake netwerksectoren. De Kabinetsnotitie *Liberalisering en privatisering in netwerksectoren* gaat in op de vraag hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor publieke belangen in netwerksectoren op een effectieve en doelmatige wijze kan waarborgen (TK, vergaderjaar 1999-2000, 27018, nr.1). Deze nota onderscheidt de volgende publieke belangen in netwerksectoren:

- universele dienstverlening;
- bescherming van de gebonden afnemer;
- leveringszekerheid;
- kwaliteit (externe effecten): milieu, veiligheid en volksgezondheid;
- doelmatige marktordening en doelmatig toezicht.

#### *Raad voor Verkeer en Waterstaat*

In de meer recente advisering van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (*Hoezo marktwerking?* en *Privatisering Schiphol*) wordt eveneens een categorisering van publieke belangen gepresenteerd, meer specifiek inzake vitale infrastructuurgebonden sectoren:

- continuïteit van de desbetreffende sector;
- publieke belangen die het belang van afnemers en consumenten dienen (zoals betaalbaarheid, kwaliteit en toegang tot de dienstverlening); en
- bredere maatschappelijke belangen (zoals veiligheid en duurzaamheid).

---

Hoewel de categorieën afwijken van die uit de nota *Liberalisering en privatisering in netwerksectoren* corresponderen beide indelingen sterk met elkaar wanneer de eerste drie categorieën uit de Kabinetsnota gezien worden als een concretisering van de belangen van afnemers en consumenten.

## **5.2 Publieke belangen Mainport Rotterdam ('wat-vraag')**

Bovengenoemde rapporten en adviezen bieden goede aanknopingspunten om ook voor de mainport Rotterdam tot een beantwoording te komen van de 'wat-vraag': welke publieke belangen zijn in het geding bij de mainport Rotterdam en meer in het bijzonder het functioneren van het verzelfstandigde havenbedrijf? De mainport Rotterdam is een havenindustriële complex dat functioneert als een vitale schakel in een netwerk van verbindingen. De beschikbaarheid en toegankelijkheid van de haveninfrastructuur - een schaars goed - is daarbij een essentiële factor. Met het gebruik dat HbR van zijn beschikkingsmacht over die infrastructuur maakt, zijn, naast belangen van gebruikers, bredere maatschappelijke en sectorbelangen in het geding. Een vertaling van de bovenstaande noties inzake publieke belangen voor de specifieke kenmerken van de mainport Rotterdam, leidt tot vaststelling van de navolgende publieke belangen.

### **5.2.1. Continuïteit en kwaliteit van de Rotterdamse havenvoorzieningen**

De economische betekenis van de mainport Rotterdam is in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde groot. Zowel het Rijk als de gemeente Rotterdam heeft belang bij een optimale economische ontwikkeling van het Haven Industrieel Complex (HIC) met het oog op de stedelijke, regionale en nationale economie. Daarnaast is het (inter)nationale bedrijfsleven in belangrijke mate afhankelijk van goede havenvoorzieningen. Mocht de beschikbaarheid en het niveau van die voorzieningen niet meer aan de marktvraag voldoen, dan zal dit het vestigingsklimaat (ook elders in Nederland) negatief beïnvloeden. Het verzelfstandigde Havenbedrijf Rotterdam vormt als beheerder van de havenvoorzieningen een vitale schakel in de mainport. De publieke belangen bij continuïteit en de kwaliteit van de havenvoorzieningen hangen enerzijds af van het functioneren van HbR, anderzijds van het beleid dat Rijk en gemeente voeren om optimale randvoorwaarden te scheppen voor duurzame havenontwikkeling. Borgingsmechanismen voor deze publieke belangen zullen moeten bestaan uit een combinatie van sturings- en toezichtsinstrumenten van Rijk en gemeente met betrekking tot HbR en beleid van Rijk en gemeente. Deze borgingsinstrumenten zijn beschreven in hoofdstuk 6.

### **5.2.2. Efficiënte marktverhoudingen**

Tot de publieke belangen die afnemers en toeleveranciers van de Rotterdamse haven raken worden efficiënte marktverhoudingen gerekend. Twee componenten zijn daarbij te onderscheiden:

#### *a. Toegang tot de infrastructuur*

Vrije toegang tot de infrastructuur van de haven van Rotterdam ziet het Rijk als een publiek belang. In tegenstelling tot exploitanten van infrastructuur in sommige netwerksectoren (energie, telecommunicatie) biedt de exploitant van de haven van Rotterdam zelf geen havendiensten op de infrastructuur aan. De deelneming van HbR in havengerelateerde bedrijven is zo beperkt dat dit niets afdoet aan deze algemene constatering. HbR werft op vele deelmarkten actief gebruikers. De toegang tot de infrastructuur voor de aanbieders van havendiensten is dan ook een zaak van HbR en de potentiële klanten, die via private contracten wordt geregeld.

De toegang tot de haveninfrastructuur kan in bepaalde deelmarkten beperkt moeten worden om redenen van ruimte, milieu en leefomgeving, veiligheid en beveiliging, en havenontwikkelingsbeleid. Van een universele dienstverlening van HbR aan alle potentieel geïnteresseerde gebruikers kan dan ook geen sprake zijn. Dit is geen publiek belang.

---

Gezien de schaarste in bepaalde deelmarkten, dient het publieke belang van een goede markttoegang geborgd te worden door transparante en non-discriminatoire procedures. Twee belangrijke randvoorwaarden bij de invulling van dergelijke procedures zijn dat ze niet leiden tot een sterke toename van de administratieve lasten voor de havenbeheerder noch tot een verslechtering van de internationale concurrentiepositie van de haven.

#### *b. Eerlijke mededinging*

Eerlijke mededinging en een doelmatig toezicht daarop vormen een duidelijk publiek belang. Het gaat hier om mededinging in de netwerksector havens, waarvan de haven van Rotterdam een cruciale infrastructuurcomponent vormt. Het Rijk wil daarom marktwerking in de havens garanderen door een goede mededinging te borgen voor alle bedrijven in de haven, inclusief de havenindustrie. Om de mededingingsrechtelijke aspecten van de verzelfstandiging van het (toen nog) Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam in kaart te brengen, hebben de ministers van EZ en VenW de NMa (najaar 2003) opdracht gegeven een onderzoek te doen naar een eventuele machtspositie in de zin van de Mededingingswet van HbR en de gerede kans dat het daarvan misbruik zou kunnen maken.

In het uitgebrachte NMa-rapport (voorjaar 2005) wordt geconstateerd dat HbR over een economische machtspositie beschikt op de markt(en) voor zeehaveninfrastructuur in de Rotterdamse haven. De NMa komt tot deze conclusie omdat een verhoging van de haventarieven door HbR vrijwel nooit aanleiding geeft om uit te wijken naar een andere haven. Uit het onderzoek blijkt overigens dat haventarieven slechts een zeer klein onderdeel zijn van de totale kosten die een vervoerder moet maken om zijn producten op de plaats van bestemming te krijgen. Daarnaast heeft HbR een machtspositie bij de uitgifte van bedrijfsterreinen aan havengebonden bedrijven in de deelmarkten erts en schroot, kolen, ruwe olie en overige vloeibare bulk. Voor de goede orde zij wel opgemerkt dat de NMa niet heeft onderzocht of er daadwerkelijk sprake is van machtsmisbruik. Wel is geconstateerd dat HbR op dit moment niet streeft naar winstmaximalisatie en daarmee naar het uitbuiten van zijn machtspositie. Nochtans vergt het publieke belang van een efficiënte marktwerking, en in het verlengde daarvan de bescherming van de gebonden klanten tegen excessieve tarieven en/of discriminatie tussen havengebruikers, een adequate borging dat de bestaande machtsposities in de toekomst niet worden misbruikt.

In hoofdstuk 7 (Borging efficiënte marktverhoudingen) wordt aangegeven op welke wijze de genoemde publieke belangen die afnemers en toeleveranciers van de Rotterdamse haven raken (toegang tot de infrastructuur en voorkomen misbruik marktmacht) worden geborgd.

#### **5.2.3. Nautische veiligheid en duurzaam ruimtegebruik**

Het publieke belang van nautische veiligheid in de haven omvat al die publieke activiteiten die gericht zijn op een ordelijk en veilig verloop van alle activiteiten in het natte en droge havengebied. Het gaat bijvoorbeeld om de regulering en begeleiding van het scheepvaartverkeer, maar ook om de handhaving van orde en veiligheid op de openbare wegen.

Het publieke belang van de ruimtelijke ordening omvat al die publieke activiteiten die gericht zijn op het waarborgen van een zorgvuldige besluitvorming in het kader van de bestemming van grond en het zorgvuldige gebruik van grond. Een issue in dit kader is de verhouding van de havenontwikkeling tot de stedelijke ontwikkeling, een publiek belang dat met name vanuit de gemeente Rotterdam aandacht krijgt.

In hoofdstuk 8 en 9 wordt aangegeven hoe de publieke belangen ten aanzien van nautische veiligheid en duurzaam ruimtegebruik worden geborgd. Bijzonder aandacht gaat daarbij uit naar die terreinen waar op decentraal niveau een belangrijke taak voor de uitvoering van Rijkstaken en Rijksbeleid is belegd, namelijk het havenmeesterschap en het ruimtelijk ordeningskader.



---

### 5.3 Borgingskader ('hoe-vraag')

Na de 'wat-vraag' beantwoord te hebben, is de 'hoe-vraag' aan de orde, zoals de WRR aangeeft. Hieronder wordt een aantal uitgangspunten geschetst van de visie van het Rijk op de *vormgeving van de borgingsarrangementen* voor de nationale publieke belangen van de mainport Rotterdam.

#### 5.3.1. 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'

Gelet op de activiteiten van het haven- en industriecomplex is het duidelijk dat het belang van de mainport zowel voor Nederland als voor (West-)Europa groot is (zie hoofdstuk 2). Vergeleken met de andere mainport, Schiphol, was er echter tot nu toe geen directe Rijksbemoeyenis met de havenbeheerder, het Havenbedrijf Rotterdam, behalve dan de nautisch-maritieme aangelegenheden. Gezien de historisch-institutionele ontwikkeling van het Havenbedrijf en het volledig aandeelhouderschap dat de gemeente Rotterdam in het Havenbedrijf heeft, is de publiekrechtelijke borging op dit moment dan ook een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente, waarbij overigens ook het Rijk een rol ter zake van deze publiekrechtelijke borging vervult.

Met het oog op de onderkende nationale publieke belangen bij het functioneren van HbR binnen de mainport Rotterdam aanvaardt het Rijk een medeverantwoordelijkheid zoals ook met de Staatsdeelneming tot uitdrukking wordt gebracht. De medeverantwoordelijkheid van het Rijk krijgt vorm in afstemming met de gemeente, voor zover mogelijk en met inachtneming van de rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid van elke bestuurslaag. Dit uitgangspunt sluit aan bij de sturingsfilosofie die het Kabinet hanteert in de *Nota Ruimte* en de *Nota Mobiliteit*: decentraal wat kan, centraal wat moet. Dit is eveneens conform het internationaal gangbare subsidiariteitsprincipe op het terrein van havenbeheer, waarbij havenaangelegenheden op het laagst mogelijke bestuurlijke niveau worden afgedaan.

#### 5.3.2. Transparantie van overheidsoptreden

In beginsel leidt het hele systeem van het vennootschapsrecht voor de aandeelhouder(s) tot invloed op hoofdlijnen en toezicht achteraf ter zake van de bedrijfsvoering. Binnen de systematiek van het vennootschapsrecht is het immers niet de bedoeling dat de aandeelhouder op de stoel van de directie (en RvC) komt te zitten. Het Rijk dient in zijn optreden te streven naar een zo groot mogelijke transparantie en voorspelbaarheid. Voorkomen moet worden dat onzekerheid over het borgingskader leidt tot schade voor de bedrijfsvoering van HbR.

Sinds oktober 2004 is de positie van aandeelhouders aanzienlijk versterkt. Er is een tendens waarneembaar dat aandeelhouders in steeds sterkere mate opkomen voor hun belangen. In het kader van het corporate governance beleid is aangegeven dat ook de Staat als aandeelhouder deze uitgebreidere aandeelhoudersrechten zal benutten. Deze aandeelhoudersrechten worden benut ten behoeve van het zakelijk belang, zoals continuïteit en winstgevendheid van de onderneming en om te bewaken dat de onderneming zich ontwikkelt binnen de opgestelde doelstellingen/missie. Een concretisering van de invulling van de aandeelhoudersrol inzake HbR is terug te vinden in hoofdstuk 4 en 6.

#### 5.3.3. Internationaal level playing field

Om eerlijke concurrentie tussen zeehavens te bevorderen streeft het Rijk ernaar om internationaal zo veel mogelijk een level playing field te garanderen voor de Rotterdamse haven. Het Rijk zal geen nieuwe randvoorwaarden introduceren die stringenter zijn dan de internationale normen voorschrijven, tenzij een specifiek Nederlands probleem of nationaal publiek belang een specifiek Nederlandse oplossing vergt. Naast gelijke normstelling is gelijkwaardig toezicht cruciaal voor de concurrentiepositie en de efficiency (*Nota Zeehavens*, p. 49). Het Rijk zal zich met dit uitgangspunt bij de beoordeling van de borgingssystematiek van natio-

---

nale publieke belangen uitdrukkelijk rekenschap geven van de internationale stand van zaken, in het geval van eventuele aanvullende nationale regulering.

#### **5.3.4. Terughoudend met administratieve lasten**

Het Kabinetsbeleid beoogt het aantal regels te beperken, teneinde de administratieve lasten te verminderen en meer ruimte te bieden voor zelfregulering. Via het programma *Beter Ge-regeld* operationaliseert het ministerie van VenW deze Kabinetsdoelstelling. Uitgangspunten aan de hand waarvan de wetgeving wordt doorgelicht, zijn onder meer dat terughoudend wordt omgegaan met regelgeving: er is slechts regelgeving als de behartiging van nationale publieke belangen daartoe noodzaakt. Daarbij wordt gekozen voor zoveel mogelijk maatschappelijke zelfsturing, decentralisatie en aansluiting bij internationale regelgeving (*Nota Mobiliteit*, p. 95 en 27). Tevens betekent de Kabinetsinsteek dat er naast het opsporen van hiaten in de borgingssystematiek ook uitdrukkelijke aandacht is voor onnodige overlappingsen in de borgingsarrangementen. Het Kabinet wil de versnippering in toezicht terugdringen door bundeling en samenwerking (*Actieprogramma Andere Overheid*, pp. 28-30), daarin gesteund door recente rapporten van de WRR (*Bewijzen van goede dienstverlening*, 2004) en de Algemene Rekenkamer (*Toezicht op markten*, 2005). Een absolute voorwaarde is wel dat de transparantie van de desbetreffende (uitvoerings)organisaties is gewaarborgd. Dit vraagt om meer actieve openbaarheid.

---

## 6. Borging continuïteit en kwaliteit Rotterdamse havenvoorzieningen

De Rotterdamse havenvoorzieningen, in beheer bij HbR, vormen een vitale schakel in de mainport. De continuïteit en kwaliteit van de havenvoorzieningen wordt op een aantal wijzen geborgd:

- privaatrechtelijke borgingsmechanismen met betrekking tot HbR (aandeelhoudersovereenkomst; ontvlechtingdocument, statuten; erfpacht);
- beleid ten aanzien van de Rotterdamse haven op gemeentelijk en Rijksniveau (bijvoorbeeld *Havenplan 2020*, *Nota Zeehavens*).

Het streven van het Rijk en de gemeente is er op gericht om vanuit de eigen verantwoordelijkheid nauw samen te werken, met name ten aanzien van:

- het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheden, waarbij de inzet is een gezonde bedrijfsvoering te waarborgen van HbR als vitale schakel in de mainport;
- het ontwikkelen en uitvoeren van een beleid in relatie tot HbR dat optimale randvoorwaarden schept voor de mainportontwikkeling als geheel.

### 6.1 Privaatrechtelijke borgingsmechanismen

#### 6.1.1 Joint control

In de uitoefening van zeggenschap binnen de algemene vergadering van aandeelhouders van HbR geldt een afspraak tussen de gemeente en het Rijk – de zogenaamde joint control – die inhoudt dat de gemeente en het Rijk voor bepaalde besluiten overeenstemming dienen te bereiken (Bestuursakkoord PMR van 25 juni 2004 j<sup>o</sup> aandeelhoudersovereenkomst, art. 6). Daarmee is voor zowel Rijk als gemeente op deze punten zeggenschap verzekerd. Dit is een belangrijk middel voor het Rijk om haar zakelijke aandeelhoudersbelangen te kunnen beschermen.

In de aandeelhoudersovereenkomst zijn met het oog op het functioneren van HbR als een zelfstandige vennootschap met een professioneel bestuur en een bedrijfsmatig ingestelde RvC onder meer de volgende uitgangspunten vastgelegd:

- leden van het Bestuur en de RvC richten zich bij de vervulling van hun taak op het doel en de belangen van HbR;
- noch het Bestuur, noch de RvC, noch leden van deze organen functioneren als verlengstuk van een aandeelhouder en treden evenmin op als behartiger van aandeelhoudersbelangen;
- de aandeelhouders oefenen hun invloed binnen HbR uit door middel van de AvA, met de daaraan krachtens de wet en de statuten toekomende bevoegdheden.

De rolverdeling tussen de vennootschapsrechtelijke organen van HbR wordt als gevolg van de nieuwe afspraken in essentie niet gewijzigd. De directie bepaalt het beleid en de RvC houdt toezicht. De AvA is enerzijds het orgaan dat bepaalde belangrijke beslissingen neemt, zoals uitgifte van nieuwe aandelen, statutenwijziging, benoeming en ontslag van directeuren en commissarissen en anderzijds het orgaan dat bepaalde majeure beslissingen van de directie dient goed te keuren.

#### 6.1.2. De Staat als aandeelhouder

Het Staatsdeelnemingenbeleid houdt in dat de Staat zijn bevoegdheden als aandeelhouder zoveel mogelijk als een normaal aandeelhouder uitoefent, met het oog op de behartiging van zakelijke belangen. De publieke belangen bij het functioneren van een bedrijf waarin de Staat participeert, worden geborgd in publieke kaders. Bij de Staatsdeelneming in HbR is tevens van belang dat de zelfstandigheid van HbR bij de bedrijfsvoering gewaarborgd wordt alsmede de transparantie in de publiek-private verhoudingen.

---

### **6.1.3. De gemeente als aandeelhouder**

De uitoefening van het aandeelhouderschap door de gemeente kan aangemerkt worden als het verrichten van rechtshandelingen naar privaatrecht. Was dit vroeger een bevoegdheid van de Raad (met uitvoering door het college), sedert de dualisering is sprake van een originele bevoegdheid van het college. Het college draagt collectief de verantwoordelijkheid (artikel 169 lid 1 Gemeentewet) voor dergelijke besluiten, ook al wordt de bevoegdheid uitgeoefend door een enkele wethouder. In beginsel wordt omtrent de uitoefening van het aandeelhouderschap beslist in de collegevergadering. Ofschoon ook de gemeente het zakelijk belang daarbij voorop stelt, zal op die wijze in breder verband het aandeelhouderschap worden ingevuld. Daardoor zullen ook andere dan commerciële belangen welke voor het college spelen, worden meegewogen zoals economische, ecologische, en planologische en veiligheidsbelangen.

Deze wijze van uitoefening van de gemeentelijke aandeelhoudersrol is om die reden ten nauwste verbonden met de manier waarop volgens het geldende gemeenterecht de bevoegdheden tussen niet alleen Raad en college maar ook die tussen leden van het college onderling fundamenteel zijn vastgelegd. Aan dit laatste doet niet af dat op grond van artikel 168 Gemeentewet het college bevoegdheden kan mandateren aan een van de wethouders. Immers uitoefening van gemandateerde bevoegdheden blijft voor rekening en verantwoording van het college. Het college kan altijd de gemandateerde bevoegdheid zelf uitoefenen. Door de in artikel 169 Gemeentewet neergelegde verantwoordingsplicht jegens de Raad is in de transparantie van de bevoegdheidsuitoefening van de gemeente als aandeelhouder voorzien.

### **6.1.4 Operationele Havenovereenkomst en ontvlechting**

Er is een Operationele Havenovereenkomst tussen gemeente en HbR (d.d. 30 december 2003). Een belangrijk onderdeel van deze overeenkomst betreft de doelstelling van HbR. Die doelstelling is in de Statuten van de onderneming omschreven als "het (doen) uitoefenen van het havenbedrijf en in dat kader de positie van het Rotterdamse haven- en industrie-complex in Europees perspectief zowel op de korte als de lange termijn te versterken". Onderdeel van dat doel is "ontwikkeling, aanleg, beheer en exploitatie van het haven- en industriegebied in Rotterdam, in de ruimste zin van het woord" (Statuten HbR, art. 1). Ter zake van deze doelstelling verplicht HbR zich middels de Havenovereenkomst jegens de Gemeente om haar statutaire doelomschrijving na te leven.

Voorts wordt in de Havenovereenkomst een groot aantal andere voortdurende afspraken vastgelegd tussen Gemeente en HbR op het gebied van met name het Havenmeesterschap, de wegen en openbare ruimten, de leidingstroken, verzekeringen, toekomstige haventerreinen en nadere ontvlechtigingsafspraken. Omdat de wegen en openbare ruimten als onderdeel van de onderneming van het Havenbedrijf zijn ingebracht in HbR, is in de Operationele Havenovereenkomst gestipuleerd dat HbR het onderhoud en het daartoe dienende technisch beheer als een zorgvuldig (weg)beheerder zal (doen) uitvoeren en wel zodanig dat het publieke belang is gewaarborgd.

HbR heeft alle bestaande relaties en verhoudingen met de private en publieke omgeving en de omgang van HbR met de gemeentelijke diensten en andere overheden op hun merites bezien. Al deze relaties zijn in het kader van de verzelfstandiging van het havenbedrijf zoveel als mogelijk ontvlochten en bestendig door waar noodzakelijk aanvullende afspraken te maken die zijn opgenomen in het ontvlechtigingsdocument bij de Havenovereenkomst. Op hoofdlijnen zijn de volgende gemeentelijke publieke belangen geregeld in het ontvlechtigingsdocument:

- Beleidsvorming ruimtelijke ordening;
- Beleidsvorming en functioneel beheer verkeer en vervoer en infrastructuur;
- Beheer en onderhoud wegen en riolen;
- Beheer aansluitleidingen/leidingen/leidingstroken;

- 
- Beleidsvorming milieubeleid;
  - Kades en glooiingen;
  - Vergunningen (advies, verlening) op diverse beleidsvelden (bouwen, milieu, etc.);
  - Schoonmaak openbaar gebied.

### **6.1.5 Erfpacht**

De bestaande erfpachtsvoorwaarden die tussen de gemeente en HbR gelden, bieden bescherming tegen taakverwaarlozing door HbR. Immers, bij taakverwaarlozing kan de erfpacht worden opgezegd. Dit is een bevoegdheid die de gemeente als eigenaar van de grond heeft, en niet als aandeelhouder van HbR. Ten aanzien van de ondergrond van MVII is in het Bestuursakkoord opgenomen dat deze in eigendom bij het Rijk blijft en dat het Rijk de ondergrond vervolgens beleidsarm in erfpacht uitgeeft aan de gemeente. De gemeente geeft de grond vervolgens in ondererfpacht aan HbR, op dezelfde voorwaarden als de erfpacht met betrekking tot het bestaande havengebied. Daarmee is het publieke belang van eenheid van regime gewaarborgd. Rijk en gemeente zullen ter uitwerking van het Bestuursakkoord een regeling treffen om in gezamenlijkheid te besluiten over de erfpacht in geval van taakverwaarlozing. Deze regeling is bedoeld om te kunnen ingrijpen als alle andere mogelijkheden, waaronder die waarover Rijk en gemeente als aandeelhouders beschikken, zijn uitgeput om de continuïteit van de havenvoorzieningen die HbR in beheer heeft te verzekeren.

Beëindiging van de erfpacht door de gemeente zal voorts mogelijk zijn indien HbR failliet gaat dan wel wanneer HbR het perceel grond of water niet meer gebruikt voor havenactiviteiten. Met het oog op de exploitatie is bepaald dat rechten van derden, zoals ondererfpachten, worden gerespecteerd.

### **6.1.6 Conclusie**

Geconcludeerd moet worden dat, met de joint control-regeling uit het Bestuursakkoord binnen de AvA van HbR, Rijk en gemeente gelijksoortige mogelijkheden hebben om hun zakelijke belangen te behartigen. Voor de nadere afspraken over erfpacht in geval van taakverwaarlozing door HbR als erfpachter, delen Rijk en gemeente het uitgangspunt om in gezamenlijkheid te besluiten. Het is aan gemeente respectievelijk Rijk om te beslissen hoe zij met hun bevoegdheden als aandeelhouder omgaan. Binnen het Rijk is de *Nota Deelnemingenbeleid*, als eerder opgemerkt, leidend. In het opstellen van de joint control vanuit de aandeelhouderspositie is deze benadering ook gekozen.

## **6.2 Beleidskaders**

### **6.2.1 Nationaal beleid: *Nota Zeehavens***

Het nationale zeehavenbeleid voor de periode 2005 tot 2010 met een doorkijk naar de periode tot 2020 wordt beschreven in de *Nota Zeehavens: ankers van de economie*. De nota is een uitwerking van de *Nota Mobiliteit* en sluit aan bij de *Nota Ruimte* en de beleidsnotitie *Pieken in de Delta*. In de *Nota Zeehavens* zet het Rijk een strategie uit voor het versterken van de concurrentiepositie van de zeehavens. Daarbij zet het Rijk in op het verbeteren van de marktomstandigheden; het stellen en handhaven van duidelijke randvoorwaarden; en het binnen financiële mogelijkheden bijdragen aan een goede bereikbaarheid en voldoende ruimte voor de zeehavens. Het beleidskader is vertaald in concrete acties met duidelijke producten en mijlpalen, die een bijdrage leveren aan de continuïteit en kwaliteit van de Rotterdamse havenvoorzieningen. Deze zijn opgenomen in de Agenda zeehavenbeleid die deel uitmaakt van de *Nota Zeehavens*.

### **6.2.2 Gemeentelijk beleid: *Havenplan 2020***

Het gemeentelijk havenbeleid heeft zijn neerslag gevonden in het Havenplan 2020. De oprichting van HbR laat de rol van de gemeente(raad) als beleidsautoriteit onverlet. In deze rol gaat het om de traditionele ordenende, sturende en beleids- en omgevingbepalende rollen van de gemeente: ruimtelijke plannen, bestemmingsplannen, bouwvergunningen, milieu-

---

grenzen, etc. Evenmin impliceert de verzelfstandiging een inhoudelijke wijziging van het gemeentelijk havenbeleid. Die inhoud wordt geregeld in het Havenplan 2020 dat ook kaderstellend is voor het bedrijfsplan van HbR. Het Havenplan is als gemeentelijk beleidskader verankerd in de aandeelhoudersovereenkomst en de Operationele Havenovereenkomst. Het Havenplan 2020, dat begin 2004 is vastgesteld door de gemeenteraad, beschrijft de visie van de gemeente op de havenontwikkeling en het (ruimtelijk) beleid waarmee de gemeente op deze ontwikkeling wil inspelen. Daarin wordt de toekomst van de haven geschetst, zoals de gemeente die ziet, in relatie tot de verwachte internationale economische ontwikkelingen, de economische structuur van de regio Rotterdam en de ruimtelijke ontwikkeling van de haven. Het Havenplan 2020 vormt het strategisch kader waarbinnen HbR opereert voor de middellange termijn met als horizon het jaar 2020 en vindt zijn uitwerking in het bedrijfsplan HbR.

### **6.2.3 Bedrijfsplan HbR**

Het havenbeleid dat het havenbedrijf voert is beschreven in het bedrijfsplan HbR. In de statuten is vastgelegd dat het bestuur van HbR ten minste eenmaal per vier jaar, vóór een door de algemene vergadering te bepalen tijdstip, een bedrijfsplan vaststelt. Daarmee worden de beleidsdoelstellingen voor de middellange en langere termijn vastgelegd. In het bedrijfsplan besteedt de NV aandacht aan beleid ten aanzien van gronduitgifte, strategisch deelnemen-beleid, investeringen, doelstellingen t.a.v. werkgelegenheid, milieu, educatie, bedrijfsvoering, financiën, en andere majeure ondernemingsbeslissingen. In dit bedrijfsplan is eveneens de inbedding van het haven-industrieel complex in de regionaal ruimtelijke structuur beschreven. Op deze wijze wordt naast de bedrijfseconomische sturing in het havenbedrijf eveneens de samenhang tussen de beoogde ontwikkeling van het haven-industrieel complex en de invloed daarvan op de omgeving, periodiek aan de orde gesteld. De doelstellingen en strategie uit het Bedrijfsplan worden door HbR in jaarplannen vertaald in concrete projecten en activiteiten. De kaders voor het op te stellen bedrijfsplan worden enerzijds bepaald door het Havenplan 2020, anderzijds is er in het bedrijfsplan ook aandacht voor de gevolgen van de verzelfstandiging. Er zal met name aandacht zijn voor het te voeren financiële beleid om te (gaan) voldoen aan noodzakelijke financiële ratio's.

### **6.2.4 Beleidsinformatie**

Het Ministerie van V&W monitort aan de hand van een aantal indicatoren de voortgang van het beleid ten aanzien van zeehavens, waaronder toegevoegde waarde, marktaandeel en private investeringen. Het doel daarbij is de maatschappelijke betekenis en de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens te monitoren. Hiermee wordt eveneens de ontwikkeling van de Mainport Rotterdam gevolgd.

Daarenboven wordt jaarlijks de financiële en beleidsmatige informatie van HbR formeel gerapporteerd en verantwoord aan de gemeente. Belangrijk document is uiteraard het jaarverslag van HbR. Dit verslag dient aan de wettelijke eisen te voldoen van regelgevende en toezichthoudende organen. Er vindt een beleidsinhoudelijke toetsing plaats aan de hand van het daarvoor gestelde beleidskader. Aan de hand van gerichte prestatie-indicatoren wordt gemeten of HbR op koers ligt naar de afgesproken beleidsrichting. In de verslaggevingsdocumenten zijn de gegevens gerelateerd aan de kernactiviteiten zoals, onder meer, goederenoverslag in kwantitatieve en kwalitatieve zin en de exploitatie van het droge deel van het havengebied, dat is het haventerrein in hectaren, uitgesplitst naar uitgegeven terreinen, gereserveerde terreinen, beschikbare terreinen en terreinen in ontwikkeling en de uitgiften en terugnames in verslagjaar. Deze gegevens zijn neergelegd in Port Performance Indicatoren. Deze indicatoren en streefwaarden zijn geen statisch gegeven, maar voortdurend in ontwikkeling.

---

## 7. Borging efficiënte marktverhoudingen

### 7.1 Algemeen

De Nederlandse economie is gebaat bij een goed werkende markt in de Rotterdamse haven. HbR heeft naast publieke taken (hoofdstuk 8) ook commerciële taken: beschikbaar stellen van haveninfrastructuur en uitgifte van bedrijfsterreinen in de haven. Ten aanzien van deze taken is de positie van HbR dominant, hetgeen de vraag oproept of goede marktwerking is verzekerd door transparante markttoegang en eerlijke mededinging. Deze vraag heeft geen directe samenhang met de verzelfstandiging van GHR in HbR (noch met de Rijksdeelneming in HbR), maar is wel van belang in het kader van de borging van publieke belangen bij het functioneren van het Havenbedrijf.

### 7.2 Toegang tot infrastructuur

Zoals gesteld in 5.2 wil het Rijk publieke belangen van dienstverleners op de infrastructuur garanderen door transparante en non-discriminatoire procedures voor toegang tot de markt van havendiensten. Dat is in lijn met wat de Europese Commissie wil regelen via de Richtlijn markttoegang havendiensten: marktwerking binnen de haven vergroten door de toegang tot de markt van havendiensten te openen voor nieuwe bedrijven en zelfafhandeling van lading door rederijen toe te staan. Het gaat daarbij om toegang voor bedrijven die havenspecifieke diensten verrichten: technisch-nautische diensten (loodsen, slepen, aanmeren) en diensten aan de lading of passagiers (sjorren, laden/lossen, op-/overslag, intra-terminal transport, passagiersdiensten). Havenindustriële activiteiten vallen niet onder de werking.

Het eerste voorstel (2001) is in november 2003 niet aangenomen door het Europees Parlement. In oktober 2004 heeft de Commissie een nieuw voorstel voor een Richtlijn markttoegang havendiensten voorgesteld, dat nu in bespreking is bij de Raad en het Europees Parlement. Mocht er overeenstemming komen tussen Raad en Europees Parlement, dan zal dit op zijn vroegst in 2006 zijn. Het duurt dan nog minstens 18 maanden voordat de richtlijn zal zijn omgezet in nationale regelgeving. Feitelijke marktopening via Europese regelgeving kost veel tijd.

Het nadeel van deze lange looptijd wordt meer dan gecompenseerd door het feit dat een Europese richtlijn, in tegenstelling tot nationale regelgeving, in principe zorgt voor gelijke concurrentievoorwaarden voor de Europese havens.<sup>2</sup> Het spoor van markttoegang zal dan ook voorlopig via Brussel verlopen. Daarbij speelt ook een rol dat beperkte markttoegang geen urgent probleem lijkt in de Rotterdamse haven. Zeker als MVII wordt aangelegd, komt er weer veel ruimte beschikbaar om nieuwe gebruikers een plek in de haven te kunnen geven. De urgentie neemt daarmee verder af, maar het uiteindelijke belang van borging van het publieke belang blijft overeind.

In de Brusselse onderhandelingen hanteert Nederland als randvoorwaarde dat een richtlijn niet mag leiden tot een sterke toename van administratieve lasten. Daarnaast zal getoetst worden of de richtlijn niet leidt tot rechtsonzekerheid en een afname van investeringsbereidheid van (potentiële) gebruikers. Het huidige commissievoorstel voldoet niet aan deze voorwaarden. De Nederlandse inzet in Brussel zal zijn te komen tot een heldere richtlijn die wel aan bovenstaande randvoorwaarden voldoet.

Onderdeel van de havendienstenrichtlijn is ook een voorstel tot meer financiële transparantie in de boekhouding van de havenbeheerder. Dit is vooral bedoeld om de concurrentie tussen

---

<sup>2</sup> Omzetting in nationale regelgeving en handhaving kan voor verschillen zorgen. Deze leiden tot aanmerkelijk minder grote verstoring van het level playing field dan regeling van markttoegang op alleen nationaal niveau.

---

havens eerlijker te maken, maar kan ook het publieke belang van eerlijke concurrentie in havens dienen. Nederland is daarom voorstander van dit onderdeel in de richtlijn.

De gemeente Rotterdam heeft vanuit haar verantwoordelijkheid reeds regels gesteld omtrent het vast- en losmaken van containers op zeeschepen ('sjorren'), waarbij rekening is gehouden met de concept-havendienstrichtlijn. Met deze regels, die onderdeel uitmaken van de Havenverordening Rotterdam 2004, worden randvoorwaarden gesteld aan de uitoefening van het sjordersvak waardoor de orde en veiligheid in de Rotterdamse haven wordt vergroot.

### **7.3 Eerlijke mededinging**

Zoals eerder gesteld, is het een publiek belang dat er in de Rotterdamse haven sprake is van eerlijke mededinging. De Mededingingswet, die de nationale uitwerking vormt van artikel 82 van het Europese verdrag, biedt thans het algemene wettelijke kader voor de bescherming van afnemers van diensten tegen belemmering van de mededinging. Voor de havensector bestaat er op dit moment geen sectorspecifieke regelgeving of sectorspecifiek toezicht op de tarieven. De haventarieven worden thans goedgekeurd door de Raad van Commissarissen van HbR, die wordt voorgezeten door de Wethouder van de Gemeente Rotterdam.

Op grond van artikel 24, eerste lid, Mededingingswet is het voor ondernemingen met een economische machtspositie verboden misbruik te maken van een economische machtspositie. De belangrijkste vormen van misbruik zijn onbillijk lage of onbillijk hoge (excessieve) prijzen, beperking van productie of afzet, discriminerende voorwaarden en koppelverkoop. Indien bedrijven menen slachtoffer te zijn van machtsmisbruik, kunnen ze bij het Europese Hof van Justitie of de NMa een klacht indienen tegen HbR. Die zullen dan een onderzoek beginnen om vast stellen of de klacht terecht is.

Bedrijven kunnen ook naar de rechter gaan. Momenteel loopt er een juridisch traject naar aanleiding van een klacht van Rotterdamse bedrijven uit de oliesector. De Rotterdamse rechtbank heeft opdracht gegeven een gerechtelijk onderzoek te voeren naar de haventarieven in de oliesector. De stand van zaken in deze procedure is dat de rechter HbR in de gelegenheid heeft gesteld zich uit te laten over de onderbouwing van het kostenallocatiemodel en de manier waarop daarover met de oliesector van gedachten kan worden gewisseld. Inmiddels is een en ander in voorbereiding.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 5.2.2. heeft er een onderzoek plaatsgevonden door de NMa. De NMa is van oordeel dat HbR een machtspositie heeft in het vaststellen van haventarieven op de tien onderscheiden deelmarkten en in het vaststellen van grondprijzen voor havengebonden bedrijven op vier deelmarkten. Volgens de NMa is er een gerede kans dat HbR de machtspositie ten aanzien van haventarieven in de toekomst zal kunnen misbruiken; voor grondprijzen acht NMa deze kans klein. Het gaat daarbij om een theoretische kans; de NMa heeft geen onderzoek gedaan naar de vraag of HbR thans of in de toekomst misbruik maakt of zal maken.

In hoofdstuk 10.2.1 wordt ingegaan op de wijze waarop de overheid, op grond van het NMa-rapport, het toezicht op de mededinging in de haven van Rotterdam wil uitoefenen.



---

## 8. Borging nautische veiligheid

### 8.1 Nautische veiligheid

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het nautisch beheer zijn vooruitlopend op een herziening van de Scheepvaartverkeerswet geborgd in het Havenmeesterconvenant met daarin opgenomen een sturings- en toezichtskader en maatregelen die de transparantie tussen de publieke en private taken van HbR verzekeren. Tevens is binnen HbR een afzonderlijke Divisie Havenmeester ingericht voor de uitoefening van de havenmeesterbevoegdheden en -taken.

### 8.2 Havenmeesterconvenant

De gemeentelijke en de Rijkstaken op het gebied van nautisch verkeersbeheer zijn in het kader van de verzelfstandiging geregeld in het Havenmeesterconvenant van 17 december 2003. Het Havenmeesterconvenant bevat de volgende borgingsmechanismen:

- instrumenten die het voor de minister en de gemeente mogelijk maken sturing te geven aan en toezicht te houden op de publieke taken van HbR:
  - een rapportagemodel vastgesteld door de minister van VenW en de gemeente Rotterdam met prestatie-indicatoren die inzicht verschaffen in de uitoefening van de aan de havenmeester opgedragen bevoegdheden;
  - een rapportagemodel vastgesteld door de minister van VenW en de gemeente Rotterdam ten behoeve van de verantwoording door HbR over de verplichting om zorg te dragen voor de continuïteit van de uitvoering van de Rijks- en gemeentelijke havenmeestertaken door de havenmeester van Rotterdam en de onder diens leiding staande divisie RPA van HbR;
  - een regeling om in geval van taakverwaarlozing de noodzakelijke voorzieningen te treffen.
- regeling van benoeming en positie van de havenmeester;
- waarborgen voor een transparante interne scheiding tussen private en publieke taken van HbR;
- waarborgen dat HbR in het havengebied geen commerciële activiteiten gaat verrichten die op gespannen voet staan met de publieke taken (volgens Operationele Havenovereenkomst);
- bepalingen over het voor de uitvoering van het convenant nodige overleg op beleidsmatig en operationeel niveau;
- bepalingen over de nodige samenwerking tussen partijen onderling en andere publieke instanties in de regio van het havengebied;
- een procedureafspraken over de gelegenheid tot het doen verrichten van een uitvoeringstoets door HbR en de havenmeester van Rotterdam met betrekking tot voorgenomen beleid of regelgeving op Rijks- respectievelijk gemeentelijk niveau dat substantiële gevolgen heeft voor de uitvoering van de havenmeesterbevoegdheden en -taken.

### 8.3 Scheepvaartverkeerswet

Het Havenmeesterconvenant bepaalt dat de Minister van VenW de totstandkoming van een wijziging van de Scheepvaartverkeerswet zal bevorderen waarin de Rijkshavenmeesterbevoegdheden en de hoofdlijnen van het sturings- en toezichtskader met betrekking tot die bevoegdheden worden vastgelegd. Het streven is dit wetsvoorstel in de loop van dit jaar bij de Tweede Kamer in te dienen. Eén van de doeleinden van het wetsvoorstel is borging van het publieke belang bij de uitoefening van taken en bevoegdheden door Rijkshavenmeesters die deel uitmaken van een privaatrechtelijke organisatie. In die gevallen dient verzekerd te worden dat de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden niet op oneigenlijke wijze plaatsvindt. Voorts moet de continuïteit van deze taak- en bevoegdheidsuitoefening gegarandeerd zijn.

---

Om dit doel te bereiken wordt in het wetsvoorstel voorzien in de verplichting van de Minister van VenW om voorafgaand aan de aanwijzing van een Rijkshavenmeester een overeenkomst met de desbetreffende rechtspersoon of het desbetreffende openbare lichaam te sluiten waarin een aantal onderwerpen geregeld moeten worden op organisatorisch, financieel en personeelsgebied om die publieke belangen daadwerkelijk te borgen. Het Havenmeesterconvenant komt tegemoet aan deze verplichting. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Scheepvaartverkeerswet wordt de verantwoordings- en rapportageverplichting van de Rijkshavenmeester opgenomen alsmede de toezichtsbevoegdheid van de Minister van VenW.

*Verantwoordingsplichten* - Gelet op de eindverantwoordelijkheid van de Minister van VenW voor de veiligheid en vlotheid van scheepvaartverkeer op Rijkswateren dient er een verantwoordingsrelatie te bestaan tussen de Rijkshavenmeester en de minister. Om die reden dient de Rijkshavenmeester jaarlijks te rapporteren over het algemene beeld van het scheepvaartverkeer op de scheepvaartwegen waarover hij het nautisch beheer voert, over de wijze waarop hij in relatie tot het verkeersbeeld van zijn bevoegdheden gebruik maakt en eventuele bijzondere situaties die zich daarbij voordoen.

*Toezichtbevoegdheden* - Hoewel de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken bij de Rijkshavenmeester berust, blijft de Minister van VenW een eindverantwoordelijkheid dragen voor het veilige en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer op de scheepvaartwegen in beheer bij het Rijk. De Minister van VenW voert immers een landelijk veiligheidsbeleid. Het door de Rijkshavenmeester te voeren beleid dient daarmee in overeenstemming te zijn. Daarom wordt voorzien in de bevoegdheid van de Minister van VenW om algemene en bijzondere aanwijzingen aan de Rijkshavenmeester te geven met betrekking tot de uitoefening van die bevoegdheden.

Een taakverwaarlozingsregeling wordt noodzakelijk geacht in verband met het waarborgen van de Rijkshavenmeestertaken en -bevoegdheden die binnen privaatrechtelijke rechtspersonen worden uitgeoefend. Het wetsvoorstel bevat een regeling die het de Minister van VenW mogelijk maakt in te grijpen bij taakverwaarlozing van een Rijkshavenmeester die niet aan hem ondergeschikt is. In het uiterste geval zou de Minister de aanwijzing als Rijkshavenmeester kunnen intrekken.

#### **8.4 Divisie Havenmeester**

Aan de Havenmeester van Rotterdam zijn publiekrechtelijke bevoegdheden (van Rijk en gemeente) toebedeeld. De NV als zodanig heeft echter geen publiekrechtelijke bevoegdheden. Voor een strikte scheiding tussen de publieke en private taken is in het Havenmeesterconvenant afgesproken dat HbR een afzonderlijke divisie Rotterdam Port Authority (thans Divisie Havenmeester) inricht voor de uitoefening van de havenmeesterbevoegdheden en -taken.

De belangrijkste redenen voor deze ontvlechting van de publieke taken en de commerciële activiteiten van HbR zijn het voorkomen van kruissubsidiëring en het transparant maken van 'activity based costing'. Dit impliceert dat overheidsbedrijven hun activiteiten en hun boekhouding zodanig zullen moeten inrichten dat op elk moment duidelijk is voor welke activiteit welke kosten werden gemaakt en welke opbrengsten zijn gerealiseerd. Voor havenbeheerders ligt minimaal een interne organisatorische en financiële scheiding van commerciële en publieke activiteiten dan ook voor de hand.

De discussie over de ontvlechting van de publieke en commerciële haventaken gaat in essentie om de waardering en zorgvuldige borging van de hybride positie van het havenbeheer. De eenheid van het havenbeheer, zoals die zeventig jaar geleden werd ingesteld, is inmiddels een institutioneel gegeven. Voor havengebruikers zijn aan de eenheid van het

---

havenbeheer belangrijke voordelen verbonden. Nieuwe investeerders ervaren het als een groot gemak dat HbR tijdens de fase van onderhandelingen als coördinator optreedt. Met het geïntegreerde beheer hangen belangrijke voordelen samen op het gebied van het vermijden van frictiekosten en het creëren van één havenloket.

Het Rijk is overtuigd dat een geïntegreerd havenbedrijf waarin de land- en waterzijdige elementen geconcentreerd zijn, beter in staat zal zijn om de beoogde vervoerslogistieke effecten te realiseren. Aan deze keuze heeft het Kabinet evenwel een belangrijke voorwaarde verbonden, namelijk dat de publieke belangen, vooruitlopend op een daartoe strekkende wettelijke regeling, toereikend geborgd worden in een convenant met een sturings- en toezichtskader en met maatregelen die de transparantie tussen de publieke en private taken van HbR verzekeren. Een en ander is beschreven in het Havenmeesterconvenant en krijgt zijn beslag in de te wijzigen Scheepvaartverkeerswet.

---

## 9. Borging duurzaam ruimtegebruik

### 9.1 PKB+ PMR

In september 2003 is de PKB+ PMR (in vervolg afgekort als PKB) vastgesteld. Enkele van de beleidsuitspraken in de PKB hebben betrekking op inrichting en exploitatie van de haven en daarmee op het optreden van HbR. Het betreft daarbij Beslissingen van Wezenlijk Belang (BvWB).

In de eerste plaats gaat het om de inrichting en exploitatie van de MVII. Op grond van de PKB moet deze ruimte bieden aan deepsea-gebonden activiteiten, zoals met name groot-schalige container op- en overslag en direct gerelateerde distributieactiviteiten. Daarnaast moet de landaanwinning eventueel ruimte bieden aan deepsea-gebonden chemie. Niettemin is op grond van de PKB mogelijk onder bijzondere omstandigheden en op basis van een zorgvuldige afweging dat vestiging van andere activiteiten op de landaanwinning plaatsvindt. De PKB omschrijft verschillende afwegingsaspecten die daarbij een rol moeten spelen.

In de tweede plaats stelt de PKB dat de MVII wordt ingericht en beheerd volgens de principes van een duurzaam bedrijventerrein. In de PKB wordt verder toegelicht welke elementen hierbij een rol kunnen spelen. Een derde PKB-uitspraak die van invloed is op de exploitatie van het havenareaal is dat projectactiviteiten in het Bestaand Rotterdams Gebied moeten leiden tot een efficiëntere benutting van de ruimte (200 ha extra bedrijventerrein door intensivering) en verbetering van de milieukwaliteit. Voor dit laatste zijn in de PKB diverse - niet gekwantificeerde - reductiedoelstellingen geformuleerd.

Deze uitspraken kunnen worden gezien als de ruimtelijke vertaling van de te borgen nationale belangen. De borging van de PKB verloopt hoofdzakelijk langs twee lijnen: de ruimtelijke ordeningslijn op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) waarlangs de PKB doorwerkt in ruimtelijke plannen van decentrale overheden, en de projectenlijn waarlangs de PKB conform het Bestuursakkoord PMR doorwerkt in concrete projecten ter uitvoering van de PKB.

### 9.2 Ruimtelijk spoor

Op dit moment worden de bestemmingsplannen voor het havengebied door de gemeente Rotterdam geactualiseerd. In vigerende bestemmingsplannen is de bestemming 'haven- en industriedoeleinden' opgenomen. Als die bestemming ook in het bestemmingsplan MVII zou worden opgenomen, laat dit ruimte voor andere dan deepsea-gebonden activiteiten, hetgeen op zich ook logisch is gelet op het feit dat de PKB op grond van bijzondere omstandigheden en op basis van een zorgvuldige afweging ook andere activiteiten op de landaanwinning toelaat. Het college van Rotterdam is voornemens om de keuze tussen flexibiliteit en een meer concrete invulling van de bestemming mee te laten wegen in zijn voorstellen aan de raad met betrekking tot de besluitvorming tot vaststelling van het bestemmingsplan voor MVII. Daarmee wordt, althans in de ruimtelijke ordeningslijn, beperkt geborgd dat de gewenste deepsea-gebonden activiteiten op MVII daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Het Rijk is zelf bij haar besluitvorming aan deze beleidskeuzen gebonden, ook bij besluitvorming buiten het ruimtelijke spoor. Dat is bijvoorbeeld van invloed op het optreden van het Rijk als aandeelhouder van HbR. Alhoewel instrumenten van het Rijk in het zakelijke spoor niet bedoeld zijn om PKB-doelen te bereiken, kan het Rijk als aandeelhouder niet zomaar aan de PKB voorbijgaan.

De beleidskeuzen in de PKB over de inrichting en exploitatie van de haven hebben vooral een ontwikkelingsgericht karakter, waardoor zij moeilijk via ruimtelijke plannen kunnen wor-

---

den afgedwongen. Het ruimtelijk spoor maakt wel de realisatie van de betreffende beleidskeuzen formeel mogelijk, maar dwingt niet tot uitvoering. De borging langs het ruimtelijke spoor kent daarmee dus beperkingen, waarvoor in het projectenspoor aanvullende afspraken gemaakt zijn.

### **9.3 Projectenspoor**

Over de uitvoering van de PKB zijn tussen betrokken partijen afspraken gemaakt en vastgelegd in het Bestuursakkoord PMR met in de bijlage een publiek programma van eisen. In het Bestuursakkoord is onder meer afgesproken dat HbR de BvWB's in acht zal nemen. Als het gaat om de doorwerking in de projectenlijn zijn met name de uitwerkingsovereenkomsten bij het bestuursakkoord en het toetsingskader voor de landaanwinning van belang.

In de uitwerkingsovereenkomsten kan door alle betrokkenen worden vastgelegd op welke wijze toepassing wordt gegeven aan de PKB. De uitwerkingsovereenkomsten worden door alle betrokkenen ondertekend (HbR, gemeente, provincie en Rijk). In dit kader kan de wijze van inrichting en exploitatie van het havenareaal worden ingevuld, inclusief het beheer volgens de principes van een duurzaam bedrijventerrein. Daarmee wordt de uitvoering van de in de PKB aangekondigde projecten geborgd. Als vervolg op de PKB zal de Projectorganisatie MVII<sup>3</sup> voor de MVII een milieueffectrapport (MER) opstellen. Het MER zal ook ingaan de wijze van inrichting en beheer van MVII.

In het toetsingskader wordt aangegeven hoe de uitvoering van de PKB wat betreft de landaanwinning wordt getoetst. Op grond van het toetsingskader kan worden nagegaan of uitvoerders van deelprojecten de in de PKB gestelde randvoorwaarden volgen. Het zal door de projectminister worden gebruikt voor rapportages aan de Tweede Kamer over de uitvoering van de PKB. Over de exacte invulling vindt nog overleg plaats tussen onder meer PMR en de projectorganisatie MVII.

Als dit toetsingskader en de uitwerkingsovereenkomsten ook ingaan op de wijze waarop de PKB wordt uitgevoerd en getoetst, worden de betreffende PKB-uitspraken daarmee geborgd. De beperkte borging via het ruimtelijke ordeningskader kan zo via de projectenlijn toereikend worden aangevuld.

### **9.4 Gevolgen uitspraak Raad van State**

Op 26 januari 2005 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de concrete beleidsbeslissingen uit de PKB vernietigd. Naar aanleiding daarvan hebben de betrokken bewindslieden hun voorkeur uitgesproken voor herstel van de PKB via een reparatie van deel 3 van de PKB, met inachtnaam van de uitspraak van de Raad van State. De uitspraak van de Raad van State heeft geen directe gevolgen voor het hier aan de orde zijnde borgingsvraagstuk. De hier aan de orde zijnde BvWB's vallen buiten het vernietigingsbesluit. Vooralnog wordt er daarom van uitgegaan dat de status, aard en inhoud van de PKB-uitspraken die in deze notitie worden beschouwd niet zodanig zullen veranderen dat dit in de onderhavige analyse tot andere conclusies zou leiden.

---

<sup>3</sup> De projectorganisatie MVII is een zelfstandige uitvoeringorganisatie (100% dochter HbR).

---

# 10. Borgingskader en beleidsagenda

## 10.1 Borgingskader

In deze Contourennota zijn diverse nationale publieke belangen onderscheiden. Het gaat daarbij om de publieke belangen die het economisch functioneren (continuïteit en kwaliteit havenvoorzieningen, efficiënte marktverhoudingen, nautische veiligheid en duurzaam ruimtegebruik) en de kern van de publieke taakuitoefening (nautische veiligheid) van HbR raken. Deze publieke belangen worden door Rijk en gemeente geborgd via diverse specifieke arrangementen die de respectievelijke overheden ter beschikking staan, zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken (hoofdstuk 6 t/m 9; zie ook de overzichtsmatrix in bijlage 1).

Tevens zijn er de meer generieke borgingsarrangementen in de vorm van regelgeving die zich richt op de randvoorwaarden van het functioneren van HbR, zoals de wetgeving inzake milieu, veiligheid en security. Het betreft hier randvoorwaarden voor het functioneren van HbR, waarvan de borging niet verandert als gevolg van de verzelfstandiging en Rijksdeelname. Daarom vallen deze buiten het bestek van deze Contourennota.

Uit het vorenstaande blijkt de borgingsarrangementen op hoofdlijnen staan, zij het dat zij op een aantal punten verder uitgewerkt en aangevuld dienen te worden. Rijk en gemeente streven daarbij naar intensivering van de samenwerking. Beide zullen binnen deze samenwerking, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheden, bijdragen aan het verder ontwikkelen van het borgingskader. Daartoe is hieronder een beleidsagenda opgenomen die door Rijk en gemeente is overeengekomen.

## 10.2 Beleidsagenda

### 10.2.1. Hoofdlijnen

#### 1. Samenwerking bij havenbeleid

Dit agendapunt heeft een beleidsinhoudelijke en een bestuurlijke component:

- a. Het is van belang dat de overheden samenwerken bij het te voeren beleid ten aanzien van de Rotterdamse haven. Zo kan er stroomlijning van overheidsbeleid plaatsvinden die vanuit de optiek van eenheid van overheidsbeleid wenselijk is. Voorkomen wordt dan dat de Rotterdamse haven te maken krijgt met versnipperde beleidsimpulsen van de betrokken centrale en decentrale overheden.

Als het gaat om de realisatie van de beleidsdoelstellingen voor de ontwikkeling van de haven (voorzieningen) stemmen Rijk en gemeente Rotterdam hun te voeren beleid ten aanzien van de mainport Rotterdam in het algemeen en het havenbedrijf in het bijzonder met inachtneming van de eigen rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid op elkaar af. Het college van Rotterdam heeft reeds voorgesteld, ter borging van publieke belangen van het Rijk, slechts een voorstel tot vaststelling van een nieuw (dan wel wijziging van een bestaand) havenplan aan de gemeenteraad voor te leggen na consultatie van het Rijk. Bij vaststelling van Rijksbeleid inzake de Rotterdamse haven zal het Rijk op haar beurt niet eerder tot vaststelling overgaan dan na consultatie van de gemeente. Essentie van de op afstemming gerichte benadering is dat het beleid van de verschillende betrokken overheden beter op elkaar aansluit. Het is in dat kader zeer wel denkbaar dat de betrokken overheden komen tot een gezamenlijke (middel)lange termijn visie ten aanzien van de Mainport Rotterdam waaraan de betrokkenen, ieder vanuit eigen rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, uitwerking geven.

Bij het vorengaande is het van belang dat partijen over basisinformatie beschikken die dienstbaar is aan het te voeren overheidsbeleid. Daarbij kan bijvoorbeeld de informatie die voortkomt uit de door de overheden gehanteerde monitor (zie hoofdstuk 10.2.2) worden benut.

- 
- b. Om het streven naar beleids- en regelafstemming bestuurlijk te verankeren is het van belang dat de bij de mainport Rotterdam betrokken overheden op korte termijn komen tot een concretisering van de bestuurlijke samenwerking in het havengebied. Door het geven van een nieuwe impuls aan het specifiek voor de haven van Rotterdam ingestelde instrument van het Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam (BOM) wordt een kwalitatieve verbetering van de bestaande beleidsprocessen beoogd. Het BOM richt zich op vergroting van samenhang, effectiviteit en efficiency van beleid en regelgeving om zo de transparantie van het overheidsoptreden te versterken.
- Dit model van samenwerking betekent dat betrokken overheden hun ontwikkelingsdoelen met betrekking tot duurzame havenontwikkeling integreren in het centrale en decentrale beleid ten aanzien van de Rotterdamse haven. Dit is in het voordeel van de concurrentiepositie van HbR.

### *2. Voorzieningen mededinging: onderzoek naar nut, noodzaak en proportionaliteit*

In haar recent uitgebrachte rapportage adviseert de NMa het Kabinet om, "gelet op het publieke belang van de Rotterdamse haven als mainport in Nederland (...) een visie te ontwikkelen voor het tariefbeleid van de haventarieven en op basis daarvan maatregelen te formuleren die ertoe bijdragen dat dit beleid gerealiseerd wordt."

De komende periode zal benut worden om een dergelijke visie te ontwikkelen. Het Kabinet heeft zich eerder reeds op het standpunt gesteld dat terughoudendheid moet worden betracht bij het instellen (of handhaven) van sectorspecifieke mededingingsregels<sup>4</sup>. Daar waar kan worden volstaan met het algemene mededingingsregime, moet het opstellen van (aanvullende) sectorspecifieke regels worden voorkomen. Anderzijds constateert het Kabinet ook dat in netwerksectoren sectorspecifieke regelgeving toch nodig kan zijn om de grote nationale belangen te borgen<sup>5</sup>. Om uiteindelijk tot een standpunt te komen wat in deze situatie het meest adequate borgingsinstrument is, wordt een inventarisatie gemaakt van mogelijke borgingsinstrumenten die het Rijk en gemeente ter beschikking hebben. Naast deze inventarisatie zullen de voor- en nadelen van de diverse typen toezicht in kaart worden gebracht tegen de achtergrond van het Mainportbeleid. In de uiteindelijke afweging zullen diverse effecten worden meegewogen.

Bij deze afweging zal een aantal algemene uitgangspunten gehanteerd worden. Het Kabinet streeft naar een vergaande vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Dit is een belangrijke motivatie om niet lichtvaardig tot sectorspecifieke regelgeving over te gaan. Dezelfde motivatie volgt uit de ambitie van het zeehavenbeleid om de internationale concurrentiepositie van de zeehavens te versterken. Anderzijds kan sectorspecifieke regelgeving voor de (gebonden) gebruikers van groot belang zijn. De Mededingingswet kan tekortschieten vanwege het ex post-karakter van toezicht en de daarbij behorende jarenlange procedures met de daaruit voortvloeiende onzekerheid voor de markt. Deze verschillende uitgangspunten zullen doorklinken in de weging van de verschillende borgingsinstrumenten.

### *3. Beëindiging erfpacht wegens taakverwaarlozing: joint control*

Op de agenda staan tevens nader te maken afspraken tussen Rijk en gemeente over de joint control bij erfpacht in de onverhoopte situatie van taakverwaarlozing als erfpachter. Dit ter uitwerking van het Bestuursakkoord. Het Rijk en de gemeente delen het uitgangspunt om in gezamenlijkheid te besluiten over de erfpacht in geval van taakverwaarlozing. Zowel de eenheid van het havenbeheer als de eenheid van overheidsoptreden zijn hiermee gediend.

Bij (de erfpacht)overeenkomst wordt een op de nieuwe situatie toegesneden maatstaf neergelegd voor de beoordeling van de vraag of er sprake is van taakverwaarlozing door HbR. Deze overeenkomst is niet bedoeld als optimalisatie-instrument, maar borgt een ondergrens

---

<sup>4</sup> Kabinetsstandpunt over *Zicht op toezicht*, TK 1997-1998, 24 036, nr. 73H, blz. 5.

<sup>5</sup> Visie op markttoezichthouders, TK 2004-2005, 29800 XIII, nr. 36, blz. 3.

---

van essentiële havenvoorzieningen en objectieveert hoe gemeente en Rijk gezamenlijk volgens een gemeenschappelijke maatstaf tot een oordeel van taakverwaarlozing kunnen komen.

#### *4. Ruimtelijke ordening: aanvullende afspraken*

Als het gaat om de doorwerking en borging van PKB-uitspraken over de inrichting en exploitatie van de haven zet het Rijk in op twee sporen. In de eerste plaats zullen de VROM-inspectie en andere Rijksvertegenwoordigers bij de advisering over decentrale ruimtelijke plannen erop toezien dat de PKB zo goed mogelijk doorwerkt in streek- en bestemmingsplannen. Bovendien zal het Rijk bij de uitoefening van haar eigen taken ook buiten het ruimtelijke spoor (bijvoorbeeld als aandeelhouder) niet in strijd met de PKB handelen.

Daarnaast zullen het Rijk en de andere partijen bij het Bestuursakkoord PMR langs het projectenspoor in de uitwerkingsovereenkomsten bij de PKB en in het toetskader voor de landaanwinning nadere afspraken maken hoe door de betrokkenen in de Rotterdamse regio uitvoering wordt gegeven aan de PKB. De gedachte daarbij is dat als aan de in de PKB voorziene projecten uitvoering wordt gegeven en ontwikkelingsdoelstellingen worden concreetiseerd, de realisatie van de beleidsintenties uit de PKB kan worden geborgd. Afspraken in het projectenspoor kunnen overigens ook gevolgen hebben voor de inhoud van de voorstellen die het College doet aan de Raad ten aanzien van de bestemmingsplannen, die op grond van de WRO door de gemeenteraad van Rotterdam worden vastgesteld voor zover het Rotterdams gebied betreft.

#### **10.2.2. Nadere uitwerking van samenwerking Rijk en gemeente**

Bovenstaande agenda op hoofdlijnen is gericht op samenwerking tussen Rijk en gemeente in het publieke spoor. Voor het goed functioneren van deze samenwerkingsrelatie wordt het huidige ambtelijke samenwerkingsverband voortgezet (punt 5). Dit samenwerkingsverband richt zich op de uitvoering van de beleidsagenda. Daartoe behoort een onderling afgestemde monitor voor de Rotterdamse haven (punt 6). Samenhang, effectiviteit en efficiency van het overheidsoptreden als geheel zijn er mee gediend als nadere afspraken worden gemaakt over de samenwerking op het gebied van toezicht (punt 7). Het is voorts van belang dat de ontwikkeling en het functioneren van deze gezamenlijke integrale aanpak van Rijk en gemeente periodiek wordt geëvalueerd (punt 8). Ten slotte zal het in deze Contourennota geschetste borgingskader in een internationaal perspectief worden geplaatst (punt 9) en aan onafhankelijke deskundigen worden voorgelegd voor een second opinion (punt 10).

#### *5. Opzetten samenwerkingsverband*

In de komende periode zal de afstemming van beleid, toezicht en de overige uitwerkingsafspraken inzake de Rotterdamse haven een samenwerkingsverband vergen tussen het Rijk en de gemeente Rotterdam. Dit is een vervolg op de nauwe samenwerking tussen de Rijkspartijen en de Rotterdamse partners die is gevolgd bij de totstandkoming van de Contourennota. Het genoemde samenwerkingsverband bewerkstelligt dat het Bestuurlijk Overleg Mainport (BOM) weer wordt gereactiveerd. Daarna zal dit samenwerkingsverband de voorbereiding en uitvoering van de taken die bij het BOM worden belegd, verzorgen. Het samenwerkingsverband bewaakt ten slotte de uitvoering van de acties die voortvloeien uit deze Contourennota mede opdat de Kamer daarover in een later stadium kan worden geïnformeerd. Qua samenstelling weerspiegelt het samenwerkingsverband het te reactiveren BOM.

#### *6. Monitoring*

Rijk en gemeente stemmen in onderling overleg af op welke wijze de betrokken overheden HbR monitoren zodat er zicht is op de ontwikkeling van de essentiële taken die HbR uitoefent, niet alleen tegen de achtergrond van de taakverwaarlozingsregeling, maar eveneens in het licht van de overige afstemmingsafspraken. Een en ander laat de afzonderlijke rapportage lijnen waarlangs de betrokken overheden verantwoording afleggen uiteraard onverlet. Zoals in hoofdstuk 10.2.1 is vermeld, is het van belang dat de informatie uit de monitor tevens kan worden benut door de betrokken overheden bij de vorming van beleid.



---

### 7. Samenwerking bij toezicht

Bij het houden van toezicht op de naleving van de regelgeving inzake het functioneren van de haven van Rotterdam zijn tal van overheidsdiensten betrokken (zie tekstkader). Het Rijk en de gemeente Rotterdam onderkennen dat deze hoeveelheid van inspectie en toezicht de vraag doet rijzen op welke wijze de breedte van toezicht en inspectie te combineren is met het vanuit concurrentieoverwegingen grote belang van snelheid en flexibiliteit (lees: continuïteit) in de logistieke keten. Door horizontaal (tussen departementen en hun uitvoerende diensten), verticaal (tussen Rijk en decentrale overheden) en met marktpartijen samen te werken, wordt een integrale aanpak bevorderd. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wil als eerstverantwoordelijke voor de zeehavens dit type samenwerking faciliteren. Als concrete invulling stemt het Rijk momenteel in het project Stroomlijning Overheidsinterventies Zeehavens (SOZ) de administratieve systemen van de verschillende overheidsdiensten op elkaar af en richt de aangifteprocedures met behulp van ICT voor marktpartijen zo efficiënt mogelijk in, met zo min mogelijk administratieve lasten.

#### Overzicht toezichthouders (niet limitatief)

- Inspectie VenW – Divisie Vervoer: toezicht op het vervoer (van gevaarlijke stoffen)
- Inspectie VenW – Divisie Scheepvaart: toezicht op de schepen en internationale nautische voorschriften en de uitoefening van Rijkstaken door HbR conform Havenmeesterconvenant
- DCMR (Gemeente Rotterdam): toezicht milieuvoorschriften
- Inspectie VROM: toezicht op de Wet Milieubeheer (afvalstoffen) en de Wet Milieugevaarlijke stoffen (gassing)
- Divisie Havenmeester (voorheen Rotterdam Port Authority) bij HbR: toezicht op naleving Havenverordening, gevaarlijke stoffen regelgeving
- College B&W Rotterdam: toezicht op de publieke taakuitoefening en naleving Havenverordening door HbR middels verantwoordingsrapportages
- Dienst Zeehavenpolitie (Rivierpolitie): algemene politietaak gericht op haven en grensoverschrijdend vreemdelingtoezicht
- Arbeidsinspectie: toezicht arbeidsomstandigheden, arbeidstijden en technisch toezicht
- Rijksdienst keuring Vee en Vlees: toezicht op lading (vee en vlees)
- Plantenziektkundige Dienst: toezicht op lading (planten)
- Douane: toezicht op lading (invoerrechten, drugs)
- Brandweer Rotterdam
- Waterschappen: toezicht waterkwaliteit en Flora- en Faunawet
- Algemene Inspectiedienst: diversen, o.a. visserij
- Koninklijke Marechaussee: toezicht op buitenlandse krijgsmachtschepen
- Nederlandse en Europese mededingingsautoriteit: mededingingstoezicht

### 8. Evaluatie

Conform de *Nota Staatsdeelnemingen* zal het Rijk een vijfjaarlijkse evaluatie uitvoeren die bestaat uit een beoordeling van het publieke kader, de corporate governance en de bedrijfs-economische resultaten en strategische omgeving van de onderneming. Rijk en gemeente zullen op dat moment ook de samenwerking evalueren (zie 5.4).

### 9. Internationale benchmark

Er wordt een internationale verkenning op hoofdlijnen uitgevoerd naar de gehanteerde toezichtsarrangementen bij geprivatiseerde of verzelfstandigde havens in en buiten Europa. Dit onderzoek beziet de proportionaliteit van de in deze Contourennota geschetste borgingsarrangementen. De gemeente Rotterdam wordt betrokken bij de uitvoering van dit onderzoek.

### 10. Second opinion

De in deze Contourennota gevolgde benadering wordt door het Rijk na overleg met de gemeente Rotterdam voor een second opinion voorgelegd aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat.



# Bijlage

Matrix: Borgingskader publieke belangen en betrokken actoren

	VenW	Financiën	EZ	VROM	Gemeente Rotterdam	HbR
<b>Continuïteit &amp; kwaliteit: zakelijke aansturing</b>	- joint control Erfpachtovk - taakverwaarlozing	- joint control AvA - aandeelhoudersovk - joint control erf- pachtovk			- joint control AvA - aandeelhoudersovk - operationele Havenovk (incl. ont- vlechtingdocument) - joint control erfpachtovk	- joint control AvA - statuten - operationele Havenovk (incl. ontvlechtingdocu- ment)
<b>Continuïteit &amp; kwaliteit: strategisch beleidskader</b>	<i>Beleidsvorming:</i> - afstemming beleid - BOM - ambtelijk samenwerkingsverband - samenwerking bij toezicht - afspraken monitor - evaluatie				<i>Beleidsvorming:</i> - afstemming beleid - BOM - ambtelijk samenwerkingsverband - samenwerking bij toezicht - afspraken monitor - evaluatie	
<b>Efficiënte marktverhoudin- gen: Toegang tot infrastruc- tuur</b>	Uitwerking via Port Package (EU)				Havenverordening	
<b>Efficiënte marktverhoudingen: Eerlijke mededinging</b>	Uitwerking vorm van borging conform geschetste uitgangspun- ten		- Mededingingswet - uitwerking vorm van borging conform ge- schetste uitgangspunten			
<b>Nautische Veiligheid</b>	- Havenmeesterconvenant - Scheepvaartverkeerswet				- Havenmeesterconvenant	- Havenmeesterconvenant
<b>Duurzaam Ruimtegebruik</b>	- PKB+ PMR - Bestuursakkoord + UWV's - toetskader	PKB+ PMR	PKB+ PMR	- PKB+ PMR - Bestuursakkoord + UWV's	- bestemmingsplan (in lijn met streek- plan provincie) - bouwvergunning - milieuvergunning - projecten PKB+ PMR - Havenplan 2020 - Bestuursakkoord + UWV's	- MER - bedrijfsplan HbR - toetskader Bestuursakkoord + UWV's

---