

## Eins, twee, drie, vier, die Arbeitszeit verkürzen wir!

De Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) heeft aangekondigd bij de komende loononderhandelingen met een extra looneis van f. 20 per maand te zullen komen. Enerzijds om de verhogingen van diverse gemeentebelastingen te compenseren, anderzijds om te bereiken dat de sociale uitkeringen uiteindelijk toch op hetzelfde niveau komen, als ze zouden komen, indien *Bestek '81* niet zou worden uitgevoerd. De werkgevers hebben uiteraard verholgen gereageerd op de extra looneis. Van Veen, de voorzitter van het VNO, kon daags na het bekend worden van het FNV-plan al melden dat, over twee jaar gezien, hierdoor 5.000 arbeidsplaatsen extra verloren zouden gaan.

De komende cao-onderhandelingen zullen echter niet door deze (geringe) looneis worden beheerst. Het onderhandelingspunt voor 1979 is de arbeidstijdverkorting. En sinds Groenevelt, de voorzitter van de Industriebond NVV, het heeft gehad over een „snelle” invoering van de 35-urige werkweek, staat deze werkweek model voor arbeidstijdverkorting. Aan de leden van de Industriebond wordt dat via *WIK* duidelijk gemaakt: regelmatig wordt in kapitale roodgedrukte cijfers de invoering van de 35-urige werkweek als *het* onderhandelingspunt gepresenteerd.

De kans bestaat, dat de Industriebond de komende tijd zijn gedachten omtrent de arbeidstijdverkorting zorgvuldiger zal formuleren. De ervaringen van de grootste vakbond in West-Duitsland, de IG Metall, met het onderhandelingspunt van de arbeidstijdverkorting geven daar in ieder geval aanleiding toe. In West-Duitsland is de 35-urige werkweek inzet geweest van een zes weken durende staking in de staalindustrie. Van de arbeidstijdverkorting („Eins, twee, drie, vier, die Arbeitszeit verkürzen wir!”) is nauwelijks iets terecht gekomen; er is zelfs afgesproken dat er tot eind 1983 niet over een 35-urige werkweek wordt onderhandeld. Het bestuur van de IG Metall heeft weliswaar het compromis verdedigd door erop te wijzen dat de overeengekomen fase-gewijze verlenging van de vakantie ook arbeidstijdverkorting is, maar uit het feit dat slechts 49,5% van de georganiseerde staalarbeiders in de stakingsgebieden (deelstaat Rijnland-Westfalen, Bremen en Osnabrück) vóór het compromis heeft gestemd 1), mag worden afgeleid dat althans een deel van de werknemers in de staalindustrie zich van arbeidstijdverkorting iets anders had voorgesteld. De ontevredenheid is begrijpelijk. Er hebben in totaal zo'n 100.000 werknemers gestaakt (van hen waren er 30.000 „ausgesperrt”), die tijdens de stakingsacties een forse financiële aderlating hebben moeten accepteren. De stakingskas keerde in de gehele stakingsperiode DM. 120 mln. uit, terwijl het normale loon ongeveer DM. 234 mln. zou hebben bedragen.

Voor de vakbeweging in Nederland en voor de Industriebond NVV in het bijzonder moet deze „voorbeeldstaking” stof tot nadenken hebben gegeven. Het prestigeverlies van de IG Metall is aanzienlijk. Er zijn echter ook voldoende andere redenen om het strijdpunt van de arbeidstijdverkorting nader te overwegen.

De vakbeweging heeft zich — niet ten onrechte — op het standpunt gesteld, dat het kabinet-Van Agt met *Bestek '81* een economisch beleid voorschotelte, waarin *gerichte* maatregelen om de werkloosheid te bestrijden ontbreken. Er wordt gewed op het bedrijfsleven dat, profiterend van de

lastenverlaging, de daardoor ontstane hogere winsten zal dienen om te zetten in werkgelegenheid. De vakbeweging is nogal sceptisch over deze winst-werkrelatie.

Nu is het opvallend dat de vakbeweging met het introduceren van de arbeidstijdverkorting haar heil zoekt in een instrument dat niet minder *globaal* is dan het instrument van de winstvergroting. Het omzetten van arbeidstijdverkorting in extra arbeidsplaatsen zal met niet veel minder problemen gepaard gaan dan het omzetten van meer winst in meer werk. Arbeid is immers niet homogeen. Vrijgekomen arbeidsplaatsen kunnen niet zo maar door een willekeurige werkloze worden ingenomen. De situatie op de diverse arbeids(deel)markten toont de huidige kwalitatieve discrepantie tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid duidelijk aan. De FME (metaalwerkgevers) heeft al meermalen betoogd dat in de metaal arbeidstijdverkorting nauwelijks arbeidsplaatsen zal opleveren omdat het aantrekken van personeel nu al een groot probleem vormt.

Verder zijn er bedrijfstakken (b.v. de scheepsbouw) waar de invoering van de 35-urige werkweek, zonder dat nieuwe arbeidskrachten worden aangetrokken, nauwelijks productieverlies zal opleveren. Wil arbeidstijdverkorting in deze sectoren gunstige effecten voor de werkgelegenheid sorteren, dan zal een veel rigoureuze reductie van de werkweek moeten plaatsvinden.

Alleen deze voorbeelden maken al duidelijk dat de gunstige effecten van de arbeidstijdverkorting voor de werkgelegenheid niet moeten worden overschat. De laatste arbeidstijdverkorting in Zweden (van 45 naar 40 uur) b.v. heeft vrijwel geen extra arbeidsplaatsen opgeleverd 2). Door aan flinke „inverdieneffecten” te refereren wekt de vakbeweging de indruk de positieve gevolgen van de arbeidstijdverkorting wel te overschatten.

Het is jammer, dat de vakbeweging haar doorgaans kritische opstelling ten opzichte van voorstellen van anderen niet op haar eigen voorstellen van toepassing laat zijn. Arbeidstijdverkorting als instrument ter bestrijding van de werkloosheid heeft slechts zin indien het instrument gericht, d.w.z. selectief wordt gebruikt. Nu het er naar uitziet dat de arbeidstijdverkorting op alle fronten zal worden ingezet, en bovendien de ervaring leert dat werknemersvertegenwoordigers zich bij cao-onderhandelingen meer laten leiden door al bereikte akkoorden in sterke bedrijfstakken, dan door de economische positie van de eigen bedrijfstak, c.q. het eigen bedrijf, zal de arbeidstijdverkorting aan haar doel (het bevorderen van de werkgelegenheid) voorbijschieten. Of moeten we, zoals sommigen menen, arbeidstijdverkorting interpreteren als een stukje particuliere welvaartsverbetering, nu er aan het loonfront maar bitter weinig meer valt te halen? Als dat zo is, krijgt het solidariteitsargument waarmee de arbeidstijdverkorting wordt verdedigd een wrange bijmaak.

T. de Bruin

1) Voor het aannemen van een nieuwe cao is slechts 25% van de stemmen vereist.

2) Zie een opmerking hierover van Gunnar Nilsson, de voorzitter van de Zweedse werkgevers, in *Der Spiegel* van 8 januari jl., blz. 23.

# Inhoud

<i>Drs. T. de Bruin:</i> Eins, twee, drie, vier, die Arbeitszeit verkürzen wir! .....	57
<b>Column</b> Wie 't kleine niet eert ....., door Prof. Dr. H. W. de Jong .....	59
<i>Ir. A. de Jong:</i> De Nederlandse zeehavens in perspectief .....	60
<i>Prof. Drs. E. H. van de Poll:</i> Ontwikkelingen in het transport via de zeehavens .....	61
<i>Drs. R. F. M. Lubbers:</i> De ontwikkeling van de industriële functie van de zeehavens .....	66
<i>B. W. E. Koning:</i> Een visie vanuit het havenbedrijfsleven .....	69
<i>Drs. J. Riezenkamp:</i> De rol van de lokale havenbeheerder .....	71
<i>Ir. J. W. Tops:</i> De rol van het rijk in het zeehavenbeleid .....	73
<i>Ir. S. A. Posthumus:</i> Naar een nationaal zeehavenbeleid .....	76
<b>Rectificatie</b> .....	77
<b>Ingezonden</b> Prof. Van Dam op 6 december 1978, door Prof. Dr. L. J. Emmerij, met naschrift van Prof. Dr. F. van Dam .....	78
<b>Boekennieuws</b> R. Boelaert: Economische aspecten van de overheidsfinanciën, door Dr. W. Drees .....	79

*Strooizout op?  
ESB haalt u uit de pekel.*

Hierbij geef ik mij op voor een abonnement op *Economisch Statistische Berichten*.

NAAM: .....  
STRAAT: .....  
PLAATS: .....  
Evt.: no. collegekaart (studentenabonnement): .....  
Ingangsdatum: .....

Ongefrankeerd opzenden aan\*: ESB,  
Antwoordnummer 2524  
3000 VB ROTTERDAM Handtekening:

\*Dit adres alleen gebruiken voor opgeven van abonnementen.

**Redactie**

*Commissie van redactie: H. C. Bos,  
R. Iwema, L. H. Kláassen, H. W. Lambers,  
P. J. Montagne, J. H. P. Paelinck,  
A. de Wit.  
Redacteur-secretaris: L. van der Geest.  
Adjunct-redacteur-secretaris: T. de Bruin*

**Adres:** Burgemeester Oudlaan 50,  
3062 PA Rotterdam; kopij voor de redactie:  
postbus 4224 3006 AE Rotterdam.  
Tel. (010) 14 55 11, administratie: toestel 3701,  
redactie: toestel 3790.  
Bij adreswijziging s.v.p. steeds adresbandje  
meesturen.

**Kopij voor de redactie:** in tweevoud,  
getypt, dubbele regelafstand, brede marge.

**Abonnementsprijs:** f. 144,04 per kalenderjaar  
(incl. 4% BTW); studenten f. 101,40  
(incl. 4% BTW), franco per post voor  
Nederland, België, Luxemburg, overzeese  
rijksdelen (zeepost).  
Abonnementen kunnen ingaan op elke  
gewenste datum, maar slechts worden  
beëindigd per ultimo van een kalenderjaar.

**Betaling:** Abonnementen en contributies  
(na ontvangst van stortings/giro-  
acceptkaart) op girorekening no. 122945,  
of op bankrekeningno. 25.50.56.877 van  
Bank Mees & Hope NV, Coolsingel 93,  
3012 AE Rotterdam, t.n.v. Economisch  
Statistische Berichten te Rotterdam.

**Losse nummers:** Prijs van dit nummer f. 3,30  
(incl. 4% BTW en portokosten).  
Bestellingen van losse nummers  
uitsluitend door overmaking van de hierboven  
vermelde prijs op girorekening no. 122945  
t.n.v. Economisch Statistische Berichten  
te Rotterdam met vermelding  
van datum en nummer van het gewenste  
exemplaar.

**Advertentieverkoop:**

Roelants|EPR  
Postbus 53021  
2505 AA Den Haag  
Telefoon (070) 50 33 00  
Telex 33101

Alle orders worden afgesloten en  
uitgevoerd overeenkomstig de  
Regelen voor het Advertentiewezen.

Stichting  
Het Nederlands Economisch Instituut

**Adres:** Burgemeester Oudlaan 50,  
3062 PA Rotterdam, tel. (010) 14 55 11.

**Onderzoekafdelingen:**

Arbeidsmarktonderzoek  
Balanced International Growth  
Bedrijfs-Economisch Onderzoek  
Economisch-Technisch Onderzoek  
Vestigingspatronen  
Macro-Economisch Onderzoek  
Projectstudies Ontwikkelingslanden  
Regionaal Onderzoek  
Statistisch-Mathematisch Onderzoek  
Transport-Economisch Onderzoek

## Wie 't kleine niet eert...

Wie kent niet dit Oudhollandse gezegde, dat Guido Gezelle op de hem eigen wijze verwoordde: „Met een kleintje legt men aan, om met een grootje voort te gaan”. In het midden- en kleinbedrijf (MKB) is de laatste jaren wat meer vertrouwen gekomen, wat meer hoop dat de ondernemingen van dit formaat de teleurstellende gang van zaken bij de grote ondernemingen enigszins zullen goedmaken. Het loopt met de werkgelegenheid bij de grote concerns slecht, met de innovatieve activiteit wil het niet vloten, het milieu vertrouwen wij ze niet toe, en de impulsen dienen blijkbaar van buiten te komen (Midden-Oosten, China), anders is van dynamiek weinig te bespeuren. Maar de inslag van de Vlaams-Hollandse wijsheid is wel anders dan de „small is beautiful”-filosofie die hierheen is overgewaaid met Bhoeddistische winden. Dat klein per se mooi zou zijn, valt moeilijk waar te maken. Het imperatief „hou het klein” druist vierkant in tegen de wet van het leven, die groei is, en ik houd het daarom liever met Gezelle dan met Schumacher.

Niettemin was de reactie op de grootschaligheidsdrang opportuun. Al te lang is daarmee en daarnaar geleefd, enerzijds op basis van achterhaalde 19e-eeuwse ideeën inzake het verloop van de langetermijnkostencurve bij schaalvergroting in productie en distributie en anderzijds door onterecht gegeneraliseerde concepties omtrent de noodzakelijkheid van innovaties in „big business”. Hoe vaak wordt Schumpeter in dit verband niet ten onrechte opgevoerd! Met Galbraith parasseert hij als de economist die het tegenovergestelde beweert van Schumacher en dan zijn de coulissen van een dilemma's toneel opgetrokken: U moet kiezen meneer, maar 't is groot of minder groot.

Al te weinigen lezen *Business cycles*, waar de modus operandi van innovaties in hoofdstuk III, sectie B (The theory of innovation) is gebaseerd op „a few facts of common observation (which) we will now promote to the rank of assumptions” 1). Die eenvoudig te constateren feiten zijn dat innovaties omvatten: nieuwe fabrieken of installaties, nieuwe ondernemingen en nieuwe mensen. En pagina na pagina opponeert onze auteur tegen de dichotomie klein-groot om het pleidooi te voeren voor de tegenstelling jong-oud. Die twee dekken elkaar niet, want in grote concerns kunnen nieuwe mensen met nieuwe ideeën ook van de routine afwijken. Maar 't is noch noodzaak, noch vanzelfsprekendheid; er is geen Galbraithiaanse „benign providence” die de grote concerns tot een bijna perfect instrument van de vooruitgang gemaakt heeft.

Kleine ondernemingen worden terecht meer en meer als broedplaatsen voor de ontwikkeling van een multi-dimensionaal bedrijfsleven gezien, al passe men



op voor romantische generalisaties. Klein is niet zozeer mooi, als wel vitaal. Er zijn bovendien vele wegen die naar Rome leiden: klein kan tot groot uitgroeien, de klassieke weg van vallen en opstaan, een echte afvalrace. Klein kan ook — een naoorlogs fenomeen — door groot geabsorbeerd worden, en groot doet dat — uiteraard — niet ter wille van de charitas of de bijdrage aan de versterking van wat vroeger wel de „ruggegraat van de samenleving: de middenstand” genoemd werd. Groot absorbeert het jonge, vitale, rendabele, kleine bedrijfsleven omdat het er blijkbaar brood in ziet. En 't gaat daarbij niet om een weinig voorkomend verschijnsel: voor perioden van grote fusie-activiteiten variëren de schattingen, naar gelang van de bedrijfstak, van een bijdrage van 20 tot 50% aan de groei der grote concerns. Niet onjuist, maar wel een beetje onaardig, zou dit gedrag der groten als parasitair kunnen worden beschouwd, al moet bedacht worden dat veelal premies worden betaald op de overnames. De kleine vis wordt soms duur betaald.

De derde weg is de ontbinding van groot in klein. Decentralisatie heet dat, en er zijn twee varianten: alleen het uitvoerend werk, maar niet de strategische besluitvorming, wordt naar kleinere eenheden afgestoten ofwel ook het laatste vindt plaats. De eerste versie is niet echt: voor „existentiële” beslissingen moet de manager toch naar zijn bazen, maar lijkt wel positieve gevolgen voor de winstgevendheid te hebben 2). De tweede heeft wellicht meer met make-up dan met realiteit te maken, hoewel de figuur van de „venture enterprises” de idee zeer nabij komt. Het vaak geciteerde voorbeeld van General Electric lijkt evenwel geen entrée tot een drukke weg te zijn geweest.

De vierde weg is dat wel: de symbiose van klein en groot, via verticale toelevering of verwerking, samenwerking, specialisatie, uitbesteding, vertegenwoordiging, advies enz. Zit groot moeilijk, dan deze symbiotische kleinen eveneens; bovendien, zegt men, is er de afhankelijkheidsverhouding. Als klanten- en produktspecialisatie samengaan is dat gevaarlijk, maar experts ontkennen de hoge frequentie van dat verschijnsel 3).

Niettemin, de Fransen kennen sinds het einde van de jaren zestig voordelige condities voor samenwerkende kleine ondernemingen (de „groupements d'intérêt économique”) en sinds 1975 de Wet op de toelevering, die de toeleverancier speciaal beschermt. Er zou best eens wat in kunnen zitten; het is een enorm terrein. Schmidt vermeldt dat toelevering 36% van de Amerikaanse en liefst 65% van de Duitse produktiewaarde van de verwerkende industrie omvat. Bekend is dat grote concerns zoals U.S. Steel, Du Pont, Daimler Benz, Volkswagen enz. tienduizenden toeleveranciers hebben.

Dit alles is genoeg om te doen zien dat klein nog steeds een grondvorm is waarmee men het kan „aanleggen”. En geconstateerd moet worden dat de belangstelling voor het MKB politiek, professioneel en wetenschappelijk meer breedte en diepte aan het verkrijgen is. Wij raken wat af van de typisch exclusieve middenstandsproblematiek van vroeger: de verdediging van stands- en groepsbelangen. De EG hielp daarin een handje, het rapport-Notenboom aan het Europese parlement uitgebracht sprak van een integratiebeleid als kernstuk, inhoudend de inbouw van de MKB-dimensie in het economisch beleid, zonder kunstmatige bevoordeling of misplaatste steunverlening 4). De Europese Commissie zal spoedig een beleidsnota publiceren vanuit deze gedachte.

In het nationale gebeuren is een actieve redactie van *De Kroniek van het Ambacht/klein- en middenbedrijf*, sinds het einde van de jaren zestig op gezette tijden bezig themanummers van omvangrijk formaat uit te geven en besteedden de politieke partijen recent aandacht aan de MKB-sector in rapporten. Natuurlijk blijft het een electoraal niet te vergeten groepering, die haar belangenorganisaties heeft om de barricaden te verdedigen, maar toch ook is de toonzetting veranderd: klein zal weliswaar nooit groot worden, maar kan wel volwassen zijn. In dat geval geldt: „wie 't kleine niet eert, is 't grote niet weerd”.

*De Jong*

- 1) J. A. Schumpeter, *Business cycles*, I, blz. 93.
- 2) P. Steer en John Cable, Internal organization and profit: an empirical analysis of large U.K. companies, *The Journal of Industrial Economics*, september 1978.
- 3) K. H. Schmidt, Gewerbe-entwicklung und Gewerbepolitik, Göttingen, 1974, blz. 37-38.
- 4) Verslag over de problematiek van het midden- en kleinbedrijf in de Gemeenschap, Zitting 1977-1978, Doc. 518/77.

# De Nederlandse zeehavens in perspectief

Op 18 december 1968 werd de Commissie Zeehavenoverleg geïnstalleerd door de minister van Verkeer en Waterstaat, Drs. J. A. Bakker. Deze Commissie werd ingesteld met een tweeledig doel, namelijk:

- het adviseren van de regering inzake haar zeehavenbeleid en
- het overleg ter bevordering van het contact tussen de havenbeheerders onderling en met het bedrijfsleven.

De Commissie werd samengesteld uit drie geledingen, namelijk vertegenwoordigers van de rijksoverheid, vertegenwoordigers van de havenbeheerders en vertegenwoordigers van het betrokken bedrijfsleven (werkgevers en werknemers). Deze drie geledingen kennen elk een eigen verantwoordelijkheid in het zeehavenbeleid, die evenwel vaak overlappend is, zodat de noodzaak werd ingezien van samenwerking. In de *Zeehavennota* van de regering (1966) werd hieromtrent het volgende gesteld:

„Hoewel de regering de autonomie van de havenbeheerder wil vooropstellen als grondslag van een gezond havenbeleid, meent zij er op te moeten wijzen, dat deze beheersvorm niet uitsluitend voordelen biedt. Het naast elkaar opereren van afzonderlijke autonome lichamen op het gebied van het havenbeheer kan er immers toe leiden, dat de verschillende activiteiten te weinig op elkaar worden afgestemd, waardoor gevaren van over-investering en verspilling kunnen ontstaan. Ook is het mogelijk, dat de op zichzelf gewenste concurrentie tussen de diverse havens een ongezond karakter verkrijgt, doordat kunstmatige maatregelen worden getroffen om een bepaald bedrijf te bewegen zich in een bepaalde haven te vestigen. Een dergelijke ongewenste gang van zaken kan waarschijnlijk het beste worden voorkomen wanneer de betrokken havenbeheerders in onderling overleg trachten de ongezonde elementen in de onderlinge verhouding weg te nemen”.

De Commissie Zeehavenoverleg heeft zich in de tien daarop volgende jaren met tal van beleidsaangelegenheden bezig gehouden. Daaruit resulteerden enkele belangrijke adviezen en studies. Zo werd onderzoek gedaan naar de arbeidsmarkt in zeehavengebieden. Deze studie, die een vooral kwantitatief karakter had, heeft inmiddels een vervolg gekregen in een nog lopende studie naar de kwalitatieve aspecten van de arbeidsmarkt in zeehavengebieden.

Werd de instelling van de Commissie Zeehavenoverleg gezien als een eerste stap, in 1974 bracht de Commissie een lijvig rapport en een aansluitend advies tot stand inzake het bestuur en beheer van zeehavengebieden. Daarin werden stapsgewijze bestuurlijke veranderingen voorgesteld. Inmiddels is een interdepartementale commissie voor zeehavenaangelegenheden (ICOZA) ingesteld. Over afzienbare termijn zal de Commissie Zeehavenoverleg worden omgevormd tot een (voorlopige) Nationale Havenraad met een aangepaste samenstelling en taakstelling.

Een belangrijk recent advies was dat over de

kostenverdelingsregeling van werken in rijkswater. Voorgesteld werd een regeling waarbij 80% van de kosten voor rekening van het rijk komt en 20% voor rekening van de havenbeheerder, maar daarbij wel ruimte open te laten om hiervan af te wijken in verband met specifieke, deels projectgebonden omstandigheden.

Verder zijn adviezen uitgebracht over infrastructuur werken en wordt een advies voorbereid over de doorvoer via de Nederlandse zeehavens en de nationaal-economische betekenis daarvan.

Op 15 december 1978 organiseerde de Commissie Zeehavenoverleg ter gelegenheid van het tienjarig bestaan een symposium met als thema „De Nederlandse zeehavens in perspectief”. Een openingswoord werd uitgesproken door de minister van Verkeer en Waterstaat, Ir. D. S. Tuijnman. De zes gehouden referaten zijn, in iets ingekorte vorm, hierna weergegeven.

Prof. Drs. E. H. van de Poll, hoogleraar in de vervoers- en regionale economie aan de Technische Hogeschool te Delft, sprak over de ontwikkeling van de transportfunctie van de zeehavens. Deze ontwikkeling plaatste hij in het perspectief van de algemene economische ontwikkeling van Nederland en het achterland van de Nederlandse zeehavens. Drs. R. F. M. Lubbers, lid van de Tweede Kamer voor het CDA, gaf vervolgens zijn visie op de ontwikkeling van de industriële functie van de zeehavens. Nadat de zeehavenindustrie in de periode 1960-1975 een duidelijk andere ontwikkeling had doorgemaakt dan de overige Nederlandse industrie, meent hij dat thans de ontwikkelingen in en het perspectief van de zeehavenindustrie grotendeels samenvallen met de ontwikkelingen in andere bedrijfstakken.

Daarna spraken vertegenwoordigers van de drie geledingen in de Commissie Zeehavenoverleg. De heer B. W. E. Koning, directeur van BV Overslagbedrijf Amsterdam, sprak namens het bedrijfsleven over de wensen van het zeehavenbedrijfsleven ten aanzien van het toekomstig beleid van de overheden. Hij ging daarbij onder meer in op het zijns inziens te trage beslissingsproces bij de overheden.

Drs. J. Riezenkamp, wethouder van haven- en economische zaken van Rotterdam, schetste vervolgens het toekomstige beleid van de lokale overheid, daarbij met name de relatie leggend naar de rijksoverheid. Verder gaf hij zijn visie op de mogelijkheden van de lokale havenbeheerder in te spelen op de wensen van de zijde van het havenbedrijfsleven.

Daarna ging Ir. J. W. Tops, directeur-generaal van de Rijkswaterstaat, in op het toekomstige beleid van de rijksoverheid en hoe deze zou kunnen inspelen op de wensen van het zeehavenbedrijfsleven. In zijn referaat gaf hij een overzicht van het instrumentarium van de rijksoverheid en van het gebruik daarvan.

Afsluitend vatte Ir. S. A. Posthumus, voorzitter van de Commissie Zeehavenoverleg, samen welke hoofdzaken over het voetlicht waren gekomen, waarna hij een verdere gang naar een nationaal zeehavenbeleid bepleitte.

A. de Jong

# Ontwikkelingen in het transport via de zeehavens

PROF. DRS. E. H. VAN DE POLL\*

## Inleiding

Vooraf wil ik stellen, dat het spreken over perspectieven geen gemakkelijke aangelegenheid is. Het gaat hier immers om voorspellingen en het verleden heeft geleerd — en dat weten ook alle beroepsvoorspellers — dat deze niet behoeven uit te komen en vaak ook niet zijn uitgekomen. Tevens is het duidelijk dat talrijke onzekerheden van vandaag voorspellen tot een riskante aangelegenheid maken. Ik noem u slechts de politieke onzekerheden en de valuta-onzekerheden.

Dat neemt niet weg dat er blijkbaar behoefte aan inzicht in de toekomst bestaat. Men zoekt zekerheid voor zijn handelen door zich een beeld van de toekomst te scheppen, respectievelijk door het beeld van de toekomst dat door anderen wordt opgeroepen daarvoor te gebruiken, en het eigen handelen daaraan aan te passen. Dit overigens in de wetenschap, dat het toekomstbeeld dat men heeft opgeroepen of heeft benut van een betrekkelijke waarde is en dat het toekomstbeeld bij volgende handelingen op een later tijdstip weer anders zal zijn.

In het navolgende zal ik in de eerste plaats ingaan op de aan het zeehavenverkeer ten grondslag liggende verwachte economische ontwikkelingen in het algemeen, die uiteraard van groot belang zijn voor de perspectieven van de zeehavens zelf. Naast deze opmerkingen over de economische tendenties, zal ik nog enige opmerkingen maken over de mogelijke rol die de Nederlandse zeehavens *zelf* in het havenverkeer zullen spelen, gegeven uiteraard de algemene internationale perspectieven die ik eerst zal proberen te schetsen.

Het aan de orde stellen van de meer algemene perspectieven in de internationale economische ontwikkeling is mijns inziens nodig, omdat het niet mogelijk en evenmin wenselijk is, over de perspectieven van het goederenvervoer in de zeehavens *sec* te praten.

Het goederenvervoer in onze maatschappij, en dus ook het goederenvervoer via de zeehavens, is geen op zich zelf staande zaak. Het vervoer in de havens hangt samen met de productie en distributie van goederen en is daar een integrerend deel van. Immers, de wereldproductie van goederen wordt gekenmerkt door een proces van afwisselende en verschillende gespecialiseerde productie- en distributieprocessen, die geografisch van elkaar zijn gescheiden en onderling worden verbonden door vervoersactiviteiten waarbij het vervoer via de havens een belangrijke plaats inneemt. Bij het kiezen van een vestigingsplaats en bij het bepalen van de omvang van hun bedrijvigheid hebben de producenten en distribuerende bedrijven onder meer de vervoersomstandigheden zorgvuldig overwogen. Zij zien het vervoer als een noodzakelijk complement van hun eigen producerende en distribuerende activiteiten.

Ook de goederenvervoeractiviteiten via de Nederlandse zeehavens hebben altijd een integrerend deel gevormd van het productie- en distributiegebeuren. Ze hebben steeds een belangrijke functie vervuld bij het aanvoeren van grondstoffen,

energiedragers, voedingsmiddelen en ook van meer of minder afgewerkte producten ten behoeve van de productie en de consumptie in het achterland in Nederland, West-Duitsland en andere Europese landen. Omgekeerd hebben ze steeds een rol gespeeld bij het invoeren van afgewerkte goederen uit dat achterland naar andere landen over zee. In het zeehaven-goederenvervoer weerspiegelen zich als het ware de activiteiten van de door haar bediende gebieden, namelijk de uitvoer van goederen uit het Europese achterland — over het algemeen verwerkte producten — en de invoer van goederen uit het overzeese gebied — over het algemeen niet of minder bewerkte goederen.

De havens hebben overigens niet alleen een transport- en overslagfunctie, maar ook een opslagfunctie in het hierboven omschreven goederenvervoer. Deze functie hangt ten dele samen met technische oorzaken. Het vervoer van de goederen van het zeeschip naar het achterland en andersom verloopt vaak schoksgewijs, omdat de van overzee aangevoerde (of af te voeren) goederen niet „vloeiend” kunnen worden doorgevoerd zonder de aanloosnelheid van het steeds groter geworden zeeschip ernstig te beperken; schokken in de aanvoer (en de afvoer) moeten dan ook vaak worden opgevangen door tijdelijke opslag.

De opslagfunctie kan echter ook voortkomen uit economische overwegingen, in die zin, dat in de havens voorraden worden aangehouden die op afroep in een redelijke levertijd op een gewenste plaats kunnen worden afgeleverd. Opslag in de zeehavens wordt dan vaak gekozen, omdat de zeehaven een vervoersknooppunt is.

Dit goederenuitwisselingsproces in de internationale handel en de daarbij behorende opslag en distributie van goederen via de havens heeft in hoge mate bijgedragen tot een hoge welvaart, omdat het de arbeidsverdeling, de specialisatie en de productie in het groot mogelijk heeft gemaakt. Hierdoor hebben vele landen een hoog produktieniveau bereikt, waardoor tevens een hoog consumptieniveau kon worden verkregen. Indien we aannemen, dat de internationale uitwisseling van goederen zal blijven bestaan, dan zouden we de goederenbeweging in de havens in de toekomst kunnen ramen aan de hand van de productie- en de distributie-activiteiten die aan het vervoer via de havens ten grondslag liggen.

## Toekomstverwachting

We moeten ons dus verdiepen in de te verwachten productie en consumptie in het Europese achterland en in de overzeese gebieden, omdat de havens een schakel vormen in het uitwisselingsproces van goederen. Hierbij wordt ervan uitgegaan, dat aan het goederenvervoer door protectionistische

\* Hoogleraar in de vervoers- en regionale economie aan de Technische Hogeschool te Delft.

maatregelen ter bescherming van de eigen industrie in de betrokken gebieden geen belangrijke belemmeringen zullen worden opgelegd. Dergelijke protectionistische acties hebben waarschijnlijk een sterke neerwaartse invloed op de wereldhandel en op de welvaart.

De ontwikkelingen in het achterland in de laatste jaren stemmen zeker niet optimistisch. Het gemiddelde stijgingstempo van het nationaal inkomen in de landen van de EG daalde van ruim 5% vóór 1974 tot naar schatting 2,5% in 1978. De ontwikkeling die zich in de laatste jaren in West-Europa heeft voorgedaan, gaat dus in de richting van een lager stijgingstempo van de productie. In overzeese gebieden als Oost-Azië, Latijns-Amerika en het Midden-Oosten is het beeld gunstiger. De productie neemt daar momenteel sterker toe dan in West-Europa. Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de industriële productie stijgt momenteel. Ook het aandeel van de ontwikkelingslanden in de internationale leveranties van afgewerkte goederen neemt toe, bijvoorbeeld voor textiel, kleding en andere consumptiegoederen, maar ook voor zogenaamde „engineering products”.

Het ziet er op dit moment naar uit, dat deze tendenties zich zullen voortzetten en hun invloed ook op het havenverkeer via de Nederlandse zeehavens zullen laten gelden. In West-Europa wordt immers ook op lange termijn over het algemeen wel gerekend met een stijging van de productie, maar het tempo wordt belangrijk lager aangenomen dan het in het jongste verleden was.

Zo hanteert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport *De komende 25 jaar, een toekomstverkenning voor Nederland* 1) twee alternatieven, die beide een aanmerkelijk lagere groei kennen dan die in het verleden. Het „hoge” alternatief kent een stijging van het nationaal inkomen met gemiddeld 3% per jaar. Ook de industriële productie zal ongeveer in die orde van grootte

blijven stijgen, al zal de werkgelegenheid in de industrie sterk afnemen door mechanisering en het efficiënter inrichten van productieprocessen. In het tweede, „lage” alternatief van de WRR wordt een geleidelijke afvlakking van het groeitempo na 1980 verwacht. De verwachting van een lager stijgingspercentage van de productie is gebaseerd op onder meer zekere verzadigingsverschijnselen in de internationale goederenhandel, maar is ook, en misschien wel vooral, gebaseerd op een vermindering van een verdere aantasting van natuur en milieu, een mindere groei van het gebruik van energie en grondstoffen enz.

Het lijkt aannemelijk dat ook in de andere Westeuropese landen, waar dezelfde problemen spelen, van een vermindering van het stijgingstempo sprake zal zijn. Vanuit de Westeuropese economie geredeneerd zullen, gegeven deze tendenties, de havens dus minder goederenimpulsen ontvangen dan in het verleden het geval is geweest. Het lijkt evenwel heel goed mogelijk, dat het stijgingstempo in de overzeese gebieden als het Midden-Oosten, Azië en Zuid-Amerika hoger zal komen te liggen dan in West-Europa, omdat daar de behoefte en daardoor de drang tot welvaartsvergroting groter is dan in West-Europa. De concurrentiekracht van deze landen op de internationale markt lijkt bovendien te verbeteren, ook voor afgewerkte goederen, omdat de druk op de lonen en de neiging tot kostprijsverhogende milieumaatregelen geringer zijn dan in West-Europa. De economische ontwikkeling van de Verenigde Staten is onzeker. Het lijkt aannemelijk dat om de toenemende invoer van olie bij stijgende prijzen te kunnen betalen, de export vanuit de VS zal moeten toenemen. Deze

---

1) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De komende vijftig jaar, een toekomstverkenning voor Nederland*, 's-Gravenhage, 1977.



Aan diep vaarwater gelegen overslagterreinen voor massagoed in Rotterdam. Midden op de foto ertsoverslag, beneden overslag van granen. Rechtsboven de Nieuwe Waterweg. (Bron: Havenbedrijf van Rotterdam).

kan worden gestimuleerd door de huidige lage dollarkoers.

De processen die hier zijn beschreven zullen vermoedelijk geleidelijk hun invloed gaan uitoefenen op de internationale handel en dus ook op het havenverkeer. Dit zal voor de havens bepaalde consequenties hebben in die zin, dat zowel in volume als in de aard van de goederen een geleidelijke verandering zal optreden.

In volume gemeten kan op basis van deze voorspellingen, die een laag groeitempo weergeven, ook een daling van het stijgingstempo van de aan- en afvoer van goederen via de zeehavens worden verwacht. In de aard van de goederen zou men op basis van deze verwachtingen een geleidelijke verschuiving naar meer aanvoer van eind- en halffabrikaten kunnen verwachten, afkomstig uit de overzeese gebieden en de VS. De aanvoer van grondstoffen zal geleidelijk wat minder kunnen stijgen, omdat bij verdere industrialisatie in de overzeese gebieden de grondstoffen op de plaats van winning worden verwerkt. De produktie in West-Europa zal dan worden verlegd naar hoogwaardiger consumptie- en kapitaalgoederen.

Indien deze ontwikkelingen zich voordoen, zal het stijgingstempo van de aan- en afvoer van goederen via de haven lager worden dan in het verleden het geval is geweest. Daarbij zal het aandeel van bewerkte produkten en eenvoudige afgewerkte produkten in de aanvoer groter worden, terwijl in de afvoer de hoogwaardige produkten van grotere betekenis zullen worden. Dit zal voor de havens als consequentie hebben, dat meer nog dan thans de kwaliteit van de havendiensten een rol gaat spelen, omdat de produkten in aan- en afvoer relatief hoogwaardiger zullen worden. Zo zal de behoefte aan vergroting van de behandelingssnelheid en een grote frequentie bij de aan- en afvoer groter worden, omdat het bij hoogwaardige goederen belangrijker wordt, dat deze niet te lang aan het gebruik worden onttrokken.

Hiermede zijn in grote lijnen de toekomstige havenontwikkelingen geschetst. Moeilijker is het om een specificering van deze globale ontwikkelingen te geven.

## Energie

De aan- en afvoer van olie, kolen en LNG wordt door specifieke omstandigheden beïnvloed, zoals de doorwerking van de prijsstijging in het verleden en ook van de te verwachten prijsstijgingen, de wens om zuinig om te gaan met de aanwezige voorraden enz. Bovendien is de situatie onzeker door politieke risico's in de winningsgebieden, met name in die van ruwe olie.

Interessant is datgene wat de WRR in haar reeds eerder genoemde publikatie zegt over het gebruik van energie. Bij het 3%-groei-alternatief is het energiegebruik uiteraard het hoogst. In dat alternatief wordt vergeleken met 1975 meer dan een verdubbeling van het energiegebruik in het jaar 2000 aangenomen. In het „lage” alternatief stijgt het Nederlandse energiegebruik naar raming nog altijd met ongeveer de helft in dezelfde periode. In beide alternatieven wordt aangenomen, dat kolen een groter deel gaan uitmaken in het energiegebruik en aardgas een minder groot deel. Volgens het WRR-rapport zal het aandeel van aardolie in het energiegebruik stijgen tot 1985 en daarna minder worden.

Naast deze raming voor Nederland van het verbruik van energie staat een raming van een dalende eigen produktie van met name aardgas. De activiteiten die op aardgas berusten zullen in de toekomst deels van import afhankelijk zijn. Wanneer, wat het verbruik betreft, dezelfde tendenties zich in het achterland, met name in West-Duitsland en België, zouden voordoen en ervan wordt uitgegaan, dat kernenergie en andere nieuwe energiedragers hoogstens op lange termijn een substantiële bijdrage aan het gebruik zullen kunnen leveren, dan kan het volgende worden verondersteld:

- de aanvoer van ruwe olie via de havens zal in de komende jaren weer iets stijgen, zij het in een lager tempo dan in het verleden. Een gedeelte van de ruwe olie zal vermoedelijk in de toekomst van de Noordzee komen. Hiervoor zullen kleinere schepen kunnen worden gebruikt;
- m.b.t. de kolen zal in de toekomst een stijgende aanvoer via de havens te zien zijn. De stijging op korte termijn moet echter niet worden overschat, omdat de omschakeling op kolen de nodige tijd vergt en mogelijk ook de Europese produktie in een deel van de behoefte van kolen kan voorzien;
- de aanvoer van vloeibaar aardgas zal in 1984 starten om de afnemende produktie van aardgas in Nederland op te vangen.

## Andere goederen

Bij chemische produkten kan in de toekomst misschien nog enige stijging van hoogwaardige produkten worden verwacht, gegeven de tendenties die ik eerder heb trachten te beschrijven. Bij veevoerders en veevoedergranen kan een verdere vergroting van de aanvoer van derivaten worden verwacht, ten gevolge van de voor dat soort produkten minder stringente EG-invoerbepalingen. Per saldo zullen de veevoerders nog wel wat stijgen.

Voor half- en eindprodukten liggen er op den duur nog goede kansen, juist omdat hoogwaardige artikelen in het havenverkeer geleidelijk in betekenis zullen toenemen. De ontwikkelingen in het vervoer van containers en „roll-on roll-off” zullen zich nog verder voortzetten. De ontwikkeling van de ertsoverslag is onzeker in verband met de stagnatie in de Westeuropese staalindustrie.

## Plaats van de Nederlandse zeehavens

In het bovenstaande heb ik getracht een macro-beeld te geven van de factoren die naar verwachting in de toekomst invloed zullen uitoefenen op het havengoederenverkeer. Hiermede is uiteraard lang niet alles gezegd. Binnen deze algemeen te verwachten ontwikkeling kunnen de Nederlandse havens een eigen actieve rol spelen.

Ze kunnen trachten in te spelen op de in de toekomst te verwachten ontwikkelingen in de goederenstromen en ze kunnen door goede faciliteiten voor het vervoer en door een goede dienstverlening invloed uitoefenen op de loop van de goederenstromen en op het geografische vestigingspatroon van bedrijven. Daarbij dient allereerst te worden gesteld, dat vervoer een afgeleide activiteit is van distributie en produktie. In het economische proces levert het vervoer kosten op die goed-



**NV SLAVENBURG'S BANK**  
HOOFDKANTOOR  
ROTTERDAM

**Alle bankzaken  
90 vestigingen  
in Nederland**

**SB**

Affiliaties te New York,  
Curaçao, Antwerpen, Brussel,  
Frankfurt, Zürich.

# Concurrentiepositie Nederlandse havens

Een groot aantal factoren bepaalt de concurrentiepositie van een haven. Dit begrip kan voor de haven als geheel gelden, ook kan gekeken worden naar de verschillende goederengroepen. Een beeld van de ontwikkeling van de concurrentiepositie kan verkregen worden door te zien hoe het aandeel van de Nederlandse zeehavens zich ten opzichte van andere zeehavens ontwikkelt. Daartoe is de aan- en afvoer in de periode 1967-1975 bekeken voor de grote havens uit de „range” Le Havre-Hamburg: Hamburg, Bremen, Wilhelmshafen, Emden, Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen, Duinkerken en Le Havre. De eerste tabel toont de aanvoer in miljoenen tonnen via deze havens met tussen haakjes in procenten het aandeel van Rotterdam en Amsterdam samen.

Aanvoer	1967	1971	1975
Minerale oliën	153,5 (41)	234,0 (49)	231,4 (55)
Erisen	43,3 (47)	61,7 (49)	67,0 (54)
Kolen	8,7 (38)	11,0 (37)	13,2 (27)
Granen	13,0 (62)	12,1 (58)	15,2 (59)
Meststoffen	3,9 (72)	5,8 (52)	5,2 (54)
Hout	4,1 (32)	3,9 (39)	3,0 (43)
Oliezaden	5,1 (63)	7,4 (64)	9,2 (66)
Chemische producten	4,9 (59)	8,3 (60)	9,0 (57)
Overige produkten	30,2 (39)	43,3 (38)	45,9 (44)
Totaal	266,7 (44)	387,5 (48)	399,0 (53)

Duidelijk is zichtbaar, dat de positie van de Nederlandse zeehavens sterker wordt. Maar het is geen

tendens in alle goederengroepen. Zeer bepalend voor het totale resultaat zijn de olie en olieprodukten en de erlsen.

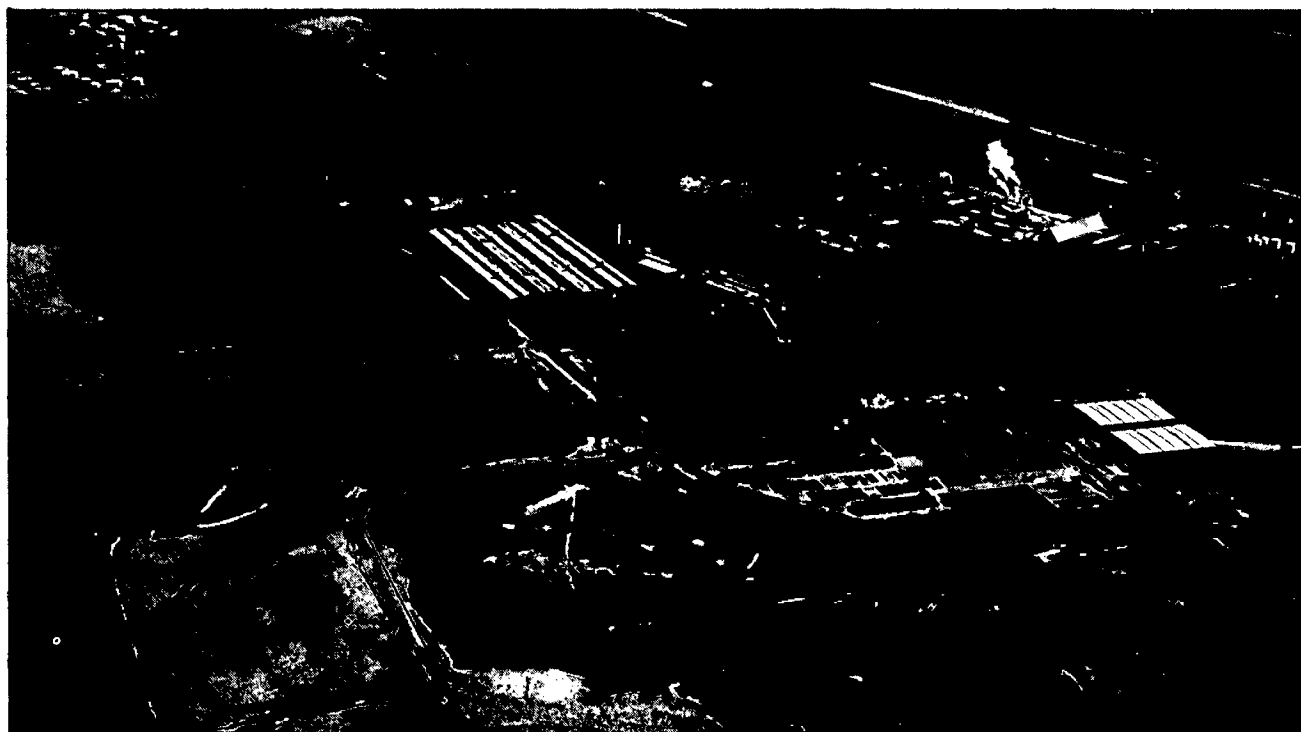
De tweede tabel toont het beeld bij de afvoer.

Afvoer	1967	1971	1975
Minerale oliën	18,6 (73)	44,3 (85)	51,3 (81)
Erisen	0,7 (86)	1,5 (93)	1,1 (91)
Kolen	5,7 (67)	7,1 (73)	7,2 (74)
Granen	3,1 (61)	3,8 (66)	6,2 (52)
Meststoffen	6,3 (35)	4,9 (25)	5,3 (32)
Hout	0,1 (0)	0,1 (0)	0,6 (17)
Oliezaden	0,7 (86)	0,9 (67)	1,6 (75)
Chemische producten	6,2 (50)	9,7 (50)	10,5 (46)
Overige produkten	32,4 (25)	37,3 (23)	43,8 (24)
Totaal	73,8 (46)	109,6 (56)	127,6 (55)

Ook in de afvoer nemen olie en olieprodukten de belangrijkste plaats in, samen met de categorie van overige produkten. Opmerkelijk is de vrij grote stabiliteit over een reeks van jaren van het concurrentie-aandeel in de meeste goederengroepen. Lettend op het totale beeld zien we:

	1967	1971	1975
Aanvoer + afvoer	340,5 (44)	497,1 (50)	526,6 (53)

Hieruit mag worden geconcludeerd, dat de Nederlandse concurrentiepositie in de afgelopen tien jaar is verbeterd, maar dat deze wel sterk afhankelijk is van olie en olieprodukten.



Overzichtsfoto van het Sloegebied bij Vlissingen. Linksboven de raffinaderij van Total die met sluiting bedreigd wordt. (Bron: Havenschap Vlissingen).



gemaakt moeten worden door voordelen die elders worden verkregen in het productie- of distributieproces. Door het vervoer is het mogelijk dat de bedrijven in het groot, gespecialiseerd en dus goedkoop kunnen werken, hetgeen tegenover de kosten van het vervoer staat. De desbetreffende bedrijven zullen altijd trachten de vervoerskosten te minimaliseren. Dit wil overigens niet zeggen — en ik stel dit met nadruk — dat ze altijd de goedkoopste vervoersafwikkeling zullen kiezen die mogelijk is. Het vervoer mag best iets duurder zijn, wanneer dat in het productie- en distributieproces evenredig grote voordelen oplevert, bijvoorbeeld ten gevolge van een grotere zekerheid, minder noodzaak tot voorraadvorming, minder beschadiging, minder risico, een kortere levertijd of lagere rentekosten tijdens het vervoer. De kwaliteit van de door de havens aangeboden diensten is daardoor uiterst belangrijk.

Uiteraard moet dezelfde kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten worden geleverd, gelet op de concurrentie tussen de havens onderling. De op het vervoer door de havens berustende bedrijvigheid van allerlei aard kent nog een andere manier om de vervoerskosten te verkleinen, namelijk door vooral bij nieuwe vestigingen of uitbreidingen de vestigingsplaats zo te kiezen, dat het relatief kleinste vervoersdeel wordt ondervonden. Bedrijven immers zullen bij het kiezen van hun vestigingsplaats, naast andere belangrijke bepalende factoren, zeker ook de vervoersconsequenties overwegen. Ze zullen hiertoe meer geneigd zijn wanneer de vervoerskosten een relatief belangrijk aandeel vertegenwoordigen in de kostprijs van het te leveren produkt.

Zo kan men ook omgekeerd zeggen, dat havens die hun diensten op een kwalitatief gewenst niveau goedkoop kunnen aanbieden, een grotere kans hebben dat juist van de vervoersdiensten via die havens gebruik zal worden gemaakt.

In het verleden hebben de Nederlandse zeehavens het bewijs geleverd, dat ze binnen de bestaande mogelijkheden de concurrentie van andere havens kunnen doorstaan. In de periode 1967-1976 is het aandeel van de Nederlandse zeehavens, met name in de aanvoer, gestegen. Het aandeel in de afvoer bleef ongeveer gelijk.

Ook bij de meeste goederencategorieën wisten de Nederlandse havens hun aandeel in de aanvoer te vergroten of ongeveer gelijk te houden. Bij de afvoer was het beeld per goederencategorie verschillend.

Deze ontwikkeling laat zich des te beter naar de toekomst doortrekken, wanneer alle betrokkenen die met elkaar het dienstenpakket leveren, zich meer instellen op de te verwachten vraag naar deze diensten en zich vooral instellen op de vraag naar de gevraagde kwaliteit tegen zo gering mogelijke kosten. Bij allerlei aspecten — infrastructuur, capaciteit in het bedrijfsleven, scheepvaart — is in de huidige situatie sprake van overcapaciteit. Dit probleem geldt evenwel alle Westeuropese havens.

Vanuit deze situatie van overcapaciteit moet, gegeven de verwachtingen over de toekomstige mogelijkheden, een moeilijk en pijnlijk overbruggingsproces en saneringsproces worden doorlopen. Daarbij zal men zich echter moeten blijven instellen op de gevraagde kwaliteit tegen redelijke prijs om straks een gewenst deel van het goederenvervoer in de Nederlandse havens te krijgen. Om dit doel te bereiken lijken mogelijkheden aanwezig, bijvoorbeeld door verbeteringen in de snelle behandeling via moderne computer- en datatransmissiesystemen.

Ook lijkt het niet onmogelijk bepaalde verbeteringen aan te brengen in het inland-transport van via de zeehavens aangevoerde en afgevoerde goederen. Ook hier zal het moeilijk zijn, omdat ook in deze sector overcapaciteit bestaat, onder meer in de binnenvaart.

## Concurrentiepositie

Zoals bekend wordt in het EG-beleid al lang gestreefd naar

het harmoniseren van de concurrentievoorwaarden in het inland-transport binnen de EG en sedert 1972 ook naar de harmonisatie van de concurrentievoorwaarden tussen de EG-havens onderling, onder meer door het in dezelfde mate toerekenen van de infrastructuurkosten<sup>2)</sup>. Indien deze EG-harmonisatie tot stand zou komen, zou daar een verandering in de onderlinge concurrentieverhoudingen tussen de Westeuropese havens uit voort kunnen vloeien. Het komt mij echter voor, dat het over een breed vlak realiseren van dit harmonisatiestreven nog wel even op zich zal laten wachten, zodat de invloed op de havenconcurrentie in West-Europa zich in de komende periode niet dadelijk zal doen gevoelen.

Ook op het gebied van de infrastructuur kunnen bepaalde voorzieningen de concurrentieverhoudingen tussen de havens beïnvloeden. Naarmate de infrastructuur beter is en naarmate de kosten daarvan in mindere mate aan de gebruikers in rekening zullen worden gebracht, zullen de havens en de daarop geënte activiteiten sterker staan in de concurrentiestrijd. Het lijkt echter aannemelijk, dat op dit moment de rentabiliteitseisen van dit soort voorzieningen hoger moeten zijn, omdat de huidige beperktheid van de middelen het nu eenmaal noodzakelijk maakt de selectiecriteria stringenter te maken. Ook buiten de grenzen zullen veranderingen in de infrastructuur hun invloed kunnen hebben op de concurrentiemogelijkheden van onze havens. Zo zou bijvoorbeeld de modernisering van het Suez-kanaal tot gevolg kunnen hebben dat daardoor voordelen voor de Zuideuropese havens ontstaan. Ook de Rijn-Main-Donau-verbinding kan de onderlinge concurrentie beïnvloeden, mogelijk in het voordeel overigens van de Nederlandse havens.

Concluderend zou ik willen stellen, dat er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat de concurrentiekracht van de Nederlandse havens in de toekomst te kort zal schieten. Dit zal echter wel het geval zijn, wanneer de bij het havenverkeer betrokkenen niet adequaat reageren op de ontwikkelingen en minder alert zijn op de concurrentieverhoudingen dan de betrokkenen bij de concurrerende havens.

## Conclusies en samenvatting

In het bovenstaande heb ik getracht een perspectief te schetsen voor de goederenstromen via de Nederlandse zeehavens. Dit perspectief kan kort worden samengevat als het zich vanuit een situatie met een zekere overcapaciteit instellen op een situatie met een aanmerkelijk lager groeitempo. We zijn bezig met en staan voor een moeizaam overbruggings- en saneringsproces, dat zeker niet pijnloos zal verlopen. Dit neemt niet weg, dat we ons op de toekomstige eisen en mogelijkheden moeten gaan instellen, dat wil zeggen: hogere kwaliteitseisen en minder groei.

Ik neem zonder meer aan, dat een land als Nederland, met zo'n grote zeehavenervaring, ook in de toekomst kans zal zien een deel van de „nationale koek” in de zeehavens en de daarmee verband houdende economische activiteiten te verdienen. Tegenwoordig verdringt men zich in de publiciteit om te komen vertellen hoe we ons inkomen zouden moeten verdelen. Er is echter, helaas, weinig belangstelling voor de activiteiten die verband houden met het maken van datgene wat moet worden verdeeld. In de havens ligt, bij een verstandig beleid, naar mijn mening nog een goede mogelijkheid voor het scheppen van een inkomen waar we allen van kunnen profiteren.

E. H. van de Poll

<sup>2)</sup> Het gaat hierbij o.m. om het „rapport-Seefeld”: *Verslag namens de Commissie voor het vervoer nopens het zeehavenbeleid in het kader van de Europese Gemeenschap* (12 april 1972) en de daaraan aansluitende door het Europees Parlement aangenomen resolutie.

# De ontwikkeling van de industriële functie van de zeehavens

DRS. R. F. M. LUBBERS\*

## Inleiding

De industriële functie van de zeehavens vertoonde in de periode 1960-1975 een geheel eigen gezicht in het industriële plaatje van Nederland. Het ging in hoofdzaak om snel groeiende basisindustrie, die een grote stuwkracht had op de economische ontwikkeling van Nederland.

Gaandeweg kwamen echter ook nadelen naar voren, die leidden tot een selectief groeibeleid met oog voor onder meer planologie en milieu. Dat beleid is min of meer ingehaald door de stagnatie vanaf ongeveer 1975. Sinds die tijd past de zeehavenindustrie weer meer in het gehele industriële beeld van Nederland: arbeidskosten spelen een rol, evenals energiekosten en deze hebben de transportkostenvoordelen naar de achtergrond gedrukt; onzekerheden over de ontwikkelingen op de markt maken de investeringsbereidheid niet groot.

In het navolgende wil ik proberen, in meer algemene trekken, deze ontwikkelingen en de mogelijke gevolgen daarvan te schetsen.

## Economische ontwikkeling op middellange termijn

In de loop van de jaren zeventig zijn wij steeds meer met de neus gedrukt op een lagere groei. Daar zijn reeksen van oorzaken voor genoemd. Vele daarvan zijn neergeslagen in het vandaag nogal ingeburgerde begrip „selectieve groei”. Iedereen voelt aan, dat naarmate men meer aandacht schenkt aan de kwaliteit van de economische ontwikkeling de kwantitatieve ontwikkeling wel wat lager kan uitvallen. Hiernaast is er — zij het in mindere mate — de gedachte, dat er een verzadiging van bepaalde behoeften zou zijn opgetreden, waardoor hogere welvaart geleidelijk aan vanzelf zou leiden tot minder prikkels om verder, in termen van welvaart, te groeien. Ten slotte wordt wel gewezen op het verschijnsel, dat bij een zich ontwikkelende economie het accent geleidelijk verschuift van de industriële naar de dienstverlenende sector. De dienstverlenende sector zou minder produktiviteitsgroei vertonen en dat leidt dan weer tot een lagere doorsnee-groei. De meest recente ontwikkeling op het gebied van automatisering in de dienstverlenende sector doet twijfelen of ook die analyse de juiste is.

Ik wil in dit verband niet verder ingaan op deze ongetwijfeld interessante punten en pogen de geldigheid van die argumenten te wegen. Daar is te meer weinig aanleiding voor, nu tegen het eind van de jaren zeventig deze oorzaken van de lagere groei als het ware overspoeld zijn door een internationale recessie, met name in de geïndustrialiseerde wereld, maar met een doorwerking naar alle landen. De recessie kan men analyseren vanuit overcapaciteiten die in een aantal basissectoren tot stand zijn gekomen. Gezien de lange planingsperiode van capaciteitsopbouw en daarom ook voor mogelijke capaciteitsbeperking heeft de recessie een hardnekkig karakter, dat bovendien zichzelf versterkt,

wanneer de groei afneemt. Ik behoef maar te noemen de verminderde oliestromen, de overcapaciteit van tankers, de stagnerende scheepsbouw en de dumping in de chemische sector. Een ander kenmerk van de recessie is de monetaire instabiliteit, die onevenwichtigheden kan versterken en daardoor recessieperioden langdurig en intens kan doen zijn.

ESB Drs. Lubbers karin 1

Een volgend punt is de ontwikkeling naar een intense verflechting van de economieën van landen en continenten, zodat in de situatie waarin investeringen steeds meer worden afgewogen wat betreft de plaats waar zij worden gedaan, er een extra de-stabiliserende factor is en wel de volgende: de politieke labiliteit en onzekerheid in bepaalde landen en van bepaalde regimes. Als recent voorbeeld noem ik u Iran. De stagnatie in de Iraanse olie-industrie heeft effecten op de toevoer van ruwe olie. Hoe worden deze feiten gewogen op de OPEC-conferentie die zich beraadt over eventuele prijsverhogingen? Welk effect heeft dat op de dollar? En welk effect heeft de situatie van de dollar op de attitude van ondernemers in West-Europa en Japan? Een reeks van kegeffecten door een onzekere situatie in één land.

Aan de andere kant van de balans staat, dat er vandaag aan de dag belangrijke groeistimulansen blijven. Ik wijs op de structuur van de moderne welvaartstaat die via stelsels van sociale voorzieningen (waardoor een bodem in de koopkracht wordt gelegd), blijvende ambitie voor technologische ontwikkelingen, het inhaken op de enorme behoeften in de derde wereld en het in tal van landen nog tot wasdom komen van produktiviteit via verdere vorming en scholing in feite nog steeds op groei gericht is. Ik blijf daarom uitgaan van economische groei. Al gaan we dan nu uit van een groei van maximaal drie procent, in historisch perspectief is dit toch nog een aanzienlijke groei.

Voor de ontwikkeling van de zeehavens is in het bijzonder van belang de groei van de internationale handel. Naar mijn schatting zal ook in de moeilijke economische periode die voor ons ligt, de internationale handel ca. twee maal zo snel blijven groeien als de gemiddelde groei van het bruto nationaal produkt.

Nu zegt de ontwikkeling in de wereldhandel nog niet alles over de ontwikkelingen van de zeehavens. Het pakket van in- en uitvoer kan veranderen, wat weer zijn consequenties heeft voor de wijze van transport. Voor verdere analyse daarvan verwijs ik u naar het artikel van de heer Van de Poll. Ik noteer echter, dat er, zij het in mindere mate dan voorheen, groeiperspectief is voor de zeehavens, al wordt dat nu wellicht aan het oog onttrokken door een specifieke terugval van bijvoorbeeld de aanvoer van olie en door het feit dat we op

\* Lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

# Prognoses

Van november 1978 dateert een rapport van het Havenbedrijf van Rotterdam met ramingen van de goederenstromen van de havens in het Rijnmondgebied in 1980, 1985, 1990 en 2000. Prognoses voor geheel Nederland zijn te verwachten in de in de loop van 1979 te publiceren *Doorvoerstudie van de Commissie Zeehavenoverleg en het Structuurschema Zeehavens* van de ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Enkele cijfers daarom voor het Rijnmondgebied, ontleend aan het rapport van het Rotterdams Havenbedrijf.

Aan- en afvoer over zee (alle cijfers in mln. tonnen)

	Aanvoer	Afvoer	Totaal
1976	216	66	282
1980	230	52	282
1985	265	55	320
1990	285-298	62-72	347-370
2000	331-361	80-99	411-460

De afvoer per pijpleiding (olie en olieproducten) zal van 42 mln. ton in 1976 groeien naar 64 mln. ton in 1990 en 73 mln. ton in 2000. De aan- en afvoer per binnenvaart groeit van 82 mln. ton (1976) via 118 mln. ton (1990) naar 138 mln. ton (2000). Per spoor van 3 mln. ton (1976) via 6,5 mln. ton (1990) naar 8 mln. ton (2000). En het vervoer via de weg van 9,5 mln. ton (1976) via 18 mln. ton (1990) naar 25 mln. ton (2000).

veel hogere groei waren ingesteld. Daardoor zou de groei thans welhaast inkrimping kunnen lijken.

## De industriële functie

Ik wil het begrip industriële functie zien als een ander woord voor het begrip veredeling. Dat sluit natuurlijk niet helemaal aan, maar ik probeer er mee duidelijk te maken dat het niet gaat om aan het industriegebeuren ontleende technieken bij het transport. De Nederlandse zeehavens, en dat geldt dan vooral voor de zuid-westhoek van Nederland, hebben een fantastische ontwikkeling doorgemaakt. Die ontwikkeling is sterk in de hand gewerkt door belangrijke agglomeratie-effecten. Anders gezegd, er kwam een proces op gang van grote toegankelijkheid, lage transportkosten, daardoor tegen aantrekkelijke prijzen beschikbare grondstoffen en halfabrikaten; daarop kon de verwerking weer verder floreren.

Uiteraard ging het bij dat alles om productieprocessen waarbij in de kostenstructuur de factor transportkosten rechtstreeks of indirect als deel van de kostprijs van grond- of hulpstoffen een belangrijke rol speelde. Op die wijze werd de industriële functie van de zeehaven een trekpaard van de nationale economie. De overheid heeft heel nadrukkelijk te maken gehad met deze ontwikkeling. Eerst daar waar het ging om het bevorderen en het uitlokken ervan, vervolgens waar het betrof het geven van antwoorden op problemen die deze ontwikkeling met zich bracht. Er ontstond een situatie

waarin de industriële functie van de zeehavens zich zeer nadrukkelijk onderscheidde van het algemene industriële plaatje in Nederland. Er gingen zich twee belangrijke nadelen manifesteren juist als gevolg van die enorme ontwikkeling.

Allereerst wijs ik op de congestie, de milieuproblemen en de ruimtelijke orderingsvraagstukken. Die problemen hebben geleid tot de zogenaamde selectieve-groei-aanpak. Ik roep hierbij de Wet op de selectieve investeringsregeling en de groeiende milieuwetgeving in herinnering. Daarnaast leidde de gunstige ontwikkeling tot sterk stijgende arbeidskosten. Ik behoef hiervoor alleen maar de befaamde f. 400-golf in herinnering te roepen.

## Selectieve groei

Terugkijkend stel ik vast, dat in het verleden de milieuproblematiek voor de industrie niet gevormd werd door strenge milieueisen, maar veel meer juist door het *ontbreken* van duidelijke kwantitatieve normen, al kan men natuurlijk zeggen, dat die normen „tastenderwijs” moesten worden ontwikkeld. Een ander probleem was gelegen in de vraag hoe je het zogenaamde „stand-still”-beginsel handen en voeten moest geven. Belangrijk daarbij was de keuze of vooral moest worden gekeken naar één bedrijf in een streek of naar het geheel van bedrijven in die streek.

Was dat nog met passen en meten oplosbaar, fundamenteel moeilijker lag het met het begrip „stand-still” zelf. Letterlijk genomen betekende dit, dat een bedrijf slechts kon uitbreiden, voor zover het met de bestaande productie tot op dat moment verontreinigingen produceerde. Immers, dan kon het de milieu-effecten van de voorziene uitbreiding compenseren door de bestaande processen schoner te maken. Was men al schoon, dan kon men niet uitbreiden. Een paradoxale situatie, die ik hier wat overdreven styleer, maar die toch nogal wat frustraties heeft opgeleverd. Gelukkig is men wel steeds duidelijker gaan beseffen, dat technische vooruitgang erg wezenlijk is voor verbetering van de milieusituatie en daarmee viel een gemeenschappelijke grondslag te formuleren voor de zorg voor het milieu en de zorg voor de industrie.

Ten aanzien van het spreidingsbeleid zijn wij niet altijd even helder geweest. Bij het begrip spreiding ging het immers altijd om twee dingen tegelijk: het beter verdelen van de economische activiteiten over het land en het gericht ordenen in die zin, dat we in zwaar belaste gebieden voorrang wilden geven aan een bepaald type van activiteiten. Ik heb de indruk, dat bijvoorbeeld de Wet selectieve investeringsregeling te veel beschouwd is als een poging de ontwikkeling van de economische activiteit in algemene zin terug te drukken in bepaalde landsdelen. Het spreidingsbeleid was en is vanuit economisch oogpunt effectief, naarmate het meer gericht en selectief is, maar in feite werd het èn door bestuurders èn door bedrijven nogal eens begrepen als een algemeen „afremmingsbeleid”.

Hier is nog een bijzonder probleem aan toegevoegd, namelijk de relatie wonen en werken. Het ruimtelijke-orderingsbeleid heeft op een gegeven moment een stap terug moeten doen, wat betreft het spreiden van wonen naar buiten de Randstad. Hiervoor had de toenmalige minister Gruijters een aantal goede argumenten. Desalniettemin moet men zich nu weer afvragen of toch de kosten van de verdere ontwikkeling van de wooncultuur in het westen met wat daar aan vast zit niet onderschat zijn, hetgeen consequenties heeft voor het volkshuisvestingsbeleid. Een en ander leidt tot de vraag: moeten wij niet wat beter doordenken over de blijvende spreidingsnoodzaak?

Een volgende kanttekening wil ik plaatsen bij de befaamde procedures. Gedurende jaren is er in Nederland een bestuurlijke ontredering geweest op het punt van de procedures. Er zijn reeksen initiatieven genomen om daarin verbetering te brengen. Maar wij zijn er zeker nog niet doorheen, hoewel ik moet constateren dat de stoom van de ketel is vanwege het gebrek aan nieuwe economische initiatieven.

Wat was het probleem met die procedures? Was het gelegen in het feit, dat zorgvuldigheid bij nieuwe vestigingen nu eenmaal veel tijd van voorbereiding kost? Jazeker. Dat was een deel van de werkelijkheid. In een dichtbevolkt, hooggeïndustrialiseerd land is het nu eenmaal een zaak van passen en meten. Maar naar mijn vaste overtuiging was er meer. Er was een sterke tendens om eenvoudigweg *niet* te beslissen, de dossiers te laten groeien, als vanzelfsprekend steeds weer termijnen te overschrijden en zaken voor zich uit te blijven schuiven.

Dit kwam voort uit een bepaalde anti-industrialiteit, in de geest van: niet-beslissen betekent in ieder geval, dat er niet ten onrechte iets op een bepaalde wijze van de grond komt. Naast deze algemene anti-houding was er ook vaak weifelmoedigheid bij bestuurders die wisten dat zij politiek kwetsbaar waren als zij beslissingen namen. Het meest kwetsbaar waren ze als zij vergunningen gaven, al waren zij zeker ook vatbaar voor kritiek als zij die weigerden. Redenen te over om de tijd te vullen met nadere studie en overleg, uitstel dus.

### Situatie en uitweg

Recentelijk is een rapport verschenen van Mc Kinsey over Nederland als industriële vestigingsplaats. Wij lezen daarin, dat investeringsbeslissingen voornamelijk worden gebaseerd op rendementsfactoren, welke uiteenvallen in factoren die zich laten vertalen in cijfers en omgevingsfactoren, die voornamelijk kwalitatief van aard zijn. Ik voeg daar aan toe, dat het goed is rendement *ex ante* en rendement *ex post* uit elkaar te houden. Heel veel zogenaamde „p.m.”-posten in een kosten-batenanalyse voor een nieuw project werken uiteindelijk ook in cijfermatige plussen en minnen uit. De resultaten worden eigenlijk pas duidelijk als het project is gerealiseerd.

De schijfwerper was rond 1970 vooral gericht op selectieve-groei vraagstukken en wetgeving die daarmee samenhangt; de laatste jaren tekenen sociale ontwikkelingen, zoals democratiseringsprocessen, vermogensaanwasdeling en dergelijke zich meer af. Uit het Mc Kinsey-rapport komt naar voren dat er, gezien vanuit de industrie, twee problemen zijn: ten eerste de relatief hoge kosten — met name de personeelskosten per gewerkt uur en factoren als hoog ziekteverzuim — en ten tweede de onzekerheid met betrekking tot die sociale ontwikkelingen.

Zeker bij nieuwe vestigingen speelt de houding van bestuurders een grote rol. Achter een positieve gezindheid van de overheid kan men vermoeden, dat onverwacht opkomende problemen — en die zijn er altijd — relatief snel opgelost kunnen worden. Ontmoet men wat vijandige overheden, dan vreest men het ergste. In lijn hiermee ligt een voorlichtingsfunctie, met name waar het buitenlandse bedrijven betreft, om duidelijk te maken dat allerlei sociale ontwikkelingen en verworvenheden in Nederland wel degelijk onderdeel kunnen vormen van een doeltreffende organisatie- en productiestructuur.

Ondertussen zijn de kosten van zeer grote betekenis, maar dan hebben we het over een nationaal probleem. Ik noem als voorbeelden de energiekosten en de arbeidskosten. Nederland is bezig met een gevecht, zonder het wapen van de devaluerende munt te hanteren zoals zo vele andere landen doen, om haar kostenpositie ten opzichte van het buitenland te verbeteren. Dat vergt de uiterste terughoudendheid. Het is hier niet mogelijk daarvan de balans op te maken. Wel moeten we constateren, dat tot nu toe de Nederlandse burger, met name de lager- en de laagstbetaalde, daarbij wel vaart. Betekende dat juist bij deze bevolkingsgroepen in de afgelopen tijd belangrijke welvaarts-groei, nu liggen er goed onderbouwde koopkrachtgaranties en dat zal men in weinig andere landen vinden.

Ik zou geen econoom zijn, als ik niet ter afsluiting op zou merken, dat een goed deel van onze industriële problematiek,

## Roll-on/roll-off vervoer per zeeschip

Via de Nederlandse zeehavens vindt, vooral na de toetreding van Groot-Brittannië tot de EG, een groeiende goederenstroom plaats met roll-on/roll-off vervoer. Deels gaat het daarbij om personenauto's e.d., deels gaat het om het vervoer van vracht in vrachtauto's, aanhangwagens en opleggers. Het vervoer van vracht met ro/ro gebeurt voornamelijk via Rotterdam, Scheveningen, Vlissingen en Hoek van Holland en in mindere mate via Amsterdam, Terneuzen en de Eemshaven. Tot een afstand over zee van ongeveer 500 km is dit ro/ro-vervoer veelal goedkoper dan containervervoer. Daarom is dit vervoer vrijwel uitsluitend gericht op Groot-Brittannië en Scandinavië. In de laatste jaren maakten ongeveer 250.000 eenheden vrachtverkeer (vrachtauto's, aanhangwagens en opleggers) per jaar gebruik van deze transportmogelijkheid.

en met name die van de industriële functie van de zeehavens, uitgemaakt wordt door de wonderbaarlijke betekenis van het Nederlandse aardgas, dat ons zoveel welvaart gebracht heeft en nog steeds brengt, maar dat in termen van werkgelegenheid via een harde gulden ook ernstige nadelen heeft opgeleverd. Ruw gesproken kan men zeggen, dat die nadelen zich juist voordeden in industrieën en sectoren die sterk „exporterend” zijn. Deze takken van bedrijvigheid zullen in de jaren tachtig weer van grote betekenis blijken, maar het zijn juist de sectoren die nu gebukt gaan onder de effecten van de harde gulden. Daarom vind ik het begrip weerstandsvormen, dat ik met betrekking tot de havens steeds weer tegenkom in de verslagen van de Commissie Zeehavenoverleg, van zo grote betekenis voor de industriële functie van de havens.

In het perspectief van de geschetste situatie zal een industriebeleid op verschillende fronten nodig zijn:

- een nationaal-economische aanpak;
- het stroomlijnen en het onder de knie krijgen van de selectieve groei, tot uitdrukking komend in een positieve gezindheid van lokale en regionale overheden die te maken hebben met de industriële functie van de zeehavens;
- het schetsen van een perspectief, dat het van nu af en wat betreft de meetbare kostenfactoren en wat betreft de immateriële factoren geleidelijk aan weer beter zal worden; dat wij door het dal heen zijn. Dit blijft een zware en taai opgave. Niet in de laatste plaats, omdat ondernemers hun beslissingen zo sterk op verwachtingen baseren en als het ware zeer conjunctuurgevoelig zijn. De geschiedenis leert immers, dat in tijden waarin kosten relatief laag zijn en omstandigheden relatief gemakkelijk, men optimistisch is over de te bereiken opbrengsten en vrij gemakkelijk investeert. Dat optimisme smelt echter weg, zodra gedurende enkele jaren kosten en rendementen een slecht beeld vertonen. Dat betekent, dat we nu een extra handicap te overwinnen hebben. We moeten en de feitelijke omstandigheden verbeteren en de handicap overwinnen dat de investeerder pessimistisch is geworden.

R. F. M. Lubbers

# Een visie vanuit het havenbedrijfsleven

B. W. E. KONING\*

## De snelheid van beslissen

In de zeehavens maken wij ons allen zorgen over de werkgelegenheid. Onze taak als modern bedrijfsleven is immers een zodanig beleid te ontwikkelen, dat zicht kan worden geboden op de continuïteit van — zo mogelijk — hoogwaardige arbeidsplaatsen en tevens op de continuïteit van onze bedrijven.

De belangrijkste wens van het zeehavenbedrijfsleven is, dat de overheid haar beleid zal richten op die doeleinden. Ik wil duidelijk stellen dat een onderneming een totaal andere verantwoordelijkheid heeft dan de overheid. De verantwoordelijkheden bij de verschillende ondernemersactiviteiten liggen ook weer geheel anders en in de verschillende sectoren wordt ook een andere besluitvorming gehanteerd. Het is wel verklaarbaar, dat het bedrijfsleven niet graag te veel andere partijen bij haar besluitvorming — om commerciële redenen — wil betrekken en ook aarzelend is om met nog niet afgeronde beslissingen naar buiten te treden. Het bedrijfsleven moet ook op een geheel andere wijze en met geheel andere motieven beslissingen nemen dan de overheid.

Vaak moeten in de transportsector op zeer korte termijn — wegens de flexibiliteit van transportstromen — beslissingen worden genomen over het aantrekken van personeel en het doen van investeringen. Een dergelijke beslissing kan slechts worden genomen op grond van een getekend contract. Pas nadat de commerciële zekerheid is verkregen kan de overheid worden benaderd.

Het beslissingsproces bij de zeehavenindustrie loopt vaak anders. Een industrie besluit, na een marktverkenning en een inventarisatie van alle daarvoor in aanmerking komende vestigingsplaatsen, de onderhandelingen te openen met de eigenaar van de grond. Dit is in het algemeen de overheid. Tevens komen daarbij andere zaken aan de orde, zoals het verlenen van een vergunning. Tijdens de onderhandelingen is niet meer de commerciële beslissing in het geding; de vraag is of de voorwaarden, prijzen en condities bij elkaar opgeteld een haalbare kostenfactor vormen. De zeehavenindustrie is flexibel, omdat zij uit verschillende havenlocaties kan kiezen. Mijn wens is, dat de overheden zich aanpassen aan de snelheid van beslissen in het bedrijfsleven.

## De beleidsruimte van de overheid

Globaal is mijn indruk, dat de overheden zich bij hun beslissingen niet in eerste instantie laten leiden door strikt bestuurlijke motieven, maar sterk door partijpolitieke overwegingen. De beslissingen zijn daarom vaak tijdgebonden, iets dat het bedrijfsleven zich in veel mindere mate kan permitteren.

Daarbij kan worden vastgesteld, dat zowel door de geo-

grafische ligging van ons land, alsmede door het internationale karakter van het transport, de feitelijke macht van de overheden en van het havenbedrijfsleven om transportstromen te beïnvloeden buitengewoon beperkt is. Overheden kunnen uitsluitend op kunstmatige wijze transportstromen beïnvloeden. De middelen die daartoe ten dienste staan zijn wetgeving, belastingen, subsidies, heffingen, investeringen in infrastructuur en een actieve handelspolitiek. Vaak hoort men van de leek het advies: „Stuur gewoon de grote schepen naar Rotterdam en de kleine schepen naar Amsterdam en de andere zeehavens” als oplossing van de nationale zeehavenproblematiek. Het wil er bij talloze burgers niet in, dat een reder ergens in het buitenland, dan wel een buitenlandse importeur of exporteur, zich dit eenvoudig niet laat voorschrijven. Een overheid is daarom wel in staat tot remmen of stimuleren, maar men moet afwachten of de geboden mogelijkheden inderdaad worden benut.

In dit verband ben ik van mening, dat ons land dient te beschikken over twee „multi-purpose deep-sea”-havens met alle daarbij behorende infrastructuur. Door het beschikbaar hebben van twee van zulke havens zullen wij beter in staat zijn de transportstromen naar ons land toe te trekken.

Wanneer een dergelijk beleid bovendien nog wordt ondersteund met een selectief industrialisatiebeleid, ontstaan economische groeikernen van een niet te onderschatten belang. Met succes is dit beleid gevoerd bij de ontwikkeling van het Rotterdamse havengebied, waardoor Rotterdam — een niet geringe prestatie — de eerste haven ter wereld is geworden. Naar mijn mening is het een nationaal belang, dat Rotterdam deze eerste plaats behoudt. In dit kader vraag ik me dan ook af, of de beslissing van de regering inzake de aanlanding van vloeibaar aardgas wel zo gelukkig is geweest.

Ik meen verder, dat men een nationaal zeehavenbeleid of een nationaal industrialisatiebeleid niet gelijk mag stellen aan een spreidingsbeleid. Planologisch en milieuhygiënisch is een spreidingsbeleid vaak heel aantrekkelijk; economisch hoeft dat niet het geval te zijn.

Overheden zouden er beter aan doen zich meer te richten op steun aan een bepaalde sector in onze economie dan zich zelf vast te leggen op een ondersteunend of activerend beleid binnen een door geografische grenzen aangeduid gebied. Transport laat zich namelijk niet vastleggen door geografische grenzen.

Wanneer een zeehaven niet in staat is voldoende scheepvaartlijnen aan te trekken op een min of meer regelmatig basis, leidt deze zeehaven een onzeker bestaan. Immers, de ondersteunende en transportvermeerderende activiteiten zullen zich dan niet op die haven richten. Uitsluitend met behulp van een uitstekende service en een voldoende grote omzet kunnen de zeehavens erin slagen het hoofd boven

---

\* Directeur BV Overslagbedrijf Amsterdam.

water te houden in de internationale concurrentie. Steeds weer moeten de zeehavens ervoor vechten een hoogwaardig en adequaat dienstenpakket aan te bieden aan een open, internationale markt. Wanneer de omzet daalt, moeten de prijzen daaraan worden aangepast of moet er gesubsidieerd worden, anders loopt het voor de haven mis.

Het is waar, dat de overheid een belangrijke rol kan spelen bij de acquisitiepogingen van het bedrijfsleven. Het is echter onmogelijk voor een overheid om gezamenlijk met het bedrijfsleven een collectieve transportmarketing op te zetten, omdat de overheid in de laatste fase het toch geheel aan het bedrijfsleven moet overlaten. Ik meen, dat de overheid terecht een beroep kan doen op het bedrijfsleven haar op de hoogte te houden van plannen, ontwikkelingen en ideeën en daarbij de bereidheid tot samenwerking bij het bedrijfsleven zal aantreffen.

### Het economisch belang van zeehavenactiviteiten

Ik meen te mogen stellen dat het grote aandeel dat de transporteconomie levert aan ons nationaal inkomen — er wordt gesproken van een percentage van 15 — in belangrijke mate wordt gerealiseerd dank zij de flexibiliteit van het bedrijfsleven. Ondanks alle economische en politieke ontwikkelingen blijkt het bedrijfsleven steeds over een grote veerkracht te beschikken en wordt er nog steeds met veel inventiviteit gezocht naar nieuwe mogelijkheden binnen het kader van het transport. Behalve op het gebied van de elektronica en de medische wetenschap ken ik geen terrein waarop zich de afgelopen 10 à 20 jaar zulke revolutionaire ontwikkelingen hebben voltrokken als op het transportgebied. Steeds heeft het bedrijfsleven dank zij grote investeringen en een hoge kwaliteit van scholing en „know-how” deze veranderingen kunnen opvangen.

Een volgende wens is, dat de overheid moet streven naar de ontwikkeling van een geobjectiveerd instrumentarium, dat nodig is in het kader van de toepassing van een nationale kosten-batenanalyse. Het moet mogelijk zijn criteria te ontwikkelen ten aanzien van de toegevoegde waarde, de werkgelegenheid en het uitstralingseffect, waaruit een bepaalde rendementsberekening resulteert. Als men dan om politieke redenen een economisch rendabel project afwijst, weet de betrokken overheid in elk geval wat daarvan de consequenties zijn. Het gewenste geobjectiveerde instrumentarium zou dan zowel bruikbaar moeten zijn bij de aanleg en de aanpassing van de infrastructuur, als bij de besluiten inzake de vestiging van zeehavenindustrieën.

Door de zich nog steeds in hoog tempo ontwikkelende

techniek verandert het transport nog steeds. Een zeer scherp volgen van deze ontwikkelingen is voor overheid en bedrijfsleven noodzakelijk. Transporteconomie is een belangrijke specialisatie voor de economie geworden. Het is een buitengewoon moeilijk onderdeel van de economische studie, nu men op dit terrein met een groot aantal variabele factoren rekening moet houden. Het is essentieel, dat de overheid zich bij haar beslissingen zowel oriënteert bij de theorie, de transporteconomie, als bij de praktijk, het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven immers ziet door de praktijk vaak commerciële mogelijkheden waar de theorie nog lang niet aan toe is.

Ditzelfde geldt overigens ook voor het transportrecht. In het transport spelen juridische problemen als aansprakelijkheid, risico, voorwaarden, condities enz. een grote rol. De transporteconomie en het transport zijn alleen maar gebaat bij een goed juridisch instrumentarium en goed opgeleide transportjuristen. Dit brengt mij erop te wensen, dat de overheid erop toeziet dat aan onze universiteiten zowel het vervoersrecht als de vervoerseconomie steeds op een hoog niveau zullen worden gedoceerd. Goed geëquipeerd kunnen dan de afgestudeerden in de praktijk hun commerciële ervaring gaan opdoen.

### Nationaal zeehavenbeleid

In de Commissie Zeehavenoverleg zijn vele belangrijke onderwerpen aan de orde geweest. Zonder de indruk te wekken dat andere zaken niet belangrijk zouden zijn, zou ik uit het 10-jarig functioneren van deze Commissie twee adviezen willen lichten, namelijk *Bestuur en beheer* (Nationale Havenraad) en de *Voorhaven*.

Wat de Nationale Havenraad betreft is het een wens van het bedrijfsleven, dat het betreffende advies zo snel mogelijk tot uitvoering wordt gebracht. Gelet op de ervaring met de Commissie Zeehavenoverleg, ben ik ervan overtuigd, dat de (voorlopige) Nationale Havenraad in sterke mate zal bijdragen tot een nationaal zeehavenbeleid, omdat juist in die raad — zij het met totaal verschillende verantwoordelijkheden — overheden en bedrijfsleven constructief samenwerken in het belang van onze nationale transporteconomie.

Eerder in mijn betoog sprak ik over het gewenste tempo in de besluitvorming door de overheid. Als er één onderwerp is, dat daarom duidelijk en noodzakelijk vraagt, dan is het wel het advies inzake de Voorhaven bij IJmuiden, waarvan de Commissie de aanleg bepleitte.

B. W. E. Koning



Overzichtsfoto van de Vlothaven in Amsterdam. Onder houtoverslag en opslag, rechtsboven graanoverslag. (Bron: Vereniging De Amsterdamsche Haven).

# De rol van de lokale havenbeheerder

DRS. J. RIEZENKAMP\*

## Inleiding

De lokale havenbeheerder speelt een belangrijke rol bij de toekomstige ontwikkelingen van en in de zeehavens, in samenspel met het bedrijfsleven en de centrale overheid. Hij is zich er terdege van bewust dat zijn haven afhankelijk is van externe ontwikkelingen. Gezamenlijke inspanning van havenbeheerder en bedrijfsleven kan ervoor zorgen dat goederenstromen worden behouden en nieuwe worden aangehouden. De rol van de havenbeheerder bij de acquisitie ligt in het soms kunnen openen van deuren, waardoor het havenbedrijfsleven een betere toegang krijgt op de markt.

Om minder afhankelijk te zijn van het wisselend getij in de wereldeconomie, kan de havenbeheerder streven naar de vestiging van zeehavengebonden industrie. Industrie, die aanvoer van grondstoffen en afvoer van produkten via de haven genereert. Verbreding van de werkgelegenheid is hierbij overigens de voornaamste drijfveer.

Na een geslaagde industrialisatie rust de haven op twee pooten: de „natte” poot van de goederenoverslag en de „droge” poot van de industriële activiteiten. Een dergelijke industriële ontwikkeling van de haven betekent een verbreding van het economisch draagvlak, welke leidt tot versterking van de innerlijke kracht van de haven. Andere maatregelen om die innerlijke kracht, de concurrentiepositie, te versterken, liggen op het vlak van de financiën en de infrastructuur.

De gemeentelijke havenbeheerder moet streven naar een financieel gezonde structuur van de haven. Dat moet alleen al omdat de gemeente, bijna volledig afhankelijk van de doeluitkeringen en bijdragen van het rijk, geen uitkering krijgt voor het havenbeheer. Dat inzicht in die positie geen gemeengoed is, ervaren we in Rotterdam bij langdurige onderhandelingen, waarbij we het rijk welhaast moeten pressen mee te betalen aan infrastructurele werken in *rijks*water.

## Bestuurlijke aspecten

Voor het beheer van de zeehavens kennen we verschillende constructies, maar steeds is de invloed van de lokale havenbeheerder vrij groot, soms overheersend. De taak die de gemeentelijke havenbeheerders zich zelf stelden werd aanvaard als een uitdaging: het betekende dat men een eigen weg moest zoeken te midden van onuitgesproken of tegenstrijdige doelstellingen van de nationale en provinciale overheid. Die eigen weg is echter vaak een pad vol obstakels.

De havenbeheerder ontmoet bijvoorbeeld planologische en milieuhygiënische randvoorwaarden, gesteld door de hogere overheid, in deze gevallen meestal de provincie. Een slagvaardige havenbeheerder is ermee gediend, wanneer standpunten in een vroegtijdig stadium duidelijk kenbaar worden gemaakt. Het lijkt me dat de havenschappen, waarin ook de betreffende provincies deelnemen, het op dit punt wat makkelijker hebben, in elk geval vroegtijdiger duidelijkheid

zullen krijgen over de haalbaarheid van hun plannen. Maar, zo voeg ik daar onmiddellijk aan toe, wie zal zich in een vroegtijdig stadium al neerleggen bij het „nee” van een vergunningverlenende instantie? Dan begint de strijd pas goed!

Overigens behoort het tot het dagelijkse werk van bestuurders belangen te bevechten. En ik wil er wèl op wijzen, dat politieke confrontaties over zulke ingrijpende zaken als havenuitbreiding en industrievestiging de essentie vormen van havenbeheer door direct gekozen lichamen. Het gaat namelijk om een politieke zaak: door de havenbeheerder moeten keuzen worden gemaakt. Bij dit afwegingsproces ziet de havenbeheerder evenwel vooral de lasten, want de baten komen grotendeels terecht op nationaal niveau.

## Een gezonde havenontwikkeling

Heeft de lokale havenbeheerder nu wel voldoende mogelijkheden om in te spelen op de ontwikkelingen die op de haven afkomen en om te voldoen aan de wensen van het bedrijfsleven, voor zover passend in zijn beleid? Ik denk van wel, aannemende dat de zo juist gesignaleerde tekortkomingen in de bevoegdheden en in de beslissingsstructuren oplosbaar, of althans bespreekbaar zullen zijn.

Ik maak echter op twee punten een voorbehoud, in beide gevallen van financiële aard. Het bedrijfsleven zal moeten erkennen, dat ook gemeentelijke investeringen in de haveninfrastructuur moeten worden terugverdiend. Ik verwacht op dit punt echter geen al te grote moeilijkheden. Een voorbehoud ten aanzien van een gezonde havenontwikkeling betreft de rijksoverheid. Zij dient bereid te zijn de consequenties te trekken uit de nationaal-economische betekenis van de zeehavens. Deze betekenis komt wel tot uiting in de vorm van inmenging in de lokale gang van zaken, maar veel minder vaak in een warme financiële belangstelling. Het meest klemmt dit bij de kosten van de zee- en achterwaartse verbindingen.

Het gaat hier om grote bedragen. Indien de lokale havenbeheerder ook deze kosten zou moeten dragen, dan raakt of de havenexploitatie zwaar in de rode cijfers, of de tarieven worden zodanig hoog dat de haven zich uit de internationale markt prijst. De rijksoverheid dient daarom een redelijk aandeel bij te dragen in deze kosten. Met belangstelling hebben gemeentelijke havenbeheerders gezien dat de exploitatielast van het havenschap Delfzijl zeer onlangs met f. 113 mln. werd verlicht. Hierin is alle aanleiding te vinden om verder van gedachten te wisselen met de rijksoverheid. Daarbij kan en mag de belangstelling zich niet beperken tot het departement van Verkeer en Waterstaat, met zijn krappe budget. Gelet op de betekenis van de haven menen we ook te mogen rekenen op de betrokkenheid van de Ministeries van Economische Zaken en van Financiën.

\* Wethouder van Haven- en Economische Zaken van Rotterdam.



Overslag van containers op het terrein van Europe Container Terminus NV in de Eemhaven te Rotterdam. (Bron: Havenbedrijf van Rotterdam).

In het voorgaande ben ik steeds uitgegaan van een sluitende havenexploitatie. Dat zal niet altijd realiteit kunnen zijn. Ter bescherming van de concurrentiepositie zal het soms nodig zijn een aantal jaren met tekorten te werken. Dat kan, mits er geen structurele tekortpositie ontstaat. Anders dient er naar mijn mening tijdig naar structurele oplossingen te worden gestreefd.

## Ontwikkeling containerverkeer

Aan het einde van de jaren zestig begon een stormachtige ontwikkeling van het vervoer van goederen met containers. Dit bespaarde kosten bij de overslag, maar het bracht ook tal van andere voordelen, zoals een betere veiligheid tegen diefstal. In containers worden vooral half- en eindfabrikaten vervoerd. Een volledige vervanging van het conventionele stukgoed is niet mogelijk, want soms leent zich dit niet voor „containerisatie”. Daarentegen vindt langzamerhand een beperkte penetratie plaats in goederengroepen met bulk of semi-bulk, zoals chemicaliën. Het containervervoer in Nederland vindt vooral plaats via Rotterdam, Amsterdam en Vlissingen. In onderstaande tabel vindt men een overzicht van het containervervoer via Nederlandse zeehavens in de periode 1971-1977 van beladen containers (x 1.000).

	Aanvoer	Afvoer	Totaal
1971 .....	154	157	312
1972 .....	212	208	420
1973 .....	322	320	643
1974 .....	359	352	710
1975 .....	340	313	653
1976 .....	390	363	753
1977 .....	416	424	840

Bron: CBS.

Erg ver zal een gemeente immers niet kunnen gaan met het aanzuiveren van verliezen op de havenexploitatie. Ik betwijfel of er wel zo'n stimulans uitgaat van tarieven die de kosten niet dekken. Een budgettair gezonde positie van de gemeente als havenbeheerder zie ik als een krachtiger onderbouwing van een haven dan de aanwezigheid van bedrijvigheid die alleen bestaat dank zij een te lage tarievenpolitiek.

Een gemeente moet niet te ver gaan met wat haar als havenexploitant te doen staat: het verwerven, ontsluiten en bouwrijp aanbieden van aan vaarwater gelegen terreinen. Soms is een ingrijpend beleid nodig, ik denk daarbij aan de herstructurering van oudere haven terreinen. Het op afroep beschikbaar hebben van bouwrijpe terreinen betekende in het verleden een ijzersterk concurrentiewapen. Maar de financiële risico's van het op deze wijze mikken op de industriële groei zijn niet gering. En daarbij geldt, dat van alle overheden die zich in wat voor hoedanigheid ook bemoeien met havenontwikkeling, de gemeente steeds de instantie is die de financiële risico's draagt. (Ik laat hierbij constructies als havenschappen buiten beschouwing).

### De verantwoordelijkheid van de havenbeheerder

Dit alles constaterende kan men zich afvragen wat zo'n gemeentelijke havenbeheerder eigenlijk nog heeft in te brengen. Ik geloof dat ondanks wat ik heb aangevoerd om de beperkte mogelijkheden van de havenbeheerder in het juiste perspectief te stellen, zijn rol niet is uitgespeeld. Als laagste bestuursniveau is de gemeente het best toegerust om het ter plaatse meest gewenste evenwicht tot stand te brengen tussen de belangen van *werken, wonen en welzijn*. Ik durf niet meer te spreken van harmonie, want dat zal in ons land niet meer lukken, maar een ruimtelijke afstemming van deze drie facetten is nog steeds het streven. Waar de zeehavenontwikkeling een zo grote invloed heeft op het totaal, zullen de betrokken gemeenten en regio's hiermee ook in de toekomst de belangrijkste sleutels tot die ontwikkeling in handen hebben. Waarmee ik maar wil zeggen: wij kennen onze verantwoordelijkheid.

J. Riezenkamp



# De rol van het rijk in het zeehavenbeleid

IR. J. W. TOPS\*

## Doelstelling

Anders dan voor de havenbeheerders is voor het rijk de ontwikkeling van zeehavens geen doel op zich zelf. Het rijk zal een ontwikkeling bevorderen of afremmen al naar gelang deze ten dienste van het algemeen welzijn wordt geacht. Dit klinkt misschien wat cru, en daarom haast ik mij erbij te zeggen, dat het rijk het belang van de zeehavens voor onze economie terdege onderkent. Onze zeehavens zijn zodanig geïntegreerd in het totale economische gebeuren in ons land, dat een economische ontwikkeling zonder zeehavens nauwelijks denkbaar is.

Naast de zeehavens beschikt het rijk nog over vele andere instrumenten om zijn beleid gestalte te geven. Met een aantal van deze instrumenten kan ook weer de zeehavenontwikkeling worden gestuurd. In het onderstaande zal ik de zeehavenontwikkeling centraal stellen, en daarbij nagaan over welke instrumenten het rijk beschikt om deze zeehavenontwikkeling in goede banen te leiden. Daaraan voorafgaand dient echter eerst de vraag te worden beantwoord: *wat willen we met de zeehavens?*

De centrale doelstelling van het Rijkszeehavenbeleid, hoofddoelstelling van het structuurschema zeehavens, zoals die thans voor ogen staat, is: „het bevorderen van een gezonde ontwikkeling van de zeehavens, teneinde bij te dragen aan de gewenste nationale en regionale economie en op een zodanige wijze dat een zo groot mogelijke bijdrage wordt geleverd aan het algemeen welzijn”. Daarbij vraagt de term „gezonde ontwikkeling” nadere toelichting. In ieder geval verstaan we daaronder een in economisch opzicht gezonde ontwikkeling. Daarvan is sprake, als de havens bijdragen in de nationale en regionale economie, als zij zich zelf kunnen bedruipen en geen beslag hoeven te leggen op de algemene middelen, als de investeringen rendabel zijn, als zij in staat zijn tijdig in te spelen op ontwikkelingen die zijn te voorzien, als zij elkaar niet op leven en dood beconcurreren, maar volgens de principes van een gezonde concurrentie opereren. Bij een in economisch opzicht gezonde ontwikkeling liggen grote gemeenschappelijke belangen bij het rijk, de havenbeheerders en het havenbedrijfsleven. Als het de haven goed gaat, gaat het het bedrijfsleven goed en omgekeerd. Het zal duidelijk zijn, dat ook het rijk hierbij grote belangen heeft.

Maar het gaat niet alleen om een in economisch opzicht gezonde ontwikkeling, maar ook en vooral om een in maatschappelijk opzicht gezonde ontwikkeling. Het gaat er daarbij om, dat de negatieve effecten van een zeehavenontwikkeling aanvaardbaar moeten zijn. Dat er negatieve effecten zijn zal een ieder kunnen beamen. Denk maar aan de milieubelasting, de verkeerscongesties, de calamiteiten e.d. Over het al of niet aanvaardbaar zijn valt te twisten. Hier ligt een spanningsveld; de belangen lopen hier niet altijd parallel. Aan afweging van belangen valt dan niet te ontkomen. Niettemin ben ik ervan overtuigd dat ook havenbeheerders en havenbedrijfsleven in voldoende mate het belang van een

in maatschappelijk opzicht gezonde ontwikkeling van de zeehavens onderkennen en daarnaar handelen.

Een gezonde ontwikkeling van de zeehavens houdt ten slotte ook in een evenwichtige ontwikkeling. Een kunstmatige taakverdeling tussen de havens, zoals door sommigen bepleit om daarmee de concurrentie uit te bannen, past niet in deze filosofie. Een gezonde concurrentie stimuleert tot activiteiten en behoeft dan ook niet te worden verworpen.

## Instrumentarium

### Overleg

Als één van de belangrijkste instrumenten noem ik het overleg tussen de bij de zeehavens betrokken partijen. Het overleg moet leiden tot een beter begrip voor elkaars standpunten, tot een gezamenlijke aanpak van de problemen en tot de verdere ontwikkeling van een landelijk geïntegreerd beleid. Met dit laatste bedoel ik een nationaal zeehavenbeleid dat door alle betrokken partijen gezamenlijk wordt voorbereid en gedragen. Dat overleg zal ook moeten leiden tot advisering zowel aan de regering als aan de lagere overheden/havenbeheerders.

Naar mijn oordeel zal een definitieve Nationale Havenraad bevoegd moeten zijn naar alle kanten te adviseren, dus niet uitsluitend meer naar het rijk, zoals nu het geval is.

Naast overleg in nationaal kader, acht ik ook in internationaal kader overleg een goed instrument om bepaalde doelstellingen te realiseren. Het gaat daarbij om het streven naar een geharmoniseerd zeehavenbeleid en, in samenhang daarmee, het streven naar het uitbannen van concurrentieverstorende elementen. Internationaal overleg vindt plaats, zowel in Beneluxverband, als in EG-verband. Aan het Benelux-zeehavenoverleg wordt deelgenomen door de bij zeehavenzaken betrokken ministers en door de havenbeheerders uit België en Nederland. In EG-kader heeft een werkgroep van havenbeheerders onlangs een tweetal studies voltooid. Eén studie betrof informatie over een groot aantal zeehavens in de Gemeenschap 1) en de andere studie had betrekking op het „inland-transport” 2).

Ik meen dat men het belang van dit internationale overleg niet moet onderschatten. Onze zeehavens moeten hun achterland delen met een groot aantal andere Westeuropese zeeha-

\* Directeur-generaal van de Rijkswaterstaat.

1) *Rapport over het onderzoek naar de feitelijke situatie in de voornaamste zeehavens van de Gemeenschap*, opgesteld door de Werkgroep Zeehavens, Brussel/Luxemburg, 1977.

2) *Studie van de bestaande situatie bij het vervoer tussen de zeehavens en het achterland*, samengesteld door het directoraat-generaal Vervoer van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, intern werkdocument, 1977.

vens en Nederland ondervindt in toenemende mate concurrentie van andere landen. Daarbij komt, dat de buitenlandse havens vaak in een veel ruimere mate dan in Nederland in hun ontwikkeling worden gesteund door de nationale overheden, financieel of anderszins. Niet alleen worden daardoor de concurrentieverhoudingen verstoord, maar bovendien is het gevaar van mis-investeringen en het creëren van overcapaciteit levensgroot aanwezig. Nederland huldigt de uitgangspunten van het rapport-Seefeld 3) voor een EG-zeehavenbeleid, te weten: vrije mededinging, non-discriminatie en kostendeckking, en draagt dit standpunt ook naar buiten uit.

### Infrastructuur

Een ander belangrijk instrument waarover het rijk beschikt om de zeehavenontwikkeling te sturen is de infrastructuur. Het gaat daarbij om de maritieme toegangswegen naar de havens en de achterwaartse verbindingen (weg, rail en vaarweg). Het gaat niet om de haveninfrastructuur, want die is doorgaans een zaak van de havenbeheerders zelf.

Het beleid van het rijk ten aanzien van de hier bedoelde infrastructuur is in het algemeen gericht op kwaliteitsverbetering, op verhoging van de verkeersveiligheid en op het bevoor-

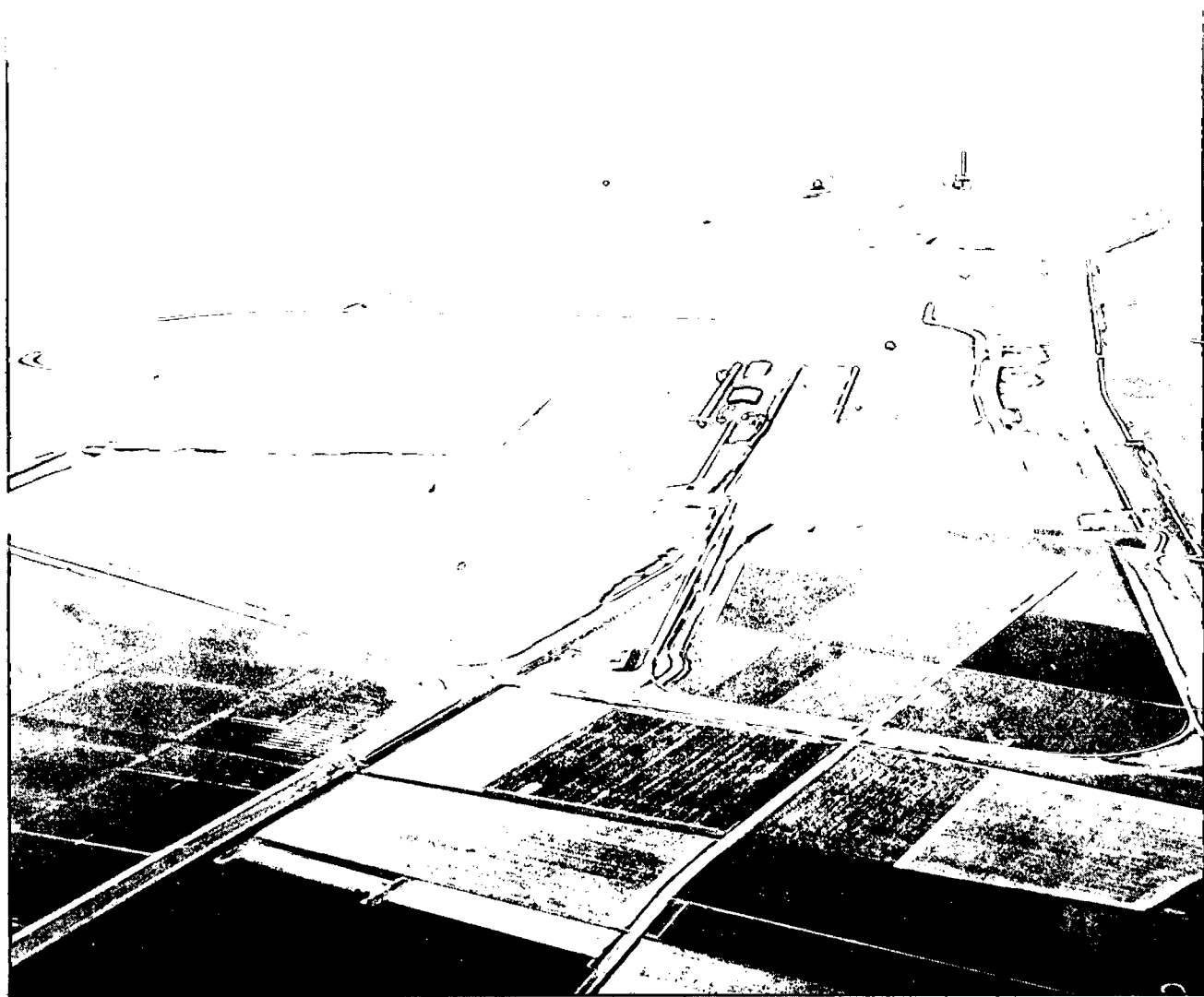
deren van een doelmatig gebruik van deze infrastructuur. Het lange-termijnbeleid van het rijk is gepresenteerd in het *Structuurschema verkeer en vervoer* 4) en in het *Structuurschema vaarwegen* 5). Een structuurschema m.b.t. zeehavens kan nog tegemoet worden gezien.

Of de in de verschillende nota's aangekondigde werken ook allemaal tijdig tot uitvoering worden gebracht, hangt in belangrijke mate af van de budgettaire mogelijkheden van het rijk. Deze mogelijkheden zijn beperkt. Ik hoef maar een paar hete hangijzers te noemen, zoals de 72/75-voetsgeul, de open Hartelmond en de verruiming van het Amsterdam-Rijnkanaal.

3) *Verlag namens de Commissie voor het Vervoer van het Europees Parlement nopens het zeehavenbeleid in het kader van de Europese Gemeenschap*, 12 april 1972, document 10/72, en de daaraan aansluitende, door het Europees Parlement aangenomen, resolutie.

4) *Structuurschema verkeer en vervoer*, deel a: beleidsvoornemen, 's-Gravenhage, 1977 (kamerstuk 14 390 nr. 1-2).

5) *Structuurschema vaarwegen*, deel a: beleidsvoornemen, 's-Gravenhage, 1977 (kamerstuk 14 391 nr. 1-2).



Overzichtsfoto van de nog vrijwel lege Eemshaven, waar binnenkort een LNG-terminal moet verrijzen. In het midden een overslagbedrijf voor onder meer ro/ro-verkeer. Aan de horizon West-Duitsland. (Bron: Havenschap Delfzijl).

## Ruimtelijk beleid

Na de instrumenten „overleg” en „infrastructuur” kom ik nu tot het instrumentarium dat de Wet op de ruimtelijke ordening biedt ten aanzien van de zeehavenontwikkeling. Uitbreiding van het zeehavenareaal vergt doorgaans een aanzienlijk ruimtebeslag. In de eerste plaats geldt dit het zeehavengebied zelf met zijn haventerreinen en de „natte” en „droge” infrastructuur. Voorts zal men in verband met milieuverontreiniging, geluidshinder en calamiteiten voldoende scheidende ruimte willen handhaven tussen het zeehavengebied en woongebieden. De woongebieden zelf dienen van voldoende omvang te zijn vanwege de concentratie van werkgelegenheid die een zeehavengebied doorgaans biedt. Dan is er nog het ruimtebeslag vanwege de benodigde verbindingen. Er zullen voldoende mogelijkheden behouden moeten blijven voor recreatie, waardevolle natuurgebieden moeten worden ontzien, landschappelijke aspecten verdienen de aandacht enz.

Het planologische kader om dit alles in te passen moet worden geboden door streekplannen en bestemmingsplannen. Als zodanig zijn deze plannen instrument voor het zeehavenbeleid. Een probleem daarbij is dat bij de integrale belangenafweging op regionaal of lokaal niveau bij de voorbereiding van streek- of bestemmingsplannen de nationale belangen, bijvoorbeeld ten aanzien van de zeehavens, niet altijd voldoende tot hun recht komen. Het lijkt mij daarom verstandig om de regio, meer dan voorheen, in het nationale zeehavenoverleg te betrekken en wel in een zo vroeg mogelijk stadium. Voorts leveren de structuurschema's een belangrijke indicatie voor de andere overheden ten aanzien van de nationale belangen die bij streek- en bestemmingsplannen kunnen spelen.

## Economisch instrumentarium

Op het vlak van de nationale economie gaat het erom Nederland als vestigingsplaats voldoende aantrekkelijk te doen zijn om te investeren. Wat de zeehavens betreft zal dit in het algemeen betrekking hebben op internationaal georiënteerde bedrijven die in verband met in- en uitvoer, verwerking, doorvoer e.d. juist op deze lokaties zijn aangewezen.

Ik volsta met het noemen van enkele instrumenten die kunnen worden gehanteerd ter verbetering van dit klimaat. Via de uitbreiding van investeringsfaciliteiten kan de speelruimte voor het bedrijfsleven worden vergroot. Verder noem ik nog de bestrijding van de toegenomen discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, het verzachten van diverse knelpunten bij de export en het inspelen op en eventueel het toepassen van technische vernieuwingen.

Naast deze instrumenten op macro-economisch terrein kennen wij in ons land nog enkele instrumenten die specifiek op de ontwikkeling van bepaalde havens zijn gericht. Ik doel hier op de instrumenten van het regionale stimuleringsbeleid. Zij zijn bedoeld voor gebieden met een zwakke werkgelegenheidsstructuur. De instrumenten die het rijk (via het Ministerie van Economische Zaken) hiervoor hanteert, zijn met name de investeringssubsidies voor vestiging en uitbreiding van bedrijven (zogenaamde investeringspremieregeling) en subsidies ter verbetering of aanpassing van de infrastructuur.

Ten slotte breng ik in ditzelfde kader de oprichting van de havenschappen Delfzijl, Vlissingen en Terneuzen in herinnering. Met deze havenschappen, waarin het rijk en de betrokken provincies en gemeenten participeren, wordt beoogd de zeehavenontwikkeling te bevorderen ter versterking van de regionaal-economische structuur.

## Milieubeleid

Als eerste instrument m.b.t. het milieubeleid noem ik het stellen van *normen*. Bij milieunormering gaat het om het vaststellen van grenzen die niet mogen worden overschreden.

De *Nota milieuhygiënische normen 1976* 6) onderscheidt procedé- en produktienormen, emissienormen, immissienormen, kwaliteitsnormen en blootstellingsnormen. Uit het oogpunt van havenexploitatie is het van belang bij het stellen van normen niet te veel uit de pas te lopen met de ons omringende landen. Ook zullen de normen in de diverse zeehavengebieden in ons land onderling niet te grote verschillen mogen vertonen.

Een tweede instrument betreft het eisen van een *vergunning*. Het principe van de vergunningverlening is een gedrag af te dwingen op basis van een norm. Het verlenen van de vergunning kan afhankelijk worden gesteld van voorwaarden waaraan moet worden voldaan.

Een derde instrument betreft het opleggen van *heffingen*. Via het prijsmechanisme wordt invloed uitgeoefend op het gedrag van een onderneming. Weliswaar zijn milieu-effecten hierbij mogelijk, maar het veroorzaken ervan brengt wel kosten met zich mee, die via de heffingen kunnen worden gecompenseerd.

De veelheid van wetten en van instanties die zich met de milieuhygiëne bezighouden en de diversiteit in middelen, methoden en technieken waarvan de wetgever zich kan bedienen, worden bij het bedrijfsleven vaak als onoverzichtelijk ervaren. Ook hoort men klachten over onvoldoende afstemming tussen de wetten, onvoldoende mogelijkheden tot inspraak en onvoldoende toezicht op de naleving van de wetten. Wat hiervan ook zij, het milieubeleid dient te worden gezien als een harde realiteit. Het gaat er daarbij bepaald niet om vervuilers te verjagen, maar om het treffen van allerhande maatregelen om de vervuiling te bestrijden en de vervuiling voor de toekomst binnen aanvaardbare proporties te houden.

## Complexiteit vergt samenwerking

De instrumenten die ik hier heb genoemd overziende, kan worden geconstateerd, dat zij verschillend van aard en van achtergrond zijn. Zij kunnen elkaar versterken, maar zij kunnen ook tegenovergesteld werken. Verder constateer ik dat de bevoegdheden ten aanzien van het bestaande instrumentarium op nogal complexe wijze zijn verdeeld over verschillende overheidsniveaus en bij de centrale overheid nog eens over verschillende departementen. Dit onderstreept nog eens de noodzaak tot voortdurende samenwerking, het open staan voor elkaars problemen, het samen zoeken naar oplossingen enz.

Een en ander brengt mij ertoe nog nader in te gaan op het spanningsveld dat ik heb geconstateerd tussen een slagvaardig beleid en een zorgvuldige afweging. Ik meen te mogen stellen dat de noodzaak tot afweging van allerlei tegenstrijdige belangen eveneens een harde realiteit is. Een weg naar een tegelijkertijd goede afweging en een vlotte besluitvorming ligt in het vroegtijdig inspelen op ontwikkelingen die men voorziet en op het tijdig onderkennen van de problematiek die zich daarbij kan voordoen. Daarbij acht ik het ontwikkelen van een lange-termijnvisie op de toekomstige positie van onze zeehavens in het Westeuropese krachtenveld en op de maatregelen en voorzieningen die nodig zullen zijn om deze positie te handhaven en te versterken, een goed hulpmiddel. Het *Structuurschema Zeehavens* kan voor zo'n visie een eerste aanzet leveren. De verdere ontwikkeling van zo'n visie zou één van de taken kunnen zijn van een (voorlopige) Nationale Havenraad.

J. W. Tops

6) *Nota Milieuhygiënische normen 1976*, 's-Gravenhage, 1976 (kamerstuk 14 318 nr. 1-2).

## Prof. Van Dam op 6 december 1978

PROF. DR. L. J. EMMERIJ

Prof. F. van Dam speelt graag de advocaat van de duivel. Hij vervult daarmee een nuttige rol omdat hij bepaalde ideeën — vooral nieuwe of voor zodanig doorgaande — test door te trachten een aantal ballonnetjes door te prikken. Hij is sinds enige maanden geobsedeerd — en hij staat daarin niet alleen — door het begrip „basisbehoeften”. Zo ook in zijn recente *ESB*-column, getiteld „De armen der armen” 1).

Juist omdat ik nogal nauw betrokken ben geweest bij het elaboreren van een sociaal-economische ontwikkelingsstrategie die het vervullen van basisbehoeften binnen een bepaalde periode centraal stelt, heb ik tot op heden niet veel deelgenomen aan de discussie die zich overigens vooral internationaal heeft ontsponnen. De reden, dat ik dit keer kort moet reageren, is dat in de genoemde column van Prof. Van Dam twee factuele fouten zijn binnengeslopen die recht gezet moeten worden. Niet in de laatste plaats omdat de analyses van Van Dam over het algemeen wel prikkelend werken, maar doorgaans toch op juiste gegevens zijn gebaseerd.

Die twee fouten zijn:

1. de bewering, dat door het centraal stellen van het begrip „basic needs” de discussie die volgens Van Dam zo goed begonnen was met de publikatie *Redistribution with growth* 2), een verschraling heeft ondergaan. Nog steeds volgens Van Dam houdt een basisbehoeftenaanpak in, dat „de aandacht voor het geheel van de te voeren economische en sociale politiek, voor opbouw van infrastructuur en voor de diverse productiesectoren verloren ging”.
2. de beschuldiging, dat de Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking het vorig jaar aan de regering zou hebben geadviseerd om alleen nog hulp te geven aan landen die een basisbehoeftenbeleid tot uitvoering brengen en de hulp aan andere landen te staken 3).

De eerste fout is te wijten aan — en kan geplaatst worden in — de mythologie die rondom het begrip basisbehoeften gegroeid is. Men vindt in deze zelfde rubriek zulke mythen als: a. de basisbehoeftenaanpak betekent dat de moderne sector en kapitaalintensieve technolo-

gieën hebben afgedaan; b. de basisbehoeftenaanpak houdt een vermindering van de ontwikkelingshulp in; c. de aanpak is uitgekend met het idee de afhankelijkheid van de ontwikkelingslanden t.o.v. de rijke landen in stand te houden, zo niet te vergroten; d. de aanpak is slechts gericht op de allerarmsten en is zodoende een liefdadigheidsgeeste (een soort „welfare”-concept in de Amerikaanse zin van het woord).

Dit laatste schijnt eveneens de interpretatie te zijn van Prof. Van Dam. Hij zou deze fout niet gemaakt hebben wanneer hij één van de oorspronkelijke teksten had gelezen of een aantal andere documenten 4). Alhoewel het uitgangspunt is de basisbehoeften van de armere lagen onder de bevolking, werkt men daarna terug naar de consumptiepatronen van de *gehele* bevolking en naar de produktiestructuur van de *gehele* economie.

Het wordt dan duidelijk, dat Chenery's publikatie *Redistribution with growth* en de basisbehoeftenaanpak in elkaars verlengde liggen en niet tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden. Dat is ook met zoveel woorden gezegd in hoofdstuk II van de eerstgenoemde ILO-publikatie. Er zijn twee verschillen tussen de publikatie van Chenery en een basisbehoeftenstrategie. In de eerste plaats is Chenery's uitgangspunt een na te streven en *a priori* bepaalde verhoging van het inkomen, terwijl de basisbehoeftenaanpak uitgaat, zoals zojuist aangestipt, van het vaststellen van een aantal fysieke doelstellingen die de gehele bevolking van een land, inclusief de allerarmsten, behoort te bereiken binnen een bepaalde tijdperiode en dan terugwerkt naar de resulterende verhoging van het inkomen. In de tweede plaats legt de basisbehoeftenaanpak meer nadruk op de noodzaak van een initiële herverdeling van inkomen en vermogen en niet alleen op de herverdeling van de groei van het inkomen. Dit, heel in het kort, wat betreft de zogenaamde „verschraling” die de „basisbehoeften” zouden hebben geïntroduceerd in de discussie over de economische en sociale ontwikkelingspolitiek.

Betekent dit, dat er geen andere interpretaties worden gegeven aan het begrip basisbehoeften, of dat de industriële landen dit concept niet gebruiken als

vertragingstactiek in de discussie over de „nieuwe internationale economische orde”? Natuurlijk is dat het geval en dat is expliciet in de mythologievorming die trouwens uitstekend uit de doeken wordt gedaan en van repliek gediend in de geciteerde *OECD/DAC 1978 Review*. Daarin wordt bijvoorbeeld melding gemaakt van het plotseling op de agenda plaatsen van de basisbehoeftenaanpak op de laatste vergadering van de CIEC Ministeriële Conferentie van mei 1977.

Hoewel het duidelijk is, dat het basisbehoeftenconcept bewust of onbewust kan worden misbruikt, betekent dit nog niet dat Nederland hieraan moet meedoen. Ten slotte is Nederland lid van de *OECD/DAC* en heeft het het communiqué van 27 oktober 1977, waarin Annex I een heel duidelijke uiteenzetting geeft van de basisbehoeftenaanpak 5), mede onderschreven. Prof. Van Dam in zijn functie als één van de belangrijkste adviseurs van de Nederlandsde minister voor Ontwikkelingssamenwerking behoort dus beter te weten.

Over de tweede fout kan ik korter zijn, want die is hoogstwaarschijnlijk gebaseerd op een te vluchtige lezing van het Advies no. 55 van de NAR. In dit advies wordt een heel duidelijk onderscheid gemaakt tussen hulp aan concentratielanden aan de ene kant en doelgroepen-hulp in overige landen aan de andere kant. Er wordt inderdaad gezegd, dat „in beginsel alleen diè ontwikkelingslanden, die zelf een beleid voeren, dat daadwerkelijk op het voorzien in de basisbehoeften en op self-reliance is gericht als mogelijke concentratielanden van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingsamenwerking in aanmerking moeten komen” (blz. 17). Op dezelfde bladzijde en in dezelfde adem wordt even duidelijk gezegd, dat hulpverlening aan andere landen in de vorm van doelgroepen-hulp moet plaatsvinden. Wij zijn dus ver verwijderd

1) *ESB*, 6 december 1978.

2) H. Chenery e.a., *Redistribution with growth*, Oxford University Press, Londen, 1974.

3) Van Dam doet hier op het Advies no. 55 over Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking, uitgebracht in november 1977.

4) ILO, *Employment, growth and basic needs — A one-world problem*, Genève, 1976. Amerikaanse editie gepubliceerd door Praeger Publishers in 1977 met een introductie van James P. Grant, voorzitter van de Overseas Development Council; ILO, *The basic needs approach to development — Some issues regarding concepts and methodologies*, Genève, 1977; *OECD, 1978 Review, Development cooperation efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee*, Parijs, 1978, vooral de hoofdstukken I en IV.

5) *OECD/DAC, XVIth annual high-level meeting, Annex I: Statement by DAC-members on development cooperation for economic and meeting basic human needs, adopted by the DAC high-level meeting on 27th October, 1977.*

van Prof. Van Dams bewering dat hier wordt gezegd de hulp aan andere landen te staken.

Samenvattend, had ik liever gezien dat Prof. Van Dam een overzicht had gegeven van de mythologievorming, waarvan ik het politieke belang niet onderschat, en deze dan had getracht te lijf te gaan door een zo objectief mogelijke interpretatie van het begrip basisbehoeften. Dit is wat de *OECD/DAC 1978 Review* juist getracht heeft te doen. Ik vind het jammer, dat Prof. Van Dam dit goede voorbeeld niet heeft gevolgd voor het Nederlandse publiek. Overigens „sans rancune” en misschien moeten wij de 6e december 1978 ook maar vergeten! 6)

L. J. Emmerij

6) Vgl. *ESB*, 18 oktober 1978: Prof. F. van Dam in zijn column „14 augustus 1978”, laatste zin: „Laten wij 14 augustus maar vergeten”. Hij refereert hiermede aan twee artikelen in *de Volkskrant* van 14 augustus 1978.

#### Naschrift

Prof. Emmerij's opmerkingen betreffen vooral twee punten:

- Mijn kritiek is ten onrechte gericht op het begrip „basisbehoeften”, en had gericht moeten zijn op de mythologie die rond dit begrip is ontstaan.
- Ten onrechte heb ik de NAR verweten dat deze de hulp wil stoppen aan landen die geen basisbehoeftenbeleid voeren; de NAR heeft immers voorgesteld in die gevallen via doelgroep-projecten hulp te geven.

Ik zou hierbij de volgende kanttekeningen willen maken.

*Ada.* Prof. Emmerij heeft zonder meer gelijk als hij stelt dat de concepties van groei en verdeling en van basisbehoeften in elkaars verlengde liggen. Maar het is tegelijkertijd waar dat aan het begrip basisbehoeften in de afgelopen jaren een aantal — nimmer door de oorspronkelijke auteurs beoogde — connotaties is verbonden, die voor de ontwikkelingslanden moeilijk te aanvaarden zijn. Prof. Emmerij noemt er vier als voorbeeld. Geconstateerd kan worden dat de tegenzin die de arme landen tegen deze connotaties hebben ontwikkeld van een dusdanige intensiteit is dat, zoals Prof. Emmerij terecht stelt, zulks van niet te onderschatten politiek belang moet worden geacht.

Wij kunnen nu twee wegen op. Prof. Emmerij's weg is de basisbehoeften schoon te wassen en van mythologie te ontdoen. Mijn voorstel is — eigenlijk met hetzelfde doel — het begrip basisbehoeften te laten voor wat het is en terug te grijpen op de veel minder beladen „groei en verdeling”-notie. Die weg lijkt mij beter begaanbaar, omdat het begrip

basisbehoeften dermate besmet is, dat naar mijn oordeel van een wasbeurt niet veel mag worden verwacht. Wie aan de mate van beladenheid twijfelt wijs ik op de frustrerende discussie die tijdens de jongstleden Algemene Vergadering van de Verenigde Naties plaatsvond over de voorbereiding van DD III en waarbij het begrip basisbehoeften een bijna onoverkomelijke hobbel in het parcours vormde. Overdreven gesteld zou men kunnen zeggen dat de beladenheid zo groot is, dat wat Emmerij mythologie noemt, politieke realiteit is geworden.

*Ad b.* Over het advies om alleen doelgroepen hulp te geven aan landen die geen basisbehoeftenbeleid voeren het volgende. Van de ontwikkelingshulp die momenteel wordt gegeven, via bilaterale en multilaterale kanalen, is slechts een fractie „doelgroepen hulp”. Pogingen om het aandeel van dit soort bijstand in het geheel van hulpverlening te vergroten, verlopen uiterst moeizaam. Technisch blijken dit soort projecten zeer moeilijk uitvoerbaar (voor de meeste echte doelgroepen is nauwelijks hulp in de vorm van buitenlandse valuta nodig) en politiek stuiten zij veelal op weerstand bij de autoriteiten van de ont-

vangende landen.

Dit betekent dat wie stelt dat alleen landen die een doelgroepenbeleid voeren voor programma's in aanmerking komen en dat de overige landen doelgroep-projecten zouden moeten krijgen, in feite voorstelt om de hulpverlening te verminderen. Immers, er zijn maar enkele landen waarvan men redelijkerwijs kan stellen dat zij een doelgroepenbeleid voeren, terwijl aanzienlijke verhoging van de omzet van doelgroepen hulp technisch en politiek op aanzienlijke problemen zal stuiten.

Impliciet gaat het NAR-advies dus in de richting van verlaging van de internationale hulp. Daar ben ik om vele redenen tegen, onder andere vanuit doelgroepenoptiek. Verlaging van de hulp zal namelijk betekenen dat de landen die minder bijstand krijgen de buikriem zullen moeten aanhalen en daarvan zullen, gegeven de sociaal-politieke structuur in de meeste arme landen, vooral de armsten het slachtoffer worden. Die consequentie lijkt mij onaanvaardbaar. Vandaar mijn bezwaar tegen het NAR-advies.

F. van Dam



R. Boelaert: *Economische aspecten van de overheidsfinanciën*. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 290 blz., f. 57,20.

Kort na elkaar zijn in Vlaanderen twee inleidingen inzake openbare financiën verschenen (voor die van Moesen en Van Rompuy zie mijn bespreking in *ESB* van 16 augustus 1978). Dr. Boelaert is docent aan de Economische Hogeschool Limburg. Het boek beoogt een handleiding te vormen bij colleges en is daarvoor geschikt. Het behandelt de economische theorie inzake de openbare financiën en Belgische (soms Nederlandse) voorbeelden; het gaat niet in op juridische of politieke elementen, druk van persiegroepen e.d. Veel literatuur wordt in noten vermeld, het in de inhoudsopgave genoemde overzicht van handboeken ontbrak.

De uiteenzettingen gaan in sneltreinvaart, voor studenten is het daardoor meer een syllabus dan een op zich te lezen boek. Boelaert zet af en toe kritische kanttekeningen bij de praktijk of bij gedane voorstellen maar hij blijft soms aan de oppervlakte, hetgeen een kritische bezinning niet stimuleert. De terminologie is die van Belgische Nederlandstaligen.

„Profijtbeginsel” wordt gebruikt in de 19e eeuwse betekenis (als beginsel van belastingheffing, in tegenstelling tot heffing naar draagkracht). „Personele belasting” is belasting op inkomen. „Weerhouden” betekent dóén, „minimale winst” betekent „een minimum aan winst”. De term „collectieve voorzieningen”, die in recente miljoenennota's gebruikt wordt als (verwarrend) synoniem met „overheidsuitgaven” (dus ook rente, salarisverhoging, subsidies e.d.), wordt door Boelaert gebruikt voor alle overheidsactiviteiten, naar volume beschouwd. (blz. 239, 257).

Voor Nederlanders is de uiteenzetting over Belgische projecten (kosten-batenanalyse van de metro in Brussel b.v.) interessant, alsmede de verhandelingen over recente rapporten inzake de vermindering van overheidsuitgaven in het algemeen (verslag-Van Houtte, blz. 206) of voor de gezondheidszorg (rapport-Petit, blz. 237). Dit laatste rapport bevat o.m. het voorstel om aan patiënten, die worden verpleegd in een ziekenhuis, een

hotelprijs van 50 BF per dag in rekening te brengen. Tal van gebeurtenissen zijn verwant aan die in Nederland (b.v. de expansie van sociale uitgaven, blz. 229).

Boelaert zet uiteen dat overheidsinterventie gerechtvaardigd is wanneer niet wordt voldaan aan de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het Pareto-optimum en noemt als eerste het bestaan van externe effecten. „Het feit dat iemand onderwijs geniet, komt (zo beweert men althans meestal) niet alleen hemzelf ten goede maar ook de maatschappij”. De kritische passage „beweert men” zou aan inhoud winnen door te wijzen op het verschil tussen b.v. autorijles, skiles, lager onderwijs e.d., of op de analyse van Wolff en Ruiters in 1968 (Preadviezen Vereniging voor Staatshuishoudkunde).

Op blz. 221 stelt Boelaert: „De mate waarin gezondheidszorg externe effecten afwerpt, zal afhangen van de aard van de consument en van de ziekte. Zo bestaat er in onze maatschappij ongetwijfeld de algemene wens dat alle inwoners zich een minimale hoeveelheid gezondheidszorg kunnen verschaffen. Hieruit volgt dat, indien het inkomen van sommigen te kort schiet om deze hoeveelheid aan te kopen, de gemeenschap bereid is de dienst te subsidiëren”. Dit is onjuist, de gemeenschap zal dezelfde „wens” hebben inzake b.v. een „minimale hoeveelheid aan voedsel”. Dat betekent niet dat curatieve gezondheidszorg, of voedsel, externe effecten meebrengen, maar dat de gemeenschap bereid is te zorgen voor een redelijk minimum aan inkomen voor een ieder. Als (vierde) motief voor overheidsinterventie noemt de schrijver het „merit”-karakter van een artikel, waarbij hij even later weer externe effecten noemt i.p.v. zich hier te beperken tot een (door de overheid verondersteld) groter nut voor de consument dan deze zelf aanwezig acht.

Twee andere argumenten zijn het bestaan van collectieve goederen en „dalende gemiddelde kosten”, b.v. bij openbare nutsbedrijven (elektriciteitsbedrijven, spoorwegen, wegenbouw, luchttransport). Bijna steeds vindt men in deze bedrijven enige vorm van overheidsinterventie, aldus Boelaert, waarbij wordt gedoeld op overheidsexploitatie-metverlies of subsidie aan particulier bedrijf (blz. 22). In werkelijkheid zijn dalende kosten echter uitzondering, omdat voortdurend wordt geïnvesteerd. Elektriciteitsbedrijven, wegenbouw, luchttransport functioneren in de meeste landen zonder verlies. Er is wel overheids-toezicht maar geen overheidsuitgaaft.

Abrupt is een mededeling als deze (blz. 26): „Sommige doelstellingen zijn immers conflicterend; denken we maar aan het conflict tussen volledige tewerkstelling en prijsstabiliteit”. Vele overheden en economen zien juist samenhang tussen deze doelstellingen. Zo wijst Boelaert op Musgrave's onderscheid tussen drie

terreinen van openbare-financiënbeleid zonder toelichting op de zin van deze onderscheiding (bejaarden krijgen geld, geen turf of soep, dat is inkomensverdeling met daarnaast keuze inzake de allocatie).

Aardig is zijn kritiek op Wagners „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeiten”. Wagner zag industrialisatie als oorzaak van hogere uitgaven, o.m. voor openbare orde, veiligheid en infrastructuur. In feite breidt de overheid juist sterk uit in de post-industriële fase en stijgen niet zozeer de uitgaven voor b.v. politie, maar wel de sociale uitkeringen.

De kosten-batenanalyse wordt wel besproken (diverse Belgische infrastructuurele projecten), maar niet de analyse van argumenten voor of tegen een subsidie (b.v. voor voetbalsport, kerkgenootschappen e.d.). Vermeldt wordt dat volgens een werkgroep driekwart van de loonverschillen samenhangt met verschil in opleiding, zonder dat een band wordt gelegd met de verdeling van kosten tussen overheid (belastingbetaler) en genie-ter.

Een derde deel van het boek is gewijd aan belastingen met o.m. boeiende beschouwingen over afwenteling van sociale premies en over plaatselijke heffingen. Op blz. 114 wordt „het profijtbeginsel” omschreven als het heffen van belastingen „op basis van het profijt dat wordt gehaald uit overheidsuitgaven”, waarbij hij terecht opmerkt dat dit strijdig zou zijn met de doelstelling inzake een redelijke inkomensverdeling. Ten onrechte voegt hij hieraan toe dat Bird recentelijk „een pleidooi heeft gehouden voor ruimere toepassing van het profijtbeginsel”. Bij Bird ging het niet om de algemene belastingheffing. Deze Canadese auteur veronderstelt juist een streven naar een redelijker inkomensverdeling-in-geld (ook door progressieve belastingen) en onderzoekt dan hoe, daarvan uitgaande, het prijsmechanisme kan functioneren.

Terecht wijst Boelaert op de moeilijkheid van het meten van iemands draagkracht, waarbij men zich vroeger behield met (fiscaal) vermogen en nu met (jaar) inkomen. Boelaert gaat echter niet in op de concrete bezwaren van het inkomen van een jaar als maatstaf. Ook zijn pleidooi (blz. 119) voor belasting op vermogensaanwas is abrupt en veronachtzaamt problemen (correctie voor inflatie, verliezen af mogen trekken van inkomen, belastingen van niet-gerealiseerde waardevermindering). Over kinderaftek schrijft hij (blz. 117) „dat in een progressief belastingstelsel deze vrijstelling ... een grotere belastingbesparing inhoudt voor de hogere dan voor de lagere inkomens”. Dat is vreemd. Belastingvrije sommen, afhankelijk van de omvang van de belaste huishouding, zijn een essentieel bestanddeel van „progressieve” belastingheffing. Indien er geen belastingvrije sommen zouden zijn zouden de ta-

rieven ook anders zijn. Het is een misverstand als hij opmerkt dat (blz. 124): „een extra kind in een reeds groot gezin een grotere belastingbesparing impliceert dan in een klein gezin. (...) Dit zou alleen te rechtvaardigen zijn indien een extra kind in een reeds groot gezin hogere kosten mee zou brengen dan in een klein gezin”. Het argument is dat de ouders van een groot gezin weinig marge hebben en *hun* „extra kind” daarom vooral door de gemeenschap moet worden gefinancierd.

De uiteenzettingen over theorie en over praktische moeilijkheden van stabilisatiebeleid zijn uitstekend. Eigenaardig is wel de mededeling op blz. 179: „de belastingvoeten (van indirecte belastingen) zijn dikwijls via EEG-reglementeringen vastgelegd”; dit geldt slechts voor de invoerrechten. Het Zijlstra-kader voor de structurele begrotingsruimte wordt duidelijk behandeld (zij het dat Boelaert meent dat salarisverhogingen binnen die ruimte werden betaald); de toenmalige uitgavennorm krijgt ook de naam Zijlstra hetgeen verwarrend werkt en historisch onjuist is (beter zou zijn: Romme of kabinet-De Quay). Interessant zijn verder de beschouwingen over subsidies aan bedrijven, de invloed van de EG, en de mate waarin dochters van buitenlandse bedrijven profiteren. Hetzelfde geldt voor de kritische analyse van pleidooien om sociale premies te laten drukken op de toegevoegde waarde i.p.v. op de loonsom. Ook geeft Boelaert een kritische analyse van plannen voor negatieve inkomstenbelasting (bij hoge uitkering en hoog inhoudingspercentage op eigen inkomen „nefaste invloed op arbeidsaanbod”, bij lage uitkering sociaal moeilijk aanvaardbaar).

Het laatste hoofdstuk is gewijd aan het voor België typerende probleem van de „decentralisatie van de overheidsactiviteiten”. Hij noemt als criteria voor de grootte van een jurisdictie (blz. 244) wel de kostencurve en de wensen van de bevolking, maar niet het geografische bereik van een collectief goed. De tabel waaruit toenemende decentralisatie wordt afgeleid is, althans voor Nederland, op het misverstand gebaseerd dat de sociale zekerheid „decentralisatie” zou zijn, wat het in dit, geografisch getinte, hoofdstuk niet is. De grondwetsherziening van 1970 heeft taken toevertrouwd aan de drie gewesten (Vlaanderen, Brussel en Wallonië), de program-mawet van januari 1976 heeft het gemeentefonds over de drie regio's verdeeld. Boelaert staat kritisch t.o.v. mogelijkheden voor regionalisatie van belastingen (blz. 262).

Conclusie: dit boek is nuttig voor studenten als syllabus, en ook nuttig voor anderen met name in verband met de vele concrete informatie over België.

W. Drees