

Gateway Holland: een “fundamentele keuze voor een welvarend Nederland”

Briefadvies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat
April 2010

Samenvatting

- De Nederlandse zeehavens hebben de potentie om één van de toekomstige groeimotoren van de Nederlandse economie te zijn.
Dit vereist investeringen in nieuwe succesfactoren vanwege ontwikkelingen in de internationale logistiek enerzijds en voor behoud van maatschappelijk draagvlak anderzijds.
- Daarbij is het van belang om de zeehavens te benaderen in onderlinge samenhang, in samenhang met het netwerk van achterlandterminals en –verbindingen, per type goederenstroom (natte bulk, droge bulk, containers, specialismen) en in de internationale context van de Hamburg-Le Havre range.
De Raad adviseert het Rijk om in internationaal verband de inspanningen gericht op het creëren van een gelijk speelveld te intensiveren en uit te breiden met inspanningen om te komen tot afspraken over een beheerste capaciteitsontwikkeling in de Hamburg-Le Havre range.
- De Raad adviseert voorts de ingezette samenwerking tussen Rijk, regionale overheden en havenbeheerders te intensiveren en gezamenlijk te komen tot formulering van een Nationale HavenStrategie ('Gateway Holland'), gericht op behoud en versterking van de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens en op het verhogen van de maatschappelijke welvaart van de Nederlandse burgers.
- Binnen 'Gateway Holland' worden drie clusters onderscheiden: Rotterdam/Amsterdam, Noordelijke zeehavens en Zeeuwse zeehavens, met een gezamenlijk achterlandnetwerk, maar met ieder een eigen strategische missie.
Voor het creëren van maatschappelijke welvaart is vooral essentieel dat een paralleliteit van belangen wordt gecreëerd tussen de havens van Amsterdam en Rotterdam, die het hart vormen van de Nederlandse zeehavens.
- Gelet op het nationale en internationale belang van de zeehavens, ligt het in de rede dat het Rijk het voortouw neemt om de Nationale HavenStrategie te formuleren.

Inhoud

1. Inleiding	2
2. Nieuwe uitdagingen voor de zeehavens.....	2
3. Internationale functie van de Nederlandse zeehavens	3
4. Nederlandse zeehavens in nationaal perspectief	5
5. Nationale HavenStrategie: gericht op nationale welvaart	7
6. Keuze voor 'Gateway Holland'	9
7. Het Rijk is aan zet	11
Bijlage 1: Nederlands (rijks)havenbeleid in historisch perspectief.....	13
Bijlage 2: Samenstelling commissie en projectteam	17
Bijlage 3: Analyse Buck Consultants International: samenvatting	18

1. Inleiding

Nederland staat voor de opgave om de gevolgen van de financiële en economische crisis te boven te komen zonder de rekening daarvan vooruit te schuiven naar toekomstige generaties. Daarom kiest het Kabinet voor forse bezuinigingen. Ter voorbereiding daarvan bereidt het Kabinet heroverwegingen voor, "die moeten leiden tot fundamentele keuzes voor een economisch en sociaal krachtig Nederland"¹.

Echter, om een economisch en sociaal krachtig Nederland te bewerkstelligen zal er ook geïnvesteerd moeten worden. De Rijksoverheid² zal nog scherpere keuzes moeten maken welke economische activiteiten wel, en welke niet te ondersteunen. De Raad voor Verkeer en Waterstaat is van mening dat het richtsnoer daarvoor zou moeten zijn om, naast de ontwikkeling van veelbelovende nieuwe activiteiten, ook in die bestaande activiteiten te blijven investeren, die al een belangrijke pijler van onze economie zijn, waarin Nederland een leidende internationale concurrentiepositie heeft, die voortgaande groei vertonen en waarin hoogwaardige kennis een kritische succesfactor voor de toekomst is. De Nederlandse zeehavens voldoen aan al deze criteria en kunnen fungeren als één van de groeimotoren van Nederland op weg naar economisch herstel.

Uit het historisch overzicht van het Nederlands havenbeleid in Bijlage 1 is af te leiden, dat de rol en betrokkenheid van het Rijk bij de ontwikkeling van de Nederlandse zeehavens in het laatste decennium aanzienlijk zwaarder is geworden dan in de vorige eeuw het geval was. De grotere havens Rotterdam en Amsterdam hebben een omvang gekregen die hun oorspronkelijke regionale functie verre overstijgt. Zij hebben een economische, infrastructurele en ecologische voetafdruk in het gehele land. Zij zijn voor hun verdere ontwikkeling nu al afhankelijk van aan- en afvoerwegen waarvoor het Rijk verantwoordelijk is.

Met name de afgelopen jaren zijn diverse rapporten³ verschenen, waarin op de toekomst van de Nederlandse zeehavens werd ingegaan en waarbij het Kabinet stelling nam. Inmiddels is duidelijk geworden, dat de financiële en economische crisis grote gevolgen zal hebben voor het kabinetsbeleid. De genoemde rapporten verschenen toen de crisis zich al aandienende en/of ontplooidde, maar hielden nog geen rekening met de nieuwe economische realiteit. Dit is aanleiding voor de Raad om op basis van deze eerder uitgebrachte rapporten een briefadvies uit te brengen aan het Kabinet over de rol en verantwoordelijkheid die het Rijk moet nemen bij het benutten van de kansen voor de Nederlandse zeehavens.

2. Nieuwe uitdagingen voor de zeehavens

Nederland is bevoorrecht met zijn natuurlijke ligging aan zee en rivieren tussen welvarende, relatief makkelijk bereikbare Noordwest-Europese naties. Samen met een eeuwenoude ervaring in handel en goederenlogistiek, en de internationale oriëntatie van de Nederlandse samenleving liggen deze factoren ten grondslag aan het succes van de zeehavens, de luchthaven Schiphol en nieuwe hubs zoals het internetknooppunt in Watergraafsmeer en Brainport Eindhoven. Deze mainports hebben ieder voor zichzelf een krachtige positie verworven in de internationale goederen- en informatiestromen.

Zeehavens zijn knooppunten van economische activiteit. Allereerst hebben ze een logistieke functie: de aanvoer, overslag, opslag en afvoer van goederen. Omdat ze deze functie vervullen zijn de zeehavens aantrekkelijk als vestigingsplaats voor bedrijven die voor hun productie of dienstverlening afhankelijk zijn van deze logistieke functie. De logistieke dienstverlening en de havengebonden bedrijven, van maakindustrie tot commerciële dienstverlening, leveren direct aantoonbare toegevoegde waarde op voor de regio en het land waar de zeehaven en de bedrijven zijn gevestigd.

¹ Bron: Troonrede 2009

² Met 'Rijksoverheid' wordt bedoeld: de ministeries die op enigerlei wijze te maken hebben met de Nederlandse zeehavens, in het vervolg aangeduid met 'het Rijk'.

Als gesproken wordt over 'overheid', dan wordt de overheid in het algemeen bedoeld, inclusief Rijk, regionale en lokale overheden.

³ Zie Bijlage 1

Klassieke succesfactoren en nieuwe uitdagingen

De Nederlandse zeehavens zijn tot ontwikkeling gekomen dankzij klassieke succesfactoren zoals ligging, bereikbaarheid, op- en overslagcapaciteit, achterlandverbindingen, schaalvoordelen, ondernemersklimaat en een goede inbedding in lokale/regionale overheden. Deze factoren blijven ook in de toekomst belangrijk voor het succes van de zeehavens, maar zijn niet meer voldoende. Ontwikkelingen op wereldschaal leiden tot drie nieuwe uitdagingen, die, als er niets mee wordt gedaan, de positie van de zeehavens kunnen aantasten. Het betreft ontwikkelingen in logistieke ketens, in de capaciteit van de achterlandverbindingen en in het maatschappelijk draagvlak. De economische crisis versnelt die ontwikkelingen. Het belang van een goed antwoord op deze ontwikkelingen is daarom urgenter geworden.

1. Veranderingen in logistieke ketens

Op de eerste plaats vindt er een verandering in het karakter van de logistieke ketens plaats. Dé zeehaven Rotterdam of Amsterdam bestaat niet. Zeehavens zijn knooppunten van logistieke en industriële activiteiten en maken deel uit van logistieke ketens van één of meer specifieke sectoren: natte en droge bulk, containers, nichesectoren. Grote internationaal opererende bedrijven waaronder verladers zoals Philips, en logistieke dienstverleners zoals Maersk, bepalen steeds meer hoe de goederenstromen lopen. Zij denken vanuit logistieke ketens, die bestaan uit netwerken van havens, achterlandverbindingen en achterlandterminals. Het gaat niet meer om de haven van keuze, maar om de logistieke keten van keuze. Deze mondiale schaalvergroting verzwakt de onderhandelingspositie van individuele havens.

2. Landzijdige bereikbaarheid

Op de tweede plaats mag worden verwacht dat na de recessie de goederenstromen weer in volume zullen toenemen. Dat zal een forse extra belasting betekenen voor de achterlandverbindingen en ten koste gaan van de bereikbaarheid van economische centra in dat achterland. De mogelijkheden om de capaciteit ervan uit te breiden zijn beperkt, omdat de financiële en fysieke ruimte daarvoor niet beschikbaar is. Zonder uitbreiding van de capaciteit van achterlandverbindingen zullen de mogelijkheden voor zeehavens om effectief op de volumetoename in te spelen en te concurreren met andere havens beperkt zijn. Dit vereist krachtige keuzes die het belang van individuele havens te boven gaan.

3. Maatschappelijk draagvlak

De samenleving, ten slotte, is – terecht - in toenemende mate kritisch over de negatieve effecten van goederenlogistiek op de leefomgeving en verlangt dat op verantwoorde wijze met schaarse middelen (geld, ruimte, schoon water en lucht) wordt omgegaan. Als hierop niet wordt ingespeeld, dan gaat dat ten koste van het maatschappelijk draagvlak voor goederenlogistiek en de rol van de zeehavens daarin. En maatschappelijk draagvlak is onontbeerlijk voor de zeehavens, zowel voor de eigen continuïteit als om aantrekkelijk te blijven als werkgever.

3. Internationale functie van de Nederlandse zeehavens

Havens zijn transferpunten in internationale goederenstromen en hebben in het geografisch relatief kleine, dichtbevolkte en welvarende Europa automatisch een internationale functie. De Nederlandse havens vormen onderdeel van de Hamburg-Le Havre range waar - uniek in de wereld - binnen een afstand van nog geen 500 kilometer zeven havens met ieder een overslagvolume van meer dan 50 miljoen ton een grotendeels gemeenschappelijk achterland (kunnen) bedienen. Binnen de range nemen de Nederlandse havens 45% van het volume voor hun rekening. Gezien de kleine thuismarkt is het aandeel doorvoer van dit volume veel hoger dan in de Duitse of Franse havens. De positie en de rol van de Nederlandse havens moeten daarom worden gezien in het perspectief van het internationale havennetwerk in de Hamburg-Le Havre range.

Perspectief voor de havens in de Hamburg-Le Havre range

De Hamburg-Le Havre range als belangrijkste aan- en afvoercorridor van Europa staat onder druk van met name de Zuid-Europese havens, die weliswaar nog een klein, maar wel groeiend aandeel hebben in de goederenstromen naar en van Europa. Niettemin zal, zelfs

indien deze trend zich voortzet, het behandelde volume via de Hamburg-Le Havre range de komende decennia nog zeer aanzienlijk groeien, wat grote investeringen in capaciteit zal vereisen. Voor alle havens geldt dat zij, direct of indirect, gefinancierd worden met publieke middelen. Voor alle betrokken overheden geldt dat zij in meerdere of mindere mate geconfronteerd zullen worden met budgettaire beperkingen. Hierbij ontstaat het risico dat, waar nu al nog geen sprake is van een gelijk speelveld, door afwijkende economische politiek in en diffuus overheidsingrijpen door de afzonderlijke Europese landen, de verschillen verder zullen toenemen. Tegelijkertijd vormt de economische crisis een ideaal moment om in Europees verband nu een aantal vergaande slagen te maken.

Vanuit een Europees perspectief en vanuit de nationale belangen van de betrokken landen is het van essentieel belang om voor alle havens in de Hamburg-Le Havre range:

1. voldoende concurrentie en transparantie in overheidsbeleid te waarborgen, opdat een eerlijk speelveld met volledige mededinging wordt gerealiseerd;
2. internalisering van externe kosten (aantasting landschap, geluidsoverlast, emissies en dergelijke) door te voeren om eerlijk en duurzaam te opereren, nu en in de toekomst;
3. overcapaciteit in de Hamburg-Le Havre range te voorkomen, zodat met een efficiënte inzet van overheidsmiddelen een aanvaardbaar rendement op investeringen wordt bevorderd;
4. prijs voor het gebruik van infrastructuur te bepalen op basis van marginale sociale kosten;
5. externe baten te stimuleren, door het creëren van innovatie en kennisontwikkeling.

Gezien de belangrijke positie van de Nederlandse havens in de Hamburg-Le Havre range zal Nederland het initiatief moeten nemen om een economisch gezonde ontwikkeling binnen de Hamburg-Le Havre range te bevorderen. Gezonde economische ontwikkeling is gebaseerd op concurrentie. Concurrentie vindt plaats tussen de private partijen die in de verschillende havens gevestigd zijn. Deze concurrentie is onvermijdelijk en ook gewenst binnen een Europese markt met een vrij verkeer van goederen, diensten en personen. Er is daarnaast ook sprake van concurrentie tussen havenbeheerders. Dit zijn in alle gevallen overheden of semi-overheden die met inzet van publieke middelen trachten hun havens zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor de commerciële marktpartijen.

Afstemming en samenwerking nodig en gerechtvaardigd

Naast vragen met betrekking tot het gewenste *level playing field* voor commerciële marktpartijen binnen één en dezelfde Europese ruimte, is het vanuit een oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid voor alle betrokken overheden van belang te voorkomen dat structurele overcapaciteit en prijsbederf door (impliciete) subsidies ontstaan. Deze concurrentie in het publieke domein resulteert in onderrendement en verspilling van publieke investeringen. Dit geldt voor de havens zelf, maar ook voor de aan- en afvoercorridors waarover in Europees verband (*Trans-European Transport Network TEN-T*) al intensief wordt overlegd. Zonder coördinatiemechanismen op Europees niveau worden de nationale en lokale overheden door de markt tegen elkaar uitgespeeld.

Op verschillende fronten, bijvoorbeeld in de samenwerkingsverbanden tussen Europese havensteden in het raamwerk van het Comité van de Regio's, wordt geprobeerd tot een betere afstemming te komen. Vanwege het vrijblijvende karakter van deze samenwerkingsvormen kunnen deze slechts een geringe slagkracht ontwikkelen. Een meer bindende, grensoverschrijdende en transnationale aanpak is gewenst, zeker vanuit Nederlands belang in de Noordwestelijke regio van Europa. De Raad beveelt aan dat Nederland het initiatief neemt om de regionale Europese samenwerking in de Hamburg-Le Havre range beter vorm te geven en te versterken. Dit kan geschieden door de mogelijkheden te verkennen om te komen tot een effectieve vorm van grensoverschrijdende Noordwest-Europese regionale samenwerking met behulp van het nieuwe instrumentarium van de 'Europese Groeperingen voor Territoriale Samenwerking' (EGTS).

Op het eerste gezicht zou afstemming en samenwerking ten koste kunnen gaan van de concurrentie tussen havens, en daardoor tot hogere transportprijzen kunnen leiden. Toch is de Raad van mening dat afstemming en samenwerking in de Hamburg-Le Havre range gerechtvaardigd is. Immers, de huidige praktijk dat overheden met hun havens concurreren, leidt tot lagere tarieven die door belastingbetalers (indirect) worden gesubsidieerd en waarvan

alleen de verladers profiteren. Ondertussen gaat deze praktijk ten koste van de effectiviteit en rentabiliteit van overheidsinvesteringen. Het doelbewust aanvaarden en handhaven van die subrendabele overheidsinvesteringen kunnen worden gezien als een indirecte vorm van staatssteun, die de commissie in haar advies juist bepleit te vermijden.

Aanbeveling 1

De Raad adviseert het Kabinet om de lopende Europese discussie over gelijke regels voor publieke financiering van haveninfrastructuur en gelijkwaardige handhaving van Europese regelgeving te intensiveren en uit te breiden met een overleg gericht op het bewerkstelligen van afspraken gericht op een beheerste capaciteitsontwikkeling in de Hamburg-Le Havre range voor de komende decennia. Dit kan geschieden in TEN-T verband of in direct overleg met België/Vlaanderen, Frankrijk en Duitsland, bijvoorbeeld in samenwerkingsverbanden opgericht met het EGTS-instrument.

Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's is de spreekbuis voor lokale en regionale overheden binnen de Europese Unie. De Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie zijn in bepaalde gevallen verplicht advies te vragen aan het Comité van de Regio's (CvdR), voordat zij een besluit kunnen nemen. Die adviezen hebben betrekking op beleidsterreinen die traditioneel tot de bevoegdheid van de lokale of de regionale overheden behoren. De leden van het Comité voor de Regio's zijn volledig onafhankelijk. Nederland heeft twaalf afgevaardigden in het Comité.

EGTS

EGTS (Europese Groeperingen voor Territoriale Samenwerking) is een in het kader van de Europese ontwikkeling betrekkelijk nieuw instrument, waarmee samenwerkende groeperingen met rechtspersoonlijkheid door plaatselijke en regionale overheden kunnen worden opgericht. Het instrumentarium wordt elders in Europa reeds beproefd als voertuig voor de ontwikkeling van grootschalige Europese regionale, grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. EGTS of een daarvan afgeleid grensoverschrijdend samenwerkingsverband zou op termijn een institutioneel platform kunnen bieden voor het capaciteitsbeleid van verschillende niet-commerciële havenbeheerders binnen een modern en gelegitimeerd kader van gedecentraliseerde Europese publiekrechtelijke en grensoverschrijdende territoriale samenwerking.

4. Nederlandse zeehavens in nationaal perspectief

De Nederlandse zeehavens hebben in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw hun vooraanstaande positie verworven, niet dankzij een nationaal zeehavenbeleid maar op basis van lokale of regionale initiatieven die al dan niet door het Rijk financieel werden gesteund. Die lokale en regionale inbedding en het bijbehorende bestuurlijke commitment en sociale draagvlak – 'haventrots' – zijn belangrijk geweest voor deze ontwikkeling. Het rijksbeleid was daarbij reactief en faciliterend op ad-hoc basis.

Inmiddels hebben in ieder geval de grotere havens Rotterdam en Amsterdam een omvang gekregen die hun oorspronkelijke regionale functie en schaal van handelen verre overstijgt. Zij hebben een economische, infrastructurele en ecologische *footprint* in het gehele land. Het is van nationaal belang dat de zeehavens ook in de toekomst in de Nederlandse economie verankerd blijven. In de behartiging van dat nationaal belang heeft de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid. Immers, de zeehavens zijn voor hun verdere ontwikkeling nu al afhankelijk van aan- en afvoerwegen waar de overheid (Rijk en lagere overheden) voor verantwoordelijk is. Wil Nederland kunnen profiteren van de potentie van de zeehavens in de toekomst, dan is, naast blijvende betrokkenheid van overheden op lokaal/regionaal niveau, een meer gestructureerde, richtinggevende en kaderstellende aanpak door het Rijk op nationaal niveau vereist.

Werken aan nieuwe succesfactoren

Om de nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden, moet worden gewerkt aan nieuwe succesfactoren waarmee de continuïteit, de kwaliteit en de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens in de toekomst met succes en met voldoende maatschappelijk draagvlak kunnen worden gewaarborgd. Het gaat hierbij om:

1. innovatievermogen om adequaat te kunnen anticiperen op de ontwikkelingen in logistieke ketens;
2. slimme inrichting en gebruik van de achterlandverbindingen; en
3. verduurzaming van de activiteiten in en om de havens.

Hiervoor moet worden gewerkt aan:

- verregaande upgrading van logistieke en marktkennis;
- efficiënter gebruik van schaarse fysieke en milieuruimte in de havens;
- verbetering van de landzijdige bereikbaarheid;
- verbeterde werking van de arbeidsmarkt in en rond havens;
- versterking van de relaties en interacties met de overheid op verschillende schaalniveaus, te beginnen bij het Rijk.

De zeehavens hebben de overheid nodig

Individuele zeehavens zijn beperkt in hun mogelijkheden om op deze gebieden een doorslaggevende rol te vervullen. Voor hun innovatievermogen zijn de zeehavens afhankelijk van een hoogwaardige kennisinfrastructuur, te beginnen bij goed onderwijs en een goed functionerende arbeidsmarkt. De zeehavens kunnen niet functioneren zonder goede achterlandverbindingen, maar ze hebben daar geen zeggenschap over. Aan duurzame uitvoering van activiteiten in en om de havens kunnen ze zelf veel doen, maar ze hebben ook te maken met het stelsel van duurzaamheidsnormen en richtlijnen, dat sterk in beweging is en zal blijven. De Raad voor Verkeer en Waterstaat constateert daarom dat alleen middels nauwe samenwerking tussen Rijk, lagere overheden en zeehavenbeheerders de nieuwe uitdagingen succesvol kunnen worden aangepakt.

Nederlandse zeehavens zijn geen homogeen geheel

Om beter te kunnen anticiperen op de nieuwe uitdagingen zijn er reeds vormen van (grensoverschrijdende) samenwerking in gang gezet. Zo wordt er samengewerkt tussen zeehavens onderling en met achterlandterminals⁴. Het bedrijfsleven dat in de haven actief is, zoekt naar integratie van ketens en naar samenwerking met andere ketenpartijen⁵. De Nederlandse zeehavens vormen echter geen homogeen geheel door hun verschillen in omvang, type goederenstromen (natte bulk, droge bulk, containers, overige niches) en functie (logistieke haven of industriehaven, regionaal of internationaal).

Het Kabinet zet de laatste jaren duidelijk in op intensivering van de samenwerking tussen en met de zeehavens. Dit is zichtbaar onder meer in de 'Havenalliantie', waarin de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu, en van Economische Zaken samenwerken met de havenbedrijven van Rotterdam en Amsterdam in het kader van de Structuurvisie Randstad 2040.

Toch blijft de samenwerking tussen de zeehavens in de praktijk beperkt tot onderwerpen waarin individuele havens een belang zien, zoals operationele systemen (Portbase-informatiesysteem⁶) en specifieke samenwerkingsprojecten. Commerciële samenwerking komt nauwelijks van de grond. De zeehavens hechten aan de vrije markt en willen niet in hun keuzevrijheid voor, bijvoorbeeld, het al of niet aannemen van lading worden beperkt. Uiteindelijk is het voor de havenbeheerders toch "ieder voor zich", en dat beperkt de effectiviteit van samenwerking als aangrijpingspunt voor een slagvaardige aanpak van de nieuwe uitdagingen.

⁴ KeyRail, Portbase, terminals in Alphen, Wanssum en Duisburg

⁵ samenwerking ECT met spoor, binnenvaart en achterlandterminals zoals Venlo

⁶ Portbase, Port Community System (PCS), is een informatiesysteem voor alle logistieke informatie in de Nederlandse havens. Het systeem verbindt havenkennis en ICT binnen havenlogistieke netwerken. Via één gezamenlijk Port Community System kunnen alle bedrijven en overheden in de havens nog efficiënter en eenvoudiger informatie uitwisselen.

De beperkte uitwerking van de samenwerking tussen de havens heeft gevolgen voor, bijvoorbeeld, de terminals in het achterland. Efficiëntieverhogende concepten zoals '*extended gates*' waarbij diep in het binnenland lading kan worden aangeleverd voor gebundeld doortransport naar de haven van bestemming, zijn alleen haalbaar bij hoge volumina. Toch zijn er tekenen van een zekere proliferatie van achterlandterminals, vaak geïnspireerd door lokale of regionale ambities, die vervolgens leiden tot onderbenutting of leegstand. Dit zijn tekenen van suboptimale oplossingen en kapitaalvernietiging.

Naar een overkoepelende visie op de Nederlandse havens

De Raad ondersteunt het idee van intensivering van samenwerking tussen de zeehavens. De Raad verwacht echter dat in de nieuwe economische realiteit samenwerking alleen onvoldoende is om de nieuwe uitdagingen slagvaardig het hoofd te bieden. Het nationaal belang vereist daarom een gedifferentieerd en toegespitst beleid voor zeehavens op nationaal niveau, zonder de "verdelende rechtvaardigheid" vanuit het Rijk uit het verleden. Daarvoor is een overkoepelende visie nodig op de gewenste ontwikkeling van de Nederlandse zeehavens met daarin fundamentele en bindende keuzes over de rol van individuele zeehavens en de daarbij behorende strategische speelruimte. Van elkaar beconcurrerende zeehavens kunnen deze fundamentele keuzes niet worden verlangd en verwacht.

5. Nationale HavenStrategie: gericht op nationale welvaart

Het Rijk heeft een richtinggevende en kaderstellende verantwoordelijkheid om het nationaal belang te vertalen in een visie en de fundamentele keuzes daarin uit te werken in een Nationale HavenStrategie, in samenwerking met de betrokken havenbeheerders en de daaraan verbonden lagere overheden, marktpartijen en maatschappelijke *stakeholders*. Het doel van de Nationale HavenStrategie is het bestendigen en zo mogelijk verbeteren van de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens in de Hamburg-Le Havre range. In de Nationale HavenStrategie moeten de belangen van de Nederlandse burgers, verwoord door het Rijk, en de belangen van de overige *stakeholders* op één lijn worden gebracht.

Welvaart

Onder het begrip 'welvaart' wordt verstaan: de mate waarin individuen of burgers in hun behoefte kunnen voorzien door gebruik te maken van schaarse, alternatief aanwendbare middelen. Welvaart heeft niet enkel betrekking op materiële, maar ook op immateriële zaken zoals: welzijn, een schoon milieu en een veilige en aantrekkelijke leefomgeving.

De toegevoegde waarde van de zeehavens aan logistieke ketens, het beslag van de uitbreiding van de infrastructuur in de achterlandverbindingen op de fysieke ruimte en de leefomgeving, en de maatschappelijk gewenste verduurzaming van de haven- en havengerelateerde activiteiten, alle hebben ze effect op de welvaart van de burgers in Nederland.

Maatschappelijke welvaart-strategie

De Raad pleit er daarom voor de Nationale HavenStrategie ⁷ te richten op de vergroting van de bijdrage van de zeehavens aan de welvaart van de Nederlandse burgers: de 'maatschappelijke welvaartstrategie'. Deze strategie is gebaseerd op:

- de benadering van de zeehavens, achterlandverbindingen en achterlandterminals als een havennetwerk: een integraal logistiek systeem binnen een Europese context;
- *supplychain*/ketendenken voor de relevante goederenstromen (dus niet vanuit denken op basis van individuele havens);

⁷ Het is van essentieel belang de Nationale HavenStrategie te baseren op een "uniformerend principe", een richtsnoer waartegen alle havengerelateerde investeringen in de toekomst worden afgewogen. De Zeehavennota 2004 spreekt van een afwegingskader "op basis van nationaal belang" tot uitdrukking komend in "maatschappelijke meerwaarde". De Raad opteert voor het beiden omvattende, maar verdergaande richtsnoer van nationale welvaart.

- het nationaal belang als afwegingscriterium voor beleidsontwikkeling, waarbij economie, kennisontwikkeling en innovatiekracht, (infrastructurele) voorzieningen en duurzaamheid integraal op nationaal niveau en in samenhang met elkaar worden beschouwd;
- kaderstelling en afweging op nationaal niveau over onderwijs en arbeidsmarkt, ruimtelijke ordening en infrastructuur, en regelgeving, ter ondersteuning van de effectiviteit van het havennetwerk als geheel.

Dat betekent dat de Raad niet voor maximale groei van de zeehavens kiest, maar voor op welvaartscreatie gerichte 'selectieve groei'. De Nationale HavenStrategie concentreert zich op voorzieningen voor die sectoren en activiteiten, die een significante bijdrage leveren aan de Nederlandse welvaart. Dit kan, onder omstandigheden, ook betekenen dat niet wordt geïnvesteerd voor activiteiten indien deze voor de welvaart van Nederland beter elders kunnen worden uitgevoerd. Bovendien kan de overheid zo nodig ingrijpen in ontwikkelingen die vanuit het belang van de nationale welvaart ongewenst zijn, bijvoorbeeld via de Wet Ruimtelijke Ordening.

De keuze voor 'selectieve groei' betekent onder meer dat in de Nationale HavenStrategie moet worden aangegeven waar en hoe in het havennetwerk de afwikkeling van goederenstromen en de bijbehorende industriële activiteit in een bepaalde sector het best zou kunnen plaatsvinden. Zo zou de overslag van containers vanwege de trend dat er steeds meer grotere containerschepen worden ingezet, geconcentreerd moeten worden in de Rotterdamse haven, omdat zij voor die schepen relatief makkelijk toegankelijk is. De Amsterdamse haven heeft met haar passagiersterminal dicht bij de oude binnenstad een goede uitgangspositie voor de ontvangst van cruiseschepen. Verder kan, bijvoorbeeld, voor de Scheldehavens worden afgewogen of de nationale welvaart beter gediend is met weer een nieuwe grootschalige aanlandingslocatie voor containers tussen Rotterdam en Antwerpen of met hoogwaardige havengebonden industriële activiteiten aldaar.

Voor de overheid betekent dit, dat zij hiermee rekening houdt in de afweging en besluitvorming over, bijvoorbeeld, het al of niet investeren in infrastructuur voor maritieme toegang en achterlandverbindingen. Soortgelijke afwegingen moeten ook voor de andere sectoren worden gemaakt: natte en droge bulk en nichesectoren. Deze afwegingen leiden tot een kader van randvoorwaarden op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt om bepaalde infrastructuur wel of niet aan te leggen.

De maatschappelijke welvaartstrategie wijkt af van wat gebruikelijk was. Voornemens voor aanleg van infrastructuur werden tot dusver voornamelijk geïnitieerd op regionaal niveau en met een specifiek doel, zoals de regionale werkgelegenheid. Met een Nationale HavenStrategie worden voornemens op regionaal niveau beoordeeld op hun waarde voor het gehele havennetwerk, daarmee voor heel Nederland en dus niet alleen voor de afzonderlijke havenregio's. Het gebruik van het criterium van nationale welvaartsbevordering en de daarop gebaseerde maatschappelijke kostenbaten analyses (zie kader) kan ertoe leiden dat de Rijksoverheid alleen participeert in (regionale) projecten die passen in de voorgelegen Rijksvisie en een duidelijke nationale meerwaarde hebben in internationaal perspectief.

Het Rijk geeft in de Nationale HavenStrategie de kaders en randvoorwaarden, waarbinnen commerciële en bestuurlijke ontwikkelingen in en rond de havens kunnen plaatsvinden. Zo stelt zij de lagere overheden, havenbeheerders en het bedrijfsleven in staat de nieuwe uitdagingen in logistiek, landzijdige bereikbaarheid en maatschappelijk draagvlak slagvaardig aan te pakken.

Aanbeveling 2

De Raad adviseert het Kabinet om in samenwerking met de havenbeheerders en de daaraan verbonden lagere overheden een Nationale HavenStrategie voor de komende decennia op te stellen. Deze Nationale HavenStrategie bevat een visie op de Nederlandse havens met een strategie die gericht is op vergroting van de welvaart van de burgers van Nederland. Hierin worden de belangen van de Nederlandse burgers en de belangen van de diverse Havenbeheerders in lijn gebracht met de door het Rijk nagestreefde waardecreatie op nationaal niveau.

De Nationale HavenStrategie moet kaders en randvoorwaarden stellen over:

- a. **positie, onderlinge samenhang en strategische ruimte van de individuele Nederlandse havens, waarvan de rijksoverheid de ontwikkeling zal steunen, mits wordt voldaan aan economische, duurzame en andere randvoorwaarden;**
- b. **fysieke inrichting van het logistieke netwerk van de zeehavens, achterland-verbindingen en achterlandterminals;**
- c. **toepassing van de welvaartstrategie in besluitvorming over investeringen in dit netwerk, gericht op behoud en vergroting van de welvaart van alle burgers in Nederland.**

Maatschappelijke kostenbaten analyse (MKBA)

In een MKBA wordt een overzicht gegeven van alle positieve en negatieve effecten die een investering in maatschappelijk opzicht genereert. Alle effecten die onze welvaart en ons welzijn beïnvloeden worden daarin meegenomen, dus naast directe economische effecten ook effecten op veiligheid, milieu en leefomgeving. De MKBA is dan ook goed verankerd in de economische theorie over welvaart. Beleidsmakers gebruiken de MKBA om informatie te verwerven waarop zij mede hun (investerings)beslissingen baseren.

MKBA's worden vaak toegepast op investeringen waar publiek geld mee gemoeid is, zoals een nieuw infrastructureel project of de aanleg van een bedrijvencomplex. Maar ook zaken als beleidsmaatregelen en het afgeven van een vergunning kunnen aan de hand van een MKBA worden beoordeeld.

Het is momenteel gebruikelijk dat MKBA's worden ingezet bij de besluitvorming over specifieke projecten in een bepaald gebied. Deze projectgerichte aanpak houdt echter geen rekening met de visie en doelstellingen die op nationaal niveau zijn gedefinieerd. Dat kan tot onnodige versnippering van economische activiteiten in Nederland leiden, en daarmee tot een suboptimale welvaartsuitkomst voor Nederland als geheel.

In het licht van de maatschappelijke welvaartstrategie pleit de Raad ervoor de projectmatige aanpak te laten voorafgaan door een aanpak op strategisch niveau. Hierin beoordeelt het Rijk vanuit de visie en de geformuleerde doelstellingen of het wenselijk is in een voorgesteld nieuw regionaal havengerelateerd project te investeren, waarvan uit een MKBA is gebleken dat deze welvaartsbaten levert voor de gehele samenleving. Hieruit volgt dat regionale investeringen louter wenselijk zijn indien deze zowel in lijn zijn met de ambities en strategische doelen van het Rijk als bijdragen aan een verhoging van de welvaart op nationaal niveau.

Zodoende ontstaat een tweeledige inzet van de MKBA in het besluitvormingsproces: ter validering van de strategische keuzes op nationaal niveau en als besluitvormingsinstrument over de economische meerwaarde van een specifiek project voor een specifiek gebied.

6. Keuze voor 'Gateway Holland'

De reeds ingezette samenwerking tussen de zeehavens is een noodzakelijke, doch onvoldoende voorwaarde voor toekomstig succes. De nieuwe uitdagingen vereisen, naar de mening van de Raad, een verregaande intensivering van samenwerking en inzet van krachtiger, dwingender middelen. Daarbij denkt de Raad niet in de eerste plaats aan de vorming van een nationale havenholding, waarvoor in sommige gelederen wordt gepleit.

Positie en rol van individuele zeehavens

Kijkend naar het areaal aan zeehavens in Nederland zit de grootste overlap tussen de havens van Rotterdam en Amsterdam. Samen behandelen zij meer dan 90% van het volume van de Nederlandse havens. Tezamen leggen zij beslag op schaarse land- en milieuruimte in de Randstad. Zij bedienen hetzelfde achterland. Zij zijn qua type goederenstromen zowel concurrerend als complementair. De Noordelijke en Zeeuwse zeehavens hebben andere, meer specialistisch-industriële functies. Voor zover zij ook logistieke potentie hebben, ligt de geografische oriëntatie daarvan meer op de eigen regio en Noord-Duitsland, respectievelijk België en Noord-Frankrijk.

Feitelijk bestaat 'Mainport Netwerk Nederland' (zie kader) uit drie subsystemen (Rotterdam/Amsterdam, Noordelijke zeehavens, Zeeuwse zeehavens) met elkaar deels overlappend, deels aanvullend achterland.

Een gemeenschappelijke strategie: 'Gateway Holland'

De opdracht voor de toekomst is: het structureren van de samenwerking tussen de Nederlandse havens, en daarbinnen met name die van Rotterdam en Amsterdam, zodanig dat paralleliteit van belangen gaat ontstaan.

De aanzet voor verdere samenwerking tussen de Nederlandse havens bestaat in de vorm van de 'Havenalliantie', waarvan het doel wordt omschreven als te komen tot "een gezamenlijke regie ten behoeve van een efficiënt beslag op ruimte en publieke middelen en een optimale benutting van de infrastructurele capaciteit"⁸. De Raad onderschrijft deze doelstelling, maar is van mening dat het niet zozeer dient te gaan om een gemeenschappelijke *regie*, zoals in de Havenalliantie, maar om een gemeenschappelijke *strategie*.

Die gemeenschappelijke strategie moet bestaan uit positionering in de markt binnen en buiten Europa van één 'Gateway Holland'

1. als een samenhangend netwerk van zeehavens met gezamenlijke achterlandverbindingen en achterlandterminals in binnen- en buitenland, waarmee internationale logistieke ketens worden bediend;
2. met een gemeenschappelijke regie zoals omschreven in de hierboven geciteerde doelstelling van de Havenalliantie, en
3. met een oriëntatie op het creëren van welvaart voor heel Nederland, door optimale vervulling van zijn economische rol middels dienstverlening ten behoeve van het bedrijfsleven.

Met deze strategie kan de effectiviteit en rentabiliteit van overheidsinvesteringen worden verbeterd.

De gemeenschappelijke strategie zou moeten worden ingebed in de eerder bepleite internationale afspraken over gelijke regels voor publieke financiering van haveninfrastructuur, gelijkwaardige handhaving van Europese regelgeving en over beheerste capaciteitsontwikkeling in de Hamburg-Le Havre range. Voor de internationale concurrentiepositie van Gateway Holland dienen weliswaar concurrerende tarieven te worden gehanteerd, maar wel met behoud van aanvaardbare rendementen op publieke investeringen.

Kern: strategische alliantie Rotterdamse en Amsterdamse havens

Kern van 'Gateway Holland' is een strategische alliantie tussen de Rotterdamse en Amsterdamse havens en eigen strategische opgaven voor de Zeeuwse en de Noordelijke havens. In de meest vergaande variant van 'Gateway Holland' zouden de havens van Rotterdam en Amsterdam kunnen fuseren om eenheid van beleid en uitvoering te garanderen, waarbij idealiter ook het Rijk als aandeelhouder in de combinatie zou moeten toetreden. De luchthaven Schiphol is een voorbeeld van een dergelijke constructie. Maar als een dergelijke fusie om mededingingstechnische redenen niet haalbaar zou zijn, dan nog heeft het Rijk een voldoende sterk instrumentarium in de vorm van cofinanciering, ruimtelijkeordeningsbevoegdheden, beslissingsbevoegdheden over aan- en afvoer(water)wegen, enzovoorts, om de Havenalliantie een strakker karakter te geven.

Natuurlijk is het wenselijk en zijn er altijd nog mogelijkheden genoeg voor de Nederlandse zeehavens om op deelgebieden met elkaar samen te werken, bijvoorbeeld in informatie-uitwisseling (Portbase, douane) en veiligheid. Maar voor het strategische doel, het bestendigen van de concurrentiepositie van Nederland in de Hamburg-Le Havre range, is het gewenst de focus op Rotterdam en Amsterdam te richten.

⁸ 'Structuurvisie Randstad 2040', Box 12 Uitvoeringsalliantie 'Samenwerking Havens' (bladzijde 91), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag, 2008

Aanbeveling 3

De Raad adviseert het Kabinet en de havenbeheerders om als hart van de Nationale HavenStrategie 'Gateway Holland' uit te werken: een strategische alliantie tussen de havens van Rotterdam en Amsterdam, zo mogelijk in te bedden in internationale afspraken over publieke financiering, regelgeving en capaciteitsontwikkeling.

'Gateway-to-Europe' en 'Mainport Netwerk Nederland'

Rotterdam stelt zichzelf graag voor als de 'Gateway-to-Europe'⁹ en als kern van 'Mainport Netwerk Nederland'¹⁰. Zo staat in de 'Economische visie' dat het "doel van deze visie is veilig te stellen dat Mainport Rotterdam duurzaam bijdraagt aan het versterken van het vestigingsklimaat in Nederland en de internationale concurrentiepositie van in Nederland gevestigde bedrijven".

Met name de bijzondere strategische positie van de haven Rotterdam wordt in dit verband benadrukt. Rotterdam heeft gezien het volume van de overgeslagen goederen zeker recht van spreken. Toch vindt de Raad dit een te eng geformuleerde voorstelling van zaken. De Raad benadrukt in het advies ook de (potentiële) rol van andere havens, nationaal en in de Hamburg-Le Havre range, hun gemeenschappelijke belangen, de samenhang met achterlandverbindingen en achterlandterminals, en hun bijdrage aan de welvaart van Nederland. Het is duidelijk dat Rotterdam hierin een belangrijke, maar niet de enige speler is.

In 'Gateway Holland' wil de Raad een praktische invulling geven aan de behartiging van het gezamenlijke belang van de (Nederlandse) zee- en luchthavens voor elkaar en voor de Nederlandse samenleving. Dat is meer en breder dan enkel Rotterdam als 'Gateway-to-Europe', en specifiek dan 'Mainport Netwerk Nederland'.

7. Het Rijk is aan zet

In zijn 'Economische Visie'¹¹ (pagina 12) komt het Kabinet tot de conclusie, dat er goede mogelijkheden zijn voor verdergaande betrokkenheid van het Rijk bij de Nederlandse zeehavens. Het Kabinet werkt dat echter niet verder uit dan dat "het Kabinet zal kijken of sterkere Rijksbemoediging nodig is en hoe het uitvoeren van zulke bovenregionale opgaven bestuurlijk goed geregeld kan worden". Het beleidsdocument werkt de geformuleerde visie ("kwaliteit als bron van onderscheidend vermogen") uit in 23 actiepunten, verdeeld over 3 beleidsagenda's: de economische agenda (17 actiepunten), de netwerkagenda (3 actiepunten) en de duurzaamheidsagenda (3 actiepunten). Per actiepunt wordt de rol van de Nationale Overheid gedefinieerd als stimuleren/faciliteren (6 maal), studeren, onderzoeken of inzetten (8), financieel en/of anderszins ondersteunen (7), aanpassen wet- en regelgeving (1) en investeren (1).

Het geheel wekt niet de indruk dat het Rijk echt een voortrekkersrol wil vervullen in het "sterker maken wat sterk is, in een uitdagende internationale context" (pagina 7).

In lijn met het advies van de Raad ligt het initiatief bij het Rijk voor internationale afstemming over gelijke regels voor publieke financiering, regelgeving en beheerste capaciteitsontwikkeling, en voor het samen met lagere overheden en Havenbeheerders opstellen van een Nationale HavenStrategie. Het Rijk heeft hierin een structurerende, richtinggevende en voorwaardenscheppende rol. Het moet zich actief inzetten voor de havens en in zijn strategische rol keuzes maken over de uitwerking van 'Gateway Holland'.

⁹ 'Gateway to Europe', de koers naar 2030, Gemeente Rotterdam, 28 februari 2006

¹⁰ 'Economische visie op de langetermijnontwikkeling van Mainport Rotterdam: Op weg naar een Mainport Netwerk Nederland', Ministeries van Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, publicatienummer 09OI20, Den Haag, juni 2009

¹¹ 'Economische visie op de langetermijnontwikkeling van Mainport Rotterdam: Op weg naar een Mainport Netwerk Nederland', Ministeries van Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, publicatienummer 09OI20, Den Haag, juni 2009

Dit komt tot uiting in het nemen van maatregelen gericht op beleidsterreinen zoals onderwijs, arbeidsmarkt, innovatie, achterlandverbindingen en duurzaamheid.

Bijlage 1: Nederlands (rijks)havenbeleid in historisch perspectief

1950-2000

De eerste jaren na de oorlog stond het beleid natuurlijk in het teken van de wederopbouw, met name van de haven van Rotterdam. Vervolgens voltrok zich een doorgaande technologische revolutie, met name door de schaalvergroting in de scheepvaart en, vanaf het midden van de jaren '60, de opkomst van de container als universeel, gestandaardiseerd verpakkingsmiddel.

De schaalvergroting voltrok zich als eerste in de bulkvaart met de opkomst van de supertankers en de OBO's¹². De aanleg van de Oliegeul is een voorbeeld van een zeer succesvolle publieke investering, die Rotterdam een onbedreigde topositie binnen de Hamburg-Le Havre range voor natte en droge bulkgoederen heeft gebracht, maar ook één van de allergrootste petrochemische complexen ter wereld.

Ook op de zich aanvankelijk aarzelend aandienende containerisatie reageerde Rotterdam alert en adequaat. Onder druk van de verantwoordelijke havenwethouder Postuma bundelden afzonderlijke stuwadoorsbedrijven, die zich aanvankelijk ieder voor zich op deze groeimarkt wilden richten, hun krachten in ECT dat jarenlang marktleider in Europa werd. Dankzij deze schaalvergroting werd het mogelijk om de containeroverslag voor een groot deel te concentreren op Maasvlakte 1. Het enig andere grotere containeroverslagbedrijf Unitcentre werd in het begin van de jaren '90 in ECT geïntegreerd. In het laatste decennium werd het rederijen mogelijk gemaakt hun eigen containerterminals in te richten. Natuurlijk richtten zich ook andere havens in de Hamburg-Le Havre range zich op containeroverslag, maar tot de dag van vandaag is Rotterdam marktleider.

Vanaf het midden van de jaren '70 werd dit beleid van concentratie van goederenstromen aangeduid als Mainportbeleid. Het was gebaseerd op de gedachte dat reders en/of ladingbelanghebbenden moesten worden verleid tot de keuze voor Rotterdam of een andere Nederlandse haven door een combinatie van vooral geografische en fysieke succesfactoren. In aanvulling daarop werd vanaf het midden van de jaren '80 Nederland Distributieland gelanceerd. Het doel was om de ladingbelanghebbenden te verleiden om, nadat de goederen eenmaal in een Nederlandse haven aan land waren gebracht, in of rond de havens hun Europese Distributiecentra en/of assemblagefaciliteiten in Nederland te vestigen. Ook dit beleid was zeer succesvol. Niet geslaagd waren de vele pogingen om een goede koppeling tot stand te brengen tussen de kennisinstellingen en de havensector. Deze hebben geleid tot een gefragmenteerde aanpak en onvoldoende doorstroming van kennis naar de praktijk, met name bij de vele mkb-bedrijven die de haven- en transportsector kenmerkt.

In het algemeen kan gesteld worden dat het succes van de Nederlandse havens niet echt het gevolg is van eerder geformuleerd specifiek havenbeleid op rijksniveau. Het is te danken aan het goede samenspel tussen marktpartijen en havenbeheerders die in die periode nog onderdeel waren van gemeentelijke of provinciale overheden. Dit betekent niet dat het Rijk zich afzijdig heeft gehouden. Integendeel, op een aantal cruciale havenprojecten (Oliegeul, Maasvlakte 1, Betuweroute) is betrokkenheid van het Rijk van doorslaggevende betekenis geweest. Niet minder belangrijk is het feit dat de voor de zeehavens levensbelangrijke aan- en afvoerwegen onder de directe verantwoordelijkheid van het Rijk vallen, waarmee het Rijk in wezen de verdere expansiemogelijkheden van de havens bepaalt. Maar over het geheel genomen kan de opstelling van het Rijk in de vorige eeuw als reactief, stimulerend en faciliterend op projectniveau, worden beschouwd.

¹² OBO's: *ore-bulk-oil carriers*, die (afwisselend) zowel natte als droge bulk kunnen vervoeren en zo flexibel inzetbaar zijn.

2000-2010

De opstelling van het Rijk begint in het eerste decennium van de 21e eeuw geleidelijk te veranderen en komt, met name in de laatste twee jaar, in een stroomversnelling.

In 2004 publiceert het Kabinet het rapport "Zeehavens: ankers van de economie"¹³. Hierin erkent het Kabinet de "maatschappelijke meerwaarde die de Nederlandse zeehavens hebben voor de Nederlandse economie" en formuleert nieuw beleid: "het Kabinet kiest voor het versterken van de maatschappelijke meerwaarde van de zeehavens.....door de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse zeehavens te verbeteren, binnen de randvoorwaarden van leefbaarheid en veiligheid". Het gaat hier uitdrukkelijk om een "hiërarchische schikking van doelstellingen: een zeehavenbeleid in de eerste plaats gericht op...economische groei, maar binnen randvoorwaarden...". Bovendien geeft het Kabinet voor het eerst een visie op ieder van de afzonderlijke havens van Nederland. In de strategische paragraaf over capaciteitsuitbreidingen zeetoegangen en achterlandverbindingen worden prioriteiten geplaatst binnen een "afwegingskader waarin het nationale belang voorop staat". Projecten voor havens worden alleen in overwegingen genomen als die in een economisch kerngebied (mainport Rotterdam, Amsterdam Noordzeekanaalgebied, Scheldebekken Zeeland) liggen en als –naast andere criteria- sprake is van per saldo "additionaliteit" voor de nationale economie. Voorts wordt de prioriteit nog verder aangescherpt door bij gelijke score investeringen in mainport Rotterdam voor te laten gaan op die in de andere havenregio's.

In 2008 wordt de bovengenoemde randvoorwaarde leefbaarheid in de "Beleidsbrief Duurzame Zeehavens"¹⁴ uitgewerkt. Hoewel gesteld wordt dat de boven besproken nota "Zeehavens" beleidsuitgangspunt blijft, wordt de randvoorwaarde leefbaarheid in feite sterk opgewaardeerd: "kern van de kabinetsvisie is: een duurzame havenontwikkeling is wenselijk, noodzakelijk, mogelijk en aantrekkelijk". Het Rijk ziet het als zijn taak om "dit proces (van verduurzaming van de havens) richting te geven en waar nodig te stimuleren". Het accent wordt daarbij gelegd op het stimuleren van samenwerking tussen zeehavens: "intensievere samenwerking tussen zeehavens kan leiden tot.....havenoverstijgende afwegingen omtrent duurzaam ruimtegebruik en achterlandvervoer".

Ook in 2008 is op initiatief van het Rijk in het kader van de Structuurvisie Randstad 2040 de Havenalliantie gestart (V&W, VROM, EZ, en de havens van Rotterdam en Amsterdam) "om de toegevoegde waarde van de Rotterdamse en de Amsterdamse haven te vergroten, met gunstige gevolgen voor grootschalige investeringen, milieu en ruimtebeslag". In de Beleidsbrief Duurzame Zeehavens wordt gepreludeerd op verdergaande samenwerking, niet alleen tussen Rotterdam en Amsterdam, maar zich ook uitstrekkend tot de Zeeuwse havens: "een verdergaande stap van samenwerking tussen de Nederlandse zeehavens zou vorm kunnen krijgen via verzelfstandiging en vervolgens wederzijdse participatie tot een nationale havenholding. Dit kan leiden tot een gezamenlijke regie gericht op een minimaal beslag op ruimte en publieke middelen en een optimale benutting van de infrastructurele capaciteit".

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid KiM publiceerde eind 2008 zijn studie "Samenwerking tussen zeehavens"¹⁵. Hierin wordt een volledig overzicht gegeven van alle mogelijke argumenten voor en tegen, en alle vormen van, samenwerking. Het KiM concludeert dat "het tij om (nog) verder te gaan samenwerken meezit.....Havenbeheerders staan in toenemende mate voor dezelfde vragen, namelijk op welke wijze de groeiende goederenstromen zo goed mogelijk te accommoderen binnen de randvoorwaarde van schaarse ruimte en infrastructuur en de door de overheid gestelde, steeds striktere grenzen van duurzaamheid". Sprekend over de rol van de Rijksoverheid stelt het KiM dat deze bepaald wordt door de bijdrage aan publieke belangen. In dat kader kan de overheid "indien...

¹³ 'Zeehavens: ankers van de economie', nota opgesteld door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-generaal Goederenvervoer, Den Haag, oktober 2004

¹⁴ 'Zeehavens als Draaischijven naar Duurzaamheid', beleidsbrief opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken, Den Haag, november 2008

¹⁵ Wortelboer-van Donselaar, P.M. e.a., 'Samenwerking tussen zeehavens', Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag, december 2008

inschattingen (van de verwachte bedrijfseconomische en maatschappelijke kosten van een nationale haveneenheid) een overtuigend maatschappelijk rendement laten zien,.....daarna het opzetten (ervan) faciliteren". In zijn reactie op het KIM-rapport benadrukt het Kabinet de wenselijkheid van (semi)commerciële samenwerking met het argument "dat op een aantal terreinen de potentiële baten groter kunnen zijn dan zonder deze commerciële samenwerking. Het gaat dan om:

1. efficiënter gebruik van de fysieke en de milieuruimte;
2. efficiëntere publieke investeringen in de maritieme toegang en de achterlandverbindingen;
3. sterkere positionering in antwoord op groeiende marktmacht van klanten en concurrentie uit Zuid-Europa en het Midden-Oosten."

Het Kabinet steunt commerciële samenwerking, maar "kan..(die)..niet aan de markt opleggen'. Het Kabinet gaat niet in op de door KIM besproken nationale haveneenheid, maar stelt wel "dat verzelfstandiging (van havenbeheerders) en vervolgens mogelijk aandelenparticipatie door private of publieke partijen kan bijdragen om verder over de belangen van de individuele haven heen te kunnen kijken".

Medio 2009 verscheen de kabinetsnota 'Economische visie op de langetermijntontwikkeling van Mainport Rotterdam: Op weg naar een Mainport Netwerk Nederland'¹⁶. Het doel van deze visie is "veiligstellen dat Mainport Rotterdam bijdraagt aan het versterken van het vestigingsklimaat in Nederland en de internationale concurrentiepositie van in Nederland gevestigde bedrijven". Het Kabinet wil dit bereiken door onder andere te "zorgen voor een sterk nationaal netwerk van zee- en binnenhavens, logistieke knooppunten en andere centra". Het Kabinet rekent alle Nederlandse zeehavens tot dit netwerk ("Mainport Netwerk Nederland") en werkt dat als volgt uit: "De Rotterdamse haven vormt het economische zwaartepunt in het netwerk. Maar door meer specialisatie en samenwerking met andere zeehavens, binnenhavens en transport- en logistieke knooppunten op achterlandverbindingen kunnen de havens elkaar aanvullen en versterken. De overheid zal samenwerking en specialisatie gemakkelijker maken en stimuleren. Het zijn echter marktgedreven processen en private actoren kiezen daarin hun eigen weg. Europese en nationale regelgeving op het terrein van mededingingswetgeving bepalen de randvoorwaarden". Het Kabinet zet in op "kwaliteit als bron van onderscheidend vermogen" in de concurrentiestrijd en werkt dat uit in drie dimensies: de economische, netwerk en duurzaamheid dimensies. Voor ieder van deze dimensies wordt een actieagenda opgesteld. De economische agenda domineert met 17 actiepunten, tegenover slechts drie voor de netwerk- en drie voor de duurzaamheidsagenda. In de netwerkagenda is opgenomen het "stimuleren van samenwerking (conform KIM-advies) en doorontwikkeling Havenalliantie naar andere zeehavens en achterland".

Ten slotte verdient nog het werk van de commissie van Laarhoven¹⁷ vermelding. Deze commissie is van 2006 tot 2009 actief geweest en heeft zich sterk ingezet voor de versterking van de innovatie in de logistiek, een belangrijk aanverwant terrein voor havens, en voor de ambitie om de regiefunctie in de vervoersketens te verbinden aan de knooppuntfunctie van de Nederlandse havens. Het Kabinet heeft de aanbevelingen van de commissie van Laarhoven grotendeels overgenomen, met als ambitie om het kennisniveau ten aanzien van logistiek te verhogen en het maatschappelijke rendement van logistiek te verbeteren.

Samenvattend kan gesteld worden dat het havenbeleid de laatste jaren sterk in beweging is gekomen op basis van uitgebreide rapporten. De Raad voor Verkeer en Waterstaat onderschrijft de daaraan ten grondslag liggende analyses en de aangegeven oplossingsrichtingen. Daarom heeft de Raad ervan afgezien een eigen, volledig uitgewerkt rapport uit te brengen, zoals aanvankelijk beoogd. In plaats daarvan concentreert de Raad zich in dit briefadvies op de zijns inziens benodigde verscherping van de koers, primair als

¹⁶ 'Economische visie op de langetermijntontwikkeling van Mainport Rotterdam: Op weg naar een Mainport Netwerk Nederland', Ministeries van Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, publicatienummer 09OI20, Den Haag, juni 2009

¹⁷ 'Logistiek en supply chains: visie en ambitie voor Nederland; innovatieprogramma', Commissie Van Laarhoven, uitgave Connect, Delft, december 2008

gevolg van internationale logistieke en economische ontwikkelingen, maar nog versterkt door de nieuwe economische realiteit.

Bij de voorbereiding van het advies heeft de Raad gebruik gemaakt van adviesbureau Buck Consultants International. Bijlage 3 bevat de managementsamenvatting van de studie.

Bijlage 2: Samenstelling commissie en projectteam

Dit advies is voorbereid door een commissie bestaande uit vier leden van de vaste Raad, aangevuld met drie deskundigen, en een projectteam.

De commissie is in de periode januari 2009 – januari 2010 zeven keer bijeengekomen.

Commissie

De heer mr. N.J. Westdijk MBA, commissievoorzitter, raadslid

Mevrouw dr. ir. M.P.M. Ruijgh-van der Ploeg, raadslid

De heer prof. dr. Th. A.J. Toonen, raadslid

De heer dr. R.L. Vreeman, raadslid

De heer prof. dr. W. Ploos van Amstel

De heer ir. W. den Dulk

De heer prof. dr. J. Oosterhaven

Projectteam

De heer ir. F.A. van Beek, projectsecretaris

Mevrouw drs. J. Hop, projectmedewerker

De heer ir. H.J.M. Verkooijen, algemeen secretaris Raad voor Verkeer en Waterstaat

Mevrouw I.D. Haimé, projectassistente

Mevrouw J.D. Parag, projectassistente

Bijlage 3: Analyse Buck Consultants International: samenvatting

Bij de voorbereiding van het advies heeft de Raad gebruik gemaakt van adviesbureau Buck Consultants International. Deze bijlage bevat de managementsamenvatting van de studie. In die studie heeft Buck de positie van de Nederlandse havens geanalyseerd. Mede op basis van de "prioritaire positie" van de Rotterdamse haven introduceert Buck het begrip 'Gateway Rotterdam NL 2.0' als volgende stap in de havenontwikkeling. De Raad voor Verkeer en Waterstaat is evenwel van mening, dat de bevindingen in de rapportage op macroniveau ook van toepassing zijn op de andere Nederlandse havens en op 'Gateway Holland' als hart van de geadviseerde Nationale HavenStrategie.

Het volledige rapport van Buck International is te vinden op de website van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.