

# Beleid en uitvoering bij beheer vaarwegen botsen

**Grotere binnenvaartschepen leiden tot een zwaardere belasting van bodems en oevers van de vaarwegen. Dit onderstreept de urgentie van effectief beheer en onderhoud ervan. Een nieuw beheer-instrument wil de huidige spanning tussen beleid en uitvoering opheffen.**

DR.IR. S. DEKKER

De binnenvaart verzorgt in Nederland, België en Duitsland gemiddeld een kwart van het binnenlandse goederenvervoer en ruim de helft van het internationale goederenvervoer; 40 procent van het containervervoer vindt nu plaats met binnenvaartschepen. Voor een schonere lucht is met de zeehavens van Rotterdam en Amsterdam afgesproken dat zij in de toekomst bij nieuwe containerterminals 5 tot 10 procent extra met binnenvaartschepen en treinen laten aan- en afvoeren, ten koste van wegvervoer.

De binnenvaart wordt in Nederland gefaciliteerd door een vaarwegareaal met een totale lengte van meer dan 5.000 kilometer. Gelet op de verwachte groei van het goederenvervoer en de steeds groter wordende binnenvaartschepen om deze groei te kunnen opvangen, zullen bodems en oevers van dit areaal zwaarder worden belast. Het belang van goed beheer en onderhoud neemt daarmee toe.

## Beleid en uitvoering

De beleidsmatige aandacht voor beheer en onderhoud van vaarwegen is het laatste decennium sterk toegenomen. Zo werd al in 1998 geconstateerd dat de rijksvaarwegen niet goed waren onderhouden en dat er onvoldoende geld



**Bodems en oevers worden zwaarder belast.**

beschikbaar was om de vaarwegen uit te baggeren en om sluisen en bruggen te renoveren. In de begroting van 2003 werd voor de periode tot en met 2010 een bedrag van 700 miljoen euro vrijgemaakt om een deel van het achterstallig onderhoud aan te pakken. In 2004 is in de Nota Mobiliteit ook geld gereserveerd om al het daarna nog resterende achterstallig onderhoud aan de vaarwegen in de periode 2010 tot 2020 weg te werken.

Tegelijk is bij de overheid sprake van een professionaliseringslag, waarbij een beweging is waar te nemen van een budgetgestuurde naar een meer planmatige aanpak ondersteund door bewijzen (evidence-based). Niet het beschikbare budget is dan leidend maar de uitkomsten van inspecties (conditiemetingen), die worden beoordeeld met vooraf vastgestelde prestatie-eisen, die mede afhangen van de specifieke functie van de vaarweg. Aan een drukbevaren hoofdtransportas zoals de Waal worden immers andere eisen gesteld dan aan 'een kanaaltje' er-gens achteraf.

Overheden zijn nog niet zover dat beheer en onderhoud van vaarwegen al volledig planmatig plaatsvindt. Er zijn nog heel wat hindernissen te nemen. Zo biedt het onderhoudsproces op het niveau van uitvoering nog onvoldoende inzicht in de werkelijke kosten en geleverde prestaties. De werkprocessen kunnen onvoldoende worden

verbeterd, waardoor de besluitvorming op beleidsniveau niet is bij te sturen met informatie 'van onderaf'. Met andere woorden: er bestaat nog steeds spanning tussen enerzijds de manier waarop de uitvoering van beheer en onderhoud is ingericht en anderzijds de vraag naar een transparantere verantwoording van de besteding van publieke middelen. En dat terwijl een goede wederzijdse afstemming tussen beleid en uitvoering juist de basis is voor planmatig beheer en onderhoud.

## Beslismodel

Om een bijdrage te leveren aan het opheffen van de spanning tussen beleid en uitvoering, heeft Grontmij met de Universiteit Twente een beheerinstrument ontwikkeld. Het resultaat is een beslismodel dat gebaseerd is op de koppeling tussen doelen op beleidsniveau – bijvoorbeeld voor bereikbaarheid, veiligheid en omgevingskwaliteit – en conditiemetingen op uitvoeringsniveau. Om tot dit instrument te komen, is eerst een literatuuronderzoek uitgevoerd naar onder andere prestatie-indicatoren voor de kwaliteit van vaarwegen en mogelijke onderhoudsstrategieën. De uitkomsten van het literatuuronderzoek zijn gebruikt voor het opzetten van een analyse voor het in kaart brengen van de huidige praktijk van beheer en onderhoud van vaarwegen bij de Provincies Noord- en Zuid-Holland en

### IN 'T KORT - BEHEER & ONDERHOUD

- Budgetten voor beheer en onderhoud vaarwegen laatste jaren sterk toegenomen
- Uitvoering bij overheden nog niet zo ver dat planmatig beheer en onderhoud plaatsvindt
- Beslismodel ontwikkeld: koppeling tussen doelen en conditiemetingen
- Aanbevelingen om spanning tussen beleid en uitvoering op te heffen

Rijkswaterstaat Dienst Oost-Nederland. Vervolgens is hiermee een eerste versie van het beheerinstrument ontwikkeld. Het instrument is getest op een traject met achterstallig onderhoud binnen het areaal van de Provincie Noord-Holland. Verbeterpunten die aan het licht kwamen tijdens de toepassing, zijn verwerkt in de definitieve versie van het beheerinstrument. Van belang is dat de prestatie-eisen de 'vertaling' zijn van beleidsdoelen en vaarwegfuncties in het instandhoudingsplan. En dat deze prestatie-eisen worden geconfronteerd met de uitkomsten van de conditiemetingen. Als uit metingen blijkt dat de conditie van de vaarweg onder de norm van de prestatie-eisen valt, is het zaak in te grijpen. De urgentie (en prioriteit) van de ingreep hangt af van de 'zwaarte' van de vaarwegfunctie – en het achterliggende beleidsdoel –, die door bijvoorbeeld achterstallig onderhoud in gevaar is gekomen.

### Aanbevelingen

Uit de ontwikkeling en toepassing van het beheerinstrument voor beheer en onderhoud van vaarwegen, zijn praktische aanbevelingen voortgekomen voor het opheffen van de spanning tussen beleid en uitvoering.

Het beheerinstrument draagt pas bij aan het opheffen van de spanning tussen beleid en uitvoering als de adviseur op beleidsniveau en de inspecteur op uitvoeringsniveau met elkaar 'in

gesprek raken'. Het eenduidig vaststellen van prestatie-eisen en het confronteren van prestatie-eisen met de uitkomsten van de conditiemetingen spelen daarbij een cruciale rol. Je zou kunnen stellen dat onderhoudsbeleid en -techniek samenkomen in het instandhoudingsplan. Het instandhoudingsplan zou de basis moeten zijn van een integraal beheer- en onderhoudsprogramma.

Verdeel het te beheren en te onderhouden vaarwegareaal in trajecten en vakken. De onderverdeling dient op basis van functionele verschillen (CEMT-klasse – voor de grootte van schepen – en economisch belang voor de regio) tussen de trajecten en vakken te worden gemaakt. Het resultaat is te gebruiken bij het stellen van de juiste prioriteiten voor budgettering en planning van de onderhoudswerkzaamheden.

Werk met een software-instrument voor het stroomlijnen van de informatie die wordt doorgegeven van uitvoerings- naar beleidsniveau. Het instrument geeft inzicht in functie, prestatie-eisen, conditie en beheer- en onderhoudskosten per vaarwegtraject/vak.

Idealiter bestaat zo'n software-instrument uit een combinatie van geografische informatie-systemen (GIS) en een database, die wordt gevuld met gegevens uit conditiemetingen. Eén druk op de knop maakt voor beleidsmakers duidelijk wat de actuele onderhoudssituatie is en zou moeten zijn.

## BINNENVAARTNETWERK

In het vaarwegbeleid maakt men onderscheid tussen hoofdtransportassen, hoofdvaarwegen en overige vaarwegen. Een hoofdtransportas is een vaarweg waarover jaarlijks ten minste 5 miljoen ton grensoverschrijdend goederenvervoer van en naar de Nederlandse zeehavens wordt vervoerd. Denk aan de Waal, Rijn en het Amsterdam-Rijnkanaal. Hierop kan met vierbaksduwstellen worden gevaren; op de verbinding Rotterdam-Duitsland zelfs met zesbaksduwstellen (lengte: 270 meter). De afmetingen van de hoofdtransportassen komen overeen met de hoogste klassen van de Europese CEMT-vaarwegindeling (klasse V en klasse VI). De Waal is de drukst bevaren rivier van Europa met jaarlijks 165.000 vaarbewegingen. Over deze hoofdtransportas worden jaarlijks zo'n 150 miljoen ton goederen en 1,6 miljoen standaardcontainers vervoerd. Vanaf de Waal lopen hoofdtransportassen door naar de havens van Amsterdam, Rotterdam en het Westerscheldegebied.

Een hoofdvaarweg is een grote nationale vaarweg, die de provincies met elkaar verbindt. Het transportvolume moet ten minste 5 miljoen ton per jaar of 10.000 containers per jaar zijn. De Lek, IJssel en het Prinses Margrietkanaal zijn bekende hoofdvaarwegen. Deze hoofdvaarwegen zijn geschikt voor grote motorschepen en tweebaksduwstellen.

De vaarwegen die vallen onder 'overige vaarwegen', fungeren als de haarvaten van het Nederlandse binnenvaartnetwerk. Deze vaarwegen dienen voor de aansluiting van de eindbestemmingen (of herkomsten) van de goederen op de hoofdvaarwegen.



Wat is de urgentie van vaarwegonderhoud?

Het beheerinstrument is een eerste stap op weg naar het opheffen van de spanning tussen beleid en uitvoering. De toepassing van het beheerinstrument had in het onderzoek vooral betrekking op het wegwerken van achterstallig onderhoud. Maar als de achterstanden zijn weggerukt, biedt het instrument ook aanknopingspunten voor het opstellen van programma's voor preventief onderhoud. Dan is het wel nodig dat een prognosemodule wordt toegevoegd aan het beheerinstrument; de vaarwegbeheerder moet immers weten op welke wijze en met welk tempo de onderdelen van de vaarweg verouderen, zodat hij een meerjarenprogramma met passende acties kan opstellen.

De ontwikkeling van zo'n prognosemodule is de volgende stap naar een succesvolle invoering van planmatig beheer en onderhoud van vaarwegen.

*Sander Dekker is senior adviseur Havens & Vaarwegen bij Grontmij Nederland.*