

Als we snel helpen bij schade dan bedoelen we ook snél.

Als makelaar weet u dat een ongeval in een klein hoekje zit. Daarom adviseert u uw klant een verzekering af te sluiten. Bij voorkeur bij een maatschappij die er stáát als 'n ongeluk een kreter slaat in z'n gevoelsleven. Niet na lang touwtrekken, maar direct. Noordstar is zo'n maatschappij. Noordstar betaalt bij autoschade maar liefst 82%* van de gevallen uit binnen de 3 maanden na de feiten. Vergeleken met het Belgische gemiddelde van 65%*

een unieke prestatie. En op het gebied van andere verzekeringen is Noordstar even efficiënt. Dat komt omdat bij Noordstar het

NOORDSTAR
VERZEKERINGEN

dossier van uw klant geen weken onderweg is van het kastje naar de muur. Wij doen ons uiterste best om snel te helpen. Wie geen idee heeft wat snel betekent, kan aan de sterren een lichtend voorbeeld nemen. Net als wij. Speel ook op snel en dus op dankbare klanten. Informeer hen over de snelle Noordstar-service.

* bron: statistieken F.D.R., dd. 23/12/91

De snelle oplossing bij schade.

Groot-Brittanniëlaan 126 - 9000 Gent - 09/235 37 11 ★ Louiza Mariëlaan 2 - 2018 Antwerpen - 03/233 96 05

Chris Coeck *

Theo Notteboom **

Investerings in de Vlaamse zeehavens: een multidimensionele transactiekosten- analyse

In deze bijdrage wordt nagegaan in hoeverre de beleids- en beslissingsstructuren binnen de Vlaamse Havencommissie leiden tot een efficiënt Vlaams havenbeleid. Daartoe werd een beleids- en beslissingsmodel ontwikkeld waarin de concepten "beperkte rationaliteit" en "opportunisme" geïntegreerd werden. Aan de hand van dat model kan men de (in)effectiviteit van de besluitvorming binnen de Vlaamse Havencommissie en de gevolgde procedures op het vlak van de investeringen in haveninfrastructuur evalueren. Dergelijke evaluatie vormde de basis voor een reeks beleidsaanbevelingen. Die zijn gericht op een verdere reductie van de transactiekosten door de creatie van efficiëntere beleids- en beslissingsstructuren, met voldoende sociaal-economische legitimiteit en bedrijfseconomische en institutionele implementeerbaarheid.

Inleiding

In de periode vóór de regionalisering van het havenbeleid werd de effectiviteit van investeringsbeslissingen in de Vlaamse zeehavens en van het zeehavenbeleid in het algemeen sterk ter discussie gesteld. De

* Aspirant Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (NFWO); Universiteit Antwerpen (RUCA)

** Dienst Transporteconomie, Universiteit Antwerpen (RUCA)

Economisch en Sociaal Tijdschrift, 1996/3, blz. 431-457

investeringsuitgaven werden immers toegewezen op basis van het criterium "verdelende rechtvaardigheid". Sinds de regionalisering van het havenbeleid heeft de Vlaamse overheid grote inspanningen geleverd om beslissingsprocedures te ontwikkelen die de toekenning van investeringskredieten aan striktere voorwaarden onderwerpen. De oprichting van de Vlaamse Havencommissie, die de wenselijkheid van grote investeringsprojecten evalueert en daarover een objectief advies uitbrengt, speelde een sleutelrol in deze evolutie. Toch kan de vraag gesteld worden of de procedures die momenteel worden gevolgd om belangrijke haveninvesteringsprojecten te evalueren, voldoende zijn om inefficiënties in de besluitvorming uit te sluiten.

Deze bijdrage tracht op de bovenstaande vraag een antwoord te geven door de effectiviteit van het Vlaamse publieke zeehavenbeleid te evalueren aan de hand van concepten uit de nieuw-institutionele theorie en de transactiekostentheorie, zoals ze ontwikkeld zijn door respectievelijk North en Williamson. In concreto wordt nagegaan in hoeverre het Vlaams havenbeleid rekening houdt met externe gedragselementen van economische actoren - zoals "beperkte rationaliteit" en "opportunisme" - en of het optreden van deze gedragskenmerken wordt geminimaliseerd door het hanteren van specifieke beleids- en beslissingsstructuren. Daartoe wordt in het eerste deel een specifiek beleids- en beslissingsmodel voorgesteld, waarin de gedragsassumpties "beperkte rationaliteit" en "opportunisme" geïntegreerd worden. Dit model is specifiek toegespitst op situaties waarbij een duidelijke overheidsinterventie in het zeehavengebeuren waar te nemen is. De vraag of publieke interventie in het zeehavenbeleid wenselijk is, valt buiten het bestek van dit artikel.¹ Vanuit een positieve benadering van het Vlaams zeehavenbeleid wordt in een tweede deel het beleids- en beslissingsmodel toegepast op dit havenbeleid. Centraal daarin staat de evaluatie van de (in)effectiviteit van de gevolgde procedures op het vlak van de investeringen in haveninfrastructuur en met betrekking tot de besluitvorming binnen de Vlaamse

1 De auteurs zijn er zich terdege van bewust dat de huidige trend in de meeste Europese landen, gericht op het terugdringen van overheidsinterventie in het zeehavenbeleid, ook in Vlaanderen aangevoeld wordt en op middellange termijn kan leiden tot een herziening van de verantwoordelijkheden van de actoren die betrokken zijn bij het Vlaamse havenbeleid. In Goss (1990) wordt de problematiek inzake overheidsinterventie in het zeehavenbeleid goed geschetst vanuit een internationaal perspectief. Suykens (1994) geeft een goed overzicht van recente maatregelen van Europese landen ter beperking van de overheidsinterventie. In dit verband behandelt bijv. Thomas (1994) de havenprivatisering in het Verenigd Koninkrijk.

Havencommissie. Op basis van deze normatieve beoordeling zullen een aantal beleidsaanbevelingen worden geformuleerd teneinde de bestaande beleidsstructuur met betrekking tot haveninvesteringen aan te passen aan het voorgestelde model en zodoende de transactiekosten te minimaliseren.

1. Een theoretisch kader voor de evaluatie van beleids-effectiviteit

A. "Beperkte rationaliteit" en "opportunisme" in het overheidsbeleid

De analyse van de effectiviteit van overheidsbeleid wordt in de economische literatuur in de meeste gevallen gereduceerd tot een vergelijking van de gerealiseerde beleidsresultaten met vooropgestelde doelstellingen, zonder daarbij rekening te houden met eventuele (niet steeds beleidsgerelateerde) externe invloeden die de resultaten kunnen beïnvloeden, bijv. die welke het rechtstreekse gevolg zijn van de gehanteerde beslissingsstructuur of van de betrokkenheid van de economische actoren of beleidsvoerders. De belangrijkste externe gedragsinvloeden zijn gebaseerd op het gedrag van economische actoren en uit zich vooral in de vorm van het optreden van "beperkte rationaliteit" en "opportunistisch gedrag". Deze gedragskenmerken beïnvloeden in sterke mate het creatieproces van overheidsbeleid en de mate van beleidseffectiviteit. Ze worden in de literatuur "transactiekosten"² genoemd (zie Williamson, 1975, 1981, 1985; North, 1990, 1993).

Beperkte rationaliteit verwijst naar het gedrag van de individuele actor die rationaliteit nastreeft maar dat uiteindelijk niet realiseert. De economische actoren worden bij het nemen van rationale beslissingen gehinderd door het gebrek aan correcte en volledige informatie: in plaats van de voorgenomen rationale actie wordt een suboptimale beslissing genomen, die gebaseerd is op onvolledige c.q. lokale informatie. Williamson

2 De economische theorie stelt dat transactiekosten de kosten zijn om tot een overeenkomst te komen, om die te controleren en af te dwingen. Met betrekking tot het overheidsbeleid kan hier bijgevolg gesteld worden dat het de informatie-, onderhandelings- en controlekosten zijn om tot een overeenkomst te komen en om de beslissing conform de overeenkomst uit te voeren en toe te passen. Het bestaan van beperkte rationaliteit en opportunisme van alle betrokken partijen beïnvloedt het overheidsbeleid negatief. Een op effectiviteit gericht beleid dient dergelijke effecten te minimaliseren of te vermijden.

stelt in dit kader dat "economic actors experience limits in formulating and solving complex problems and in processing (receiving, storing, retrieving, transmitting) information" (Williamson, 1981, blz. 1545). Dit impliceert dat de veronderstelling van perfecte kennis en informatie, zoals ze gehanteerd wordt in de neoklassieke economische theorie, binnen de transactiekostentheorie niet langer wordt aangehouden.

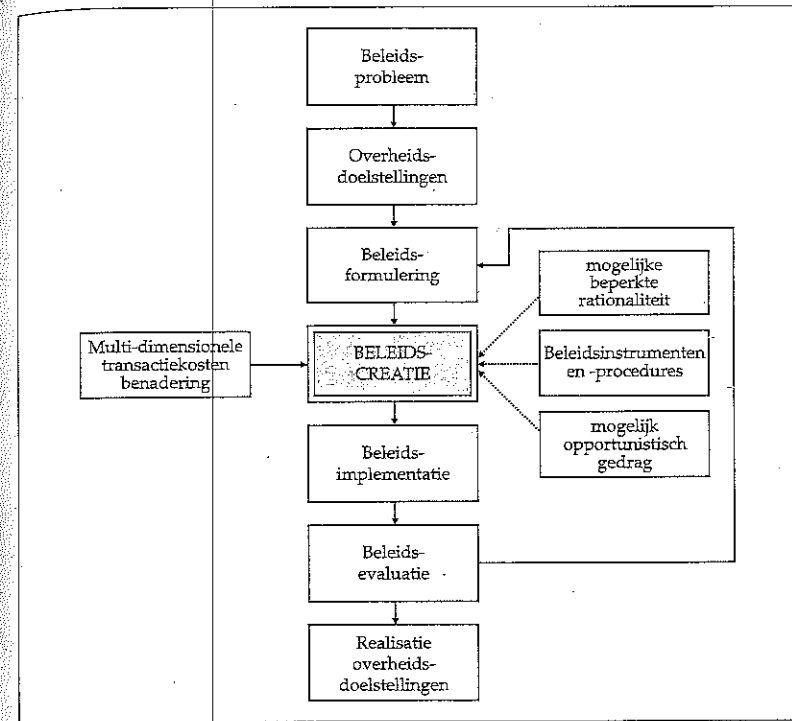
Het vertonen van opportunistisch gedrag wordt in de meeste gevallen opgevat als het nastreven van eigenbelang, waarbij enkel het individuele voordeel van betrokken actoren als hoofdmotief wordt gehanteerd om beslissingen te nemen. Bij dit gedrag worden bijgevolg veeleer individuele dan sociaal-maatschappelijke doelstellingen gevolgd. Opportunisme kan echter eveneens verwijzen naar situaties waar de betrokken agenten gesloten overeenkomsten eenzijdig kunnen verbreken of beslissingen op een andere manier toepassen dan onderling overeengekomen (het zogenaamde "cheating behaviour" of "vals spelen").

Elk overheidsbeleid (inclusief de mix van gebruikte maatregelen, het toegepaste administratieve systeem, de aanwezigheid van sanctiesystemen en -procedures, de impact van de bedrijven op het overheidsbeleid enz.) kan worden vertaald in de mate waarin het het voorkomen van beperkte rationaliteit en opportunistisch gedrag tracht te minimaliseren. Het volgen van een publiek beleidsproces dat consistent is met de beleidsdoelstellingen en dat de eventuele beïnvloedende elementen en gedragskenmerken "beperkte rationaliteit" en "opportunistische" expliciet incorporeert, blijkt een rationele oplossing te zijn.

Figuur 1 verschaft een vereenvoudigde visuele voorstelling van een algemeen beleidsproces voor het overheidsbeleid. Dit proces is samengesteld uit vijf stappen:

1. Erkenning van een beleidsprobleem. In dit geval is dat een investeringsprobleem en, daaraan verbonden, een selectie van investeringsprojecten op basis van een set van objectieve criteria.
2. Vaststellen van doelstellingen en formuleren van beleidsintenties.
3. Beleidscreatie. Tijdens deze stap wordt het beleid opgesteld en worden beslissingen genomen. Hierbij baseren de beleidsvoerders zich op bestaande beleidsinstrumenten en -procedures.
4. Implementatie van de genomen beslissing en toepassing van het beleid.

Figuur 1. Het algemene proces inzake overheidsbeleid.



5. Beleidsevaluatie. Hierbij wordt nagegaan of de doelstellingen die in het begin van het beleidsproces zijn vooropgesteld, op een degelijke wijze werden bereikt. Zoniet is een terugkoppeling naar het beleidsformulerings- en beleidscreatiestadium noodzakelijk.

Figuur 1 geeft aan dat beperkte rationaliteit en opportunistische vooral in de fase van de beleidscreatie een belangrijke invloed hebben. In deze fase moet de invloed van gedragsassumpties worden geïncorporeerd, aangezien enkel op die manier van het ontstaan van reële beleidseffectiviteit kan worden gesproken. Het is daarom raadzaam om in dit stadium een multidimensionele transactiekostenbenadering van het publieke overheidsbeleid toe te voegen, die met deze divergente en mogelijk beïnvloedende effecten rekening houdt. Deze benadering wordt in dit artikel uitgewerkt met betrekking tot het haveninvesteringsbeleid. Indien geen rekening wordt gehouden met gedragsinvloeden, is de

analyse van de effectiviteit van het overheidsbeleid immers te partieel en kunnen op basis van dit onvolledige onderzoek geen relevante conclusies worden getrokken.

Vooraf opportunistisch gedrag kan moeilijk te vermijden zijn. Het kan voor de actor/beleidsvoerder immers een volledig rationele handelwijze zijn om de beslissing op een alternatieve wijze te interpreteren en volgens zijn subjectief oordeel te handelen, zodat het maken van keuzes die niet optimaal zijn vanuit een economisch standpunt mogelijk is (North, 1981, 1990).

Problemen van beperkte rationaliteit kunnen worden vermeden door de beslissingnemers adequate informatie te verschaffen over alle mogelijke effecten die verbonden zijn met het toepassen van specifieke maatregelen of de realisatie van bepaalde projecten. Aanvullend dienen de beslissingnemers in dit kader voldoende informatie te krijgen over de mate waarin de beleidsbeslissingen als geloofwaardig en aanvaardbaar worden beschouwd: enerzijds door de actoren die door de acties bevoordeeld zijn, anderzijds door hen die erdoor benadeeld worden. Dit legitimiteitsvraagstuk heeft belangrijke implicaties voor de werkelijke effectiviteit van het overheidsbeleid.

B. Het multidimensionele transactiekostenmodel van het publieke beleid

De overheid treft haar beleidsmaatregelen - in casu investeringsbeslissingen ten aanzien van havenprojecten - niet in een sociaal vacuüm, maar veeleer binnen een complex netwerk van sociale, politieke en economische interacties tussen verschillende actoren, waarbij een belangrijke invloed uitgaat van gedragselementen. Bijgevolg dient een overheidsbeleid dat het bestaan van gedragsinvloeden van betrokken actoren wenst tegen te gaan, rekening te houden met de elementen en dimensies die het creatieproces kunnen beïnvloeden en met de generische criteria die daaruit voortvloeien. Bijgevolg wordt het model multidimensioneel genoemd.

Niet-limitatief kunnen vijf elementen worden onderscheiden die het creatieproces van overheidsbeleid in het algemeen - en van het zeehavenbeleid in het bijzonder - beïnvloeden en die ertoe leiden dat een complex beslissingsproces voor publieke beleidsvoerders ontstaat:

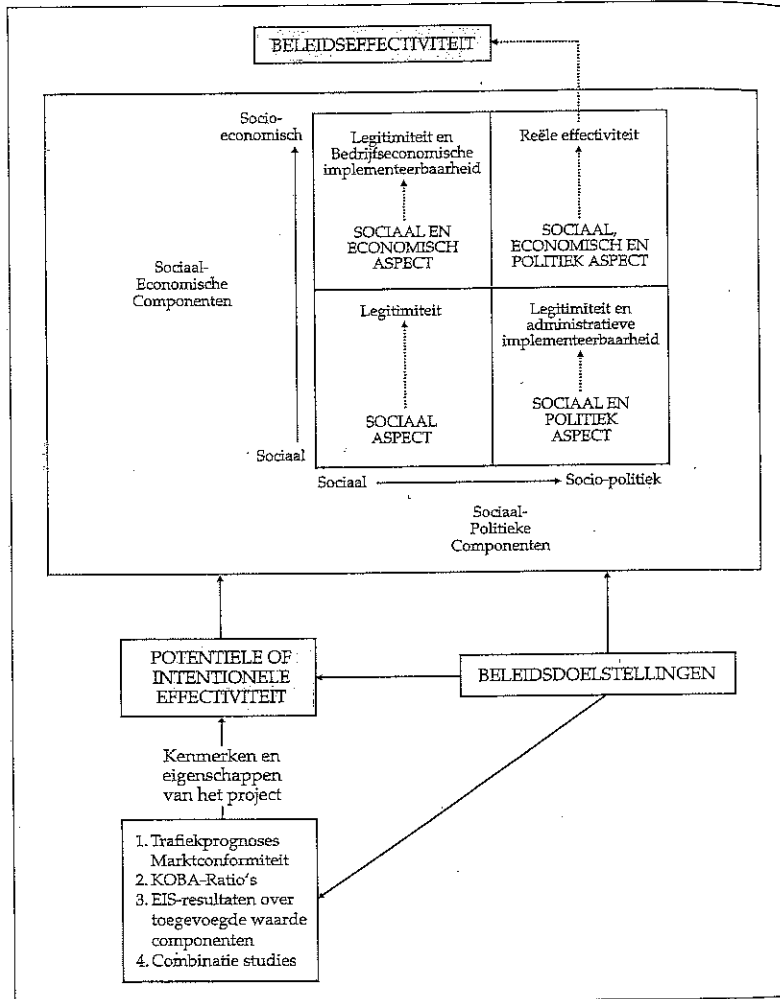
1. De mogelijke contradictie tussen de financiële component (het ter beschikking hebben van beperkte financiële middelen) en de gedragscomponent (het nastreven van individuele doelstellingen eerder dan de algemeen vooropgestelde beleidslijnen) (zie bijv. Verbeke, 1986 en Riker, 1990 voor een kritische evaluatie van deze problematiek).
2. De mogelijke afwezigheid van voldoende informatie voor de publieke beleidsvoerder over de potentiële effectiviteit van verschillende (investerings)alternatieven en over de mogelijke interacties tussen verschillende projecten en maatregelen.
3. De mogelijke afwezigheid van algemene aanvaardbaarheid of legitimiteit voor bepaalde maatregelen of (investerings)beslissingen, zowel uit hoofde van het grote publiek, groepen van private havengebruikers als uit hoofde van de beslissingnemers zelf.
4. De mogelijke afwezigheid van voldoende administratieve en technische mogelijkheden om bepaalde (strategische) beslissingen of investeringen uit te voeren of ze met de reeds uitgevoerde maatregelen te integreren tot een coherent, complementair geheel zonder duplicerend of tegenstrijdig te zijn.
5. De mogelijke afwezigheid van voldoende en correcte informatie over de randvoorwaarden die op de internationale markt gelden en waarmee private beleidsvoerders worden geconfronteerd. Deze randvoorwaarden zijn direct gerelateerd aan de concurrentiële positie van de bedrijven (en de havens waarbinnen die actief zijn) ten opzichte van buitenlandse concurrerende bedrijven en havens, en zijn van doorslaggevend belang voor het toekomstig trajectverloop binnen de zeehavens.

Door deze vijf elementen in de beleidsvoering te betrekken wordt het publieke havenbeleid en het overheidsbeleid in het algemeen aan een meer ingewikkelde set van eisen blootgesteld. Daarbij staan onzekerheid en complexiteit centraal, en er wordt ook meer realisme aan de traditionele economische-effectiviteitsanalyse van de besluitvorming toegevoegd.

Figuur 2 geeft de multidimensionele transactiekostenbenadering van het publieke beleid weer. In principe kan dit model eveneens beschouwd worden als een besluitvormingsmodel dat rekening houdt met multipel externe factoren. De voorgestelde benadering houdt rekening met de mogelijke gedragsassumpties door vier dimensies of generische criteria te betrekken. Deze criteria zijn gebaseerd op de vijf beïnvloedende elementen die hiérvóór werden aangehaald en zijn bijgevolg gericht op

de reductie van beperkte rationaliteit en opportunisme. Dit model kan worden toegepast op een grote diversiteit van publieke beleidssituaties (zie bijv. ook Coeck en Lesceu, 1994; Verbeke en Coeck, 1995 voor een toepassing van de benadering op het Vlaamse milieubeleid).

Figuur 2. Het multidimensionele transactiekostenmodel van het publieke beleid.



De benadering stelt voorop dat er een determinerende invloed van gedragselementen op het overheidsbeleid uitgaat. De aanpak is gebaseerd op de transactiekostentheorie en past binnen het maatschappelijke proces van overheidsbeleid. Het model evalueert een voorgenomen beleidsbeslissing aan de hand van vier generische criteria. Naast potentiële effectiviteit en toepasbaarheid van de investeringsprojecten, die geëvalueerd kunnen worden aan de hand van een conventionele trafiekanalyse of een sociaal-economische kosten-batenanalyse, zijn dat de bedrijfseconomische implementeerbaarheid, de institutionele implementeerbaarheid en de politico-sociale legitimatie. Het criterium "onzekerheid" dient hier steeds gezien te worden als een extern limiterend element. Traditioneel wordt slechts in heel beperkte mate rekening gehouden met de totaliteit van de vier generische criteria en wordt enkel de potentiële effectiviteit of wenselijkheid van de investeringsprojecten in de havens onderzocht. De vertaling van hoge "potentiële" effectiviteit in "reële" beleidseffectiviteit is echter enkel mogelijk indien met de totaliteit van de generische beleidscriteria rekening wordt gehouden, en bijgevolg zowel de sociale en economische als de politieke aspecten van de complexe besluitvorming op overheidsniveau in de besluitvorming worden betrokken. Enkel op die manier wordt het optreden van lokale of beperkte rationaliteit en opportunistisch gedrag vermeden.

De eerste stap in het model is de eenduidige bepaling van de doelstellingen. Vervolgens dient meer zekerheid te worden verkregen over de uitvoerbaarheid en toepasbaarheid van de projecten. Om de potentiële (economische) effectiviteit van een voorgenomen investeringsproject in de zeehavens te kunnen evalueren, is informatie nodig over de differentieële bijdrage en merites van verschillende alternatieven om uiteindelijk de overheidsdoelstellingen te realiseren. Hierbij moet een consistente projectevaluatie worden toegepast die inzicht verschaft in bijv. de kosten-batenratio's en de economische impact, maar die ook de technische aspecten van het investeringsproject (zoals de noodzaak van capaciteitsaanpassing), de alternatieven en de relaties met andere projecten onderzoekt. Zo kan worden beslist of het voorgestelde project een zekere mate van potentiële effectiviteit heeft.

Om de uiteindelijke reële effectiviteit van het investeringsproject te bepalen, dient de potentiële effectiviteit te worden gecombineerd met de resultaten van de performantieanalyse van de voorgestelde maatregel volgens de criteria³ "legitimiteit", "institutionele implementeerbaarheid" en "bedrijfseconomische implementeerbaarheid"⁴, die op hun beurt de

resultante zijn van subelementen met verschillende eigenschappen. Zo beschouwd dient legitimatie vooral opgevat te worden als een sociaal-maatschappelijk gegeven. Institutionele implementeerbaarheid is daarentegen voornamelijk gebaseerd op het politieke aspect van publiek beleid. Bedrijfseconomische implementeerbaarheid, tenslotte, is te beschouwen als de micro-economische component van de volledige criteriamix.

Problemen met administratieve of institutionele implementeerbaarheid kunnen ontstaan als gevolg van problemen in de overheidsorganisatie en als gevolg van het gebrek aan middelen, mogelijkheden en capaciteiten om specifieke maatregelen toe te passen of projecten uit te voeren. Een lage sociale legitimiteit van de projecten kan resulteren in niet-aanvaarding door bepaalde actoren en in groeiend opportunistisch gedrag. Immers, niet-aanvaarding heeft tot gevolg dat de actoren niet langer de maatschappelijke doelstellingen voor ogen houden maar veeleer in hun eigen belang gaan handelen. Bedrijfseconomische implementeerbaarheid, tenslotte, kan worden beïnvloed door de financiële en technische problemen die verbonden zijn aan de uitvoering van specifieke projecten of van een specifiek beleid.

De bovenste helft van figuur 2 geeft aan dat de potentiële effectiviteit van overheidsbeslissingen (in dit geval het uitvoeren van investeringsprojecten) wordt afgewogen met de generische criteria, die een beslissingsmatrix van rationeel maatschappelijk overheidsbeleid vormen. Op de X-as van deze matrix wordt de stijgende politieke component van het beleid voorgesteld. De Y-as stelt een stijgende economische component van het overheidsbeleid voor. De positie linksonder in de beslis-

- 3 De drie criteria "legitimiteit", "institutionele implementeerbaarheid" en "bedrijfseconomische implementeerbaarheid" kunnen ook meer operationeel worden gemaakt. Legitimiteit kan worden verhoogd indien de publieke zichtbaarheid en objectiviteit van de besteding duidelijk wordt gesteld en indien het maatschappelijke draagvlak hiervoor voldoende groot is. Problemen inzake institutionele implementeerbaarheid worden vermeden indien een coherent en continu beleid wordt nagestreefd, indien er compatibiliteit met andere beleidsvelden bestaat, indien de beslissing bijdraagt tot het bereiken van de doelstellingen en indien er financieringsmogelijkheden bestaan. De bedrijfseconomische implementeerbaarheid stijgt indien er een werkelijke noodzaak bestaat voor het project (vraag vanuit de markt), indien er overleg en inspraak mogelijk is om het project af te stemmen op situaties specifiek voor de bedrijven, indien er op het beleid kan worden ingespeeld en indien de impact van het al dan niet invoeren van het project op de (internationale) concurrentiepositie van bedrijven en havens wordt onderzocht.
- 4 Door de combinatie van de resultaten van de verschillende analyses is het voorgestelde model ruimer dan een traditionele multicriteria-analyse.

singsmatrix wordt bijgevolg voorgesteld door het sociale aspect: het uitgesproken belang van de politieke of van de economische component van het overheidsbeleid is in dit geval beperkt en dient te worden gerelativeerd; voornamelijk het sociaal-maatschappelijke gegeven van de te treffen maatregelen wordt benadrukt. Dit element vormt de basis voor een coherent overheidsbeleid en bijgevolg ook voor een optimaal zeehavenbeleid. Het nastreven van het sociale gegeven leidt primordiaal tot het nastreven van het "legitimiteit"-criterium. In dezelfde zin kan worden gesteld dat de posities linksboven en rechtsonder in de matrix het nastreven van enerzijds het economische aspect en anderzijds de politieke component voorstellen en respectievelijk zullen leiden tot het nastreven van bedrijfseconomische en institutionele implementeerbaarheid als beslissingscriteria. Indien echter reële beleidseffectiviteit wordt beoogd, moet een combinatie van zowel sociale, economische als politieke elementen van een project worden nagestreefd en beoordeeld, gekoppeld aan een potentieel effectief karakter.

Het nastreven van beleidseffectiviteit is bijgevolg een samengestelde strategie, die verbonden is met zowel de sociale en economische als de politieke dimensie van het overheidsbeleid. Enkel indien potentieel effectieve investeringsbeslissingen worden aangevuld met een combinatie van deze drie stromingen, kan reële beleidseffectiviteit ontstaan (zie figuur 2). Het uitgangspunt is de nadruk op een mix van criteria. Het aandeel van de diverse criteria in de policy-mix wordt bepaald aan de hand van het belang dat de publieke beleidsmakers hechten aan de diverse samenstellende delen en vanuit de heersende sociaal-maatschappelijke context. Publieke beleidsvoerders moeten al de componenten ex ante beschouwen.

2. Een transactiekosten-interpretatie van het Vlaamse zeehavenbeleid

In de vorige paragraaf werd een conceptueel model opgesteld dat de creatie van een effectief overheidsbeleid, dat rekening houdt met eventuele gedragselementen, mogelijk maakt. In deze paragraaf wordt het Vlaamse havenbeleid geanalyseerd aan de hand van dit model en wordt aangegeven op welke vlakken aanpassingen mogelijk zijn. Centraal in de analyse staat de Vlaamse procedure voor de evaluatie van investeringsprojecten en de werking van de Vlaamse Havencommissie, die

thans instaat voor de concrete beleidsvoorbereiding met betrekking tot belangrijke infrastructuurprojecten.

A. Het Vlaamse beleid inzake grote infrastructuurprojecten en projectevaluatie

1. *Vóór de regionalisering van het havenbeleid*

In de tijdspanne vóór de regionalisering van het havenbeleid in België kunnen drie periodes worden onderscheiden (Winkelmans, 1990):

- de periode van de Nationale Commissie voor de Bevordering van de Havenbelangen (NCBH), opgericht in 1963. De NCBH kwam slechts sporadisch bijeen;
- de periode van de Nationale Commissie voor het Havenbeleid (NCH), opgericht in 1978. Binnen deze commissie vond een soort Vlaamse havenoorlog plaats (vooral tussen Antwerpen en Zeebrugge), wat deze commissie uiteindelijk in onmacht deed vallen;
- de periode van de sluimerende NCH tussen 1985 en 1989. Het ging daarbij veeleer om een commissie op papier, zonder enige activiteit op haar actief.

Verbeke (1986, 1987a, 1987b) stelde dat de beleidsvoerders in deze periodes, bij het alloceren van overheidsmiddelen ten bate van publieke investeringsprojecten in zeehavens, sterk werden beïnvloed door verschillende externe invloeden en gedragskenmerken. De auteur observeerde belangrijke inefficiënties, die vooral voortvloeiden uit het bestaan van lokale rationaliteiten, het nastreven van individuele doelstellingen en een "commitment" om bepaalde projecten uit te voeren alhoewel er objectief gezien geen rechtstreekse prioriteit voor bestond. Vooral de gebrekkige werking en de onaangepaste beslissingsprocedures binnen de Nationale Commissie voor de Bevordering van de Havenbelangen en haar opvolgster, de Nationale Commissie voor het Havenbeleid, worden aangegeven als belangrijke redenen voor de inefficiënties. Vanaf het einde van de jaren tachtig is het Vlaamse havenbeleid echter fundamenteel gewijzigd.

2. *De Vlaamse Havencommissie*

Op 5 december 1989 werd in de schoot van de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV) opnieuw een commissie opgericht die het

Vlaamse havenbeleid moet voorbereiden en die de Vlaamse Minister van Openbare Werken adviseert: de Vlaamse Havencommissie (VHC). Als algemene opdracht dient ze een bijdrage te leveren bij de voorbereiding van het havenbeleid. Dit houdt een zesvoudige taak in (zie artikel 2§1 van het Besluit van de Vlaamse Executieve van 15 november 1989 tot oprichting en samenstelling van een Vlaamse Havencommissie (BS 17 februari 1990) en artikel 7quater van het Decreet van 4 april 1990 tot wijziging van het Decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen):

- "het uitwerken van algemene beleidsobjectieven voor de infrastructuur en exploitatie van de havens;
- het uitwerken van voorstellen voor beheers- en exploitatiestructuren van en concurrentievoorwaarden tussen de havens;
- het ontwerpen van voorstellen tot bevordering van het complementair karakter van de zeehavens door een grotere specialisatie inzake trafiek en overleg en een versterkte samenwerking tussen de havens;
- het uitwerken van voorstellen met betrekking tot alle hinterlandverbindingen van de havens en hun rol in het exportbeleid;
- het voorbereiden van interregionaal en internationaal overleg met betrekking tot het zeehavenbeleid;
- het uitwerken van deze algemene beleidsobjectieven in concrete infrastructuurplannen en projecten voor het geheel van de havens."

Via een strategische en administratieve confrontatie beoogt de VHC een optimale allocatie van gemeenschappelijke middelen tot stand te brengen en de lokale rationaliteit en/of autonome beleidsactiviteiten afkomstig van de lagere niveaus (e.g. de havensbesturen) uit te schakelen. Daartoe is de VHC samengesteld uit acht vertegenwoordigers van de Vlaamse werkgevers, acht vertegenwoordigers van de Vlaamse werknemersorganisaties, aangevuld met vijf leden van de Vlaamse zeehavens (Antwerpen: 2, Gent: 1, Zeebrugge: 1 en Oostende: 1 vertegenwoordiger). Ook het spoorvervoer, het wegvervoer en de binnenscheepvaart zijn in de VHC vertegenwoordigd. Voor de algemene werking van de VHC, voor de voorbereiding van de commissiebijeenkomsten en voor de opdrachten aan werkgroepen en secretariaat staat het dagelijks bestuur in. Daarin zijn twee leden van de werkgeversgroep, twee van de werknemers en één vertegenwoordiger van elke zeehaven opgenomen. De voorzitter is een onafhankelijk deskundige. Beslissingen in het dagelijks bestuur worden bij consensus genomen.

De Commissie moet een verplicht advies verstrekken (beslissingen worden getroffen met een gewone meerderheid van de aanwezige leden) over de sociaal-economische studie van nieuwe investeringsprojecten met een kostprijs van meer dan 300 miljoen BEF. De uiteindelijke beslissing wordt steeds getroffen door de Vlaamse regering. De bevoegde minister kan van een advies dat met eenparigheid van stemmen werd aanvaard, slechts door middel van een goed omklede motivering afwijken. Indien de unanimitieit in de VHC echter niet wordt bereikt (de VHC kan immers geldig tot een advies komen met een meerderheid van de aanwezige leden), is deze motivering niet noodzakelijk en kan van de projectevaluatie en het advies worden afgeweken met een eenvoudige ministeriële of administratieve beslissing.

De VHC tracht door middel van "het stimuleren en opzetten van een wetenschappelijk, beleidsvoorbereidend instrumentarium dat de economische aspecten van het zeehavenbeleid moet ondersteunen" haar vooropgestelde opdracht te realiseren. In het bijzonder wordt hier gedacht aan "de trafiekprognoses op middellange en lange termijn, het onderzoek naar de concurrentiepositie van de Vlaamse havens, de studie over de capaciteit en de capaciteitsbenutting, de sectoriële analyses voor specifieke goederencategorieën, het onderzoek naar het meest aangewezen evaluatie-instrumentarium voor havenprojecten en de studies over de sociale en economische bijdrage van de havens, onder meer op het vlak van de werkgelegenheid" (zie artikel 2§2 van het Besluit van de Vlaamse Executieve van 15 november 1989 tot oprichting van de VHC).

Om conformiteit tussen de evaluatie van verschillende projecten te garanderen, was het noodzakelijk richtlijnen voor de economische evaluatie van havenprojecten op te stellen. De VHC heeft daarin voorzien in haar advies van 19 december 1990 aan de Vlaamse Minister van Openbare Werken, dat werd bevestigd in haar advies van 9 juni 1994 (zie VHC, 1990; VHC, 1994). Volgens de VHC dient er een geïntegreerde evaluatie voor investeringsprojecten te worden uitgevoerd, vertrekkend van onderbouwde capaciteits- en marktgebonden trafiekprognoses, zodat de invloed van het project op de aanwezige en beschikbare capaciteit kan worden vastgesteld. De VHC heeft in haar advies duidelijk gesteld dat de projectevaluatie een strategische positionering van de onderzochte haven mogelijk moet maken, zowel met betrekking tot de te verwachten trafiekontwikkelingen in Noord-Europa als inzake de invloed van het project op de positie van de Vlaamse havens onderling. Dergelijke

analyse vereist ook een onderzoek van de bestaande capaciteit en de benutting ervan in alle Vlaamse havens (en niet enkel binnen de haven waarop het projectvoorstel betrekking heeft), zodat de implicaties van het project inzake interne verschuivingen en trafiekaflleiding tussen de Vlaamse havens ook geëvalueerd kunnen worden. De projecten moeten bovendien steeds passen in een langetermijnvisie. Aldus beoogt de VHC aan de betrokken actoren voldoende informatie te verschaffen over de potentiële effectiviteit van de verschillende projectvoorstellen en over mogelijke interacties tussen de projecten onderling.

De feitelijke economische projectevaluatie, zoals ze door de VHC wordt beoordeeld, bestaat naast de trafiekprognose uit twee delen, namelijk de opstelling van een conventionele kosten-batenanalyse en de opstelling van een economische-impactstudie, die de weerslag van het project op de economie bepaalt, o.m. met betrekking tot de toegevoegde waarde, de werkgelegenheid en de terugvloei naar de overheid.

De economische evaluatie van projecten, zoals hierboven geschetst, wordt niet uitgevoerd door de VHC maar wordt op initiatief van de bevoegde overheidsadministratie of van de indiener van het project opgesteld, d.i. het havenbestuur van de haven waar het project wordt gepland. De Havencommissie zal enkel beoordelen of de uitgevoerde projectevaluatie voldoet aan de normen die zij heeft opgesteld en zal op basis hiervan een wetenschappelijk gebaseerd advies uitbrengen over de wenselijkheid van het project. Of deze werkwijze de gewenste effectiviteit van besluitvorming oplevert is echter de vraag.

B. Beoordeling van de Vlaamse projectevaluatie volgens het multidimensionele transactiekostenmodel

De procedure en het type van studies die de Vlaamse Havencommissie noodzakelijk acht voor de evaluatie van grote investeringsprojecten, houden een mogelijke objectivering en verwetenschappelijking van beslissingen in. De overheid moet niet langer willekeurig beslissen volgens een beurtsysteem of volgens het criterium van de "verdelende rechtvaardigheid", maar kan steunen op adviezen die volgens objectieve criteria werden opgesteld. Daardoor is reeds tegemoetgekomen aan de voornaamste kritiek ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de regionalisering. Toch kan de vraag worden gesteld of het ontstaan van inefficiënties in het besluitvormingsproces volledig werd uitgesloten.

Om die vraag te beantwoorden wordt in dit punt de Vlaamse procedure voor projectevaluatie getoetst aan het conceptuele model dat in 1.B werd voorgesteld. Het vermijden van beperkte rationaliteit en opportunistisch gedrag staat daarbij centraal.

1. Overheidsdoelstellingen in de beleidscyclus

Overheidsdoelstellingen stellen steeds het begin voor van het beleidsproces, zoals voorgesteld in figuur 1. Wat het beleidsprobleem betreft, is het duidelijk dat een projectevaluatie een optimale en effectieve allocatie van schaarse overheidsmiddelen in de Vlaamse zeehavens dient in te houden, teneinde een aantal geselecteerde projecten uit te voeren die tegemoetkomen aan de overheidsdoelstellingen.

De overheidsdoelstellingen en uitgangspunten van het Vlaamse zeehavenbeleid en van de projectevaluatie in het bijzonder kunnen worden afgeleid uit diverse beleidsdocumenten en zijn eveneens samengevat in een beleidsnota van de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden (zie VHC, 1994).

De overheid stelt dat de door de havens voorgestelde projecten steeds de basis moeten blijven voor de ontwikkeling van de Vlaamse havens, doch dat deze projecten moeten passen in de langetermijnvisie van het Vlaamse Gewest. Er moet in toenemende mate worden uitgegaan van een rationele havenontwikkeling. Dit wil zeggen dat het complementaire karakter van de Vlaamse havens moet worden benadrukt, veeleer dan duplicatie na te streven.

Als reactie op het advies van de VHC aangaande projectevaluatie stelt de Minister dat de belangrijkste overheidsdoelstellingen die bij het onderzoek van investeringsprojecten onderzocht moeten worden, vijfvoudig zijn:

1. Het streven naar een versterking van de concurrentiepositie van de Vlaamse havens met minimaal het behoud van hun aandeel in de trafiekevolutie. Dit houdt in dat de totale capaciteitsuitbreiding in de havens moet overeenstemmen met de verwachte trafiekstijgingen binnen deze goederenstroom. Hiervoor kan bijgevolg gesteund worden op het onderdeel "marktprospectie" of "trafiekprognose" van de projectevaluatieprocedure. Toch dient dit met enige omzichtigheid te gebeuren vanwege de grote mate van onzekerheid die verbonden is aan dergelijke trafiekprognoses.

2. Het streven naar de creatie van toegevoegde waarde. Een economische-impactstudie kan de toegevoegde waarde van een voorgesteld project berekenen, alsook de directe en indirecte tewerkstellingseffecten en de verwachte terugvloeï naar de overheid na de uitvoering van het project. Ook inzake deze doelstelling voldoet de huidige projectevaluatie.
3. Het streven naar de uitvoering van marktgerichte projecten, zodat het aanbod van havenspecifieke infrastructuur aan de vraag beantwoordt. Hier moeten bovendien vooral de groeimogelijkheden van de verschillende havens en de slaagkansen van de diverse projecten worden onderzocht (vergelijk met "strategische positionering").
4. Het streven naar complementariteit van de Vlaamse havens. Eerder dan de merites van individuele havens te beoordelen is een evaluatie van projecten in een meer algemene Vlaamse context nodig, zodat meer functioneel kan worden geïnvesteerd en duplicaties vermeden kunnen worden. In dit kader is het eveneens onontbeerlijk dat de trafiekverschuivingseffecten van projecten tussen de Vlaamse havens onderling worden onderzocht. Deze secundaire effecten kunnen bepaalde projecten immers veel minder aantrekkelijk maken, aangezien door de uitvoering ervan in andere havens een overcapaciteit kan ontstaan. Deze doelstelling wordt in de huidige procedure soms nog onvoldoende nagestreefd. Mocht de markt in de toekomst duidelijk ombuigen naar een negatieve groei in de trafiekvolumes, dan komt dit probleem van complementariteit en overcapaciteit wellicht nog meer op de voorgrond.
5. Het streven naar de uitvoering van projecten die een economische en sociale ontwikkeling stimuleren, waarbij zowel de lokale als de gewestelijke belangen worden gediend. Een combinatie van de resultaten van de kosten-batenanalyse en de economische-impactstudie geeft daarover voldoende informatie.

Randvoorwaarden bij het nastreven van deze doelstellingen zijn de beperkte budgettaire mogelijkheden van het Vlaamse Gewest, de verwachtingen en investeringsinspanningen van het bedrijfsleven en de mogelijkheden voor alternatieve financiering.

2. De Vlaamse projectevaluatie en het transactiekostenmodel

De projectevaluatieprocedure zoals ze in Vlaanderen wordt toegepast, elimineert niet alle mogelijkheden van het optreden van "beperkte rationaliteit" en "opportunistisme". Hoewel de procedure grotendeels de

doelstellingen die gesteld zijn door de Vlaamse overheid nastreeft (uitgezonderd het feit dat de nadruk op de complementariteit van havens niet altijd blijkt uit de projectevaluaties en de uiteindelijke beslissingen), ontstaan toch een aantal inefficiënties binnen het beleidsproces als gevolg van externe gedragsinvloeden van de economische actoren.

Allereerst kan het feit dat de uiteindelijke beslissing steeds wordt genomen door de Vlaamse regering in bepaalde gevallen een belangrijke rem zijn op het tot stand komen van "reële beleidseffectiviteit". De VHC streeft in de praktijk naar unanimiteit van stemmen teneinde een "bindend" advies ten overstaan van de minister te kunnen uitbrengen, hetgeen haar indirecte beslissingsmacht verschaft. Gezien de lokale rationaliteiten en het opportunisme die meespelen in de processen die zich binnen de VHC afspelen, is eenparigheid van stemmen echter geen vast gegeven.⁵ Het unanimitetsprobleem is gedeeltelijk te wijten aan de samenstelling van de commissie; immers, de havenbesturen stemmen mee over "concurrerende" projecten. Indien de unanimiteit in de VHC niet wordt bereikt, kan de minister met een eenvoudige ministeriële of administratieve beslissing afwijken van de projectevaluatie en het advies van de VHC. Wanneer dit laatste courant voorkomt, wordt uiteindelijk de VHC als advies- en overlegorgaan buiten spel gezet en bestaat het gevaar dat de financiële middelen voor het uitvoeren van investeringsprojecten worden toegewezen zoals tijdens de periode vóór de regionalisering van het havenbeleid, d.i. volgens het principe van de "verdelende rechtvaardigheid". Het is bijgevolg onontbeerlijk dat de werking en de adviesverlening van de VHC vanuit de overheidsadministratie en van de kant van de verantwoordelijke beleidsvoerders als waardevol worden erkend en een substantiële plaats in de besluitvorming toegevoerd krijgen.

In de huidige projectevaluatie domineren de havenbesturen nog steeds de activiteiten van de VHC en van de beleidsvoerders op ministerieel

5 Van de 23 adviezen en aanbevelingen die in de periode van mei 1990 tot mei 1995 op de VHC ter stemming werden gebracht, waren er 7 stemmingsniet-unaniem, d.w.z. ofwel bij meerderheid ofwel virtueel unaniem (onthouding). Specifiek voor de infrastructuurprojecten betrof het de aanleg van een containerkade in Zeebrugge (1990), het renovatieprogramma voor de haven van Oostende (1992) en de bouw van het Wielingendok in Zeebrugge (1995). De overige niet-unanieme stemmingsniet-unaniem hadden o.m. betrekking op het vernieuwde havenbeheer en de recente perikelen rond een concessieovereenkomst tussen het Vlaamse Gewest en het Zeebrugse havenbestuur. Opvallend is dat in de moeilijke werkingsjaren 1994 en 1995 talloze impasses binnen de VHC konden worden waargenomen, vooral ingegeven door de vaak harde stellingnamen van de havenbesturen.

niveau. De Commissie evalueert en adviseert enkel de belangrijke investeringsprojecten die door de havenbesturen afzonderlijk aan de centrale overheidsadministratie werden voorgelegd en waarvan de rationale in vele gevallen te vinden is in individuele en havenspecifieke situaties zonder gefundeerd te zijn in een ruimer Vlaams havenbeleid. Vooral het engagement van de lokale beleidsvoerders ten opzichte van hun haven vormt in dit geval de rationale voor de selectie van deze projecten. Op die manier wordt vooral de concurrentie tussen de Vlaamse havens benadrukt, zonder de problematiek van haveninvesteringen havenoverschrijdend te benaderen en de concurrentie in een ruimer kader, zoals bijvoorbeeld de range Hamburg - Le Havre, te evalueren. Ideaal gezien zou een investering in één specifieke haven niet beschouwd mogen worden als een bedreiging van de overige havens, maar eerder als een bijdrage tot de Vlaamse welvaart in haar geheel.

Wat de beleidsprocedure inzake het uitvoeren van projectevaluaties betreft, dient te worden geconcludeerd dat deze niet in overeenstemming is met het model zoals weergegeven in figuur 2.

Door het uitvoeren van de projectevaluatie wordt aan de beleidsvoerder voldoende informatie verschaft over de merites (potentiële effectiviteit) en haalbaarheid van de investering en van mogelijke neveneffecten of interacties, zodat de mogelijkheid van beperkte rationaliteit wordt geminimaliseerd. Deze procedure beperkt zich echter tot het onderzoek naar de potentiële effectiviteit en de bedrijfseconomische implementeerbaarheid: de algemene aanvaardbaarheid of legitimiteit en de administratieve implementeerbaarheid worden niet of nauwelijks onderzocht.

Legitimiteit

Hoewel gesteld wordt dat de projectevaluatie in wezen een socio-economische studie is, werd enkel het economische gedeelte ervan op een gestructureerde wijze ontwikkeld, meer bepaald omdat ook met de invloed op de private sector rekening wordt gehouden. Het sociale aspect of het doen toenemen van de legitimiteit of aanvaardbaarheid van de projecten bij alle betrokken partijen, wordt verwaarloosd. Desondanks kan het bestaan van een substantiële graad van legitimiteit bijdragen tot het aanvaarden van bepaalde projecten, zelfs die welke buiten de interessesfeer of individuele belangenfeer van de beslissingsnemer liggen. Bijvoorbeeld: door het hanteren van objectieve, weten-

schappelijke maatstaven die zelfs voor het ruime publiek duidelijk zijn, verhoogt het maatschappelijke draagvlak van de beslissing en wordt het vertonen van opportunistisch gedrag gereduceerd. De legitimiteit van de projecten wordt eveneens ondermijnd door de manier waarop de economische evaluatie gebeurt, dit wil zeggen dat de opdrachtgever (in casu een Vlaamse haven) rechtstreeks betrokken is en als voornaamste beneficiant van het project moet worden beschouwd. De legitimiteit van investeringsprojecten (en bijgevolg van de uitgevoerde studies) zou kunnen stijgen indien de onderzoekers hun opdracht kregen van een onafhankelijke organisatie zoals de VHC, eerder dan van de individuele havens of van de overheidsadministratie. Op die manier zou niet langer gesteld kunnen worden dat de onderzoeksresultaten vertekend zijn door de betrokkenheid van de havenbesturen en dient de objectiviteit niet langer ter discussie te worden gesteld: opportunisme wordt geminimaliseerd. Kortom, deze werkwijze kan een belangrijke bijdrage leveren in de legitimiteit van een specifiek projectvoorstel: de klemtoon ligt niet langer op de legitimiteit voor de betreffende haven, maar op de legitimiteit voor de hele Vlaamse (haven)gemeenschap.

De enige belemmering voor de hantering van een dergelijke procedure is de te beperkte financiële draagkracht van de VHC. De VHC beschikt immers niet over de noodzakelijke financiële middelen om het grote aantal studies, die noodzakelijk zijn voor de evaluatie van de voorgestelde investeringsprojecten, zelf te financieren. Dit probleem zou echter opgelost kunnen worden door een financieringssysteem vanuit het Vlaamse Gewest of door een retributie of forfaitaire bijdrage van de diverse havenbesturen die aan de VHC wordt toegekend om de kosten van de studies te dekken. Vooral dit laatste element lijkt realistisch. De havenbesturen zouden in dergelijke situatie een retributie of een forfaitaire bijdrage aan de VHC overmaken. Met de totaliteit van de financiële middelen kunnen dan de uit te voeren projectevaluaties worden gefinancierd. Bovendien heeft deze centralistische werkwijze het voordeel dat geen duplicatie van studies zou plaatsvinden, want de VHC zou erop toezien dat de projectevaluaties op meer selectieve wijze worden uitgevoerd dan op dit ogenblik het geval is. Tevens kan de VHC strikt toezien op het bereiken van de door de overheid vooropgestelde doelstellingen (zoals het streven naar complementariteit tussen havens, het creëren van toegevoegde waarde en het behoud of de versterking van de concurrentiepositie van de Vlaamse havens).

Bedrijfseconomische implementeerbaarheid

De bedrijfseconomische implementeerbaarheid wordt in de huidige evaluatieprocedure op een degelijke wijze onderzocht. Meer in het bijzonder worden de randvoorwaarden die op de internationale markt gelden en de effecten van het project op de concurrentiepositie van de Vlaamse havens voldoende geëvalueerd. Zo wordt het bestaan van beperkte rationaliteit substantieel gereduceerd.

Nochtans verdient de micro-economische projectevaluatie meer aandacht. Vooral het onderzoek naar de potentiële rendabiliteit van de bedrijfsspecifieke projectvoorstellen zou in de beoordelingsstudies uitdrukkelijker naar voren moeten komen.

Institutionele implementeerbaarheid

Wat de administratieve, institutionele en technische mogelijkheden en de bereidheid voor het implementeren van het project binnen een coherent beleid betreft, kan worden gesteld dat in het huidige onderzoek vooral nagegaan wordt of het project in het langetermijnperspectief van de Vlaamse havens en het Vlaamse Gewest past. De complementariteit tussen de havens wordt hier slechts secundair beschouwd. Sterker nog, het complementaire karakter van de Vlaamse zeehavens staat nog steeds ter discussie. Dit gegeven houdt met grote waarschijnlijkheid verband met de samenstelling van de VHC: de diverse havenbesturen zijn hierin eveneens direct vertegenwoordigd en hebben stemrecht in de Commissie. Dit gegeven verhoogt de publieke discordantie tussen havenbesturen, aangezien de verschillende standpunten openlijk en vaak met klem worden geuit en verdedigd. Inherent zorgt dit gegeven voor een verhoogde kans op het optreden van opportunistisch gedrag. Dit is bijv. de voornaamste reden waarom de Nationale Commissie van het Havenbeleid in haar opdracht is mislukt. Immers, door de feitelijke desinteresse van het Ministerie van Verkeerswezen (MVW) en de substantiële vertegenwoordiging van het Ministerie van Openbare Werken en de zeehavenbesturen, was van een objectiverend forum voor overleg binnen de NCH ten dienste van het MVW nauwelijks sprake.

Bijgevolg kan worden gepleit voor een samenstelling van een Vlaamse Havencommissie waarin de havenbesturen enkel een adviserende rol vervullen. Enkel leden die geen direct voordeel halen uit het al dan niet uitvoeren van bepaalde projecten, d.i. werknemers- en werkgeversorga-

nisaties, vertegenwoordigers van de verschillende vervoermodi, vertegenwoordigers van de overheidsadministratie zouden dan stemrecht hebben. Ook externe experts zouden met adviserende stem de Commissie bijstaan. Dit zou kunnen resulteren in een uitbreiding van de rol en de bevoegdheden van de VHC. Als adviserende leden zullen de havenautoriteiten nog steeds hun projecten voor deze commissie kunnen presenteren en verdedigen, waarna de Commissie in samenspraak met de overheidsadministratie:

1. zou kunnen bepalen of de projecten passen in de langetermijnstrategie van de Vlaamse havens en of ze het complementariteitsbeginsel niet verwaarlozen (strategische beslissing);
2. de projectevaluatie door onafhankelijke deskundigen zou laten uitvoeren als het budget (dat wordt samengesteld door een retributie of een forfaitair vastgestelde bijdrage van de verschillende havenbesturen) dit toelaat (operationele beslissing);
3. de haalbaarheid en de wenselijkheid van het project zou beoordelen aan de hand van de projectevaluatie en andere relevante factoren en op basis van de criteria potentiële effectiviteit, legitimiteit, bedrijfs-economische implementeerbaarheid en administratieve implementeerbaarheid (administratieve beslissing).

Indien de havenbesturen zonder stemrecht in de VHC zouden zetelen, spelen in beperktere mate lokale rationaliteit en subjectieve aspecten mee en zou men op een eenvoudiger manier tot de unanimitieit kunnen komen. Of de lokale rationaliteit van de overige leden op haar beurt kan worden gebannen, blijft nog zeer de vraag, te meer daar nu reeds het latente gevaar bestaat van haven-gerelateerd "commitment". Wel zou zo kunnen worden voldaan aan de intentie van de VHC om een potentiële toegevoegde waarde in het besluitvormingsproces te creëren, aangezien vooral het belang van de investeringen op het Vlaamse niveau zou worden geëvalueerd, veeleer dan op individueel havenvlak.

Ook andere elementen belemmeren de bereidheid voor de implementering van een specifiek project binnen een coherent beleid. Uit de werking van de VHC is reeds gebleken dat de projectgerichte aanpak vaak moeilijk te integreren is in een langetermijnstrategie. Daarom werd in 1994 binnen de VHC een tijd gespeeld met het idee van een "programma-evaluatie" bovenop de klassieke "projectevaluaties". Hierdoor zou een meer havenoverschrijdende aanpak van projectvoorstellen bevorderd worden (zie Winkelmanns en Poelvoorde, 1994).

Het grote probleem bij dit alles is echter dat de commerciële strategie van de afzonderlijke zeehavens niet uit het oog mag worden verloren. Daarom is het van essentieel belang dat, wanneer men pleit voor een commissie waarin de havenbesturen enkel een adviserende rol krijgen toebedeeld, deze laatste voldoende ruimte krijgen om hun commerciële strategieën en inzichten voor de commissie naar voren te brengen. Zoniet dreigt de VHC haar legitimiteit ten overstaan van de havens te verliezen.

Om meer ruimte te bieden voor de commerciële slagkracht van de havens en waarschijnlijk ook deels om de legitimiteit van de VHC ten overstaan van de havens veilig te stellen, werd in de schoot van de VHC een nieuw investeringsbeleid uitgewerkt. Dit nieuwe beleid zou de havens minder afhankelijk maken van de budgettaire en administratieve besluitvorming. In het geplande nieuwe decreet op de Vlaamse havens wordt uitdrukkelijk erkend dat de Vlaamse overheid als facilitator moet optreden, met andere woorden dat ze zich moet toeleggen op de optimalisering van de omgevingsfactoren waarin de Vlaamse havens werken. Het commerciële beleid moet echter bij de haven zelf blijven.

Indien dit concept doorgang vindt, zullen de Vlaamse havens in de toekomst zelf kunnen (moeten) beslissen over de uitvoering en prioriteit van hun "commerciële" projecten.⁶ De VHC zou de investeringsdossiers beoordelen, waarna de Vlaamse regering overgaat tot de bepaling van een basissteun. In een later stadium zouden de havens aanvullende investeringssteun kunnen bekomen, indien aan voorafbepaalde vastgestelde voorwaarden werd voldaan. Deze voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de gerealiseerde trafiekvolumes en zijn verschillend per project. Het voorgestelde nieuwe investeringsbeleid verschuift duidelijk het risico naar de havens. Ingeval dit beleid doorgang zou vinden is het wenselijk om ook de verdere stemgerechtigde aanwezigheid van de havenbesturen in de VHC ter discussie te stellen. Immers, in elk investeringsdossier dat door een welbepaalde haven wordt voorgesteld, zal de lokale havenrationaliteit naar boven komen;

⁶ Onder het huidige systeem bedraagt de financiële tussenkomst van de Vlaamse overheid in de kosten voor commerciële havenprojecten 60% of 80%, afhankelijk van de aard van het commerciële project (renovatie of nieuwbouw) en de aard van de betreffende haven (kleinere kusthaven of zeehaven). In het beleidsvoorstel zouden de kosten voor basisinfrastructuurwerken zoals de maritieme toegankelijkheid (inclusief sluisen) en de hinterlandverbindingen volledig door de Vlaamse overheid worden gedragen, zoals nu reeds het geval is. Voor de investeringskosten voor superstructuren blijft de tussenkomst van de overheid onbestaande.

het is dan ook de taak van de VHC-en de betrokken overheidsadministratie om de gemeenschapsbelangen in het investeringsbeleid te vrijwaren. Het lijkt dan ook wenselijk om de daadwerkelijke beslissingsmacht van de havens op dit niveau te beperken door de havenbesturen slechts een adviserende stem toe te kennen.

3. Conclusies en beleidsaanbevelingen

In dit artikel werd de projectevaluatie voor grote investeringsprojecten, zoals ze gevolgd wordt in het Vlaamse zeehavenbeleid, kritisch beschouwd. Er werd nagegaan of de procedure voldoet aan een theoretisch model van beleidsvoering op overheidsniveau dat gericht is op een minimalisatie van externe gedragsinvloeden.

In dit model werd gesteld dat het voor het verkrijgen van een effectief overheidsbeleid inzake investeringsprojecten onontbeerlijk is om, in aanvulling van de traditionele economische evaluatie, die enkel de potentiële effectiviteit van investeringsprojecten onderzoekt, ook een sociale en een politieke component aan de analyse toe te voegen. Met name zijn de algemene aanvaardbaarheid of legitimiteit van maatregelen en investeringsbeslissingen, de administratieve implementeerbaarheid en de bedrijfseconomische implementeerbaarheid van een project belangrijke criteria voor het bepalen van de graad van uiteindelijke "reële effectiviteit" van het overheidsbeleid ter zake. Enkel door het incorporeren van deze elementen als belangrijke beleidscriteria kan reële beleidseffectiviteit ontstaan en zullen de transactiekosten, die zich vooral manifesteren in de vorm van beperkte rationaliteit en opportunistisch gedrag, worden geminimaliseerd.

De projectevaluatie zoals die in het Vlaamse zeehavenbeleid wordt gehanteerd, steunt op de adviesopdracht van de VHC. De noodzakelijke economische evaluatie wordt immers beoordeeld in de schoot van deze Commissie. Hierdoor werd tegemoetgekomen aan de voornaamste kritiek met betrekking tot het gevoerde havenbeleid in het verleden, i.e. de vaak onoordeelkundige allocatie van overheidsmiddelen.

Hoewel er door toedoen van de VHC sterke vooruitgang werd geboekt en degelijke, objectieve en evenwichtige adviezen werden uitgebracht, verloopt de Vlaamse projectbeoordeling nog steeds niet volledig con-

form het optimale theoretische model, zodat "beperkte rationaliteit" en "opportunistisch gedrag" zich kunnen blijven manifesteren.

De voornaamste beleidsaanbevelingen om opportunistisch gedrag en beperkte rationaliteit te reduceren en om aan het Vlaamse havenbeleid inzake projectevaluatie te remediëren, kunnen worden samengevat in drie onderdelen:

1. De projectevaluatie onderzoekt vooral de economische merites en haalbaarheid van de projecten. De bedrijfseconomische implicaties worden min of meer voldoende onderzocht; de legitimiteit en administratieve implementeerbaarheid worden echter over het hoofd gezien. In de toekomst moet dit aangepast worden om reële beleidseffectiviteit te garanderen.
2. De legitimiteit die aan de studies en de projecten verbonden is, kan worden vergroot door het uitvoeringssysteem van de beoordelingsstudies te wijzigen. De legitimiteit kan eveneens worden verhoogd door te voorzien dat de havenbesturen niet langer als opdrachtgever of drijvende kracht achter de beoordelingsstudies optreden, maar dat bijvoorbeeld de VHC die taak op zich neemt.
3. Het feit dat de administratieve implementeerbaarheid en de complementariteit tussen havens soms over het hoofd wordt gezien is te wijten aan de inherente samenstelling van de VHC. De projectevaluatie wordt nog steeds gedomineerd door de havenbesturen, die hun projecten voorstellen, gestaafd door studies die in hun opdracht zijn uitgevoerd (zie ook beleidsaanbeveling 2). Het lijkt raadzaam dat de Commissie enkel zou zijn samengesteld uit leden die geen onmiddellijk voordeel hebben bij het uitvoeren van bepaalde projecten. Dit impliceert dat de havenbesturen slechts een adviserende stem in de commissie zouden hebben. Op die manier zou opportunistisch gedrag minder frequent voorkomen.

Indien deze drie beleidsaanbevelingen worden opgevolgd, wordt de opdracht van de VHC nog objectiever en op een neutralere manier uitgevoerd. De betrokken havenbesturen zouden immers hun projecten nog steeds aan de Commissie kunnen voorstellen, waarna deze autonoom en met ruimere bevoegdheid de beoordelingsstudies zou laten uitvoeren en de wenselijkheid en haalbaarheid ervan volgens de criteria "potentiële effectiviteit", "legitimiteit", "bedrijfseconomische implementeerbaarheid" en "administratieve implementeerbaarheid" op een objectieve wijze zou kunnen beoordelen zonder directe tussenkomst van de

(betrokken) havenbesturen. Op die manier kan de creatie van een optimaal en op effectiviteit gericht zeehavenbeleid met betrekking tot projectevaluatie voor grote investeringen in de Vlaamse zeehavens gerealiseerd worden en ook in de toekomst gewaarborgd blijven.

Een belangrijke voorwaarde die hier niet uit het oog mag worden verloren is dat ook op administratief en ministerieel niveau de werkzaamheden van de VHC als waardevol moeten worden beschouwd: bij de te nemen beslissing moet de informatie van de adviesverlening van de VHC als doorslaggevend worden beschouwd en niet louter als randinformatie waaraan slechts in secundaire instantie aandacht moet worden besteed.

Bibliografie

- COECK, C. en LESCEU, M. (1994), "Effectief milieubeleid", *Tijdschrift voor Organisationskunde en Sociaal Beleid*, jg. 48, blz. 257-274.
- GOSS, R. (1990), "Economic policies and seaports: 2. The diversity of port policies", *Maritime Policy and Management*, jg. 17, nr. 3, blz. 221-234.
- NORTH, D.C. (1981), *Structure and change in economic history*, Norton, New York.
- NORTH, D.C. (1990), "Institutions and a transaction-cost theory of exchange", in: ALT, J.E. en SHEPBLE, K.A., eds, *Perception on positive political economy*, Cambridge University Press, Cambridge, blz. 182-194.
- NORTH, D.C. (1993), "What do we mean by rationality", *Public Choice*, jg. 77, blz. 159-162.
- RIKER, W.J. (1990), "Political science and rational choice", in: ALT, J.E. en SHEPBLE, K.A., eds, *Perception on positive political economy*, Cambridge University Press, Cambridge, blz. 163-181.
- SUYKENS, F. (1994), "Het Europees havenbeleid", *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, jg. 30, nr. 4, blz. 293-304.
- THOMAS, B.J. (1994), "The privatization of United Kingdom seaports", *Maritime Policy and Management*, jg. 21, nr. 2, blz. 135-148.
- VERBEKE, A. (1986), *Rationele objectieven, structurele ineffectiviteit en commitment in het Belgisch zeehavenbeleid: een multiple perspectievenbenadering voor het strategisch investeringsbeleid in complexe organisaties*, Antwerpse Lloyd, Antwerpen, 597 blz.
- VERBEKE, A. (1987a), "Haveninvesteringen in België: een procesevaluatie van de nationale beleidsvorming", *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, jg. 23, nr. 2.
- VERBEKE, A., WINKELMANS, W. en PEETERS, C. (1987b), "Toepassing van een structurele ineffectiviteitsmodel op het overheidsbeleid in de Belgische scheepbouwsector: evaluatie van de implementatiemogelijkheden van een beleidsalternatief", *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, jg. 41, nr. 5, blz. 731-746.

- VERBEKE, A., COECK, C. (1995), "A note on economic rationality in environmental policy", *International Review of Economics and Business*, jg. 42, nr. 6, blz. 495-515.
- VLAAMSE HAVENCOMMISSIE (1990), *Advies met betrekking tot richtlijnen voor de economische evaluatie van havenprojecten*, Jaarverslag 1990, SERV, Brussel, blz. 99-105.
- VLAAMSE HAVENCOMMISSIE (1991), *Jaarverslag*, SERV, Brussel.
- VLAAMSE HAVENCOMMISSIE (1994), *Jaarverslag*, SERV, Brussel.
- WILLIAMSON, O.E. (1975), *Markets and hierarchies: analysis and anti-trust implications: a study in the economics of internal organization*, The Free Press, New York.
- WILLIAMSON, O.E. (1981), "The modern corporation: origins, evolution, attributes", *Journal of Economic Literature*, jg. 19, blz. 1537-1568.
- WILLIAMSON, O.E. (1985), *The economic institutions of capitalism*, Macmillan, Londen.
- WINKELMANS, W. (1990), "Van nationaal havenbeleid naar Vlaams havenbeleid", in: ALLAERT, A., ed., *Vlaanderen in Europa: Liber Amicorum M. Anselin*, Gent, blz. 45-76.
- WINKELMANS, W. en POELVOORDE, E. (1994), "Port reforms in Belgium: A search into new management structures and division procedures", congres *Maritime Transport and Logistics in the New Europe*, Universiteit van Gdansk, 29 blz.

Abstract

Investments in Flemish Seaports: a multi-dimensional transaction cost analysis

This paper examines the efficiency of Flemish port policy by using concepts as developed within the new institutional theory and transaction cost theory. More in particular, a policy model which incorporates the concepts of "bounded rationality" and "opportunism" is applied to the procedures used for evaluating port projects within the Flemish Port Commission (FPC). Notwithstanding the qualities of the strategic and administrative decision-making structure of the FPC, it is shown that as a result of substantial transaction costs, procedures are not optimal. Therefore, this contribution introduces some policy recommendations aimed at, on the one hand, minimizing "bounded rationality" and "opportunism" and, on the other hand, maximizing efficiency, social and economic legitimation and firm level and institutional implementability of policy and decision structures within the FPC.