

De Vlaams-Nederlandse Delta

Een onderzoek naar de complexe samenwerking tussen Vlaamse en Nederlandse havens, provincies, departementen en ministeries

De dynamische ontwikkeling van een cross-sectorale samenwerking omtrent logistiek-economische vraagstukken

Naam: Xander Japin
Studentennummer: 345377
Begeleider: Prof. dr. ing. G.R. Teisman
Tweede lezer: Prof. dr. H. Geerlings
Augustus, 2014
Aantal woorden: 33544



Bestuurskunde
Master Governance & Management van Complexe Systemen
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit, Rotterdam
3000DR, Rotterdam
(010) 408 1111



Inhoud

Abstract	4
Voorwoord	5
1. Inleiding & Aanleiding.....	7
2. Probleemstelling	10
2.1. Doelstelling	10
2.2. Vraagstelling.....	11
2.2.1. Toelichting.....	11
2.3. Maatschappelijke relevantie	12
2.4. Wetenschappelijke relevantie	13
2.5. Leeswijzer.....	14
2.6. Context	14
3. Methodologie	18
3.1. Strategie	18
3.2. Methoden.....	19
3.3. Betrouwbaarheid & Validiteit.....	21
4. Theoretische oriëntatie.....	22
4.1. Complexiteit en systemen.....	22
4.2. Governance & Cross-sectorale samenwerking.....	23
4.3. Cross-sectorale samenwerking & Collaborative governance.....	24
4.4. Collaborative dynamics	27
4.5. Collaborative actions	33
4.6. Conceptueel model.....	35
5. Operationalisering.....	37
5.1. Waarden & Variabelen	37
5.2. Categorisering van waarden en variabelen	38
5.3. Definities van centrale concepten, waarden en variabelen.....	39
6. Empirische bevindingen	43
6.1. De organisatie van de VN Delta	43
6.1.1. De structuur: welke actor is op welke manier betrokken?	44
6.1.2. De rol van de provincies.....	45

6.1.3.	De rol van de havenautoriteiten	46
6.1.4.	De rol van het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie	46
6.1.5.	De mogelijke rol van de VN Delta met betrekking tot (Europees) logistiek beleid	46
6.2.	De cross-sectorale (grensoverschrijdende) samenwerking	47
6.2.1.	Een (al dan niet) logische samenwerking: de aanleiding	47
6.2.2.	Het komen tot gezamenlijke actie: de dynamiek	55
6.2.3.	Kennisbenadering	69
6.2.4.	De politiek bestuurlijke kenmerken van België en Nederland	71
7.	Analyse	73
7.1.	De aanleiding.....	73
7.1.1.	Observaties m.b.t de aanleiding.....	73
7.2.	Collaborative Governance: de VN Delta dynamiek.....	75
7.2.1.	Observaties met betrekking tot oprechte deelname	75
7.2.2.	Observaties met betrekking tot de gedeelde motivatie	77
7.2.3.	Observaties met betrekking tot de capaciteit voor gezamenlijke actie	78
7.3.	Kennisbenadering.....	81
7.3.1.	Observaties met betrekking tot de kennisbenadering	82
8.	Conclusies & aanbevelingen	84
8.1.	Welke actoren zijn op welke manier betrokken bij de cross-sectorale samenwerking in het samenwerkingsnetwerk VN Delta?	84
8.2.	Wat is de functie van het samenwerkingsnetwerk bij het (Europese) logistieke beleid?.....	86
8.3.	In hoeverre slagen de actoren erin om via de cross-sectorale samenwerking VN Delta tot gezamenlijke actie te komen?	86
8.3.1.	Niet voor iedere actor een evidente samenwerking	87
8.3.2.	Wat voldoende is voor de één is zwaar onvoldoende voor de ander: de januskop van de VN Delta.....	88
8.4.	De bedreigingen en kansen voor de effectieve actie van de VN Delta	93
8.5.	Eindconclusie en aanbevelingen	94
9.	Reflectie.....	98
	Literatuurlijst	99

Bijlage 1: Interviewhandleiding102
Bijlage 2: Lijst met respondenten.....104
Bijlage 3: Codeerschema.....105

Abstract

De Vlaams-Nederlandse Delta is door de aanwezigheid van zes zeehavens een krachtig logistiek-economisch gebied. De infrastructurele basis die door de havens gelegd is, vormt één van de krachten van het gebied. Er liggen echter nog vele kansen om deze kracht beter te benutten. Daartoe werken Vlaamse en Nederlandse havens, provincies, departementen en ministeries met elkaar samen binnen het samenwerkingsnetwerk VN Delta. Het Europese TEN-T beleid speelt daarbij een cruciale rol doordat deze, in het kader van de ontwikkeling van een geïntegreerd Europees transportnetwerk, aandacht heeft voor grensoverschrijdende logistieke verbindingen. Het is de vraag of de VN Delta actoren erin slagen om gezamenlijk via het samenwerkingsnetwerk een rol van betekenis te spelen bij dit Europese logistieke beleid, en hoe dit eventueel verbeterd kan worden. Daarbij moet rekening worden gehouden met de heersende concurrentie tussen de havens.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het samenwerkingsnetwerk VN Delta onderzocht vanuit het gedachtegoed van *cross-sectorale samenwerking* en *collaborative governance*. Daarbij is aandacht geschonken aan de mate waarin er aanleiding is voor de betrokken actoren om de samenwerking aan te gaan en de mate waarin *collaborative dynamics* aanwezig zijn. De samenwerking zal zich beter kunnen ontwikkelen wanneer er voldoende aanleiding is om de samenwerking aan te gaan. Des te sterker de *collaborative dynamics*, des te beter is de VN Delta samenwerking als netwerk in staat om gezamenlijk tot actie te komen en een rol van betekenis te spelen bij het Europese logistieke beleid.

Er is gebleken dat het VN Delta samenwerkingsnetwerk niet of nauwelijks in staat is om een rol van betekenis te spelen bij het Europese logistieke beleid. Ondanks dat er voldoende aanleidingen zijn om de samenwerking verder te ontwikkelen, ontbreekt het aan een gedeeld doel, de juiste organisatie en voldoende ondersteunende functionele elementen. Het is echter geen kwestie van onwil waardoor er ruimte is voor verbetering door de bedreigingen te dempen en kansen te benutten. Dit moet gedaan worden door het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie formeel te betrekken, structuur aan te brengen, een onafhankelijke leider aan te stellen en de juiste ondersteunende functionele elementen te creëren voor het gehele VN Delta samenwerkingsnetwerk.

Voorwoord

“In the long history of humankind (and animal kind, too), those who learned to collaborate and improvise most effectively have prevailed.” -

Charles Darwin

Gedurende mijn vierjarige periode als student op de Erasmus Universiteit Rotterdam ben ik altijd gefascineerd geweest door samenwerking. Deze interesse is verder aangewakkerd toen de theoretische concepten over publiek-private samenwerking en multi-level governance de revue passeerden. Niet voor niets heb ik geparticipeerd in 's werelds grootste simulatie van de VN (NMUN) waar ik leerde hoe er samengewerkt kon worden om grote internationale vraagstukken te kunnen aanpakken. De individuele belangen van een land moesten een groter doel dienen om gezamenlijke ontwikkeling mogelijk te maken. Tijdens de minor Managing Partnerships for Sustainability is dit nogmaals aangestipt en kreeg ik inzicht in hoe private organisaties zich inzetten voor publieke doelen door samen te werken met publieke partijen.

Daarbij verbaas ik mijzelf keer op keer dat dergelijke vormen van samenwerking tussen private en publieke actoren zich moeizaam ontwikkelen. Het kan mijn optimisme of naïviteit zijn maar het lijkt mij logisch dat beide sectoren gezamenlijk activiteiten ondernemen in een situatie waar voor beiden winst te behalen is. Zeker wanneer ook de samenleving kan profiteren van de samenwerking. Het lijkt zo efficiënt om de unieke kwaliteiten van elkaar te benutten in het streven naar een groter (gezamenlijk) doel. Daar waar de kennis en competenties van de één tekortschieten, kan de ander uitkomsten bieden. Met deze positieve blik ben ik dan ook begonnen met het onderzoek naar de samenwerking in de Vlaams-Nederlandse Delta.

Dit maakt het niet vreemd dat ik in de praktijk meerdere malen verrast ben door wat er binnen de VN Delta samenwerking gebeurde. Er werd geschaakt op meerdere schaakborden tegelijk. Wanneer zich een bepaalde ontwikkeling op Europees niveau voltrok, had dit invloed op de lokale of regionale ontwikkeling van iets anders en vice versa. De afbeelding op de titelpagina van deze scriptie maakt dit goed zichtbaar. Het laat zien hoe de individuen voorzichtig een mechanisme, dat bestaat uit verschillende soorten tandwielen, proberen te laten werken. De beweging van het tandwiel bovenin is (indirect) van invloed op de beweging van het tandwiel onderin en daarmee van invloed op de ontwikkeling van het mechanisme als geheel. Er zal samengewerkt moeten worden voor een soepele werking van het mechanisme.

Ook mijn scriptie is het resultaat van een zekere vorm van samenwerking en daarom wil ik van de gelegenheid gebruik maken om een aantal personen te bedanken die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van mijn scriptie. Voor de begeleiding gedurende het schrijfproces wil ik Prof. dr. ing. G.R. Teisman bedanken. Daarnaast wil ik Prof. dr. H. Geerlings bedanken voor zijn kritische en constructieve feedback. Een kort dankwoord voor de afdeling European & International Affairs van het Havenbedrijf Rotterdam voor het bieden van de stageplek en de middelen voor het schrijven van mijn scriptie. In het bijzonder wil ik Caroline Nagtegaal-van Doorn bedanken die het mogelijk heeft gemaakt de juiste respondenten te spreken en mij een kijkje in de keuken heeft gegeven in het politiek-bestuurlijke spel van de VN Delta samenwerking.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van dit onderzoek.

Spijkensisse, 10 augustus 2014

Xander Japin

1. Inleiding & Aanleiding

De Vlaams-Nederlandse Delta is een gebied bestaande uit drie zuidwestelijke provincies van Nederland en drie provincies van Vlaanderen (zie figuur 1). Het gebied biedt vele logistiek-economische kansen en is zelfs getypeerd als “gouden delta” door H.C. Kuiler. (Ketelaars, 2011; Vanelslander, Kuipers, Hintjes & van der Horst, 2011). Binnen dit gebied zijn zes zeehavens gevestigd waarvan er twee in de top 10 van ’s werelds grootste havens staan en waarvan één zelfs de nummer 1 van Europa is (Port of Rotterdam, 2012). Het gaat dan achtereenvolgens om de havens van Rotterdam, Zeeland, Moerdijk, Zeebrugge, Gent en Antwerpen. Dit laat direct zien dat dit gebied een enorm economisch belang dient. De havens zorgen voor de ontvangst, verwerking en doorvoer van containers, droge bulk, natte bulk en stukgoederen. Daarmee vormen ze de spinnen in een web van logistiek-economische activiteiten. Gezamenlijk zijn de havens verantwoordelijk voor een directe toegevoegde waarde van ruim €30.6 miljard en een directe werkgelegenheid van 241.000 banen (Vanelslander, Kuipers, Hintjes & van der Horst, 2011). Om er voor te zorgen dat deze belangrijke logistiek-economische rol door het gebied als geheel vervuld kan blijven worden is samenwerking noodzakelijk. Daarin spelen niet alleen de havens een rol, maar ook de verschillende overheden. Daartoe is sinds 2011 het samenwerkingsnetwerk de “Vlaams-Nederlandse Delta (VN Delta)” opgericht (VN Delta, 2014a). De kern hiervan bestaat uit zes provincies, aangevuld met de zes havenbedrijven. Dit samenwerkingsnetwerk vormt het onderwerp van onderzoek. Wanneer over de VN Delta gesproken wordt, gaat het over het samenwerkingsnetwerk.

De centrale rol die de VN Delta actoren gezamenlijk in de Europese economie vervullen hebben zij voor een groot deel te danken aan de gunstige ligging aan het water, maar vooral aan de uitstekende goederenverbindingen naar het achterland. De havens kunnen de binnekomende goederen namelijk zowel via het spoor (12%), als het water (50%) en de weg (38%) op efficiënte wijze vervoeren naar bijna heel Europa (Vanelslander, Kuipers, Hintjes & van der Horst, 2011). Deze infrastructurele basis is door de Universiteit van Antwerpen en de Erasmus Universiteit Rotterdam verwoord als één van de negen krachten van het gebied. Om deze kracht optimaal te benutten zijn zes noodzakelijke acties geformuleerd waarbij zowel de nadruk ligt op de logistieke verbindingen tussen de zeehavens, als op de aansluiting hiervan op het achterland (Ibid.). Daarbij gaat het onder andere om het identificeren en oplossen van de missing links en het realiseren van een robuust spoornetwerk. Het Trans Europese Netwerk voor Transport (TEN-T) speelt daarbij een cruciale rol (Ibid.). Dit beleid wordt vanuit Brussel ingezet om een krachtig Europees transportnetwerk te creëren wat uiteindelijk ten goede komt aan de economische groei van Europa en haar lidstaten (Europese Commissie, 2014). Het infrastructurele netwerk van de VN Delta wordt gezien als onderdeel van dit Europese transportnetwerk.

Om deze infrastructurele kracht in het kader van TEN-T te kunnen ontwikkelen moeten de VN Delta actoren samenwerken en hun logistieke beleid afstemmen. Juist daar gaat het vaak mis in de Europese regio's (Comité van de Regio's, 2011). Jaarlijks wordt ruim €2000 miljard geïnvesteerd in regionale economische infrastructuur, zonder dat dit grote resultaten oplevert. Daarnaast zorgt de heersende concurrentie tussen de Vlaamse en Nederlandse havens er voor dat samenwerking maar moeizaam van de grond komt. Het recentelijk aangekondigde onderzoek van de Europese Unie naar het ongelijke speelveld en de oneerlijke concurrentie door staatssteun laat eens te meer zien dat havensamenwerking een complexe aangelegenheid is.

Het is daarom interessant om te onderzoeken hoe de actoren in de VN Delta een gezamenlijke rol van betekenis kunnen spelen bij de logistiek-economische ontwikkeling van het gebied. Deze rol van betekenis draait om het benutten van de logistiek-economische kansen, ofwel het gezamenlijk ontwikkelen van een robuust spoornetwerk en het identificeren en oplossen van de missing links. Het feit dat de ontwikkeling van grensoverschrijdende logistieke projecten niet altijd vlekkeloos verloopt maakt het maatschappelijk relevant om de samenwerking te onderzoeken. De spanningen tussen de Vlaamse en Nederlandse overheden en havens over het uitbaggeren van de Westerschelde en het onder water zetten van de Hedwigepolder zijn twee duidelijke voorbeelden hiervan (Nieuwsuur, 2012). Recentelijk laat ook de discussie omtrent de Fyra zien dat een samenwerking omtrent logistieke projecten tussen Belgische en Nederlandse actoren gecompliceerd is. De historische sentimenten in het gebied zullen dus ongetwijfeld een rol spelen. Het is de vraag hoe de actoren in de VN Delta via een cross sectorale samenwerking een rol van betekenis kunnen spelen omtrent de ontwikkeling van grensoverschrijdende logistiek zodat dit bijdraagt aan het versterken van de logistiek-economische situatie in de VN Delta.



Figuur 1: De VN Delta. Bron: Ruimtelijk-economische en logistieke analyse: de VN Delta in 2040 (Vanelslander, Kuipers, Hintjes & van der Horst, 2011).

2. Probleemstelling

Het onderzoek richt zich op de grensoverschrijdende samenwerking omtrent de logistieke ontwikkelingen in het Vlaams-Nederlandse Delta gebied. Het betreft een samenwerking tussen verschillende Nederlandse en Belgische (provinciale) overheden en havens. Dit maakt het een cross sectorale samenwerking welke plaatsvindt binnen het samenwerkingsnetwerk VN Delta. Om het onderzoek richting te geven zijn daartoe onderstaande doelstelling en vraagstelling geformuleerd.

2.1. Doelstelling

De doelstelling is om het samenwerkingsnetwerk VN Delta te adviseren over de wijze waarop de cross-sectorale samenwerking zodanig vormgegeven kan worden opdat een gezamenlijke rol van betekenis gespeeld kan worden bij (Europees) logistiek-economisch beleid. Dit wordt gedaan door een kwalitatieve studie uit te voeren naar de cross-sectorale samenwerking in het samenwerkingsnetwerk VN Delta omtrent (Europese) logistieke dossiers.

De doelstelling is enerzijds voortgekomen uit de vraag vanuit het Havenbedrijf Rotterdam om meer inzicht te krijgen in de samenwerking en betrokkenheid van de VN Delta bij vraagstukken omtrent logistiek beleid zoals het TEN-T dossier. Uit verschillende gesprekken met medewerkers binnen de organisatie is namelijk gebleken dat er veel onduidelijkheden zijn over de samenwerking binnen het Vlaams-Nederlandse gebied en de rol die de VN Delta vervult bij logistiek beleid. Mede hierom wordt niet alleen belang gehecht aan het in kaart brengen van de cross-sectorale samenwerking, maar ook aan het identificeren van kansen en bedreigingen. Welke zaken vormen bedreigingen voor de capaciteit van het samenwerkingsnetwerk om een rol van betekenis te spelen en welke zaken bieden hier juist kansen voor? Anderzijds is de doelstelling voortgekomen uit de wetenschappelijke wens van de onderzoeker om meer inzicht te krijgen in de complexiteit van de samenwerking in de VN Delta. De historie en de huidige situatie laten zien dat de VN Delta een gebied is waar meerdere actoren op verschillende bestuurlijke niveaus actief zijn omtrent logistiek-economische projecten. Ondanks de hevige concurrentie tussen havens lijkt er toch een zekere bereidheid tot samenwerking. De vragen van waar dit vandaan komt en waarom dit zich niet effectief vertaalt in concrete samenwerkingsresultaten maakt het voor de wetenschap interessant om meer te weten te komen over de werking van deze logistieke cross-sectorale multi-level governance case.

2.2. Vraagstelling

Op welke wijze is de cross-sectorale samenwerking in het samenwerkingsnetwerk VN Delta vormgegeven, wordt daarmee een gezamenlijke rol van betekenis gespeeld bij het (Europese) logistieke beleid en hoe kan de samenwerking verbeterd worden?

2.2.1. Toelichting

Alvorens het mogelijk is om tot advisering over te gaan is het noodzakelijk inzichten te verkrijgen in het onderwerp van studie. Gesproken wordt over een *cross-sectorale samenwerking* tussen actoren in het *samenwerkingsnetwerk VN Delta*. Waar gaat deze samenwerking over? Welke actoren zijn hierbij betrokken en hoe zijn zij hierbij betrokken? Daarnaast wordt gesproken over een *gezamenlijke rol van betekenis* bij het *(Europese) logistieke beleid*. Met de gezamenlijke rol van betekenis wordt bedoeld op de mate waarin de actoren erin slagen om via de cross-sectorale samenwerking tot gezamenlijke actie te komen. Onder cross-sectorale samenwerking valt bijvoorbeeld de gezamenlijke bijdrage van de VN Delta actoren aan de ontwikkeling van een robuust spoornetwerk in het kader van TEN-T en het identificeren en oplossen van de missing links in het logistieke netwerk. De vraag is wat de bijdrage van de VN Delta kan zijn, in hoeverre de VN Delta effectief bijdraagt en waar de bedreigingen en kansen liggen voor verbetering hiervan.

Om het vraagstuk zo volledig mogelijk te kunnen onderzoeken zijn onderstaande deelvragen geformuleerd:

- 1) Welke actoren zijn op welke manier betrokken bij de cross-sectorale samenwerking in het samenwerkingsnetwerk VN Delta?
- 2) Wat is de functie van het samenwerkingsnetwerk VN Delta bij het (Europese) logistieke beleid?
- 3) In hoeverre slagen de actoren erin om via de cross-sectorale samenwerking VN Delta tot gezamenlijke actie te komen?
- 4) Waar liggen bedreigingen voor de mate waarin de VN Delta tot gezamenlijke actie kan komen?
- 5) Waar liggen kansen voor de mate waarin de VN Delta tot gezamenlijke actie kan komen?

2.3. Maatschappelijke relevantie

Het onderzoek naar de rol van betekenis die het samenwerkingsnetwerk VN Delta bij (Europees) logistiek beleid kan spelen is op meerdere aspecten relevant. Allereerst is het onderzoek relevant voor de betrokken partijen in het samenwerkingsnetwerk omdat zij allemaal gebaat zijn bij een efficiënte en goede logistieke ontwikkeling van het gebied. De infrastructurele ontsluiting van het gebied is namelijk één van de krachten die het gebied economisch sterk maakt. Door hierbij een faciliterende rol te vervullen kan een tijdrovend en kostbaar proces voorkomen worden. En juist in de tijd van laagconjunctuur is iedere actor gebaat bij een efficiënte afwikkeling van logistiek beleid. Inzicht in hoe deze rol door de VN Delta vervuld wordt, kan hieraan bijdragen. Het onderzoek is ook relevant doordat het aangrijpingspunten biedt voor het verder vormgeven van de samenwerking waar concurrerende havens bij betrokken zijn.

Daarnaast is dit onderzoek relevant voor de Europese Commissie in het kader van het TEN-T beleid. De Europese Commissie is gebaat bij een goed ingevulde rol van de in potentie sterke VN Delta. Dit heeft mede te maken met de aanwezigheid van een aantal belangrijke Europese havens in het gebied. Het is nuttig om inzicht te krijgen in de wijze waarop de actoren in het samenwerkingsnetwerk VN Delta een constructieve bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van het TEN-T en in hoeverre men hierin slaagt. Dit laatste is vooral relevant vanwege het feit dat Europees logistiek beleid in Europese regio's regelmatig onsuccesvol is door een gebrek aan afstemming tussen actoren (Comité van de Regio's, 2011). De onsuccesvolle Marco Polo programma's vormen hier een voorbeeld van, zo blijkt uit een rapport van de Europese Rekenkamer (2013).

In het bijzonder is dit onderzoek relevant voor het Havenbedrijf Rotterdam omdat het voor de Rotterdamse haven van groot belang is dat de rol van de VN Delta goed vervuld wordt. Deze regio speelt immers een centrale rol in de achterlandverbindingen van Rotterdam naar de rest van Europa (specifiek Vlaanderen en Frankrijk). Met meer inzicht in de rol die de VN Delta kan spelen bij het realiseren van Europees logistiek beleid is het Havenbedrijf Rotterdam beter in staat zich samen met de Nederlandse overheden en Vlaamse actoren te positioneren ten opzichte van logistieke beleidsdossiers. Samenwerken met andere havens en overheden in Noordwest Europa is een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle positie van de havens en het gebied binnen Europa. Ondanks de onderlinge concurrentie tussen de havens in Noordwest Europa concurreren zij gezamenlijk als gebied met andere havengebieden in (Zuid-) Europa (Kawabata, Newton & Smith, 2011).

2.4. Wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek richt zich op de governance omtrent logistieke vraagstukken in de VN Delta. Uit vooronderzoek is gebleken dat naar de governance van logistieke projecten meerdere onderzoeken gedaan zijn. Voorbeelden zijn Gerrits (2012), Teisman (2007) en Ketelaars (2011). Deze worden dan ook als vertrekpunt gebruikt voor de wetenschappelijke relevantie. In deze onderzoeken is de complexiteit en governance van besluitvorming en samenwerking onderzocht. Gerrits (2012) heeft als casus de uitbreiding van de haven van Hamburg gebruikt. Specifiek ging het om het uitdiepen van de Unterelbe. Gerrits (2012) omschrijft deze casus als een voorbeeld waarin meerdere systemen met elkaar interacteren. Het proces dat dan ontstaat wordt een wederzijds causaal proces genoemd waarbij elementen en acties van het ene systeem (actor) de elementen en acties van een ander systeem (actor) beïnvloeden (Ibid.). Ofwel, de gebeurtenissen in het politieke landschap hebben invloed op de uitdieping van de Unterelbe en daarmee invloed op de uitbreiding van de haven van Hamburg. Een vergelijkbare studie is gedaan door Teisman (2007) bij zijn onderzoek naar de herinrichting van het Bijlmerpark en de corridorontwikkeling in de Incodelta in Zuid-Nederland.

Dit onderzoek vormt een waardevolle aanvulling op de reeds opgedane kennis uit de voorgenoemde studies doordat het inzicht geeft in het wederzijdse causale samenwerkingsproces in de VN Delta. Ketelaars (2011) heeft naar aanleiding van haar onderzoek naar de Vlaams-Nederlandse strategische economische samenwerking enkele aanbevelingen gedaan van hoe een dergelijke samenwerking vormgegeven kan worden. Daarin is nadrukkelijk ingegaan op het creëren van een multi-level governance netwerk dat niet alleen grensoverschrijdend zou moeten zijn, maar ook departement overschrijdend. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de verbinding en afstemming tussen het regionale, nationale en internationale niveau (Guasco, 2013). De VN Delta samenwerking is hier een uitvoering van en dit onderzoek biedt dan ook inzicht in hoeverre de VN Delta slaagt in het zijn van een grens- en departement overschrijdend samenwerkingsnetwerk tussen Vlaanderen en Nederland. Tot slot wordt met dit onderzoek een extra verdiepende stap gemaakt door deze vorm van samenwerking te bestuderen in de context van de heersende concurrentie tussen de havens en één van de grote kansen van het Vlaams-Nederlandse Delta gebied: de havens en hun logistieke netwerk (VN Delta, 2010; Vanellander, Kuipers, Hintjes & van der Horst, 2011). Daarmee onderscheidt dit onderzoek zich van bestaande studies naar Vlaams-Nederlandse samenwerkingsverbanden. In dat kader is het wetenschappelijk relevant om te onderzoeken hoe samenwerking tussen de concurrerende havens, hun logistiek en de verschillende overheidslagen vormgegeven wordt.

2.5. Leeswijzer

Na het ophelderen van de probleemstelling is het onderzoeksrapport als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf wordt een omschrijving van de context gegeven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de methodologie. Hoofdstuk 4 gaat over de theoretische oriëntatie en het conceptuele model. Hoofdstuk 5 gaat vervolgens over de operationalisering van de theoretische concepten waarna in hoofdstuk 6 ingegaan wordt op de empirische bevindingen. In hoofdstuk 7 worden deze geanalyseerd en krijgen deze duiding vanuit de theorie waarna in hoofdstuk 8 conclusies getrokken kunnen worden. Hieruit worden tot slot in hetzelfde hoofdstuk aanbevelingen geformuleerd, gevolgd door een reflectie over de implicaties van het onderzoek in hoofdstuk 9.

2.6. Context

Geschiedenis

Voordat de VN Delta bestond was er het Rijn Schelde Delta-overleg (RSD). Dit was een breed overleg waarin naast de drie Vlaamse en drie zuidwestelijke Nederlandse provincies en havenbedrijven ook vele andere partijen aanwezig waren. Hieronder vielen onder meer havengemeenten, milieufederaties, kamers van koophandel en de vereniging van gemeenten, zo blijkt uit een memo van het Havenbedrijf Rotterdam. Dit brede overleg was gericht op een breed pallet aan onderwerpen zoals economie en mobiliteit maar ook toerisme, cultuur, ecologie en recreatie waren onderwerp van gesprek (Rijn Schelde Delta, 2011). Het werd ervaren als een forum waarin een prettige uitwisseling van ervaringen aan weerszijden kon plaatsvinden. Anderzijds was het lastig om tot concrete besluitvorming te komen en werd bijna iedere partij die een aanvraag indiende toegelaten. Mede hierdoor waren enkele partijen, waaronder de provincie Noord-Brabant, van mening dat er meer focus moest komen om meters te kunnen maken. Daarom is destijds bij de evaluatie van de RSD, o.a. vanuit Rotterdam, voorgesteld om het primaat voor grensoverschrijdend overleg bij de zes provincies neer te leggen en te focussen op havengerelateerde onderwerpen. Dit heeft geresulteerd in een intentieverklaring welke de start inluidde van de VN Delta als samenwerking tussen zes provincies en in mindere mate de zeehavens. Hierin was zowel overleg tussen de provincies als overleg tussen de havens in het zeehavenoverleg (ZHO) (VN Delta, 2011b). Laatstgenoemde werd als forum relevant gevonden door de betrokken zeehavens waar op informele wijze afstemming gezocht kon worden met betrekking tot grensoverschrijdende projecten, waar men elkaar kan informeren en waar gezamenlijke aspecten besproken kunnen worden (VN Delta, 2011c). Met behulp van deze lichte netwerkstructuur wordt een vervolg gegeven aan de RSD en wordt een mogelijkheid gecreëerd om à la carte projecten te ontwikkelen binnen de "triple helix" (VN Delta, 2011b). De focus ligt wel op logistiek-economische vraagstukken, echter zonder dat specifieke thema's geprioriteerd zijn.

Actualiteit

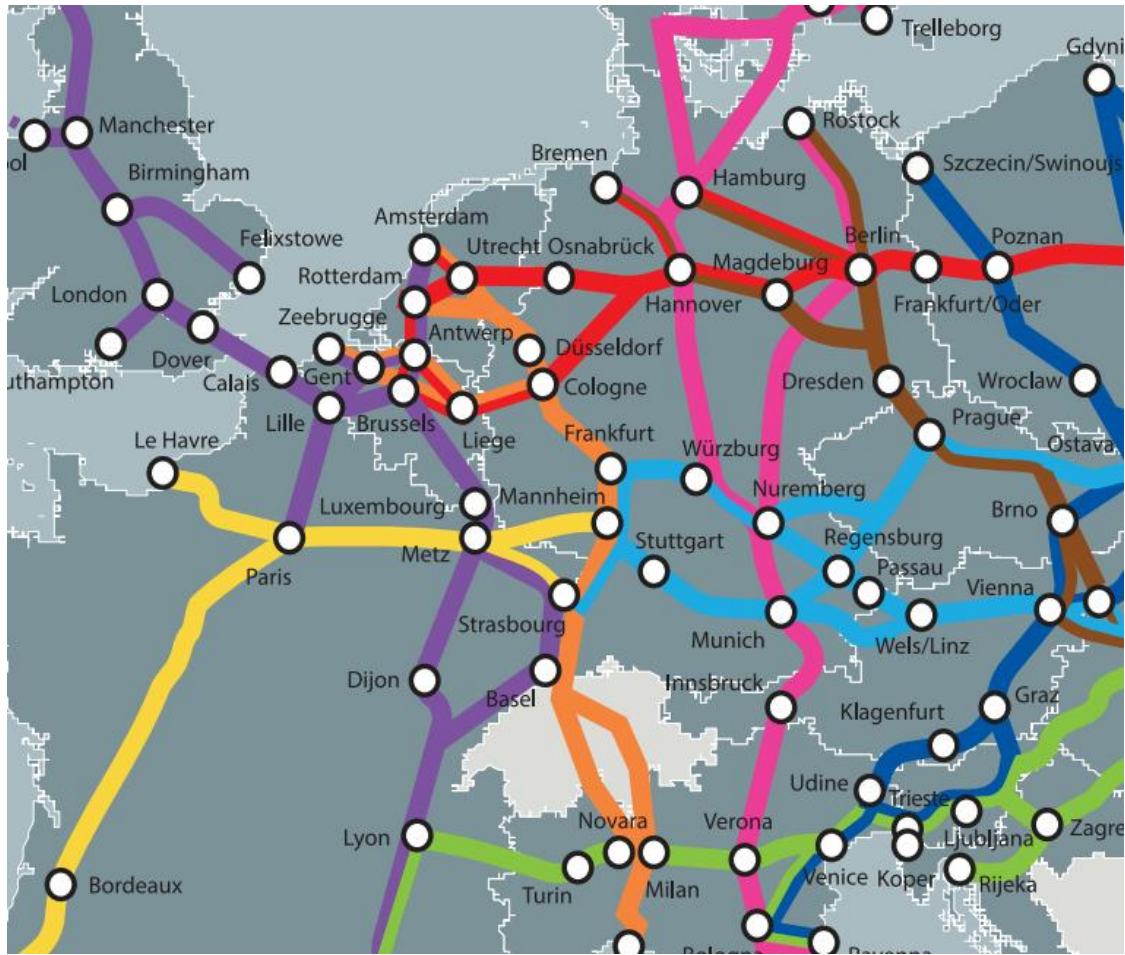
De samenwerking is anderhalf jaar verder en er is een aantal stappen gezet. Sinds het ontstaan van de VN Delta als lichte netwerksamenwerking zijn er drie conferenties gehouden. Deze gingen achtereenvolgens over de logistiek vanuit Europees perspectief, de Seine-Scheldeverbinding en de Bio-based economy. Daarnaast is tweemaal een zogenaamde Deltamonitor uitgegeven waarin een reflectie wordt gegeven op de meest recente logistiek-economische ontwikkelingen in de regio. Deze zijn per jaar gericht op één of enkele van de negen krachten van de Vlaams-Nederlandse Delta, zoals geformuleerd in de ruimtelijk-logistieke en economische analyse de VN Delta in 2040. Echter, zo blijkt uit een eerste verkenning, is de VN Delta niet veel verder gekomen dan het in kaart brengen van bepaalde ontwikkelingen. Het daadwerkelijk doorpakken en uitvoeren van concrete projecten is nog niet gebeurd. Desondanks hebben de zes provincies besloten de samenwerking voort te zetten. Dit heeft geresulteerd in een samenwerkingsovereenkomst 2014 – 2020. Ondanks dat deze meer concreet is dan de intentieverklaring worden formaliteiten zoveel mogelijk vermeden waardoor het netwerk een zeer informeel karakter blijft houden.

VN Delta & (Europees) logistiek beleid

Eén van de negen krachten van het VN Delta gebied is het intermodale achterlandnetwerk, aangesloten op het TEN-T netwerk. Bij deze kracht zijn het identificeren en het oplossen van missing links en het ontwikkelen van een duurzaam en robuust spoornetwerk als noodzakelijke acties voor het gebied genoemd (Vanelslander, Kuipers, Hintjes & van der Horst, 2011). In navolging van Vanelslander et al. (2011) benadrukt ook de Strategic Board Delta Region (2014) de potentie van het VN Delta gebied om een internationale economische topregio te worden. Daarbij staat onder meer het logistieke topcluster centraal waarbij het bedrijfsleven moet samenwerken met kennisinstellingen en overheden om de potentie te kunnen benutten.

Dit onderzoek naar de gezamenlijk rol van betekenis, in de zin van de mate waarin de VN Delta actoren slagen om via de VN Delta samenwerking tot gezamenlijke acties te komen, focust zich op de eerdergenoemde twee noodzakelijke acties. In hoeverre slaagt de VN Delta erin om, door middel van een samenwerking tussen het bedrijfsleven en overheden, gezamenlijk missing links te identificeren en op te lossen en bij te dragen aan het ontwikkelen van een robuust spoornetwerk. Daarbij is speciale aandacht voor TEN-T. Voor de periode 2014-2020 is er ruim 26 miljard euro beschikbaar waarmee de Europese Commissie kan besluiten te investeren in de nieuwe (en toekomstige) TEN-T projecten (Europese Commissie, 2014).

Voor TEN-T is een nieuwe set richtlijnen opgesteld waarin negen corridors worden beschreven (zie figuur 2). Hiermee geeft de Europese Commissie aan welke verbindingen van gemeenschappelijk belang zijn in het kader van de *single market* en welke projecten er prioriteit hebben. Van deze negen corridors lopen er drie door Nederland en België. Het gaat achtereenvolgens om de Rhine-Alpine (oranje), North Sea-Baltic (rood) en de North Sea-Mediterranean (paars) corridor. De havens in de VN Delta hebben hier belangrijke verbindingen in. De zeehavens worden gezien als hoekstenen van het transportnetwerk en spelen daarom een cruciale rol in het geheel (Kallas, 2013). Ondanks dat de havens onderling kunnen concurreren voor de aanleg van bepaalde logistieke verbindingen vormen ze ook gezamenlijk de kracht van het VN Delta gebied (Strategic Board Delta Region, 2014). Daarnaast concurreren ze ook gezamenlijk als havenrange met de andere havenranges in bijvoorbeeld (zuid-) Europa (Kawabata, Newton & Smith, 2011). Door in het kader van grensoverschrijdende verbindingen en knelpunten gezamenlijk te kijken naar welke logistieke upgrades voor de havenrange in de VN Delta noodzakelijk zijn en welke bottlenecks weggenomen moeten worden, kan concurrentiepositie ten opzichte van de andere havenranges versterkt worden. Daarmee wordt tevens een bijdrage geleverd aan het benutten van de logistiek-economische potentie van het gebied. Voor een goede ontsluiting zijn de havens immers afhankelijk van de kwaliteit van de grensoverschrijdende verbindingen op de gehele corridor. Daarmee zijn de havens in de VN Delta voor TEN-T projecten afhankelijk van elkaar voor de prioritering, financiering en realisering ervan. Het samenwerkingsnetwerk VN Delta kan hierbij een faciliterende rol vervullen door te helpen bij de identificering en prioritering van de interportuaire goederenverbindingen (de logistieke verbindingen tussen de VN Delta havens) en de aansluiting hiervan op het achterland. Daarbij zullen de actoren van Vlaamse en Nederlandse kant afstemming moeten zoeken op zowel de politieke als technische en inhoudelijke aspecten (Guasco, 2013).



Figuur 2: Drie TEN-T corridors door Nederland en België (Europese Commissie, 2013).

3. Methodologie

3.1. Strategie

Om de hiervoor beschreven casus te analyseren wordt een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Dit betekent dat de gegevens worden verzameld met behulp van kwalitatieve methoden zoals interviews en inhoudsanalyse. Dit wordt voor dit onderzoek het meest geschikt geacht omdat dan beter rekening gehouden kan worden met de context van het onderzoeksonderwerp. De casus is dermate complex, dat deze niet alleen in cijfers samen te vatten is. Uiteraard zullen cijfers inzicht kunnen geven in de (economische) meerwaarde van de samenwerking in de Vlaams-Nederlandse Delta. Dit onderzoek richt zich echter op de bestuurlijke rol van de VN Delta bij het ontwikkelen en uitvoeren van (Europees) logistiek beleid. Complexe vraagstukken zoals aanleidingen, sentimenten en samenwerkingsprocessen kunnen niet in cijfers onderzocht worden. Daarmee doet een kwalitatieve studie meer recht aan de realiteit dan een kwantitatieve studie.

Voor deze studie is gekozen voor een single-case study. De voornaamste reden hiervoor is dat dit de onderzoeker in staat stelt de VN Delta samenwerking omtrent logistiek beleid in haar natuurlijke omgeving te onderzoeken. Er is sprake van één casus waarbij niet de breedte ingegaan wordt, maar juist de verdieping gezocht wordt in de bestuurlijke activiteiten van het samenwerkingsnetwerk, de aanleiding van de samenwerking en het verloop van de samenwerking. Dit is typerend voor een case study. Het feit dat de onderzochte casus in een zeer specifieke context - de VN Delta als gebied - plaatsvindt, vormt ook een reden voor de keuze van een single-case study. De VN Delta heeft namelijk unieke bestuurlijke kenmerken en is daarom niet te vergelijken met andere interregionale samenwerkingen. Voorbeelden hiervan zijn de aanwezigheid van zowel Nederlandse als Vlaamse overheden en (gemeentelijke) havenbedrijven, het historische sentiment in het netwerk en de concurrentieverhoudingen tussen de zeehavens.

Als case is gekozen voor de rol van de VN Delta omtrent (Europees) logistiek beleid zoals TEN-T. Dit is een case waarin een combinatie van meso-eenheden onderzocht wordt: een samenwerking tussen provincies en havenbedrijven omtrent de ontwikkeling en uitvoer van Europees logistiek beleid. Tevens wordt ingegaan op de betrokkenheid en ervaringen van het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie vanuit hun waarnemersrol.

3.2. Methoden

Voor dit onderzoek is gekozen om gebruik te maken van *triangulatie*, ofwel meerdere onderzoeksmethoden. Allereerst wordt er gebruik gemaakt van *interviews* als onderzoeksmethode. De informatie die nodig is voor de beantwoording van de probleemstelling is immers niet of nauwelijks op papier te vinden waardoor veldwerk noodzakelijk geacht wordt. Het voordeel van interviews is dat het ruimte en flexibiliteit biedt. Tijdens een interview heeft de onderzoeker namelijk de ruimte en mogelijkheid om een vraag uit te leggen en heeft de respondent de kans om juist uitleg te vragen wanneer de vraag niet begrepen wordt. Tevens kan de onderzoeker tijdens een interview doorvragen om verdieping en verduidelijking te krijgen. Voor dit onderzoek is gekozen voor *semigestructureerde interviews*. Het voordeel hiervan ten opzichte van volledig open interviews is dat er nog een zekere structuur in het interview aanwezig blijft. Bij een open interview bestaat het risico dat teveel afgeweken wordt van het onderzoeksonderwerp, terwijl de kans hierop bij een semigestructureerd interview met een interviewhandleiding kleiner is. De nadelen van interviews worden erkend, zoals moeilijkheden met de betrouwbaarheid omdat ieder interview anders kan verlopen. Daarnaast vraagt het van de onderzoeker bijzondere kwaliteiten zoals het combineren van goed luisteren en het op het juiste moment en neutrale wijze kunnen doorvragen. Om deze nadelen te ondervangen wordt gewerkt met een interviewhandleiding en wordt een proefinterview gehouden met een medestudent. Daarnaast wordt deze methode gecombineerd met de *inhoudsanalyse* die verderop toegelicht wordt.

Een lijst met de geïnterviewde respondenten is te vinden in bijlage 2. Op verzoek van de respondenten zijn de citaten bij de empirische bevindingen geanonimiseerd. Voor de interviews met de respondenten van het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie dient een kanttekening gemaakt te worden. Deze interviews zijn wel gehouden aan de hand van de interviewhandleiding, echter wijken de vragen soms iets af vanwege hun bijzondere rol als waarnemer bij de VN Delta. Doordat zij formeel geen deel uitmaken van het besluitvormingsproces kunnen zij namelijk niet alle vragen op eenzelfde manier als de provincies en havens beantwoorden.

De tweede onderzoeksmethode die wordt toegepast is de *inhoudsanalyse van bestaand materiaal*. Hierbij kan informatie verkregen worden zonder dat de situatie verstoord wordt. Tevens is het goed bruikbaar voor de context en achtergrond van de casus. Ook is het een zeer efficiënte en goedkope manier om aan informatie te komen. Voor dit onderzoek wordt zowel primair als secundair materiaal onderzocht. Dit betreffen dus documenten die ontwikkeld zijn voor het gebruik voor onderzoek (secundair materiaal) en documenten die niet specifiek voor onderzoek ontwikkeld zijn maar wel nuttige informatie kunnen bevatten (primair materiaal).

Voor dit onderzoek zal onder andere het volgende bestaande materiaal onderzocht worden:

- Vergaderverslagen
- Memo's
- Jaarverslagen
- Correspondentie (email & brief)
- Brochures
- Beleidsnota's
- Persberichten
- Onderzoeksrapporten
- Presentaties

De analyse van deze materialen gebeurt met behulp van een codeerschema (zie bijlage 3) en een tekstuele analyse. De interviews worden uitgewerkt in een transcript waarna deze gecodeerd zullen worden. De codes zijn zowel gebaseerd op de interviewthema's als op overige relevante informatie welke gevonden is tijdens de interviews. De verschillende vragen en antwoorden krijgen door middel van kleuren een code die overeenkomt met een bepaald thema uit het codeerschema. Op deze wijze kunnen constructief per thema de achterliggende boodschappen uit het gehele gesprek zorgvuldig geanalyseerd kunnen worden. Het overige bestaande materiaal zal vooral tekstueel geanalyseerd worden omdat deze teksten vaker gericht op een onderwerp geschreven zijn en dus het categoriseren aan de hand van codes overbodig is om de achterliggende gedachten te achterhalen.

3.3. Betrouwbaarheid & Validiteit

De betrouwbaarheid wordt gevormd door de nauwkeurigheid en consistentie, ook wel de herhaalbaarheid, van het onderzoek (Van Thiel, 2010). De nauwkeurigheid heeft betrekking op de vraag of de onderzoeker meet wat gemeten moet worden. Dit wordt allereerst gewaarborgd door de theoretische concepten te operationaliseren. Hierin wordt allereerst in tabelvorm een overzicht gegeven van de waarden en hun variabelen (tabel 1). Vervolgens worden deze waarden en variabelen gedefinieerd. Omdat dit onderzoek gedaan wordt aan de hand van kwalitatieve methoden zullen de waarden en variabelen geen cijfermatige uitdrukking krijgen, maar een kwalitatieve definitie. De operationalisering gebeurt aan de hand van een proces waarin het concept steeds specifiek gedefinieerd wordt. Allereerst wordt de algemene definitie van een concept gegeven. Deze is afgeleid uit de theoretische oriëntatie. Vervolgens wordt het concept steeds specifiek gedefinieerd door de algemene definitie in delen verder te definiëren. Op deze wijze wordt een kwalitatief meetbaar concept gecreëerd. Door deze geoperationaliseerde theoretische concepten te verwerken in de interviewhandleiding wordt zo goed mogelijk gemeten wat de onderzoeker wilt weten.

Om de herhaalbaarheid van het onderzoek te waarborgen wordt gebruik gemaakt van een transparante opzet waarin de methoden en technieken uitvoerig beschreven en toegelicht worden. Daarnaast worden de methodologische keuzes zowel voorafgaand als tijdens het onderzoek besproken met de scriptiebegeleider.

De validiteit bestaat uit een interne en externe validiteit. De interne validiteit gaat over de geldigheid van het onderzoek (Ibid.). Door middel van de hierboven beschreven manier van operationaliseren en de koppeling ervan aan de interviewhandleiding wordt ervoor gezorgd dat de onderzoeker meet wat hij wilde meten. Verder draagt de *triangulatie* ook bij aan een betere betrouwbaarheid en herhaalbaarheid van het onderzoek. Door gebruik te maken van meerdere methoden kan de gevonden data 'gecontroleerd' worden met een andere methode. De externe validiteit, ofwel de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Ibid.), is moeilijk te waarborgen doordat er sprake is van een single case study. Dit wordt ondervangen door een genest design te gebruiken. Het samenwerkingsnetwerk VN Delta wordt niet als één eenheid onderzocht, maar per organisatiesoort (nationale overheid, provinciale overheid en havenautoriteiten) worden de uitkomsten vergeleken. Hierdoor kunnen uitspraken gedaan worden over de verschillen in organisatiesoort in het netwerk en kan beter rekening gehouden worden met de heersende concurrentie tussen de havens.

4. Theoretische oriëntatie

Bij de ontwikkeling en uitvoer van (Europees) logistiek beleid, zoals de upgrade van (spoor)goederenverbindingen in de VN Delta in het kader van TEN-T, is een grote verscheidenheid aan actoren betrokken. Een centrale rol wordt vervuld door de provincies en havenbedrijven die in de kerngroep van de VN Delta vertegenwoordigd zijn (VN Delta, 2014a). Om gezamenlijk op succesvolle wijze een rol van betekenis te kunnen spelen bij de ontwikkeling en uitvoer van (Europees) logistiek beleid is onderlinge afstemming noodzakelijk. Met een rol van betekenis wordt een gezamenlijke bijdrage in de vorm van gezamenlijke actie bedoeld. De noodzakelijke afstemming heeft mede te maken met het feit dat de actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn voor deze ontwikkeling. Een havenbedrijf, provincie, het Vlaamse departement of het Nederlandse ministerie kan bijvoorbeeld niet onafhankelijk een TEN-T (spoor)goederenverbinding in de Delta realiseren, daarvoor heeft het de overige betrokken partijen nodig. Door deze noodzakelijke afstemming en wederzijdse afhankelijkheid zal de casus benaderd worden vanuit de complexiteit en governance theorieën.

4.1. Complexiteit en systemen

Complexiteit is een op zichzelf vrij vaag begrip. Gerrits (2012) schrijft dat men in het dagelijks taalgebruik complexiteit gebruikt voor situaties die moeilijk te begrijpen zijn. Voorbeelden hiervan zijn de belastingaangifte en lastige juridische procedures. Dergelijke situaties zijn wetenschappelijk gezien echter niet complex, maar ingewikkeld (Gerrits, 2012). Hoe lastig ze ook zijn, de uitkomst is voorspelbaar. Een situatie is volgens de complexiteitstheorie pas complex wanneer deze onvoorspelbaar is. Deze onvoorspelbaarheid van een situatie komt voort uit het feit dat er een (oneindig) grote hoeveelheid elementen aanwezig is die continu met elkaar in interactie zijn en gezamenlijk een bepaald doel dienen (Ibid.). Daarmee wordt een *systeem* gevormd dat enerzijds complex is door de eerder genoemde onvoorspelbaarheid en anderzijds doordat zij is samengesteld vanwege de aanwezige interactie (Teisman, 2007). Door deze interactie ontwikkelt het systeem zich op een grillige en niet-causale manier waardoor er telkens een nieuwe onvoorspelbare uitkomst ontstaat (Wagenaar, 2007). Ofwel: een complex systeem is meer dan de som der delen (Teisman, 2007). Daarnaast erkent de complexiteitstheorie de wederzijdse afhankelijkheid en non-hiërarchische relatie tussen actoren en/of elementen in een systeem die gezamenlijke actie mogelijk maken (Gerrits, 2012). Het systeem wordt in dit onderzoek als theoretische bril gebruikt om de casus te kunnen analyseren. De samenwerking in de Vlaams-Nederlandse Delta wordt dan gezien als meer dan een optelsom van de betrokken actoren en hun individuele acties.

Steeds vaker karakteriseert deze complexiteit de besluitvormingsprocessen in de hedendaagse samenleving. De klassieke benadering van besluitvorming, waarbij causaliteit erkend wordt en een duidelijke scheiding waarneembaar is tussen de voorbereiding van een besluit en de uitvoering van een besluit, wordt in de praktijk steeds minder teruggevonden. Vaker verlopen besluitvormingsprocessen chaotisch en zijn zij, vanwege de dynamiek en interactie, het resultaat van toeval en een samenloop van omstandigheden (Teisman, 2007). Daarnaast zijn er bij deze besluitvormingsprocessen steeds meer actoren betrokken. Dit heeft mede te maken met de steeds verder gespecialiseerde samenleving waarin informatie verspreid is en actoren afhankelijk zijn van elkaars kennis en kunde voor het realiseren van (publieke) doelen. Er is geen sprake van één sturende overheid die over de besluitvorming gaat. Daarentegen worden besluiten genomen in verschillende samenstellingen waarbij wederzijds afhankelijke actoren vanuit verschillende perspectieven handelen en ambigue doelen nastreven. Daardoor wordt besluitvorming een kluwen van in elkaar grijpende handelingen en interacties (Ibid.). Dit sluit aan bij de ideeën vanuit de complexiteitstheorie waardoor deze goed toepasbaar is op de casus van de VN Delta.

4.2. Governance & Cross-sectorale samenwerking

Deze complexe benadering van besluitvormingsprocessen, waarbij meerdere wederzijds afhankelijke actoren in verschillende samenstellingen gezamenlijk beleid ontwikkelen of een complex probleem aanpakken, wordt ook wel governance genoemd (Robertson & Choi, 2012; van Buuren, 2009). Kenmerkend van governance is dat er een verschuiving in de sturing van beleid heeft plaatsgevonden. De traditionele top-down sturing van de overheid (government) bleek regelmatig ontoereikend voor het aanpakken van complexe sociale problemen. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat enkel de overheid niet over voldoende kennis en kunde beschikt om bepaalde maatschappelijke problemen op te lossen. Mede hierom wordt cross-sectorale samenwerking noodzakelijk geacht (Bryson, Crosby & Stone, 2006). In een dergelijke samenwerking worden de middelen, activiteiten, capaciteiten en informatie van meerdere actoren uit twee of meer sectoren met elkaar verbonden of met elkaar gedeeld met als doel gezamenlijk iets te realiseren dat onafhankelijk niet gerealiseerd had kunnen worden (Ibid.). Dit maakt het dat actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van hun doel.

Dit is ook het geval in de onderzochte casus van de Vlaams-Nederlandse Delta, waarin de provincies en havenbedrijven elkaar nodig hebben voor het kunnen ontwikkelen van een robuust spoornetwerk en het identificeren en oplossen van de missing links in het logistieke (TEN-T) netwerk (Ketelaars, 2011; Vanelslander et al., 2011). Het is echter van belang om te erkennen dat cross-sectorale samenwerking geen garantie voor succes is en dat het niet alle problemen op kan lossen (Bryson et al., 2006).

Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de complexiteit van de problematiek waarbij kleine veranderingen grote onverwachte gevolgen kunnen hebben. Daarnaast benaderen de actoren uit de verschillende sectoren de problematiek vanuit hun eigen kennisbenadering, ofwel iedere actor heeft een eigen manier van weten (van Buuren, 2009). Daardoor kunnen er meerdere probleem- en oplossingsdefinities ontstaan waardoor het gezamenlijk aanpakken van een probleem een flinke uitdaging kan zijn (Bryson, Crosby & Stone, 2006; Ibid.).

Er zijn verschillende onderzoeken en theorieën over hoe de cross-sectorale samenwerking verbeterd kan worden (zie Bryson et al., 2006; Ansell & Gash, 2007; Robertson & Choi, 2012; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2011). Een hiervan is de benadering vanuit de collaborative governance theorie die gaat over de processen en structuren van beleid- en besluitvorming waarin mensen en organisaties constructief over de eigen organisatiegrenzen heen samenwerken om uiteindelijk een publiek doel te bereiken wat anderszins niet bereikt had kunnen worden (Emerson et al., 2011). Zij hebben een integraal framework ontwikkeld waarmee Collaborative Governance Regimes (CGR) geanalyseerd kunnen worden. Daarbij worden een aantal suggesties gedaan over hoe de kans vergroot kan worden dat de actoren in een CGR tot gezamenlijke actie zullen komen. Wanneer actoren daarin slagen zullen ze via de cross-sectorale samenwerking een grotere rol van betekenis kunnen spelen bij beleid zoals het TEN-T.

Voor dit onderzoek wordt cross-sectorale samenwerking als vertrekpunt genomen en aangevuld met het collaborative governance framework dat goed van toepassing is voor dit onderzoek aangezien het zich leent voor single case studies (Ibid.). Het wordt dan ook gebruikt om een cross-sectorale samenwerking te analyseren en te kijken op welke dimensies er verbetering mogelijk is. Het framework wordt uitgebreid met concepten over de rol van het bestaan van verschillende kennisbenaderingen van actoren aangezien deze vaak een bron van conflict vormen (van Buuren, 2009). Op deze wijze wordt een conceptueel model opgebouwd dat gebruikt kan worden voor de analyse.

4.3. Cross-sectorale samenwerking & Collaborative governance

In de hedendaagse samenleving, waarin kennis en kunde door specialisatie verspreid zijn over meerdere actoren, is de overheid niet in staat in haar eentje in de turbulente omgeving op te treden als probleemoplosser. De turbulente omgeving brengt complexe problemen voort, waardoor juist in deze omgevingen een cross-sectorale samenwerking kan ontstaan (Bryson et al., 2006). Dit is een samenwerking tussen meerdere actoren uit twee of meer sectoren met als doel iets realiseren wat onafhankelijk niet gerealiseerd niet had kunnen worden (Ibid.).

Context

De omgeving, bestaande uit politieke, wettelijke, milieutechnische en sociaaleconomische dimensies, brengt enkele aanleidingen voort die het ontstaan van een cross-sectorale samenwerking waarschijnlijker maken. Een van de belangrijkste is het feit dat de actoren, die actief zijn in deze turbulente omgeving, het *noodzakelijk achten om met andere actoren uit andere sectoren samen te werken* voor het behalen van een bepaald doel omdat zij dit doel niet in hun eentje kunnen behalen (Ibid.). Dit kan onder andere komen door het falen van de eigen sector. Verder spreken Bryson et al. (2006) over verbindende mechanismen (linking mechanisms) in de context welke het ontstaan van een cross-sectorale samenwerking begunstigen. Zo wordt gesproken over:

- 1) *Krachtige sponsors* van een probleem. Deze kunnen ervoor zorgen dat de aandacht op een bepaald probleem gericht wordt en dat actoren aan elkaar gelinkt worden voor de aanpak van dit probleem.
- 2) Een op voorhand akkoord tussen actoren over een *gedeelde probleemdefinitie*. Wanneer de actoren het op voorhand al eens zijn dat er een gedeeld probleem bestaat waar ze elkaar voor nodig hebben, is het waarschijnlijker dat ze zullen samenwerken.
- 3) Netwerken uit het verleden waaruit de actoren een *positieve relatie* met elkaar hebben overgehouden. Des te positiever de relatie tussen actoren is wegens de eerdere interactie, des te waarschijnlijker is dat de actoren welwillend zijn voor een nieuwe samenwerking. Een positieve relatie draagt immers bij aan de betrouwbaarheid van de actoren en stakeholders (Ibid.).

Drivers

Volgens (Emerson et al., 2011) zijn naast bovengenoemde verbindende mechanismen ook nog zogenaamde drivers nodig om de cross-sectorale samenwerking daadwerkelijk succesvol van start te laten gaan. Zij noemen de verbindende mechanismen contextuele variabelen die, in tegenstelling tot de drivers, niet direct aanleiding vormen tot het oprichten van een cross-sectorale samenwerking in een zogenaamd Collaborative Governance Regime (CGR). Een CGR is het systeem waarin besluitvorming plaatsvindt door middel van cross-sectorale samenwerking (Ibid.). Het gaat dan om een set van principes, regels, normen en procedures waarlangs actoren hun verwachtingen laten samenkomen waardoor ze in staat zijn om over de eigen organisatiegrenzen heen samen te werken (Ibid.). Om tot een CGR te komen zijn een of meerdere drivers nodig zoals *leiderschap, wederzijdse afhankelijkheid, significante incentives en onzekerheid* (Ibid.). Des te meer van deze drivers aanwezig zijn, des te waarschijnlijker is het dat een cross-sectorale samenwerking zich ontwikkelt doordat ze de collaborative dynamics in beweging brengen (Ibid.).

Leiderschap speelt een essentiële rol bij het starten van een CGR. De leider van een CGR treedt op als faciliterende partij door actoren bij elkaar te brengen en een bepaalde probleem onder de gezamenlijke aandacht te brengen (Ansell & Gash, 2007). Daarmee maakt de leider een stap extra ten opzichte van de sponsor van een probleem doordat hij de actoren daadwerkelijk samen brengt. De leider vormt daarmee de initiator en trekker van een CGR. Een leider moet gecommitteerd zijn aan het gezamenlijk oplossen van het probleem, een neutrale positie innemen, en geen voorkeur hebben voor een specifieke oplossing (Emerson et al., 2011). Naast dat de leider een initiërende of trekkende rol vervult, kan hij of zij bijdragen aan het ontwikkelen van een CGR door de transactiekosten, zoals benodigd personeel en andere middelen die het beginnen van een samenwerking met zich meebrengen, op zich te nemen.

Naast de aanwezigheid van een leider zijn er ook *significante incentives* welke een stimulans vormen om samen te werken. Deze kunnen zowel intern als extern van een groep actoren aanwezig zijn. Onder interne incentives vallen bijvoorbeeld gedeelde problemen, de behoefte aan elkaars middelen of gedeelde belangen en kansen (Ibid.). Onder deze significante incentives valt dus de gedachte van actoren dat zij een belang delen met andere actoren, of dat zij andere actoren nodig hebben voor de aanpak van een probleem. Externe incentives omvatten onder meer een situationele of institutionele crisis welke samenwerking noodzakelijk maakt, bedreigingen of kansen (Ibid.). Het TEN-T beleid van Europa kan een voorbeeld zijn van een externe incentive voor provincies en havenbedrijven om samen te gaan werken. Deze incentives worden als significant gezien omdat ze duidelijk maken dat de tijd rijp is voor een samenwerking omtrent een bepaalde issue of omdat ze de noodzaak van een issue inzichtelijk maken. De aandacht op deze incentives kan gebruikt worden om de betrokken actoren over te halen om samen te gaan werken doordat het de wederzijdse afhankelijkheid inzichtelijk maakt (Ibid.).

Deze *wederzijdse afhankelijkheid* vormt dan ook de derde driver die een cross-sectorale samenwerking tot stand helpt te komen. Deze is reeds benaderd vanuit de context als voorwaarde voor cross-sectorale samenwerking, maar hier wordt deze wederzijdse afhankelijkheid als stimulans benaderd. Wanneer een actor niet in staat is om iets in haar eentje te bereiken, dan is een CGR een logische ontwikkeling (Ibid.). Dit wordt ook wel sector falen genoemd (Bryson et al., 2006; Emerson et al., 2011).

De vierde driver is de *onzekerheid* die een grote rol speelt bij het omgaan met wicked sociale problemen (Ibid.). Wanneer onzekerheid over problemen en oplossingen intern niet opgelost kunnen worden, kan overgegaan worden tot samenwerking in een CGR (Ibid.). Door samen te werken worden risico's verminderd, gedeeld of verspreid over meerdere actoren uit verschillende sectoren.

De onzekerheid kan voortkomen uit het onvermogen van een actor om een bepaald probleem op te lossen. Daarmee wordt de onzekerheid gelinkt aan de incentive van wederzijdse afhankelijkheid. Hier is men dan afhankelijk van de andere actoren om meer kennis en kunde te krijgen over de aanpak van een bepaald probleem zodat de onzekerheid over bijvoorbeeld het eigen voortbestaan weggenomen kan worden (Ibid.).

De manier waarop de CGR zich ontwikkelt wordt beïnvloed door bovengenoemde drivers. Deze drivers kunnen de actoren ervan overtuigen dat samenwerking noodzakelijk of gewenst is (Ibid.). Wanneer er voldoende aanleiding is voor de samenwerking zal dit de verdere ontwikkeling positief ondersteunen doordat er dan voldoende reden is om energie in samenwerking te stoppen (Emerson et al., 2011). Wanneer er onvoldoende aanleiding is zal dit de verdere ontwikkeling van de samenwerking verstoren en ontmoedigen (Ansell & Gash, 2007). Anderzijds wordt de verdere ontwikkeling van de CGR bepaald door de collaborative dynamics die leiden tot de (gewenste) collaborative actions (Emerson et al., 2011).

4.4. Collaborative dynamics

De collaborative dynamics worden in navolging van Emerson et al. (2011) en Ansell & Gash (2007) benaderd als cyclische interacties. Op deze wijze wordt erkent dat de drie vormen van dynamiek niet onafhankelijk functioneren en lineair op elkaar volgen, maar dat zij in constante interactie zijn en dus continu op elkaar van invloed zijn. Dit sluit het meeste aan bij de complexiteitsbenadering en de alternatieve wijze van besluitvorming waar het lineaire proces losgelaten wordt. Binnen de collaborative dynamics worden drie onderdelen onderscheiden die continu met elkaar in verbinding staan: Een proces van oprechte deelname, gedeelde motivatie en vermogen tot gezamenlijk handelen (Emerson et al., 2011).

Oprechte deelname

Iedere actor in een CGR brengt een eigen set aan normen, waarden, kennis, belangen, culturen en mandaten met zich mee vanuit de eigen organisatie (Bardach, 2001; van Buuren, 2009; Ibid.). Actoren benaderen situaties en problemen vanuit hun eigen benadering en ook hun handelen wordt hierdoor bepaald. Dat wat voor actor x een probleem is, hoeft voor actor y geen probleem te zijn (van Buuren, 2009). De herkomst hiervan wordt verderop onder "kennis" behandeld. Voor nu is het van belang om in te zien dat oprechte deelname in een CGR, wegens de verschillende probleembenaderingen, noodzakelijk is om via samenwerking tot gezamenlijke actie te kunnen komen. Het proces van oprechte deelname bestaat uit vier procesmatige elementen: *openbarend proces, definiërend proces, delibererend proces en een besluitvaardig proces*. Deze maken het mogelijk voor een actor om in een CGR over de eigen organisatiegrenzen heen gezamenlijk problemen en conflicten op te lossen (Emerson et al., 2011).

Het komt het erop neer dat deze elementen de gedeelde motivatie en de noodzakelijke condities voor gezamenlijk handelen versterken (Ibid.). Een oprecht deelnemend proces draagt bij aan een eerlijk en democratisch proces waarin open gecommuniceerd wordt en waarin niemand buitengesloten wordt. De idee is dat hoe beter de kwaliteit van deze elementen is, des te effectiever is de oprechte deelname.

- *Openbarend proces*: Door het principe van openbaring worden individuele en gedeelde belangen, zorgen, normen en waarden opengesteld naar elkaar (Ibid.). Hierdoor kunnen actoren gedeelde belangen identificeren waar later op voortgeborduurd wordt bij het verzamelen van relevante informatie (Ibid.). Bij openbaring is het van belang dat de actoren zichzelf hiervoor openstellen.
- *Definiërend proces*: Het proces van definiëren staat voor het continu definiëren van de gedeelde betekenis. Dit kan gedaan worden door het gedeelde nut en doel uit te spreken. Het eens zijn over de gebruikte terminologie, het ophelderend en aanpassen van taken en verwachtingen en het vaststellen van criteria waarmee gewerkt wordt dragen bij aan het creëren van een gedeelde betekenis (Ibid.).
- *Delibererend proces*: Met deliberatie wordt ook wel eerlijke en doordachte communicatie bedoeld. De kwaliteit hiervan is cruciaal wanneer er veel verschillende en conflicterende ideeën en belangen zijn. Het aansnijden van moeilijke onderwerpen, constructieve zelfreflectie en het eerlijk uiten van meningsverschillen zijn cruciaal voor een effectieve deliberatie over de eigen grenzen heen (Ibid.). De CGR moet een veilige plaats zijn om je eigen ideeën en meningen te ventileren. Dit helpt immers de verschillen in belangen en perspectieven te overbruggen. Het luisteren naar elkaar, het zorgvuldig afwegen van belangen en het komen tot een gedeeld besluit vormt de kern van goede deliberatie.
- *Besluitvaardig proces*: Het proces van besluitvaardigheid omvat het kunnen bepalen van meerdere gezamenlijke procedurele en inhoudelijke besluiten (Ibid.). Procedurele besluiten omvatten het bepalen van de agenda of het opzetten van een tafeldiscussie of werkgroep terwijl inhoudelijke besluiten over overeenkomsten en aanbevelingen gaan (Ibid.). Het tot consensus komen of het gezamenlijk tot deze besluiten komen draagt bij aan een eerlijker, robuuster en duurzamer samenwerkingsproces (Ibid.).

Het samenspel van de vier bovengenoemde elementen draagt bij aan het versterken van de oprechte deelname doordat het helderheid schept over de issues, verschillen helpt te managen, vertrouwen en wederzijds respect helpt opbouwen en de legitimiteit van de samenwerking helpt vergroten (Ibid.). Daarmee versterkte het, in het kader van de cyclische interactie tussen de elementen, de gedeelde motivatie en de capaciteit voor gedeelde actie.

Gedeelde motivatie

In een CGR spelen ook inter-persoonlijke en sociale elementen een belangrijke rol. Dit uit zich in het element van *gedeelde motivatie* die voortkomt uit vier elementen: *vertrouwen, wederzijds begrip, interne legitimiteit en toewijding* (Ibid.; Ansell & Gash, 2007). Gedurende het gehele samenwerkingsproces dient rekening gehouden te worden met deze elementen aangezien ze de samenwerking zowel positief als negatief kunnen beïnvloeden. Wanneer bijvoorbeeld het onderlinge vertrouwen gedurende een samenwerking geschaad wordt, kan het zo zijn dat de samenwerking gedestabiliseerd wordt of dat de actoren minder snel hun kennis willen delen (Emerson et al., 2011). De elementen van gedeelde motivatie worden daarom als faciliterende elementen voor het samenwerkingsproces gezien.

Vertrouwen is een kernbegrip in de literatuur over samenwerking (Ansell & Gash, 2007; Emerson et al., 2011; Bryson et al., 2006). Het wordt gezien als de basis van samenwerking doordat het de overige elementen faciliteert. Zonder vertrouwen kan wederzijds begrip niet ontwikkeld worden. Daarnaast zorgt vertrouwen tussen actoren ervoor dat de transactiekosten verlaagd worden en dat kennisdeling, innovatie en leren gestimuleerd worden (Emerson et al., 2011). Ondanks dat erkend wordt dat er een minimale hoeveelheid vertrouwen aanwezig moet zijn om een cross-sectorale samenwerking mogelijk te maken, wordt vertrouwen vooral gezien als een proceselement. Het is iets dat door de tijd heen ontstaat tussen de betrokken actoren (Ibid.). Het grote nadeel is dat vertrouwen moeilijk meetbaar is. In dit onderzoek wordt vertrouwen afgemeten aan het geloof in andermans competenties en goodwill (Bryson et al., 2006) en aan de mate dat actoren elkaar verstandig, voorspelbaar en betrouwbaar achten (Emerson et al., 2011).

Het *wederzijdse begrip* wordt gefaciliteerd door het aanwezige vertrouwen dat het mogelijk maakt voor de actoren om elkaars verschillen te waarderen en accepteren (Ibid.). Doordat actoren elkaar vertrouwen zullen ze zichzelf sneller open stellen naar anderen toe. Het kan bijdragen aan de cross-sectorale samenwerking doordat het de gedeelde doelstellingen en het nut van de samenwerking verheldert en de neuzen dezelfde kant op zet (Ansell & Gash, 2007). Anderzijds kan wederzijds begrip betekenen dat de actoren elkaars verschillende posities en belangen begrijpen en respecteren gedurende de samenwerking (Emerson et al., 2011). Dit hoeft niet per definitie te betekenen dat actoren het volledig met elkaar eens zijn.

Wederzijds begrip creëert samen met het aanwezige vertrouwen vervolgens onderlinge goedkeuring en *legitimiteit*. Met deze interne legitimiteit wordt bedoeld dat de actoren in een CGR elkaar betrouwbaar en geloofwaardig achten en dat de wederzijdse afhankelijkheid erkend wordt (Ibid.). Daardoor wordt de samenwerking gerechtvaardigd met als gevolg het voor de betrokken actoren logisch en legitiem is om de samenwerking voort te zetten (Ibid.).

Deze legitimering zorgt tevens voor motivatie bij de betrokken actoren om zich in te zetten voor het gedeelde doel. Naast deze interne legitimiteit kan een samenwerking ook voor de buiten wereld gerechtvaardigd worden doordat de samengestelde organisatie van verschillende actoren een logisch "instrument" vormt voor de aanpak van een complex probleem (Bryson et al., 2006).

Deze legitimiteit brengt samen met het vertrouwen een gedeelde *toewijding* voort (Emerson et al., 2011). Deze toewijding stelt de actoren in staat om buiten de eigen organisatie grenzen te gaan samenwerken. Daarmee speelt het een cruciale rol in het slagen van een CGR. De gedeelde toewijding bestaat uit de motivatie om deel te nemen in de samenwerking, het geloof in een goed gedeeld resultaat en het accepteren van de gedeelde uitkomsten ook al zijn deze niet geheel in overeenstemming met de individuele belangen (Ansell & Gash, 2007). Het gedeeld eigenaar maken van het probleem en proces draagt bij aan de toewijding die betrokken actoren hebben. Dit betekent dat zij een evenredige hoeveelheid invloed en verantwoordelijkheid hebben voor het proces en de uitkomsten van de samenwerking (Ibid.).

De idee is dat via het proces van oprechte deelname het vertrouwen, onderlinge begrip, legitimiteit en gedeelde toewijding ontstaan. Wanneer deze eenmaal gecreëerd zijn, versterken beide dynamieken elkaar in een vicieuze cirkel welke de CGR ten goede komt.

Capaciteit voor gezamenlijke actie

Het doel van de cross-sectorale samenwerking in een CGR is om tot *capaciteit te komen voor gezamenlijke actie*. De samenwerking moet dus leiden tot een situatie waarin voor iedere actor mogelijkheden gecreëerd zijn om het gedeelde doel te bereiken (Emerson et al., 2011). De toegevoegde waarde zit hem dan in het feit dat deze mogelijkheden er niet waren zonder de cross-sectorale samenwerking. Tijdens het proces van oprechte deelname worden de noodzakelijke voorwaarden voor het vermogen tot gezamenlijke actie geformuleerd, waarna met behulp van de elementen van gedeelde motivatie het mogelijk wordt om tot dit vermogen te komen (Ibid.).

Het vermogen voor gezamenlijke actie kan omschreven worden als een geheel van verschillende ondersteunende functionele elementen die samengenomen de mogelijkheid creëren voor de effectieve aanpak van het gedeelde probleem (Ibid.). Wanneer dit succesvol gedaan wordt zal, vanuit het idee van de cyclische verhouding tussen de dynamieken, dit een positief effect hebben op het proces van oprechte deelname en gedeelde motivatie. Vier elementen spelen hierbij een rol: *procedurele en institutionele arrangementen, leiderschap, kennis en hulpmiddelen* (Ibid.).

Procedurele en institutionele arrangementen zijn cruciaal om tot gezamenlijke actie over te kunnen gaan. Met behulp van deze arrangementen worden de actoren in een CGR namelijk in staat gesteld om tot herhaalde interacties en gezamenlijke activiteiten te komen (Ibid.). Ofwel: de procedurele en institutionele arrangementen maken het bestaan van een complex systeem mogelijk. Onder deze arrangementen kan een breed pallet aan dimensies worden verstaan. Emerson et al. (2011) noemen normen, waarden en informele regels omtrent onderhandelingen en besluitvorming, zoals een gedragscode of bedrijfscode. Hoewel deze de continuïteit van een samenwerking niet garanderen spelen ze een belangrijke rol bij het vlot laten verlopen van de samenwerking en het voorkomen van conflicten. Dit komt doordat deze arrangementen de legitimiteit en het vertrouwen in een proces ondersteunen (Ansell & Gash, 2007). Daarnaast spelen formele procedures, zoals op papier vastgelegde richtlijnen of een rol en taakverdeling, een belangrijke rol. Door bijvoorbeeld de rol van actoren in het proces helder te hebben, zullen de actoren ook een realistischer verwachtingspatroon van elkaar ontwikkelen (Ibid.). Dit draagt bij aan de voorspelbaarheid van de actoren wat, als onderdeel van het vertrouwen, weer bijdraagt aan de gedeelde motivatie om te participeren in de CGR.

Leiderschap is eerder behandeld als externe driver voor het ontstaan van een cross-sectorale samenwerking. Daarnaast vormt leiderschap een belangrijk element in het vermogen om tot gezamenlijke actie over te kunnen gaan doordat de leidende actor een faciliterende of mediërende rol vervult (Emerson et al., 2011). In een dergelijke rol is de leider iemand die knopen doorhakt op cruciale momenten in het proces of degene die bemiddelt tijdens een conflict. Ook kan de leider de trekker zijn bij de implementatie van de uitkomsten (Ibid.). Een leider moet zowel formele als informele autoriteit hebben om invloed te hebben op de betrokken actoren, hij of zij moet verder kijken dan de eigen horizon en toegewijd zijn aan de cross-sectorale samenwerking (Ansell & Gash, 2007; Bryson et al., 2006).

Naast de procedurele en institutionele arrangementen en leiderschap is *kennis* het derde element dat bijdraagt aan het vermogen tot gezamenlijke actie. Reeds is de ontoereikende kennis genoemd als aanleiding voor actoren om een cross-sectorale samenwerking aan te gaan. Als element voor het vermogen van gezamenlijke actie wordt hierop voortgebouwd. De gedachte is dat kennis, die gedurende het samenwerkingsproces gescheiden, gecombineerd en opnieuw samengevoegd wordt, niet alleen de functie heeft om de actoren en de omgeving te informeren. De gedeelde kennis creëert daarnaast nieuwe inzichten en zet aan tot actie (Emerson et al., 2011). Daarmee vormt kennis een noodzakelijk element in het vermogen van gezamenlijke actie.

Naast deze belangrijke toegevoegde waarde van het kenniselement, is het ook vaak een bron van complicaties in een cross-sectorale samenwerking (van Buuren, 2009). Actoren hebben allemaal hun eigen *kennisbenadering*. De discrepantie op drie kennisaspecten staat aan de basis van de verschillende kennisbenaderingen (Ibid.): Wat is feitelijk? Wat is het probleem? Wat is de noodzakelijke (capaciteit voor) gezamenlijke actie. De discrepanties op de drie aspecten lopen in elkaar over.

Allereerst bestaat er geen objectieve feitelijke werkelijkheid. Kennis kan, ondanks de centrale rol bij het ontwikkelen van beleid en het oplossen van complexe problemen, nooit een volledig antwoord geven op de actuele problematiek. De kennisbenadering van een actor bepaalt welke elementen hij wel en niet meeneemt in de kijk naar een probleem (Ibid.). Iets wat voor actor X een feit is, hoeft voor actor Y geen feit te zijn. Hierdoor brengt iedere actor zijn of haar eigen feiten mee in een samenwerking. Actoren zullen slechts aandacht geven aan feiten en kennis die binnen de eigen kennisbenadering vallen (Ibid.). Het risico ontstaat dan dat er een eindeloze discussie ontstaat over wat de realiteit is en welke feiten relevant zijn. Om dit te voorkomen en om tot feiten te komen welke voor alle betrokken actoren te accepteren zijn kan joint fact-finding toegepast worden (Ibid.). Deze gedeelde feiten kunnen het resultaat zijn van een coproductie van actoren en experts. Vaak wordt een tandemsamenwerking tussen actoren en experts opgezet waarin zij de feiten en interpretaties bediscussiëren (Ibid.).

Ten tweede zien en benaderen actoren problemen vanuit een eigen wereldbeeld (Ibid.). Deze wereldbeelden bepalen hoe een actor feiten interpreteert en een probleem framed. Het wereldbeeld waaruit de actor redeneert is gebaseerd op de eigen normen en waarden, die als filter dienen voor de informatie die binnenkomt (Ibid.). Aangezien iedere actor een eigen cultuur met eigen normen en waarden met zich meebrengt, zullen de actoren in een cross-sectorale samenwerking de problemen op een verschillende manier framen (Ibid.). Deze discrepantie in framing van problemen kan aanleiding zijn voor conflict en stagnatie van de samenwerking. Met behulp van inclusief framen wordt het mogelijk om de verschillende frames in overeenstemming te brengen.

Dit inclusief framen bestaat uit een proces van framen en reframe (Ibid.):

1. Actoren reflecteren elkaars frames door de eigen frame te identificeren en te bediscussiëren met anderen.
2. Actoren zoeken gedeelde visies en betekenissen om de verschillen tussen de frames te overbruggen.
3. Nieuwe gedeelde frames worden gecreëerd. Deze zijn meer dan een optelsom van de bestaande onafhankelijke frames. Dit frame vormt het vertrekpunt voor de verdere samenwerking.

Ten derde kunnen de kennisbenaderingen als gevolg hebben dat er discrepantie ontstaat tussen de actoren over hoe zij de gezamenlijke actie voor zich zien. Dit komt doordat een actor zijn of haar handelen bepaalt op basis van hoe zij een probleem waarneemt (Ibid.). Hierdoor brengt iedere actor een eigen idee met zich mee over welke activiteiten bruikbaar zijn voor de (gezamenlijke) aanpak van het probleem. Ondanks dat iedere actor een waardevolle individuele inbreng kan hebben, gaat het erom dat er synergie tussen de manieren van aanpakken ontstaat (Ibid.). Daartoe is het raadzaam om:

1. Vertrouwen en goede relaties te stimuleren (zie elementen gedeelde motivatie)
2. Interactie tussen actoren met een verschillende kennisbenadering te stimuleren
3. Een context creëren welke samenwerking en interactie faciliteert (zie procedurele en institutionele arrangementen)

Aansluitend op het verhaal over kennis, kan ook de schaarste in *middelen* een reden zijn tot samenwerking. Op een zelfde wijze als bij kennis kunnen middelen zoals geld, tijd, techniek, personeel en materiaal bijdragen aan het vermogen om tot gezamenlijke actie te komen. Schaarse middelen kunnen gedeeld worden in een CGR setting waardoor de ongelijkheid in de beschikbaarheid van bepaalde middelen in een samenwerking verkleind wordt (Ibid.). Dit draagt bij aan het gevoel van eerlijkheid, redelijkheid en legitimiteit van de samenwerking waardoor niet alleen het vermogen om tot gezamenlijke actie te komen groeit, maar ook de dynamiek van gedeelde motivatie verbeterd (Ibid.).

4.5. Collaborative actions

Een samenwerking wordt gestart vanuit het idee om tot gezamenlijke acties te komen die actoren in hun eentje niet konden bewerkstelligen. Daarom wordt aan de uiteindelijke gezamenlijke acties veel waarde gehecht: ze worden vaak centraal gezet bij een samenwerking. De waarschijnlijkheid dat deze gezamenlijke actie ook daadwerkelijk uitgevoerd wordt hangt af van de mate waarin de hierboven beschreven dynamieken op elkaar inwerken (Ibid.). Daarnaast is het van groot belang dat de gedeelde doelen en de gewenste uitkomsten worden uitgesproken gedurende het gehele proces. Daarmee ontstaat een "common wisdom" die duidelijk maakt waar gezamenlijk naartoe gewerkt wordt (Ibid.).

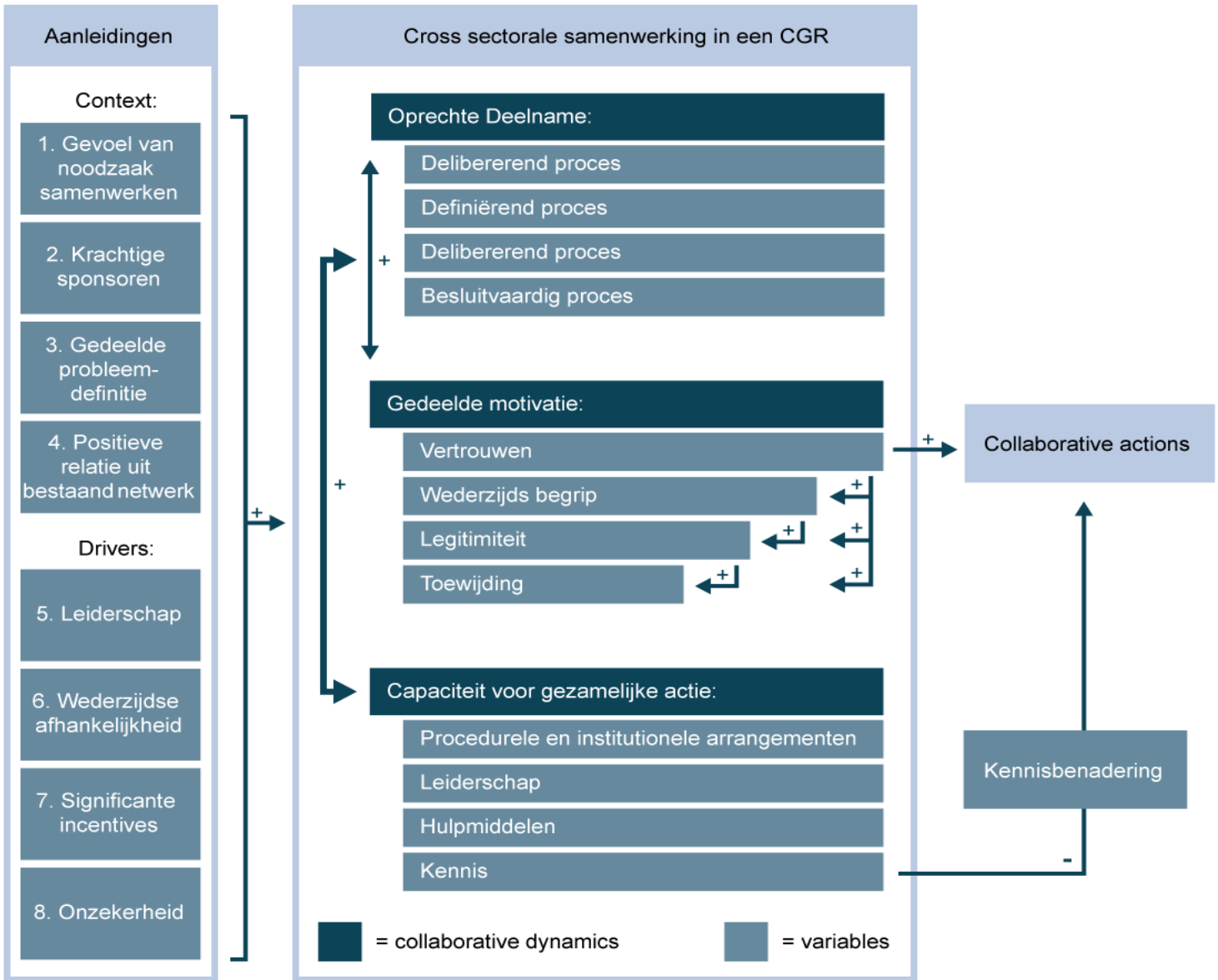
Uiteindelijk kunnen de gezamenlijke acties, die voortkomen uit de CGR, leiden tot impacts op de omgeving. Daarmee worden de derdegraads effecten van samenwerking bedoeld. Het gaat dus om effecten welke gecreëerd zijn door de collaborative dynamics van een cross-sectorale samenwerking. Deze effecten kunnen zich uiten in de, gewenste of ongewenste, verandering van de problematische situatie in de omgeving (systeem context) die aanleiding was voor de samenwerking (Emerson et al., 2011). Om de kans te vergroten dat de gezamenlijke actie tot de gewenste impacts leidt, is het van belang dat de ideeën voor gezamenlijke actie een gedeeld element blijven gedurende de dynamiek van de samenwerking (Ibid.). Wanneer deze vormen van dynamiek niet goed worden overzien, bestaat de kans dat er wel tot gezamenlijke actie gekomen wordt, maar dat deze gezamenlijke actie niet leidt tot de *gewenste* impacts waardoor de cross-sectorale samenwerking ineffectief is.

4.6. Conceptueel model

De theorie wordt samengevat in het conceptuele model dat te vinden is in figuur 3. Het laat zien dat de cross-sectorale samenwerking VN Delta onderzocht wordt vanuit het framework van een Collaborative Governance Regime (CGR). Dit is een (complex) systeem waarin besluitvorming plaatsvindt door middel van cross-sectorale samenwerking (Emerson et al., 2011). Het conceptuele model geeft daarnaast een overzichtelijke weergave van de variabelen en hun verbanden. Binnen het conceptuele model zijn twee dimensies te onderscheiden:

1. De aanleiding voor een cross-sectorale samenwerking:
Hierin vormt de cross-sectorale samenwerking in een CGR de afhankelijke variabele. De context en de drivers vormen de onafhankelijke variabelen die van invloed zijn op het al dan niet ontstaan van een cross-sectorale samenwerking. Vanuit de theorie wordt aangenomen dat des te meer context elementen en drivers aanwezig zijn, des te eerder een cross-sectorale samenwerking aangegaan wordt door verschillende actoren (Bryson et al., 2006; Emerson et al., 2011). Dit faciliteert en ondersteunt de verdere ontwikkeling van de cross-sectorale samenwerking (Ansell & Gash, 2007; Emerson et al., 2011).
2. De mate van collectief handelen via de cross-sectorale samenwerking:
Hierin vormen de collaborative actions de afhankelijke variabele. De collaborative dynamics in de cross-sectorale samenwerking vormen de onafhankelijke variabelen die van invloed zijn op de mate waarop collaborative actions mogelijk zijn. De aanname vanuit de theorie is dat de mate waarin de dynamics op elkaar inwerken van invloed is op de mate van het vermogen om gezamenlijk te handelen (Emerson et al., 2011). Ofwel, des te sterker de dynamics aanwezig zijn, des te meer zullen ze elkaar versterken waardoor het vermogen groeit om via het samenwerkingsnetwerk gezamenlijk te handelen. Kennis speelt hierin een bijzondere rol aangezien het enerzijds een vereiste vormt voor de capaciteit van het gezamenlijk handelen en het anderzijds via de verschillen in kennisbenadering een bedreiging vormt voor de mate waarin tot collectieve actie gekomen kan worden (van Buuren, 2009).

Door bovengenoemde relaties te bestuderen in de casus van de VN Delta, kan inzicht verkregen worden over de cross-sectorale samenwerking en de mate waarin de actoren tot collectief handelen kunnen komen. Er kan aangegeven worden of er voldoende aanleiding is voor een cross-sectorale samenwerking, of er management nodig is op bepaalde vormen van dynamiek en of de cross-sectorale samenwerking in staat is om tot collectieve acties te komen.



Figuur 3: Het conceptuele model voor de bestudering van de VN Delta

5. Operationalisering

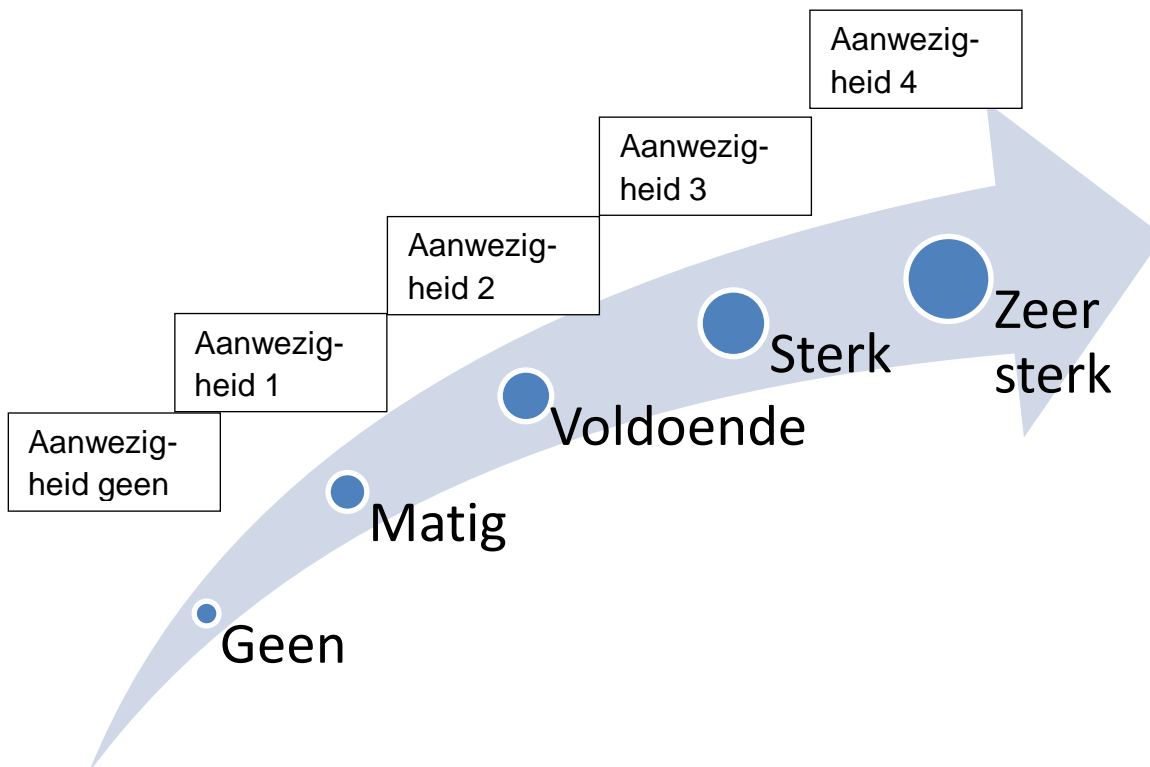
Het conceptuele model wordt gebruikt om tot conclusies te komen over de cross-sectorale samenwerking tussen de VN Delta actoren. Ondanks dat de centrale concepten afgeleid zijn uit de theoretische oriëntatie, zijn ze niet direct te gebruiken voor onderzoek. Daarvoor is het noodzakelijk om de concepten eerst meetbaar te maken. Dit wordt gedaan aan de hand van onderstaande operationalisering zoals beschreven in het methodologische hoofdstuk. Hierin wordt allereerst een verduidelijking gegeven van welke concepten de waarden en variabelen vormen. Vervolgens wordt in figuur 4 een categorisering van de waarden en variabelen gegeven. Dit is gedaan vanuit de ideeën uit het framework van Emerson et al. (2011) en wordt gedaan aan de hand van de variabelen. Tot slot worden de concepten geoperationaliseerd en wordt in tabel 2 weergegeven hoe de thema's van de interviewhandleiding afgeleid zijn van de geoperationaliseerde concepten.

5.1. Waarden & Variabelen

In het conceptuele model wordt onderscheid gemaakt tussen waarden en variabelen. De aanleiding wordt gevormd door de vier contextvariabelen en vier driver variabelen die onafhankelijk van elkaar de waarschijnlijkheid en positieve ontwikkeling van een cross-sectorale samenwerking mede bepalen. De context en drivers zijn dus categorieën waar de variabelen onder verdeelt kunnen worden en zijn dus op zichzelf geen waarden die gevormd worden door de indicatoren. De CGR wordt daarentegen bepaald door drie vormen van dynamiek. Deze vormen van dynamiek zijn waarden welke bepaald worden door de aanwezigheid van verschillende variabelen.

5.2. Categorisering van waarden en variabelen

Om vervolgens iets te kunnen zeggen over de mate waarin de drie vormen van dynamiek aanwezig zijn, worden de waarden gecategoriseerd. Dit zal gebeuren aan de hand van het aantal variabelen dat aanwezig is in de CGR. Daarbij wordt uitgegaan van het principe uit de theorie van Emerson et al. (2011) dat de dynamiek sterker is naarmate er meer variabelen herkent worden in de cross-sectorale samenwerking. Daarbij is de axioma dat iedere variabele een gelijke weging heeft bij het bepalen van de mate waarin één van de drie vormen van dynamiek aanwezig zijn. Ofwel:



Figuur 4: Het verloop van de mate waarin een dynamiek aanwezig is in een CGR.

Op dit verloop is één uitzondering van toepassing. Bij de dynamiek van gedeelde motivatie is de axioma dat vertrouwen een zwaardere weging heeft bij het bepalen van die dynamiek (Emerson et al., 2011). Dit heeft te maken met het feit dat vertrouwen een versterkende werking heeft op de mate waarin de overige variabelen aanwezig zijn. Daarom zal de dynamiek van gedeelde motivatie relatief groot zijn wanneer alleen vertrouwen aanwezig is, en relatief zwak zijn wanneer vertrouwen afwezig is.

Zoals gezegd zijn de variabelen binnen de categorie van de context en drivers onafhankelijk van invloed op de waarschijnlijkheid van een cross-sectorale samenwerking. Daarmee wordt aangenomen dat deze variabelen een even zware weging hebben.

5.3. Definities van centrale concepten, waarden en variabelen

1. Een complex systeem: Een samengesteld en ingewikkeld systeem (Teisman, 2007).
 - a. Systeem = Een grote hoeveelheid elementen dat continu met elkaar in interactie is en dat gezamenlijk een bepaald doel dient (Gerrits, 2012).
 - b. Elementen = Elementen kunnen uit menselijke eenheden (personen of groepen personen) en niet-menselijke eenheden (organisaties) bestaan (Gerrits, 2012).
 - c. Interactie = Bewuste vormen van interactie tussen actoren zoals vergaderingen en bijeenkomsten, face-to-face contact, telefonisch en/of mailcontact en andere vormen van communicatie.
 - d. Doel = Datgene waartoe de elementen (actoren) met elkaar interacteren.
 - e. Samengesteld = Een systeem is samengesteld door de aanwezig interactie tussen elementen. Hierdoor ontwikkelt het systeem zich op een grillige wijze waardoor de uitkomsten onvoorspelbaar zijn (Wagenaar, 2007).
 - f. Ingewikkeld = Een systeem is ingewikkeld doordat het, ondanks dat het onoverzichtelijk oogt, een zekere mate van voorspelbaarheid in zich heeft. Deze voorspelbaarheid komt voort uit de aanwezigheid van wetmatige mechanismen (Teisman, 2007).

2. De context: Een omvatting van politieke, wettelijke, sociaaleconomische, milieutechnische en andere invloeden op het complexe systeem die de waarschijnlijkheid van een cross-sectorale samenwerking vergroten (Emerson et al., 2011).
 - a. Invloeden op het complexe systeem = Gevoel van noodzaak voor cross-sectorale samenwerking, krachtige sponsors van een probleem, gedeelde probleemdefinitie, positieve relatie uit bestaand netwerk (Bryson, Crosby & Stone, 2006).
 - b. Gevoel van noodzaak voor cross-sectorale samenwerking = De overtuiging van actoren dat samenwerking met verschillende actoren uit andere sectoren nodig is voor het behalen van een bepaald (publiek) doel omdat dit doel onafhankelijk of door de eigen sector niet behaald kan worden (Ibid.).
 - c. Krachtige sponsors van een probleem = De aanwezigheid van één of enkele actoren die er voor zorgen dat een probleem onder de aandacht van andere actoren komt en actoren aan elkaar linkt voor de aanpak ervan (Ibid.).
 - d. Gedeelde probleemdefinitie = Het eens zijn over de aanwezigheid van een gedeeld probleem waar de actoren van inzien dat ze elkaar nodig hebben (Ibid.).
 - e. Positieve relatie uit bestaand netwerk = Een goede verstandhouding met andere actoren uit een al bestaand netwerk of door een goede ervaring uit een eerdere samenwerking (Ibid.).

3. Drivers: Directe aanleidingen, gevormd door leiderschap, wederzijdse afhankelijkheid, significante incentives en onzekerheid, die bijdragen aan het van start laten gaan en verder ontwikkelen van een cross-sectorale samenwerking in een CGR (Emerson et al., 2011).
 - a. Leiderschap = De aanwezigheid van een actor die niet alleen een probleem onder de gezamenlijk aandacht brengt, maar ook daadwerkelijk de actoren bij elkaar brengt als faciliterende partij (Ansell & Gash, 2007). Daarvoor moet de leider gecommitteerd zijn aan de samenwerking, een neutrale positie innemen en geen voorkeur hebben voor een specifieke oplossing (Emerson et al., 2011).
 - b. Wederzijdse afhankelijkheid = De afhankelijkheid van actoren van elkaar voor het bereiken van een bepaald (publiek) doel (Ibid.).
 - c. Significante incentives = Interne (gedeelde problemen of belangen en behoefte aan elkaars middelen) en externe (crisis en/of andersoortige bedreigingen of kansen voor samenwerking) stimulansen voor een cross-sectorale samenwerking (Ibid.).
 - d. Onzekerheid = Onduidelijkheid, voortkomend uit onwetendheid, over de situatie of over een probleem/oplossing waardoor via samenwerking risico's verspreid en/of gedeeld kunnen worden (Ibid.).

4. Oprechte deelname: Het beter in staat zijn tot gezamenlijke actie te komen (Ibid.) doordat er sprake is van een openbarend, definiërend, delibererend en besluitvaardig proces.
 - a. Openbarend proces = Een proces waarin de actoren zich vrij voelen om de individuele en gedeelde belangen, zorgen, normen en waarden te kunnen uiten (Ibid.).
 - b. Definiërend proces = Een proces waarin actoren continu trachten gedeelde betekenis te zoeken door het nut en doel te bespreken en uit te spreken (Ibid.). Door het eens te zijn over de terminologie en de taakverdeling kan de gedeelde betekenis sneller gecreëerd worden.
 - c. Delibererend proces = Een proces waarin eerlijk en openlijk met elkaar gecommuniceerd wordt. Hierin kunnen moeilijke onderwerpen besproken worden, meningsverschillen eerlijk geuit worden en is ruimte voor zelfreflectie (Ibid.).
 - d. Besluitvaardig proces = Een proces waarin gezamenlijke besluiten genomen worden, zowel met betrekking tot de procedures als de inhoud (Ibid.).
 - e. Procedurele besluiten = Het bepalen van de agenda of het opzetten van discussies, vergaderingen of werkgroepen.
 - f. Inhoudelijke besluiten = Het overeenkomen van actiepunten of het overeenkomen van aanbevelingen.

5. Gedeelde motivatie: De inter-persoonlijke en sociale elementen die helpen het samenwerkingsproces te faciliteren (Ibid.). Deze elementen kunnen het samenwerkingsproces zowel direct positief beïnvloeden als indirect doordat ze de oprechte deelname kunnen versterken.
 - a. De inter-persoonlijke en sociale elementen = Vertrouwen, wederzijds begrip, legitimiteit en toewijding (Ibid.).
 - b. Vertrouwen = De mate waarin er geloof is in andermans competenties, goodwill (Bryson et al., 2006) en de mate dat actoren elkaar verstandig, voorspelbaar en betrouwbaar vinden (Emerson et al., 2011).
 - c. Wederzijds begrip = Het zien, begrijpen, accepteren en respecteren van elkaars verschillen in posities en belangen (Ibid.).
 - d. Legitimiteit = De rechtvaardiging van de samenwerking doordat de wederzijdse afhankelijkheid door de actoren erkend wordt en ze elkaar en de samenwerking betrouwbaar en geloofwaardig achten (Ibid.).
 - e. Toewijding = Het geloof in een goed gedeeld resultaat, de motivatie om deel te nemen in de samenwerking en het accepteren van de gedeelde uitkomsten (Ansell & Gash, 2007).

6. Capaciteit voor gezamenlijke actie: Het vermogen om tot capaciteiten te komen welke het mogelijk maken om gezamenlijk actie te ondernemen om het gedeelde doel te bereiken (Emerson et al., 2011).
 - a. Het vermogen = Het geheel van functionele elementen, bestaande uit procedurele en institutionele arrangementen, leiderschap, kennis en hulpmiddelen, die het gezamenlijk mogelijk maken dat er een effectieve aanpak ontstaat voor het gedeelde probleem (Ibid.).
 - b. Procedurele en institutionele arrangementen = Normen, waarden, formele en informele regels en procedures in het samenwerkingsproces welke het mede mogelijk maken dat de herhaalde interacties en gezamenlijke activiteiten in stand blijven (Ibid.). Hieronder vallen bedrijf- en gedragscodes, richtlijnen en een rol- en taakverdeling (Ansell & Gash, 2007).
 - c. Leiderschap = De aanwezigheid van een actor die knopen doorhakt op cruciale momenten, die bemiddelt tijdens een conflict en de trekker is bij de implementatie van uitkomsten van de samenwerking (Ibid.). Daartoe moet deze autoriteit hebben, verder kijken dan de eigen standpunten en toegewijd zijn aan de cross-sectorale samenwerking (Ansell & Gash, 2007; Bryson et al., 2006).
 - d. Hulpmiddelen = Bronnen zoals geld, tijd, techniek, personeel en materiaal die bijdragen aan het vermogen van de samenwerking om tot gezamenlijke actie te komen.

- e. Kennis = Informatie, gevormd door de individuele kennisbenadering van een actor, dat door een proces van scheiden, combineren en opnieuw samenvoegen nieuwe inzichten creëert en aanzet tot actie (Emerson et al., 2011).
7. Kennisbenadering: Het benaderen van de werkelijkheid (werkelijkheid) door gebruik van eigen feiten, eigen probleembenadering (frame) en eigen handelingskader (van Buuren, 2009).
- Gebruik eigen feiten = Het bepalen van wat feitelijk is vanuit de individuele visie. De actor neemt alleen informatie mee die binnen zijn eigen visie valt.
 - Probleembenadering (frame) = Het door een actor naar de omgeving kijken vanuit de eigen normen, waarden en cultuur (Ibid.). Deze dienen als filter voor de informatie die binnenkomt .
 - Handelingskader = De ideeën over de te ondernemen acties welke gebaseerd zijn op de eigen feiten en probleembenadering (Ibid.).
8. Collectieve actie: Gezamenlijke handelingen die door de actoren niet onafhankelijk ondernomen hadden kunnen worden (Emerson et al., 2011).
9. Impacts op de omgeving = De (gewenste of ongewenste) effecten, gecreëerd door de cross-sectorale samenwerking, die zich uiten in een verandering van de problematische situatie die de aanleiding tot samenwerking vormde (Ibid.).

Centraal concept	Thema interviewhandleiding
9: Kennisbenadering	Algemeen VN Delta + kennisbenadering
2: de context	Algemene aanleiding (Context)
3: de drivers	Directe aanleiding (Drivers)
5 & 6: collaborative governance & oprechte deelname	Het verloop van het samenwerkingsproces
5 & 7: collaborative governance & gedeelde motivatie	Het inter-persoonlijke en sociale samenwerkingsproces
4, 5 & 8: cross-sectorale samenwerking, collaborative governance & capaciteit voor gezamenlijke actie	De gezamenlijke actie van de cross-sectorale samenwerking

Tabel 2: vertaling concepten naar thema's interviewhandleiding.

6. Empirische bevindingen

In dit hoofdstuk worden de empirische bevindingen gepresenteerd. Deze bevindingen zijn voortgekomen uit interviews met 14 respondenten van zowel de provincies, de havenbedrijven als het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de vraag wie op welke wijze betrokken is bij de VN Delta en wat de rol is van het VN Delta netwerk met betrekking tot (Europees) logistiek beleid. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de ervaringen van de betrokken actoren met het samenwerkingsproces.

6.1. De organisatie van de VN Delta

De VN Delta is een samenwerkingsnetwerk tussen zes provincies en de havenautoriteiten van zes zeehavens uit Nederland en Vlaanderen. Het gaat achtereenvolgens om de drie Nederlandse provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland en Zeeland en om de drie Vlaamse provincies Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Antwerpen. Wat betreft de havens gaat het om Rotterdam, Zeeland Seaports, Moerdijk, Antwerpen, Gent en Zeebrugge. Uit de nieuwe samenwerkingsovereenkomst blijkt dat het de missie van de VN Delta is om een grensoverschrijdend netwerk te zijn waarin de provincies vanuit een gemeenschappelijk belang aan een duurzame ontwikkeling van het VN Delta gebied werken. Door kennisuitwisseling en samenwerking tussen partners in het gebied te faciliteren tracht het netwerk het mondiale concurrentievermogen van de deltaregio te versterken. Centraal daarin staan de logistieke en economische vraagstukken en projecten met een grensoverschrijdende meerwaarde.

Naast kennisuitwisseling dient de VN Delta ook voor het signaleren van de kansen en uitdagingen die voor de regio van belang zijn. Daartoe monitort de VN Delta de economische en logistieke ontwikkelingen in de regio en analyseert het de internationale positie van het gebied. Deze monitor wordt uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit van Antwerpen. Aan de basis van deze monitor staat de ruimtelijk-economische en logistieke analyse: de Vlaams-Nederlandse Delta in 2040, die eerder in 2011 is opgesteld door beide universiteiten. Verder is de samenwerking erop gericht om de in de Delta gedetecteerde problematiek waar de provincies geen bevoegdheid over hebben aan te kaarten bij hogere overheden zoals het Vlaamse departement, het Nederlandse ministerie of de Europese instellingen. De VN Delta zal in dat geval als belangenbehartiger van de regio optreden naar deze hogere overheden.

Ondanks dat de samenwerking in haar totaliteit gericht is op bovenstaande aspecten, lopen de rollen van de zes provincies en de zes zeehavens binnen het samenwerkingsnetwerk nogal uiteen. Niet iedere actor heeft eenzelfde rol of inbreng binnen het netwerk. Daarnaast is tijdens de interviews naar voren gekomen dat het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie van Infrastructuur & Milieu een waarnemersrol vervullen.

6.1.1. De structuur: welke actor is op welke manier betrokken?

De zes provincies hebben gezamenlijk een samenwerkingsovereenkomst ondertekend waarmee ze een formele positie binnen het netwerk verkrijgen. Dit in tegenstelling tot de zes havenautoriteiten die de overeenkomst niet getekend hebben en het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie van Infrastructuur & Milieu die slechts waarnemer zijn bij het zeehavenoverleg. In de samenwerkingsovereenkomst komt naar voren dat de VN Delta organisatorisch uit vijf onderdelen bestaat:

1. *De VN Delta stuurgroep*: Deze bestaat uit de Commissarissen van de Koning en Gouverneurs van de zes provincies, aangevuld met één ambtelijke vertegenwoordiger per provincie. De Secretaris-generaal van de Benelux sluit indien nodig hier bij aan, evenals andere partners. De stuurgroep komt vier keer per jaar samen met als doel besluiten te nemen over acties welke als VN Delta gezamenlijk ondernomen worden. Ondanks dat in de samenwerkingsovereenkomst niet duidelijk naar voren komt waarover de stuurgroep moet besluiten, blijkt uit de interviews met de betrokken beleidsmedewerkers van de provincies dat de besluiten uiteen lopen van een besluit tot het opstarten van een project, tot het organiseren van de jaarlijkse conferentie of het behartigen van de belangen naar hogere overheden. De stuurgroep wordt voorgezeten door één van de zes provincies. Dit wordt ieder jaar afgewisseld en is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. De stukken van de stuurgroep, waaronder de agenda, wordt voorbereid door de ambtelijke kerngroep.
2. *De ambtelijke kerngroep*: Deze bestaat uit vertegenwoordigers van de provincies. Uit de interviews blijkt dat dit vaak beleidsmedewerkers en beleidsadviseurs van de provincies zijn. Indien nodig worden relevante partners uitgenodigd. Hieronder vallen onder meer de havenbedrijven als universiteiten om de benodigde kennis en informatie te leveren. De ambtelijke kerngroep komt vijf keer per jaar bijeen om de voortgang van de werkgroepen, projecten en evenementen in de gaten te houden en de vergaderingen van de stuurgroep en het ZHO voor te bereiden.
3. *Het zeehavenoverleg (ZHO)*: Deze bestaat uit de VN Delta stuurgroep en de zes zeehavens. In de samenwerkingsovereenkomst wordt niet uitgebreid ingegaan op de onderwerpen waarover het zeehavenoverleg moet gaan, of waar het toe dient. Centraal staat in ieder geval het gemeenschappelijke standpunt rond de logistiek-economische ontwikkelingen waaromtrent de havens zich hebben verenigd. Tijdens de interviews met de verschillende zeehavens blijkt echter dat voor hen onduidelijk is wat er exact besproken moet worden en wat de rol is van het ZHO in het geheel van de VN Delta samenwerking. Hierdoor is de agenda van het ZHO niet altijd voor iedereen evident.

De provincies geven te kennen dat het de bedoeling is dat de onderwerpen die voort komen uit het ZHO, en erkend worden als "gemeenschappelijk", leidend zijn voor de agenda van de stuurgroep en daarmee leidend zijn voor de werkgroepen en projecten die ontwikkeld worden. Het ZHO vindt tweemaal per jaar plaats en het voorzitterschap rouleert tussen de havens.

4. *De werkgroepen:* Deze bestaan uit vertegenwoordigers van de provincies waarbij partners naar wens kunnen aansluiten. De werkgroepen zijn in tijd beperkt en worden opgericht rond specifieke vraagstukken zoals besloten door de stuurgroep. De onderwerpen die vastgelegd zijn in de samenwerkingsovereenkomst en waartoe in ieder geval een werkgroep opgericht moet worden zijn: de jaarlijkse conferentie, de Deltamonitor, uitwerking inhoudelijke agenda VN Delta, TEN-T spoorgoederensysteem, Deltakust, pijp -en buisleidingen.
5. *Het secretariaat:* Bestaande uit één persoon, Joke van der Wielen, in dienst van de VN Delta. Deze dient ter ondersteuning van de voorzitter en zorgt voor de agenda, het financieel beheer, het onderhoud van de website, de organisatie van vergaderingen en ondersteuning van de organisatie van de conferentie.

Bovenstaande structuur heeft enkele implicaties. Namelijk dat de provinciebesturen uiteindelijk besluiten over hoe de VN Delta als samenwerkingsnetwerk optreedt. Het ZHO acteert voornamelijk naast de stuurgroep en neemt geen besluiten voor het netwerk maar zou, in principe, de input voor de agenda van de stuurgroep en ambtelijke kerngroepen moeten bepalen. Immers, de zeehaven gerelateerde dossiers zouden volgens de respondenten het vertrekpunt moeten zijn van de discussies. Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie komen nergens direct voor in de structuur, desondanks vervullen zij wel een waarnemende rol bij het ZHO.

6.1.2. De rol van de provincies

De provincies hebben de leiding in de aansturing van de VN Delta. Dit doen zij vanuit de stuurgroep waarin ze tot besluiten komen voor het netwerk. Hierbij moet opgemerkt worden dat de VN Delta een lichte netwerkstructuur kent zonder rechtspersoonlijkheid, waardoor het formeel geen beslissingsmacht heeft. De besluiten die in de VN Delta stuurgroep genomen worden zijn in die zin juridisch niet bindend en de mate waarin hier uitvoer aan gegeven wordt is dus afhankelijk van de commitment van de betrokkenen.

Met het bovenstaande in acht nemende omschrijven verschillende provincies hun rol eerder als verbinder die overleg en gezamenlijkheid faciliteert, dan als beslisser. “*Als een regionale overheid die probeert de regionale actoren achter dezelfde visie te krijgen*” (Provinciale respondent 1). Daartoe spelen de provincies een rol bij het oppikken van signalen uit de omgeving om vervolgens het schaalvoordeel, de gemene deler en win-win situaties in de VN Delta te zoeken. Naast het TEN-T dossier zijn ook de bio-based economy en de positionering naar China voorbeelden hiervan.

6.1.3. De rol van de havenautoriteiten

De havenautoriteiten spelen voornamelijk een rol in het ZHO. Dit wordt ook wel de haven tak van de VN Delta genoemd. Hierin worden de belangen van de zeehavens vertegenwoordigd maar, zo blijkt uit de interviews, dient het ook als *“forum om elkaar te informeren over lopende zaken, om gedeelde problemen te signaleren en om eventueel gezamenlijke standpunten in te nemen”* (Havenrespondent 2). Voorbeelden hiervan zijn het TEN-T en het pijp-en buisleidingen dossier. De upgrade van het spoorstelsel in het kader van TEN-T is een concreet voorbeeld waarbij gekeken wordt naar de mogelijkheden om met de havens en provincies gezamenlijk een TEN-T studie naar het spoorgoederenvervoer te doen. In dit overleg worden echter geen (bindende) besluiten genomen namens de gehele VN Delta.

Ook blijkt uit de interviews dat de uitkomsten bij het ZHO als input moeten dienen voor de VN Delta stuurgroep. Dit komt echter niet nadrukkelijk naar voren bij alle respondenten waardoor dit niet altijd effectief gebeurt.

6.1.4. De rol van het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie kennen een bescheiden rol binnen de VN Delta. Zij zijn namelijk waarnemer bij het ZHO. Dit houdt kortweg in dat zij formeel niet meebeslissen over wat er gebeurt in het overleg en ze ook geen verantwoordelijkheid dragen voor de besluiten die daar genomen worden. Als waarnemer zijn ze toevoerder maar beantwoorden ze ook vragen die er zijn over hoe de overheid ergens naar kijkt. Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie zijn verder niet vertegenwoordigd bij de vergaderingen van de stuurgroep en zijn ook geen onderdeel van de werkgroepen van de VN Delta. De rol van deze actoren bij de VN Delta is dus minimaal.

6.1.5. De mogelijke rol van de VN Delta met betrekking tot (Europees) logistiek beleid

De VN Delta speelt formeel geen rol bij TEN-T. Het netwerkverband bezit namelijk geen rechtspersoonlijkheid waardoor het niet kan participeren in formele beslissingsprocedures. Daarnaast hebben de Vlaamse provincies geen bevoegdheden in België wat betreft logistiek en infrastructuur. Dergelijke bevoegdheden liggen daar bij het Vlaamse gewest en de federale overheid. Dit maakt het nagenoeg onmogelijk om met de zes provincies gezamenlijk tot besluitvorming te komen omtrent grensoverschrijdende logistieke vraagstukken.

De VN Delta kan daarentegen wel een faciliterende rol vervullen door een gezamenlijke positie in te nemen ten aanzien van het Europese logistieke beleid. Dit kan immers de positie van de havenrange binnen de VN Delta ten opzichte van andere havenranges in Europa versterken. Daarbij kan gedacht worden aan het identificeren en prioriteren van logistieke projecten binnen en rondom de VN Delta en haar havens.

6.2. De cross-sectorale (grensoverschrijdende) samenwerking

Tijdens de interviews is gevraagd naar de mening en ervaring van de VN Delta actoren met het samenwerkingsproces van het samenwerkingsnetwerk VN Delta. Op basis van hun antwoorden en op basis van de concepten uit het conceptuele model wordt in deze paragraaf de empirische beschrijving van het samenwerkingsproces gegeven.

In het kader van het genest design van dit onderzoek, en doordat de provincies, havenautoriteiten, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie een verschillende rol vervullen in het samenwerkingsnetwerk, zal in de meeste gevallen de uitwerking van de empirie niet alleen per concept maar ook per organisatiesoort geschieden. Dit biedt de onderzoeker extra inzicht in de verschillen in beleving van de organisaties. Daar waar de bevindingen van de havens, provincies, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie op één lijn liggen wordt dit samengevoegd.

6.2.1. Een (al dan niet) logische samenwerking: de aanleiding

De noodzaak van samenwerken, de wederzijdse afhankelijkheid en onzekerheid

De havens

De verschillende havens erkennen allemaal dat het noodzakelijk is om met organisaties uit andere sectoren samen te werken. De beweegredenen hiervoor lopen uiteen van de complementariteit die de organisaties hebben op het vlak van logistiek en de positionering ten opzichte van andere havenranges zoals China, Hamburg, Bremen en Le Havre, tot de kennis en kunde van andere sectoren die nodig zijn voor het bepalen van de economische kansen. *"Zonder de bijdrage vanuit andere overheden en bedrijven ontstaat het risico dat vruchteloze plannen ontwikkeld worden die nergens toe leiden"* (Havenrespondent 4). Daarnaast zijn de havens afhankelijk van anderen voor het goed verbinden van de regio en het realiseren van achterlandverbindingen. Er wordt dan gesproken over andere havens en het bedrijfsleven die hier voor nodig zijn en dat zij juist ontbreken binnen de VN Delta. In die zin moet het uit de markt komen en is een bottom-up benadering noodzakelijk voor een goede samenwerking. Ook wordt samenwerking nodig geacht voor een positiebepaling richting Europa: Eén haven kan lastig iets voor elkaar boksen, met andere samen sta je sterker. De havens zijn niet onzeker over het feit of ze voldoende kennis en kunde in huis hebben om de logistieke vraagstukken op te pakken, maar wordt de samenwerking gebruikt om (financiële) risico's te delen en kansen te benutten om de concurrentiepositie ten opzichte van (zuid) Europese havens te versterken.

De wederzijdse afhankelijkheid binnen het VN Delta netwerk wordt niet sterk onderschreven. Aangegeven wordt dat *"een haven ook zonder deze groep actoren haar boontjes kan doppen"* (Havenrespondent 5).

Dit heeft te maken te hebben met het feit dat er voldoende andere fora zijn waarin de havens elkaar zien zoals de European Seaports Organization (ESPO), Flanders Port Area of de Branche Organisatie Zeehavens (BOZ). Er wordt vooral getwijfeld aan de afhankelijkheid van de provincies voor de logistiek-economische vraagstukken. Dit is voornamelijk het geval aan Vlaamse zijde doordat de Vlaamse provincies *“niet direct het machtigste overheidsniveau”* (Havenrespondent 4) vormen doordat zij formeel niet of nauwelijks bevoegdheden hebben bij de logistieke vraagstukken in hun gebied. Het Vlaamse departement en de federale overheid hebben hierbij meer bevoegdheden waardoor de Vlaamse havens van mening zijn dat zij meer afhankelijk zijn van dat niveau. Dit in tegenstelling tot wat bij de Nederlandse zeehavens naar voren komt, waar meer erkenning is voor de afhankelijkheid van de provincies. Hoewel de aanwezigheid van provincies soms als bestuurlijke drukte gezien wordt, zien een aantal zeehavens wel in dat de provincie misschien geen cruciale partner is maar wel een zeer nuttige vanwege hun betrokkenheid in het MIRT proces waarbij ze met de minister om tafel zitten om de logistieke vraagstukken te bespreken.

De provincies

Ook de provincies zien in dat het noodzakelijk is om met organisaties uit andere sectoren samen te werken. Deze kunnen zowel inspiratie bieden als helpen bij de uitvoering van plannen om een gebied daadwerkelijk tot ontwikkeling te brengen. Het belang van de triple helix wordt in dat kader onderstreept. Het samenwerken met de havens omtrent logistiek is voor de provincies noodzakelijk omdat 80% van het goederenvervoer door de havens gegenereerd wordt. Ook worden het gewenste schaalvoordeel, dat gehaald kan worden met de Delta als geheel, en het gezamenlijk optreden naar Europa toe als voorbeelden genoemd waarom samenwerking noodzakelijk is.

Daarnaast is het voor de provincies moeilijk om onafhankelijk van de havens en andere overheden de logistiek-economische situatie te verbeteren. De Vlaamse provincies zijn afhankelijk van andere overheden gezien hun beperkte bevoegdheden omtrent logistieke beleidsvorming. *“De provincies spelen omtrent de logistieke vraagstukken slechts een faciliterende rol door andere organisaties samen te brengen onder het motto samen sterk”* (Provincie respondent 4).

De Nederlandse provincies hebben ondanks hun betrokkenheid bij het MIRT altijd input van andere partijen nodig. *“Er is geen enkel onderwerp waar je als provincie met oogkleppen op iets alleen kan doen”* (Provincie respondent 5). Daar kan uit afgeleid worden dat de provincies afhankelijk zijn van de andere overheden en havens met betrekking tot de bevoegdheden en voor kennis en kunde doordat ze onzeker zijn over het feit of ze zelf voldoende in huis hebben om het logistieke vraagstuk aan te pakken.

Toch willen de provincies de afhankelijkheid geen wederzijdse afhankelijkheid noemen omdat zij denken dat een haven niet zal wachten op het standpunt van de provincies alvorens bepaalde stappen te ondernemen. Anderzijds wordt een lichte vorm van wederzijdse afhankelijkheid benoemd wanneer gesproken wordt over TEN-T subsidies. Wanneer grensoverschrijdende projecten opgezet moeten worden, heb je elkaar nodig om gezamenlijk subsidies binnen te slepen.

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie zijn van mening dat het nodig is dat de provincies en havens elkaar kennen. De jaarlijkse conferentie wordt daarvoor een goed instrument gevonden. De meerwaarde van het netwerk zit hem dan voornamelijk op de grensoverschrijdende aspecten doordat op bepaalde initiatieven de grenzen weggehaald kunnen worden. Voorbeelden zijn een gemeenschappelijke ontwikkeling van afvalontvangst, gemeenschappelijke regels omtrent waterbedeling of info uitwisseling over LNG ontwikkeling. Verder komt naar voren dat het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie de VN Delta actoren niet direct nodig hebben, maar het eerder nuttig is om hen te kennen in het kader van de informatie uitwisseling.

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie zijn van mening dat de havens niet direct afhankelijk zijn van de provincies. Dit heeft mede te maken met de beperkte bevoegdheden van de provincies. De meerwaarde van de provincies zit hem in de faciliterende rol waarbij de onderlinge concurrentie tussen de havens gedempt kan worden door de inspanning van de provincies om de havens over hun eigen schaduw te laten kijken. Wederzijdse afhankelijkheid wordt slechts genoemd bij het verzilveren van gemeenschappelijke kansen. *“Er is uit de regio meer te halen wanneer ze samenwerken, dan dat er verloren gaat wanneer ze niet samenwerken”* (Overheidsrespondent 1).

Positieve relatie bestaand netwerk

De havens

De havens werken op verschillende andere vlakken en in andere netwerken en fora met elkaar samen. Voorbeelden hiervan zijn Flanders Port Area waar de Vlaamse havens met elkaar samenwerken, BOZ waarin de Nederlandse havens samenwerken en ESPO waarin met Europese havens wordt samengewerkt. De ervaring met de collega havens binnen deze netwerken wordt als zeer positief omschreven doordat in dergelijke overleggen flinke slagen gemaakt worden met betrekking tot lobbyactiviteiten richting de overheden. Wel wordt te kennen gegeven dat het dan vaak om onderwerpen gaat die niet commercieel zijn om gevoelige discussies wegens concurrentie te vermijden.

Verder hebben sommige havens ook bilaterale samenwerkingen omtrent verschillende projecten. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen Gent en Zeeland Seaports omtrent scheepvaartbegeleiding en IT.

Hoewel de havens bilateraal met de eigen provincie positieve ervaringen hebben op het gebied van niet-commerciële dossiers zoals veiligheid, is over het algemeen de ervaring met de provincies minder positief. Dit komt o.a. *“doordat deze overheid een totaal andere focus heeft waardoor er een mismatch is”* (Havenrespondent 3). Dit komt voort uit de beperkte bevoegdheden van de provincies en het feit dat de provincies de vraagstukken minder vanuit het economische en meer vanuit het politiek ideologische benaderen. Ofwel, samenwerking wordt door de provincies, in tegenstelling tot de havens, ook overwogen wanneer dit niet direct economische baten biedt.

Over de ervaringen binnen de RSD zijn de havens vrij negatief. Dit heeft te maken dat dit overleg te breed was met teveel actoren zoals Kamers van Koophandel, milieufederaties als verschillende gemeenten en provincies. Dit maakte het overleg volgens de havens inefficiënt en ineffectief en werden er onderwerpen besproken die niet altijd even relevant voor de havens waren. Toerisme is hier een voorbeeld van. De ervaring binnen RSD met de andere provincies en havens was dus niet positief wat betreft de manier van werken van het gehele forum. Dit staat los van de onderlinge relatie met hen.

De provincies

Drie van de zes respondenten van de provincies doen geen uitspraken over de ervaring van samenwerken met de VN Delta actoren in het RSD overleg doordat ze hier niet bij betrokken waren. Ook gaven enkelen aan slechts beperkt antwoord te kunnen geven op de vraag hoe hun relatie is met de actoren in andere fora doordat binnen de provincie verschillende mensen verantwoordelijk zijn voor de participatie in de verschillende netwerken.

Toch wordt over het algemeen aangegeven dat de samenwerking met andere overheden en havens vrij goed. Het is nuttig om met andere provincies samen te werken. Een voorbeeld is de samenwerking tussen Nederlandse en Vlaamse provincies en havens omtrent de interregionale Europese programmafondsen (INTERREG en EURREGIO). Zo werken Zeeland, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen nauw samen omtrent grenzeloze logistiek, stromen van biomassa en de verduurzaming van bedrijventerreinen. Dergelijke samenwerkingsverbanden worden vrij goed ervaren hoewel ze afhangen van de persoonlijkheden in hoeverre ze energie erin steken. Anderzijds zijn er twee provincies waarbij de ervaring minder positief omschreven wordt doordat ze zich bijvoorbeeld niet thuis voelden binnen het RSD overleg.

Dit had mede te maken het feit dat daar teveel focus was op het moeten nemen van beslissingen terwijl de Vlaamse provincies niet altijd daartoe bevoegd zijn. Ook bleek binnen het RSD overleg minder dialoog te zijn met de havens. Het leek voor een enkele provincie alsof de havens zich niet mede eigenaar van de problematiek voelden waardoor de havens vaak opgetrokken moesten worden voor de overleggen. Tot slot wordt over het algemeen, ook door de respondenten die wel betrokken waren bij het RSD, erkent dat er te weinig focus was. Er zijn voor de provincies wel een aantal interessante projecten uit voort gekomen maar desondanks werd het weinig concreet. Dit heeft mede te maken met het gebrek aan liquide middelen. Eén van de provincies stelt dat wanneer er voldoende geld was, alles vlekkeloos zou verlopen.

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie werken voornamelijk samen met de provincies van het eigen land, hoewel dit aan Vlaamse zijde vrij beperkt is omdat de Vlaamse provincies weinig bevoegdheden hebben. Samenwerking met de havens is intensiever en meer constructief. Aan Vlaamse zijde via de Flanders Port Area, en aan Nederlandse zijde via de BOZ. Verder wordt weinig gezegd over de ervaring met de havens en provincies doordat het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie als waarnemer slechts beperkt actief zijn binnen de VN Delta.

Significante incentives

De havens

De respondenten van de havens geven allemaal aan dat TEN-T gezien kan worden als een onderwerp waarin de VN Delta actoren gedeelde belangen hebben. Daaraan kan gekoppeld worden dat het logistieke verbindingsvraagstuk, de achterlandverbindingen, door hen gezien wordt als een gedeeld probleem doordat alle havens afhankelijk zijn van de kwaliteit van deze verbindingen. De goederen moeten immers vanuit de haven landinwaarts door vervoerd kunnen worden. Wel geven de havens te kennen dat TEN-T niet direct de aanleiding of reden is om binnen de VN Delta samen te gaan werken. Er wordt aangegeven dat *"het een win-win situatie moet opleveren" die "vanuit de markt ontstaat"* (Havenrespondent 2). In dat geval kan TEN-T een kans zijn voor samenwerking maar wordt verwacht dat het wel vanuit de havens moet komen om hierop samen te werken.

Daarnaast wordt enerzijds aangegeven dat TEN-T een kans is om gezamenlijk subsidie vanuit Europa te krijgen. Verondersteld wordt dat met meer partners de kans groter is om subsidies te krijgen. Anderzijds wordt aangegeven dat daar juist de bedreiging voor een goede samenwerking zit aangezien er door de crisis weinig geld is en de havens dus kunnen gaan concurreren om het geld vanuit Europa.

De havens geven tot slot te kennen dat zij denken dat vooral bij de provinciebestuurders er nut en noodzaak was om in de VN Delta een vorm van samenwerking te hebben waarbij uitsluitend gefocust wordt op onderwerpen die direct de zes havens raken. Binnen het RSD, de voorganger van VN Delta, waren te veel partijen aanwezig die niet of nauwelijks van toegevoegde waarde waren en werden teveel onderwerpen behandeld die niet interessant voor de havens waren. Daardoor kwamen er geen concrete projecten uit voort, waardoor de wens vanuit de havens voor een concreter samenwerkingsverband ontstond. De havens benoemen de positie van henzelf als gedeeld belang van de regio doordat zij een centrale rol vervullen in de logistiek-economische ontwikkeling van het gebied. Dit wordt onderbouwd door de ruimtelijk-economische en logistieke analyse van de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit van Antwerpen (VN Delta, 2011).

De provincies

De provincies zijn het allemaal eens over het feit dat TEN-T een kans kan zijn om met elkaar samen te werken binnen de VN Delta. Reden hiervoor is dat er gedeelde belangen liggen omtrent de logistieke vraagstukken. Zo geeft een provincie aan dat wegens de grensoverschrijdende dimensie van de logistieke problematiek *"je per definitie moet samenwerken met partijen aan de andere kant van de grens"* (Provincie respondent 4). Daarnaast wordt te kennen gegeven dat het TEN-T beleid een gedeelde kans is voor de provincies om de beleidsmakers te beïnvloeden over de verbindingen. Zonder samen te werken wordt TEN-T een optelsom van individuele projecten waarbij het de vraag is of je daarmee tot een bepaald beeld kan komen waarmee je gezamenlijk vooruit kan. Tot slot wordt ook door de provincies het financiële aspect in deze kans onderschreven: *"Als twee of drie landen tegelijk iets indienen dan zie je dat de bijdrage vanuit Europa verdubbelt"* (Provincie respondent 6). Men kan elkaar in dat opzicht ontdekken door de wortel van TEN-T financiering.

Ook de provincies erkennen dat het grote gezelschap binnen RSD, waardoor niet of nauwelijks tot besluitvorming gekomen kon worden, een reden was om te stoppen met RSD toen het RSD akkoord ten einde liep. Destijds is een evaluatie gedaan welke geleid heeft tot een verkenning voor een nieuwe samenwerking VN Delta. De provincies noemen de logistiek-economische analyse een magneetvisie. Daarin komt duidelijk naar voren dat de havens de hoeksteen van de VN Delta vormen als toegangspoort naar het Europese achterland (Vanelslander, Kuipers, Hintjes & van der Horst, 2011). Gezamenlijk zijn de Vlaams-Nederlandse havens verantwoordelijk voor bijna een vijfde van de totale Europese overslag (Ibid.). Daarmee creëren ze een enorme toegevoegde waarde en dragen ze enorm bij aan de werkgelegenheid. Dit laat zien dat de zeehavens een gedeeld belang vormen voor de VN Delta provincies.

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie

TEN-T kan een dossier zijn waarbij de VN Delta actoren een gedeeld belang hebben. Bij het laatste ZHO is volgens één van de respondenten echter duidelijk naar voren gekomen dat het bijvoorbeeld Antwerpen om hele andere logistieke verbindingen gaat dan Rotterdam. Daarnaast hangt het af vanuit welk perspectief TEN-T benaderd wordt. Er kan sprake zijn van een gedeeld belang vanuit het perspectief van de VN Delta doordat men gezamenlijk beter kan concurreren met andere havenranges. Maar deze gedeelde belangen kunnen wegvallen wanneer TEN-T vanuit Vlaams of Nederlands perspectief bekeken wordt. Slechts wanneer de belangen vanuit zowel het Nederlandse, Vlaamse als het VN Delta perspectief samenvallen kunnen de actoren elkaar versterken omtrent Europese logistiek zoals TEN-T. Indien dit niet het geval is zal er geen gedeeld belang zijn om rond TEN-T of andersoortige logistieke vraagstukken samen te werken.

Eensgezindheid over problematiek

De havens

Op de vraag of er een gedeelde probleemdefinitie bestaat reageren de respondenten van de havens vrij eenduidig. Er lijkt geen eenduidige visie te zijn. De VN Delta blijft moeite hebben om logistiek-economische projecten en gezamenlijke oplossingen goed te definiëren. Daarom zijn de havens er niet van overtuigd dat iedereen het eens is waarover de samenwerking moet gaan. De havens denken dat dit komt doordat de provincies en havens de samenwerking anders benaderen. Daarnaast heeft het mede te maken met de concurrerende belangen van de havens. Als voorbeeld wordt gegeven dat de ene spoorverbinding voor de ene haven goed is, maar dat dit voor een andere haven juist slecht kan zijn en dat die voordeel heeft bij een andere spoorverbinding. Daardoor is het de VN Delta nog niet gelukt om gezamenlijk een eenduidige positie in te nemen in logistieke dossiers. Wel denken de havens dat de provincies een gedeelde probleemdefinitie hebben en dat de mismatch dus vooral tussen de provincies en de zeehavens onderling ligt. Overheden zien in veel situaties voordeel van samenwerking terwijl ze geen oog en begrip lijken te hebben voor de commerciële belangen van de havens.

De provincies

Bij de provincies is er verdeeldheid over of er een gedeelde probleemdefinitie is. Enerzijds komt uit de interviews naar voren dat enkele provincies wel denken dat de VN Delta actoren het met elkaar eens zijn dat het over de logistiek-economische vraagstukken moet gaan. Anderzijds is het zo dat er ook provincies zijn die er niet van overtuigd zijn dat het voor iedereen duidelijk is dat de magneetvisie het kader vormt voor de VN Delta samenwerking.

De gedachte overheerst dat het vooral de provincies zijn die het met elkaar eens zijn over het feit dat de magneetvisie (de ruimtelijk-economische en logistieke analyse van de Delta in 2040) centraal staat. In de nieuwe samenwerkingsovereenkomst wordt wel gerefereerd naar de magneetvisie, iets wat in het eerste akkoord nog niet het geval was. Echter, alleen de provincies hebben dit akkoord ondertekend. In navolging van de havens zit het verschil in probleemdefinitie dus tussen de havens en de provincies. De provincies denken dat dit komt doordat de VN Delta nog een jong netwerk is waarbij de magneetvisie moeizaam tot stand is gekomen en doordat het niet formeel bekrachtigd is door iedereen. Ook wordt het verschil hierin verklaard door het verschil in belangen door de hevige concurrentie tussen de havens. *“De havenbedrijven kijken eerder naar het economische belang van dossiers, bij bestuurders zit die prioritering anders” (Provincie respondent 6)*. Havens houden dan in de gaten of anderen niet teveel meeliften. Al met al is er volgens de provincies wel een zekere bereidheid om samen naar de logistiek-economische dossiers te kijken.

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie denken dat er te weinig sprake is van een gedeelde probleemdefinitie van waarover de samenwerking moet gaan. Het gebeurt nog regelmatig dat de respondenten zichzelf afvragen waar een bepaalde vergadering nu precies over ging en wat er nu concreet is afgesproken. In hun beleving is de VN Delta nog op zoek naar concrete samenwerkingsprojecten waardoor momenteel niet gesproken kan worden over een gedeelde visie. De concrete projecten of thema's waarop samengewerkt kan worden zijn echter moeilijk te vinden, ondanks dat deze al vaak onderzocht zijn.

Sponsors & Leiders

Zowel de respondenten van de havens als de respondenten van de provincies, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie gaven aan dat Wim van den Donk, Commissaris van de Koning van de provincie Noord-Brabant, als sponsor getypeerd kan worden van de VN Delta. Dhr. Van den Donk heeft als sterke voorstander van een VN Delta samenwerkingsnetwerk samen met Kathy Bergs, Gouverneur van de provincie Antwerpen, de lead genomen in het doorstarten van RSD naar VN Delta. *“Commissaris van den Donk heeft het voor elkaar weten te krijgen om de VN Delta partijen op een goede manier bij elkaar te brengen en nieuw elan te geven” (Havenrespondent 4)*. Volgens een van de respondenten heeft hij het voorstel gedaan om een ruimtelijk-economische en logistieke analyse uit te voeren.

Verder wordt aangegeven dat de VN Delta samenwerking een gelijkwaardig partnerschap betreft waarin afgesproken is het voorzitterschap te rouleren onder de VN Delta provincies. *“De voorzitter heeft het initiatief” (Provincie respondent 3)* en zou in dat opzicht dus de leider moeten zijn die de actoren samen brengt en de discussie start.

Geen enkele andere actor wordt direct aangewezen als iemand die nadrukkelijk deze rol vervult. Er is in ieder geval niemand geweest die er zoveel energie in stopte als dhr. Van den Donk aan het begin. Met betrekking tot de zeehavens wordt wel meer gekeken naar Rotterdam en Antwerpen aangezien zij als mainports een grote rol vervullen. Zij nemen op sommige dossiers iets meer de lead dan de kleinere havens, maar zij worden niet neergezet als de leiders van de samenwerking VN Delta.

De provincies geven te kennen dat het niet per definitie slecht is dat er geen echte leider is. Dit zou, in het kader van de netwerkfunctie, zelfs een voordeel zijn om te kunnen blijven functioneren in een netwerkverband. Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie geven aan dat het echter wel nodig is om een krachtige sponsor of leider te hebben die boven de partijen staat vanwege de verschillende culturen, de concurrentie tussen de havens en de gevoeligheden tussen de VN Delta actoren.

6.2.2. Het komen tot gezamenlijke actie: de dynamiek

In de theoretische oriëntatie is aangegeven dat het op elkaar inwerken van de drie vormen van dynamiek van invloed is op de mate waarin het VN Delta samenwerkingsnetwerk in staat is om tot gezamenlijke actie te komen. De drie vormen van dynamiek worden ieder bepaald door vier variabelen. De antwoorden van de respondenten worden beschreven aan de hand van deze variabelen.

Oprechte deelname

De havens:

Volgens de respondenten van de havens is er binnen de VN Delta sprake van een *“heel open proces”* (Havenrespondent 2). De overtuiging heerst dat iedereen zich vrij voelt om de individuele belangen, gedachten en ideeën te uiten. De respondenten voelen zich niet gehinderd binnen de vergaderingen van de VN Delta waardoor ook problemen en bezorgdheden daar vrijuit worden besproken. Slechts omtrent de meer commerciële dossiers letten de actoren op wat zij zeggen wegens de heersende concurrentie. *“Daar moet je gereserveerd zijn in je niveau van informatie uitwisseling omdat we onze eigen strategische en competitieve agenda hebben”* (Havenrespondent 1). Een van de respondenten gaf te kennen dat soms wel het gevoel aanwezig is dat meningen van afzonderlijke havens, die niet bij het idee van de grote samenwerking passen, gemakkelijk onder de mat geveegd worden. Desondanks is er wel sprake van dat de actoren zichzelf blijven uiten.

De meerderheid van de respondenten geeft te kennen dat het nut en het doel van de samenwerking te weinig bediscussieerd wordt. Tijdens de evaluatie van RSD is dit wel uitgebreid besproken maar deze discussie is de laatste jaren weggezaakt waardoor nu bij de betrokken actoren in het ZHO de vraag rijst of de VN Delta nog wel de goede richting op zit.

Evaluatiemomenten ontbreken waardoor de samenwerking soms *“een rijdende trein”* (Havenrespondent 6) wordt waaraan men bijna uit gewoonte meedoet zonder dat het nut, doel en de noodzaak van de samenwerking ter sprake komt. Ook geven respondenten tijdens de interviews aan dat er actoren zijn die van mening zijn dat de samenwerking niet langer zo door kan gaan zoals deze nu functioneert. Dit wordt vervolgens niet uitgesproken of openlijk met elkaar bediscussieerd om gezamenlijk de juiste richting te zoeken. Desondanks wordt de gedeelde betekenis volgens de respondenten wel in de meeste gevallen gezocht. *“Bij elk onderwerp is de vraag aan de orde of dit wel of niet iets is om op te pakken binnen de VN Delta”* (Havenrespondent 3). De jaarlijkse conferentie wordt als voorbeeld genoemd. Voor deze conferentie wordt zoveel mogelijk input vanuit de verschillende havens en provincies verzameld waarna gezocht wordt naar gezamenlijke aspecten hierin.

De gevoelige en moeilijke onderwerpen worden in de ogen van de havenrespondenten over het algemeen wel besproken. Er kan een pittige discussie omtrent meningsverschillen ontstaan, hoewel de actoren daarbij *“niet het achterste van hun tong laten zien”* (Havenrespondent 3). Dit heeft enerzijds te maken met de onderlinge concurrentie tussen de havens, anderzijds met het verschil in cultuur tussen de Vlaamse en Nederlandse actoren waarbij hetzelfde gezegd wordt maar waarbij de Vlaamse en Nederlandse actoren elkaar anders begrijpen. Het voorbeeld werd gegeven dat een Nederlander zegt: *“nee en een Vlaming zegt: nou, ik denk niet.. ik heb niet helemaal de verwachting dat 't gaat lukken”* (Havenrespondent 3). Onderwerpen die besproken zijn in dit kader zijn de IJzeren Rijn, de TEN-T studie die wel of niet door zal gaan en de verdieping van de Schelde van een aantal jaar geleden. In dat opzicht komen deze onderwerpen, en ook de meningsverschillen daarbij, zijdelings aan bod tijdens de vergaderingen. Deze worden echter niet plenair tot in detail besproken, dit gebeurt eerder bilateraal.

Het gebrek aan besluitvaardigheid van het samenwerkingsnetwerk VN Delta wordt aangemerkt als "het probleem" waarmee de actoren worstelen. Niemand wordt probleem eigenaar, zaken worden niet geadresseerd en dit heeft dan te maken met dat er nauwelijks mensen zijn om het aan te adresseren door de lage ambtelijke capaciteit van het samenwerkingsverband. De agenda wordt voor de vergaderingen over het algemeen voldoende voorbereid, hoewel één respondent het onduidelijk vond hoe de agenda ontstaat en hoe een agendapunt ingebracht kan worden. De betreffende respondent wijt dit aan *“de fluïde-achtige organisatie”* (Havenrespondent 6) van het samenwerkingsnetwerk. Ook komt het wel eens voor dat een vergadering bijeengeroepen wordt, die door gebrek aan structuur en richting in de agenda, rommelig van aard is.

Uit de agenda volgen soms (kleine) resultaten, alleen blijft het daar vaak hangen: *“wat gebeurt er met die resultaten? En er volgen actiepunten, maar zijn deze concreet?”* (Havenrespondent 2). Het blijft vaak steken bij overleg en info uitwisselen waardoor de havenrespondenten de VN Delta niet besluitvaardig achten.

De provincies

Ook de provincies voelen zich vrij en ervaren geen belemmeringen om zich te uiten binnen het samenwerkingsnetwerk. Tijdens RSD zou dit anders geweest zijn maar nu heerst het gevoel dat er ruimte is om uit te leggen waarom dingen wel of niet kunnen. *“alles wat gezegd moet kunnen worden kan worden gezegd”* (Provincie respondent 3). Deze open sfeer wordt zowel ervaren tijdens de vergaderingen van de kerngroep als de vergaderingen van het bestuur. Wel wordt aangegeven dat deze sfeer bij de bestuursvergaderingen soms wat gecompliceerder is doordat de Commissarissen van de Koning en Gouverneurs elkaar minder frequent zien en er een aantal bestuurswisselingen zijn geweest waardoor het meer tijd kost om elkaar te leren kennen. Over het algemeen is iedereen zich ervan bewust dat men er voor de gezamenlijkheid zit, wat de vertrouwensrelatie ten goede komt. Wel wordt een verschil in verwachtingen gezien tussen de Vlaamse en Nederlandse actoren. Volgens een respondent leidt dit ertoe dat de Nederlandse actoren eerst vertrouwen moeten winnen bij de Vlamingen door altijd het eigen belang samen te zien met het belang van anderen.

In tegenstelling tot wat de respondenten van de havens aangaven, menen de respondenten van de provincies dat het nut en het doel van de samenwerking veelvuldig wordt besproken. De discussie hieromtrent vindt dan vooral plaats in de vergaderingen van de ambtelijke kerngroep. Door nagenoeg alle provincies wordt de samenwerkingsovereenkomst als voorbeeld aangehaald. Het nut en het doel zijn in de context van deze overeenkomst intensief over de tafel gegaan. Daarbij moet wel in acht genomen worden dat deze onderwerpen niet grondig tijdens de bestuursvergadering zijn bediscussieerd. Daarnaast geeft een respondent te kennen dat niet zozeer het vastgestelde doel en nut van de samenwerking het onderwerp van discussie is, maar eerder de vraag van wat de actoren nu precies met elkaar delen. *“Het is constant zoeken naar onze rol en onze meerwaarde, en dat is cruciaal”* (Provincie respondent 2).

De respondenten sluiten zich wel aan bij de havens wat betreft het zoeken naar de gedeelde betekenis binnen het samenwerkingsnetwerk. De samenwerkingsovereenkomst is de belichaming van de zoektocht naar de gedeelde betekenis tussen de actoren. In deze overeenkomst hebben de zes provincies ondanks hun verschillen in ambitie toch uitgesproken wat ze willen. Kanttekening hierbij is dat de zes havens niet aan deze overeenkomst hebben meegewerkt en deze ook niet hebben ondertekend.

Daarnaast wordt tijdens de jaarlijkse conferentie, en met behulp van de monitoring van de ruimtelijk-economische en logistieke analyse 2040 waaruit gemeenschappelijke thema's gehaald worden, getracht met elkaar de gedeelde betekenis op verschillende onderwerpen te vinden. Voorbeelden hiervan zijn TEN-T dat tijdens de conferentie 2011 centraal stond en de bio-based economy die centraal stond bij de conferentie in 2013 (VN Delta, 2011d; VN Delta, 2013).

De provincies geven allen aan dat moeilijke en gevoelige onderwerpen openlijk besproken worden. Hoe de verschillende manieren van werken aan elkaar geknoopt kunnen worden is onderwerp van discussie. Daarbij is ruimte voor zelfreflectie, gericht op wat een actor uit de VN delta kan halen of wat verwacht wordt dat er aan tijd en moeite ingestoken wordt. Ondanks dat de respondenten aangeven geen blad voor de mond te hebben ontbreekt het aan een grondige discussie op dergelijke onderwerpen. Het blijft in dat opzicht vaak bij het benoemen en het op tafel leggen van een probleem. Daardoor worden de moeilijke en gevoelige dossiers wel besproken en wisselen de betrokkenen van gedachten, maar worden knopen niet doorgehakt. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van een beslissing van de VN Delta gezamenlijk over wat infrastructureel gezien moet gebeuren in het gebied. De oorzaak hiervan wordt onder meer gezocht in de bestuurswisselingen en het wisselende voorzitterschap waardoor er sprake is van een broos evenwicht binnen het netwerk. Momenteel wordt hiermee omgegaan door bij deze moeilijke of gevoelige onderwerpen, zoals specifieke infrastructurele projecten zoals de IJzeren Rijn, rekening te houden met de ideeën en belangen van anderen.

De besluitvaardigheid van de VN Delta kan beter. Het samenwerkingsnetwerk wordt getypeerd als voorzichtig doordat agenda's wel neergezet worden, maar daar weinig uit blijkt wat voor beslissingen er concreet genomen moeten worden. De werkgroepen en werkprogramma's zijn vrij algemeen waardoor onderwerpen *"op het midden van de tafel blijven liggen"* (Provincie respondent 1). Slechts één provincie acht de besluitvaardigheid voldoende voor de lichte netwerkform die de VN Delta heeft. Dit heeft mede te maken met het feit dat het netwerk slechts besluiten kan nemen waarvoor de actoren bevoegd zijn waardoor het over het algemeen niet verder gaat dan procesafspraken. De overige respondenten vinden dat onvoldoende doorgepakkt wordt op de verschillende onderwerpen. *"Te vaak wordt informatie gedeeld en werkt de netwerkfunctie goed, maar blijft het onduidelijk wat er vervolgens mee gedaan gaat worden"* (Havenrespondent 6). De besluitvaardigheid van het netwerk kan verbeterd worden door in de werkplannen concrete onderwerpen te benoemen welke bilateraal of multilateraal goed voorbereid kunnen worden zodat de bestuurders een concreet voorstel voor zich krijgen. Ook zijn concrete actiepunten nodig om als netwerk het verschil te kunnen maken en zullen betrokkenen zich minder moeten vrijstellen van deze actiepunten.

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie spreken van een heel open gesprek bij het ZHO waarbij ze zich niet gebonden voelen als waarnemer zijnde. Er is ruimte om de eigen ideeën en meningen te ventileren, hoewel het niet altijd de ambitie is om dat te doen. Dit heeft te maken met het feit dat zij op het niveau van Vlaanderen-Nederland al op voldoende andere fora samen zitten met instanties die wel de juiste bevoegdheden hebben.

Het nut en doel is binnen het ZHO en met het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie niet uitvoerig besproken. De samenwerkingsovereenkomst waarin dit zou moeten staan kwam uit de lucht vallen waardoor zowel de havens als het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie niet wisten wat deze overeenkomst precies inhield. De gedeelde betekenis wordt beperkt gezocht. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie denken dat de echte inhoudelijke discussie in andere fora zoals ESPO zal plaatsvinden. Ze komen zelf daar niet direct om gedeelde betekenis te zoeken. Dit is ook lastig doordat het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie eerst kijken hoe de actoren van het eigen land erin staan en dan hun rol bepalen op basis van de verhoudingen tussen de Vlaamse en Nederlandse actoren.

Er kan weinig gezegd worden door het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie over of er veel moeilijke en gevoelige onderwerpen besproken worden. Verwacht wordt dat dit niet veel gebeurt wegens de gevoeligheden die voornamelijk tussen de havens aanwezig zijn wegens de onderlinge concurrentie. Meningsverschillen worden daarom ook niet openlijk uitgesproken.

De besluitvaardigheid is onvoldoende volgens het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie. *“Het duurt allemaal erg lang” (Overheid respondent 1)*. De samenwerking hangt veel af van persoonlijkheden. Daarnaast wordt de beperkte besluitvaardigheid gewijd aan de beperkte bevoegdheden en het gebrek aan ondersteunende arrangementen. De VN Delta heeft niet of nauwelijks middelen om daadwerkelijk iets te bereiken. Dit moet van de partners zelf komen. De agenda's worden wel voorbereid, maar er wordt niet direct op gestuurd. Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie zien dat de actoren moeite hebben om goede agendapunten te creëren waar de scherpte in zit. Tot slot wordt een echte sponsor gemist die helpt bij de uitvoer van de actiepunten

Gedeelde motivatie

De havens

Het geloof in de oprechte en goede intenties overheerst bij de respondenten van de havens. Geen van hen heeft het idee dat een actor met verkeerde bedoelingen naar de vergaderingen komt. De betrokken actoren zien in dat er samen meer gedaan kan worden dan alleen. De zeehavens hebben er vertrouwen in dat het met de samenstelling wel goed zit. *“Wanneer er een samenstelling is van een groep van bijna 40 personen met ieder een functie, dan kan ik het me haast niet voorstellen dat daar niks moois uit kan komen” (Havenrespondent 5)*. Daarentegen komt bij een respondent naar voren dat de andere zeehavens soms te afwachtend gevonden worden en dat het samenwerkingsnetwerk VN Delta vanuit de provincies niet breed gedragen is, maar dat het daar meer door een beleidsmedewerker erbij gedaan wordt. Als iets extra's naast zijn dagelijkse werk. Dit sluit aan bij het beeld van een andere respondent dat het geloof in de bijdrage afhangt van de persoon en de organisatie die aan tafel zit. *“Sommige personen zitten daar om hun problematiek te willen verdedigen” (Havenrespondent 2)*. Dit, samengenomen met de concurrentie die soms voor verrassende wendingen zorgt, heeft een negatieve invloed op de voorspelbaarheid van het samenwerkingsnetwerk welke over het algemeen goed bevonden wordt omdat tussenkomsten voorspelbaar zijn. Doordat vooral de havens soms redeneren vanuit het eigen belang is het lastig om tot gezamenlijke lijstjes te komen, bijvoorbeeld met betrekking tot mogelijk infrastructurele TEN-T projecten. De zeehavens geloven daarom meer in de bijdrage van eenieder aan het debat en zien de VN Delta als een contactforum voor overleg. Door het geloof in de goede bedoelingen en doordat de partijen in de loop van de tijd elkaars belangrijkste punten leren kennen, zit het met de betrouwbaarheid verder goed.

Ondanks het feit dat actoren niet altijd hetzelfde belang hebben, is er wel wederzijds begrip en respect naar elkaar toe binnen de VN Delta. Wanneer dit niet het geval is dan laten de actoren dit op respectvolle wijze aan elkaar weten. De respondenten voelen zich hier niet in gehinderd en zijn ervan overtuigd dat dit binnen het samenwerkingsnetwerk ook vrijuit gezegd kan worden. Het wederzijdse begrip en respect betekent niet dat iedereen het met elkaar eens is. Regelmatig worden vraagstukken verschillend benaderd door de verschillende belangen die de actoren hebben. Het wederzijdse begrip zorgt er niet direct voor dat iedereen zich voor elkaars standpunten inzet. Er is ruimte om het niet met elkaar eens te zijn en het te respecteren dat bepaalde dossiers onafhankelijk of bilateraal opgepakt worden.

De respondenten reageren verschillend op de vraag naar de legitimiteit van de samenwerking. Enerzijds wordt de samenwerking op schaalniveau rechtvaardig geacht. In dat opzicht is het terecht dat de zes zeehavens en zes provincies gezamenlijk in dit samenwerkingsnetwerk zitten. Voor de buitenwereld, die niet op de hoogte is van waar de beslissingen genomen worden, is de samenstelling van de VN Delta logisch.

Het gaat immers om een gebied waarin de zes havens voor de meeste economische en logistieke activiteiten zorgen. Voor de actoren buiten het netwerk die wel weten waar de beslissingen genomen worden, wordt betwijfeld of de VN Delta als samenwerking legitiem is. *“Door hen wordt het eerder bekeken van we zien wel wat er van komt, maar niemand is er tegen” (Havenrespondent 4)*. Daarnaast wordt betwijfeld of het VN Delta netwerk gekend is door de buitenwereld omdat er geen formeel samenwerkingsakkoord is tussen de havens en provincies. De VN Delta treedt ook niet als één stem op naar de buitenwereld. Het is een los verband met een lichte structuur. Hierdoor komt de legitimiteit van het samenwerkingsnetwerk onder druk te staan. Dit wordt benadrukt doordat er geen actieve rol voor de VN Delta bij de nationale overheden is weggelegd, maar dat de diplomaten van de nationale overheden het netwerk gebruiken om informatie en standpunten af te tappen. Het wordt dan ook betwijfeld of de VN Delta onderdeel is van het bestuurlijke krachtenveld in Nederland en België.

Bij de havens gelooft men wel in een goed resultaat. Het hangt dan echter wel af van wat het resultaat zal zijn. *“je moet afpellen wat het resultaat van de samenwerking binnen de VN Delta moet zijn” (Havenrespondent 3)*. Gezocht moet worden naar onderwerpen waarop de actoren complementair kunnen zijn. De actoren moeten onderkennen dat niet samengewerkt wordt op dossiers waar de VN Delta havens onderling met elkaar op concurreren. Het resultaat wordt door de havens vooral gezocht bij info uitwisseling en het zijn van een netwerk waar beleidsmakers elkaar beter leren kennen. *“Als duidelijk is dat dit de doelstelling is, dan zal dat zeker lukken want dat loopt op dit moment wel goed” (Havenrespondent 2)*. Verder zijn er geen illusies over daadkracht of concreter resultaat. Over het geloof in dit resultaat bestaat een verschil tussen de havens en provincies, zo stelt een respondent. *“De verwachting van havenbedrijven en het bedrijfsleven in de haven, die verwachten meer dat er iets gebeurd. Dat er een doel wordt bereikt. Terwijl dit netwerk is voor overheden meer een netwerk wat er is omdat het een netwerk is” (Havenrespondent 6)*. De havens zullen bij ieder dossier evalueren of eraan meegewerkt wordt of niet.

De provincies

Alle respondenten van de provincies geloven in de effectieve bijdrage van de betrokken actoren. *“Mensen steken tijd en oprecht goede intenties in de VN Delta” (Provincie respondent 2)*. Hoewel dit niet bij iedereen in even grote mate het geval is, is er toch in de afgelopen jaren met de nieuwe bestuurders groei geweest in het aantal vragen waar schaalvoordeel kan helpen. Zowel havens als provincies zijn bereid om daadwerkelijk iets neer te zetten, maar de bijdrage van de havens wordt betrekkelijk mager genoemd. *“De slag moet gemaakt worden om de havens concreter te betrekken” (Provincie respondent 3)*.

Daarnaast zijn er beperkingen en frustraties omtrent het geloof in de bijdrage die te maken hebben met verschillende verwachtingen tussen havens en provincies, een verschil in bevoegdheden tussen de Nederlandse en Vlaamse provincies en de concurrentie tussen de havens. Desondanks wordt aangenomen dat de actoren welwillend in de samenwerking staan en wordt de samenwerking betrouwbaar en voorspelbaar geacht doordat de provincies weten met wie ze aan tafel zitten en daar soms ook ervaring mee hebben. De provincies weten dat er andere belangen zijn die door de concurrerende havens niet altijd openlijk op tafel gelegd worden. Dit maakt anderen voorspelbaar, zo is het volgens een van de respondenten te verwachten dat een dossier zoals die van de IJzeren Rijn opgevoerd zal worden vanuit de Vlaamse actoren.

Binnen de samenwerking is sprake van wederzijds begrip en respect. Het wordt gerespecteerd dat actoren een eigen belang hebben en het wordt begrepen dat actoren vanuit hun eigen positie een dossier benaderen. *“Je kan begrip voor elkaar hebben, zonder dat dit betekent dat je het met elkaar eens bent” (Provincie respondent 6).* Wanneer er onbegrip is wordt hiernaar gevraagd. Dit duidt volgens een respondent op het respect naar elkaar doordat de actoren elkaar serieus nemen en vragen en uitleggen waarom ze het niet met elkaar eens zijn. Wanneer er sprake is van onbegrip komt dit enerzijds voort uit een misverstand doordat de actoren voor elkaar gaan denken en dus zelf invulling geven aan bepaalde gebeurtenissen. Anderzijds ontstaat soms onbegrip *“doordat men zelfs aan Nederlandse zijde in zo'n netwerk niet goed verstaat hoe België ineens zit... je zit ook met de bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten” (Provincie respondent 2).* Als voorbeeld wordt een persbericht vanuit Nederland genoemd over een politiek bestuurlijke missie naar Houston, waarin door de Nederlandse pers geschreven werd dat Nederland en België samen optrekken, terwijl de Vlaamse actoren bij deze missie betrokken waren en niet de Belgische federale overheden. Dit misverstand veroorzaakt dan onbegrip binnen het netwerk.

Het VN Delta samenwerkingsnetwerk wordt door de provinciale respondenten legitiem geacht doordat de betrokken actoren allemaal stakeholders zijn van een gebied dat gezamenlijk gedeeld wordt en waarin een gezamenlijk belang ligt. De meerwaarde van de provincies ligt juist op de grensoverschrijdende aspecten. In dat kader spreken de respondenten over een rechtens verantwoorde samenwerking. In navolging van de havens wordt het schaalniveau als argument gebruikt om de VN Delta samenwerking te legitimeren. China ziet dit gebied immers als één geheel, wat het logisch maakt dat deze samenwerking plaatsvindt. Daarnaast verwijzen de ministers van Nederland en Vlaanderen in hun speeches naar de VN Delta. Toch wordt getwijfeld naar de geloofwaardigheid en legitimiteit van het samenwerkingsnetwerk naar de buitenwereld toe.

Getwijfeld wordt of de buitenwereld op de hoogte is van de samenwerking en als dit wel het geval is wordt gesproken over *“een mismatch tussen de torenhoge ambities van het gebied en het lichte netwerk dat er tegenover staat”* (Provincie respondent 5). Dit kan de VN Delta ongeloofwaardig maken doordat de verwachtingen niet waargemaakt kunnen worden. Tot slot wordt de groep VN Delta actoren legitiem geacht maar wordt er door twee provincies wel benadrukt dat het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie nadrukkelijker betrokken moeten worden om de samenwerking legitiem te houden. Het wordt immers niet altijd geapprecieerd dat de provincies zich op domeinen bevinden waar andere overheden de bevoegdheden hebben.

De provincies zijn optimistisch wat betreft de resultaten van het VN Delta netwerk. Mits de verwachting reëel is wordt geloofd in een goed resultaat. De ruimtelijk-economische en logistieke analyse van de Delta 2040, wordt in dat kader als reëel beeld gezien. Momenteel zijn er nog weinig resultaten en is er nog veel werk te verzetten om dit te kunnen realiseren. Deze ruimte voor verbetering zit vooral in de samenwerking tussen de havens. De havens moeten durven innoveren en veranderen. Daarnaast moet het resultaat wel afgewogen worden aan wat de samenwerking is. Het is namelijk een licht netwerkverband dus de resultaten zouden gezocht moeten worden in het verbinden en spreken van mensen en het leren van materie. Helderheid in wat betrokken actoren willen met bijvoorbeeld TEN-T of spoorverbindingen is in dat opzicht ook een resultaat. Evenals het initiëren van logistiek-economische projecten naar de EU of een andere overheid ook een resultaat kan zijn van dit netwerk. Ook de jaarlijkse conferentie wordt als resultaat benoemd. Er is dus geen direct geloof in concrete resultaten zoals de aanleg van bepaalde infrastructurele verbindingen.

Met betrekking tot TEN-T zijn namelijk naast de zes provincies en zes havens ook andere overheden en bedrijven nodig hebt om daar een stap in te maken. De provincies zelf hebben daar een slechts een verbindende rol bij het aankakten van problemen. Het geloof in resultaten omtrent TEN-T is mede hierom beperkt. Het is daarom constant zoeken naar onderwerpen waar actoren elkaar kunnen vinden om bepaalde resultaten te boeken.

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie

Het gevoel overheerst dat de betrokken actoren wel goede intenties hebben met betrekking tot de samenwerking. De actoren komen toch altijd weer naar de vergaderingen. Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie geloven wel *“dat er goede intenties zijn, maar er is weinig animo om er vol voor te gaan”* (Overheid respondent 2). Dit ziet men terug in de beperkte hoeveelheid energie die er naast de vergaderingen ingestoken wordt. Over de zinvolle bijdrage wordt soms getwijfeld vanwege de beperkte bevoegdheden van de Vlaamse provincies. Dit kan belemmeringen opleveren wanneer tot besluitvorming gekomen moet worden.

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie spreken van een respectvolle en begripvolle samenwerking. De actoren blijven voorspelbaar en betrouwbaar doordat bedenkingen en weerstand niet expliciet uitgesproken worden. Er is begrip voor de heersende concurrentie tussen de havens waardoor een level-playing field studie naar de eerlijke concurrentie tussen havens binnen Europa geen directe negatieve invloed heeft op de verhoudingen in de VN Delta.

In navolging van de havens twijfelen ook het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie aan de legitimiteit die de VN Delta samenwerking heeft. *“In het belang van de Delta is het logisch dat deze partijen elkaar kennen en elkaar af en toe opzoeken”* (Overheid respondent 1). Ook de ministers president van Nederland en Vlaanderen verwijzen naar het gebied en hebben voor de VN Delta verschillende opdrachten geformuleerd. De industrie, die uiteindelijk een deel van het werk moet doen, en het Vlaamse departement dat wel de bevoegdheden heeft omtrent logistiek, worden daarentegen gemist om de samenwerking écht legitiem te maken. De Vlaamse provincies hebben slechts beperkte bevoegdheden waardoor de vraag rijst wat er nu effectief besloten kan worden binnen de VN Delta.

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie geloven qua resultaten meer in de netwerkfunctie van de VN Delta. Om resultaten te boeken op lobbygebied zal er een sterker besef moeten zijn bij de actoren dat ze wat met elkaar hebben binnen het VN Delta gebied. De lat moet niet te hoog gelegd worden. Er moet begonnen worden met kleine projecten. Ook dan is er geloof bij het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie dat er wat uit de VN Delta voort kan komen. Omtrent Europese logistiek, TEN-T, zal er weinig resultaat te realiseren zijn wanneer de belangen van Nederland en Vlaanderen ver uit elkaar lopen.

Capaciteit voor gezamenlijke actie

De havens

Bij het vragen naar ondersteunende regels, afspraken of reglementen waar taken en rollen in omschreven staan, kwam de samenwerkingsovereenkomst ter sprake. Het merendeel van de respondenten is niet goed op de hoogte van wat dit precies inhoudt. Twee respondenten geven aan dat ze de samenwerkingsovereenkomst zelfs nog nooit gezien hebben. De overige respondenten laten weten dat dit een overeenkomst is tussen de provincies. De havens zijn nauwelijks betrokken geweest bij het proces voorafgaand aan de ondertekening van de overeenkomst. Hooguit in de zij- marge dat het een keer ter sprake is geweest bij een vergadering. Zonder de exacte inhoud te weten wordt verwacht dat in deze overeenkomst opgenomen is waar het samenwerkingsverband naartoe gaat, hoe de financiën geregeld zijn en welke communicatiemomenten er zijn. Onduidelijk bij hen is of het ZHO opgenomen is in de overeenkomst.

Verwacht wordt het ZHO meer *“een soort gentlemen agreement tussen de havens is om binnen het VN Delta overleg met elkaar te praten”* (Havenrespondent 2). Ondanks het belang dat duidelijk moet zijn wat de rollen van de betrokkenen zijn, liggen deze niet formeel vast. Nergens is vastgelegd dat de havens de katalysator van het gebied vormen en de provincies een regisserende rol vervullen. Naast de samenwerkingsovereenkomst worden het wisselende voorzitterschap van de provincies bij de stuurgroep en het roulerende voorzitterschap van de havens bij het ZHO als ondersteunende arrangementen genoemd. Ook het feit dat er verslagen worden gemaakt van de vergaderingen wordt als voorbeeld genoemd. Duidelijk is dat het VN Delta samenwerkingsnetwerk vrijblijvend is doordat het samenwerkingsverband geen juridische, en het ZHO geen formele, status kent.

Het zijn de Gouverneurs en de Commissarissen van de Koning die de samenwerking op sleeptouw nemen. Zij helpen bij de uitvoer van de samenwerking door het geheel aan te trekken. Wim van den Donk en Kathy Bergs worden als voorbeelden genoemd die deze rol op goede wijze hebben vervuld. Hoe de huidige voorzitter het zal doen moet blijken aangezien deze net is begonnen. Over het algemeen worden er echter nauwelijks knopen doorgehakt.

Dit heeft te maken met het feit dat de voorzitter meer een soort technisch voorzitter is die minder de intentie heeft om de VN Delta verder te brengen en slechts de tijd in de gaten houdt en sprekers aanwijst. Daarnaast maakt de heersende concurrentie tussen de havens het lastig om knopen door te hakken. Verder is het, zeker voor de (Vlaamse) provincies die niet eens de bevoegdheden hebben omtrent bijvoorbeeld infrastructuur, *“makkelijk om stoere taal te spreken als je niks te beslissen hebt”* (Havenrespondent 4). Naast de formele voorzitter noemen de respondenten niemand anders als leider die helpt bij de uitvoering van de samenwerking als geheel. Er wordt aangegeven dat het afhangt van het dossier wie de opvolging ervan oppakt.

Hulpmiddelen worden volgens de havenrespondenten nauwelijks met elkaar gedeeld. Vroeger was er een kantoor, nu niet meer: *“het bureau dat we vroeger hadden met personeel is ter zielen gedragen”* (Havenrespondent 3). Om geld, tijd, techniek en personeel te delen is een meer diepgaande samenwerking nodig dan dat nu het geval is. Daardoor worden deze elementen nauwelijks met elkaar gedeeld. De provincies hebben een jaarlijkse financiële bijdrage, de havens deden dit ook bij RSD maar bij de VN Delta niet meer. Uit dit gezamenlijke potje van de provincies worden de jaarlijkse conferentie en de monitor van de universiteiten bekostigd. Het enige dat de zeehavens doen is allemaal energie middels menskracht in de samenwerking steken en de locaties en het ontvangst van de ZHO verzorgen.

Over het delen van kennis zijn de meningen verdeeld. Twee respondenten geven aan dat er nauwelijks sprake is van kennisdeling, terwijl een derde respondent laat weten dat er kennis en informatie gedeeld wordt omtrent maatschappelijke zaken maar niet omtrent commerciële dossiers. Een enkele keer wordt informatie gedeeld over technische ontwikkelingen. Voorbeelden van zaken waarover kennisdeling bestaat zijn dossiers zoals de bio-based Delta, het gebruik van LNG als zeebrandstof, veiligheid en milieu. De jaarlijkse monitor wordt als voorbeeld genoemd waarbij niet alleen kennis gedeeld wordt maar waar soms ook tot nieuwe inzichten gekomen wordt. De monitor brengt verschillende inzichten bij elkaar en helpt inzicht te krijgen in waar de Delta regio sterk in is. Het delen van best practices gebeurt nauwelijks. Hierdoor is over het algemeen de mate waarin kennis gedeeld wordt beperkt. Daarbij wordt verwezen naar de website die tamelijk weinig informatie bevat. Ook wordt verwezen naar het feit dat de Vlaamse verkiezingen, de nieuwe regering en het nieuwe parlement niet besproken zijn binnen de VN Delta. De VN Delta blijft daardoor meer een forum voor contact met anderen en een enkele keer voor het delen van kennis waarbij het vooral een opeenstapeling is van kennis. Het tot nieuwe inzichten komen staat nog in de kinderschoenen. Nieuwe inzichten worden volgens de havenrespondenten vooral op andere fora zoals ESPO ontwikkeld en niet binnen de VN Delta.

Om dit te verbeteren wordt de suggestie gedaan dat de havens een keer separaat een exercitie doen van waar ze het nu over hebben met de VN Delta. Een formalisering kan daarbij helpen, maar de angst is aanwezig dat de VN Delta te geïnstitutionaliseerd wordt.

De provincies

De respondenten van de provincie noemen zowel de samenwerkingsovereenkomst als de ruimtelijk-economische en logistieke analyse als ondersteunend element van de samenwerking. Deze analyse vormt het ijkpunt van de VN Delta om naartoe te werken. Daarbij moet wel in acht genomen worden dat deze bewust niet bestuurlijk is vastgelegd of formeel is ondertekend. Dit is gedaan vanuit het idee van het lichte samenwerkingsverband. Dit heeft wel als gevolg dat niet iedere actor deze analyse scherp op het netvlies heeft. Deze analyse is daarom wel geïntegreerd in de nieuwe samenwerkingsovereenkomst. Deze overeenkomst wordt het enige kader van de samenwerking genoemd en bij het opstellen van deze overeenkomst *“is gepoogd om deze zo min mogelijk te ladder met regels”* (Provincierespondent 3). Hierdoor is de VN Delta meer een vormvrije samenwerking waarbij de kern echt gevormd wordt door de zes provincies doordat de overeenkomst een bekrachtiging is die alleen door de provincies gedaan wordt en niet door de havenbedrijven. Daarnaast overleggen de provincies twee halfjaarlijks met het ZHO.

In de overeenkomst staat bijvoorbeeld opgenomen dat er een jaarlijkse conferentie is, wie dit organiseert, wie wanneer de voorzitter is, het aantal bestuursvergaderingen, het aantal ZHO en verder een globale omschrijving van de rollen en taken van de stuurgroep, kerngroep en het ZHO. Verder worden de vaste medewerker van het secretariaat vanuit Noord Brabant en de gezamenlijke begroting van de provincies als formaliteiten genoemd.

De voorzitter van de stuurgroep van de VN Delta wordt aangeduid als degene die de samenwerking op sleeptouw moet nemen. Of dit daadwerkelijk gebeurt lijkt af te hangen van wie de voorzitter is. Het wisselende voorzitterschap wordt als kracht gezien doordat wanneer *“je voorzitter bent, het ook opgepakt moet worden en moet je het meer naar je toe trekken en er meer over nadenken wat je ermee wilt”* (Provincie respondent 1). Dit draagt bij aan het eigenaarschap van de samenwerking. Over het algemeen stellen deze voorzitters zich voldoende neutraal op doordat ze voeling hebben voor de uitvoering, ruimte laten voor discussie en ze zich bewust zijn van het feit dat de gezamenlijkheid het moet doen. De gedachte is: *“what's in voor de totaliteit, niet what's in for me”* (Provincierespondent 3). Daarnaast wordt het secretariaat als aanjager genoemd. Desondanks is er een respondent die aangeeft dat er niet echt iemand is die de leiding neemt, terwijl een tweede vertelt dat het afhangt van het dossier wie de boel op sleeptouw neemt. De leiding wordt in dat opzicht verdeeld. Ook komt naar voren dat onderwerpen wel eens op tafel blijven liggen en dat er vaker knopen doorgehakt mogen worden. Er wordt dan wel gediscussieerd maar weinig besloten tot actie.

Hulpmiddelen in de zin van tijd, techniek, personeel of ander materiaal wordt gedeeld voor zover dit mogelijk is. In het kader van personeel kan gedacht worden aan het gezamenlijke secretariaat of aan het beroep kunnen doen op de werkkraft van de achterban van de VN Delta actoren. Dit geldt dan vooral vanuit de provincies waarbij er één of twee medewerkers beschikbaar zijn voor de VN Delta. Daarnaast worden vergaderlocaties gedeeld. Verder is er een bijdrage van 20.000 euro per provincie per jaar waarmee een gezamenlijk budget gevormd wordt. Met ongeveer de helft van dit gezamenlijke budget wordt de conferentie gefinancierd. Indien de kosten van de conferentie hoger zijn dan wordt het restant bijgepast door de organiserende provincie. Verder wordt met het budget de jaarlijkse monitor bekostigd. De respondenten noemen niks over het delen van dergelijke hulpmiddelen met de zeehavens.

Het delen van kennis is stelselmatig aan het groeien. Er wordt geprobeerd minder te vergaderen en meer echte netwerkmomenten te creëren waar de kennis opgebouwd kan worden. Momenteel is er sprake van een uitgebreid mailverkeer en wordt er kennis en informatie gedeeld via dropbox. Wanneer iemand iets interessants voorbij ziet komen voor de VN Delta dan wordt dit doorgestuurd naar de rest. Wel blijft het zoeken naar specifieke dossiers waarop kennis gedeeld kan worden. Voorbeelden die genoemd worden zijn de bio-based economy en een gezamenlijke positionering naar China toe.

Er is verdeeldheid omtrent de vraag of tot nieuwe inzichten gekomen wordt. Een enkele respondent geeft aan dat er ook nieuwe nota's of memo's voortkomen uit de gedeelde kennis en informatie, terwijl de meerderheid van de respondenten aangeeft dat er meer indirect sprake is van nieuwe inzichten. Er wordt bijvoorbeeld vernomen dat er nieuwe organisaties en nieuwe ontwikkelingen rondom de bio-based economy zijn. In dat geval kan het inzicht ontstaan dat met z'n allen een sterker verhaal daaromtrent neergezet kan worden. *“Dus nieuwe inzichten groeien wel. Het vergt tijd, je moet weten wat het doel dan is om gezamenlijk iets aan te pakken” (Provincie respondent 4).* Het gebruik van elektrische aandrijving of het gebruik van waterstof wordt ook als concreet voorbeeld gegeven. Twee provincies specialiseerden zich separaat van elkaar op deze toepassingen, toen is binnen de VN Delta aangegeven om elkaar te helpen om de kennis die samen opgedaan wordt, om die samen te delen. Het vervolg gebeurt dan buiten de VN Delta, *“maar de samenwerking binnen de VN Delta maakt het makkelijker om met twee provincies verder op te trekken” (Provincie respondent 6).*

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie

De samenwerkingsovereenkomst wordt door het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie genoemd als iets wat de VN Delta kan helpen en ondersteunen. Het vormt een soort voorwaarde om samen te werken, maar deze moet vervolgens verder ingevuld worden en er moet naar gehandeld worden om daadwerkelijk ondersteunend te zijn. Opmerkelijk daarbij is dat ook het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie niet geheel op de hoogte zijn van wat exact in deze samenwerkingsovereenkomst staat. Daardoor is onduidelijkheid over waar de verschillende organisatieonderdelen, de ambtelijke kerngroep, de stuurgroep en het ZHO, exact voor dienen. Tot slot wordt het secretariaat als ondersteunend element genoemd voor de VN Delta.

De voorzitters worden getypeerd als voldoende betrokken. Zij voeren hun functie op neutrale wijze uit. Zij nemen de VN Delta vanuit hun functie op sleeptouw. Knopen worden echter niet doorgehakt door de voorzitters. Ook andere actoren doen dit niet, op een enkele uitzondering na zoals het Havenbedrijf Rotterdam omtrent de eventuele TEN-T studie naar spoorgoederenvervoer binnen de VN Delta.

Middelen worden volgens het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie nauwelijks gedeeld. Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie dragen financieel of materieel niet bij wegens hun waarnemersrol.

Kennis wordt slechts gedeeld rondom de monitor die uitgevoerd wordt door de universiteiten. Daarbij gaat het vooral om een opeenstapeling van kennis, en slechts beperkt om het creëren van nieuwe inzichten. Het enige nieuwe inzicht dat gecreëerd wordt is wat de actoren van de door de universiteiten verzamelde informatie vinden.

Voor het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie heeft de VN Delta in ieder geval geen nieuwe inzichten opgeleverd. De kennisdeling wordt dan ook meer als reactief dan proactief getypeerd.

6.2.3. Kennisbenadering

De kennisbenadering is van invloed op de mate waarop tot gezamenlijke actie gekomen kan worden. Uit de interviews zijn verschillende benaderingen van hoe de VN Delta gezien wordt naar voren gekomen.

De havens

De VN Delta wordt door de havens gezien als een platform waar je gemakkelijk in contact komt met de andere zeehavens. Het ZHO is het meest interessant doordat het de mogelijkheid biedt om interessante elementen van de havens te bespreken, elkaar te informeren over lopende zaken en gezamenlijke problemen te signaleren.

“Het kan een forum zijn waarin je dingen uitlegt aan je partners en concurrenten (Havenrespondent 4). Het gaat dan over lopende Europese dossiers zoals staatssteun, een verbod op ontgassing, over een gezamenlijke positie als petrochemisch complex of over de bereikbaarheid van de VN Delta met betrekking tot buisleidingeninfrastructuur. Indien mogelijk kan het dienen om één overkoepelend standpunt met de havens in te nemen ten opzichte van Europa. Vaker dient het als beginpunt voor een bilaterale samenwerking. De VN Delta wordt niet als de aangewezen club gezien om hele concrete projecten als één regio te trekken. Sterker nog, gevreesd wordt dat projecten gewurgd worden wanneer geforceerd wordt om het met te veel actoren op te pakken.

Het probleem is echter dat er weinig resultaat uit de VN Delta voortkomt. Het blijft hangen bij monitoren van dossiers. Het ontbreekt aan concrete projecten. Dit heeft mede te maken met het feit dat de VN Delta geen organisatie kent en dus moet het vanuit de havens zelf komen. Het probleem is dat de VN Delta niet echt een lobby orgaan kent. *“Er zit niet een bureau of organisatie achter die de geluiden uit de VN Delta kan ventileren” (Havenrespondent 6).* Daarnaast wordt gesproken over een te grote club mensen bij het ZHO waardoor het lastig is om focus aan te brengen in grensoverschrijdende zaken. Ook is er sprake van een zekere asymmetrie tussen de Vlaamse en Nederlandse delegatie waarbij de Nederlandse delegatie vaak groter is dan de Vlaamse.

De havens denken dat de VN Delta op verschillende aspecten verbeterd kan worden door allereerst focus aan te brengen op wat de inhoudelijke richting wordt. Vervolgens moet het ZHO een overleg zijn tussen de zes zeehavens met een liaison naar het bestuur van de VN Delta. Dit zorgt ervoor dat de markt, via de zeehavens, bepaalt of er kansen zijn om op samen te werken.

Tot slot moet de VN Delta ook ondersteunend kunnen zijn aan bilaterale samenwerkingsverbanden tussen de havens. Het vertrekpunt moet niet zijn van je doet dit met z'n allen of je doet het niet.

De provincies

De VN Delta wordt door de provincies gezien als een forum waarbij, door deskundigheid te mobiliseren en na te gaan waar de meerwaarde voor alle provincies zit, concrete projecten in het kader van de magneetvisie ontwikkeld kunnen worden. Het is een partnerschap waarbij vanuit de gemeenschappelijkheid naar logistiek-economische dossiers gekeken kan worden.

Hierover kan van gedachten gewisseld worden, kunnen projecten worden afgestemd en wordt er eventueel gezamenlijk gelobbyd. Inhoudelijk gaat het dan om de magneetvisie en de positionering van het gebied ten opzichte van het buitenland en andere havens. In de magneetvisie staan negen krachten geïdentificeerd die verder gaan dan lopende Europese dossiers of havenontsluiting. Naast logistiek zijn arbeid, personen, IT, ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en talent de dossiers waar de VN Delta op in moet zetten. Daarbij wordt gezocht naar grensoverschrijdende belangen en meerwaarde.

Het probleem binnen de VN Delta is dat men te maken heeft met de verschillende bevoegdheden van de provincies in Nederland en Vlaanderen, en ook met een hele andere manier van werken tussen hen. In Vlaanderen is het netwerk er voor de ontmoeting, in Nederland is het netwerk er om samen te beslissen. Hierdoor is het lastig om tot concrete projecten te komen. Ten tweede is er een spanningsveld tussen het concurrentiemodel van de havens, waarbij de samenwerkingsbereidheid van de havens op commerciële dossiers gering is, en het samenwerkingsmodel van de provincies, waarbij er grote bereidheid bij de provincies is om meer samenwerking tussen de havens te realiseren.

De oplossing ligt enerzijds bij de samenstelling. De provincies zien het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie graag op bestuursniveau betrokken worden. Anderzijds ligt deze bij het gebrek aan draagkracht van de visie 2040. Er moet meer werk in gestoken worden om deze door iedereen gedragen te krijgen. Daarbij moet vervolgens punt voor punt gewerkt worden aan de geïdentificeerde krachten zodat projecten concreter worden. Verder zal door eerst in overleg te treden over minder commerciële dossiers de kans vergroot worden dat op projectmatige basis op andere meer commerciële aspecten samengewerkt kan worden. Tot slot moet altijd de focus liggen op het grensoverschrijdende en moeten dossiers waarop hevige concurrentie is niet teveel aangeraakt worden.

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie

De VN Delta wordt door het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie niet als beslissingsorgaan gezien. Het is een netwerk dat *“opgericht is om te gaan kijken naar waar dat er gezamenlijke belangen zitten, en waar mogelijkheden zijn om te gaan samenwerken om de regio te versterken”* (Overheid respondent 2). Dat is ook iets waar door beide actoren graag aan wordt meegewerkt. Het VN Delta gebied is namelijk van groot belang vanwege de aanwezigheid van zes grote havens. De VN Delta is voor het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie een netwerk waarin het draait om het afstemmen en harmoniseren van grensoverschrijdende onderwerpen zoals afvalverzameling, informatie uitwisseling omtrent bijvoorbeeld LNG. Tevens is het een plek waar ze hun netwerk beter leren begrijpen van wat er gebeurt aan weerszijden van de grens. De VN Delta is er niet om prioriteiten omtrent infrastructuur vast te stellen.

Het feit dat de VN Delta niet dient voor besluiten omtrent infrastructuur komt volgens het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie door een drietal problemen. Allereerst hebben de Vlaamse provincies slechts beperkte bevoegdheden. Daardoor kan men best tot consensus komen, maar de beslissing en financiering ligt uiteindelijk elders. Ten tweede hangt de prioritering samen met het perspectief dat gehanteerd wordt. Ieder perspectief, zowel het Vlaamse, het Nederlandse en die van de VN Delta, heeft zo zijn eigen prioriteiten op het gebied van infrastructuur. Tot slot bemoeilijkt de concurrentie tussen de havens de samenwerking ook om stappen vooruit te zetten waardoor het vaak een proces is van twee stappen vooruit en één stap terug.

Echte oplossingen worden door het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie niet aangedragen. Dit heeft te maken met hun waarnemerspositie waardoor ze eruit willen halen wat ze eruit kunnen halen, maar ze zien zichzelf niet als vragende partij om er meer uit te halen dan er nu in zit. De kracht zit volgens het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie op het regionale niveau waardoor het beter is om de regio het netwerk te laten vormen waarmee het een stem vormt waar de nationale overheden niet omheen kunnen. Dit maakt het verstandig om slechts waarnemer te blijven. Daarnaast voorkomt deze rol strategisch gedrag van de actoren.

6.2.4. De politiek bestuurlijke kenmerken van België en Nederland

Naast de empirische bevindingen die gevonden zijn aan de hand van de theoretische concepten, is tijdens de interviews een ander belangrijk kenmerk van de VN Delta naar voren gekomen dat van invloed is op de mate waarin de actoren via het samenwerkingsnetwerk tot gezamenlijke actie kunnen komen. Dit betreft de politiek-bestuurlijke kenmerken van Nederland en België (Vlaanderen).

Er is een discrepantie tussen wat de provincies in Vlaanderen doen en wat de provincies in Nederland doen. *“De mandaten die de Vlaamse provincies hebben zijn heel anders dan die de Nederlandse provincies hebben” (Havenrespondent 3)*. De Vlaamse provincies gaan namelijk niet over (grensoverschrijdende) logistieke en mobiliteitsdossiers. Het beslissingsniveau bij vraagstukken zoals spoorverbindingen ligt bij het Vlaamse departement of soms zelfs bij de Belgische federale regering. Dit in tegenstelling tot de Nederlandse provincies, die via het jaarlijkse Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) met de minister, formeel betrokken zijn bij de logistieke dossiers. Het gevolg is dat binnen de VN Delta het probleem ontstaat dat er veel gesproken wordt zonder dat er conclusies aan verbonden worden. De Vlaamse provincies kunnen met betrekking tot logistiek wel dingen aankaarten en partijen samenbrengen, maar hebben verder geen relevante stem in dergelijke dossiers doordat de instrumenten van de provincies ontoereikend zijn om besluitvorming te forceren in de gewenste richting. Sterker nog, het lijkt erop dat de provincies liever buiten het logistieke verhaal gehouden worden. Dit wordt door een van de provinciale respondenten geïllustreerd door het feit dat de Vlaamse havens wel met elkaar een gesprek aan willen gaan over TEN-T, maar dat de provincies daarbij niet betrokken worden.

Het verschil in bevoegdheden vormt een van de grote struikelbrokken voor het functioneren van de VN Delta. Door het verschil in bevoegdheden ontstaat een verschil in verwachtingen over wat de probleemdefinitie is en wat het lichte netwerk kan en moet zijn. Soms vragen de actoren zich af wat ze met elkaar hebben binnen het samenwerkingsverband. Dit maakt de VN Delta niet altijd evident. Tevens brengt de discrepantie een governance vraagstuk met zich mee binnen de VN Delta doordat telkens de vraag rijst wie er vanuit Vlaamse kant meegenomen moet worden in het proces omtrent een logistiek dossier: is het de Vlaamse of federale regering die betrokken moet worden bij de VN Delta? Het feit dat het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie op dit moment slechts waarnemer zijn lost dit probleem niet op. Ze zijn immers als waarnemer formeel niet betrokken bij de besluiten van de VN Delta. De respondenten zijn van mening dat de beide overheden nadrukkelijker betrokken moeten worden om de besluitvaardigheid en de potentie te vergroten om als VN Delta zijnde een ondersteunende rol te vervullen met betrekking tot (Europese) logistiek.

7. Analyse

In de analyse wordt met behulp van de theorie duiding gegeven aan de empirie zodat in het conclusiehoofdstuk antwoord gegeven kan worden op de hoofdvraag.

7.1. De aanleiding

In de theoretische oriëntatie is ingegaan op acht variabelen welke van invloed zijn op de aanleiding voor een cross-sectorale samenwerking. De variabelen voor de aanleiding met daarbij de invulling vanuit de betrokken actoren, gebaseerd op de empirische bevindingen, zijn in onderstaande tabel weergegeven. Doordat de variabele van het gevoel van noodzaak voor een cross-sectorale samenwerking en de variabele van onzekerheid overlap hebben zijn deze samengenomen in het onderstaande overzicht. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van een krachtige sponsor of leiderschap.

7.1.1. Observaties m.b.t de aanleiding

Variabelen van aanleiding	Havens	Provincies	Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie
Gevoel noodzaak cross-sectorale samenwerking & Onzekerheid	Ja	Ja	Ja
Krachtige sponsor & Leiderschap	Nee	Nee	Nee
Gedeelde probleemdefinitie	Nee	Ja	Nee
Positieve relatie uit bestaand netwerk	Ja	Ja	n.v.t.
Wederzijdse afhankelijkheid	Nee	Ja	Nee
Significante incentives	Ja	Ja	Nee
Totaal aanwezige variabelen	3	5	1

Tabel 4: Aanleiding havens & provincies samenwerking VN Delta

Wanneer gekeken wordt naar tabel 4 wordt direct duidelijk dat de aanleidingen voor de VN Delta samenwerking nogal variëren tussen de betrokken actoren. Eensgezindheid is er tussen de provincies, havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie over het feit dat andere sectoren nodig zijn om logistieke vraagstukken aan te pakken omdat de eigen sector dit niet onafhankelijk kan. Dit heeft dan voornamelijk betrekking op grensoverschrijdende dossiers.

Er is complementariteit tussen alle actoren op het gebied van de logistieke internationale positionering van de VN Delta. De betrokken stakeholders hebben elkaar nodig om als gebied bijvoorbeeld beter te kunnen concurreren met de andere havenranges in Europa. Tevens is er complementariteit op kennis en kunde omdat zonder de bijdrage van de actoren het risico bestaat dat inhoudsloze plannen ontwikkeld worden die niet uitgevoerd kunnen worden. Er valt dus meer uit de regio te halen wanneer samengewerkt wordt.

Verder vormt de aanwezigheid van verschillende interne stimulansen een aanleiding voor de provincies en havens om de VN Delta samenwerking aan te gaan. Zowel de havens als de provincies benoemen de financiële prikkel als gedeeld belang van de VN Delta actoren. De kans op een aanzienlijke Europese subsidie groeit naar gelang er meer stakeholders betrokken zijn bij de aanvraag. Ook in het Europese TEN-T beleid wordt een gedeeld belang gezien door beide kampen. Ondanks dat de havens onderling op dit dossier kunnen concurreren kan er ook gezamenlijke kracht uit gehaald worden voor de internationale positie van de VN Delta havens. Het vormt niet direct een aanleiding om met elkaar samen te werken, maar zowel de provincies als de havens zijn erbij gebaat wanneer de kwaliteit van de goederenverbindingen en de havenontsluiting naar het achterland op orde is. Voor het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie zijn de gedeelde belangen alleen aanwezig wanneer de belangen samenvallen vanuit zowel het perspectief van Vlaanderen en Nederland als vanuit het perspectief van de VN Delta.

De over het algemeen positieve relatie tussen de havens en provincies uit bestaande netwerken vormt een derde mogelijke aanleiding voor de VN Delta samenwerking. Ondanks dat deze door onder andere de concurrentie wisselend van karakter zijn kan vastgesteld worden dat de havens een positieve relatie hebben met elkaar doordat ze daarmee regelmatig overleggen en samenwerken in andere fora zoals ESPO, BOZ en Flanders Port Area. De relatie die de havens met de eigen provincie hebben is ook goed, hoewel er soms sprake is van onbegrip vanuit de provincies voor de economische overwegingen van de havens. De provincies ervaren de samenwerking met de havens en andere overheden over het algemeen vrij positief. Zo wordt er prettig samengewerkt in andere Europese projecten zoals INTERREG en EURREGIO.

Naast deze drie aanleidingen voor de VN Delta samenwerking heersen op de overige variabelen wisselende beelden. Het Vlaamse departement, het Nederlandse ministerie en de havens zijn niet overtuigd van de wederzijdse afhankelijkheid. De havens zien de VN Delta actoren niet als cruciale maar als nuttige partners om hun doelen te kunnen bereiken, terwijl de provincies wel afhankelijk zijn van de havens en andere overheden om een rol van betekenis te spelen bij logistieke dossiers.

Zij hebben immers niet altijd de bevoegdheden op het gebied van logistiek. De wederzijdse afhankelijkheid is er slechts voor het verzilveren van de gemeenschappelijke kansen. Ook ontbreekt het, ondanks dat men het eens is over de focus op de logistiek-economische dossiers, aan een gedeelde probleemdefinitie. Een gemeenschappelijke visie ontbreekt. Het netwerk slaagt er bovendien niet in om tot gedeelde definities van logistieke projecten (problemen en oplossingen) te komen. Dit komt vooral door een mismatch van de probleemdefinitie tussen de havens en de provincies.

Tot slot heeft de inzet van Wim van den Donk en Kathy Bergs, ten tijde van de doorstart van RSD naar VN Delta, er voor gezorgd dat bij de geboorte van de VN delta samenwerking aanleiding was om de samenwerking voort te zetten. Daarentegen ontbreekt het aan een leider die voor de continuïteit hiervan zorgt. Ondanks het initiatief van de voorzitter slaagt deze er niet altijd even goed in om de samenwerking te trekken, de actoren bij elkaar te brengen en een diepgaande discussie van start te laten gaan. Een dergelijke leider wordt volgens het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie wel nodig geacht wegens de verschillende culturen en aanwezige gevoeligheden.

7.2. Collaborative Governance: de VN Delta dynamiek

7.2.1. Observaties met betrekking tot oprechte deelname

Variabelen oprechte deelname	Havens	Provincies	Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie
Openbaring	Ja	Ja	Ja
Definitie	Nee	Ja	Nee
Deliberatie	Nee	Ja	n.v.t.
Besluitvaardig	Nee	Nee	Nee
Totaal aanwezige variabelen	1	4	1

Tabel 5: De oprechte deelname binnen de VN Delta

Kijkend naar tabel 5 over de dynamiek van oprechte deelname binnen de VN Delta valt direct op dat aan de kant van de havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie hier nauwelijks variabelen van onderkend worden. De openbaring binnen de samenwerking is het enige waar alle drie de organisatiegroepen zich positief over uit laten. Vastgesteld kan worden dat er sprake is van een open proces waarin geen van de actoren zich gehinderd voelt om de belangen en zorgen te uiten.

Belangrijke kanttekening is de openheid omtrent commerciële dossiers. De havens zullen vanwege de hevige concurrentie en de eigen strategische en competitieve agenda niet alle informatie prijsgeven.

De openbaring binnen de samenwerking biedt een basis voor het kunnen identificeren van gedeelde belangen. Dit zou dan moeten gebeuren door middel van een proces van definiëren waarin de actoren continu proberen een gedeelde betekenis te zoeken door het nut en het doel van de samenwerking te bediscussiëren. Daar waar de provincies hier nog vrij positief over zijn vanwege de discussies omtrent de samenwerkingsovereenkomst in de ambtelijke kerngroep, zijn zowel het Vlaamse departement, het Nederlandse ministerie als de havens van mening dat dit onvoldoende gebeurd. Beiden zijn er in ieder geval niet betrokken bij het opstellen en overeenkomen van de samenwerkingsovereenkomst.

Daardoor kan vastgesteld worden dat niet alle actoren het met elkaar eens zijn over de taken en verwachtingen of de criteria waarmee gewerkt wordt binnen de VN Delta. Gedeelde betekenis wordt slechts gezocht tijdens de jaarlijkse conferentie. Het proces van definitie is dus vanuit de provinciekant voldoende en vanuit de havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie onvoldoende waardoor het creëren van gedeelde betekenis moeizaam verloopt.

Hetzelfde doet zich voor met betrekking tot de deliberatie van het proces. Het open proces zou het mogelijk moeten maken om moeilijke en gevoelige onderwerpen te bespreken. De provincies erkennen dit, terwijl de havens erop wijzen dat dit eerder op bilaterale wijze gebeurd. Onderwerpen zoals de IJzeren Rijn komen zijdelings aan bod maar worden niet openlijk aan tafel besproken door de havens. Dit komt mede doordat havens niet het achterste van hun tong laten zien wegens de heersende concurrentie. Hierdoor wordt betwijfeld of er sprake is van eerlijke en doordachte communicatie. De VN Delta is hierdoor geen plaats om de verschillen in belangen en perspectieven te overbruggen.

De besluitvaardigheid is het probleem van de VN Delta. Dit wordt onderschreven door alle actoren. Los van de ervaring van de provincies en havens hieromtrent is het al opvallend te noemen dat de samenwerkingsovereenkomst, waar enkele procedurele en inhoudelijke keuzes in genoemd staan, niet gezamenlijk bepaald is. Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie weten niet wat deze overeenkomst inhoudt. Verder is er moeite om een scherpe agenda neer te zetten waardoor de vergaderingen blijven hangen bij het uitwisselen van informatie zonder dat concrete inhoudelijke besluiten genomen worden. Dit ligt niet alleen aan de agenda maar ook aan het gebrek aan ondersteunende arrangementen zoals middelen en personeel. De VN Delta is hierdoor niet of nauwelijks in staat om tot procedurele en inhoudelijke besluiten te komen.

7.2.2. Observaties met betrekking tot de gedeelde motivatie

Variabelen gedeelde motivatie	Havens	Provincies	Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie
Vertrouwen	Ja	Ja	Ja
Wederzijds begrip	Ja	Ja	Ja
Legitimiteit	Ja	Ja	Ja
Toewijding	Ja	Ja	Ja
Totaal aanwezige variabelen	4	4	4

Tabel 6: De gedeelde motivatie binnen de VN Delta

Binnen de dynamiek van gedeelde motivatie heerst een positief beeld. Er is geloof in de goodwill, goede intenties en effectieve bijdrage van de betrokken actoren. De echte animo om er vol voor te gaan lijkt echter soms nog te ontbreken. Daarnaast wordt de bijdrage van de havens betrekkelijk mager gevonden door hun soms wat afwachtende houding. Dit heeft onder meer te maken met de heersende concurrentie tussen de havens waardoor zij niet snel geneigd zijn heel veel energie te steken in dossiers waar anderen van kunnen meeprofiteren. Dit, samen genomen met het feit dat de provincies intern de samenwerking niet breed lijken te dragen, zorgt voor een lichte druk op het goede vertrouwen dat overheerst. Doordat de actoren in de loop van de tijd weten met wie ze aan tafel zitten leren ze de belangrijkste standpunten en belangen van elkaar kennen. Dit maakt het geheel voorspelbaar en betrouwbaar.

Het goede vertrouwen dat de actoren in elkaar hebben, straalt positief uit naar het wederzijdse begrip binnen de samenwerking. Ondanks dat de actoren, voornamelijk de havens, niet altijd hetzelfde belang hebben is er wel begrip en respect voor het feit dat men vanuit het eigen belang en de eigen positie een dossier benadert. Er is ruimte om het niet met elkaar eens te zijn en actoren voelen zich ook niet gehinderd om uitleg te vragen wanneer er sprake is van onbegrip. Dit duidt op respect dat actoren voor elkaar hebben. Onbegrip ontstaat soms doordat de Nederlandse actoren niet goed op de hoogte zijn van hoe de Belgische bevoegdheden in elkaar steken.

De VN Delta samenwerking wordt over het algemeen legitiem gevonden door alle actoren. Dit heeft dan vooral betrekking op de interne legitimiteit. Deze is goed doordat de actoren elkaar geloofwaardig en betrouwbaar vinden en er wederzijds begrip is. De positieve relatie tussen het vertrouwen, het wederzijdse begrip en de interne legitimiteit is dus goed zichtbaar. In het belang van het VN Delta gebied is het dus logisch dat deze actoren met elkaar om tafel zitten.

De legitimiteit komt licht onder druk te staan door de beperkte bevoegdheden van de provincies. Daarnaast is er twijfel over de externe legitimiteit van het netwerk. De actoren zijn er niet van overtuigd of het netwerk gekend is door de buitenwereld. Dit heeft mede te maken met het ontbreken van een formele of juridische overeenkomst. Tot slot kan de legitimiteit onder druk komen te staan door de mismatch van ambities die er zijn met het gebied en de lichte netwerkvorm die er tegenover staat. Op basis hiervan wordt vastgesteld dat de variabele legitimiteit aanwezig is omdat de samenwerking in eerste instantie gerechtvaardigd is, maar dat deze nadrukkelijk onder druk staat naar de buitenwereld toe door de beperkte bevoegdheden waardoor het de vraag is wat nu effectief besloten kan worden.

Er heest optimisme over de resultaten. Daarbij wordt wel nadrukkelijk gewezen op het feit dat deze reëel moeten zijn en dat deze resultaten gerealiseerd moeten worden op onderwerpen waar de actoren complementair aan elkaar zijn. De havens willen gezien hun commerciële belangen geen gedeelde resultaten hebben op dossiers waarop stevig geconcurrereerd wordt. In dat opzicht zijn de havens niet toegewijd aan de samenwerking om ten alle tijden tot gedeelde uitkomsten te komen die niet volledig overeenkomen met het individuele belang. Daar staat tegenover dat de havens wel de motivatie hebben en bereid zijn om gedeelde uitkomsten te creëren en te accepteren op de complementaire dossiers. De havens zoeken, evenals het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie, de resultaten voornamelijk in de richting van info uitwisseling en zien de VN Delta dan ook meer als netwerkforum. Zij hebben geen illusies over meer concrete resultaten. Door het verschil en de beperkingen in de bevoegdheden van de provincies wordt niet gedacht aan meer concrete resultaten.

7.2.3. Observaties met betrekking tot de capaciteit voor gezamenlijke actie

Variabelen capaciteit voor gezamenlijke actie	Havens	Provincies	Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie
Procedurele en institutionele arrangementen	Nee	Ja	Nee
Leiderschap	Nee	Ja	Nee
Hulpmiddelen	Nee	Ja	Nee
Kennis	Nee	Ja	Nee
Totaal aanwezige variabelen	0	4	0

Tabel 7: De capaciteit voor gezamenlijke actie binnen de VN Delta

Wanneer gekeken wordt naar de functionele elementen die de mogelijkheid creëren voor een effectief gezamenlijk optreden, valt de grote discrepantie op tussen de havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie enerzijds en de provincies anderzijds. Voor de havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie zijn deze elementen niet of nauwelijks aanwezig.

Naast het roulerende voorzitterschap, de verslaglegging en het secretariaat bestaan er voor hun geen ondersteunende arrangementen die herhaalde interactie of gezamenlijke actie mogelijk maken. Het ZHO vindt plaats door een soort "gentlemens agreement". De samenwerkingsovereenkomst is een overeenkomst die slechts tot stand is gekomen tussen de provincies. Daardoor blijft onduidelijk wat de functie is van de verschillende onderdelen van de VN Delta. De overeenkomst is het enige formele kader binnen de VN Delta en bevat zo min mogelijk formele regels waardoor sprake is van een vormvrije samenwerking. Naast de organisatie van de vergaderingen en evenementen bevat de overeenkomst slechts een zeer globale omschrijving van de rol van de organisatieonderdelen van de VN Delta. Deze omschrijving is dermate summier dat het niet bij iedere respondent duidelijk is hoe deze rol en taakverdeling precies in elkaar zit. Daardoor wordt vastgesteld dat deze aanwezig procedurele en institutionele arrangementen voldoende zijn om tot herhaalde interacties te komen, maar onvoldoende zijn om tot concrete gezamenlijke activiteiten te komen die verder gaan dan een conferentie of deltamonitor.

De Commissarissen van de Koning en de Gouverneurs van de provincies worden, door hun roulerende functie als voorzitter, benoemd als de leiders van de VN Delta samenwerking. De voorzitters stellen zich altijd neutraal op en stellen altijd de vraag wat er voor de totaliteit in zit. Daarmee kijken ze verder dan de eigen horizon. Wel kan betwijfeld worden of de voorzitters allemaal even toegewijd zijn aan de samenwerking doordat ze soms als technisch voorzitter gezien worden waarbij de ambitie ontbreekt om de VN Delta echt verder te helpen. Daarmee vervult de voorzitter wel de faciliterende rol maar niet echt de rol van trekker bij de implementatie. De voorzitter hakt nauwelijks knopen door, wat mede te maken heeft met de beperkte bevoegdheden van de provincies. Momenteel spreekt niemand van een echte trekker binnen de samenwerking. Daarmee wordt vastgesteld dat er sprake is van minimale leiderschap binnen de VN Delta.

Er zijn nauwelijks hulpmiddelen in de vorm van tijd, geld, techniek of personeel die de VN Delta samenwerking ondersteunen om tot gezamenlijk handelen te komen. Naast het bestaande secretariaat van één persoon is er geen personeel dat in dienst is van de VN Delta. Voor personele ondersteuning is de samenwerking afhankelijk van de beschikbare werkkraft van de achterban van de betrokken actoren.

Deze werkkraft komt voornamelijk vanuit de ambtelijke organisatie van de provincies in de werkgroepen. Ook de financiële ondersteuning is minimaal. Er is een gezamenlijk budget dat opgebouwd is uit een jaarlijkse bijdrage van 20.000 euro per provincie. De havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie doen geen financiële of materiële bijdrage. Er is dus nauwelijks sprake van middelen die de VN Delta helpt om tot gezamenlijke acties te komen. Wanneer er sprake is van het delen van middelen heeft dit vooral betrekking op de provincies.

Hetzelfde doet zich voor met betrekking tot kennisdeling. Volgens de havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie is nauwelijks sprake van het delen van kennis. Wanneer dit wel een enkele keer gebeurt, delen de havens slechts kennis omtrent maatschappelijke niet-commerciële dossiers. Dit heeft te maken met de heersende concurrentie waardoor het voor de havens niet interessant is om bijvoorbeeld technische innovaties of best practices te delen. Daardoor blijft het zoeken naar onderwerpen waarop kennis wel gedeeld kan worden. De provincies spreken daarentegen van een stelselmatige groei van kennisdeling. Steeds vaker wordt geprobeerd om vergaderingen niet alleen overlegmomenten te laten zijn maar om daar momenten te creëren waar kennis opgebouwd kan worden. Er is voornamelijk sprake van een opeenstapeling van kennis in plaats van dat kennis tot nieuwe inzichten leidt. Voor het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie heeft de VN Delta niks nieuws opgeleverd. Daarmee wordt vastgesteld dat de VN Delta meer een forum blijft voor het contact en overleg met anderen dan een plek om kennis te delen om tot nieuwe inzichten te komen.

7.3. Kennisbenadering

Actoren	Kennisbenadering	Feitelijk kennis die domineert	Het probleem (frame)	Handelingskader
Havens	VN Delta als informeel bestuurlijk netwerk.	<p>VN Delta als contactforum om elkaar te informeren en lopende zaken aan elkaar uit te leggen.</p> <p>Eventueel komen tot een overkoepelend standpunt naar andere overheden</p> <p>Startpunt voor bilaterale uitvoer concrete projecten</p>	<p>Teveel monitoren zonder concrete projecten en acties.</p> <p>Ontbreken van VN Delta als organisatie die als één stem spreekt.</p> <p>Asymmetrie in vertegenwoordiging</p>	<p>Aanbrengen focus met betrekking tot inhoudelijke richting VN Delta</p> <p>Bottom-up benadering: de markt bepaalt samenwerking.</p> <p>Sterker liaison ZHO van 6 zeehavens naar bestuur VN Delta.</p>
Provincies	VN Delta als forum om gezamenlijk tot schaalvoordeel te komen.	<p>Schaalvoordeel door positie van de VN Delta als gebied ten opzichte van het buitenland en andere havens te versterken.</p> <p>Schaalvoordeel bereiken door de ruimtelijk-economische en logistieke analyse 2040 uit te werken tot concrete logistiek-economische projecten.</p>	<p>Verschil in bevoegdheid en manier van werken Nederlandse en Vlaamse provincies</p> <p>Mis-match verwachtingen</p> <p>Concurrentie model havens</p>	<p>Bevoegde overheden betrekken (Nederlandse ministerie en Vlaams departement)</p> <p>Draagkracht visie 2040</p> <p>Concretiseren krachten analyse 2040</p> <p>Focus op grensoverschrijdende dossiers</p>

Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie	VN Delta als netwerk om te zoeken naar gezamenlijke belangen, niet voor concrete (infrastructurele) besluitvorming.	Zoektocht naar gezamenlijke belangen en mogelijkheden om regio te versterken door afstemming en harmoniseren van grensoverschrijden de onderwerpen. Netwerk om elkaar beter te leren kennen. Netwerk voor informatie uitwisseling	Beperkte bevoegdheid Vlaamse provincies. Prioritering hangt samen met gehanteerde perspectief (Vlaams, Nederlands of van VN Delta) Heersende concurrentie	n.v.t. want zien zichzelf wegens waarnemende rol niet als vragende partij
--	---	---	---	---

Tabel 8: de kennisbenaderingen van de havens, provincies, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie

7.3.1. Observaties met betrekking tot de kennisbenadering

Tabel 8 laat duidelijk zien dat de verschillende kennisbenaderingen een bron voor complicaties binnen de samenwerking kunnen vormen. Er is discrepantie zichtbaar op de verschillende dimensies van de kennisbenadering. De kennisbenaderingen van de havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie verschillen wezenlijk van die van de provincies. De provincies zijn de enigen die de VN Delta zien als een forum om tot schaalvoordeel te komen door de ruimtelijk-economische en logistieke analyse van de delta uit te werken tot concrete projecten. Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie zijn het wel met de provincies eens dat de VN Delta kan dienen om de positie van de regio ten opzichte van het buitenland te versterken. Zij willen echter niet tot concrete projecten over gaan, maar zien wel mogelijkheden voor afstemming en harmonisering. De havens zien samen met het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie het netwerk meer als een plek om elkaar beter te leren kennen, informatie uit te wisselen en elkaar op de hoogte te houden van lopende (haven)dossiers. Indien dit mogelijk is, kan een overkoepelend standpunt ingenomen worden.

Door deze verschillende visies op de VN Delta worden de problemen waarmee geworsteld wordt ook anders omschreven. Het Vlaamse departement, het Nederlandse ministerie en provincies zijn het daar alleen eens over het feit dat de heersende concurrentie en het verschil in de (beperkte) bevoegdheden van de provincies complicerend voor de VN Delta werken. De havens zoeken de problematiek van de VN Delta in de richting van de manier van werken en de structuur. Dit is dan ook de reden dat de oplossingen in uiteenlopende richtingen gezocht worden. Dit zorgt er voor dat de kennisbenaderingen van de betrokken actoren een negatief effect hebben op de mate waarop de VN Delta tot gezamenlijk handelen kan komen. In de conclusie en aanbevelingen wordt teruggekomen op hoe de actoren dit kunnen voorkomen.

8. Conclusies & aanbevelingen

Aan de hand van de analytische duiding van de empirische bevindingen in het vorige hoofdstuk kan in de conclusie antwoord gegeven worden op de hoofdvraag. Dit wordt gedaan langs de beantwoording van de vooraf geformuleerde deelvragen. Ter opheldering wordt de vraagstelling herhaald:

Op welke wijze is de cross-sectorale samenwerking in het samenwerkingsnetwerk VN Delta vormgegeven, wordt daarmee een gezamenlijke rol van betekenis gespeeld bij het (Europese) logistieke beleid en hoe kan dit verbeterd worden?

- 1) Welke actoren zijn op welke manier betrokken bij de cross-sectorale samenwerking in het samenwerkingsnetwerk VN Delta?
- 2) Wat is de functie van het samenwerkingsnetwerk VN Delta bij het (Europese) logistieke beleid?
- 3) In hoeverre slagen de actoren erin om via de cross-sectorale samenwerking VN Delta tot gezamenlijke actie te komen?
- 4) Waar liggen bedreigingen voor de mate waarin de VN Delta tot gezamenlijke actie kan komen?
- 5) Waar liggen kansen voor de mate waarin de VN Delta tot gezamenlijke actie kan komen?

8.1. Welke actoren zijn op welke manier betrokken bij de cross-sectorale samenwerking in het samenwerkingsnetwerk VN Delta?

Tijdens het onderzoek is zowel uit de interviews als uit de samenwerkingsovereenkomst gebleken dat het samenwerkingsnetwerk VN Delta een bijzondere samenstelling kent. Er is vastgesteld dat er in totaal 14 actoren uit zowel de private als de publieke sector betrokken zijn. Allereerst zijn de zes provincies Antwerpen, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant formeel betrokken bij de VN Delta. Zij vormen de kern doordat zij de samenwerkingsovereenkomst hebben opgesteld en ondertekend. Daarnaast hebben de Commissarissen van de Koning en de Gouverneurs van deze provincie zitting in de VN Delta stuurgroep waar besluiten worden genomen over de acties die de VN Delta actoren gezamenlijk zullen ondernemen. Deze staat onder leiding van een provinciale voorzitter. Ook zijn de provincies nadrukkelijk vertegenwoordigd in de ambtelijke kerngroepen die de voortgang van de werkgroepen, projecten en evenementen in de gaten houdt en de vergaderingen van de stuurgroep en het ZHO voorbereid. Daarmee kan geconcludeerd worden dat de provincies de leidende actoren zijn binnen de VN Delta.

De tweede groep actoren die betrokken zijn wordt gevormd door de zes zeehavens Antwerpen, Gent, Zeebrugge, Rotterdam, Moerdijk en Zeeland Seaports. De havens zijn niet formeel betrokken doordat zij niet hebben bijgedragen aan het ontwikkelen van de samenwerkingsovereenkomst en deze ook niet getekend hebben. De havens zijn vertegenwoordigd in het ZHO waar gezamenlijk met de VN Delta stuurgroep wordt overlegd over de logistiek-economische ontwikkelingen. In het ZHO worden geen (bindende) besluiten genomen en de onderwerpen die in het ZHO als gemeenschappelijk erkend worden zouden leidend moeten zijn voor de agenda van de VN Delta stuurgroep, werkgroepen en projecten. Dit is echter niet opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst en niet iedere actor is hiervan op de hoogte. Daarom wordt geconcludeerd dat de positie van het ZHO binnen de VN Delta onbepaald blijft.

De derde en laatste groep betrokken actoren wordt gevormd door het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie. Deze worden niet genoemd in het samenwerkingsakkoord en zijn ook niet betrokken geweest bij de ontwikkeling en ondertekening ervan. Uit interviews is echter gebleken dat zij de rol van waarnemer vervullen bij het ZHO van de VN Delta. Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie beslissen formeel niet mee over wat er gebeurt en dragen ook geen verantwoordelijkheid. Ze zijn slechts toevoorder en beantwoorden vragen die de VN Delta actoren hebben en geven indien nodig de vrijblijvende mening van de regering. Daarmee wordt geconcludeerd dat het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie een zeer bescheiden rol spelen bij de VN Delta en eigenlijk niets meer doen dan hier en daar wat informatie aanleveren bij het ZHO.

Ondanks dat in gezamenlijk belang gewerkt wordt aan een duurzame ontwikkeling van de VN Delta lopen de rollen van de actoren nogal uiteen. Dit zorgt er voor dat de interactie tussen en langs de organisatieonderdelen op een chaotische wijze verloopt waardoor de samenwerking zich op grillige wijze ontwikkelt. De uitkomsten en gebeurtenissen omtrent de samenwerking zijn eerder een uitkomst van het toeval dan dat dit een resultaat is van een logische planning. Dit wordt versterkt doordat niet voor iedere actor duidelijk is wat zijn of haar rol in het geheel is. Voornamelijk voor de zeehavens in het ZHO is dit het geval aangezien voor hen onduidelijk is wat er exact besproken moet worden en waar het ZHO exact voor dient. Dit samengenomen met het feit dat de havens wegens de onderlinge concurrentie regelmatig terughoudend zijn zorgt ervoor dat er weinig concrete projecten van de grond komen. Ook werken actoren hierdoor regelmatig langs elkaar heen. Dit maakt de VN Delta een complex samenwerkingsnetwerk tussen drie groepen actoren.

8.2. Wat is de functie van het samenwerkingsnetwerk bij het (Europese) logistieke beleid?

Uit het onderzoek is gebleken dat de VN Delta een grensoverschrijdende netwerk is zonder rechtspersoonlijkheid. Vanuit een gemeenschappelijk belang, dat onder meer gezien wordt in het gezamenlijk versterken van de internationale positie van het gebied, wordt aan de duurzame ontwikkeling van het VN Delta gebied gewerkt. Het (Europese) logistieke beleid vormt één van de negen krachten die aan de basis staan voor de ontwikkeling van het gebied. De functie van het samenwerkingsnetwerk wordt in de samenwerkingsovereenkomst omschreven als een plek voor kennisuitwisseling en samenwerking. De rol van betekenis zit hem dus in het faciliteren hiervan. Gezamenlijk kunnen de actoren via de VN Delta een rol van betekenis spelen met betrekking tot (Europees) logistiek beleid door een gezamenlijke positie in te nemen ten aanzien van het (Europese) logistieke beleid. Deze rol kan gerealiseerd worden door gezamenlijk actie te ondernemen via de VN Delta. De gezamenlijke actie kan dan omschreven worden als het gezamenlijk identificeren (d.m.v. een gezamenlijke studie) en prioriteren van missing links en logistieke projecten en het uitdragen van een voorkeur naar andere instanties toe.

Daaruit wordt geconcludeerd dat de functie van de VN Delta bij het (Europese) logistieke beleid geen formele is. Door het ontbreken van een rechtspersoonlijkheid kan het niet participeren in formele beslissingsprocedures. De functie van de VN Delta is een faciliterende ten aanzien van (Europees) logistiek beleid door een plek te bieden waar gezamenlijk logistieke vraagstukken geïdentificeerd en geprioriteerd kunnen worden. De vraag is nu in hoeverre de actoren hierin slagen.

8.3. In hoeverre slagen de actoren erin om via de cross-sectorale samenwerking VN Delta tot gezamenlijke actie te komen?

Het antwoord op deze deelvraag zal gegeven worden door de samenwerking op twee aspecten te beoordelen.

- 1) Is er voldoende aanleiding om überhaupt tot deze cross-sectorale samenwerking te komen? Dit is namelijk van invloed op het verdere verloop van de samenwerking. Een gunstige aanleiding faciliteert de verdere ontwikkeling van de samenwerking in positieve zin, terwijl een minder gunstige aanleiding de verdere ontwikkeling van de samenwerking kan ontmoedigen (Ansell & Gash, 2007; Emerson et al., 2011).
- 2) In hoeverre wordt aan de gunstige voorwaarden, de aanwezigheid van de drie vormen van dynamiek en de overeenkomende kennisbenaderingen, voldaan om via de cross-sectorale samenwerking tot gezamenlijke actie te komen?

8.3.1. Niet voor iedere actor een evidente samenwerking

Allereerst wordt geconcludeerd dat er niet voor iedere actor voldoende aanleiding is om de cross-sectorale samenwerking in de VN Delta aan te gaan. Er wordt vastgesteld dat het vooraf ontbreekt aan een zeer constructieve situatie. Toch is er op zich een voldoende constructieve situatie die ruimte biedt om gezamenlijk de VN Delta samenwerking verder te ontwikkelen.

Voor het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie is er het minste aanleiding om zich te mengen in deze specifieke samenwerking tussen havens en provincies. Zij zien op zich wel, net als de provincies en havens, dat de sectoren van de provincies en havens elkaar nodig hebben en complementair aan elkaar kunnen zijn, maar het is niet zo dat de VN Delta regio achteruit gaat in ontwikkeling wanneer de samenwerking er niet is. Het komt erop neer dat er wel meer uit de regio te halen is wanneer wel samenwerking gezocht wordt door de actoren. De meerwaarde ligt vooral bij het versterken van de internationale concurrentiepositie ten opzichte van andere havenranges in Europa.

Voor de havens is de aanleiding om samen te werken beperkt. Slechts op drie van de zes variabelen zien zij aanleiding voor de VN Delta samenwerking. De grootste aanleiding voor de havens wordt gevormd door de interne stimulans omtrent TEN-T waarbij een plan dat breed gedragen wordt door meerdere actoren meer kans maakt op een grotere financiële bijdrage vanuit Europa. Daarnaast kan via TEN-T, hoewel niet benoemd door de respondenten, een win-win situatie gezocht worden in het gezamenlijk concurreren met andere Europese havenranges. Het ontbreken van een gedeelde visie om richting te geven aan de VN Delta wordt als grootste gemis genoemd. Hierdoor slaagt het netwerk er niet in om tot gedeelde definities van logistieke projecten te komen die voor de gehele havenrange voordeel bieden. De discrepantie in de benadering van dossiers tussen de havens en provincies wordt ook nadrukkelijk als complicerende factor genoemd. Ook moet rekening gehouden worden met het feit dat de onderlinge concurrentie tussen de VN Delta havens van invloed is op de bereidheid en inzet voor een VN Delta samenwerking. Het ongelijke speelveld tussen de Europese zeehavens waar de EU een onderzoek naar gaat doen maakt dit nog gecompliceerder waardoor havens wellicht een meer afwachtende houding aannemen t.a.v. (haven)samenwerking.

Slechts voor de provincies is er ruim voldoende aanleiding om deze cross-sectorale samenwerking aan te gaan. Zonder de havens en andere overheden zijn de provincies immers niet in staat om een rol van betekenis te spelen bij logistieke dossiers. Dit komt door hun beperkte bevoegdheden. Daarmee zijn ze bij logistieke vraagstukken afhankelijk van de bijdrage andere VN Delta actoren. Ook erkennen zij net als de havens dat wanneer er samengewerkt wordt, er een grotere kans is op een financiële bijdrage vanuit Europa om logistieke (TEN-T) projecten te realiseren.

Een groot gemis is het ontbreken van een krachtige sponsor en leider van de VN Delta. Bij de doorstart van RSD naar VN Delta hebben twee Commissarissen van de Koning en Gouverneurs zich enorm ingezet voor het samenwerkingsnetwerk. Daarna is deze inzet verminderd en door niemand opgepakt waardoor de continuïteit van het trekken van de samenwerking ontbreekt.

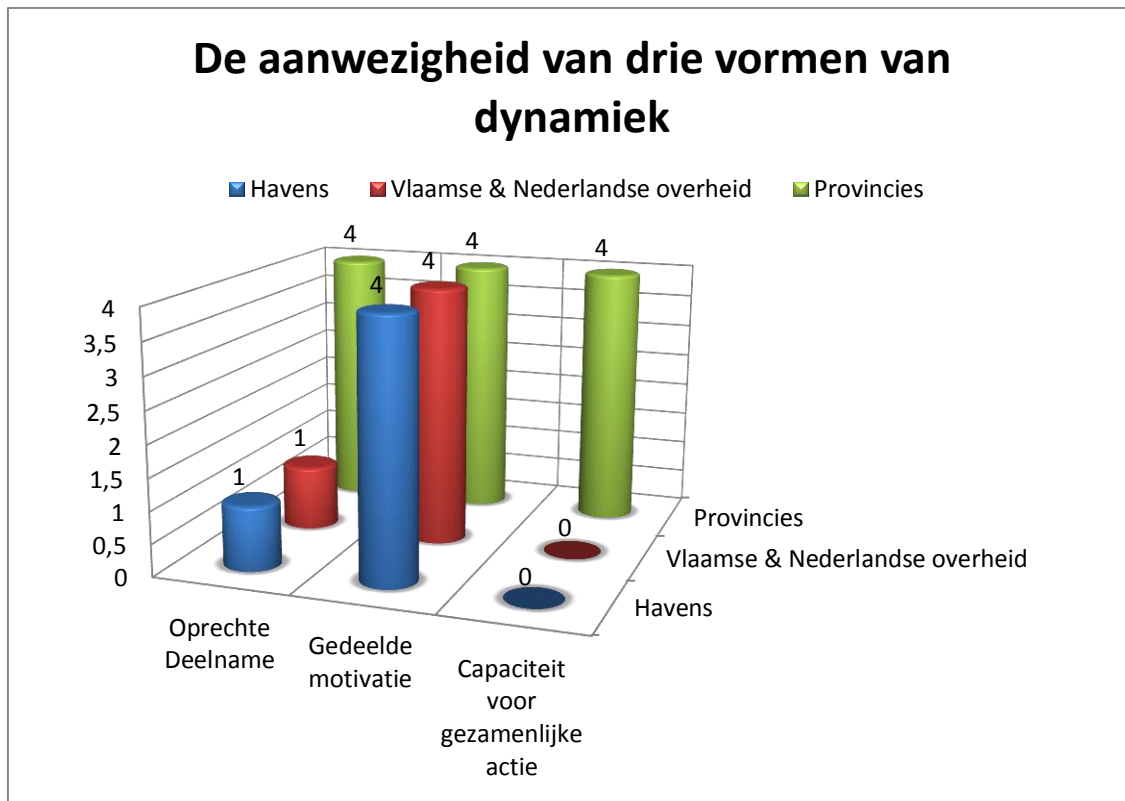
8.3.2. Wat voldoende is voor de één is zwaar onvoldoende voor de ander: de januskop van de VN Delta

Uit het onderzoek blijkt dat de voorwaarden, in de zin van dynamiek, beperkt gunstig zijn om tot gezamenlijke actie te komen. Op de aanwezigheid van de vormen van dynamiek is een groot verschil tussen de verschillende betrokken actoren. Alvorens hier conclusies uit te trekken wordt eerst de theoretische aanname herhaald:

De aanname was dat de dynamiek sterker is naarmate meer variabelen van de dynamiek herkend worden. Hoe sterker de drie vormen van dynamiek aanwezig zijn, des te gunstiger de voorwaarden voor gezamenlijke actie.

Figuur 5 brengt de aanwezige variabelen bij de actoren visueel in kaart. Daaruit blijkt dat bij de provincies meerdere vormen van dynamiek in sterke mate aanwezig zijn. Er is sprake van oprechte deelname, gedeelde motivatie en capaciteit voor gezamenlijke actie. Bij iedere vorm van dynamiek worden alle vier de variabelen die de dynamiek bepalen herkend.

Voor de havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie is dit wezenlijk anders. Bij deze actoren ontbreekt de dynamiek voor capaciteit voor gezamenlijke actie (beiden herkennen nul variabelen) en is er nauwelijks oprechte deelname (beiden herkennen één variabele). De havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie herkennen wel de aanwezige gedeelde motivatie met vier variabelen.



Figuur 5: visualisering van de aanwezigheid van drie vormen van dynamiek binnen de VN Delta

De eerste conclusie is dat er sprake lijkt te zijn van twee vormen van samenwerking binnen één samenwerkingsnetwerk. Enerzijds is er, in navolging van de manier waarop de VN Delta georganiseerd is, samenwerking tussen provincies waarbij theoretisch gezien voldoende dynamiek aanwezig is om gezamenlijk actie te ondernemen. Anderzijds is er sprake lichte samenwerking tussen provincies, havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie. Deze samenwerking bevat onvoldoende dynamiek om tot gezamenlijke actie te komen. Het ontbreekt voornamelijk aan oprechte deelname en capaciteiten voor gezamenlijke actie vanuit de havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie.

De tweede conclusie is dat de liaison tussen de provinciale samenwerking in de VN Delta stuurgroep aan de ene kant en de samenwerking tussen havens, het Vlaamse departement, het Nederlandse ministerie en provincies in het ZHO aan de andere kant, onvoldoende is. In de organisatiestructuur van de VN Delta is de scheiding tussen beide te groot om gezamenlijk tot actie over te gaan. Er is namelijk een gebrek aan helderheid over de issues doordat gedeelde betekenis voor alle VN Delta actoren niet gecreëerd wordt. Het doel waar met alle VN Delta actoren naartoe gewerkt moet worden is onduidelijk, evenals de manier waarop naar dit doel gewerkt moet worden. Afgesproken is om te focussen op logistiek-economische vraagstukken.

Of dit nu om ladingstromen, logistieke verbindingen, de arbeidsmarkt of duurzaamheid gaat is niet duidelijk. Er is geen sprake van een overkoepelende gedeelde visie. Dit komt onder andere door het opmerkelijke feit dat de havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie niet betrokken zijn geweest bij de samenwerkingsovereenkomst waar enkele procedurele en inhoudelijke besluiten in staan. Daardoor is niet iedereen op de hoogte van wat hierin staat. Hierdoor werken beide organisatiegroepen langs elkaar heen. Daarnaast zorgt de scheiding tussen de stuurgroep en het ZHO voor een ineffectieve omgang met verschillen in cultuur en perspectief. Moeilijke en gevoelige onderwerpen worden onderling niet of nauwelijks besproken, laat staan dat ze overbrugd worden. Het is cruciaal dat dit gebeurt aangezien de havens conflicterende commerciële belangen ervaren en de provincies met culturele gevoeligheden zitten. Daarnaast verschillen de provincies in bevoegdheden. Doordat deze verschillen niet overbrugd worden is het voor zowel de havens als de provincies nagenoeg onmogelijk om via de VN Delta over de eigen organisatiegrenzen heen gezamenlijk actie te ondernemen omtrent logistieke dossiers.

De derde conclusie die getrokken wordt is dat er voor het gehele VN Delta samenwerkingsnetwerk onvoldoende capaciteit is voor gezamenlijke actie. Voor het provinciale gedeelte is de capaciteit wel voldoende. Zij hebben de samenwerkingsovereenkomst opgesteld en ondertekend. Hierin staan procedurele en institutionele afspraken over de missie, organisatie en operationele activiteiten van de VN Delta. De capaciteit voor gezamenlijke actie ontbreekt voor de havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie. Zij waren niet betrokken bij de samenwerkingsovereenkomst. Voor hen bestaan daardoor nauwelijks ondersteunende arrangementen. Formeel geldt de samenwerkingsovereenkomst immers niet voor hen. Het ZHO bestaat niet dankzij de VN Delta, maar vanwege een *gentlemens agreement* tussen de havens om daar met elkaar in overleg te treden. Onduidelijk is wat de rol van het ZHO binnen de VN Delta is. Nergens is vastgelegd hoe het ZHO zich verhoudt tot de rest van de VN Delta.

Dit is een cruciale fout van het VN Delta samenwerkingsnetwerk aangezien het ZHO leidend voor de samenwerking zou moeten zijn. Daarnaast ontbreekt het aan een leider van de VN Delta samenwerking. Ten tijde van de doorstart van de RSD naar de VN Delta is door Dhr. Van den Donk en Mevr. Bergs veel energie gestoken in het opnieuw samenbrengen van de provincies en havens. De laatste tijd vervullen de voorzitters slechts een faciliterende rol door meer op de technische aspecten van de vergadering te letten dan echt de VN Delta als één netwerk te trekken. Het ontbreekt in die zin aan ambitie en animo om er echt wat van te maken waardoor men vraagtekens kan zetten bij de daadwerkelijke wil om iets moois van de samenwerking te maken.

Ondersteunende middelen om tot actie over te gaan, zoals geld en personeel, ontbreken. Er is beperkt budget. De helft daarvan gaat naar de jaarlijkse conferentie. Het resterende wordt onder andere in de monitor van de analyse 2040 gestopt. De personele ondersteuning is beperkt. Het secretariaat bestaat uit één persoon. De VN Delta is momenteel afhankelijk van de personele beschikbaarheid, inzet en financiële bijdrage van de deelnemers. De inzet van de betrokken actoren is wisselend en soms onvoldoende. Dit vormt geen goede basis om samenwerking te concretiseren. Kennis wordt slechts gedeeld. Nieuwe inzichten worden nauwelijks gecreëerd. Al was er een gedeelde doel dan nog ontbreekt het aan mogelijkheden, middelen en inzichten om überhaupt tot gezamenlijke actie te komen. De conclusie is dat er onvoldoende functionele elementen zijn die de VN Delta samenwerking ondersteunen.

In het licht van bovenstaande conclusies en de concurrentie tussen de havens is het vrij bijzonder dat de actoren zich nog inzetten voor de VN Delta samenwerking. Dat ze dit doen wordt verklaard door de aanwezige gedeelde motivatie die alle actoren onderschrijven. Het feit dat de actoren elkaar vertrouwen, wederzijds begrijpen en respecteren, de soorten organisaties op zich legitiem vinden om bij elkaar te zetten in een samenwerkingsnetwerk en geloven in kleine en meer eenvoudige resultaten, zorgt ervoor dat de opkomst door de jaren heen vrij goed blijft. De gedeelde motivatie kan dus de basis vormen om op de overige vormen van dynamiek vooruitgang te boeken. De zwakke samenwerking is minder een kwestie van onwil en meer een kwestie van het ontbreken van een gedeeld doel, de juiste organisatie, ondersteuning en uitvoer. Inhoudelijk liggen de grootste kansen op meer dynamiek bij dossiers waar de VN Delta havens gezamenlijk concurreren met andere havenranges. Een voorbeeld is het door het aanwezige schaalvoordeel gezamenlijk verlagen van de interne en externe kosten voor vervoer en logistiek, waardoor ladingstromen eerder naar Noordwest-Europese havens gaan dan Zuid-Europese havens (Kawabata, Newton & Smith, 2011). De havens zullen dan wel moeten inzien dat ze beter gezamenlijk dan apart de concurrentie aan kunnen gaan met andere havenranges.

Er moet nadrukkelijk rekening gehouden worden met de kennisbenaderingen van de actoren. De provincies zien het netwerk als een forum om tot schaalvoordelen te komen door concrete projecten uit de ruimtelijk-economische en logistieke analyse van de Delta 2040 uit te werken. De havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie zien de VN Delta meer als een informeel netwerk waarbij gezocht kan worden naar overkoepelende punten en gezamenlijke belangen, maar waarbij het informeren en leren kennen van elkaar een meer prominente rol speelt. In beide kennisbenaderingen worden de problemen en oplossingen voor de verdere ontwikkeling van de VN Delta in verschillende richtingen gezocht. De verschillen in kennisbenadering vormen daarmee een bron van complicaties voor de cross-sectorale samenwerking.

Enige convergentie in benadering is cruciaal alvorens de oprechte deelname en capaciteit voor gezamenlijke actie versterkt kunnen worden.

Tot slot wordt de conclusie getrokken dat het verschil in bevoegdheden van de provincies in (grensoverschrijdende) logistieke dossiers niet bijdraagt aan de mogelijkheden om tot gezamenlijke actie te komen via de VN Delta organisatie. De Vlaamse provincies zijn, in tegenstelling tot de Nederlandse provincies, niet bevoegd besluiten te nemen over logistieke en infrastructurele vraagstukken. De bevoegdheid daarvoor ligt bij het Vlaamse departement dat slechts een waarnemende rol vervult bij de VN Delta. De VN Delta kan aan Vlaamse zijde slechts projecten aankaarten en mensen bij elkaar brengen. De bevoegdheden en instrumenten zijn ontoereikend om een inhoudelijke rol van betekenis te vervullen.

8.4. De bedreigingen en kansen voor de effectieve actie van de VN Delta

De bedreigingen en kansen voor de VN Delta om tot gezamenlijke actie te komen zitten verweven in de beantwoording van de drie deelvragen en de getrokken conclusies. Zij worden in tabel 9 op een rij gezet en uitgesplitst naar elementen van het conceptuele model. De bedreigingen en kansen zijn het vertrekpunt voor de aanbevelingen.

Conceptueel model	Bedreigingen	Kansen
Aanleiding	Ontbreken van wederzijdse afhankelijkheid	Het aanwezige gevoel van noodzaak om samen te werken
	Geen krachtige sponsor of leider	Positieve relaties
	Ontbreken van gedeelde probleemdefinitie	Aanwezigheid enkele significante incentives
Dynamiek	Onvoldoende oprechte deelname, vooral gebrekkige definitie en besluitvaardigheid	Relatief open setting en heersend vertrouwen
	Onvoldoende capaciteit voor gezamenlijke actie: gebrekkige ondersteuning voor alle betrokken actoren	Gedeelde motivatie als basis voor verdere ontwikkeling van de samenwerking: bereidheid om met elkaar te werken
		Bestaande capaciteit voor gezamenlijke actie mogelijk maken voor het gehele samenwerkingsverband (ter ondersteuning van alle actoren)
Kennis	De verschillen in kennisbenaderingen van de provincies, havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie.	n.v.t.
Overig	Verschil in bevoegdheden van de provincies	Het betrokken bestuursniveau
	Heersende concurrentie zeehavens	
	Culturele verschillen Nederland en Vlaanderen	

Tabel 9: Een overzicht van kansen en bedreigingen

8.5. Eindconclusie en aanbevelingen

Afsluitend volgt het antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek:

Op welke wijze is de cross-sectorale samenwerking in het samenwerkingsnetwerk VN Delta vormgegeven, wordt daarmee een gezamenlijke rol van betekenis gespeeld bij het (Europese) logistieke beleid en hoe kan hoe kan dit verbeterd worden?

De VN Delta samenwerking blijkt op informele en vormvrije wijze vormgegeven te zijn. Het enige kader wordt gevormd door de samenwerkingsovereenkomst tussen de zes provincies. Daarbij zijn de havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie niet of nauwelijks betrokken geweest. Zij zijn daardoor nauwelijks aangesloten op de VN Delta stuurgroep. De samenwerkingsovereenkomst is zeer beperkt in haar omschrijving van het doel en de organisatiestructuur. Onduidelijk is wat de rol en taakverdeling van eenieder zijn. De VN Delta functioneert niet als één geheel, maar als twee subsystemen: de VN Delta stuurgroep en het ZHO. Het ontbreekt aan één doel waar beide subsystemen aan werken. Er wordt gesteld dat er samengewerkt moet worden aan logistiek-economische vraagstukken, zonder dat duidelijk is om welke logistiek-economische dossiers het exact gaat en wat voor vorm van samenwerking nodig is. Gaat het om afstemmen van beleid of ladingstromen, om het gezamenlijk bijdragen aan de realisatie van logistieke (TEN-T) verbindingen of om kennisdeling? Waar deze vragen onbeantwoord blijven ontbreekt een gezamenlijke visie. Gedeelde definities, prioriteiten en een gemeenschappelijke stem worden zo niet gevormd. Actoren blijven vanuit hun eigen doel redeneren en formuleren geen gedeelde problemen en oplossingen. Dat iedereen de problematiek op eigen wijze benadert blijkt uit het verschil in kennisbenadering. Tot slot zijn er onvoldoende ondersteunende functionele elementen. Hierdoor slaagt de VN Delta er nauwelijks in een rol van betekenis te spelen bij het (Europese) logistieke beleid.

Wel is er voldoende aanleiding om de cross-sectorale samenwerking aan te gaan en door te ontwikkelen. Het aanwezige gevoel dat het noodzakelijk is om met elkaar samen te werken om de aanwezige kansen te verzilveren biedt daarvoor mogelijkheden. De significante incentives worden gevormd door mogelijke Europese financiering van logistieke TEN-T projecten, het identificeren en prioriteren van missing links, het creëren van een robuust spoornetwerk en het versterken van de internationale concurrentiepositie ten opzichte van andere Europese havenranges.

Ook de over het algemeen positieve relaties uit bestaande netwerken en projecten zijn geïdentificeerd als elementen die kansen bieden om de VN Delta verder te ontwikkelen. Deze moeten samen met de andere geïdentificeerde kansen benut worden. Daarbij moet rekening gehouden worden met bedreigingen die op de loer liggen. In onderstaande aanbevelingen wordt getracht aandacht te schenken aan beide aspecten.

De eerste aanbeveling is om de wederzijdse afhankelijkheid te erkennen en benutten, door de actoren met bevoegdheden in logistieke vraagstukken direct te betrekken bij de VN Delta.

Nu zitten actoren met de vereiste bevoegdheden formeel niet aan tafel, waardoor actoren inschatten dat de VN Delta niet zal helpen om hun doel te bereiken. Om tot een andere inschatting aan te zetten, moeten het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie formeel bij de VN Delta samenwerking betrokken worden. Zij hebben belangrijke bevoegdheden om besluiten te nemen over logistieke vraagstukken. Wanneer de havens of provincies logistiek beleid ontwikkeld willen zien, dan hebben zij deze actoren nodig. Daarmee worden de afhankelijkheidsrelaties versterkt. Het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie hebben de provincie en havens nodig om inhoud te geven aan het logistieke beleid. Gedacht kan worden aan een officiële zetel bij één van de VN Delta organen in plaats van de officieuze waarnemers rol die zij momenteel vervullen. Het feit dat het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie inzien dat door samen te werken kansen benut worden die zonder samenwerking niet benut worden, bevordert de bereidheid tot officiële deelname. Voorbeelden hiervan zijn het verkrijgen van Europese financiering voor logistieke projecten en het versterken van de internationale concurrentiepositie via een betere aansluiting op het TEN-T netwerken.

De tweede aanbeveling is om één overkoepelende en concrete samenwerkingsovereenkomst te ontwikkelen tussen de provincies, havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie.

De overkoepelende samenwerkingsovereenkomst zal de VN Delta meer vorm geven als één geheel. De overeenkomst hoeft geen zware verplichtingen met zich mee te brengen aangezien iedereen de informele setting waardeert. Cruciaal zijn wel een heldere en gedeelde visie en doel, evenals een duidelijke rol- en taakverdeling voor de actoren en organisatieonderdelen van de VN Delta. Zo helpt de overeenkomst om bedreigingen te dempen en kansen te benutten.

Dat de actoren het eens zijn over enkele logistieke kansen biedt mogelijkheden om de gedeelde probleemdefinitie te creëren. Overwogen kan worden om als doel te stellen dat de VN Delta dient als netwerken om:

1. Elkaar te informeren over lopende zaken
2. Te zoeken naar gezamenlijke logistiek-economische belangen
3. Een overkoepeld standpunt in te nemen naar (internationale) overheden

Cruciaal is dat actoren win-win situaties creëren of zien die in de markt ontstaan. Concrete verbindingen of dossiers waarop de havens concurreren moeten niet op voorhand in de overeenkomst opgenomen worden.

Het beste vertrekpunt is het versterken van de internationale concurrentiepositie ten opzichte van andere Europese havenranges. De havens hebben daar een gedeeld belang waardoor de onderlinge concurrentie verzacht wordt. Gezien de economische belangen van de provincies, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie hebben ook zij daar baat bij. TEN-T biedt daarvoor kansen omdat het zich richt op een geïntegreerd transportnetwerk met de nadruk op grensoverschrijdende (regionale) verbindingen. Welke grensoverschrijdende TEN-T verbindingen bieden voordeel voor alle VN Delta actoren? En wat voor gezamenlijke inzet kan gepleegd worden? Dat zijn de vragen die eerst beantwoord moeten worden voordat aan vervolgstappen gedacht wordt. Vervolgstappen kunnen door de VN Delta als geheel gedaan worden, maar er moet ook ruimte zijn om dit bilateraal of met enkele actoren te doen. Het kan zijn dat de helft van de VN Delta actoren een gedeeld belang ziet. Dan moet er ruimte zijn om deze onafhankelijk van de VN Delta op te pakken. De VN Delta is dan een beginpunt van (bilaterale) samenwerking tussen enkele actoren.

De internationale concurrentiepositie ten opzichte van andere Europese havenranges en de focus op grensoverschrijdende TEN-T verbindingen vormen het gedeelde frame waar vanuit de omgeving geïnterpreteerd wordt. Daarmee worden de kennisbenaderingen van de VN Delta actoren in overeenstemming met elkaar gebracht. Door binnen het gedeelde frame de discussie aan te gaan en te zoeken naar gezamenlijke belangen worden nieuwe gedeelde frames gecreëerd (inclusief framen). Belangrijk daarbij is dat de experts van de actoren gezamenlijk bepalen wat de feiten zijn. Zo wordt een basis gelegd voor een handelingskader van (een deel van) de VN Delta.

Door ook de rol- en taakverdeling van verschillende actoren en VN Delta organisatieonderdelen op te helderen en concreet te formuleren, wordt dubbel werk en stagnatie in processen voorkomen. Het informele karakter van de VN Delta, waarin de samenwerking niet te veel verplichtingen met zich mee brengt, wordt gewaardeerd. Het bouwwerk van de VN Delta kan in principe behouden worden. Het is duidelijk dat de ambtelijke kerngroep en de werkgroepen dicht bij de uitvoer staan en de stuurgroep en het ZHO meer over de besluitvorming gaan. Onduidelijk is de functie van het ZHO ten opzichte van de stuurgroep. Beiden werken langs elkaar heen. Het advies is om een liaison te creëren tussen beiden organisatieonderdelen waarbij het ZHO leidend is voor te behandelen dossiers. De zeehavens weten het beste wat er in de markt speelt en welke win-win situaties vanuit de markt kunnen ontstaan. Zo weten de betrokkenen wat hun rol is in het heel en komen zinvolle onderwerpen aan bod.

De derde aanbeveling is om met elkaar vast te stellen welke functionele elementen noodzakelijk zijn voor het behalen van het gemeenschappelijke doel.

Voor de provincies is er al voldoende capaciteit voor gezamenlijke actie, in de zin van de aanwezigheid van functionele ondersteunende elementen. Voor de havens, het Vlaamse departement en het Nederlandse ministerie ontbreken deze elementen.

In de nieuwe samenwerkingsovereenkomst moet gezorgd worden dat de ondersteunende functionele elementen voor iedereen aanwezig zijn. Bij een lobby voor TEN-T verbindingen moet bijvoorbeeld gedacht worden aan personeel met de juiste (politieke) competenties, locaties in en rond de Europese en nationale instanties en aan kennis en informatie over recente ontwikkelingen van het TEN-T beleid. Ook zal geld beschikbaar moeten zijn om consultancybureaus in te huren voor het eventueel schrijven van een subsidieaanvraag.

De vierde aanbeveling is om een onafhankelijke leider, in de vorm van een voorzitter, aan te stellen welke leiding geeft aan alle organisatieonderdelen van de VN Delta.

Een onafhankelijke voorzitter kan helpen de culturele verschillen en gevoeligheden tussen de Nederlandse en Vlaamse actoren te overkomen. Tevens kan deze wegens zijn of haar onafhankelijkheid op neutrale wijze de concurrentie tussen de havens managen. In dat kader is het de aanbeveling om een voorzitter uit het academische veld te zoeken aangezien academici in staat zijn onafhankelijk te denken en te sturen. Verder kan de leider helpen om de voorgestelde liaison tot uitvoer te brengen. Het kiezen van één voorzitter voor alle organisatieonderdelen heeft als voordeel dat het duidelijk is wie de verantwoordelijkheid heeft voor het trekken van de VN Delta en wie er uiteindelijk knopen moet doorhakken. Dit voorkomt dat bepaalde dossiers op het midden van de tafel blijven liggen wanneer niemand zijn vingers eraan durft te branden. Daarmee draagt een voorzitter bij aan de besluitvaardigheid en de capaciteit voor gezamenlijke actie. Bij een onafhankelijke voorzitter kan gedacht worden aan één van de universiteiten die momenteel al betrokken is, een organisatie zoals Platform 31 of een consultancybureau.

9. Reflectie

Voorafgaand aan dit onderzoek is de vraag gesteld hoe het samenwerkingsnetwerk VN Delta vormgegeven is, of zij een rol speelt bij (Europees) logistiek beleid en hoe dit verbeterd kan worden. Het vertrekpunt van was de complexiteitstheorie, gevolgd door een theoretisch framework met concepten over cross-sectorale governance regimes. Ondanks de gevoeligheden bij de betrokken respondenten wegens verschillen in cultuur en de heersende concurrentie tussen de havens, is het gelukt het onderzoek uit te voeren. Het was een grote uitdaging om de vormen van dynamiek te identificeren doordat deze opgebouwd zijn uit meerdere variabelen en die onderling ook van invloed op elkaar bleken te zijn. Door de concepten in de operationalisering nauwkeurig te definiëren is dit toch naar tevredenheid gelukt. Met de koppeling van concepten aan interviewthema's met enkele startvragen is verbinding gemaakt met de werkelijkheid van de respondenten. Veelal waren de vragen duidelijk genoeg voor de respondenten en was een toelichting op de vragen nauwelijks nodig.

Tijdens het onderzoek bleken er politiek bestuurlijke verschillen te zijn tussen de Belgische overheden en de Nederlandse overheden. Dit is direct van invloed op de rol die de VN Delta kan vervullen. De theorie bleek ontoereikend om hier dieper op in te gaan. Dit biedt stof tot nadenken en ruimte voor vervolgonderzoek om te kijken naar wat de ideale setting is om een Vlaams-Nederlandse samenwerking omtrent logistieke vraagstukken op te zetten.

Tot slot blijkt dat de heersende concurrentie tussen de havens van doorslaggevende invloed op de dynamiek van de VN Delta samenwerking. Wanneer een haven het idee krijgt dat een ander meer profiteert van de samenwerking dan zij zelf, erodeert de inzet en het draagvlak voor de VN Delta. Ook hier is de gebruikte theorie ontoereikend om diepgaande conclusies en aanbevelingen aan te verbinden.

Een vervolgonderzoek naar de concurrentieverhoudingen tussen de Vlaamse en Nederlandse havens en een mogelijke (strategische) alliantie is relevant. Momenteel wordt een dergelijk onderzoek uitgevoerd door Theodoros Stefiadis, postdoctoraal student van de Southampton Solent University. In zijn proefschrift gaat hij in op het creëren van een strategische alliantie tussen de havens van Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen en Zeebrugge. Daarbij wordt getracht om de kansen, commerciële voordelen en bestaande barrières voor een dergelijke alliantie in kaart te brengen. Het advies is om de resultaten van zijn onderzoek nauwlettend in de gaten te houden.

Literatuurlijst

Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543 – 571.

Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.

Buuren, van A. (2009). Knowledge for Governance, Governance of Knowledge: Inclusive Knowledge Management in Collaborative Governance Processes. *International Public Management Journal*, 12, 208 – 235.

Comité van de Regio's. (2011). *Europa 2020: De lidstaten hebben niet geleerd van het mislukken van de strategie van Lissabon*. Verkregen op 11 maart, 2014, van www.europa.eu/rapid/press-release_COR-11-14_nl.doc.

Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1 – 29.

Europese Commissie. (2013). *Trans European Transport Network: TEN-T Core Network Corridors*. Verkregen op 4 april, 2014, van http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/maps_upload/09_01_2014SchematicA0_EUcorridor_map_outlined.pdf.

Europese Commissie. (2014). *Infrastructure TEN-T: What do we want to achieve?* Verkregen op 17 februari, 2014, van http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/index_en.htm.

Europese Rekenkamer. (2013). *Beëindig "ondoeltreffende" programma's om vracht van de weg naar het spoor te verschuiven*. Verkregen op 11 maart, 2014, van <http://www.eca.europa.eu/nl/Pages/NewsItem.aspx?nid=2674>.

Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds. An introduction to the complexity of public decision-making*. USA, Emergent Publications.

Guasco, C. (2013). *Sustainable Trans-European transport network and the Green STRING Corridor concept*. Verkregen op 8 augustus, 2014, van http://www.trafikdage.dk/papers_2013/130_ClementGuasco.pdf.

Kallas, S. (2013). *Building a competitive future for Europe's ports*. Verkregen op 30 juni, 2014, van http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-850_en.pdf.

Kawabata, Y., Newton, S. E. & Smith, R. (2011). *The Balance of Container Traffic amongst European Ports*. Verkregen op 7 augustus, 2014, van <http://www.panteia.eu/nl/Projects/~-/media/9%20PanteiaEU/files/The%20Balance%20of%20Containertraffic%20amongst%20European%20Ports.ashx>.

Ketelaars, P. (2011). *De Lage Landen 2020-2040: Vlaams-Nederlandse strategische economische samenwerking op middellange termijn*. Verkregen op 11 maart, 2014, van http://www.vndelta.eu/files/8413/2732/4958/rapport_Lage_Landen_2020-2040.pdf.

Nieuwsuur. (2012). *Ruzie om de polder*. Verkregen op 19 maart, 2014, van <http://niewsuur.nl/onderwerp/337151-ruzie-om-de-polder.html>.

Port of Rotterdam. (2012). *Haven in Cijfers: Europese Havens & Wereldhavens*. Verkregen op 12 mei, 2014, van <http://www.portofrotterdam.com/nl/Over-de-haven/havenstatistieken/Documents/Haven-in-cijfers-2012.pdf>.

Rijn Schelde Delta. (2011). *Delta*. Verkregen op 13 mei, 2014, van <http://www.rsdelta.eu/delta-1201.html>.

Robertson, P. J., & Choi, T. (2012). Deliberation, consensus, and stakeholder satisfaction: a simulation of collaborative governance. *Public Management Review*, 14, 83 – 103.

Strategic Board Delta Region. (2014). *Slim specialiseren, versneld duurzaam innoveren: Koepelvisie Delta regio 2030*. Verkregen op 8 augustus, 2014, van https://static.beheerpaneel.nl/user/sbzwnl/Koepelvisie_Strategic_Board_Delta_Region.pdf.

Teisman, G. (2007). *Publiek management op de grens van orde en chaos: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag. Sdu Uitgevers.

Thiel, van S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum. Coutinho.

Vanelslander, T., Kuipers, B., Hintjes, J., & Horst, van der M. (2011). *Ruimtelijk-economische en logistieke analyse: De Vlaams-Nederlandse Delta in 2040*. Verkregen op 27 februari, 2014, van http://www.vndelta.eu/files/9313/2612/0189/Vlaams_Nederlandse_Delta_2040.pdf.

VN Delta. (2010). *Aan de slag in de Vlaams-Nederlandse 'Gouden' Delta!* Verkregen op 11 maart, 2014, van <http://transconcept.nl/wp-content/uploads/2011/02/CONFERENTIE-LOGISTIEK-VERSLAG-def-2.pdf>.

VN Delta. (2011b). *Intentieverklaring Vlaams Nederlandse Delta*. Verkregen op 20 mei, 2014, van http://www.vndelta.eu/files/9813/2527/8526/intentieverklaring_getek..pdf.

VN Delta. (2011c). *Principes economisch-logistieke ontwikkelingen Deltaregio Definitieve tekst*. Verkregen op 20 mei, 2014, van http://www.vndelta.eu/files/2713/9384/1090/Rapport_Zeehavens_d.d.pdf.

VN Delta. (2011d). *Verslag Conferentie logistiek vanuit Europees perspectief*. Verkregen op 24 juni, 2014, van http://www.vndelta.eu/files/6813/9384/2344/Verslag_tg_tcm7-154159.pdf.

VN Delta. (2013). *Verslag conferentie Vlaams Nederlandse Delta 2013: Groene economie in de Delta*. Verkregen op 24 juni, 2014, van http://www.vndelta.eu/files/1313/8901/1766/Groene_Economie_in_de_Delta_V2013112_13_def2.pdf.

VN Delta. (2014a). *Over VN Delta*. Verkregen op 8 april, 2014, van <http://www.vndelta.eu/over-vn-delta>.

Bijlage 1: Interviewhandleiding

Thema's inclusief startvraag

Inleiding

- Vooraf bedanken voor interview
- Voorstellen van interviewer
- Uitleggen bedoeling van het interview en onderzoek
- Of de respondent nog vragen heeft, ook dat hij/zij dit anders tijdens het interview moet aangeven wanneer iets niet duidelijk is.
- Toestemming vragen voor opname interview.

Algemeen

- Functie
- Rol / betrokkenheid VN Delta

Algemeen VN Delta + Kennisbenadering:

- Hoe kijkt u naar de situatie / VN Delta?
- Welke feiten / informatie is voor u relevant?
- Wat is voor u het probleem waarmee geworsteld wordt?
- Wat ziet u als oplossing?

Algemene aanleiding samenwerking (vanuit context):

- Gevoel noodzaak samenwerken (zijn organisaties uit andere sectoren nodig?)
- Aanwezigheid krachtige sponsor (ziet u een organisatie die het "probleem" onder de aandacht brengt?)
- Gedeelde probleemdefinitie (Bent u / Zijn de organisaties het eens over het aanwezige 'probleem'?)
- Eerdere positieve ervaring (Werkt u elders samen met deze organisaties? Hoe ervaart u dit?)

Directe aanleiding samenwerking (doorslaggevers / drivers):

- Aanwezigheid van een leider (Ziet u een organisatie die niet alleen het probleem op de kaart zet maar ook de actoren bij elkaar brengt? en de discussie start?)
- Inzien wederzijdse afhankelijkheid (Erkent u de afhankelijkheid van anderen voor de aanpak van het probleem?)
- Aanwezigheid significante incentives (zijn er op voorhand al gedeelde problemen, belangen of middelen? Of is er een crisis / kans (TEN-T?) welke samenwerking waarschijnlijk maakt?)
- U of iemand anders onzeker over situatie VN Delta / spoor / TEN-T (weet u hoe u, vanuit de eigen organisatie, het beste om kan gaan met de situatie? Denkt u voldoende kennis en kunde te hebben om onafhankelijk op te treden?)

Het verloop van het samenwerkingsproces

- Ervaart u openbaring (voelt u zich vrij om de individuele en gedeelde belangen, zorgen, normen en waarden te uiten?)
- Ervaart u definitie (wordt het nut en het doel van de samenwerking openlijk bediscussieerd? denkt u dat er in de VN Delta continu gedeelde betekenis gezocht wordt?)
- Ervaart u deliberatie (Vind u dat u moeilijke onderwerpen met anderen kan bespreken en meningsverschillen eerlijk kan uiten? Ziet u ruimte voor zelfreflectie?)
- Acht u de samenwerking besluitvaardig (wordt er duidelijk een agenda neergezet? Worden discussies of werkgroepen geïnitieerd of vergaderingen georganiseerd? Worden er actiepunten opgesteld en aanbevelingen geformuleerd?)

Het interpersoonlijke en sociale samenwerkingsproces (1):

- Voelt u vertrouwen (gelooft u in de bijdrage van anderen? Gelooft u in de goede bedoelingen van anderen? Acht u anderen voorspelbaar en betrouwbaar?)
- Ervaart u wederzijds begrip (Denkt u dat anderen u begrijpen en respecteren?)
- Acht u de samenwerking / VN Delta legitiem (is iedereen van elkaar afhankelijk of zitten er organisaties die er niet horen? Is de samenwerking geloofwaardig?)
- Heeft u toewijding voor VN Delta (gelooft u in een goed resultaat? Kijkt u uit naar de samenwerkingsactiviteiten?)

De capaciteiten voor gezamenlijke actie (3):

- Zijn er arrangementen die de samenwerking helpen (zijn er normen, formele en informele regels die de samenwerking helpen? Is er een gedragscode of andersoortig reglement waarin rollen en taken omschreven worden?)
- Is er een leider die knopen doorhakt / de boel op sleeptouw neemt (Is er iemand die helpt bij de uitvoer van de samenwerking? Is er iemand die neutraal is in het geheel?)
- Worden hulpmiddelen gedeeld / gebruikt (wordt er gebruik gemaakt van geld, tijd, techniek, personeel en ander materiaal om tot gezamenlijke uitkomsten te komen?)
- Wordt kennis gedeeld / gebruikt (wordt informatie met elkaar gedeeld en gecombineerd tot nieuwe inzichten?)

Afsluiting:

- Overige opmerkingen respondent
- Ruimte voor vragen
- Bedanken

Bijlage 2: Lijst met respondenten

Provincie respondenten:

1. Gitte de Vries (Beleidsadviseur Internationale Samenwerking, Provincie Antwerpen). Geïnterviewd op 08-05-2014.
2. Tine Vandervelden (Beleidsmedewerker Dienst Economie, Europese & Internationale Samenwerking, Provincie Oost-Vlaanderen). Geïnterviewd op 13-05-2014.
3. Leo van Ewijk (Senior Beleidsadviseur & account VN Delta, Provincie Zuid-Holland). Geïnterviewd op 19-05-2014.
4. Lode Vandebussche & Alexander Demon (Diensthoofd Economie, Provincie West-Vlaanderen & Afdelingshoofd Transport & Logistiek, Provinciale Ontwikkelings Maatschappij West-Vlaanderen). Geïnterviewd op 05-05-2014.
5. Maurice Buuron (Beleidsmedewerker Mobiliteit, Provincie Zeeland). Geïnterviewd op 30-04-2014.
6. Tom de Graaf (Senior Beleidsmedewerker Goederenvervoer, Provincie Noord-Brabant). Geïnterviewd op 29-04-2014.

Havenrespondenten:

7. Caroline Nagtegaal van Doorn (Senior Beleidsadviseur European & International Affairs, Havenbedrijf Rotterdam). Geïnterviewd op 02-07-2014.
8. Chris Coeck (Manager Beleid & Strategie, Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen). Geïnterviewd op 15-05-2014.
9. Ferdinand van den Oever (CEO, Havenschap Moerdijk). Geïnterviewd op 19-05-2014.
10. Peter Mortier (Adjunct-directeur generaal, Haven Gent). Geïnterviewd op 10-06-2014.
11. Patrick van Cauwenberghe (Policy Director Socio-Economic Department, Port of Zeebrugge). Geïnterviewd op 18-06-2014.
12. Wouter Vos & Maarten van As (Adviseur Logistiek & Infrastructuur, Strategisch adviseur corporate communication and public affairs, Zeeland Seaports). Geïnterviewd op 21-05-2014.

Overheidsrespondenten:

13. Rutger Pol (Afdelingshoofd Zeehavens, Ministerie Infrastructuur & Milieu). Geïnterviewd op 23-06-2014.
14. Ilse Hoet (Afdelingshoofd Haven en Waterbeleid, Vlaamse Departement). Geïnterviewd op 03-07-2014.

Bijlage 3: Codeerschema

Om de interviews nauwkeurig te analyseren zijn deze uitgewerkt in transcripten. Het codeerschema, welke hieronder te vinden is, zal helpen bij de analyse van deze transcripten. Het codeerschema is gebaseerd op zowel de interviewthema's in tabel 2 als op overige relevantie informatie uit de interviews, zodat de informatie overzichtelijk gecategoriseerd kan worden.

Thema interviewhandleiding	Kleurcode
Algemeen VN Delta + kennisbenadering	Blauw
Algemene aanleiding (Context)	Rood
Directe aanleiding (Drivers)	Groen
Het verloop van het samenwerkingsproces	Paars
Het interpersoonlijke en sociale samenwerkingsproces	Zwart
De gezamenlijke actie van de cross-sectorale samenwerking	Oranje
Politiek-bestuurlijke kenmerken Vlaanderen & Nederland	Turquoise
Mening samenwerkingsproces	Bruin
Rol actor met betrekking tot TEN-T / VN Delta	Grijs

Tabel 3: codeerschema voor transcripten