



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Evaluatie van de *nota Zeehavens: ankers van de economie*

Beleidsdoorlichting artikel 35.02, mainport Rotterdam en overige havens

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Evaluatie van de nota *Zeehavens: ankers van de economie*

Beleidsdoorlichting artikel 35.02, mainport Rotterdam en overige havens

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Maarten Kansen
Johan Visser

januari 2012

Analyses van mobiliteit en mobiliteitsbeleid. Dat is waar het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) zich mee bezighoudt. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) maakt het KiM analyses van mobiliteit en mobiliteitsbeleid die doorwerken in de beleidsafwegingen. De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en/ of de staatssecretaris van IenM weer te geven.

Inhoud

Samenvatting 5

1	Inleiding 9
1.1	Aanleiding en doel beleidsdoorlichting <i>Nota Zeehavens</i> 9
1.2	Afbakening 10
1.3	Aanpak 10
1.4	Leeswijzer 12
2	Aanleiding, rijksverantwoordelijkheid en doelen zeehavenbeleid 13
2.1	Aanleiding en oorzaak 13
2.2	Waarom is de (Rijks-)overheid verantwoordelijk? 17
2.3	Doelen 19
3	Beleidsrealisatie 23
3.1	Inzet instrumenten 23
3.2	Verloop van de uitvoering en bedrijfsvoering 24
3.3	Inzet van middelen 30
3.4	Doelmatigheid van de bedrijfsvoering 32
4	Effecten van het beleid en doelbereik 35
4.1	Effecten van het beleid 35
4.2	Externe invloeden 43

Summary 45

Literatuur 49

Bijlage A Lijst van geïnterviewde personen 53

Bijlage B Lijst leden begeleidingscommissie 55

Bijlage C Monitoring beleidsindicatoren 57

C.1	Korte toelichting op de gehanteerde bronnen 57
C.2	De directe toegevoegde waarde en werkgelegenheid 57
C.3	De indirecte toegevoegde waarde en werkgelegenheid 58
C.4	Marktaandeel in de overslag 58
C.5	Zeehavengerelateerde bedrijfsvestiging 59
C.6	Private investeringen 59

Bijlage D Uitvoering beleidsacties 61

Colofon 64

Samenvatting

De nota *Zeehavens: ankers van de economie* (2004) formuleerde beleidsacties en doelen voor verdere ontwikkeling en versterking van de Nederlandse zeehavens. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de Nota Zeehavens overeenkomstig de afspraken is uitgevoerd. Op hoofdlijnen hebben de beleidsacties tot het gewenste resultaat geleid. De indicatoren directe en indirecte toegevoegde waarde en werkgelegenheid, de omvang van het Nederlandse marktaandeel en de groei van private investeringen wijzen uit dat de ambities zijn gehaald. Overigens was het in de beleidsdoorlichting moeilijk meetbaar hoe groot precies de bijdrage van de overheid en hoe groot het effect van (inter)nationale ontwikkelingen aan het bereiken van de doelen is geweest.

In de nota *Zeehavens: ankers van de economie* (in het vervolg *Nota Zeehavens* genoemd) presenteerde het kabinet het zeehavenbeleid voor de periode 2005-2010. Hierbij kondigde het kabinet aan het beleid aan het eind van die periode te evalueren. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) is gevraagd de evaluatie uit te voeren. In dit rapport geven we de resultaten weer.

Beleidsdoorlichting

De evaluatie heeft de vorm van een beleidsdoorlichting. Dat is een evaluatieonderzoek volgens een vaste methodiek, gericht op een onderdeel van de begroting van een ministerie. In dit geval gaat het om begrotingsartikel 35.02, Mainport Rotterdam en overige zeehavens, van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (nu: ministerie van Infrastructuur en Milieu). Een aanzienlijk deel van het zeehavenbudget staat niet op de normale IenM-begroting, maar is onderdeel van het Infrastructuurfonds.

Aanleiding voor de Nota Zeehavens

De aanleiding voor het opstellen van de *Nota Zeehavens* was een mogelijk verslechterende internationale concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens met een negatief effect op de Nederlandse economie. Als belangrijke oorzaak noemt de nota het ontbreken van een Europees *level playing field*, ofwel een gelijk speelveld, doordat EU-landen de regels voor staatsteun aan havens verschillend interpreteren. Daarnaast waren er knelpunten, zowel in de beschikbare ruimte voor groei als in de achterlandverbindingen. Dit zou zowel aan de 'voorkant' gelden (bijvoorbeeld toegang tot de haven van Amsterdam) als aan de 'achterkant' (achterlandverbindingen als de A15).

Omdat zeehavens in een internationale context opereren, bieden Europese en mondiale ontwikkelingen zowel kansen als bedreigingen. De markt speelt hierbij een hoofdrol. Voor de overheid geldt dat slechts beperkte beïnvloeding mogelijk is. De rijksoverheid heeft invloed via concurrentiebeïnvloedende factoren als de inspectielast, aanleg van infrastructuur en vestigingsklimaat, decentrale overheden via bestemmingsplannen en de EU door middel van internationale regels voor onder andere een *level playing field* en milieuwetgeving.

Uitvoering Nota Zeehavens overeenkomstig afspraken

Het zeehavenbeleid dat in de *Nota Zeehavens* zijn beslag kreeg, had tot doel de maatschappelijke meerwaarde van de zeehavens voor de Nederlandse economie te versterken. De overheid wilde dit bereiken door de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse zeehavens te verbeteren, binnen hiervoor gestelde randvoorwaarden van leefomgeving en veiligheid. Met dit doel zijn drie categorieën instrumenten ingezet. Instrumenten om:

- de marktwerking te verbeteren (bijvoorbeeld stroomlijnen van inspecties en controles door de overheid en betere marktoriëntatie van loodsen);
- de capaciteit in stand te houden of uit te breiden (bijvoorbeeld betere achterlandverbindingen en realiseren van fysieke ruimte voor groei);
- randvoorwaarden te stellen (bijvoorbeeld bevorderen van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving).

Vervolgens zijn de instrumenten vertaald in beleidsacties en in de realisatie van infrastructuur. Uit onze beleidsdoorlichting blijkt dat de *Nota Zeehavens* overeenkomstig de afspraken is uitgevoerd. Op hoofdlijnen hebben de acties tot het gewenste resultaat geleid. Van de vijf geselecteerde infrastructuurprojecten is de Tweede Maasvlakte in uitvoering. Vier projecten bevinden zich nog in verschillende stadia van de planfase: A15 Maasvlakte-Vaanplein, spooraansluiting Tweede Maasvlakte, Zeepoort IJmond en kanaalzone Gent-Terneuzen.

Doelen gehaald, effect van beleidsacties lastig te meten

In de *Nota Zeehavens* zijn vijf indicatoren benoemd om te monitoren of het beleid succesvol is geweest:

1. De directe toegevoegde waarde en werkgelegenheid die de zeehavenbedrijven genereren;
2. De indirecte toegevoegde waarde en werkgelegenheid die de zeehavenbedrijven genereren;
3. De omvang van het Nederlandse marktaandeel;
4. De groei van private investeringen;
5. De komst van nieuwe bedrijvigheid.

Vier van de vijf indicatoren (en wel de indicatoren 1 t/m 4) wijzen uit dat de ambities zijn gehaald. Dat betekent niet per definitie dat de gekozen instrumenten en de daaruit voortvloeiende beleidsacties hiervoor verantwoordelijk zijn. In de *Nota Zeehavens* zelf staat al dat de gekozen indicatoren maar beperkt kunnen aangeven of het beleid succesvol is geweest en dat naar een betere set indicatoren gezocht wordt. Deze verbeterde indicatoren dienen aan te sluiten bij de gewijzigde begrotingssystematiek 'verantwoord begroten'. De bijdrage van de overheidsinstrumenten aan de beleidsdoelen is daarom moeilijk vast te stellen. De ontwikkelingen op nationaal, Europees en mondiaal niveau en activiteiten van andere actoren, zoals het bedrijfsleven, hebben mogelijk een grote invloed gehad. Via met name de aanleg van infrastructuur is op internationale ontwikkelingen ingespeeld. Bereikbaarheid is een sine qua non voor de ontwikkeling van de havens. De overheid is hier de belangrijkste partij.

Afschaffing regeling 'Haveninterne projecten'

De begrote budgetten voor artikel 35.02 zijn bescheiden en zijn bovendien door de jaren heen teruggelopen: van bijna 6 miljoen euro in 2006 naar ongeveer 1,5 miljoen euro in 2010. Dat komt met name doordat de subsidieregeling

'Haveninterne Projecten' (HIP-regeling) in 2006 is afgeschaft. De aanvullende werkgelegenheid die met de regeling werd gecreëerd viel tegen. Negen van de tien projecten zouden ook zonder subsidie zijn doorgegaan. Wel zijn de projecten door de subsidie bespoedigd. Met de afschaffing van deze regeling is beleidsmatig adequaat gereageerd. Daarnaast is stelselmatig minder uitgegeven dan begroot. Hiervoor zijn diverse kleine oorzaken aan te wijzen.

Aangezien van de door ons geselecteerde vijf infrastructuurprojecten (de Tweede Maasvlakte, A15 Maasvlakte-Vaanplein, spooraansluiting Tweede Maasvlakte, Zeepoort IJmond en kanaalzone Gent-Terneuzen) die worden betaald uit het Infrastructuurfonds zich vier nog in de planfase bevinden, is nog geen financiële informatie over de uitvoering beschikbaar.

Recente ontwikkelingen

Duurzaamheid, innovatie, logistiek en havensamenwerking zijn thema's die voor de toekomst van de zeehavens van groot belang zijn. De overheid neemt, al dan niet samen met sectorpartijen, diverse initiatieven om hierop in te spelen.

KiM- beschouwing

Op grond van de evaluatie van het beleid dat vanuit de *Nota Zeehavens* is gevoerd, komt het KiM tot de volgende bevindingen en conclusies:

- Het aandeel (toegevoegde waarde, werkgelegenheid, overslag) dat de zeehavens aan de Nederlandse economie hebben was weliswaar afgenomen, maar hierbij dienen voor een juiste probleemperceptie wel een paar opmerkingen gemaakt te worden. Er was namelijk sprake van een relatieve afname ten opzichte van andere sectoren in de economie. Ook speelden andere factoren, zoals de concurrentiekracht van de buitenlandse havens, de tariefontwikkeling en geopolitieke ontwikkelingen mogelijk een grotere rol dan het overheidsbeleid.
- De begrippen 'de internationale concurrentiepositie' en 'maatschappelijke meerwaarde' zijn te algemeen van aard.
Het is wenselijk om de internationale concurrentiepositie nader te specificeren door differentiatie in goederenstromen en markten en wat deze bijdragen aan de toegevoegde waarde. De realiteit is echter weerbarstig. Op het vlak van de maatschappelijk meerwaarde zou onderscheid gemaakt moeten worden tussen maatschappelijke kosten en baten en privaat-economische kosten en baten.
- Bij de verzelfstandiging van de haven van Rotterdam speelden vier thema's: continuïteit en kwaliteit van de haven, efficiënte marktverhoudingen, nautische veiligheid en duurzaam ruimtegebruik.
Het KiM vraagt zich met het oog op de toekomstige verzelfstandiging van de andere zeehavens bij het thema continuïteit en kwaliteit van de havenvoorzieningen af welke belangen in het geding zijn en of de overheid een rol heeft.
- Het overheidsbeleid heeft geanticipeerd op internationale ontwikkelingen als schaalvergroting, toenemende concurrentiedruk en mondialisering door onder andere aanleg van infrastructuur. Hoewel de aanleg van infrastructuur een van de belangrijkste overheidsinstrumenten is, is niet onderzocht of dit de meest effectieve vorm van beleid is geweest.
- Naast de instrumenten die in de *Nota Zeehavens* zijn ingezet, staat de overheid in algemene zin een breder palet aan instrumenten ter

beschikking. Er is in het kader van deze evaluatie niet onderzocht of de mix van instrumenten die in de *Nota Zeehavens* is ingezet de meest optimale mix is en of een andere mix mogelijk beter bij de beleidsdoelstellingen zou hebben gepast.

- Om de doelmatigheid beter te kunnen beoordelen is het van belang om bij toekomstig beleid een financiële paragraaf toe te voegen die de beleidsacties koppelt aan de beschikbare middelen. Op deze wijze ontstaat meer transparantie en zijn tussentijdse wijzigingen beter te herleiden.
- Mogelijk verdient in het zeehavenbeleid de toenemende machtspositie van een klein aantal zeer grote buitenlandse spelers uit oogpunt van marktwerking aandacht. Door onder andere fusies van rederijen en rederijen die eigenaar worden van containerterminals ontstaan spelers die een grote machtsfactor vormen en die de invloed van de zeehavenbeheerders doen afnemen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel beleidsdoorlichting *Nota Zeehavens*

Aanleiding

In november 2004 heeft de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat (nu: minister van Infrastructuur en Milieu) de *nota Zeehavens: ankers van de economie* (in het vervolg *Nota Zeehavens* genoemd) aangeboden aan de Tweede Kamer. In deze nota presenteert het kabinet het zeehavenbeleid voor de periode 2005-2010. Ook kondigde het kabinet aan het zeehavenbeleid, zoals dat in deze nota is gepresenteerd, aan het eind van deze periode te willen evalueren. In de VenW-begroting 2010 is dan ook opgenomen dat de Directie Maritieme Zaken van DGLM voor het artikel 35.02, 'Mainport Rotterdam en overige zeehavens' een beleidsdoorlichting zal uitvoeren.

De *Nota Zeehavens* heeft de volgende drie hoofdlijnen:

- Marktwerving: verbeteren van de marktomstandigheden voor havengerelateerde bedrijven;
- Capaciteit: in stand houden en verbeteren van de bereikbaarheid van de zeehavens en het realiseren van fysieke ruimte voor groei;
- Randvoorwaarden: reguleren en bevorderen van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving.

Het begrotingsartikel 35.02 dat onderwerp is van deze beleidsdoorlichting door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft betrekking op de eerste twee hoofdlijnen.

Doel

In dit rapport doet het KiM verslag van de beleidsdoorlichting van de *Nota Zeehavens*. Een beleidsdoorlichting is een evaluatieonderzoek (ex post) van een bepaald begrotingsartikel van de Rijksbegroting op het niveau van algemene of operationele doelstellingen van het beleid.

Het doel van de beleidsdoorlichting is tweeledig:

- verantwoorden van het gevoerde beleid van het Rijk, specifiek het zeehavenbeleid van het Directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken (minVenW);
- lessen trekken voor het formuleren en uitvoeren van toekomstig zeehavenbeleid.

Dit rapport bevat de resultaten van de beleidsdoorlichting.

Onderzoeksvraag

De beleidsdoorlichting geeft antwoord op de volgende twee vragen:

- Was het gevoerde beleid doeltreffend (effectief)?
- Was het gevoerde beleid doelmatig (efficiënt)?

Beantwoording vindt plaats aan de hand van vaste onderzoeksvragen (zie par. 1.3 en Ministerie van Financiën, 2006).

1.2 Afbakening

Het beleid van de rijksoverheid beïnvloedt de zeehavens op verschillende manieren. In deze evaluatie beperkt het KiM zich tot de acties en instrumenten zoals die in de *Nota Zeehavens* werden aangekondigd. De beleidsdoorlichting vindt plaats aan de hand van begrotingsartikelen uit de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het gaat in deze beleidsdoorlichting specifiek om begrotingsartikel 35.02.

De eerste twee hoofdlijnen van de *Nota Zeehavens* hebben betrekking op artikel 35.02, maar de derde hoofdlijn 'Randvoorwaarden' wordt in de begroting weergegeven onder de artikelen 33.02 (Verbeteren veiligheid zeehavens) en 36.04 (Scheepvaart: een milieuvriendelijke goederenvervoersysteem over het water bevorderen).

Daarnaast wordt een aanzienlijk deel van het zeehavenbudget niet op Hoofdstuk XII (de normale VenW-begroting) weergegeven, maar op de hoofdstukken 15 (Vaarwegen) en 16.01 (Project Mainport Rotterdam) van het Infrastructuurfonds.

De beleidsdoorlichting is in volledige vorm (zie par. 1.3, de vragen 1 t/m 10) uitgevoerd voor begrotingsartikel 35.02. Een volledige beleidsdoorlichting van de artikelen 33.02 en 36.04 staat gepland voor 2012. In dit rapport zijn daarom de artikelen 33.02 en 36.04 geëvalueerd aan de hand van globale beantwoording van de vragen 1 t/m 6.

Het budget dat voor begrotingsartikel 35.02 is ingezet valt binnen het bestek van deze beleidsdoorlichting. Het KiM heeft hierbij ook de budgetten van het Infrafonds (IF) betrokken, omdat infrastructuur een belangrijke rol speelt in het zeehavenbeleid. Het accent ligt op artikel 35.02, maar aanvullende informatie die zich uitstrekt tot andere beleidsartikelen kan wel gebruikt worden om de hoofdconclusies omtrent de *Nota Zeehavens* te onderbouwen.

In de VenW-begroting staan ook andere begrotingsartikelen die te maken hebben met scheepvaart, binnenvaart en zeehavens. Het gaat hierbij om:

- artikel 33.04: Bescherming tegen moedwillige verstoring;
- artikel 34.02: Netwerk vaarwegen: reistijden over het water betrouwbaar en voorspelbaar maken;
- artikel 35.04: Logistieke efficiëntie goederenvervoer verbeteren.

Deze artikelen vallen buiten deze beleidsdoorlichting.

1.3 Aanpak

Een beleidsdoorlichting kent een vaste opbouw. Hier volgt een toelichting van de methodiek.

Methodiek van beleidsdoorlichting

Beleidsdoorlichting is een evaluatie van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen overeenkomstig paragraaf 3.5 van de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV).

Een beleidsdoorlichting bestaat uit de beantwoording van de volgende vragen:

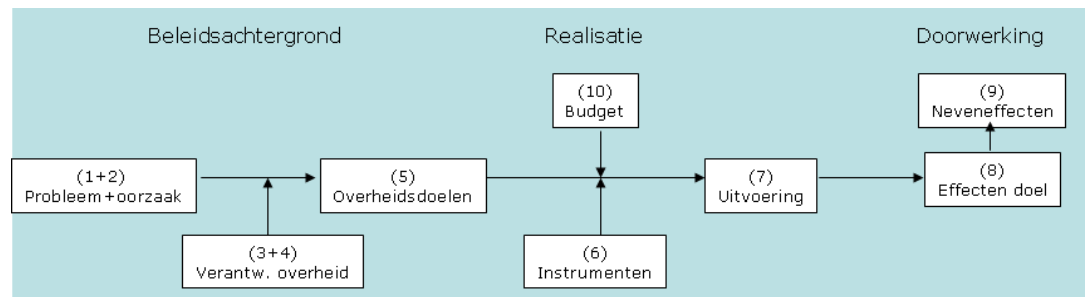
1. Wat was het probleem dat aanleiding is geweest voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
2. Wat was de oorzaak van het probleem?

3. Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
4. Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem? Hoe is het realiseren van de doelstelling meetbaar gemaakt?
6. Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was sprake van overlap?
7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
8. Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
9. Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
10. Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

Figuur 1.1

De samenhang tussen de onderdelen van een beleidsdoorlichting

Bron: KiM



De vragen 1 t/m 5 worden beantwoord in hoofdstuk 2, de vragen 6, 7 en 10 in hoofdstuk 3 en de vragen 8 en 9 in hoofdstuk 4.

Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek en steunt bij de beantwoording van de bovenstaande vragen zoveel mogelijk op bestaande (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. In een beleidsdoorlichting moet de vraag naar het effect van het beleid zo goed mogelijk beantwoord worden door de effecten aan te duiden en de plausibiliteit van de effectiviteit aan te geven.

De doorlichting wordt voorzien van een separaat oordeel van een onafhankelijke derde, die in gaat op het proces en zijn opmerkingen ten aanzien van het proces en de inhoud van de beleidsdoorlichting. Dit oordeel wordt gelijktijdig met de doorlichting verzonden aan de Tweede Kamer.

Bronnenonderzoek

De *Beleidsdoorlichting Nota Zeehavens* is voornamelijk gebaseerd op beschikbare bronnen, zoals de begrotingen en jaarverslagen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over de periode 2005-2010 en de voortgangsrapportage over de acties *Nota Zeehavens* uit 2007 (VenW, 2007).

Daarnaast zijn voor aanvullende informatie interviews gehouden met beleidsmedewerkers van VenW, EZ, de Nationale Havenraad en sectorpartijen.

In bijlagen A en B zijn een volledige literatuurlijst en een lijst van geïnterviewde personen opgenomen.

Kwaliteitsborging

Het Projectplan voor de beleidsdoorlichting is binnen het KiM getoetst. De resultaten van de beleidsdoorlichting zijn zowel binnen het KiM getoetst als via een second opinion door prof. dr. E. Van de Voorde en dr. Thierry Vanellander van de Universiteit van Antwerpen.

1.4

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de aanleiding voor het ontwikkelen van zeehavenbeleid (de beleidsdoorlichtingsvragen 1 t/m 5). Hoofdstuk 3 behandelt de doelen, instrumenten en uitvoering (vraag 6, 7 en 10). In hoofdstuk 4 beschrijven we de effecten en het doelbereik (vragen 8 t/m 10). Hoofdstuk 5 geeft de conclusies weer.

2 Aanleiding, rijksverantwoordelijkheid en doelen zeehavenbeleid

Dit hoofdstuk behandelt de aanleiding voor zeehavenbeleid, de verantwoordelijkheid van het rijk volgens de Nota Zeehavens en de beleidsdoelen die op grond hiervan zijn geformuleerd (vragen 1 t/m 5).

De Nota Zeehavens zegt over deze onderwerpen:

- *Het probleem dat aanleiding was tot het opstellen van de Nota Zeehavens was een dreigend afnemend aandeel van de Nederlandse zeehavens voor de Nederlandse economie door een verslechterde internationale concurrentiepositie;*
- *De oorzaak van een mogelijk afnemend belang ligt in mondiaal groeiende en verschuivende goederenstromen in combinatie met strengere eisen op het gebied van milieu en veiligheid;*
- *De rijksverantwoordelijkheid bestaat uit het opstellen van nationale regelgeving, borging van nationale belangen en betrokkenheid bij concurrentiebeïnvloedende factoren;*
- *Overheidsverantwoordelijkheden liggen zowel op decentraal niveau als op rijks- en Europees niveau;*
- *Doel van het overheidsbeleid is het versterken van de maatschappelijke meerwaarde van de zeehavens.*

2.1 Aanleiding en oorzaak

Wat was het probleem dat aanleiding is geweest voor beleid? Is dit probleem nog actueel?

Probleem

Het maatschappelijk probleem dat de aanleiding vormde voor het opstellen van de *Nota Zeehavens* was een dreigend afnemend aandeel van de Nederlandse zeehavens voor de Nederlandse economie door een verslechterde internationale concurrentiepositie.

De Nederlandse zeehavens, aldus de *Nota Zeehavens*, spelen een rol in het internationale netwerk van goederentransport met de Rotterdamse haven als de grootste haven van Europa. Daarnaast zijn de zeehavens vestigingslocaties voor bedrijven. Zowel door hun knooppuntfunctie als hun functie als aantrekker van bedrijven, met andere woorden door hun internationale concurrentiekracht, leveren ze een bijdrage aan de open economie die Nederland is. Een economie die zich verder kenmerkt door een kleine thuismarkt en een grote afhankelijkheid van import en export.

We schetsen hier kort het zeehavenbeleid vóór 2004 om vervolgens in te gaan op de aanleiding voor het opstellen van de *Nota Zeehavens*.

Zeehavenbeleid voor 2004

De voornaamste doelstelling voor het zeehavenbeleid is door de jaren heen gelijk gebleven, namelijk: behoud en waar mogelijk versterking van de concurrentiekracht van de zeehavens (Ministerie VenW, 1999).

Betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van het Rijk

De medeverantwoordelijkheid van het rijk voor de zeehavens was in de jaren zestig, zeventig en tachtig aanmerkelijk groter dan nu het geval is. Dit vond beleidsmatig zijn weerslag in de nota *Zeehavenbeleid van de Rijksoverheid* (1966) en het *Eerste Structuurschema Zeehavens* (1984). Het laatstgenoemde structuurschema omvatte een Planologische Kernbeslissing (PKB) voor de vier nationale zeehavengebieden. Tijdens de economische recessie in de jaren tachtig, koos het rijk voor een verdere versterking van de Nederlandse mainports. Rotterdam en Schiphol/Amsterdam werden aangemerkt als motoren van de economie en ontvingen gerichte investeringsimpulsen. In de periode erna is niet de betrokkenheid, maar wel de medeverantwoordelijkheid van de rijksoverheid verminderd. Een aparte Planologische Kernbeslissing voor de zeehavengebieden werd aan het eind van de jaren tachtig niet meer nodig geacht. Het *concept-Tweede Structuurschema Zeehavens* werd ondergebracht in het *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer* (SVV II, 1990). Ook trok het rijk zich terug uit de havenschappen en verminderde zijn financiële bijdragen aan de zeehavens. Hiermee werd de lijn ingezet naar een meer zelfstandige rol van de havenbeheerders. Het rijk nam een meer voorwaardenscheppende positie in. De (eerste) *Voortgangsnota Zeehavenbeleid* verscheen in 1995. In de periode 1999-2004 gold de *Tweede Voortgangsnota Zeehavenbeleid* van december 1999. Hierbij lag het accent van het rijksbeleid op vergroting van de commerciële slagkracht van de zeehavens, op intensivering van de samenwerking binnen het goederenvervoernetwerk, op verbetering van de bereikbaarheid van de zeehavens en op het bevorderen van de leefbaarheid en de veiligheid in de zeehavengebieden, met name rond de grote steden.

Aanleiding voor de Nota Zeehavens

De *Tweede Voortgangsnota Zeehavenbeleid* liep eind 2004 af. In combinatie met de wens van het kabinet voor een beter beleidskader om de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens op zijn minst te behouden en bij voorkeur te versterken, leidde dit tot het opstellen van de nota *Zeehavens: ankers van de economie*. Volgens deze nota is door toenemende internationale concurrentie de positie van de Nederlandse zeehavens niet gegarandeerd. Hierdoor bestond er zorg over het afnemend aandeel van de zeehavens voor de Nederlandse economie. Bijvoorbeeld op het vlak van de overslag verloren Nederlandse zeehavens marktaandeel aan andere zeehavens in de Hamburg-Le Havre range (HLH-range). Tussen 1992 en 2003 nam het marktaandeel af van 49,2% naar 45,5% (zie tabel 16 in het *Achtergronddocument van de Nota Zeehavens* (MinVenW, 2004a)). De toegevoegde waarde en de werkgelegenheid ten opzichte van Nederland als geheel nam tot 2002 af. Vanaf 2002 nam het aandeel in de toegevoegde waarde weer toe. Dat gold echter niet voor het aandeel in de overslag en werkgelegenheid.

De nota *Zeehavens: ankers van de economie* verschilt op meerdere punten van de *Tweede Voortgangsnota Zeehavenbeleid*. Er was behoefte aan een beleidskader om duidelijke keuzes te maken vóór handhaving en versterking van de

concurrentiepositie van de zeehavens. Dat gebeurde door op drie terreinen prioriteiten vast te stellen:

In de eerste plaats kiest de nota een duidelijkere hiërarchische rangschikking van beleidsdoelstellingen door het accent te leggen bij ondersteuning van de economische groei (vandaar de titel van de nota), maar wel binnen de randvoorwaarden van milieu en veiligheid (hfdst. 4 van de *Nota Zeehavens*).

Ten tweede presenteert de nota een afwegingskader voor investeringen in havens. Geredeneerd vanuit het nationaal belang werd hierbij prioriteit gegeven aan respectievelijk de mainport Rotterdam als de belangrijkste Nederlandse haven, gevolgd door de havens van Amsterdam en Zeeland en ten slotte de andere zeehavens (te vinden in par. 5.3.2 van de *Nota Zeehavens*).

Ten derde maakt de nota meer dan de voorgaande duidelijk welke beleidsacties worden uitgevoerd en wie daarvoor verantwoordelijk is (zie bijlage 1 van de *Nota Zeehavens*).

Is het probleem dat aanleiding gaf tot de nota nog steeds actueel?

Internationale concurrentiedruk voor een mondiaal opererende sector als zeetransport is altijd aanwezig en krijgt zelfs meer belang in het licht van de economische crisis.

De economische crisis legt een extra druk op de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens. De cijfers van de Rotterdamse haven laten zien dat in 2010 een groei is opgetreden van 11,1% ten opzichte van 2009 (jaarcijfers 2010 Havenbedrijf Rotterdam). Het marktaandeel van Rotterdam in de Hamburg-le Havre Range is in 2009 en 2010 toegenomen, maar begin 2011 is Hamburg bezig met een inhaalslag.

Alle WLO-scenario's gaan uit van een sterke groei van goederenstromen, met name die van containers (CPB, AVV & KiM, 2006). Vanwege de noodzaak van het accommoderen van deze verwachte groei, het borgen van de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens, en met het oog op de gevolgen voor de leefomgeving en de veiligheid, is de problematiek uit 2004 in 2011 onverminderd actueel.

Wat was de oorzaak van het probleem?

Als belangrijkste oorzaken voor het probleem van een mogelijke afnemende concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens (met als gevolg een negatief effect op de Nederlandse economie) noemt de *Nota Zeehavens* het ontbreken van een Europees *level playing field* (gelijk speelveld), de knelpunten in de beschikbare ruimte en achterlandverbindingen, en internationale ontwikkelingen. Omdat zeehavens opereren in een internationale context zijn internationale ontwikkelingen belangrijk voor de ontwikkeling van de Nederlandse zeehavens en bieden ze zowel kansen als bedreigingen voor hun concurrentiepositie.

Europees transportbeleid is gericht op een efficiënte markt en de realisatie van eerlijke en vrije concurrentie, ofwel; het creëren van een *level playing field*. Hiertoe zijn vanuit de EU regels voor staatsteun opgesteld. De uitvoering van deze regels biedt voor nationale overheden een zekere beleidsruimte en wordt door de EU-

landen verschillend geïnterpreteerd. Het resultaat is dat er veel onduidelijkheid bestaat over de wijze en omvang van overheidssteun van de Europese landen aan hun zeehavens en de gevolgen hiervan voor hun concurrentieposities (AVV, 2004). Daarnaast leiden verschillen tussen landen in regelgeving op het gebied van milieu en veiligheid tot verstoring van het *level playing field*, bijvoorbeeld de regelgeving rondom gassing van lading (De Langen et al., 2003).

De knelpunten in de achterlandverbindingen van de Nederlandse zeehavens komen aan de orde in de *Nota Mobiliteit* (ministeries VenW en VROM, 2004). De Nederlandse wegen en spoorwegen werden in vergelijking met de omliggende landen minder gewaardeerd (World Economic Forum, 1999). De knelpunten met betrekking tot achterlandverbindingen zijn nog steeds actueel, zowel aan de 'voorkant' (toegang tot de haven van Amsterdam) als aan de 'achterkant' (achterlandverbindingen zoals de A15).

Internationale ontwikkelingen leidden tot groeiende maar verschuivende goederenstromen, met name van containers. De *Nota Zeehavens* noemt als belangrijkste economische en logistieke trends waar de Nederlandse zeehavens in de periode tot 2020 mee te maken krijgen:

- verdergaande globalisering en liberalisering van de wereldeconomie en een verdere geografische verschuiving van de productie naar Oost-Azië;
- verschuiving van productiepatronen en logistieke processen door de uitbreiding van de Europese Unie en de opkomst van Rusland;
- schaalvergroting in transport en logistiek;
- opkomst van nieuwe bulkstromen en industrieën.

Deze ontwikkelingen en hun betekenis voor de Nederlandse zeehavens worden in de *Nota Zeehavens* (zie hfdst. 3) toegelicht.

KiM-beschouwing

De zorg uit 2004 voor het afnemend aandeel van de zeehavens in de Nederlandse economie was feitelijk terecht. Tot 2002 was er sprake van een afnemend aandeel van de Nederlandse zeehavens op het punt van toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Daarnaast nam het aandeel in de overslag in de Hamburg-le Havre range af.

Toch constateert het KiM dat naar aanleiding van de toenmalige probleemperceptie een aantal opmerkingen gemaakt kan worden:

1. De eerste betreft de vraag hoe erg het is dat het aandeel van de zeehavens in de Nederlandse economie afnam. De toegevoegde waarde in de zeehavens groeide wel in absolute zin. De werkgelegenheid in de zeehavens nam in absolute termen licht af (Ecorys, 2004). Dit was voor een belangrijk deel het gevolg van de groei van andere sectoren in de Nederlandse economie. In de periode voor 2002 groeide de toegevoegde waarde en werkgelegenheid in de overige sectoren harder dan die in de zeehavens in de periode voor 2002.
2. Een tweede opmerking is dat door de sterke groei van het maritieme containervervoer de andere zeehavens in de HLH-range ook in staat waren kostenvoordelen te genereren en zo marktaandeel wisten te winnen. De Nederlandse zeehavens werden niet zwakker maar de concurrenten werden door het groeiende containervervoer sterker.

3. De derde is dat mogelijke verklaringen voor een afnemend marktaandeel gezocht kunnen worden in de opkomst van Oost- en Centraal-Europa. Vooral de haven van Hamburg profiteerde hier van.
4. Een mogelijke verklaring had gelegen kunnen liggen in een wijziging in de samenstelling van de overslag. Deze is echter in de periode 2006-2009 in Rotterdam nauwelijks veranderd (Erasmus Universiteit Rotterdam, 2010) en is daarmee geen verklaring voor het afnemend aandeel van de Nederlandse zeehavens.
5. Ten slotte ontbreekt in de probleemanalyse als mogelijke oorzaak voor het afnemende aandeel de invloed van verschillen in tarieven die door de havens in de HLH-range worden gehanteerd op de concurrentiepositie. Hoge (container)overslagtarieven in Rotterdam (CRA, 2004; ABN-AMRO, 2009) zouden ook bij kunnen dragen aan de verklaring, al zijn capaciteitsbeperkingen en congestie belangrijker voor klanten dan tarieven (CRA 2004).

Na 2002 nam het aandeel van de Nederlandse zeehavens in het BNP weer toe. Nog voor het uitkomen van de Nota Zeehavens was er dus sprake van herstel. Dit gold echter niet voor de werkgelegenheid en het aandeel in de containeroverslag. Omdat onduidelijk was of dit herstel tijdelijk was of structureel was de zorg over het afnemend marktaandeel terecht.

2.2

Waarom is de (Rijks-)overheid verantwoordelijk?

Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

De *Nota Zeehavens* (in hfdst. 4) legitimeert overheidsbeleid op het gebied van zeehavens als volgt: De concurrentiekracht van zeehavens wordt weliswaar primair bepaald door de bedrijven in en rondom de zeehaven zelf, maar deze wordt ook beïnvloed door overheidsregels en de wijze waarop een zeehaven wordt beheerd. Daarnaast heeft de overheid verantwoordelijkheden in het houden van toezicht, financiering van infrastructuur, bereikbaarheid, beschikbaarheid van ruimte en een goed vestigingsklimaat, onderwerpen die van invloed zijn op de concurrentiepositie.

In Nederland wordt het havenbeheer veelal gezien als een overheidstaak. De overheidstaak met betrekking tot het beheer van de zeehavens is gedelegeerd aan een overheidsbedrijf (havenbedrijf Rotterdam), een gemeentelijke dienst (haven Amsterdam) of via een gemeenschappelijke regeling aan een havenschap, zoals:

- Groningen Seaports (de provincie Groningen en de gemeenten Delfzijl en Eemshaven);
- Havenschap Moerdijk (de provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk);
- Zeeland Seaports (de provincie Zeeland en de gemeenten Vlissingen, Borsele en Terneuzen).

Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU niveau)? Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom op die manier?
De verantwoordelijkheid van de overheid is het borgen van publieke belangen en ligt zowel op rijksniveau, als op decentraal en Europees niveau.

Rol nationale overheid

Vanwege het belang van de zeehavens voor de Nederlandse economie voert Nederland een nationaal zeehavenbeleid (zie hfdst. 2 van de *Nota Zeehavens*).

De *Nota Zeehavens* stelt in hoofdstuk 5 dat de nationale overheid in grote mate verantwoordelijk is voor verschillende concurrentiepositie-beïnvloedende factoren, zoals:

- de bereikbaarheid over de achterlandverbindingen;
- (het financieren van) infrastructuur;
- de beschikbaarheid van ruimte;
- een acceptabele administratieve lastendruk;
- een goede nautische veiligheid;
- een goed nationaal vestigings- en ondernemingsklimaat (met speciale aandacht voor de arbeidsmarkt).

Daarnaast is de rol van de rijksoverheid ten aanzien van buisleidingen (een belangrijk deel van de vloeistoffen en gassen wordt per buisleiding vervoerd) beperkt tot zonering en ruimtereserveringen, zoals het beheer van de buisleidingstraat Rotterdam-Antwerpen. De rijksoverheid draagt bovendien verantwoordelijkheid voor een goede zeewering, een goede waterkwaliteit en een goed waterbeheer.

Bij regelgeving en met name als het gaat om naleving en uitvoering van die regelgeving zijn meerdere departementen betrokken, zoals de Douane (min. Financiën), de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (min. LNV), Inspectie Verkeer en Waterstaat (minVenW) en VROM-inspectie.

De taken van de overheid komen in de *Nota Zeehavens* tot uiting in de trekkersrol in de uitvoeringagenda (in bijlage 1 van de *Nota Zeehavens*). In de meeste gevallen heeft de rijksoverheid (de ministeries VROM, LNV, EZ, maar vooral VenW) zich als trekker opgeworpen.

De belangrijkste Nederlandse zeehaven, die van Rotterdam, is per 1 januari 2004 verzelfstandigd. Ongeveer 70% van de aandelen is in handen van de gemeente Rotterdam en ongeveer 30% in handen van het rijk. De rijksoverheid heeft deze verzelfstandiging ondersteund, maar heeft daarbij ook de nationale en publieke belangen van de Rotterdamse haven geborgd.

Taken medeoverheden

Op decentraal niveau geldt dat de provincies en gemeenten waarin een zeehaven is gelegen in hun beleidsplannen aandacht moeten besteden aan de verdere ontwikkeling.

Dit betekent onder meer dat de zeehavens voldoende ruimte krijgen toebedeeld in streek- en bestemmingsplannen. Zo nodig investeert men zelf in ruimte voor nieuwe bedrijvigheid.

Een andere voorwaarde is dat medeoverheden rekening dienen te houden met bestaande milieu- en veiligheidsnormen en regelgeving op het gebied van natuurbescherming, waaronder de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet. Verder is het van belang dat zeehaventerreinen goed voorzien zijn van infrastructuur. Voor ontsluitende infrastructuur kunnen deze overheden middelen uit de Brede Doeluitkering inzetten.

Daarnaast is het aan medeoverheden te zorgen voor de uitvoering van een aantal publieke taken. Het gaat dan vooral om toezicht op de toepassing van normen voor

milieuoverlast (emissies, geluid) en veiligheid van omwonenden door zeehavenactiviteiten.

Tot slot hebben gemeenten tot taak toe te zien op de beveiliging van zeehavenactiviteiten tegen terroristische of andere gewelddadige aanslagen. Hieronder valt ook het informeren van het rijk over deze beveiliging.

In toenemende mate is EU-regelgeving bepalend voor het nationale zeehavenbeleid. Het gaat hier om regels betreffende staatsteun, concurrentiebevoordering en milieuwetgeving.

KiM-beschouwing

We constateren dat de legitimatie voor een nationaal zeehavenbeleid op twee pijlers rust:

1. De betekenis van de zeehavens voor de Nederlandse economie maakt dat het functioneren van de zeehavens een nationaal belang heeft.
2. Uit hoofde van bepaalde verantwoordelijkheden speelt de rijksoverheid een rol in het functioneren van de zeehavens.

Vanwege de nationale belangen (het belang voor de Nederlandse economie) wordt er een nationaal zeehavenbeleid gevoerd.

Bij de verzelfstandiging van de haven van Rotterdam speelden vier thema's: continuïteit en kwaliteit van de havenvoorzieningen, efficiënte marktverhoudingen, nautische veiligheid en duurzaam ruimtegebruik. Deze thema's zijn geïdentificeerd in de rapporten *De publieke belangen bij de verzelfstandiging van het GHR* (2002) en *Contourennota Borgingskader Nationale Belangen Mainport Rotterdam* (2005). Het KiM kan zich in drie van de vier thema's vinden, maar vraagt zich af of met het thema continuïteit en kwaliteit van de havenvoorzieningen altijd een publiek belang gediend is. Wanneer er marktimperfecties optreden en vraag en aanbod niet meer in balans zijn, is vanuit economisch perspectief sprake van marktfalen en bestaat er een publiek belang. Maar als om andere redenen de kwaliteit van de havenvoorzieningen onvoldoende zouden zijn waardoor ze leiden tot een slechter vestigingsklimaat is wel sprake van een probleem, maar vanuit welvaartstheoretisch perspectief is dan geen sprake van een publiek belang.

2.3

Doelen

Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem? Hoe is het realiseren van de doelstelling meetbaar gemaakt?

Doelstelling

Het doel van het zeehavenbeleid, zoals geformuleerd in hoofdstuk 4 van de *Nota Zeehavens*, is de maatschappelijke meerwaarde van de zeehavens voor de Nederlandse economie te versterken. Dit doel zou bereikt moeten worden door de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse zeehavens te verbeteren, binnen de randvoorwaarden van leefomgeving en veiligheid. Met dit doel zijn voor de periode 2005-2010 drie hoofdlijnen (in hfdst. 5 van de *Nota Zeehavens*) geformuleerd:

- Marktwerving: verbeteren van de marktomstandigheden voor havengerelateerde bedrijven;
- Capaciteit: in stand houden en verbeteren van de bereikbaarheid van de zeehavens en het realiseren van fysieke ruimte voor groei;

- Randvoorwaarden: reguleren en bevorderen van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving.

Na het uitbrengen van de *Nota Zeehavens* zijn enkele beleidsdoelen verder uitgewerkt: duurzaamheid (Ministerie Verkeer en Waterstaat, 2008), samenwerking tussen zeehavens (kabinetsreactie, 26 juni 2009) en een economische visie op de lange termijnontwikkeling van Mainport Rotterdam (Ministeries EZ, VROM en VenW, 2009).

Duurzaamheid

Er is steeds meer belangstelling voor duurzame ontwikkeling, ook op het gebied van zeehavens. Deze belangstelling leidde tot nadere uitwerking van de tweede doelstelling uit de *Nota Zeehavens*: randvoorwaarden en toezicht. De visie en de instrumenten voor verbetering van de veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving zijn uitgewerkt in de Beleidsbrief Duurzame Zeehavens - *Zeehavens als draaischijven naar duurzaamheid* - uit 2008. Het gaat hier om Europese en internationale inzet (CO₂-reductie, bronbeleid emissies, wereldstandaard walstroom), subsidieprogramma's voor innovatie en duurzaamheid en de verbetering van afvalafgifte en -inzameling. De *Beleidsbrief Duurzame Zeehavens* past binnen de doelstellingen van de *Nota Zeehavens*, maar is geen onderwerp van deze beleidsdoorlichting.

Samenwerking

In 2009 is - op verzoek van de Tweede Kamer - een kabinetsreactie geformuleerd op de rol van het rijk waar het gaat om de samenwerking tussen de Nederlandse zeehavens. Een betere samenwerking zou bij kunnen dragen aan de maatschappelijke welvaart.

Het KiM onderzocht in 2008 de samenwerkingsvormen tussen zeehavens en concludeerde dat samenwerking bij kan dragen aan het (beter) faciliteren van de groei in ladingstromen binnen randvoorwaarden van duurzaamheid en aan het optimaal inzetten van overheidsinvesteringen. Samenwerking vindt al plaats op vooral publieke en niet-commercieel gevoelige onderwerpen, onder andere in de Nationale Havenraad. Extra voordelen van meer commerciële samenwerking (marketing, bundeling van diensten) kunnen liggen op het gebied van bijvoorbeeld kostenreducties en duurzaamheid.

In de kabinetsreactie van 2009 heeft het kabinet aangegeven zich te kunnen vinden in de conclusies van het KiM (Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010, brief aan de Tweede Kamer 29862 nr 15) en samenwerking aan te moedigen. In het Project Randstad 2040 wordt samenwerking tussen zeehavens vormgegeven in de Havenalliantie. Naast de ministeries van VROM, EZ en VenW zijn hierin ook de havens van Rotterdam, Amsterdam, Groningen en Zeeland vertegenwoordigd.

Economische visie

De ministeries van Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en VROM hebben met medewerking van het Havenbedrijf Rotterdam in 2009 een economische visie op de lange termijnontwikkeling van Mainport Rotterdam ontwikkeld (Ministeries EZ, VROM en VenW, 2009). In deze visie wil de rijksoverheid dat Mainport Rotterdam zich onderscheidt van andere havens door kwaliteit. Dit begrip krijgt in de visie drie dimensies:

- de economische dimensie: vestigingsfactoren als innovatievermogen, bereikbaarheid, arbeidsmarkt et cetera;
- de netwerkdimensie: goede connectiviteit van Rotterdam en Nederland door goede infrastructuur;
- de duurzaamheidsdimensie: o.a. milieu, klimaat en ruimtegebruik.

Meetbaarheid

De doelstelling omtrent het versterken van de maatschappelijke meerwaarde is in de *Nota Zeehavens* meetbaar gemaakt. Hiervoor zijn de volgende meetbare indicatoren gedefinieerd (par. 6.1 van de *Nota Zeehavens*):

- De directe toegevoegde waarde en de werkgelegenheid die de bedrijven in de zeehavengebieden genereren, groeien ten minste in hetzelfde tempo als het bruto nationaal product en de nationale werkgelegenheid;
- De indirecte toegevoegde waarde en werkgelegenheid die de bedrijven in de zeehavengebieden daar en elders in het land genereren, blijven behouden;
- De Nederlandse marktaandeelen per marktsector in de Hamburg-Le Havre-range blijven op zijn minst gelijk;
- In de zeehavengebieden is nieuwe (havengerelateerde) bedrijvigheid aan het haven- en industrieel complex toegevoegd;
- De groei van private investeringen in zeehavengebieden is minimaal gelijk aan de groei van de nationale investeringen.

Over de voortgang van bovengenoemde indicatoren wordt jaarlijkse gerapporteerd in de *Havenmonitor*. In de *Havenmonitor 2005* (RebelGroup Advisory en Buck Consultants International, 2006) is de indicator 'bedrijvendynamiek en bedrijfsvestigingen' toegevoegd.

KIM-beschouwing

Het overheidsbeleid heeft geanticipeerd op internationale ontwikkelingen als schaalvergroting, toenemende concurrentiedruk en mondialisering door onder andere met de aanleg van infrastructuur (aanleg Maasvlakte 2, Betuweroute) in te spelen op de verwachte groei. Hoewel de aanleg van infrastructuur een van de belangrijkste overheidsinstrumenten is, is niet onderzocht of dit de meest effectieve vorm van beleid is geweest.

De termen 'het versterken van de maatschappelijke meerwaarde' en 'de internationale concurrentiepositie' zijn te algemeen gesteld en daardoor moeilijk meetbaar. Formulering van minder algemene subdoelen vergroot de kans op een betere meetbaarheid en maakt het makkelijker causale relaties met beleidsacties te leggen.

Het is wenselijk om de internationale concurrentiepositie nader te specificeren door differentiatie in goederenstromen en markten en wat deze bijdragen aan de toegevoegde waarde. In de *Nota Zeehavens* wordt opgemerkt dat de gehanteerde indicatoren maar beperkt aangeven of het beleid succesvol is geweest omdat veel andere partijen ze beïnvloeden. Ook staat aangekondigd dat gezocht wordt naar een set van variabelen die het slagen van het beleid beter in kaart kan brengen. In 2007 is door de Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS) onderzocht welke variabelen de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens bepalen. Op basis van deze variabelen zouden dan indicatoren ontwikkeld moeten worden. Inmiddels is het

kengetal 'afgiftecijfers scheepsafval in zeehavens' opgenomen in de begroting 2012.

Voor de ontwikkeling en de effectmeting van toekomstig beleid doet het KiM de aanbeveling uit te gaan van concretere beleidsdoelen die het belang van de Nederlandse zeehavens voor de Nederlandse economie dienen en gebruik te maken van indicatoren die beter passen bij deze concreter geformuleerde doelstellingen. Hierbij dient wel aangesloten te worden bij de wijzigingen die zijn voorgesteld om de beleidsverantwoording te verbeteren via "verantwoord begroten" (Ministerie Fin, 2011).

3 Beleidsrealisatie

In dit hoofdstuk beschrijven we de inzet van instrumenten, beleidsacties en middelen en het verloop van de uitvoering en bedrijfsvoering. Het betreft de beleidsdoorlichtingsvragen 6, 7 en 10.

Belangrijkste conclusies:

- *De belangrijkste instrumenten die de rijksoverheid heeft ingezet om het zeehavenbeleid uit te voeren betreffen een efficiëntere inrichting van overheidstaken, subsidiëring, wet- en regelgeving en het faciliteren van internationale samenwerking.*
- *De belangrijkste acties uit de actieagenda zijn uitgevoerd of zijn in uitvoering.*
- *De ingezette financiële middelen op artikel 35.02 worden in de beschouwde periode steeds minder. Systematisch is minder uitgegeven dan begroot.*
- *Alleen van de regeling Haven Interne Projecten kan gezegd worden dat die niet doelmatig was. Deze regeling is daarom ook beëindigd.*

3.1 Inzet instrumenten

Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?

Instrumenten

Om de doelen uit de *Nota Zeehavens* te bereiken zijn diverse overheidsinstrumenten ingezet. De onderstaande tabel geeft voor de drie beleidsdoelen weer om welke instrumenten het gaat.

Tabel 3.1

Relaties tussen
beleidsdoelen en
instrumenten

*Bron: Ministerie van
Verkeer en
Waterstaat, 2004b,
hoofdstuk 5*

Doel	Instrument
Marktwerving verbeteren	Een efficiëntere inrichting van overheidstaken om de toezichtslast voor bedrijven terug te dringen.
	Innovatiestimuleringsprogramma's en ondersteunen van kennisontwikkeling.
	Beïnvloeding van EU voor meer transparantie en harmonisatie van staatsteun voor zeehavens in de EU.
	Het verbeteren van het vestigingsklimaat, waaronder ruimtebeschikbaarheid, afgestemd onderwijs en een aantrekkelijke leefomgeving.
	Het veiligstellen van de continuïteit en kwaliteit van de havenvoorziening.
	Het faciliteren van nationale samenwerking tussen zeehavenbeheerders bij het uitoefenen van publieke taken.
	Het ondersteunen van grensoverschrijdende samenwerking tussen zeehavens en afstemming van lokaal, regionaal en nationaal beleid in de Schelde- monding en het Eems-Dollard gebied.
	Het verbeteren van de marktoriëntatie van het loodswezen via marktconforme tarieven en het ondersteunen van Europese initiatieven tot liberalisering.
	Promotieactiviteiten en belangenbehartiging ten behoeve van de

	Nederlandse zeehavens en de daar gevestigde bedrijven.
	Het accommoderen van doorvoer van goederen vanwege het economische belang.
Randvoorwaarden en toezicht	Het bevorderen van <i>level playing field</i> door internationale afstemming van regelgeving van en toezicht op de randvoorwaarden (leefomgeving en veiligheid).
	Internationale afstemming milieudossiers.
	Vogel- en Habitatrichtlijn.
	Veiligheid en beveiliging versterken.
Capaciteit in stand houden	Wegwerken achterstallig onderhoud zeetoegang en achterlandverbindingen.
	Capaciteitsuitbreiding zeetoegang en achterlandverbindingen.
	Nieuwe ruimte scheppen en bestaande ruimte beter benutten.
	Haveninterne infrastructuur overdragen aan beheerders en bedrijfsleven.

Deze instrumenten zijn in de *Nota Zeehavens* uitgewerkt in de vorm van beleidsacties in de uitvoeringsagenda van de *Nota Zeehavens* (zie bijlage 1 van de betreffende nota of bijlage E van dit rapport).

Samenhang

In de clustering van de beleidsagenda komt de samenhang tussen diverse acties tot uiting. Het stroomlijnen van overheidsinterventies en de reductie van administratieve lasten houden bijvoorbeeld beide verband met het terugdringen van de lasten (administratieve) van inspecties en de overheidscontroles bij bedrijven. Vermindering van administratieve lasten heeft op zijn beurt positieve effecten op het stimuleren van innovatie en verbetering van het vestigingsklimaat.

De samenhang komt daarnaast tot uiting in de beleidsacties waarin de instrumenten vertaald zijn (zie par. 3.2).

KiM-beschouwing

De overheid beschikt in algemene zin over een breder palet aan instrumenten (SEO, 2007) dan de instrumenten die in de *Nota Zeehavens* een plaats hebben gekregen. Of de mix van instrumenten die in de nota is ingezet de meest optimale mix is, en of mogelijk een andere mix beter bij de beleidsdoelstellingen zou hebben gepast, is binnen deze beleidsdoorlichting niet door het KiM onderzocht.

3.2

Verloop van de uitvoering en bedrijfsvoering

Wat is bekend over de uitvoering van het beleid?

De instrumenten die ingezet zijn om de doelstellingen uit de *Nota Zeehavens* te bereiken zijn vertaald in een aantal beleidsacties (zie bijlage 1 uit de *Nota Zeehavens* en bijlage E van rapport).

De beleidsacties vertonen een zekere samenhang. Die blijkt duidelijk als we de acties bezien vanuit de invalshoek van de twee zeehavenfuncties (Dienst Verkeer en Scheepvaart, 2007):

- knooppunt van goederenstromen;
- vestigingsplaats voor bedrijven.

Van de 19 beleidsacties uit de *Nota Zeehavens* die gericht zijn op verbetering van de concurrentiepositie zijn er 17 gericht op de knooppuntfunctie en 7 tevens op de vestigingsplaatsfunctie. Van de 7 beleidsacties die gericht zijn op de randvoorwaarden en het toezicht hebben er 5 betrekking op de knooppuntfunctie en 5 op de vestigingsplaatsfunctie. De 8 beleidsacties die gericht zijn op de capaciteit hebben alle betrekking op de knooppuntfunctie. Er zijn nog 4 algemene beleidsacties genoemd: deze zijn alle gericht op beide functies. De projecten voor infrastructuur hebben alle betrekking op de knooppuntfunctie.

Samengevat heeft bijna 90% van de beleidsacties betrekking op de knooppuntfunctie en bijna 40% op de vestigingsplaatsfunctie (algemene beleidsacties en infrastructuurprojecten niet meegerekend). Een aantal acties beïnvloedt beide functies.

Vanwege het grote aantal beleidsacties in de actieagenda hebben we voor deze analyse 18 van de meest representatieve beleidsacties geselecteerd. Dit hoofdstuk gaat alleen in op de mate waarin de geselecteerde acties zijn uitgevoerd. Hoofdstuk 4 legt de relatie tussen de acties, de instrumenten, beleidsdoelen en de indicatoren.

Hieronder beantwoorden we voor elk van de geselecteerde beleidsacties hoe de uitvoering van de voorgestelde acties vorm heeft gekregen.

Marktwerving verbeteren

Ten aanzien van de beleidsdoelstelling tot verbetering van de marktwerving is de uitvoering van de volgende beleidsacties beoordeeld:

- stroomlijnen overheidsinterventies;
- versterken innoverend vermogen havensector;
- verbeteren vestigings- en ondernemingsklimaat;
- verzelfstandiging zeehavenbeheer;
- het loodsendossier.

Stroomlijnen overheidsinterventies

Het stroomlijnen van overheidsinterventies betreft het terugdringen van de toezichtlast in de zeehavens met betrekking tot controle en inspectie, onder andere door betere samenwerking tussen de verschillende overheidsdiensten en bedrijven. Het havenbedrijfsleven moet hierdoor sneller, slagvaardiger en zonder concurrentievervalsing kunnen opereren.

De voorgestelde acties tot het stroomlijnen van overheidsinterventies zijn uitgevoerd. In eerste instantie is een interdepartementale overlegstructuur ingesteld om de geconstateerde problemen aan te pakken. Inmiddels wordt door de verschillende diensten samengewerkt met de douane als eerste aanspreekpunt voor de controle op scheepsladingen (IVW, 2010). Controles kunnen hierdoor zoveel mogelijk in een keer plaatsvinden zonder extra oponthoud. De implementatie is inmiddels overgenomen door IVW (Inspectie Verkeer en Waterstaat) in de vorm van het project Eenduidig Toezicht en vervolgens het project Vernieuwing Toezicht.

In 2007 is een nulmeting uitgevoerd op de administratieve lasten en ervaren lasten van toezicht binnen het domein Vervoer over Water (SIRA Consulting, 2007). Om de toezichtlast te verminderen zijn systemen voor de geïntegreerde elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten en bedrijfsleven in de haven

ontwikkeld. Het accent lag op interoperabiliteit van de vele systemen die werden ontwikkeld en het hergebruik van informatie. De gegevens worden door bedrijven aan de douane en inspectiediensten geleverd via zogeheten Port Community Systemen. In de haven van Rotterdam gebeurde dat via Port Infolink en in de haven van Amsterdam met Portnet. De systemen zijn inmiddels samengevoegd tot PortBase. In 2009 werden er 30 miljoen elektronische berichten verstuurd via het Port Community System van Portbase (Portbase, 2009). De bedoeling was dit systeem uit te breiden naar een geïntegreerd systeem voor alle havens. Ten aanzien van de integratie met andere modaliteiten valt op te merken dat binnenvaart, spoor en weg inmiddels zijn aangesloten.

Versterken innoverend vermogen havensector

Overeenkomstige doelstelling van deze beleidsacties is om bij bedrijven in de zeehavengebieden innovatie te stimuleren die is gericht op de transitie naar duurzame mobiliteit. In dit kader was afgesproken dat er een Taskforce zeehaveninnovatie in het Transumo-programma werd opgenomen en dat geparticipeerd zou worden in het innovatieplatform. In het Transumo-programma zijn ten minste 3 projecten uitgevoerd in relatie tot de zeehaven. De beoogde Taskforce zeehaveninnovatie is niet opgericht (Tweede Kamerbrief br.7443 Kamervragen inzake voortgang acties Nota Zeehavens. Kamerstuk 2007-06-14.).

Ter stimulering van innovatie op gebied van duurzame zeehavenactiviteiten is medio 2010 het Zeehaveninnovatieprogramma (ZIP) gestart (Staatscourant nr 8842, 15 juni 2010). Projecten die in aanmerking willen komen moeten bijdragen aan de verduurzaming op geluid, emissies, ruimtegebruik en waterkwaliteit in de Nederlandse zeehavens.

Verbetering ondernemings- en vestigingsklimaat

Bij deze beleidsacties staat het verbeteren van het ondernemings- en vestigingsklimaat in de zeehavengebieden centraal. Het ondernemingsklimaat in Nederland betreft het overheidsbeleid ten aanzien van innovatie, fiscaliteit, level playing field, arbeidsmarkt en kennis. Er is geen specifiek beleid voor zeehavengebieden. Afgesproken was hierover een industriebrief uit te brengen. Het ministerie van EZ heeft in 2004 de industriebrief uitgebracht (Min. EZ, 2004).

Het vestigingsklimaat is een taak voor meerdere overheden (rijk, provincie en gemeenten) en bedrijfsleven. Op rijksniveau is dit beleidsterrein vooral ondergebracht bij EZ (nu: EL&I) en onder andere vertaald in het Programma Pieken in de Delta (Min. EZ, 2006) en het *Actieplan Bedrijventerreinen 2004-2008* (Min. EZ, 2004). Beide zijn uitgevoerd.

Programma Pieken in de Delta steekt in op het versterken en uitbouwen van economische clusters die belangrijk zijn voor de economische concurrentiepositie. De haven van Rotterdam is daar één van: het programma richt zich op het Haven Industrieel Complex, met name op een impuls voor de arbeidsmarkt van het chemiecluster door een nieuwe opleiding en de bouw van een oefenfabriek (Min. EZ, 2010b). De haven van Amsterdam was betrokken in het cluster innovatieve logistiek & handel van het Noordvleugel-programma van Pieken in de Noordvleugel (Min. EZ, 2010a).

Het *Actieplan Bedrijventerreinen* (Min. EZ, 2004) benoemt verder een aantal topprojecten, namelijk: herstructurering van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen.

Verzelfstandiging zeehavenbeheer

Aan de verzelfstandiging van het havenbeheer in Rotterdam lag een aantal redenen ten grondslag, waaronder meer bedrijfsmatig kunnen functioneren van het havenbedrijf, een grotere professionalisering van sturing en toezicht en de behoefte aan een scherpere scheiding van nationale publieke en commerciële taken.

Het doel van de verzelfstandiging was het veiligstellen van de continuïteit en kwaliteit van de Rotterdamse haven bij het verzelfstandigen van het zeehavenbeheer door borging van publieke belangen (*Nota Zeehavens*).

Publieke belangen dienen bij voorkeur te worden verankerd in een publiekrechtelijk kader (Min. Financiën, 2001). De nationale publieke belangen ten aanzien van de mainport Rotterdam zijn in vier categorieën onder te verdelen (MinVenW, 2005a; RebelGroup, 2002):

- de continuïteit en kwaliteit van de haven als vitale schakel in de mainport;
- efficiënte marktverhoudingen: eerlijke mededinging en vrije toegang tot de infrastructuur;
- nautische veiligheid;
- duurzaam ruimtegebruik.

Volgens de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de beleidsacties uit de *Nota Zeehavens* (20 febr. 2007) zijn de afspraken die bij de verzelfstandiging zijn gemaakt over het borgen van de nationale belangen grotendeels geïmplementeerd. De belangen continuïteit en kwaliteit van de havenvoorziening en duurzaam ruimtegebruik zijn via bestaande regelingen, arrangementen en overleg geborgd. Het belang van de nautische veiligheid is geborgd in het kader van het Havenmeesterconvenant. Het vierde publieke belang, efficiënte marktwerking, kan worden geborgd door transparantie van HbR ten aanzien van de haventarieven. Een convenant tussen HbR en betrokken brancheorganisaties over de jaarlijkse tariefaanpassingen kan volstaan om misbruik van marktmacht te voorkomen.

Op 1 januari 2004 is het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam verzelfstandigd in de vorm van een vennootschap. Per 1 januari 2006 is de staat medeaandeelhouder. Dat geeft de haven stabiliteit. Het laat zien dat de overheid groot belang hecht aan de haven en vormt tegelijkertijd een belangrijk signaal naar de markt voor de internationale concurrentiepositie. Ook maakt deze constructie de uitvoering van het Project Mainport Rotterdam mogelijk.

In navolging van het havenbedrijf Rotterdam is Zeeland Seaports per 1 januari 2011 verzelfstandigd, en zijn Haven Amsterdam en Groningen Seaports ook voornemens komend jaar te verzelfstandigen.

Het loodsendossier

De resultaten op het belangrijkste onderdeel van het loodsendossier, te weten een regeling voor de tarieven, is bereikt. Voorafgaand aan de *Nota Zeehavens* was besloten de invoering van marktwerking bij het Loodswezen met 15 jaar op te schorten. Afsproken is om de bedrijfsvoering van het Loodswezen te

onderwerpen aan het toezicht van de NMa en dat de NMa ook de loodsgeldtarieven vaststelt. Dit is inmiddels gebeurd.

Het voorstel was ook om met de buurlanden België en Duitsland te komen tot intensievere samenwerking bij de loodsendienstverlening. Met buurland België is met betrekking tot de Westerschelde tot samenwerking gekomen. Met betrekking tot de Eems-Dollard (Duitsland) zijn wel afspraken gemaakt, maar volledige samenwerking en kostenreductie zijn nog niet gerealiseerd.

Randvoorwaarden en toezicht

De beleidsacties met betrekking tot het stellen van randvoorwaarden en het toezicht hebben betrekking op zowel de implementatie van EU-richtlijnen ten aanzien van emissies en geluidsoverlast, de voortgang van de toepassing Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland, de implementatie van EU-regelgeving ten aanzien van beveiliging, de implementatie van de EU-richtlijn Haven-ontvangstinstallaties, de aanscherping van EU-normen voor schadelijke emissies, het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen en tot slot de versterking van de positie van de zeehavens in het Waddengebied. We behandelen hier per aandachtsgebied de resultaten.

Implementatie EU-richtlijn Haven-ontvangstinstallaties

De implementatie van de EU-richtlijn Haven-ontvangstinstallaties is geregeld in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (WVVS). Onderdelen van de wet zijn:

- 30% indirecte financiering aan de haven en 70% direct aan de afvalverwerkers;
- elke 3 jaar opstelling van een Haven Afvalplan (HAP);
- jaarlijkse rapportage afval aan de Inspecteur-Generaal van de inspectie.

Inmiddels is 5 jaar ervaring met deze wet. In bijna alle havens is vanaf 2005 tot 2008 een toename te zien in de aflevering van afvalstoffen door schepen aan de havens (MinVenW, 2009b).

Beveiliging

De onder de randvoorwaarden en toezicht vallende acties met betrekking tot beveiliging zijn succesvol geïmplementeerd. De ISPS-verordening en de Richtlijn Security zijn opgenomen in de Havenbeveiligingswet. Als alternatief voor de EU-richtlijn transportketens is in 2009 een douanevoorstel aangenomen dat (deels) aan de EU-richtlijn transportketens tegemoet komt.

Voortgangsrapportage Vogel- en Habitatrichtlijn

Op grond van de geconstateerde knelpunten voor de zeehavens m.b.t de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), heeft de Afdeling Zeehavens intern VenW gepleit voor een evaluatie van de gevolgen van de VHR voor de VenW-domeinen. In 2007 is die VenW-brede evaluatie, met inbreng van de zeehavens, uitgevoerd (min VenW 2007). In deze evaluatie werden als belangrijkste knelpunten geconstateerd dat gewerkt wordt met een onduidelijk begrippenkader, dat onvoldoende flexibiliteit aanwezig is, dat bestaand gebruik onvoldoende geborgd is in de beheerplannen en dat er een te beperkte integratie is zowel in wetgeving als in uitvoering. De VenW-evaluatie was input voor een nationale evaluatie in 2008 (brief min LNV aan de TK juli 2008). In deze evaluatie werd geconstateerd dat natuurwetten transparanter, eenvoudiger en consistentere kunnen. De Flora- en Faunawet en de

Natuurbeschermingswet worden als ingewikkeld ervaren. Inmiddels wordt door integratie van diverse natuurwetten gestreefd naar eenvoudigere wetgeving.

De nationale evaluatie was aanvankelijk bedoeld als inbreng voor de voorzien EU-evaluatie, maar de Europese Commissie heeft besloten om deze niet te evalueren, maar door te gaan op de ingeslagen weg van implementatie. De Nederlandse zeehavens hebben hun visie nationaal via de VenW-evaluatie en Europees via de European Sea Ports Organisation (ESPO) ingebracht.

Capaciteit in stand houden en verbeteren

Voor de beleidsdoelstelling capaciteit in stand houden en verbeteren zijn de acties 'prioritering van financiering zeehavenprojecten' en 'de haven interne infrastructuur beoordeeld'.

Wat de capaciteit betreft geldt voor prioritering van de financiering van de havengebonden projecten dat opname van projecten in het MIRT niet meer alleen plaatsvindt op basis van verkeersintensiteit, maar ook op basis van het economisch belang. Agendering van een tweede oeververbinding in Rotterdam is daar een voorbeeld van.

De haven interne infrastructuur is geen aangelegenheid meer van de rijksoverheid (MinVenW, 2006), waarmee het al dan niet behalen van de doelstelling niet meer van toepassing is.

Infrastructurele projecten

De selectie van infrastructuurprojecten bestond uit de aanleg van de Tweede Maasvlakte, A15 Maasvlakte-Vaanplein, spooraansluiting Tweede Maasvlakte, Zeepoort IJmond en kanaalzone Gent-Terneuzen. De kanaalzone Gent-Terneuzen staat niet in de *Nota Zeehavens* maar is later toegevoegd.

Van de geselecteerde infrastructuurprojecten is alleen de aanleg van de Tweede Maasvlakte in uitvoering, de overige bevinden zich nog in verschillende stadia van de planfase.

De uitvoering van aanleg van de Tweede Maasvlakte verloopt volgens schema. Met deze uitbreiding van de Rotterdamse havencapaciteit wordt 1000 hectare netto extra haventerrein gerealiseerd, komt er 750 hectare natuur- en recreatiegebied bij en ontstaat er door beter gebruik van de bestaande ruimte nog eens 200 hectare ruimtewinst.

De A15 Maasvlakte-Vaanplein was in planstudie. In maart 2010 is een tracébesluit genomen waarvan oplevering gepland is voor 2015-2016.

De verkenning voor de spooraansluiting Maasvlakte 2 is gereed. Uit de verkenning blijkt dat bepaalde maatregelen urgent zijn, zoals de uitbreiding van het emplacement Maasvlakte-West en de herinrichting van het emplacement Waalhaven-Zuid. Prorail start de planstudies zodra er voldoende financiële middelen zijn. De middelen zijn op het moment van verschijning van dit rapport nog ontoereikend.

Met betrekking tot Zeepoort IJmond is eind 2009 een convenant ondertekend over de financiering van een nieuwe grote zeesluis in IJmuiden. Het rijk betaalt de vervanging, de gemeente Amsterdam en de provincie Noord-Holland betalen het deel voor zowel de vervroegde vervanging als voor een grotere afmeting. In 2012 wordt de planstudie afgerond. Volgens het convenant is de nieuwe sluis in 2016 operationeel.

Nederland werkt mee aan het verzoek van Vlaanderen tot verbetering van het sluizencomplex Terneuzen. Naar verwachting zal eind 2011 een besluit worden genomen over de planstudie voor de kanaalzone Gent-Terneuzen, maar omdat deze niet in de Nota Zeehavens staat is het al dan niet bereiken van de doelstelling niet van toepassing.

3.3

Inzet van middelen

Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

Aangezien de *Nota Zeehavens* geen financiële paragraaf bevat, is het niet mogelijk de relatie tussen instrumenten en beleidsacties en het begrotingsartikel 35.02 te beschrijven. Het KiM behandelt daarom in deze paragraaf het totale budget van artikel 35.02. De beleidsacties over de infrastructuur vallen onder artikel 15 (Vaarwegen) en 16.01 (Project Mainport Rotterdam).

Gehele artikel 35.02

Tabel 3.2

Begrote en gerealiseerde bedragen bij het gehele begrotingsartikel 35.02

Bron: Jaarverslagen VenW

Jaarverslag	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Begroot	-	5931	3699	3190	2527	1579
Gerealiseerd	3201	4420	2678	2775	1941	1263

Het begrotingsartikel 35.02 omvat drie onderdelen: salarissen, agentschapsbijdrage aan Rijkswaterstaat (RWS) en programmakosten. De salarissen waren begroot op ongeveer 1 miljoen euro per jaar, de agentschapsbijdrage aan RWS op circa 200.000 euro per jaar en de programmakosten (o.a. HIP-regeling als hoogste, subsidie Portinfolink, Havenmonitor) op het resterende deel.

In begrotingsartikel 35.02 zijn twee trends waarneembaar. De eerste is dat in de begroting jaarlijks steeds minder gereserveerd wordt voor artikel 35.02. In 2006 was 5,9 miljoen euro gereserveerd. Voor 2010 is 1,6 miljoen euro begroot. Deze daling komt bijna uitsluitend door vermindering en afschaffing van de HIP-regeling.

De tweede trend is dat de gerealiseerde bedragen stelselmatig minder zijn dan de begrote bedragen. In 2006 was 1,5 miljoen euro minder gerealiseerd dan was begroot. In 2009 was dit verschil 600.000 euro. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat sinds 2006 de jaarlijkse bijdrage van ongeveer 350.000 euro aan de NMa voor toezicht op het Loodswezen via budgetoverheveling naar artikel 33 is verplaatst. Hierdoor lijken de verschillen tussen begrote en gerealiseerde bedragen groter dan ze in werkelijkheid zijn.

Het verschil tussen de begrote en gerealiseerde bedragen schuilt vooral in de programma-uitgaven en komt met name doordat met de afschaffing van de HIP-regeling na 2006 alleen nog die projecten konden doorgaan waarvoor een

beschikking was afgegeven (zie onderstaande tabel). De mate waarin de begrote HIP-bedragen gerealiseerd worden is sterk afhankelijk van de mate waarin het bedrijfsleven aanspraak maakt op de regeling; hier heeft de overheid weinig invloed op. De HIP-regeling is in 2006 afgeschaft omdat uit de evaluatie bleek dat de regeling tegenviel in termen van additionele werkgelegenheid en omdat de meeste projecten ook zonder subsidie zouden zijn doorgegaan (MinVenW, 2006), al heeft de regeling wel bijgedragen tot een bespoediging van de projecten. Bij de afschaffing is besloten het resterende budget in te zetten voor innovatie. Dit heeft in 2010 geleid tot instelling van het ZIP (Subsidieprogramma ZeehavenInnovatieProject)-regeling waarvoor 5 miljoen euro beschikbaar is. Over de realisatie van deze regeling is nog geen informatie beschikbaar. In de periode 2006-2008 is ongeveer 400.000 euro per jaar uitgegeven aan Portinfolink voor een multimodaal mobiliteitsplatform. Dit bedrag kwam via budgetoverheveling uit de begroting van ELI.

Tabel 3.3

Uitgaven van de HIP-regeling

Bron: Jaarverslagen VenW

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kasuitgaven	1626	2448	748	757	304	0
HIP II						

Infrastructuurfonds

Door de fase waarin zich de geselecteerde infrastructuurprojecten bevinden zijn nog niet veel financiële gegevens beschikbaar. De aanleg van A15 Maasvlakte-Vaanplein is begroot op 1,4 miljard euro in de periode 2011-2015 (MIRT 2010).

Over de spooraansluiting Maasvlakte 2, Zeepoort IJmond en kanaalzone Gent-Terneuzen zijn nog geen begrotingen bekend.

Tweede Maasvlakte

De begrote en gerealiseerde bedragen voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte, begrotingsartikel 16.01, staan in tabel 3.3. Hieruit blijkt dat de begrote en gerealiseerde bedragen aanzienlijke verschillen laten zien. Voor deze afwijkingen zijn goede verklaringen te geven.

Tabel 3.4

Begrote en gerealiseerde bedragen bij begrotingsartikel 16.01

Bron: Jaarverslagen VenW

Jaarverslag	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Begroot	2 867	16 798	19 290	15 152	31 441	36 907
Gerealiseerd	5 403	36 123	3 143	42 199	49 547	14206

De verklaring voor het verschil in begroting en realisatie in 2005 is gelegen in het opnemen van een pm post in de begroting van 2005 voor de uitvoeringsorganisatie en het hersteltraject dat nodig was na vernietiging van de PKB door de Raad van State.

Belangrijke oorzaak voor de hogere realisatie in 2006 is de toezegging aan de provincie Zuid-Holland om, na parlementaire goedkeuring van de PKB Project Mainport Rotterdam, de bijdrage van VenW voor het PMR-deelproject (750 hectare natuur- en recreatieterreinen) in één keer over te maken. Dit is gebeurd in de vorm van een eenmalige vaste bijdrage aan de provincie. Daarnaast zijn minder uitgaven gedaan als gevolg van het noodzakelijk gebleken hersteltraject van de PKB. Hierdoor is de uitvoering opgeschort. In samenhang met het PKB-hersteltraject

hebben slechts voorbereidende werkzaamheden voor de natuurcompensatie plaatsgehad, met name ten behoeve van de instelling van het Bodembeschermingsgebied en in het kader van de nulmeting.

De lagere uitgaven in 2007 zijn te herleiden tot een veel latere parlementaire goedkeuring dan tijdens de begrotingsvoorbereiding werd verwacht. Het gaat hierbij om het Bestuursakkoord en Uitwerkingsovereenkomsten en om de planologische kernbeslissing voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam en publicatie daarvan in de Staatscourant.

De hogere uitgaven in 2008 zijn veroorzaakt doordat de aanleg van de duincompensatie naar voren werd gehaald. Wat ook een rolde speelde wat dat de gelden bestemd voor de stimuleringsregeling Zeeland/Zuid-Holland in één keer zijn betaald. Tot slot waren extra uitgaven gemoeid met de niet geplande aanleg van openbare infrastructuur op de Maasvlakte 2, ingevolge artikel 4.7 van de Uitwerkingsovereenkomst Landaanwinning.

De hogere uitgaven in 2009 zijn toe te schrijven aan de ontwikkelingen binnen het deelproject Voorfinanciering FES Natuurcompensatie. De betaling van de kosten voor de duincompensatie moest sneller dan verwacht plaatsvinden. Ook het feit dat het Monitoring en Evaluatieprogramma Duincompensatie later dan verwacht werd vastgesteld, speelde een rol bij de uitgaven in dit jaar.

Het verschil tussen de begrote en de gerealiseerde kasbedragen in 2010 wordt voornamelijk veroorzaakt, doordat de in 2010 geplande uitvoering van de Duincompensatie Delfland reeds in 2009 heeft plaatsgevonden. Dit was nog niet in de stand van de ontwerpbegroting 2010 meegenomen en is bij voorjaarsnota verwerkt.

Bovenstaande afwijkingen en verklaringen daarvoor zijn via de halfjaarlijkse PMR-voortgangsrapportages en het jaarverslag van het ministerie aan de Tweede Kamer gerapporteerd. De financiële verschuivingen hebben geen negatieve invloed gehad op de voortgang van het project PMR.

3.4 Doelmatigheid van de bedrijfsvoering

Wat is bekend over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Onder doelmatigheid verstaan we in de eerste plaats de relatie tussen de uitgaven en de mate waarin die aan de uitvoering van het doel zijn besteed. Doelmatigheid op het punt van de relaties tussen de beleidsacties en de effecten komt in hoofdstuk 4 aan bod.

De budgetten op artikel 35.02 zijn besteed aan salarissen, de bijdrage aan Rijkswaterstaat en programmakosten. De HIP-regeling was in 2000 ingesteld omdat overheden in de ons omringende landen hun havens financieel steunen waardoor voor de Nederlandse havens zonder subsidie een ongelijk speelveld zou ontstaan. De regeling is in 2006 afgeschaft. Eén van de argumenten was dat de projecten ook waren doorgegaan zonder deze subsidieregeling, al heeft de regeling wel gezorgd voor een snellere uitvoering van de projecten. Dit betekent dat de financiële middelen voor deze regeling weliswaar bijgedragen hebben aan de realisatie van de projecten, maar niet doelmatig besteed zijn in die zin dat projecten ook zonder de regeling waren doorgegaan.

Bij begrotingsartikelen over de aanleg van infrastructuur hebben de bedragen een andere orde van grootte. Van de geselecteerde projecten zitten er 4 in verschillende stadia van de planfase en is alleen de aanleg van Maasvlakte 2 in uitvoering. De doelmatigheid van deze bestedingen is in dit stadium nog niet te bepalen.

KiM-beschouwing

Om de doelmatigheid beter te kunnen beoordelen, is het aan te bevelen om bij toekomstig beleid een financiële paragraaf toe te voegen die de beleidsacties koppelt aan de beschikbare middelen. Op deze wijze ontstaat meer transparantie en zijn tussentijdse wijzigingen beter herleidbaar. De doelmatigheid voor zover dat de relaties tussen de beleidsacties en de effecten betreft komt in hoofdstuk 4 aan bod.

4 Effecten van het beleid en doelbereik

In dit hoofdstuk gaan we in op het bereiken van het beleidsdoel, op de externe invloeden en neveneffecten en ten slotte op de inzet van middelen (vragen 8 en 9).

De belangrijkste conclusie is dat op basis van de 5 indicatoren 4 van de 5 ambities zijn gehaald. Daarnaast concluderen we dat de vraag in hoeverre de overheidsinstrumenten uit de Nota Zeehavens bijgedragen hebben aan de resultaten moeilijk te beantwoorden is.

4.1 Effecten van het beleid

Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

Indicatoren

Om deze vraag te kunnen beantwoorden kijken we eerst of de geformuleerde beleidsdoelstellingen zijn bereikt.

Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven heeft de *Nota Zeehavens* de beleidsdoelstellingen met betrekking tot ‘marktwerving’ en ‘capaciteit’ als volgt meetbaar gemaakt (MinVenW, 2004, p 62):

- De *directe toegevoegde waarde en de werkgelegenheid* die de bedrijven in de zeehavengebieden genereren, groeien ten minste in hetzelfde tempo als het bruto nationaal product en de nationale werkgelegenheid;
- De *indirecte toegevoegde waarde en werkgelegenheid* die de bedrijven in de zeehavengebieden daar en elders in het land genereren, blijven behouden;
- De Nederlandse *marktaandeelen per marktsector* in de Hamburg-Le Havre-range blijven op zijn minst gelijk;
- In de zeehavengebieden is *nieuwe (havengerelateerde) bedrijvigheid* aan het haven- en industrieel complex toegevoegd;
- De groei van *private investeringen* in zeehavengebieden is minimaal gelijk aan de groei van de nationale investeringen.

Aan de hand van deze beleidsindicatoren gaan we na of de beleidsdoelstellingen zijn gehaald.

Voor gedetailleerde informatie over het verloop van de 5 indicatoren wordt verwezen naar bijlage D van dit rapport. De meest recente cijfers van de indicatoren zijn aangegeven; deze dateren soms uit 2007, soms uit 2008.

De crisis

Voor begrip van de recente cijfers uit 2007 en 2008 is het van belang erop te wijzen dat in 2008 de economische crisis begon. Met onder andere kleinere goederenstromen en een daling van overslag en transport tot gevolg. De goederenoverslag is in bijna alle havens in de Hamburg-Le Havre range gedaald. De totale daling bedroeg 12%, die van de Nederlandse was met 9% lager dan de 15% van de buitenlandse havens (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2010).

In 2010 is wel sprake van herstel, maar de totale overslag van de meeste havens met uitzondering van Rotterdam ligt nog onder het niveau van de eerste helft van 2008.

De overslag van containers is in de Hamburg-Le Havre range door de economische crisis in 2009 gedaald met 16% ten opzichte van 2008. In de Rotterdamse haven was de daling met 10% minder dan in Hamburg (28%), Antwerpen (16%) en Bremen (17%), in Amsterdam met 53% veel meer.

De relatief beperkte daling in Rotterdam is onder andere het gevolg van concentratie van enkele containerlijndiensten, het instellen van een crisiskorting van 7%, de grote daling in Amsterdam van het wegvallen van de belangrijkste intercontinentale containerlijndiensten (Havenbedrijf Rotterdam, 2011).

Samengevat laat de monitoring van deze indicatoren het volgende beeld zien:

Directe toegevoegde waarde en werkgelegenheid

De ambitie ten aanzien van de werkgelegenheid is gehaald. Tussen 2004 en 2008 zijn er zo'n 11.000 arbeidsplaatsen bij gekomen. Dit heeft het banenverlies van 6.500 arbeidsplaatsen in de periode 2002-2004 goedgemaakt. De groei vond nagenoeg in hetzelfde tempo plaats als in de rest van Nederland. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat in de periode voor 2004 de zeehavengebieden een structureel hoger aandeel hadden in de nationale werkgelegenheid. Dus van een volledig herstel is geen sprake. Kijken we naar het aandeel in de nationale werkgelegenheid in de periode 2004-2008 dan is die vrij constant en fluctueert deze tussen 1,9% en 2,0%.

De ambitie voor de directe toegevoegde waarde is gehaald. De directe toegevoegde waarde (in lopende prijzen, bruto tegen factorkosten) geproduceerd in de zeehavens is van 2004 tot 2008 fors toegenomen, namelijk met 38,9% tot 29,6 miljard euro in 2008. In het laatste kwartaal van 2008 vond een stagnatie plaats als gevolg van de economische crisis. Per saldo vond in 2008 toch groei plaats. De directe toegevoegde waarde is ten opzichte van het bruto nationaal product (BNP) toegenomen. De zeehavens lieten dus een meer dan gemiddelde arbeidsproductiviteitsgroei zien.

Indirecte toegevoegde waarde en werkgelegenheid

De ambitie ten aanzien van de indirecte werkgelegenheid is gehaald. De groei van de indirecte werkgelegenheid lag hoger dan de groei van de nationale werkgelegenheid. De indirecte werkgelegenheid is na een jaarlijkse afname in de periode 2002-2004 vanaf 2005 weer toegenomen. Tussen 2004 en 2008 zijn er bijna 18.000 indirecte arbeidsplaatsen bij gekomen. Kijken we naar het aandeel in de nationale werkgelegenheid in de periode 2004-2008 dan is die toegenomen van 1,3% in 2004 tot 1,4% in 2008.

De ambitie voor de indirecte toegevoegde waarde is waargemaakt. De indirecte toegevoegde waarde is van 2004 tot 2008 fors toegenomen, van 9,8 miljard euro in 2004 naar 14,7 miljard euro in 2008. De indirecte toegevoegde waarde is ten opzichte van het bruto nationaal product toegenomen van 2% in 2004 naar 2,5% in 2008.

Marktaandelen per sector

Hierbij is alleen gekeken naar de totale overslag en naar de containeroverslag. De ambities ten aanzien van het Nederlandse marktaandeel in de Hamburg-Le Havre range in de totale overslag en de overslag van containers zijn gehaald. Het Nederlandse marktaandeel is toegenomen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er tot in 2008 nog sprake was van een dalend marktaandeel in de containeroverslag en dat hierna een trendbreuk is opgetreden. De containeroverslag in Rotterdam is tussen 2004 en 2008 toegenomen van 8,3 miljoen naar 11,2 miljoen TEU (Twenty Feet Equivalent). Het marktaandeel van Rotterdam in de Hamburg-Le Havre range nam tussen 2004 en 2008 af, van 29,4% in 2004 tot 28% in 2008.

Zeehavengerelateerde bedrijfsvestiging

Deze indicator is tot en met 2006 gehanteerd (RebelGroup 2006). Het aantal nieuw geregistreerde vestigingen was in 2004 en 2006 gelijk (200), in 2005 minder (156). Zowel vanwege de moeite die het kostte om betrouwbare informatie te verkrijgen als het beperkt gebleken beleidsmatige nut is in 2006 besloten deze indicator te wijzigen in nieuwe bedrijvigheid in het totaal aantal bedrijfsvestigingen (zie Bijlage D5).

Volgens deze gewijzigde indicator neemt het aantal bedrijven in de Nederlandse zeehavens jaarlijks af. Dit geldt ook voor de periode 2004-2008.

Private investeringen in zeehavengebieden

De ambitie om de groei van private investeringen in zeehavengebieden minimaal gelijk te laten zijn aan de groei van de nationale investeringen is gehaald. Tussen 2002 en 2007 is het aantal private investeringen toegenomen van 2,3 miljard euro naar 3 miljard euro. Over de periode na 2007 zijn geen cijfers beschikbaar.

Het aandeel van de private investeringen in Nederland ten opzichte van de nationale investeringen in vaste activa in Nederland nam toe van 2,2% in 2004 tot 2,6 % in 2007. In 2005 en 2006 lag dit aandeel rond de 2%.

Samenvattend kunnen we, onder voorbehoud van het ontbreken van de meest recente gegevens, zeggen dat vier van de vijf ambities zijn gehaald en dat over één ambitie, te weten het aantal nieuwe havengerelateerde bedrijfsvestigingen, geen uitspraak gedaan kan worden omdat deze indicator tussentijds is gewijzigd.

Ontwikkelingen na 2008

De economische crisis is relatief beperkt gebleven in de havens van Rotterdam en Amsterdam. De totale overslag in Rotterdam was in 2009 8,1% lager dan in 2008. Deze daling werd vooral veroorzaakt door een daling in de overslag van droog massagoed (-29,8% t.o.v. 2008). De containeroverslag daalde met 6,3% terwijl de overslag van natte bulk met 2,1% steeg (Havenbedrijf Rotterdam, 2010). Voor de totale overslag steeg het marktaandeel in de HLH-range van 37,3% naar 39,1%. In Amsterdam was de daling van de totale overslag 3,5%, met name veroorzaakt door de containeroverslag (-53%) en droge bulk (-12%). De overslag van olie steeg met 15%. (Haven Amsterdam, 2010). Voor de totale overslag steeg het marktaandeel in de HLH-range van 8,4% naar 8,8 %.

Beleidsacties

De resultaten van de geselecteerde beleidsacties zoals die in paragraaf 3.2 zijn samengevat leiden vervolgens tot de vraag wat deze hebben bijgedragen aan de doelen van de *Nota Zeehavens*. In tabel 4.1 zijn de geselecteerde beleidsacties voor artikel 35.02 en de infrastructuur gekoppeld aan de instrumenten, de output, de *intermediate outcome* en de indicatoren. De *final outcome* (niet in de tabel aangegeven) is in deze gevallen 'Marktwerving: verbeteren van de marktomstandigheden voor havengerelateerde bedrijven' en 'Capaciteit: in stand houden en verbeteren van de bereikbaarheid van de zeehavens en realiseren van fysieke ruimte voor groei'.

Tabel 4.1

Relaties tussen beleidsacties, instrumenten, output, intermediate outcome en de gebruikte indicator.

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2004b en KiM

Beleidsacties	Instrument	Output	Intermediate outcome	Indicator
Acties 1 t/m 4: stroomlijnen overheids-interventies	Een efficiëntere inrichting van overheidstaken om de toezichtslast voor bedrijven terug te dringen	Samenwerking tussen inspecties (project Vernieuwing Toezicht), geïntegreerde elektronische gegevensuitwisseling tussen overheden en bedrijven (Portbase)	Beoogd doel: Het logistieke proces wordt zo min mogelijk door inspecties gehinderd. Het streven is een reductie van 25 % in administratieve lasten. Geen kwantitatieve informatie mbt resultaat. Resultaat: Er is wel een nulmeting, maar gegevens effectmeting zijn niet beschikbaar.	Indirect toegevoegde waarde en werkgelegenheid
Actie 8: Zeehaven Innovatie Programma (ZIP).	Innovatie-stimuleringsprogramma's en ondersteunen van kennisontwikkeling	Start van Zeehaveninnovatie-programma (ZIP) in 2010. Inschrijving in september 2010 gesloten. Beschikkingen begin 2011 afgegeven.	Beoogd doel: Moet leiden tot innovatie bij bedrijven in zeehavengebieden. Resultaat: Te vroeg voor resultaat.	Direct toegevoegde waarde en werkgelegenheid
Acties 9 en 10: verbetering vestigingsklimaat	Verbeteren van het vestigingsklimaat, waaronder ruimtebeschikbaarheid, afgestemd onderwijs en een aantrekkelijke leefomgeving	EZ-industriebrief in 2008 Pieken in de Delta. Start uitvoering PMR: Maasvlakte 2 is anno 2009 voor 40% uitgegeven.	Beoogd doel: Aantrekkelijk vestigingsklimaat, resulterend in behoud en vestiging van nieuwe industriële en dienstverlenende bedrijven.	Havengerelateerde bedrijvigheid en de groei van private investeringen
Actie 11: Verzelfstandiging zeehavenbeheer	Het veiligstellen van de continuïteit en kwaliteit van de havenvoorziening	Verzelfstandiging GHR en kader voor borging van publieke belangen	Beoogd doel: Slagvaardig en bedrijfsmatig opererend zeehavenbeheer. Resultaat: Publieke belangen geborgd.	De Nederlandse marktaandelen per sector
Acties 17 en 18: loodsendossier.	Verbeteren van de marktorientatie van het loodswezen via marktconforme tarieven en het ondersteunen van Europese initiatieven tot liberalisering	De NMa houdt toezicht op het Loodswezen en stelt de loodsgeldtarieven vast.	Resultaat: Kostengeoriënteerde loodsgeldtarieven zijn marktconform.	De Nederlandse marktaandelen per sector
Infrastructurele projecten				
Kanaalzone Gent-Terneuzen	Verbetering achterlandverbindingen	In planfase. Planstudie nog niet gereed.	Beoogd doel: Verbetering bereikbaarheid.	Indirect toegevoegde waarde en werkgelegenheid

A15 Maasvlakte-Vaanplein	Verbetering achterlandverbindingen	In planfase. Uitvoering start in 2011.	Beoogd doel: Verbetering bereikbaarheid.	Indirect toegevoegde waarde en werkgelegenheid
Spooraansluiting MV2	Verbetering achterlandverbindingen	In planfase. Verkenning gereed.	Beoogd doel: Verbetering bereikbaarheid.	Indirect toegevoegde waarde en werkgelegenheid
Zeepoort IJmond	Capaciteitsuitbreiding zeetoegang	In planfase. Afspraken gemaakt in convenant 2009.	Beoogd doel: Verbetering zeetoegang.	Direct toegevoegde waarde en werkgelegenheid
Ruimtelijke projecten				
Project Mainport Rotterdam	Nieuwe ruimte scheppen en bestaande ruimte beter benutten	Op schema in uitvoeringsfase. Maasvlakte 2 is anno 2009 voor 40% uitgegeven.	Creëren van ruimte voor bedrijfsvestigingen.	Havengerelateerde bedrijvigheid en de groei van private investeringen

Bronnen die de relatie tussen beleidsacties en de *intermediate outcome* of de indicatoren beschrijven ontbreken. Bij het duiden hiervan kiezen we overeenkomstig de aard van een beleidsdoorlichting voor een ex post-insteek (achteraf op basis van resultaten). Waar dit niet mogelijk is proberen we de relaties ex ante (te verwachten effecten) te beschrijven.

Beleidsartikel 35.02 ex post

De effecten van de beleidsacties op de doelstellingen zijn moeilijk meetbaar. Externe ontwikkelingen op nationaal, EU- en mondiaal niveau en de activiteiten van andere actoren (zoals het bedrijfsleven) hebben grote invloed op de doelstellingen. Hierdoor is het moeilijk het effect van de beleidsacties te isoleren.

Ook de Algemene Rekenkamer constateert dat voor artikel 35.02 de doelstelling niet meetbaar (geen indicator) en niet tijdgebonden (geen streefwaarde) is. Er zijn vrijwel alleen kengetallen opgenomen die een algemeen beeld schetsen van de ontwikkelingen in de sector (Algemene Rekenkamer 2010). Dit wordt ook in de *Nota Zeehavens* en de begroting 2010 onderkend. In de begroting van 2012 is daarom ook het kengetal 'afgiftecijfers scheepsafval in zeehavens' toegevoegd. Dat het bepalen van de specifieke bijdragen van de overheidsinstrumenten moeilijk hard te maken is werd ook geconstateerd door zowel AVV (Internationale Havenbenchmark, 2004,) als Berenschot (2010).

Het is dan ook alleen mogelijk om te spreken over de waarschijnlijkheid waarin overheidsinstrumenten hebben kunnen bijdragen aan de doelstellingen, zoals het verbeteren van de concurrentiepositie.

Om toch de invloed van het overheidsbeleid te kunnen duiden, biedt de studie van de Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS) naar determinanten voor de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens (DVS, 2007) mogelijk aanknopingspunten. Wel moet opgemerkt worden dat onderzochte determinanten niet afgezet zijn tegen internationale ontwikkelingen en omdat deze ontwikkelingen belangrijk zijn voor de zeehavens is de waarde van deze studie beperkt.

In deze studie is onder meer gekeken naar het belang van twee sets van determinanten, één voor de knooppuntfunctie en één voor de vestigingsplaatsfunctie van de Nederlandse zeehavens. Nu vallen deze

determinanten buiten de scope van een beleidsdoorlichting, maar uit de resultaten blijkt dat de determinanten arbeid (vooral de productiviteit van het personeel) en het functioneren van de overheid (vooral ruimte bieden voor economische ontwikkeling binnen de milieuwetgeving) als belangrijkste determinanten voor de concurrentiepositie van de zeehavens naar voren komen. Het thema arbeid wordt in de *Nota Zeehavens* niet verder uitgewerkt en valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

Bij het duiden van de relaties tussen beleidsacties en effecten, beperken we ons tot de relatie beleidsacties en de *intermediate outcome* omdat - zoals in het begin van deze paragraaf uiteen is gezet - een relatie met *final outcome* niet mogelijk is. In het onderstaande geven we een korte toelichting op tabel 4.1.

Uit interviews blijkt dat er onder betrokkenen een beeld bestaat dat het stroomlijnen van overheidsinterventies heeft geleid tot een betere concurrentiepositie, maar concrete voorbeelden ontbreken. Het stroomlijnen van overheidsinterventies is bij het beleid begonnen en na verloop van tijd overgedragen aan de inspectie in de vorm van het project Eenduidig Toezicht en vervolgens het project Vernieuwing Toezicht. Afgesproken is om de lasten met 25% te verminderen. Er is wel een nulmeting uitgevoerd (SIRA Consulting, 2007), maar gegevens over de effectmeting zijn nog niet beschikbaar.

De ZIP-subsidieregeling voor innovatie is gestart in 2010 en de termijn voor het indienen van een subsidieverzoek is in september van hetzelfde jaar gesloten. Begin 2011 zijn de beschikkingen afgegeven.

Op basis van de gewijzigde de indicator 'nieuwe bedrijfsvestigingen' in de indicator 'totaal aantal bedrijven' zou een uitspraak over verbetering van het vestigingsklimaat moeilijk te doen zijn. Deze gewijzigde indicator zegt niets over bedrijfsdynamiek als fusies van bedrijven, vertrek en vestiging van bedrijven et cetera.

Toch zijn er aanwijzingen dat het vestigingsklimaat wel verbeterd is. Ongeveer 40% van de beschikbare ruimte op Maasvlakte 2 al uitgegeven is (Economische visie, 2009) en elf containerbedrijven hadden belangstelling terwijl er uiteindelijk drie komen. Daarnaast is veel geïnvesteerd in de havens van Groningen (energiecentrales) en komen bedrijven mede omdat de vaargeul wordt verdiept. Tenslotte hebben Rijk, Provincie Noord-Holland en Gemeente Amsterdam in 2009 een convenant gesloten over de aanleg van een nieuwe zeesluis in IJmuiden en is de haven van Amsterdam de grootste benzinehaven ter wereld geworden.

In navolging van het havenbedrijf Rotterdam is Zeeland Seaports per 1 januari 2011 verzelfstandigd, en zijn Haven Amsterdam en Groningen Seaports ook voornemens komend jaar te verzelfstandigen.

Een interessante suggestie om te beoordelen of dit geleid heeft tot een slagvaardiger en meer bedrijfsmatig opererend havenbeheer door de haven is om te kijken naar de snelheid van besluitvorming door de havenbeheerder en de mate waarin samenwerkingsverbanden en allianties zijn ontstaan (Rebel Group, 2002). Dit is door het KiM in deze beleidsdoorlichting niet onderzocht.

Wat het loodsendossier betreft zijn marktconforme tarieven gerealiseerd.

Infrastructuur ex ante

Van de 5 infrastructuurprojecten (A15, Zeesluis IJmuiden, Kanaalzone Gent-Terneuzen en Spoor aansluiting Maasvlakte 2) uit de selectie van beleidsacties bevinden zich nog in verschillende stadia in de planfase (zie tabel 4.1). Bij het doorlopen van deze planfasen is vooruitgang geboekt. Project Mainport Rotterdam is wel in uitvoering en verloopt volgens planning, maar is nog niet gereed. Dit heeft tot gevolg dat effecten van de gerealiseerde infrastructuur op de beleidsdoelstellingen zoals de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens nog niet gemeten kunnen worden en een ex post-evaluatie nog niet mogelijk is.

Als alternatief voor het nog niet uit te kunnen voeren ex post evaluatie kan een beroep gedaan worden op bestaande literatuur over de relatie tussen transport/infrastructuur en economische ontwikkeling/concurrentiepositie en ex ante-informatie over infrastructuur.

De studie *De relatie transport en economie* (AVV, 2004) concludeert dat investeringen in transport wel leiden tot economische groei, maar niet gekwantificeerd kunnen worden omdat er veel uiteenlopende factoren zijn die economische groei bepalen.

Als voorbeeld van een concrete ex ante-evaluatie kan de KBA dienen die opgesteld is voor Maasvlakte 2. De KBA geeft aan dat de te verwachten totale bruto toename van de werkgelegenheid door de realisatie van de Tweede Maasvlakte in 2035 circa 300-2700 personen bedraagt op de Tweede Maasvlakte en circa 120-800 personen in de toeleverende bedrijvigheid in Groot-Rijnmond (CPB e.a., 2001). Het totale effect in heel Nederland is groter, maar niet te kwantificeren.

De DVS-studie (2007) beveelt aandacht voor innovatie aan. Met het Innovatieprogramma Logistiek en Supply Chain Management (2008) en de ZIP (Zeehaven Innovatieve Projecten)-regeling (2010) is hier door overheid en bedrijfsleven invulling aan gegeven.

KIM-beschouwing

Relaties tussen de beleidsacties en de uiteindelijke effecten zijn moeilijk te leggen. Mogelijk hebben andere factoren een meer doorslaggevende invloed op de uiteindelijke effecten dan de beleidsacties. Toch kan ook geconstateerd worden dat het nationale beleid heeft ingespeeld op (inter) nationale ontwikkelingen zoals via investeringen in de infrastructuur zoals Maasvlakte 2 en voorgenomen verdieping van de Eemsgaol om de te verwachte groei mogelijk te maken.

De beleidsacties stroomlijnen van overheidsinterventies, het Zeehaven Innovatie Programma, en de verzelfstandiging van het zeehavenbeheer, kunnen wel gerelateerd worden aan de output. Of de output geleid heeft tot de intermediate outcome of een bijdrage heeft geleverd aan de ambities die met de indicatoren gemeten zijn, is moeilijk aan te geven. Het loodsensdossier heeft waarschijnlijk wel geleid tot de intermediate outcome. Een relatie tussen de nog niet (volledig) gerealiseerde infrastructuur en ruimtelijke projecten en de output valt niet aan te tonen.

4.2 Externe invloeden

Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?

Internationaal

Alvorens in te gaan op effecten van instrumenten op andere beleidsterreinen is het goed te realiseren dat de economische ontwikkeling en internationale concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens zeer sterk bepaald worden door internationale ontwikkelingen (Min. EZ, 2009). Voor de komende jaren wordt een groei van de handel en daarmee van de goederenstromen verwacht, zeker in het containertransport. Met name de invloed van de economische groei van een aantal specifieke landen, de ontwikkelingen in Oost-Europa, en de economische crisis op het wel of niet halen van beleidsdoelstellingen is erg groot.

Zo heeft de handel met de BRIIC-landen (Brazilië, Rusland, India, Indonesië, China) die gepaard gaat met grote goederenstromen die geacommodeerd moeten worden, een positief effect op de ontwikkeling van de Europese zeehavens.

De concurrentie tussen de Europese zeehavens neemt toe. In het containersegment neemt de concurrentie met havens in Zuid-Europa toe. Ten opzichte van de andere havens in de Hamburg-Le Havre range heeft de haven van Hamburg door zijn ligging en goede spoorverbindingen met Oost-Europa voordeel gehad van de opkomst van Oost-Europese economieën.

De sterke positie van de haven van Antwerpen in het containervervoer is mede tot stand gekomen door de Deurganckdok-opening in 2005 waardoor extra capaciteit beschikbaar kwam.

Door de economische crisis is de overslag in nagenoeg alle zeehavens fors afgenomen. Met name het marktaandeel van Hamburg is sterk gedaald. Rotterdam heeft door tijdig de tarieven aan te passen en door concentratie van lading bij de rederijen zijn marktaandeel weten te vergroten (NEA, 2010). De opening van de ECT Euromax Terminal draagt daar mogelijk ook aan bij.

Nationaal

Uit de interviews blijkt dat beleidsterreinen die van invloed zijn geweest op de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens Pieken in de Delta (EZ), het Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (VROM) en de Vogel- en Habitatrichtlijn (LNV) betroffen.

Pieken in de Delta

Met de nota *Pieken in de Delta* (2006) wil de nationale overheid gericht regionale economische kansen stimuleren: het gaat om het uitbouwen en versterken van economische clusters die van belang zijn voor de economische draagkracht en de internationale concurrentiepositie van Nederland. Onderdeel van de nota is *Pieken in de Zuidvleugel* dat zich focust op 4 clusters waaronder het Haven- en Industriecomplex met de Mainport Rotterdam als grootste vertegenwoordiger. Het programma richtte zich met name op en was impuls voor de arbeidsmarkt van het chemiecluster door een nieuwe opleiding en de bouw van een oefenfabriek.

‘Pieken in de Delta’ zal in het najaar 2010 onderwerp zijn van een beleidsdoorlichting.

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Het onderwerp luchtkwaliteit heeft vooral vorm gekregen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Op 1 augustus 2009 is het NSL in werking getreden. Het programma heeft een looptijd van 1 augustus 2009 tot 1 augustus 2014. Gedurende de looptijd wordt jaarlijks gemonitord hoe het staat met de luchtkwaliteit. De strenge Nederlandse interpretatie van Europese regelgeving maakt de realisatie van plannen in de haven ingewikkelder.

Natuurregelingen de Vogel- en Habitatrichtlijn

De Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet zijn in belangrijke mate gebaseerd op de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Deze wetten zijn ook van toepassing bij de uitvoering van het Europese project Natura 2000. Dat project beoogt het tot stand brengen van een netwerk van beschermde gebieden om de afname van de soortenrijkdom (biodiversiteit) tot halt te roepen. Nederland heeft 162 Natura 2000-gebieden aangemeld bij de Europese Commissie. Hierop moeten aanwijzingsbesluiten van de minister van LNV (geografische begrenzing en beschermingsdoelen) volgen.

Vrijwel alle Nederlandse zeehavens hebben met Natura 2000 gebieden te maken. De Waddenzee, de Noordzee-kustzone tussen de Eemsmonding en Petten, het duingebied bij Velsen en Beverwijk, het duingebied bij Hoek van Holland en Westvoorne, de Voordelta en de Westerschelde zijn alle Natura 2000-gebieden.

Voor de meeste gebieden is het beheerplan nog niet gereed, met alle onzekerheden van dien voor zowel bestaande als nieuwe zeehavenactiviteiten. Dit geldt niet voor het eerste beheerplan voor de Voordelta. Deze moest op tijd gereed zijn voor de realisatie van de Tweede Maasvlakte. Hiertoe heeft de overheid procedures versneld. Het beheerplan Voordelta bevat spelregels voor het samengaan van menselijke activiteiten en natuurbescherming in dit gebied. Doel van het beheerplan: in stand houden van de beschermde natuur in de Voordelta, compenseren van verlies aan beschermde natuur bij aanleg van Maasvlakte 2 en binnen deze natuurbescherming ruimte bieden voor recreatie, visserij en andere activiteiten.

Het bedrijfsleven ondervindt hinder van de interpretatie en toepassing van natuurregeling, die tot lange en soms ondoorzichtige procedures leidt (ABN-AMRO, 2009).

Mogelijke andere beleidsterreinen die invloed zouden kunnen hebben op de geformuleerde doelstellingen zijn het mobiliteitsbeleid, ruimtelijke ordening, fiscaliteit en arbeidsmarkt. Hierbij kan gedacht kan worden aan:

- tariefvaststelling in het spoorgoederenvervoer, met name voor de Betuweroute;
- import en exportvergunningverlening/-subsidies;
- mobiliteitsbeleid;
- zaken die niet doorgingen als port package (Europees) en Anders Betalen voor Mobiliteit (kilometerheffing).

Summary

The policy document *Seaports: Anchors of the Economy* (2004) set out policy actions and goals for the further development and strengthening of the Dutch seaports. The policy audit revealed that the Seaports policy document has been implemented as agreed. Broadly speaking, the policy actions have achieved the desired result. Four indicators – direct and indirect added value and employment, the size of the Dutch market share and growth in private investments – reveal that the policy ambitions have been met.

We note, though, that in the policy audit it proved difficult to measure the contribution made by government policy towards achieving the goals and how large the impact of national and international developments have been.

In the *Seaports: Anchors of the Economy* policy document (referred to hereafter as the Seaports policy document) the Government set out its policy on seaports for the period 2005–2010. The Government also stated in the document that it would evaluate the policy at the end of this period. The Netherlands Institute for Transport Policy Analysis (KiM) was asked to carry out this policy evaluation. This report contains our findings.

Policy audit

The evaluation took the form of a policy audit. This is an evaluation study that follows a standardised method focusing on a specific item in the budget of a government department. In this case, the audit was of budget item 35.02, Mainport Rotterdam and other seaports, in the budget of the Ministry of Transport, Public Works and Water Management (now: Ministry of Infrastructure and the Environment – IenM). A considerable part of the seaports budget is not listed in the normal IenM budget, but is part of the Infrastructure Fund.

Background to the Seaports policy document

The Seaports policy document was prepared in response to a potential worsening of the international competitiveness of the Dutch seaports, which would have a negative effect on the whole Dutch economy. The document states that an important reason for this decline in competitiveness is the lack of a European level playing field, which is the result of EU member states interpreting the EU rules governing state assistance to ports in different ways. In addition, the ports faced various constraints, both in the available space for expansion and in their inland connections. This would affect both the ‘front door’ (for example access to the port of Amsterdam) and the ‘back door’ (inland connections, such as the A15 motorway).

Because seaports operate in an international context, European and global developments present both opportunities and threats. The market plays a leading role, whereas the government has limited possibilities to influence these developments. The national government can exert an influence through factors that affect competitiveness, such as the inspection burden, the construction of infrastructure and shaping the investment and business climate; the local

authorities have an influence via land use plans; and the EU can affect developments by setting international regulations governing factors like a level playing field and environmental legislation.

Seaports policy document implemented as agreed

The goal of the policy for seaports as set down in the Seaports policy document was to strengthen the social added value of the seaports for the Dutch economy. The government wanted to achieve this by improving the international competitiveness of the Dutch seaports within stated environmental and safety limits. With this goal in mind, three categories of instruments were deployed, to:

- improve market processes (for example, streamlining inspections and monitoring by government, and steering towards better market orientation);
- maintain or expand capacity (for example, better inland connections and making land available for growth);
- impose conditions on development (for example, to promote safety and environmental quality).

These instruments were then translated into policy actions and the development of infrastructure. Our policy audit revealed that the Seaports policy document has been implemented as agreed. Broadly speaking, the actions have led to the desired result. Of the five selected infrastructure projects, Maasvlakte 2 is under construction and four projects are in various stages of planning: A15 motorway from the Maasvlakte to Vaanplein, rail connection to Maasvlakte 2, IJmond Seaport, and Gent–Terneuzen Canal Zone.

Goals achieved; effect of policy actions difficult to measure

The Seaports policy document mentions five indicators for monitoring whether the policy has been successful or not:

1. The direct added value and employment generated by the seaport companies
2. The indirect added value and employment generated by the seaport companies
3. The size of the Dutch market share
4. The growth in private investment
5. The arrival of new economic activity

Four of the five indicators (indicators 1 to 4) reveal that the policy ambitions have been achieved. However, this does not necessarily mean that the chosen instruments and the resulting policy actions were responsible for this success. The Seaports policy document itself states that the chosen indicators have limited ability to show whether the policy has been successful and that work is underway to find a better set of indicators, which should be compatible with the amended budgetary system of 'responsible budgeting'. The contribution made by the government's policy instruments to meeting the policy goals is therefore hard to determine. Developments at the national, European and global levels and activities by other actors, such as the corporate sector, may have had a major influence. The government has anticipated to actual international developments, in particular

through the construction of infrastructure. Accessibility is a sine qua non for the development of ports and the government is the main agent of development in this regard.

Abolition of the 'Internal port projects' regulation

The budgets for item 35.02 are modest and, moreover, have declined over the years, from almost 6 million euros in 2006 to about 1.5 million euros in 2010. This is largely due to the abolition of the 'Internal port projects' regulation (HIP-regeling) in 2006. The amount of additional employment created by the regulation was disappointing. Besides, nine out of the ten of the projects would have gone ahead anyway without the regulation. Nevertheless, the subsidy did have the effect of accelerating the completion of these projects. The abolition of this regulation was an appropriate policy response. Besides, the budget has been consistently underspent. This underspend can be accounted for by various minor causes.

Given that of the five infrastructure projects financed from the Infrastructure Fund that we selected (Maasvlakte 2, A15 Maasvlakte–Vaanplein, rail connection Maasvlakte 2, IJmond Seaport and Gent–Terneuzen Canal Zone), four are still in the planning stage, no financial information is yet available on their implementation.

Recent developments

Sustainability, innovation, logistics and collaboration between ports are of considerable importance for the future of the seaports. The government, either alone or in cooperation with partners from the relevant industrial sectors, is pursuing various initiatives to capitalise on these developments.

KiM analysis

Based on our evaluation of the implementation of the policy set out in the Seaports policy document, the KiM has come to the following findings and conclusions:

- The share of the Dutch economy attributed to the seaports (in added value, employment, transshipment) has declined, but a number of comments must be borne in mind to put this in the right perspective. While there was a relative decline with respect to other sectors of the economy, other factors, such as the competitiveness of foreign ports, tariff changes and geopolitical trends, may have had a greater influence than government policy.
- The concepts of 'international competitiveness' and 'social added value' are too general.
International competitiveness should ideally be specified more precisely by differentiating between different commodity flows and markets and what these contribute to the added value. In reality, however, this is hard to do. With regard to social added value, a distinction should be made between social costs and benefits and private economic costs and benefits.
- There were four motives for the privatisation of the Port of Rotterdam: the continuity and quality of the port, efficient market conditions, nautical safety and sustainable land use.
With regard to continuity and quality, and with an eye to the future privatisation of the other seaports, the KiM wonders which interests are at stake and whether the government has a role to play.

- One way government has responded to anticipated market developments, such as economies of scale, increasing competition and globalisation, is by building new infrastructure. Although the construction of infrastructure is one of the most important instruments of government policy, no assessment has been made of whether this is the most effective type of policy response.
- Besides the instruments brought to bear in the Seaports policy document, in broad terms the government has a wider range of instruments at its disposal. Within the framework of this evaluation we have not investigated whether the mix of policy instruments deployed in the Seaports policy document is the optimal mix or whether another mix would have been a more appropriate way to pursue the policy objectives.
- To make a better assessment of the effectiveness of measures taken, future policies should be accompanied by a financial statement that links the policy actions to the available resources. This will enhance transparency and make it easier to keep track of any interim changes.
- The seaports policy may benefit from also addressing the effect on the market of the increasingly powerful position of a small number of very large foreign players. Mergers of shipping companies and the acquisition of container terminals by shipping companies are just two trends that have led to the emergence of market players that wield considerable power and which are eroding the influence of port authorities.

Literatuur

ABN-AMRO (2009). *Nederlandse zeehavens; onderscheid door netwerkfocus*. Amsterdam: ABN-AMRO.

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2004). *Internationale havenbenchmark*, Rotterdam: AVV.

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2004). *De relatie transport en economie*, Rotterdam: AVV.

Algemene Rekenkamer (2010). *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Kamerstuk 32 360 XII, nr. 2. Den Haag: SDU

Baarsma, B. & Jansen, K. S. (2007). *Selectie sturingsinstrumenten*. Amsterdam: SEO.

Berenschot (2010). *Pieken in de Delta: evaluatie subsidieregeling*. Utrecht: Berenschot.

Charles River Associates (2004). *Study on the Port of Rotterdam – Market Definition and Market Power*. Brussel: CRA.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Nationale rekeningen 2008*. Heerlen: CBS.

Commissie van Laarhoven (2009). *Innovatieprogramma Logistiek en Supply Chains*. Amsterdam: Commissie van Laarhoven

CPB, AVV & KiM (2006). *Aanpassing WLO-secenarior's voor het containervervoer*. CPB Memorandum 172. Den Haag: CPB.

CPB, NEI & RIVM (2001). *Welvaartseffecten van Maasvlakte 2: aanvullende kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning*. Den Haag: CPB.

Dienst Verkeer en Scheepvaart (2007). *Concurrentiepositie Nederlandse Zeehavens*. Delft: DVS.

Ecorys (2004). *Economische betekenis Nederlandse zeehavengebieden 2003 ten behoeve van Havenmonitor 2003*. Rotterdam: Ecorys.

Ecorys/Rebel group (2002). *De publieke belangen bij de verzelfstandiging van het GHR*. Rotterdam: Ecorys.

Erasmus Universiteit Rotterdam (2010). *Havenmonitor 2008: de economische betekenis van Nederlandse zeehavens*. Rotterdam: EUR.

Frémont, A. (2009). *Empirical evidence for integration and disintegration of maritime shipping, port and logistic activities*. Paris: OECD/ITF.

Haven Amsterdam (2010). *Samen werken: jaarverslag 2009*. Amsterdam: Haven Amsterdam.

Havenbedrijf Rotterdam (2010). *Havenbedrijf blijft investeren: jaarverslag 2009*. Rotterdam: Havenbedrijf Rotterdam.

Havenbedrijf Rotterdam (2011). *Wereldklasse doen!: jaarverslag 2010*. Rotterdam: Havenbedrijf Rotterdam.

Inspectie Verkeer en Waterstaat (2010). *Toezichtplan Vervoer over Water*. Den Haag: IVW.

Jorritsma, P., et al. (2010). *Mobiliteitsbalans 2010*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Langen, P. W., Nijdam, M. H. & Enthoven, D. C. J. W. van (2003). *Het level playing field in de Nederlandse zeehavens: een vergelijkend onderzoek naar de effecten van milieu- en veiligheidsregelgeving op de concurrentiekracht van Nederlandse zeehavens ten opzichte van zeehavens in België en Duitsland*. Rotterdam: ERBS.

Langen, P. W., Nijdam, M. H. & Enthoven, D. C. J. W. van (2006). *Naar passende regelgeving in Zeehavens*. Rotterdam: EUR.

Ministerie van Economische Zaken (2004a), *Industriefbrief, hart voor de industrie*. Den Haag: EZ.

Ministerie van Economische Zaken (2004b), *Actieplan Bedrijventerreinen 2004-2008*. Den Haag: EZ.

Ministerie van Economische Zaken (2006). *Pieken in de Delta*. Den Haag: EZ.

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

Ministerie van Economische Zaken (2010a). *Pieken in de Noordvleugel 2010*. Den Haag: EZ.

Ministerie van Economische Zaken (2010b). *Pieken in de Zuidvleugel 2010*. Den Haag: EZ.

Ministerie van Financiën (2001). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid*. Den Haag: Financiën.

Ministerie van Financiën (2006). *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006*. Den Haag: Financiën.

Ministerie van Financiën (2011). *Verantwoord begroten*. Brief Tweede Kamer. Kamerstuk 31865 nr. 26. Den Haag: Financiën.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008). *Evaluatie Natuurwetgeving: brief minister bij aanbieding van het eindrapport van de evaluatie van de natuurwetgeving*. Kamerstukken II, 2007-2008, 31536, nr. 1. Den Haag: SDU.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) (1989). *Tweede Structuurschema Zeehavens: D1. a Beleidsvoornemen*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1995). *Voortgangsnota Zeehavenbeleid*. Den Haag: VenW.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999). *Tweede Voortgangsnota Zeehavenbeleid*. Den Haag: VenW.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004a). *Achtergronddocument bij de nota Zeehavens: ankers van de economie*. Den Haag: VenW.

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

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005a). *Contourennota Borgingskader Nationale Belangen Mainport Rotterdam*. Den Haag: VenW.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005b). *Ruimtetekort in Mainport Rotterdam: brief ministers met antwoorden op vragen en een voorstel met betrekking tot de besluitvormingsprocedure*. Kamerstukken II, 2005-2006, 24691, nr. 67. Den Haag: SDU.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Begrotingen 2005-2010. Den Haag: VenW.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Jaarverslagen 2007-2009. Den Haag: VenW.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006). *Evaluatie subsidieregeling Haveninterne Projecten (HIP) II*. Den Haag: VenW.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007a). *Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010: brief minister over de voortgang van de acties van de nota Zeehavens*. Kamerstukken II, 2006-2007, 29862, nr. 6. Den Haag: SDU.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007b). *Verkeer, natuur en Waterstaat: uitvoering natuurwetgeving in de VenW-praktijk*. Den Haag: VenW.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007c). *Bijlage Kamervragen inzake voortgang acties Nota Zeehavens*, brief Tweede Kamer nr 7443. Den Haag: VenW.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). *Zeehavens als draaischijven naar duurzaamheid: beleidsbrief duurzame zeehavens*. Den Haag: VenW.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009a). *MIRT Projectenboek 2010*. Den Haag: VenW.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009b). *Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010. Kamerstuk29862 nr 16*. Den Haag: VenW.

Nationale Havenraad. *Overslagcijfers Hamburg-Le Havre range*. Geraadpleegd in september 2010 via www.havenraad.nl.

NEA (2010). *De crisis en PHS, interpretatie van de vervoeranalyses: beoordeling van de gevolgen van de economische crisis voor het goederenvervoer per spoor*. Zoetermeer: NEA.

Portbase (2009). *Jaarbericht 2009*. Rotterdam: Portbase.

RebelGroup Advisory (2002). *De publieke belangen van de verzelfstandiging van het GHR*. Rotterdam: RebelGroup.

RebelGroup Advisory & Buck Consultants International (2006). *Verkenning Voorwaartse effecten: Havenmonitor 2005*. Rotterdam: RebelGroup Advisory.

RebelGroup Advisory & Buck Consultants International (2008). *Economische betekenis van Nederlandse Zeehavens: Havenmonitor 2006*. Rotterdam: RebelGroup Advisory.

RebelGroup Advisory & Buck Consultants International (2009a). *Economische betekenis van Nederlandse Zeehavens: Havenmonitor 2007*. Rotterdam: RebelGroup Advisory.

RebelGroup Advisory & Buck Consultants International (2009b). *Economische betekenis van Nederlandse zeehavens: tabellenboek Havenmonitor 2007*. Rotterdam: RebelGroup Advisory.

SEO Economisch Onderzoek (2007). *Selectie sturingsinstrumenten*. Amsterdam: SEO.

SIRA Consulting (2007). *Meting toezichtlasten in het domein Vervoer over Water: onderzoek naar de Administratieve Lasten en Ervaren Lasten van Toezicht binnen het domein Vervoer over Water*. Nieuwegein: Sira Consulting.

Staatscourant (2010). *Besluit houdende het Subsidieprogramma ZeehavenInnovatieProject voor duurzaamheid*. Den Haag: Staatscourant nr 8842

Van de Voorde, E. & Vanelslander, Th. (2009). *Market power and vertical and horizontal integration in the maritime shipping and port industry*. Paris: OECD/ITF.

World Economic Forum (1999). *The Global Competitiveness Report 1999*. Geneva: WEF.

Wortelboer-van Donselaar, P.M. & Kolkman, J. (2008). *Samenwerking tussen zeehavens*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Bijlage A Lijst van geïnterviewde personen

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

DG Luchtvaart en Maritieme Zaken

Mevr. drs. W.G.J. van der Mei

Dhr. dr. G. Snel

Dhr. mr. M.D. Berrevoets

Mevr. drs. A.L.I. Bertram

Dhr. drs. J.C.J. van Hekke

Mevr. ir. N. Koenekoop

Dhr. drs. W.S. van Ommen

Mevr. ir. R.C.C. Sondervan

Dhr. dr. R.L.A. Morsink

DG Mobiliteit

Dhr. ir. F.P.M. van Heijst

Dhr. drs. J.H. Leferink

Ministerie van Economische Zaken

Dhr. drs. J. Bongers (nu werkzaam bij ministerie van Financiën)

Havenbedrijf Rotterdam

Dhr. P.C.B. de Wit

Dhr. J.J. Feenstra

HavenAmsterdam

Dhr. ir. J. Egbertsen

Nationale Havenraad

Dhr. mr. F. Lieben

Dhr. drs. A.M.J. Langeveld

Deltalinqs

Dhr. mr. B.D.M. Janssen

ORAM

Dhr. drs. J.H.M. Stein

Dhr. drs. J. Oldenkotte

Bijlage B Lijst leden begeleidingscommissie

Dhr. dr. G. Snel- DGLM
Dhr. drs. R.J.M. Bommele- DGLM
Dhr. drs. S.E. Planken- FMC

Bijlage C Monitoring beleidsindicatoren

C.1 Korte toelichting op de gehanteerde bronnen

De Nationale Havenraad en het jaarlijkse onderzoek naar de economische betekenis van de Nederlandse haven economie, de zogenaamde 'Havenmonitor', leveren de gegevens voor de beleidsindicatoren, zoals die voor de *Nota Zeehavens* worden gebruikt. Voor de verantwoording te aanzien van de gehanteerde definities en toegepaste methodiek verwijzen we naar de *Havenmonitor* (EUR, 2010).

Per beleidsindicator kijken we naar de ontwikkeling tussen 2004 en 2009. We kijken specifiek naar 2009 om de invloed van de economische crisis na te gaan. Niet alle cijfers voor 2009 zijn voorhanden.

C.2 De directe toegevoegde waarde en werkgelegenheid

De ontwikkeling van de directe werkgelegenheid van bedrijven in zeehavengebieden maken we inzichtelijk aan de hand van de gegevens over het aantal werkzame personen bij locatiegebonden en niet-locatiegebonden zeehavengerelateerde activiteiten. Dit drukken we vervolgens uit in het aandeel in de totale werkgelegenheid in Nederland om een vergelijking te kunnen maken met de ontwikkeling van de nationale werkgelegenheid.

De toegevoegde waarde van de genoemde activiteiten wordt uitgedrukt in lopende prijzen, bruto tegen factorkosten. Deze gegevens worden jaarlijks verzameld in de Havenmonitor.

Tabel C.1

Directe werkgelegenheid en toegevoegde waarde van bedrijven in zeehavengebieden
Bron: EUR, 2010

Directe werkgelegenheid en toegevoegde waarde	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Directe werkgelegenheid (werkzame personen)	164.684	162.535	158.186	160.637	163.129	167.332	169.219
in % van totaal in Nederland	2,0%	2,0%	1,9%	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%
directe toegevoegde waarde (mrd euro)	19,0	19,5	21,3	24,1	25,0	27,4	29,6
in % van totaal in Nederland	4,1%	4,1%	4,3%	4,7%	4,6%	4,8%	5 %

Toelichting

- Het aantal arbeidsplaatsen is na een daling in de periode tot 2004 weer toegenomen. Het aantal direct aan de zeehavens gerelateerde arbeidsplaatsen nam namelijk toe in 2004-2008 met 6,9% tot 169.219;
- Dat is 1,9% van de totale Nederlandse arbeidsmarkt. Dit aandeel is tussen 2004 en 2008 constant gebleven, met uitzondering van het jaar 2005. In 2005 was dit aandeel 2,0%;
- De directe toegevoegde waarde geproduceerd in de zeehavens is van 2004 tot 2008 toegenomen met 38,9% tot 29,6 miljard euro in 2008;
- Het aandeel in totaal NL is toegenomen van 4,3% in 2004 naar 5% in 2008. De zeehavens hebben dus meer productiviteitsgroei laten zien dan het gemiddelde in Nederland;
- In het laatste kwartaal van 2008 vond een stagnatie plaats als gevolg van de economische crisis. Per saldo vond in 2008 toch een groei plaats.

C.3**De indirecte toegevoegde waarde en werkgelegenheid**

Naast de direct havengebonden werkgelegenheid is er de indirecte werkgelegenheid die het aantal werkzame personen aangeeft bij toeleveranciers van maritieme activiteiten. De indirecte toegevoegde waarde is de toegevoegde waarde bij de toeleveranciers van maritieme activiteiten.

Tabel C.2

Indirecte werk-
gelegenheid en
toegevoegde waarde
bij toeleveranciers van
maritieme activiteiten
Bron: EUR, 2010

Indirecte werkgelegenheid

en toegevoegde waarde	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Indirecte werkgelegenheid (werkzame personen)	104.855	103.430	102.971	104.644	109.660	119.027	120.753
in % van totaal in Nederland	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%
Indirecte toegevoegde waarde (mrd euro)	9,2	9,7	9,8	10,6	11,6	13,0	14,7
in % van totaal in Nederland	2,0%	2,0%	2,0%	2,1%	2,2%	2,3%	2,5%

Toelichting

- Indirecte werkgelegenheid neemt na daling tot 2004 weer toe jaarlijks toe;
- Aandeel in Nederland als totaal neemt ook toe van 1,3 naar 1,4%;
- Indirecte toegevoegde blijft toenemen;
- Aandeel in totaal Nederland bleef tot 2004 constant en is daarna toegenomen van 2% naar 2,5%.

C.4**Marktaandeel in de overslag**

Het marktaandeel van de Nederlandse zeehavens in de overslag wordt bekeken voor de totale overslag (in miljoenen tonnen) in tabel D.3 en in de overslag van containers (TEU) in tabel D.4. Het marktaandeel in de Hamburg-Le-Havre range wordt bekeken in beide tabellen.

Tabel C.3

Marktaandeel
Nederlandse
zeehavens in de totale
overslag
*Bron: Nationale
Havenraad, 2010*

Totale overslag	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal Nederlandse zeehavens (mln ton)	439	437	471	492	507	542	562	493
Aandeel Nederlandse zeehavens in HIH-range	46,1 %	44,5 %	44,8 %	44,9 %	44,2 %	44,6 %	45,0 %	47,0 %

Toelichting

- De overslag in Nederlandse zeehavens is toegenomen van 471 miljoen ton in 2004 tot 513 miljoen ton in 2009 met als topjaar 2008 waarin 562 miljoen ton werd overgeslagen;
- Het marktaandeel van de Nederlandse zeehavens in de totale overslag is in de periode 2004-2008 na een lichte daling in 2006 vanaf 2008 lichtelijk boven het niveau van 2004 uitgekomen;
- Ondanks de economische crisis is het aandeel van de Nederlandse zeehavens in 2009 toegenomen naar 47%.

Tabel C.4

Marktaandeel
Nederlandse
zeehavens in de
containeroverslag
*Bron: Nationale
Havenraad, 2010*

**Totaal overslag containers
(x 1000 TEU)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nederlandse zeehavens (x 1 000 TEU)	6506	7144	8271	9354	10041	11177	11219	9940
Aandeel Nederlandse zeehavens in HIH-range	29,1%	28,7%	29,4%	30,1%	29,7%	28,6%	28,0%	29,6%

Toelichting

- De overslag van containers is toegenomen van 9,3 miljoen TEU in 2004 tot 9,9 miljoen TEU in 2009 met als topjaar 2008 waarin 11,2 miljoen TEU werd overgeslagen.
- Het marktaandeel van Rotterdam in de Hamburg-Le Havre range in 2009 is licht hoger dan in 2004, namelijk 29,6% ten opzichte van 29,4%. Tussen 2005 en 2008 nam het marktaandeel van de Nederlandse zeehavens jaarlijks af. 2009 bracht echter een ommekeer.

C.5

Zeehavengerelateerde bedrijfsvestiging

Het gaat hierbij om nieuwe (havengerelateerde) bedrijvigheid die aan het haven- en industrieel complex is toegevoegd.

Tabel C.5

Zeehavengerelateerde
bedrijfsvestiging
Bron: EUR 2010

Bedrijfsvestigingen	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal Nederlandse zeehavengebieden	3.162	3.143	3.129	3.116	3.060	2.994	2.975
Nieuw geregistreerde vestigingen		174	200	156	199		

Toelichting

- Het totaal aantal bedrijven in de Nederlandse zeehavens laat een ander beeld zien dan de toegevoegde waarde en werkgelegenheidsverdeling;
- Het totaal aantal bedrijven in de Nederlandse zeehavens laat een dalende trend zien;
- Van 2004 tot 2008 is het totaal aantal bedrijven in Nederlandse zeehavens over deze periode met 5,2% afgenomen;
- De gegevens over het aantal nieuw geregistreerde bedrijven is beperkt en fluctueren te sterk om een conclusie te kunnen trekken.

C.6

Private investeringen

Bij private investeringen gaat het om investeringen in vaste activa van ondernemingen, investeringen die direct gericht zijn op de prestaties van de eigen onderneming. De indicator Investerings in de Nederlandse zeehavens biedt een bijkomend inzicht in de economische ontwikkeling van de relevante zeehavengebieden en bedrijven in zeehavengerelateerde sectoren.

Tabel C.6

Private investeringen
in vaste activa van
ondernemingen

Bron: *EUR, 2010*;
CBS, 2009

private investeringen (excl. BTW in marktprijzen)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
investeringen							
zeehavengebieden (mrd euro)	2,27	2,49	2,28	2,2	2,97	3,03	
t.o.v. nationale investeringen							
in vaste activa	2,26%	2,44%	2,22%	2,00%	2,07%	2,66%	

Toelichting

- Het investeringsniveau lag in 2004 en 2005 op 2,2 miljard euro en in 2006 en 2007 rond de 3 miljard euro.
- Ten opzichte van de investeringen in vaste activa in Nederland zijn de investeringen ondanks de afname tussen 2004 en 2004 toegenomen van 2,22% in 2004 tot 2,66% in 2007.

Bijlage D Uitvoering beleidsacties

Beleidsacties marktwerking verbeteren
Afstemming grenscontroles
Informatievoorziening bedrijfsleven
Elektronisch overheidsloket
Integratie communicatiesystemen
Douaneprocedures short sea
Richtsnoer EU publieke financiering
Onderzoek publieke financiering
Inbreng zeehavens innovatie naar duurzame mobiliteit
Verbetering ondernemingsklimaat in zeehavengebieden
Verbetering vestigingsklimaat in zeehavengebieden
Accommoderen van verzelfstandiging zeehavenbeheer/veiligstellen continuïteit
Meer samenwerking door zeehavenbeheerders
Meer samenwerking NL-Vlaanderen
Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-Estuarium
Formalisering gemeenschappelijk nautisch beheer in Scheldegebied
Samenwerking NL-Dld
Bilaterale samenwerking Eems-Dollard
Regionalisering, differentiatie en marktoriëntatie loodsdiensten
Promotie Nederlandse zeehavens
Beleidsacties randvoorwaarden stellen en toezichthouden
Implementatie EU-richtlijnen emissies
Voortgangsrapportage toepassing Vogel- en Habitatrichtlijn
Implementatie EU-richtlijnen beveiliging
Implementatie EU-richtlijn Haven-ontvangst installaties
Aanscherping van EU-normen
Veilig vervoer van gevaarlijke stoffen
Versterking positie zeehavens in Waddengebied
Beleidsacties capaciteit instandhouden en verbeteren
Prioritering financiering zeehavens uit Infrastructuurfonds
NHR-overleg infrastructuur
Financiering BDU
Verbetering per spoor
Evaluatie HP-regeling
Monitoring voortgang Duitse aansluiting Betuweroute
Verbetering positie in TEN
Monitoring voortgang Seine-Schelde verbinding
Infrastructurele projecten ten behoeve van het Rijn- en Maasmondgebied
A15 Maasvlakte-Vaanplein
A4 Delft-Schiedam
Spooraansluiting Tweede Maasvlakte
Eindbeeldonderzoek primaire goederen- spoorverbinding Rotterdam-België (Robel)
Roosendaal-Antwerpen (VERA)
Goederenroute Rotterdam – Noord-Nederland (GoeNoord)
Rail service centra Waalhaven en Maasvlakte (vervolgfase)
A4 Hoogvliet-Klaaswaal (A4 Zuid)
Ontsluiting Rotterdamse havens in samenhang met uitvoering PKB + PMR
Uitvoering PKB + PMR
Bedrijventerrein Noordrand Hoeksche Waard
Herstructurering rechter Maasoever
Herstructurering Waalhavengebied tot Stadshavens Rotterdam
Herstructurering Zeehaven Dordrecht

Bedrijventerrein Moerdijkse Hoek (PPS-pilot)
Infrastructurele projecten ten behoeve van het Noordzeekanaalgebied
Zeepoort IJmond
Tweede Coentunnel / Westrandweg / Halfweg
De Zaan (waaronder aanpassing Wilhelminasluis)
Amsterdam-Rijnkanaal (verwijderen Keersluis Zeeburg)
Walradar Noordzeekanaal
Projecten voor de ontwikkeling van ruimte voor zeehaven gerelateerde bedrijvigheid in het Noordzeekanaalgebied
Bedrijventerrein Wijkmeerpolder
Bedrijventerrein Westrandzone
Herstructurering Coen- en Vlothaven
Herstructurering IJmond Noord
Uitbreiding en herstructurering Kanaaloeverzone
Infrastructurele projecten ten behoeve van de Zeeuwse zeehavens
Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (ProSes)
Sloelijn
N61 Kanaalkruising Sluiskil
Projecten voor de ontwikkeling van ruimte voor zeehaven gerelateerde bedrijvigheid in de Zeeuwse zeehavens
Uitbreiding en herstructurering Kanaalzone en Sloehaven
Infrastructurele projecten ten behoeve van de Groningse zeehavens
Vaarweg Lemmer-Delfzijl
Projecten voor de ontwikkeling van ruimte voor zeehaven gerelateerde bedrijvigheid in de Groningse zeehavens
Herstructurering Oosterhorn
Algemene beleidsacties
Instellen 'accountmanagement' bij het Rijk
Instellen 'Brussel-loket'
NHR-overleg algemeen
Verder ontwikkelen van een set beleidsindicatoren
Evaluatie zeehavenbeleid
Ontbrekende beleidsacties
Verdieping vaargeul Eemshaven
Kanaalzone Gent-Terneuzen

Colofon

Dit is een uitgave van het
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Januari 2012
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

ISBN: 978 90 8902 093 2
KiM-11-A08

Auteurs: Maarten Kansen, Johan Visser

Vormgeving en opmaak:
IenM

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 456 1965
Fax : 070 456 7576

Website : www.kimnet.nl
E-mail : info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn aan te vragen bij het KiM (via kimpublikaties@minienm.nl) of als PDF te downloaden van onze website www.kimnet.nl. U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

www.kimnet.nl

ISBN: 97-8908-902-0932
December 2011 | KiM-11-A08