

Vrijheid of ordening?

In de *ESB* van 27 juli 1988 besprak drs. P.H. Wagenaar de bedrijfstakorganisatie in de binnenvaart. Als uitgangspunt daarbij hanteerde hij de rumoerige situatie rondom de 'zaak Granaria' in de eerste helft van dit jaar. Uit het artikel blijkt duidelijk dat de sympathie van Wagenaar ligt bij de particuliere binnenvaarder, dat wil zeggen de kleine ondernemer met één schip. Op zichzelf is dat uiteraard zeer valabel; het is ook een waardevolle ondernemersgroep.

Van een bijdrage aan *ESB* verwacht de lezer, althans zeker schrijver dezes, echter een afstandelijke en wetenschappelijk verantwoorde bijdrage. De probleemstelling en de analyse worden niet duidelijker met kreten als "met de parasitair af te splitsen meerwaarde kunnen zij (grote verladere en transportconcerns) hun wrakke boedel in stand houden ten koste van kleinere branchegenoten en de binnenvaart" (blz. 696). De verlader (de klant van de binnenvaart), de politici en de reders komen uit het verhaal van Wagenaar (blz. 694 en 695) naar voren als 'de grote schuldigen van alle ellende'; de binnenschipper daarentegen als 'goedwillende, hardwerkende onderdog'.

Wagenaar beweert in zijn artikel allerlei dingen die hij volstrekt niet onderbouwt, en hij geeft de feiten niet juist weer. Dit kan niet onweersproken blijven. Bij het schrijven van deze reactie heb ik me moeten beperken. Dit betekent dat ook op de punten die hier niet worden genoemd de nodige kanttekeningen te plaatsen zijn.

Omvang en samenstelling

Node ontbreken in het artikel van Wagenaar gegevens over omvang en samenstelling van 'de binnenvaart'. Om dit hiaat te vullen worden hier enige gegevens verstrekt. Zoals Wagenaar aangeeft, wordt een zeer belangrijk deel van de nationale vloot grensoverschrijdend ingezet. Hierbij speelt de Rijnvaart een uiterst belangrijke rol. De binnenvaart kent twee categorieën, te weten de vrachtaart van droge lading en de tankvaart. Binnen de hoofdcategorie vrachtaart (droge lading) wordt op grond van het wettelijk regime een onderscheid gemaakt tussen het vervoer dat door de handel en industrie zelf wordt gedaan, (het z.g. eigen vervoer) en de beroepsvaart, waarin zowel rederijen als éénschipsondernemingen werken. De beroepsvaart wordt als volgt ingedeeld:

- ongeregeld vervoer (z.g. wilde vaart) (art. 32 Wet Goederenvervoer Binnenvaart - WGB);
- bijzonder ongeregeld vervoer (art. 34 WGB); dit vervoer vindt plaats op basis van vergunningen waarvoor beperkende bepalingen gelden;
- beurtvaart (is geregeld vervoer); kwantitatief van geringe betekenis;
- campagnevaart; voornamelijk vervoer van aardappelen en suikerbieten waarbij het vervoer aan een bepaald seizoen is gebonden; dit vervoer is kwantitatief ook van geringe betekenis.

Het bovengenoemde onderscheid tussen beroepsvervoer en eigen vervoer is niet uniek voor de binnenvaart. Ook in het wegvervoer van goederen en in het personenvervoer kennen we dat onderscheid. Immers, het beroepsvervoer wordt verricht door busondernemingen, taxibedrijven, het spoorwagbedrijf. Het eigen vervoer van personen is het particuliere autogebruik.

De kwantitatieve omvang in mln. ton van het vervoer te water in 1986 kan als volgt worden becijferd:

Totaal binnenlands vervoer	82,6
af: Tankvaart, beurtvaart en campagnevaart	<u>17,3</u>
blijft: Wilde vaart, bijzonder vervoer en eigen vervoer	65,2

De in het overzicht genoemde 65,2 mln. ton is circa 79% van het totaal. Van dit totaal wordt 52% (33,9 mln. ton) in beroepsvervoer verricht en zo'n 48% (31,3 mln. ton) in het eigen vervoer. De lading die via het toerbeurtsysteem in de binnenlandse vaart wordt vervoerd, weegt ongeveer 18 mln. ton. Dat betekent dat 53% van het beroepsvervoer via de toerbeurt wordt afgewikkeld of, anders gesteld, ruim 21% van het totale binnenlandse vervoer. In het internationale vervoer (in ruime mate de Rijnvaart) wordt door de Nederlandse vervoerders te water rond 150 mln. ton omgezet waarbij geen sprake is van een toerbeurtsysteem.

Marktordening

In de paragraaf over marktordening verzuimt Wagenaar in te gaan op de situatie van het eigen vervoer, wat toch van vrij essentiële betekenis is, gezien het aandeel in de binnenlandse vaart

van bijna 50%. Het wettelijke kader voor de marktordening voor zowel het beroepsvervoer als het eigen vervoer wordt gegeven door de WGB. Daarin is bepaald dat het eigen vervoer binnen Nederland niet op de openbare vervoermarkt mag opereren. Het effect is een bescherming voor de beroepsvaart en een beperking voor handel en industrie.

In het artikel van Wagenaar wordt een onjuiste definitie van het begrip eigen vervoer gehanteerd. De wettelijke definitie (art. 1 WGB) luidt: vervoer met binnenschepen van goederen uitsluitend bestemd voor of afkomstig van eigen onderneming of bedrijf. Wagenaar vergist zich als hij stelt dat het eigen vervoer moet plaatsvinden met eigen schepen en eigen personeel (blz. 695). Immers, uitsluitend bij gebruik van gehuurde schepen dient de ondernemer personeel in loondienst te hebben. Is het schip eigendom van de onderneming, dan kan volstaan worden met personeel dat niet in loondienst is van de ondernemer.

Voorts is het nogal essentieel om aan te geven dat er grote verschillen zijn in de marktordening binnen Nederland en bij voorbeeld de Rijnvaartmarkt. In het grensoverschrijdend vervoer wordt geen onderscheid tussen eigen en beroepsvervoer gemaakt. Voorts heeft het vrachtverdelingsstelsel voor een deel van de binnenvaart binnen Nederland en het ontbreken daarvan op de Rijn grote gevolgen voor beide vormen van vervoer en voor de vervoercapaciteit. Voor een deel van de binnenvaarders en ongeregeld vervoerders geldt dat zij zowel nationaal als internationaal varen. De capaciteit die in hoofdzaak internationaal wordt aangewend, kan ook tijdelijk in het vrachtverdelingsstelsel worden ingezet. De spoeling wordt daar dan wel dunner.

Capaciteitsbeleid

In de paragraaf over het capaciteitsbeleid voert Wagenaar de term 'reservecapaciteit' op. Volgens hem staat deze reservecapaciteit borg voor continuïteit in het belang van verladere en vervoerders. Het begrip 'reservecapaciteit' is echter in feite niet te gebruiken. In de eerste plaats worden macro- en microaspecten door elkaar gehaald. Immers, op macroniveau is er geen mogelijkheid voor welke instantie of bedrijfstak dan ook om de omvang van de reservecapaciteit vast te stellen. Wagenaar wekt met het gebruik van deze term wel die suggestie. Op microniveau kan de individuele ondernemer de omvang van zijn eigen capaciteit bepalen. De macro-capaciteit is het gevolg van die individuele ondernemersbeslissingen, en kan niet worden gestuurd. Het aanhouden van een z.g. reservecapaciteit is geen bewust beleid van een overheid,

een bedrijfstak of wie dan ook. Het maken van een onderscheid tussen reserve- en overcapaciteit is in feite niet mogelijk. Wel kunnen uiteraard op grond van tal van aannamen en waardeoordeelen theoretische modellen in dat kader gemaakt worden. De praktijk van het economisch leven heeft echter geleerd dat hieraan geen enkele praktische waarde voor een vervoerpolitiek of een bedrijfstakpolitiek kan worden ontleend.

Wagenaar beweert voorts (zie blz. 693) zonder enige verdere onderbouwing dat de veroorzakers van de overcapaciteit gevonden moeten worden bij grote rederijen, verladers en eigenaren van duwbotten en duwbakken. In de binnenlandse vaart zijn de reders slechts op zeer beperkte schaal actief. Verladers met eigen vervoer zijn slechts in enkele goederengroepen actief, waar het beroepsvervoer dan weer een geringe aandeel heeft. En voorts is het de verlader met eigen schepen niet toegestaan om op de vervoermarkt te werken (zie art. 51 WGB). Te veel eigen-vervoerschepen zijn voor rekening en risico van de handels- of industriële onderneming en tellen niet mee voor de bepaling van overcapaciteit in de markt.

Het lijkt mij plausibeler te stellen dat de onafhankelijk van elkaar genomen beslissingen van tal van kleine ondernemers om hun vervoercapaciteit uit te breiden de oorzaak zijn van het bestaan van een structurele overcapaciteit. Bij de investeringen in het verleden heeft men de structurele achteruitgang van het vervoervolume van bepaalde goederengroepen blijkbaar niet zien aankomen.

Een verplicht vrachtverdelingssysteem biedt individuele schippers een min of meer gegarandeerd (al dan niet minimum)inkomen. De prikkel om als het slecht gaat uit de markt te stappen ontbreekt, waardoor het toerbeurtsysteem bijdraagt aan de instandhouding van schadelijke overcapaciteit.

Toerbeurtsysteem

De omschrijving die Wagenaar geeft (blz. 694) van het toerbeurtsysteem is onvolledig en zet mede daardoor de lezer op het verkeerde been. De aanduiding van Wagenaar dat verladers en vervoerders op de schippersbeurzen vervoercontracten sluiten, is op zichzelf juist. Essentieel is echter wel dat de individuele verlader in zijn rol van inkoper van vervoerdiensten gedwongen is om naar de schippersbeurs te gaan en dat hij geen invloed heeft op essentiële onderdelen van het contract, te weten de vervoerprijs, de vervoervoorwaarden en de gang van zaken. Daarnaast is de vervoerder niet verplicht om een lading van een individuele verlader die deze op de beurs moet aanbieden te aanvaarden. Hierdoor kunnen de schippers

makkelijk bepaalde verladers boycotten. De suggestie die Wagenaar oproept met zijn uitspraak dat verladers kunnen uitwijken naar eigen vervoer, vaste beurtvaartdiensten en andere vervoertechneken (blz. 694) is niet realistisch.

Het overgaan naar andere vervoertechneken is in tal van situaties technisch en op bedrijfseconomische gronden niet mogelijk, zeker niet op relatief korte termijn. Het aanschaffen van eigen schepen is in feite een bedrijfsvreemde activiteit voor tal van ondernemingen, waartoe niet snel wordt besloten.

Voorts is het voor het verkrijgen van een goed inzicht van groot belang te weten dat de toerbeurt een aandeel heeft in het totale binnenlandse vervoer van ca. 21%.

Tot slot

De binnenvaart heeft klanten nodig, verladers, en de verladers hebben een goed functionerende binnenvaart nodig. Het bestaan van een streng geregeleerde wilde vaart met gedwongen winkelnering, naast vrijere markten voor weg- en spoorvervoer, is nadelig voor de binnenvaart. Sinds de tweede wereldoorlog is het via regelgeving en WGB niet mogelijk gebleken om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen¹. Reeds vele jaren bestaat er een structurele overcapaciteit. Er is een overschot aan laadvermogen en een te groot aantal vervoerondernemingen. Het is dan ook de hoogste tijd voor een goed beheerste sanering met reële sociale en economische begeleidingsmaatregelen. Een dergelijke sanering kan alleen effectief zijn als ze in internationaal verband wordt doorgevoerd.

De sanering moet de voorwaarden scheppen om de binnenschipper commercieel weerbaar te maken. Alleen dan kan hij tenslotte als ondernemer in houd geven aan zijn bedrijf.

Het toewerken naar een vrijere markt voor de binnenvaart is ook in het licht van '1992' noodzakelijk. Er moet worden toegewerkt naar een marktordening die inhoud geeft aan reële commerciële mogelijkheden, zowel voor vervoerder als verlader.

H. Plasse

De auteur is directeur van de verladersorganisatie EVO.

1. Zie o.a. de opmerking in *Memorie van toelichting*, juli 1988 voor nieuwe binnenvaartwet

Naschrift

Het artikel 'Vrijheid of ordening?' van 27 juli jl. beoogt het brede belang aan te geven van gemengde bedrijfstakorganisatie in de binnenvaart. Deze stelling wordt gefundeerd op een analyse van de marktstructuur, alsmede op gegevens over ondernemingsgedragingen ontleend aan marktobservatie, interviews en beleidsrapporten. Tevens zijn aangegeven de onomkeerbare en markteconomisch desastreuze veranderingen die zullen optreden als de gemengde marktordening niet of halfslachtig wordt toegepast.

Met alle waardering en respect voor het commentaar van de heer Plasse, zijn betoog beperkt zich tot deelaspecten. Mijn centrale stelling, de argumentatie en de conclusies blijven in onderlinge samenhang goeddeels onbesproken. Ik ga puntsgewijs op de opmerkingen van de heer Plasse in.

Omvang van de markt

De aanvullende gegevens over onder andere campagnevaart zijn, zoals Plasse overigens zelf ook zegt, niet van bijzonder groot belang. Bovendien zijn ze niet relevant voor de probleemstelling, te weten het verschil tussen vraag en aanbodconcentratie c.q. het verschil in onderhandelingsmacht tussen verladers en vervoerders.

Marktordening

Het is, dunkt me, overbodig het eigen vervoer te legitimeren door een parallel te trekken met andere vervoertechneken. Eigen vervoer door verladers is wettelijk (WGB) toegestaan. Daarentegen is het eigen vervoer over de weg onvergelijkbaar met het eigen vervoer binnen de specifieke marktstructuur van de binnenvaart; dit valt daarom eveneens buiten de probleemstelling.

In tegenstelling tot de bewering van Plasse is er in het internationale vervoer wél sprake van vormen van (particuliere) toerbeurtsystemen. Het vervoer van droge lading naar België en Frankrijk loopt voor zo'n 30% over de 'Toerbeurt Noord-Zuid'. Het leeuwedeel van het overige noord-zuidvervoer en van de internationale Rijnvaart geschiedt in het kader van samenwerkingsverbanden, die qua roulatie en andere voorwaarden vergelijkbaar zijn met het toerbeurtsysteem. Het voornaamste verschil is de prijsstelling, met catastrofale gevolgen.

Het toerbeurtstelsel is als instrument van marktordening ook effectief als slechts een beperkt deel van het binnenlands vervoer van droge lading over de toerbeurt wordt bevracht. Het door Plasse genoemde toerbeurtaandeel van 21% maakt het instrument allerm minst betekenisloos (een andere schatting is 25%, afhankelijk van de referentieperiode en berekeningswijze). In mijn artikel is de invloed van de toerbeurt op de ongeordende markten weergege-

ven. Als de prijs op de vrije markt bij voorbeeld de variabele kosten niet meer dekt, kunnen de schippers die markt tijdelijk verlaten en zich beperken tot de beurs. Vanzelfsprekend zal de prijsstabiliserende invloed van de toerbeurt onvoldoende worden of geheel wegvallen als het toerbeurtaandeel te klein wordt en als onbeperkt nieuwe capaciteit wordt toegelaten, bij voorbeeld in diverse vormen van onecht eigen vervoer. Het zijn met name deze twee door de wetgever toegelaten tendensen die de huidige chaos hebben veroorzaakt.

Het geregistreerde percentage 'eigen vervoer' betreft voor meer dan 90% eigen vervoer dat niet aan de wettelijke definitie van 'eigen vervoer' voldoet (voornamelijk bouwmaterialen). Ook is er steeds meer 'bijzonder vervoer' en 'beurtvaart' tot de markt toegelaten terwijl het in feite gaat om ongeregeld vervoer. Dit alles om de marktordering te omzeilen.

Zoals in mijn artikel gesteld, wordt ca. 85% van de markt door de schippers bediend. Dat dit percentage ook nog toeneemt, vormt een voldoende aanwijzing voor de waarde die de verladers aan deze dienstverlening toekennen. Samenvattend wordt het ongeregeld vervoer in toenemende mate buiten het wettelijke kader van marktordering verricht op oneigenlijke titels, hetgeen de continuïteit van de particuliere binnenvaart steeds meer bedreigt.

Deze gang van zaken verklaart tevens waarom de wettelijke definitie van het eigen vervoer en de interpretatieruimte van die definitie in toenemende mate onderwerp zijn van controverse. Plasse citeert de definitie van de WGB en noemt een van de mazen in deze definitie, die sinds 1951 niet is aangepast. Hij verzuimt weer te geven de ministeriële richtlijn van 4 mei 1988, die voorschrijft dat het eigen vervoer met eigen of langdurig ter beschikking staande schepen en eigen personeel moet worden verricht. Men mag aannemen dat deze richtlijn bedoeld is om de mazen in de WGB-definitie beter laat dan nooit te dichtten.

Capaciteitsbeleid

Plasse bestrijdt ten dele het belang dat vooral de verladers hebben bij reservecapaciteit. Helaas ontbreekt de argumentatie. Hij stelt dat op macroniveau (bedoeld wordt: mesoniveau) niemand de noodzakelijke reservecapaciteit kan vaststellen. In mijn artikel wordt niet gesuggereerd dat dit exact mogelijk is. Wel is gesteld, dat de centrale marktinformatie via de beurs de schippers in staat stelt hun investeringsgedrag nauwkeurig op deze informatie af te stemmen (onder andere wachttijdencurve, structuur en fluctuaties ladingaanbod). Met tot dusver als resultaat dat de particuliere binnenvaart de reservecapaciteit ononderbroken heeft gewaarborgd, zowel kwantitatief als kwalitatief.

Volgens het NEA is het laadvermogen van motorschepen sinds 1983 licht afgenomen. Aangezien de overgrote meerderheid van de schippers met motorschepen vaart, kunnen zij niet verantwoordelijk gesteld worden voor een toeneming van de overcapaciteit, zo er al sprake is van overcapaciteit bij dit scheepstype. Het aantal duwbakken is sinds 1983 sterk toegenomen. Deze bakken zijn voornamelijk aangeschaft door grote rederijen en zogenaamde eigen vervoerders. Als Plasse de schippers voor de overcapaciteit verantwoordelijk stelt, vergist hij zich dus.

Niet alleen de rederijen, maar ook de schippers zijn in grote meerderheid zowel binnenlands als internationaal actief. Elke toevoeging aan de (over)capaciteit werkt daarom door in beide marktsegmenten. Het meeste zogenaamde eigen vervoer in zand/grind geschiedt door ondernemers, die tevens een wilde-vaartvergunning hebben. Hier is sprake van misbruik van mazen in de wet. Voor zover marktordering ontbreekt, kunnen eigen vervoerders onbeperkt aan de internationale beroepsvaart deelnemen, zij het dat dit ook een ondoelmatige en instabiele invloed heeft op het marktproces. Dat het eigen vervoer in de beschreven hoedanigheid niet meetelt voor de bepaling van de overcapaciteit, zoals Plasse stelt, verdient dus nadere uitleg. Voorts valt niet in te zien waarom schippers uit de markt moeten stappen, als zij volgens de NEA-cijfers niet verantwoordelijk zijn voor de overcapaciteit. Dat de toerbeurt ze overeind houdt door een gegarandeerd inkomen te verschaffen is een hardnekkig fabeltje. De toerbeurt garandeert een (kost)prijsstelling, geen minimuminkomen, gezien de lange wachttijden die dumping-toetreders met een massale overcapaciteit aan duwbakken hebben veroorzaakt.

Toerbeurtsysteem

De negatieve beschrijving van Plasse, dat een verlader gedwongen is van de toerbeurt gebruik te maken, past niet bij een systeem waarvan de voorwaarden door verladers en vervoerders in goed overleg worden overeengekomen. De toerbeurt garandeert vervoerszekerheid, (kost)prijsstabiliteit, keuze/diversiteit en service, in het belang van alle verladers. De geuite angst dat schippers bepaalde verladers kunnen boycotten, is niet terecht. Het is verboden en druist bovendien in tegen de belangen van de schippers.

De uitwijkmogelijkheden die ik heb genoemd, zoals andere vervoertechnieken, blijven inderdaad meestal theorie ook al zijn ze reëel, omdat kosten- en servicebewuste verladers er geen belang bij hebben zichzelf op het verkeerde been te zetten.

Uitschakeling of samenwerking?

De onaangepaste en oneigenlijk toegepaste WGB met de beschreven gevolgen wordt door Plasse aangegrepen als argument tegen de gemengde bedrijfstakorganisatie. In plaats daarvan propageert hij de 'vrije markt', die zou kunnen functioneren als de orderingsinstrumenten worden afgeschaft en de particuliere binnenvaart wordt gesaneerd. De verwijzing naar de 'vrije markt' wordt minder eenduidig als Plasse verwijst naar het weg- en spoorvervoer. Deze vervoertechnieken kennen namelijk referentietarieven en ritvergunningen respectievelijk door de overheid gesubsidieerde tarieven.

Een vracht empirisch materiaal voert in mijn artikel naar de conclusie, dat in een geheel 'vrij' scenario grote concerns en rederijen ten slotte de vervoerketens zullen beheersen. De particuliere binnenvaart wordt ondergeschikt aan gecentraliseerde beslissingscentra. Na langdurige sociale en economische roofovername op de schippers (continuïteit, uitputting van het eigen vermogen) zal uitschakeling volgen. Bijgevolg raken de verladers de particuliere binnenvaart vergoed kwijt, terwijl ze die ook op de langere termijn juist hard nodig zullen hebben. Machtsposities bieden dan ruimte voor een concurrentievervalsing, die ten slotte alle kleinere stuwadoors, verladers en afnemers zal verdringen, via prijsdiscriminatie en tweederangs dienstverlening. De diversiteit en het prestatievermogen van de binnenvaart en van voor- en achterliggende schakels zullen daarmee tot het verleden behoren. Dit alles zal gepaard gaan met een navent verlies aan werkgelegenheid.

Met 'reële commerciële mogelijkheden' kan niet anders worden bedoeld dan een prijs die zo ver mogelijk onder de huidige kostprijs wordt afgedwongen. Het daarbij passende scenario bewijst alle verladers een slechte dienst, ook de concerns die het moeilijk hebben en daarom geneigd zijn korte-termijnoplossingen voor lief te nemen. De 'vrije markt' biedt ruimte voor een geïntensiverde afwenteling van problemen van derden op de binnenvaart. Nochtans is het enige afdoende antwoord op die problemen tijdige interne reorganisatie, niet een uitstel daarvan via afwenteling.

Plasse stelt terecht dat verladers en vervoerders elkaar nodig hebben. Geïkwaardige afhankelijkheid veronderstelt een beloning die meer in verhouding staat tot de prestaties van de binnenvaart. Volwassen samenwerking binnen een verantwoorde gemengde marktordering garandeert een verladersbelang van de eerste orde: de continuïteit van de particuliere binnenvaart.

Piet Wagenaar