



Kansen en mogelijkheden voor zeehavensamenwerking: naar een handelingsperspectief voor I&M

EIND RAPPORTAGE

Opgesteld door:

Larissa van der Lugt –Erasmus Universiteit Rotterdam – RHV BV

Onno de Jong –Erasmus Universiteit Rotterdam –RHV BV

Datum

16 december 2013

SAMENVATTING

Aanleiding en doel

Het Ministerie van IenM wil dat de maatschappelijke meerwaarde van de Nederlandse zeehavens als vervoersknooppunten en als vestigingsplaatsen voor industrie en dienstverlening voor Nederland geoptimaliseerd wordt, waarbij publieke belangen als veiligheid en duurzaamheid voorop staan. Daarbij wil het Ministerie zorg dragen voor een efficiënt en effectief gebruik van de nationale infrastructuur. In het kader van herijking van haar zeehavenbeleid heeft IenM de vraag gesteld of en op welke terreinen verdere samenwerking tussen Nederlandse zeehavens, onderling maar ook in internationaal perspectief, kansen biedt om haar beleidsdoelstellingen voor de havens beter te realiseren. Tegelijkertijd stelt zij zich dan de vraag welk handelingsperspectief er ligt voor IenM om mogelijke kansen zoveel mogelijk te benutten. Deze studie gaat in op deze vragen.

Zeehavens zijn ruimtelijke complexen waarin een set van zowel publieke als private partijen actief is. Het beheer en management van de Nederlandse zeehavengebieden ligt bij decentraal georganiseerde, autonome havenbeheerders. Het beheer, management en uitvoering van havenoperaties en services ligt bij private ondernemingen. Dit is lijn met het huidige paradigma dat in beginsel zoveel mogelijk wordt overgelaten aan de markt om te komen tot de beste prijs-kwaliteitverhouding en de hoogste welvaart voor de samenleving. In de praktijk blijkt dit complexer omdat markten niet altijd perfect werken, havenexploitatie op het grensvlak van publiek en privaat ligt, havens naast lokale effecten ook nationale effecten hebben en zeehavens net als andere economische activiteiten, negatieve externe effecten genereren. De vraag is of en waar samenwerking tussen havenbeheerders mogelijkheden biedt om de negatieve kant van marktwerking en decentralisatie tegen te gaan en daarnaast ook voordelen uit samenwerking te behalen. In de praktijk zijn al voorbeelden te vinden van samenwerkingsinitiatieven. Maar tegelijkertijd wordt gesteld dat samenwerking soms moeizaam van de grond komt, en dat kansen wellicht blijven liggen. En dat terwijl de omgeving sterk verandert, wat de urgentie van havensamenwerking mogelijk beïnvloedt.

Karakterisering havenbeheerders

Voor de samenwerking tussen zeehavens stellen we in deze studie het handelen van de havenbeheerders centraal: dit zijn de partijen die zorg moeten dragen voor een

economische en duurzame ontwikkeling van de zeehavens. De havenbeheerders zijn autonome organisaties die beslissen over ruimtelijke en infrastructurele investeringen in de havengebieden, het uitgeven van terreinen aan private partijen en het faciliteren van de private partijen. Daarbij zijn zij betrokken bij het opstellen en uitvoeren van de kaders op het gebied van duurzaamheid en veiligheid waarbinnen de marktpartijen dienen te handelen. Havenbeheerders hebben vanuit hun landlord functie een beperkte invloed op het ruimtelijk sturen van commerciële, industriële, logistieke en transport activiteiten: havenbeheerders kunnen wel grotendeels sturen waar activiteiten niet plaatsvinden, maar niet bepalen waar activiteiten wel plaatsvinden: die uiteindelijke keuze is aan de markt, die daarin ook vaak een keuze wil behouden. De havenbeheerders in Nederland zijn grotendeels verzelfstandigd, waarmee zij meer prikkels tot bedrijfsmatig gedrag hebben gekregen. Hiermee is tevens een basis gelegd voor een meer objectieve afweging voor individueel dan wel gezamenlijk handelen. De havenbeheerders leggen verantwoording af aan lokale aandeelhouders: gemeentes en provincies. Alleen in Rotterdam is de Rijksoverheid mede aandeelhouder. Daarmee is het rijksbelang slechts beperkt belegd in de institutionele structuur van de Nederlandse zeehavens.

Havensamenwerking in de literatuur

In de literatuur is een veelheid aan wetenschappelijke papers en rapporten te vinden die ingaan op het aspect samenwerking tussen zeehavens. Gesteld wordt dat samenwerking mogelijk kansen biedt tot het bijdragen aan maatschappelijke doelstellingen. De navolgende tabel geeft een overzicht van de verschillende typen samenwerking, hun formele vorm, en de belangrijkste mogelijke voor- en nadelen die we uit de literatuur hebben geïdentificeerd.

Type samenwerking	Vorm samenwerking	Voordelen	Nadelen/risico's
<i>kennisontwikkeling</i>	afspraken	effectievere inzet kennis en middelen	verlies aan slagkracht/innovativiteit
<i>gezamenlijke lobby</i>	afspraken	versterking positie tov Den Haag en Europa	verlies aan slagkracht/innovativiteit
<i>standaardisatie van processen</i>	afspraken	betere bediening van klant/gebruiker effectiviteit van processen	verlies aan slagkracht/innovativiteit verlies robuustheid door diversiteit
<i>gezamenlijke marketing</i>	afspraken	effectiviteit kostenvoordelen	verlies kracht bestaande naam verlies innovativiteit
<i>gezamenlijk uitvoeren faciliterende functies</i>	JV's, afspraken	kosten voordelen effectievere inzet kennis en middelen	verlies lokaal maatwerk
<i>specialisatie</i>	afspraken, integratie van strategisch en commercieel beleid	voorkomen van destructieve concurrentie allocatie publieke gelden	verlies concurrentie-incentive concentratie van negatieve effecten
<i>gezamenlijke investering in achterlandnetwerk</i>	gezamenlijke investering/ joint venture gezamenlijke investering/ joint venture	versterking positie betere benutting achterlandnetwerk	vermindering concurrentie-incentive
<i>gezamenlijk in de markt zetten specifiek segment</i>	strategische alliantie	versterking positie	verlies concurrentie-incentive
<i>Gezamenlijk managen ruimtelijke capaciteit</i>	strategische alliantie joint venture	efficiënt ruimtegebruik juiste lokatie voor activiteit (vanuit perspectief achterland) allocatie publieke/private gelden	verlies concurrentie-incentive verlies lokaal commitment
<i>gezamenlijke ontwikkeling/vermarkten nieuwe sites</i>	gezamenlijke investering/ joint venture	Efficiënt (milieu) ruimtegebruik juiste lokatie voor activiteit juiste schaal voor activiteit	verlies opportuniteiten vanuit lokale resources verlies concurrentie-incentive

In de beschikbare literatuur wordt beperkt invulling gegeven aan de rol van de overheid bij het initiëren en ontwikkelen van havensamenwerking. Gesteld wordt dat de overheid op afstand staat en een kaderscheppende, faciliterende en stimulerende rol heeft. Havens bieden vooral een privaat product dat volgens de economische theorie het beste in een marktomgeving georganiseerd kan worden (MTBS, 2010, RvVW, 2010.) Echter, marktfalen kan optreden; dit is geen reden om het marktmodel volledig los te laten. Maar daar waar publieke belangen duidelijk in het geding zijn is het de rol van de overheid om te sturen en op te treden. Formele instrumenten lopen uiteen van

het innemen van een formele beïnvloedingspositie, het gebruiken van financiële instrumenten, tot het sturen via regelgeving en het ruimtelijk orderings instrumentarium. Informeel kan ‘management bij speech’ of het pro-actief faciliteren van versterking van relaties als instrument ingezet worden.

Havensamenwerking in Nederland

Voor het Nederlandse havennetwerk kan een prioritering worden gemaakt van de verschillende typen van kansrijke haven samenwerking. De prioritering is gemaakt op basis van:

- Een confrontatie tussen samenwerkingen die mogelijke voordelen opleveren en datgene wat de havenbeheerders in Nederland al oppakken.
- Nadere analyse van die samenwerkingen die niet of te beperkt opgepakt worden naar urgentie, voordelen, nadelen en mogelijkheid van implementatie.

De prioritering wordt weergegeven in de volgende tabel.

	Prioritering samenwerkingen	Motieven en Urgentie	Overwegingen voor handelen
1	Achterlandnetwerk (inland terminals, interhavenconnectiviteit)	verlies van positie aan opkomende havenranges congestie en inefficiënt gebruik van achterlandnetwerk	betreft concurrerende havens, grensoverschrijdend achterlandnetwerk buiten mandaat havenbeheerders lokaal belang, softe barrières is bottleneck
2	Faciliterende activiteiten (lobby, kennisuitwisseling, ICT, arbeidsmarkt, innovatie, duurzaamheid)	versterking werking netwerk bijdrage aan duurzaamheid draagt bij aan ontwikkelen vertrouwen en ervaring	integrale netwerk benadering niet effectief: ook lokale / regionale oplossingen lokaal belang kan bottleneck zijn schaalverschil is bottleneck
3	Gezamenlijk managen van ruimtelijke capaciteit, specialisatie	bij inefficiënt ruimtegebruik en gebruik van achterlandinfra, bij verlies aan duurzaamheid, bij destructieve concurrentie leidend tot verlies	slechts bij 'groot' marktfalen of bij duidelijke voordelen voor de partijen risico van verlies van concurrentie-impuls, tenzij grote mate van complementariteit markt laat zich beperkt sturen
4	Gezamenlijk doen van nieuwe ruimtelijke investeringen	bij capaciteitstekort van ruimte verbetering achterlandbereikbaarheid en gebruik infra	grootschalig ruimtetekort speelt pas op de lange termijn impact en mogelijke institutionele vorm bij grootschalige ontwikkeling nog vaag
5	Gezamenlijk in de markt zetten van specifieke segmenten, marketing	bij verlies aan concurrentiekracht van het segment	Raakt direct aan commerciële bedrijfsvoering van havenbeheerders Beperkte invloed rijksoverheid

Handelingsperspectief Ministerie IenM

Het handelingsperspectief voor IenM hangt in eerste instantie af van:

- 1) of samenwerking maatschappelijke voordelen zou kunnen bieden
- 2) of kansrijke samenwerking extra impuls of ondersteuning nodig heeft
- 3) welke generieke handelingen passen bij de verschillende categorieën van samenwerking

Onderstaande tabel koppelt de gecategoriseerde samenwerkingen (naar belang voor de havenbeheerder en mate van realisatie) aan generieke handelingen voor IenM.

Categorisering samenwerking naar belang en realisatie	Concrete potentieel kansrijke samenwerkingen	Handelingen I&M, generiek
Samenwerkingen in het belang van havenbeheerders, die niet in het concurrentiele domein zitten en die grotendeels worden opgepakt	Kennisuitwisseling: 'specialisten overleg' ICT (portbase, HaMis) Achterlandconnecties (Keyrail) Nautische dienstverlening Gezamenlijke lobby	Verder stimuleren en faciliteren waar nodig, in gesprek met de havenbeheerders
Samenwerkingen in het belang van havenbeheerders, die niet in het primaire concurrentiele domein zitten maar die beperkt of niet worden opgepakt	Standaardisatie van processen Opleidingsfaciliteiten/campagnes Publiekscommunicatie Europese R&D programma's	Vanuit randvoorwaarden impulsen geven Platformfunctie uitvoeren Management by speech: best practices benutten Bottlenecks identificeren, aanpakken
Samenwerkingen -in sommige gevallen - in het belang van havenbeheerders, die wel in het concurrentiele domein zitten en dus moeizaam van de grond komen	Achterlandnetwerk (inland terminals, interhavenconnectiviteit, TEN-T) Gezamenlijk in de markt zetten van specifieke segmenten Specialisatie Gezamenlijk managen van ruimtelijke capaciteit (zoals Rotterdam-Dordrecht)	Belang havenbeheerders formeel opschalen van lokaal naar landelijk en netwerk Randvoorwaarden scherp stellen (financieel, milieu, ruimte) Bottlenecks identificeren, aanpakken
Samenwerkingen beperkt in het directe belang van havenbeheerders, en die derhalve niet of beperkt worden opgepakt	Gezamenlijk doen van nieuwe ruimtelijke investeringen	Belang havenbeheerders formeel opschalen van lokaal naar netwerk Bij hoge urgentie/ grote maatschappelijke impact: vergaande formele integratie

Vanuit de prioritering van samenwerking voor de Nederlandse havens en de categorisering van samenwerking met daarbij behorend handelen kan vervolgens een handelingsperspectief voor IenM worden opgesteld. Een belangrijke kanttekening bij de prioritering van de mogelijke kansrijke samenwerkingen is het aspect 'momentum'. Vaak wordt de uiteindelijke mogelijkheid tot het ondernemen van actie bepaald door het samenvallen van een aantal ontwikkelingen dat nodig is voor het mogelijk slagen van de actie, bijvoorbeeld de combinatie van een zich ontwikkelende urgentie met een behoefte tot financiering of de wijziging van een institutionele structuur. Ook

wisselingen op het personele vlak in combinatie met een externe ontwikkeling kunnen nieuwe stappen ineens mogelijk maken. In de literatuur worden dit wel ‘windows of opportunity’ die ontstaan genoemd. Wij gebruiken hier de term ‘momentum’. De impact ervan is dat I&M vooral de generiek kansrijke samenwerkingen goed op een rij moet hebben en scherp moet hebben onder welke voorwaarden deze urgent kunnen worden, om goed in te kunnen springen op een ‘momentum’ dat zich voordoet.

Met betrekking tot het concrete handelingsperspectief: in de eerste plaats zou het handelen van IenM zou zich moeten richten op het beter ontwikkelen van de institutionele kaders:

- Het aanbrengen van meer balans tussen lokaal belang en nationaal belang in het formele kader waarbinnen door de havenbeheerders verantwoording wordt afgelegd. Dit formele kader wordt gevormd door de Raad van Commissarissen en de aandeelhouders. Een concrete aanbeveling is de Rijksoverheid in positie brengen van mede-aandeelhouder van de meest bepalende havenbeheerders. Een grote belemmering voor het niet optimaal bijdragen aan het nationale maatschappelijk belang door havenbeheerders is namelijk dat ze vanuit een vooral lokale context afgerekend worden op de performance van de haven. Dit belang telt in vele gevallen uiteindelijk toch zwaarder dan de havenoverstijgende belangen van: het havennetwerk als katalysator voor de nationale economie, het maatschappelijk belang vanuit aanwending van schaarse resources en vanuit duurzaamheid en het belang van een efficiënt gebruik van (achterland) infrastructuur.
- Het aanbrengen van balans tussen belang van de eigen haven en gezamenlijk belang van de havens in de formele institutionele structuur. Dit kan door het stimuleren van kruisparticipaties tussen havens.
- Het waar nodig en mogelijk scherper stellen van de financiële, ruimtelijke en duurzaamheids kaders waarbinnen de havenbeheerders opereren. Uitgangspunt hierbij is dat schaarste leidt tot betere beslissingen ten aanzien van allocatie van middelen, waarbij samenwerking dan in sommige gevallen de juiste en gekozen optie kan zijn.
- Het (blijven) beoordelen van financiering- en investeringsaanvragen binnen bijvoorbeeld het MIRT kader voor havengerelateerde rijksinfrastructuur vanuit een geïntegreerde haven netwerk visie.
- Het inbrengen van meer strategische kennis en perspectief vanuit het bovenlokale belang bij de eigenaren/aandeelhouders van de havenbedrijven, te weten de ‘havengemeentes’ en provincies.

In de tweede plaats kan IenM een concrete ondersteunende rol spelen in de verdere ontwikkeling van het achterlandnetwerk. Het goed integreren van draaischijven zoals

Duisburg, Gent en Luik (dit zijn goed gepositioneerde trimodale inland havens) in de netwerken van de Nederlandse havens en de delta-havens in België vraagt, gezien het grensoverschrijdende karakter, om politieke ondersteuning. Indien vanuit het achterland ook de noodzaak tot integratie wordt gezien en erkend, zal vanuit de onafhankelijke posities die dergelijke draaischijven willen behouden, afstemming en samenwerking van de zeehavens worden gevraagd. De in het achterland gevestigde industrie die gebaat is bij een goede integratie met de diverse zeehavens kan hierin een stimulerende rol spelen. Een dergelijk proces heeft zeer waarschijnlijk meer kans van slagen dan een alleen vanuit de zeehavens geïnitieerde actie. Wel dient hierin nauw met het havenbedrijfsleven te worden afgestemd en waar nodig gezamenlijk te worden opgetrokken.

In de derde plaats kan IenM een ondersteunende rol spelen bij de gezamenlijke lobby in Brussel en bij het in samenspraak met de havenbeheerders aanpakken van bottlenecks die het gezamenlijk optrekken op de niet-commerciële terreinen (arbeidsmarkt, ICT, kennisuitwisseling, TENT-T corridors) in de weg staan.

En in de vierde plaats kan IenM op meer informele wijze de bewustwording van mogelijke voordelen van samenwerking versterken en de havenbeheerders faciliteren in het ontwikkelen en versterken van de onderlinge relaties. Bijvoorbeeld door het bieden van een platform en door ‘management by speech’.

Input kennisagenda

Deze studie heeft als doel inzicht te geven in de mogelijkheden die samenwerking als instrument biedt in het economisch en duurzaam ontwikkelen van de Nederlandse havens, vooropgesteld dat samenwerking geen doel op zich is maar een mogelijk instrument om de (gemeenschappelijke) doelstellingen van de havenbeheerders en daarbovenop de beleidsdoelstellingen van het Ministerie van IenM te dienen. Samenwerking is daarbij een soort meta-begrip, dat geconcretiseerd naar geval, naar actor en naar context dient te worden, om een uitspraak te kunnen doen over nut, noodzaak en haalbaarheid.

Uit de studie komt een aantal relevante vragen naar voren.

- In hoeverre kan het Rijk een aandeel nemen in de havenbeheerders en welke randvoorwaarden gelden hierbij?
- Welke voor- en nadelen hebben kruisparticipaties van havenbeheerders? Welke rol speelt nabijheid van havengebieden hier voor de nut en noodzaak?
- In hoeverre is het publieke belang, specifiek waar het gaat om havens, voldoende belegd in de nu in ontwikkeling zijnde Omgevingswet, zodanig dat havenbeheerders voldoende prikkels hebben om de beleidsdoelstellingen van IenM op gebied van duurzaamheid en (milieu) ruimtegebruik in hun strategie en handelen te incorporeren?

- Op welke wijze kan het Rijk de gezamenlijke ontwikkeling van het achterlandnetwerk maximaal ondersteunen en faciliteren? Welke specifieke rol kan zij daarin spelen?
- Op welke wijze kan het bovenlokale perspectief verder ontwikkeld worden bij de gemeentelijke en provinciale aandeelhouders van de havenbedrijven?
- De blijvende vraag die ook in deze studie niet beantwoord is, is of commerciële samenwerkingen zoals het gezamenlijk managen van ruimte en verdergaande specialisatie daadwerkelijk bijdraagt aan de efficiëntie en effectiviteit van ruimtegebruik en de aanwending van publieke middelen. De eerste voorwaarde voor het ontwikkelen van een dergelijke samenwerking is het bestaan van een concrete kans of probleem die een samenwerking vraagt. Vervolgens kan de samenwerking op de langere termijn onvoorziene nadelen hebben die de voordelen overstijgen. Dit kan alleen onderzocht/ beargumenteerd worden voor de specifieke gevallen: een algemene analyse/argumentatie is hiervoor niet goed mogelijk. Wel zou een diepgaande evolutionaire analyse van concrete voorbeelden (bijv. Kopenhagen-Malmö) hier meer inzicht kunnen geven.

Tot slot

De noodzaak en wenselijkheid van havensamenwerking blijft een argumentatie op basis van zowel objectieve als subjectieve factoren. De voordelen en nadelen ervan zijn beperkt hard meetbaar en kunnen slechts op basis van logische beredenering/argumentatie vanuit analyse van economische theorie en praktijk worden bepaald. Hierin schuilt wel altijd een zekere mate van subjectiviteit, bijvoorbeeld ten aanzien van de trade-off tussen wat pure marktwerking brengt ten opzichte van meer geïntegreerde aanpak, hoe groot het risico van marktfalen is, welke effecten dit met zich meebrengt, of deze effecten groter zijn dan de voordelen van marktwerking en ook in hoeverre al dan niet opgelegde samenwerking voor dit marktfalen een oplossing is.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	1
1 INLEIDING	3
1.1 AANLEIDING	3
1.2 AANPAK	5
2 DE HAVENBEHEERDER	7
2.1 ROL EN FUNCTIE	7
2.2 INSTITUTIONEEL KADER HAVENBEHEERDERS	8
2.3 CONCLUSIE	9
3 ‘STATE OF SCIENCE’	10
3.1 RECENTE STUDIES	10
3.2 MEEST RECENTE BIJDAGEN VANUIT ACADEMISCHE LITERATUUR.....	12
3.3 HAVENCONCURRENTIE	13
3.4 DEFINIËRING HAVENSAMENWERKING	13
3.5 VOORDELEN	14
3.6 NADELEN.....	16
3.7 MOGELIJKE SAMENWERKINGEN.....	16
3.8 IMPLEMENTATIE.....	18
3.9 ROL VAN DE OVERHEID	18
4 ‘STATE OF PRACTICE’	20
4.1 SCAN CONCRETE VOORBEELDEN	20
4.2 HUIDIGE FOCUS/PRIORITEITEN NEDERLANDSE HAVENBEHEERDERS	25
4.3 HOUDING HAVENBEHEERDERS.....	26
5 GOVERNANCE MODELLEN VOOR HAVENSAMENWERKING.....	28
5.1 FORMELE INSTRUMENTEN	29
5.2 INFORMELE INSTRUMENTEN	31
6 SAMENWERKINGSPOTENTIEEL BINNEN NL.....	33
6.1 CONFRONTATIE MOGELIJKE SAMENWERKING VERSUS DOOR HAVENS OPGEPAKT	33
6.2 NADERE ANALYSE VAN KANSRIJKE SAMENWERKINGEN.....	35
7 HANDELINGSPERSPECTIEF I&M	41
7.1 HANDELINGSPERSPECTIEF GENERIEK.....	41
7.2 PRIORITERING VAN SAMENWERKINGEN.....	42
7.3 HANDELEN I&M	45
8 INPUT KENNISAGENDA	47
8.1 ONDERZOEKSVRAGEN.....	47
8.2 TOT SLOT	48

REFERENTIES.....	49
INTERVIEWS.....	51
APPENDIX 1: Doelstellingen Havenbeheerders.....	52
APPENDIX 2:Karakterisering havens.....	53
APPENDIX 3:Analyse actiepuntenlijst Flanders Port Area.....	54
APPENDIX 4:Overzicht belangrijkste MIRT projecten.....	55

1

INLEIDING

1.1

AANLEIDING

Nederland heeft een sterk havennetwerk dat een belangrijke bijdrage levert aan de nationale economie, maar tegelijkertijd ook een flinke impact heeft op de leefomgeving. Het blijven ontwikkelen van het havennetwerk vraagt om grootschalige investeringen: ruimtelijke uitbreidingen zoals Maasvlakte 2, nautische toegang, bijvoorbeeld het sluisencomplex bij IJmuiden en bij Terneuzen, achterland verbindingen. Het economisch belang, de vraag om - deels publieke - investeringen en de impact die de zeehavens en gerelateerde economische activiteiten hebben op de leefomgeving, maken dat zij voor de Nederlandse overheid een belangrijk beleidsterrein vormen.

Zeehavens zijn ruimtelijke complexen waarin een set van zowel publieke als private partijen actief is. Het beheer en management van de Nederlandse zeehavengebieden ligt bij decentraal georganiseerde, autonome havenbeheerders. Het beheer, management en uitvoering van havenoperaties en services ligt bij private ondernemingen. Dit is lijn met het huidige paradigma dat in beginsel zoveel mogelijk wordt overgelaten aan de markt om te komen tot de beste prijs-kwaliteitverhouding en de hoogste welvaart voor de samenleving. In de praktijk blijkt dit complexer:

- Markten werken niet altijd perfect;
- Havenexploitatie ligt op het grensvlak van publiek en privaat en heeft naast lokale effecten ook nationale effecten;
- Economische activiteiten veroorzaken negatieve externe effecten en dit is zeker zo in het geval van zeehavens.

Afstemming en samenwerking tussen havenbeheerders biedt mogelijkheden om de negatieve kant van marktwerking en decentralisatie tegen te gaan. In de praktijk zijn al voorbeelden te vinden van samenwerkingsinitiatieven. Het Havenbedrijf Rotterdam spreekt in haar Havenvisie 2030 concreet de ambitie uit dat het Rotterdamse industriële en energiecomplex in 2030 als een geïntegreerd cluster met Antwerpen, Moerdijk, Terneuzen en Vlissingen zal functioneren om daarmee het grootste, meest moderne en duurzame petrochemie- en energiecomplex van Europa te vormen (Havenbedrijf Rotterdam, 2011). In het Noordzeekanaalgebied vindt veel overleg plaats tussen Haven Amsterdam en de omliggende havengemeentes om tot betere afstemming te komen, Rotterdam en Amsterdam investeren gezamenlijk in Portbase, in het Havenmeester Management Systeem en in Keyrail. En ook Groningen Seaports en Zeeland Seaports hebben meerdere initiatieven lopen, zowel nationaal als

grensoverschrijdend. Maar tegelijkertijd wordt gesteld dat samenwerking soms moeizaam van de grond komt, en dat kansen wellicht blijven liggen. En dat terwijl de omgeving sterk verandert, wat de urgentie van havensamenwerking beïnvloedt. Als gevolg van de economische crisis is de groei van het containersegment in de Hamburg Le Havre range tot stilstand gekomen. De vooruitzichten geven aan dat de groei voor de komende periode wellicht voornamelijk in Oost Europa zit: andere havenranges (Med, Noord Duitsland/Polen) ontwikkelen zich sterk om deze markt te bedienen. De ontwikkelingen in de energiesector van vaste fossiele brandstoffen naar gas (LNG, schalie) en bio-brandstoffen, de impact van 3-D printing en meer focus op recycling vragen om een herpositionering van de havens. En daarbij is er toenemende schaarste van fysieke, milieu- en geluidsruimte en schaarste van transport infrastructuur die een ongebreidelde groei beperken. De context verandert, vragend wellicht om een andere wijze van organisatie en handelen.

Over de jaren heen is zeehavenbeleid ontwikkeld, neergeslagen in diverse beleidsdocumenten. In 2004 werd De Nota Zeehavens: ankers van de economie (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004) aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Na het uitbrengen van de Nota Zeehavens zijn enkele beleidsdoelen verder uitgewerkt. Naast duurzaamheid, was dit een economische visie op de lange termijnontwikkeling van Mainport Rotterdam en samenwerking tussen zeehavens (de netwerkagenda).

De huidige visie van het Rijk op het havenbeleid is op hoofdlijnen neergelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Het Rijk wil de maatschappelijke meerwaarde van de Nederlandse zeehavens als vervoersknooppunten en als vestigingsplaats voor industrie en dienstverlening voor Nederland optimaliseren, waarbij publiek belangen als veiligheid en duurzaamheid voorop staan. Daarbij wil het Ministerie van IenM zorg dragen voor een efficiënt en effectief gebruik van de infrastructuur. In de Structuurvisie komen hiervoor drie hoofdlijnen naar voren: (1) het verbeteren van de marktomstandigheden, (2) het stellen van heldere randvoorwaarden en (3) het tenminste in stand houden en zo nodig verbeteren van de capaciteit van infrastructuur en van fysieke ruimte voor economische activiteiten.

Van groot belang voor de concretisering van het zeehavenbeleid is de verhouding die de overheid heeft tot de havenbeheerders en de daaruit voortvloeiende invloed die de overheid heeft op de ontwikkeling van het havennetwerk. De Nederlandse zeehavenbeheerders zijn immers autonome organisaties met een eigen verantwoordelijkheid voor het managen van de zeehavengebieden. De invloed van de rijksoverheid is beperkt. De verzelfstandiging van de havenbeheerders die over de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden (Rotterdam in 2004, andere zeehavens recenter) heeft dit nog verder versterkt. Het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (IenM) staat daarmee voor de lastige vraag welk beleid zij kan uitvoeren. Om het vigerend beleid ten aanzien van de zeehavens te herijken heeft IenM onlangs een onderzoeksagenda

opgesteld, waarbij havensamenwerking een van de onderwerpen is. Belangrijkste onderliggende bestuurskundige en economische overwegingen voor dit onderwerp zijn:

- Het behouden en versterken van het Nederlandse havennetwerk;
- Voorkomen van investeringen die leiden tot overcapaciteit;
- Beter benutting van bestaande infrastructuur;
- Maximaal nastreven van duurzaamheid

Bovendien wordt het ministerie regelmatig geconfronteerd met vragen uit de Kamer over het stimuleren van samenwerking tussen de Nederlandse zeehavens.

De vraag die IenM concreet heeft gesteld is in hoeverre verdere samenwerking tussen Nederlandse zeehavens, onderling maar ook in internationaal perspectief, kansen biedt om haar beleidsdoelstellingen voor de havens beter te realiseren. Tegelijkertijd stelt zij zich dan de vraag welk handelingsperspectief er ligt voor IenM om mogelijke kansen zoveel mogelijk te benutten. Deze studie gaat in op deze vragen.

1.2 AANPAK

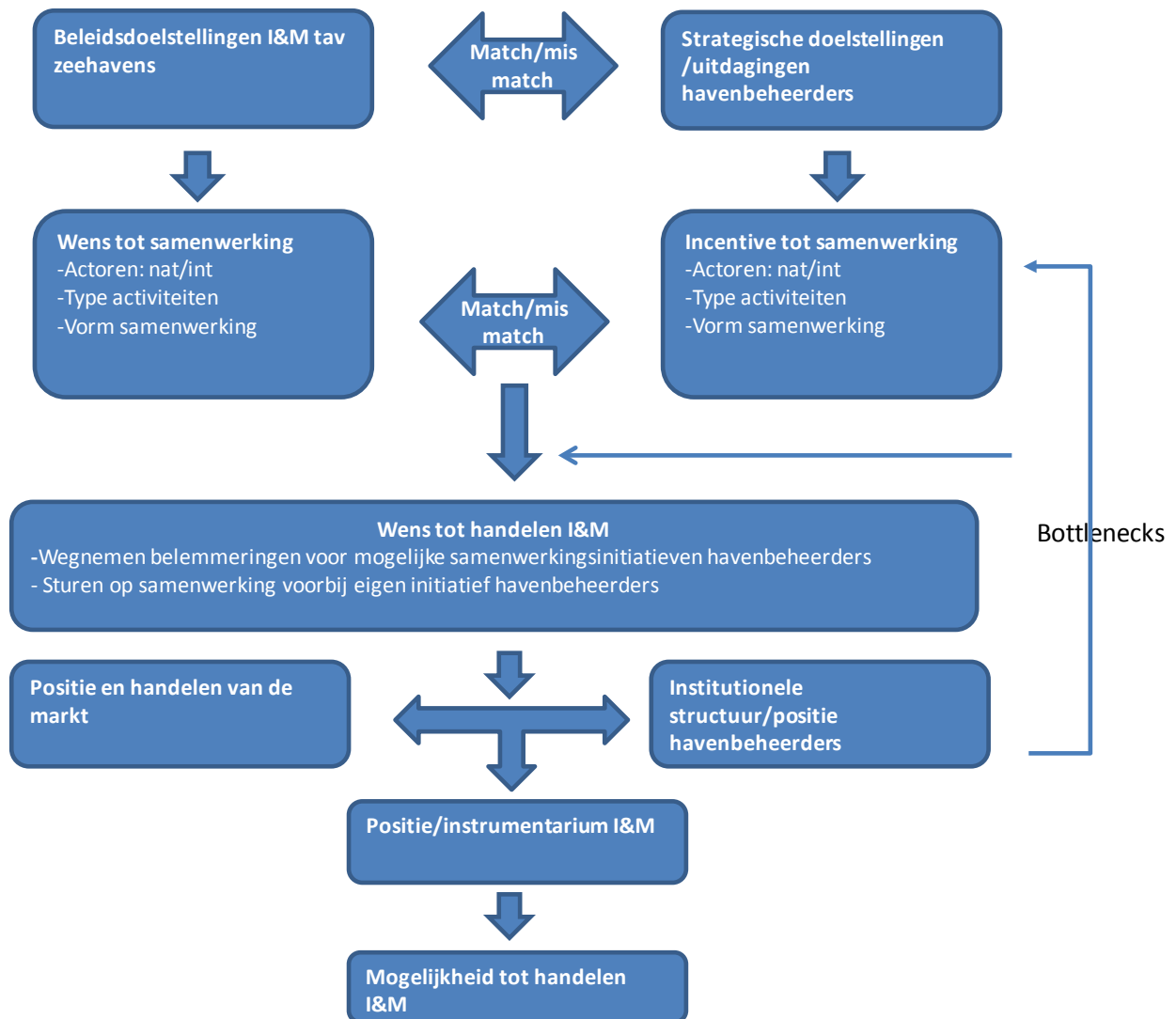
Deze studie is gericht op het identificeren van het handelingsperspectief voor IenM ten aanzien van zeehavensamenwerking. Het handelingsperspectief voor IenM hangt in eerste instantie af van:

- 1) of samenwerking maatschappelijke voordelen zou kunnen bieden
- 2) of kansrijke samenwerking extra impuls of ondersteuning nodig heeft
- 3) welke generieke handelingen passen bij de verschillende categorieën van samenwerking

De aanpak van de studie is op dit uitgangspunt gebaseerd en verder ontwikkeld in een denkmodel. Dit denkmodel is geïllustreerd in Figuur 1.

Op basis van een geïdentificeerde mismatch tussen de samenwerkingen die vanuit maatschappelijk oogpunt kansrijk zijn en diegene die door de havenbeheerders meer vanuit het individuele belang zelf worden opgepakt kunnen een aantal concrete samenwerkingen worden geïdentificeerd die eventueel nadere impuls nodig hebben. Op basis van een nadere analyse van de urgentie van deze samenwerkingen – benadrukt wordt dat samenwerking een doel moet dienen en niet een doel op zich is – en de redenen waarom deze niet opgepakt worden kan de wens tot handelen door IenM bepaald worden. Hierbij wordt ook nadrukkelijk de positie van de marktpartijen meegenomen. De mogelijk effectieve instrumenten die IenM tot haar beschikking heeft geven richting aan het handelingsperspectief.

Figuur 1: Denkmodel



Concreet zijn in het onderzoek de volgende acties uitgevoerd:

- Scan van bestaande relevante wetenschappelijke literatuur en studies naar havensamenwerking
- Scan en analyse van concrete voorbeelden van havensamenwerkingen in diverse studies en media
- Gesprekken met havenbeheerders en enkele marktpartijen
- Analyse van de institutionele verhoudingen en instrumenten op basis van beschikbare documenten en gesprekken met IenM en havenbeheerders.

2

DE HAVENBEHEERDER

2.1

ROL EN FUNCTIE

De governance in een haven, welke partij welke activiteiten uitvoert binnen welk economisch en institutioneel kader, is een bepalende factor in de wijze waarop aan havensamenwerking vorm gegeven kan worden.

De Nederlandse havenbeheerders zijn landlords: ze zijn primair verantwoordelijk voor het uitgeven van havenareaal, inclusief basis infrastructuur en het op orde houden, ontwikkelen en aanbieden van nautische infrastructuur. De twee inkomstenbronnen voor havenbeheerders zijn huurinkomsten vanuit de gronduitgifte en havengelden die door de scheepvaartmaatschappijen worden betaald voor het nautisch gebruik van de haven. De diensten in de haven (maritieme services, overslag, opslag, achterland distributie, industriële activiteiten) worden geleverd door private bedrijven, die de investeringen in de terminals, warehouses, etcetera doen. Zij besluiten in welke haven ze willen investeren voor welke activiteiten. Zij hebben ook de contracten met de ladingcontrolerende partijen, de verladers, die uiteindelijk besluiten via welke route, en dus via welke haven, de goederen getransporteerd worden. De havenbeheerder heeft daarmee een beperkt mandaat: slechts via uitgifte van grond, al dan niet faciliteren van bepaalde activiteiten, stellen van voorwaarden in contracten, stellen van toegangsregels kan enige sturing op het aantrekken van activiteiten plaatsvinden.

Wel zien we havenbeheerders zich ontwikkelen ‘voorbij de landlord’ waarbij zij zich ontwikkelen tot ‘communitymanagers’ en ‘netwerkontwikkelaars’ (Verhoeven, 2010, van der Lugt et al, 2013). Concrete activiteiten hierbij zijn clusteractiviteiten zoals het bieden van een port community systeem, het doen van marketing voor de haven, het organiseren van trainingen en opleidingen, het aanleggen van verbindende infrastructuur tussen bedrijven voor onderlinge leveranties en activiteiten ter verhoging van de veiligheid en duurzaamheid. Daarnaast ontwikkelen havenbeheerders netwerkactiviteiten zoals het investeren in multimodale verbindingen, achterlandterminals, multimodale oplossingen binnen het havengebied. Vanuit deze positie is er een pallet aan activiteiten waarop samenwerking mogelijk is.

De Nederlandse havens hebben zich binnen dit model van substantiële en steeds toenemende autonomie van havenbeheerders en ruimte voor marktwerking ontwikkeld tot sterk competitieve havens met marktleiderschap op verschillende segmenten (zie ook MTBS 2010; Merk, 2013). Appendix 2 geeft een overzicht van de relevante havenbeheerders en hun positionering in de markt.

2.2 INSTITUTIONEEL KADER HAVENBEHEERDERS

Het institutionele kader van de havenbeheerders geeft aan onder welke condities havenbeheerders opereren: welke incentives zij hebben tot bedrijfsmatig handelen en welke incentives zij hebben tot het incorporeren van lokale en nationale publieke belangen in hun strategie en bedrijfsvoering.

Het institutioneel kader is ook van belang om inzicht te krijgen aan wie havenbeheerders verantwoording dienen af te leggen. Van daaruit komt uiteindelijk mede de impuls of de belemmering om samenwerking te initiëren en vorm te geven.

De Nederlandse havens Havenbedrijf Rotterdam, Havenbedrijf Amsterdam, Zeeland Seaports en Groningen Seaports zijn alle verzelfstandigde overheids-NV's. De aandelen zijn in handen van overheden. Havenschap Moerdijk is een Gemeenschappelijke Regeling.

- Havenbedrijf Rotterdam: Gemeente Rotterdam, Rijksoverheid (ministerie van Financiën)
- Havenbedrijf Amsterdam: Gemeente Amsterdam (ligt voor 3 jaar vast)
- Zeeland Seaports: Provincie Zeeland, Gemeente Vlissingen, Gemeente Terneuzen en Gemeente Borsele
- Groningen Seaports: Provincie Groningen, Gemeente Delfzijl, Gemeente Eemsmond
- Havenschap Moerdijk is een Gemeenschappelijke Regeling en kent twee deelnemers: de provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk.

In België bestaat een mix van structuren:

- Antwerpen, niet verzelfstandigd, autonome organisatie binnen de Gemeente Antwerpen
- Haven Gent, per 1 januari 2014 verzelfstandigd: Gemeente Gent (50%), Gemeente Evergem, Gemeente Zelzate, Vlaams Gewest
- Haven van Zeebrugge, verzelfstandigd, Stad Brugge en Vlaams Gewest zijn aandeelhouders (Stad Brugge is hoofdaandeelhouder)

De institutionele structuren laten een mix van modellen zien waarbij het overgrote deel verzelfstandigde overheids-NVs betreft, met als aandeelhouders de relevante provincies en gemeentes. NB verzelfstandiging van Groningen, Zeeland, Amsterdam is zeer recentelijk gerealiseerd, Gent staat op de planning voor komend jaar. Slechts in een geval – in Rotterdam - is de Rijksoverheid als aandeelhouder betrokken en heeft van daaruit zeggenschap. Verzelfstandigde Havenbeheerders zullen sneller geneigd zijn samenwerking op basis van economische motieven zoals kostenbesparing, hogere efficiency, hogere opbrengsten, lagere risico's en complementariteit van competenties -

te zoeken. Verzelfstandiging verlegt de focus van politiek-bestuurlijk naar markt en klant (MTBS, 2010). Dit wordt bevestigd door de havenbeheerders zelf. Feit is wel dat de wijziging pas onlangs heeft plaatsgevonden en dat over het algemeen tijd nodig is om dergelijke institutionele veranderingen in gedragsveranderingen te laten neerslaan.

De huidige aandeelhoudersstructuur betekent wel dat de invloed vanuit de aandeelhouders op de strategie en investeringen van de havenbedrijven vooral een lokaal belang vertegenwoordigt.

2.3 CONCLUSIE

Voor de samenwerking tussen zeehavens stellen we het handelen van de havenbeheerders centraal: dit zijn de partijen die moeten zorg dragen voor een economische en duurzame ontwikkeling van de zeehavens. De havenbeheerders zijn autonome organisaties die beslissen over ruimtelijke en infrastructurele investeringen in de havengebieden, het uitgeven van terreinen aan private partijen en het faciliteren van de private partijen. Daarbij zijn zij betrokken bij het opstellen en uitvoeren van de kaders op het gebied van duurzaamheid en veiligheid waarbinnen de marktpartijen dienen te handelen.

Havenbeheerders hebben vanuit hun landlord functie een beperkt invloed op het ruimtelijk sturen van industriële, logistieke en transport activiteiten: havenbeheerders kunnen wel grotendeels sturen waar activiteiten niet plaatsvinden, maar niet bepalen waar activiteiten wel plaatsvinden: die uiteindelijke keuze is aan de markt.

De havenbeheerders zijn grotendeels verzelfstandigd, waarmee zij meer prikkels tot bedrijfsmatig gedrag hebben gekregen. Hiermee is tevens een basis gelegd voor een meer objectievere afweging voor individueel dan wel gezamenlijk handelen.¹ De havenbeheerders dienen verantwoording af te leggen aan lokale aandeelhouders: gemeentes en provincies. Alleen in Rotterdam is het Rijk mede aandeelhouder. Daarmee is het Rijksbelang slechts beperkt belegd in de institutionele structuur van de Nederlandse zeehavens.

¹ Dit is ook concreet bevestigd in gesprekken met bijv. Haven Amsterdam, Zeeland Seaports

RECENTE STUDIES

In de literatuur is een veelheid aan wetenschappelijke papers en rapporten te vinden die ingaan op het aspect samenwerking tussen zeehavens. Het KIM rapport uit 2008 in combinatie met de daarop gepubliceerde paper uit 2010 van Wortelboer en Kolkman gaan in op de meer theoretische motieven van samenwerking, aangevuld met het perspectief vanuit de havenbeheerders. Het KIM evalueerde de samenwerking van Nederlandse zeehavens vanuit de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart. Enerzijds concludeert het KIM dat samenwerking tussen havens een bijdrage kan leveren aan het bereiken van beleidsdoelstellingen (effectiviteit van beleid) en de optimale inzet van overheidsmiddelen voor bijvoorbeeld infrastructuurprojecten t.b.v. de bereikbaarheid van havens (efficiency van investeringen). Anderzijds geeft de studie aan dat samenwerking geen doel op zich is. Veel havenbeheerders en havengerelateerde partijen werken al op verschillende manier met elkaar samen en zo worden sommige maatschappelijke baten van zowel nationale als grensoverschrijdende havensamenwerking al behaald. Conclusie is dat samenwerking voordelen oplevert, dat op niet-commercieel dit al gebeurt, maar verder uitgebouwd kan worden. Voor verdergaande integratie, daarbij ook commerciële aspecten incorporerend, is onvoldoende inzicht op de daadwerkelijke voordelen en nadelen. Uit de studie blijkt dat de Nederlandse havenbeheerders hier verschillend tegenover staan. MTBS (2010) stelt - in een studie voor de Havenalliantie naar samenwerkingsopties voor de Nederlandse zeehavens – voorop dat samenwerking tussen havens vooral vanuit de havenbeheerders zelf moet worden geïnitieerd. Hiertoe moeten dan wel de randvoorwaarden goed worden belegd, onder meer door verzelfstandiging. Het Rijk dient vooral een randvoorwaardelijke rol te spelen: ingrijpen in de markt betekent een verstoring van de markt die negatieve gevolgen kan hebben. Het rapport stelt verder dat: “Of samenwerking economisch gezien de te prefereren optie is hangt af van veel objectieve factoren en subjectieve overwegingen. Objectieve factoren liggen vooral op het vlak van concurrentiële sterkten en zwakten, subjectieve factoren op het vlak van de interpretatie daarvan door Havenbeheerders en hun bestuurders, hun risico-attitude en hun sociaal-economische en/of bestuurlijk-politieke voorkeuren. Het is daarom niet op voorhand te zeggen wanneer samenwerking de voorkeur zou moeten genieten. Als de bundeling van krachten per saldo waarde creëert heeft samenwerking de voorkeur.”

Conclusie van het onderzoek is dat havenbeheerders op verschillende terreinen al zelf samenwerking zoeken en vormgeven, maar dat op onderdelen dit verder uitgebouwd kan worden. Specifiek genoemd wordt een gezamenlijke marktbenadering daar waar de havens complementair zijn, gezamenlijke versterking van het achterland netwerk en het samenwerken op ondersteunende functies.

Recent werden twee studies gedaan naar de kracht en toekomst van samenwerking tussen havens in de Vlaams-Nederlandse Delta (Vanelslander, Kuipers, Hintjens, Van der Horst, 2011 en Notteboom, Vonck, 2011). Beide studies komen tot de conclusie dat de positie van de havens in de Vlaams-Nederlandse Delta onder druk staat door toenemende concurrentie, nieuwe logistieke ontwikkelingen en veranderingen in de aard van goederenstromen. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, biedt meer samenwerking uitkomst op het vlak van bijvoorbeeld het gezamenlijk ontwikkelen van een robuust achterlandnetwerk, een gemeenschappelijk profiel voor internationale acquisities of het valoriseren van kennis tussen de havens. Het belang van grensoverschrijdende zeehavensamenwerking in de Vlaams-Nederlandse Delta werd onlangs door de Minister van Buitenlandse Zaken, Frans Timmermans nog eens bevestigd. “De Vlaams-Nederlandse Delta is de toegangspoort tot Europa, een grensoverschrijdend cluster van havens en (petro) chemie, dat loopt van Rotterdam tot aan Gent” (Tweede Kamer, 2012). Onderliggend aan de samenwerking tussen de Belgische havens in Flanders Port Area heeft de Universiteit van Antwerpen een studie gedaan. Deze studie onderschrijft ook de voordelen van samenwerking op de verschillende functiegebieden van de havenbeheerder. Commerciële samenwerking wordt hierin als een complex traject gezien. Reden hiervoor is de intrinsieke wens tot autonomie en lokaal-gerelateerde performance die de havenbeheerders nastreven. “de enige manier waarop een havenautoriteit structureel kan samenwerken met andere partijen, is via participaties of strategische allianties” (hierdoor wordt een havenoverstijgend belang ingebracht). De studie gaat ook in op het proces, stellend dat een incrementeel proces het meest succesvol lijkt. Hierbij wordt op basis van beperkte ‘makkelijke’ samenwerking vertrouwen in elkaar en in het samenwerken ontwikkeld.

Het OECD rapport van 2013 (Merk, 2013) besteedt ook specifieke aandacht aan havensamenwerking vanuit een breed perspectief. Het rapport concludeert dat Rotterdam en Amsterdam flink veel complementariteit in de ontwikkeling vertonen (behalve vloeibare bulk) en dat samenwerking opportuun is. Gesteld wordt dat uitwisseling van aandelen samenwerking zouden kunnen bevorderen. Concreet voorbeeld hiervoor is de situatie in de Yangtze River Delta waar de institutionele coördinatie tussen de havens wordt ondersteund door financiële participaties van de van de havens in samenwerkingen.

3.2

MEEST RECENTE BIJDRAGEN VANUIT ACADEMISCHE LITERATUUR

Een recent paper (2013), van McLaughlin en Fearon bepleit in duidelijke termen samenwerking als de weg vooruit. De auteurs stellen kritisch dat:

“ oude rivaliteiten en harde politiek slechts weinig bijdragen aan economische vooruitgang en dat dit specifiek geldt voor concurrerende havens in dezelfde regio”

Zij stellen zich de volgende vraag op kritische wijze:

“moet er een continue druk zijn op individuele haven concurrentie, leidend tot onnodige duplicatie van gebruik van regionale resources?”

En vervolgens ook de vragen:

- Wie concurreren hier nu eigenlijk precies?
- Moeten deze partijen daadwerkelijk concurreren?
- Met welke pretentie en in wiens voordeel dan eigenlijk?

Mc Laughlin and Fearon stellen 3 proposities:

- 1 Direct concurrentie en vasthouden aan oude, traditionele inter-haven rivaliteiten is geen juist of houdbaar strategisch antwoord op mondiale ontwikkelingen die competitieve druk veroorzaken;
- 2 Veel co-existerende havens (complementair, relatief kleine schaal) die niet over een sterke value propositie beschikken zullen teloorgaan, tenzij zij regionale samenwerking en complementaire synergie realiseren;
- 3 Zowel ‘opportunity-driven’ samenwerkingen op kort of middellange termijn als lange termijn partnerships kunnen positief bijdragen aan ontwikkeling van concurrerende havens.

In de literatuur wordt samenwerking tussen havens vanuit verschillende perspectieven benaderd, zijnde:

- Haven concurrentie
- Definiëring van haven samenwerking
- Voordelen vanuit een maatschappelijk oogpunt
- Voordelen vanuit het perspectief van de havenbeheerders
- Implementatie: succes en –faalfactoren, gerelateerd aan het proces om samenwerking daadwerkelijk te realiseren.

In het navolgende geven we de belangrijkste inzichten vanuit de literatuur, gestructureerd naar perspectief.

3.3 HAVENCONCURRENTIE

Denken over havensamenwerking start met het begrijpen van havenconcurrentie: wie concurreren er en op welke wijze? Literatuur bevestigt dat havenconcurrentie bestaat, maar tegelijkertijd ook dat havenkeuze binnen bepaalde segmenten op basis van lokale natuurlijke factoren en daarbij op basis van agglomeratie effecten gebeurt, leidend tot specialisaties. Belangrijkste conclusies uit deze studies zijn:

- Havenconcurrentie vindt eerder plaats op het niveau van de terminals dan op het niveau van de haven;
- Op bepaalde segmenten is er wel degelijk sprake van concurrentie tussen haven, maar dan tussen specifieke havens of havenranges;
- De markt maakt de keuze voor vestiging in of gebruik van specifieke havens en laat zich daar beperkt in sturen;
- Eenmaal gemaakte keuzes veroorzaken een vaak padafhankelijke ontwikkeling, soms leidend tot locked-in situaties die niet eenvoudig door middel van beleid zijn te wijzigen.

3.4 DEFINIËRING HAVENSAMENWERKING

Havensamenwerking kan langs drie verschillende dimensies gedefinieerd worden.

Ten eerste de vorm, waarbij op een schaal van structurele/formele tot losse informele samenwerking een aantal formele vormen te onderscheiden zijn (zie ook Wortelboer en Kolkman, 2010, Stevens et al, 2012):

- Kruisparticipaties
- Strategische allianties
- Joint-ventures/gezamenlijke investeringen
- Afspraken/uitwisseling van diensten
 - Op commerciële basis
 - Afspraken/uitwisseling van diensten op niet commerciële basis
- Gezamenlijke lobbying
- Uitwisseling van kennis

Ten tweede kan samenwerking vanuit de verschillende functies die een havenbedrijf uitvoert gecategoriseerd worden waarbij de belangrijkste tweedeling die tussen de commerciële en niet-commerciële activiteiten is:

- Commerciële activiteiten: bedienen van de verschillende sectoren en bedrijven met het uitgeven van terrein en het bieden van haventoeegang. Hieraan zijn ook de twee

inkomstendragers van havenbedrijven gekoppeld: huur/lease en pacht opbrengsten en havengelden

- Niet commerciële activiteiten: activiteiten die ondersteunend zijn aan de commerciële activiteiten: ICT, achterlandinfrastructuur, opleiding en arbeidsmarkt, marketing, duurzaamheid

Ten derde kan haven samenwerking worden gezien vanuit het doel dat het dient: de individuele haven die de samenwerking aangaat of de bredere maatschappij, die vanuit economisch en sociaal opzicht bij de haven betrokken is:

- Havens vragen om publieke investeringen
- Havens dragen bij aan de economische ontwikkeling van een regio/land en
- Havens veroorzaken negatieve externe effecten voor de burgers in de regio.

3.5 VOORDELEN

De voordelen van havensamenwerking kunnen vanuit twee perspectieven worden gezien:

- Vanuit maatschappelijk oogpunt, deze zijn dan gerelateerd aan de doelstellingen die het Rijk formuleert in haar havenbeleid
- Vanuit het oogpunt van de havenbeheerder, deze zijn dan gerelateerd aan de doelstellingen die de havenbeheerder formuleert in haar havenvisie en ondernemingsplan.

Voordelen vanuit maatschappelijk oogpunt:

In de literatuur worden de volgende mogelijke maatschappelijk voordelen van haven samenwerking genoemd (Song, 2002; Wortelboer en Kolkman, 2010; McLaughlin and Fearon, 2013):

- Versterking van het havennetwerk in brede zin door juiste allocatie en gebruik van resources, om goed aan te sluiten bij de behoeften van de gebruikers van de haven
- Voorkomen van verspilling van publieke gelden door investeringen in overbodige (onderbenutte) infrastructuur
- Voorkomen van capaciteitsgebrek (ruimte en infra) in delen van het havennetwerk
- Beter omgaan met negatieve externe effecten
 - Schaars worden van fysieke ruimte, milieu en geluidsruidruimte
 - Congestie
 - Emissies
 - Geluidsoverlast
 - Gezondheidsrisico's

- Versterken van de kennisbasis

Homsombat et al, 2013, stellen na onderzoek, dat zonder inter-haven afstemming een significant risico op excessieve vervuiling als gevolg van havenoperaties bestaat: beprijzen van de negatieve effecten leidt in een gezamenlijke actie tot hogere welvaartseffecten dan wanneer dit door de individuele concurrerende havens wordt gedaan: deze zullen dan ook de concurrentie-incentive in hun besluitvorming tav de beprijzing meenemen.

Voordelen vanuit oogpunt van de individuele havenbeheerder

Vanuit het oogpunt van de individuele havenbeheerder zijn de motieven / beoogde voordelen van havensamenwerking gekoppeld aan de strategische doelstellingen van de havenbeheerders. In de kern zijn deze doelstellingen de volgende²:

- Duurzame en economische ontwikkeling van de havenfunctie
 - Als bijdrage aan regionale economie (alle havens)
 - Als schakel in internationale logistiek en economie (Rotterdam, Amsterdam, Antwerpen)
 - Genereren van lokale toegevoegde waarde en werkgelegenheid (Zeeland, Groningen, Gent, Moerdijk)
- Financieel zelfstandige bedrijfsvoering
- In partnership de havennetwerken ontwikkelen (in de keten of met andere havens)

De voordelen die genoemd worden in de verschillende studies en papers vanuit het perspectief van de havenbeheerder zijn: (MTBS, 2010; Stevens et al, 2012; KIM, 2007; Merk 2013; MacLaughlin and Fearon, 2013):

- Voorkomen van overcapaciteit in de eigen haven
- Risicospreiding
- Realiseren van schaal- en distributievoordelen
- Betere operationele communicatie
- Specialisatievoordelen
- Uitwisseling van kennis en competenties
- Gemeenschappelijke politieke belangenbehartiging
- Afgestemde procedures en regelgeving
- Toegang tot het achterland
- Sterkere marketing
- Verdeling van de markt i.p.v. destructieve concurrentie

² In appendix 1 is een overzicht van de genoemde doelstellingen vanuit de havenbeheerders opgenomen

- Toetreding tot nieuwe markten
- Sterkere machtpositie ten opzichte van steeds globalere spelers

3.6 NADELEN

Ook voor de nadelen geldt dat deze uit de twee perspectieven, maatschappij en individuele haven bekeken kunnen worden.

Nadelen vanuit maatschappelijk oogpunt:

Vanuit het oogpunt van maatschappelijke welvaart zijn nadelen aan samenwerking:

- Vermindering van concurrentie, wat risico's als verminderde efficiëntie en effectiviteit en verminderde innovatie met zich mee brengt.
- Verlies aan slagkracht
- Verlies aan robuustheid als gevolg van afname van diversiteit
- Ongelijke spreiding maatschappelijke voordelen (herverdelingsvraagstuk)
- Verlies lokale binding/commitment
- Onnodige bureaucratie

Nadelen vanuit oogpunt havenbeheerder

Nadelen die genoemd worden zijn

- Verlies aan zelfstandigheid/ toename afhankelijkheid van anderen
- Verlies van eigen imago/naam
- Perceptie bij klant dat belang minder gediend wordt
- Potentiële ongelijke verdeling van collectieve voordelen met nadelige lokale effecten
- Meer administratieve last/bureaucratie

3.7 MOGELIJKE SAMENWERKINGEN

Op basis van de bestaande literatuur en studies naar haven samenwerking in binnen en buitenland hebben we een overzicht gemaakt van mogelijke haven samenwerking. Hierin staan gegroepeerd alle samenwerkingen die in de diverse studies genoemd worden en diegene die in de praktijk ondernomen worden.

Per samenwerking zijn de vorm, de belangrijkste voordelen en nadelen/risico's aangegeven. In de volgende stappen (scan van voorbeelden, gesprekken met havenbeheerders) wordt dit overzicht aangevuld met concrete mogelijkheden, bottlenecks en in hoeverre dit binnen Nederland wordt opgepakt.

Tabel 1: Overzicht en analyse mogelijke havensamenwerkingen, geranked van formeel naar informeel

Type samenwerking	Vorm samenwerking	Voordelen	Nadelen/risico's
<i>kennisontwikkeling</i>	afspraken	effectievere inzet kennis en middelen	verlies aan slagkracht/innovativiteit
<i>gezamenlijke lobby</i>	afspraken	versterking positie tov Den Haag en Europa	verlies aan slagkracht/innovativiteit
<i>standaardisatie van processen</i>	afspraken	betere bediening van klant/gebruiker effectiviteit van processen	verlies aan slagkracht/innovativiteit verlies robuustheid door diversiteit
<i>gezamenlijke marketing</i>	afspraken	effectiviteit kostenvoordelen	verlies kracht bestaande naam verlies innovativiteit
<i>gezamenlijk uitvoeren faciliterende functies</i>	JV's, afspraken	kosten voordelen effectievere inzet kennis en middelen	verlies lokaal maatwerk
<i>specialisatie</i>	afspraken, integratie van strategisch en commercieel beleid	voorkomen van destructieve concurrentie allocatie publieke gelden	verlies concurrentie-incentive concentratie van negatieve effecten
<i>gezamenlijke investering in achterlandnetwerk</i>	gezamenlijke investering/ joint venture gezamenlijke investering/ joint venture	versterking positie betere benutting achterlandnetwerk	vermindering concurrentie-incentive
<i>gezamenlijk in de markt zetten specifiek segment</i>	strategische alliantie	versterking positie	verlies concurrentie-incentive
<i>Gezamenlijk managen ruimtelijke capaciteit</i>	strategische alliantie joint venture	efficiënt ruimtegebruik juiste lokatie voor activiteit (vanuit perspectief achterland) allocatie publieke/private gelden	verlies concurrentie-incentive verlies lokaal commitment
<i>gezamenlijke ontwikkeling/vermarkten nieuwe sites</i>	gezamenlijke investering/ joint venture	Efficiënt (milieu) ruimtegebruik juiste lokatie voor activiteit juiste schaal voor activiteit	verlies opportuniteiten vanuit lokale resources verlies concurrentie-incentive

3.8 IMPLEMENTATIE

Uit de literatuur en studies komt duidelijk naar voren dat samenwerking tussen havenbeheerders voordelen kan opleveren en dat dit in toenemende mate wordt erkend en opgepakt door havenbeheerders. Tegelijkertijd wordt gesteld dat, hoewel voordelen benoemd kunnen worden - in vele gevallen zowel vanuit maatschappelijk oogpunt als oogpunt van de havenbeheerders – samenwerking niet ten volle gerealiseerd wordt. Belangrijkste redenen hiervoor zijn de autonome verantwoordelijkheid van de havenbeheerders voor de ontwikkeling van de eigen havengebieden - dit is ook waar ze op afgerekend worden – en daarbij vaak ook nog de invloed van het lokale belang en commitment.

Maar ook op vlakken waar concurrentiële overwegingen en lokale belangen minder spelen is samenwerking zeker nog niet ten volle ontwikkeld. Algemene oorzaken die genoemd worden zijn:

- Gebrek aan bewustwording
- Gebrek aan vertrouwen
- Verschillen in omvang
- Verschillen in cultuur
- Persoonlijke verhoudingen, gegroeid vanuit traditionele tegenstellingen.

Vanuit algemene literatuur op het gebied van samenwerking zijn een aantal overwegingen af te leiden gerelateerd aan de kansrijkheid van implementatie:

- De eerste voorwaarde voor samenwerking is een gezamenlijke doelstelling met de samenwerking, voorkomend uit een gezamenlijk probleem of een gezamenlijk te behalen voordeel (het mislukken van ESM is een voorbeeld waarbij niet aan deze voorwaarde was voldaan beide partijen hadden sterk verschillende doelstellingen);
- Samenwerking valt of staat met een gelijke verdeling van input en output voor iedere deelnemer. Dit vraagt ook om formele vastlegging van heldere afspraken en handhaving;
- Samenwerking vraagt vertrouwen en vertrouwen moet groeien. Dat vraagt om een zorgvuldig proces, waarbij langs kleine stappen, met beperkte impact op de commerciële bedrijfsvoering, vertrouwen in en ervaring met de samenwerking wordt opgebouwd. Daarna kunnen dan ‘moeilijker’ stappen worden gezet.

3.9 ROL VAN DE OVERHEID

In de beschikbare literatuur wordt beperkt invulling gegeven aan de rol van de overheid bij het initiëren en ontwikkelen van havensamenwerking. Het KIM rapport is

een van de weinige studies waarin hieraan expliciet aandacht wordt besteed. In andere studies wordt wel nadrukkelijk gesteld dat de overheid op afstand staat en een kaderscheppende, faciliterende en stimulerende rol heeft. Havens bieden vooral een privaat product dat volgens de economische theorie het beste in een marktomgeving georganiseerd kan worden (MTBS, 2010, RvVW, 2010³.) Marktfalen kan optreden, maar dit is geen reden om het marktmodel volledig los te laten. Daar waar publieke belangen in het geding zijn is het de rol van de overheid om te sturen en op te treden.

Met betrekking tot het concreet handelen van de overheid bij het ontwikkelen van samenwerking zijn er enkele onderzoeken te vinden in andere sectoren. We noemen hier een paar interessante bevindingen.

Pomeroy & Berkes (1997) bepleiten co-management als reactie op decentralisatie van taken naar lokale overheden waarbij door diezelfde lokale autoriteiten regio overstijgende issues onvoldoende worden belicht. Om dit te realiseren dienen institutioneel structuren (property rights, uitmondend in beslissingsbevoegdheden) structureel te worden aangepast.

Tripsas et al, (1995) gaan in op de rol van overheid in het tegengaan van opportunistisch gedrag bij samenwerking in R&D, voornamelijk door middel van verlaging van transactie kosten. Concrete instrumenten/acties voor de overheid die worden genoemd:

- Ontwerpen van een raamwerk dat het samenwerkingsproces op gestandaardiseerde wijze richting en inhoud geeft:
 - Richtlijnen voor de allocatie van aandelen en verbonden zeggenschap;
 - Richtlijnen voor de verdeling van opbrengsten.
- Verkrijgen/innemen van een monitoring functie, gericht op het tegen gaan van oneerlijke ex-post exploitatie: samenwerking is vooral kwetsbaar als het relevante gedrag niet gemakkelijk of accuraat kan worden geobserveerd (Bendor & Mookherjee, 1987).

Ongetwijfeld zijn op dit vlak meer interessante studies/ papers te vinden die ‘best practices’ kunnen geven voor de havensamenwerking cases.

³ De Raad voor Verkeer en Waterstaat stelt in haar beleidsbrief dat de Nederlandse zeehavens succesvol hebben kunnen groeien dankzij lokale en regionale initiatieven van havenbeheerders en lokale bestuurders, onder een faciliterend en ad-hoc rijksbeleid

‘STATE OF PRACTICE’

Havensamenwerking gebeurt al in de dagelijkse praktijk. Gesteld kan worden dat havensamenwerking in toenemende mate voorkomt: havenbeheerders ontwikkelen langzaam maar steeds meer bewustwording van de voordelen en de soms noodzaak tot samenwerking op verschillende terreinen. Tegelijkertijd zien we dat de samenwerkingen die voorkomen voor het overgrote deel op het niet-commerciële vlak zijn.

4.1 SCAN CONCRETE VOORBEELDEN

In de tabellen op de volgende pagina's geven we een overzicht van bestaande samenwerkingen, internationaal en nationaal, uitgewerkt naar vorm, doelstelling, concrete invulling, rol van de overheid en succes & faalfactoren.

Internationaal	Vorm	Doelstelling	Concrete invulling	Rol overheid	Succes/faalfactoren
<i>Flanders Port Area (Havens Antwerpen, Zeebrugge, Gent)</i>	Strategische alliantie	versterken internationale concurrentiepositie, NB aanleiding is de terugloop van containertrafik op Azië van zowel Antwerpen als Zeebrugge: gezamenlijk probleem	Promotie, onderzoek, arbeidsmarkt, communicatie, regelgeving, achterland, ICT, lobby, afstemming investeringen, ruimte, milieu	Vlaamse(!) overheid heeft sterk gestimuleerd en faciliteert financieel "Minister Crevits heeft één en ander geofficialiseerd om te vermijden dat achteraf iemand niet akkoord gaat en niet meedoet. Mijn dank gaat uit naar de minister, die met verve de trekkersrol op zich nam om alle neuzen in dezelfde richting te krijgen".	Havenbedrijven willen zelfstandig de eigen doelstellingen blijven nastreven. In de eerste aanleg veel kritiek op gebrek aan concrete acties.
<i>Zeebrugge en Oostende</i>	Commerciële samenwerking voor cruise	Cruise haven in gezamenlijkheid vermarkten	Gezamenlijke promotie		Complementariteit in service
<i>HAROPA (Le Havre, Rouen, Paris (Seine estuarium))</i>	Strategische alliantie	integratie keten zee- achterland , HAROPA belangrijke transport as binnen EU maken, sterkere governance structuur	marketing, lobby, afstemmen investeringen, ICT, onderwijs	Overheid in Parijs had doelstelling om meer lading aan Normandische havens te binden. Regeringscommissie bepleitte fusie van havens. Havens onder politieke druk akkoord met light vorm hiervan.	Sense of urgency: havens verloren veel trafieken aan Antwerpen.
<i>Hafenkooperation Unterelbe (Brunsbüttel, Cuxhaven, Gluckstadt, Hamburg, Stade)</i>	Strategische alliantie	Sterkere positie in HLH-range.	Coördinatie vestigingen nieuwe bedrijven; samenwerken nautisch beheer; coördinatie achterland investeringen; joint marketing	Deel van de deelnemende havens ondervindt zeer directe overheidsinvloed (o.m. Niedersachsen Ports participeert)	
<i>LNG project group World Ports Climate Initiative (Amsterdam, Bremen, Brunsbüttel, Gothenburg, Hamburg, Le Havre, Los Angeles, Rotterdam, Stockholm en Zeebrugge)</i>	Afspraken	De hoofddoelstelling van deze werkgroep is de standaardisatie van (haven)reglementering rond LNG.	De draft 'truck-to-ship bunkerchecklist' werd door de WPCI LNG-werkgroep in december 2012 afgeleverd en wordt momenteel ter validatie gebruikt in de havens van Antwerpen, Rotterdam en Stockholm.		
<i>CMP (Copenhagen Malmo Port)</i>	Fusie	omgaan met verandering in verkeersvolumes door opening Oresundbrug.	fusie tussen havenautoriteiten, 1 legale entiteit verantwoordelijk voor beheer en exploitatie havens Kopenhagen en Malmo	openlijke steun voor fusie die vanuit de havenbedrijven geïnitieerd is. Overheid (zowel stad Kopenhagen als de stad Malmo) blijven grootaandeelhouder in de havenbeheer.	Aanleiding voor fusie was noodzaak om in te spelen op nieuwe werkelijkheid (druk). Gedeelde visie en overeenstemming over doelstelling haven(s) snel bereikt. Consensus (of terughoudendheid qua inmenging) tussen stakeholders.

Nationaal	Vorm	doelstelling	Concrete invulling	Rol overheid	Succes/faalfactoren
<i>ESM (Exploitatie Maatschappij Schelde Maas), HbR & ZSP</i>	Strategische alliantie	Voor ZSP: met expertise en commerciële positie Rotterdam is betere ontwikkeling haven (van Vlissingen) mogelijk, daardoor meer welvaart voor Zeeland. Betere connectie met Den Haag. Voor Rotterdam: verwachte schaarste aan ruimte in Rotterdam opvangen met ruimte in Vlissingen	Samen organisatie voor ontwikkeling en exploitatie Scaldiahaven (en later nog enkele haventereinen) opgezet.	Invoed op proces door zowel gemeenten (eerst zowel In Rotterdam als in Zeeland), provincie Zeeland als rijk. Daarnaast ontstond er ongelijk speelveld tussen 'politieke' bestuurders ZSP en managers HbR	Tegenvallende resultaten en divergerende belangen. Zowel institutioneel kader (privatisering HbR) als economische omstandigheden (aanleg MV2, succesvolle eigen acquisitie door ZSP) veranderd. Wantrouwen en ontbreken afspraken over acquisitie. Machtsverschillen en omvangverschillen
<i>Keyrail (HbR & Haven Amsterdam)</i>	Gezamenlijk investeren	Exploitatie Betuweroute door 1 instantie. Betuweroute biedt dedicated goederenspoorlijn tussen havens Rotterdam & Amsterdam en (Duitse) achterland. Belangrijk voor achterlandketen vanuit zeehavens	In de commerciële organisatie Keyrail hebben de havenbedrijven van Amsterdam en Rotterdam een gezamenlijk belang van 50% (Rotterdam 35%, Amsterdam 15%). Prorail bezit andere 50%	Overheid gunt in 2006 concessie voor beheer Betuweroute aan Keyrail. Keyrail gaat in toekomst regierol hele spoorgoederenvervoer verzorgen.	Gedeeld belang
<i>Zeehaven Dordrecht (HbR, Gemeente Dordrecht)</i>	Fusie /overname	Voor Dordrecht: Versterken economische positie zeehaven(gebied), Rotterdam in Havenvisie 2030: faciliteren groei binnen eigen regio.	HbR heeft beheer en ontwikkeling zeehaven Dordrecht overgenomen van Gemeente Dordrecht, gefaseerde overgang (eerst alleen nautisch beheer)	Gemeente heeft besluit genomen tot samenwerking met havenbeheerder (zeehaven Dordrecht toen nog onder beheer gemeente)	Complemetariteit haven, terughal activiteiten Dordrecht, lokatie dichtbij Rotterdam
<i>PORTBASE</i>	Gezamenlijk investeren	Portbase wil het centrale port community system in NL zijn. Hierdoor efficiëntere logistieke processen mogelijk, daardoor concurrentievoordeel voor NL havens.	In 2009 fusie tussen Port Infolink van HbR en Portlink van HA. Aandeelhouders zijn HbR & HA.	Douane bij founding fathers Portbase	Gedeeld belang

Nationaal, vervolgd	Vorm	doelstelling	Concrete invulling	Rol overheid	Succes/faalfactoren
<i>Samenwerking Passenger Terminal Amsterdam en Felison Terminal IJmuiden</i>	Afspraken	Door samenwerking willen de terminals beter voorbereid zijn op de toekomst, terminals bedienen zelfde markt (Amsterdam)	Gezamenlijke marketing richting rederijen en samen optrekken op vakbeurzen.	Indirect, samenwerking werkt nauw samen met Amsterdam Marketing (valt onder Gemeente Amsterdam)	Complementariteit: Directeur PTA heeft aangegeven dat grote schepen alleen bij PTA kunnen aanleggen maar dat IJmuiden juist perfect is voor snelle turnaround tijden
<i>Centraal Nautisch Beheer NZKG</i>	Afspraken	Vanuit de één loketgedachte heeft het Rijk in 1994 besloten de nautische rijkstaken (bediening sluisencomplex IJmuiden, scheepvaartbegeleiding Noordzeekanaal en IJ) te mandateren aan het CNB. Tevens is een overeenkomst gesloten tussen minister en CNB.	Haven Amsterdam voert in opdracht van 4 Noordzeekanaalgemeenten het operationeel nautisch beheer voor het hele NZKG uit.	Samenwerking geïnitieerd door Rijksoverheid. Gemeenten hebben invloed op samenwerking.	Duidelijk synergie voordeel, initiatief genomen door Rijk, verder uitgebouwd door Amsterdam
<i>Waddenzeehavens</i>	Strategische alliantie	Omgaan met uitdagingen en kansen die Waddenzee (Unesco gebied) biedt. Specialisatie analoog aan topsectoren overheid, lokaal vertaald met sterke focus op duurzaamheid.	Adviesraad heeft afzonderlijke specialisatie bepleit. Den Helder en Eemshaven sterk in offshore en energie, Harlingen innovatieve scheepsbouw en voor Delfzijl biobased chemie. 'Naast de gebiedsgerichte havenontwikkeling willen de Waddenzeehavens ook per direct verschillende havengerelateerde onderwerpen oppakken, zoals 'leren van elkaar', het afstemmen van specialisaties, baggeren, natuurontwikkeling, profilering en duurzame bedrijfsvoering met Ecoport-certificering.'	Uitdagingen komen voort uit bijzondere positie waddengebied, ook voor beleid rijksoverheid. Strategische visie voor economische ontwikkeling Waddengebied is product van Min EZ en betrokken lokale partijen,	Gedeelde uitdaging door ligging aan Waddenzee met beperkende voorwaarden (natuur).

Grensoverschrijdend	Vorm	doelstelling	Concrete invulling	Rol overheid	Succes/faalfactoren
<i>Tracestudie pijpleiding Rotterdam-Antwerpen</i>	Gezamenlijke investering	Versterken petrochemisch cluster Rotterdam en Antwerpen	In maart 2013 hebben Rotterdam en Antwerpen studie gestart naar haalbaarheid van pijpleidingensysteem. Uitkomst wordt aan business voorgelegd		Complementariteit cluster, schaal benodigd voor wereldwijd concurreren (gedeeld probleem/voordeel)
<i>Vlaams Nederlandse Delta</i>	Bestuurlijk overleg gericht op samenwerking	Dichter bij elkaar brengen havenregio's van Zeeuws Vlaanderen, Zeeland en Zuid-Holland	Studies en regulier overleg op hoog ambtelijk niveau om kansen te bespreken en acties te bepalen	Betrokken overheden op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau nemen deel	Bij betrokken partijen is uiteindelijk onvoldoende mandaat om tot werkelijke afspraken te komen
<i>Groningen-Emden</i>	afstemmen nautisch beheer	effectievere inzet en uitvoering van het nautisch beheer in het gezamenlijk havengebied	Overleg om nautisch beheer gezamenlijk in te richten		verschillende institutionele situatie en wetgeving in beide gebieden

4.2 HUIDIGE FOCUS/PRIORITEITEN NEDERLANDSE HAVENBEHEERDERS

Samenwerking speelt een rol bij de strategievorming en bedrijfsvoering van alle Nederlandse havenbeheerders, maar wel op verschillende wijze. We geven hier een beknopt overzicht van de prioriteiten die de havenbeheerders leggen op het gebied van samenwerking in de huidige situatie. We behandelen hier de vier zeehavengebieden Amsterdam Noordzeekanaalgebied, Rotterdam/Rijnmond inclusief Moerdijk, Zeeland Seaports en Groningen Seaports.

Amsterdam Noordzeekanaalgebied

De grootste prioriteit op het vlak van samenwerking voor Amsterdam ligt bij de integratie in het Noordzeekanaalgebied. Het gaat om de havens van Zaandam, Beverwijk en IJmuiden. In 1994 is het Centraal Nautisch Beheer in het NZKG geïntegreerd en belegd bij Haven Amsterdam. Hiermee is een basis gelegd voor verdergaande samenwerking. Havenbedrijf Amsterdam heeft als ambitie om de scheepvaartafwikkeling in het NZKG gebied centraal aan te sturen. De verzelfstandiging maakt het overleg met de havenverantwoordelijken van de betrokken gemeenten makkelijker. Daarnaast heeft Havenbedrijf Amsterdam lopende samenwerkingen met Havenbedrijf Rotterdam op het gebied van operationele informatievoorziening (Portbase en HaMis) en achterlandconnecties (Keyrail), die zij ook verder wil ontwikkelen.

Rotterdam/Rijnmond

Het Havenbedrijf Rotterdam heeft in haar strategische visie aangegeven te willen samenwerken met Antwerpen waar het gaat om verdere integratie van het petrochemisch cluster. Daarnaast ziet het havenbedrijf prioriteit in het integreren en gezamenlijk ontwikkelen van het achterlandnetwerk en verdere integratie met Moerdijk. Verder zijn uitbreiding van Portbase naar andere havens, de verdere ontwikkeling van het Havenmeester management Informatiesysteem (HaMis) en pijpleidingen tussen Rotterdam en Antwerpen lopende dossiers.

Moerdijk kiest enerzijds voor afstemming met Rotterdam waar het gaat om het innen van havengelden, het ontwikkelen van de kaders op het gebied van veiligheid en milieu, anderzijds geeft Moerdijk in haar visie aan zich als zelfstandig havenbedrijf verder te willen ontwikkelen.

Zeeland Seaports

Zeeland Seaports geeft nadrukkelijk aan dat samenwerking met andere havens een logische en niet te vermijden route is. Ondanks de mislukking van EMS (Exploitatie Maatschappij Schelde) geeft Zeeland Seaports aan een ‘open mind’ naar Rotterdam te hebben. Prioriteit ligt echter bij de samenwerking met Gent. Belangrijkste dossiers die spelen zijn de sluis bij Terneuzen en de ontwikkeling van de Kanaalzone, zowel nautisch als commercieel. Issues zijn de nautische afstemming en begeleiding binnen het gebied en het gezamenlijk verder ontwikkelen van de nodige faciliteiten in de zone.

Groningen Seaports

Groningen Seaports richt zich met haar concrete samenwerkingsimpulsen vooral op de grensoverschrijdende haven van Emden in het Eems Dollard gebied. Afstemming op nautisch gebied is zeer wenselijk maar komt moeizaam tot stand, vooral vanwege institutionele verschillen. Verder participeert Groningen waar mogelijk en zinvol in de kennis uitwisselingsacties tussen de havenbeheerders en onderzoekt zij de mogelijke aansluiting bij Portbase.

De havens zijn sinds 2012 gezamenlijk verenigd in de BOZ, Branch Organisatie Zeehavens. Hierin wordt onder meer besproken hoe gezamenlijk in Brussel op te trekken en waar verdere mogelijkheden tot samenwerking liggen.

4.3 HOUDING HAVENBEHEERDERS

De algemene houding ten opzichte van samenwerking bij de havenbeheerders is positief-kritisch. Alle zeehavens geven aan na te denken over samenwerking en het belang van samenwerking te onderkennen. Tegelijkertijd stellen zij dat vooral duidelijk moet zijn welk probleem of duidelijk voordeel de basis vormt voor een specifieke samenwerking: samenwerking als zodanig moet geen doel zijn en dient dus ook niet als een uniform model geïmplementeerd te worden. Voorts is het belangrijk om onderscheid te maken tussen samenwerking op ondersteunende zaken en commerciële zaken.

Uit zowel de gesprekken als uit uitlatingen van betrokkenen in de media blijkt dat het samenwerken redelijk vloeiend gaat tot het moment dat er keuzes gemaakt moeten worden waar investeringen neer slaan. Ook worden verkenningen van mogelijke samenwerkingen soms belemmerd door ‘oud zeer’, leidend tot een zekere mate van wantrouwen, of door persoonlijke opvattingen van havenbestuurders.

Het (dreigen te moeten) opgeven van de eigen identiteit speelt een belangrijke rol in de houding van de havenbeheerders. En daarbij ook het autonomie behouden over de

ontwikkeling van de eigen haven. In 2007 gaf Groningen Seaports aan wel iets te zien in een naamswijziging in Rotterdam-Noord maar tegelijkertijd wilde men ook als zelfstandige haven de banden met de Duitse havens blijven aanhalen. Andersom is een gemeenschappelijke marketing van alle Nederlandse zeehavens 'Holland Ports' vooralsnog niet van de grond gekomen vanwege bezwaren van HbR tegen het moeten gebruiken van een merk dat volgens HbR minder sterk is dan 'Rotterdam', maar ook de terughoudendheid van de andere havenbeheerders om onder de vlag van 'Rotterdam' naar buiten te treden.

Verschillen in grootte blijven een rol spelen bij de houding van havenbeheerders als het om samenwerking gaat. De verschillen in volume vertalen zich door in de omvang en professionaliteit van de havenbeheerder. Er is regelmatig sprake van een asymmetrie bij contact tussen havenbeheerders. Daar waar een kleine haven met een voltallige directie aanschuift gebeurt het dat een grote haven een delegatie stuurt waar geen directieleden inzitten. Gecombineerd met verschillen in achtergrond van bestuurders (managers of een lokaal politieke binding) beïnvloedt dit de attitude van havenbeheerders als het aankomt op concrete samenwerking.

Een laatste factor van belang om de houding van havenbeheerders ten opzichte van samenwerking te verklaren is de geografische ligging van havens. Havens die gelegen zijn dicht bij de landsgrenzen hebben vaak ook (intensieve) contacten met zeehavens aan de andere kant van de grens. In Nederland zijn Groningen Seaports en Zeeland Seaports hiervan voorbeelden van. Voor deze havens kan het mogelijk deelnemen in een IT-systeem als Portbase dilemma's opleveren. Zeeland Seaports krijgt bijvoorbeeld vanuit klanten de vraag of een koppeling met de systemen van de naastgelegen haven van Gent ook mogelijk is. Groningen Seaports heeft aangegeven duidelijke voordelen te zien van samenwerking op het gebied van nautisch beheer met de Duitse havens in het Eems-Dollard gebied. Vanuit deze overwegingen wensen deze havenbeheerders geen 'one-size-fit-all' benadering waar het gaat om samenwerking maar een benadering vanuit de specifieke situatie.

In hoofdstuk 2 hebben we de huidige institutionele positie van de havenbeheerder geschetst. Dit vormt, samen met de in hoofdstuk 3 opgesomde institutionele vormen van samenwerking, de basis voor het uitwerken van de governance modellen.

Zoals gesteld in hoofdstuk 2 zijn de Nederlandse en Belgische havenbeheerders autonome organisaties, met eigen financiële verantwoordelijkheid. In veel gevallen zijn ze verzelfstandigd (behalve Moerdijk en Antwerpen) waarbij de aandeelhouders provincies en gemeentes zijn (behalve Rotterdam waar naast de gemeente Rotterdam ook het Rijk aandeelhouder is). De meest vergaande vorm van integratie vanuit Nederlands perspectief zou een volledige integratie tot één havenbedrijf zijn. Deze optie past geheel niet binnen het huidige marktdenken en wordt niet als reële optie voor de nabije toekomst in deze studie meegenomen. Zeker niet voor de nabije toekomst. Een tweede vergaande vorm is fusie tussen individuele havens, al dan niet grensoverschrijdend, zoals in het voorbeeld Kopenhagen-Malmö. Deze optie laten we ook buiten beschouwing⁴. De institutionele vormen van samenwerking die relevant zijn, beginnend bij de meest formele vorm, zijn:

- Kruisparticipaties
- Strategische allianties
- Joint-ventures/gezamenlijke investeringen
- Afspraken/uitwisseling van diensten
 - Op commerciële basis
 - Afspraken/uitwisseling van diensten op niet commerciële basis
- Gezamenlijke lobbying
- Uitwisseling van kennis

Ten aanzien van de positie van het Rijk in het al dan niet verder ontwikkelen van samenwerking gaan we hier uit van het feit dat havenbeheerders autonome organisaties zijn. Het gaat om de vraag op welke wijze het Rijk havenbeheerders kan bewegen meer

⁴ Gezien de complementariteit en het gezamenlijke grote beslag op ruimte en achterlandverbindingen is een integratie tussen de havens Rotterdam en Amsterdam niet geheel onlogisch. Dit is al eerder in studies naar voren gebracht en wordt ook door de praktijkmensen wel als mogelijke optie genoemd. Verdere studie hiernaar is dan wel nodig om goed helder te krijgen wat nu de daadwerkelijke voordelen zijn en in hoeverre deze opwegen tegen de nadelen.

vanuit een integraal havennetwerk perspectief te handelen en ook de algemene publieke belangen waar nodig mee te nemen in de besluitvorming. Voor het beïnvloeden van de havenbeheerders vanuit de rijksoverheid zijn er een aantal generieke instrumenten die we onderscheiden in formele governance mechanismes en informele governance mechanismes

5.1 FORMELE INSTRUMENTEN

Formele beïnvloedings-positie

Het innemen van een formele positie van waaruit directe invloed op de havenbeheerders kan worden uitgeoefend. De meest extreme vorm hiervoor is het nationaliseren van de havenbeheerders en deze onderbrengen in een door de overheid aangestuurde nationaal havenbedrijf. Dit zou een volledige wijziging van het huidige model betekenen, dat nu gebaseerd is op decentralisatie en marktwerking. Het huidige paradigma is dat economische activiteiten het best in markten georganiseerd kunnen worden. Het tegendeel van dit uitgangspunt is vooralsnog niet bewezen, wel het bestaan van marktimperfecties vragend om bijsturing van het pure marktmodel, onder meer door samenwerking en afstemming. Minder extreme vormen daarvan zijn:

- Het aanstellen van een overheidscommissaris in de Raad van Commissarissen⁵, of:
- Het verwerven van een deel van de aandelen en als preferent aandeelhouder invloed uitoefenen. NB het nieuwe deelnemingen beleid van het Ministerie van Financiën biedt mogelijkheden voor deze optie. Met dit nieuwe deelnemingen beleid wordt een andere weg ingeslagen. In tegenstelling tot de opvatting in het verleden die aanstuurde op het zoveel mogelijk afstand nemen als overheid van activiteiten die door de markt gedaan (kunnen) worden, stelt dit beleid dat voor activiteiten die van strategisch belang zijn voor Nederland de overheid wil optreden als aandeelhouder. De zeggenschap is dan als volgt belegd:
 - o het benoemen en/of ontslaan van de raad van commissarissen;
 - o het vaststellen van het beloningsbeleid voor het bestuur en het vaststellen van de vergoeding van de commissarissen;
 - o het goedkeuren van grote investeringen;
 - o het goedkeuren van belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming;

⁵ Dit is binnen de huidige juridische afspraken niet mogelijk: commissarissen horen niet direct een belang te vertegenwoordigen

o het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van de voorgestelde winstuitkering/reservering.

“...op welke wijze de staat als aandeelhouder bijdraagt aan de borging van publieke belangen, namelijk door te beoordelen of de strategie van de onderneming in lijn is met de door het beleidsdepartement gedefinieerde publieke belangen, door het (al dan niet) goedkeuren van investeringen’ (Nota Deelnemingen Rijksoverheid, 2013, 8)

Vanuit deze twee ‘beïnvloedings posities’ kunnen theoretisch twee routes gekozen worden:

- o Direct aansturen op bepaalde samenwerkingen, door het stellen van randvoorwaarden bij het goedkeuren van strategie en investeringsvoorstellen. NB: hierbij dient dan wel het doel heel scherp te zijn: samenwerken moet geen doel op zich zijn.
- o Financiële kaders en kaders vanuit duurzaamheid, ruimtegebruik zodanig stellen dat havenbeheerders ‘gedwongen/gestuurd’ worden om samen te werken

Financiële instrumenten

Het aanwenden van financiële instrumenten om samenwerking te stimuleren. De Rijksoverheid heeft een specifieke financiële betrokkenheid bij de zeehavens. In principe hebben de havenbeheerders financiële autonomie waar het gaat om ruimtelijke investeringen en investeringen in infrastructuur binnen de havengebieden: de investeringen moeten vanuit de eigen financiële vermogens worden gedaan, al dan niet aangevuld met vreemd vermogen dat havenbeheerders kunnen betrekken van de instellingen als de EIB of de kapitaalmarkt. De investeringen vragen daarmee om een sluitende business-case met een positieve ROI. Voor extreem grote investeringen zoals de Maasvlakte 2, en verschillende sluzencomplexen, ligt er vaak ook een vraag tot financiering bij de Rijksoverheid. Van daaruit ontstaan sturingsmogelijkheden:

- Financieren in ruil voor een aandelen-positie
- Financieren ‘onder voorwaarden’

De Rijksoverheid financiert en ontwikkelt de rijksinfrastructuur: rijkswegen, vaarwegen (inclusief sluzen, bruggen) en spoorwegen. Plannen daartoe komen in het MIRT, waarbij periodiek besluiten worden genomen over het in realisatie nemen van plannen. Hiermee speelt het Rijk een belangrijke rol in het faciliteren van havenontwikkelingen: zonder goede achterlandbereikbaarheid kunnen bepaalde segmenten in de haven zich niet goed ontwikkelen. Daarbij geeft dit het Rijk een sturingsinstrument: besluiten tot het wel of niet aanleggen van infrastructuur stuurt de ontwikkelingsmogelijkheden van

de havens en kan daarmee een impuls geven tot verdere afstemming tussen havenbeheerders.

Een specifieke ontwikkeling is de oprichting van de NII: Nederlandse Investerings Instelling: een nieuw in het leven geroepen fonds voor van strategisch belang zijnde investeringen.

De regering zal - samen met pensioenfondsen, verzekeraars en banken - een Nederlandse investeringsinstelling oprichten. Het doel van deze instelling is grote beleggers te koppelen aan geschikte investeringsprojecten op terreinen als zorg, energie, schoolgebouwen en infrastructuur, om zo de economie te stimuleren' (Troonrede, 2013)

Het is nog onduidelijk hoe deze instelling gevormd gaat worden en zal werken. Ook is niet duidelijk in hoeverre hier een relatie is met het stimuleren van havensamenwerking vanuit I&M. Het is wel een ontwikkeling die wellicht I&M meer concreet in handen geeft om de discussie met de havenbeheerders aan te gaan.

Instrumenten vanuit ruimtelijke ordening en milieu wetgeving

Via aanscherping van milieu-wetgeving kan I&M een kader scheppen waarbinnen de beleidsdoelstelling op het gebied duurzaamheid beter worden nagestreefd door de havenbeheerders. In hoeverre de op handen zijnde omgevingswet daar mogelijkheden toe reikt is nog niet duidelijk. Het huidige RO-beleidskader werkt slechts kaderscheppend voor havenbeleid: gemeenten voeren uit en bepalen. Dit geldt ook voor veiligheid, dat belegd is in de veiligheidsregio's. Deze komen vaak niet overeen met de havengebieden, wat verbetering en vernieuwing op dit vlak lastig maakt.

Ontwikkeling van achterlandterminals lag tot nog toe primair binnen het beslisdomein van gemeentes. Recentelijk is de studie naar een nationaal logistieke kernnet uitgevoerd die het Rijk samen met de sector en de regio's heeft geïnitieerd. Dit is inclusief een gedeelde visie op de ontwikkeling van overslagterminals. De basis is hiermee gelegd voor een meer geïntegreerde aanpak in de ontwikkeling van achterland infrastructuur en terminals. Hoe dit gaat uitpakken in de toekomst moet blijken.

5.2 INFORMELE INSTRUMENTEN

Sturing van economische activiteiten en economische actoren vindt niet alleen plaats door het inzetten van formele beïnvloeding instrumenten, maar ook via informele acties. En ook in het geval van mogelijk stimuleren van verschillende vormen van havensamenwerking – vooropgesteld dat deze een helder doel dienen – is een aantal informele instrumenten inzetbaar.

Platformfunctie

IenM kan pro-actief het versterken van de onderlinge relaties faciliteren, bijvoorbeeld door actief een platform te ontwikkelen en te bieden dat het ‘in gesprek blijven’ door havenbeheerders ondersteunt.

‘Management by speech’

Omdat samenwerking niet een primair doel is – en ook niet dient te zijn – kan bewustwording van de mogelijkheden soms een eerste stap zijn die enige stimulans nodig heeft. Een gezamenlijke bewustwording van urgentie en kansen kan door pro-actief optreden van een overheid in de diverse media ondersteund worden. Dit is het zogenoemde ‘management by speech’ instrument, waarvan de waarde vaak nog wel onderschat wordt.

6.1 CONFRONTATIE MOGELIJKE SAMENWERKING VERSUS DOOR HAVENS OPGEPAKT

Op basis van de analyse van beschikbare studies, de scan van nationale en internationale voorbeelden van havensamenwerking en de interviews met de havenbeheerders en enkele marktpartijen maken we een confrontatie van mogelijke samenwerkingen en wat er vanuit de havenbeheerders zelf wordt opgepakt. (NB In de appendix 3 staat de exercitie die we hebben gedaan op basis van de 30 punten in het 'Flanders Port Area' akkoord.) Tabel 2 geeft het overzicht aan geïdentificeerde kansrijke samenwerkingen en de mate waarin deze door de Nederlandse havenbeheerders worden opgepakt.

Generiek kunnen we een aantal categorieën onderscheiden die een opstap zijn naar beantwoording van de vraag of en hoe I&M actie onderneemt. Deze categorieën zijn:

- Samenwerkingen met mogelijk maatschappelijke voordelen, in het belang van havenbeheerders, die niet in het concurrentiële domein zitten en die worden opgepakt;
- Samenwerkingen met mogelijk maatschappelijke voordelen, in het belang van havenbeheerders, die niet in het primaire concurrentiële domein zitten maar die niet of beperkt worden opgepakt;
- Samenwerkingen met mogelijk maatschappelijke voordelen, in het belang van havenbeheerders, die wel in het concurrentiële domein zitten en dus moeizaam van de grond komen;
- Samenwerkingen met mogelijk maatschappelijke voordelen, beperkt in het belang van havenbeheerders, en die daarom niet of beperkt worden opgepakt.

In Tabel 3 geven we voor elke categorie aan welke concrete samenwerkingen dit betreft.

Tabel 2: Analyse mismatch mogelijke samenwerkingen en opgepakt in Nederland

Type samenwerking	Concrete mogelijkheden	Bottlenecks	Opgepakt door havenbeheerders NL?
gezamenlijke lobby	bij beleidsontwikkeling op nationaal en Europees niveau	schaal verschilt effect machtsverhouding	Ja, BOZ zowel op NL als EU niveau actief
kennisontwikkeling	gezamenlijk uitzetten kennisvragen bij kennisinstellingen gezamenlijk aanhaken bij Europese R&D programma's (zoals Portopia, Ecoports) 'specialisten overleg'	effect machtsverhouding	Beperkt via BOZ (voorheen Havenalliantie en Havenraad) Beperkt Ja
standaardisatie van processen	nautische afwikkeling documentenafhandeling veiligheidseisen	gewenste schaal verschilt effect machtsverhouding	In NZKG & Rotterdam-Rijnmond Ja, Portbase
gezamenlijk uitvoeren faciliterende functies	ICT Civieltechnisch Nautisch beheer Opleidingsfaciliteiten Publiekscommunicatie Innovaties Duurzaamheid	gewenste schaal verschilt effect machtsverhouding verdeling lasten/opbrengsten	Ja, Portbase Ja, civieltechnisch overleg in NZKG Nee Nee Ja Ja (uitbreiding functie DCMR naar andere havens?)
gezamenlijke marketing	handelsreizen onder gezamenlijke naam	bestaande brands potentieel conflict met marktpartijen	Beperkt, wel groeiend Nee, wel geprobeerd
specialisatie	bepert, markt heeft al specialisatie aangebracht	markt laat zich beperkt sturen opportunistisch gedrag	Nee
gezamenlijke investering in achterlandnetwerk	extended gates (Duisburg, Gent, Luik, Venlo) connecties spoor, binnenvaart (ook tussen havens)	achterlandconnectiviteit is concurrentiewapen verdeling lasten/opbrengsten	Niet in inland terminals Alleen in Keyrail door Amsterdam en Rotterdam Wel intentie: Twin-hub project
gezamenlijk in de markt zetten specifiek segment	meerdere segmenten in specifieke havens mogelijk (cruise, bio-based)	verdeling opbrengsten	Alleen IJmuiden en Amsterdam op gebied van cruise Intentie Rotterdam voor chemiecluster met Antwerpen
gezamenlijk managen ruimtelijke capaciteit	Rotterdam - Moerdijk	lokaal belang verdeling lasten/opbrengsten effect machtsverhouding markt laat zich beperkt sturen	Wel intenties: ESM, Rotterdam-Moerdijk
gezamenlijke ontwikkeling/vermarkten nieuwe sites	nieuwe ruimte op lange termijn kanaalzone gent-terneuzen	lokaal belang verdeling lasten/opbrengsten markt laat zich beperkt sturen	Nee Intentie in NZKG

Tabel 3: Concrete samenwerkingen per categorie van belang voor havenbeheerders en mate van realisatie

<i>Categorisering samenwerking naar belang en implementatie</i>	<i>Concrete samenwerking</i>
Samenwerkingen in het belang van havenbeheerders, die niet in het concurrentiele domein zitten en die worden opgepakt	Kennisuitwisseling: 'specialisten overleg' ICT (portbase) Achterlandconnecties (Keyrail)
Samenwerkingen in het belang van havenbeheerders, die niet in het primaire concurrentiele domein zitten maar die niet of beperkt worden opgepakt	Gezamenlijke lobby Standaardisatie van processen Opleidingsfaciliteiten/campagnes Publiekscommunicatie Europese R&D programma's
Samenwerkingen in het belang van havenbeheerders, die wel in het concurrentiele domein zitten en dus moeizaam van de grond komen	Gezamenlijk in de markt zetten van specifieke segmenten Specialisatie Achterlandnetwerk (inland terminals, interhavenconnectiviteit)
Samenwerkingen beperkt in het belang van havenbeheerders, en die derhalve niet of beperkt worden opgepakt	Gezamenlijk doen van ruimtelijke investeringen

6.2 NADERE ANALYSE VAN KANSRIJKE SAMENWERKINGEN

In het navolgende doen we een nadere analyse naar een aantal samenwerkingen die wel vanuit een maatschappelijk oogpunt wenselijk zouden kunnen zijn, maar die niet direct door de havenbeheerders zelf worden opgepakt.

1) Gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe ruimtelijke capaciteit

Het gaat hier om het creëren van nieuwe ruimte voor havenactiviteiten buiten de bestaande havengebieden. (bijvoorbeeld een 'derde maasvlakte').

Urgentie/motief

De urgentie voor het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe ruimtelijke investeringen in plaats van door de individuele havenbeheerders zelf, zou vooral vanuit een mogelijk (milieu) ruimtetekort in de havens komen. Daarbij kan dan betere aansluiting op het beschikbare achterlandnetwerk worden gerealiseerd. Voor de komende periode tot 2020 is dit zeer beperkt het geval:

- Groei is afgevlakt
- MV2 is gerealiseerd
- Groningen heeft een groot deel van zijn uitbreidingsplannen juist gerealiseerd
- In Zeeland is WCT in de koelkast gezet

- Amsterdam heeft wel aangegeven additionele ruimtebehoefte te hebben, maar deze in samenwerking met de NZKG havens te willen ontwikkelen

Voor de langere termijn kan deze urgentie wel gaan spelen, als op termijn ook MV2 vol raakt en een dan teruggekeerde groei voor extra ruimtevrage zorgt.

Afweging voor- en nadelen

Het gezamenlijk doen van ruimtelijke investeringen bij het ontstaan van ruimtetekort in de bestaande havengebieden heeft als potentiële voordelen:

- Een efficiënt (milieu) ruimtegebruik: in plaats van het versnipperd ruimte ontwikkelen voor eenzelfde markt, met als risico het creëren van overcapaciteit, kan ruimte beter toegesneden worden op de vraag.
- Juiste locatie voor activiteiten: vanuit het havennetwerk perspectief en de bestaande en geplande ruimtelijke ontwikkeling van Nederland kan de meest optimale locatie bepaald worden. Hierbij geldt specifiek ook de benutting van de transportinfrastructuur .
- Allocatie publieke/private gelden: grootschalige nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen vragen eventuele publieke gelden voor de ruimteontwikkeling zelf, maar vooral ook voor de benodigde aansluitende infrastructuur. Vanuit integraal ruimtelijk perspectief optimaliseren heeft dan positief effect op de aanwending van publieke middelen.

Nadelen die kunnen spelen bij het gezamenlijk doen van ruimtelijke investeringen:

- Verlies van ‘opportunities’ vanuit de lokale resources
- Verminderen van de concurrentie impuls. Bij gezamenlijk ontwikkelde nieuwe ruimtelijke capaciteit vermindert in principe de concurrentie-impuls. In geval van een grootschalige nieuwe ruimtelijke ontwikkeling speelt dit minder omdat dit altijd in een breder concurrentieel speelveld zal plaatsvinden, bijvoorbeeld in concurrentie met andere havenranges. In geval van een kleinschaliger ontwikkeling zal goed vanuit een mededingingsoogpunt gekeken moeten worden
- Concentratie van negatieve effecten. De vraag kan spelen of concentratie van activiteiten wellicht vanuit bedrijfseconomisch oogpunt wel opportuun is, maar vanuit oogpunt van lokale negatieve externe effecten niet, doordat bijvoorbeeld teveel geluidsoverlast, teveel uitstoot het gevolg is.

Implementatie

Welke vorm van samenwerking hier logisch is, is nog een vraag die verder onderzoek zou behoeven. Duidelijk is wel dat vooral vanuit een marktperspectief benaderd dient te worden:

- Is er een potentiële marktvraag, zodanig dat vanuit de doelstelling van een sterk en competitief havennetwerk dit als een kans moet worden benut?
- Hoe kan het benutten van die marktkans verenigd worden met de ruimtelijke en milieu kaders vanuit nationaal perspectief?

2) Gezamenlijk managen van bestaande ruimtelijke capaciteit

Het gaat hierbij om bestaande haventerreinen die nog niet ten volle zijn uitgegeven en die ten behoeve van de marktsegmenten en activiteiten in meerdere havens kunnen worden ingezet.

Motieven

De motieven komen voor uit potentiële versterking van het havennetwerk door een logischer allocatie van activiteiten die bijdragen aan het gehele havennetwerk. Motieven komen ook uit het potentieel beter matchen van vraag en aanbod van (milieu) ruimte, gezien vanuit een havenoverstijgend perspectief. Deze motieven dienen wel per specifiek geval geconcretiseerd te worden.

Afweging voor- en nadelen

De voordelen van het gezamenlijk managen van bestaande ruimtelijke capaciteit heeft op hoofdlijnen dezelfde voordelen als gezamenlijk investeren in nieuwe ruimtelijke capaciteit, echter met een andere uitwerking.

- Een efficiënt (milieu) ruimtegebruik: door ruimte gezamenlijk te managen kan betere afstemming van vraag en aanbod worden gerealiseerd.
- Juiste locatie voor activiteiten, onder meer ten behoeve van betere (achterland) bereikbaarheid en vanuit juist benutten van milieu-ruimte.
- Allocatie publieke/private gelden: voorkomen van nieuwe ruimte-ontwikkeling in de ene locatie terwijl in de andere locatie ruimte beschikbaar is.

De nadelen van gezamenlijk managen van ruimtelijke capaciteit en specialisatie zijn de volgende.

- Verminderen van de concurrentie impuls.

- Concentratie van negatieve effecten. De vraag kan spelen of concentratie van activiteiten wellicht vanuit bedrijfseconomisch oogpunt wel opportuun is, maar vanuit oogpunt van lokale negatieve externe effecten niet, doordat bijvoorbeeld teveel geluidsoverlast, teveel uitstoot het gevolg is.

Implementatie

De ervaring met de ESM (ruimtelijke samenwerking Rotterdam-Zeeland) heeft laten zien dat dit geen ‘makkelijk’ traject is. De twee belangrijkste redenen die hebben geleid tot het ‘mislukken’ van dit initiatief zijn:

- De totaal verschillende doelstellingen waarmee beide partijen de samenwerking zijn aangegaan;
- Het enorme verschil in omvang van beide partijen.

Op dit moment overwegen Zeeland Seaports en Haven van Gent het gezamenlijk verder ontwikkelen van de kanaalzone ten behoeve van de bio-industrie. Gesteld is wel dat dit een formeel institutioneel karakter dien te krijgen om te kunnen slagen. Dit initiatief geeft aan dat:

- Er vanuit de havenbeheerders zeker ook initiatieven worden genomen op dit vlak, indien daar economische redenen toe zijn
- Het perspectief op havensamenwerking niet kan ophouden bij de landsgrens en er dus niet een overall kader kan werken.

3) Gezamenlijke ontwikkeling achterlandnetwerk

De noodzaak tot meer samenwerking in het ontwikkelen van het achterlandnetwerk, wordt in alle studies genoemd en door alle havenbeheerders onderkend. Het gaat dan om het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op het achterlandnetwerk, het gezamenlijk investeren in de ontwikkeling van infrastructurele verbindingen, het gezamenlijk investeren in inland terminal capaciteit en in de integratie van het netwerk (organisatorisch en operationeel) en het gezamenlijk opereren binnen de TEN-T ontwikkelingen.

Motieven/urgentie

Een eerste motief is het versterken van het havennetwerk. De urgentie komt van de toenemende dreiging vanuit de Med-havens en de noord Duitse/Poolse havens, die gunstige geografische uitgangspunten hebben om Centraal- en Oost-Europa te bedienen.

Een tweede motief is een goede benutting van het intermodale achterland netwerk. Urgentie komt van (toenemende) congestie op de wegen en het gewenste terugdringen

van emissies door de transportsector. Kansen komen voort uit het Europese TEN-T programma waarvoor het zaak is vanuit de Nederlandse havens optimale aansluiting te realiseren.

Voordelen en nadelen

Het in gezamenlijkheid ontwikkelingen van het achterlandnetwerk kent voordelen die door alle partijen onderkend worden

- Versterking havens en segmenten
- Meer inzet multimodaal (voldoen aan modal split targets)
- Efficiënt ruimte en infrastructuurgebruik (licence to operate)

Als nadeel kan genoemd worden dat in sterk concurrentiële sectoren (zoals Rotterdam en Antwerpen op gebied van containers) er wellicht iets van innovativiteit gedreven vanuit een concurrentie-impuls verloren kan gaan. Tevens is er een risico van verlies aan slagkracht doordat meerdere belangen worden ingebracht.

Conclusie is hier dat de voordelen opwegen tegen de mogelijke nadelen.

Implementatie

Voor de implementatie van de een gezamenlijke ontwikkeling en integratie van het achterlandnetwerk gelden een aantal overwegingen

- Het betreft deels complementaire maar ook sterk concurrentiële segmenten. Combinatie van concurrentie en samenwerking is niet eenvoudige te realiseren, vaak ook beperkt bestendig op de langere termijn (zie McLaughlin and Fearon, 2013). Er bestaat vaak vrees voor het uitspelen van eigen belangen ten koste van de ander. Aspecten zoals transparantie en vertrouwen zijn daarom cruciaal, maar kosten tijd om te ontwikkelen. “akkefietjes” uit het verleden spelen hierin een belemmerende rol.
- Het risico dat het lokale belang van de havenbeheerders sterker wordt nagestreefd dan het meer havenoverstijgend belang blijft aanwezig. In geval van achterlandbereikbaarheid is het wel zo dat het direct raakt aan de concurrentiepositie van de haven en van daaruit in het primaire belang is van de havenbeheerder. Dit wordt erkend door alle havenbeheerders. Verwachting is dat havenbeheerders dit havenoverstijgend belang als bijdragend aan het individuele belang in toenemende mate zullen integreren in hun strategievorming en handelen.
- Wellicht de grootste bottleneck hier is dat het mandaat van de havenbeheerders in het achterland beperkt is. Hier bestaat een grote afhankelijkheid van lokale,

regionale en nationale overheden en ook van de marktpartijen die de diensten voor het achterlandtransport ontwikkelen. Concreet zien we dergelijke bottlenecks in het geval van Duisburg, waar uiteindelijk de Duitse overheden voor een belang van Rotterdam en Antwerpen in Duisport zijn gaan liggen. En ook de discussie tussen ECT en Havenbedrijf Rotterdam betreffende hun respectievelijke rol in het achterland tekent de complexiteit.

7

HANDELINGSPERSPECTIEF I&M

7.1 HANDELINGSPERSPECTIEF GENERIEK

De verschillende categorieën van samenwerkingen die we hebben geïdentificeerd vragen om verschillende handelingswijzen. In Tabel 4 koppelen we de categorieën van samenwerking aan de handelingswijzen voor de overheid, in dit geval I&M.

Tabel 4: Relatie categorieën van samenwerking en wijze van handelen overheid

<i>Categorisering samenwerking naar belang en realisatie</i>	<i>Concrete potentieel kansrijke samenwerkingen</i>	<i>Handelingen I&M, generiek</i>
Samenwerkingen in het belang van havenbeheerders, die niet in het concurrentiele domein zitten en die grotendeels worden opgepakt	Kennisuitwisseling: 'specialisten overleg' ICT (portbase, HaMis) Achterlandconnecties (Keyrail) Nautische dienstverlening Gezamenlijke lobby	Verder stimuleren en faciliteren waar nodig, in gesprek met de havenbeheerders
Samenwerkingen in het belang van havenbeheerders, die niet in het primaire concurrentiele domein zitten maar die beperkt of niet worden opgepakt	Standaardisatie van processen Opleidingsfaciliteiten/campagnes Publiekscommunicatie Europese R&D programma's	Vanuit randvoorwaarden impulsen geven Platformfunctie uitvoeren Management by speech: best practices benutten Bottlenecks identificeren, aanpakken
Samenwerkingen -in sommige gevallen - in het belang van havenbeheerders, die wel in het concurrentiele domein zitten en dus moeizaam van de grond komen	Achterlandnetwerk (inland terminals, interhavenconnectiviteit, TEN-T) Gezamenlijk in de markt zetten van specifieke segmenten Specialisatie Gezamenlijk managen van ruimtelijke capaciteit (zoals Rotterdam-Dordrecht)	Belang havenbeheerders formeel opschalen van lokaal naar landelijk en netwerk Randvoorwaarden scherp stellen (financieel, milieu, ruimte) Bottlenecks identificeren, aanpakken
Samenwerkingen beperkt in het directe belang van havenbeheerders, en die derhalve niet of beperkt worden opgepakt	Gezamenlijk doen van nieuwe ruimtelijke investeringen	Belang havenbeheerders formeel opschalen van lokaal naar netwerk Bij hoge urgentie/ grote maatschappelijke impact: vergaande formele integratie

7.2 PRIORITERING VAN SAMENWERKINGEN

Eerste prioriteit

Vanuit motieven en urgentie in combinatie met de mogelijkheden identificeren we de samenwerking op de achterlandbereikbaarheid als degene met de hoogste prioriteit:

- Is nodig voor de versterking van het (Vlaams- Nederlandse) havennetwerk
- Draagt bij aan betere benutting multimodale verbindingen en daarmee aan duurzaamheid

Hierbij kan geen nationaal perspectief worden aangehouden. Het gaat om twee grote, complete, grensoverschrijdende havens in de Delta – Rotterdam en Antwerpen - die sterk concurreren **en** een aantal havens (Amsterdam, Moerdijk, Gent, eventueel Zeeland) die of als niche havens voor specifieke segmenten, of als extended gates in het containernetwerk functioneren. Dit vraagt om een actieve gezamenlijke ontwikkeling in het achterland die vanuit alle overheidslagen (Rijksoverheden, regionale en lokale overheden) en marktpartijen gedragen en ingezet dient te worden.

Tweede prioriteit

Een tweede type samenwerking die prioriteit heeft zijn de samenwerkingen met maatschappelijke voordelen die wel in het belang van de havenbeheerders zijn, niet direct in het concurrentiële speelveld zitten maar die in sommige gevallen nog beperkt opgepakt worden. Dit betreft de meer ondersteunende activiteiten als ICT, nautisch beheer, innovatie, en kennisontwikkeling. Vanuit deze samenwerkingen kan de ervaring en het vertrouwen ontwikkelen, nodig voor de ‘moeilijkere’ samenwerkingen. Dit zijn de samenwerkingen die ‘zonde’ zijn als ze niet opgepakt worden: bottlenecks zijn er wel, maar zijn niet onoverkomelijk. Het Rijk kan hier waar nodig een vooral stimulerende, faciliterende, ondersteunende rol spelen, gericht op het zodanig krijgen van de randvoorwaarden dat:

- de impuls binnen de strategievorming van de havenbeheerders om de rijksdoelstellingen optimaal te incorporeren gemaximaliseerd wordt
- de implementatie van bijbehorende acties maximaal geholpen wordt.

Derde prioriteit

Een derde prioriteit heeft de samenwerking die relatie heeft met de ruimtelijke schaarste, zowel fysiek als vanuit milieu en geluid. Dit betreft dan het gezamenlijk

managen van ruimtelijke capaciteit en specialisatie. Hierbij dient sterk te worden afgewogen:

- welk voordeel dit oplevert;
- in welke mate er voldoende concurrentie overblijft;
- in hoeverre havenbeheerders dit uiteindelijk zelf voldoende oppakken, nu uitgangspunten veranderd zijn door verzelfstandiging;
- in welke mate de markt hierin meebeweegt (cruciale voorwaarde!).

Vierde prioriteit

Het gezamenlijk doen van ruimtelijke investeringen is een lange termijn prioriteit. Indien meerdere havens tegen grenzen aan hun fysieke groei komen, en er noodzaak lijkt tot daadwerkelijke creatie nieuwe havenruimte, wordt het opportuun om dit vanuit een breder perspectief te doen dan vanuit de individuele haven. Op dit moment ontbreekt de urgentie, maar ook het organisatorisch kader om dit vorm te geven.

Andere samenwerkingen

Het voeren van gezamenlijke marketing en het gezamenlijk in de markt zetten van specifieke segmenten zit zo dicht tegen de primaire commerciële bedrijfsvoering van de havenbeheerders aan en tegelijkertijd zo ver van een mogelijke beïnvloeding van I&M dat deze vormen van samenwerking als niet prioritair binnen deze studie wordt beschouwd. Daar waar opportuun voor de commerciële bedrijfsvoering worden deze samenwerkingen al in toenemende mate door de havenbeheerders opgepakt.

Tabel 5: Overzicht geprioriteerde samenwerkingen met motieven en urgentie en overwegingen voor handelen

<i>Prioritering samenwerkingen</i>	<i>Motieven en Urgentie</i>	<i>Overwegingen voor handelen</i>
1 Achterlandnetwerk (inland terminals, interhavenconnectiviteit)	verlies van positie aan opkomende havenranges congestie en inefficiënt gebruik van achterlandnetwerk	betreft concurrerende havens, grensoverschrijdend achterlandnetwerk buiten mandaat havenbeheerders lokaal belang, softe barrières is bottleneck
2 Faciliterende activiteiten (lobby, kennisuitwisseling, ICT, arbeidsmarkt, innovatie, duurzaamheid)	versterking werking netwerk bijdrage aan duurzaamheid draagt bij aan ontwikkelen vertrouwen en ervaring	integrale netwerk benadering niet effectief: ook lokale / regionale oplossingen lokaal belang kan bottleneck zijn schaalverschil is bottleneck
3 Gezamenlijk managen van ruimtelijke capaciteit, specialisatie	bij inefficiënt ruimtegebruik en gebruik van achterlandinfra, bij verlies aan duurzaamheid, bij destructieve concurrentie leidend tot verlies	slechts bij 'groot' marktfalen of bij duidelijke voordelen voor de partijen risico van verlies van concurrentie-impuls, tenzij grote mate van complementariteit markt laat zich beperkt sturen
4 Gezamenlijk doen van nieuwe ruimtelijke investeringen	bij capaciteitstekort van ruimte verbetering achterlandbereikbaarheid en gebruik infra	grootschalig ruimtetekort speelt pas op de lange termijn impact en mogelijke institutionele vorm bij grootschalige ontwikkeling nog vaag
5 Gezamenlijk in de markt zetten van specifieke segmenten, marketing	bij verlies aan concurrentiekracht van het segment	Raakt direct aan commerciële bedrijfsvoering van havenbeheerders Beperkte invloed rijksoverheid

Een belangrijke kanttekening bij de prioritering van de mogelijke kansrijke samenwerkingen is het aspect 'momentum'. Vaak wordt de uiteindelijke mogelijkheid tot het ondernemen van actie bepaald door het samenvallen van een aantal ontwikkelingen dat nodig is voor het mogelijk slagen van de actie, bijvoorbeeld de combinatie van een zich ontwikkelende urgentie met een behoefte tot financiering of de wijziging van een institutionele structuur. Ook wisselingen op het personele vlak in combinatie met een externe ontwikkeling kunnen nieuwe stappen ineens mogelijk maken. In de literatuur wordt dit wel 'windows of opportunity' die ontstaan genoemd. Wij gebruiken hier de term 'momentum'. De impact ervan is dat I&M vooral de generiek kansrijke samenwerkingen goed op een rij moet hebben en scherp moet hebben onder welke voorwaarden deze urgent kunnen worden, om goed in te kunnen springen op een 'momentum' dat zich voordoet.

In de eerste plaats zou het handelen van IenM zou zich moeten richten op het beter ontwikkelen van de institutionele kaders:

- Het aanbrengen van meer balans tussen lokaal belang en nationaal belang in het formele kader waarbinnen door de havenbeheerders verantwoording wordt afgelegd. Dit formele kader wordt gevormd door de Raad van Commissarissen en de aandeelhouders. Een concrete aanbeveling is de Rijksoverheid in positie brengen van mede-aandeelhouder van de meest bepalende havenbeheerders. Een grote belemmering voor het niet optimaal bijdragen aan het nationale maatschappelijk belang door havenbeheerders is namelijk dat ze vanuit een vooral lokale context afgerekend worden op de performance van de haven. Dit belang telt in vele gevallen uiteindelijk toch zwaarder dan de havenoverstijgende belangen van: het havennetwerk als katalysator voor de nationale economie, het maatschappelijk belang vanuit aanwending van schaarse resources en vanuit duurzaamheid en het belang van een efficiënt gebruik van (achterland) infrastructuur.
- Het aanbrengen van balans tussen belang van de eigen haven en gezamenlijk belang van de havens in de formele institutionele structuur. Dit kan door het stimuleren van kruisparticipaties tussen havens.
- Het waar nodig en mogelijk scherper stellen van de financiële, ruimtelijke en duurzaamheids kaders waarbinnen de havenbeheerders opereren. Uitgangspunt hierbij is dat schaarste leidt tot betere beslissingen ten aanzien van allocatie van middelen, waarbij samenwerking dan in sommige gevallen de juiste en gekozen optie kan zijn.
- Het (blijven) beoordelen van financiering- en investeringsaanvragen binnen bijvoorbeeld het MIRT kader voor havengerelateerde rijksinfrastructuur vanuit een geïntegreerde haven netwerk visie.
- Het inbrengen van meer strategische kennis en perspectief vanuit het bovenlokale belang bij de eigenaren/aandeelhouders van de havenbedrijven, te weten de 'havengemeentes' en provincies.

In de tweede plaats kan IenM een concrete ondersteunende rol spelen in de verdere ontwikkeling van het achterlandnetwerk. Het goed integreren van draaischijven zoals Duisburg, Gent en Luik (dit zijn goed gepositioneerde trimodale inland havens) in de netwerken van de Nederlandse havens en de delta-havens in België vraagt, gezien het grensoverschrijdende karakter, om politieke ondersteuning. Indien vanuit het achterland ook de noodzaak tot integratie wordt gezien en erkend, zal vanuit de onafhankelijke posities die dergelijke draaischijven willen behouden, afstemming en

samenwerking van de zeehavens worden gevraagd. De in het achterland gevestigde industrie die gebaat is bij een goede integratie met de diverse zeehavens kan hierin een stimulerende rol spelen. Een dergelijk proces heeft zeer waarschijnlijk meer kans van slagen dan een alleen vanuit de zeehavens geïnitieerde actie. Wel dient hierin nauw met het havenbedrijfsleven te worden afgestemd en waar nodig gezamenlijk te worden opgetrokken.

In de derde plaats kan IenM een ondersteunende rol spelen bij de gezamenlijke lobby in Brussel en bij het in samenspraak met de havenbeheerders aanpakken van bottlenecks die het gezamenlijk optrekken op de niet-commerciële terreinen (arbeidsmarkt, ICT, kennisuitwisseling, TENT-T corridors) in de weg staan.

ONDERZOEKSVRAGEN

Deze studie heeft als doel inzicht te geven in de mogelijkheden die samenwerking als instrument biedt in het economisch en duurzaam ontwikkelen van de Nederlandse havens, vooropgesteld dat samenwerking geen doel op zich is maar een mogelijk instrument om de doelstellingen van de havenbeheerders en daarbovenop de beleidsdoelstellingen van het Ministerie van I&M te dienen.

Door op gestructureerde wijze een overzicht te geven van mogelijke kansrijke samenwerkingen vanuit maatschappelijk oogpunt, de mate waarin deze al dan niet al worden opgepakt door de havenbeheerders en het waarom daarvan, hebben we getracht een beoordelingskader te creëren dat I&M ondersteunt in het verder opstellen van haar beleid en haar gerelateerde kennisagenda.

Hieruit komen een aantal relevante vragen naar voren.

Uit de studie komt een aantal relevante vragen naar voren.

- In hoeverre kan het Rijk een aandeel nemen in de havenbeheerders en welke randvoorwaarden gelden hierbij?
- Welke voor- en nadelen hebben kruisparticipaties van havenbeheerders in elkaar? Welke rol speelt nabijheid van havengebieden hier voor de nut en noodzaak?
- In hoeverre is het publieke belang, specifiek waar het gaat om havens, voldoende belegd in de nu in ontwikkeling zijnde Omgevingswet, zodanig dat havenbeheerders voldoende prikkels hebben om de beleidsdoelstellingen van IenM op gebied van duurzaamheid en (milieu) ruimtegebruik in hun strategie en handelen te incorporeren?
- Op welke wijze kan het Rijk de gezamenlijke ontwikkeling van het achterlandnetwerk maximaal ondersteunen en faciliteren? Welke specifieke rol kan zij daarin spelen?
- Op welke wijze kan het bovenlokale perspectief verder ontwikkeld worden bij de gemeentelijke en provinciale aandeelhouders van de havenbedrijven?
- De blijvende vraag die ook in deze studie niet beantwoord is, is of commerciële samenwerkingen zoals het gezamenlijk managen van ruimte en verdergaande specialisatie daadwerkelijk bijdraagt aan de efficiëntie en effectiviteit van ruimtegebruik en de aanwending van publieke middelen. De eerste voorwaarde voor het ontwikkelen van een dergelijke samenwerking is het bestaan van een

concrete kans of probleem die een samenwerking vraagt. Vervolgens kan de samenwerking op de langere termijn onvoorziene nadelen hebben die de voordelen overstijgen. Dit kan alleen onderzocht/ beargumenteerd worden voor de specifieke gevallen: een algemene analyse/argumentatie is hiervoor niet goed mogelijk. Wel zou een diepgaande evolutionaire analyse van concrete voorbeelden (bijv. Kopenhagen-Malmo) hier meer inzicht kunnen geven.

8.2 TOT SLOT

De noodzaak en wenselijkheid van havensamenwerking blijft een argumentatie op basis van zowel objectieve als subjectieve factoren. De voordelen en nadelen ervan zijn beperkt hard meetbaar en kunnen slechts op basis van logische beredenering/argumentatie vanuit analyse van economische theorie en praktijk worden bepaald. Hierin schuilt altijd een zekere mate van subjectiviteit, bijvoorbeeld ten aanzien van de trade-off tussen wat pure marktwerking brengt ten opzichte van meer geïntegreerde aanpak, hoe groot het risico van marktfalen is, welke effecten dit met zich meebrengt, of deze effecten groter zijn dan de voordelen van marktwerking en ook in hoeverre al dan niet opgelegde samenwerking voor dit marktfalen een oplossing is. Wetenschappelijk onderzoek op dit vlak is er niet, anders dan de evaluatie van specifieke gevallen waarin liberalisatie dan wel integratie heeft plaatsgevonden. Eenduidige conclusies zijn voor zover bekend bij de onderzoekers niet aanwezig.

Wel hopen wij met deze rapportage het begrip havensamenwerking verder te hebben geconcretiseerd vanuit het perspectief van de Rijksoverheid en daarmee een basis te hebben gelegd voor de verdere vormgeving van het zeehavenbeleid van de Rijksoverheid op dit specifieke aspect.

REFERENTIES

Bendor, J., & Mookherjee, D. (1987). Institutional structure and the logic of ongoing collective action. *The American Political Science Review*, 129-154.

Havenbedrijf Rotterdam, (2011) Havenvisie 2030

Homsombat, W., Yip, T. L., Yang, H., & Fu, X. (2013). Regional cooperation and management of port pollution. *Maritime Policy & Management*, (ahead-of-print), 1-16.

KIM (2008) Samenwerking tussen Zeehavens. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Mclaughlin, H., & Fearon, C. (2013). Understanding the development of port and regional relationships: a new cooperation/competition matrix. *Maritime Policy & Management*, 40(3), 278-294.

Merk, O. (2013), "The Competitiveness of Global Port-Cities: Synthesis Report", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/13, OECD Publishing.

Ministerie van Algemene Zaken (2013) Troonrede 2013

Ministerie van Economische Zaken (2009). Economische visie op de langetermijnontwikkeling van Mainport Rotterdam: op weg naar een Mainport Netwerk Nederland. Den Haag: EZ.

Ministerie van Financiën (2013) Nota Deelnemingen Rijksoverheid,

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Den Haag: IenM

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). Zeehavens: ankers van de economie. Den Haag: VenW.

MTBS (2011), Samenwerking en Marktfocus Nederlandse Zeehavens, in opdracht van Havenalliantie, 6 juli 2011

Notteboom, T., & Vonck, I. (2011). An economic analysis of the Rhine-Scheldt Delta port region.

Pomeroy, R. S., & Berkes, F. (1997). Two to tango: the role of government in fisheries co-management. *Marine policy*, 21(5), 465-480.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (RvVW) (2010) *Gateway Holland. Fundamentele keuze voor een welvarend Nederland*

Song, D. W. (2002). Regional container port competition and co-operation: the case of Hong Kong and South China. *Journal of Transport Geography*, 10(2), 99-110.

Stevens, L., Sys, C., Voorde, V. D., & Vanelslander, T. (2012). Samenwerkingsverbanden tussen zeehavenautoriteiten. Antwerpen: Universiteit Antwerpen

Tripsas, M., Schrader, S., & Sobrero, M. (1995). Discouraging opportunistic behavior in collaborative R & D: A new role for government. *Research Policy*,24(3), 367-389.

Tweede Kamer (2012),Brief Minister Timmermans aan Tweede Kamer inzake beleid ten aanzien van België/Vlaanderen, 4 februari 2012

Vanelslander, T., Kuipers, B., Hintjens, J., Van der Horst, M., (2011), Ruimtelijk-economische en logistieke analyse: De Vlaams Nederlandse Delta in 2040

Van der Lugt, L., Dooms, M., & Parola, F. (2013). Strategy making by hybrid organizations: The case of the port authority. *Research in Transportation Business & Management*, 8, 103-113.

Verhoeven, P. (2010). A review of port authority functions: Towards a renaissance? *Maritime Policy & Management*, 37(3), 247–270.

Wortelboer,P. & Kolkman, J. (2010). Societal costs and benefits of cooperation between port authorities. *Maritime Policy & Management*, 37(3), 271-284.

INTERVIEWS

- Groningen Seaports** (Harm Post, Rene Genee, Wilbert Boneschansker), 17-10-2013
- Port of Rotterdam** (Jaap Jelle Feenstra), 17-10-2013
- Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen** (Jan Blomme), 23-10-2013
- Zeeland Seaports** (Maarten van As, Dick Engelhardt), 11-11-2013
- Hapag-Lloyd Rotterdam** (Albert Thissen), 11-11-2013
- Havenbedrijf Gent** (Daan Schalk), 15-11-2013
- Port of Amsterdam** (Roon van Maanen, Eduard de Visser), 21-11-2013
- Deltalinqs** (Bas Janssen), 2-12-2013

Appendix 1: Doelstellingen Havenbeheerders

	Missie	Doelstellingen
<i>Rotterdam</i>	Het 'Havenbedrijf Rotterdam ontwikkelt in partnerschap de Europese haven van wereldklasse	'Wij verbeteren de Rotterdamse haven continu tot de meest veilige, efficiënte en duurzame ter wereld. Voor onze klanten creëren wij waarde door het ontwikkelen van ketens, netwerken en clusters, zowel in Europa als in groeiemarkten wereldwijd. Het Havenbedrijf is als ondernemende havenontwikkelaar dé partner voor klanten van wereldklasse, in petrochemie, energie, en transport & logistiek. Hiermee versterken wij tevens de concurrentiekracht van Nederland'
<i>Amsterdam</i>	Grensverleggend waarde creëren	Met inspirerende partnerships realiseren we groei en waarde. We vormen een intelligente logistieke schakel die meedraait in de top van Europese havens, die de logistieke propositie van Nederland versterkt en die past bij het karakter van Amsterdam
<i>Zeeland</i>	Zeeland Seaports zorgt op een toegewijde en respectvolle manier voor de duurzame ontwikkeling van de logistiek en industrie in de Zeeuwse zeehavens.	Zeeland Seaports heeft een sociaal-economische doelstelling. Als publiekrechtelijke organisatie heeft zij het doel om door middel van het ontwikkelen en exploiteren van de havens van Terneuzen en Vlissingen, welvaart te genereren in de regio. Groei zeeoverslag van 30 naar 50 miljoen ton in combinatie met een groei van overslag via de binnenvaart van 30 naar 40 miljoen ton. Toename werkgelegenheid in Zeeland van 18%.
<i>Groningen</i>	Groningen Seaports bestaat om op verantwoorde en duurzame wijze de economische activiteiten - en dus de werkgelegenheid - in de direct onder haar beheer dan wel regie vallende havens, bedrijventerreinen en andere logistieke knooppunten te stimuleren.	Stimulering en ontwikkeling economie van Noord-Nederland, uitbouw positie chemie en energie
<i>Moerdijk</i>	Het Havenschap Moerdijk organiseert het proces van ontwikkeling, ontwerp, aanleg, uitgifte, exploitatie, beheer en uitbreiding van het industrie- en haventerrein Moerdijk. Ook stelt zij kennis en ervaring op het gebied van industrie- en haventerrein beschikbaar aan derden met name in de Rijn Schelde Delta.	De belangrijkste doelstelling van het Havenschap Moerdijk is het ontwikkelen, aanleggen, uitgeven, exploiteren en beheren van het industrieterrein en de (zee)haven van Moerdijk op een zodanige wijze dat de organisatie financieel zelfstandig kan functioneren en een motor voor de economie in West-Brabant is. Bij de invulling van het industrie- en haventerrein dient zorgvuldig en zuinig omgegaan te worden met ruimtegebruik, waar ook de vorming van industriële clusters een belangrijke bijdrage aan levert. Daarnaast wil het Havenschap tot 2025 de goederenoverslag in de zeehaven verdubbelen van 10 miljoen ton naar 25 miljoen ton.
<i>Antwerpen</i>	Het GHA heeft als missie om te komen tot een vitale, doelmatige, duurzame en gedragen haven. En dit voor Europa, Vlaanderen, onze regio en de stad Antwerpen, voor de markt, voor de maatschappij en voor onze eigen organisatie	We willen als bedrijf inspelen op de veranderende bedrijfscultuur en ons handhaven als een concurrentieel en vooruitstrevend bedrijf.
<i>Gent</i>	Het Havenbedrijf Gent creëert op een duurzame wijze welvaart en groei door de verdere ontwikkeling van de zeehaven tot multimodaal logistiek platform.	Op basis van de missie hanteert het Havenbedrijf de volgende 3 visies: Maatschappelijk: het Havenbedrijf Gent maakt iedereen supporter van de haven door de visie op de havenontwikkeling ruim en actief kenbaar te maken en te promoten om zo een breed maatschappelijk draagvlak te realiseren en een maximale positieve betrokkenheid van alle belanghebbenden te bereiken. Ruimtelijk: het Havenbedrijf Gent treedt op als duurzame vormgever, binnen het havengebied als de 'decision taker' en buiten het havengebied (havengebonden) als een 'decision maker'. Economisch: het Havenbedrijf treedt op als objectieve katalysator, partner en incubator bij de ontwikkeling van multimodale projecten en nieuwe watergebonden goederenstromen.

Appendix 2: Karakterisering havens

Havenbeheerders	Orientatie	Kernsegmenten
<i>Rotterdam</i>	globaal/europees	ruwe olie, containers, droge bulk
<i>Amsterdam</i>	globaal/europees	olieproducten, droge bulk, stukgoed, passagiers
<i>Zeeland</i>	(eur)regionaal	stukgoed, olieproducten/chemie tbv lokale productie
<i>Groningen</i>	(eur)regionaal/nationaal	ruw olie /olieproducten voor opslag, brandstoffen, vloeibaar en vast voor lokale energieproductie
<i>Moerdijk</i>	regionaal	niche' bulkstromen (schroot, slurrie, mineralen)
<i>Antwerpen</i>	globaal/europees	containers, stukgoed, chemie
<i>Gent</i>	(eur)regionaal	droge bulk, bio

Appendix 3: Analyse actiepunten Flanders Port Area

Actiepuntenagenda Flanders Port Area		
Actie nummer (selectie)	Beschrijving inhoud van de actie	Soortgelijk initiatief in Nederland?
Actie 1	Naleven Code of Conduct, spelregels voor omgang met (toekomstige) klanten	Nee, geen dergelijk document in NL
Actie 2	Antwerpen en Zeebrugge ontwikkelen samen marktpropositie voor containertrafieken Azie - West Europa	Nee, voor deepsea containertrafieken in NL maar een haven. Niet bekend met initiatieven op andere ladingstromen.
Actie 3	Gezamenlijke promotie cruises door havens Oostende en Zeebrugge	Ja, bijvoorbeeld Ijmuiden en Amsterdam (Felison / PTA)
Actie 4	Havenbedrijven werken samen in mogelijke participaties achterland terminals in Vlaanderen en Seine Nord	Nee, in Nederland geen binnenvaartterminals met inbreng van een havenbedrijf
Actie 5	Spooroperators moeten op gelijke wijze toegang krijgen tot spoorinfra in havens en op terminals	Geen issue in Nederland (?) Blijkbaar zijn terminals in BE in publieke handen, in NL is dat niet
Actie 6	Havenbedrijven best practice op duurzaamheidsgebied, waar gewenst in samenwerking met elkaar	Gedeeltelijk, verschillende overlegorganen waarin kennisuitwisseling op dit vlak aanwezig is (BOZ, Havenned e.d.)
Actie 7	De havenbedrijven leggen gezamenlijk vast welke beurzen en missies zij bezoeken en bereiden deze samen voor.	Gedeeltelijk, op sommige missies delen NL havens bijvoorbeeld stands
Actie 8	Samen met academische wereld wordt voor marketingdoeleinden een deelpresentatie over de Vlaamse havenregio ontwikkeld	Nee
Actie 9	Het merk Flanders Port Area ondersteunend aan eigen merk (dus met beiden naar buiten treden)	Nee, initiatief Holland Ports niet doorgezet
Actie 10	Zowel verspreiding van statistieken over eigen haven als wel over Vlaamse zeehavens samen	Nee, maar vanuit Ministerie wel jaarlijks rapportage over zeehavens samen
Actie 12	Binnen Flanders Port Area wordt informatie door alle stakeholders gedeeld en FPA is een neutraal platform	Nee, geen overleg waar bedrijfsleven, havens en overheid samenkomen
Actie 14	Herrijken gezamenlijke studie naar Hinterlandverbindingen	Nee
Actie 15	Havens, bedrijven en overheid werken samen aan optimalisatie gecombineerd spoorvervoer	Ja, studietrajecten ook in NL gaande (twin-hub)
Actie 17	Samenwerking op bundelen / dispatchen binnenvaartverkeer naar Noord-Frankrijk	Nee
Actie 19	Afstemmen standpunten bij EU door havenbesturen, overheid en private partijen	Gedeeltelijk, periodiek overleg BOZ/MINIM/MINEZ.
Actie 21	FPA overlegplatform voor alle relevante havenzaken	Gedeeltelijk, periodiek overleg BOZ/MINIM/MINEZ.
Actie 23	Samenwerking / afstemmingen op IT gebied en community IT systeem	Ja, Portbase / NLIP wordt gestimuleerd maar deelname is keuze individuele Havenbeheerders
Actie 26	Centralisatie van publiekscommunicatie via onderwijs	Nee
Actie 28	Centralisatie van marketing gericht op algemeen publiek (gezamenlijke website)	Nee
Actie 30	Gezamenlijke havendag	Nee

Appendix 4: Belangrijkste MIRT projecten

Projectnaam	Doel	Planning	Relevant voor samenwerking?
Project Mainportontwikkeling Rotterdam	Ontwikkeling Maasvlakte II, voltooid in 2013	Voltooid	Constructie met aandeelhouderschap HbR was een noviteit
Capaciteit Volkeraksluizen	Capaciteit Volkeraksluizen toekomstig knelpunt en sluizen essentieel voor verbinding havens Rotterdam en Antwerpen. Zowel plan voor betere benutting (quick wins) als bouw vierde sluis (klaar in 2026)	Planfase, er is een taakstellend budget, realisatie tussen 2014 en 2026	Belangrijk voor zowel HbR, ZSP als GHA
Grote zeesluis in kanaal Gent-Terneuzen	Huidige sluis in Terneuzen voldoet niet meer qua capaciteit, Vlaanderen en NL ontwikkelen samen een nieuwe sluis. Hiermee meer mogelijkheden voor ontwikkeling kanaalzone Gent-Terneuzen.	Planuitwerkingsfase, in 2015 tracebesluit, geen jaar voor oplevering vastgesteld	Ja, zowel ZSP als Havenbedrijf Gent zijn betrokkenen (naast verschillende NL en Vlaamse overheden)
Lichterens Buitenhaven IJmuiden	Creëren nieuwe lichterlocatie voor grote bulkschepen op weg naar haven van Amsterdam, schepen zijn vaak te diep om door de sluis heen te kunnen.	Project vertraagd omdat Haven Amsterdam heeft aangegeven grotere faciliteit te wensen dan oorspronkelijk gepland	Ja, nautische toegang verschilt per Nederlandse zeehaven. Kijken waar stromen het best geacomodeerd kunnen worden kan maatschappelijk wenselijk zijn.
Zeetoegang IJmond	Vervangen en vergroten van sluizencomplex IJmuiden. Huidige sluizen zijn aan vervanging toe en kunnen schepen met grote diepgang niet meer schutten. Daarom bouw nieuwe sluis met diepgang 18m	Parallel aan het proces van ruimtelijke inpassing van de nieuwe sluis wordt de marktbenadering voor het DBFM-contract gestart. Oplering voorzien in 2019	Ja, afhankelijk van gekozen financieringsarrangement is een soortgelijke constructie als bij MV2 denkbaar.
Calandbrug	Onderdeel van havenspoorlijn in Rotterdam. Brug is in 2020 einde levensduur en vormt knelpunt.	Project zit in verkenningsfase. Wel is duidelijk dat HbR financieel bij wil dragen aan project.	