



Versterking samenwerking Nederlandse zeehavens; bouwstenen voor vervolgstappen en een verkenning van de rationale van *governance* aanpassingen van de havenontwikkelaars.

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, DG Luchtvaart en Maritieme Zaken,
directie Maritieme Zaken.

Dr. Peter W. de Langen

Ports & Logistics Advisory

Voor informatie: peter@pl-advisory.com

Eindrapport; Maart 2021



Inleiding

De Havennota zet in op meer samenwerking tussen de Nederlandse zeehavens, De vijf ontwikkelaars van de Nederlandse havencomplexen van nationaal belang (North Sea Port -NSP, Port of Moerdijk- PoM, Port of Rotterdam - PoR, Port of Amsterdam, PoA en Groningen Seaports - GSP) onderschrijven deze inzet¹. De nadruk ligt daarbij op stapsgewijze verdere versterking van de samenwerking gegeven de bestaande *governance*. Daarnaast omvat de Havennota een verkenning van de rationale van eventuele *governance* aanpassingen:

‘Een ander onderdeel van de stapsgewijze uitwerking is het verkennen van mogelijke aanpassingen in de governance structuur (relatie overheid – havenbedrijven) om havensamenwerking waar nodig te stimuleren. Het uitgangspunt hierbij is dat een goed werkend “delta-systeem” van samenwerkende havens het mogelijk maakt om meer doelgericht nationale prioriteiten te kunnen stellen die de belangen van individuele havens overstijgen. Een aandelenbelang van het Rijk kan worden overwogen, mits dit past binnen het beleid voor het aangaan van staatsdeelnemingen zoals opgenomen in de Nota Deelnemingen. Daarnaast kunnen havenbeheerders zelf onderlinge deelnemingen aangaan.’

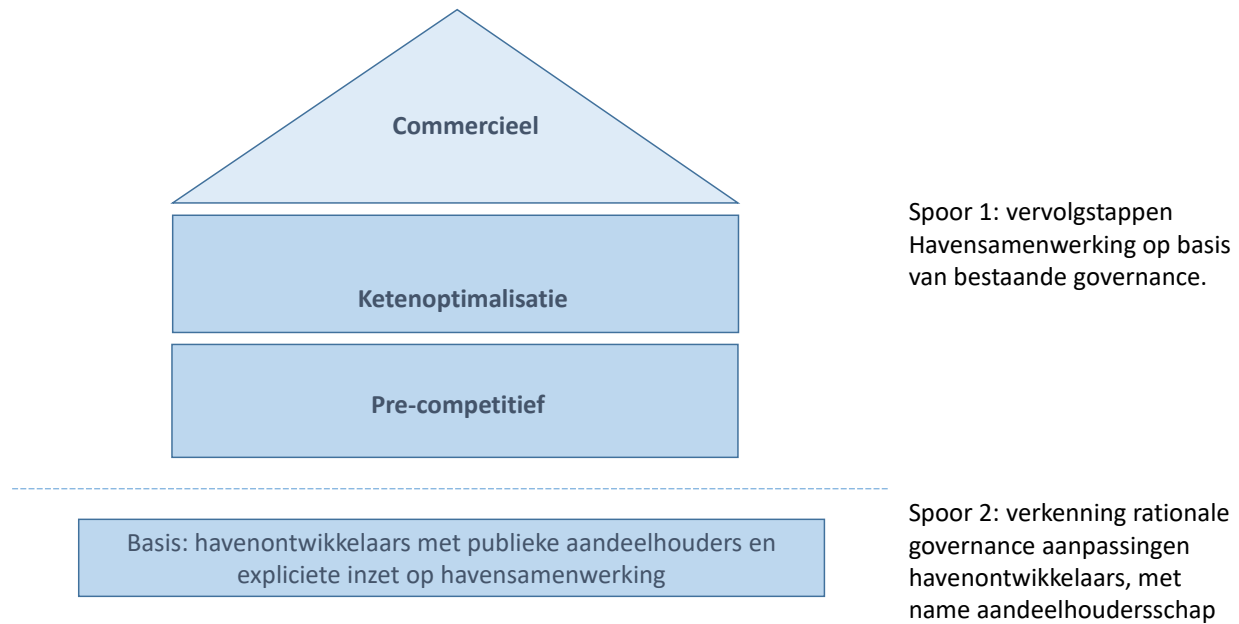
De inzet op meer samenwerking wordt ingevuld via een stappenplan, met vervolgstappen om de samenwerking verder te versterken. Dit stappenplan wordt gezamenlijk opgesteld door de havenontwikkelaars en het Ministerie van IenW.

Dr. Peter de Langen (Ports & Logistics Advisory) heeft in opdracht van het Ministerie van IenW en de havens ondersteund bij het opstellen van een stappenplan (spoor 1) en een analyse gemaakt, van de rationale van eventuele *governance* aanpassingen (spoor 2). De samenhang tussen beide sporen is weergegeven in figuur 1.

¹ In deze notitie wordt de term ‘havenontwikkelaar’ gehanteerd, en niet de (ook) gangbare term ‘havenbeheerder’ omdat *ontwikkelaar* de kernfunctie van deze organisatie beter dekt dan *beheerder*.



Figuur 1: samenhang spoor 1 en spoor 2.



Dit rapport bevat de conclusies van beide sporen, en bestaat uit 2 delen:

1. Een beschrijving van de geïdentificeerde mogelijke vervolgstappen in de havensamenwerking (spoor 1).
2. De verkenning van de rationale van *mogelijke governance* aanpassingen van de havenontwikkelaars (spoor 2).



Spoor 1: bouwstenen voor een stappenplan versterking havensamenwerking

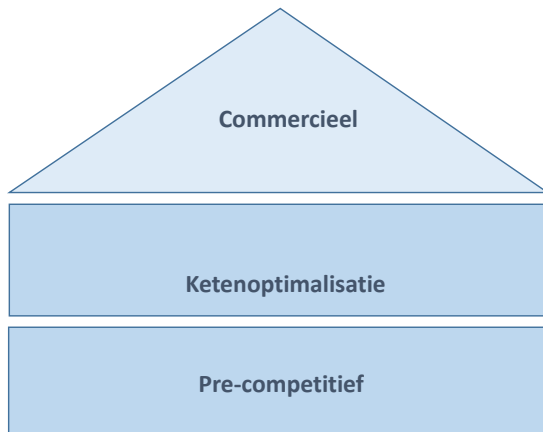
De Havennota zet in op meer samenwerking tussen de Nederlandse zeehavens, De vijf ontwikkelaars van de Nederlandse havencomplexen van nationaal belang (North Sea Port, Port of Moerdijk, Port of Rotterdam, Port of Amsterdam en Groningen Seaports) onderschrijven deze inzet. De nadruk ligt daarbij op stapsgewijze verdere versterking van de samenwerking gegeven de bestaande *governance*, (d.w.z. de bestaande aandeelhoudersstructuren en het bestaande aandeelhoudersbeleid). Daarbij is de insteek dat samenwerking geen doel op zich is: vanuit de Rijksoverheid ligt de nadruk op samenwerking om publieke belangen, zoals efficiëntie in gebruik van ruimte en infrastructuur, beter te dienen. Vanuit de havenontwikkelaars ligt de nadruk op het creëren van meerwaarde voor havengebruikers.

De vervolgstappen om de samenwerking te intensiveren zijn tot stand gekomen via een aantal sessies waarin samen met de vijf havens bestaande gezamenlijke initiatieven in kaart zijn gebracht, is verkend waar draagvlak is voor vervolgstappen en welke vervolgstappen gezien worden als prioritair. Daarmee biedt dit proces de bouwstenen om de samenwerking tussen de vijf havens van nationaal belang verder te intensiveren.

1 Niveaus van samenwerking

Op basis van eerdere studies naar samenwerking in het algemeen en havensamenwerking in het bijzonder is een raamwerk met verschillende 'niveaus' van havensamenwerking opgesteld.

Figuur 2: onderscheid havensamenwerking in drie niveaus.



Pre-competitieve samenwerking omvat activiteiten die de havenontwikkelaars gezamenlijk kunnen doen zonder dat dat gevolgen heeft voor de onderlinge concurrentieverhoudingen. Voorbeelden zijn gezamenlijke inkoop, verduurzaming (bijvoorbeeld een gezamenlijke inzet op het gebruik van walstroom), innovatie & onderzoek (bijvoorbeeld samenwerking rondom het stimuleren van *startups* in de haven) en safety & security (bijvoorbeeld samenwerking rondom de beveiliging van haventerreinen).

Samenwerking om meer ketenoptimalisatie te realiseren is ingrijpender omdat deze vorm van samenwerking gevolgen kan hebben voor de proposities die voor klanten kunnen worden ontwikkeld. Ketenoptimalisatie heeft meerwaarde voor de betrokken havens als ze via samenwerking betere



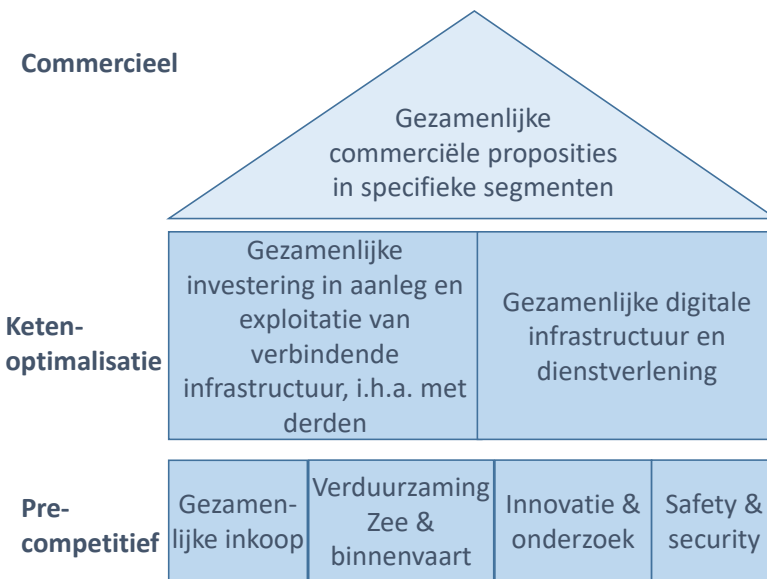
klantproposities kunnen ontwikkelen en voor de overheid als het bijdraagt aan efficiënt gebruik van ruimte en infrastructuur.

Het derde niveau van samenwerking bestaat uit gezamenlijke commerciële proposities van twee of meer havens. Gegeven de bestaande, gezonde concurrentie is commerciële samenwerking zonder aanpassing van de *governance* problematisch. Daarnaast is de eventuele maatschappelijke meerwaarde ervan onduidelijk gegeven het belang dat havengebruikers hechten aan gezonde concurrentie. Tenslotte is de mate waarin commerciële samenwerking toegestaan is binnen relevante mededingingskaders onduidelijk en ligt het voor de hand dat eventuele commerciële samenwerking in vertrouwelijkheid tussen twee havenontwikkelaars ontwikkeld wordt. Daarom is gezamenlijk met de havenontwikkelaars besloten om commerciële samenwerking niet mee te nemen in de verkenning van mogelijkheden om de bestaande samenwerking te identificeren.

2 Bestaande en mogelijke nieuwe gezamenlijke activiteiten

Op basis van eerder verschenen rapporten, de gesprekken en de inventarisatie van bestaande samenwerking zijn voor de eerste twee niveaus de onderstaande thema's voor havensamenwerking in kaart gebracht (zie figuur 3).

Figuur 3: relevante thema's havensamenwerking





Op het pre-competitieve niveau zijn vier belangrijke gezamenlijke activiteiten onderscheiden: gezamenlijke inkoop, verduurzaming van de zee- en binnenvaart, innovatie & onderzoek en safety & security. Gezamenlijke belangen belangenbehartiging is buiten beschouwing gelaten².

Op het niveau van de ketenoptimalisatie is samenwerking mogelijk rondom verbindende infrastructuur (i.e. infrastructuur tussen verschillende havens). Overheden en met name de nationale overheid is primair verantwoordelijk voor hoofdinfrastructuur zoals weg, water en spoorinfra. Voor weg, water en spoorinfrastructuur is met name samenwerking rondom benutting en verbetering van verbindende corridors relevant. Ten aanzien van buisleidingen worden forse investeringen in nieuwe infrastructuur voorzien, en is daarmee samenwerking rondom aanleg van verbindende buisleidingeninfrastructuur ook relevant. Daarnaast is samenwerking mogelijk (en bestaat al, zie de volgende paragraaf) t.a.v. gezamenlijke *digitale* infrastructuur en diensten. In het geval van samenwerking kunnen havengebruikers in verschillende havens dezelfde data(diensten) gebruiken³.

3 Overzicht huidige samenwerking op hoofdlijnen

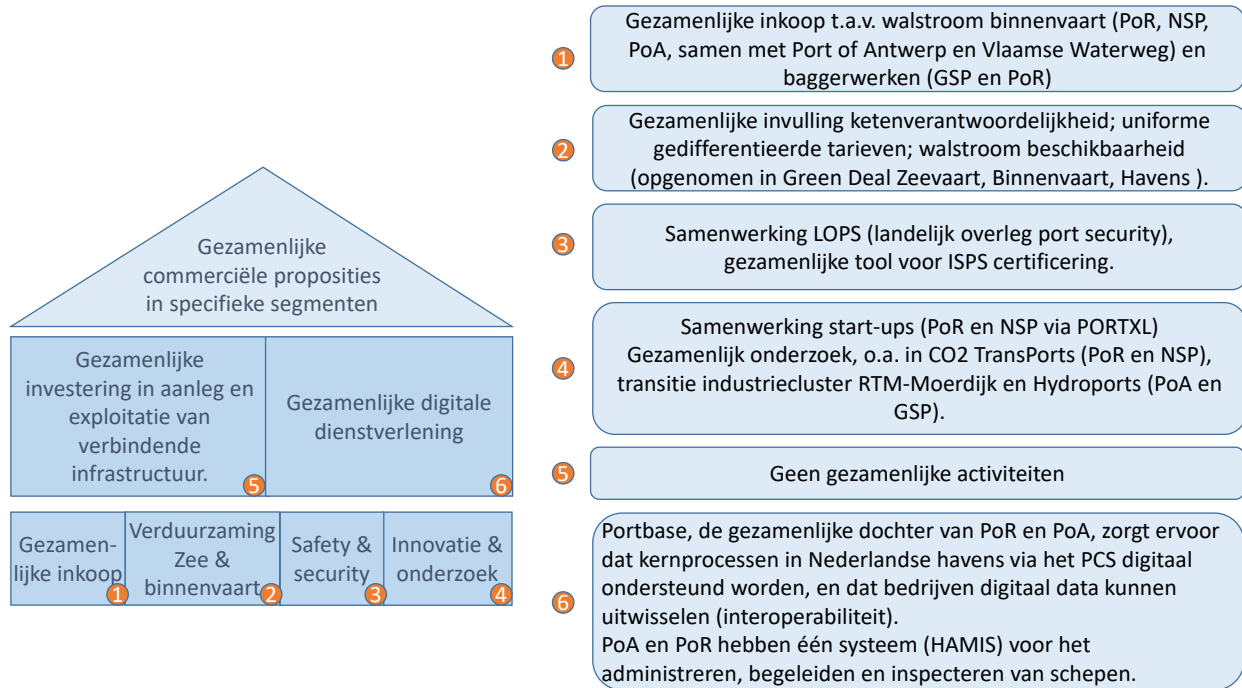
Deze paragraaf bevat een overzicht van de belangrijkste bestaande gezamenlijke initiatieven als basis voor de verkenning van stappen om de samenwerking te intensiveren; dit overzicht (zie figuur 4) is niet volledig en beschrijft geen details t.a.v. de samenwerking.

² Gezamenlijke marketing is ook buiten beschouwing gelaten, omdat de havens in hoofdzaak de eigen *brand* ontwikkelen, ook al wordt er afgestemd rondom beurzen en events. Daarnaast is er op vele vlakken sprake van kennisuitwisseling en informele contacten.

³ Op dit niveau is gezamenlijk investeren in achterlandnetwerken niet opgenomen, omdat de havens daar geen meerwaarde zien. In het verleden hebben PoR en PoA ingezet op een gezamenlijke deelname in de haven van Duisburg; gezamenlijke initiatieven zijn denkbaar maar niet actueel.



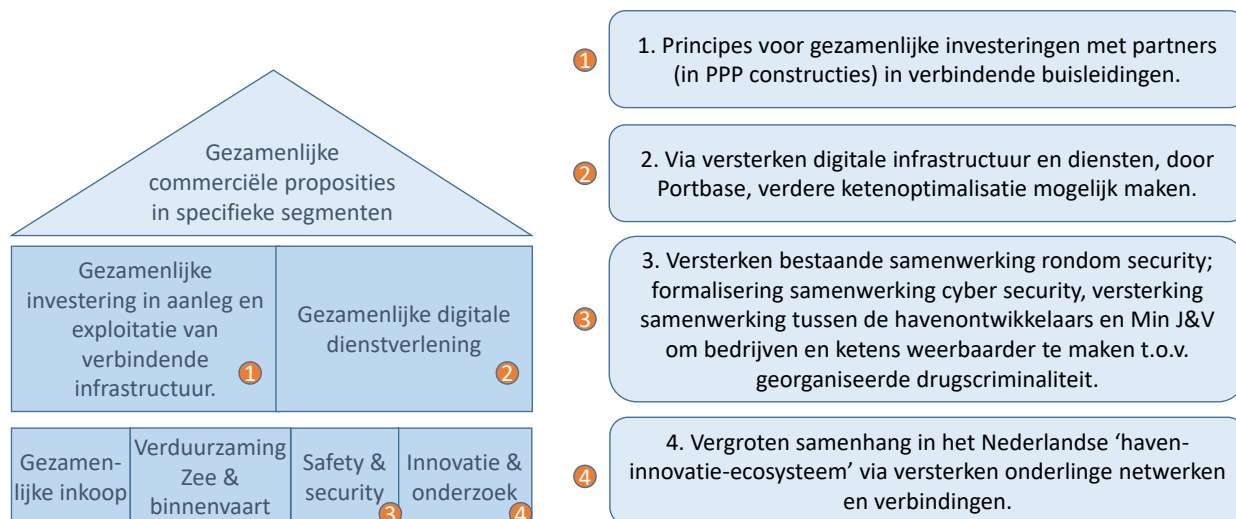
Figuur 4: overzicht bestaande samenwerking op hoofdlijnen



4 Mogelijke stappen om samenwerking te intensiveren

Deze paragraaf beschrijft de geïdentificeerde mogelijke stappen om de samenwerking te intensiveren. De mogelijke stappen zijn tot stand gekomen op basis van gezamenlijke sessies met de betrokken havens. In deze notitie worden de geïdentificeerde stappen beschreven, zonder in te gaan op de mogelijke noodzaak tot verdere prioritering/ fasering gegeven capaciteitsbeperkingen van de havenontwikkelaars. Figuur 5 bevat de vier vervolgstappen.

Figuur 5: overzicht geïdentificeerde vervolgstappen



Gezamenlijke (inzet op) investeringen in buisleidingen

Investerings in buisleidingen zijn noodzakelijk voor de havens om de beoogde rol in de verduurzaming van de industrie te kunnen spelen. Een buisleidingennetwerk dat zorgt voor een optimale verbondenheid van de Nederlandse haven-industriële complexen, onderling en met relevante bron en afname punten in binnen- en buitenland is noodzakelijk. Havens hebben een belangrijke rol bij de realisatie van landelijke *backbones* (o.a. voor H2 en CO2) vanwege de gevestigde energie intensieve industrieën (bijv. staal, chemie, energie). Voor veel productstromen is een zeer groot deel van de nationale vraag en aanbod gevestigd in de havenindustriële clusters.

De Havenbedrijven spelen een leidende rol bij de ontwikkeling van ‘haveninterne’ buisleidingen binnen het eigen beheersgebied, en hebben ambities. Investerings in haveninterne buisleidingen zijn nodig, voor het realiseren dan duurzaamheidsdoelstellingen en het aantrekken van nieuwe duurzame industrie. Haveninterne buisleidingen zijn ook een voorwaarde voor landelijke (en internationale) *backbones* (o.a. CO2, H2). Daarom zien havenontwikkelaars elkaars ‘haveninterne buisleidingprojecten’ als complementair. En zullen de verschillende havengebieden via buisleidingen met elkaar in verbinding moeten staan.

Voor het realiseren van verbindende infrastructuur is samenwerking en regie noodzakelijk; zonder gezamenlijke initiatieven (van overheden, met onder meer verantwoordelijkheid voor het waarborgen van ruimte voor de aanleg van buisleidingen, overheidsbedrijven zoals de Gasunie, Tennet of EBN met een centrale rol in de ontwikkeling van landelijke netwerken en de havenbedrijven) is het internationaal voorop lopen in de ontwikkeling van nieuwe buisleidingen lastig te realiseren, terwijl de uitgangspositie, met verschillende sterke haven-industriële clusters op relatief kleine afstand van elkaar goed is. Ten aanzien van de verbindende infrastructuur kunnen de havens gezamenlijk een aanjagende rol spelen. Bij deze aanjagersrol horen ook investeringen in onderzoeken en haalbaarheidsstudies. Partners, met name overheidsbedrijven zoals de Gasunie, Tennet of EBN, zijn primair verantwoordelijk voor de realisatie en



beheer van verbindende infrastructuur tussen haven- en industriële complexen, vanwege de behoefte aan een geïntegreerde en neutrale exploitatie van verbindende buisleidinginfrastructuur op basis van 'open access' en een veelheid aan gebruikers van een integraal netwerk en forse investeringsomvang en lange terugverdienperiode⁴.

Naast een gezamenlijke 'aanjagende' rol is een eventuele gezamenlijke mede-investering in *backbone* verbindingen (die bijdragen aan het realiseren dan duurzaamheidsdoelstellingen en het aantrekken van nieuwe duurzame industrie) een optie. In deze fase zijn er nog geen uitgewerkte plannen voor verbindende buisleidingeninfrastructuur, daarom zijn exacte condities waarbinnen gezamenlijke mede-investeringen een effectief instrument nog niet vast te stellen. Wel is duidelijk dat eventuele gezamenlijke investeringen van de havenontwikkelaars beperkt in omvang moeten zijn (vanwege de beperkte investeringsruimte van de havenontwikkelaars en de beperkte rol van de havenontwikkelaars ten opzichte van overheidsbedrijven zoals de Gasunie, Tennet of EBN) en een positief rendement moeten hebben (gegeven de rendementsdoelstellingen van de havenontwikkelaars). Een gezamenlijke investering kan beperkt zijn tot enkele havenontwikkelaars (i.e. niet alle havenontwikkelaars hoeven betrokken te zijn).

De mogelijke meerwaarde van de havenontwikkelaars als (financiële) partners in verbindende infrastructuur komt voort uit de inbreng van marktkennis en contacten met gebruikers, de relatie met 'haveninterne' (pijpleidingen)infrastructuur, en de samenhang met de lange termijn ontwikkeling van de havenindustriële complexen. Dit kan leiden tot maatschappelijke meerwaarde doordat het voor gezamenlijke rekening en risico instappen van havenbeheerders bijdraagt aan efficiëntie in ruimte en (buisleidingen)infrastructuur met als bijkomend effect een meer doelmatige aanwending van publieke middelen voor verbindende infrastructuur.

Versterken digitale infrastructuur en diensten

De bestaande samenwerking tussen (binnen)havens, bedrijfsleven en overheid versterkt de positie van Nederland als logistieke (data)hub en leidt tot meer efficiency en duurzaamheid van goederenstromen van, naar en door Nederland. In de bestaande samenwerking op het gebied van digitale infrastructuur en diensten neemt Portbase, het Nederlandse *Port Community System* dat diensten levert aan vrijwel alle Nederlandse zeehavens en binnenhavens en de gebruikers van deze havens, een centrale plaats in. Portbase is een dochter van PoR en PoA. De bestaande samenwerking kan worden versterkt door de verdere ontwikkeling van Portbase als cruciaal onderdeel van de 'Basis Data Infrastructuur'.

Uitgangspunt voor het versterken van de digitale infrastructuur en diensten is de 'Digitale Transport Strategie Goederenvervoer'. De overheidsdoelstellingen zijn de volledige en gestroomlijnde digitalisering (*digital by default*) van multimodaal goederenvervoer en een toekomstbestendige digitale infrastructuur voor een vlot, veilig en duurzaam goederenvervoer in Nederland en met onze handelspartners. Een centrale uitdaging daarin is een 'basis data infrastructuur', zodat overheden,

⁴ Bij een positieve *value case* en een onrendabele top is er aanleiding voor mede-financiering vanuit overheden (te denken valt onder meer aan de MIEK, het mobiliteitsfonds en Europese fondsen gericht op duurzame groei).



bedrijven en platforms decentraal kwalitatief goede en integere data met elkaar kunnen delen in een betrouwbare, open en neutrale netwerkomgeving.

De Nederlandse havens kunnen er gezamenlijk voor zorgen dat Portbase als onderdeel van de 'Basis Data Infrastructuur' data infrastructuur en diensten aanbiedt voor zowel het publieke als het publiek-private domein. In deze benadering krijgen derden o.b.v. duidelijke regels (en met instemming van de data-eigenaren) toegang tot data waarmee ketens verder geoptimaliseerd kunnen worden. Deze verdere ontwikkeling van Portbase als cruciaal onderdeel van de 'Basis Data Infrastructuur' vraagt mogelijk om *governance* aanpassingen van Portbase (zoals een vorm van toezicht vanuit het Rijk op de activiteiten van Portbase).

Formele samenwerking cyber security en vergroten weerbaarheid t.o.v. 'ondermijning'

De havenontwikkelaars delen de insteek dat cyber security en weerbaarheid t.o.v. 'ondermijning' (criminele activiteiten waarbij de grenzen tussen de bovenwereld en de onderwereld vervagen, in de havens met name rondom drugstransporten via de havens) duidelijk pre-competitief zijn en dat samenwerking wenselijk is, ook omdat in beide gevallen de dreiging makkelijk verlegd kan worden van de ene naar de andere haven. De havens zijn allen vrij recent gestart met initiatieven om cyberweerbaarheid te vergroten, ook rondom 'ondermijning' is sprake van toenemende aandacht en urgentie. Voor beide thema's geldt dat de overheid een leidende rol speelt.

Bij ondermijning is de rol van de havenontwikkelaars relatief beperkt en zijn name politie en douane verantwoordelijk. Samenwerking is met name wenselijk in eventuele initiatieven om de weerbaarheid van betrokken bedrijven en 'kwetsbare' werknemers van die bedrijven te vergroten (deze initiatieven worden al genomen in de havens van Moerdijk en North Sea Port, onder andere op basis van een onderzoeksrapport van TNO naar ondermijning in beide havens). In dergelijke initiatieven ligt een landelijk gecoördineerde aanpak, in samenwerking met de havenontwikkelaars en het betrokken havenbedrijfsleven voor de hand.

Voor cybersecurity in de zeehavens is het opzetten van formele samenwerking rondom cybersecurity (naast danwel als onderdeel van het al bestaande LOPS- landelijk overleg Port Security) een vervolgstap. Er is nog geen duidelijkheid over de precieze juiste balans tussen decentrale en gezamenlijke/ landelijke initiatieven. Mogelijke gezamenlijke initiatieven zijn ten eerste het opnemen van cybersecurity in de gezamenlijke methodiek voor het certificeren van havenfaciliteiten (MOBI), en tweede het gezamenlijk laten opstellen danwel delen van periodieke dreigingsbeelden en ten derde het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak voor het -binnen de geldende beperkingen- delen van relevante dreigingsinfo, o.a. van NCSC met relevante havenbedrijven.



Vergroten samenhang Nederlands 'haven-innovatie-ecosysteem'

In de achterliggende periode hebben alle havens ingezet op het creëren/versterken van 'innovatie-ecosystemen' om daarmee het ontwikkelen en toepassen van nieuwe kennis, producten en diensten te bevorderen. Binnen de haven innovatie ecosystemen wordt ingezet op aantrekken en opleiden van talent door onderwijsprogramma's gericht op de haven, het stimuleren en opzetten van toegepast onderzoek relevant voor de haven, het ondersteunen van startups in de haven, onder meer via koppeling van startups aan grote spelers in de haven, en het ontwikkelen van *labs* en testfaciliteiten.

Alle havenontwikkelaars investeren in een goed haven innovatie ecosysteem. Zo ontwikkelde GSP 'Groningen Innovation Port', PoA Prodock, en PoR Smartport en PortXL. De innovatie-ecosystemen in de afzonderlijke havens zijn te beschouwen als een decentraal, samenhangend Nederlands haven-innovatie ecosysteem. De decentrale benadering past bij het belang van fysieke nabijheid in innovatie. Samenwerking kan het '*verbindend vermogen*' van de verschillende haven innovatie ecosystemen vergroten, zodat de verschillende spelers sneller initiatieven aan elkaar verbinden -als dat leidt tot meerwaarde. Daar waar zulke verbindingen al zijn ontstaan, zoals bijvoorbeeld tussen PortXL (een initiatief van PoR) en NSP, zijn de ervaringen positief. Een gezamenlijk event waarin de betrokken spelers *best practices* uitwisselen is een manier om het verbindend vermogen te versterken.



Spoor 2: verkenning van de rationale van *governance* aanpassingen van de havenontwikkelaars

Deze notitie bevat de uitwerking van spoor 2: een analyse van de rationale van mogelijke aanpassingen van de bestaande *governance* structuur van de Nederlandse havenontwikkelaars en meer specifiek de bestaande aandeelhoudersstructuren⁵.

De notitie is gebaseerd op de expertise van Dr. P.W. de Langen op het gebied van *governance* van havenontwikkelaars. De betrokken havenontwikkelaars en het ministerie van I & W hebben input geleverd op deze notitie, maar het eindresultaat bevat de onafhankelijke conclusies van de auteur. De analyse in deze notitie is op hoofdlijnen en 'voorlopig' van aard, in de zin dat de analyse geen gedetailleerde empirische onderbouwing bevat. Om de notitie zo toegankelijk mogelijk te maken is ervoor gekozen om geen wetenschappelijke referenties te gebruiken maar wel een lijst relevante en gebruikte literatuur op te nemen.

Paragraaf 2 presenteert een ideaalplaatje van de *governance* van de havenontwikkelaars op basis van theoretische inzichten en paragraaf 3 vergelijkt de *governance* van de Nederlandse havenontwikkelaars met dat ideaalplaatje en identificeert verbeterpunten.

1 Ideaalplaatje governance havenontwikkelaars o.b.v. theoretische inzichten

Deze paragraaf omvat beknopt de complete 'argumentatielijn' voor zowel publiek aandeelhouderschap van de havenontwikkelaar als meest passende *governance* vorm.

- i. Havenontwikkeling is een commerciële activiteit en kan daarom alleen effectief door een bedrijf worden vormgegeven*

In lijn met onder meer Europese wetgeving wordt havenontwikkeling internationaal steeds meer beschouwd als een commerciële activiteit die door een bedrijf moet worden uitgevoerd. In vele landen is daarom een transitie gaande naar verzelfstandigde havenontwikkelaars.

- ii. Bij havenontwikkeling zijn in het algemeen publieke belangen gemoeid.*

De effecten van havenontwikkeling op publieke belangen als economische groei en handel, duurzaamheid en ruimtegebruik zijn in het algemeen fors, met name voor de grote havens in een land. Daarnaast is veiligheid een relevant publiek belang. Regulering (milieuwetgeving, ruimtelijke ordening, mededingingsregelgeving etc.) is nodig om de publieke belangen te borgen, zowel op mondiaal niveau

⁵ Aan andere (*corporate*) *governance* aspecten zoals de samenstelling van de Raad van Commissarissen, de statutaire taken van de havenontwikkelaar of vormen van publiek private samenwerking tussen de havenontwikkelaar en overheden wordt geen aandacht besteed. Ook vraagstukken rondom de beste positionering van het beheer van deelnemingen binnen het rijk of de regionale/lokale overheid worden in deze notitie niet behandeld.



(bijvoorbeeld IMO voor internationale milieu- en veiligheidsregelgeving voor zeeschepen), op Europees niveau (bijvoorbeeld regelgeving t.a.v. staatssteun en het *level playing field*) en op nationaal niveau.

- iii. *Publiek eigenaarschap is gerechtvaardigd als de publieke belangen niet volledig door middel van regulering kunnen worden geborgd en de nadelen van publiek eigenaarschap (zoals het risico van onvoldoende aanpassingsvermogen) beperkt zijn.*

De ‘first best solution’ om de publieke belangen te borgen is via regelgeving. Er is daarom op verschillende niveaus regelgeving ontwikkeld. Het gaat onder meer om regelgeving op Europees niveau, vormgegeven in de EU-havendienstenverordening (nr. 2017/352), nationale regelgeving op o.a. het gebied van mededinging, duurzaamheid en veiligheid, lokale regelgeving t.a.v. ruimtegebruik en veiligheid. Daarnaast worden overheidsinvesteringen en andere beleidsinstrumenten op verschillende niveaus ingezet om de relevante publieke belangen te dienen.

Echter, in veel havens zijn deze instrumenten imperfect in de zin dat de publieke belangen er niet volledig mee geborgd zijn. Met name de onderstaande publieke belangen zijn niet goed via regulering of andere instrumenten als contracten en publieke financiering te borgen⁶ (in andere woorden: zouden niet kunnen worden gegarandeerd bij een private havenontwikkelaar):

- Lange termijn commitment aan de ontwikkeling van het havencomplex. De (Nederlandse) havens zijn onderkend als strategische assets, zowel in Europees als Nederlands beleid (net als o.a. Schiphol⁷). Het commitment om deze strategische assets op lange termijn vitaal te houden is niet via regulering te borgen⁸.
- Koploperschap in transitie naar duurzaamheid. Regelgeving kan uiteraard zorgen voor meer duurzaamheid, maar niet ‘*beyond compliance*’. Koploperschap borgen via regulering is problematisch, uiteraard is het wel mogelijk strenge regelgeving door te voeren, maar dat zorgt

⁶ Het publieke belang van ‘veiligheid en security’ is niet opgenomen omdat dit publieke belang relatief goed via regelgeving en publieke instanties (zoals douane en de zeehavenpolitie) ingevuld kan worden.

⁷ In lijn met bovenstaande argumentatie meldt de Nota Deelnemingen over Schiphol:
‘Schiphol vervult vanwege zijn mainportfunctie een belangrijke rol voor de bereikbaarheid en economie van Nederland. Het behouden van de mainportfunctie is echter moeilijk in contracten of wetgeving te definiëren en wat daarvoor nodig is kan aan verandering onderhevig zijn, mede door de dynamiek in de luchtvaartsector en de daaruit volgende uitdagingen. Wet- en regelgeving is dan een relatief statisch instrument, dat niet altijd goed aansluit bij snel veranderende omstandigheden. Als de overheid een zodanig strategisch belang hecht aan de mainport, kan extra zeggenschap, met een meer flexibel karakter, gewenst zijn’.

⁸ Uiteraard hebben ook private ondernemingen prikkels om zich te committeren aan lange termijn levensvatbaarheid, het verschil zit in het niet meewegen van maatschappelijke effecten van havenontwikkeling door private partijen. Omdat investeringen in havenontwikkeling een lange terugverdientijd hebben met de bijbehorende risico’s, is voldoende commitment van een private onderneming aan havenontwikkeling niet gewaarborgd. Voor deze argumentatie wordt vaak het label ‘strategische sector’ gebruikt.



voor een ongelijk speelveld en is daarmee niet altijd effectief, zeker omdat 'koploperschap' vraagt om substantiële private investeringen⁹.

- Hoog niveau van investeringen in innovatie. Aangezien de voordelen van innovatie deels terechtkomen bij andere partijen c.q. de maatschappij als geheel, is de '*business case*' voor innovatieve projecten vaak niet sluitend, maar de '*value case*' wel positief. Ook hier is regulering ongeschikt. Overheden dragen op verschillende niveaus ook via publieke middelen en een subsidie-instrumentarium bij aan de innovatie-investeringen, maar deze instrumenten hebben maar een beperkte invloed op de innovatie-investeringen van de havenontwikkelaars.
- Een integrale afweging van ruimtelijke transitie van en in havengebieden. Hier zijn ook publieke belangen in het geding, zoals bijvoorbeeld het nationale publieke belang van goed functionerende goederenvervoer corridors, inclusief havenactiviteiten en de ontwikkeling van een aantrekkelijk *waterfront*, met name in stedelijke havengebieden, als lokaal publiek belang. Vanwege de integraliteit van afwegingen rondom ruimtegebruik en de samenhang met specifieke gebeurtenissen (bijvoorbeeld een bedrijf in de haven dat aangeeft open te staan voor een verplaatsing, of schaalvergroting in de scheepvaart), is overheidsinvloed door regelgeving/contracten imperfect.

Voor havens waarvoor één of meerdere van de bovenstaande publieke belangen relevant zijn is publiek aandeelhouderschap passend, *als de negatieve effecten ervan naar verwachting beperkt zijn*. De bovenbeschreven rationale voor publiek aandeelhouderschap van havenontwikkelaars impliceert niet dat publiek aandeelhouderschap een perfect middel is, noch dat het zonder risico's is. Drie belangrijke risico's van publiek aandeelhouderschap zijn ten eerste het risico op verminderde efficiency vanwege de geringe concurrentiedruk. Ten tweede het risico dat een publieke onderneming door gebrek aan goed toezicht en sturing feitelijk een '*self governing organisation*' wordt, met de daaraan verbonden risico's zoals focus op prestigeprojecten, en ten derde het risico dat een staatsdeelneming een verlengstuk wordt van beleidsmakers, hetgeen kan leiden tot een ongezonde focus op het realiseren van politieke doelstellingen, waardoor de onderneming onverantwoorde risico's kan gaan nemen (bijvoorbeeld investeren in havenontwikkeling om bij de dragen aan de economische ontwikkeling van achtergebleven regio's).

De omvang van deze risico's hangt met name samen met de algehele *governance cultuur* van publieke sector (i.e. de afweging valt anders uit in Singapore -in het algemeen goede *public sector governance* en Brazilië -met een slechte *track record* op het gebied van *public sector governance*). Het is ook onmogelijk om deze risico's op een objectieve manier te kwantificeren.

Als aandeelhouder draagt de staat bij aan goed ondernemingsbestuur, maar de rechten en bevoegdheden die een aandeelhouder heeft zijn beperkt. Daarnaast geldt regelgeving uiteraard onverkort voor publieke ondernemingen en zijn deze afhankelijk van overheidsbeleid. Lokale overheden hebben bevoegdheden voor ruimtelijke ordeningsvraagstukken (bijvoorbeeld via bestemmingsplannen), die verstrekende gevolgen kunnen hebben voor publieke havenontwikkelaars. Het aandeelhouderschap zorgt niet voor directe invloed op deze beleidskeuzes.

⁹ Het feit dat er private bedrijven zijn die voorop lopen in de duurzaamheidstransitie doet niets af aan het argument dat havenontwikkeling zoveel impact heeft op duurzaamheid dat niet wenselijk is de keuze voor het al of niet innemen van een koploperspositie niet aan een private havenontwikkelaar over te laten.



Gegeven de bovenbeschreven risico's en beperkingen van publiek aandeelhouderschap is publiek aandeelhouderschap een vergaand middel dat een zorgvuldige afweging vraagt.

- iv. *Het publieke aandeelhouderschap moet leiden tot het meewegen van publieke belangen bij strategische keuzes, in plaats van een focus op winstmaximalisatie zoals het geval zou zijn bij private aandeelhouders.*

Aangezien publiek aandeelhouderschap een instrument is om publieke belangen te dienen, moeten de havenontwikkelaars met publieke aandeelhouders zich op een aantal punten anders gedragen dan ze zouden doen als het private bedrijven waren, door naast een focus op financiële prestaties ook publieke belangen mee te wegen bij strategische keuzes. Dat is een centraal uitgangspunt in het deelnemingenbeleid, in Nederland en internationaal. Publiek eigenaarschap van de havenontwikkelaars moet leiden tot het meewegen van de eerdergenoemde publieke belangen die niet via regelgeving kunnen worden geborgd:

- Lange termijn commitment aan de ontwikkeling van het havencomplex.
- Koploperschap in transitie naar duurzaamheid.
- Hoog niveau van investeringen in innovatie.
- Een integrale afweging van ruimtelijke transitie's

- v. *Een expliciet aandeelhoudersbeleid is het meest geschikte instrument om specifiek te maken welke publieke belangen een havenontwikkelaar met publieke aandeelhouders moet meewegen in strategische keuzes.*

Aangezien de overheid als aandeelhouder doelen in het publieke belang wil bereiken is een actieve rol als aandeelhouder noodzakelijk. De meest geschikte vorm daarvoor is een expliciet aandeelhoudersbeleid, dat enerzijds richting geeft op hoofdlijnen en anderzijds de directie en Raad van Commissarissen van de havenontwikkelaar de ruimte laat om een bedrijfsstrategie vorm te geven, in lijn met het aandeelhoudersbeleid.

- vi. *De optimale geografische scope van de publieke havenontwikkelaar is één havenontwikkelaar voor één functioneel samenhangend havencomplex.*

In een private markt gaan bedrijven door fusies en overnames 'spontaan' opereren op een efficiënte schaal; voor overheidsbedrijven werkt dat mechanisme niet en maken de overheden, als aandeelhouders van de havenontwikkelaars keuzes over de schaal. Bij havens staat daarbij de ruimtelijke dimensie voorop (d.w.z. hoeveel havengebieden worden door één havenontwikkelaar ontwikkeld). De extremen qua ruimtelijke schaal zijn *nationaal* (één havenontwikkelaar voor het gehele land) en *gemeentelijk* (elke gemeente is eigenaar van een verzelfstandigde havenontwikkelaar die binnen gemeentelijke grenzen opereert).



De optimale schaal zit tussen deze twee extremen in. De optimale schaal is één havenontwikkelaar voor één functioneel samenhangend havencomplex. Meer versnipperd havenbeheer is inefficiënt vanwege de waarde van sturing op synergie in het totale samenhangende havencomplex. In een model waarbij verschillende havenontwikkelaars verantwoordelijk zijn voor een deel van een samenhangend havencomplex is het risico op duplicatie van investeringen groot. Een nationale havenontwikkelaar is inefficiënt vanwege de grotere marktmacht (afhankelijk van de grootte en geografie van een land vaak zelfs een monopolie positie, zoals bijvoorbeeld in Zuid-Afrika en Indonesië) van een nationale havenontwikkelaar. Daarnaast leidt een nationale havenbeheerder tot het risico van trage en politieke interne besluitvoering over investeringen in de verschillende havens¹⁰ en gaan de regionale binding en identiteit, kwaliteiten van een meer decentraal model, verloren.

- vii. *De meest logische publieke aandeelhouder(s) is (zijn) de overheidsinstantie(s) die primair verantwoordelijk is (zijn) voor de relevante publieke belangen.*

Aangezien de overheid het aandeelhouderschap gebruikt om publieke belangen mee te realiseren, is/zijn de overheidsinstantie(s) die verantwoordelijk is (zijn) voor de relevante publieke belangen de meest logische publieke aandeelhouder(s). Voor een staatsonderneming kan het hebben van een beperkt aantal aandeelhouders in plaats van één publieke aandeelhouder, gunstig zijn voor de performance omdat in het geval van meerdere aandeelhouders het risico van ‘ad hoc beïnvloeding’ geringer is en de kans groter dat ‘good governance’ principes effectief worden toegepast. Daarom is een model met meerdere aandeelhouders passend in het geval meerdere overheidsinstanties verantwoordelijkheid dragen voor de relevante lokale, regionale en nationaal publieke belangen¹¹.

De meest belangrijke keuze betreft de overheidslaag of lagen (in de Nederlandse context, gemeentelijk, provinciaal of nationaal) het meest passend is (zijn) voor het publieke aandeelhouderschap. De vraag is dus relevant welke overheidslaag of lagen verantwoordelijkheid dragen voor elk van de vier relevante publieke belangen. Tabel 1 bevat daarvoor een inschatting.

¹⁰ Internationaal zijn er in elk geval geen voorbeelden van landen met een nationale havenbeheerder in overheidshanden die een hoge score halen op de *World Economic Forum* indicator ‘efficiency of port services’, en verschillende voorbeelden van slecht functionerende nationale havenbeheerders.

¹¹ Gedeeld aandeelhouderschap is passend als de publieke belangen van verschillende aandeelhouders niet gelijklopen of zelfs met elkaar botsen. In dat geval is een gebalanceerd gezamenlijk aandeelhoudersbeleid wenselijk.



Tabel 1: rationale voor nationaal en regionaal/gemeentelijk aandeelhouderschap

Publiek belang	Rationale van lokale/regionale overheden als aandeelhouder.	Rationale van het Rijk als aandeelhouder
Lange termijn commitment aan de ontwikkeling van het havencomplex.	Een substantiële regionale economische impact.	Een substantiële (inter)nationale economische impact
Koploperschap in transitie naar duurzaamheid.	Een substantiële lokale/ regionale impact van duurzaamheidsbeleid van de havenontwikkelaar.	Een substantiële (inter)nationale impact duurzaamheidsbeleid van de havenontwikkelaar
Hoog niveau van investeringen in een 'innovatie-ecosysteem'.	Substantiële lokale innovatiebaten van investeringen in het 'haven innovatie-ecosysteem'.	Voor dit publieke belang is er geen rationale voor nationaal aandeelhouderschap, aangezien innovatiebaten vooral lokaal neerslaan, gegeven het belang van 'nabijheid' in innovatie-ecosystemen.
Een integrale afweging van ruimtelijke transitie	Een substantieel lokaal publiek belang van stedelijke ontwikkeling van havengebieden.	Een substantiële impact van ruimtelijke transitie van het havencomplex op benutting en efficiency van (inter)nationale corridors.

Tabel 1 laat zien dat er zowel een rationale is voor lokaal aandeelhouderschap als voor nationaal aandeelhouderschap, met name voor havencomplexen met een nationaal strategisch belang. In de praktijk komen beide modellen dan ook voor, en zijn grotendeels historisch bepaald: in landen met een 'Hanzeatische' traditie (zoals Nederland, België, Duitsland en Scandinavië) zijn lokale /regionale overheden de aandeelhouders van havenontwikkelaars; in landen met een meer centrale traditie (zoals Spanje, Zuid-Afrika, Portugal, Chili en Indonesië) is de nationale overheid de aandeelhouder.

Een relevante vervolgvraag is of de publieke belangen vanuit nationaal perspectief en regionaal/lokaal perspectief grotendeels samenvallen dan wel met elkaar conflicteren; met name in het laatste geval is gedeeld aandeelhouderschap wenselijk voor een afgewogen aandeelhoudersbeleid. Maar de combinatie van verschillende bestuurslagen in de aandeelhoudersstructuur is geen garantie voor een afgewogen aandeelhoudersbeleid. Bovendien hebben zowel lokale als nationale overheden verschillende beleidsverantwoordelijkheden; beleidsafstemming blijft daarom ook nodig in een model met verschillende aandeelhouders, en staat los van een eventuele aandeelhoudersrol van lokale en nationale overheden). Gedeeld aandeelhouderschap zorgt niet voor het in lijn brengen van publieke belangen maar is eerder te zien als manier om te voorkomen dat één aandeelhouder in staat is havenontwikkeling opeen onevenwichtige manier in te vullen. Dat kan zowel vanuit decentraal aandeelhouderschap, zoals duidelijk wordt uit de casus van Kolding (Denemarken), waar de gemeente besloot de havenactiviteiten



geheel te beëindigen, als vanuit centraal aandeelhouderschap, geïllustreerd met de casus Valparaiso (Chili) waar de nationale overheid vrijwel elke *waterfront* ontwikkeling onmogelijk maakt.

Deze zeven uitgangspunten tezamen geven het ideaalbeeld van de *governance* en meer specifiek de aandeelhoudersstructuur van een havenontwikkelaar. De uitgangspunten leiden niet tot een *'one size fits all'* optimale *governance* structuur, maar vragen om een haven specifieke uitwerking, waarbij er uiteraard 'grijze gebieden' zijn, inclusief t.a.v. de optimale aandeelhoudersstructuur.

2 *Vergelijking bovenstaand ideaalbeeld met de huidige governance van de Nederlandse havenontwikkelaars.*

Onderstaand worden vijf hoofdconclusies van de vergelijking tussen het ideaalbeeld en de huidige *governance* van de Nederlandse havenontwikkelaars getrokken en toegelicht. Deze conclusies zijn getrokken op basis van bestaande kennis, aanvullend onderzoek valt buiten de scope van deze notitie, maar is wenselijk indien betrokken stakeholders concrete *governance* aanpassingen verder willen uitwerken.

Nederland is koploper in effectieve verzelfstandiging van havenbeheerders. De havenontwikkelaars zijn zelfstandige bedrijven met publieke aandeelhouders; de publieke belangen zijn vertaald in strategie en beleid, leidend tot én commerciële insteek én oriëntatie op publieke belangen.

Nederland is een koploper in de transitie naar verzelfstandigde en commercieel opererende havenontwikkelaars met publieke aandeelhouders; in de periode 2004 (verzelfstandiging Havenbedrijf Rotterdam) tot 2017 (verzelfstandiging havenbedrijf Moerdijk) zijn de vijf havens van nationaal belang allen verzelfstandigd¹². Tabel 2 bevat de huidige aandeelhouders van havenontwikkelaars.

¹² Ook voor de verzelfstandiging opereerden de havenontwikkelaars internationaal gezien al behoorlijk bedrijfsmatig. Voor havenbedrijf Rotterdam laat een vergelijking van een aantal indicatoren in de periode voor en na de verzelfstandiging zien dat de prestaties na verzelfstandiging zijn verbeterd.



Tabel 2: aandeelhouders havenontwikkelaars van de Nederlandse havens van nationaal belang.

Havenontwikkelaar	Aandeelhouders
Havenbedrijf Rotterdam	Gemeente Rotterdam (~70%), Nederlandse staat (~30%)
Havenbedrijf Amsterdam	Gemeente Amsterdam (100%)
Groningen Seaports	Provincie Groningen (50%), gemeente Eemsdelta (33,33%) en gemeente Het Hogeland (16,66%), via de gemeenschappelijke regeling Havenschap Groningen Seaports.
North Sea Port	Nederland: provincie Zeeland (25%) en de gemeenten Borsele, Terneuzen en Vlissingen (elk 8,3%). Vlaanderen: Gemeenten Gent (~48%), Evergem en Zelzate (beide <1%) en provincie Oost-Vlaanderen (~1%).
Port of Moerdijk	Provincie Noord-Brabant en Gemeente Moerdijk, beide met 50%, via de gemeenschappelijke regeling (GR Havenschap Moerdijk).

De Nederlandse havenontwikkelaars zijn allen volledig in handen van publieke aandeelhouders. Dat publieke eigenaarschap van de havenontwikkelaars is passend gegeven:

- 1) De relevantie van de publieke belangen en onmogelijkheid om deze te waarborgen via regelgeving, beleidsmiddelen als publieke financiering en/of contracten.
- 2) De algemene institutionele structuur in Nederland, waarin overheidsbedrijven goed kunnen functioneren.
- 3) De bescheiden risico's voor de aandeelhouder, gegeven de overwegend gezonde rendementen en relatief stabiele positie van de havenontwikkelaar¹³.

De publieke aandeelhouders hebben expliciet de relevante publieke belangen benoemd, in onder meer de Havennota 2020 – 2030, de I & M nota 'Borgingskader Publieke Belangen Zeehavens'¹⁴, het vastgestelde aandeelhoudersbeleid¹⁵ en andere relevante nationale, provinciale en gemeentelijke beleidsdocumenten, zoals het deelnemingenbeleid¹⁶. In grote lijnen zijn de relevante publieke belangen zoals beschreven in paragraaf 2 (Lange termijn commitment aan de ontwikkeling van het havencomplex, koploperschap in transitie naar duurzaamheid, hoog niveau van investeringen in innovatie en een

¹³ De energietransitie heeft wel degelijk een forse impact op de inkomstenstromen van de havenontwikkelaars, maar vanwege de diversiteit aan activiteiten en het grote aandeel van inkomsten uit langlopende leasecontracten op grondposities is het financiële risico toch relatief beperkt in vergelijking met bedrijven in sectoren als telecom, waar bestaande bedrijven ingrijpend bedreigd worden door nieuwe technologieën. Mede vanwege die risico's is in vrijwel alle OECD-landen het aandeel van overheidsbedrijven in deze sector verminderd.

¹⁴ Het ministerie van I en W is leidend in het identificeren van de publieke belangen die het Rijk middels het aandeelhouderschap in PoR kan borgen; het Ministerie van Financiën is de directe aandeelhouder van PoR

¹⁵ De aandeelhouders van Groningen Seaports hebben een expliciete aandeelhoudersstrategie vastgesteld, de gemeenten Amsterdam en Rotterdam hebben een deelnemingenbeleid voor alle gemeentelijke deelnemingen, waaronder Port of Rotterdam en Port of Amsterdam. In het geval van NSP is het aandeelhoudersbeleid in ontwikkeling.

¹⁶ In het deelnemingenbeleid, uit 2013, is de aandacht voor de duurzaamheidstransitie beperkt, mogelijk krijgt dit punt in de lopende beleidsdoorlichting van het deelnemingenbeleid aandacht.



integrale afweging van ruimtelijke transitie van en in havengebieden) in het opgestelde aandeelhoudersbeleid opgenomen. Ook in de havenvisies van de Nederlandse havens van nationaal belang komen deze punten terug¹⁷. Het publieke aandeelhouderschap leidt daarmee tot én een commerciële insteek én een oriëntatie op publieke belangen, waarbij de positie van de Rijkshavenmeester wellicht het meest sprekende voorbeeld is gezien deze als mandaat heeft te zorgen voor veilig en vlot scheepvaartverkeer.

De *governance* van de havenontwikkelaars in Nederland is daarmee grotendeels in lijn met het ideaalbeeld, hetgeen bijdraagt aan de concurrentiekracht van de Nederlandse havens. De Nederlandse havenontwikkelaars hebben een solide financiële positie en ruimte om commercieel en flexibel te opereren; dat draagt bij aan het Nederlandse koploperschap in de havenindustrie (zoals onder meer tot uitdrukking komt in de *Global Competitiveness Report*).

De ruimtelijke scope van de havenontwikkelaars: rationale voor verdere integratie van de ontwikkeling van het samenhangende havencomplex Rotterdam-Moerdijk

In de Nederlandse zeehavens is, in lijn met het ideaalbeeld van één ontwikkelaar voor één samenhangend gebied, al decennia een proces gaande van ‘opschaling’ van havenbeheer: Groningen Seaports ontwikkelt een samenhangend havencomplex dat Eemshaven en Delftzijl omvat, in Zeeland is eerst een fusie gerealiseerd van de verweven havens van Vlissingen en Terneuzen en vervolgens, ook op basis van de sterke onderlinge verwevenheid, een fusie met de haven van Gent, leidend tot de grensoverschrijdende havenontwikkelaar North Sea Port. Rotterdam beheert sinds 2011 de haven van Dordrecht, functioneel gezien een onderdeel van het Rotterdamse havencomplex.

De meest relevante potentiële verbetering van de *governance* is een *verdere integratie van de ontwikkeling van het samenhangende havencomplex Rotterdam-Moerdijk*¹⁸. De samenhang tussen Rotterdam en Moerdijk is dermate nauw dat een meer geïntegreerde havenontwikkeling leidt tot economische en maatschappelijke waarde-creatie. De sterke samenhang blijkt onder meer uit de uitwisseling van grondstoffen en halffabricaten tussen chemische bedrijven in Rotterdam en Moerdijk, o.a. via de buisleidingenstraat, de positie van Moerdijk als ‘*extended gate*’ van Rotterdam¹⁹, de forse groep bedrijven met investeringen in beide havens (Shell, Lyondell, Solvay, ECT, Steinweg, DSV, Panalpina, DHG, ZHD, Danser), toepassing van de Rotterdamse zeehavengeld tarieven (inclusief jaarlijkse aanpassing) in Moerdijk en inning van het zeehavengeld voor Moerdijk door Havenbedrijf Rotterdam en het klimaatakkoord waarin Rotterdam-Moerdijk als één industrieel cluster is opgenomen. In de voorbije jaren hebben PoR en PoM gezocht naar een vorm om tot meer samenwerking te komen. Ook al heeft dit (nog) niet geleid tot sterkere samenwerking; de onderliggende logica daarvan wordt breed gedeeld.

¹⁷ Uiteraard worden daarbij verschillende bewoordingen gebruikt.

¹⁸ Daarnaast zijn er in het Noordzeekanaalgebied en in Rijnmond aanvullende stappen te zetten door overdracht van havenbeheer en -ontwikkeling in gemeenten met in omvang beperkte havenactiviteiten. Het overdragen van de havenontwikkeling in Zaandam, Beverwijk en Schiedam naar de verzelfstandigde havenbeheerder (Port of Amsterdam respectievelijk Port of Rotterdam) kan bijdragen aan de kwaliteit van de dienstverlening en meer integrale ontwikkeling mogelijk maken. Omdat het veelal gaat om terreinen die ofwel al in erfpacht zijn uitgegeven ofwel in private handen zijn, zonder dat er sprake is van een duidelijke transitie-opgave, is het verwachte effect van een dergelijke overdracht beperkt.

¹⁹ Moerdijk is functioneert ook als *extended gate* van Antwerpen, maar in meer beperkte mate.



Aandeelhouders en publieke belangen; rationale Rijksdeelname in Havenbedrijf Amsterdam.

In het ideaalbeeld is het uitgangspunt dat de overheidsinstantie(s) die verantwoordelijk is (zijn) voor de relevante publieke belangen de meest logische publieke aandeelhouder(s) is (zijn). Per havenontwikkelaar is voor elk van de publieke belangen een analyse gemaakt van de verantwoordelijke overheidslaag of -lagen en de mate waarin nationale en regionale/lokale belangen samenvallen. Op basis daarvan bevat tabel 3 een inschatting van de rationale van een aanpassing van de aandeelhoudersstructuur van de vijf Havenontwikkelaars door toetreding van het Rijk als aandeelhouder²⁰.

²⁰ Voor North Sea Port loopt een onderzoek naar het versterken van de financiële positie van het havenbedrijf om te kunnen investeren in de omvangrijke opgaven rondom verduurzaming. Deze invalshoek financieringsruimte voor investeringen om publieke belangen te realiseren) is niet meegenomen in deze notitie.

Tabel 3: rationale van een eventuele aanpassing van de aandeelhoudersstructuur

		Publieke belangen								Rationale van een aanpassing van de aandeelhouders-structuur
		Lange termijn commitment havenontwikkeling		Koploperschap transitie duurzaamheid.		Investeringen in innovatie.		Integrale ruimtelijke transities		
Haven-ontwikkelaar	Aandeelhouders	Verantwoordelijke overheids-lagen	Samenvallen nationale en lokale publieke belangen	Verantwoordelijke overheids-lagen	Samenvallen nationale en lokale publieke belangen	Verantwoordelijke overheids-lagen	Samenvallen nationale en lokale publieke belangen	Verantwoordelijke overheids-lagen	Samenvallen nationale en lokale publieke belangen	
Havenbedrijf Rotterdam	Gemeente Rotterdam en Nederlandse Staat	Nationaal en regionaal/lokaal	Grotendeels	Nationaal en regionaal/lokaal	Grotendeels	Regionaal/Lokaal	N.R.	Nationaal en regionaal/lokaal	Grotendeels	Geen rationale, in de huidige aandeelhoudersstructuur met een Rijksdeelname zijn de relevante publieke belangen afgedekt
Havenbedrijf Amsterdam	Gemeente Amsterdam (100%)	Nationaal en regionaal/lokaal	Grotendeels	Nationaal en regionaal/Lokaal	Grotendeels	Regionaal/Lokaal	N.R.	Nationaal en regionaal/lokaal	Beperkt; gemeentelijke nadruk op stedelijke ontwikkeling, nationaal op goederen-corridors.	Rationale voor aanpassing van de aandeelhouders-structuur, nationale publieke belangen zijn onvoldoende afgedekt.
North Sea Port	Provincies Zeeland en Oost-Vlaanderen en 6 gemeenten	Nationaal en regionaal/lokaal	Grotendeels	Nationaal en regionaal/lokaal	Grotendeels	Regionaal/Lokaal	N.R.	Nationaal en regionaal/lokaal	Grotendeels	Geen rationale voor aanpassing aandeelhoudersstructuur, nationale en regionale publieke belangen vallen grotendeels samen.
Groningen Seaports	Provincie Groningen, gemeenten Eemsdelta en Het Hogeland	Nationaal en regionaal/lokaal	Grotendeels	Nationaal en regionaal/Lokaal	Grotendeels	Regionaal/Lokaal	N.R.	Nationaal en regionaal/Lokaal	Grotendeels	Geen rationale voor aanpassing aandeelhouders-structuur, nationale en regionale publieke belangen vallen grotendeels samen.
Port of Moerdijk	Provincie Noord-Brabant en Gemeente Moerdijk (ieder 50%)	Nationaal en regionaal/lokaal	Grotendeels	Nationaal en regionaal/lokaal	Grotendeels	Regionaal/Lokaal	N.R.	Regionaal/Lokaal	N.R.	Geen rationale voor aanpassing van de aandeelhoudersstructuur vanuit overwegingen over de (onvoldoende) borging van nationale publieke belangen ²¹ .

²¹ Zoals in de vorige paragraaf besproken, is er wel een rationale voor een aanpassing van de aandeelhoudersstructuur van Port of Moerdijk om te komen tot meer geïntegreerde ontwikkeling van het samenhangende havencomplex Rotterdam-Moerdijk.



Als toelichting op de argumentatie opgenomen in tabel 3:

- In de tabel is per publiek belang een inschatting gemaakt van 1) de relevante overheidslaag/lagen en 2) de mate waarin lokale/regionale en nationale publiek belangen samenvallen. Dat laatste is van belang omdat er geen rationale is voor Rijksdeelname als nationale en lokale/regionale publieke belangen samenvallen en dus ook zijn geborgd met lokaal/regionaal aandeelhouderschap.
- Op basis van het feit dat de vijf in de tabel opgenomen havens zijn benoemd als ‘havens van Nationaal belang’ is het publieke belang ‘Lange termijn commitment havenontwikkeling’ gekenmerkt als nationaal en regionaal/ lokaal. De regio-overstijgende economische impact verschilt uiteraard tussen de havens en is het grootste voor het Rotterdamse havencomplex.
- Ook het koploperschap in de duurzaamheidstransitie is ingeschat als een lokale/regionaal en nationaal publiek belang vanwege de forse emissies enerzijds en rol in duurzame energieopwekking anderzijds in alle vijf de havens; uiteraard is ook hier de nationale impact van de havens verschillend.
- De externe baten van innovatie zijn voor alle havens ingeschat als een lokaal/regionaal publiek belang.
- Voor de ‘Integrale ruimtelijke transitie’ is een nationaal belang toegekend aan de drie zeehavencomplexen met de status van ‘NOVI-gebied’²², mede vanwege de gevolgen van ruimtelijke transitie voor (inter)nationale corridors. Ook voor Groningen zijn de integrale ruimtelijke transitie ingeschat als een nationaal belang; Groningen is aangemerkt als NOVI-gebied met brede ruimtelijk-fysieke opgaven, waaronder havenontwikkeling. Bovendien is het Groningse havencomplex een belangrijke energie hub met verbindingen met Noorwegen en Denemarken.
- In het algemeen vallen de nationale en regionale publieke belangen grotendeels samen; zowel t.a.v. lange termijn commitment aan havenontwikkeling als t.a.v. het koploperschap in de duurzaamheidstransitie zijn er geen duidelijke verschillen tussen de publieke belangen op nationaal en regionaal/lokaal niveau. Bij de ruimtelijke transitie van het Amsterdamse havencomplex is er wel sprake van verschillende publieke belangen; met een gemeentelijke nadruk op stedelijke ontwikkeling en een nationale nadruk op efficiënte en duurzame goederencorridors.

De conclusie van tabel 3 is dat er in het geval van Amsterdam een rationale is voor een aanpassing van de aandeelhoudersstructuur door toetreding van het Rijk als aandeelhouder, vanwege de regio overstijgende economische impact en omdat de nationale publieke belangen die spelen bij ruimtelijke transitie (zoals de effecten op (inter)nationale goederencorridors en logistieke ketens) niet gelijklopen met de lokale publieke belangen. Daarnaast is Havenbedrijf Amsterdam de enige havenontwikkelaar met één aandeelhouder, toetreding van een tweede aandeelhouder kan leiden tot een betere *corporate governance*. Zoals eerder aangegeven is de eventuele toetreding van het Rijk als aandeelhouder in PoA geen middel om verschillende publieke belangen met elkaar in lijn te

²² Zie www.denationaleomgevingsvisie.nl/samenwerking+en+uitvoering/novi+gebieden/default.aspx



brengen, en blijft afstemming op bestuurlijk niveau noodzakelijk. Toetreding van het Rijk is wel een manier om te borgen dat havenontwikkeling meer evenwichtig vormgegeven wordt. Omdat bestuurlijke structuren inert zijn en vooral aangepast worden als zich een *window of opportunity* voordoet (zoals in Rotterdam het geval was rondom Project Mainportontwikkeling Rotterdam inclusief de aanleg van de tweede Maasvlakte), ligt een koppeling van een aanpassing van de bestaande aandeelhoudersstructuur aan gezamenlijke investeringen om het Amsterdamse havencomplex vitaal te houden in het licht van grote uitdagingen op het gebied van de duurzaamheids- en energietransitie voor de hand.

Meer expliciete inzet op havensamenwerking in aandeelhoudersbeleid is wenselijk; het te verwachten effect is beperkt

De aandeelhouders geven via het aandeelhoudersbeleid richting aan de havenontwikkeling. In het huidige aandeelhoudersbeleid is geen expliciete inzet op havensamenwerking opgenomen, terwijl de verdere ontwikkeling van een samenhangend 'Delta havensysteem' wel in het publieke belang is. Een expliciete inzet op havensamenwerking in het aandeelhoudersbeleid is passend bij de oriëntatie van de havenontwikkelaars op publieke belangen. Naar verwachting zal het effect van het opnemen van samenwerking in het aandeelhoudersbeleid beperkt zijn; ook zonder expliciet aandeelhoudersbeleid is samenwerking tussen de havenontwikkelaars tot stand gekomen.



Relevante literatuur

Bance, P., & Obermann, G. (2015). Serving the General Interest with Public Enterprises—New Forms of Governance and Trends in Ownership. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 529-534

Christiansen, H. (2013). Balancing commercial and non-commercial priorities of state-owned Enterprises

Decisio and Erasmus UPT (2020) Level Playing Field Noordwest-Europese zeehavens

Dong, G., Zheng, S., & Lee, P. T. W. (2018). The effects of regional port integration: The case of Ningbo-Zhoushan Port. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 120, 1-15.

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

Ferrari, C., Tei, A., & Merk, O. (2015). The Governance and Regulation of Ports. OECD discussion paper, available at <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201501.pdf>

Hertog, S. (2010). Defying the Resource Curse: Explaining Successful State-Owned Enterprises in Rentier States. *World Politics*, 62, pp 261-301.

Jiang, F., Cai, W., Wang, X., & Zhu, B. (2018). Multiple large shareholders and corporate investment: Evidence from China. *Journal of Corporate Finance*, 50, 66-83.

de Jong, O., Van den Bossche, M., Hintjens, L., Van der Lugt, L., Van Saase, N. (2019) Onderzoek havensamenwerking. Bouwstenen voor een handelingskader'.

Kolk, A., & Van der Veen, M. (2002). Dilemmas of Balancing Organizational and Public Interests: How Environment Affects Strategy in Dutch Main Ports. *European Management Journal*, 20(1), 45-54.

de Langen, P. W., & van der Lugt, L. M. (2017). Institutional reforms of port authorities in the Netherlands; the establishment of port development companies. *Research in Transportation Business & Management*, 22, 108-113.

Lin, S., Chen, F., & Wang, L. (2020). Identity of multiple large shareholders and corporate governance: are state-owned entities efficient MLS? *Review of Quantitative Finance and Accounting*, 55(4), 1305-1340.

Lin, J. Y., & Tan, G. (1999). Policy burdens, accountability, and the soft budget constraint. *The American Economic Review*, 89(2), 426-431.

Meggison, W. L., & Netter, J. M. (2001). From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of economic literature*, 321-389.

Menzio, A., Urtiaga, M. G., & Vannoni, D. (2012). Board composition, political connections, and performance in state-owned enterprises. *Industrial and Corporate Change*, 21(3), 671-698.



Ministerie van Financien (2013) Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021) Digitale transport strategie Goederenvervoer, beschikbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/30/digitale-transport-strategie-goederenvervoer>

OECD (2015). Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition. OECD publication, available at <http://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>

Rentsch, C. & Finger, M. (2015). Yes, No, Maybe: The Ambiguous Relationships Between State-Owned Enterprises and The State. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 617-640.

Shirley, M. M., & Walsh, P. (2001). Public vs. private ownership: the current state of the debate. World Bank Policy Research Working Paper 2420.

Stiglitz, J. (1998). Distinguished lecture on economics in government: the private uses of public interests: incentives and institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 12(2), 3-22.

Van der Horst, M., Kansen M. en Moorman, S. (2019) Trends en hun invloed op zeehavens; Trends die op de Nederlandse zeehavens afkomen en hoe andere landen reageren op deze trends in hun zeehavenbeleid, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Xu, L. C., Zhu, T., & Lin, Y. M. (2005). Politician control, agency problems and ownership reform. *Economics of Transition*, 13(1), 1-24.

Yarrow, G. (1999). A theory of privatization, or why bureaucrats are still in business. *World Development*, 27(1), 157-168.

Yang, Z., Guo, L., & Lian, F. (2019). Port integration in a region with multiport gateways in the context of industrial transformation and upgrading of the port. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 122, 231-246.