



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Samenwerking tussen zeehavens

Samenwerking tussen zeehavens

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

december 2008

P.M. Wortelboer-van Donselaar
J. Kolkman

Meer weten over mobiliteit.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. Het KiM richt zich op alle vormen van mobiliteit.

© 2008, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Tekst:

Pauline Wortelboer-van Donselaar en Joost Kolkman

Vormgeving en opmaak:

Studio Guido van der Velden B.V., Blaricum

Foto omslag:

Ben Wind Fotografie, Rotterdam

ISBN: 978-90-8902-042-0

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Jan van Nassastraat 125

2596 BS Den Haag

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 351 1965

Fax : 070 351 7576

Website : www.kimnet.nl

E-mail : info@kimnet.nl

Voorwoord

Zeehavens beconcurreren elkaar om lading en omzet. In beginsel is dat vanuit economisch perspectief een gezond uitgangspunt. Concurrentie kan echter ook neveneffecten hebben die de welvaart verlagen, bijvoorbeeld als concurrentie duurzame ontwikkeling bemoeilijkt of leidt tot overinvesteringen. Samenwerking tussen zeehavens kan mogelijkheden bieden om ongewenste neveneffecten tegen te gaan, en om efficiëntieverbeteringen te realiseren. Dit rapport van het KiM gaat in op de vraag of en hoe samenwerking tussen zeehavenbeheerders kan bijdragen aan onze welvaart en welke rol de rijksoverheid kan spelen bij het bevorderen of afremmen van deze samenwerking.

Ik dank de bestuurders van Havenbedrijf Rotterdam, Haven Amsterdam, Groningen Seaports, Zeeland Seaports, de Nationale Havenraad, Deltalinqs en Oram voor het weergeven van hun visie op samenwerking tussen zeehavens in Nederland. Tevens dank ik verschillende havenwetenschappers en onze opdrachtgever DGLM voor hun tussentijdse commentaar op onze studie en hun adviezen. Hopelijk is dit KiM rapport van dienst bij de verdere discussie over versterking van de samenwerking tussen de Nederlandse zeehavenbeheerders.

Carl Koopmans
Directeur KiM

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
------------------	----------

Samenvatting	7
---------------------	----------

1 Inleiding	13
--------------------	-----------

1.1 Context	13
-------------	----

1.2 Doel en aanpak onderzoek	14
------------------------------	----

1.3 Afbakening van het onderzoek	14
----------------------------------	----

1.4 Leeswijzer	15
----------------	----

2 Redenen om samen te werken	17
-------------------------------------	-----------

2.1 Wat is samenwerking?	17
--------------------------	----

2.2 Bedrijfsmatige argumenten om samen te werken	18
--	----

2.3 Maatschappelijke argumenten voor samenwerking	20
---	----

2.4 De drijfveer van samenwerking tussen zeehavens: sterke concurrentie	24
--	----

3 Huidige samenwerking tussen Nederlandse zeehavenbeheerders	29
---	-----------

3.1 Visie zeehavenbeheerders	29
------------------------------	----

3.2 Voorbeelden van samenwerking tussen zeehavens	32
---	----

3.2.1 Samenwerking tussen zeehavens in Nederland	33
--	----

3.2.2 Samenwerking met zeehavens in het buitenland	37
--	----

3.2.3 Samenwerking tussen zeehavens in het buitenland	39
---	----

3.3 Conclusie huidige samenwerkingsvormen havenbeheerders	41
---	----

4 De voor- en nadelen van samenwerking tussen zeehavenbeheerders	45
---	-----------

4.1 Doelen van samenwerking door zeehavenbeheerders	45
---	----

4.2 Efficiëntie effecten samenwerking havenbeheerders	49
---	----

4.3 Conclusie samenwerkingsmogelijkheden tussen zeehavens: koppeling van theorie en praktijk	51
---	----

5 Sturingsmogelijkheden voor de rijksoverheid	55
--	-----------

5.1 Rol van de overheid bij samenwerking	55
--	----

5.1.1 Bestuurskundige argumenten	56
----------------------------------	----

5.1.2 Economische argumenten	56
------------------------------	----

5.1.3 Overheidsinstrumenten	59
-----------------------------	----

5.2	Analyse van sturingsmogelijkheden bij samenwerking tussen zeehavens	60
5.3	Overheidsinstrumenten bij samenwerking tussen zeehavens	63
5.4	Conclusie belang samenwerking zeehavens voor de rijksoverheid	66

Summary	69
----------------	----

Literatuurlijst	75
------------------------	----

Bijlage 1	Lijst geïnterviewde personen	79
Bijlage 2	Overzicht samenwerkingsvormen	81
Bijlage 3	Voorwaarden om te komen tot samenwerking	85
Bijlage 4	Afbakening zeehavens, overzicht havenpartijen en taken	87
Bijlage 5	Samenwerkingsdoelen havenpartijen	93

Samenvatting

Concurrentie

Zeehavens beconcurreren elkaar om lading en omzet. In beginsel is dat vanuit economisch perspectief een gezond uitgangspunt. Concurrentie leidt in goed werkende markten tot neerwaartse druk op de prijzen, waardoor een voor de welvaart gunstiger balans tussen vraag en aanbod ontstaat.

Concurrentie kan echter ook neveneffecten hebben die de welvaart verlagen. Onder meer als concurrentie duurzame ontwikkeling bemoeilijkt, bijvoorbeeld op het gebied van efficiënt ruimtegebruik. Of als concurrentie leidt tot een sterke prikkel om overheidsinvesteringen in havengerelateerde (achterland)infrastructuur te bepleiten, die bij samenwerking niet of in mindere mate nodig zouden zijn.

Samenwerking

Samenwerking tussen zeehavens geeft mogelijkheden om de ongewenste neveneffecten van concurrentie tegen te gaan. Het biedt tevens kansen voor de betrokken partijen om efficiëntieverbeteringen te realiseren. Die kunnen vervolgens bijdragen aan een betere concurrentiepositie ten opzichte van andere (buitenlandse) havens. Dit kan ook maatschappelijke voordelen met zich meebrengen.

Roep uit de Tweede Kamer om meer samenwerking tussen havens

De Tweede Kamer heeft staatssecretaris Tineke Huizinga van Verkeer en Waterstaat in september 2007 gevraagd aan te geven hoe de overheid samenwerking tussen zeehaven(beheerders) verder kan stimuleren. Deze vraag veronderstelt dat samenwerking tussen zeehavenbeheerders goed is, dat die samenwerking nog niet voldoende tot stand komt en dat de overheid maatregelen kan nemen om samenwerking verder te ondersteunen. Dit onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) gaat in op de vraag of en hoe samenwerking tussen zeehavenbeheerders kan bijdragen aan onze welvaart en welke rol de rijksoverheid kan spelen bij het bevorderen van deze samenwerking.

Effecten van samenwerking tussen zeehavens op de welvaart: theorie

Uit literatuurstudie blijkt dat samenwerking tussen zeehavens een aantal positieve effecten kan hebben. Tabel S1 geeft een overzicht van maatschappelijke baten die mogelijk door samenwerking tussen havenbeheerders kunnen ontstaan.

<i>Maatschappelijke baat</i>	<i>Toelichting</i>	<i>Soort samenwerking</i>
Lagere productie en/of consumptiekosten	Hogere bezettingsgraad terminals en achterlandinfrastructuur	Bundeling/verdeling van stromen bij terminals, achterlandinfrastructuur
	Optimalisatie van (overheids) investeringen	Joint ventures in bijvoorbeeld achterlandverbindingen en/of terminals om overcapaciteit te voorkomen
	Schaalvoordelen door delen van voorzieningen	Gezamenlijke R&D (kennis en innovatie), inkoop, marketing, vaarwegvoorzieningen, ICT, standaardisatie van procedures, veiligheid en beveiliging
	Schaal en scopevoordelen door specialisatie	Specialisatie van havens naar ladingsoort of dienst
Vermindering effecten op milieu, veiligheid en ruimte	Beter ruimtegebruik en efficiënter gebruik van terminals en vervoersinfrastructuur	Bundeling/verdeling van stromen bij terminals, achterlandinfrastructuur, als gevolg van specialisatie
	Faciliteren/versnellen succesvolle innovaties	Gezamenlijke R&D (kennis en innovatie)
Indirect	Bijdrage aan concurrentiepositie door behoud van kritische massa in haven	Samenwerking om tegendruk (countervailing power) te bieden aan reders en stuwadoors
	Bijdrage aan concurrentiepositie door additionele bedrijvigheid ten koste van buitenlandse havens	Gezamenlijke dienstverlening leidt tot aantrekkelijker product en daarmee meer tot meer vraag
	Meer inkomsten van buitenlandse gebruikers van de haven	Hogere tariefzetting op basis van marktmacht

Tabel S1

Overzicht van potentiële maatschappelijke baten van samenwerking tussen zeehavens

Dit overzicht van potentiële maatschappelijke baten wil niet zeggen dat elke vorm van samenwerking per definitie tot een netto welvaartsverbetering leidt. Daar zijn verschillende redenen voor. Ten eerste kunnen positieve en negatieve effecten tegelijkertijd optreden. Een toename van de lading kan voordelen bieden in termen van toegevoegde waarde. Maar ook nadelen in termen van leefbaarheid. Ten tweede kunnen negatieve effecten ook optreden als samenwerking gericht is op het beperken van de mededinging, of als verminderde concurrentie een onbedoeld neveneffect is. Daardoor kan bij partijen marktmacht ontstaan die ertoe kan leiden dat prijzen hoger zijn dan bij volledige concurrentie. Dit is gunstig voor de havens, maar ongunstig voor hun afnemers. De Nederlandse Mededingingautoriteit (NMa) en het directoraat-generaal Concurrentie van de Europese Unie zien echter toe op het naleven van de mededingingswetgeving.

Theorie getoetst aan de praktijkervaring van Nederlandse zeehavens

Nederlandse zeehavenbeheerders werken al op verschillende manieren samen. Meestal zijn daar ook andere havengerelateerde partijen bij betrokken. Waar de gezamenlijke belangen evident zijn en het niet gaat

om commercieel gevoelige onderwerpen, lijken de havenbeheerders elkaar goed te kunnen vinden. In dit opzicht zijn de beschreven baten van samenwerking tussen havenbeheerders dus al deels geïnd. De vraag is vooral wat extra samenwerking hier aan kan toevoegen.

De potentiële baten van de extra samenwerking zijn daarbij afhankelijk van de grenzen van mededingingswetgeving. Tevens zijn deze baten afhankelijk van de mate waarin rijksoverheid en havenbeheerders de invloed hebben om gewenste ontwikkelingen op het gebied van specialisatie en bundeling van goederenstromen te bewerkstelligen. Daarmee bedoelen we dat vestigingsplaats- en transportkeuzes uiteindelijk door private ondernemingen worden gemaakt, waarbij rijksoverheid en havenbeheerders alleen kunnen bijsturen. Deze sturing kan bijvoorbeeld bestaan uit het faciliteren van bepaalde ontwikkelingen, of door andere ontwikkelingen juist niet toe te staan of met allerlei (prijs)prikkels te ontmoedigen. Het succes van een dergelijke strategie is afhankelijk van de mate waarin dit aansluit op behoeften vanuit het havenbedrijfsleven.

Het tijdstip om (nog) verder te gaan samenwerken zit mee. De ladingstromen groeien vooralsnog sterk en in een groeiemarkt is de behoefte minder groot om elkaar sterk te beconcurreren om elke ton lading. Tegelijkertijd staan de havenbeheerders in toenemende mate voor dezelfde vragen, namelijk op welke wijze de groeiende goederenstromen zo goed mogelijk te accommoderen binnen de randvoorwaarden van schaarse ruimte en infrastructuur en de door de overheid gestelde, steeds striktere grenzen van duurzaamheid.

NV Nationale Haveneenheid

Door de helft van de geïnterviewde Nederlandse havenbeheerders wordt een NV Nationale Haveneenheid met samenwerking bij commerciële taken gezien als een mogelijke oplossing voor de problemen op het gebied van bereikbaarheid, duurzaamheid en ruimte. Ook worden schaalvoordelen verwacht en baten uit de mogelijkheid om als haven te specialiseren. Een gezamenlijke NV Nationale Haveneenheid kan echter ook leiden tot inefficiënties ten opzichte van de huidige situatie: bureaucratisering, afname van commerciële aantrekkelijkheid en verwaarlozing van rendabele marktniches.

Zonder een concretisering van de uitgangspunten van een nationale haveneenheid is het op voorhand niet mogelijk om de voor- en nadelen van deze verregaande vorm van samenwerking te wegen. De grenzen aan samenwerking in een nationale haveneenheid worden in alle gevallen bepaald door de mededingingswetgeving. Overigens betekent

samenwerking tussen Nederlandse havens niet dat alle concurrentie is verdwenen: concurrentie doet zich voor tussen havens in het bredere perspectief van de Hamburg-Le Havre range.

Rol van de rijksoverheid

Samenwerking tussen zeehavens kan bijdragen aan het bereiken van beleidsdoelstellingen van de rijksoverheid, gericht op het faciliteren van de groei in ladingstromen binnen randvoorwaarden van duurzaamheid. Ook kan samenwerking mogelijk een bijdrage leveren aan het optimaal inzetten van investeringen door de rijksoverheid, derhalve aan de efficiëntie van overheidsinvesteringen. Denk hierbij aan (grote) infrastructuurprojecten ten behoeve van de toegankelijkheid van havens, of het achterlandvervoer. Door samenwerking tussen havens komen de gezamenlijke belangen, in plaats van de regionale belangen, meer centraal te staan. Dan kan huidige en nieuwe infrastructuur meer optimaal worden benut.

De potentiële maatschappelijke voordelen van samenwerking tussen zeehavens betekenen niet automatisch dat er een rol voor de overheid is weggelegd. De rol van de rijksoverheid bij het stimuleren of afremmen van samenwerking tussen zeehavens, de zogenaamde legitimiteitsvraag, wordt in de bestuurskundige en economische theorie bepaald door de bijdrage aan publieke belangen. Volgens de economische theorie is er alleen in geval van marktfalen sprake van publieke belangen en behoort de overheid in te grijpen. Marktfalen houdt in dat de markt in een bepaalde situatie geen optimale oplossing biedt. Bijvoorbeeld als er sprake is van externe kosten, of als marktpartijen misbruik maken van aanwezige marktmacht. Ook in de havens kan dit voorkomen.

Langs de argumentatielijnen van publieke belangen kan de overheidsrol bij samenwerking tussen zeehavens betrekking hebben op het toezien op het internaliseren of verminderen van externe kosten veroorzaakt door havenactiviteiten. Als samenwerking niet het gewenste effect heeft, kan de overheid handhaven op basis van wet- en regelgeving. Bij het nadenken over een nationale haveneenheid kan de overheid de discussie objectiveren door zorg te dragen voor een goede informatievoorziening. Bijvoorbeeld door te sturen op het expliciteren van de verwachte bedrijfseconomische en maatschappelijke kosten en opbrengsten van de nationale haveneenheid. Indien deze inschattingen een overtuigend maatschappelijk rendement laten zien, kan de overheid daarna het opzetten van een nationale haveneenheid faciliteren. Dit kan door bijvoorbeeld waar nodig het samenwerkingsproces op gang te houden. Ten slotte dient de overheid bij alle vormen van samenwerking toe te zien op het voorkomen van marktmacht.

Hoewel samenwerking tussen zeehavenbeheerders dus in potentie maatschappelijke baten met zich kan meebrengen, is samenwerking geen doel op zich. In alle gevallen moet de rijksoverheid helder voor ogen houden waarvoor verdergaande samenwerking oplossing(en) biedt en wat de alternatieve overheidsinstrumenten zijn om het geconstateerde probleem op te lossen. Voorbeelden zijn regelgeving, een scherpe afweging van overheidsinvesteringen, of efficiënte beprijzing van ruimtebeslag.

1 Inleiding

1.1 Context

In vervolg op een debat met de Tweede Kamer in september 2007 heeft staatssecretaris Tineke Huizinga toegezegd de vragen van kamerleden naar een meer actieve ondersteuning vanuit de overheid van samenwerking tussen zeehavens, te beantwoorden in het kader van de 'Beleidsbrief Duurzame Zeehavens'. Duurzaamheid bestaat in dit verband uit ontwikkeling waarbij sociale-, ecologische-, en economische belangen in evenwicht zijn.

In de 'Beleidsbrief Duurzame Zeehavens' wordt de 'Nota Zeehavens' nader uitgewerkt op het punt van leefomgeving en veiligheid. Deze aspecten behoren volgens de opstellers van de brief niet alleen te worden beschouwd als randvoorwaarden en knelpunten. Ze kunnen ook kansen bieden voor de zeehavens en het daar gevestigde bedrijfsleven. Algemeen erkend wordt dat ontwikkeling van duurzaamheid vraagt om samenwerking tussen havenpartijen en havens.

De discussie over meer samenwerking tussen havens is niet nieuw. Reeds lange tijd wordt door bij havens betrokken partijen gedebatteerd over de potentie van samenwerking om de concurrentie het hoofd te kunnen bieden. Kleinere havens zijn kwetsbaarder en zien meer noodzaak tot samenwerking dan de grotere havens. Zij zijn hierin meer terughoudend vanwege andere belangen, bijvoorbeeld hun merknaam in het buitenland. Samenwerking ligt vooral wat betreft de commerciële aspecten gevoelig.

Mogelijk is er een rol voor de overheid weggelegd bij het bevorderen van samenwerking tussen zeehavens. Hiermee wordt vooral de samenwerking tussen beheerders van zeehavens bedoeld. Om inzicht in beleidsvariabelen mogelijk te maken, gaan we in deze rapportage dieper in op de voor- en nadelen van samenwerking in het algemeen en voor zeehavens in het bijzonder. Regelmatig wordt verondersteld dat meer samenwerking altijd beter is. Of dit zo is en zo ja waarom, blijft vaak onbesproken. Een goede analyse kan de discussie over de potentie van samenwerking tussen zeehavens en de rol van de rijksoverheid hierbij verscherpen.

1.2 Doel en aanpak onderzoek

In deze studie van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) wordt uiteengezet wat de bijdrage van samenwerking tussen zeehavens aan de maatschappelijke welvaart kan zijn en of er een rol voor de rijksoverheid is weggelegd om die samenwerking verder te stimuleren.

Het onderzoek start met een inventarisatie van argumenten uit de literatuur over het nut van samenwerking tussen bedrijven. Waarom willen bedrijven eigenlijk samenwerken, ten opzichte van andere manieren om een bepaald doel te bereiken? En hoe ziet de samenwerking er dan uit? Wat betekenen deze vormen van samenwerking in maatschappelijk opzicht? Zijn er nog andere vormen van maatschappelijk nuttige samenwerking die niet automatisch door het bedrijfsleven worden opgestart? Vervolgens is de theorie over baten van samenwerking gekoppeld aan de situatie in zeehavens en aan de ontwikkelingen in samenwerking tussen zeehavens.

Op basis van deze inzichten is een overzicht samengesteld van mogelijk maatschappelijk rendabele vormen van samenwerking tussen havens. Daarbij is aandacht besteed aan de mogelijke beleidsvariabelen voor de rijksoverheid bij het stimuleren of afremmen van samenwerking tussen zeehavens.

De uitkomsten van het literatuuronderzoek zijn voorgelegd aan wetenschappelijke experts op het gebied van havens, de directeurs van de vier grootste Nederlandse zeehavens, de Nationale Havenraad en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de havens (Bijlage 1). Aan de havenbeheerders is ook gevraagd hun visie te geven over huidige vormen van nationale en internationale samenwerking en de rol van de overheid om samenwerking te stimuleren. Deze visie uit de praktijkwereld hebben wij tenslotte gecombineerd met de inzichten uit de literatuurstudie.

1.3 Afbakening van het onderzoek

De voor- en nadelen van samenwerking worden in deze studie vooral benaderd vanuit de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart. Maatschappelijke welvaart bevat zowel aspecten van macro-economische ontwikkeling als van milieu en veiligheid. Hiermee wordt goed aangesloten op het duurzaamheidsbegrip in de 'Beleidsbrief Duurzame Zeehavens' omdat het alle aspecten van sociale-, ecologische- en economische belangen omvat.

De bijdrage van samenwerking aan private belangen blijft in deze studie grotendeels buiten beschouwing. Dit geldt ook voor de concrete invulling van mogelijke samenwerkingsvormen tussen havenbeheerders, bijvoorbeeld wat betreft taakverdeling, juridische structuur en zeggenschap.

De focus van dit onderzoek ligt op de samenwerking tussen zeehavenbeheerders. In de rapportage zullen echter ook samenwerkingsvormen tussen andere partijen in de haven aan bod komen, omdat deze verklarend zijn voor de keuzes en mogelijkheden van havenbeheerders om samen te werken. Samenwerking wordt daarbij niet gezien als een doel op zich, maar als een middel om een doel te bereiken. Er zijn ook andere maatregelen denkbaar die minder of meer effectief bijdragen aan deze doelen. In deze rapportage staat echter samenwerking centraal als aanpak om een doel te bereiken.

Zeehavens worden in dit onderzoek, conform de definitie in de 'Havenmonitor' (Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 2005), omschreven als "havens aan zee of aan diep vaarwater waar zeewaardige schepen kunnen komen en die de beschikking hebben over een zeeterminal of - voor zover gelegen in een zeehavengebied - een inlandterminal waar zeevaart als modaliteit aanwezig is". Bijlage 4 bevat een uitgebreide beschrijving van alle partijen in een zeehaven en hun rol bij het functioneren van de zeehaven.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de redenen om samen te willen werken: wat zijn de argumenten voor bedrijven om samenwerking te ambiëren en wat levert samenwerking de maatschappij op? En gelden dezelfde argumenten voor zeehavenbeheerders?

Hoofdstuk 3 geeft een beeld van de visie van de Nederlandse zeehavenbeheerders over het onderwerp samenwerking. Ook biedt dit hoofdstuk een overzicht van huidige samenwerkingsvormen.

Hoofdstuk 4 beschrijft de gevolgen van samenwerking tussen zeehavenbeheerders in bedrijfseconomische en maatschappelijke zin. Ook verbinden we hier de inzichten uit de literatuur aan de observaties over het nut van (verdere) samenwerking van de Nederlandse zeehavenbeheerders.

Hoofdstuk 5 bevat een overzicht van beleidsvariabelen voor de rijksoverheid. Het gaat dan om het beïnvloeden van vormen

van samenwerking tussen havens, in aanvulling op de huidige samenwerkingsvormen, die een bijdrage kunnen leveren aan de nationale welvaart.

De lezer die meer wil weten over theoretische samenwerkingsvormen, de organisatiestructuur van havens en samenwerkingsvormen tussen andere havenpartijen dan zeehavenbeheerders, verwijzen we naar de bijlagen 2 tot en met 5.

2 Redenen om samen te werken

2.1 Wat is samenwerking?

Samenwerking, het klinkt zo positief, maar wat houdt het eigenlijk in? Er zijn vele definities van samenwerking. In onder andere 'Samenwerking, het wondermiddel van de 21e eeuw' (Kennisrotatie, 2006) wordt hiervan een overzicht gegeven. Centrale elementen in de beschrijving van samenwerking zijn gemeenschappelijkheid, gedeelde doelen, gedeelde belangen, tussen meerdere organisaties, vrijwilligheid, vertrouwensbasis, behoud van eigen identiteit.

De verschillende definities blijken moeilijk samen te vatten in één geheel. Luggens (2004) geeft een redelijk algemene definitie van samenwerking: "Een samenwerkingsverband is een relatie, aangegaan door twee of meer partijen die verenigbare of aanvullende belangen en doelen hebben, om wederzijds voordeel te behalen."

Samenwerkingsverbanden zijn er in verschillende vormen. Klein Woolthuis (1999) noemt een aantal aspecten waarop samenwerkingsverbanden kunnen verschillen:

- De doelen van de samenwerkingspartners;
- De intensiteit van samenwerking en bijbehorende samenwerkingsvorm;
- De soort partners en de samenwerkingsomgeving;
- Het samenwerkingsproces;
- Noodzaak tot evaluatie van de samenwerking.

Niet al deze aspecten zijn voor deze studie dusdanig van belang dat ze nader moeten worden uitgewerkt. Voor het beantwoorden van de vraag naar de baten van samenwerking voor het bedrijfsleven, maar vooral voor de maatschappij, staat de bijdrage aan de beoogde doelen centraal. Hierbij kan het vanuit het perspectief van het bedrijfsleven bijvoorbeeld gaan om winst. Vanuit het perspectief van de overheid kan dit bestaan uit de bijdrage aan maatschappelijke welvaart: economische ontwikkeling, binnen randvoorwaarden van duurzaamheid.

Samenwerking tussen bedrijven is daarbij geen doel op zich, maar een middel om een bepaald doel te bereiken. Voor een toelichting op verschijningsvormen van samenwerking, de operationele aanpak, het proces en de evaluatie van een samenwerkingsverband verwijzen we naar bijlagen 2 en 3.

2.2 Bedrijfsmatige argumenten om samen te werken

Een belangrijk element uit de definitie van samenwerking is het wederzijdse voordeel dat partijen willen behalen. Bij samenwerking tussen bedrijven gaat het daarbij in ieder geval om een bedrijfseconomisch voordeel dat wordt nagestreefd. De argumenten voor samenwerking tussen ondernemingen berusten dus vooral, maar niet uitsluitend, op economische motieven.

Economische motieven

Op basis van verschillende bronnen (EIM, 2003; Van Driel, 1990 en www.businessissues.nl) kunnen we de volgende economische motieven voor samenwerking tussen bedrijven onderscheiden:

- 1 Verbetering van efficiëntie/kostenbesparing
 - Voorkomen van overcapaciteit;
 - Risicospreiding van kosten bij gezamenlijk onderzoek en/of productontwikkeling. Risicospreiding vindt vooral plaats op het gebied van de risico's die verbonden zijn aan kennis en innovatie, grootschalige planontwikkeling of mega-infraprojecten;
 - *Economies of scale/scope* (gezamenlijke inkoop/distributie/opleiding/et cetera), vermindering van staffuncties (administratie, marketing et cetera). Betere benutting van technologische en organisatorische infrastructuur;
 - Verbeteren productieproces door ketenvorming: productiekosten worden niet per schakel geoptimaliseerd, maar over de totale keten;
 - Vermindering transactiekosten: op een anonieme markt zijn veel onzekerheden. Er ontstaan kosten omdat de markt onoverzichtelijk is (de zogenaamde zoekkosten) en om ingedekt te zijn tegen opportunistisch gedrag (contractkosten). Ook moet een bedrijf controleren of datgene wat is afgesproken, wordt nagekomen. Dit betreft de toezichts- en beoordelingskosten;
- 2 Complementariteit van competenties
 - Gebruik maken van elkaars competenties;
 - Bevorderen leervermogen/kennisuitwisseling;
- 3 Bedrijfspositionering
 - Meeliften op merknaam andere partij;
 - Marktpositionering. Organisaties kunnen nieuwe markten betreden door partners in te schakelen die daar ingangen hebben en bekend zijn met de cultuur en de voorschriften die er gelden. Dit motief speelt vaak in het internationale zakenverkeer, maar kan ook op nationaal niveau spelen bij de toetreding in nieuwe regio's of het bereiken van specifieke klanten;

- Verminderen van (internationale) concurrentie. Het streven is om de eigen positie te versterken en die van de concurrent te verzwakken. Het meest wenselijk is een combinatie van beide. Met het aangaan van een alliantie met een concurrent, wordt deze effectief uit de markt gehaald;
- Creëren van een standaard in de markt;
- Vormen van een machtsblok tegen andere machtsblokken. Dit betreft in economentermen de 'countervailing power';
- Gezamenlijke politieke belangenbehartiging.

De samenwerking kan plaatsvinden op het operationele, tactische en strategische niveau (Klein Woolthuis, 1999). Op operationeel niveau helpt samenwerking bij de dagelijkse werkzaamheden, bijvoorbeeld op het gebied van logistiek en personeelsmanagement. Op tactisch niveau dient samenwerking ter ondersteuning van het beleid van de organisatie, bijvoorbeeld het gezamenlijk laten verrichten van onderzoek. Op strategisch niveau is de samenwerking gericht op langdurig concurrentievoordeel, bijvoorbeeld door gezamenlijke productontwikkeling of netwerkmanagement, oftewel het sturen van (delen) van de productieketen.

Samenwerkingsverbanden kunnen zowel verticaal als horizontaal worden aangegaan. Bij verticale samenwerking gaat het vooral om het verbeteren van relaties met toeleveranciers en afnemers. Het doel daarvan is om binnen de productieketen de waardevermeerdering te optimaliseren en tegen zo laag mogelijke kosten te produceren.

Bij horizontale samenwerking gaat het om het aangaan van relaties met concurrerende bedrijven die op dezelfde plek in de productieketen staan, bijvoorbeeld via een branchevereniging. Een andere vorm van horizontale samenwerking is als bedrijven samenwerken met bedrijven uit andere productieketens om gezamenlijk tot nieuwe producten te komen, of verschillende producten beter op elkaar te laten aansluiten. Een goed voorbeeld daarvan is het koffieapparaat van Philips en Douwe Egberts waarvoor samenwerking is gezocht buiten de bestaande productieketens om.

Sociaal-psychologische motieven

Bedrijven worden aangestuurd door mensen die mogelijk ook andere dan economische motieven kunnen hebben om samen te werken. Ook psychologen en sociologen hebben het verschijnsel samenwerking onderzocht en dragen mechanismen aan die samenwerking kunnen verklaren. Sociologische of psychologische verklaringen zijn niet alleen aanvullend aan de economische. Ze benaderen samenwerking vanuit

een ander perspectief en komen daardoor tot inzichten die eveneens van belang zijn om het gedrag van mensen en organisaties te begrijpen en die niet gebaseerd zijn op economische ratio. Daarnaast leveren beide disciplines belangrijke informatie over de randvoorwaarden om tot succesvolle samenwerking te komen.

Gillinson (2004) geeft een beknopt overzicht van theorieën en verklaringsmodellen uit de sociale wetenschappen. Daaruit kan een aantal redenen worden afgeleid die mensen kunnen hebben om met elkaar samen te werken. Uit het overzicht van Gillinson blijkt dat mensen over het algemeen een positieve grondhouding hebben ten aanzien van samenwerking, maar dat zij daarbij wel het principe van wederkerigheid hanteren. Ze zijn coöperatief zo lang degene met wie ze samenwerken dat ook is. Zodra de ander hen benadeelt, willen ze niet meer samenwerken. In sommige gevallen streven ze ook vergelding na. Mits de samenwerking contractueel is vastgelegd, zijn daar juridische mogelijkheden toe. Daarnaast kunnen ook sociale sancties worden uitgedeeld, bijvoorbeeld door slechte ervaringen met anderen te delen en daarmee iemands reputatie te schaden. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij een hechte gemeenschap, kan dat zeer belemmerend werken voor iemands mogelijkheden voor toekomstige samenwerking.

Samenwerking kan daarentegen ook worden gefrustreerd door persoonlijke belangen van diegenen die door de samenwerking worden beïnvloed. Als samenwerking bijvoorbeeld als mogelijk gevolg heeft dat de functie verdwijnt van diegene die over samenwerking moet beslissen, dan is de vraag of bedrijfsbelangen in alle gevallen vóór gaan.

2.3 Maatschappelijke argumenten voor samenwerking

Samenwerking wordt vaak beschouwd als iets positiefs, maar dat gaat niet altijd op. Samenwerking tussen bedrijven is over het algemeen voordelig voor de partijen deelnemen, maar is niet noodzakelijkerwijs voordelig voor de rest van de maatschappij. We kunnen stellen dat samenwerking tussen bedrijven maatschappelijke baten oplevert als er een bijdrage is aan de maatschappelijke efficiëntie, bijvoorbeeld door het vergroten van de duurzaamheid van de productie. Daarmee is overigens nog niet gezegd dat samenwerking de beste aanpak is om de maatschappelijke efficiëntie te bevorderen.

Niet alle samenwerkingsvormen tussen bedrijven leiden tot een welvaartsverbetering. We kunnen vier situaties onderscheiden die voor

een analyse van de maatschappelijke baten van samenwerking van belang zijn:

- 1 Bedrijven werken vrijwillig samen en de effecten van de samenwerking zijn ook vanuit maatschappelijk perspectief efficiënt;
- 2 Bedrijven werken vrijwillig samen, maar de effecten van de samenwerking doen afbreuk aan de maatschappelijke efficiëntie;
- 3 Bedrijven zijn niet of nauwelijks geneigd uit eigen beweging samen te werken. Als ze dit wél zouden doen, zou dit bijdragen aan de maatschappelijke efficiëntie;
- 4 De samenwerking is maatschappelijk efficiënt maar in het geheel niet in het directe belang van bedrijven.

In de eerste situatie is er sprake van maatschappelijke baten. Voorbeelden hiervan zijn: gezamenlijk inrichten en gebruiken van voorzieningen zoals opleidingen, gezamenlijke belangenbehartiging, gezamenlijke acquisitie/presentatie in het buitenland. Overheden zijn in sommige gevallen geneigd om de omvang en de kwaliteit van de samenwerking te stimuleren, teneinde het maatschappelijke succes van de samenwerking verder te bevorderen. Onderzoek van Gillinson (2004) laat echter zien dat enige voorzichtigheid is geboden bij het toepassen van prikkels, financieel of anderszins. Zij haalt twee onderzoeken aan (Titmuss, 1970 en Fehr en Gächter, 2002), waaruit aanwijzingen naar voren komen dat de omvang en kwaliteit van de vrijwillige samenwerking verminderde na de introductie van prikkels.

In de tweede situatie zal juist sprake zijn van een verlies aan maatschappelijke baten. Dit is voornamelijk het geval als samenwerking tussen bedrijven als doel heeft de mededinging te beperken, of wanneer dit een onbedoeld neveneffect is. In Europese en Nederlandse mededingingswetgeving is vastgelegd wanneer hiervan sprake is en voor welke vormen van samenwerking onder welke voorwaarden ontheffing kan worden verleend (zie kader 'Mededingingswetgeving').

Mededingingswetgeving

Volledige concurrentie is een belangrijke randvoorwaarde voor efficiënte productieprocessen. Concurrentie stimuleert bovendien technologische vernieuwing en andere vormen van innovatie. Om concurrentie veilig te stellen is het verboden om afspraken te maken over prijzen, tarieven, kortingen en toeslagen die als doel hebben de concurrentie te beperken. Het is eveneens niet toegestaan om middels afspraken of onderling overleg de markt te verdelen (zowel geografisch als naar product of dienst), productiequota vast te stellen, of vestigingsplaatsen af te stemmen (NMA, 2008).

Constructieve samenwerking ten behoeve van economische vernieuwing en innovatie is wel toegestaan, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:

- De afspraak moet bijdragen tot verbetering van de productie of de distributie c.q. een technische of economische vooruitgang opleveren;
- De voordelen die voortvloeien uit de afspraak moeten voor een redelijk deel ten goede komen aan de gebruikers;
- De concurrentie mag niet verder beperkt worden dan strikt noodzakelijk is;
- Er moet in de markt voldoende concurrentie overblijven.

De verantwoordelijkheid om aan te tonen dat een samenwerkingsafpraak aan bovenstaande voorwaarden voldoet ligt bij ondernemingen zelf. De Nederlandse Mededingingsautoriteit toetst aan deze voorwaarden en verleent, indien mogelijk, een ontheffing die de samenwerking mogelijk maakt.

Gemeenschappelijke reclame, voorlichting, gezamenlijke belangenbehartiging en het bevorderen van de kwaliteit, bijvoorbeeld door uitwisseling van informatie over nieuwe technologieën, kunnen daarentegen mededingingsbevorderend werken en zijn daarom in beginsel toegestaan. Echter ook op deze gebieden kan sprake zijn van schending van de mededingingswetgeving. Bijvoorbeeld als informatie-uitwisseling leidt tot uitschakeling van “normale onzekerheid over het (voorgenomen) marktgedrag van marktdeelnemers”, waardoor “ondernemingen niet meer zelfstandig en onafhankelijk hun marktgedrag bepalen”, of als belemmeringen worden opgeworpen om naast de gezamenlijke reclame ook zelfstandig reclame te maken (NMa, 2008).

Een belangrijke reden om ontheffing te verlenen is als samenwerking nodig is om (proces)innovatie en technologische ontwikkeling te bevorderen. Op korte termijn gaat dit mogelijk ten koste van de efficiëntie van het huidige productieproces, maar daar staat tegenover dat innovatie nodig is voor efficiëntie en economische ontwikkeling op de lange termijn. Bij de beoordeling van samenwerkingsvormen tussen zeehavens zal het zeker nodig zijn de effecten op de mededinging mee te wegen. Het voert in het kader van dit onderzoek te ver, voor alle vormen van samenwerking de voor- en nadelen ten aanzien van mededinging op een rij te zetten. Wel willen we hiermee aangeven dat dit een aspect is dat serieus aandacht verdient bij eventuele verdere uitwerking van ideeën voor samenwerking.

In de derde en vierde situatie komt de samenwerking tussen bedrijven niet vanzelf op gang, of is dit zelfs niet in het directe belang van bedrijven. Hier is mogelijk een rol voor de rijksoverheid weggelegd om te stimuleren of samenwerking af te dwingen.

Mogelijke redenen van de overheid om in de derde of vierde situatie samenwerking te stimuleren of af te dwingen zijn:

- Het voorkomen van onnodige investeringen vanuit publieke middelen;
- Het stimuleren van innovatie en efficiëntere processen;
- Het stimuleren van duurzaamheid.

Bij onnodige investeringen vanuit publieke middelen kan het in het geval van havens bijvoorbeeld gaan om het creëren van substantiële overcapaciteit in haven gerelateerde publieke infrastructuur. Overcapaciteit die vanuit de huidige vraag en de voorziene vraag in de nabije toekomst niet te rechtvaardigen valt. Dergelijke investeringen kunnen vanuit het lokale perspectief van één havenbedrijf wel zinvol lijken voor het scheppen van de juiste voorwaarden voor mogelijke groei van het havenbedrijf. Een ander voorbeeld is wanneer bepaalde infrastructuur overal in dezelfde mate zou worden aangelegd, terwijl het vanuit het oogpunt van schaalvoordelen en effecten op de omgeving efficiënter is omdat niet te doen. Met andere woorden, dat havens zich enigszins specialiseren.

Zeehavenbeheerders kennen op een ander schaalniveau vergelijkbare uitdagingen bij het realiseren van efficiëntere processen in de haven. Niet alle initiatieven daartoe zijn in het directe voordeel van individuele bedrijven. De ambitie is om in de logistieke keten een zo snel, betrouwbaar en veilig mogelijke schakel te zijn. Daarin zijn nog tal van innovaties mogelijk, bijvoorbeeld op het gebied van efficiënt ruimtegebruik of van beveiliging en interne en externe veiligheid. Samenwerking tussen zeehavenbeheerders onderling en tussen zeehavenbeheerders en marktpartijen in de haven (Bijlage 4) kan tot nieuwe oplossingen leiden, of tot snellere invoering van reeds bedachte oplossingen. Voor de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens ten opzichte van de buitenlandse zeehavens kan het daarnaast van belang zijn om te zorgen voor uniforme (informatie)systemen, processen en technologieën. Een teveel aan samenwerking bij innovatie kan er echter weer toe leiden dat er prijs- en marktafspraken worden gemaakt.

Innovaties zorgen vaak voor een duurzamere productie, bijvoorbeeld minder ruimtegebruik, of minder energieverbruik. Maar ook zonder

(proces)technologische innovaties kan samenwerking tussen zeehavens de duurzaamheid verbeteren. Bijvoorbeeld door een betere afstemming van de aan- en afvoer van goederen aan de landzijdige kant om al te druk verkeer in de havens te verminderen.

2.4 De drijfveer van samenwerking tussen zeehavens: sterke concurrentie

De wens tot samenwerking tussen zeehavenbeheerders is een reactie op de ontwikkeling van concurrentie in en tussen havens. Door verschillende ontwikkelingen zijn klanten van een haven minder afhankelijk geworden van een bepaalde locatie en zijn ladingpakketten meer *footloose*. Om lading aan zich te binden en regionale en nationale economische belangen veilig te stellen moeten havenbeheerders meer dan voorheen zorgen voor aantrekkelijke condities in de havens.

De belangrijkste ontwikkelingen die bijdragen aan de toegenomen concurrentiedruk zijn:

- Samenwerking tussen reders;
- Toegenomen transport- en overslag efficiëntie;
- Gewijzigde eigendomsstructuren van stuwadoors.

Dit betreft een redelijk algemeen beeld. Per type haven en voor specifieke marktcondities kunnen de argumenten afwijken.

Reders zijn reeds lange tijd een dominante partij in havens (Heaver, 1999). Daarmee zijn ze een belangrijke factor in de strategie van havenbeheerders. Lijnvaartreders vormden in het verleden een oligopolie met een beperkt aantal grote rederijen, vaak ook verenigd in een kartel, ten opzichte van een groot aantal slecht geïnformeerde kleine verladers. Karakteristiek voor de scheepvaart zijn de *conferences*. Een *conference* is een samenwerkingsverband waarbij afspraken worden gemaakt over prijzen voor vracht- en passagierstransport op een aantal scheepvaartroutes. Verladers zijn echter grotere ondernemingen geworden met meer marktconcentratie en hebben beter inzicht gekregen in vervoerstarieven. Hierdoor werd het gemakkelijker om te onderhandelen met reders over tarieven. Mede in antwoord hierop zijn allianties ontstaan, waar combinaties van reders op vaste routes gezamenlijk hun diensten aanbieden. Uiteraard wordt door de Europese Unie toezicht gehouden op de allianties en kartelvorming tussen reders, wat in sommige gevallen tot verboden en boetes heeft geleid.

Reders blijven echter bepalen op welke havens zij lijndiensten aanbieden en kunnen daarmee grote invloed uitoefenen op de verdeling

van ladingpakketten over havens. De huidige strategie van rederijen als de belangrijkste klanten van havenoperators kan als volgt worden samengevat (Song, 2003):

- Herstructurering: concentratie en rationalisatie via overnames, aankopen en strategische allianties. Door de krachten met diverse concurrenten te bundelen, kunnen betere onderhandelingen worden gevoerd met bedrijven in de haven en kan gezamenlijk een veel meer fijnmazig netwerk aan diensten worden aangeboden;
- Differentiatie: gedifferentieerde 'van deur tot deur' transportoplossingen aanbieden als onderdeel van de logistieke keten en daarmee de dienstverlening aan verladers verbeteren;
- Het zoeken naar schaalvoordelen en hogere dekkingsgraad door de inzet van grotere schepen en door nieuwe overslag strategieën.

Een tweede belangrijke ontwikkeling is de toegenomen efficiëntie in zeetransport, en de aanwezigheid van goede alternatieve routes in het netwerk. Meer efficiëntie in het achterlandtransport maakt dat het natuurlijke achterland van een haven groter wordt, maar ook dat het gaat overlappen met andere havens. Hierdoor brokkelden geografische marktmonopolies af. Song (2003) besteedt aandacht aan de groei in schaalgrootte van schepen en de toegenomen intermodaliteit. Om schaalvoordelen te bereiken worden grotere (container)schepen gebouwd. Door beperkingen in diepgang kunnen deze grotere schepen slechts in een beperkt aantal havens worden afgehandeld. De grotere schepen leggen extra druk op de haventerminals. Hier wordt extra capaciteit gecreëerd om ook de door de grote schepen veroorzaakte pieken aan te kunnen. Intermodale terminals in het achterland maken het mogelijk dat containers langere afstanden over land afleggen om van een alternatieve haven gebruik te maken. Dit versterkt de concurrentie tussen havens.

Een derde belangrijke ontwikkeling is dat eigendomsstructuren van stuwadoors in de loop der jaren zijn veranderd. In het verleden werd vooral publiek kapitaal ingezet om overslagfaciliteiten op te zetten. Nu zijn het met name private investeerders die terminals aanbieden en daar zeggenschap over hebben (Heaver, 1995). De invloed van havenbeheerders is sindsdien verder onder druk gezet door technologische ontwikkelingen bij individuele terminals. Door toenemende specialisatie in de overslag bijvoorbeeld containers, chemicaliën, en de steeds hogere kapitaalintensiteit zijn er minder concurrenten binnen een haven. De drempel om toe te treden is hoog. Door het ontbreken van concurrentie en potentiële toetreders neemt de onderhandelingsmacht ten opzichte van havenbeheerders toe. Daar staat tegenover dat een stuwadoer niet zomaar zijn kapitaal naar een andere

haven kan overhevelen. Hij blijft in fysieke zin, door bijvoorbeeld kranen, sterk gebonden aan een bepaalde haven.

In die ontwikkeling past ook dat reders sinds de jaren negentig in toenemende mate eigen terminals exploiteren (Song, 2003). In veel gevallen gaat het daarbij om *dedicated terminals*. Dat zijn terminals waarvoor een exclusief recht van gebruik is afgegeven door havenbeheerder en stuwadoor aan een specifieke reder of aan een bepaalde alliantie van reders. Hierdoor kan een meer optimale aansluiting tussen het zeezijdige deel van het transport en de overslag in de havens worden gerealiseerd. Er is immers gegarandeerde afhandelingscapaciteit (Koppies en Stevens, 2008). De containersector loopt voorop in deze ontwikkeling. Een toenemend gedeelte van havenbeheer- en havenoverslag activiteiten wordt overgenomen door wereldwijd opererende groepen zoals P&O Ports, PSA Corporation (oorsprong: Singapore) en Hutchison Port Holdings (oorsprong: Hong Kong). Veranderingen in de aanloop van schepen worden daardoor afgestemd op de locaties van de eigen terminals. In combinatie met de afgebrokkelde geografische marktmonopolies wijzigen ladingstromen daardoor veel gemakkelijker tussen landen. Door de verticale integratie met terminal operators zijn bovendien toetredingsbarrières in een heel marktsegment ontstaan. Niet alleen moet een toetreder zeetransport kunnen aanbieden, maar ook moet hij een stuwadoor zien te vinden die niet gebonden is aan een andere reder. Dit leidt weer tot een grotere onderhandelingsmacht van bestaande reders en terminaloperators, al dan niet uit dezelfde holding, richting de havenbeheerder.

Mede vanwege het strategische gedrag van stuwadoors en reders en de toegenomen transportefficiëntie veranderen ook havenbeheerders hun gedrag. Was een specifieke haven eerder hét knooppunt tussen zee en land, nu is een haven eerder een van de schakels in de logistieke keten, waarvoor ook alternatieven bestaan. Daarmee blijft de haven een belangrijk element in de keten, maar bekleedt deze niet meer het natuurlijke monopolie van voorheen. Veel havenoperators die voorheen lokaal gebonden waren, kijken daarom verder in de regio, of naar overzeese havens, om door samenwerking of acquisities hun belang in de keten te versterken. Ook willen ze een weerwoord bieden aan de concentratie- en samenwerkingstendens van reders. Dit leidt tot het in tabel 2.1 samengevatte beeld van veel voorkomende vormen van samenwerking binnen en tussen havens.

<i>Marktpartijen</i>	<i>Reder</i>	<i>Stuwadoor</i>	<i>Achterland transport</i>	<i>Havenbeheerder</i>
Reder	Afspraak tot delen van scheeps-capaciteit Joint Ventures Consortia Allianties Fusies/overnames Conferences			
Stuwadoor	Joint Ventures Terminals met exclusief gebruik Participatie in kapitaal Consortia	Fusies/overnames Joint Ventures		
Achterland transport	Afspraak tot delen van capaciteit Allianties	Joint Ventures	Overname van rail bedrijven	
Havenbeheerder	Concessies voor terminals met exclusief gebruik	Concessies Joint Ventures	Deelneming in achterland terminal	Allianties

Tabel 2.1

Verband tussen voorkomende samenwerkingsvormen en haven marktpartij

Bron: Van de Voorde (2006), aangevuld met Heaver (1999), Buck (1995)

3 Huidige samenwerking tussen Nederlandse zeehavenbeheerders

3.1 Visie zeehavenbeheerders

Concurrentie binnen en tussen (internationale) havens kan een belangrijke stimulans zijn voor Nederlandse zeehavens om samen te werken met één of meerdere andere havens. Daar staat tegenover dat de regionaal economische gebondenheid die veel havens hebben een drempel kan vormen in het zoeken van samenwerking met andere havens.

Met de beheerders van de vier grootste Nederlandse zeehavens¹, de havenraad, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de havens en met havenexperts zijn interviews gehouden om een beeld te krijgen van de huidige mate van samenwerking tussen Nederlandse zeehavens en de verwachtingen over de kosten en baten van (verdergaande) samenwerking. Zie Bijlage 1 voor de lijst van geïnterviewde personen. In deze paragraaf bespreken we in grote lijnen de belangrijkste bevindingen uit deze interviews.

Huidige samenwerking

Alle geïnterviewde partijen geven aan dat er de laatste jaren steeds meer en steeds beter wordt samengewerkt. De samenwerking richt zich voornamelijk op publieke, niet commerciële aspecten, zoals gezamenlijke promotie, ontwikkeling van ICT systemen en het thema duurzaamheid.

De toegenomen samenwerking wordt toegeschreven aan de aanhoudende groei van het goederenvervoer en consolidaties bij het bedrijfsleven in de havens. Ook de gezamenlijke maatschappelijke vragen waarmee de havens te maken hebben, spelen hierbij een rol. Met de door havenbeheerders verwachte aanhoudende sterke groei in overslag is de vraag vooral hoe alle groei van ladingstromen kan worden geacommodeerd. Dat maakt samenwerking eenvoudiger dan in het geval van een krimpscenario. Consolidatie van bedrijven in de haven leidt ertoe dat bedrijven vestigingen hebben in verschillende havens en daar met verschillende systemen en/of procedures te maken hebben. Zij stimuleren havenbeheerders om tot uniformering te komen en dus tot samenwerking. Daarnaast is het voor alle havens van belang een goede balans te vinden tussen verdere groei enerzijds

¹ Havenbedrijf Rotterdam, Haven Amsterdam, Zeeland Seaports en Groningen Seaports.

en de toegenomen aandacht voor duurzaamheid, kwaliteit van de leefomgeving en bereikbaarheid anderzijds. Daarbij leveren de toenemende beperkingen in beschikbare ruimte ook spanning op in de lokale afweging tussen verschillende ruimtelijke functies, waaronder de havenfunctie. Alle Nederlandse zeehavens hebben daarbij te maken met dezelfde nationale en Europese wettelijke kaders en hebben een gezamenlijk belang bij een goede invulling van deze kaders.

De samenwerking zou nog kunnen verbeteren op het gebied van marketing, promotie, informatiesystemen, kennisuitwisseling en imagocampagnes. Een aantal havenbeheerders zou bijvoorbeeld graag zien dat ook de haven van Rotterdam zich onder de naam Holland Ports zou promoten. Het argument van het havenbedrijf en het havenbedrijfsleven in Rotterdam om dat niet te doen is de sterke merknaam van de Rotterdamse haven in het buitenland.

De Nederlandse zeehavens werken ook samen met zeehavens in het buitenland. Deze internationale samenwerking wordt wel heel wisselend ervaren. Zeeland Seaports en Havenbedrijf Rotterdam geven aan dat de samenwerking met Vlaamse havens (Antwerpen en in het geval van Zeeland ook de haven van Gent) goed is en dat er geen barrières zijn als gevolg van cultuurverschillen. De samenwerking verloopt wel stroever dan met Nederlandse havens, maar dat is omdat de concurrentie met de Vlaamse havens groter is. Groningen Seaports zou daarentegen graag met de haven van Emden samenwerken. Verschil in wetgeving, commerciële instelling en de omgang met de overheid staat dat grotendeels in de weg.

Wat is het doel van meer samenwerking?

Hoewel verbetering altijd mogelijk is, wordt volgens de geïnterviewden over het algemeen voldoende samengewerkt op niet-commerciële activiteiten. Meer commerciële samenwerking is volgens de havenbeheerders niet eenvoudig te realiseren, vanwege de nationale en Europese mededingingswetgeving. Het nut of het doel van meer samenwerking op commercieel gebied moet bovendien worden aangetoond.

Een vraag die meerdere partijen zich stellen, is welk probleem met meer samenwerking moet worden opgelost. Het gevoel bestaat dat de rijksoverheid daarmee wil besparen op publieke investeringen in haven- en achterlandinfrastructuur, omdat deze door samenwerking wellicht minder noodzakelijk zouden zijn. Men geeft aan dat die redenering theoretisch klopt. Maar in de praktijk hoeft dat niet op te gaan. Het probleem is, naar de mening van de havenbeheerders, immers niet de

dreiging van overcapaciteit, maar de enorme groei in volume die op Europa afkomt en de vraag hoe die kan worden geacommodeerd. Elke haven in Nederland kan daaraan bijdragen en daarom kan en moet elk infrastructuurproject op zijn eigen kosten en baten worden beoordeeld.

Maatschappelijke baten

Alle partijen zien in beperkte mate bepaalde maatschappelijke baten van verdere samenwerking. Met name genoemd worden schaalvoordelen door het delen van voorzieningen, zoals kennis en innovatie, vaarwegvoorzieningen, ICT, standaardisatie van procedures et cetera. Tevens verwacht men snellere invoering van innovaties die door de havenbedrijven worden geïnitieerd, waardoor externe effecten sneller verminderen.

Op zaken als bezettingsgraad van haveninfrastructuur, ruimtegebruik, verdeling van goederenstromen en specialisatie van havens verwachten de partijen niet of nauwelijks maatschappelijke baten van samenwerking. Zeehavenbeheerders hebben volgens de geïnterviewden maar beperkte invloed op ontwikkelingen die het gevolg zijn van commerciële keuzes van het bedrijfsleven in de haven. De enige sturingsmogelijkheid bestaat uit het wel of niet faciliteren van nieuwe ruimteaanvragen. Maar bedrijven stimuleren zich te vestigen in havens die niet hun eerste keuze zijn, door daar geen ruimte te bieden, kan er volgens geïnterviewden ook toe leiden dat sommige bedrijven zich helemaal niet in Nederland vestigen.

Een nationaal havenbedrijf

Verzelfstandiging van havenbedrijven draagt naar verwachting van de meeste geïnterviewden bij aan een grotere samenwerkingsbereidheid. Het handelen van de havenbedrijven wordt daardoor meer vrij van lokale politieke sturing, die wordt gedreven door regionaal-economische belangen, zoals de creatie van werkgelegenheid en toegevoegde waarde in de regio. Tegelijkertijd wordt het belang van een goede binding met de regio benadrukt. Havenbedrijven moeten immers met de regionale bestuurders onderhandelen, bijvoorbeeld over uitbreidingen of wijzigingen in het bestemmingsplan. De samenwerking moet gericht zijn op het versterken van de specifieke kwaliteiten van havens en sluit concurrentie op onderdelen niet uit.

Het havenbedrijf Rotterdam ziet de ontwikkeling graag nog een stap verder gaan. Zij zijn voorstander van een verzelfstandigd nationaal havenbedrijf. Volgens het havenbedrijf heeft dat verschillende voordelen:

- Een betere strategie op achterlandbereikbaarheid;
- Het zo optimaal mogelijk invullen van regelgeving op het gebied van duurzaamheid;
- Kritischer kijken naar de uitgifte van schaarse ruimte en schaalvoordelen in de organisatie.

De kritische blik op gronduitgifte wil niet zeggen dat er minder ruimte wordt uitgegeven, maar wel beter wordt gekeken aan wie en voor welke activiteiten. Het doel is optimaliseren van de exploitatie van grond. De haven van Amsterdam kan zich ook voorstellen dat de havenbeheerders op de lange termijn (meer dan tien jaar) als concurrerende dochterondernemingen zijn ondergebracht in één holding.

Groningen Seaports is daarentegen geen voorstander van één nationale haveneenheid. Volgens Groningen Seaports leidt een dergelijke constructie tot meer bureaucratie en verlies aan gezonde concurrentie en daardoor tot verlies aan commerciële slagkracht. Bovendien zou de structuur van samenwerkende havenbedrijven moeten volgen uit de achterlandmarkten die worden bediend. Goederenstromen zijn niet per land georganiseerd. Daardoor ligt samenwerking in grensregio's, zoals Groningen met Emden en Zeeland met Antwerpen of Gent, veel meer voor de hand dan samenwerking in heel Nederland.

Rol van de overheid

De geïnterviewden hebben sterk uiteenlopende ideeën over de rol van de overheid bij het functioneren van havens. Specifiek over het onderwerp samenwerking is de grootste gemene deler dat de overheid in de breedste zin van het woord moet faciliteren en niet moet dwingen. Ter concretisering worden onder andere genoemd: het helpen opzetten van een nationaal havenbedrijf, het bewaken van goede marktwerking en een (inter)nationaal *level playing field*, het (helpen) opzetten van een imagocampagne voor werken in de haven en grotere inhoudelijke deskundigheid om meer als gelijkwaardige partner te kunnen fungeren.

3.2 Voorbeelden van samenwerking tussen zeehavens

In de interviews hebben de havenbeheerders aangegeven dat er al veel wordt samengewerkt. Deze paragraaf behandelt een aantal huidige voorbeelden van samenwerking tussen havenbeheerders en (beleids)initiatieven rondom havensamenwerking in binnen- en buitenland. Het overzicht is niet uitputtend, maar poogt wel een

afspiegeling te zijn van alle voorkomende beleidsinitiatieven en vormen van samenwerking tussen havens. Op deze manier ontstaat een beeld van de huidige samenwerkingsgraad en de mogelijke vormen van samenwerking.

De voorbeelden zijn gestructureerd naar oplopende mate van samenwerking, van informele vormen van uitwisseling tot het opzetten van *joint ventures*². De voorbeelden zijn niet geordend naar prioriteit of belang.

3.2.1 Samenwerking tussen zeehavens in Nederland

Nationale Havenraad

De Nationale Havenraad (NHR) is het overleg- en samenwerkingsorgaan van de Nederlandse zeehavens. Daarin participeren havenbeheerders (zeehavenexploitanten), havenbedrijfsleven (zeehavengebruikers) en een aantal relevante departementen. De raad zet zich in voor de (concurrentie)positie van Nederland als haven-, industrie-, transport- en distributiecomplex ten behoeve van het eigen land en van Europa (www.havenraad.nl). De NHR coördineert en faciliteert de afstemming tussen havens op gebieden als inname van standpunten ten aanzien van Europese ontwerprichtlijnen, prioriteren van infrastructuur, contracteren van baggercapaciteit voor onderhoud havens en vaarwegen, uitwisselen van kennis over milieuzorg, communicatie over imago en *level playing field*, et cetera. De NHR stuurt een aantal commissies aan met wisselende samenstellingen van havenbedrijfsleven, havenbeheerders en rijksoverheid die zich op genoemde terreinen inzetten voor het realiseren van de doelstellingen van de raad.

Stichting Nederland Maritiem Land

In de Stichting Nederland Maritiem Land werken diverse sectoren uit het maritieme cluster samen. Hieronder vallen de havens, maar bijvoorbeeld ook scheepvaart, maritieme dienstverlening en offshore. Samen met de aangesloten brancheorganisaties richt de stichting zich op verbetering van het maritieme beleid in Nederland en op de verbetering van het imago van het cluster. Aandachtspunten van de stichting zijn: communicatie, export, innovatie en maritieme arbeidsmarkt en onderwijs. (www.dutch-maritime-network.nl)

Holland Ports

Op 20 mei 2005 is het project Holland Ports gelanceerd. Dit project beoogt de Nederlandse zeehavens als geheel beter in het buitenland

² Zie Bijlage 2 voor een toelichting op verschillende vormen van samenwerking.

onder de aandacht te brengen. De gedachte hierachter is dat alleen een verdergaande vervlechting van de Nederlandse zeehavens de uitvoer van goederen op de lange termijn kan borgen. Hier is invulling aan gegeven door een meertalig internetportaal (www.hollandports.com). Het portaal biedt een link naar de website van alle Nederlandse zeehavens. Recent is een pact voor drie jaar gesloten tussen Groningen Seaports, AmPorts en Zeeland Ports Promotion Council om gezamenlijk aan transportbeurzen en promotiereizen deel te nemen. De haven van Rotterdam doet hier vooralsnog niet aan mee, vanwege de grote naamsbekendheid van Rotterdam in het buitenland.

Port Infolink

Diverse havens werken samen aan het efficiënter maken van het uitwisselen van informatie en het afhandelen van documenten tussen de overheid en havengerelateerde bedrijven. De systemen beogen dit te bereiken door een zo ver mogelijk doorgevoerde automatisering van de communicatie. Bedrijven kunnen vrijwillig meedoen en bouwen hun participatie in de loop van de samenwerking verder uit. Portinfolink is van oorsprong Rotterdams. Per 1 juli 2009 gaat het systeem van de haven van Amsterdam, Portnet, op in het Rotterdamse systeem. Doelstelling is om dit Port Community Systeem ook te gaan gebruiken in andere Nederlandse havens. Via de door Port Infolink ontwikkelde elektronische diensten kunnen bedrijven informatie uitwisselen, onder meer met de Douane en de Voedsel en Waren Autoriteit. Voor alle partijen maakt dat efficiënter werken mogelijk. (www.portinfolink.com)

Afstemmingsafspraken achterlandverbindingen

Volgens Van der Horst et al. (2006) vormen achterland transportkosten een steeds belangrijker aandeel van de totale ketenkosten. De auteurs vonden veertig voorbeelden van samenwerkingsarrangementen (*collective actions*) op achterlandverbindingen, waarbij in een aantal gevallen overheid, havenbedrijf of belangenvereniging betrokken zijn. Hier volgen enkele voorbeelden:

- Quality rail Rotterdam;
- River Information Services;
- Rotterdam Representatives in Hinterland;
- Teleship.

Onderzoek samenwerking Nederlandse zeehavens

In 1996 is onderzoek door Buck uitgevoerd naar de samenwerking tussen Nederlandse zeehavens, met als doel om zinvolle samenwerkingsprojecten tussen enerzijds Rotterdam en/of Amsterdam en anderzijds één of meerdere havens in Nederland vast te stellen. Dit resulteerde in een overzicht van projecten. Deze informatie is niet

meer actueel en wordt daarom hier niet verder uitgewerkt. Wel is het interessant om vast te stellen om wat voor type samenwerking het gaat en dat er in deze periode ook ruim aandacht is besteed aan samenwerkingsmogelijkheden. Vier van de tien beschreven projecten betreffen achterlandvervoer. Drie projecten betreffen het behoud of stimuleren van bepaalde vormen van bedrijvigheid. Twee projecten hebben betrekking op milieuvoorzieningen. Eén project betrof een gezamenlijk initiatief tot terreinontwikkeling, marketing en onderzoek, de Zuidwesthoek samenwerking.

Alliantie Havens in de randstad

In het kader van 'Randstad 2040' wordt op dit moment onderzocht op welke gebieden samenwerking mogelijk is tussen het Havenbedrijf Rotterdam en Amsterdam, en eventueel andere bij de haven betrokken partijen. De alliantie in wording van de havens van Rotterdam en Amsterdam richt zich op de volgende speerpunten (www.randstad2040.nl), Structuurvisie Randstad 2040:

- Duurzaamheid en milieu;
- Bereikbaarheid achterland en intermodaal vervoer;
- Nautische ontwikkelingen;
- Internationale ontwikkelingen op het gebied van de Europese Unie en de *International Maritime Organization*;
- Samenwerking aan innovaties op bovengenoemde gebieden;
- Internationale promotie van de Nederlandse havens.

Delta Holland Ports

Delta Holland Ports is een idee in ontwikkeling, het is (nog) geen afgesproken samenwerkingsverband. De uitdaging voor de Nederlandse Delta is om de groeiende hoeveelheid goederenstromen in goede banen te leiden. Het Havenbedrijf Amsterdam trekt de vergelijking met de Pearl River Delta (Hong Kong en Kanton provincie). Het idee betreft een netwerksysteem waarbinnen afstemming over bijvoorbeeld ICT, goederenstromen en achterlandverkeer plaatsvindt, waar nodig onder centrale regie. Gelijktijdig moet er wel sprake zijn van een gezonde concurrentie.

Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas (ESM)

In 2003 besluiten Zeeland Seaports (ZSP), beheerder van de Zeeuwse havens, en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (nu Havenbedrijf Rotterdam, HbR) tot een verregaande intensivering van hun samenwerkingsrelatie in Vlissingen. Daarbij wordt de Exploitatiemaatschappij Schelde Maas (ESM), de bescheiden *joint-venture* die partijen reeds sinds 1995 hebben, omgevormd tot een samenwerkingsconstructie met een belangrijke rol in het beheer van

de gehele Vlissingse haven. De wens tot nauwere samenwerking komt voort uit het streven van partijen om samen te werken bij de ontwikkeling van de Westerschelde Container Terminal. Om die samenwerking gestalte te geven, wordt besloten dat alle activiteiten van ZSP op het gebied van de ontwikkeling en verkoop van haventerreinen worden ingebracht in de ESM.

In 2006 concludeert ZSP op basis van advies van onderzoekers Van der Hek en Van den Driest, dat de ESM moet worden gewijzigd in een samenwerkingsvorm die zich uitsluitend richt op de ontwikkeling van de Westerschelde Container Terminal (WCT). Deze conclusie wordt getrokken nadat blijkt dat de resultaten van de samenwerking in de periode 2003-2006 achterblijven bij de verwachtingen. De onderzoekers concluderen dat er geen draagvlak is om de samenwerking in haar huidige vorm voort te zetten. Er is sprake van teveel verschil in omvang, doelstelling en organisatiestructuur. Wel stellen de onderzoekers dat om een aantal redenen samenwerking op het gebied van de WCT wel gewenst is:

- ZSP kan gebruikmaken van de kennis en het commerciële netwerk van het HbR om WCT te realiseren;
- Aanwending van een grotere, gezamenlijke invloed in Den Haag;
- Spreiding van het financiële risico.

In vervolg op het standpunt van Zeeland neemt ook Rotterdam standpunten in en stelt het HbR dat zij graag zeggenschap wil over alle containeroverslag in de Zeeuwse havens en niet alleen in de WCT. In 2008 bestaat ESM nog steeds en is een procedure gestart voor de uitgifte van een van de laatste kadegebonden kavels in Vlissingen-Oost. (www.bridgecraft.nl/pages/project_3.htm, www.zeeland-seaports.com)

Keyrail

In april 2004 geven de Haven Amsterdam, het Havenbedrijf Rotterdam en ProRail bij de minister van Verkeer en Waterstaat aan, dat zij de exploitatie van de Betuweroute graag op zich willen nemen. Ze participeren in de Betuweroute Exploitatiemaatschappij, die voor dit doel is opgericht. Tegenwoordig staat deze organisatie bekend onder de naam Keyrail (www.keyrail.nl). Keyrail exploiteert de Betuweroute, de spoorlijn die loopt van de Rotterdamse haven tot de grens van Duitsland (Zevenaar). Keyrail realiseert doorgaande verbindingen voor goederenvervoer tussen de Nederlandse zeehavens en de belangrijke Europese industriële centra. Keyrail is een commerciële, zelfstandig opererende eenheid en geen overheidsorganisatie. Het bedrijf verenigt de expertise van het Havenbedrijf Rotterdam (HbR),

de Haven Amsterdam (GHA) en ProRail op het gebied van logistiek en railtransport van goederen. De drie partijen hebben een besloten vennootschap opgericht, waarbij de beide havenbedrijven gezamenlijk vijftig procent van de aandelen bezitten (GHA vijftien procent, HbR vijfendertig procent) en ProRail de overige vijftig procent.

3.2.2 Samenwerking met zeehavens in het buitenland

Port-Net (voorbeeld van Interreg project)

De Europese havens en hun multimodale vervoerpartners zijn steeds meer gedwongen om operationele efficiëntie te verhogen, beleid en beheersstructuren aan te passen en regionale voorlichting te geven. Dit is een resultaat van deregulering, de verhoogde concurrentie en de noodzaak om, vanwege milieu en kostenredenen, *modal shift* te bereiken. Port-Net, *Promoting interregional cooperation of ports and multimodal transport structures in the EU*, geeft antwoord op de vraag welke administratieve structuren en welk soort infrastructuur het beste voldoen aan de eisen van de toekomst. De partners delen ervaring en *best practices*. Zo verbeteren ze de gezamenlijke kennis van havens en verwante gebieden. (www.port-net.net)

EcoPorts

De Stichting EcoPorts is een netwerk van havens en havenverwante belangengroepen die *best practices* op het gebied van milieu met elkaar delen. EcoPorts is in 1999 opgericht door Europese havens, met als doel een netwerk te creëren om ecologisch efficiënte havenoplossingen mogelijk te maken. Binnen EcoPorts wordt samengewerkt aan meerdere projecten gericht op duurzaamheid in havens. Bij het netwerk zijn meer dan 150 Europese havens aangesloten, waaronder ook de grootste Nederlandse havens. (www.ecoport.com)

Rijn-Schelde Delta

De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie (RSD) is de grensoverschrijdende samenwerking van zowel publieke als private partners uit alle lagen van de publieke besluitvorming en de maatschappij. RSD is een open netwerk met partners in de delta van de Rijn, Maas en Schelde. Naast gemeenten en provincies zijn de havens van Antwerpen, Gent, Zeebrugge, Vlissingen/Terneuzen, Rotterdam, Moerdijk en Dordrecht betrokken. Onderwerp van samenwerking zijn kansen en belangen op het gebied van economie, mobiliteit, ecologie, cultuur, toerisme en recreatie. Het onderdeel 'Delta Havens' betreft de samenwerking tussen de zeehavens van de Delta en het ontwikkelen van een grensoverschrijdend Havenplatform. Regulier vindt havenoverleg plaats met alle acht Delta-zeehavens. In dit overleg

worden acties gepland, zoals kennis en ervaringsuitwisseling bij expertmeetings en seminars over bijvoorbeeld havenonderwijs. (www.rsdelta.eu)

European Sea Ports Organisation

European Sea Ports Organisation (ESPO) bestaat uit de havenautoriteiten, de havenoverheidsdiensten en de havenverenigingen van de zeehavens van de Europese Unie, en toehoorders uit andere landen. ESPO's werk bestaat uit het beïnvloeden van EU beleid, om zo bij te dragen een veilige, efficiënte en ecologisch duurzame Europese havensector. De doelstellingen van ESPO (www.espo.be) zijn:

- Het economische belang van Europese havens in de EU onder de aandacht te brengen;
- De vrije en eerlijke concurrentie in de havensector bevorderen;
- Ervoor zorgen dat de Europese havens zich kunnen ontplooiën in hun bijdrage aan economische efficiëntie;
- Het bevorderen van de hoogst mogelijke veiligheidsnorm in Europese havens;
- Havens aanmoedigen bij het beschermen van het milieu.

International Association of Ports and Harbors

International Association of Ports and Harbors (IAPH) is een wereldalliantie van havens, die circa 230 havens in negentig landen vertegenwoordigt. De leden handelen in totaal meer dan zestig procent van de overzeese handel af en bijna negentig procent van het mondiale containerverkeer. Het is een niet-gouvernementele organisatie zonder winstoogmerk, gestationeerd in Tokio. De belangrijkste doelstelling van IAPH is het ontwikkelen of bevorderen van goede relaties en samenwerking tussen alle havens ter wereld. (www.iaphworldports.org)

Eemsdelta

De Eemshaven en de havens van Delfzijl en het Duitse Emden en Papenburg liggen gunstig in de vervoersroutes van en naar Noord- en Oost-Europa. De havens beogen zich te ontwikkelen tot een belangrijk Europees vervoersknooppunt Eemsdelta door samen te werken. De havens kunnen gezamenlijk naar buiten treden maar ook, door specialisatie, elkaar zodanig aanvullen dat één aantrekkelijk totaalaanbod voor de vervoersmarkt en bedrijfsvestiging ontstaat (Maritiem Nederland, 2005). Groningen Seaports kondigde in 2007 aan haar samenwerking met de Duitse haven Emden te intensiveren. Groningen wil met Emden, aan de overzijde van de rivier de Eems, onder meer bekijken of er één verkeersleiding voor het hele stroomgebied kan komen. Ook willen beide havens loodsen gaan delen (Nieuwsblad Transport, 31 juli 2007).

3.2.3 Samenwerking tussen zeehavens in het buitenland

Flanders Port Area

Flanders Port Area (FPA) is een samenwerkingsverband tussen de Vlaamse zeehavens (Antwerpen, Gent, Oostende en Zeebrugge) op het gebied van:

- Promotie in het buitenland;
- Het creëren van draagvlak bij de bevolking voor uitbreiding van havenactiviteiten;
- Belangenbehartiging bij verschillende overheden.

FPA kent een aantal actiethema's, met het doel versterking van de internationale concurrentiepositie. Deze thema's zijn:

- Promotiebeleid,
- Onderzoek en innovatie;
- Opleiding en arbeidsmarkt;
- Communicatie en draagvlak;
- Regelgeving en procedureel kader;
- Gezamenlijke hinterlandstrategie.

In een later stadium worden daar nog andere onderwerpen aan toegevoegd:

- ICT;
- Europese en internationale context;
- Rationeel investeringsbeleid;
- Ruimtegebruik;
- Duurzaamheid.

Sinds mei 2008 is de website van Flanders Port Area in de lucht. Die wijst (internationale) logistieke planners en investeerders op de centrale plaats die de Vlaamse havenregio bekleedt in de Europese logistieke keten. Ook is er informatie te vinden over de genoemde Vlaamse actieprogramma's. (www.flandersportarea.be)

New Hansa project (voorbeeld van Interreg project)

Het 'New Hansa of Sustainable Ports and Cities' project is uitgevoerd in de periode 2003 tot 2005 en is mede gefinancierd door de Europese Unie. Het betrof een gezamenlijk project van achttien havens, steden en andere partijen aan de Baltische zee. Het project was bedoeld om een bijdrage te leveren aan ecologische, sociologisch en economisch duurzame havens in de Baltische zee regio. Het heeft geresulteerd in een *Memorandum of Understanding on sustainable port and maritime policy in the Baltic Region*. (www.newhansa.net)

Havennetwerken USA

In het rapport 'Havennetwerken in de USA' (Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 1999) is een overzicht van samenwerkingsinitiatieven opgenomen. Weliswaar is dit overzicht niet volledig actueel, maar het geeft wel een beeld van samenwerkingsmogelijkheden. De samenwerkingsinitiatieven blijken vooral plaats te vinden tussen mainports onderling op kleine afstand (delen van infrastructuur), en tussen mainports en overzeese *counterparts* (stimuleren van ladingstromen). Daarnaast viel de auteurs de beperkte hoeveelheid initiatieven op, waarschijnlijk vanwege locatiegebonden verantwoordelijkheden waardoor samenwerking vooral bedreigend lijkt.

Copenhagen Malmö Port

Copenhagen Malmö Port (CMP) is een vergaand samenwerkingsverband tussen twee havens in Denemarken en Zweden: Kopenhagen en Malmö. Het havenmanagement van beide havens is geïntegreerd in één onderneming. Vijftig procent is in handen van de Deense overheid, de overige vijftig procent is gelijk verdeeld tussen de gemeente Malmö en private investeerders. CMP is een *service port* en exploiteert zelf terminals. Het samenwerkingsdoel is het gezamenlijk bereiken van een groter marktaandeel, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt of de winst in Malmö wordt geboekt of in Kopenhagen. Dit stelt zware eisen aan de organisatie in termen van flexibiliteit, samenwerking, duidelijke distributie van verantwoordelijkheden, delegatie van verantwoordelijkheid en het delen van gezamenlijk beeld van bedrijfsdoelstellingen. Tegelijkertijd ziet CMP kansen om in te spelen op wensen van de klant en zo producten te ontwikkelen en te verbeteren. Door de samenwerking heeft men een kostenreductie van circa twaalf procent weten te bereiken. Dit komt met name door uitwisselingsmogelijkheden van operationeel personeel, schaalvoordelen in de administratieve organisatie en een betere benutting van terminalcapaciteit. Daarnaast heeft men dubbele investeringen weten te voorkomen en ervaren havengebruikers de organisatie als professioneler. (www.cmport.com; De Langen et al., 2006)

Associated British Ports

De belangrijkste haveneenheid in het Verenigd Koninkrijk is Associated British Ports (ABP). De groep bezit maar liefst 21 havens in de UK en behandelt een ongeveer kwart van UK's overzeese handel. ABP heeft ook een afdeling grondbezit die verantwoordelijk is voor grond- en eigendomsactiva in alle havens. ABP is voortgekomen uit een staatsbedrijf. De British Transport Docks Board (BTDB) werd gevormd in 1962 als staatslichaam om diverse havens in heel Groot-Brittannië te leiden die daarvoor in het bezit waren van de spoorindustrie. In

1981 voerde de regering onder aanvoering van Margaret Thatcher de 'Transport Act 1981' in, met als consequentie de privatisering van BTDB, en hernoeming tot ABP. In 1983 stond de Britse regering het bedrijf toe om een vennootschap te worden met notering op de beurs van Londen. Het bedrijf werd in 2006 overgenomen door een consortium van investeringsbedrijven.

3.3 Conclusie huidige samenwerkingsvormen havenbeheerders

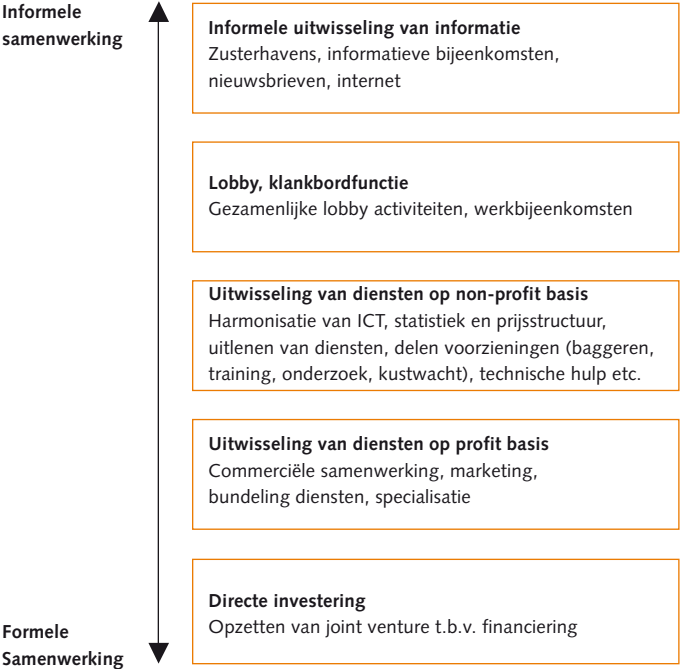
Alle geïnterviewde partijen geven aan dat er de laatste jaren steeds meer en steeds beter wordt samengewerkt. De diverse voorbeelden van samenwerking bevestigen dit beeld. De toegenomen samenwerking wordt toegeschreven aan de aanhoudende groei van het goederenvervoer, consolidaties bij het bedrijfsleven in de havens en de opkomst van gezamenlijke maatschappelijke vragen waarvoor de havens gesteld staan. Hoewel verbetering altijd mogelijk is, wordt volgens de geïnterviewden over het algemeen voldoende samengewerkt op niet-commerciële activiteiten. Over het nut of het doel van verdergaande samenwerking op commercieel gebied, bijvoorbeeld in een nationale haveneenheid, verschillen de meningen. De randvoorwaarden worden in ieder geval bepaald door de mededingingswetgeving.

Weliswaar bieden de praktijkvoorbeelden geen compleet overzicht van alle huidige samenwerkingsvormen. Maar op basis daarvan ontstaat wel een beeld van het soort samenwerking tussen havenbeheerders. In figuur 3.1 is weergegeven welke samenwerkingsvormen in theorie mogelijk zijn op een schaal die met een aantal tussenstappen loopt van informele samenwerking tot formele samenwerking.

In figuur 3.1 kan impliciet ook een onderscheid worden gezien tussen precompetitieve samenwerking (goed nabuurschap op het gebied van milieu, veiligheid, duurzaamheid et cetera) en meer commerciële vormen van samenwerking. Bijvoorbeeld door het oprichten van commerciële dochterondernemingen (bijvoorbeeld Keyrail en ESM), maar ook door fusies van bedrijven. (De Langen, 2006)

In de praktijk blijkt dat veel samenwerkingsactiviteiten zich meer aan de informele, precompetitieve kant bevinden, omdat dat relatief eenvoudig is. Meer formele samenwerking is vaak niet mogelijk omdat niet alle havens verzelfstandigd zijn. Bovendien zijn er grenzen aan formele samenwerking vanwege mededingingswetgeving.

Figuur 3.1
 Soorten samenwerking
 tussen havenbeheer-
 ders
*Bron: Bewerking van
 (Unctad, 1996) en
 (Kumedzro, 1992)*



Tabel 3.1 geeft een overzicht van onderwerpen waarover is, wordt of zal worden samengewerkt tussen of met havenbeheerders, met de bijbehorende doelstellingen. De tabel is onderverdeeld naar nationale en internationale vormen van samenwerking. Binnen deze twee groepen zijn de samenwerkingsvormen grosso modo gerangschikt naar oplopende intensiteit van samenwerking. In Bijlage 2 worden de soorten samenwerking toegelicht.

Tabel 3.1
 Overzicht samen-
 werkingsverbanden
 en beleidsinitiatieven
 samenwerking havens

Samenwerkingsverband/ beleidsinitiatief	Soort samenwerking (naar oplopende intensiteit)	Doel
<i>Nationale samenwerking</i>		
Nationale Havenraad	Platform	Belangenbehartiging
Nederland Maritiem Land	Platform	Belangenbehartiging
Holland Ports	Netwerk	Marketing
Port Infolink	Consortium	Standaardisatie van informatieuitwisseling
Afstemmingsafspraken achterlandverbindingen	Divers, onder andere afstemming, belangen- behartiging, informatie- management, voorbeeld- projecten	Voorkomen van afstem- mingsproblemen tussen haven en achterland
Samenwerking Nederlandse zeehavens (stand 1996)	Divers, nadruk op joint ventures en netwerk	Divers, optimaliseren van achterland verbinding en behoud bedrijvigheid

Alliantie 'Havens in de randstad'	Verkenning van alliantie	Economische groei door elkaar te versterken in plaats van te beconcurreren
Delta Holland Ports	Verkenning van alliantie	Efficiëntie in faciliteren goederenstromen
Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas	Joint Venture	Efficiëntie in investeringen in terminalcapaciteit
Keyrail	Joint Venture	Exploitatie Betuweroute
<i>Samenwerking met zeehavens in het buitenland</i>		
Port-Net	Netwerk	Delen ervaringen en best practices
EcoPorts	Netwerk	Delen ervaringen en best practices
Rijn-Schelde Delta	Netwerk	Delen ervaringen en best practices
ESPO	Platform	Belangenbehartiging
IAPH	Platform	Belangenbehartiging
Eemsdelta	Verkenning van alliantie	Gezamenlijke promotie en delen van voorzieningen
<i>Samenwerking tussen zeehavens in het buitenland</i>		
Flanders Port Area	Alliantie	Gezamenlijke promotie, belangenbehartiging
Havennetwerken USA	Divers, nadruk op zusterhavens en joint ventures	Divers, delen van voorzieningen en ladingpromotie
Fusie haven van Kopenhagen en Malmö	Fusie	Bereiken van groter marktaandeel
Associated British Ports	Fusie	Privatisering

Uit tabel 3.1 blijkt dat havenbedrijfsleven, havenbeheerders en overheid elkaar vooral vinden in gezamenlijke belangenbehartiging in Europa of in Nederland en in projecten gericht op uitwisseling van informatie of *best practices*.

Voorbeelden van (geslaagde) joint ventures, een gezamenlijke aanpak van achterlandinfrastructuur of fusies zijn slechts beperkt voorhanden. De fusie tussen de havens van Kopenhagen en Malmö is een opmerkelijke verregaande internationale samenwerking tussen havenbeheerders. Deze samenwerking ontstond als gevolg van de aanleg van de vaste verbinding over de Öresund. De gezamenlijke dreiging van omzetverlies door het wegvallen van de ferryverbinding tussen de beide havens, bracht de twee havens samen. De Associated British Ports zijn een voorbeeld van vergaande samenwerking binnen één land. Dit is vooral een historisch gegroeide situatie en niet het resultaat van een recente tendens tot concentratie van havenbeheerders.

4 De voor- en nadelen van samenwerking tussen zeehavenbeheerders

4.1 Doelen van samenwerking door zeehavenbeheerders

Met de eerder beschreven dominante rol van rederijen en stuwadoors (horizontale en verticale samenwerking), de invloed van technologische ontwikkeling en toegenomen concurrentie tussen havens, is de motivatie van havenbeheerders om te gaan samenwerken sterk toegenomen. Maar welke bedrijfseconomische en maatschappelijke doelen dient deze samenwerking tussen havenbeheerders nu precies? Deze paragraaf gaat in op de doelen die havens in ieder geval in theorie met samenwerking zouden kunnen bereiken.

Havens vormen schakels in de logistieke keten, waarvoor ook alternatieven bestaan. Dit betekent dat havenbeheerders die in staat zijn om de efficiëntie van logistieke ketens via hun havens te verbeteren, de concurrentiepositie van hun haven versterken. Op basis van De Langen et al. (2006) zijn daarvoor de volgende mogelijkheden:

- Actieve inzet op oplossingen voor (achterland)bereikbaarheid;
- Optimale randvoorwaarden creëren op bijvoorbeeld het gebied van douane en regelgeving;
- Investerings doen die in het belang zijn van alle havengebruikers en die niet spontaan tot stand komen;
- Efficiënter grondgebruik onderzoeken en stimuleren.

Hiervoor is brede samenwerking nodig, zowel met partijen in de haven als met partijen buiten de haven, waaronder ook havenbeheerders van andere havens. Volgens Deloitte (2007) kan samenwerking in de haven leiden tot voordelen voor alle betrokken partijen: onder andere een betere bezettings- en beladingsgraad van vervoermiddelen, betere dienstverlening door hogere geografische dekking, of een breder palet aan modaliteiten en activiteiten. Op het gebied van duurzaamheid constateert de studie dat transportbesparing mogelijk is als er afstemming is tussen producten (reduceren van het productvolume), keteninrichting (verkorten van de transportafstand of elimineren van schakels), modaliteit (verschuiving van weg naar binnenvaart, spoor en *short sea*) en transport efficiëntie (reductie van aandeel leegrijden).

Bij samenwerking tussen havenbeheerders komen verschillende mogelijkheden in beeld (AT Kearney, 1995):

- Samenwerking tussen aanpalende (min of meer gelijkwaardige) havens, eventueel beide met mainportfunctie;
- Samenwerking tussen zeehavens in corridors. Dat wil zeggen met de overzeese haven aan de andere kant van het zeetraject;
- Samenwerking tussen zeehavens en havens in het achterland;
- Samenwerking tussen een mainport en havens in de omgeving met een satelliet functie. Dit zijn kleinere havens in de regio van een grotere haven waar minder verbindingen en andere diensten voorhanden zijn.

Samenwerking met havens in het achterland ligt voor de hand als een goede manier om de logistieke keten efficiënter te maken. Notteboom (2005) beschrijft de rol van havenbeheerders in een situatie waar achterlandterminals worden ingezet om capaciteit te creëren. Havenbeheerders kunnen strategische relaties opstarten met andere transportknooppunten. Vaak wordt verondersteld dat dit alleen een rol is voor private bedrijven. Bijvoorbeeld stuwadoors die investeren in een landinwaarts gelegen terminal. De strategische relaties van havenbeheerders zijn gebruikelijk gericht op: verkeersmanagement, terreinuitgifte, achterlandverbindingen en services, milieubescherming, marketing en kennis en innovatie. Maar als er sprake is van een inland overslagcentrum kunnen vergaande vormen van samenwerking in de vorm van joint ventures of fusies ook aan de orde zijn voor havenbeheerders.

Kumedzro (1992) constateert dat samenwerking tussen overzeese havens ook een zeer geschikt middel is om de efficiëntie te verbeteren. Beide havens/landen zijn er bij gebaat dat de kosten van overslag zo laag mogelijk zijn om producten financieel bereikbaar te maken voor de consument. Havens kunnen eigenlijk geen individuele keuzes maken omdat deze worden opgelegd door ontwikkelingen in de markt. Hierbij valt te denken aan scheepsgrootte ontwikkelingen, verpakking van goederen en andere logistieke trends. Als de overzeese havens hierin investeren, moet de haven aan de andere kant van het water ook mee.

Samenwerking met min of meer gelijkwaardige havens lijkt minder vanzelfsprekend. Dit hangt samen met de organisatie van het havenbeheer in Nederland, waarin lokale en regionale overheden altijd een belangrijke rol spelen (de beheersvormen van de Nederlandse zeehavens worden toegelicht in Bijlage 4), maar ook met het product dat zij exploiteren. De grond en de bijbehorende faciliteiten zijn lokaal gebonden. Havenbeheerders zullen daardoor vooral gericht zijn op het maximaliseren van de lokale opbrengst en werkgelegenheid. Men wil niet het risico lopen dat op een andere locatie voordelen ontstaan ten koste van de eigen haven (Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 1999).

Song (2003) noemt een vorm van samenwerking die aan dit bezwaar tegemoet kan komen: *co-opetition*. Dit is een combinatie tussen concurrentie en coöperatie waarbij concurrerende partijen tot een vorm van samenwerking komen met wederzijdse voordelen. De samenwerkingsvorm kan variëren van contractuele afspraken over uitwisseling van kennis of voorzieningen, tot deelnemingen in elkaars onderneming. Een dergelijke strategische alliantie maakt partners wellicht kwetsbaarder ten opzichte van elkaar, maar ook sterker ten opzichte van de anderen. De doelen van *co-opetition* zijn:

- Rationalisatie van bedrijfsvoering door het poolen van productiemiddelen, marketing, boekhoudsystemen, et cetera;
- Het delen van de risico's, met name op het gebied van investeringen in overslag materieel en terminals;
- Internationale expansie met meer grip op de gehele keten;
- Meer onderhandelsmacht ten opzichte van overheden/investeerders, reders en stuwadoors (*countervailing power*) enzovoort;
- Verbeterde dienstverlening aan klanten.

Een private haventerminal denkt hierbij vooral in termen van toegenomen winst. Publieke terminals of havenbeheerders denken vooral in termen van een toename in de bijdrage aan de regionale welvaart.

Door Buck Consultants International (1996) en door AT Kearney (1995) is midden jaren negentig onderzoek gedaan naar de toenmalige doelen, standpunten, meningen en strategieën van de diverse havens bij het onderwerp samenwerking. Het onderzoek is enigszins gedateerd maar wel informatief. De rode draad in het onderzoek van Buck is:

- De samenwerkingsbereidheid is groeiende. Bij steeds meer havens is de overtuiging dat samenwerking zinvol kan zijn ondanks uiteenlopende commerciële belangen;
- Samenwerking moet meerwaarde hebben in termen van extra lading, of ander aanwijsbaar voordeel: ruimtewinst, kwaliteit achterlandverbindingen, enzovoort;
- Samenwerking moet een innovatief karakter en voldoende substantie hebben;
- Er is voorkeur voor samenwerking met droge achterland locaties en met complementaire havens;
- Betrokkenheid van het bedrijfsleven uit de haven is noodzakelijk. Het is vooral het bedrijfsleven dat, door in meerdere havens te werken, netwerken creëert. De rol van havenautoriteiten is voorwaardenscheppend en stimulerend. De havenautoriteiten behoren dus een ondergeschikte rol te hebben;
- De havenbeheerder wil wel de nodige zeggenschap hebben zodat

er invloed op projecten kan worden uitgeoefend, bijvoorbeeld door aandelenparticipatie;

- Samenwerking moet groeien: starten met projecten op het gebied van achterlandtransport, en afstemming tussen organisatie. Daarna de hardware: bijvoorbeeld gezamenlijke investeringen in terreinen of terminals;
- Grensoverschrijdend samenwerken wordt als veel moeizamer ervaren;
- Het populaire beeld dat kleine havens congestie- en ruimteproblemen kunnen oplossen van grotere havens is slechts ten dele waar. In vier kleinere havens zijn er amper snel uitgeefbare terreinen voorhanden;
- De schaal van de Nederlandse havens loopt soms (te) sterk uiteen voor een zinvolle samenwerking. Hiermee worden vooral verschillen in overslagvolumes en nautische toegankelijkheid van de haven bedoeld.

AT Kearney (1995) stelt dat samenwerking tussen havenautoriteiten uitermate zinvol is, met name bij achterlandverbindingen en terreinuitgifte. Het wordt zinvol genoemd omdat de verwachte neerwaartse invloed van samenwerking op de benodigde (overheids)investeringen bij deze twee aspecten groot is. AT Kearney heeft vervolgens 21 havenbeheerders gevraagd naar de aanwezigheid van samenwerking bij marketing, kennis en innovatie en telematica, achterlandverbindingen en terreinuitgifte. Dit betrof Nederlandse havenbeheerders, beheerders elders in Europa en enkele Noord-Amerikaanse havens. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de reacties van de havenbeheerders.

De informatie is gedateerd maar tegelijkertijd is er weinig aanleiding om te veronderstellen dat nu een ander beeld zou ontstaan.

<i>Samenwerking bij:</i>	<i>Marketing</i>	<i>Kennis en innovatie, ICT</i>	<i>Achterlandverbindingen Kustvaart</i>	<i>Overig</i>	<i>Terrein uitgifte</i>
Nederlandse havens ³	80%	20%	20%	20%	80%
Hamburg - Le Havre range	38%	50%	25%	13%	25%
Grootste Europese containerhavens	30%	40%	30%	10%	20%
Grootste Amerikaanse containerhavens	50%	17%	17%	33%	-

Tabel 4.1

Daadwerkelijk voorkomen van samenwerking tussen havenbeheerders als % genoemd door respondenten

Bron: AT Kearney (1995)

³ Inclusief samenwerking Amsterdam Noordzeekanaal intern. Dit is mogelijk een verklaring voor het hoge percentage samenwerking op het gebied van marketing en terreinuitgifte.

Uit deze enquête komt een ander beeld naar voren dan vooraf door AT Kearney werd verondersteld. De veronderstelling was dat naarmate investeringen groter zouden zijn, er meer samenwerking zou plaatsvinden. De samenwerking blijkt zich echter juist voor te doen bij de relatief minder kapitaalintensieve onderwerpen. De verklaring die AT Kearney hiervoor aandraagt, is dat havenbeheerders over het algemeen wel willen samenwerken, behalve als het bedreigend is voor opbrengst en werkgelegenheid in de eigen haven. En dat is nu juist het geval bij gezamenlijke terreinuitgifte en het delen van verbindingen met het achterland.

4.2 Efficiëntie effecten samenwerking havenbeheerders

Efficiëntie effecten voor havenbeheerders

AT Kearney kijkt naast de efficiëntie effecten voor de diverse havenpartijen ook naar de efficiëntievoordelen voor samenwerking van havenbeheerders.

Corridor- en achterlandsamenwerking draagt direct bij aan de doelstelling van een havenbeheerder. Extra volume van het gebied van de partner wordt via de eigen haven geleid. En extra volume betekent extra werkgelegenheid en opbrengsten. Deze efficiëntieverbeteringen zijn goed voor de nationale economie als het ladingverschuivingen uit het buitenland betreft. Mits duurzaam in banen geleid, levert de toegenomen bedrijvigheid ook een bijdrage aan de welvaart. Samenwerking tussen aanpalende en satellithavens heeft een tegenstelling in zich. Samen zijn de havens sterker, maar beide worden afgerekend op lokale werkgelegenheid en opbrengsten. Het is niet op voorhand duidelijk wie profiteert van de samenwerking. Terwijl het resultaat van samenwerking best een bijdrage voor de nationale welvaart kan betekenen.

Deze interpretatie van AT Kearney is echter beredeneerd vanuit de individuele havenbeheerder en geeft nog geen overzicht van de maatschappelijke baten op nationaal niveau. Tabel 4.2 geeft een overzicht van mogelijk positieve effecten. Daarna volgen de negatieve maatschappelijke effecten van samenwerking.

Maatschappelijke baten

Tabel 4.2 brengt de potentiële positieve maatschappelijke effecten van samenwerking in beeld, waar havenbeheerders een rol bij kunnen spelen. Gelijk verwijzen we hierbij met klem naar de maatschappelijk negatieve baten van een teveel aan samenwerking, in een volgende

<i>Maatschappelijke baat</i>	<i>Toelichting</i>	<i>Soort samenwerking</i>
Lagere productie en/of consumptiekosten	Hogere bezettingsgraad terminals en achterlandinfrastructuur	Bundeling/verdeling van stromen bij terminals, achterlandinfrastructuur
	Optimalisatie van (overheids) investeringen	Joint ventures in bijvoorbeeld achterlandverbindingen en/of terminals om overcapaciteit te voorkomen
	Schaalvoordelen door delen van voorzieningen	Gezamenlijke R&D (kennis en innovatie), inkoop, marketing, vaarwegvoorzieningen, ICT, standaardisatie van procedures, veiligheid en beveiliging
	Schaal en scopevoordelen door specialisatie	Specialisatie van havens naar ladingsoort of dienst
Vermindering effecten op milieu, veiligheid en ruimte	Beter ruimtegebruik en efficiënter gebruik van terminals en vervoersinfrastructuur	Bundeling/verdeling van stromen bij terminals, achterlandinfrastructuur, als gevolg van specialisatie
	Faciliteren/versnellen succesvolle innovaties	Gezamenlijke R&D (kennis en innovatie)
Indirect	Bijdrage aan concurrentiepositie door behoud van kritische massa in haven	Samenwerking om tegendruk (countervailing power) te bieden aan reders en stuwadoors
	Bijdrage aan concurrentiepositie door additionele bedrijvigheid ten koste van buitenlandse havens	Gezamenlijke dienstverlening leidt tot aantrekkelijker product en daarmee meer tot meer vraag
	Meer inkomsten van buitenlandse gebruikers van de haven ⁴	Hogere tariefzetting op basis van marktmacht

Tabel 4.2

Maatschappelijke baten van samenwerking tussen havenbeheerders

passage. De tabel is tot stand gekomen door het combineren van kennis over efficiëntie effecten in maatschappelijke kostenbatenanalyses te combineren met de informatie uit de literatuur over samenwerkingsvormen in havens.

Maatschappelijke kosten

Zoals bij de beschrijving van de theorie van samenwerking al aan bod kwam, leidt niet elke vorm van samenwerking tot maatschappelijk gewenste effecten. Dit heeft vooral te maken met het creëren van marktmacht. Een tweede oorzaak is dat samenwerking kan leiden tot zowel positieve als negatieve effecten die per saldo misschien niet positief uitvallen.

- *Marktmacht*

De in tabel 4.2 beschreven vormen van samenwerking hebben allen het risico van voorkeursbehandeling, belangenvermenging en

⁴ N.B. Deels herverdeling voor zover de extra kosten ten laste komen van Nederlandse consument, en onderworpen aan het toezicht van de mededingingsautoriteiten

marktdominantie in zich. Een teveel aan samenwerking betekent dat de markt neigt naar een monopolie of oligopolie, in plaats van naar een situatie van volledig vrije mededinging. Er zijn dan drempels om toe te treden tot een markt. De bedrijven die zich reeds in de markt bevinden, weten dit en zullen geneigd zijn tot een te hoge prijszetting, vanuit het perspectief van maatschappelijke welvaart. De problemen in het geval van havenbeheerders doen zich zowel bij samenwerking in de haven als met andere havens voor. Bij samenwerking in de haven zal de onafhankelijkheid van de havenbeheerder vragen oproepen. Concessies van havenbeheerders aan terminal operators om een terrein te exploiteren betekenen een meer actieve bijdrage aan de markt. Tegelijkertijd is het ook een beperking van de onafhankelijkheid van een havenbeheerder (Heaver, 2001). Samenwerking met andere havens kan interessant zijn voor havenbeheerders, om schaal- en scopevoordelen te bereiken. Evenwel zullen reders hier snel met behulp van de Europese anti-mededingingswetgeving een klacht over indienen als blijkt dat er verstoringen optreden in de haventarieven.

In de context van havens en internationale concurrentie is het ontstaan van marktmacht door samenwerking tussen havenbeheerders overigens niet altijd negatief voor de nationale welvaart. Als havenbeheerders er zo in slagen om hogere tarieven te voeren, kan dit een positief effect hebben op de Nederlandse welvaart. De extra winst gaat weliswaar ten koste van consumenten die uiteindelijk meer betalen. Maar als een groot deel van de consumenten zich in het buitenland bevindt, is het saldo voor Nederland toch positief. Vanuit Europees perspectief blijft echter wel sprake van verlies aan welvaart. Mededingingsautoriteiten zullen ernaar streven een dergelijke situatie te voorkomen.

- *Saldering van de positieve effecten met de negatieve*
De verschillende maatschappelijke effecten van samenwerking kunnen afbreuk doen aan elkaar. Toegenomen economische ontwikkeling is niet alleen maar positief. Weliswaar biedt dit voordelen in termen van bruto nationaal product en werkgelegenheid. Tegelijkertijd leiden extra ladingstromen tot toegenomen druk op de leefbaarheid.

4.3 Conclusie samenwerkingsmogelijkheden tussen zeehavens: koppeling van theorie en praktijk

We kunnen stellen dat samenwerking tussen havenbeheerders, voor zover niet al gerealiseerd, positieve maatschappelijke baten tot gevolg kan hebben. De potentiële voordelen van samenwerking tussen havenbeheerders zijn opgesomd in tabel 4.2.

De samenwerking ligt moeilijker bij elkaar beconcurrerende havens (aanpalende gelijkwaardige havens of satellithavens) wegens het ontbreken van gezamenlijke belangen. Samenwerking ligt meer voor de hand bij overzeese (zuster) havens in dezelfde corridor of bij samenwerking met een achterlandhaven.

Bij alle vormen van samenwerking geldt echter dat een te ver doorschieten van de samenwerking een belemmering voor vrije mededinging creëert. Dit kan leiden tot negatieve effecten op de maatschappelijke welvaart, ware het niet dat mededingingsautoriteiten voor die tijd al zullen ingrijpen.

Dit zijn conclusies op basis van de theorie, zonder de concrete situatie van Nederlandse havenbeheerders in ogenschouw te nemen. Daarom zijn deze conclusies getoetst met behulp van interviews met havenexperts, havenbeheerders en havenbelangenpartijen.

Hieruit ontstaat het volgende beeld. Samenwerking tussen Nederlandse zeehavenbeheerders is niet nieuw, er zijn legio voorbeelden van succesvolle samenwerking. Waar de gezamenlijke belangen evident zijn en het niet gaat om commercieel gevoelige onderwerpen, vinden de havenbeheerders elkaar wel. In dit opzicht zijn de beschreven baten van samenwerking tussen havenbeheerders deels al geïnd, voor zover dat mogelijk is binnen de grenzen van mededingingsautoriteiten en voor zover de havenbeheerders de invloed hebben om een bepaalde ontwikkeling te bewerkstelligen. Het is dus moeilijk om aan te geven wat de omvang is van de potentiële baten van de extra samenwerking *in aanvulling op* de huidige samenwerkingsinitiatieven.

Het tij om (nog) verder te gaan samenwerken zit mee. De ladingstromen groeien sterk en in plaats van elkaar zwaar te beconcurreren voor elk ladingpakket stellen de havenbeheerders zichzelf in toenemende mate dezelfde vragen. Hierbij gaat het er om op welke wijze de groeiende goederenstromen zo goed mogelijk te accommoderen binnen de randvoorwaarden van schaarse ruimte en infrastructuur die door de overheid gestelde steeds striktere grenzen van duurzaamheid.

Door enkele Nederlandse havenbeheerders wordt een NV Haveneenheid met samenwerking op commerciële taken gezien als een oplossing voor problemen op het gebied van:

- *Bereikbaarheid*. De Nederlandse havens hebben dezelfde belangen bij achterlandverbindingen en kunnen beter gezamenlijk hun strategie bepalen;
- *Duurzaamheid*. De richtlijnen voor uitstoot worden steeds meer bindend en zijn bepalend voor de mogelijkheden van havenontwikkeling en achterlandvervoer. Dit zo optimaal mogelijk invullen betreft een gezamenlijk nationaal belang;
- *Ruimte*. Optimale benutting van de beschikbare schaarse capaciteit.

Ook worden de volgende baten verwacht:

- *Specialisatie*. Niet elke haven hoeft een 'complete haven' te zijn. Door activiteiten zoveel mogelijk proberen te concentreren op één punt kan mogelijk extra kennis worden ontwikkeld en kunnen gezamenlijk investeringen worden gedaan die niet haalbaar zijn als elke haven deze voorziening wil hebben. Daarbij moet wel worden bedacht dat de keuze van vestigingsplaats niet volledig binnen de invloedssfeer van een havenbedrijf ligt. Havenbeheerders kunnen gewenste ontwikkelingen proberen te stimuleren en faciliteren, maar uiteindelijk maken bedrijven zelf de keuze voor de ene of de andere haven;
- *Schaalvoordelen* in de *back office* van de organisatie: gezamenlijke inkoop van onderhoud, gezamenlijke ICT, et cetera.

Een gezamenlijke NV Haveneenheid kan echter ook leiden tot inefficiënties ten opzichte van de huidige situatie:

- Bureaucratisering met 'lange lijnen' naar de juiste afdeling;
- De commerciële aantrekkelijkheid kan minder worden voor bedrijven die graag keuze (onderhandelingsruimte) willen hebben tussen havens in Nederland;
- Door de grotere schaal waarbij de aandacht zich al snel richt op de grootste stromen, kunnen marktniches over het hoofd worden gezien.

Zonder een concretisering van de uitgangspunten van de NV Haveneenheid is het op voorhand niet mogelijk om de voor- en nadelen van deze verregaande vorm van samenwerking te wegen. De grenzen aan samenwerking in een haveneenheid wordt in alle gevallen bepaald door de mededingingswetgeving. In ieder geval dient een toetsing van een geconcretiseerd initiatief door de mededingingsautoriteiten te worden uitgevoerd.

Overigens betekent samenwerking tussen Nederlandse havens niet gelijk dat alle concurrentie is verdwenen: concurrentie doet zich voor tussen havens in het bredere perspectief van de Hamburg-Le Havre range.

5 Sturingsmogelijkheden voor de rijksoverheid

5.1 Rol van de overheid bij samenwerking

Samenwerking tussen zeehavens heeft al langer de aandacht van de rijksoverheid. De 'Nota Zeehavens' (2004) bevat het streven naar meer samenwerking en bestuurlijke zelfstandigheid. De rijksoverheid is voorstander van samenwerking tussen havenbeheerders bij het uitoefenen van de publieke taken van het zeehavenbeheer. Het initiatief voor samenwerking wordt neergelegd bij de zeehavenbeheerders. Echter het Rijk neemt een regierol op zich als het gaat om zaken die van nationaal of internationaal belang zijn.

Samenwerking op commercieel gebied wordt geheel tot de verantwoordelijkheid van de beheerders gerekend. De rijksoverheid ondersteunt initiatieven om over de grenzen heen te komen tot een betere afstemming en integratie van lokaal, regionaal en nationaal beleid. Het Rijk wil hierbij zijn verantwoordelijkheid nemen om in overleg met nationale, regionale en lokale bestuurders aan beide zijden van de grens te komen tot oplossingen die recht doen aan de rol van iedere betrokken haven (Nota Zeehavens, 2004).

De overheid heeft geen motief om in te grijpen als het bedrijfsleven zelf vormen van samenwerking kiest en deze tot maatschappelijke efficiëntieverbetering leiden. Als de samenwerking van bedrijven een negatief effect heeft op de maatschappelijke welvaart is dat meestal het gevolg van verminderde mededinging. Dan moet de overheid daartegen wel in actie te komen.

Maar wat kan de overheid doen als samenwerking tussen bedrijven niet vanzelf tot stand komt, terwijl dit wel tot verbeteringen in maatschappelijke welvaart zou leiden, bijvoorbeeld als de samenwerking in het geheel niet in het directe belang van het bedrijfsleven is? Om hier antwoord op te kunnen geven, besteden we aandacht aan argumenten voor overheidsingrijpen in het algemeen.

Een belangrijke randvoorwaarde voor overheidsingrijpen is de aanwezigheid van één of meer publieke belangen. Een publiek belang kan worden omschreven als een zaak waarmee voor de samenleving als geheel voordeel gemoeid is, dat dusdanig groot is dat daarin een rol voor de overheid gewenst is. Hierop bestaat zowel een bestuurskundige als een economische visie.

5.1.1 Bestuurskundige argumenten

Publieke belangen zijn vanuit de bestuurskundige visie die belangen waarvan de samenleving verwacht, of denkt te mogen verwachten, dat de overheid daarvoor verantwoordelijkheid neemt (Lijesen et al., 2007).

Publieke belangen zijn daardoor niet eenduidig te definiëren.

Wel geldt dat ze vaak worden uitgedrukt in termen als milieu, veiligheid, (duurzame) economische ontwikkeling, bereikbaarheid, toegankelijkheid, eerlijke verdeling, rechtvaardigheid, efficiëntie, effectiviteit et cetera.

Als de samenleving van mening is dat de belangen die spelen rondom een zeehaven het beste door de overheid kunnen worden behartigd, kan dit resulteren in de uitkomst dat het beheer van zeehavens een overheidstaak is. Dat kan ook gelden voor het onderwerp samenwerking. Als samenwerking tussen partijen wel gewenst is, maar niet automatisch van de grond komt, kan de verwachting ontstaan dat de overheid actie onderneemt. Unido (2002) stelt bijvoorbeeld dat samenwerking tussen bedrijven een belangrijke bijdrage kan leveren aan de realisatie van nationale beleidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van economische ontwikkeling, concurrentiepositie, duurzaamheid et cetera. Om die beleidsdoelen te bereiken kunnen overheden samenwerking dus actief stimuleren. De diverse instrumenten die de overheid daarvoor tot haar beschikking heeft, komen later in dit hoofdstuk aan bod.

5.1.2 Economische argumenten

Vanuit een economische visie wordt in beginsel zoveel mogelijk overgelaten aan de markt om te komen tot de beste prijs-kwaliteitverhouding en de hoogste welvaart voor de samenleving. Alleen in geval van marktfalen is er sprake van publieke belangen en behoort de overheid in te grijpen (Lijesen et al., 2007). Marktfalen houdt in dat de markt in een bepaalde situatie geen optimale oplossing biedt. Dit treedt op in het geval van:

- Een publiek goed;
- Externe kosten;
- Misbruik van marktmacht;
- Informatieasymmetrie.

Voor elke vorm van marktfalen lichten we de rol van samenwerking bij het oplossen of tot stand komen van marktfalen toe.

Ad 1) Publieke goederen

Een goed is collectief als niemand van het gebruik ervan kan worden uitgesloten. Ook geldt dat het gebruik door de één geen consequenties

heeft voor het gebruik door de ander. Bekende voorbeelden zijn dijken en defensie. Ook infrastructuur wordt vaak als een collectief goed gezien. Congestie laat ons echter zien dat aan de voorwaarde dat gebruik geen consequenties heeft voor de ander niet langer wordt voldaan. Bij veel infrastructuur is het bovendien mogelijk om gebruikers uit te sluiten, of er in elk geval voor te zorgen dat ze altijd voor hun gebruik betalen. Haveninfrastructuur en achterlandverbindingen zijn vanuit deze optiek geen collectieve goederen en daarmee dus niet per definitie een overheidstaak. In de praktijk zal het van de situatie afhangen of er marktpartijen zijn die bepaalde investeringen willen doen, gelet op de kosten en de risico's. Een haventerminal is in de hedendaagse optiek een privaat goed, omdat de diensten naar gebruik kunnen worden geprijsd en er moeilijk niet-beprijsd gebruik kan worden gemaakt. Beheer en onderhoud van de hoofdvaarwegen wordt daarentegen toch vooral als een publieke taak gezien, vanwege de samenhang met waterbeheer.

Vanuit een rationeel economisch perspectief kan niet worden verwacht dat publieke goederen door samenwerking vanzelf tot stand komen. Als niemand van het gebruik van een goed kan worden uitgesloten is namelijk *free-rider* gedrag mogelijk. Voor elk individu is *free-riden*, ofwel meeliften op de voordelen van investeringen van anderen, het meest optimale gedrag, waardoor niemand bereid zal zijn ook de lasten te dragen. De enige oplossing om publieke goederen toch te realiseren, is om ze uit publieke middelen te financieren.

Ad 2) Externe kosten

Externe kosten zijn kosten die niet door gebruikers van een goed of dienst worden gedragen, maar op de hele samenleving worden afgewenteld. Bekende voorbeelden zijn de kosten van milieuvervuiling, geluidsoverlast, ruimtegebruik, visuele hinder. Ze zijn extern omdat ze vanuit economische optiek geen rol spelen in de eigen afweging van een economische actor om een bepaald goed of dienst te produceren dan wel te consumeren. Omdat de private kosten lager zijn dan de maatschappelijke kosten, wordt meer geconsumeerd dan maatschappelijk gezien optimaal is. Externe kosten in havens zijn het gevolg van zowel transport- en overslagactiviteiten als industriële activiteiten.

Economen bepleiten dat externe kosten waar mogelijk worden geïnternaliseerd. Bedrijven gaan daar over het algemeen niet zelf toe over. Voor overheden ligt daarin een taak, door beleidsmaatregelen te nemen die internalisatie als doel hebben. Dat kunnen heffingen zijn, maar ook het stimuleren van samenwerking op sectorniveau. Wellicht

is het onder enige (overheids)druk mogelijk om op sectorniveau wel verantwoordelijkheid te nemen voor externe kosten die niet vanzelf op bedrijfsniveau worden geïnternaliseerd, om zo hardere maatregelen te voorkomen. Daarnaast kan samenwerking er ook voor zorgen dat er minder externe kosten ontstaan, door milieuvervuiling, geluidsoverlast en inefficiënt ruimtegebruik en dergelijke preventief tegen te gaan.

Ad 3) Marktmacht

Marktmacht kan ontstaan als één of meerdere bedrijven een aanzienlijk marktaandeel hebben opgebouwd ten opzichte van een aantal andere mededingers in de markt. In het meest extreme geval zijn er geen andere mededingers: er bestaat een monopolie. Door een gebrek aan concurrentie worden bedrijven niet gestimuleerd zo efficiënt mogelijk te werken. Bovendien kunnen bedrijven met marktmacht gemakkelijk invloed uitoefenen op de prijzen van toeleveranciers en afnemers. Welvaartstheoretisch is dat niet wenselijk omdat daarmee niet de optimale efficiëntie wordt gerealiseerd.

Overheden hebben als taak te voorkomen dat er door samenwerking bedrijven met te grote marktmacht ontstaan. Er is reeds ingegaan op mededingingswetgeving die daarvoor is ingesteld. Daar werd echter ook gesteld dat omwille van technologische vernieuwing, efficiëntieverbetering en economische vooruitgang, in bepaalde gevallen toch toestemming voor samenwerking kan worden verleend.

Ad 4) Informatieasymmetrie en transactiekosten

Als aanbieders en kopers van een bepaald product of dienst niet dezelfde informatie hebben, is sprake van informatieasymmetrie. Voor de kopende partij kan het nadelig zijn als de kwaliteit en gebruikswaarde van een product niet goed te beoordelen is ten opzichte van andere aanbieders. De kopende partij is dan minder goed in staat de meest optimale keuze te maken. Omgekeerd kan gelden dat de verkopende partij wordt benadeeld door gebrek aan informatie over de kopende partij. Dit komt bijvoorbeeld voor bij verzekeringen, waarbij de verzekeraar over het algemeen moeilijk inzicht kan krijgen in de mate waarin de verzekerde meer risico heeft genomen dan hij gedaan zou hebben als hij niet verzekerd was. Volledige informatie heeft daarentegen ook schaduwkanten. Als zorgverzekeraars hun prijzen volledig zouden kunnen differentiëren naar het risico van hoge gezondheidskosten, zouden chronisch zieken oneindig hoge premies betalen. In dergelijke gevallen is er ook een rol voor de overheid weggelegd. Overigens is dat geen zuiver economisch argument, maar een redelijkheids- of rechtvaardigheidsargument.

Transactiekosten zijn alle kosten die economische actoren moeten maken om tot een transactie over te gaan. Deze kosten bestaan veelal uit informatiekosten en soms uit contractkosten. Informatieasymmetrie en transactiekosten kunnen drempels zijn om tot samenwerking te komen. Dit geldt overigens niet alleen bij een privaat-private samenwerking, maar ook bij publiek-publieke en publiek-private samenwerking. De overheid kan een rol spelen bij het verminderen of wegnemen van deze drempels. Dit kan onder andere door het bij elkaar brengen van actoren, het verschaffen van strategische informatie, het creëren van prikkels om te vernieuwen, het borgen van de betrouwbaarheid van de partners, et cetera.

5.1.3 Overheidsinstrumenten

De overheid staat een aantal instrumenten ter beschikking om publieke belangen te borgen. In een studie van Baarsma et al. (2007) worden deze in detail beschreven en gegroepeerd in de volgende categorieën:

- *Voorlichting en communicatie*. Deze instrumenten zijn gericht op het vergroten van kennis en het beïnvloeden van voorkeuren. Een in het oog springend voorbeeld zijn informatieproblemen. Vaak weet de vragende partij niet voldoende om een weloverwogen keuze te maken. De overheid kan dan alleen of samen met de sector instrumenten inzetten om de vragende partij meer informatie, kennis en deskundigheid te verschaffen.
- *Co-regulering*. In het geval van co-regulering wil de overheid het gedrag in een bepaalde sector beïnvloeden door samen met de sector op te treden en te reguleren. Er wordt in dat geval ook wel van zelfregulering gesproken. Het initiatief voor de gedragsregels kan zowel bij de overheid als bij de marktpartijen liggen. De instrumenten voor co-regulering kunnen bij uiteenlopende problemen worden toegepast. De belangrijkste hiervan zijn imago Problemen in de branche, scheefheid van informatie tussen aanbieder en consument en bij externe effecten (met name milieuproblemen).
- *Draagvlakcreatie*. Het probleem dat met de instrumenten in dit cluster wordt opgelost, is een gebrek aan steun. Dat kan onder meer het gevolg zijn van informatieproblemen of van belangentegenstellingen. De concrete instrumenten betreffen het organiseren van bestuurlijk overleg of het instellen van een taskforce. Ook onderhandelen met marktpartijen om tot een compromis te komen waarbij ieders belangen zijn gediend (inclusief het publieke belang), valt in deze categorie.
- *Geschilbeslechting*. Geschilbeslechting is een middel om transactiekosten te verlagen. Daar waar de gewone rechtsgang veelal lange en kostbare procedures met zich meebrengt, zijn alternatieve

geschilbeslechtende instrumenten, zoals arbitrage en mediation veelal goedkoper en sneller. Het gaat niet om een alternatief voor de wetten en juridische procedures die er al zijn, maar om een aanvulling daarop.

- *Instrumenten ter vergroting van de transparantie.* Het probleem dat met de instrumenten in dit cluster wordt opgelost, is intransparantie (informatieproblemen). Het doel van transparantievergroten instrumenten zoals bijvoorbeeld erkenningsregelingen en keurmerken, is om partijen beter te informeren.
- *Financiële instrumenten.* Indien de overheid bepaald gedrag of bepaalde activiteiten gewenst acht, terwijl deze gedragingen en activiteiten niet vanzelf tot stand komen omdat de (waargenomen) kosten te hoog zijn, dan kan de overheid een financieel instrument inzetten om de actoren over de streep trekken. Centraal staat het reguleren via prijsprikkels gericht op:
 - het veranderen van gedrag van burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties;
 - het financieren van de voorziening van een bepaald publiek goed;
 - het tot stand brengen van een herverdeling om zo degenen die nadelen van een maatregel ondervinden te compenseren.
- *Instrumenten die activiteiten op afstand plaatsen.* Indien het voor het borgen van een publiek belang niet nodig is dat de overheid bepaalde diensten en producten maakt en levert, kunnen deze activiteiten op afstand worden geplaatst. De uitvoering van het overheidsbeleid wordt steeds vaker op afstand geplaatst doordat taakorganisaties worden verzelfstandigd, taken worden overgelaten aan de markt of doordat taken samen met de markt worden uitgevoerd (in partnerships als publiek/ private samenwerking).
- *Handhaving.* Effectieve borging van publieke belangen vereist dat de opgestelde wet- en regelgeving in praktijk wordt nageleefd.
- *Wetgeving.* Door wet- en regelgeving kan de overheid rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bevorderen en kan gedrag, bijvoorbeeld op het gebied van externe effecten, worden genormeerd.

5.2 Analyse van sturingsmogelijkheden bij samenwerking tussen zeehavens

In hoofdstuk 2 zijn de doelen van samenwerking van bedrijven in het algemeen besproken. Deze informatie kan worden gecombineerd met het denken over publieke belangen en de rol van de overheid daarbij, en met literatuur over havenconomie. Deze laatste bron geeft, in tegenstelling tot de literatuur over samenwerkingstheorie,

geen gestructureerd beeld van de rol van de overheid in alle mogelijke omstandigheden. Wel geeft het voorbeelden, al dan niet van toepassing op Nederland, van hoe de rol van de overheid bij samenwerking tussen havens in sommige situaties nodig kan zijn.

We nemen als vertrekpunt de indeling uit paragraaf 2.3 van samenwerkingsvormen die op bedrijfsniveau wel of niet efficiënt zijn, gecombineerd met wel of geen maatschappelijke efficiëntie.

Situatie 1: de samenwerkingsvorm is niet alleen efficiënt voor bedrijven, maar ook voor de hele maatschappij.

De overheid kan de samenwerking in dit geval aan de markt overlaten, tenzij deze doorschiet in een situatie waarin de mededinging wordt beperkt (situatie 2). Dan moet wellicht worden ingegrepen met behulp van mededingingsrecht.

Een voorbeeld van situatie 1 betreft gezamenlijke investeringen in terminal of transport capaciteit. Concurrentie tussen havens kan soms leiden tot verspilling van productiemiddelen en verlies voor de economie als geheel. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1996) gaat in op het risico van overinvesteringen. Dit kan het geval zijn als havenoperators, in de strijd om de koppositie of een groter marktaandeel in de overslagmarkt, capaciteit gaan bouwen waar geen directe vraag naar is. Als de vraag naar capaciteit dan tegen blijkt te vallen, dan is de overcapaciteit zowel vanuit bedrijfseconomisch als maatschappelijk oogpunt inefficiënt gebleken. Gedeeltelijk is dit onontkoombaar omdat pieken in de vraag moeten worden opgevangen. Gedeeltelijk kan dit worden voorkomen door capaciteitsdeling tussen havens.

De eerder toegelichte theorie dat de overheid niet bij elke samenwerkingsvorm hoeft bij te sturen, blijkt ook van toepassing in haven-situaties. Zie bijvoorbeeld de samenwerkingsinitiatieven tussen havens in één corridor en met het achterland. Die lopen vanzelf omdat de gedeelde belangen evident zijn en het belang van de één niet ten koste gaat van dat van de ander. Bij samenwerking tussen aanpalende- en satellithavens zijn er wel drempels tot samenwerking, die worden veroorzaakt door het ontbreken van gezamenlijke doelen, dan ontstaat situatie 3.

Situatie 2: de samenwerkingsvorm is efficiënt voor bedrijven maar maatschappelijk gezien inefficiënt.

De overheid moet hier optreden als neutrale regulator via het mededingingsrecht. Het overheidsingrijpen bestaat uit het voorkomen

van monopolies die ontstaan door een teveel aan samenwerking. In de zeehavensector wordt uiteraard ook toegezien op goede marktwerking. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de intentie van de Europese richtlijnen voor de havendiensten, en de toetsing door de Nederlandse Mededingingsautoriteit van de marktpositie van de Rotterdamse haven in het kader van de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Havenbedrijf.

Havens hadden van oorsprong veel kenmerken van een monopolie. Het beperkte aantal locaties met havenfaciliteiten, de grote noodzakelijke investeringen en de aanwezigheid van een natuurlijk achterland vormden de belangrijkste redenen. In Heaver (1995) wordt een overzicht geboden van de traditionele rol van de overheid in havens. De zorg voor monopolieposities was een belangrijke drijfveer voor ingrijpen. In de eerste ontwikkelstadia van havens trad de overheid dus juist vooral op om meer concurrentie te krijgen. Er werd daarom geïnvesteerd in de ontwikkeling van een tweede of derde haven in een land.

Situatie 3: de samenwerking is maatschappelijk efficiënt, bedrijven zijn wel geïnteresseerd maar er is een drempel.

Als samenwerking niet vanzelf van de grond komt, kan dit worden veroorzaakt door belemmeringen. Een belemmering in de opstart van samenwerking is bijvoorbeeld het ontbreken van vertrouwen tussen partijen. De rijksoverheid kan de drempels verwijderen voor bedrijven die op zich wel willen samenwerken maar teveel moeten investeren via het borgen van vertrouwen. Dit kan door toezicht te houden op aspecten van de samenwerking, of concurrentiegevoelige informatie als een door alle partijen erkende betrouwbare en onafhankelijke derde te beheren. De partijen kunnen overigens voor dit laatste ook zelf een derde partij zoeken, maar dit doen ze pas als de drempel tot samenwerking al is overwonnen. Alle maatregelen besparen contractkosten, toezichtskosten en beoordelingskosten. Een voorbeeld waar dit zou kunnen gelden in havens: commerciële samenwerking bij het bundelen van overslag en achterlandtransport.

Situatie 4: bedrijven zijn niet geïnteresseerd in samenwerking of er is een belangentegenstelling, maar de samenwerking draagt wel bij aan de maatschappelijke efficiëntie.

Situatie 4 is in feite een doorgeschoten versie van situatie 3. Indien bedrijven in eerste instantie in het geheel niet geïnteresseerd zijn in samenwerking zal de overheid, als het doel is om door samenwerking bepaalde doelstellingen te bereiken, partijen moeten verplichten de belangen op een hoger schaalniveau te borgen, of ze belonen voor samenwerking.

De verplichting kan bestaan uit samenwerken aan de realisatie van een of meerdere van die doelstellingen. In het geval van havens kan dit gaan om het internaliseren van externe kosten. Deze kunnen worden doorgerekend. Of het bedrijfsleven wordt de ruimte geboden zelf manieren te vinden deze kosten te voorkomen door hier gezamenlijk een oplossing voor te vinden. Bijvoorbeeld door innovaties op het gebied van duurzaamheid na te streven of optimalisatie van ruimtegebruik en achterlandtransport. Het verplichten van samenwerking brengt bepaalde informatie- en handavingskosten met zich mee. Er moet bijvoorbeeld worden gemonitord of partijen inderdaad bezig zijn de gezamenlijke doelen te realiseren. Is dat niet het geval, dan zijn maatregelen nodig.

Als er sprake is van een belangentegenstelling tussen havens, terwijl samenwerking wel maatschappelijk efficiënt is, ligt de regie voor de samenwerking op een te laag niveau en heeft de overheid een taak in het opzetten van de samenwerking. Het rapport van havennetwerken in de USA (Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 1999) doet een aanbeveling om tot meer samenwerking te komen. Verzelfstandiging van havenautoriteiten leidt tot minder territoriale gebondenheid, waardoor de doelstellingen niet alleen in het eigen havengebied hoeven te worden gerealiseerd. Dit is een noodzakelijke, maar wellicht niet voldoende voorwaarde. Om meerdere havens vergaand met elkaar te laten samenwerken, moet een zelfstandig havenbedrijf meerdere gebieden in beheer hebben. De rol van de rijksoverheid bij samenwerking ontstaat als havenbeheerders alleen worden afgerekend op regionale werkgelegenheid en omzet. Een hogere overheid moet dan de juiste keuzes maken. AT Kearney (1995) liet zien dat alleen bij druk van boven samenwerking ontstaat tussen aanpalende mainports of kleinere havens. Zij stellen dat een aansturing op hoger (nationaal) niveau nodig is voor optimalisatie van activiteiten en toewijzing van middelen.

5.3 Overheidsinstrumenten bij samenwerking tussen zeehavens

Samenwerking tussen zeehavenbeheerders heeft via de in hoofdstuk 4 beschreven maatschappelijke kosten en baten invloed op de effectiviteit van havengerelateerd beleid. Tevens is het van invloed op de efficiëntie van overheidsinvesteringen die samenhangen met het gebruik van havens. Dit hoeft echter niet noodzakelijk te betekenen dat de rijksoverheid zelf een actieve rol heeft in de samenwerking.

In deze paragraaf gaan we in op de legitimiteit van overheidsbeleid bij samenwerking. Legitimiteit heeft betrekking op de vraag of er een reden voor overheidsingrijpen is. De rol van de rijksoverheid wordt in theorie bepaald door de bijdrage aan publieke belangen. Zoals in paragraaf 5.1 wordt toegelicht, is er alleen in geval van marktfalen sprake van publieke belangen en behoort de overheid in te grijpen.

De door de rijksoverheid in te zetten instrumenten bij samenwerking tussen zeehavens kunnen worden beargumenteerd aan de hand van de vier vormen van marktfalen. Drie van de vier vormen zijn in de context van samenwerking tussen havens van belang.

1 Marktfalen door de aanwezigheid van externe kosten

Samenwerking biedt mogelijkheden voor het verlagen van externe kosten, vooral als het gaat om het verduurzamen van bestaande processen. Bijvoorbeeld een gezamenlijke aanpak van afvalstoffen. De mogelijkheden voor ruimtebesparing door specialisatie van havens en bundeling van goederenstromen zijn, zoals eerder aangegeven, minder zeker. Havenbedrijven en overheden kunnen proberen om bepaalde ontwikkelingen gericht te faciliteren, maar zijn voor het succes daarvan uiteindelijk afhankelijk van keuzen die door klanten worden gemaakt.

Als samenwerking op het vlak van duurzaamheid niet vanzelf van de grond komt, kan dit worden veroorzaakt door belemmeringen. Een belemmering in de opstart van samenwerking is bijvoorbeeld het ontbreken van vertrouwen tussen partijen. De rijksoverheid kan de drempels met verschillende instrumenten verwijderen. Voor bedrijven die op zich wel willen samenwerken maar teveel moeten investeren via het borgen van vertrouwen kan de overheid toezicht te houden op aspecten van de samenwerking. Een andere optie is om concurrentiegevoelige informatie te beheren, als een door alle partijen erkende betrouwbare en onafhankelijke derde. De partijen zouden overigens voor dit laatste ook zelf een derde partij kunnen zoeken. Dit doen ze pas als de drempel tot samenwerking al is overwonnen. De overheid kan dus een eerste impuls geven. Deze impuls voor informatiemanagement kan worden geschaard in de eerder beschreven categorie instrumenten 'voorlichting en communicatie'. De overheid kan alleen of samen met de sector informatievoorziening inzetten om de betrokken partijen meer informatie en kennis te verschaffen of deze evenwichtig te verspreiden over alle partijen.

Ook instrumenten op het gebied van co-regulering zijn relevant om externe kosten te verminderen of te internaliseren. In het geval van co-regulering wil de overheid het gedrag in een bepaalde sector

beïnvloeden door samen met de sector op te treden en te reguleren. Zo kunnen in een convenant afspraken over het leveren van prestaties worden vastgelegd. Hiermee kunnen nieuwe samenwerkingsverbanden worden gerealiseerd, die meer flexibel kunnen inspelen op duurzaamheidsproblematiek dan regelgeving. Bovendien kunnen stakeholders op deze manier hun maatschappelijke betrokkenheid tonen en is de kans op naleving groter.

2 Marktfalen als gevolg van misbruik marktmacht

In eerdere hoofdstukken is reeds gewezen op het 'doorschieten' van samenwerking, naar een situatie met marktmacht waarin te hoge tarieven leiden tot een afname van maatschappelijke welvaart. Deze situatie kan zich ook voordoen bij verdergaande samenwerking tussen zeehavens. Het borgen van vrije mededinging is een taak van de Nederlandse Mededingingsautoriteit en van het directoraat-generaal Concurrentie van de Europese Unie. De overheidsinstrumenten bestaan uit toezicht en controle, gericht op het naleven van wet- en regelgeving.

3 Marktfalen als gevolg van informatieasymmetrie en transactiekosten

In de 'Structuurvisie Randstad 2040' staat het voornemen tot het vormen van een Rotterdams-Amsterdamse haveneenheid. Onze studie laat zien dat er kansen zijn door meer samen te werken, maar dat daar ook risico's aan zijn verbonden. De overheid kan een rol spelen in het verder objectiveren van de discussie door te sturen op goede informatievoorziening. Bijvoorbeeld door het expliciteren van de verwachte kosten en opbrengsten van een nationale haveneenheid. Veronderstellingen over optimalisatie van rijksoverheidsinvesteringen, en de concrete gevolgen voor overheidsbeleid, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, dienen daarbij eveneens inzichtelijk te worden gemaakt. Goede informatievoorziening kan met instrumenten in de categorie 'voorlichting en communicatie' en 'draagvlakcreatie' worden bereikt.

Indien een dergelijke analyse een overtuigend maatschappelijk rendement laat zien, kan de overheid een rol spelen in het faciliteren van het opzetten van een NV Haveneenheid. Het is in eerste instantie aan de havenbedrijven zelf om afspraken over commerciële samenwerking te maken. Enige dwang of verleiding tot samenwerking van een door alle partijen geaccepteerde derde (onderhandel) partij is echter soms nodig om een proces op gang te houden en te voorkomen dat er tijd verloren gaat. Dit faciliteren kan meer concreet worden gemaakt door de overheidsinstrumenten in de categorie 'draagvlakcreatie'. De concrete instrumenten betreffen het organiseren,

van bestuurlijk overleg of het instellen van een taskforce. De alliantie 'Havens in de Randstad' is hier een eerste aanzet toe.

4 Marktfalen als gevolg van een publiek goed

De gebruikelijke overheidsinstrumenten bij publieke goederen bestaan uit het financieren en aanbieden van het betreffende product. Het gebruik van de haven kan via het marktmechanisme worden verhandeld, de havenfunctie als zodanig kan niet worden beschouwd als een publiek goed. Dit is derhalve geen argument voor een rol van de overheid in samenwerking tussen havens.

5.4 Conclusie belang samenwerking zeehavens voor de rijksoverheid

In de 'Nota Zeehavens' (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004) geeft het kabinet aan dat het de positie van de Nederlandse zeehavens wil versterken en ruimte wil bieden voor groei binnen de randvoorwaarden van leefomgeving en veiligheid. Overheidsmiddelen en ruimte zijn echter schaars en kwaliteit van de leefomgeving en veiligheid worden steeds belangrijker.

Samenwerking kan, naast baten voor de samenwerkende partijen, ook een bijdrage leveren aan zowel het bereiken van beleidsdoelstellingen van de rijksoverheid (effectiviteit van beleid), als aan de optimale inzet van overheidsmiddelen (efficiëntie van investeringen).

Samenwerking tussen zeehavenbeheerders kan bijvoorbeeld leiden tot een bijdrage aan het bereiken van doelstellingen op het gebied van efficiëntere en duurzamere zeehavens. Bij optimale inzet van rijksoverheidsinvesteringen kan worden gedacht aan (grote) infrastructuurprojecten ten behoeve van de toegankelijkheid van havens, van de ontwikkeling van bedrijfslocaties of van transport naar het achterland.

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, betekent dit echter niet dat de rijksoverheid in alle gevallen een rol heeft in het afremmen of stimuleren van havensamenwerking. Nederlandse zeehavenbeheerders werken al op verschillende manieren samen. Meestal zijn daar ook andere havengerelateerde partijen bij betrokken. Waar de gezamenlijke belangen zonneklaar zijn en het niet gaat om commercieel gevoelige onderwerpen, lijken de havenbeheerders elkaar goed te kunnen vinden. In dit opzicht zijn sommige maatschappelijke baten van samenwerking al deels geïnd. Samenwerking tussen zeehavenbeheerders is ook geen doel op zich. Hoewel er legitieme redenen zijn voor de overheid om

verdere samenwerking tussen zeehavenbeheerders te stimuleren, moet duidelijk zijn waarvoor verdergaande samenwerking oplossing(en) biedt, en wat de alternatieve instrumenten zijn om het geconstateerde probleem op te lossen. De overheid kan bijvoorbeeld ook met wet- en regelgeving of met beprijzing trachten externe kosten te minimaliseren, te internaliseren of te voorkomen.

De verwachting is dat meer samenwerking tot extra maatschappelijke baten kan leiden. De omvang daarvan is echter wel van een aantal factoren afhankelijk. Bijvoorbeeld van de manier waarop de samenwerking precies wordt vormgegeven. Verdergaande samenwerking zou weliswaar kunnen leiden tot schaalvoordelen in bijvoorbeeld inkoop, marketing, informatiesystemen en dergelijke. Als een grotere schaal samengaat met verminderde concurrentie, neemt de prikkel om efficiënt te werken tegelijkertijd af. De concrete invulling van de samenwerking moet daarom nader worden onderzocht om de balans tussen (maatschappelijke) kosten en baten beter in te kunnen schatten.

Daarnaast is de omvang van de baten van sommige soorten samenwerking afhankelijk van de mate waarin wordt aangesloten bij wensen van marktpartijen. Specialisatie van havens en bundeling van goederenstromen kan in potentie leiden tot schaalvoordelen en vermindering van milieueffecten. Dit is afhankelijk van de mate waarin die strategie aansluit op behoeften vanuit het havenbedrijfsleven. Havenbeheerders en rijksoverheid hebben weliswaar verschillende instrumenten om bepaalde activiteiten te stimuleren of af te remmen, maar vestigingsplaats- en transportkeuzes die tot een bepaalde specialisatie leiden, worden uiteindelijk door private ondernemingen gemaakt.

Summary

Competition

Seaports compete with each other for cargo and turnover. From an economic perspective, that competition, in principle, is a healthy foundation. Competition in markets that are working properly leads to downward pressure on prices, which creates a balance between supply and demand that improves welfare for society as a whole.

However, competition can also have side effects that reduce societal welfare. Competition can make sustainable development more difficult, for instance with respect to the efficient use of space. Competition can also be a major incentive to argue in favour of government investment in port-related hinterland infrastructure that would not be needed, or would be less necessary, if adequate cooperative arrangements were available.

Cooperation

Cooperation between seaports offers possibilities for counteracting the undesirable side effects of competition. It also offers opportunities for the parties involved to improve efficiency. This can in turn help to improve the competitive position in relation to other (inter)national ports, which can also have social benefits.

Call by the Lower House of Parliament for more cooperation between ports

The Lower House of Parliament asked State Secretary Tineke Huizinga of the Ministry of Transport, Public Works and Water Management in September 2007 to indicate how the government can further encourage cooperation between seaports, meaning port authorities. This question assumes that cooperation between port authorities has social benefits, that it should be further improved and that the government can take measures to further support cooperation.

This study by the Netherlands Institute for Transport Policy Analysis (KiM) deals with the question of whether, and if so, how cooperation between port authorities can contribute to our societal welfare and what role the national government can play in promoting this cooperation.

Impact of cooperation between seaports on societal welfare: the theory

The literature shows that cooperation between seaports can have a number of positive effects. The following table provides an overview

Social benefit	Explanation	Type of cooperation
Lower production and/or consumption costs	Higher utilisation rates for terminals and hinterland infrastructure	Bundling/redistribution of flows at terminals and hinterland infrastructure
	Optimisation of investment, including government investment	Joint ventures in hinterland links and/or terminals, for example, to avoid excess capacity
	Economies of scale achieved by sharing facilities	Joint research & development, purchasing, marketing, waterway facilities, IT, standardisation of procedures, safety and security
	Economies of scale and scope through specialisation	Ports specialise in particular cargo types or services
Less impact on the environment, safety and space	Better use of space and more efficient use of terminals and transport infrastructure	Bundling/redistribution of flows at terminals and hinterland infrastructure, and as a result of specialisation
	Facilitating/accelerating successful innovations	Joint research & development
Indirect	Contributing to the competitive position by preserving critical mass in port	Cooperation to offer countervailing power to ship owners and stevedores
	Contributing to the competitive position through increased activity at the expense of foreign ports	Joint services lead to a more attractive product and in turn to greater demand
	Increased income from foreign users of the port	Higher rates based on market power

Table S1
Overview of potential social benefits of seaport cooperation

of potential social benefits as a result of cooperation between seaport authorities.

However, there are several reasons why these potential social benefits do not mean that every type of cooperation will by definition lead to a net improvement in societal welfare. Firstly, positive and negative effects can occur simultaneously. An increase in cargo can offer benefits in terms of added value, but it can also have disadvantages in terms of quality of life. Secondly, there can also be negative effects if cooperation is geared towards limiting competition, or if less competition is an unintentional side effect of cooperation. This can lead to market power for certain parties, which in turn can lead to higher prices than with perfect competition. That is good for ports, but not for consumers. The Netherlands Competition Authority (NMa) and the Directorate-General for Competition of the European Union, however, oversee compliance with the competition legislation.

Theory tested against the practical experiences of Dutch seaports

Dutch port authorities already work together in various ways, mostly involving other port-related parties as well. In those areas where there are clear mutual interests and commercially sensitive issues, the port authorities appear to work well together. In this respect, the aforementioned benefits of cooperation between port authorities are in part already being reaped. The question is mainly what benefits additional cooperation could offer.

The potential benefits of increased cooperation depend on the limits imposed by competition legislation, as well as on the level of influence the national government and port authorities have with respect to achieving the desired developments in specialisation and bundling of flows of goods. We are referring to the fact that the choices of where to locate a business, and transport choices are ultimately made by private companies. National government and port authorities can only play a guiding role. This guidance can, for example, consist of facilitating certain developments while prohibiting other types of developments or discouraging those other developments by offering various disincentives (often in relation to prices). The success of this type of strategy depends upon the degree to which it responds to the needs of the business community in the port area.

The tide is in favour of continuing to increase cooperation. Flows of cargo have grown strongly, and in a growth market there is less need to fiercely compete with each other for every ton of cargo. Port authorities are also increasingly facing the same questions, namely what is the best way to accommodate the growing flows of goods within the boundaries of scarce space and infrastructure and the government-imposed increasingly strict sustainability limits.

National Port Company

Half of the Dutch port authorities that were interviewed saw a National Port Company with cooperation on commercial tasks as a possible solution for problems in relation to accessibility, sustainability and space. Economies of scale are also anticipated, as are advantages as a result of the opportunity to specialise as a port. A joint National Port Company, however, might also lead to greater inefficiency in comparison to the current situation in terms of increased bureaucracy, less commercially attractive products and services and neglect of profitable niche markets.

Without specifying the basic principles of a national port company, it is impossible to weigh the advantages and disadvantages of this far-

reaching type of cooperation in advance. The limits to cooperation in a national port company would always be determined by the competition legislation. However, cooperation between Dutch ports would not mean that all competition disappears: competition exists between ports in the wider perspective of the Hamburg-Le Havre range.

Role of the national government

Cooperation between seaports can contribute to achieving the national government's policy goals, which are geared towards facilitating growth in flows of cargo within the limits of sustainability conditions. Cooperation might also contribute to the optimal deployment of investments by the national government, and therefore to the efficiency of government investments. Large infrastructure projects that increase port accessibility or improve hinterland transport are two major examples. Cooperation between ports leads to mutual interests taking a more central position, as opposed to regional interests, and it is then possible to make optimum use of the current and future infrastructure.

The potential social benefits of cooperation between seaports do not automatically mean that there is a role for the national government. The role of the national government in encouraging or curbing cooperation between seaports – the so-called legitimacy question – is determined according to the theory of public administration and economics by the contribution to public interests. According to economic theory, there is only a public interest in the event of market failure and only then is the government required to intervene. Market failure means that, in a certain situation, the market does not offer the optimum solution, for example, if there are external costs, or if market parties abuse their existing market power. This can also occur in seaports.

If we continue along this line of argument regarding public interests, the government role in cooperation between seaports can be related to supervising the internalisation or reduction of external costs caused by port activities by means of cooperation. If cooperation does not have the desired effect, the government can step in, based on legislation and regulations. As regards the possibility of a national port company, the government can ensure that the debate is objective by guaranteeing that adequate information is provided, e.g. by focusing on the need to state explicit forecasts as regards the economic and social costs and revenues of the national port company. If these estimates demonstrate a convincing social benefit, the government can then facilitate the establishment of a national port company by keeping the cooperative process going wherever necessary. Finally, in all forms of cooperation,

the government should prevent the establishment of market power.

Although cooperation between port authorities can offer social benefits, cooperation is not a goal in itself. In every instance, the national government must have a clear vision of what solutions further cooperation offers and what alternative government instruments are available to solve the problem in question. Alternatives include regulations, sharp assessment of government investments or efficient pricing for use of space.

Literatuurlijst

Literatuur samenwerking algemeen

- Andreoni, J. (1995). *Cooperation in public goods experiments: kindness or confusion?* American Economic review, 85(4)
- Baarsma, B., K. Janssen (2007). *Selectie sturingsinstrumenten*. In opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam
- EIM (2003). *Kansrijker door samenwerking: Kenmerken en resultaten van samenwerking door kleine ondernemingen*. Zoetermeer
- Fehr, E., S. Gächter (2002). *Do incentive contracts undermine voluntary cooperation?* Institute for empirical research in economics. University of Zurich
- Gillinson, S. (2004). *Why cooperate, a multi-disciplinary study of collective action*. London: Overseas Development Institute
- Kennisrotatie (2006). *Samenwerking: het wondermiddel van de 21^{ste} eeuw*. Rotterdam
- Lijesen, M., J. Kolkman, S. Halbesma (2007). *Publieke belangen weginfrastructuur*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Lupgens, M., G. Ziggers (2004). *Duurzame samenwerking: verloop van een duurzaam samenwerkingsproces in theorie en praktijk*. Leeuwarden
- Monballieu, R. (2006). *Economische theorieën van menselijke samenwerking*. Katholieke Universiteit Leuven
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2008). *Richtsnoeren samenwerking ondernemingen*. Den Haag
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press
- SEO Economisch onderzoek (2003). *Samenwerking stimuleren, maar hoe? Op zoek naar best practices bij samenwerkingsverbanden en clustervorming in het MKB op ICT gebied in de regio Amsterdam*. Amsterdam

Stichting Nederlands Economisch Instituut (1986). *De Randstad in economisch perspectief. Economische specialisatie, functionele samenhang en ontwikkelingstendenties*. Rotterdam

Titmuss, R.M. (1970). *The gift relationship: from human blood to social policy*. London

United Nations Industrial Development Organization (2002). *Partnership guide*. Wenen

Woolthuis, R. (1999) *Winnen kan ook samen. Handleiding voor samenwerking*. Universiteit Twente Ondernemerscentrum

Literatuur samenwerking havens/transport

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (1999). *Havennetwerken in de USA*. Rotterdam

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2005). *Economische betekenis van Nederlandse zeehavens in 2005; hoofdrapport havenmonitor 2005*. Rotterdam

AT Kearney (1995). *Samenwerking verbetert de concurrentiepositie van havens en wordt met name door bedrijven reeds ingevuld*. Presentatie 16 november 1995. In opdracht van Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag

Buck Consultants International (1996). *Samenwerking tussen zeehavens in Nederland*. In opdracht van Nationale Havenraad. Nijmegen

Cruyssen, F., M. Cools, W. Dullaert, H. Fleuren (2005). *Empirisch onderzoek naar horizontale samenwerking in Nederland en Vlaanderen*. Universiteit van Tilburg

Deloitte (2007). *Efficiencyverbetering met horizontale samenwerking*. Presentatie door J. Hoppenbrouwers, 10 mei 2007, congres 'samen op weg'

Driel, H. van (1990). *Samenwerking in haven en vervoer in het containertijdperk*. Delft: Eburon uitgevers

Goss, R.O. (1990). *Economic policies and seaports (4): strategies for port authorities*. In: Maritime Policy & Management, Dec. 1990 no. 4 vol. 17

- Heaver, T. (1995). *The implications of increased competition among ports for port policy and management*. In: Maritime Policy & Management, 1995 no. 2 vol. 22
- Heaver, T., H. Meersman, F. Moglia, E. van de Voorde (1999). *Do mergers and alliances influence european shipping and port competition?* UFSIA paper at JCCITM congress 14 June 1999
- Heaver, T., H. Meersman, E. van de Voorde (2001). *Co-operation and competition in international container transport: strategies for ports*. In: Maritime Policy & Management, Sept. 2001 no. 3 vol. 28
- Hitzert, G. (2005). *Groningen Seaports: samenwerken met de overburen*. In: Maritiem Nederland, jrg. 94 no. 2, maart 2005
- Horst, M. van der, P. W. de Langen (2006). *Coordination in Hinterland transport chains: a major challenge for the seaport community*. Rotterdam: Erasmus University
- Koppies en Stevens B.V. (2008). *Integrale visie op havenontwikkeling in Nederland en Vlaanderen; een schets voor transitie naar duurzaamheid*. In opdracht van de gezamenlijke Vlaamse en Nederlandse milieuorganisaties. Rotterdam
- Kumedzro (1992). *Regional cooperation: a recipe for economic development*. In: Portus, vol. 7, no. 3 summer 1992
- Langen, P.W. de (2004). *The performance of seaport clusters*. Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management
- Langen, P.W. de, E. Braun, M.H. Nijdam, A.H.J. Otgaar, C.J.M. Speller, A. Heene, F.L.M. de Vreese (2006). *De havengebieden van Gent en Zeeland Seaports: samen sterker?* Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit Gent
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). *Zeehavens: ankers van de economie; nationaal zeehavenbeleid 2005-2010 (Nota Zeehavens)*. Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). *Projectplan Beleidsbrief Duurzame Zeehavens*. Den Haag
- Ministerie van VROM (2008). *Alliantie havens in de randstad*. Factsheet. Den Haag

Nieuwsblad Transport (2008). *Amsterdam moet kleur bekennen*. Editie 20 februari 2008

Notteboom, T., J.P. Rodrigue (2005). *Port Regionalization: towards a new phase in port development*. In: Maritime Policy & Management

Notteboom, T. (2004). *Container Shipping and Ports: an overview*. In: Review of network economics, vol. 3, issue 2 June 2004. Antwerp: Institute of transport and Maritime Management

Redacteur onbekend (1991). *Taakverdeling havens Rotterdam en Antwerpen niet realistisch*. In: Onderneming, jaargang 20, nr. 2

SEO Economisch onderzoek (2007). *Luchthavensystemen*. In opdracht van Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart. Amsterdam

Song, D.W. (2003). *Port co-opetition in concept and practice*. In: Maritime Policy & Management, March 2003 no. 1 vol. 30

Tovar, B., S. Jara-Diaz, L. Trujillo (2004). *Econometric estimation of scale and scope economies within the port sector: a review*. London: City University, Department of Economics, Discussion paper series 07/04

Unctad Secretariat (1996). *Potentialities for regional port cooperation*. UNCTAD/SDD/PORT/5 15 januari 1996

Voorde, E. van de (2006). *Which way to the sea? Landlocked countries, sea transport and port competition*. Presentaties Department of Transport and Regional Economics. University of Antwerp

Geraadpleegde websites

www.bridgcraft.nl	www.keyrail.nl
www.businessissues.nl	www.newhansa.net
www.cmpport.com	www.portinfolink.com
www.dutch-maritime-network.nl	www.port-net.net
www.espo.be	www.randstad2040.nl
www.ecoport.com	www.rsdelta.eu
www.flandersportarea.be	www.wikipedia.nl
www.havenraad.nl	www.zeeland-seaports.com
www.hollandports.com	
www.iaphworldports.org	

Bijlage 1 Lijst geïnterviewde personen

- De heer A.G.F. Toet, Chief Operational Officer Havenbedrijf Rotterdam
- De heer dr. B. Kuipers, senior adviseur TNO (thans Erasmus Universiteit)
- De heer dr. P. de Langen, Havenbedrijf Rotterdam
- De heer drs. J.H. Gerson, directeur Haven Amsterdam
- De heer drs. J.H.M. Steijn, directeur ORAM
- De heer drs. R.C. Bagchus, plaatsvervangend directeur Deltalinqs
- De heer drs. W.T. van Gelder, voorzitter Nationale Havenraad
- De heer H.D. Post, managing director Groningen Seaports
- De heer J. van der Hart, managing director Zeeland Seaports
- De heer mr. A.P.V. Poelsma, hoofd strategie en onderzoek Haven Amsterdam
- De heer prof. dr. E. van de Voorde, full professor Universiteit Antwerpen, Department of Transport and Regional Economics

Bijlage 2 Overzicht samenwerkingsvormen

Samenwerkingsverbanden bevinden zich in het spectrum tussen fusie/bedrijfsovernames enerzijds en volledige marktwerking anderzijds. Bij fusies en bedrijfsovernames gaat de eigen identiteit van een bedrijf verloren en is er geen sprake meer van meerdere partijen. Bij volledige marktwerking zijn er geen gezamenlijke doelstellingen en is samenwerking afwezig.

De intensiteit van samenwerking hangt samen met de beoogde doelen en is bepalend voor de keuze van samenwerkingsvormen, aldus Klein Woolthuis (1999):

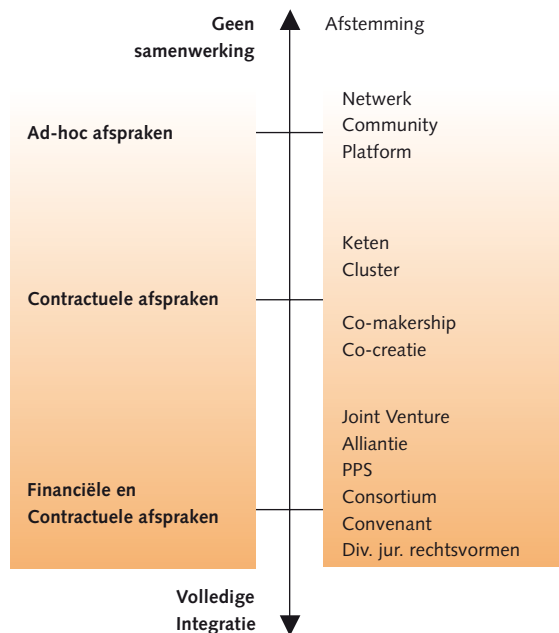
- Een samenwerkingsverband met een lage intensiteit kenmerkt zich door:
 - een tijdelijke aard,
 - lage complexiteit,
 - afspraken op klant-leverancier-basis,
 - planbaarheid van activiteiten,
 - afspraken zijn relatief eenvoudig vast te leggen.
- Een samenwerking met een hoge intensiteit kenmerkt zich door:
 - een lange of onbepaalde duur van samenwerking,
 - een hoge complexiteit van gestelde doelen,
 - hoge onzekerheid over het verloop van het project.

Hoe intensiever de relatie, hoe vaker er sprake is van in contractvorm vastgelegde afspraken. Figuur B2.1 geeft een overzicht van verschillende veel voorkomende vormen van samenwerking, ruw ingeschat ingedeeld naar intensiteit van samenwerking op de as tussen geen samenwerking en volledige integratie.

De samenwerkingsvormen zijn deels overlappend. Een joint venture wordt bijvoorbeeld vaak opgestart door een consortium. Een consortium kan echter meerdere of elkaar opeenvolgende joint ventures opstarten.

Een overzicht van definities van genoemde samenwerkingsvormen volgt hieronder en is ontleend aan EIM, (2003), Kennisrotatie (2002), Klein Woolthuis, (1999), Van Driel, (1990), businessissues.nl en wikipedia.nl.

Figuur B2.1
Overzicht van samenwerkingsvormen



Samenwerkingsverbanden met adhoc afspraken:

- **Afstemming:** Afstemming van het ondernemersgedrag houdt in dat ondernemingen bepaalde gedragslijnen in acht nemen bij de onderlinge concurrentie. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op geografische marktverdeling, kwantitatieve marktverdeling (een percentage van de verwachte omzet), verdeling van de opdrachtgevers, prijsafspraken en capaciteitsbeheersing. Op dit type samenwerking is mededingingswetgeving van toepassing.
- **Netwerk:** Een netwerk bestaat uit het samenbrengen van gelijkgestemde energie rond een ambitie of thema inclusief contacten en relaties tussen betrokken personen en/of organisaties. Een netwerk lijkt vrijblijvend georganiseerd maar werkt dwingend door het principe halen en brengen. Netwerken betreft alle mogelijke manieren van samenwerking tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven en andere instellingen.
- **Community:** Een community is een lokale of virtuele samenwerking waarbij maatschappelijk verantwoord ondernemen centraal staat. *"Communities of practice are groups of people who share a concern of passion for something they do and learn how to do it better as they interact regularly"*. (Kennisrotatie, 2002)
- **Platform:** Een platform is een veelal regionaal samenwerkingsverband dat praktijken, ontwikkelingen en huidige en toekomstige knelpunten op een bepaald gebied signaleert en hierover communiceert.

Samenwerkingsverbanden met contractuele afspraken:

- **Keten:** Een keten is een aaneenschakeling/ordening van opeenvolgende activiteiten van verschillende organisaties, gericht op het gezamenlijk bereiken van een vastgesteld resultaat. Het vertrekpunt van een keten is de klant en het primaire proces.
- **Cluster:** Een cluster is een groep van bedrijven en organisaties die actief zijn op dezelfde markt en die gezamenlijk gebruik maken van dezelfde voorzieningen en middelen, zoals bijv. infrastructuur, onderwijs, arbeidsmarkt et cetera. Het gaat hier om zowel horizontale als verticale samenwerking. Clustering kan op langere termijn leiden tot ketenintegratie.
- **Co-makenschap/co-creatie:** co-makenschap of co-creatie is een hechte lange termijn relatie tussen een zelfstandige uitbesteder en zelfstandige toeleverancier, vooral gebaseerd op wederzijds vertrouwen en waar nodig ondersteund met contractuele afspraken. Het betreft een verticaal samenwerkingsverband.

Samenwerkingsverbanden met contractuele en financiële afspraken:

- **Joint ventures:** Een joint venture is een zakelijk samenwerkingsverband tussen twee of meer partijen om samen één economische activiteit te ondernemen. De partijen spreken af zowel winst als verlies te delen. De joint venture moet worden onderscheiden van de fusie in de zin dat alle partners in het samenwerkingsverband geheel zelfstandig blijven. Een joint venture wordt vaak opgezet voor een speciaal project. Het is geen langdurig zakelijke verbinding tussen twee of meer partijen. Dan wordt gesproken van een strategische alliantie. Hierdoor is een joint venture wel relatief gevoeliger voor conflicten tussen de achterliggende partijen (Wikipedia)
- **Allianties:** Een strategische alliantie is een projectoverstijgend samenwerkingsverband, met de intentie om de product-markt-competentie combinaties van de verschillende deelnemende organisaties te ontwikkelen. Deze organisaties delen hierbij opbrengsten en risico's. Ze creëren bewust een mate van wederzijdse afhankelijkheid en exclusiviteit, maar behouden zelfstandigheid. In handelen en opstelling jegens elkaar gelden impliciete regels van vertrouwen en gelijkwaardigheid. Allianties vergen in tegenstelling tot fusies en overnames geen kostbaar en moeizaam integratieproces. Daarnaast zijn snelheid en flexibiliteit andere belangrijke voordelen van allianties, maar succes is niet gegarandeerd.
- **Publiek-private samenwerking (PPS):** PPS is een samenwerkingsvorm tussen een overheid en één of meer private ondernemingen. In tegenstelling tot de openbare aanbesteding, waarbij de aanbestedende overheid de uitvoering gedetailleerd vastlegt in

een bestek, bemoeit de overheid zich bij PPS-constructies niet met de inhoud en stuurt volledig op het gewenste einddoel. De meest gangbare vorm van PPS in Nederland is het zogenoemde Design, Build, Finance & Maintain-contract (DBFM). Hiermee worden genoemde verantwoordelijkheden overgedragen aan marktpartijen met als beoogd gevolg dat meerwaarde wordt gerealiseerd: projecten zijn van dezelfde kwaliteit tegen een lagere prijs of zijn van betere kwaliteit tegen een gelijke prijs.

- **Consortium:** Een consortium is een organisatorische bundeling van diverse kennis en krachten om een groot organisatie overstijgend of gebiedsgericht project te realiseren en waarbij ook de financiële aspecten van de opdracht en samenwerking worden geregeld.
- **Convenant:** Convenanten zijn schriftelijke afspraken tussen de centrale overheid en één of meer wederpartijen, gericht op verwezenlijking van overheidsbeleid. Een wederpartij kan zijn een particuliere partij, maar ook een andere overheidspartij.
- Diverse **samenwerkingsverbanden benoemd naar juridische rechtsvorm**, waaronder:
 - Maatschap: een samenwerkingsvorm tussen twee of meer personen, maten genaamd, die ieder iets inbrengen met het doel het voordeel dat hieruit voortvloeit gezamenlijk te delen. In tegenstelling tot de Vennootschap Onder Firma (VOF) is de winstdeling van tevoren vastgesteld.
 - Een coöperatie is een vereniging die opkomt voor de materiële belangen van haar leden door overeenkomsten met hen af te sluiten.
 - Een VOF is een samenwerkingsvorm waarin men samen met één of meer partners een bedrijf voert. Iedere vennoot wordt daarbij gezien als een zelfstandig ondernemer.

Bijlage 3 Voorwaarden om te komen tot samenwerking

Samenwerking tussen bedrijven kan tot stand komen als daartoe economische en/of sociaal-psychologische motieven aanwezig zijn. Motieven alleen zijn echter niet voldoende. Er zijn mogelijk belemmeringen die moeten worden overwonnen en er zijn risico's verbonden aan samenwerking.

Een belangrijk risico is opportunistisch gedrag bij één van de partijen. Ook bestaat een risico op ongewenste en onbedoelde overdracht van waardevolle kennis en op afhankelijkheid van de partner (EIM, 2003). Overdracht van waardevolle kennis kan de concurrentiepositie van de partners ten opzichte van elkaar beïnvloeden. Het kan zelfs door een partner naar partijen buiten het samenwerkingsverband worden verspreid. Afhankelijkheid kan ontstaan als de wederzijdse belangen van samenwerking niet even groot zijn en de ene partij daardoor minder te verliezen heeft dan de andere partij.

Om risico's te minimaliseren kunnen allerlei afspraken worden vastgelegd in contracten. Om afhankelijkheid te voorkomen, of een betere verdeling van machtsposities te creëren, kan de voorkeur uitgaan naar samenwerking met meerdere partijen. Dit maakt de contractuele situatie er niet eenvoudiger op. De kosten die verbonden zijn aan het vinden van goede en betrouwbare samenwerkingspartners en het vastleggen van de afspraken, vormen een belemmering voor het tot stand komen van samenwerking.

Risico's zijn lager naarmate aan een aantal randvoorwaarden is voldaan, of als bepaalde succesfactoren meer aanwezig zijn. Unido (2002) komt tot de volgende opsomming van randvoorwaarden en succesfactoren:

- Gedeelde waarden;
- Vertrouwen in elkaar;
- Een gezamenlijke doelstelling en visie;
- Aanwezigheid van capabele personen;
- Kredietwaardigheid van de betrokken partijen;
- Betrokkenheid van topmanagement en andere relevante actoren
- Overeenstemming over elkaars bijdragen en verdeling van eventuele inkomsten.

Buiten de directe invloed van de bedrijven die willen samenwerken kan de omgeving van de bedrijven belemmerend werken op samenwerkingsinitiatieven. De opbouw van de sector speelt een rol

(Van Driel, 1990). Naarmate de bedrijfstak geconcentreerder is, is de kans op samenwerking groter. Bij een groter aantal ondernemingen wordt de communicatie moeilijker en houden ondernemers minder rekening met het effect van hun gedrag op dat van anderen. Zij verwachten daar slechts beperkte invloed op te hebben. Een hieraan tegengestelde kracht is de omvang van ondernemingen. Als concurrenten min of meer gelijkwaardig zijn, is er weer minder kans op samenwerking. De diverse ondernemingen zullen zich in de strijd om de positie van de sterkste willen mengen. Als activiteiten waarop kan worden samengewerkt van strategisch belang zijn voor andere activiteiten van de onderneming, maakt samenwerking eveneens een kleinere kans.

Tenslotte speelt ook de mate waarin overheden, vakbonden, ondernemingsraden en dergelijke samenwerking stimuleren een belangrijke rol (Van Driel, 1990).

Bijlage 4 **Afbakening zeehavens, overzicht havenpartijen en taken**

Afbakening van zeehavens

Voor de functionele afbakening wordt verwezen naar de 'Nota Zeehavens' (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004) waarin zeehavens worden omschreven als "knooppunten voor internationale goederenstromen en een vestigingsplaats voor industrie en dienstverlening". De knooppuntfunctie bestaat daarmee uit mogelijkheden voor overslag van goederen tussen verschillende modaliteiten (zeevaart, binnenvaart, rail, weg) en de daarvoor meestal benodigde tijdelijke opslag op haventerreinen. De vestigingsplaatsfunctie heeft betrekking op diverse vormen van industriële bedrijvigheid en zakelijke en niet-zakelijke dienstverlening die samen de knooppuntfunctie vormen en daar verder door worden aangetrokken.

In de sectorale afbakening worden activiteiten in de haven ingedeeld naar de mate waarin ze kadegebonden, zeehavengebonden en zeehavengerelateerd zijn. Voor de laatste categorie geldt dat deze activiteiten zich in veel gevallen in de directe nabijheid van de zeehaven bevinden, maar dat directe nabijheid niet voor alle activiteiten noodzakelijk is. Partijen die van belang zijn voor het functioneren van de zeehavens hoeven dus niet noodzakelijkerwijs in de nabijheid van de zeehaven te zijn gevestigd.

Middels de geografische afbakening wordt duidelijk gemaakt dat de activiteiten en functies van zeehavens zich op verschillende ruimtelijke schaalniveaus afspelen. Een zeehaven ligt meestal binnen één gemeente. Sommige zeehavens bestaan uit meerdere gemeenten. Bovendien kunnen verschillende in elkaars nabijheid gelegen zeehavens samen een zeehavengebied vormen dat als één ruimtelijk cluster van havenactiviteiten kan worden gezien, in Nederlandse havens.

Publieke en private partijen in een zeehaven

De verschillende activiteiten in een zeehaven worden zowel door private als door publieke partijen uitgevoerd. Tabel B4.1 geeft een overzicht van de belangrijkste publieke en private partijen. Voor buitenlandse havens kunnen andere verdelingen tussen publiek en privaat mogelijk zijn.

Zeerederijen zijn eigenaar van één of meerdere zeeschepen die in lijndienst tussen bepaalde havens varen of in de wilde vaart. Enkele voorbeelden van grote rederijen zijn APL, CMA CGM, Evergreen,

Tabel B4.1

Publieke en private
partijen in Nederlandse
zeehavens

<i>Private partijen</i>	<i>Publieke partijen</i>	<i>Semi-publieke partijen</i>
Zeerederijen	Havenbeheerder	Havenbeheerder
Loodsdiensten	Douane	Nationale Havenraad
Slepers en roeiers	Inspectie Verkeer en	
Cargadoors	Waterstaat	
Stuwadoors	Rijkswaterstaat	
Terminaloperators	Ministerie(s)	
Vervoerders:	Provincie(s)	
• Railvervoerders	Gemeente(n)	
• Wegvervoerders		
• Binnenvaartrederijen		
Belangenorganisaties		
bedrijven/sectoren in haven		

Hanjin en Maersk. Voor het in- en uitvaren van zeehavens is het afhankelijk van onder andere scheepsgrootte en de ervaring van de kapitein met de haven, verplicht gebruik te maken van loodsdiensten. Slepers zorgen voor de begeleiding van schepen naar hun ligplaats. Roeiers zorgen voor het vast- en losmaken van zeeschepen.

Cargadoors treden op als tussenpersoon tussen reders en bevrachters en organiseren het laden, lossen, opslag en vervoer van goederen. In overleg met verladers bepaalt de cargadoor welke schepen bepaalde ladingen het beste kunnen vervoeren. Stuwadoors zorgen voor het fysieke laden en lossen. De terminaloperator biedt de ruimte en werktuigen, zoals kranen, machines, kades en opstel terreinen, om het schip te laden en te lossen. Vervoerders verzorgen het vervoer van- en naar de haven over de achterlandverbindingen middels verschillende modaliteiten.

Bedrijven in de zeehavens zijn daarnaast vertegenwoordigd middels verschillende belangenorganisaties, die voor de belangen van alle bedrijven of alleen voor bedrijven in bepaalde sectoren opkomen. De rol van havenbeheerder en de rol van de overige publieke partijen komt in de volgende subparagrafen aan de orde.

De organisatie van zeehavenbeheer

In het algemeen worden in de literatuur drie soorten havenbeheer onderscheiden:

- *Service port*: hierbij zijn zowel infrastructuur (havenbekkens, kades), suprastructuur (kranen en andere materialen) als de overslag allemaal in handen van de haven-beheerder.
- *Tool port*: hierbij wordt ten opzichte van een *service port* de overslag uit handen gegeven aan een private partij, de overige taken blijven bij de havenbeheerder.

- *Landlord port*: hierbij treedt de havenbeheerder vooral op als uitgever van grond en in stand houder van de infrastructuur. Overige taken worden door commerciële partijen uitgevoerd

De Nederlandse zeehavens zijn allen *landlord ports*. In het buitenland komen ook andere modellen voor. De haven van Kopenhagen-Malmö is bijvoorbeeld een *service port*. De onderstaande beschrijving van de taken van een havenbeheerder heeft betrekking op een *landlord port*.

De havenbeheerder beheert, onderhoudt, exploiteert en ontwikkelt de haveninfrastructuur. Daarbij gaat het om havenbekkens, kades, industrieterreinen en de nodige infrastructuur, zoals wegen op de terreinen. De havenbeheerder is verantwoordelijk voor publieke taken zoals veilige en betrouwbare afhandeling van het scheepvaartverkeer. Daarin heeft het havenbedrijf zowel een uitvoerende taak, bijvoorbeeld bij de verkeersleiding, maar ook een controlerende taak op de uitvoering door andere partijen. De kosten moeten worden gedekt uit de inkomsten uit de verhuur dan wel pacht van terreinen en uit haven- en kadegelden die aan de zee- en binnenvaart worden berekend⁵. Dit wordt gezien als een commerciële taak.

De meeste havens worden beheerd door een dienst van de gemeente waarin zij liggen (tabel B4.2). Bij een aantal havens hebben verschillende gemeenten het beheer van hun havens via een gemeenschappelijke regeling overgedragen aan een havenschap. Het bestuur van een havenschap wordt gevormd uit vertegenwoordigers van de betreffende gemeenten en de provincie waarin de haven ligt. Het bestuur benoemt een directie die de dagelijkse leiding over het beheer en de exploitatie van de haven voert. Het havenbedrijf Rotterdam is een overheid N.V. waarbij de aandelen voor driekwart in handen zijn van de gemeente Rotterdam en voor een kwart in handen van het Rijk. Het havenbedrijf IJmuiden is ook een N.V., waarbij de aandelen echter voor het grootste deel in handen zijn van particulieren en de rest in handen is van de gemeente Velsen en de provincie Noord-Holland.

⁵ Niet aan verkeer dat alleen doorvaart en niet aanmeert.

Tabel B4.2

Beheersvormen Nederlandse zeehavens

Bron: Bewerking gegevens NHR en diverse websites havenbeheerders

<i>Gebied</i>	<i>Haven</i>	<i>Beheerder</i>	<i>Beheervorm</i>	<i>Deelnemers</i>
Noordelijke Zeehavens	Delfzijl	Groningen	Gemeenschap-pelijke regeling (havenschap)	Delfzijl en Eemsmond, provincie Groningen
	Eemshaven	Seaports		
	Harlingen	Gemeente	-	-
	Den Helder	Gemeente	-	-
Noordzee-kanaal Gebied	Amsterdam	Gemeente	-	-
	Velsen/IJmuiden	Zeehaven IJmuiden	NV	particulieren, Velsen, provincie N-Holland
		Corus	NV	Particulier
		Gemeente	-	-
	Beverwijk	Gemeente	-	-
	Zaanstad	Gemeente	-	-
Rijn- en Maasmond Gebied	Rotterdam	Havenbedrijf Rotterdam	NV	Rotterdam (75%) Rijk (25%)
	Schiedam	(HbR)		
	Vlaardingen	deels HbR, deels gemeente	-	-
	Moerdijk	Port of Moerdijk	Gemeenschap-pelijke regeling	Moerdijk provincie N-Brabant
	Dordrecht	Gemeente	-	-
	Scheveningen	Gemeente	-	Den Haag
	Vlissingen	Zeeland Seaports	Gemeenschap-pelijke regeling	Vlissingen, Terneuzen, Borsele, provincie Zeeland
Scheldebekken	Terneuzen			

De rol van de rijksoverheid

De rijksoverheid heeft rondom zeehavens drie belangrijke taken:

- 1 Het in stand houden en verbeteren van capaciteit;
- 2 Het verbeteren van marktomstandigheden;
- 3 Het stellen van randvoorwaarden en de handhaving daarvan.

Rijkswaterstaat heeft de wettelijke plicht te zorgen voor de toegankelijkheid van zeehavens. Daaronder valt aanleg, beheer en onderhoud van vaarwegen, maar ook aanleg, beheer en onderhoud van kustverdedigingswerken en ze sluizen. De rijksoverheid en de regionale overheden zorgen daarnaast voor de landzijdige ontsluiting van haventerreinen middels weg- en spoorweginfrastructuur. De rijksoverheid is ook medeverantwoordelijk voor het reserveren of creëren van ruimte voor havengerelateerde bedrijvigheid. Decentrale overheden moeten overigens onderbouwen of daarbij tevens een

financiële bijdrage van de rijksoverheid noodzakelijk is.

Volgens de 'Nota Zeehavens' (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004) is "de rijksoverheid direct verantwoordelijk voor goede marktomstandigheden binnen havens, tussen havens en, in EU kader, tussen havens in de Hamburg - Le Havre-range." Om dat te bewerkstelligen werkt de overheid onder andere aan deregulering, verbetering van het *level playing field* en verbetering van het algemene vestigingsklimaat. Hierbij moet worden gedacht aan het fiscaal klimaat, het innovatieklimaat en het arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid.

Economische activiteiten in de haven moeten, net als in andere sectoren, plaatsvinden binnen randvoorwaarden voor milieu, veiligheid, beveiliging, natuurwaarden en ruimtelijke ordening. De normstelling hierover is grotendeels in EU of andere internationale kaders vastgesteld. De rijksoverheid is echter verantwoordelijk voor toezicht op die normen. Deels zal de Inspectie Verkeer en Waterstaat het toezicht uitoefenen. Maar deels wordt dit ook door regionale en lokale overheden en havenbeheerders uitgevoerd. De douane ziet ten slotte toe op de handhaving van wetgeving op het gebied van import, export en doorvoer.

Bijlage 5 Samenwerkingsdoelen havenpartijen

Samenwerking tussen reders en tussen stuwadoors, of tussen beide partijen speelt een belangrijke rol in de wens tot samenwerking tussen havenbeheerders. Om dit krachtenveld goed te kunnen begrijpen, gaan we in deze bijlage dieper in op de beoogde doelen en efficiëntie-effecten van samenwerking tussen havenpartijen.

Samenwerkingsdoelen

De keuze van samenwerkingsvorm hangt af van de precieze doelen van de partners en de mate van onafhankelijkheid en verbondenheid die ze kiezen. Van Driel (1990) relateert de wens tot samenwerking in havens volledig aan mogelijkheden om ondernemersrisico's terug te dringen en geeft een overzicht van impulsen van samenwerking door marktpartijen in zeehavens:

- De relatie tot de opdrachtgevers. Door machtsverschuivingen in de vervoersketen staat de opbrengst van sommige vervoers-ondernemingen onder druk. De te bedingen prijs en de zekerheid van de te behalen afzet hangen sterk af van de machtspositie tegenover de opdrachtgever. Vervoer is een tamelijk homogeen product en de concurrentie tussen vervoerders vindt vooral plaats op basis van kwaliteit.
- Onzekerheid omtrent de prijsontwikkeling en de afzetmogelijkheden, voornamelijk bepaald door:
 - De ontwikkeling van de totale markt voor het aangeboden product;
 - De concurrentie van andere vervoersdragers;
 - De concurrentie van vergelijkbare vervoersdragers, maar in een andere haven of internationaal.
- De mate van discontinuïteit in de afzet. Schommelingen in de vraag zijn in de dienstensector een groter risico dan in de industrie. Vervoersdiensten hebben als kenmerk dat zij niet zijn op te slaan: productie en consumptie vindt tegelijkertijd plaats. Hoe groter de pieken en dalen, hoe groter het risico van onderbezetting.
- De schaal van de aangeboden vervoerseenheden (in combinatie met het vorige punt: het capaciteitsprobleem). Hoe groter de schaal, hoe groter de kans op onderbezetting (korte termijn) en op overcapaciteit (lange termijn).
- De benodigde vermogensbehoefte/het aandeel van vaste kosten. Hoe groter de schaal van eenheden capaciteit, hoe groter ook de vermogensbehoefte per vervoerseenheid. Hiermee stijgen de financiële risico's van de onderneming omdat het aandeel van de vaste kosten stijgt.

De redenen voor samenwerking tussen havenpartijen bestaan met andere woorden uit de wens om winst te maximaliseren en risico's te minimaliseren.

Efficiëntievoordelen

AT Kearney (1995) spitst de beoogde efficiëntievoordelen van samenwerking toe op de verschillende samenwerkende partijen, in verschillende situaties van samenwerking buiten de haven zelf. In tabel B5.1 vatten we de beschreven voordelen samen, met de kanttekening dat hierbij geen rekening is gehouden met de nadelige gevolgen van marktmacht en macro-economische terugkoppelingen op andere sectoren. Niet alle voordelen per havenpartij zijn per definitie een maatschappelijke efficiëntievoordeel. Het kan ook (deels) om herverdeling gaan. Bijvoorbeeld als de bedrijvigheid in de ene haven ten koste gaat van die in een andere nationale haven.

AT Kearney maakt bij het beschrijven van voordelen van samenwerking van verschillende partijen tussen zeehavens onderscheid naar de verschillende schakels in het netwerk:

- Samenwerking tussen aanpalende (min of meer gelijkwaardige) havens, eventueel beide met mainportfunctie;
- Samenwerking tussen zeehavens in corridors (dat wil zeggen de overzeese haven aan de andere kant van het zeetraject);
- Samenwerking tussen zeehavens en havens in het achterland;
- Samenwerking tussen een mainport en havens in de omgeving met een satellietfunctie. Dit zijn kleinere havens in de regio van een grotere haven waar minder verbindingen en andere diensten voorhanden zijn.

Tabel B5.1
Efficiëntievoordelen voor diverse havenpartijen bij verschillende samenwerkingsvormen
Bron: AT Kearney, 1995

Stakeholders	Efficiëntievoordeel
<i>Samenwerking tussen partijen in aanpalende mainports</i>	
Rederijen	Bundelen volumes: hogere bezettingsgraad
Expediteurs	Vereenvoudiging afhandeling
Overslag bedrijven	Extra overslagvolume, of specialisatie
Logistieke value-added diensten	Specialisatie
Transporteur	Bundelen volumes: hogere bezettingsgraad
Gebruiker	Meer frequentie en bestemmingen, meer keuze in faciliteiten
<i>Samenwerking tussen partijen in corridors</i>	
Rederijen	Bundelen volumes: hogere bezettingsgraad
Expediteurs	Vereenvoudiging afhandeling
Overslag bedrijven	Extra overslagvolume, betere afstemming logistiek
Logistieke value-added diensten	Extra volume
Transporteur	Bundelen volumes: hogere bezettingsgraad
Gebruiker	Meer frequentie en bestemmingen

<i>Samenwerking tussen partijen in achterland en haven</i>	
Rederijen	Bundelen volumes: hogere bezettingsgraad
Expeditieus	Integratie van deel van de keten
Overslag bedrijven	Extra overslagvolume
Logistieke value-added diensten	Extra volume
Transporteur	Bundelen volumes: hogere bezettingsgraad
Gebruiker	Meer bestemmingen

Samenwerking tussen partijen bij satellithavens is niet aan de tabel toegevoegd. De voordelen van samenwerking blijken vooral te bestaan voor de bedrijven in de satellithaven, die aansluiting krijgen op het complete productpakket van de mainport.



Samenwerking tussen zeehavens

Zeehavens beconcurreren elkaar om lading en omzet. In beginsel is dat vanuit economisch perspectief een gezond uitgangspunt. Concurrentie kan echter ook neveneffecten hebben die de welvaart verlagen, bijvoorbeeld als concurrentie duurzame ontwikkeling bemoeilijkt of leidt tot overinvesteringen. Samenwerking tussen zeehavens kan mogelijkheden bieden om ongewenste neveneffecten tegen te gaan, en om efficiëntieverbeteringen te realiseren.

Dit rapport van het KIM gaat in op de vraag of en hoe samenwerking tussen zeehavenbeheerders kan bijdragen aan onze welvaart en welke rol de rijksoverheid kan spelen bij het bevorderen of afremmen van deze samenwerking.

www.kimnet.nl