

TUD-deelrapport Fase 2

ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens

Deel B: Casestudies rondom de organisatie van gebiedsontwikkeling rondom een station en een haven

In het kader van het TUD-onderzoek uit 2008 voor de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens zijn in totaal vier TUD-deelrapporten verschenen:

- *TUD-deelrapport Fase 1 ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens; Inventarisatie van lastige kwesties, belangen, partijen en dilemma's en een voorlopige aanzet voor een conceptueel model (ISBN/EAN 9789056382087)*
- *TUD-deelrapport Fase 2 ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthaven; Deel A: Casestudie naar de organisatie van gebiedsontwikkeling bij drie regionale luchthavens (ISBN/EAN 9789056382094)*
- *TUD-deelrapport Fase 2 ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthaven; Deel B: Casestudies rondom de organisatie van gebiedsontwikkeling rondom een station en een haven (ISBN/EAN 9789056382100)*
- *TUD-deelrapport Fase 2 ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthaven; Deel C: Internationale vergelijking ('Lessons from International Comparison for the Commission ROL') (ISBN/EAN 9789056382117)*

TU Delft, 12 december 2008

ISBN/EAN 9789056382100

TUD-deelrapport Fase 2

ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens

Deel B: Casestudies rondom de organisatie van gebiedsontwikkeling
rondom een station en een haven

Eindrapportage

prof.dr. M.J.W. van Twist
dr. O.A.W.T. van de Riet
ir. M.B. Kort

m.m.v. B.J. Brouwer Msc en mr. S. Rietman

TU Delft, 12 december 2008

Deelrapport Fase 2

Ten behoeve van de Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens

B. Casestudies rondom de organisatie van gebiedsontwikkeling rondom een station en een haven.

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
2. Arnhem Centraal	3
2.2 Institutionele aspecten	5
2.3 Organisatie en gebiedsontwikkeling	7
2.4 Kwesties, spanningen en knelpunten	10
2.5 Conclusies	12
3. Havenbedrijf Rotterdam	14
3.1 Inhoudelijke informatie	14
3.2 Institutionele aspecten	17
3.3 Organisatie gebiedsontwikkeling	20
3.4 Kwesties, knelpunten en spanningen	25
3.5 Lessen en conclusies	28
4. Conclusie	29

1. Inleiding

De Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens (Commissie ROL) is gevraagd te rapporteren over de rol en het proces van samenwerking van private en publieke partijen bij de ontwikkeling van de omgeving van luchthavens, daarbij inbegrepen de grondpolitiek en de grondverwerving. De commissie is gevraagd breder te kijken dan Schiphol en de kwesties die daar spelen. Bij andere, regionale luchthavens zijn vergelijkbare vraagstukken aan de orde – of kunnen althans zeker in de toekomst aan de orde zijn.

De TU Delft heeft de opdracht gekregen om ondersteunend aan het advies van de commissie onderzoek te doen. Dit onderzoek heeft betrekking op de volgende activiteiten:

1. Inventarisatie welke lastige kwesties er aan de orde zijn als het gaat om ruimtelijke ontwikkeling op en rond luchthavens, met aandacht voor de uiteenlopende invalshoeken die de diverse partijen daarbij hebben en de diverse dilemma's waarvoor zij zich gesteld zien.
2. Ontwikkeling van een conceptueel model dat een vergelijking mogelijk maakt van de rolverdeling tussen publieke en private partijen bij de gebiedsontwikkeling op en rond luchthavens in Nederland en in het buitenland. Daarbij gaat het om een model dat in kaart brengt welke rollen en activiteiten er zijn en hoe die zijn verdeeld over de diverse publieke en private partijen die direct en indirect bij de gebiedsontwikkeling betrokken zijn. Ook de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld op het terrein van RO) wordt hierbij mee genomen.
3. Analyse van de verhouding tussen partijen bij luchthavens in Nederland, waarbij ook gekeken zal worden naar andere, regionale luchthavens en waar zinvol en mogelijk ook naar de verhouding tussen partijen op andere infrastructuurknooppunten zoals bij havens en spoorstations.
4. Internationale benchmark met luchthavens in het buitenland op basis van de onderzoeksresultaten van het Airport Metropolis-project waar de TU Delft bij betrokken is. Dit deel van het onderzoek zal worden uitgevoerd in samenwerking met partnerinstellingen en universiteiten in het buitenland.

In deelrapportage B wordt verslag gedaan van activiteit 3 (fase 2) en dan meer in het bijzonder de casestudies van een station en een haven. Drie casestudies van regionale luchthavens staan uitgewerkt in deelrapportage A. Voor activiteit 4 wordt ook een apart deelrapport uitgewerkt.

In de casestudies staat de organisatie van gebiedsontwikkeling op de drie verschillende schaalniveaus, op, rondom en in de regio, centraal. Ook wordt ingegaan op de rollen en posities van verschillende betrokken actoren. Het doel is om de kwesties die spelen rondom ruimtelijke ontwikkeling van luchthavens (zie deelrapport fase 1) verder te verdiepen en op zoek te gaan naar arrangementen die op een effectieve manier omgaan met deze kwesties. Hierbij kunnen luchthavens leren van elkaar, maar ook van andere sectoren.

De casestudies zijn voornamelijk uitgewerkt op basis van literatuuronderzoek. Daarnaast is per case een beperkt aantal telefonische informele gesprekken gevoerd met betrokkenen. Ook hiernaar wordt niet expliciet verwezen in de casestudies. Het rapport heeft het karakter van een quick-scan; het is in een korte periode van een paar weken tot stand gekomen.

De volgende 5 casestudies worden in deelrapportages A en B nader uitgewerkt:

- Deelrapportage A: De regionale luchthavens Rotterdam Airport, Eindhoven Airport en Lelystad Airport.
- Deelrapportage B: Arnhem Centraal (als voorbeeld van gebiedsontwikkeling van stationsgebieden) en Havenbedrijf Rotterdam (als voorbeeld van gebiedsontwikkeling van havengebieden)

Deze deelrapportage is als volgt opgebouwd. In de volgende hoofdstukken worden achtereenvolgens de casestudies uitgewerkt. Voor een eenduidige uitwerking wordt een format gehanteerd dat is gebaseerd op het in fase 1 ontwikkelde conceptuele model.

Het format ziet er als volgt uit:

1. Inhoudelijke informatie; in deze paragraaf wordt onder meer aandacht besteed aan de inrichting van de organisatie, ligging, bereikbaarheid etc.
2. Institutionele aspecten; in deze paragraaf staan betrokken actoren, rollen, posities, machtsmiddelen, relaties en institutionele kaders centraal.
3. Organisatie gebiedsontwikkeling; in deze paragraaf wordt per niveau de organisatie van de gebiedsontwikkeling omschreven, inclusief bestuurlijke en financiële arrangementen die we zijn tegengekomen.
4. Kwesties knelpunten en spanningen; in deze paragraaf worden de potentiële kwesties en knelpunten beschreven die spelen rondom gebiedsontwikkeling. Ook komen spanningen tussen gebiedsontwikkeling en publieke waarden aan de orde.
5. Conclusies. Elke casebeschrijving sluit af met een conclusie.

De deelrapportage sluit af met een hoofdstuk conclusies waarin een vergelijkende analyse wordt gemaakt en zo mogelijk lessen worden getrokken. In dit hoofdstuk wordt ook een relatie gelegd met de 15 kwesties die de Commissie heeft gedefinieerd in relatie tot de ontwikkelingen rond Schiphol.

2. Arnhem Centraal

De gebiedsontwikkeling op en rondom Arnhem Centraal kent een eigen en uniek besluitvormingsproces. Het voornaamste doel van deze case is echter om deze te gebruiken als illustratie hoe gebiedsontwikkeling op en rondom stations verloopt en wat voor kwesties, knelpunten en spanningen daar spelen.

2.1 Inhoudelijke informatie

2.1.1 Geschiedenis en profiel

Vanaf 1845 is er in Arnhem een station gevestigd. Station Arnhem is een belangrijk knooppunt in Gelderland. Arnhem Centraal ligt centraal in het oosten van het land, met o.a. direct verbindingen naar het noorden (Zutphen, Zwolle), het westen (Utrecht en Randstad), zuiden (Nijmegen, Den Bosch) en het oosten (Duitsland). Arnhem is tevens HSL station. Vandaag de dag maken ca. 40.000 reizigers per dag gebruik van het station. Arnhem Centraal is hiermee het negende station van Nederland.

Momenteel vindt er een grote herstructurering van Arnhem Centraal plaats. Het huidige station wordt vervangen door een nieuwe transferhal en er komt een vierde eilandperron om de verwachte groei te faciliteren. Voor het afhandelen van de huidige vervoersstromen wordt nu gebruik gemaakt van een tijdelijke stationshal. Het station wordt in samenwerking met de gemeente Arnhem, ProRail en de NS ontwikkeld¹.

De eerste Arnhemse plannen voor het stationsgebied dateren al vanaf begin jaren negentig. In 1997 werden de bouwactiviteiten gestart en drie jaar later kreeg Arnhem van het rijk de status van Nieuw Sleutel Project (NSP-project). Het rijk ziet met de komst van de HSL op de HSL-stations kansen voor de stations en hun omgeving. Door te investeren in nieuwe voorzieningen, grotere kwaliteit en een mix tussen wonen en werken kan een treinstation als sleutelproject in de regio gaan fungeren. Vandaar de naam sleutelproject.

¹ Website Arnhem Centraal

Het project was dus al geruime tijd gaande toen het deze status kreeg. Er was bijvoorbeeld al een Masterplan en er was zelfs al met een aantal bouwactiviteiten begonnen. De NSP-status bracht met zich mee dat er volgens een bepaalde procesarchitectuur moest worden gewerkt. De gemeente was hiertoe, juist vanwege de stand van zaken in het project, niet direct bereid. Door deze opstelling raakte het project in een impasse en verliep de samenwerking tussen Rijk en gemeente moeizaam. In 2001 gingen Rijk en gemeente opnieuw rond de tafel en werd het project weer voortvarend opgepakt. Het Rijk besloot de NSP-toets en de toewijzing van rijksmiddelen alleen voor het station te bestempelen en niet voor de totale gebiedsontwikkeling omdat dit proces al te ver onderweg was: voor een deel was het al in uitvoering en waren er al contracten met private partijen gesloten. In mei 2003 heeft het Rijk - onder voorwaarden - ingestemd met het Masterplan. Afgelopen maanden is het project aanbesteed bij bouwmaatschappijen. Deze aanbesteding is mislukt; de enige aannemer die het station wilde bouwen bood een prijs die het budget ruim overschreed.

2.1.2 Bereikbaarheid

De bereikbaarheid van het Arnhem Centraal is de komende jaren door de verbouw niet optimaal. Reizigers moeten vanaf het tijdelijke station erg ver lopen naar de perrons en de streekbussen. Door de vele klachten over deze vergroten loopafstand zijn twee nooduitgangen van het tijdelijke station regulier opengesteld, zodat de loopafstand werd verkort.

2.1.3 Organisatie

De ontwikkeling van het station kan onderverdeeld worden in de bouw van de OV terminal en het omliggende programma van kantoren, winkels, woningen, parkeervoorzieningen, infrastructuur en openbare ruimte.

OV terminal

V&W is opdrachtgever naar Prorail voor het treinendeel van de OV terminal. Voor de benodigde infrastructuur voor de bussen als onderdeel van OV terminal heeft de gemeente haar opdrachtgeverschap aan Prorail gedelegeerd. Gemeente en ministeries van V&W en VROM vormen de Stuurgroep. Daaronder functioneert het directieoverleg Prorail, NS en gemeente. Daaronder functioneert het Projectmanagersoverleg Prorail, NS en gemeente. Er is voor de OV terminal geen sprake van een gemeenschappelijke grondexploitatie.

Omliggende programma

Naast de OV terminal bestaat het project Arnhem Centraal uit een omvangrijk programma van kantoren, winkels, woningen, parkeervoorzieningen, infrastructuur en openbare ruimte. De gemeente heeft de regie in deze ontwikkeling. Samenwerking is aan de orde met Eurocommerce, NSPoort en Rejoko. Eurocommerce is een ontwikkelaar die bedrijfsruimte en kantoorpanden ontwikkeld. NSPoort is een onderdeel van NS dat zich richt op de ontwikkeling, de exploitatie en beheer van stations en stationsgebieden. Rejoko is een projectontwikkelaar die vooral actief is op de lokale Arnhemse markt.

De gemeentelijk projectmanager legt verantwoordelijkheid af aan zijn ambtelijk opdrachtgever en de projectwethouder.

De gemeente hanteert voor dit omvangrijke programma een grondexploitatie. Naast deze grondexploitatie hanteert zij een vastgoedexploitatie voor de ontwikkeling van vastgoed. De gemeente heeft zelf de parkeergarage en een belangrijke verkeerstunnel ontwikkeld. De gemeente laat de verdere ontwikkeling over aan commerciële partijen.

De projectorganisatie Arnhem Centraal stond voor 2004 los van de gemeente. Ook was er voor het project een aparte grondexploitatie. In 2004 ontstonden grote verschillen van inzicht tussen de gemeentelijke grondexploitatie experts en de experts van de projectorganisatie Arnhem Centraal over het tekort in de grondexploitatie. Vervolgens heeft de gemeente Arnhem het project meer geïntegreerd in de gemeentelijke organisatie.

2.1.4 Eigendomsverhoudingen

Voorzieningen op stations in relatie tot de transfervoorzieningen zijn in eigendom van ProRail (perrons, (rol)trappen, liften en de stationshal). Ook de taluds en sporen op Arnhem Centraal zijn in het bezit van ProRail. Het vastgoed op het station, waar de voorzieningen zijn gevestigd is in het bezit van NS Poort. Omliggende kantoren zijn in handen van institutionele beleggers. Daarnaast bezit de gemeente Arnhem, naast enkele private partijen verschillende grondposities rondom het station.

2.1.5 Financiën

Het project bedraagt een investering van zo'n €555 miljoen. Het totale investeringsniveau van de gemeente bedraagt circa EUR 185 miljoen². De rijksbijdrage bedraagt ongeveer 84 miljoen. Naast bijdragen vanuit de provincie en stadsregio wordt er vanuit de markt geïnvesteerd in het project.

Een onderdeel van het project bedraagt de verbouw van Arnhem Centraal. De kosten hiervan bedragen ongeveer €63 miljoen. Daarvan heeft het Rijk €46,4 miljoen toegezegd en neemt de gemeente €8,1 miljoen voor haar rekening. De provincie draagt €4,5 miljoen bij en de regio KAN €1,1 miljoen. Arnhem heeft tevens een EU-subsidie aangevraagd.

2.2 Institutionele aspecten

2.2.1 Actoren en rollen

Actor	Rol
NS Poort	<i>Eigenaar, Belanghebbende rol, projectontwikkelaarsrol</i>
NS Reizigers	<i>Belanghebbende Rol</i>
Huurders stationruimte	<i>Belanghebbende Rol</i>

² Voorlichtingbrochure Arnhem Centraal naar een nieuw stationsgebied, april 2004 5e gewijzigde druk.

Prorail	<i>Eigenaar, Belanghebbende rol</i>
Ministerie VROM	<i>Randvoorwaardenstellende rol</i>
Ministerie V&W	<i>Randvoorwaardenstellende rol</i>
Provincie Gelderland	<i>Belanghebbende rol</i>
Gemeente Arnhem	<i>Randvoorwaardenstellende rol, Belanghebbende rol, projectontwikkelaars rol</i>
Stadsregio Arnhem-Nijmegen	<i>Belanghebbende rol</i>

2.2.2 Relaties en machtsmiddelen

De gemeente Arnhem is initiatiefnemer van de verbouw van het station Arnhem Centraal. Daarnaast is zij opdrachtgever voor de terminal. De gemeente Arnhem heeft verschillende middelen in handen om regie te houden op de ontwikkeling. Naast het masterplan kan de gemeente ook gebruik maken van het bestemmingsplan, de bouwvergunning, beeldkwaliteitplannen en gronduitgiftecontracten.

ProRail is beheerder van het spoor rondom het station. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor de transfervoorzieningen op de Nederlandse stations. Voorbeelden van deze voorzieningen zijn perrons, (rol)trappen, liften en de stationshal. ProRail is in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gedelegeerd opdrachtgever voor het spoorse deel³. Daarnaast is ProRail ook gedelegeerd opdrachtgever voor de stationshal.

NS Poort (vastgoed en exploitant). NS Poort heeft niet alleen de grond waar het station op staat in bezit, maar in dit geval ook grond in de directe omgeving van het station. De NS is ook exploitant van het station. NS Reizigers is verantwoordelijk voor het vervoer van personen via het spoor.

Het Ministerie van VROM is randvoorwaardenstellend door regelgeving op het gebied van externe veiligheid en geluidsemissies en vanuit de NSP doelstellingen bezit met de bevordering van ruimtelijke kwaliteit.

Het Ministerie van V&W is randvoorwaardenstellend door regelgeving op het gebied van nationaal mobiliteitsbeleid. Daarnaast is Rijkswaterstaat betrokken bij de aanleg van een interlokale weginfrastructuur. Ook is zij via NS en ProRail betrokken bij het de ontwikkeling als opdrachtgever.

De departementen kunnen invloed uitoefenen op het project door eisen te stellen aan het project bij subsidieverstrekking. Daarnaast hebben zij via directe betrokkenheid van de Rijksbouwmeesters ook invloed op het ontwerp en de ruimtelijke kwaliteit van het plan.

³ <http://www.kennisinhetgroot.nl/stationsprojecten.php>

2.2.3 Institutionele kaders

Regelgeving rondom NSP: Het project Arnhem Centraal heeft de NSP-procedure doorlopen. Hierbij wordt het plan getoetst op de volgende onderdelen: stedenbouw, verkeer en vervoer, economische effecten, externe veiligheid en financiële haalbaarheid. In de plan- en besluitvormingsfase is het rijk nauw betrokken. Het rijk speelt ook nog een rol bij het sluiten van de uitvoeringsovereenkomst. In de realisatiefase is voor het rijk nog een beperkte rol weggelegd: zij richt zich met name op het (inhoudelijk en financieel) monitoren van de uitvoering⁴.

Tracébesluit: In het ontwerp tracébesluit dat momenteel ter inzage ligt, wordt de exacte locatie van de toekomstige sporen beschreven. De volgende stap bestaat het vaststellen van het Tracébesluit sporen in Arnhem. Vervolgens moet het Tracébesluit vastgesteld worden door de minister van V&W in overeenstemming met VROM.⁵

Masterplan projectgebied: in 2003 zijn de betrokken partijen akkoord gegaan met de programmatische invulling van het gebied. De contouren hiervan zijn uitgewerkt in het Masterplan dat de leidraad voor verder ontwikkeling betaamt.

Uitvoeringsovereenkomst: de gemeente Arnhem, het ministerie van VROM en het ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben in 2005 gezamenlijk een uitvoeringsovereenkomst gesloten. Ook is er in 2006 een vaststellingsovereenkomst met de NS gesloten, waarin afspraken over grondruil en erfdiensbaarheden met betrekking tot het binnengebied van de OV-terminal staan opgetekend.

2.3 Organisatie en gebiedsontwikkeling

2.3.1 Gebiedsontwikkeling op station

Het nieuwe station krijgt de functie van een OV-terminal. Verschillende soorten (openbaar) vervoer sluiten direct op elkaar aan. Via de transferhal kunnen de reizigers direct bij de treinsporen, het streekbusstation, trolleybusstation, de parkeergarage en de fietsenstalling komen. De transferhal wordt gebouwd op de ondergrondse parkeergarage. Tussen het busstation en het spoor zijn twee kantoorstorens (Rijntoren en de Parktoren) van 70 meter hoog gerealiseerd, die als WTC en als landmark in het gebied fungeren.

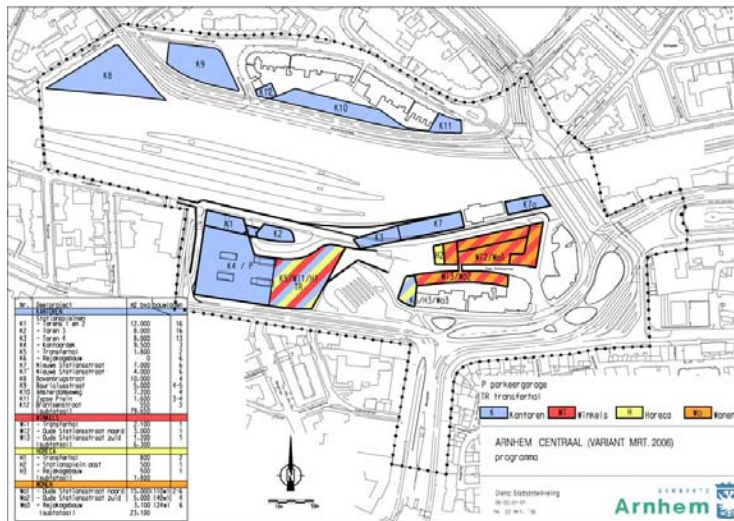
Het ontwerp maakt gebruik van de grote hoogte verschillen die in het projectgebied te vinden zijn door de vervoerstromen te ontvlechten. Het ontwerp is van Ben van Berkel (UN Studio) en Cecil Balmon (Arup). Het ontwerp heeft in 2005 de Schreuderprijs voor innovatief, meevoudig en ondergronds ruimtegebruik gewonnen. Het projectgebied bedraagt 24 ha, waarin 80.000 m² kantoren, 5.900 m² voorzieningen en 150 eenheden woningen zijn gepland.⁶ In het projectgebied ligt het station, de vervoersterminal, de verkeerstunnel, de parkeergarage, het WTC, andere toekomstige kantoren en enkele wooneenheden.

⁴ Berenschot (2005) *Evaluatie organisatie en werkwijze nieuwe sleutelprojecten*

⁵ Nieuwsbrief Arnhem Centraal april 2008

⁶ VROM (2006). *Voortgangsrapportage NSP projecten*

Voor de ontwikkeling van het stationsgebied is door de gemeente samengewerkt met NS Poort en ING. De gemeente en ING konden geen overeenstemming bereiken over de te realiseren grondopbrengsten. Met NS Poort zijn in het plangebied wel overeenkomsten gesloten voor de realisatie van de OVterminal en de ontwikkeling van een kantoor. Het is echter niet gelukt om in een publiek-private samenwerking de kosten, risico's en mogelijke opbrengsten gezamenlijk te delen.. Projectontwikkelaar Eurocommerce heeft daarnaast de Park en Rijntoren (WTC) ontwikkeld. Gemeente Arnhem neemt hierin risico's in de vorm van voorfinanciering en coördineert de gronduitgifte⁷.



(bron: aanbestedingsbrief voortgangsrapportage Arnhem Centraal april 2008)

Arrangementen

In 2003 heeft het Rijk ingestemd met het masterplan Arnhem Centraal en met het voorlopig ontwerp van de nieuwe OV-terminal. Er is een budget van € 49 miljoen toegezegd. Voor een brede reizigerstunnel die op de terminal aansluit wordt door het Rijk aanvullend € 35 miljoen besteed. Door deze rijksbijdragen is de businesscase van het project bijna rond.

In 2005 is een uitvoeringsovereenkomst gesloten tussen de gemeente Arnhem, VROM en Verkeer en Waterstaat. Moeilijke discussies over commerciële functies in het station, de exploitatie van fietsenstallingen en de dekking van kosten voor kwaliteitselementen in het stationsgebied gingen hieraan vooraf. De vraag hierbij is steeds wie betaalt wat. In 2006 is een vaststellingsovereenkomst met de NS gesloten, waarin afspraken over grondruil en erfdiensbaarheden met betrekking tot het binnengebied van de OV-terminal staan opgetekend. Daarin worden ook afspraken gemaakt over

⁷ VROM (2003). *Best Practises ontwikkelingsplanologie*

de exploitatie van het stationsgebied.⁸ Daarnaast is er tussen de gemeente Arnhem en de NS ook een intentieovereenkomst Beheer gesloten. In de intentieovereenkomst Beheer zijn er afspraken op hoofdlijnen over het beheer van de OVterminal gemaakt, die de komende jaren gedetailleerd worden uitgewerkt. De besproken overeenkomsten tussen de betrokken partijen zijn in vrijwilligheid tot stand gekomen.

De gemeente Arnhem coördineert de uitgifte van grond. Hierbij vraagt zij aan private partijen om mee te investeren in de publieke voorzieningen, als een parkeergarage, infrastructuur en terminal. Het instrument wat de gemeente hanteert is een exploitatiebijdrage in de vastgoedexploitatie of een hogere grondprijs. Mogelijke bijdrage van private partijen zijn nog niet vastgesteld en moeten nog verder worden uitgewerkt. De projectontwikkelaar Eurocommerce heeft grondposities bij de gemeente Arnhem verworven door de toezegging ook op andere delen in de stad te investeren. De gemeente Arnhem maakt geen gebruik van de mogelijkheid om grond uit te geven in erfpacht.

2.3.2 Gebiedsontwikkeling rondom station

Het NSP Arnhem Centraal is een aanjager voor het projectgebied Arnhem Rijnboog. Arnhem Rijnboog betreft de herontwikkeling van het gebied tussen het Arnhem centrum en de Rijnkade. Het gebied is na verwoestingen van de Tweede Wereldoorlog snel opgebouwd met weinig middelen. Het project betreft de transformatie van het de buurten Coehoorn, Paradijs en Rijnkade, die deel moeten gaan uitmaken van Arnhemse binnenstad. Belangrijke elementen zijn de aanleg van een haven tussen de Rijn en de historische binnenstad, een looproute van het station naar het Kerkplein en drie woontorens langs de rivier in Coehoorn-Zuid. Binnen dit programma zijn enkele tienduizenden vierkante meters kantoren (80.000 vierkante meter) en winkels gepland.⁹ Waar afstemming tussen de twee plannen eind vorige eeuw nog niet georganiseerd was, is er vanaf 2000 een nauwe samenwerking gestoeld op het gezamenlijk belang en de onderlinge relaties.

Arrangementen

Het projectgebied Arnhem Rijnboog wordt door de gemeente Arnhem in gezamenlijkheid met vijf private partijen ontwikkeld: twee ontwikkelaars, twee investeerders en één woningbouwcorporatie. De eerste vier zijn geselecteerd door middel van prijsvraag. In november 2000 is een intentieovereenkomst tussen de partijen gesloten en gezamenlijk is er een masterplan ontwikkeld en gefinancierd. In 2002 is het definitieve masterplan gepresenteerd. Door verschillende omstandigheden, zoals een andere raad, teruglopende marktvrage en een andere wethouder is het plan in een impasse terecht gekomen. Een herziening van het masterplan was het resultaat. In dit vervolgproces werden de burgers actief betrokken, wat ook resulteerde in een referendum in het voorjaar van 2007 met helaas een lage opkomst. In de zomer van 2007 zijn de eerste realisatieovereenkomsten getekend met individuele private partijen.

⁸ VROM (2006). Voortgangsrapportage NSP projecten

⁹ Website gemeente Arnhem

2.3.3 Gebiedsontwikkeling in de regio

De regio Arnhem-Nijmegen wil zich graag op de kaart zetten als grootstedelijk regio, met een uitstekend woon- en werkklimaat. Door te investeren in grootstedelijke projecten in bovenregionaal verband, zoals Arnhem Centraal draagt de Stadsregio hier aan bij.

Vanuit deze visie is ook het regionaal plan 2005-2020 gezamenlijk met de provincie Gelderland opgesteld (is input voor het streekplan van de provincie). Er hiermee een gedeelde visie hoe de regio zich in totaliteit moet ontwikkelen. De rol van Arnhem-Nijmegen wordt niet nader beschreven.

Arrangementen

Stadsregio Arnhem-Nijmegen draagt financieel bij aan de ontwikkeling van het station. Daarnaast vindt er op stadsregioniveau bestuurlijke en ambtelijke afstemming tussen de projecten plaats. Ook is de regio nauw betrokken bij de ontwikkeling en verbetering van de regionale bereikbaarheid.

2.4 Kwesties, spanningen en knelpunten

In deze paragraaf wordt een aantal specifieke kwesties, knelpunten en spanningen die spelen voor gebiedsontwikkeling op en rondom een stationsomgeving in het algemeen en Arnhem Centraal in het bijzonder belicht. In het laatste hoofdstuk van dit rapport zal een relatie worden gelegd met de 15 kwesties die de Commissie heeft gedefinieerd in relatie tot de ontwikkelingen rond Schiphol.

Mogelijke belemmering en overlast van de huidige activiteiten.

Het NS-station moet als treinstation en knooppunt blijven functioneren en de treinen, bussen en andere vormen van openbaar vervoer moeten normaal blijven functioneren. Vanwege de doorgang van de huidige activiteiten is er in Arnhem een tijdelijk station + nieuwe loopverbindingen aangelegd. Daarnaast zorgt een herontwikkeling op deze schaal altijd voor overlast bij bewoners, bedrijven en/of belanghebbende. Waar bewoners de ontwikkeling vaak als een bedreiging zien, zien grondeigenaren en bedrijven de ontwikkeling als kans.

Behouden van de integraliteit van de ontwikkeling

NS Poort, de private ontwikkelaars en de gemeente hebben één integrale visie gemaakt voor het gebied, maar hebben ervoor gekozen om voor de ontwikkeling geen gezamenlijke publiek-private samenwerking op te zetten. Ieder doet zijn deel. De gemeente is de partij die zorgt voor afstemming en coördinatie tussen de verschillende projectonderdelen. Het gezamenlijk nemen van risico's is daarmee ook beperkt gebleven; ieder neemt zelf risico's.

Ingewikkelde risicoverdeling

Door de complexiteit, lange doorlooptijd en de vele andere onzekerheden willen partijen weinig risico's nemen in grootschalige ontwikkelingen. Twee voorbeelden waaruit dit blijkt:

- In de aanbestedingsprocedure van het stationsgebouw kwam naar voren dat bijna geen enkele aannemer het stationsgebouw wilde bouwen met de onderliggende risico's.

Vandaar dat er nu een tweede ronde wordt ingegaan, waarbij de risico's verspreid zijn over de aanbestedende partij (de gemeente Arnhem) en een mogelijke aannemer.

- Daarnaast speelt dat een beheerder van netwerken (zoals ProRail van het spoorwegennet) geen verantwoordelijkheid wil nemen voor mogelijke verhoogde risico's bij ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving. Deze risico's worden vaak wegverzekerd of doorbelast naar de opdrachtgever van een ruimtelijke ontwikkeling¹⁰.

Spanning tussen ontwikkeling en externe veiligheid

De afgelopen jaren is het thema veiligheid belangrijker geworden. Dit geldt speciaal voor de externe veiligheid in relatie tot de ruimtelijke ordening. Voor veel grootschalige knooppunten, zoals spoorwegen (maar ook vliegvelden) zijn de groepsrisico's in kaart gebracht. Binnen deze kantoren mogen geen grote ontwikkelingen plaatsvinden. Dit heeft als resultaat dat rondom de contouren alles volgebouwd en gepland wordt, waardoor het knooppunt niet meer kan uitbreiden (niet meer sporen of vervoer van extra gevaarlijke stoffen). Bij de verbouw van Arnhem Centraal heeft de externe veiligheid in relatie tot het transport van gevaarlijke stoffen een belangrijke rol gespeeld. Verschillende onderzoeken waren nodig om duidelijkheid te krijgen over de externe veiligheid in het gebied. Wat kon er nog wel en wat kon er niet meer gerealiseerd worden¹¹.

Verdeling van baten en lasten

Benefit sharing / value capturing is een belangrijk thema bij gebiedsontwikkelingen zoals Arnhem Centraal. Door de plannen van de gemeente (en/of de komst van de HSL) zijn enkele grondposities meer waard geworden. Daarnaast moeten enkele partijen veel inspanning leveren en/of investeringen doen om een plan te realiseren. De verhouding tussen enerzijds de baten en anderzijds lasten is vaak scheef verdeeld.

Constructies en arrangementen die gebruikt worden om de scheefheid te verminderen zijn bijvoorbeeld het sluiten van overeenkomsten (zoals intentieovereenkomst in de PPS Arnhem Rijnboog, de uitvoeringsovereenkomst tussen de gemeente Arnhem en de ministeries VROM en V&W en het sluiten van de vaststellingsovereenkomst tussen de gemeente Arnhem en NS (waarin verevening werd toegepast)), vragen van een exploitatiebijdrage en/of het verwerken in de verkoop van grond. Deze arrangementen worden in eerste instantie op basis van vrijwilligheid ingestoken. Partijen die niet willen bijdragen (freeriders) kunnen via de nieuwe Grondexploitatiewet gedwongen worden tot enige bijdrage.

In het kader van dit onderzoek hebben we niet de beschikking gekregen over beschrijvingen van deze arrangementen. Deze lijken ook interessant voor toepassing bij luchthavens.

¹⁰ Heijden, van der R. & V. van der Vlies (2005). *Spanning tussen stedelijke ontwikkeling en externe veiligheid: de casus Arnhem Centraal*.

¹¹ Heijden, van der R. & V. van der Vlies (2005). *Spanning tussen stedelijke ontwikkeling en externe veiligheid: de casus Arnhem Centraal*.

Overheden in verschillende rollen

De betrokken overheden bij de stationsontwikkeling rondom Arnhem centraal vervullen verschillende rollen. De gemeente Arnhem vervult de meeste rollen: randvoorwaardenstellend, mede-ontwikkelaar, financier en deels ook de rol van procesmanager. Tussen de verschillende rollen bestaat een spanning omdat de gemeente ook een financieel belang heeft bij de ontwikkeling. De rijksoverheid is naast randvoorwaardenstellend en financier via ProRail ook medeontwikkelaar.

Het verkrijgen van financiering voor de ontwikkeling is versnipperd over meerdere overheidspartijen wat zo blijkt uit de analyse in de ogen van de projectorganisatie een vertragend effect heeft. Dat heeft er ook mee te maken dat de verantwoordelijkheden van delen van de infrastructuur ook over meerdere overheden zijn verdeeld.

Milieu/duurzaamheid

Transport midden in de stad via bus en trein kan naast mogelijke knelpunten met betrekking tot externe veiligheid ook knelpunten met betrekking tot milieu opleveren. In Arnhem Centraal heeft men als onderdeel van het project een aantal duurzame oplossingen geïntroduceerd, onder andere: een Ondergronds Afval Transport Systeem (OAT) en een koude- en warmteopslag. Enkele torens zijn reeds aangesloten op het OAT-systeem. Op termijn krijgen bijna alle kantoor- en woongebouwen in het stationsgebied een aansluiting. Ook is er een tunnel aangelegd voor alle kabels en leidingen. Zo hoeft de straat niet opengebrouwen te worden als er een leiding of kabel gelegd of geïnspecteerd moet worden.¹²

2.5 Conclusies

De casus Arnhem Centraal is geanalyseerd om te kijken hoe gebiedsontwikkeling op en rondom stationsgebieden verloopt en wat daar spanningen en knelpunten zijn. Hoewel deze casus niet 100% representatief kan dienen voor alle stationsgebieden geeft deze casus wel een goed beeld van de complexiteit van dergelijke ontwikkelingen. Kenmerkend is naast de betrokkenheid van vele partijen met verschillende belangen, de relatieve versnippering van de grondposities en de enorme meervoudigheid van functies in een compact gebied. Ontwikkelingen van stationsgebieden zijn daarmee organisatorisch als technische complex.

De gemeente heeft een in deze gebiedsontwikkeling een regisserende en coördinerende rol. Er wordt in Arnhem gewerkt vanuit een integrale visie, maar daarbinnen doet iedereen zijn deel. Veel individuele ontwikkeling of althans geen gezamenlijke publiek-private samenwerkingsconstructie komt vaker voor bij gebiedsontwikkeling rondom het station, maar er zijn ook voorbeelden waarneembaar waar ideeën zijn voor gezamenlijke publiek-private ontwikkelingsmaatschappij, bijvoorbeeld de Zuidasonderneming of Paleiskwartier Den Bosch.

¹² Website Arnhem Centraal

Een aandachtspunt bij de gebiedsontwikkeling is externe veiligheid. De regels rondom externe veiligheid hebben invloed op de mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling. In deze casusbeschrijving was het vinden van een goede oplossing die recht deed aan de wensen voor gebiedsontwikkeling en regelgeving lastig.

Belangrijk verschil wellicht in relatie tot luchthavens is wellicht dat het nut van een station voor de regio en stad niet of nauwelijks ter discussie wordt gesteld. Wel staat de hoogte van de bijdrage van de gemeente in relatie tot het nut van het station geregeld ter discussie.

3. Havenbedrijf Rotterdam

3.1 Inhoudelijke informatie

3.1.1 Profiel

De afgelopen eeuwen heeft Rotterdam zich ontwikkeld tot een haven van wereldniveau. Op dit moment is het de belangrijkste haven voor het Europese vasteland. Het huidige haven- en industriegebied loopt vanaf de stad Rotterdam tot aan de Noordzee. Het omvat circa 5000 hectare aan uitgeefbare bedrijventerreinen. Om ruimte te geven aan de groei van de haven wordt direct ten westen van het huidige haven- en industriegebied in de Noordzee de Maasvlakte 2 gecreëerd.¹³

Het havenbedrijf is beheerder, exploitant en ontwikkelaar van het Rotterdamse haven- en industriegebied. Zoals blijkt uit de statutaire doelen werkt de haven op twee domeinen: scheepvaart en het havengebied.

De statutaire doelen van het havenbedrijf worden als volgt beschreven:

1. het bevorderen van een effectieve, veilige en efficiënte scheepvaartafwikkeling in de Rotterdamse haven en het aanloopgebied voor de kust;
2. de ontwikkeling, aanleg, beheer en exploitatie van het havengebied.

Het Havenbedrijf heeft verschillende rollen:

1. Havenautoriteit

Als beheerder en ontwikkelaar op het nautische vlak zorgt het havenbedrijf dat de havens op diepte blijven, zodat schepen veilig kunnen binnenvaren en aanleggen. Medewerkers van het havenbedrijf in verkeerscentrales en op patrouillevaartuigen volgen en begeleiden alle bewegingen op het water ter handhaving van de nautische orde.

2. Haveninfrastructuur

Als ontwikkelaar en beheerder zorgt het havenbedrijf dat bedrijven in de haven over voldoende ruimte kunnen beschikken. In dat kader maakt het havenbedrijf zich sterk voor de aanleg van Maasvlakte 2. Het havenbedrijf investeert tevens in de verbetering en de aanleg van nieuwe wegen, spoor, binnenvaartverbindingen en ondergrondse pijpleidingen.

3. Havenexploitant

Als exploitant en ontwikkelaar van de bedrijvigheid in het haven- en industrieel complex, stimuleert het havenbedrijf een duurzame economische ontwikkeling. Zo probeert het havenbedrijf een aantrekkelijk vestigingsklimaat te creëren. Daartoe onderhoudt het bedrijf contact met de politiek en ondernemers in binnen- en buitenland. Ook onderneemt het havenbedrijf promotionele en

¹³ www.portofrotterdam.com

marketing activiteiten (zoals evenementen en beurzen) om bedrijven te interesseren voor Rotterdam.¹⁴

De totale overslag op de haven is sinds 2003 met bijna 80 miljoen ton toegenomen. Dat is vergelijkbaar met de capaciteit van één van de grotere Europese havens. Ook voor de komende jaren wordt een gestage groei verwacht. Dit vergroot de druk op de ruimte en daarmee de uitdagingen op het gebied van bereikbaarheid en duurzaamheid. Om de groei te faciliteren moet HbR inventief omgaan met het bestaande havengebied en is de realisatie van Maasvlakte 2 van belang. Daarnaast zoekt Rotterdam ook samenwerkingspartners buiten het havengebied, zoals de havens van Moerdijk en Vlissingen en een containertransferium ten oosten van Rotterdam. Ook een intensievere samenwerking met Amsterdam behoort in de toekomst tot de mogelijkheden.¹⁵

3.1.2 Bereikbaarheid haven

De haven van Rotterdam wordt door meer dan 500 lijndiensten verbonden met ruim 1.000 havens wereldwijd. De overslag is jaarlijks circa 400 miljoen ton. Veel van de wereldwijd opererende containerlijndiensten doen met hun schepen slechts een beperkt aantal Europese havens aan. Rotterdam is er daar één van, vaak als eerste en/of laatste aanloophaven in Europa. Vanuit de haven distribueren zogeheten 'feederscheperen' de containers over zee naar kleinere havens.¹⁶

3.1.3 Bereikbaarheid achterland

De Rotterdamse haven bedient een achterland van ruim 150 miljoen consumenten binnen een straal van 500 kilometer van Rotterdam. Daarnaast bedient het circa 500 miljoen consumenten in heel Europa. Deze markt heeft een koopkracht van \$ 600 miljard.

Vanuit Rotterdam zijn de belangrijkste industriële en economische centra van West Europa binnen 24 uur bereikbaar. Goederen die in de ochtend in Rotterdam arriveren, kunnen nog dezelfde dag in bijvoorbeeld Duitsland, België, Frankrijk of Groot-Brittannië zijn. Er zijn vijf concurrerende en ook aanvullende modaliteiten: weg, spoor, binnenvaart, kustvaart (short sea / feeder) en pijpleiding.

De bereikbaarheid van de haven via het spoor kreeg in 2007 een belangrijke impuls met de ingebruikname van de Betuweroute. Echter de filedruk op de A15, de belangrijkste weg voor het vervoer van en naar de haven, neemt sterk toe. HbR heeft daarom het voortouw genomen door in 2006 een bereikbaarheidsplan op te stellen.¹⁷ Om de filedruk op en rond de A15 te verminderen hebben het havenbedrijf, Rijkswaterstaat, de gemeente Rotterdam en stadsregio Rotterdam "De Verkeersonderneming" opgericht.¹⁸

¹⁴ www.portofrotterdam.com

¹⁵ Jaarverslag HbR 2007

¹⁶ www.portofrotterdam.com

¹⁷ Jaarverslag HbR 2007

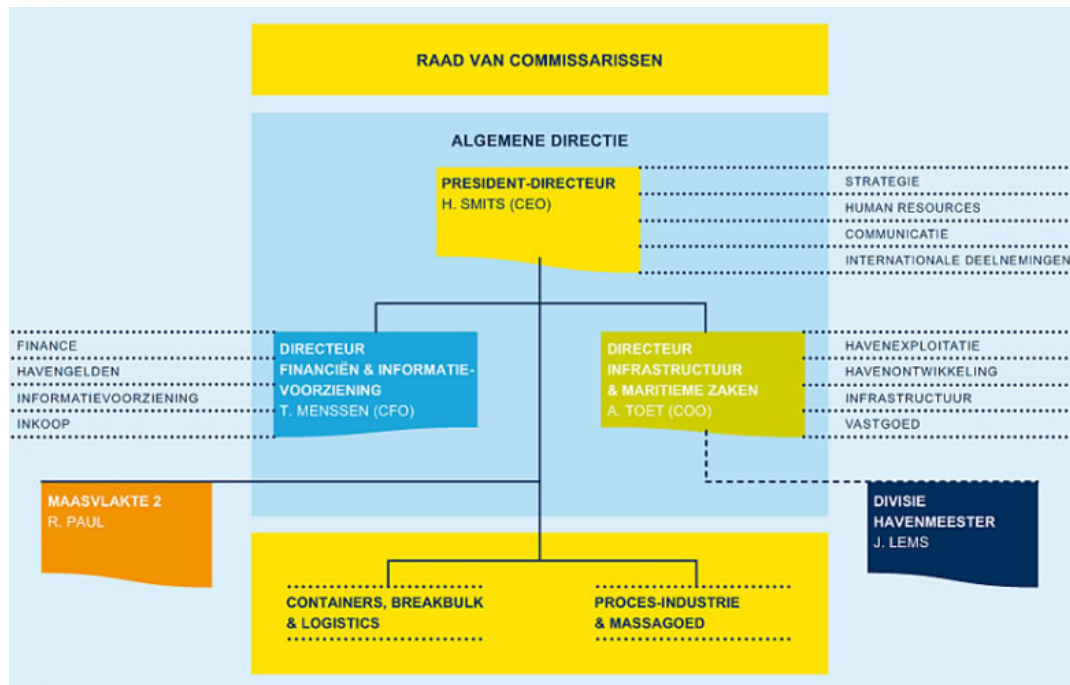
¹⁸ www.verkeersonderneming.nl

3.1.4 Bedrijven op en rondom het haventerrein

In het haven- en industriegebied vinden bedrijven verschillende faciliteiten voor overslag, distributie en industrie. Ook is aanvullende dienstverlening beschikbaar. Op en rondom het haven- en industriegebied zijn ruim 1200 ondernemingen gevestigd die havengerelateerde diensten en producten aanbieden. Een niet-uitputtende opsomming van bedrijven die er gevestigd zijn: transporteurs (zowel zeevaart, binnenvaart, rail, weg, luchtvracht en pijpleiding), agenten, brokers, expediteurs, overslag, opslag, distributie, containers, loodsen, havenslepers, berging, allerlei industriële diensten en producten (zoals aannemers, installateurs, onderhoud, milieudiensten en hijs- en hefwerktuigen), consultancy en producten van goederen (zoals raffinaderijen en chemische producten).²⁰

3.1.5 Inrichting van de organisatie

Het Havenbedrijf Rotterdam (HbR) is sinds 1 januari 2004 verzelfstandigd tot een overheids-NV met als enige aandeelhouder de gemeente Rotterdam. Het is geen beursgenoteerde onderneming. Sinds 2007 is ook het Rijk aandeelhouder geworden. Het havenbedrijf heeft een raad van commissarissen. Het organogram van HbR ziet er als volgt uit²¹.



¹⁹ Hierover meer in de paragraaf "Gebiedsontwikkeling in de regio"

²⁰ www.portofrotterdam.com

²¹ www.portofrotterdam.com

3.2 Institutionele aspecten

3.2.1 Actoren en rollen

Actor	Rol
Gemeente Rotterdam	<i>Eigenaar</i>
Nederlandse Staat	<i>Eigenaar (sinds 2007)</i>
Rijkswaterstaat	<i>Randvoorwaardenstellende rol</i>
Ministerie van LNV	<i>Randvoorwaardenstellende rol</i>
Commissie MER	<i>Randvoorwaardenstellende rol</i>
Provincie Zuid-Holland	<i>Randvoorwaardenstellende rol</i>
Omliggende gemeenten	<i>Randvoorwaardenstellende en belanghebbende rol</i>
Gevestigde bedrijven	<i>Belanghebbende rol (klanten)</i>
Belangenorganisaties bedrijfsleven	<i>Belanghebbende rol</i>
Bewoners- en milieuorganisaties	<i>Belanghebbende rol</i>

De gemeente Rotterdam en het Rijk zijn beide eigenaar van het HbR.

De gemeente Rotterdam, Rijkswaterstaat en het ministerie van LNV zijn het bevoegd gezag van het HbR. Zo moeten de MER-en ingediend worden bij de gemeente Rotterdam, Rijkswaterstaat, het ministerie van LNV en de commissie MER.

De belangen van de logistieke en industriële bedrijven in het Rotterdamse haven- en industriegebied worden behartigd door Deltalinqs. Bij deze organisatie zijn ruim 600 bedrijven en verenigingen aangesloten. Deltalinqs is, namens de bedrijven, een belangrijke gesprekspartner op regionaal niveau, bij het Rijk en bij de Europese Unie.²²

3.2.2 Relaties, posities en machtsmiddelen

HbR en de gemeente Rotterdam

HbR heeft een veelzijdige relatie met het stadsbestuur van Rotterdam. Enerzijds is de gemeente aandeelhouder, anderzijds werken stad en haven samen aan belangrijke dossiers op het gebied van bereikbaarheid, economische structuurversterking, milieu en de kwaliteit van de leefomgeving. Gemeente en HbR hebben samen vorm gegeven aan het uitvoeringsprogramma Stadshavens, een

²² www.deltalinqs.nl

gebiedsontwikkeling waar ook het RDM-terrein deel van uitmaakt. De gemeente heeft in overleg met het Havenbedrijf het bestemmingsplan voor de bestaande Maasvlakte aangepast en een nieuw bestemmingsplan voor Maasvlakte 2 ontwikkeld.

HbR en de regio

HbR heeft goed contact met de 25 (deel)gemeenten rondom de haven en met de overheden in het ruimere gebied tussen Rotterdam en Antwerpen, zoals gemeenten en samenwerkingsregio's in de omgeving Moerdijk, Dordrecht en Breda. Dit is nodig omdat vanwege de schaarste aan bedrijfsterreinen en de files, alle partijen belang hebben bij het zoeken naar oplossingen.

HbR en het rijk

Op dinsdag 10 oktober 2006 heeft de Tweede Kamer definitief ingestemd met de uitvoering van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). De Eerste Kamer deed dat een maand later. Bij deze instemming zijn ook direct het Bestuursakkoord en de uitwerkingsovereenkomsten voor de drie PMR deelprojecten (de aanleg van Maasvlakte 2, 750 hectare natuur- en recreatie en de leefbaarheids- en intensiveringsprojecten in Bestaand Rotterdams Gebied) bekrachtigd²³.

Het Havenbedrijf Rotterdam is verantwoordelijk voor de aanleg van de Maasvlakte 2 en het Rijk (in casu Rijkswaterstaat) voor de natuurcompensatie in dat kader, een bodembeschermingsgebied en een extra duingebied. Er is een financieringsarrangement ingericht, waarbij het Rijk mee investeert in Maasvlakte 2 (de buitencontour en de veiligheid van de kustlijn is namelijk een rijkstaak) en in ruil daarvoor heeft het Rijk aandelen in het havenbedrijf gekregen.²⁴

Een bestuurlijke mijlpaal was daarnaast de erkenning van het belang van een bereikbare Rotterdamse haven in het regeerakkoord en het Urgentieprogramma Randstad.

HbR en universiteiten

HbR werkt op het gebied van onderzoek en innovatie samen met de TU Delft, Erasmus Universiteit, Universiteit Wageningen en VU Amsterdam.²⁵

3.2.3 Institutionele kaders

De haven van Rotterdam is één van de belangrijkste pijlers van de economie en heeft grote betekenis voor het vestigingsklimaat in Nederland. 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 uit²⁶. Voor Mainport Rotterdam worden vier categorieën belangen onderscheiden:

²³ <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/goederenvervoer/mainportrotterdam/Besluitvorming/>

²⁴ Bron Havenbedrijf Rotterdam.

²⁵ Jaarverslag HbR 2007

²⁶ Contourennota Borgingskader Nationale Belangen Mainport Rotterdam, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 23 mei 2005

continuïteit en kwaliteit van de havenvoorzieningen, efficiënte marktverhoudingen, nautische veiligheid en duurzaam ruimtegebruik.

Ruimtelijk gelden de publiekrechtelijke kaders: PKB, streekplan / structuurvisie (RR2020), bestemmingsplan.

Het Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020, kortweg RR2020, bestrijkt het grondgebied van alle bij de stadsregio Rotterdam aangesloten gemeenten en is bestemd voor een periode van vijftien jaar (2005-2020). In het RR2020 hebben de provincie Zuid-Holland en de stadsregio Rotterdam vastgelegd hoe ze gaan werken aan de ruimtelijke ontwikkeling van de regio Rotterdam, rondom tien hoofdpunten.²⁷ De gemeente heeft een Havenplan 2020 opgesteld.

In het kader van het Project Mainport Rotterdam is een PKB Mainportontwikkeling Rotterdam opgesteld voor het gehele project (de drie deelprojecten: maasvlakte 2, 750 ha natuur en bestaand gebied zijn daar in meegenomen). Duurzaam ruimtegebruik wordt verder geborgd via het projectenspoor van PMR (Bestuursakkoord inzake de uitvoering van PMR, Uitwerkingsovereenkomsten voor de drie projecten bij het Bestuursakkoord, inclusief toetskader en MER).

Geluid

De hoeveelheid geluid die in het haven- en industriegebied mag worden geproduceerd ligt vast in wetten en afspraken met de omgeving. HbR is de beheerder van de 'geluidruimte' voor industrielawaai. Bij elke mogelijke terreinuitgifte toetst HbR of vestiging van het bedrijf past binnen de 'geluidruimte' van het gebied. Bij uitgifte geeft HbR een 'geluidbudget' af en wordt in de milieuvergunning vastgelegd hoeveel geluid het bedrijf mag maken. De ervaringen met dit systeem lijken goed. De geluidproblematiek lijkt beheersbaar en is geïntegreerd in het uitgifteproces van HbR.

In 2007 zijn de afspraken uit de jaren '90 over industrielawaai in het Waal-Eemhavengebied, het zogenaamde 'T+convenant', geëvalueerd door overheden, bedrijfsleven en HbR. Conclusies waren dat het convenant wordt nageleefd en dat industrielawaai slechts een beperkte rol speelt in de hinderbeleving van omwonenden.

Bodem

De sanering van verontreinigde terreinen is een forse opgave. Met het oog op nationale en Europese wet- en regelgeving wordt door HbR, samen met bedrijfsleven en overheid, gewerkt aan een nieuwe aanpak van bodem- en grondwaterverontreinigingen. Deze bestaat eruit de verontreinigingen in de bovengrond per geval te verwijderen, en de verontreiniging in de diepe ondergrond gebiedsgericht aan te pakken. Inmiddels loopt een pilot in het Botlekgebied om te kunnen beoordelen in hoeverre een gezamenlijke aanpak van vervuilinglocaties door HbR, vervuiler en overheid effectief en efficiënt is. In deze pilot zijn gegevens verzameld over de huidige

²⁷ www.rr2020.nl

verontreiniging, en zijn de verspreiding en de risico's in kaart gebracht. Naar verwachting worden in 2008 nadere afspraken gemaakt met bij de pilot betrokken partijen.

Veiligheid

In totaal zijn zo'n 140 havenfaciliteiten (terminals, openbare kades en boeispannen) gecertificeerd in het kader van de International Ship and Port Facility Security Code (ISPS) en de Havenbeveiligingswet. Het aantal inspecties waarbij gekeken wordt of de beveiligingsplannen van deze havenfaciliteiten worden nageleefd is verhoogd met 21% tot 418. De laatste jaren is het aantal faciliteiten dat een onvoldoende scoort bij de inspecties steeds kleiner geworden. Geen van deze inspecties was overigens aanleiding om de faciliteit te sluiten.²⁸

In 2007 zijn sluitende afspraken gemaakt tussen alle instanties die een rol spelen bij het onder controle krijgen van calamiteiten als gevolg van terrorisme. De Nederlandse Zeehavens zijn aangesloten bij het Alerteringssysteem van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Alle potentieel risicovolle objecten in de haven zijn geïdentificeerd en krijgen een beveiligingsplan. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft het overkoepelende Havenveiligheidsplan, voortvloeiend uit Europese richtlijn 2005/65/EG, goedgekeurd. Voor de hele haven geldt nu een beveiligingsregime met drie veiligheidsniveaus, die op voorspraak van de NCTb door de minister van Justitie worden vastgesteld in overleg met de burgemeester van de betreffende gemeente.²⁹

3.3 Organisatie gebiedsontwikkeling

3.3.1 Gebiedsontwikkeling op het terrein van Havenbedrijf Rotterdam

Gebiedsmanagement

Alle gronden van het bestaande haven- en industriegebied zijn in eigendom van de gemeente Rotterdam. De gemeente heeft deze gronden in erfpacht uitgegeven aan het HbR. Bij taakverwaarlozing kan de erfpacht worden opgezegd. Dit is een bevoegdheid die de gemeente heeft als eigenaar van de grond en niet als aandeelhouder³⁰. Het HbR verhuurt uitgeefbare terreinen aan bedrijven of geeft ze uit in erfpacht. In principe verhuurt of verpacht HbR onbebouwde grond. Het bedrijf draagt zelf zorg voor ontwikkeling en realisatie. Ook verhuur of pacht van bebouwde terreinen komt steeds meer voor, alleen al vanwege de afname van het areaal onbebouwde grond.

HbR is grondregisseur en probeert zo optimaal (economisch en duurzaam) met de grond om te gaan. Het HbR heeft uitgebreide gebruiksbepalingen (het moet haven of havengerelateerd zijn), ruimteproductiviteit (jaarlijkse overslag/ha), en allerlei voorwaarden zoals hoe om te gaan met grond

²⁸ Jaarverslag HbR 2007

²⁹ Jaarverslag HbR 2007

³⁰ Contourennota Borgingskader Nationale Belangen Mainport Rotterdam, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 23 mei 2005.

bij terugname (schoon opleveren). In de nieuwe contracten stelt het HbR ook eisen aan de afvoer (modal split) per binnenvaart, weg en rail³¹.

HbR streeft er naar om ruimte te bieden voor zowel uitbreiding van bestaande klanten, door intensivering en herstructurering van het bestaande havengebied, als de vestiging van nieuwe klanten. Op een huur of pacht overeenkomst zijn de Algemene Bepalingen voor Gebruiksrechten Havenbedrijf NV 2004 van toepassing. De voorwaarden hebben betrekking op: bestemming van het terrein, de staat van het terrein, looptijd van de overeenkomst en financiële afspraken over huur etc³².

In het Bestuursakkoord PMR staat opgenomen dat de grond op Maasvlakte 2 in handen blijft van het Rijk. Het Rijk geeft de grond in erfpacht aan de gemeente die het weer in erfpacht doorgeeft aan het Havenbedrijf op dezelfde voorwaarden als de rest van het Havengebied. Tussen Rijk en gemeente zal een nadere overeenkomst worden gesloten (ter uitwerking van de "taakverwaarlozingsregeling"). Uitgangspunt is dat rijk en gemeente tijdig met HbR in overleg treden over te treffen maatregelen om de opzegging wegens taakverwaarlozing te voorkomen. Opzegging is een ultimum remedium³³.

3.3.2 Gebiedsontwikkeling rondom het terrein van Havenbedrijf Rotterdam

Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) is een van de 35 projecten van het programma Randstad Urgent.³⁴ Het project heeft een dubbele doelstelling: versterken van de mainport Rotterdam door nieuwe ruimte te creëren voor nieuwe bedrijven en bestaande klanten die willen uitbreiden en tegelijkertijd met respect voor natuur en milieu de leefbaarheid in regio Rijnmond vergroten. Het PMR bestaat uit drie deelprojecten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn³⁵:

- Aanleg Maasvlakte 2 en bijbehorende natuurcompensatie; op de tweede Maasvlakte wordt hieronder dieper ingegaan.
- Ontwikkeling van 750 hectare natuur- en recreatiegebied; provincie Zuid-Holland neemt het voortouw bij dit project, dat inhoudt dat er in de directe omgeving van Rotterdam drie nieuwe natuurgebieden worden gerealiseerd.

³¹ Bron Havenbedrijf Rotterdam.

³² www.portofrotterdam.com

³³ Brief Minister V&W aan Tweede Kamer, 3 mei 2006, kenmerk DGTL 06.005558

³⁴ Randstad Urgent is een programma van kabinet, provincies, gemeenten en stadsregio's om samen de problemen in de Randstad aan te pakken. De basis voor het programma zijn bestuurlijke afspraken over 35 projecten.

³⁵ www.verkeerenwaterstaat.nl

- Bestaand Rotterdams Gebied; een serie projecten met als doel het bestaande havengebied beter te benutten en de kwaliteit van de leefomgeving in het Rijnmondgebied te verbeteren. De gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor het programma. De eerste BRG-projecten zijn inmiddels afgerond en andere in uitvoering. Een groot aantal projecten kent een lange voorbereidingsperiode, deze starten in de komende jaren. Het volledige BRG-programma loopt door tot 2021³⁶.

Tweede Maasvlakte

Op 1 september 2008 is de realisatie van Maasvlakte 2 met het landaanwinningproject gestart. In het begin van 2007 zijn de 6.200 pagina's tellende Milieu Effect Rapportages (MER-en) (Aanleg en Bestemming) ingediend bij het Bevoegde Gezag (Rijkswaterstaat, het ministerie van LNV en de gemeente Rotterdam) en de Commissie MER. Na beantwoording van een aantal vragen in een aanvullende notitie heeft de Commissie MER een positief advies over de MER-en gegeven. In 2007 is het bestemmingsplan voor de bestaande Maasvlakte aangepast en heeft het bestemmingsplan voor Maasvlakte 2 een eerste inspraakronde doorlopen. Tegelijkertijd zijn de belangrijkste vergunningen aangevraagd. Ook voor deze vergunningaanvragen is een inspraakronde geweest. De 60 reacties op het bestemmingsplan en de vergunningen zijn verwerkt in het ontwerp-bestemmingsplan en de vergunningen. Deze zijn in januari 2008 een tweede inspraakronde ingegaan.

De exploitatie van de eerste containerterminal die in 2013 operationeel moet zijn op Maasvlakte 2, is uitgegeven middels een open beoordelingsprocedure. Na biedingen en onderhandelingen is het consortium Rotterdam World Gateway (RWG) als winnaar uit de bus gekomen.³⁷

Stadshavens Rotterdam

Stadshavens Rotterdam is ook opgenomen in het programma Randstad Urgent.³⁸ Het doel is transformatie en vernieuwing van het gebied Stadshavens Rotterdam tot een gebied waarin innovatieve en moderne werk- en woonomgevingen worden gecombineerd.³⁹ Op 1 januari 2004 werd Stadshavens Rotterdam formeel opgericht als Ontwikkelingsmaatschappij Stadshavens Rotterdam NV. Omdat het huidige haven- en industriecomplex voor een deel in de loop der jaren zal veranderen in een combinatie van havenlocaties, stedelijke en economische locaties, woongebieden en verblijfs-recreatiegebieden, heeft Stadshavens Rotterdam tot taak om die transformatie zodanig te geleiden, dat er een optimaal maatschappelijk en economisch rendement

³⁶ www.rotterdam.nl

³⁷ Jaarverslag HbR 2007

³⁸ Randstad Urgent is een programma van kabinet, provincies, gemeenten en stadsregio's om samen de problemen in de Randstad aan te pakken. De basis voor het programma zijn bestuurlijke afspraken over 35 projecten.

³⁹ Afsprakendocument Randstad Urgent

voor Rotterdam en de Rotterdamse haven ontstaat.⁴⁰ Het HbR en de gemeente Rotterdam participeren gelijkwaardig in de OMSR; zij bezitten ieder 50% van de aandelen.⁴¹

De gemeente en het Havenbedrijf hebben voor Stadshavens Rotterdam een organisatie opgezet met per deelgebied een uitvoeringsorganisatie. Voor de overkoepelende vraagstukken is een Projectbureau Stadshavens ingesteld. Het bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, projectontwikkelaars en woningcorporaties staan positief tegenover deze ontwikkelingen en werken mee. Met de gemeente Schiedam zijn afspraken gemaakt over de richting waarin het Schiedamse deel van Stadshavens - grenzend aan de Merwehaven - zich zou moeten ontwikkelen. Rotterdam betreft ook het rijk bij planning en uitvoering van dit project.

Stadshavens omvat een groot aantal havens aan weerszijden van de Nieuwe Maas. Het project bevat ontwikkelingen op een termijn tot 2025/2030 in de volgende gebieden:

- het Waal/Eemhavencomplex (herstructurering Waalhaven Zuid);
- het RDM-terrein;
- de Merwehaven;
- Vierhavens (hoogwaardig stedelijk woon/werkgebied);
- de meeste oostelijke havens Rijn- en Maashaven (transformatie tot woongebied).

In 2007 hebben de gemeente en het HbR bindende afspraken gemaakt over de gefaseerde overdracht van specifieke delen van dit meest oostelijke deel van de haven aan de stad ten behoeve van stedelijke ontwikkeling. Het HbR houdt ten minste tot 2050 de zeggenschap over het hele Waal- en Eemhavengebied. Rotterdam en het HbR zullen samenwerken om dit gebied economisch te versterken. Specifieke afspraken zijn gemaakt over de ontwikkeling van het terrein van de Rotterdamse Droogdok Maatschappij (RDM). Hier wordt een combinatie van scholen, innovatieve industrie en havenactiviteiten gerealiseerd.⁴²

Container Transferium Rotterdam

Het tot stand doen komen van één of meerdere Container Transferia buiten het havengebied is een van de 35 projecten van het programma Randstad Urgent.⁴³ Het doel van de Container Transferium Rotterdam het verbeteren van de bereikbaarheid van de Haven van Rotterdam.⁴⁴ Het is een van de

⁴⁰ Stadshavens Rotterdam verbindt stad en havens, werkplan 2004

⁴¹ Daamen (2005): *Stadshavens Rotterdam tussen inhoud en proces*, in: Real Estate, nr 41.

⁴² Jaarverslag HbR 2007

⁴³ Randstad Urgent is een programma van kabinet, provincies, gemeenten en stadsregio's om samen de problemen in de Randstad aan te pakken. De basis voor het programma zijn bestuurlijke afspraken over 35 projecten.

⁴⁴ Afsprakendocument Randstad Urgent

initiatieven van het bereikbaarheidsplan van het havenbedrijf. De Container Transferia moeten de A15 naar de Maasvlakte ontlasten en de leefbaarheid in de regio verbeteren. De uiteindelijke exploitatie van het Container Transferium zal geschieden door het bedrijfsleven.⁴⁵

3.3.3 Gebiedsontwikkeling in de regio

ROM-Rijnmond

ROM-Rijnmond⁴⁶ werkt als platform voor samenwerkende partijen sinds 1993 aan versterking van de mainport Rotterdam én de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Rijnmond. Het platform maakt het mogelijk voor overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om afspraken te maken aangaande ruimtelijke ontwikkeling, kwaliteit, milieu, energie en grondstoffen en bereikbaarheid. Het convenant op basis waarvan ROM-Rijnmond werkt loopt tot 2010.

Aan het (bestuurs)platform van ROM-Rijnmond nemen deel de ministeries van V&W, VROM, EZ en LNV, provincie Zuid-Holland, stadsregio Rotterdam, gemeente Rotterdam en de andere 15 Rijnmondgemeenten, het havenbedrijf, Deltalinqs en Kamer van Koophandel Rotterdam en omstreken⁴⁷.

ROM-Rijnmond was een aantal jaren vrijwel het enige regionale platform voor overleg op bestuurlijk niveau tussen alle partijen. De samenwerkende partijen zijn door de jaren heen gezamenlijk verantwoordelijk geweest voor een groot aantal verschillende programma's en projecten. Onder meer als gevolg van het PMR-dossier is de bestuurlijke aandacht voor ROM-Rijnmond afgenomen. Daarnaast is als gevolg van de voortgang van dossiers de rol van ROM-Rijnmond ook meer verschoven van deal-making en gezamenlijke strategiebepaling naar volgen en begeleiden⁴⁸. De activiteiten van ROM op een aantal dossiers (vooral PMR-dossiers) zijn afgebouwd.

Momenteel werkt ROM-Rijnmond aan 4 projecten:

1. Monitoring PMR deelproject Bestaand Rotterdams Gebied
2. Coördinatie en Facilitering Regionaal Actieprogramma Luchtkwaliteit Rijnmond (RAP)
3. Ondersteuning Realisatie Rechter Maasoever
4. Onderzoek verbeteringsmogelijkheden leefbaarheid en luchtkwaliteit Pernis

Binnen ROM-Rijnmond bezint men zich op een eventuele hernieuwde rolinvulling van 2010.

Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas

⁴⁵ www.containertransferium.com

⁴⁶ ROM staat voor Ruimtelijke Ordening en Milieu

⁴⁷ www.rom-rijmond.nl

⁴⁸ Notitie directeur ROM-Rijnmond 7 augustus 2008 betreft programma ROM-Rijnmond 2008/2009

Het HbR heeft sinds 1995 een 50/50 joint venture met Zeeland Seaports in de Exploitiemaatschappij Schelde-Maas (ESM). De doelstellingen van ESM zijn het creëren van ruimte voor met name het neo-bulk segment en het komen tot coördinatie van commercieel en strategisch zeehavenbeleid in Zuidwest Nederland.⁴⁹ In maart 2003 hebben het bestuur van Zeeland Seaports en de gemeente Rotterdam besloten om hun samenwerking ESM te intensiveren. Daarbij is in essentie besloten om een deel van de activiteiten van Zeeland Seaports op het gebied van commercie en havenontwikkeling onder te brengen in ESM. Dit betekent dat ook de aanleg en exploitatie van de Westerschelde Container Terminal (WCT) tot het werkterrein van ESM ging behoren.⁵⁰

Verkeersonderneming

De verkeersonderneming is opgericht door HbR, Rijkswaterstaat, gemeente Rotterdam en stadsregio Rotterdam met als doel de filedruk op en rond de A15 te verminderen. Het Havenbedrijf gaat zich door deelname in de verkeersonderneming dus begeven op het gebied van verkeersmanagement. De onderneming zet in op twee sporen. Ten eerste wil de verkeersonderneming maatregelen nemen die er voor zorgen dat de ruimte op de A15 optimaal wordt gebruikt (verkeersmanagement). Ten tweede wil de verkeersonderneming weggebruikers verleiden om niet tijdens de spits in de auto te stappen, maar een andere keuze te maken (mobiliteitsmanagement).⁵¹

3.4 Kwesties, knelpunten en spanningen

In deze paragraaf wordt een aantal specifieke kwesties, knelpunten en spanningen die spelen voor Havenbedrijf Rotterdam en haar omgeving belicht. In het laatste hoofdstuk van dit rapport zal een relatie worden gelegd met de 15 kwesties die de Commissie heeft gedefinieerd in relatie tot de ontwikkelingen rond Schiphol.

Uitgangspunt van het beleid is steeds dat de Mainport Rotterdam moet kunnen blijven groeien, met daarbij aandacht voor kwaliteit van de leefomgeving (milieu, bodem, geluid, overige hinder, etc). Vanuit economisch perspectief is groei gewenst. Momenteel loopt een aantal projecten en initiatieven om deze groei de ruimte te geven. Ten eerste natuurlijk de aanleg van de Maasvlakte 2 (als onderdeel van het bredere PMR project). Daarnaast ook herstructurering van bestaande relatief weinig benutte gebieden, stimuleren co-siting en zorgvuldig omgaan met de uitgifte van nog beschikbare kavels. Van het totale haventerrein in ongeveer 90% uitgegeven in huur of erfpacht en op een gedeelte van de resterende 10% rusten al opties of reserveringen. In 2007 is de demping uitgevoerd van delen van het Hartelkanaal en de Yangtzehaven (aan de zuidzijde van MOT), om extra bedrijfsterrein te creëren. Deze terreinen komen vanaf 2008 beschikbaar voor bedrijfsactiviteiten. Ook de zuidoosthoek van de Waalhaven is gedempt. Daarnaast zijn de

⁴⁹ Raadsvoorstel Rotterdam 2002-0571

⁵⁰ Beleidsvisie 2005-2015 Zeeland Seaports

⁵¹ www.verkeersonderneming.nl

mogelijkheden onderzocht om in 2008 dempingen uit te voeren in het Waal-Eemhavengebied.⁵² Het vraagt een forse inspanning om de groei van de overslag tot 2013, het jaar waarin het eerste deel van Maasvlakte 2 beschikbaar komt, te kunnen afhandelen.

Ontwikkeling en kwaliteit leefomgeving

Een belangrijke spanning die in het stuk naar voren komt is de spanning tussen verdere ontwikkeling en kwaliteit van de leefomgeving. De beleidskeuze die gemaakt is, is dat de mainport moet kunnen blijven groeien. Dit zal, afgezien van technologische ontwikkelingen, ceteris paribus tot een toename van de hinder en een afname van de kwaliteit van leefomgeving leiden.

Waarneembaar zijn allerlei initiatieven, projecten en arrangementen om beide doelstellingen met elkaar te kunnen verenigen. ROM-Rijnmond met de dubbele doelstelling om zowel de mainport Rotterdam als de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Rijnmond te versterken was hiervan het eerste voorbeeld. Daarnaast het project Mainport Rotterdam, waarin een geïntegreerde deal is gemaakt over ontwikkeling, natuurcompensatie, aanleg van aanvullende natuur en optimalisatie van bestaand stedelijk gebied.

Daarnaast participeert HbR in het Rotterdam Climate Initiative. Dit klimaatprogramma waarin vier partijen (gemeente, DCMR Milieudienst Rijnmond, Deltalinqs en HbR) samenwerken heeft als doel om de Rotterdamse CO₂-uitstoot in 2025 met de helft terug te brengen ten opzichte van 1990. Dat komt neer op een reductie van 30 miljoen ton per jaar; onder andere te bereiken door het energiegebruik jaarlijks 2% terug te dringen, door over te schakelen op duurzame energie, en door CO₂-afvang en -opslag.⁵³

Andere initiatieven die HbR neemt om een bijdrage te leveren aan het vinden van oplossingen voor milieuproblemen zijn bijvoorbeeld het in 2007 gestarte proefproject met walstroom voor de binnenvaart gestart en de afspraken over mogelijkheden voor afvang en opslag van CO₂ voor de nieuw te bouwen energiecentrales. Ook is in 2007 een visie op de groenstructuur in de haven vastgesteld om groen en haven beter te integreren. Dit moet gerealiseerd worden door toepassing van onder meer bomenrijen, ecologische verbindingzones én het op sommige plaatsen zichtbaar maken van haven en industrie. Dit groenplan wordt de komende jaren uitgevoerd.

Ontwikkeling versus beschermde diersoorten en planten.

Er is vanuit de laatste jaren een aantal voorbeelden te noemen waarin ruimtelijke ontwikkelingen zijn vertraagd als gevolg van de aanwezigheid van beschermde diersoorten in het kader van de Flora- en Faunawet en de Habitatrictlijn. Het bekendste voorbeeld is wellicht de (vermeende) aanwezigheid van de korenwolf op een bedrijventerrein in Heerlen. Voor het havenbedrijf is hierover het volgende afgesproken. Het ministerie van LNV heeft voor de rugstreppad een zogenaamde generieke ontheffing voor het hele havengebied verstrekt. Als nu op een locatie waar rugstreppadden zitten werkzaamheden moeten plaatsvinden, dan mogen de padden worden

⁵² Jaarverslag HbR 2007

⁵³ Jaarverslag HbR 2007

verplaatst naar één van de achttien speciaal aangelegde paddenpoelen. Voor de groenknolorchis is eenzelfde ontheffing aangevraagd. Ook voor deze zeldzame plant wil HbR een locatie reserveren, zodat de populatie in de haven niet in gevaar gebracht wordt en werkzaamheden kunnen doorgaan ondanks de beschermde status van de plant.⁵⁴

Ontwikkeling versus bereikbaarheid

De filedruk op en rond de A15 is de afgelopen jaren sterker toegenomen dan de gemiddelde toename van de filedruk in Nederland en zal als gevolg van de aanleg van Maasvlakte 2 sterker toenemen. Om de A15 essentieel is voor het vervoer van en naar de haven, hebben het havenbedrijf, Rijkswaterstaat en de gemeente en stadsregio Rotterdam de 'Verkeersonderneming' opgericht met als doel deze filedruk te verminderen.⁵⁵

De rol van overheden als publieke aandeelhouder

In 2004 is het HbR verzelfstandigd tot een overheids NV. In eerste instantie waren 100% van de aandelen in handen van de gemeente. Later is ook het rijk toegetreden als aandeelhouder. Argumenten hiervoor zijn het nationale (economische) belang van de mainport en het nationale belang van de aanleg van maasvlakte 2 waarvoor het HbR alleen niet voldoende financiële middelen had. Uitgangspunt bij de investering en het aandeelhouderschap is dat het rijk niet alleen de middelen wilde verschaffen, maar ook wilde meeprofiteren van de inkomsten die met een sterke mainport worden gegenereerd. Door als aandeelhouder toe te treden kan het rijk toezien op de wijze van inzet van de ter beschikking gestelde middelen en het zakelijk opereren van HbR⁵⁶. Om de rol als aandeelhouder goed te kunnen uitoefenen en rolconflicten te kunnen vermijden zijn voor Mainport Rotterdam zowel een publiek kader (welke publieke belangen moeten worden geborgd) en een borgingskader (hoe worden deze geborgd) vastgesteld.

We hebben uit de stukken geen concrete voorbeelden naar boven gehaald van het optreden van deze spanning in de praktijk, maar in potentie is deze spanning wel aanwezig. De aandeelhouders kunnen verdienen aan uitbreiding en groei en hebben vanuit een andere rol de verantwoordelijkheid om regulerend en handhavend op te treden.

De rol van Europa

De ontwikkeling van zeehavens wordt steeds meer bepaald door Europese regelgeving. Een specifiek Europees zeehavenbeleid ontbreekt echter nog. In 2007 heeft de Europese Commissie alle betrokkenen geconsulteerd over nut en noodzaak van een integraal zeehavenbeleid. De uitkomsten zijn vastgelegd in een document dat aangescherpte milieueisen aankondigt en maatregelen om het speelveld waarop zeehavens met elkaar concurreren, te effenen. HbR was

⁵⁴ Jaarverslag HbR 2007

⁵⁵ www.verkeersonderneming.nl

⁵⁶ Contourennota Borgingskader Nationale Belangen Mainport Rotterdam, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 23 mei 2005.

nauw bij de totstandkoming betrokken. De inspanningen van HbR richtten zich vooral op dossiers als luchtkwaliteit, mariene strategie en de nieuwe bodemrichtlijn. Er was ook nauwe betrokkenheid bij de ontwikkeling van een Europees netwerk van internationale transportcorridors. De railverbinding Rotterdam – Genua is één van de prioriteiten. Tot slot bevorderde HbR in Europees verband het short seavervoer, in het kader van het programma Motorways of the Sea.⁵⁷

3.5 Conclusie

De beleidskeuze die gemaakt is, is dat de Rotterdamse haven als mainport moet kunnen blijven groeien. Dat leidt in potentie tot allemaal spanningen en conflicten met de kwaliteit van de leefomgeving in algemene zin. Zeker omdat de haven van Rotterdam zich voor een deel in de omgeving van de stad bevindt en tot de stad behoort. De beschikbare bedrijventerreinen in het gebied zijn voor het overgrote deel reeds uitgegeven (in huur) en er wordt naarstig gezocht naar mogelijkheden voor meer ruimte, zoals de Tweede Maasvlakte. Om ervoor te zorgen dat deze ontwikkelingen samengaan met het vergroten van de leefbaarheid (i.e. met respect voor natuur en milieu en de kwaliteit van de leefomgeving) worden verschillende arrangementen gehanteerd, waarvan PMR een belangrijk voorbeeld is. Een andere voorbeeld is ROM-Rijnmond waarbinnen overheden en maatschappelijke partners sinds begin jaren negentig deze doelstellingen met elkaar proberen te verenigen.

⁵⁷ Jaarverslag HbR 2007

4. Conclusie

4.1 Analyse CROL kwesties

De Commissie Ruimtelijke Ontwikkeling Luchthavens heeft 15 kwesties gedefinieerd ten aanzien van de Ruimtelijke Ontwikkeling van Schiphol. Hieronder wordt geanalyseerd in hoeverre deze kwesties ook naar voren zijn gekomen in het case onderzoek van de andere sectoren: Arnhem Centraal en Havenbedrijf Rotterdam.

	Beschrijving kwestie	Analyse Arnhem Centraal en Haven Rotterdam
1	In de praktijk bepaalt de 'RO in de lucht' veelal de 'RO op de grond', ofwel de luchtvaart creëert een schaarste aan ruimte op de grond. In beleid zijn deze echter grotendeels ontkoppeld.	<p>Voor Arnhem Centraal geldt dat het externe veiligheidsbeleid ten aanzien van het vervoer van gevaarlijke stoffen voor beperkingen heeft gezorgd.</p> <p>Bij de haven gaan groei van havenactiviteiten en RO op het terrein samen op. Dat is ook nodig om groei te faciliteren. Van ontkoppeling lijkt nauwelijks sprake. Er is tegelijkertijd aandacht voor kwaliteit leefomgeving (zoals in PMR). Groei van het haventerrein kan wel voor beperkingen zorgen als het gaat om woningbouw (project milieubelast bouwen).</p>
2	De baten en lasten van luchthavenontwikkeling komen bij verschillende partijen terecht.	<p>De baten en lasten van ontwikkeling komen deels bij andere partijen terecht.</p> <p>Verschillende overheden investeren in stationsontwikkeling. Overheden met grondposities (vaak alleen de lokale overheid rondom stationsgebieden) kunnen hier eventueel ook opbrengsten tegenover zetten vanuit ontwikkeling van de posities. De bestaande grondeigenaren profiteren van de ontwikkeling van hun grondpositie omdat het gebied een impuls krijgt (ze investeren echter ook). Daarnaast hebben ontwikkelingen rondom het station gezorgd voor waardeinstijging van de gronden. NS vastgoed en enkele private partijen hebben hier van geprofiteerd.</p> <p>Er wordt intensief gezocht naar mogelijkheden voor verevening en bijdragen van partijen aan de totale ontwikkeling. Concrete arrangementen zijn uit dit onderzoek niet naar voren gekomen. De hinder voor omwonenden is bij stationsontwikkeling veel minder een issue.</p> <p>Het Havenbedrijf investeert nadrukkelijk in de ontwikkeling van het eigen terrein. De opgave voor aanleg Maasvlakte 2 (onderdeel van PMR) was echter te groot om alleen te dragen daarom is het rijk via een financiële constructie bijgesprongen. De lasten, zoals de hoge filedruk en de milieueffecten, komen echter ook terecht komen bij ondernemingen en omwonenden.</p>
3	In gebieden rond regionale luchthavens kunnen conflicten bestaan tussen nationale doelen, regionale doelen en doelen van de luchthaven zelf.	<p>Bij de stationsontwikkeling kan beargumenteerd worden dat de doelen van nationale, regionale en lokale overheid juist bijelkaar kwamen.</p> <p>Voor HbR is een mainportbeleid geformuleerd. Dat kan op onderdelen zeker strijdig zijn met beleid van andere gemeenten waar het terrein van HbR aangrenst. Aan de andere kant kunnen ze er ook van profiteren.</p>
4	Er zit dubbelzinnigheid in (nationaal) overheidsbeleid/regelgeving.	Bij stationsontwikkeling was er in het kader van de Nieuwe Sleutelprojecten op rijksniveau wel discussie over wat de te

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conflict over ruimtereserveringen 2. Aan de ene kant de positie versterken, terwijl tegelijkertijd beleidsmaatregelen worden afgekondigd die de positie ondermijnen 3. Er is geen ruimtelijk-economische relatie tussen de luchthaven en de omgeving. 	<p>realiseren kwaliteit van de stationsomgeving vanuit de rijksverantwoordelijkheid moest zijn (basisstation versus ruimtelijke kwaliteit). In Arnhem lijken er geen conflicten over ruimtereserveringen te zijn. Externe veiligheid kan hier opnieuw genoemd worden als beperkende factor. De ruimtelijk-economische relatie met de omgeving is duidelijk.</p> <p>Voor de Haven geldt dat dubbelzinningheid zeker aanwezig is. Rijk en gemeente zijn eigenaar en profiteren van de winsten, maar zijn ook randvoorwaardenstellend. Het Rijk hanteert een afwegingskader voor borging publieke belangen. Via ROM Rijnmond en PMR wordt al geruime tijd getracht de dubbeldoelstelling (groei en kwaliteit leefomgeving).</p>
5	Schiphol combineert verschillende publieke en commerciële rollen (nationale publieke mainport, (mede) eigenaar van regionale luchthavens, heeft een eigen grondbedrijf SRE, participeert in SADC, etc. Dit kan tot maatschappelijk suboptimale keuzen leiden omdat publieke taken ondergeschikt raken aan commerciële motieven. Zijn dergelijke patronen ook in de cases waarneembaar?	<p>Ten aanzien van stationsontwikkeling geldt dat NS zowel vervoerder is als exploitant van het station (winkeltjes) en ontwikkelaar via NS Poort. Er is geen conflict tussen vervoer en exploitatie, wel kan er concurrentie zijn met andere exploitanten/ontwikkelaars op zo'n relatief beperkt gebied.</p> <p>Het HbR combineert net als Schiphol verschillende publieke en commerciële rollen. HbR heeft onder meer deelnemingen buiten het Havengebied en participeert in Stadshavens. De Verkeersonderneming waarin HbR medeverantwoordelijkheid neemt voor de vervoersstromen is een voorbeeld van een arrangement waarin HbR verantwoordelijkheid neemt voor de omgeving.</p>
6	Regionale overheden rond luchthavens hebben dubbele rollen: kaderstellend en ontwikkelend. Leidt dit tot conflicten? Hoe wordt hiermee omgegaan?	De dubbelheid in rollen is aanwezig. Conflicten zijn niet bekend.
7	Overheden zijn (mede) eigenaar van luchthavens. Leidt dit tot conflicten? Hoe wordt hiermee omgegaan?	<p>Bij stations zijn de eigendomsverhoudingen anders geregeld. Overheden participeren niet als aandeelhouder. Er bestaat Rijksverantwoordelijkheid voor de aanleg van een deel van de infrastructuur en ProRail is eigenaar van een aantal voorzieningen op stations.</p> <p>De gemeente Rotterdam en het Rijk zijn eigenaar van het HbR. Er is een borgingskader om publieke belangen te borgen en rollen te onderscheiden.</p>
8	Integrale gebiedsontwikkeling, waarbij partijen vanuit een gezamenlijke visie samenwerken om een gebied te ontwikkelen, komt nauwelijks voor in de gebieden rond Schiphol. Hoe zit dat in de cases?	<p>PMR is een voorbeeld van integrale gebiedsontwikkeling. Arnhem Centraal maakt onderdeel uit van een omvangrijke herstructurering van de binnenstad van Arnhem. Er is sprake van een integrale gebiedsontwikkeling, waarbij meerdere partijen, belangen en projecten worden ontwikkeld. Voor sommige onderdelen heeft het wel even geduurd voordat partijen elkaar vonden. Er wordt niet gewerkt vanuit een grondexploitatie.</p>
9	Overheden aan Rijkszijde en de regio ontmoeten elkaar op tal van plekken, maar werken zelden daadwerkelijk samen en zijn soms onderling verdeeld.	<p>Overheden ontmoeten elkaar en werken veelvuldig samen. Rondom Havenbedrijf Rotterdam is er natuurlijk ROM-Rijnmond en PMR. Daarnaast staan projecten opgenomen in Randstad Urgent. Onderlinge verdeeldheid kan er zeker zijn, maar samenwerking is er ook. Geldt in min of meer dezelfde mate voor stations.</p>
10	Regionale en lokale overheden zoeken de samenwerking om a) sterker te staan ten opzichte van de met Schiphol verbonden belangen (inclusief de KLM), en b) actief grondbeleid te voeren om grip te houden op de ontwikkelingen rond de luchthaven (Lelystad).	<p>ROM Rijnmond en PMR kunnen gezien worden als arrangementen waarin overheden samenwerken om hun belangen op een goede manier te kunnen realiseren.</p> <p>Regionale en lokale overheden bij stationsontwikkeling trekken soms samen op in de richting van het rijk en soms ook in de richting van de NS.</p>

		Om grip te houden op ontwikkelingen rondom Haven en Arnhem centraal zijn geen aanwijzingen voor grootschalig actief grondbeleid gevonden. Rondom de haven zal vast eens een positie worden gekocht door een lokale overheid, maar dit is niet vanuit een integrale overtuiging grip te houden. Gemeente Rotterdam heeft de gronden in bezit en geeft alle gronden uit in erfpacht.
11	Er ontbreekt een integrale, ruimtelijk-economische visie op de toekomstige ontwikkeling van Schiphol in relatie tot de ontwikkeling van andere sectoren en speerpunten binnen de Metropoolregio Amsterdam. Zijn in de cases vergelijkbare patronen zichtbaar?	Voor Arnhem centraal bestaat een gedeelde visie, waarin het station in de omgeving en de regio wordt gepositioneerd. Voor het Havenbedrijf Rotterdam zijn vele visies. Er is een duidelijke visie over de ontwikkeling van de haven in relatie tot de ontwikkeling van andere sectoren in de regio.
12	Bestaan er conflicten in de cases die aan de rechter zijn of worden voorgelegd?	Niet in het onderzoek tegengekomen.
13	Schiphol profiteert van ruimtelijke reserveringen die vaak langjarig in stand worden gehouden en betaalt niet voor de hoge opportunity costs. Is er in de cases sprake van ruimtelijke reserveringen die scheefheid van baten en lasten in de hand werken?	Voor de stationsontwikkeling geldt dat de gemeente grote voorinvesteringen moet doen, waar andere partijen mede van profiteren door stijging grondwaardes. Er wordt gezocht naar allerlei vereveningsarrangementen. Het HbR heeft gronden in erfpacht. Maasvlakte 2 blijft in rijkshanden en wordt via Rotterdam aan HbR uitgegeven in erfpacht. Er blijken geen voorbeelden uit de cases die scheefheid van baten en lasten in de hand werken.
14	Op welke manier gebruiken overheden het publiekrechtelijk instrumentarium van het grondbeleid (verwerving, Wvg, onteigeningswet, etc)?	Er wordt in beide cases momenteel niet intensief gebruik gemaakt van het instrumentarium van het grondbeleid. De gemeente Arnhem heeft een aantal grondposities rondom het station. De gemeente Rotterdam heeft alle grond van het Haventerrein in erfpacht uitgegeven aan het Havenbedrijf. De grond op Maasvlakte 2 blijft in handen van het Rijk.
15	Zowel vanuit de overheden als vanuit de markt bestaat onvrede met het bestaande vestigingsbeleid op basis van criteria van Schiphol-gebondenheid. Hoe wordt er in de cases omgegaan met vestigingsbeleid?	HbR is grondregisseur en probeert zo optimaal (economisch en duurzaam) met de grond om te gaan. Het HbR heeft uitgebreide gebruiksbepalingen: bedrijven die zich vestigen moeten haven of havengerelateerd zijn. Voor stations is dit niet van toepassing.

Uit de analyse van de Schiphol kwesties voor de bovenstaande twee cases komt in ieder geval naar voren dat er behoorlijke verschillen lijken te bestaan tussen gebiedsontwikkeling rondom luchthavens aan de ene kant en een haven en een station aan de andere kant. Deze worden in de volgende paragraaf behandeld. In de paragraaf daarna komen lessen die uit deze cases getrokken kunnen worden aan de orde.

4.2 Verschillen

Ten eerste zien we bij het station en de haven een meer geïntegreerde gebiedsontwikkeling dan bij de drie luchthavens. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een station vanwege zijn functie eigen middenin een stad ligt en daar wellicht eerder gekoppeld wordt aan andere functies. Dat blijkt al uit het plan om tegelijk met de ontwikkeling van het station zelf de omgeving ook een impuls te geven. En voor het Havenbedrijf Rotterdam geldt dat HbR in een aantal ontwikkelingen in de omgeving

participeert: Stadshavens (was oorspronkelijk van het HbR) en PMR (HbR legt de Maasvlakte 2 aan; doel is ook specifiek voor de haven). Schiphol participeert weliswaar in SADC, maar bij regionale luchthavens zien we dit soort constructies niet. Er zijn wel gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappijen, maar dan van overheden (OMALA en Technopolis bijvoorbeeld).

Ten tweede constateerden we bij luchthavens een zekere mate van ontkoppeling van planvorming en besluitvorming van ruimtelijke ontwikkeling en luchtvaartbeleid. Bij deze twee onderzochte cases het Havenbedrijf lijkt dit veel minder het geval te zijn onder meer door het bestaan van de ROM-Rijnmond die partijen sinds 1993 een platform biedt om samen te komen over de ontwikkeling van de haven in relatie tot de kwaliteit van de leefomgeving. Ook PMR kan gezien worden als een overeenkomst waarin beide belangen worden meegewogen. Daarnaast kan gesteld worden dat een groot gedeelte van de bedrijvigheid rondom havens havengerelateerd is, in tegenstelling tot een luchthaven waar het vervoersknooppunt en zakelijke ontmoetingen prioriteit hebben en dit andere eisen stelt aan de gewenste gebiedsontwikkeling (kantoren versus overslag, ruimte en bedrijfsruimte). Voor stations geldt ook dat de zakelijke markt de overhand heeft boven goederen. Stations hebben immers vooral een functie voor het in- en uitstappen van personen. Goederen worden veelal buiten de stations overgeslagen. Bovendien gelden bij stations niet dezelfde beperkingen in verband met aan- en uitvliegeroutes als voor de luchtvaart gelden. Weliswaar gelden contouren voor externe veiligheid, maar die lijken bij luchthavens complexer en wellicht meer beperkend te zijn voor de ontwikkeling op het terrein.

Ten derde zien we bij stations ten opzichte van luchthavens een andere verdeling van verantwoordelijkheden. Het Rijk heeft in geval van stations een belangrijke financieringsrol vanuit haar verantwoordelijkheid voor spoorinfrastructuur. Andere overheden (gemeente, provincie en stadsregio) zien ook een groot belang in een goed en kwalitatief hoogwaardig station en bereikbaarheid per spoor. Zij dragen dus ook direct financieel bij aan het station. Bij Havenbedrijf Rotterdam is een financieringsarrangement ingericht, waarbij het Rijk mee investeert in Maasvlakte 2 (de buitencontour en de veiligheid van de kustlijn is namelijk een rijkstaak) en in ruil daarvoor heeft het Rijk aandelen in het havenbedrijf gekregen.⁵⁸ Rondom luchthavens is een andere financiële relatie waarneembaar. Overheden zijn direct en/of indirect (via Schiphol) aandeelhouder en dragen zo financieel risico. Schiphol en de Rotterdamse Haven zijn weliswaar mainports, maar dat beleid is vooral gericht op de randvoorwaarden voor groei en ontwikkeling en niet op de financiering van de infrastructuur en de ruimtelijke ontwikkeling op het terrein. Een eventuele financiële bijdrage van het rijk is bij (lucht)havens randvoorwaardelijk en vooral gericht op ontsluiting, bereikbaarheid en de verbetering van het OV (MIRT).

Tenslotte zien we dat bij (lucht)havens toch vooral het zoeken naar arrangementen met omliggende gemeenten en omwonenden aan de orde is vanuit het zoveel mogelijk beperken van hinder. Bij stations op grond van de Arnhem case lijkt dat niet het geval. Dit heeft te maken met het feit dat het nut van stations veel minder ter discussie staat dan luchthavens. Stations kunnen en mogen zich veelal ontwikkelen van hun omgeving en dit is bij luchthavens maar de vraag.

⁵⁸ Bron Havenbedrijf Rotterdam.

4.3 Lessen

Welke lessen zouden uit de twee cases getrokken kunnen worden voor de organisatie van gebiedsontwikkeling op en rondom luchthavens? We onderscheiden drie mogelijke lessen op basis van de arrangementen die in de casestudies zijn aangetroffen.

1. Rondom Schiphol bevinden zich verschillende overleggen of tafels om regionale afstemming te organiseren en/of adviezen voor te bereiden. Een aantal voorbeelden:
 - De SADC is gericht op ruimtelijk-economische ontwikkeling van Schiphol regio.
 - De Alders tafel heeft als doel het kabinet te adviseren over de balans tussen de groei van de luchtvaart op Schiphol, de hinderbeperking en de kwaliteit van de omgeving voor de korte (tot en met 2010) en de middellange termijn (2018/2020).
 - De Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS) is een overlegorgaan van bewoners, bestuurders en de luchtvaartpartijen. De CROS overlegt over geluidhinder, geur, lokale luchtverontreiniging en externe veiligheid.

Hoewel deze overleggen regionale afstemming te organiseren doen ze dat toch vooral vanuit een voornamelijk sectoraal belang. Luchthavenbelangen en ruimtelijke ontwikkeling komen niet echt samen in deze overleggen. In het Rotterdamse lijkt daar meer sprake van. Rondom Havenbedrijf Rotterdam bestaat al sinds lange tijd ROM-Rijnmond. De partijen die hier samenwerken zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een groot aantal verschillende programma's en projecten op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en kwaliteit, milieu, energie en grondstoffen en bereikbaarheid. Daarnaast is hier in PMR een deal gemaakt over onder meer ontwikkeling van de haven, ruimtelijke ontwikkeling en natuur.

2. HbR participeert in de Verkeersonderneming, een onderneming die de ontsluiting en bereikbaarheid van de Haven gaat aanpakken. Daarnaast participeert HbR ook in de exploitatiemaatschappij van de Betuweroute. Rondom Schiphol speelt de ontsluitingsproblematiek ook. Wellicht kan een dergelijk arrangement daar ook interessant zijn.
3. Uit de case rondom Arnhem komt naar voren dat verschillende partijen, maar vooral de gemeente op zoek is naar werkbare arrangementen voor verevening. De gemeente tracht op deze punten eerst in goed overleg resultaat te bereiken. Als dwangmiddel kan de Grondexploitatiewet uitkomst bieden. We hebben in dit onderzoek weliswaar geen concrete arrangementen naar boven gekregen, maar nader onderzoek hiernaar kan voor ruimtelijke ontwikkeling rondom luchthavens zeker interessant zijn.