

BINNENSCHIPPERS ONDER DE PARAPLU VAN DE OVERHEID*

Van crisiswet (1933) tot akkoord van Gorinchem (1988)

C.C. van Baalen

Inleiding

In het voorjaar van 1988 vormde de wereld van de binnenvaart het toneel van felle ongeregelheden. Aanleiding was het verlenen van een vergunning voor eigen vervoer aan de Rotterdamse graan- en veevoederhandelaar Granaria. De binnenschippers begrepen niet hoe minister N. Smit-Kroes (VVD) van Verkeer en Waterstaat nu kon goedvinden dat dit bedrijf zijn produkten zelf zou gaan vervoeren terwijl zij al zo weinig werk hadden.

In de Nederlandse binnenscheepvaart, en dan met name bij de zogeheten wilde vaart, dat is de tak van binnenvaart die zich bezighoudt met het onregelmatige goederenvervoer, bestaat op dit moment een structurele overcapaciteit. Veel schippers brengen dagen, soms wel twee weken achtereen door met wachten op een vracht. Wanneer deze schippers niet tevens op het buitenland gaan varen - en 20% doet dit niet¹ - is het vrijwel onmogelijk een redelijk inkomen te verdienen. Maar zelfs wanneer men zich wel op de markt van het grensoverschrijdende vervoer begeeft, is men daar niet van verzekerd. *De Volkskrant*, die beschikte over gegevens van het Economisch Bureau voor het Weg- en Watervervoer, meldde: "Sinds de crisis in 1982 (...) leven veel schippers van het minimumloon en zitten tot hun nek in de financiële zorgen."² De mededeling van de schippersbonden, dat meer dan de helft van alle binnenschippers de afgelopen jaren gebruik maakte van de eenmalige uitkering voor de zogeheten "meerjarige echte minima", is dan ook niet zo verwonderlijk.³

De Nederlandse binnenvaartvloot, de grootste van West-Europa, bestond per 1 januari 1987 uit circa 4900 ondernemingen met ongeveer 6300 schepen die een gezamenlijk laadvermogen hadden van 5,5 miljoen ton. De zogeheten één-schipsondernemers vormen bijna 90% van het totale aantal van de Nederlandse binnenvaartondernemingen. Zij bezitten ongeveer 70% van het aantal schepen

* Dit artikel is eerder verschenen onder de titel "Binnenschippers onder de overheidsparaplu" in de *Staatscourant*, 19 okt. 1988.

1 "Schippers gaan door met beursstaking", *De Volkskrant*, 30 april 1988.

2 "Bakzeil", *De Volkskrant*, 28 april 1988.

3 "Rare positie Granaria in binnenvaart", *NRC Handelsblad*, 21 april 1988.

onder Nederlandse vlag met ruim 55% van het laadvermogen.⁴ De overcapaciteit aan scheepsruimte in het Nederlandse vervoer (voor "droge" lading) wordt op ca. 400.000 ton geschat.⁵ Om het verlies van de lange wachttijden goed te maken worden de vrachten zo snel mogelijk vervoerd; niet alleen de schipper, en eventueel zijn assistent, maar ook zijn vrouw zijn dan dag en nacht in touw.

Het schippersbestaan is voor de walbewoners moeilijk voor te stellen. Wat het is om altijd op het water te zijn, steeds op andere plaatsen, man en vrouw samen aan het werk, de kinderen op de internaten en sterk geïsoleerd levend van de rest van Nederland (zo kunnen slechts 500 van de 5000 binnenschippers zich een telefoon veroorloven).⁶ Opmerkelijk is, ondanks de weinig rooskleurige financiële situatie, de enorme gehechtheid van de schipper aan zijn bestaan. Uitspraken als: "Vrijheid, blijheid", "Ik moet er niet aan denken aan de wal te wonen, altijd datzelfde uitzicht, diezelfde buurman"⁷ en: "Het schip is ons leven. Daar hebben we altijd voor gewerkt, soms van vader op zoon"⁸ zijn direct uit de schipperswereld afkomstig. *Vrij Nederland* noteerde onlangs over de schippers in niet mis te verstane bewoordingen: "Arm als de kerkratten, maar zij verlaten het zinkende schip nooit."⁹

Schippers zijn ervan overtuigd dat zij als tweederangs burgers worden beschouwd, wier belangen licht over het hoofd gezien worden: "De woonwagenbewoners komen op de laatste plaats en dan wij."¹⁰ Toen zij vernamen dat Smit-Kroes een vergunning voor eigen vervoer had verleend aan Granaria, welk bedrijf jaarlijks 560.000 ton veevoedergrondstoffen via de schippersbeurs liet vervoeren (dat is 6,4% van alle veevoedergrondstoffen en 4,3% van de totale omzet)¹¹ waren de schippers dan ook buiten zichzelf van woede. Uit protest weigerden zij lading aan te nemen op de beurzen en namen zij zich voor, het varen van Granaria-schepen onmogelijk te maken.

Op 20 april, zes dagen na het verlenen van de vergunning probeerden naar schatting 80 woedende schippers, getooid met bivakmutsen, de afvaart van een Granaria-konvooi vanuit de Rotterdamse haven onmogelijk te maken. Rivierpo-

4 *HTK 1987-1988*, Bijl. 20.531, Hoofdthema's sociaal-economisch binnenvaartbeleid, nr. 2, Nota, p. 6.

5 "Verladers mogen handelen met schippers buiten beurs", *De Volkskrant*, 22 april 1988.

6 "Kamer wil telefoon voor schippers goedkoper maken", *De Volkskrant*, 1 juni 1988.

7 Gesprek van CvB met schippersechtpaar te Dordrecht, 9 sept. 1988.

8 "Blokade voor schippers nu zaak van 'erop of eronder' ", *De Volkskrant*, 15 juni 1988.

9 Een advertentie van *Vrij Nederland* in *De Volkskrant*, 4 mei 1988.

10 "Schippers vechten voor verdeling van de armoede", *NRC Handelsblad*, 4 mei 1988.

11 "Rust in schipperswereld nog ver weg", *De Volkskrant*, 27 april 1988.

litie en Mobiele Eenheid, samen zo'n 150 man, werden ingezet om de actievoerders met wapenstok en waterkanonnen van de duwbakken te verwijderen. Over en weer vielen harde klappen, verschillende ME-ers kwamen in het water terecht.¹² De dagen daarna vonden soortgelijke schermutselingen plaats, wat Granaria ertoe bracht zijn vervoer stil te leggen totdat het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, waar de schippersbonden een procedure hadden aangespannen tegen de vergunningverlening, uitspraak zou hebben gedaan.¹³ Het college stelde op 29 april de schippersbonden in het ongelijk. Actieleider P. Huizinga sprak van "een zwarte dag voor de binnenvaart" en enkele schippers verklaarden grimmig: "Het is nu echt oorlog!"¹⁴ De daarop volgende weken vormden een aaneenschakeling van botsingen tussen aan de ene kant binnenschippers die het varen van Granaria-konvoeien wilden beletten en aan de andere kant politie en Mobiele Eenheid. *NRC Handelsblad* schreef op 11 mei over de aanhoudende conflicten: "Tussen schippers en politie woedt elke dag een bizarre zeeslag op de Lek."

Smit-Kroes kwam niet werkelijk onder de indruk van de acties en merkte op dat het dwarsbomen van Granaria door slechts "een handjevol raddraaiers" gebeurde.¹⁵ Dat was echter een totaal verkeerde inschatting van de situatie; de minister had niet in de gaten hoe diep "de zaak-Granaria" in de schipperswereld had ingegrepen.

Dat is opmerkelijk want Neelie Smit-Kroes, 47 jaar, econoom, was zelf ooit directielid van een transportbedrijf, waaruit kan worden geconcludeerd dat de vervoerswereld haar toch niet echt vreemd kan zijn. Bovendien beschikt de minister over een jarenlange ervaring op het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Eerst als staatssecretaris (1977-1981), sinds 1982 als minister. Vóór 1977 was zij overigens gedurende zes jaar lid van de Tweede Kamer geweest.¹⁶

Na haar opmerking dat slechts "een handjevol raddraaiers" acties voerde tegen Granaria, kwamen de schippers, bij wie deze uitspraak totaal in het verkeerde keelgat schoot, massaal in actie. Op 13 juni werd een konvooi van het veevoederbedrijf ter hoogte van Woudrichem, bij Gorinchem, tegen de wal gedrukt, waarna de Merwede geheel werd geblokkeerd door meer dan 200 binnen-

12 "Schippers leveren slag met politie", *NRC Handelsblad*, 21 april 1988.

13 "Afkoelingsperiode in zaak-Granaria na nieuwe onrust", *NRC Handelsblad*, 23 april 1988.

14 "Schippers krijgen ongelijk: Granaria mag zelf blijven varen", *NRC Handelsblad*, 29 april 1988; "Schippers verklaren verlader Granaria 'nu echt de oorlog' ", *De Volkskrant*, 30 april 1988.

15 "Politie doet voorlopig niets tegen schippers", *NRC Handelsblad*, 14 juni 1988.

16 Stichting Algemeen Nederlands Persbureau, *Biografieën* (z.p., z.j.).

schippers. Deze mensen strijden, aldus de *NRC* een dag later, "met de verbetering van iemand die niet alleen zijn werk maar ook zijn huis bedreigd ziet."¹⁷ De minister weigerde aanvankelijk te praten met de schippers, maar ging na drie dagen overstag. Zij toog naar Gorinchem om, zoals zij zei, "een stuk emotie" weg te nemen.¹⁸ Dit was een eufemistische zegswijze voor haar werkelijke drijfveer: een escalatie van de situatie, ja, bloedvergieten te voorkomen, zoals zij later ten overstaan van Tweede Kamerleden zou verklaren.¹⁹ Om de actievoerende schippers ertoe te bewegen de blokkade op te heffen en van verdere acties af te zien, stelde zij hun voor (de minister zou pas in tweede instantie met de officiële schippersbonden gaan praten²⁰) de vergunning van Granaria alsnog in te trekken. Na lang beraad over deze toch niet geringe concessie - het wantrouwen tegen de minister was groot - stemden de actievoerders er mee in. Op zaterdagavond 18 juni werd "het akkoord van Gorinchem", waarin overigens nog een aantal toezeggingen werd gedaan, getekend.²¹ De schippers konden tevreden zijn: de aanslag op hun werkgelegenheid was voorlopig weer afgeweerd.

Problemen in de binnenvaart, voortvloeiend uit een overcapaciteit aan schepen, zijn namelijk bepaald niet nieuw. De eerste wet die in het leven werd geroepen om dit euvel aan te pakken dateert van 1933. Sindsdien is de overheidsbemoeienis met de binnenvaart groot geweest. Deze overheidsbemoeienis vormt het thema van dit artikel. De wet die op dit moment van kracht is, de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart, dateert van 1951. Op welke wijze het goederenvervoer over water het beste georganiseerd kan worden volgens de betrokken minister(s) en de Tweede Kamer uit die tijd, en waarom men koos voor een verregaande vorm van bescherming van die vervoersector, zijn vragen die in dit artikel aan de orde zullen komen. Tevens zullen de opvattingen van destijds worden vergeleken met de huidige, nu een nieuwe wet in voorbereiding is, de Wet Vervoer Binnenvaart, die, zo heeft Smit-Kroes de actievoerende schippers beloofd, uiterlijk op 1 januari 1990 in werking zal treden.²²

Het systeem van evenredige vrachtverdeling

17 "Granaria-transport tegen wal gedrukt", *NRC Handelsblad*, 14 juni 1988.

18 "Aanbod oplossing Granaria", *NRC Handelsblad*, 16 juni 1988.

19 "Kritiek Kamer op akkoord Smit-Kroes met schippers", *NRC Handelsblad*, 30 juni 1988.

20 *HTK 1987-1988*, Bijl. 20.531, nr. 10, Brief van de minister, 28 juni 1988.

21 "Blokkade binnenschippers na akkoord met minister voorbij", *NRC Handelsblad*, 20 juni 1988.

22 *Ibidem*.

Een van de belangrijke kwesties die bij de voorbereiding van de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart (1951) aan de orde kwamen, was de vraag of het op dat moment functionerende systeem van evenredige vrachtverdeling gehandhaafd moest worden.

Dit systeem dateerde van 1933. De binnenvaart maakte toen een zeer slechte tijd door. In de jaren twintig was als gevolg van de opkomst van het gemotoriseerde vervoer de vrachtauto op het vervoerstoneel verschenen die een geduchte concurrent bleek te zijn voor de binnenvaart en de spoorwegen, welke tot dat moment, zonder al te veel problemen, het goederenvervoer hadden verzorgd. De opkomst van het nieuwe vervoermiddel had een felle concurrentiestrijd doen oplaaien.²³ De grote economische crisis, die eind jaren twintig inzet- te, had de situatie voor met name de binnenschippers nog verder verslechterd. Toen er werkelijk geen droog brood meer te verdienen viel in de binnenvaart, besloot de overheid in te grijpen. Op 5 mei 1933 verscheen de Wet Evenredige Vrachtverdeling (EV) in het Staatsblad (nr. 251).

Deze Wet EV bepaalde dat de weinige lading die bedrijven nog via de Nederlandse binnenwateren wilden laten vervoeren, eerlijk moest worden verdeeld over de aanwezige schippers. Daartoe werd de zogenaamde beursdwang ingesteld. Schippers en verladers (diegenen die een lading willen laten vervoeren) mochten niet langer vrij met elkaar onderhandelen: een verlader was verplicht zijn vracht op een schippersbeurs aan te bieden, een schipper moest op diezelfde beurs wachten tot de daar dienstdoende bevrachtingscommissie hem een van de binnenkomende vrachten, op basis van een toerbeurtbeginsel, zou toewijzen. Voorts diende de bevrachtingscommissie de vrachtprijs en de bevrachtingscondities die de verlader en de hem toegewezen schipper daarna overeenkwamen, goed te keuren.²⁴ Met dit systeem van evenredige vrachtverdeling prefereerde de wetgever dus een gelijke verdeling van de armoede over alle aanwezige schippers boven de drastische ingreep van een sanering, waarbij veel schippers hun boot vaarwel zouden moeten zeggen.

Ofschoon de wet nadrukkelijk als tijdelijk was bedoeld en de wetgever zelf ook duidelijk aangaf dat zij niet veel voorstelde - hij schreef dat de wet niet meer beoogde dan de ernstige gevolgen van de wanverhouding tussen vraag en aan-

²³ J.P.B. Tissot van Patot, *Enige economische aspecten van de Nederlandse vervoerpolitiek* (Assen 1954) p. 5; *Nederlands bestuursrecht III, Economisch en sociaal bestuur* (uitgave 1962; Alphen aan den Rijn 1964) p. 322.

²⁴ *Nederlands bestuursrecht III* (uitgave 1962) p. 332; Een bevrachtingscommissie, bestaande "uit tenminste drie leden, vertegenwoordigende de bij bevrachting in de binnenscheepvaart belanghebbende partijen", werd benoemd door een daartoe door de Kroon aangewezen Kamer van Koophandel en Fabrieken, Wet EV, art. 1 en 3, Stbl. 1933, nr. 251.

bod van laadruimte "eenigermate minder ondragelijk" te maken door "de ongunst der tijden ietwat meer gelijkelijk over de vakgenoten te verdeelen"²⁵ - bleef zij na de vastgestelde periode van vijf jaar van kracht. Er werd op dat moment wel van alle kanten aangedrongen op definitieve wetgeving voor de binnenvaart, en tevens voor de andere goederenvervoerstakken opdat concurrentie in het vervolg in goede banen geleid zou kunnen worden, maar deze vervoerscoördinatie bleek zo ingewikkeld dat het nog tot 1951 zou duren alvorens de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart in het Staatsblad zou verschijnen (nr. 472).

D.G.W. Spitzen, de partijloze minister van Verkeer en Waterstaat in het eerste kabinet-Drees (1948-1951) diende het ontwerp voor deze wet in 1950 bij de Tweede Kamer in. Hij gaf daarbij te kennen het in de nationale binnenvaart gebezigde systeem van evenredige vrachtverdeling²⁶ verre van ideaal, maar voorlopig nog onmisbaar te vinden. Verre van ideaal omdat, zoals hij in de memorie van toelichting op het wetsontwerp schreef, "(...) deze orde van een zo kunstmatige en gedwongen constructie is, dat zij nimmer de basis kan zijn voor een voor langere tijd bedoelde wettelijke regeling." Dit systeem, waarbij van overheidswege het vervoer werd verdeeld, de overheid tevens vergaande bemoeiingen had met de vrachtprijzen en de schipper er zeker van was dat hij, zonder er ook maar iets voor te behoeven te doen, bij toerbeurt een vracht kreeg toegewezen, had bij de schipper het besef van de noodzaak van concurrentie met andere goederenvervoerstakken (het rail- en wegvervoer) feitelijk verloren doen gaan.²⁷ Maar juist omdat dit systeem de schippers initiatiefloos had gemaakt waar het om het werven van vrachten ging en bovendien het probleem van de overcapaciteit nog bestond, ja zelfs weer toenam, kon de evenredige vrachtverdeling niet zomaar worden afgeschaft. De schippers ongeorganiseerd de vrije markt met haar ongebreidelde concurrentie opsturen zou de nekslag betekenen voor veel, waarschijnlijk heel veel schippers, waarmee noch het belang van de binnenvaart, noch het algemeen vervoersbelang zou zijn gediend. Alle partijen in de Tweede Kamer waren het met Spitzen eens dat evenredige vrachtverdeling voorlopig om genoemde redenen niet kon worden gemist. Een echte discussie over de EV vond dan ook niet plaats. De PvdA wees er echter

²⁵ *Nederlands bestuursrecht* III (uitgave 1962) p. 332.

²⁶ De Wet EV was inmiddels vervangen door het Binnenscheepvaartbesluit-1941 (Stbl. S 557). Ofschoon in dat besluit de evenredige vrachtverdeling niet werd genoemd, bleef dat verdelingssysteem in de praktijk wel in werking. Bevrachtingscommissies werden volgens dit besluit niet langer door de Kamers van Koophandel, maar rechtstreeks door de secretaris-generaal van het departement van Waterstaat benoemd.

²⁷ *HTK 1949-1950*, Bijl. 1776, Ontwerp van Wet tot regeling voor het vervoer van goederen met binnenschepen (Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart) nr. 3, MvT, p. 11.

wel op dat een groot nadeel van dat systeem was dat het de overcapaciteit in stand hield. Woordvoerder J. Schilthuis drong er op aan een sanering zo spoedig mogelijk ter hand te nemen. Spitzten liet echter merken dat (nog) niet noodzakelijk te achten en meende dat een eventuele sanering het beste bij afzonderlijke wet geregeld zou kunnen worden.²⁸

De kamerleden C. van der Zaal (ARP) en G. Ritmeester (VVD) merkten nog op dat het systeem van evenredige vrachtverdeling (of een dergelijk systeem met beschermende maatregelen voor de schippers) niet alleen nu, maar ook in de toekomst niet gemist zou kunnen worden. Zij wezen erop dat geleidelijk duidelijk was geworden dat overcapaciteit in de binnenvaart gedurende een groot deel van het jaar onontkoombaar, ja zelfs economisch noodzakelijk was. De vraag naar scheepsruimte was namelijk sterk seizoengebonden - met als top de herfst vanwege de bietencampagne - en de capaciteit diende nu eenmaal op de grootst mogelijke vraag afgestemd te zijn.²⁹ Daarom dienden de schippers op de een of andere wijze de garantie te hebben - bijvoorbeeld door een systeem van evenredige vrachtverdeling - ook gedurende de periode waarin er weinig werk was een redelijk inkomen te kunnen verdienen. Anders konden zij immers hun vak nooit blijven uitoefenen.³⁰

Van der Zaal en Ritmeester zouden gelijk krijgen. Het stelsel van evenredige vrachtverdeling bestaat, in vrijwel ongewijzigde vorm, nog steeds. Toch is de kritiek op dit kunstmatig verdelingsmechanisme nooit verstomd. In 1975 bijvoorbeeld werd tijdens het kabinet-Den Uyl door staatssecretaris M. van Hulten (PPR) een wetsontwerp in de Tweede Kamer ingediend dat beoogde een einde te maken aan de EV. Woedende schippers blokkeerden daarop de belangrijke scheepvaartroutes in het land en de Kamer verwierp het wetsvoorstel.³¹ En kort geleden gaf het Tweede Kamerlid A. Korthals (VVD) weer te kennen voorstander te zijn van afschaffing van de evenredige vrachtverdeling.³²

²⁸ *HTK* 1950-1951, p. 924-938.

²⁹ Genoemde kamerleden meenden zelfs dat de binnenvaart een reservecapaciteit moest aanhouden voor de totale goederenvervoersector omdat een ton laadruimte van een schip nu eenmaal goedkoper is dan een ton laadruimte van een vrachtauto of van een spoorwagon. *HTK* 1950-1951, p. 2456-2463.

³⁰ *Ibidem*, p. 2455-2456, 2463.

³¹ "Schippers vechten voor verdeling van de armoede", *NRC Handelsblad*, 4 mei 1988; J.W.Th. Cohen Stuart en C.M. Bijmans-de Vries ed., *Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart. Wet sloopregeling binnenvaart* (Nederlandse Staatswetten, Editie Schuurman & Jordens, nr. 148) (4e druk; Zwolle 1984) p. XXXIV.

³² *HTK* 1987-1988, Bijl. 20.531, nr. 4, Verslag van een mondeling overleg, p. 3; zie ook: "Schippersconflict", *De Volkskrant*, 26 mei 1988.

De verladers zijn nooit voorstander geweest van het stelsel omdat zij daardoor geen vrijheid hebben om te contracteren met wie zij willen tegen de door hen gewenste voorwaarden. Nog onlangs gaven zij te kennen gaarne van dit "heilige huisje" af te willen.³³ Zij beseffen echter onder de huidige minister weinig kans te maken hun wens gerealiseerd te zien. Let wel, dit is een praktische, geen principiële stellingname van de minister. Zo meldde zij onlangs: "Wanneer de structurele overcapaciteit tot het verleden behoort, is een afschaffing van het vrachtverdelingsstelsel voor mij zeker bespreekbaar."³⁴ Maar Smit-Kroes is ervan overtuigd dat sinds de invoering van het stelsel (1933) de economische toestand het geen moment heeft toegelaten om, zoals zij het uitdrukt, "het middel op de helling zetten" en tevens dat dat moment ook voorlopig nog niet is aangebroken.³⁵ Ook in 1975 al voerde zij als kamerlid felle oppositie tegen het zojuist genoemde wetsvoorstel de EV af te schaffen.³⁶ Volgens de minister is de evenredige vrachtverdeling "een paraplu om de stortbui die economisch gezien nog steeds over deze bedrijfstak gaat, te weren", welke paraplu "niet voor het einde van deze eeuw weggehaald kan worden."³⁷

De overheid en de beurs

Hoewel Spitzen de economische situatie niet rijp achtte om het systeem van EV en de daarbij behorende beursdwang op te heffen, meende hij dat het wel op korte termijn mogelijk zou zijn in ieder geval de invloed van de overheid op de schippersbeurs te doen verminderen. Zo zou het volgens de minister een belangrijke stap zijn op weg naar gezondere economische verhoudingen in de binnenvaart wanneer niet langer de overheid verantwoordelijk zou zijn voor het beheer en de organisatie van het toerbeurtsysteem, maar het bedrijfsleven zelf, dat wil zeggen de vertegenwoordigers van de twee betrokken marktpartijen: de verladers (vraagzijde) en de schippers (aanbodzijde). Daartoe werd in het wetsontwerp door opneming van art. 45 de mogelijkheid geschapen. Maar de minister meende dat zijn plan pas gerealiseerd zou kunnen worden, wanneer de schippers zich hecht hadden georganiseerd. Eerst dan zouden zij voldoende

³³ "Kritiek Kamer op akkoord Smit-Kroes met schippers", *NRC Handelsblad*, 30 juni 1988; zie ook: "Akkoord binnenvaart lost niet alle problemen op", *NRC Handelsblad*, 28 juni 1988.

³⁴ *HTK 1987-1988*, Bijl. 20.531, nr. 2, Nota, p. 11.

³⁵ "Overcapaciteit in binnenvaart moet weg", *NRC Handelsblad*, 26 mei 1988.

³⁶ "Schippersconflict", *De Volkskrant*, 26 mei 1988.

³⁷ *Ibidem*; "Kritiek Kamer op akkoord Smit-Kroes met schippers", *NRC Handelsblad*, 30 juni 1988.

opgewassen kunnen zijn tegenover de verladers.³⁸ Duidelijk herkenbaar in deze plannen was de destijds sterk levende gedachte, met name in katholieke kring, van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO), waarbij alle deelnemers aan een bepaalde bedrijfstak te zamen, onder het toezicht van de overheid, de belangen van die tak moesten behartigen.

De PvdA was de enige partij die bedenkingen tegen dit plan had. Zij zag de overheid liever niet uit de organisatie van het EV-stelsel verdwijnen. De overige partijen daarentegen toonden zich enthousiast. Vertegenwoordigers van de drie grotere confessionele partijen, de ARP, de CHU en de KVP, begrepen zelfs niet waarom het plan niet onmiddellijk werd uitgevoerd. Volgens de respectieve sprekers C. van der Zaal, T. Krol en A.M. Lucas hadden de schippers zich immers al voor circa 70% georganiseerd, en wel in de Stichting Nederlandse Particuliere Binnenvaart; dus waarom nog langer gedraald?³⁹ Maar de minister was er vooralsnog niet van overtuigd dat deze organisatie werkelijk een vuist zou kunnen maken tegenover de verladers.

Wat de drie genoemde sprekers echter niet begrepen was het voornemen van de minister ook de verladers bij de uitvoering van het bevrachtingssysteem te betrekken. Van der Zaal bijvoorbeeld vroeg de minister: "Welke bedrijfsorganisatie schakelt nu zijn klanten in en laat die meespreken (...) over haar bedrijfsvoering?" Lucas noemde het niet redelijk een inschakeling van de verladers te verlangen en Krol wees erop dat vervoerders en verladers toch geen gelijkwaardige, gelijkberechtigde belanghebbenden waren. Een schipper was afhankelijk van de verlader die zijn vracht al dan niet op de beurs kwam aanbieden, omgekeerd was een verlader niet per se afhankelijk van de schipper, hij kon zijn goederen ook over de weg of per spoor laten vervoeren.⁴⁰

Spitzen ging tegen deze redenering in door erop te wijzen dat een verlader wel degelijk afhankelijk was van een schipper. Bepaalde goederen, met name bulkgoederen, konden toch eigenlijk alleen per schip worden vervoerd. Het was daarom niet meer dan billijk ook verladers bij de uitvoering van de EV te betrekken.⁴¹ De meeste partijen lieten na deze uiteenzetting van Spitzen hun bezwaren varen tegen het artikel, waarin de mogelijkheid werd geschapen dat schippers en verladers samen de EV zouden organiseren en beheren. Zo niet de ARP; zij bleef ervan overtuigd dat op die manier de schippersbelangen in het nauw zouden komen. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp, in de

³⁸ HTK 1949-1950, Bijl. 1776, nr. 3, MvT, p. 11-12.

³⁹ HTK 1948-1949, p. 949-950; HTK 1949-1950, p. 964, 980.

⁴⁰ HTK 1949-1950, p. 964, 966, 988.

⁴¹ *Ibidem*, p. 1001.

zomer van 1951 onder de opvolger van Spitzen, de eveneens partijloze minister H.H. Wemmers, diende J. Algera een amendement in met als doel het de verladers onmogelijk te maken bestuursbevoegdheid op de beurs te verwerven. Het amendement, dat was mede ondertekend door acht partijgenoten alsmede door C.N. van Dis van de SGP, werd verworpen.⁴² Deze twee protestantse partijen, de ARP en de SGP, waren overigens steeds de meest fervente verdedigers van schippersbelangen. De AR bijvoorbeeld had, als enige partij, de noodzaak van belangenbehartiging van de binnenvaart in haar verkiezingsprogramma voor 1948 opgenomen. En de SGP vroeg dikwijls reeds tijdens de algemene politieke beschouwingen over de totale rijksbegroting aandacht voor de schippers.⁴³ Het feit dat veel schippers het (zwaar) protestantse geloof beleden, zal aan de opstelling van deze partijen niet vreemd zijn geweest.

Het artikel waarin de mogelijkheid werd geschapen het beheer en de organisatie van de EV in handen te doen gaan van het bedrijfsleven is echter, vermoedelijk vanwege oppositie uit schipperskringen, altijd een dode letter gebleven. Tot op de dag van vandaag zijn het de ambtenaren van Verkeer en Waterstaat die de binnenkomende vrachten over de schippers verdelen. Minister Smit-Kroes vatte korte tijd geleden het plan op dit artikel nieuw leven in te blazen. In de onlangs verschenen "Hoofdlijnen nieuwe wetgeving ter zake van vervoer per binnenschip" stelde zij voor, de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het beheer en de organisatie van vrachtverdeling opnieuw bij het bedrijfsleven, dus bij schippers en verladers, te leggen.⁴⁴

Ofschoon ook in dit plan geen termijn werd genoemd waarop de verantwoordelijkheid voor het toerbeurtsysteem in handen van het bedrijfsleven moest overgaan, waren de schippers fel gekant tegen dit voornemen. Zij vreesden het ergste wanneer de overheid geleidelijk haar handen van de beurs zou terugtrekken. Dit beleidsvoornemen van de minister droeg de afgelopen maanden dan ook bij aan de enorme onrust onder de schippers. Onder de niet geringe concessies die Smit-Kroes medio juni 1988 moest doen om de schippers ertoe te bewegen de blokkade van de Merwede op te heffen, viel ook het intrekken van dit voorstel. Zo werd in het akkoord van Gorinchem neergelegd dat het beheer over het EV-stelsel in handen van de rijksoverheid zou blijven en

⁴² *HTK* 1950-1951, Bijl. 1776, nr. 14, Amendementen van de heer Algera c.s., p. 49; *HTK* 1950-1951, p. 2486.

⁴³ *HTK* 1948-1949, p. 242; *HTK* 1949-1950, p. 425.

⁴⁴ *HTK* 1987-1988, Bijl. 20.531, nr. 2, Nota, p. 19.

dat er "derhalve geen beurs op bedrijfsniveau" zou komen.⁴⁵ En dat terwijl Smit-Kroes waar het de rest van haar beleidsterrein betreft toch altijd zo'n warm voorstandster is van een terugtrekkende overheid (privatisering) en van een sterk, onafhankelijk bedrijfsleven.

Het eigen vervoer

Minister Spitzzen meende eind jaren veertig dat het eigen vervoer, dat wil zeggen het vervoer dat door bedrijven zelf wordt verricht, wel een plaats moest hebben binnen het totale systeem van goederenvervoer in de binnenvaart, - "deze vorm van vervoer vervult in de economische samenleving een onmisbare functie"⁴⁶ - maar dat het niet zo'n hoge vlucht zou mogen nemen dat het een bedreiging zou kunnen vormen voor de beroepsschippers. Hij wenste de praktijk van dat moment te legaliseren, waarbij eigen vervoer ofwel met schepen die men in eigendom had, ofwel met schepen die men voor minimaal drie maanden had gehuurd, was toegestaan. Overigens was officieel onder het op dat moment van kracht zijnde Binnenscheepvaartbesluit-1941 (Stbl. S 557) uitsluitend eigen vervoer met eigen schepen mogelijk.⁴⁷

De AR bepleitte een terugkeer naar deze strenge bepaling van alleen eigen vervoer met eigen schepen⁴⁸ maar Spitzzen vond dat te ver gaan. Als minister van verkeer diende hij immers te zorgen voor een goed functionerend vervoersysteem, waarbij hij niet alleen rekening had te houden met de schippers maar ook met de verladere. En het kon voor een bedrijf heel voordelig zijn gedurende een korte periode zijn producten zelf te vervoeren, wat echter onmogelijk, want veel te duur zou zijn als dat bedrijf daarvoor zelf schepen zou moeten aanschaffen.⁴⁹ Die korte huurperiode was dan wèl aan een minimum aantal maanden gebonden (drie), om te voorkomen dat een bedrijf elke keer wanneer het voldoende vracht had een schip zou huren en zo op oneerlijke wijze werk zou ontnemen aan de beroepsschippers. Oneerlijk omdat het bedrijf op die manier zou ontsnappen aan het risico dat elke vervoerder-te-water parten speelde en het beroep juist zo ongewis maakte: niet elke dag een volgeladen schip hebben. Met een vastgestelde minimale huurperiode van drie maanden zou een ver-

⁴⁵ *Ibidem*, nr. 5, "Voorstel van Minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat aan actievoerende schippers, gedaan op 18 juni jl. op het Stadhuis van Gorinchem."

⁴⁶ *HTK* 1949-1950, Bijl. 1776, nr. 3, MvT, p. 13; *HTK* 1949-1950, Bijl. 635, nr. 10, Nota van Wijzigingen, p. 47.

⁴⁷ *HTK* 1949-1950, Bijl. 1776, nr. 3, MvT, p. 11.

⁴⁸ *HTK* 1949-1950, p. 967; *HTK* 1950-1951, p. 927.

⁴⁹ *HTK* 1949-1950, Bijl. 1776, nr. 3, MvT, p. 13-14.

lader waarschijnlijk niet lichtvaardig besluiten om zelf zijn produkten te gaan vervoeren.

Nadat Spitzen er bij de begrotingsbehandeling van Verkeer en Waterstaat voor 1949 door de KVP-er Lucas op was gewezen dat ook die termijn van drie maanden nog veel te kort was om effectief te zijn⁵⁰, verhoogde de minister deze tot een jaar. Het in 1950 ingediende ontwerp van Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart was geheel in overeenstemming met deze nieuwe praktijk: verladers met eigen schepen en verladers met schepen die zij voor minimaal een jaar huurden konden proberen bij de Rijksverkeersinspectie een vergunning (inschrijving geheten) voor eigen vervoer te bemachtigen, welke deze alleen zou weigeren indien het algemeen vervoersbelang hierdoor schade zou kunnen oplopen.

Bij de schriftelijke behandeling van het wetsontwerp brachten "enige leden" van de vaste commissie voor verkeer en waterstaat - onder hen bevond zich in ieder geval PvdA-woordvoerder J. Schilthuis⁵¹ - onder de aandacht van de minister dat het bedrijf dat een schip voor een jaar zou huren nog steeds in staat was te voorkomen dat het een financiële strop zou lijden als gevolg van een periode waarin het weinig of geen lading te vervoeren had, namelijk door of zijn schip aan een derde te verhuren of op de vrije internationale markt te gaan opereren.⁵² Minister Wemmers geloofde niet dat hier een acuut gevaar dreigde maar gaf toe dat het gevaar ook weer niet geheel denkbeeldig was en verklaarde zich bereid een bepaling in de wet op te nemen die genoemde ontsnappingsmogelijkheden moest verhinderen.⁵³ Nadat art. 47 in die zin was gewijzigd verklaarde iedereen zich akkoord met de bepalingen inzake eigen vervoer.

Het afgelopen half jaar stond de kwestie van het eigen vervoer in de binnenvaart weer in het brandpunt van de belangstelling. Ofschoon de wet nog steeds dezelfde is, hebben nieuwe vervoermiddelen voor een geheel andere situatie gezorgd. Bedrijven vragen nu vergunningen aan om produkten zelf te vervoeren met schepen die zij als het ware deels in eigendom hebben en deels huren. Zij hebben namelijk zogeheten duwbakken in eigendom en charteren, per vracht, duwbotten (plus bemanning) die deze moeten voortbewegen. De

⁵⁰ HTK 1948-1949, p. 954.

⁵¹ HTK 1950-1951, p. 2461; tot die "enige leden" behoorde vermoedelijk ook CPN-woordvoerder G. Wagenaar gezien de inhoud van het betoog van zijn fractiegenoot J. Haken later bij de mondelinge behandeling: *Ibidem*, p. 2464-2465.

⁵² HTK 1950-1951, Bijl. 1776, nr. 4, VV, p. 19; *Ibidem*, nr. 10, Verslag, p. 48.

⁵³ HTK 1950-1951, Bijl. 1776, nr. 10, Verslag, p. 48; *Ibidem*, nr. 11, Derde nota van wijzigingen, p. 48.

vraag was nu of de rijksinspecteur van het verkeer die bedrijven inderdaad een inschrijving zou verlenen, en wel op grond van het feit dat zij de duwbakken in bezit hadden - ervan uitgaande dat het algemeen vervoersbelang dat toestond - of dat hij hun deze integendeel zou weigeren omdat voor de gecharterde duwboten geen enkele termijn in acht werd genomen. Het in eigendom hebben van de duwbakken bleek van doorslaggevende betekenis te zijn want de praktijk tot nu toe was dat bedrijven met dergelijke bakken, tot groot ongenoegen van de schippers, zeker konden zijn van een vergunning.⁵⁴

Daar minister Smit-Kroes wel inzag dat deze oneigenlijke vorm van eigen vervoer de beroepsvaart op den duur forse schade zou kunnen berokkenen, wilde zij er van af. Toen Granaria de vergunning kreeg toegewezen om met eigen duwbakken en gecharterd motorvermogen te gaan varen liet de minister daarom weten dat dit bedrijf "de laatste der Mohikanen" was.⁵⁵ Korte tijd later werd inderdaad een nieuwe richtlijn van kracht die de maas in de wet dichtte: bepaald werd dat een bedrijf benevens de duwbakken ook de duwboten in eigendom moest hebben, dan wel deze laatstgenoemde langdurig tot zijn beschikking moest hebben. Tevens diende de bemanning van de duwboten in loondienst te komen van het bedrijf.⁵⁶

Wanneer Smit-Kroes beter naar haar ambtenaren had geluisterd en eerder had ingezien de enorme betekenis voor de schippers van het verlenen van een eigen-vervoervergunning, vanwege de precedent-werking, aan zo'n belangrijk verlader als Granaria, dan had zij het bedrijf de vergunning nooit verleend.⁵⁷ Dan zou zij zich twee maanden later ook niet genoodzaakt hebben gevoeld, met gezichtsverlies en ten koste van een (op dit moment nog niet vastgestelde, maar in ieder geval zeer forse)⁵⁸ schadevergoeding aan Granaria, de vergunning weer in te trekken. De Kamer, die eerder de acties van de schippers unaniem had afgekeurd,⁵⁹ uitte nu veel kritiek op de handelwijze van de minister. Woordvoerders van de regeringsfracties CDA en VVD toonden wel enig begrip voor de moeilijke situatie waarin Smit-Kroes verzeild was geraakt, maar zij uitten forse kritiek op de te Gorinchem bereikte overeenkomst. A. Korthals

⁵⁴ HTK 1987-1988, Bijl. 20.531, nr. 1, Brief van de minister, 18 april 1988, p. 2.

⁵⁵ *Ibidem*; "Granaria mag zelf vervoeren op binnenwateren", *NRC Handelsblad*, 15 april 1988; "Kamer heeft twijfels bij binnenvaartbeleid minister Smit-Kroes", *De Volkskrant*, 11 mei 1988.

⁵⁶ HTK 1987-1988, Bijl. 20.531, nr. 3, Brief van de minister, 3 mei 1988.

⁵⁷ "Bakzeil", *De Volkskrant*, 28 april 1988.

⁵⁸ *De Volkskrant* van 10 okt. 1988 berichtte dat Granaria een paar dagen daarvoor een schadeclaim van maar liefst 60 miljoen gulden had ingediend terwijl Smit-Kroes een bedrag van een half miljoen gulden in gedachte heeft!

⁵⁹ HTK 1987-1988, Bijl. 20.531, nr. 7, Verslag van een mondeling overleg op 15 juni 1988.

(VVD) en J. Nijland (CDA) vonden het uiterst bedenkelijk dat de minister een akkoord had gesloten met anonieme actievoerders in plaats van met reguliere schippersbonden. Toch kreeg een motie van J.T. van den Berg (SGP), inhoudende dat dit feit als een ongewenst precedent moest worden beschouwd, naast de steun van GPV en RPF, alleen de steun van D66 en werd dus verworpen. Een tweede motie, ingediend door F. Castricum (PvdA) en G.J. Wolffensperger (D66), inhoudende dat de minister tot nu toe onvoldoende had bijgedragen aan het scheppen van een klimaat van goede verhoudingen tussen alle betrokken partijen, verkreeg eveneens onvoldoende steun.⁶⁰ Maar duidelijk was in ieder geval dat het optreden van Smit-Kroes in de "kwestie-Granaria" kamerbreed afkeuring oogstte.

Conclusie

Gedurende de afgelopen halve eeuw zijn de binnenschippers, nauwkeuriger geformuleerd, alle binnenschippers, in niet geringe mate in bescherming genomen door de overheid. Ten eerste door de invoering van het systeem van evenredige vrachtverdeling, waarbij de concurrentie tussen de schippers onderling werd uitgeschakeld en iedereen bij toerbeurt een vracht mocht vervoeren. Ten tweede door haar vergaande bemoeienissen op de schippersbeurs, waar de vrachttarieven werden vastgesteld en de vrachten verdeeld. Ten derde door het aan banden leggen van het eigen vervoer door bedrijven.

Er zijn door de jaren heen wel verschillende voorzichtige pogingen ondernomen om de schippers uit die beschermde sfeer te halen - evenredige vrachtverdeling afschaffen, of dat systeem tenminste in handen van het bedrijfsleven geven - maar die zijn altijd op een mislukking uitgelopen. En van een sanering, waarbij een fors aantal schippers zou moeten verdwijnen om de rest betere kansen te geven, is al helemaal niets gekomen.

Het zou interessant zijn te onderzoeken waarom nu die overheidsbescherming in de binnenvaart zo hardnekkig is. In hoeverre economische redenen een rol spelen (bijvoorbeeld: de overtuiging dat afschaffing van de evenredige vrachtverdeling zal leiden tot de ondergang van de binnenvaart, waardoor een belangrijke schakel in Neerlands distributie-netwerk zal wegvallen)⁶¹ en in hoeverre sociale overwegingen van invloed zijn (Smit-Kroes zei bijvoorbeeld eens over de binnenschippers: het gaat om "mensen die ontzettend veel voor hun

⁶⁰ HTK 1987-1988, p. 96.5380-96.5382, 96.400; "Kritiek Kamer op akkoord Smit-Kroes met schippers", *NRC Handelsblad*, 30 juni 1988.

⁶¹ "Laatste der Mohikanen", *NRC Handelsblad*, 6 mei 1988.

werk over hebben, ook al zit er geen kaas meer op hun brood. In veel gevallen is het schip ook het huis. Je hebt het dus niet over de sanering van bijvoorbeeld de schoenenindustrie"⁶²). Hoe het ook zij, de schippers zijn er, tot groot ongenoegen van de verladers, tot op de dag van vandaag in geslaagd te voorkomen dat de beschermende "overheidsparaplu" boven hun hoofden werd ingeklapt.

⁶² "Overcapaciteit in binnenvaart moet weg", *NRC Handelsblad*, 26 mei 1988.

