

2 Ketenwerking in het perspectief van belangen en macht

Toenemende spanning en complexiteit om de zeevaart op de Schelde mogelijk te maken

Geert Roovers en Gerhard Schwarz

Op vrijdag 13 januari 2012 om 19.00 uur merde na een geslaagde proefvaart in Antwerpen de *Edith Maersk* af.¹ Met een diepgang van 13,5 meter, breedte van 56 meter en lengte van 398 meter is de *Edith Maersk* momenteel het grootste containerschip ter wereld. Dat Antwerpen voor schepen van dit type nu bereikbaar is, is te danken aan de verdieping van de Westerschelde. Een verdieping die politiek heel wat voeten in aarde had en die, vanwege de Hedwigepolder, nog steeds aandacht vraagt op het hoogste politieke niveau, getuige het bezoek van de Belgische premier Di Rupo op 18 januari 2012 aan zijn Nederlandse evenknie Rutte.²

Maar ook is deze bereikbaarheid te danken aan de nauwe samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen in de scheepvaartketen op de Schelde. De vaart van een zeeschip over de Schelde kan alleen vlot en veilig plaatsvinden in een complexe keten van activiteiten, uitgevoerd door een groot aantal partijen: behalve door het schip en haar gezagvoerder, loodsdiensten, verkeersbegeleidingsdiensten, sleepdiensten, sluismeesters, havenkapiteinsdiensten en laad- en losdiensten. Dit hoofdstuk gaat in op dit fenomeen 'ketenwerking' in een politieke omgeving met veel partijen met verschillende belangen en machtsposities. Het positioneert ketenwerking binnen drie theorieën over ketenwerking in een omgeving met veel verschillende belangen en machtsposities. We illustreren dit met voorbeelden uit de ketenwerking op de Schelde.

¹ Lees bijvoorbeeld *Gazet van Antwerpen*, 13 januari 2012, <http://www.gva.be/nieuws/geldzaken/aid1106414/antwerpen-verwelkomt-nieuw-recordschip-van-398-meter-2.aspx>.

² <http://www.pzc.nl/regio/zeeland/10289691/Di-Rupo-houdt-Rutte-aan-ontpoldering-Hedwigepolder.ece>.



De Edith Maersk onderweg naar Antwerpen³

2.1 De keten van de zeevaart op de Schelde is complex en leidt tot spanningen

DE SCHELDE: EEN BELANGRIJKE, MAAR MOEILIJKE RIVIER

In 2010 bereikten via de Schelde 8,5 miljoen containers de haven van Antwerpen, en 178 miljoen ton aan goederen.⁴ Hiermee is deze haven de tweede haven van Europa. Via de Schelde bereiken zeeschepen ook de havens van Gent, Terneuzen en Vlissingen. De economische betekenis van de Schelde is dus groot. De Schelde is ook een moeilijke rivier: in nautische én in politieke zin. De complexe getijstrooming op de Schelde maakt scheepvaart lastig. Zeeschepen kunnen de havens slechts via nauwe vaargeulen bereiken, wat beloodsing noodzakelijk maakt. De ruimte onder de kiel van diepstekende zeeschepen bedraagt bij drempels in de rivier nog slechts 10-15%. En alleen bij hoogwater. Grote schepen liggen bij Vlissingen voor anker te wachten op de juiste getijomstandigheden om Antwerpen te kunnen bereiken. Daarnaast bepaalt het Scheidingsverdrag tussen Nederland en België uit 1839 in belangrijke mate de politieke situatie op de Schelde. Nederland beloofde België hierbij de ‘de vrije scheepvaart op de stroom en bevaarbare rivieren’: een belofte die dankzij de steeds toenemende schaalvergroting in de zeescheepvaart de laatste decennia tot moeizame onderhandelingen tussen Nederland en Vlaanderen heeft geleid. De spanning tussen verdere verdieping van de vaargeulen en de ecologische waarden van de Schelde levert tot op de dag van vandaag discussie. Bijvoorbeeld de slepende polemiek over de ontgording van de Hedwigepolder komt daaruit voort. Ook partijen als de Haven van Antwerpen en de provincie Zeeland, natuurbeschermers en

3 Gazet van Antwerpen, 13 januari 2012, <http://www.gva.be/nieuws/geldzaken/aid1106414/antwerpen-verwelkomt-nieuw-recordschip-van-398-meter-2.aspx>.

4 Feiten & Cijfers Havenkaart, Haven van Antwerpen, 2010, www.havenvanantwerpen.be.

omwonenden spelen een rol in de discussies. Daarbij gaat het niet alleen om natuur en milieu, maar ook om veiligheid. Steeds intensievere scheepvaart met steeds grotere schepen kan leiden tot meer en grotere ongelukken. Kortom, de Schelde is een complexe rivier en de zeescheepvaart naar de Scheldehavens levert spanningen op tussen de diverse betrokken partijen en hun belangen.

KETENWERKING OP DE SCHELDE

Om een vlotte en veilige afwikkeling van het scheepvaartverkeer op de Schelde te kunnen borgen, sloten Nederland en Vlaanderen in 2005 een verdrag over het gemeenschappelijk nautisch beheer van de Schelde: het GNB-Verdrag. Dit verdrag introduceert het begrip ‘ketenbenadering’, later ‘ketenwerking’ genoemd:

‘Ketenbenadering streeft een optimale samenwerking na tussen de Permanente Commissie,⁵ de Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit,⁶ de verkeersbegeleidingsdiensten, de havenautoriteiten van Antwerpen, Gent, Terneuzen en Vlissingen, de loodsdiensten en de overige nautische dienstverleners. Hierdoor wordt het nautisch beheer in de onderscheiden beheersgebieden onderling afgestemd en wordt een geïntegreerde verkeersbegeleiding voor het gehele traject tussen zee en de ligplaats verzekerd, waarbij rekening wordt gehouden met de diverse betrokken belangen.’

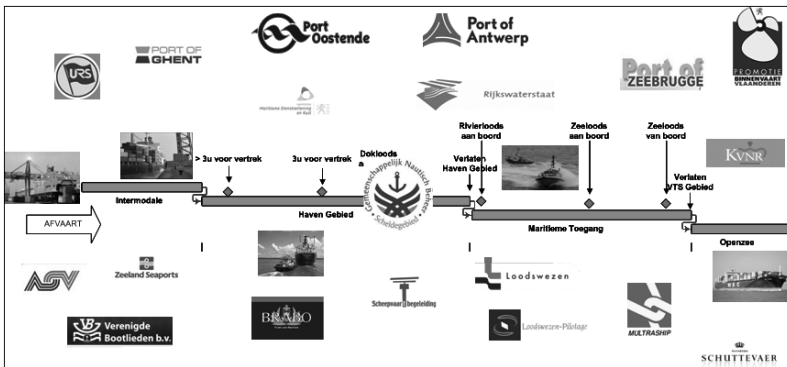
Het introduceren van de ketenwerking op de Schelde leidt tot de vraag hoe die op deze nautisch complexe rivier, met zoveel verschillende partijen, handen en voeten kan krijgen? Het optimaliseren van een keten vraagt om nauwe samenwerking tussen de partijen, waarbij conflicterende belangen afgewogen moeten worden. Dat vergt onderling vertrouwen, het delen van informatie en ‘geven en nemen’. Dat blijken hoge eisen in deze omgeving, waarin Nederlands-Vlaamse politieke geschillen soms hoog oplopen, havens elkaar beconcurreren en Nederlandse en Vlaamse diensten opereren vanuit verschillende culturen en wetgeving.

⁵ Bestuurlijk hoogste Nederlands-Vlaamse orgaan op de Schelde.

⁶ Nederlands-Vlaamse organisatie ten behoeve van de scheepvaartbegeleiding op de Schelde, samengesteld uit Nederlandse en Vlaamse scheepvaartbegeleidingsdiensten.

De loodsdiensten: privaat én publiek!

Op de Schelde is een Vlaamse en een Nederlandse loodsdienst actief. De Vlaamse loodsdienst is een volledig publieke dienst, de Nederlandse is geprivatiseerd. De Vlaamse onderscheidt zee- en rivierloodsen, de Nederlandse niet. Beide loodsdiensten hanteren eigen informatiesystemen. De werkverdeling (volumina) tussen beide loodsdiensten is vastgelegd in het Scheldereglement, een internationaal verdrag. En wie bepaalt nu wie welk schip mag beloodsen? Kan het op alleen nog maar dit onderdeel van de keten complexer?



Figuur 2.1 Alle partijen in de keten van de zeevaart op de Schelde

2.2 Ketenbenadering: wie en hoe?

De vraag hoe de ketenbenadering voor de zeevaart op de Schelde succesvol kan worden ontwikkeld, is lastig. Formeel legt het GNB-verdrag (2005) het voortouw bij de Permanente Commissie (PC), die daarbij wordt ondersteund door de Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit (GNA). Met het oog op de ketenbenadering – zo schrijft het verdrag voor – sluit de PC overeenkomsten met de havenautoriteiten van de diverse havens. De werkelijke gang van zaken blijkt ingewikkelder. De GNA bleek een nieuwe speler in een veld waarin andere partijen, met name de havens en de loodsdiensten, de dienst uitmaakten. De havens van Antwerpen en Gent, die vanwege hun ligging achter nauwe vaargeulen en sluisen het meest gevoelig zijn voor verstoringen in de keten, hebben vanuit hun eigen economische belang overlegcircuits voor ketenwerking opgezet, waarin de GNA niet direct een (hoofd)rol speelt. De GNA probeert op haar

beurt ketenwerking van de grond te krijgen door het uitvoeren van een uitgebreid implementatietraject, waarover andere ketenpartijen gehoord en geïnformeerd worden, maar waarin zij geen directe positie hebben. Dit levert zowel op bestuurlijk als operationeel niveau spanningen op. Bijvoorbeeld over de vraag hoe de Vlaamse en Nederlandse scheepvaartbegeleidingsdiensten adequate informatie over schepen en vaarplannen van havens en loodsen krijgen. Of over het toelatingsbeleid: welk schip dat in Vlissingen voor anker ligt, mag als eerste gebruikmaken van het hoge tij om op te varen? Om de ketenwerking verder te ontwikkelen moeten partijen dus een weg vinden in deze complexe omgeving en optredende spanningen, en ze ombuigen naar constructieve stappen om de ketenwerking verder te optimaliseren. In het volgende deel verkennen we hiervoor drie benaderingen.

Toelatingsbeleid: veilig of vlot? En wie gaat eerst?

Op basis van de Scheldeverdragen begeleiden de gezamenlijke Nederlandse en Vlaamse scheepvaartbegeleidingsdiensten (de GNA) de schepen naar en op de Schelde. Zo bepalen in de radartoren in Vlissingen de Vlaamse en Nederlandse hoofdverkeersleiding gezamenlijk of men een zeeschip wel of niet kan toelaten op de Schelde, en in welke volgorde. Hierbij komen vragen op tafel of nu eerst een schip naar Antwerpen of eerst een schip naar Terneuzen de Westerschelde op mag. En of de economisch gewenste snelheid niet ten koste gaat van de veiligheid op de Schelde. Kortom: de Vlaamse en Nederlandse verkeersleiders opereren continu in het spanningsveld van Nederlandse en Vlaamse belangen en de concurrentiestrijd tussen de havens.

2.3 Drie benaderingen om ketensamenwerking te versterken

Voor de vraag hoe ketenbenadering succesvol kan worden ontwikkeld zijn vanuit de literatuur drie theorieën te destilleren, te weten een rationele benadering, een legislatieve benadering en een politieke benadering. In de rationele benadering kunnen we ketenwerking beschouwen als een logistiek proces, in de legislatieve benadering als een juridische constructie en in de politieke benadering als een machtsspel tussen actoren met verschillende belangen. Vanuit deze drie theorieën zijn drie strategieën te destilleren om ketenwerking vorm te geven:

- 1 *De rationele strategie:* Ketenwerking wordt daarin primair gezien als een technisch-logistiek proces. Leidende gedachte in deze strategie is dat als partijen scherp inzicht wordt geboden in de aard en oorzaken van knelpunten in de keten, zij op basis van rationele argumenten mee zullen gaan in gemeenschappelijke oplossingen.

- 2 *De legislatieve strategie:* Ketenwerking wordt daarin primair gezien als een proces van juridisch (in regelgeving) vastgelegde stappen. Leidende gedachte in deze strategie is dat partijen mee zullen gaan in oplossingen als zij daartoe juridisch verplicht zijn.
- 3 *De politieke strategie:* Ketenwerking wordt daarin primair gezien als een politiek proces. Leidende gedachte in deze strategie is dat partijen een machts spel spelen, waarin zij zo veel mogelijk voor hun eigen belangen opkomen. Oplossingen weerspiegelen de actuele krachtsverhoudingen in de politieke arena die de ketenpartijen met elkaar vormen.

In dit hoofdstuk maken we inzichtelijk dat alle drie de strategieën een bijdrage leveren aan de verbetering van de ketenwerking op de Schelde, maar ook dat ze alle drie beperkingen hebben. Een ‘quick fix’ waarbij een ‘grand design’ van het ketenproces wordt ontworpen, goedgekeurd en vervolgens ingevoerd, zit er in de context van de complexiteit en spanningen rond (de vaart op) de Schelde domweg niet in. Wel geven we onze visie op de wijze waarop in deze context verdere vooruitgang kan worden geboekt.

KETENWERKING ALS RATIONEEL PROCES

Ketenwerking kan worden gezien als een technisch-logistiek proces waarin de werkprocessen zodanig op elkaar zijn afgestemd dat de economische waardecreatie door de gehele keten maximaal is, onder randvoorwaarden van, onder meer, veiligheid. In de logistiek spreekt men ook over *Supply Chain Management*, en diverse auteurs beschreven de inhoudelijke principes die achter een efficiënte ketenwerking kunnen zitten (bijvoorbeeld *Theory of Constraints* van Goldratt, 2007). Dit gedachtegoed sluit ook goed aan bij de ‘Just-in-Sequence’- en ‘Just-in-Time’-gedachte die bijvoorbeeld in de auto-industrie worden ingezet. Six Sigma en Lean zijn moderne vormen van procesverbetering in de logistiek van netwerken (Ploos van Amstel, 2008).

Een keten kan in deze benadering gezien worden als een systeem, en een ketenbenadering als een vorm van systeembenadering. Senge (Senge et al., 1995) definieert een systeem als een: ‘als één geheel ervaren stelsel waarvan de elementen samenhangen’. Korsten (2006) spreekt over ‘een samenhangend geheel van geschakelde in- en outputprocessen gericht op de voortbrenging van een product of dienst’. Een systeembenadering is dan nodig om gefundeerde sturing in het systeem mogelijk te maken. In lijn met Roovers (2012, in prep.) kunnen we een ketenbenadering toepassen ‘om verschijnselen als één geheel, met een onderlinge samenhang en wisselwerking met de omgeving, te bestuderen ten einde deze hanteerbaar te maken voor sturing in de keten’.

Een ketenbenadering aldus bezien volgt feitelijk de rationele planningsbenadering, zoals Simon deze heeft opgesteld (Simon, 1960). In een rationele planningsbenadering kunnen, onder meer in navolging van Simon, de volgende planningsstappen worden onderscheiden (Van de Graaf & Hoppe, 1989; Van Dijk, 2008): 1) formuleren van doelen, 2) vaststellen van alternatieven, 3) vaststellen van de effecten van de alternatieven, 4) vergelijking van effecten, 5) keuze, 6) implementatie en 7) evaluatie.

Deze planningsbenadering gaat (impliciet) uit van een 'rationele, machtige en alwetende' actor die de besluitvorming stuurt. Rationele planning impliceert dat gezocht wordt naar de optimale resultaten. Het is de taak van de planner om bestuurders en management te voorzien van de best beschikbare informatie, zodat men stuurt op de beste gronden. Het is een gestructureerde aanpak waarin professionals de complexe realiteit hanteerbaar maken voor sturing. De planners zijn onafhankelijke experts die professioneel en onbevooroordeeld hun advies aan de besluitvormers geven, op grond waarvan men het werkproces zo optimaal mogelijk inricht.

Ketenwerking op de Schelde als rationeel proces

Het is niet verwonderlijk dat de rationele benadering in de implementatie Ketenwerking van de GNA, als gezelschap van vooral inhoudelijke professionals, op de voorgrond stond. Veel energie werd in deze implementatie dan ook gericht op het doorgronden van de keten. Hoe zitten de processen nu precies in elkaar? Waar en waarom treden knelpunten op? Welke alternatieven zijn er? Welke effecten hebben die? Er werd onder meer een complex simulatiemodel ontwikkeld om effecten van maatregelen te kunnen berekenen. Hoewel nooit als zodanig geëxpliciteerd, was ons inziens de overtuiging van de deelnemers impliciet dat partijen in de keten bereid zouden zijn oplossingen te accepteren, als op grond van objectieve kennis van het systeem zou blijken dat deze over het geheel bezien tot het beste resultaat leiden. Dit bleek lastig. In de eerste plaats omdat er in ieder geval in een context als deze niet zoiets bestaat als 'objectieve kennis'. Kennis is de uitkomst van een discours, dat niet vrij is van politieke beïnvloeding of macht (Foucault, 1973). Partijen die weinig zagen in de implementatie Ketenwerking van de GNA, zetten dan ook vraagtekens bij de uitgangspunten en uitkomsten van het implementatietraject. In de tweede plaats omdat een optimale oplossing over het geheel bezien best meer nadelen dan voordelen kan inhouden voor een of meer partijen afzonderlijk. Waarom zouden die daarin meegaan?

Voorbeelden van interventies die bij een technisch-logistieke benadering horen zijn:

- het opstellen van een plan van aanpak waarin beschreven wordt welke doelstellingen in de keten wanneer moeten worden bereikt, welke maatregelen daartoe wanneer worden genomen en wie daarvoor aan de lat staat;
- logistieke modellering van de keten waarin de effecten van verschillende strategieën en maatregelen kunnen worden doorgerekend en met elkaar vergeleken.

Ook al lijkt de rationele strategie, van alle drie genoemde, de strategie die het minst inzet op macht en veeleer een beroep doet op rede, het is de vraag of dat ook echt zo is. Wij hanteren hier de definitie van macht van Wrong, als ‘het vermogen van iemand of een groep van personen om bedoelde en voorziene effecten op anderen teweeg te brengen’ (Wrong, 1995). Door het ontwikkelen van expertise kan wel degelijk een machtspositie worden opgebouwd. Wrong noemt dit ‘competent authority’, autoriteit (een vorm van macht) op basis van deskundigheid. Uit de reacties van een aantal partijen op resultaten van de implementatie Ketenwerking bleek dat deze autoriteit de GNA vooralsnog niet wordt gegund. Een aantal partijen zag het implementatietraject, hoe rationeel ook gepositioneerd, wel degelijk als een machtsinstrument en verzette zich hiertegen.

KETENWERKING ALS LEGISLATIEF PROCES

Ketenwerking kan ook worden gezien als een proces van juridisch voorgeschreven stappen. De wet geeft de benodigde gedragsprikkel. De interventies van de wetgever zijn de rechten en plichten, de ge- en verboden, de bevoegdheden, de sancties. Het zijn de regels en voorzieningen zoals die in een wettelijke regeling zijn opgenomen. Zij beogen het gewenste gedrag te bewerkstelligen (Veerman & Mulder, 2010). Aanvullend op algemeen geldende voorschriften, kunnen partijen overeenkomsten sluiten die hetzelfde doel hebben: het bewerkstelligen van het gewenste gedrag. In deze legislatieve benadering is het van belang om een grondige kennis te hebben van alle geldende voorschriften en daardoor te weten hoe partijen zich behoren te gedragen. Voor zover het feitelijke gedrag een optimale ketenwerking in de weg staat, worden vervolgens aanvullende voorschriften ontworpen die partijen dwingen tot het gewenste gedrag.

Het GNB-verdrag zelf getuigt tot op zekere hoogte van deze legislatieve benadering. Het schrijft bij internationaal verdrag de ontwikkeling en implementatie van de ketenbenadering voor, alsook voor een belangrijk deel de wijze waarop: namelijk door middel van overeenkomsten tussen de havenautoriteiten en de Permanente Commissie en, ter nadere uitwerking daarvan, in werkafspraken tussen de havenautoriteiten en de GNA.

Ketenwerking op de Schelde als legislatief proces

Het is andermaal niet verwonderlijk dat in de Ketenwerking van de GNA ook zwaar werd ingezet op deze benadering. Het GNB-verdrag zelf vormt het legislatieve vertrekpunt voor de ketenbenadering. In een juridisch onderzoek werd alle relevante vigerende regelgeving in kaart gebracht en werden mogelijkheden onderzocht om door middel van aanvullende regelgeving verbetering van de ketenwerking op de Schelde 'te regelen'. In de complexe interstatelijke verhoudingen rond de Schelde vormen regels vaak het enige houvast. Zeker de GNA, als nieuw in het leven geroepen autoriteit, ontleent haar positie ten eerste aan de haar bij verdrag toegekende rol en taak.

In eerste instantie wordt de legislatieve benadering vooral geassocieerd met legitimiteit, zoals de rationele benadering in eerste instantie vooral wordt geassocieerd met rede. Nadrukkelijker dan de rationele strategie is de legislatieve strategie evenwel vooral een machtsstrategie. Overeenkomsten en wet- en regelgeving hebben geen ander doel dan 'bedoelde en voorziene effecten op anderen teweeg te brengen'. Kan een partij aan deskundigheid deskundigheidsmacht ontnemen, zo kan een partij door middel van regelgeving en overeenkomsten een positie van 'legitimate authority' verwerven (Wrong, 1995). De partijen in de keten blijken zich hiervan zeer bewust. Reden waarom de inmiddels tussen afzonderlijke havenautoriteiten en de Permanente Commissie gesloten overeenkomsten op een hoog abstractieniveau blijven en tot weinig concreets verplichten.

Voorbeelden van interventies die bij een legislatieve benadering horen zijn:

- het ontwikkelen van werkprotocollen die samenwerking tussen partijen vastleggen;
- het ontwikkelen van wet- en regelgeving die de taken, rollen en bevoegdheden van partijen determineren.

KETENWERKING ALS POLITIEK PROCES

Ketenwerking kan tot slot ook worden gezien als een politiek proces in een netwerk van wederzijds afhankelijke partijen. In deze zogenaamde actorbenadering kunnen ketens geconceptualiseerd worden als een netwerk van van elkaar afhankelijke partijen, die allen eigen, veelal tegengestelde, belangen hebben. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007) spreken over een keten als een netwerk van actoren die:

- ieder voor zich een bijdrage kunnen leveren aan de voortbrenging van een product of dienst;
- slechts in onderlinge samenhang in staat zijn tot de bedoelde voortbrenging, en
- ter wille van de samenhang in staat zijn tot het aangaan van duurzame samenwerkingsrelaties.

In een dergelijke keten verschillen de percepties van partijen van de situatie, het probleem, elkaars rol en positie en van mogelijke oplossingen. Ook verschillen partijen in netwerken in hun institutionele kenmerken, zoals de (formele en informele) regels. Verder spelen reputaties en onderling vertrouwen in zulke netwerken een grote rol (Koppejan & Klijn, 2004). Belangrijk is dat in dergelijke netwerken van partijen er veelal géén partij is die zijn eigen wil aan anderen kan opleggen.

Ketenwerking op de Schelde als politiek proces

De keten op de Schelde heeft diverse kenmerken van een politiek proces. Zo is er terughoudendheid bij diverse partijen, zoals havens en loodsen, om gegevens over hun eigen bedrijfsvoering ter beschikking te stellen van andere partijen. Hierdoor blijft het adequaat anticiperen op het vertrek en de aankomst van schepen lastig en zijn er spraakverwarringen, omdat iedere partij eigen definities van vertrek- en aankomsttijden hanteert.

In dergelijke netwerken, met wederzijds afhankelijke partijen, blijken centrale sturing en rationele planning weinig kans van slagen te hebben (zie bijvoorbeeld Scharpf, 1999; Teisman, 1998). Partijen zullen zich strategisch gedragen en zonodig alle machtsmiddelen inzetten waarover ze beschikken, zoals niet meedoen, eigen systemen ontwikkelen en indicatoren, uitgangspunten en dergelijke ter discussie stellen. Met problematische sturing en vertraging als gevolg. Dit wordt versterkt doordat in een keten lusten en lasten niet evenredig zijn verdeeld: om de keten te optimaliseren moeten sommige partijen suboptimaal functioneren. Het gebruik van rationele planning en technisch-inhoudelijke benaderingen in ketens met wederzijds afhankelijke partijen kan dus problematisch zijn.

Voorbeelden van interventies die bij een politieke benadering horen zijn:

- het initiëren van overleg en interactie tussen partijen;
- het creëren van incentives voor samenwerking.

DE DRIE THEORETISCHE BENADERINGEN VAN KETENWERKING OP EEN RIJ

In tabel 2.1 hebben wij de theoretische kenmerken van een rationele, legislatieve en politieke benadering van ketens nog eens op een rij gezet.

Tabel 2.1 De kenmerken van de rationele, legislatieve en politieke benadering op een rij

Aspect	Rationele benadering	Legislatieve benadering	Politieke benadering
Input	Data, systemen, input-throughput en output	Posities, regels, overeenkomsten	Belangen, percepties en afhankelijkheden
Werkwijze	Inhoudelijke analyse en optimalisatie	Juridische analyse en regels toevoegen	Interactie en onderhandeling
	Accent op analyse	Accent op regels	Accent op interactie
Inhoud	Er is één werkelijkheid	Er is één interpretatie van de werkelijkheid	Iedereen heeft zijn eigen werkelijkheid
Planning	Rationeel en gefaseerd	Juridisch kader	Ronden en windows
Sturing	Centraal	Centraal	Netwerk
Besluiten	Inhoudelijk	Volgen uit de regels	Gedragen
Problematisch als ...	Actoren met verschillende belangen de benadering ter discussie blijven stellen	De complexe en dynamische werkelijkheid niet in algemene regels te vangen is	Centrale sturing wordt toegepast, en regie wordt opgeëist

2.3 Succesvolle interventies in de keten van de zeevaart op de Schelde

DRIE BENADERINGEN, MAAR WELKE PAST NU HET BEST BIJ DE SCHELDE?

In het voorgaande hebben wij drie benaderingen voor het implementeren van ketenwerking op een rij gezet. Dit roept de vraag op welke benadering op de Schelde effectief is. We kunnen daarbij zien dat, zoals vaak, alle drie de benaderingen een bijdrage leveren en noodzakelijk zijn. Maar we zullen ook stellen dat in de ketenwerking op de Schelde, waar de verschillen tussen partijen en hun belangen groot zijn en de context veelal politiek, het noodzakelijk is dat de politieke benadering het primaat heeft.

Ketenbenadering tussen veel wederzijds afhankelijke partijen leidt tot een politieke arena waarin niemand echt de macht heeft ...

De keten in de zeevaart op de Schelde kenmerkt zich door de vele partijen, met sterk verschillende kenmerken, concurrentie en tegengestelde belangen. Het vertrouwen van partijen in elkaar is soms klein en extra lastig omdat sprake is van een amalgaam van publieke én private partijen. Bovendien is de problematiek interstatelijk. Er is dan ook sprake van een arena waar geen enkele partij écht de macht heeft zijn wil aan de andere partijen op te leggen. In een dergelijke arena, door ons een politieke arena genoemd, is zowel een rationele als legislatieve benadering problematisch: informatie en kennis worden ter discussie gesteld of niet verstrekt, eigen belangen nagestreefd en juridische overeenkomsten blijven globaal of komen niet tot stand.

... waardoor een politieke strategie het primaat moet krijgen, met passende interventies ...

In een dergelijke keten zal een politieke strategie het primaat moeten krijgen. Dit impliceert in de eerste plaats het op gang brengen en houden van overleg en debat tussen de ketenpartijen. Niet vanuit de gedachte (hoop) dat daarmee op enig moment het politieke speelveld in een utopisch samenspel verandert. Wél vanuit de gedachte dat daardoor geleidelijk begrip en vertrouwen kunnen groeien en geleidelijk vooruitgang kan worden geboekt. Het realiseren van omvattende visies of grand designs zal niet mogelijk zijn. De wijze waarop een gemeenschappelijke ketenstrategie tot stand komt, vertoont gelijkenis met het proces van 'logisch incrementalisme' (Quinn, 1989): het nastreven van doelen in een incrementeel proces. Het is noodzakelijk om alle partijen aan tafel te krijgen, beelden en inzichten te gaan delen en stap voor stap, met vallen en opstaan, de samenwerking in de keten vooruit te brengen. De mate waarin hierbij in de keten wordt samengewerkt kan variëren. Kaats et al. (2005) geven hiervoor verschillende niveaus van samenwerking.

Een belangrijk aspect is de roep en de strijd om de regie over de keten. Zoals wij ook op de Schelde zagen, zullen in een politieke arena partijen proberen de macht over de keten te verkrijgen en de regie te gaan voeren. Op de Schelde dienen zowel de Haven van Antwerpen, de loodsen als de GNA zich aan als regisseur van deze keten. Echter, een discussie over, en de strijd om de regie, is contra-productief. Ten eerste is één regisseur niet haalbaar, simpelweg omdat niemand daartoe over voldoende macht beschikt. Ten tweede verhindert deze discussie de opbouw van vertrouwen.

De Haven van Antwerpen aan tafel

In lijn met de hierboven geschetste benadering adviseerden wij de GNA om een gemeenschappelijke tafel te organiseren waaraan alle ketenpartners een plek konden krijgen. Toch bleek dit in de praktijk niet zo eenvoudig. Met name voor de Haven van Antwerpen ontbrak de urgentie om aan deze tafel aan te schuiven. Uiteindelijk is ervoor gekozen om te starten met één kleine tafel, specifiek voor de Haven van Gent. Aan deze tafel zitten nu alle partijen, en de eerste successen van de ketenwerking openbaren zich. Gestimuleerd door dit succes vinden nu ook de eerste gesprekken plaats over de keten naar Antwerpen.

... maar waarbij de rationele én legislatieve strategie onontbeerlijk zijn!

Een politieke strategie zal dus in ketens zoals voor de scheepvaart op de Schelde het primaat moeten hebben. Dit betekent echter niet dat de andere benaderingen achterwege kunnen blijven. Integendeel! Zo is de rationele benadering noodzakelijk om het groeiproces tussen partijen inhoudelijk te ondersteunen en te voorkomen dat maatregelen overeen worden gekomen die politiek handig zijn, maar inhoudelijk geen hout snijden. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) spreken dan over het voorkomen van ‘negotiated nonsense’. Daarnaast is ook de legislatieve benadering onontbeerlijk. Zo zal zij de legitimiteit van de beslissingen in het politieke proces moeten rechtvaardigen, rechtszekerheid aan partijen moeten bieden en als ‘stolling’ dienen voor de genomen besluiten. Ten slotte kan een legislatieve benadering als zogenaamde ‘shadow of hierarchy’ als aanjager in het politieke proces dienen op die momenten dat de voortgang dit noodzakelijk maakt of partijen zich aan de ketenwerking onttrekken. Kortom: in een keten met veel actoren met verschillende belangen en wederzijdse afhankelijkheden ligt het primaat bij een politieke strategie, maar altijd ondersteund door een rationele en legislatieve strategie.

PASSENDE INTERVENTIES EN HUN EFFECT

Wat zijn nu concrete en passende interventies? We lopen een aantal essentiële interventies langs:

1. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke tafel, waaraan alle partijen zitting hebben en waaraan de issues rondom de ketenwerking worden besproken. De tafel dient met name om cohesie en vertrouwen tussen alle partijen te laten groeien en iedereen een stem te geven. Dit raakt ook aan het punt van urgentie: partijen moeten een urgentie voelen om aan te schuiven.

2. Het ontwikkelen van gemeenschappelijke beelden over de werking van de keten en over mogelijk effectieve maatregelen. Hier raakt de rationele strategie de politieke: de inhoudelijke inzichten over de keten moeten gedragen worden door alle partijen in de keten. Eenzijdige ontwikkeling van inhoudelijke inzichten leidt dan ook alleen maar tot discussie en spanningen tussen partijen, over uitgangspunten, gegevens et cetera. Het moge duidelijk zijn dat de gemeenschappelijke tafel het forum moet zijn van waaruit de gemeenschappelijke inhoudelijke beelden worden ontwikkeld.
3. Het inspelen op incidenten en kansen, om urgentie te ontwikkelen bij partijen om aan de gemeenschappelijke tafel deel te nemen, en gezamenlijke stappen te zetten.

Deze interventies hebben twee belangrijke basisontwikkelingen gemeen die cruciaal zijn voor de ontwikkeling van ketens:

1. Het ontwikkelen van cohesie en vertrouwen tussen de ketenpartijen.
2. Incrementele ontwikkeling van de keten: kleine stapjes, 'leren en proberen'.

Vertrouwen leidt tot rede: de dagelijkse praktijk van de GNA

In de hierboven geschetste aanpak stellen wij dat een politieke strategie, gericht op het creëren van vertrouwen, de basis zou moeten zijn voor het effectief verder ontwikkelen van de keten op de Schelde. Het bewijs hiervoor zien wij in de gecoördineerde Vlaams-Nederlandse scheepvaartbegeleidingsdienst (GNA). Deze dienst volgt uit het verdrag van 2005, maar is feitelijk een doorontwikkelde gezamenlijke organisatie die zich al vanaf eind jaren zeventig van de vorige eeuw heeft kunnen ontwikkelen. De gezamenlijke 'tafel' en jarenlange samenwerking hebben tot een wederzijds vertrouwen geleid waarin een rationele benadering van de scheepvaart en ketenwerking de boventoon voert. De daling van het aantal ongevallen op de Schelde laat dit zien. Het geïnstitutionaliseerde vertrouwen bij de operationele diensten van de GNA maakt de dienst daarbij steeds minder gevoelig voor politieke oprispingen: zelfs discussies rondom de Hedwigepolder lijken de werkvloer hier niet te raken.

2.4 Concluderend: ketenbenadering in politieke omgevingen vraagt om de opbouw van cohesie en vertrouwen en een incrementele aanpak

In dit hoofdstuk zijn wij ingegaan op de ketenwerking in de zeevaart op de Schelde: daar waar de grootste containerschepen via smalle vaargeulen en in moeilijke getijstromen de havens van onder meer Antwerpen en Gent moeten bereiken. Het introduceren van de ketenbenadering op de Schelde leidt tot de vraag hoe die op deze nautisch complexe rivier, met veel verschillende partijen, handen en voeten kan krijgen. Daarbij hebben wij drie mogelijke benaderingen geschetst: een rationele, legislatieve en politieke benadering.

We kunnen concluderen dat de keten op de Schelde gekenmerkt kan worden als een politieke arena: een keten waarin veel partijen opereren die veel verschillende kenmerken en belangen hebben, van elkaar afhankelijk zijn en waarvan niemand de macht heeft om zijn wil in de keten aan een andere partij op te leggen. We hebben gezien dat in zo'n omgeving een rationele en een legislatieve benadering van de keten problematisch zijn: kennis en informatie worden ter discussie gesteld, en partijen gaan zich strategisch gedragen. Een politieke benadering is dan ook noodzakelijk, waarbij via een gemeenschappelijke tafel en een geleidelijke aanpak cohesie en vertrouwen tussen partijen worden ontwikkeld, beelden en percepties gaan convergeren en de keten stap voor stap steeds beter kan gaan functioneren. Ook hebben we gesteld dat een rationele en een legislatieve strategie daarbij als ondersteuning noodzakelijk zijn, om negotiated nonsense te vermijden en de legitimiteit van de besluiten te garanderen.

Ten slotte roept dit de vraag op wat we hieruit voor andere ketens kunnen afleiden. Wij zien de volgende richtingen:

1. Ketens met veel verschillende partijen met verschillende belangen waarin niemand de regie kan voeren, vragen om het primaat van een politieke strategie. Een gemeenschappelijke tafel, streven naar incrementele verbeteringen en het voorkomen van strijd om de regie zijn daarbij belangrijke leidraden.
2. In ketens waar de verschillende belangen beperkt zijn, en waar er mogelijk zelfs al één partij is die de regie over de keten kan voeren, zou een primair rationele benadering leidend kunnen zijn. Hier zijn de legislatieve en de politieke benadering ondersteunend.
3. De vraag is onder welke omstandigheden het primaat bij een legislatieve benadering zou moeten liggen. De ketenbenadering op de Schelde is – op interstatelijk niveau bezien – hiervan mogelijk een voorbeeld: het GNB-verdrag als 'legislative driver'.

Naschrift

Auteurs waren als organisatieadviseurs in opdracht van de Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit betrokken bij het ontwikkelen van de Ketenwerking op de Schelde. Zij deden dit in nauwe samenwerking met Antea België. De auteurs danken Philippe Hyde van Antea en Eric Luca van Rijkswaterstaat Directie Zeeland voor hun commentaar.

Literatuur

- Bruijn, H. de & Heuvelhof, E. ten (2007). *Management in netwerken*. 3de geh. herz. dr. Den Haag: Lemma.
- Dijk, J.M. van (2008). *Water and environment in decision-making. Water assessment, environmental impact assessment and strategic environmental assessment in Dutch planning. A comparison*. Delft: Eburon.
- Foucault, M. (1973). Truth and juridical forms, lectures at Rio de Janeiro. In: Faubion, J.D. & P. Rabinov (eds), *Power, Essential works of Foucault*. New York: The New Press, Vol. 3.
- Goldratt, E.M. (2009). *Het doel, een proces van voortdurende verbetering*. Houten: Het Spectrum.
- Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1989). *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg: Coutinho.
- Kaats, E., Klaveren, P. van & Opheij, W. (2005). *Organiseren tussen organisaties, Inrichting en besturing van samenwerkingsrelaties*. Schiedam: Scriptum.
- Koppejan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge.
- Korsten, A.F.A. (2006). *Samenwerking in ketens en ketenmanagement; organisatiekanteling en samenwerking ten behoeve van betere overheidsdienstverlening*. www.ketens-netwerken.nl/resources/uploads/files/arno%20korsten.pdf.
- Ploos van Amstel, W. (2008). *Logistiek*. Amsterdam: Pearson Education.
- Quinn, J.B. (1989). Strategic change: logical incrementalism. *Sloan Management Review*, p. 43-55.
- Roovers, G.J. (2012). *Besluitvorming in het rivierbeheer, de systeembenadering van professionals als basis*. Delft: Technische Universiteit Delft, Techniek, Bestuur en Maatschappij [in prep.].
- Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Senge, P.M., Kleiner, A., Roberts, C., Ross, R.B. & Smith, B.J. (1995). *Het vijfde discipline praktijkboek: Strategieën en instrumenten voor het bouwen van een lerende organisatie*. (Utrechtse Vertaal Associatie & T. Roozenboom, Trans.). Schoonhoven: Academic Service Economie en Bedrijfskunde.

- Simon, H.A. (1960). *The new science of management decision*. New York: Harper & Row.
- Teisman, G.R. (1998). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief (Complex decision-making: a pluricentric perspective)*. Den Haag: VUGA.
- Veerman, G.J. & Mulder, R. (2010). *Wetgeving met beleid*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Wrong, D.H. (1995). *Power, Its Forms, Bases and Uses*. New Brunswick: Transaction Publishers.

