

C10021
74587



P1020
3321

Bibliotheek TU Delft
P 1020 3321



C 217458

BESCHOUWINGEN OVER DE ECONOMIE
EN HET BEHEER DER ZEEHAVENS.

2/10/29

BESCHOUWINGEN OVER DE ECONOMIE EN HET BEHEER DER ZEEHAVENS.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN DOCTOR
IN DE TECHNISCHE WETENSCHAP AAN DE TECH-
NISCHE HOOGESCHOOL TE DELFT, OP GEZAG VAN
DEN RECTOR MAGNIFICUS, IR. F. WESTENDORP,
HOOGLEERAAR IN DE AFDEELING DER WERKTUIG-
BOUWKUNDE EN SCHEEPSBOUWKUNDE, VOOR
EENE COMMISSIE UIT DEN SENAAT TE VERDEDI-
GEN OP MAANDAG 30 SEPTEMBER 1929, DES
NAMIDDAGS TE 3 UUR

DOOR

JOHANNES ANTONIUS MARIE VAN BUUREN,
CIVIEL-INGENIEUR EN MEESTER IN DE RECHTEN,

GEBOREN TE SCHIEDAM.



1020 3321

STELLINGEN.

I.

Het beheer der zeehavens is een overheidstaak, waarvoor in financieel opzicht het rentabiliteits-beginsel richtsnoer dient te zijn.

II.

Daar de grondslagen van het havenbeheer op technisch-economisch terrein liggen, komen voor de leidende functies bij de uitoefening van dit beheer ingenieurs met economisch inzicht in de eerste plaats in aanmerking.

III.

Het is geen nationaal belang Amsterdam in dezelfde positie als Rotterdam te brengen ten aanzichte van het doorvoerkeer naar en van Duitschland.

IV.

Bij de uitvoering in aanneming van openbare werken, in het bijzonder van die waaraan belangrijke risico's verbonden zijn, dient op den voorgrond te staan een strikte beperking, c.q. nauwkeurige formuleering, van het aan het aanbestedend publiek lichaam verblijvende geldelijk risico.

V.

Het is ongewenscht in contracten van aanbesteding en aanneming, door de overheid afgesloten, een arbitrale clause op te nemen, welke deze overheid aan de bepalingen van een particulier arbitrage-reglement onderwerpt.

VI.

Bij de keuze van arbiters in geschillen ter zake van aannemings-overeenkomsten dient niet alleen op vakkennis gelet te worden; inzicht in rechtsverhoudingen is van minstens even groote waarde voor een goede vervulling der arbiter-taak.

VII.

De wijsbegeerte, althans de logica en de kennisleer, behoort een verplicht leervak te zijn voor alle inrichtingen van hooger onderwijs.

VIII.

Het is een leemte in de nieuwe wet op de naamlooze vennootschap, dat geen beroep is opengesteld tegen een weigering van den Minister van Justitie tot afgifte der in art. 36 e bedoelde verklaring, dat hem van bezwaren niet is gebleken, en voorts dat in genoemd artikel geen termijn, waarbinnen normaliter de ministerieele beslissing ter kennis van den aanvrager wordt gebracht, is opgenomen.

IX.

Aan het vervangen van het zilveren teekengeld door nikkelen of andere munt, waarvan de reële waarde slechts een kleine fractie uitmaakt van de nominale, zijn gevaren verbonden welke, althans voor Nederlandsch-Indië, zwaarder wegen dan de voordeelen.

X.

Ten onrechte wordt meer en meer het annuïteiten-stelsel verlaten bij leeningen, aangegaan voor publieke werken van duurzame, betrekkelijk stabiele, gebruikswaarde.

XI.

Alle winstdeeling-kartels hebben slechts de tendenz om de onderlinge concurrentie te verminderen, zonder dat daarbij een drang bestaat tot meerdere rationalisatie in de betrokken bedrijfstak.

XII.

Aan rationalisatie der middelen moet die der doelstelling voorafgaan.

XIII.

Gewapend-beton-voorschriften dienen in hoofdzaak gericht te zijn op het zooveel mogelijk waarborgen van een goede uitvoering der gewapend-

beton-werken; het daarbij geven van uitvoerige berekeningsnormen is ongewenscht.

XIV.

Voor een goede aanvulling in de naaste toekomst van de civielingenieurs-corpsen in Nederlandsch-Indischen publieken dienst is het wenschelijk om op beperkte schaal wederom over te gaan tot het geven van studie-toelagen aan Delftsche studenten.

AAN MIJNE VROUW, AAN
MIJN VADER EN AAN DE
NAGEDACHTENIS MIJNER
MOEDER.

Hooggeleerde Volmer. Voor den steun en de voorlichting, bij de samenstelling van dit proefschrift ondervonden, betuig ik U mijn hartelijken dank.

Ook U, Hooggeleerde Van Mourik Broekman, ben ik voor de mij verleende medewerking zeer erkentelijk.

Het is door mij bijzonder op prijs gesteld, dat U beiden, Hooggeachte Promotoren, mij groote vrijheid liet met betrekking tot het standpunt, hetwelk ik ten aanzien van de verschillende, in het proefschrift behandelde, vraagstukken vermeende te moeten innemen.

INHOUDS-OPGAVE.

| | Bldz. |
|---|-------|
| I. Inleiding | 1 |
| II. De ontwikkeling der zeehavens tot territoriale inrichtingen . . | 2 |
| III. De functies van de moderne zeehaven | 7 |
| 1. Ligplaats-accomodatie | 7 |
| 2. Kraan- en opslag-accomodatie | 13 |
| 3. Spoor- en weg-aansluiting. | 17 |
| 4. Bijkomstige functies | 20 |
| IV. De bij de zeehavens betrokken belangen | 25 |
| 1. Nationale belangen | 25 |
| 2. Achterlands-belangen | 30 |
| 3. Plaatselijke belangen | 37 |
| V. Het beheer en het bestuur der zeehavens | 45 |
| De aard van het havenbeheer. | 46 |
| Het havenbeheer een overheids-taak | 47 |
| Wat het havenbeheer omvat | 49 |
| 1. De zorg voor den haventoeegang c.a. | 49 |
| 2. De beschikbaarstelling van ligplaatsen c.a. | 51 |
| 3. De beschikbaarstelling van opslag-ruimte c.a. | 53 |
| 4. Het domeinbeheer | 57 |
| 5. De zorg voor de communicatie-wegen | 60 |
| 6. Diverse bemoeienissen van het havenbeheer | 62 |
| Eenheid in het havenbeheer | 65 |
| Een zelfstandig havenbeheer en belangen-vertegenwoordiging . | 65 |
| Havenbeheer door Gemeente of Staat | 67 |
| Het Fransche havenbeheer | 70 |
| Het havenbeheer in Zuid-Afrika | 72 |
| Het Nederlandsch-Indische havenbeheer | 74 |
| VI. De financieele grondslagen van het havenbeheer | 80 |
| De economische voorziening in verkeersbehoeften | |

| | Bldz. |
|---|-------|
| De economische voordeelen van haven-aanleg | 84 |
| De rentabiliteit als economisch correctief | 89 |
| Het rentabiliteitsbeginsel en de billijkheid | 90 |
| De rentabiliteit en eventueele winstbehaling | 90 |
| De rentabiliteit en de bedrijfsvorm voor het havenbeheer . . . | 91 |
| Beperkte afwijking van het rentabiliteitsbeginsel. | 93 |
| De werking van het rentabiliteitsbeginsel | 95 |
| Protectionistische afwijking van het rentabiliteitsbeginsel . . . | 96 |
| Afzonderlijke rentabiliteit voor bepaalde onderdeelen der haven . | 98 |
| Grondhuren | 100 |
| Opslaggelden. | 101 |
| Kraangelden | 103 |
| Liggelden | 104 |
| Algemeene havenheffingen | 106 |
| Goederengelden | 106 |
| Passagiersgelden | 110 |
| Havengelden | 111 |
| Geraadpleegde literatuur. | 117 |

I. INLEIDING.

De vraagstukken, betrekking hebbende op de inrichting, de exploitatie en het beheer der voor het algemeen verkeer dienende zeehavens behooren tot die, welke periodiek in de aan zee gelegen landen aan de orde komen, dan een zeer groote belangstelling wekken om — na een min of meer gelukkige oplossing gevonden te hebben — weder voor zekeren tijd uit het veld der belangstelling te verdwijnen, waarin zij weer opkomen als gewijzigde omstandigheden tot nieuw handelen schijnen te nopen.

Is aan den eenen kant deze belangstelling voor de zeehavens, bij welker goede functioneering het internationaal goederenverkeer zoo nauw betrokken is, waarborg dat voor hare inrichting en exploitatie de noodige middelen niet zullen onthouden worden, aan den anderen kant valt niet zelden daarbij te constateeren een zucht naar overdrijving en naar identificatie van eigen of plaatselijk met algemeen belang, welke — zoo zij niet tijdig onderkend wordt — kan leiden tot ondoelmatige besteding van zeer aanzienlijke gemeenschaps-middelen en dus tot ernstige schade voor de publieke zaak.

In het ondervolgende zal schrijver zich tot taak stellen om de economische beteekenis der zeehavens door een analyse van functies en belangen te verduidelijken, om dan daarna de, tot veel controverse aanleiding gegeven hebbende, vraagstukken van beheer en financiering der zeehavens aan een critische bespreking te onderwerpen.

Vooraf zullen nog eenige korte beschouwingen gegeven worden over het karakter en de wording van de moderne zeehavens.

II. DE ONTWIKKELING DER ZEEHAVENS TOT TERRITORIALE INRICHTINGEN.

Men noemt de zeehavens vaak de poorten voor het internationaal verkeer van het land waartoe zij behooren, ook de onmisbare schakels, welke het land- en het zee-verkeer met elkaar verbinden, men definieert ze als plaatsen, waar veilige ligplaats aan zeeschepen geboden wordt en tevens accomodatie voor de behandeling van goederen¹⁾, maar door al deze begripsbepalingen wordt de moderne zeehaven nog onvoldoende getypeerd.

Typisch voor de moderne zeehaven is, dat zij een verkeers-inrichting is, welke voor haar in omvang en diepte sterk gegroeide taak een eigen sfeer noodig heeft, uit twee onderscheiden en toch nauw samenhangende deelen bestaande, n.l. uit een wateroppervlak toegankelijk voor- en ligruimte biedend aan zeeschepen, en een aan dit wateroppervlak nauw aansluitende landstrook, welke door daartoe geëigende inrichting de goederen- en personenstroom naar en van de zeeschepen op doelmatige wijze kan opnemen en doorgeven.

Vóór de 19^e eeuw waren de zeehavens in hoofdzaak slechts een complex ligplaatsen op de reeden van de havensteden. Wel is waar ontbraken haven-bassins niet geheel en evenmin kaden en andere aangelegenheden voor schepen, maar in het algemeen was deze haven-accomodatie niet ingericht op het ontvangen van zeeschepen van eenigszins beteekenende afmetingen, en diende zij in hoofdzaak voor lichters, welke de verbinding onderhielden tusschen de zeeschip-ligplaatsen en de havenstad, en voor de kleine zeeschepen²⁾. Hierbij dient in aanmerking genomen te worden, dat de groote havensteden in het verleden haar betekenis ontleenden aan de ligging bij knooppunten van de traditioneele zeehandelswegen; zij waren handelsemporia, van waar de door zeeschepen aangevoerde goederen in hoofdzaak te water werden dóórvervoerd naar de kusten van het door haar in economischen zin overheerscht achterland³⁾. De zeehavens

1) Brysson Cunningham. Port administration and operation, bl. 6.

2) Vgl. b.v. ten aanzien van den toestand te Amsterdam in vroeger tijden: M. G. de Boer, De haven van Amsterdam en hare verbinding met de zee, bl. 2 e.v.; te Londen nog in de 18^e eeuw: J. G. Broodbank History of the Port of London, Vol. I, bl. 80.

3) Vgl. K. Wiedenfeld. Die Nord West Europäischen Welthäfen, bl. 12 e.v.

waren dus toen meer schakels in het zee-verkeer dan in het verkeer tusschen zee en land.

De geweldige industriele en agrarische ontwikkeling van de 19^e eeuw, welke niet haar zetel vond in de kuststreken maar in de binnenlanden, heeft een geheel ommekeer teweeg gebracht in de verhouding tusschen de havensteden en haar achterland. In het kort kan die omkeer aldus worden gekarakteriseerd, dat het achterland zich in economischen zin heeft geëmancipeerd, in verband waarmede het voor de havensteden van overwegend belang geworden is om door goede en goedkoope binnenlandsche verbindingen (binnen-scheepvaartwegen, spoor- en landwegen) zich een zoo nauw mogelijk met haar verbonden achterland te verwerven. Aldus heeft zich vanzelf de moderne functie van de zeehaven gevormd, hare functie n.l. niet alleen als station in het zeeverkeer, maar als een „terminal” tevens van een met dit zeeverkeer onverbrekkelijk samenhangend binnenlandsch verkeer.

In het bijzonder is voor de ontwikkeling van de moderne zeehavens van invloed geweest, dat het geweldig toegenomen internationaal goederenverkeer en ten deele ook een door bijzondere factoren in het leven geroepen massaal reizigersverkeer, beide slechts door schepen van betrekkelijk grooten inhoud te verwerken, het vraagstuk van de efficiency van de haven als verkeers-station sterk naar den voorgrond heeft gebracht.

Men heeft er zich rekenschap van gegeven dat, hoe verder het zeeschip het land kan indringen, des te gunstiger dit is voor het goederen-verkeer, daar toch geen transportwijze het in goedkoopte kan winnen van die per zeeschip, met name wanneer het slechts gaat om betrekkelijk kleine supplementaire vervoers-afstanden. Daar echter slechts zelden haventoegangsgeulen worden aangetroffen, welke zonder kunstmatige verbetering en geregeld onderhoud bevaarbaar zijn voor de moderne oceaanschepen, waarop een bepaalde haven moet berekend zijn, ontstaat het probleem tot hoever het loonend is om gelden te besteden voor de verbetering van den haventoeegang, wààr m.a.w. de grens ligt, waarbij de kosten van een verdere verbetering niet ten volle opgewogen worden door de ermede te bereiken economische voordeelen.

Hoe echter de oplossing van dit probleem in een concreet geval ook zij, of zij er toe leidt, dat de groote schepen tot de havenkern toegang krijgen, dan wel dat zij in een vóórhaven ontvangen worden, steeds zal de studie van het vraagstuk om met minimum kosten, vooral echter met maximum intensiteit (quickest despatch) den goederenstroom voort te leiden, er aanleiding toe geven om aan de landzijde van de haven, aan hare uitrusting ten dienste van het verkeer, bijzondere aandacht te wijden.

Wat nu de, de zeehavens typeerende en hare elementen bepalende, goederen-stroom betreft, hoe zeer hij ook in samenstelling voor de verschil-

lende havens varieert, zoo is toch in het algemeen de navolgende analyse ervoor door te voeren, welke op de concrete verhouding van de zeehaven tot de havenstad, zooals die in den loop der tijden geworden is, licht werpt. Men zal in den regel aantreffen:

- 1°. goederen, welke per zeeschip in de haven aangebracht, als eerste bestemming hebben om opgenomen te worden in het handelsverkeer van de havenstad;
- 2°. goederen, welke afkomstig uit het handelsverkeer van de havenstad, in de haven aan boord van zeeschepen geladen worden;
- 3°. goederen, welke per zeeschip in de haven aangebracht, hetzij direct na lossing, hetzij na korten tijd van opslag aan de haven, doorvervoerd worden naar het achterland;
- 4°. goederen, welke uit het achterland, hetzij rechtstreeks, hetzij na opslag van korten duur aan de haven, aan boord worden gebracht van de zeeschepen in de haven.

De eerste twee goederen-hoeveelheden vertegenwoordigen den in- en uitvoer van de havenstad. Als stapelplaats van handelsgoederen heeft de havenstad pakhuizen noodig, en het zijn deze, welke van ouds het naar de haven gekeerde deel der stad typeerden. Bij het vroegere, weinig intensieve zeeverkeer was deze ligging van de stapelpakhuizen nog dicht aan den waterkant logisch. Het moderne verkeer echter, gekenmerkt door groote vervoershoeveelheden en groote vervoers-snelheid, laat slechts dan een gebruik van de oeverstrook voor den betrekkelijk langdurigen goederen-opslag in genoemde pakhuizen toe, voor zoover dit gebruik vereenigbaar is met hare hoofdbestemming als trechter, ingericht op een snellen doorvoer der goederen en in verband daarmee slechts op een kortstondig verblijf ervan in het belang van hunne sorteering en aflevering.

Een ruimtelijke scheiding tusschen het goederen-opslag-kwartier, van de havenstad met zijn annex van kantoren en inrichtingen en het havenfront ontstaat aldus, een scheiding welke nog in het bijzonder in de hand wordt gewerkt door de omstandigheid dat het havenfront-zelf, hoezeer men dat ook ontwikkeld moge hebben door uitbouw van pieren of door ingraving van bassins, op den duur vaak onvoldoende blijkt om aan de gestegen verkeers-eischen bevrediging te geven. Vroeg of laat is voor elke beteekende havenstad het bezwaar gerezen, dat met kleine verbeteringen en uitbreidingen van het bestaande systeem van haven-accomodatie niet meer kon uitgekomen worden, en hoezeer ook gevestigde belangen zich tegen een systeemwijziging plegen te verzetten, wanneer de nood dringt, komt zij er op den duur toch. Zoo is in de vorige eeuw te Hamburg na veel strijd de

haven-aanleg verplaatst naar den anderen Elbe-oever, is in Rotterdam de haven-aanleg aan den Zuider-Maasoever tot stand gekomen, is de nieuwe haven voor Batavia een 9 K.M. oostwaarts van de oude aangelegd. Gewezen kan nog worden op het Antwerp'sche doorsteekplan, de Amsterdamsche havenplannen-West, de Jamaica-Bay-plannen voor New York enz.

In al deze gevallen waren zeer varieerende factoren in het spel, zooals wel vanzelf spreekt, waar toch voor iedere havenplaats het havenprobleem door eigen historisch-geografische omstandigheden wordt bepaald; maar steeds is het resultaat een feitelijke losmaking van de haven uit het enge territoriale keurslijf, waarin zij besloten was.

Deze tendenz tot losmaking van de havens als verkeers-inrichting uit het verband der havenstad uit zich des te krachtiger, naarmate niet de zoo juist besproken in- en uitvoer-goederen, maar de goederenhoeveelheden sub 3°. en 4°. (de doorvoer-goederen) een belangrijk aandeel in de totale goederen-beweging hebben. Niet alleen is de economische band tusschen deze goederen en de havenstad veel zwakker dan het geval is voor de in- en uitvoer-goederen (commissie- en expeditie-handel tegenover den z.g. eigen-handel van de havenstad), voor de doorvoer-goederen is de zeehaven zuiver een overlappings-plaats tusschen twee trajecten, welke niet bepaald juist dààr hun knooppunt behoeven te hebben; op de keuze van deze overlappings-plaats zijn meestal niet plaatselijke, aan de havenstad verbonden, factoren van beslissenden invloed, maar het is de verkeers-situatie ten opzichte van het achterland, waarop het in dezen in de eerste plaats aankomt.

Volledigheidshalve wordt hier nog met een enkel woord gewezen op het in verschillende havens van belang zijnd entrepôt-goederenverkeer. Vaak liggen de entrepôts in het pakhuizen-kwartier van de havenstad (zooals o.a. in Londen en Hamburg); in dat geval bestaat er geen aanleiding om de betrokken goederen uit een oogpunt van haven-verkeer van de in- en uitvoer-goederen te onderscheiden; een eventueel beoogd uitstel van rechten-betaling heeft toch daarvoor in het geheel geen beteeekenis, terwijl een eventueel beoogde vermijding van rechten-betaling slechts in dit opzicht van belang is, dat sommige van de haven naar de havenstad vervoerde goederen na betrekkelijk korten tijd weder van de havenstad terugkeeren naar de haven.

Liggen de entrepôts aan de haven of is daar — ter uitbreiding van de entrepôt-faciliteiten — een vrijhavenkwartier ingesteld, dan bestaat er alle aanleiding om de van die faciliteiten gebruik makende goederen bij de doorvoer-goederen in te deelen, waarmede zij toch gemeen hebben het loszijn van de handels-inrichtingen, en ten deele ook van de handels-organisatie, van de havenstad.

De voorgaande beschouwingen zijn aldus samen te vatten, dat in het algemeen de zeehavens, oorspronkelijk slechts beteekenis hebbend als ligplaats voor de zeeschepen, welke de havenstad bezoeken, door den geweldigen groei van verkeer en verkeers-middelen, in den modernen tijd tot verkeers-inrichtingen zijn geworden, welke aan hooge eischen van specialisatie en efficiency moeten voldoen, en waarvoor een goede uitrusting van het landgedeelte een essentieele factor geworden is. De havens zijn daardoor geworden tot inrichtingen met een eigen sfeer, een eigen territoir, een havengebied, waarvan de omgrenzing op verkeers-economische en verkeers-technische grondslagen dient te berusten. De ruimtelijke afscheiding van het havengebied uit het territoir der havenstad, of althans uit de kern daarvan, is vaak een afspiegeling van het verschijnsel, dat de economie der haven niet meer in die der havenstad geheel opgaat.

III. DE FUNCTIES VAN DE MODERNE ZEEHAVEN.

Zijn in het vorig hoofdstuk geschetst de ontwikkelings-tendenzen, welke van de moderne zeehaven een territoriale inrichting maken, door een analyse van de functies, welke de zeehaven heeft te vervullen, kan een meer volledig beeld van de beteekenis der moderne zeehaven worden verkregen. Onder deze functies wordt hier verstaan het complex van diensten, hetwelk zij biedt aan de in eenig opzicht bij de zeehaven rechtstreeks belanghebbenden.

Op den voorgrond staan dan de diensten, welke de haven aan het goederen- en personen-verkeer bewijst, diensten welke erop gericht zijn om de verzorging van beiden, n.l. de in- en ontscheping, het vervoer binnen het havengebied en voor goederen ook de tijdelijke opslag aldaar, op doelmatige wijze mogelijk te maken.

1. LIGPLAATS-ACCOMODATIE.

Het verschaffen van een veilige en doelmatige ligplaats aan de zeeschepen, welke de personen en goederen aan- en afvoeren, is wel in de allereerste plaats van belang.

Voorwaarde voor een goed functionneeren van de haven in dit opzicht is uiteraard de aanwezigheid van een toegang uit zee tot de haven, geschikt voor schepen van het grootste type, welke regelmatig de haven bezoeken. Het verdient hier vermelding, dat nog niet één procent van de in Lloyds Register ingeschreven stoom- en motorschepen een diepgang heeft van meer dan 30 voet, en dat er van de schepen met meer dan 33 voet diepgang (waarbij de bruto-tonnemaat in den regel de 25.000 ton overschrijdt) slechts een twintig-tal zijn. Deze bevaren in hoofdzaak als passagiersschepen de Atlantische route. De allergrootste schepen, zooals de *Majestic* (56.511 bruto ton, 915 voet lang, 100 voet breed en een max. diepgang van $38^{10}/_{12}$ voet) zijn slechts op het vervoer van een luttel gewicht aan goederen (de *Majestic* een 3.000 ton) ingericht.

De gecombineerde passagiers-vrachtschepen, welke in de andere groote scheepvaart-routen dan de Atlantische, wat scheeps-afmetingen betreft den toon aangeven, overschrijden in den regel niet de 20.000 ton bruto-inhoud en 32 voet diepgang, terwijl de echte vrachtschepen, welke de groote

massa van de wereldvloot uitmaken, veel kleiner zijn, en in den regel onder de 10.000 ton bruto inhoud en 30 voet diepgang blijven, met een nuttig draagvermogen van een kleine 15.000 ton goederen. Voor een opvoering van de zoo juist genoemde praktische grenzen voor de gecombineerde pasagiers-vrachtschepen en de zuivere vrachtschepen, zijn voorloopig geen economische tendenzen werkzaam.

Veronderstellend nu dat de haventoeegang en de havenwateren op het normale scheepsverkeer van de betrokken haven zijn berekend, komt het erop aan, om door een goede inrichting van de scheeps-ligplaatsen het verkeer op passende wijze te dienen.

Wat het personen-verkeer betreft, het is ongetwijfeld een eisch van modern gerief, dat men van den wal direct aan boord kan stappen, maar voor dit gerief alléén kan men bezwaarlijk kostbare kade-constructies bouwen. Gegeven het weinig intensief gebruik, dat bij mering van passagierschepen van de kaden gemaakt wordt, zal daarom voor zoover het reizigers-verkeer niet voldoende gediend kan worden door een auxiliair gebruik van de voor het goederenverkeer bestemde scheepsligplaatsen ten behoeve van de passagiersschepen, en er dus speciale voorzieningen ten dienste van het reizigers-verkeer getroffen moeten worden, de bouw van eenvoudige, weinig kostbare aanleg-constructies (b.v. een steiger met kort front, pontons, enz.) in het bijzonder in aanmerking komen.

Ook echter bij het ontwerpen van aanleg-constructies ten dienste van het goederenverkeer zal een groote voorzichtigheid vaak geboden zijn, ten einde het doel niet voorbij te streven. Doel is het bereiken van voordeelen voor het scheepvaart- en goederenverkeer, voordeelen welke wel is waar zeer moeilijk in geld zijn uit te drukken, maar welke niettemin ter wille van hunne geldswaarde worden nagestreefd.

Men zal zich dus altijd rekenschap moeten geven van de lasten, welke uit hoofde van den bouw eener aanleg-constructie op het verkeer komen te drukken, lasten welke men pleegt uit te drukken in een bedrag per ton goed en per jaar, hetwelk over de kade of den steiger is vervoerd. Waar toch de scheepvaart geen eigen doeleinden heeft bij het meren aan deze aanleg-constructies, wijl zij evenzeer een veilige ligging aan de boeien of een ander eenvoudig meermiddel zou kunnen verkrijgen, geeft niet het meren van de schepen aan de kade of steiger, maar het vervoeren van de door deze schepen aan- of afgevoerde goederen over de kade of steiger, een maat voor de economische beteekenis dezer aanleg-constructies, voor de diensten welke zij aan het goederenverkeer, waaraan ook de scheepvaart zelve als vervoermiddel dienstbaar is, bewijzen.

Het bedrag van de goederenhoeveelheid, welke per Meter kade-lengte in een jaar over een bepaalde kade kan worden vervoerd, wordt in hooge mate bepaald door het karakter van het goederenverkeer, met name of dit

stukgoederen-verkeer is, waarbij collo voor collo behandeld wordt en continuë machinale verwerkingswijzen door het uiteen-loopen van de afmetingen der colli en van hun verpakking enz. slechts in zeer beperkte mate toepassing kunnen vinden, dan wel *massa (bulk) goederen-verkeer*, waarvoor juist dergelijke machinale verwerkingswijzen in het bijzonder passen en uit een economisch oogpunt ook zijn aangewezen, ten einde de kosten van verwerking tot een minimum, passend bij de in het algemeen niet zoo groote waarde per ton dezer goederen, te reduceeren.

Het reëel bedrag van de zoo juist bedoelde goederen-hoeveelheid per Meter kade per jaar hangt af van het werkelijk gebruik, hetwelk in het betrokken jaar van de kade gemaakt is; waar nu dit gebruik afhangt van de velerlei factoren, welke in een bepaald jaar op den verkeers-omvang in de haven van invloed zijn, voorts van het relatief gebruik dat van een bepaalde kade gemaakt werd ten opzichte van de andere voor gelijk doel dienende haven-accomodatie, en tenslotte ook van de bijzondere wijze van gebruik der kade (bijv. alleen voor bepaalde bedrijven dan wel voor algemeen gebruik, dag- en nacht-gebruik dan wel alleen gebruik over dag enz.), behoeft het niet te verwonderen, dat de in de literatuur opgegeven cijfers omtrent in de praktijk geconstateerd kade-gebruik een eenigszins chaotischen indruk maken, zulks te meer waar de aard van het goederen-verkeer (stukgoederen dan wel massa-goederen) daarbij vaak niet voldoende wordt onderscheiden.

Naar schrijvers ervaring is bij kaden, welke voor het stukgoederen-verkeer dienen, in verband ook met den aard van de daarbij op den voorgrond tredende lijnvaart, welke slechts zelden de kaden doorlopend en vol zal benutten, een vervoers-hoeveelheid van 500 ton per Meter per jaar wel als een practisch maximum te beschouwen, hetwelk dan alleen zal bereikt worden, wanneer door de assistentie van walkranen bij de lading en lossing der goederen, en door bijzondere maatregelen in het belang van een systematischen aan- en afvoer der goederen over de kade, al het mogelijke wordt gedaan om van de kade een zoo groot mogelijk nut te trekken. Voor het massa-goederenverkeer hangt de vervoers-hoeveelheid teveel af van den bijzonderen aard der machinale installaties om een concreet cijfer, dat eenige waarde heeft, te kunnen noemen.

In verband met het zoo juist genoemd maximumcijfer van 500 ton per Meter per jaar is deze algemeene stelling veroorloofd, dat voor kaden, welke in het bijzonder voor het stukgoederenverkeer dienen, het jaarlijks uit den bouw voortvloeiend lasten-bedrag per Meter aanleglengte gedeeld door 500, het minimum-bedrag aangeeft van de geldelijke offers, welke door den kade-bouw voor één ton over de kade te vervoeren goed worden gebracht.

Het zich realiseeren van deze offers is vooral in die gevallen noodig,

waarin door kade-bouw een geheele verandering in het systeem van goederen-behandeling wordt gebracht, bijvoorbeeld door de uitschakeling van lichters, daar men zich dan natuurlijk terdege rekenschap er van moet geven, of de verwachte voordeelen niet te duur gekocht worden. Als voorbeeld moge vermeld worden, dat voor de haven van Hongkong, welke tot voor kort slechts weinig moderne accomodatie aanbod, eenige jaren geleden een moderne kademuur werd ontworpen, waaraan schepen van 34 voet diepgang bij laagwater zouden kunnen meren, waarbij becijferd werd, dat bij een over de kade te verwerken goederen-hoeveelheid van 200 ton per voet kade-lengte en per jaar, de kosten van den kademuur met 55 dollar-cents ($\pm f 0,75$) op de ton goed zouden drukken ¹⁾. Indien, zooals te verwachten is, de in werkelijkheid verwerkte goederen-hoeveelheid tegenvalt en op ± 500 ton per M. per jaar uitkomt, zijn de kosten ongeveer $f 1,-$ per ton.

In Nederlandsch-Indië, waar men na de komst in 1910 van de uit Nederland gezonden deskundigen, Prof. J. Kraus en G. J. de Jongh, op vrij groote schaal tot den bouw van moderne kade-muren ter uitschakeling van het lichter-vervoer is overgegaan, zijn de kosten in het algemeen op een nog belangrijk hooger bedrag dan de zoo juist becijferde één gulden per ton uitgekomen. Terwijl daar aanvankelijk gerekend werd op een jaarlijksch kostenbedrag van $f 120,-$ per M'. kade en op een goederen-verkeer over de kade van 500 ton per M'. per jaar ²⁾, zijn de bouw-kosten, onder invloed van oorlogs- en na-oorlog-omstandigheden zoo hoog geworden, dat de lasten op drie tot zes maal het genoemde bedrag kwamen, terwijl voorts het goederenverkeer slechts in een enkel geval het verwachte intensiteits-cijfer van 500 ton per M'. per jaar heeft bereikt.

In plaats van het verwacht kosten-bedrag van $f \frac{120}{500}$ of $f 0,24$ per ton goed is een werkelijk kosten-bedrag gekomen van $f 1,-$ tot $f 1,50$ per ton, hetwelk door zijn bijzondere hoogte een ernstige aanmaning geeft om te streven naar goedkoopere aanleg-constructies ³⁾, een streven hetwelk thans ook overal wel de aandacht der betrokken autoriteiten heeft, en dat op het laatste Internationaal Scheepvaart-Congres (in December 1926 te Caïro gehouden) mede tot uiting kwam.

Voor het stukgoederen-verkeer is het meren der zeeschepen aan kaden of steigers, waar de goederen direct uit het schip aan den wal kunnen worden gezet en vanwaar zij ook direct aan boord kunnen worden geladen, vooral ook dáárom van belang, wjl het in den aard van dit verkeer

1) Vgl. Dock and Harbour Authority 1926, bl. 175—180 en 195—201.

2) Vgl. de gedrukte verslagen van de Commissie Kraus-de Jongh over verbetering van haventoestanden van Soerabaja, bl. 53 en 60, van Makassar, bl. 12 en 25, van Tandjong Priok, Semarang en andere havens, bl. 12 en 20.

3) Vgl. B. Cunningham, Port studies, bl. 134.

ligt, dat de geloste goederen eerst op een bepaalde plaats aan den wal gesorteerd worden voor zij aan de geconsigneerden worden afgeleverd, en de af te schepen goederen te dier plaatse van de verschillende afzenders worden verzameld om vandaar gezamenlijk aan boord te worden geladen.

Naarmate onder de stukgoederen een grooter percentage voorkomt van een zeker standaard-type (b.v. balen, zakken of kisten met vasten inhoud) en — zooals daarmede meestal samengaat — het aantal afschepers en ontvangers dier goederen kleiner wordt, verliest het feit dat aan de kade- ligplaats een goederen-accumulator is verbonden, aan beteekenis. Voor de zoo juist bedoelde goederen, waarvoor geen speciale sorteering bij ontvangst noodig is, en die in groote hoeveelheid tegelijk ook van elders naar het schip kunnen worden aangevoerd, is het zeer wel mogelijk, dat de voordeelen, verbonden aan een snelle lossing en lading over de kade, worden opgewogen door die, welke bij lossing en lading „op stroom”, in of uit aan weerszijden van het schip liggende lichters, verkregen worden, voordeelen n.l. welke hierin bestaan, dat door de lichters een rechtstreeksche verbinding verkregen wordt tusschen de meer landwaarts, aan binnenwateren, gelegen pakhuizen van de ontvangers en afschepers, en de zeeschepen.

De praktijk wijst uit, dat in vele zeehavens het lichtervervoer volstrekt niet verdwijnt, maar dat het een eigen en vaak zeer belangrijke plaats blijft vervullen; in de grootste wereldhavens, Londen en New York, wordt zelfs meer dan de helft der door de zeeschepen aan- of afgevoerde goederen langs zij in- of uit lichters verwerkt.

Ook een combineering van de kade- of steiger-faciliteit met die „op stroom” is mogelijk, doordat het schip aan de eene zijde goederen naar of van den wal verwerkt, aan de andere zijde in of uit lichters, welke langs zij liggen. Tot de nieuwste constructies in dit opzicht, n.l. met betrekking tot het combineeren van de voordeelen van kade- en lichterfaciliteiten, behoort die welke toegepast werd in het King George V Dock te Londen, waarbij de zeeschepen aan een smallen, evenwijdig aan den wal uitgebouwd, steiger meren; tusschen steiger en wal is plaats voor een tweede lichterrij, terwijl door op den steiger opgestelde kranen ook een dadelijke overbrenging der goederen tusschen zeeschip en wal verkregen kan worden ¹⁾.

In New York, waar een enorm aantal licht- en goedkoop gebouwde pieren aanleggelegenheid bieden voor de zeeschepen, wordt in hoofdzaak in en uit lichters, aan één zijde van het schip liggend, gewerkt. Waar de pieren zeer nauw zijn, behoeft het niet te verwonderen, dat Mac Elwee opmerkt: Loading ship from an open top lighter has been shown to be

¹⁾ Vgl. Brysson Cunningham, Cargo handling at ports, bl. 35; ook De Ingenieur 1928, bl. B 261 e.v.

more economical than from a pier¹⁾. De lichters zorgen daar ook voor de verbinding der pieren met de verschillende „terminals” van de spoorwegen aan de haven; de spoorwegmaatschappijen geven „free lighterage” voor de door haar aan- en afgevoerde goederen; de lichters vormen een verlengstuk van de spoorwegen en de aan het gebruik ervan verbonden kosten worden eenvoudig in de spoorvracht geabsorbeerd.

Behoeft voor de lichters, in verband met hun secundaire vervoerstaak, in het algemeen slechts in zooverre op speciale ligplaats gerekend te worden, dat de breedte der havenbassins²⁾ erop berekend dient te zijn om de lichters naast de zeeschepen ligging te doen vinden, voor de binnenvaartuigen, welke de verbinding onderhouden tusschen de haven en het aan binnenscheepvaartwegen gelegen binnenland staat de zaak anders. Zij en de kleine kustvaartuigen zijn niet als de lichters een hulp-vervoermiddel in de haven (met inbegrip van de eventueele waterverbinding met de, soms op eenigen afstand gelegen, havenstad) maar zelfstandige vervoersmiddelen naar en van de haven, welke bij hun bezoek aan de haven daar een passende ligplaats moeten vinden.

Vervoeren deze binnenvaartuigen in hoofdzaak massa-goederen, zooals dat het geval is bij die zeehavens, welke het voorrecht hebben te liggen aan den benedenloop van rivieren, die goedbevolkte en economisch-ontwikkelde streken doorstroomen, dan is een rechtstreeksche overlading van de goederen tusschen zeeschip een vaartuig in hooge mate aangewezen. Deze overlading gebeurt dan meestal „op stroom”, waarbij door toepassing van krachtige drijvende werktuigen een groote snelheid van verwerking, en tot een minimum gedaalde kosten van verwerking, te bereiken zijn. Bij de overlading „op stroom” zijn slechts eenvoudige meermiddelen als boeien en duc d'alven voor de zeeschepen noodig, terwijl de bassins, waarin deze meermiddelen voorkomen, voldoende ruimte moeten bieden voor het aanleggen van de binnenvaartuigen langs de zeeschepen, en voor het verkeer van beide. Terwijl in Rotterdam de overlading „op stroom” in afzonderlijke, aan den Zuider-Maasoever gelegen bassins geschiedt ($\pm 80\%$ van de goederenbeweging der haven vindt hier plaats), komen

1) R. S. Mac Elwee, Port development, bl. 328.

2) Niet besproken wordt hier de uit een oogpunt van haven-economie zoo belangrijke kwestie van open of gesloten (dok-)bassins, daar deze kwestie toch voor de havens met een matig tij-verschil (o.a. die in Nederland, Nederlandsch-Indië, aan de Middellandsche zee en aan de kusten der Vereenigde Staten) niet van beteekenis is. In de Engelsche havens, waar groote tij-verschillen kunnen optreden, schijnt de tendenz te bestaan om ook bij grooter tij-verschillen dan 12 tot 15 voet nog tot open aanleg, welke veel minder kostbaar is en tot belangrijk minder tijdverlies bij de beweging van schepen en lichters aanleiding geeft, aan den anderen kant echter geen rustige behandeling der schepen waarborgt, over te gaan.

in Hamburg de ligplaatsen „op stroom” met die aan de kaden vaak in dezelfde basins voor, doordat een of twee rijen duc d'alven in de met kaden geheel omboorde bassins zijn aangebracht; in Hamburg wordt een kleine 70% der goederen „op stroom” verwerkt. Wel treft men in Rotterdam deze combinatie ook aan bij de oudere bassins, maar bij de nieuwe reusachtige Waalhaven is alles op overlading van schip op schip berekend, en zelfs de er spaarzaam voorkomende kaden zijn daaraan dienstbaar gemaakt, doordat over kadeterrein loopende laadbruggen de verwerking van erts en steenkolen uit zeeschepen in aan weerskanten ervan gelegen riviervaartuigen (waarvan één langs den wal liggend) mogelijk maakt met een zeer snel tempo ¹⁾.

Dezelfde gedachte, n.l. om bij de overlading tusschen zeeschip en binnenvaartuig gebruik te maken van het intermediair van vaste laadbruggen en kranen, ligt ten grondslag aan die nieuwere constructies (o.a. aan de Coenhaven te Amsterdam en de nieuwe zeehaven te Dordrecht ²⁾) waarbij voor de binnenvaartuigen een „slip”, d.w.z. een smal bassin, wordt gereserveerd aan de binnenzijde van een pier, langs welker buitenzijde de zeeschepen aanleggen.

In het algemeen zal, ook wanneer niet een directe overlading der goederen tusschen zeeschip en binnenvaartuig plaats vindt, bij de ligplaatsvoorziening ten behoeve der binnenvaartuigen steeds op het nauwe verband tusschen beide transportmiddelen moeten gelet worden; eventueele speciale bassins voor de binnenvaartuigen zullen zóó gelegen moeten zijn, dat èn voor het scheepsverkeer èn voor den goederenstroom zoo gering mogelijke weerstanden ontstaan. Voor de haven van Hamburg wordt op het gebied van een systematische groepeerings van zee- en rivierschip-havens een bijzonder goed resultaat vermeld ³⁾. Ook in Rotterdam geeft men blijkens het genomen besluit tot aanleg van een nieuwe Rijnvaarthaven naast de Waalhaven aan dit punt thans bijzondere aandacht.

2. KRAAN- EN OPSLAG-ACCOMODATIE.

Bij de bespreking van de eerste functie der haven, welke bestaat in het geven van een passende ligplaats-accomodatie aan de schepen, kwam reeds herhaaldelijk de accessoire functie van kranen (in het algemeen van werktuigen voor machinale goederen-behandeling) en opslaggelegenheid ter sprake.

1) Vgl. Der Hafen von Rotterdam, officieele Gemeente-uitgave 1926, bl. 35, 73.

2) Vgl. De Ingenieur 1929, bl. B 1—8.

3) Vgl. L. Wendemuth en W. Böttcher, Der Hafen von Hamburg, bl. 35 e.v.

Het bleek reeds, dat in het bijzonder bij de verwerking van massa-goederen in en uit zeeschepen het gebruik van speciale werktuigen, hetzij drijvend, hetzij aan den wal voorkomend, tot een vrijwel onontbeerlijk hulpmiddel is geworden, hetwelk dan ook op groote schaal — en wel in zeer gespecialiseerden vorm naar gelang van den aard der te verwerken goederen — toepassing vindt.

Voor het stukgoederen-verkeer zijn walkranen niet strikt noodig, daar met de scheepswerktuigen de gebruikelijke lasten van ten hoogste 2 ton gewicht zeer wel kunnen gelicht worden, terwijl speciale scheepsboomen, waarmede veel zwaardere lasten, zelfs van 10 ton en meer, kunnen gelicht worden, bij de moderne schepen lang niet zeldzaam zijn; respectabele lossings-snelheden, bijvoorbeeld van 2500 ton goederen per werkdag, worden ook wel vermeld als te zijn bereikt bij toepassing van de scheepswerktuigen alléén.

Een feit is echter, dat met de scheepswerktuigen de goederen slechts van en naar plaatsen aan den wal, dicht nabij de scheepsluiken (waarvan er gewoonlijk 4 zijn bij de normale vrachtstoomers) gelegen, zijn te verwerken, terwijl daartegenover de walkranen de goederen over een veel grooter kadelenkte kunnen opnemen en afzetten en zij vooral ook in een richting loodrecht op de kade veel grooter werkings-effect hebben, doordat zij de goederen aan de loodsdeuren of op de bordessen van verdiepings-loodsden dadelijk kunnen afleveren, dan wel ze vandaar kunnen opnemen. Waar bovendien zoo noodig twee kranen bij één scheepsluik te werk gesteld kunnen worden, is het wel duidelijk, dat de snelheid van lossing en lading (welke laatste altijd bij de eerste eenigszins achterstaat door de eischen der scheeps-stuwage) door de toepassing van walkranen belangrijk kan worden bevorderd, terwijl bovendien een besparing aan arbeidskrachten te bereiken is, welke voornamelijk van belang is, indien deze krachten schaars zijn of hoog betaald moeten worden.

Een tusschenvorm inzake de mechanische behandeling van stukgoederen treft men veel aan in de groote Amerikaansche havens in het daar toegepast systeem van „burtoning” of van „cargo-masts”, beide berustend op een gecombineerde werking van de scheepslieren met katrollen, welke boven het dak der kadeloodsen en in het vóórfront daarvan zijn aangebracht, hetzij op doorlopende langs-constructies, hetzij aan geïsoleerde masten.

Het staat echter wel vast, dat men met walkranen van het in Europa en elders gebruikelijke type, n.l. elektrische portaalkranen of half-portaalkranen (deze laatste vinden aan één zijde ondersteuning aan den loodswand, en zijn dus met de constructie daarvan nauw verbonden; bij vol-portaalkranen is men ten opzichte van ligging en constructie der loods vrijer) van 3 ton hefvermogen, en soms nog met een loopkat voorzien, een hoogere intensiteit van goederen-verwerking kan bereiken. Daartegenover

staat dan echter weer, dat men die hoogere intensiteit slechts verkrijgt door het vastleggen van meer kapitaal in de kade, hare mechanische uitrusting daaronder begrepen. Bij een moderne kade-voorziening met kranen is men al gauw eenige tonnen gouds voor de kranen, de kraanrails, enz. per scheepsligplaats kwijt.

Voor het lichten van bijzonder zware voorwerpen is het gebruik om tusschen de gewone walkranen hier en daar een met grooter hefvermogen, b.v. van 5 tot 10 ton, te plaatsen, terwijl voor het lichten van die zoo nu en dan voorkomende lasten, welke de 10 ton nog vele malen kunnen overtreffen, hetzij op enkele plaatsen vaste kranen met groot hefvermogen plegen te worden aangebracht, of, zooals in den regel verkieselijk is, drijvende kranen vaak aanwezig zijn, welke, behalve voor het heffen van zware lasten in en uit schepen, ook voor het plaatsen en lichten van boeien, het lichten van schepen enz., nuttig werk kunnen verrichten.

Wat thans de in de haven te verschaffen opslag-gelegenheid voor de goederen betreft, dient er in de eerste plaats op gewezen te worden, dat de oeverterreinen aan de haven, en wel in de eerste plaats die langs kaden en steigers, bij uitstek zijn aangewezen om de accumulatorfunctie der opslaggelegenheden te vervullen. Daar toch vindt voor de van boord geloste goederen de feitelijke overgang tusschen water- en landtransport-middel plaats, waar dus ook de gelegenheid moet zijn om de goederen te sorteeren en voor aflevering naar de verschillende geconsigneerden gereed te houden, terwijl van daaruit ook de van de verschillende afschepers afkomstige goederen op de snelste wijze aan boord van de zeeschepen kunnen worden gebracht.

Voor dezen tijdelijken opslag der goederen zijn noodig loodsen; alleen zware stukken en weinig waardevolle artikelen, welke opslag in de open lucht kunnen verdragen, blijven in den regel buiten.

De plaats en de afmetingen der loodsen hangen nauw samen met de ligging en de afmetingen der schepen, welke de goederen aan- of afvoeren. Wat de plaats betreft, het is uiteraard zaak om den transport-afstand te land tusschen schip en opslagplaats zoowel in een richting evenwijdig aan den wal als in eene loodrecht daarop, zooveel mogelijk te beperken. In eerstgenoemde richting wordt die afstand beperkt door het schip zooveel mogelijk recht voor een loods te leggen, zóó dat scheepsluiken en deur-openingen met elkaar correspondeeren. In een richting loodrecht op den wal vindt de beperking van transport-afstand hare grens hierin, dat er tusschen loods en walkant voldoende ruimte moet overblijven voor een goede functioneering van scheeps- en walkranen, en in het bijzonder ook voor het verkeer van personen en van diè goederen, welke zonder tijdelijken opslag, en dus rechtstreeks, van de schepen worden afgevoerd of naar die schepen

worden toegevoerd. Bij de moderne kade-constructies vindt men een vrije kade-strook van 12 tot 15 Meter breedte, welke strook vaak met twee spoorlijnen is voorzien.

Wat de afmetingen der kadeloosden betreft, hun lengte bedraagt in den regel een 70 à 80% van de grootste lengte der schepen, welke er goederen plegen te lossen of te laden, dan wel een veelvoud van die maat, terwijl de breedte des te grooter dient te zijn, naarmate de per schip aan- of afgevoerde hoeveelheid goed grooter is. Waar de stukgoederen in hoofdzaak door lijnbooten vervoerd worden, dient hier een onderscheid gemaakt te worden tusschen de tusschenhavens, door de lijndiensten aangedaan, waar slechts kleine scheepsloading-fracties worden afgegeven of bijgeladen, en de eindhavens, waar de scheepsloading in hoofdzaak wordt gelost of geladen. Kan in de tusschenhavens de breedte der kadeloosden vaak beperkt blijven, in de eindhavens zal die breedte, evenals de lengte, bepaald worden door de grootste scheeps-afmetingen van de naar het goederenverkeer der haven normaliter dienende schepen. Dient gerekend te worden op het grootste type vrachtschepen, welke van 15.000 tot 20.000 ton goederen kunnen inhouden en een scheeps lengte hebben van 160 tot 190 Meter, dan zullen loodsbreedten van 40 tot 50 Meter vaak noodzakelijk zijn.

Is een dergelijke terreinbreedte door bijzondere plaatselijke omstandigheden niet beschikbaar, dan kan het benodigd opslag-oppervlak verkregen worden door in de plaats van het gebruikelijke type loods zonder verdieping een met verdieping, eventueel ook met meerdere verdiepingen, te gebruiken. De kosten van den loodsbouw, welke toch al met inbegrip van de kosten van inrichting, ook van voorliggend kadegedeelte en van opzij gelegen open opslaggelegenheden, hoog zijn, worden aldus echter nog in het bijzonder opgevoerd, in het bijzonder als door de bodemgesteldheid groote kosten aan een deugdelijke fundeering der loods zijn verbonden.

De verdiepingsloodsen bieden het voordeel, dat men de behandeling van in- en uitgaande goederen kan scheiden. Wanneer men tot den bouw van deze loosden overgaat, zonder dat de beperktheid van de beschikbare terreinbreedte er bepaaldelijk toe noopt, zit soms ook de bedoeling voor, om de loosden tevens voor meer langdurigen opslag van de goederen te doen dienen, ze m.a.w. tevens als pakhuizen te doen fungeren. In verschillende zeehavens treft men deze praktijk aan, maar in een grooter aantal wordt deze combinatie principieel veroordeeld¹⁾, en naar het voorkomt terecht. Alleen bij een weinig intensief kade-gebruik zullen de

¹⁾ Vgl. o.a. hetgeen L. Wendemuth en L. Böttcher op cit. bl. 43 e.v. hierover ten aanzien van Hamburg opmerken.

uiteenlopende eischen van een kadeloofs-exploitatie en van een pakhuis-bedrijf elkaar niet te zeer in den weg behoeven te staan.

Werd tot nu toe in het bijzonder van den opslag aan den wal van stukgoederen gesproken, de opslag van massa-goederen stelt uiteraard geheel andere eischen. Alleen al door de andere wijze van verwerking kunnen zij bezwaarlijk gecombineerd met de stukgoederen behandeld worden; zij worden ook in hoofdzaak door andere schepen aan- en afgevoerd, n.l. door tramps terwijl aan- en afvoer door lijnbooten regel is voor het stukgoederen-vervoer. De inrichtingen voor massa-goederen plegen dan ook gescheiden te zijn van die voor het algemeen verkeer, waarbij eene localiseering in verschillende deelen van de haven nuttig is om voor beide rationeele uitbreidings-mogelijkheden open te laten.

De eischen, waaraan de opslag-gelegenheden voor massa-goederen moeten voldoen, worden bepaald door den bijzonderen aard der goederen, door de wijze van verwerking en door de wijze van vervoer der goederen te land naar of van de opslagplaats; zij loopen dus zeer uiteen. Speciaal dient hier nog gewezen te worden op de eischen ter wille van de algemeene veiligheid te stellen aan die inrichtingen, waar gevaarlijke stoffen worden verwerkt en opgeslagen. In het bijzonder wordt hierbij gedacht aan de artikelen olie en benzine, welke tegenwoordig in de zeehavens in groote hoeveelheden in bulk worden aangevoerd. Het is een strikte eisch van veiligheid, dat de verwerking en opslag dier stoffen geschiedt in een speciaal gedeelte van de haven, zoover mogelijk van het centrum van het algemeen verkeer gelegen, waarbij voorts een ligging van de lossende schepen in een permanent of tijdelijk afgesloten bassin alleszins gewenscht is ter voorkoming van rampen van buitengewonen omvang voor het algemeen scheepsverkeer en voor de haven-bezittingen, welke bij een met de lossende schepen zich voordoend accident, door het zich verspreiden van brandende olie of benzine, kunnen optreden.

3. SPOOR- EN WEG-AANSLUITING.

Aansluitend aan de diensten, welke de haven aan het scheeps- en goederenverkeer bewijst, doordat zij een doelmatige, voor snel laden en lossen geschikte, ligplaats aan de schepen verschaft en de gelegenheid biedt voor een snelle verwerking der goederen, en voor een tijdelijken opslag ervan aan den wal, zijn die, welke bestaan in het mogelijk maken van een snellen en economischen doorvoer te land van de per zeeschip aangevoerde of af te voeren goederen.

In sommige gevallen is de mogelijkheid aanwezig voor een zóó snellen aan- of afvoer der goederen te land, dat de tijdelijke opslag, welke anders als accumulator werkt, kan ontbeerd worden. In verband met den

hiervoor beschreven bijzonderen aard van het stukgoederen- en massa-goederenverkeer, is het wel duidelijk, dat alleen bij het laatstgenoemde verkeer en eventueel ook voor die stukgoederen, welke in groote massa en uniforme maat worden aan- of afgevoerd, deze mogelijkheid bestaat. Die mogelijkheid is voorts alléén te verwirkelijken bij doelmatig ingerichte en geëxploiteerde spoorverbindingen over de kaden, daar slechts bij deze transportwijze een snelheid van aan- en afvoer der goederen te bereiken is, welke met die van verwerking der goederen in of uit het zeeschip maat houdt.

Over de kade-sporen plegen voorts ook de zware colli te worden aan- en afgevoerd, welke voor opslag in de loodsen minder geschikt zijn. Wanneer deze colli slechts in geringe hoeveelheid voorkomen en ook een snelvervoer van speciale stukgoederen weinig kansen van ontwikkeling heeft, hebben de kade-sporen ten dienste van het stukgoederenverkeer slechts een geringe beteekenis.

Een belangrijke rol vervullen echter steeds de sporen aan de achter- (de land-) zijde der loodsen. Aan deze zijde worden de goederen, meestal over een op wagnvloer-hoogte liggend bordes, uit de loods in de spoorwagens geladen en uit de spoorwagens ontvangen. Twee spoorlijnen zijn hier minstens, vaak echter vier, aanwezig om een snelle behandeling der goederen in en uit de wagens, en een vlugge circulatie van deze, mogelijk te maken.

Dat het zaak is reeds bij het ontwerpen der havens met de te maken spoor-aansluitingen ten volle rekening te houden, kan het voorbeeld leeren van vele oudere havens, waar slechts tegen hooge kosten de gewenschte goede spoor-aansluiting te verkrijgen was, of waar deze af moest stuiten op onevenredig hooge offers, welke er voor gebracht zouden moeten worden.

Moeilijkheden geeft de spoor-aansluiting vooral als meerdere spoorweg-ondernemingen de haven bedienen; bij de gecompliceerde toestanden op dit gebied in verschillende Noord-Amerikaansche havens is eerst door invoering van een „belt-line” systeem waarborg verkregen, dat elke scheepsligplaats met elke spoorlijn in verbinding kan komen.

De sporenbundels en de rangeer-emplacementen, waar zij samenkomen, nemen steeds heel wat kostbare ruimte aan de havens in; in zooverre is het spoorvervoer in het nadeel ten opzichte van het vervoer per vracht-auto, hetwelk in den laatsten tijd in het haven-verkeer een steeds belangrijker rol vervult. Concurrentie tusschen beide vervoermiddelen is alleen mogelijk in de gevallen, dat het niet om een te grooten afstand van transport te land gaat; boven een afstand van ± 30 K.M. van de haven zal soms wel, wanneer de spoorweg bijv. betrekkelijk ver verwijderd blijft van sommige centra van consumptie of productie, dus een betrekkelijk belangrijk wegvervoer zich daarvoor steeds bij het spoortransport voegt, de vracht-auto

economischer kunnen zijn dan de spoorweg, maar in normale omstandigheden zal deze laatste het in economie kunnen winnen.

Omgekeerd zal bij kleine vervoers-afstanden, zooals die binnen het havengebied of tusschen de haven en op de eenigen afstand gelegen havenstad plegen voor te komen, de vracht-auto (waaronder ook te begrijpen de tractors met aanhangwagens), welke de goederen rechtstreeks uit de pakhuizen naar de haven vervoert of omgekeerd, in den regel in het voordeel zijn ten opzichte van den spoorweg, waarop weer een uitzondering kan voorkomen in die gevallen, dat door speciale spoor-aansluiting een goede verbinding tusschen die pakhuizen en de haven te verkrijgen is.

Aan de haven kan de vracht-auto de goederen in elk geval aan de achterzijde van de loodsen afhalen of ze daar brengen, en in den regel ook aan de kopzijden; ook de verdiepingvloeren van de loodsen maakt men thans in sommige Noord-Amerikaansche havens voor vracht-auto's toegankelijk, en wel door het aanbrengen van hellende vlakken ¹⁾, welke uiteraard nogal ruimte innemen. Soms ook bestaat er voor de vracht-auto's gelegenheid om de goederen rechtstreeks van den walkant te halen of ze daar af te leveren, maar in het algemeen eigent zich daarvoor een kade-strook niet, in verband met de daar aanwezige sporen en kranen en met het transversaal vervoer tusschen zeeschip en opslagplaatsen.

Voor het verkeer van de vracht-auto's en van alle andere, niet over rails gaande land-vervoermiddelen zijn in de havens breede wegen noodig, en wel in de eerste plaats wegen, welke zoo dicht mogelijk aansluiten aan den met loodsen omzoomden waterkant, maar voorts ook in transversale richting in het belang van een gedeconcentreerden aan- en afvoer. Wordt voorts in aanmerking genomen, dat ook in het meer van den waterkant afgelegen deel van het havengebied een levendig goederenvervoer zich pleegt af te spelen, doordat daar vaak bedrijven gevestigd zijn, welke zich met de behandeling of verwerking van goederen bezig houden, dat voorts de verbindingswegen tusschen haventerrein en havenstad meestal tot de allerdrukste verkeerswegen behooren, en ten slotte dat ter wille van de vervoerseconomie het goederentransport hier pleegt te geschieden met de grootst mogelijke vervoermiddelen, welke een betrekkelijk sterke weg-afslijting veroorzaken, dan is het wel duidelijk dat de zorg voor wegverbindingen in en naar de haven groote geldoffers eischt, zoowel voor eersten aanleg als voor onderhoud.

4. BIJKOMSTIGE FUNCTIES.

Werden tot nu toe de voor de zeehaven typeerende functies beschreven,

¹⁾ Vgl. E. Foerster over „Nordamerikanische Seehafentechnik“ in het tijdschrift *Werft, Reederei und Hafen*, 1926, bl. 424.

hare hoofdfuncties, n.l. de diensten welke zij door het aanbieden van doelmatige ligplaats-accomodatie, van een bij den aard van het verkeer passende wal-inrichting en van de gelegenheid tot snel door-vervoer, aan het personen- en goederenverkeer bewijst, daarnaast heeft de zeehaven ook nog andere diensten te bewijzen, welke met hare hoofdfuncties nauw samenhangen en welke er toe strekken om de zeehaven van een eenvoudig verkeers-station tot een op de voorziening in velerlei behoeften berekend havengebied te doen uitgroeien.

In de eerste plaats moge er dan op gewezen worden, dat in de zeehavens de scheepvaart gelegenheid moet vinden tot voorziening in allerlei scheeps-behoeften (water, brandstoffen, ballast, enz.) en dat de zeehavens ook de aangewezen plaatsen zijn voor het dokken van, en het verrichten van reparaties aan, schepen. Bij de organisatie van deze hulpdiensten staat op den voorgrond, dat voor de scheepvaart oponthoud en extra onkosten zoo-veel mogelijk moeten vermeden worden.

Bij de voorziening in scheepsbehoefte sprekt zich deze leidende gedachte aldus uit, dat zooveel mogelijk op de gewone ligplaatsen en tijdens het laden en lossen van de schepen, de toevoer van het water, de brandstoffen enz. moet kunnen geschieden. Dit brengt mede een speciale, deze voorziening mogelijk makende, inrichting van de aanleggelegenheden voor de zeeschepen aan den vasten wal (water- en olie-aanvoerbuizenstelsel), en voorts dat er de gelegenheid moet zijn om ook op stroom de soms eenige duizenden tonnen bedragende scheepsbehoefte op snelle en economische wijze toegevoerd te krijgen.

Voor de noodige reparatie-werven en dokgelegenheden moet een zeehaven passende ruimte beschikbaar hebben, waarbij de keuze tusschen in het land ingegraven dokken (droogdokken) of te water drijvende dokken door tal van plaatselijke omstandigheden, o.m. den aard der beschikbare ruimte en van het uit te oefenen bedrijf betreffend, en door algemeene overwegingen betreffende bouw-, onderhouds- en exploitatie-kosten, wordt bepaald. In het algemeen is slechts op te merken, dat de bouwkosten der droogdokken hooger zijn dan die der drijvende dokken en dat ook de bouw-tijd veel langer is, dat de onderhoudskosten voor de drijvende dokken hooger zijn, maar dat op het gebied van de exploitatie-kosten de drijvende dokken weer in het voordeel zijn.

Spreekt het vanzelf, dat er in de haven gelegenheid moet zijn voor de vestiging van die bedrijven, welke zich met de verwerking der verschillende goederen in en uit de diverse transportmiddelen, er met het vervoer der goederen binnen het havengebied bezig houden, daarnaast zal vaak ook ruimte moeten zijn voor inrichtingen, waar aan de goederen een verdergaande verzorging dan alleen het beschikbaar stellen van tijdelijke opslag-gelegenheden gegeven wordt.

In de eerste plaats kunnen hier vermeld worden entrepôts voor die goederen, welke overzee worden aangevoerd en, zonder in het binnenlandsch goederenverkeer te zijn opgenomen (dus met vermindering van invoerrechten-betaling) geleidelijk naar verdere bestemming overzee worden afgevoerd. Is de hoeveelheid van deze goederen groot, m.a.w. bestaat er een levendige doorvoerhandel, welke aan de entrepôt-faciliteit behoefte heeft, dan kan het economisch worden om de entrepôts niet in het meer landwaarts gelegen deel van het havengebied te plaatsen, maar om ze te verbinden aan een aanleggelegenheid, waardoor op de transportkosten voor deze goederen tusschen hun aan- en afvoer kan worden bespaard. Gaat men in deze richting verder, dan komt men tot de inrichting van een vrijgebied aan de havens, zooals dat in Hamburg en Bremen en in vele Skandinavische havens voorkomt, een bepaald havengedeelte waar — zonder dat daarbij aan douane-formaliteiten behoefte te worden voldaan — gelegenheid bestaat om de goederen vrij van buiten in te brengen en ze vrij ook weder uit te voeren, na ze elke gewenschte bewerking of verwerking te hebben doen ondergaan.

Indien de ligging van een bepaalde zeehaven gunstig is voor het doorvoerhandel en ook de factoren voor de ontwikkeling van een op export gerichte zoogenaamde veredelings-industrie ter plaatse aanwezig zijn, dan zal de inrichting van een vrijgebied ongetwijfeld voordeelen kunnen bieden. In verschillende landen, o.a. in de Vereenigde Staten van Noord-Amerika, wordt getracht de publieke opinie ten gunste van de vorming van vrijgebieden te winnen ¹⁾.

Ook de veemen vragen vaak een plaats aan de havens. Zij dienen niet zoozeer den doorvoerhandel, maar meer den invoer- en distributiehandel door de goederen in bewaring te nemen en ze eventueel ook een verdere verzorging te geven. De opslag onder derden maakt verder beleening der goederen op grond van de door hen uitgegeven ceelen mogelijk. Wanneer de centra van den invoer- en distributiehandel niet aan de haven zelve gevestigd zijn, vindt de vestiging van de veembedrijven in het havengebied vooral hierin verklaring, dat genoemde bedrijven meestal tevens cargadoors- en stuwadoors-werkzaamheden verrichten, en voor deze werkzaamheden is uiteraard een vestiging aan de haven, en zelfs zoo mogelijk aan diep water, waardoor een directe verwerking der goederen tusschen zeeschip en pakhuis mogelijk wordt, aangewezen.

In de Nederlandsch-Indische havens vinden de veemen ook een taak in het opslaan en bewerken van uitvoerproducten, zulks in verband met de onvoldoende organisatie in dit opzicht in de centra der productie; het

¹⁾ Vgl. R. S. Mac Elwee Port development, bl. 381 e.v. en H. Kugler over „Die Entstehung der neuen Freihafenformen“ in Weltwirtschaftliches Archiv 1923, bl. 188 e.v.

is begrijpelijk, dat ook voor deze taak een ligging der pakhuizen aan diep water zooveel mogelijk verkozen wordt.

Vaak zal er aan de havens ook gelegenheid moeten zijn voor de vestiging van industriën. Voor den scheepsbouw en voor sommige export-industriën kan een vestiging aan diep water binnen het havengebied een combinatie van voordeelen aanbieden, n.l. van economischen aanvoer van grondstoffen en afvoer van vervaardigde producten, voortvloeiend uit een benutting van hetgeen ten behoeve van het algemeen scheeps- en goederenverkeer in de haven is tot stand gebracht. Waar echter de eischen van het algemeen verkeer vóórgaan zal, tenzij over een uitgebreid havenfront beschikt wordt, zooals dat o.a. in Londen het geval is, de gelegenheid tot industrie-vestiging aan diep water in de haven meestal dààrdoor beperkt worden, dat zij slechts dààr toelaatbaar is, waar zij in de toekomst geen belemmering zal vormen voor de uitbreiding van de ten dienste van het algemeen verkeer bestemde inrichtingen. Opgemerkt moet hier nog worden, dat de aanwezigheid van scheepswerven (welke tevens reparatie-werk verrichten) in de haven, zij het dan ook aan de periferie van deze, voor de ontwikkeling van het havenverkeer van zóó groot belang is, dat vaak speciale maatregelen getroffen worden om de vestiging binnen de haven-grenzen te bevorderen.

Anders staat uiteraard de zaak, indien de industrie met terrein, aan ondiep water gelegen, kan volstaan, wanneer dus voor den aanvoer van grondstoffen of den afvoer van producten transport over land en lichter- vervoer een economische behoefte-voorziening geeft.

Dergelijk aan water gelegen industrie-terrein kan, met goede spoor-aansluiting en wegverbindingen, in vele havens in de meer landwaarts gelegen deelen van het havengebied beschikbaar gesteld worden. Niet alleen industrie-belangen worden door de uitgifte van deze terreinen gediend; ook voor de haven in hare primaire functie van verkeers-inrichting is de hier bedoelde vestiging van industriën nuttig, daar toch de door haar verwerkte en geproduceerde goederen een stabiel element vormen in de door de haven gaande goederenbeweging, terwijl stabiliteit in de goederenbeweging voor een economische exploitatie der haven met hare zeer kostbare vaste inrichtingen, juist van groot belang is.

Onder de velerlei andere bijkomstige doeleinden, welke in bepaalde omstandigheden aan de havens gediend moeten worden, zal hier nog vermeld worden, dat in het havengebied soms ook ruimte moet zijn voor bewoning. In Nederlandsch-Indië is dat in verschillende modern-aan-gelegde havens het geval in verband met de omstandigheid, dat zij betrekkelijk ver afgelegen zijn van bevolkings-nederzettingen en een arbeiderscategorie, welke geregeld aan de havens werkt, tot voor kort zoo al niet ontbrak, dan toch slechts in onvoldoende mate aanwezig was.

Teneinde de zeer vlottende koelie-bevolking meer aan de haven te binden en daardoor de zekerheid van voldoende arbeidskracht voor het laden en lossen der schepen en voor het overig aan de haven te verrichten handwerk (de betrekkelijk lage loonstandaard bevordert niet de invoering van arbeid-besparende werktuigen) te verhoogen, zijn in verschillende havens speciale, uitgestrekte, haventerreinen voor woon-doeleinden gereserveerd. Het spreekt vanzelf, dat 'bij deze reserveering voorop gestaan heeft de eisch, dat toekomstige haven-uitbreidingen of de aanleg van nieuwe verbindingen er in geen enkel opzicht door mocht worden gehinderd.

Aan het slot gekomen van de beschouwingen over de diverse functies der moderne zeehavens, kan thans op grond daarvan een iets scherpere omlijning gegeven worden van het beeld, hetwelk de zeehavens als territoriale instelling vertoont.

Functioneel beschouwd is een zeehaven een complex van voor zeeschepen toegankelijk wateroppervlak en van in de omgeving daarvan gelegen gronden, bestemd om gezamenlijk te dienen als het grondgebied voor een geconcentreerde uitwisseling van goederen (eventueel ook van personen) tusschen zeeschepen eenerzijds en water- en landtransportmiddelen anderzijds, een grondgebied dat door vaak kostbare werken erop is ingericht om alle vormen en fasen van genoemde uitwisseling, zooals die voor elke haven uit den specifieke aard van het erdoor gaand verkeer voortvloeien, op zoo economisch mogelijke wijze te dienen.

Daar dit verkeer geen vaststaande grootheid is, maar afgezien van de werking van bijzondere politieke, economische en sociale factoren, in de meeste zeehavens onder den invloed van toenemende bevolking en toenemende intensiteit van goederen-productie in gestagen groei is, kan de haven slechts dan aan haar doel beantwoorden, indien zij erop berekend is om ook aan de voorzienbare verkeersbehoeften van de toekomst te kunnen voldoen.

Organisch behooren dus ook tot het gebied van een bepaalde zeehaven al die gronden en wateren, welke door hunne ligging ten opzichte van de bestaande verkeersinrichtingen voor uitbreiding van deze in een afzienbare toekomst in aanmerking komen. Waar voorts in de zeehavens niet alleen rechtstreeksche verkeers-doeleinden, maar ook velerlei daarmede samenhangende andere doeleinden, waarvoor soms uitgestrekte oppervlakken noodig zijn, gediend moeten worden, maakt het ook voor deze doeleinden vereischt land en water een intrinsiek deel uit van het havengebied.

De aanwijzing van een havengebied voor een bepaalde zeehaven bevordert het algemeen belang, dat eraan verbonden is, dat de schaarsche, en dus kostbare, terreinen en wateren, welke door hun bijzondere verkeers-

ligging voor zeehaven-uitbreiding zich eigenen, aan hun natuurlijke bestemming niet onttrokken worden, maar integendeel van meet af aan in het kader van de betrokken zeehaven worden opgenomen, teneinde te rechter tijd en op doelmatige wijze door inrichting, verbetering of anderszins tot concrete dienstbaarheid aan de zeehaven in hare velerlei functies te kunnen worden geroepen.

IV. DE BIJ DE ZEEHAVENS BETROKKEN BELANGEN.

Na de in het vorig hoofdstuk gegeven analyse van de functies der moderne zeehaven zullen thans de verscheiden, bij de zeehavens betrokken belangen (eigen belangen heeft de zeehaven uiteraard niet) aan een beschouwing onderworpen worden, ten einde aldus een meer veelzijdig inzicht te verkrijgen in de economische beteekenis der zeehavens, in de rol die zij in het economisch leven vervullen.

Het spreekt wel vanzelf, dat het belangen-complex voor elke zeehaven een eigen aanzien heeft, voorts ook dat de waardeering der verschillende belangen zeer kan uiteenloopen. De navolgende beschouwingen kunnen dan ook slechts een zeer algemeen karakter dragen, maar wellicht kunnen zij toch van eenig nut zijn ter algemeene oriëntering, wanneer concrete vraagstukken van haven-uitbreiding of haven-politiek om een oplossing vragen.

NATIONALE BELANGEN.

In de eerste plaats zullen de bij de zeehavens betrokken nationale belangen besproken worden. Het is ongetwijfeld een nationaal, immers een het geheele volksbestaan betreffend, belang, dat de invoer uit het buitenland van in het land benodigde goederen en de uitvoer naar het buitenland van in het land geproduceerde goederen in de centra van het in- en uitvoerverkeer, de zeehavens, zoo vlot mogelijk verloopt, daar den minst mogelijken weerstand ondervindt. Het verschil in belang in dezen tusschen eilandrijken als Engeland, Japan en Nederland-Indië, en de andere aan zee gelegen landen, bestaat uiteraard hierin, dat bij eerstgenoemde de eigen zeehavens de noodzakelijke poorten vormen van het geheele in- en uitvoerverkeer, terwijl bij laatstgenoemde een min of meer belangrijk gedeelte van dat verkeer via de landgrens geschiedt.

In Nederland beliep het internationaal in- en uitvoerverkeer, dat de landgrens passeerde, in 1927 een gewichtshoeveelheid van resp. 18,1 en 8,9 millioen ton goederen, terwijl toen overzee werden in- en uitgevoerd resp. 11,2 en 6,1 millioen ton; in deze cijfers is het doorvoer-verkeer (35,6 millioen ton) niet inbegrepen. Het is bekend, dat hetgeen via de landgrens bij ons ingevoerd wordt, of via deze grens wordt uitgevoerd,

in hoofdzaak goederen zijn, welke in de aangrenzende landen zijn geproduceerd, of Nederlandsche producten, bestemd om in het buitenland verbruikt te worden. Invoer van goederen in Nederland via buitenlandsche havens en daaraan aansluitend land-vervoer, of uitvoer door middel van overland-transport via buitenlandsche havens, komt in verband met de gunstige verkeersligging van Nederland ten opzichte van de zee niet in belangrijke mate voor ¹⁾.

Van veel grooter beteekenis is het goederen-verkeer als zoo juist bedoeld, dus het in- en uitvoer-verkeer, hetwelk via buitenlandsche havens plaats vindt, in een land als Duitschland, dat slechts een smal front heeft naar de uit een verkeers-oogpunt zoo uiterst belangrijke Noordzee, terwijl de voor het Duitsche goederen-verkeer belangrijkste rivier, de Rijn, aan buitenlandsche oevers in zee uitmondt. In 1927 kwamen in Duitschland via de Duitsche zeehavens 32,9 millioen ton goederen binnen, terwijl langs dien weg Duitschland verlieten 15,3 millioen ton. Neemt men nu in aanmerking, dat in genoemd jaar te Lobith een invoer in Duitschland met Rijnschepen werd geconstateerd van 24,7 millioen ton, en een uitvoer van 29,9 millioen ton, welke hoeveelheden voor een percentage van resp. 85 en 70% in de Noordzeehavens Rotterdam, Amsterdam en Antwerpen werden ontscheept resp. verscheept, voorts dat tusschen de zeehaven Antwerpen en Duitschland een goederenverkeer per spoorweg van millioenen tonnen plaats vindt (voor Zuid-Duitschland is ook het spoorverkeer met de Middellandsche zeehavens Genua en Triest van beteekenis) dan is het wel duidelijk, dat Duitschland voor zijn import en export minstens evenveel op vreemde als op eigen havens is aangewezen.

De vraag of een dergelijke positie, en a fortiori die van een land, hetwelk geheel van de zee is afgesloten, als ongunstig is te beschouwen, kan zeker niet in het algemeen bevestigend beantwoord worden. Meermalen is betoogd, en n.h.v. niet ten onrechte, dat Zwitserland er geenszins onder te lijden heeft, dat het geen eigen zeehavens heeft. Door zijn centrale ligging kan voor zijn import en export overzee gebruik gemaakt worden van tal van vreemde zeehavens; aan een bepaalde verkeersrichting is men in het algemeen niet gebonden, en deze omstandigheden oefent bij onderhandelingen over faciliteiten ten aanzien van het vervoer, de verhandeling, of de in de zeehavens te verrichten manipulatie der goederen, uiteraard een gunstigen invloed uit.

Ook van Duitschland kan bezwaarlijk gezegd worden, dat het nadeelen ondervonden heeft voor zijne ontwikkeling uit de omstandigheid, dat een

1) Vgl. omtrent de beteekenis van de haven van Antwerpen voor een deel van Nederland: J. Ph. Backx. De haven van Rotterdam bl. 82. Over Hamburg liep vóór den wereldoorlog een belangrijk deel van den export onzer zuivelproducten; dit is thans minder het geval.

belangrijk deel van zijn internationaal goederen-verkeer door vreemde havens gaat. In de jaren vóór den wereldoorlog is er wel een beweging geweest in Duitschland om door een Wesel-Emden-kanaal het Rijn-vervoer naar een Duitse haven af te leiden, maar voor zoover ten gunste van een dergelijk oneconomisch plan gewezen is op nadeelen, aan den bestaanden verkeerstoestand verbonden, geschiedde dat ten onrechte ¹⁾, en hadden deze in elk geval niet betrekking op haventoestanden. Het is trouwens bekend, dat de Duitse belanghebbenden bij den import en export via Rotterdam en Antwerpen en hunne machtige organisaties (Rijnsch-Westfaalsch kolensyndicaat, Stahlwerkverband e.a.) geenszins een lijdelijke houding ten opzichte van de behandeling der goederen in deze havens hebben aangenomen, dat zij integendeel aan deze havens een positie hebben weten te verwerven, waardoor zij in geen opzicht bij andere havenbelanghebbenden achterstaan ²⁾.

De leuze van nationale havens ten behoeve van den in- en uitvoer van een land, heeft door den wereldoorlog een krachtigen nieuwen impuls gekregen. Zij heeft o.a. geleid tot een strijd tusschen Italië en Joego-Slavië om de haven van Fiume, waarbij deze ten slotte aan Italië toeviel, terwijl Joego-Slavië de onmiddellijk aangrenzende haveninrichting van Baros tot „nationale haven” kon bestemmen, tot een regeling waardoor de Grieksche haven Saloniki voor een deel ten gunste van Joego-Slavië tot vrije zône is verklaard, en tot de vorming van den z.g.n. Poolschen corridor, waardoor aan den nieuwen staat Polen een eigen „uitweg naar zee” (ten koste van een verbrokkeling van Oost-Pruißen) gegeven werd.

Op slechts 10 K.M. afstand van den eveneens nieuw-gevormden vrijstaat Dantzig, te Gdynia, heeft de Poolsche staat in genoemden corridor een nieuwe zeehaven aangelegd, welke in 1927 voor het verkeer is geopend, echter voorloopig geen afbreuk heeft gedaan aan het verkeer over Dantzig, wel aan dat over Stettin. Hierbij dient nog vermeld te worden, dat in den voor Dantzig geconstitueerden havenraad de Poolsche Regeering door een gelijk aantal leden vertegenwoordigd is als de Vrijstaat (een door den Volkenbond aangewezen neutraal persoon presideert den raad) en dat het met name de taak van genoemden raad is om aan Polen den vrijen in- en uitvoer via Dantzig te verzekeren.

Na de zoo juist genoemde uitingen van nationalistische havenpolitiek verdient een in andere richting gaande beweging, die n.l. om de zeehavens

1) Vgl. o.a. P. Arndt in „Antwerpen, Rotterdam und die deutsche Rheinmündung”, bl. 68 e.v. over „verkehrshemmende holländische Wasserstrassen politik” (onvoldoende zorg voor de waterdiepte in de Waal).

2) Van belang is ook hetgeen H. Schumacher vermeldt in „Antwerpen, seine Weltstellung und Bedeutung für das deutsche Wirtschaftsleben”, bl. 38, n.l. dat vóór den oorlog de beste Scheldekaaien in Duitse handen waren.

tot een domein te maken, waar de belangen van alle naties gelijkelijk worden gediend, de aandacht. Gedoeld wordt hier op de werkzaamheid van den Volkenbond. In art. 23e van het Volkenbondsverdrag (vgl. Ned. Stbl. 1920, No. 127) werd het beginsel neergelegd: Les Membres de la Société prennent les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit. Op dit beginsel is gebouwd het bij het verdrag van Genève van 9 December 1923, waartoe Nederland ook namens Ned.-Indië is toetgetreden (vgl. Ned. Stbl. 1927, No. 383), vastgesteld Statuut nopens het internationaal zeehaven-régime¹⁾.

De strekking van het Statuut om de zeehavens, waaronder blijkens artikel 1 verstaan worden de havens, welke geregeld door zeeschepen bezocht worden en voor den buitenlandschen handel dienen, knooppunten te doen zijn van het internationaal verkeer, waar de onderdanen van alle naties in elk opzicht gelijke behandeling vinden, blijkt met name uit artikel 2 aldus luidend: „Sous condition de réciprocité et avec la réserve, prévue au premier alinéa de l'article 8²⁾, tout Etat contractant s'engage à assurer aux navires de tout autre Etat contractant un traitement égal à celui de ses propres navires ou des navires de n'importe quel autre Etat, dans les ports maritimes placés sous sa souveraineté ou son autorité, en ce qui concerne la liberté d'accès du port, son utilisation et la complète jouissance des commodités qu'il accorde à la navigation et aux opérations commerciales pour les navires, leurs marchandises et leurs passagers.

L'égalité de traitement ainsi établie s'étend aux facilités de toutes sortes telles que l'attribution de places à quai, facilités de chargement et de déchargement, ainsi qu'aux droits et taxes de toute nature perçus au nom ou pour le compte du Gouvernement, des autorités publiques, des concessionnaires ou établissements de toute sorte.”

Kan de strekking van het Statuut niet anders dan heilzaam zijn voor de economie van het wereldverkeer, het is wel zeer te betreuren dat tegen een vrij economisch verkeer recht ingaande maatregelen als de Fransche Surtaxes d'entrepôt et d'origine, speciale zeer hoge rechten op goederen, welke niet rechtstreeks, maar via een buitenlandsche haven in Frankrijk worden ingevoerd, zijn mogelijk gebleven doordat alleen een onderscheid in rechten naar de vlag van het vervoerend schip is verboden.

1) Voor commentaar op het Statuut vgl. J. Hostie in de Revue de Droit international et de législation comparée, 1924, bl. 680 e.v. en 1925, bl. 115 e.v.; J. M. F. Romein in De Ingenieur, 1925, bl. 911 e.v.

2) Dit artikel voorziet de mogelijkheid van schorsing van het voordeel van gelijke behandeling bij wijze van represaille-maatregel (na waarschuwing langs diplomatieken weg en met beroep op het Perm. Hof van Int. Justitie).

Erkenning van het nationaal belang, hetwelk voor de aan zee gelegen landen verbonden is aan een goede functioneering der voor hun in- en uitvoer benodigde zeehavens, heeft tot velerlei maatregelen van Staatswege op het gebied van de zeehaven-ontwikkeling geleid. Geconstateerd kan zelfs worden, dat in de laatste eeuw over de geheele wereld staatswerkzaamheid op het gebied van zeehaven-aanleg vooraan heeft gestaan, en dat alleen dáár, waar in de havenplaatsen krachtige lokale corporaties aanwezig waren, welker middelen toelieten om de traditioneele taak ten opzichte van hare zeehavens ook bij de groote, ter voorziening in de moderne verkeersbehoeften, benodigde geldoffers te blijven vervullen (zooals in de Engelsche havens en vele continentale Noordzeehavens) of waar spoorweg-maatschappijen een machtige positie aan de zeehavens wisten te verwerven (zooals in sommige Engelsche en Noord-Amerikaansche havens) de taak van den Staat op den achtergrond bleef. In Frankrijk en Rusland, in Canada en de Staten van Zuid-Amerika, aan de kusten van Afrika, in Japan, Nederl.-Indië en Australië zijn de zeehavens in hoofdzaak door den Staat aangelegd.

En zelfs daar, waar lokaal- of particulier initiatief de overhand had, ziet men vaak staatshulp bij den zeehaven-aanleg als een zeer belangrijk en vrijwel onmisbaar element optreden. Met name geldt dit voor de verzorging van de haventoeegangen. De kostbare haventoeegangen van Amsterdam en Rotterdam zijn door den Staat gemaakt, waarbij slechts een klein deel van de gezamenlijk meer dan 110 miljoen gulden bedragende kosten door de corporaties, aan welke de betrokken zeehavens behooren (de gemeenten Amsterdam en Rotterdam) aan den Staat is vergoed. Ook in Antwerpen zijn de kosten voor de verbetering van den haven-toegang door den Staat betaald, terwijl deze tevens den aanleg der Schelde-kaaien voor zijne rekening nam.

De Stad-staten Hamburg en Bremen hebben zelve de hooge kosten, verbonden aan het bevaarbaar maken van de Elbe en de Weser voor diepgaande zeeschepen, gedragen tot den 1^{en} April 1921, toen ingevolge art. 97 van de Duitse Grondwet van 1919, de zorg ook voor deze beneden-rivieren aan het Rijk overging.

In de Vereenigde Staten berust de zorg voor de haventoeegangen als onderdeel van de algemeene zorg voor de scheepvaart, bij het federale gouvernement, hetgeen niet verhindert, dat ook de afzonderlijke Staten een aanvullende taak op dit gebied kunnen vervullen ¹⁾, zulks terwijl de zeehavens zelve hetzij door den betrokken Staat (als in Portland Me, New-Orleans en San Francisco), hetzij door de havenstad (als in New-York en

¹⁾ Vgl. *Shore control and port administration*, uitgegeven door het War Department Corps of Engineers U. S. Army, 1923, bl. 23 e.v.

Los Angeles), hetzij in overwegende mate door particulieren (als in Boston, Baltimore, Philadelphia en Seattle) zijn aangelegd.

Hoe verklaarbaar ook de zoo juist besproken gedragslijn van verschillende Staten ten opzichte van de zeehaven-toegangen is in verband met hun beschermende houding ten opzichte van de zeescheepvaart en met hun traditioneel gezag over de bevaarbare wateren, dat zij in elk opzicht rationeel is, kan bezwaarlijk beweerd worden. Het ernstige nadeel is aan een dergelijke, ten opzichte van de zeehavens verdeelde, belangen-behartiging verbonden, dat op het nationale budget uitgaven, soms zelfs zeer belangrijke, ten behoeve van de zeehavens voorkomen, welke hare economische rechtvaardiging alleen kunnen vinden in haven-verhoudingen en -toestanden, welke niet door het centrale gezag gecontroleerd worden.

De nationale uitgaven zijn aldus los van een soliede, economische basis, en dit bevordert, dat parlementaire rethoriek en een belangen-politiek van poover gehalte daarbij triomfen kunnen voeren. Sprekend over Amerikaanse toestanden, merkt Hough op: *River and Harbor bills in Congress — too often sarcastically referred to as „pork barrel bills” are commonly object of popular suspicion* ¹⁾. Elders mogen wellicht iets meer idealistische motieven de publieke opinie beïnvloeden, de stelling dat havenvraagstukken, welke nationale belangen raken of verondersteld worden dit te doen, niet altijd in de daarvoor geëigende sfeer van nuchtere zakelijkheid worden behandeld, behoeft zeker geen speciale adstructie.

ACHTERLANDS-BELANGEN.

Na de nationale, dienen thans de regionale belangen, bij de zeehavens betrokken, in oogenschouw genomen te worden. Het gaat hierbij om de verhouding tusschen de zeehaven en haar achterland, d.w.z. die streek, waarvoor de betrokken zeehaven als in- en uitvoerhaven dient.

Reeds bij eerste beschouwing is het duidelijk, dat het achterland slechts bij uitzondering een scherp omgrensd geografisch gebied kan zijn, en dat zelfs in den regel van een gebied in dien zin, dat het met de haven één organisch en dus noodwendig samenhangend geheel vormt, niet kan gesproken worden. Alleen toch wanneer een streek door bijzondere geografische of andere redenen voor den invoer over zee van benodigde goederen en voor den uitvoer over zee van geproduceerde goederen op het intermediair van één bepaalde zeehaven is aangewezen, kan die streek als het achterland, in den bedoelden strikten zin, van de betrokken zeehaven gelden.

¹⁾ B. Olney Hough. *Ocean traffic and trade*, bl. 42.

Geheel anders zijn de verhoudingen, als er niet van zoodanig geïsoleerd gebied sprake is, maar het achter de zeehaven gelegen binnenland voor zijn in- en uitvoer gebruik kan maken van verschillende zeehavens. Dan zal er op een gegeven oogenblik op de kaart van dit binnenland een scheidingslijn zijn te trekken, aangevend tot waar een bepaald artikel van de eene zeehaven uit wordt ingevoerd of via die haven wordt uitgevoerd, terwijl dan aan de andere zijde van die scheidingslijn in- of uitvoer geschiedt via de andere zeehaven.

De ligging van die scheidingslijn wordt in eerste instantie bepaald door de prijzen van aan- of afvoer, daar toch in elke plaats van het binnenland de natuurlijke behoefte bestaat om de van over zee benodigde goederen zoo goedkoop mogelijk aangevoerd te krijgen, en voor de over zee uit te voeren goederen een zoo hoog mogelijken prijs te krijgen. Op grond van dezen primairen invloed zal bij invoer de scheidingslijn dáár liggen, waar de prijs van het betrokken artikel, aangevoerd in de twee zeehavens, plus de in die havens op het artikel vallende kosten plus de vervoerkosten gelijk is, en bij uitvoer dáár, waar de vervoerkosten van het binnenland naar de zeehavens, plus de op het artikel vallende havenkosten plus de zeevracht naar een bepaalde bestemming, even hoog uitkomt.

Men ziet welk een reeks van variabele elementen de ligging van de scheidingsgrens beïnvloedt. Dat hunne combinatie tot een verschillende uitkomst voor diverse groepen van in- en uitvoer-artikelen kan leiden, m.a.w. dat voor elk dier groepen een eigen achterland ten opzichte van een bepaalde zeehaven mogelijk is, kan reeds dadelijk vastgesteld worden.

Voor invoer-artikelen is in de eerste plaats van belang hun prijs, aangevoerd in de zeehaven. Bij vergelijking nu tusschen twee naburige zeehavens, waar de betrokken artikelen van denzelfden oorsprong worden aangevoerd, kan een verschil in zeevracht tot een prijsverschil tusschen de artikelen loco zeehavenplaats leiden. Dit prijsverschil kan bij artikelen, welke met trampschepen kunnen worden aangevoerd (massa-artikelen in hoofdzaak) voortvloeien uit een gunstiger positie, welke de eene zeehaven in vergelijking met de andere ten aanzien van de vrachtenmarkt inneemt, in het bijzonder door normaal grooter aanbod van retourlading (verschil in de vervoers-afstanden oefent slechts een geringen invloed uit), bij artikelen waarvoor de regelmatiger en sneller aanvoer per lijnboot aangewezen is (stukgoederen in hoofdzaak) uit het feit, dat door de scheepvaart-conferenties, welke in de betrokken lijnvaart de vrachtprijzen beheerschen ¹⁾, ongelijke vrachtprijzen naar de twee havens zijn

¹⁾ Deze in de praktijk het meest voorkomende, en ook vrijwel overal — uitgezonderd met name in de Vereenigde Staten — aanvaarde, toestand (vgl. H. C. Calvin en E. G. Stuart. The Merchant Shipping Industry Chapter II) wordt hier verondersteld.

vastgesteld. Het spreekt vanzelf, dat de lijn-vrachtprijzen niet geheel aan de werking van vraag en aanbod onttrokken zijn, al ware het alleen omdat de ring niet altijd geheel gesloten is en ook de tramps de concurrentie kunnen aanbinden op het gebied van het stukgoederen-vervoer; de in wezen monopolistische prijsvorming brengt echter aan den eenen kant mee uniformering (gelijke prijzen voor de hoofdhavens in een zekere richting), aan den anderen kant vrij sterke verschillen (vrij hooge toeslagen op het grondtarief voor de bijhavens).

De zoo juist vermelde uniformering maakt, dat de z.g.n. port-efficiency, de meer of minder goede functioneering van de haven welke toch voor de snelle behandeling der schepen van veel belang is, in de vrachttarieven der lijndiensten practisch niet tot uiting komt. Ook in de chartervrachten der trampvaart is die invloed niet groot. Calvin en Stuart (op cit. bl. 73) vermelden dat de chartervrachten naar Rotterdam, welke haven een wereldreputatie heeft voor hare, een snelle behandeling der schepen mogelijk makende, moderne outillage, lager plegen te zijn dan naar naburige havens. Volgens C. Vermey in Econ. Statistische Berichten van 26 September 1928, bl. 832 is het o.a. usance om bij bevrachtingen van de La Plata-rivier 6 d. reductie te bedingen voor lossing te Antwerpen/Hamburg in vergelijking met de Engelsche havens, en een tweede sixpence voor lossing te Antwerpen of Rotterdam. Het vrachtverschil tusschen Rotterdam en Engelsche havens bedraagt dus *f* 0,60 per ton, maar tusschen Rotterdam en de concurreerende vastelands-havens hetzij slechts *f* 0,30 per ton of niets (met Antwerpen). Verschillen tusschen de officieele haventarieven, welke de scheepseigenaar in de continentale havens betaalt, zijn hierbij niet van invloed, daar zij slechts enkele centen per ton bedragen ¹⁾.

Niet alleen verschillende zeevracht ook andere, n.l. handels-factoren kunnen tot een prijsverschil tusschen import-artikelen in naburige zeehavens aanleiding geven. Is toch de eene zeehaven verbonden aan een handelsstad, stapelplaats voor bedoelde artikelen, waar ruime en goedkoope finan-

1) Men vgl. de berekeningen van C. Vermey in Econ. Statistische Berichten van 9 Mei 1925, bl. 1074; hij becijfert de officieele havenlasten voor een graanschip van 4441 bruto register ton, dat in ballast vertrok, voor Rotterdam, Hamburg en Antwerpen op resp. *f* 1072,92, *f* 658,44 en *f* 749,12. Aannemend dat het schip 7000 ton graan gelost heeft, beteekenen genoemde bedragen resp. *f* 0,15, *f* 0,09 en *f* 0,11 per ton. De Engelsche haventarieven zijn, zooals bekend, hooger.

Blijkens de cijfers, door J. Ph. Backx gegeven op bl. 217 van zijn onlangs uitgekomen werk over De haven van Rotterdam, bedroegen in 1928 de officieele kosten voor een schip van 4893 netto register ton, dat in Hamburg, Antwerpen en Rotterdam resp. 10.711, 11.119 en 11.216 ton graan loste, resp. *f* 0,10, *f* 0,10 en 0,15 per ton, de stuwadoorskosten resp. *f* 0,98, *f* 0,37 en *f* 0,64 per ton.

cierings-faciliteiten geboden worden, terwijl bij de andere zeehaven een dergelijke handels-organisatie ontbreekt of slechts in gebrekkigen vorm aanwezig is, dan is het wel duidelijk, dat bij het betrekken van de artikelen uit eerstgenoemde haven de mogelijkheid van lager berekende prijzen aanwezig is.

Ten aanzien van de uitvoer-artikelen zijn overeenkomstige prijsbepalende invloeden, thans verbonden aan den export via een bepaalde zeehaven, aan te voeren. Voor export-producten kunnen in een bepaalde haven, door de daar aanwezige handels-organisatie, hooger prijzen geboden worden dan in een naburige, waar deze organisatie ontbreekt of gebrekkig is, en ook in de zeevracht naar een bepaalde bestemming kunnen verschillen bestaan, welke tot dezelfde oorzaken zijn terug te voeren, als zoo juist werden vermeld.

Wat de twee andere elementen in de voor de grensbepaling van het achterland betreft — de plaatskosten in de zeehaven en de vervoerkosten tusschen haven en binnenland — de eerste zijn slechts van geringen, de tweede van zeer sterken determineerenden invloed.

De plaatskosten in de zeehaven vallen uiteen in zulke, welke verschuldigd zijn voor het gebruik der haven of van bijzondere inrichtingen, en in kosten, voortvloeiend uit de behandeling en opslag der goederen. Bij de officieele havenkosten gaat het blijkens de cijfers in de noot op de vorige bladzijde soms om zeer kleine bedragen, welke bovendien nog, hetzij geheel, hetzij voor een belangrijk gedeelte, in de zeevracht plegen geabsorbeerd te worden. Ook voor het stukgoederenverkeer gaat dit laatste op, zoodat ook al moge de druk van de officieele havenlasten voor dit verkeer belangrijk hooger zijn dan voor het massa-goederenverkeer door de veel hooger eischen, welke het aan de haven-inrichting stelt, toch van een eigen, afzonderlijken, invloed dier havenlasten op den prijs der goederen slechts in geringe mate kan gesproken worden.

In het algemeen kan men zeggen, dat bij moderne havens de plaatskosten der goederen in de havens enkele guldens per ton stukgoed¹⁾ bedragen, terwijl voor massa-goederen deze kosten belangrijk minder, soms slechts een fractie van een gulden, beloopt. Dat de verschillen in de plaatskosten tusschen naburige zeehavens in elk geval gering zijn, is zonder meer wel duidelijk, en eveneens dat aan die verschillen slechts in bijzondere omstandigheden invloed kan toekomen op de keuze van havenplaats. In het bijzonder bij het stukgoederen-verkeer absorbeeren de havenkosten

1) B. Cunningham vermeldt in *Cargo handling at ports*, bl. 58, dat in een moderne haven als Londen of New York de totale behandelingskosten voor stukgoed bedragen 4 tot 8 shilling per ton, en dat in de Amerikaansche havens langs de Atlantische Oceaan die kosten varieeren van \$ 0,92 tot \$ 2,15 per ton.

slechts zoo'n klein deel van het prijsverschil tusschen producent en consument, dat het ongemotiveerd zou zijn om aan kleine verschillen in de havenkosten eenigen beteekenenden invloed op den loop van dit verkeer toe te kennen; men kan wel spreken van een communis opinio in de havenliteratuur, dat niet de kosten in de haven van beteekenis zijn, maar wel of de accomodatie van dien aard is, dat een vlugge en economische behandeling van schepen en goederen mogelijk is.

Zeër in het bijzonder spreekt dat voor artikelen als fruit, groenten, bloemen, mode-artikelen en andere goederen van hooge specifieke waarde; de plaatskosten in de haven zijn daarvoor in het geheel niet van beteekenis; eisch is slechts een vlugge behandeling in de haven en de gelegenheid voor frequent en snel doorvervoer.

Wat thans aangaat de vervoerkosten tusschen zeehaven en achterland, deze kunnen uit verschillende elementen bestaan. In de eerste plaats uit de kosten van vervoer per kuststoomer, n.l. voor die deelen van het achterland van de haven, welke het goedkoopst via een kustplaats met de zeehaven in verbinding kunnen treden, tot welke deelen uiteraard in het bijzonder hoort de naaste omgeving van die kustplaatsen.

In de tweede plaats kunnen er vervoerkosten zijn per binnenvaartuig. Het is bekend, dat de vrachtkosten in de binnenscheepvaart in het algemeen laag zijn door groote concurrentie (met gering bedrijfskapitaal kan er aan deelgenomen worden) en ook door de omstandigheid, dat voor het gebruik der vaak kostbare waterwegen slechts geringe vergoedingen (in Nederland op de Rijkswaterwegen zelfs geene; vgl. Stbl. 1899, No. 173) plegen gevraagd te worden. De binnenscheepvaart-wegen kunnen een nauwe aansluiting tusschen de zeehavens en het binnenland bewerken, en verschillende zeehavens hebben dan ook hare positie als in- en uitvoerstation voor een belangrijk achterland voor een gewichtig deel te danken aan het bestaan van een wijdvertakt net van binnenlandsche waterwegen, waarover een goedkoop transport mogelijk is.

Ten slotte zijn er de vervoerkosten te land. Ondanks het feit, dat de gewone wegen de plaatsen van consumptie en productie in het achterland het meest direct in contact kunnen brengen met de zeehaven, zijn het de spoorwegen, waarlangs bij eenigszins groote afstanden en belangrijke vervoershoeveelheden op veel goedkooper wijze kan worden vervoerd dan via de gewone wegen, welke den band tusschen de zeehavens en het achterland het nauwst hebben aangehaald, en die op de configuratie van het achterland in het algemeen den meest beslissenden invloed hebben uitgeoefend ¹⁾.

¹⁾ Zeer sterken invloed had de spoorweg-aanleg op de vorming van het achterlandgebied, o.a. voor de haven van Genua en voor de Amerikaansche havens langs den Atlantischen Oceaan, welke vóór dien door beruggen van dat gebied

De invloed van de spoorwegen op de uitgebreidheid van het achterland der zeehavens is slechts op zeer ruwe wijze te benaderen door uit te gaan van zelfkost-prijzen bij het vervoer per spoorweg, waarvoor bedragen van 3 tot 5 ct. per ton-K.M. (tegen slechts $\frac{1}{2}$ ct. bij vervoer over binnenscheepvaartwegen) vaak wordt opgegeven. Het verschil tusschen het wagonlading-tarief en dat voor kleinere hoeveelheden, en vooral de goederenklassificatie, die meestal zeer ver wordt doorgevoerd, oefenen reeds een differentieerenden invloed uit; door vermindering van den vervoersprijs bij toenemenden vervoersafstand en door speciale tarieven (als de Deutsche Seehafenausnahmetarife, welke ten gunste van het vervoer over de Deutsche zeehavens de spoorvrachten tot soms $\frac{1}{3}$ van het normaal bedrag verlagen) of rabatten, als naar men zegt de Nederlandsche spoorwegen aan vervoerders in Duitschland toezegden, wordt de evenredigheid tusschen vervoersafstand en vervoersprijs geheel verstoord. Slechts door een nauwkeurige studie van het geheele tariefwezen van de spoorwegen, zooals M. Schoenwaldt dat in zijn onlangs verschenen werk „Die Wettbewerbslage der Vorderindischen Haupthäfen” ten aanzien van de Britsch-Indische spoorwegen deed, kan omtrent den invloed van de spoorwegen op de achterlands-vorming der zeehavens in een concreet geval licht ontstoken worden.

In het algemeen is nog dit op te merken. Bij vergelijking van twee naburige zeehavens zal, wanneer in deze havens de goederenprijs plus de havenkosten niet of slechts weinig verschilt, de grens tusschen het achterland van beide havens dáár liggen, waar tot die havens een gelijke spoorvracht geldt. Is voor beide spoor-trajecten dezelfde tarieven-politiek van toepassing, dan ligt de grenslijn uiteraard op gelijken kilometerischen afstand van de twee havens¹⁾. Wanneer de bij de twee zeehavens betrokken spoorwegbelangen niet identiek zijn, dan zal in den regel de ligging van de grenslijn der achterlanden slechts in labiel evenwicht zijn; aan den strijd om de langs die grenslijn gelegen randgebieden zal in dat geval eerst dan een eind komen, indien genoemde belangen elkaar vinden of indien, voorzoover het gaat om den strijd tusschen nationale zeehavens, de Staat op instigatie van de in die havens gevestigde belangen ingrijpt. Dit laatste is het geval in de Vereenigde Staten, waar de Interstate Commerce Comission een zeer verrekenden invloed uitoefent op de spoortarieven voor import- en exportgoederen van de verschillende Amerikaansche zeehavens naar het binnenland en omgekeerd²⁾.

waren gescheiden. Ook de beteekenis van Antwerpen steunt meer dan die der andere continentale Noordzee-havens op de spoorwegverbindingen met het achterland (een dicht spoorwegnet en lage vrachten).

1) De aard van de spoorwegtracé's naar de twee havens, zich uitsprekend in de virtueele lengte dier tracé's, kan in bepaalde omstandigheden de ligging van de grenslijn uit het kilometerische midden brengen.

2) Vgl. R. S. Mac Elwee. Port development, Part III.

In dit verband moge er nog aan herinnerd worden, dat niet alleen door Staatsingrijpen op het gebied van het spoorwezen, maar ook door zuiver fiscale maatregelen van Staatswege (men denke o.a. aan de hiervoor genoemde Fransche surtaxes d'entrepôt et d'origine) een grooten invloed op de achterlands-begrenzing der zeehavens — in dit geval uiteraard in den strijd van nationale tegen vreemde havens — kan worden uitgeoefend.

Werd tot nu toe de vorming van het achterland-gebied der zeehavens alleen op den grondslag van een prijs-vergelijking in beschouwing genomen, deze factor is — hoezeer hij ook richtinggevend is — niet de eenige, welke in dezen werkt. Er zijn ook secundaire factoren, waarvan de invloed in dezelfde richting kan gaan als die van den hoofdfactor, waardoor de stabiliteit in de verhouding tusschen achterland en zeehaven wordt bevorderd, of in tegengestelde richting, in welk geval er krachten werkzaam zijn tot losknooping van den band tusschen beide, of m.a.w. een oriëntering van dit gebied, althans ten deele, naar een andere zeehaven in overweging komt.

In de eerste plaats is deze omstandigheid van belang, dat het goederen-verkeer overzee niet kan geschieden zonder bedrijfskapitaal of althans zonder belangrijk kapitaalscrediet; wordt nu dit kapitaal of dit crediet verschafte door de in een zeehavenplaats gevestigde belangen, dan leidt dit tot een sub-ordinatie van de binnenlandsche ten opzichte van de zoo juist genoemde belangen en kan — wanneer het op den weg van deze ligt — de keuze van de zeehaven, ondanks economische tendenzen in andere richting, in bepaalde richting worden voorgeschreven.

In de tweede plaats is het van belang er op te wijzen, dat voor den buitenlandschen goederenhandel onmisbaar zijn handelskennis, handelservaring en een wijdvertakt net van relaties. Wanneer deze in het binnenland ontbreken en specifiek in de zeehavenplaats aanwezig zijn, krijgt laatstgenoemde daardoor een overwicht, hetwelk evenzeer de keuze van zeehaven voor het binnenland kan beïnvloeden.

In dit verband moet gewezen worden op een in den wereldhandel reeds lang werkende tendenz, welke ook in de Oostersche landen, naarmate zij op een hooger peil van ontwikkeling komen, haar invloed begint te doen gelden, de tendenz n.l. om voor de voorziening in de behoefte aan import-goederen in het binnenland het intermediair van den handel, gevestigd in de havenplaatsen van invoer, uit te schakelen door het aanknoopen van rechtstreeksche handelsbetrekkingen tusschen de centra van consumptie en industrie in het binnenland en de gebieden overzee, van waar de import-goederen betrokken worden ¹⁾. Hoezeer ook de tusschen-

¹⁾ Vgl. J. Hellauer. Allgemeine Welthandelslehre 1920, bl. 169, 198 enz.

handel in de havenplaatsen, vooral wanneer te dier plaatse tevens een markt voor de betrokken artikelen is, van ontegenzeggelijk nut kan zijn voor de verbruikers der goederen in het binnenland, met name door het opnemen van kwaliteits- en prijsrisico's, dat hij aan invloed verliest is een niet te ontkennen feit, hetwelk trouwens in overeenstemming is met het algemeen verschijnsel, dat de voordeelen van economische zelfstandigheid en van vermijding van tusschenschakels in steeds ruimer kring waardeering vinden.

Ook inzake den afzet van export-producten gaat de ontwikkeling in deze richting, dat de afhankelijkheid van het binnenland ten opzichte van den in de havenplaatsen gevestigden export-handel kleiner wordt; in de Westersche landen is deze ontwikkeling reeds ver voortgeschreden, in het Oosten zal zij ook volgen, en is zij in verschillend opzicht reeds te bespeuren.

3. PLAATSELIJKE BELANGEN.

De bij de zeehavens betrokken locale belangen, n.l. die van hare naaste omgeving, van de havenstad, verdienen in de derde plaats overweging. Met deze plaats-aanduiding wil uiteraard niet gezegd zijn, dat zij belangen van de derde orde zouden zijn. Historisch zijn zij zelfs van de eerste orde, immers vóór den modernen tijd was er nog geen sprake van een inrichting der zeehavens op de behoefte van het achterland tot goederen-uitwisseling, een behoefte die trouwens nog slechts van geringen omvang was. De zeehavens maakten toen een deel uit van de havensteden, stapelplaatsen van de handelsgoederen, en hunne bestemming was dan ook geen andere dan deze, dat zij het drijven van den zoo winstgevendenden overzeeschen handel moesten mogelijk maken. Naast dien handel ontwikkelde zich vaak in de havensteden of in haar onmiddellijke omgeving een industrie tot verwerking van de aangevoerde exotische producten (men denke aan Brugge, Antwerpen, Amsterdam, Londen enz.), waardoor deze steden tot grooten bloei kwamen, hetgeen aan het handels- en dus ook aan het scheepvaart-verkeer in de zeehaven weer ten goede kwam. Handel en scheepvaart waren in die tijden niet alleen typische havenstads-elementen, zij waren ook in één hand, daar de handelaren van de havensteden zelf schepen uitrustten om producten voor eigen rekening uit vreemde landen te halen en ze, hetzij in den oorspronkelijken toestand, hetzij verwerkt, naar verdere bestemming door te vervoeren.

De opkomst van een afzonderlijke reeders-klasse, van het reederij-bedrijf, zooals die zich in de 19^e eeuw heeft voltrokken, heeft het scheepvaart-verkeer los gemaakt van den handel, en er een internationaal karakter aan gegeven. Over eigen schepen beschikt de handel thans alleen,

wanneer het gaat om het massa-vervoer van artikelen, waarvoor speciaal ingerichte schepen noodig zijn (olie, erts, vruchten enz.), hoewel ook op dat gebied zuivere vervoer-maatschappijen werkzaam zijn.

Bij deze massa-artikelen en evenmin bij de massa-goederen, welke door de trampvaart meestal vervoerd worden (kolen, ertsen, graan, rijst, suiker enz.) is voorts de havenstadshandel niet meer in het bijzonder betrokken; de chartering der tramps geschiedt vaak rechtstreeks van uit de centra van productie en consumptie; alleen de scheepsmakelaars der havensteden verleenen daarbij hunne bemiddeling.

Wanneer ten slotte nog herinnerd wordt aan de hiervoor vermelde algemeene tendenz tot decentralisatie van den handel, volgens welke het binnenland zich inzake de voorziening in zijn behoefte aan import-goederen en de verzorging van den uitvoer meer en meer los maakt van den tusschenhandel in de havenstad, al blijven ook krachtige markt- en financierings-invloeden tot behoud van zijne positie werkzaam, dan blijkt de verhouding tusschen den handel van de havenstad en de zeehaven in zooverre belangrijk in beteekenis te zijn verminderd, dat hij niet meer de noodzakelijke tusschenschakel vormt tusschen de zeehaven en het achterland, en op den duur bestemd schijnt om meer en meer als zoodanig achteruit te gaan. In ander opzicht echter is de handel van de havenstad, juist als locale factor, in beteekenis vooruit gegaan. De moderne zeehavens zijn meer en meer geworden tot reusachtige bevolkingscentra, en alleen al voor de voorziening in de behoeften van deze centra, een enger achterland voor de haven vormend, hetwelk onverbrekkelijk daarmede verbonden is, ligt een ruime taak voor den plaatselijken handel. Ter typeering moge vermeld worden, dat binnen een afstand van 25 mijlen van de Londensche dokken een bevolking van 9 millioen zielen woont, meer dus dan in geheel Nederland.

Het spreekt wel vanzelf, dat in die zeehavens, waar het goederenverkeer in hoofdzaak uit doorvoer en expeditie der goederen naar en van het achterland bestaat, de rol van den plaatselijken handel ten opzichte van de zeehaven een zeer ondergeschikte is. In dergelijke gevallen zijn de in de haven werkende bedrijven, de havenbedrijven, niet meer als de organen van den plaatselijken handel aan te zien, zij zijn zelve de dragers van het plaatselijk handelsbelang, doordat in hun werksfeer de plaatselijke bemoeienis met het goederenverkeer, d.w.z. met het doorvoer- en expeditie-verkeer, geheel ligt opgesloten.

Dat bij deze situatie de bronnen van verdiensten, uit het goederenverkeer voortvloeiend, voor de havenstad betrekkelijk gering zijn, ligt voor de hand, terwijl het voorts ook duidelijk is, dat de banden tusschen dit goederenverkeer en de haven niet zoo vast zijn, als in het geval de goederen in het handelsverkeer van de havenstad werden opgenomen. In

eenigszins overdreven zin typeert de Londensche haven-autoriteit Sir Joseph G. Broodbank op bl. 2, vol. I van zijn reeds hiervoor geciteerd werk *History of the Port of London*, het plaatselijk belang bij het doorvoer-
verkeer aldus: „It is a matter for wonder why the Dutch have for so
„many years been spending their millions of florins on the magnificent
„accomodation on the Maas, merely to do at the cheapest possible rates
„the work of hewers of wood and drawers of water for the manufacturers
„of Cologne, Dusseldorf and the centres of German industry in West-
„phalia. They get no more benefit out of such trade than do wayside
„villages out of motor traffic passing through their streets.”

Omtrent de scheepvaart werd zoeven reeds opgemerkt, dat zij door de scheiding van den handel in het begin der vorige eeuw uit de sfeer der plaatselijke havenbelangen is getreden. In het bijzonder gaat dat op voor de trampvaart, waarvan het karakter uitkomt in de Nederlandsche benaming van „wilde vaart”. De trampvaart zoekt overal dààr emplooi, waar massa-goederen in groote hoeveelheid en tegen niet te hooge prijzen moeten vervoerd worden; zij is voor het seizoen-vervoer van groote oogsten, voor kolen en erts-vervoer enz., een vrijwel onontbeerlijk hulpmiddel. Niet te ontkennen is echter, dat de steeds meer tot ontwikkeling komende lijnvaart veld wint tegenover de trampvaart. De situatie is tegenwoordig aldus, dat ruim 80% van de in de Oceaan-vaart gebezigde scheepstonnenmaat voor rekening komt van de lijnbooten ¹⁾, terwijl voor de scheepvaart op sommige landen dit percentage nog belangrijk hooger is. Zoo wordt voor de Vereenigde Staten opgegeven 85% (Calvin en Stuart, op cit. bl. 47), terwijl in Ned.-Indië het trampverkeer van geringe beteekenis is. Nu toch de geregelde lijnen ieder jaar meer het suikervervoer van Java, zoowel naar Europa als naar Aziatische bestemmingen bewerkstelligen, is daar voor de tramps niet veel meer dan het kolenvervoer overgebleven ²⁾; het gaat hierbij in hoofdzaak om kolen-invoer van Zuid-Afrika en Japan, welke in 1927 ± 0,25 miljoen ton bedroeg; vgl. hiermede den totalen invoer in Ned.-Indië in 1927 van 2,5 miljoen ton en den totalen uitvoer van 7,6 miljoen ton, waarvan ± 2,3 miljoen ton suiker en ± 2,5 miljoen ton aardolie-producten.

Terwijl de trampvaart slechts luistert naar de steeds in aard en plaats wisselende vraag naar scheepsruimte, dient de lijnvaart op meer permanente wijze het lokaal belang, althans zoolang de vaart door voldoende vrachtprijzen en voldoende aanbod van lading loonend blijft. Wat deze laatste factor betreft, de in of voor de eindhavens ten vervoer aangeboden

1) Vgl. H. C. Calvin en E. G. Stuart. *The Merchant Shipping industry*, bl. 46 e.v. in het bijzonder de daar vermelde onderzoekingen van het Amerikaansche Department of Commerce.

2) Vgl. Verslag der Amsterdamsche Kamer van Koophandel 1927, bl. 367.

goederen-quanta zijn van het grootste belang voor het bestaan der lijndiensten, maar ook de in of voor de tusschenhavens aangeboden lading kan, daar zij het schip vol en daarmee de vaart loonend maken, voor het slagen der lijndiensten een factor van beteekenis zijn.

Of de scheepvaart-maatschappij, welke een bepaalde lijndienst onderhoudt, in de eindhaven al dan niet haar zetel heeft, is voor de aan die haven verbonden belangen slechts van ondergeschikte beteekenis. Het is bekend, dat er geen groote zeehavenstad is met een zoo kleine eigen reederij als Antwerpen, en toch heeft juist Antwerpen een gunstige verkeerspositie door de veelzijdigheid harer lijnverbindingen. Uit het voorbeeld van Antwerpen is duidelijk op welken grondslag de samenwerking tusschen de lijnvaart en de bij de zeehaven betrokken locale belangen berust. Grondslag dier samenwerking is een veelzijdige vraag naar invoergoederen en een veelzijdig aanbod van uitvoergoederen; zij scheppen de natuurlijke factoren voor een ruim vertakten lijndienst, terwijl dan omgekeerd uit de aanwezigheid der lijnverbindingen, en de daardoor geboden gunstige voorwaarden voor het aanknoopen van handelsbetrekkingen en voor een regelmatig goederen-verkeer, een consolideering van de plaats der zeehaven in het internationaal goederen-verkeer voortvloeit.

Wat de, de zeehaven aan de landzijde bedienende, vervoersbedrijven betreft, de belangrijkste, n.l. de spoorwegmaatschappijen, hebben steeds door de vastlegging van een belangrijk kapitaal in de spoorwegverbinding met de haven een blijvend bij de haven betrokken belang, hetwelk echter alleen dan met de plaatselijke, bij de zeehaven betrokken belangen, tot een eenheid wordt, wanneer de zeehaven de eenige is, waarop het spoorwegnet kan aansluiten. In het tegenovergesteld geval beslissen overwegingen inzake optimale exploitatie-resultaten of door de spoorwegmaatschappij, welke in hare tarieven-politiek daartoe machtige middelen bezit, het gebruik van de eene dan wel van de andere zeehaven zal worden begunstigd. Met name geldt dit voor het doorvoer- en afstandsverkeer, daar uiteraard ten aanzien van de dicht bij de zeehaven gelegen streken het gevaar van verkeers-afleiding gering is.

Na de voorafgaande beschouwingen omtrent de rol, die handel, scheepvaart en landvervoersbedrijven ten opzichte van het moderne havenverkeer vullen, is naar het voorkomt wel deze conclusie gerechtvaardigd, dat de kern van de locale, bij een bepaalde zeehaven betrokken, belangen thans ligt bij de in de haven gevestigde en daar werkende bedrijven, en bij de groote groep van personen, welke in die bedrijven een bestaan vindt. Wanneer ook de vervoersbedrijven te water en te land zich aan de haven vestigen, treden zij tot den kring van plaatselijke belangen toe en geven zij daaraan een belangrijken steun, terwijl hoe grooter het aandeel is, hetwelk de handel van de zeehavenstad in het goederen-verkeer neemt,

m.a.w. in hoe grooter mate handelsbelangen zich onder de bij de haven betrokken belangen scharen, des te grooter kansen er zullen zijn op stabiliteit in dit verkeer en des te grooter activiteit er te verwachten is tot behoud van grensgebieden van het achterland, wanneer daar op afbrokkeling gerichte krachten werkzaam zijn, en tot een uitbreiding van het achterland in deze grensgebieden, waar zulks maar eenigszins mogelijk is.

Wat nu de in de haven werkende bedrijven aangaat, in de eerste plaats behooren daartoe die scheepvaartmaatschappijen, welke over een eigen inrichting aan de haven beschikken. Het spreekt vanzelf, dat dit alleen reederijen kunnen zijn, welke lijndiensten onderhouden, terwijl voorts het al dan niet loonend zijn van een eigen inrichting ervan af zal hangen, of in een haven geregeld flinke hoeveelheden lading kunnen worden ingenomen of ontscheept. Is dit het geval, dan heeft de reederij, door zelf de geheele behandeling der goederen tusschen hare schepen en de vervoermiddelen van aan- of afvoer op zich te nemen, het in eigen hand om voor een snelle expeditie harer schepen te zorgen. Hoe groot de daarbij betrokken belangen zijn, kan al blijken uit het eene feit, dat de vaste kosten van een in lijndienst varende vrachtboot ¹⁾ van \pm 8.000 bruto ton, al gauw een f 1.200,— per dag beloopt, en voor de gecombineerde passagiersvrachtschepen uiteraard nog zeer veel hoger kunnen worden.

In vele havens nemen scheeps-agenten of cargadoors de belangen van de in lijndienst varende scheepvaartmaatschappijen waar, hetgeen voor deze bij de opkomst harer diensten vooral ook daarom aangewezen is, wijl zij aldus van de ervaring en de connecties van genoemde personen, welke ter plaatse soms over uitstekende inrichtingen en een goede bedrijfsorganisatie beschikken, profiteren.

Belangrijk is ook vaak de rol van zelfstandige ondernemers, stuwadoors, welke zich speciaal met het laden en lossen der zeeschepen belasten, terwijl een combinatie van stuwadoors- en cargadoors-werkzaamheden, en een uitoefening dier gecombineerde werkzaamheden door veembedrijven, bij welke de bewaring en verdere verzorging der goederen op den voorgrond staat, mede zeer veel voorkomt.

Voor de verwerking en den opslag van speciale massa-goederen als kolen, ertsen, graan enz., zijn vaak speciale bedrijven werkzaam. Van groot belang zijn voorts de transportbedrijven, welke speciaal in de haven, of door het onderhouden van een geregelde verbinding tusschen haven en havenstad, haar taak uitoefenen, en wel te water of te land, bij welke categorie van bedrijven zich weer aansluiten de filialen of de stations van de vervoersbedrijven, welke de haven en haar achterland met elkaar in geregelde verbinding brengen.

¹⁾ Vgl. omtrent de vaste kosten bij lijn- en trampvaart: K. Giese. Das Seefracht tarifwesen, bl. 159 e.v.

De levering van scheepsbenodigdheden en het bewijzen van allerhande diensten aan de scheepvaart (sleepdiensten, dok- en reparatiewerk enz.) geeft weer werk aan tal van andere bedrijven, terwijl voorts industriën een belangrijke plaats kunnen innemen onder de, aan de havens werkende, bedrijven, op het gebied van het verschaffen van werkgelegenheid.

Dat bij al deze bedrijven het bestaan van een vrij groote bevolkingsgroep nauw betrokken is, kan uit de gegeven opsomming reeds duidelijk zijn; statistische gegevens omtrent de grootte dier groep vindt men zelden, zooals verklaarbaar is uit de omstandigheid, dat haven- en havenstads-werkzaamheden vaak in elkaar vloeien. Voor Hamburg geven Wendemuth en Böttcher (op cit. bl. 54) op, dat daar in 1927 in het havengebied gemiddeld 60.000 arbeiders werk vonden, hierbij niet medegerekend de in de industrie-bedrijven werkzame personen; 318 van deze bedrijven waren in 1927 aan de haven gevestigd met een aantal arbeiders groot 34.315, waarvan 90 bedrijven met 19.960 arbeiders zich met den scheepsbouw c.a. bezig hielden.

Men ziet, hoe bij een groote zeehaven de groep van aan de haven werkzame arbeiders reeds van groote beteekenis is; voegt men daarbij al diegenen, welke bij de verschillende bedrijven een administratieve of leidende taak vervullen, en voorts zij die hun bemiddeling verleenen voor de totstandkoming van vervoers-, assurantie- en andere contracten en op tal van ander gebied zelfstandig diensten bewijzen aan het verkeer, als expediteurs, scheeps- en assurantie-makelaars, dispacheurs enz., dan is het wel duidelijk, dat bij een zeehaven van beteekenis groote plaatselijke belangen betrokken zijn, de belangen n.l. van een aanzienlijke en gedifferentieerde bevolkingsgroep. Waar deze bevolkingsgroep, welke werkt aan de haven, woont in de havenstad, zijn de bij de haven betrokken locale belangen in velerlei opzicht tevens havenstads-belangen; zij nemen daarin vaak een zeer belangrijke plaats in, hetgeen de groote zorg verklaart, welke vele havensteden aan de verbetering van in eigen territoir gelegen haveninrichtingen en aan de bevordering van verbeterde communicatie naar deze, besteden, een zorg die soms zelfs uitdijt tot een zucht naar concurrentie met naburige havens, welke in het algemeen niet beschouwd kan worden als te liggen op den weg van een publiekrechtelijk lichaam.

De bij de zeehavens betrokken belangen, zooals die kunnen worden beschouwd uit een nationaal oogpunt, uit het gezichtspunt van de voorziening in de behoeften van het achterland en uit dat van de zeehaven als plaatselijke bron van bestaansmiddelen, nog eens vluchtig overziend en rangschikkend, dan dienen naar het voorkomt bij de moderne zeehavens de achterlands-belangen in het centrum geplaatst te worden, waar toch

doorslaggevend voor de economische beteekenis dier havens is de rol, die zij vervullen in het verkeer tusschen het achterland en de landen overzee, door op de saillante punten van verkeers-overgang naar of van het zeeschip, passende accomodatie aan te bieden.

De achterlands-belangen gaan ten deele over in plaatselijke belangen, n.l. voor dat deel van het achterland, hetwelk uit de havenstad en hare naaste omgeving bestaat, een deel dat als zetel van een groote bevolkings-agglomeratie, welke door het internationale verkeer in de zeehavens en de daaruit voortvloeiende bronnen van inkomsten wordt aangetrokken, vaak van groote beteekenis is. De plaatselijke belangen, bij de zeehaven betrokken, zijn ook in belangrijke mate op deze bronnen van inkomsten gebaseerd, waarbij de in de haven werkende bedrijven en de groote categorie van personen, welke in die bedrijven of in vrije werkzaamheid aan de haven een middel van bestaan vindt, als de dragers in eerste instantie van dat deel der plaatselijke belangen zijn te beschouwen.

Terwijl de territoriale verspreidheid van de belangen van het ruimere achterland en het met den afstand tot de zeehaven meestal toenemend gevoel van onafhankelijkheid ten opzichte van deze, voor een actieve bemoeienis van het achterland met de zeehaven in den regel niet bevorderlijk is, zoo hebben omgekeerd de geconcentreerdheid en de veelsoortigheid van belangen, welke de havensteden bij de zeehavens hadden, er van ouds toe aanleiding gegeven, dat de besturen dezer steden zich met de inrichting en de exploitatie der zeehavens rechtstreeks bemoeiden. Juist met het oog op den nauwen belangen-band tusschen havenstad en zeehaven, en met de voorbeelden voor oogen, dat de krachten van een stedelijk bestuur zeer wel op de veelomvattende taak van de verzorging van een moderne groote zeehaven berekend kunnen zijn, is er naar het voorkomt geen reden om voor de toekomst een teruggang van de stedelijke zeehaven-bemoeienis te verwachten, althans zoolang ook de belangen van het ruimere achterland op deugdelijke wijze worden gediend.

Hiervoor te waken is een zaak van nationaal belang. Dit, de andere belangen overweldigend, belang kan den Staat ertoe nopen om in te grijpen als de plaatselijke besturen te kort schieten, of om den zeehaven-aanleg zelf ter hand te nemen als de factoren voor een deugdelijke plaatselijk initiatief niet aanwezig zijn. Waar het nationaal belang echter in concreetheid ten achter staat bij de andere, bij de zeehavens betrokken, belangen, zal wanneer de Staat slechts partieel en incidenteel zijne zorgen over de zeehavens uitstrekt, het gevaar voor een niet economische voorziening kunnen bestaan. Bij een intensieve Staats-bemoeienis bestaat dit gevaar niet of althans in veel mindere mate, en kan het nationaal belang van een deugdelijke haven-toerusting van het land aldus gediend worden, dat elk der havens wordt ingericht met het oog op de eischen van een natuurlijk

achterland, waarbij men dan vanzelf tot een indeeling der nationale havens komt in slechts enkele primaire, verschillende secundaire en voorts nog kleinere havens.

In plaats van een veelheid van concurreerende havens, als door de werking der achterlands- en havenstads-belangen in meer of minder sterke mate steeds wordt bevorderd, krijgt men dan een taakverdeeling tusschen de nationale havens, welke voor de economische voorziening in dezen slechts gunstig kan zijn.

V. HET BEHEER EN HET BESTUUR DER ZEEHAVENS.

Zooals Brysson Cunningham op blz. 2 van zijn werk over „Port administration and operation” opmerkt, bestaat er op het gebied van het beheer der zeehavens de grootst mogelijke verscheidenheid, en hij schrijft dit in hoofdzaak toe aan de zeer uiteenlopende plaatselijke toestanden en verhoudingen, welke voor elke zeehaven naar een zoo goed mogelijk zich dááran aanpassende oplossing van de beheersvraag hebben doen streven.

Aan deze opvatting ligt de logische gedachte ten grondslag, dat bij al wat historisch gegroeid is, een zekere redelijkheid en doelmatigheid tot richtsnoer heeft gestrekt, waarbij dan echter tevens moet bedacht worden, dat deze redelijkheid en doelmatigheid wortelen in toestanden en verhoudingen, welke niet onveranderlijk, maar integendeel aan vaak belangrijke wijzigingen onderhevig zijn, en dat het dus pas kan geven om zich te eeniger tijd te bezinnen, of in het heden niet zülke veranderingen zijn ingetreden, dat wijziging in organisatie of in gedragslijn geraden is.

Op het gebied van het beheer der zeehavens gaat het daarbij om veranderingen in aard of omvang van de functies der havens, dan wel van de daarbij betrokken belangen, welke tot wijzigingen in het beheerssysteem kunnen nopen. Waar nu deze veranderingen door tal van omstandigheden bij de zeehavens kunnen intreden, is het alleen al uit dien hoofde verklaarbaar, dat de beheersvraag voor verschillende havens een acute kwestie blijft. Ook een meer subjectieve grond is daarvoor soms aanwezig, n.l. de onbevredigdheid van die belangen, welke zich bij het vigeerend beheersstelsel te kort gedaan achten, of die zich althans van een gewijzigd stelsel een verbetering in positie voorstellen. Een groeiende oppositie van deze belangen kan, vooral wanneer zij gesteund wordt door een in dezelfde richting geleide publieke opinie, tot ingrijpende beheerswijziging aanleiding geven, waarbij naar een ander belangen-evenwicht wordt gestreefd.

Niet alleen het beheersstelsel is echter in dezen van gewicht, ook de wijze waarop dit wordt ten uitvoer gelegd, oefent een grooten invloed uit, volgens sommigen zelfs wel den allergrootsten invloed.

Naar het schijnt, was dit ook het oordeel van het X^{de} Internationaal Scheepvaart-Congres, in 1905 te Milaan gehouden, waar de kwestie van den besten vorm van havenbeheer aan de orde was gesteld en in tal van rapporten was behandeld. Het Congres sprak zich aldus uit: „Elk systeem,

„dat den voorspoed van een haven en de ontwikkeling van het verkeer be-
 „vordert, is goed, als de beheersleiding op zich zelve deugt.” Als deze uit-
 spraak eenige beteekenis heeft, dan kan het naar het voorkomt slechts déze
 zijn, dat meer dan het beheers-stelsel de praktijk van het beheer, m.a.w.
 de wijze van havenbestuur, van doorslaggevende beteekenis is voor een
 goede functioneering van de zeehavens.

In het ondervolgende zullen thans de algemeene beginselen van haven-
 beheer en havenbestuur besproken worden, waarbij dan vanzelf de merites
 van verschillende stelsels ter toetsing komen.

DE AARD VAN HET HAVENBEHEER.

In de eerste plaats dient de vraag besproken te worden, wat eigenlijk
 de aard is van het havenbeheer. Het havenbeheer is in wezen het beheer
 van een in het bijzonder voor openbare verkeers-doeleinden dienend gebied;
 het heeft tot essentiële taak om dit gebied, hetzij door inrichting, hetzij door
 bestemmings-aanwijzing, tot die mate van ontwikkeling te brengen, dat het
 verkeer van het oogenblik en dat, hetwelk voor de toekomst mag worden
 verwacht, op doelmatige en economische wijze kan geschieden, en ook de
 met het havenverkeer samenhangende functies en bedrijven, voorzoover
 deze laatste op een vestiging binnen het havengebied zijn aangewezen,
 daar de gunstigst mogelijke voorwaarden aantreffen.

In deze omschrijving van de havenbeheers-taak ligt opgesloten, dat die
 taak een zuiver zakelijke is, welke geheel volgens technisch-economische
 richtlijnen moet worden uitgevoerd, waaruit weer voortvloeit, dat zij voor
 het betrokken gebied nimmer een integrale belangen-verzorging omvat. Is
 dus de taak van het havenbeheer ten opzichte van het havengebied te
 vergelijken met die van de waterschappen ten opzichte van hun gebied,
 welke immers eveneens behartiging slechts van bepaalde belangen omvat,
 zij wijkt er in zooverre van af, dat principieel — immers krachtens de be-
 stemming van het havengebied — het belangen-complex, hetwelk door het
 havenbeheer verzorgd wordt, vóór alle andere belangen in het betrokken
 gebied gaat, hetgeen voor de waterschappen niet geldt, althans niet behoeft
 te gelden.

Hoe groote voordeelen ook aan een dergelijke overheerschende positie
 van het havenbeheer verbonden zijn met het oog op het krachtig en snel
 doorvoeren van noodige maatregelen, er schuilt anderzijds een gevaar in,
 n.l. dat met andere dan de specifieke havenbelangen niet voldoende wordt
 rekening gehouden. Deze andere belangen worden van des te meer gewicht,
 naarmate het gebied van de zeehaven nauwer aansluit bij — soms zelfs
 omsloten wordt door — een bevolkingscentrum. Het scheppen van gunstige
 levensvoorwaarden voor deze bevolking kan dan dringende eischen stellen,

waaraan ook de maatregelen op havengebied, van hoe groot belang zij ook mogen zijn voor het economisch bestaan der bevolking, zoo goed mogelijk dienen te worden aangepast. In dergelijke situaties zal het voor een gecoördineerde behartiging van haven- en andere belangen vaak nuttig zijn, indien in laatste instantie over beide door één en hetzelfde gezag wordt beslist.

HET HAVENBEHEER EEN OVERHEIDSTAAK.

Op een tweeden karaktertrek van het havenwezen dient thans te worden gewezen, n.l. dat het in wezen is een overheidstaak, welke ook rechtstreeks door de overheid, en dus niet door particulieren, behoort te worden uitgevoerd.

Men heeft de havens wel vergeleken met de spoorwegen, en waar deze in verschillende landen in particulier beheer zijn, ook voor de zeehavens een gelijke gedragslijn bepleit. Het is niet te ontkennen, dat ook bij particulier spoorwegbeheer de openbare verkeersbelangen op behoorlijke wijze kunnen worden gediend, en ook bij de zeehavens zijn er verschillende voorbeelden van particulier beheer, waarop in het algemeen niet veel is aan te merken. Het navolgende dient echter daarbij te worden bedacht.

In de eerste plaats wat betreft de onder particulier beheer staande zeehavens (uiteraard voor zoover voor het publiek verkeer dienende; de slechts voor particuliere doeleinden bestemde havens blijven hier buiten beschouwing), van beteekenis zijn slechts die, welke een integreerend deel uitmaken van een groot verkeers-systeem. Zoo maken de havens Port-Said en Suez feitelijk een deel uit van het onder particulier beheer staand Suezkanaal, de haven van Manchester van het eveneens in particulier beheer zijnd Manchesterkanaal. Het particulier havenbeheer is in beide gevallen, waarbij de betrokken havens eerst door en met den kanaal-aanleg ontstonden, slechts een logische consequentie van de beslissing, waardoor de betrokken verkeersweg in particuliere handen werd gesteld, en tot verder reikende conclusies dan voor de zeer bijzondere gevallen, waarin gelijke omstandigheden worden aangetroffen, geven deze twee voorbeelden geen aanleiding.

Bij de particuliere spoorweghavens is van een havenbeheer van de zijde der spoorwegmaatschappijen slechts in oneigenlijken zin sprake. Voor haar is de zeehaven uiteraard geen tot zoo veelzijdig mogelijke ontwikkeling te brengen gebiedsdeel, maar een „terminal” voor hare spoorlijnen, waarvoor zij slechts dokken, pieren of andere aanleggelegenheden, op een goede verbinding tusschen zeeschip en spoorwagen ingericht, noodig heeft. Hoezeer ook in deze havens de door de spoorwegmaatschappijen tot stand gebrachte werken een overheerschende plaats mogen innemen, het feit dat

de zorg voor haventoeegangen en havenvaarwaters en voor de ontwikkeling van de haven als geheel genomen bij de overheid pleegt te berusten ¹⁾, wijst erop dat het in de praktijk om een feitelijke positie in de haven gaat, niet om het beheer van de haven zelve, waarbij uiteraard die feitelijke positie het havenbeheer beïnvloedt, zonder dat dit echter aan het ééne, spoorweg-belang behoeft te worden dienstbaar gemaakt.

Dat dit laatste in beginsel onjuist is, en dus de lijn van het particulier beheer der spoorwegen niet mag doorgetrokken worden in het gebied der zeehavens, volgt uit den — geheel van de spoorwegen afwijkenden — aard van laatstgenoemde. Terwijl de spoorwegen een door hun aanleg bepaald complex van vervoersdiensten bewijzen, welker waardeering door de aanwezigheid van concurrerende vervoerswijzen volgens de normale regelen van het economisch verkeer tot stand kan komen, bij de zeehavens gaat het er om voor elk mogelijk verkeer zoo gunstig mogelijke voorwaarden te scheppen, hetgeen — in verband ook met de beperktheid van de voor zeehaven-aanleg geschikte ruimte — slechts te bereiken valt door niet de geldelijke uitkomsten voorop te stellen, zooals dat in het private bedrijfsleven geschiedt, maar de diensten, welke de zeehaven aan een zoo ruim mogelijken kring van belanghebbenden kan bewijzen.

Behoeft dus bij de spoorwegen een exploitatie volgens private bedrijfsbeginselen niet strijdig te zijn met den eisch van een goede taakvervulling, bij de zeehavens is deze strijdigheid in beginsel zeker aanwezig. Met name in die havens, welke een veelzijdig verkeer hebben te dienen, zou een beheersuitoefening volgens zuivere bedrijfsbeginselen tot bedenkelijke gevolgen leiden, en waar men dan ook nog een dergelijk beheer vindt, is in het in havens, waar een bepaald bedrijfsbelang zóó domineert ten opzichte van andere belangen van geringe orde, dat het onderbrengen van het havenbeheer onder het bedoeld bedrijfsbelang toelaatbaar is geoordeeld.

Zoo is te verklaren de particuliere haven-exploitatie te Sabang (aan de Noord-spits van Sumatra) door de N.V. Zeehaven en Kolenstation Sabang, welke de door haar gebouwde en later door de Nederl.-Indische Regeering overgenomen haven-inrichtingen volgens de voorwaarden van een erfpachtscontract (vgl. Ned. Stbl. 1909, No. 364 en Ned. Ind. St.Bl. 1910, No. 56) exploiteert. In wezen gaat het hier om de exploitatie van een kolenstation; voor het goederen-verkeer heeft Sabang slechts geringe beteekenis (voor een deel van Noord-Sumatra kan Sabang als overscheephaven dienst doen) en mocht men dit indertijd anders verwacht hebben, dan dient opgemerkt te worden, dat voor dit geval de erfpachtsvoorwaarden met haar beginsel van zoo groot mogelijke vrijheid voor den erf-

1) Vgl. voor de Engelsche spoorweghavens: Cunningham, Port administration and operation, bl. 40 e.v.

pachter, m.a.w. van een principieele vooropstelling van zijn bedrijfsbelang, niet op juiste grondslagen berusten.

Slechts door een havenbeheer op den grondslag van een publieken dienst kunnen de velerlei belangen, welke bij een zeehaven met een veelzijdig goederen-verkeer betrokken zijn, op onpartijdige wijze gediend worden, zóó dat de zeehaven het grootst mogelijk profijt oplevert voor een zoo ruim mogelijken kring van belanghebbenden, zal m.a.w. het algemeen belang zooveel mogelijk gediend worden. Daar voorts een onpartijdige dienst-uitoefening alléén te verwachten is van buiten het bedrijfsleven staande overheids-organen, kan slechts de uitoefening van het havenbeheer als een rechtstreeksche overheidstaak in overeenstemming met zijn aard geacht worden.

WAT HET HAVENBEHEER OMVAT.

Alvorens thans op de verschillende wijzen, volgens welke de overheid de taak van het havenbeheer kan uitvoeren nader in te gaan, dient eerst omtrent den omvang van het havenbeheer een nadere preciseering gegeven te worden. De navolgende onderdeelen zijn bij de taak van het havenbeheer te onderscheiden.

1. DE ZORG VOOR DEN HAVENTOEGANG C.A.

In de eerste plaats is dan te vermelden de zorg voor den toegang tot de haven uit zee en voor het vaarwater in de haven, met het doel om voor het scheepvaart-verkeer naar en in de haven, ook zooals dat in de naaste toekomst mag verwacht worden, zoo gunstig mogelijke voorwaarden te scheppen. Bij rechtstreeks aan zee gelegen havens omvat deze zorg die voor golfbrekers en havendammen, voor toegangsgoulen en voor buiten- en binnen-bassins, in het algemeen voor alle werken, waardoor een veilige en economische scheepvaart wordt verzekerd. Bij aan beneden-rivieren of kanalen gelegen zeehavens is de taak van het havenbeheer inzake den vaarweg uit zee vaak beperkter, bepaalt zij zich n.l. tot de zorg voor het vaarwater binnen de grenzen van een beperkt havengebied. Naarmate echter het geschikt maken en het geschikt houden van den vaarweg voor de zeescheepvaart, grootere offers eischt, en die offers meer in het bijzonder voor het scheepvaartverkeer van de betrokken zeehaven gebracht worden, krijgt de tot vaarweg dienende waterloop meer en meer het karakter van haven-zeevaartweg, welke met de zeehaven in zóódanig verband staat, dat een verzorging met deze als één geheel zich als logisch opdringt.

De beveiliging van den toegangsweg uit zee tot de haven door middel van vuurtorens, bakens enz., zou als een onderdeel van de uitrusting van dien toegangsweg voor het scheepvaartverkeer, en als zoodanig tot de taak van het havenbeheer behoorend, beschouwd kunnen worden. Wanneer echter die beveiliging deel uitmaakt van een nationaal systeem van kustbebakening, ligt het voor de hand om haar niet als een plaatselijke taak, maar als onderdeel van de algemeene, nationale, zorg voor de scheepvaart te doen uitvoeren.

De zorg voor een goed reddingwezen behoort, hoezeer ook havenbelangen daar nauw bij betrokken zijn, eveneens in den regel tot de meer algemeene taak van den Staat ten aanzien van de scheepvaart.

Ook ten aanzien van het loodswezen is tweërlei opvatting mogelijk. Ten gunste van het onderbrengen van het loodswezen, waarvoor de uitoefening van overheidswege aangewezen is door de eischen van een nauwgezette en onpartijdige dienst-praestatie, onder het havenbeheer wordt wel gewezen op het nauwe verband, dat er bestaat tusschen de scheepvaart-beweging in den toegang tot de zeehaven en die in de zeehaven-zelve naar en van de scheepsligplaatsen; waar de beschikbaarstelling van laatstgenoemde in het bijzonder tot de taak van het havenbeheer behoort, zou aan deze taak logisch aansluiten het leiden der zeeschepen uit en naar de ligplaatsen in de haven en omgekeerd. Voorts wordt aangevoerd, dat de loodsgelden als plaatselijke havenkosten gecontroleerd behooren te worden door het havenbeheer, ten einde met de andere havenlasten als één geheel naar buiten te werken. Indien echter de loodsgelden binnen redelijke grenzen blijven en daarbij een groote mate van stabiliteit vertoonen, is het laatste argument van niet zoo groote draagwijdte, en wat het eerste betreft, tusschen het beschikbaar stellen van inrichtingen ten behoeve van de scheepvaart en rechtstreeksche bemoeienis met de scheepvaart-uitoefening, als bij het loodswezen geschiedt, bestaat nog een heel onderscheid. Wanneer dan ook de Staatszorg voor de scheepvaart, waaronder het loodswezen veel meer naar zijn aard behoort, de loodsdiensten onder zich heeft, bestaat er weinig aanleiding om op grond van de plaatselijke, bij een goede uitoefening van den loodsdienst betrokken havenbelangen, deze diensten binnen de sfeer van het havenbeheer te trekken.

Nog minder aanleiding bestaat er om dit te doen met de uitoefening van sleepdiensten in den haventoeegang en de haven zelve, of van een dokbedrijf. Het bewijzen van dergelijke diensten aan de scheepvaart ligt veel meer op den weg van particuliere, speciaal erop ingerichte, bedrijven en alleen voorzoover deze in gebreke blijven, kan hier voor het havenbeheer een taak liggen.

Er is ten slotte nog een specifieke overheidstaak, welke men wel onder het havenbeheer ziet ondergebracht, hoewel zij er in wezen niet toe be-

hoort, n.l. die van de politie te water in de haven en haventoeegangen. Dat, zoo noodig, de taak van het havenbeheer dient te worden gesteund door wettelijke verordeningen (vaak met de beheers-reglementen tot één geheel vereenigd), welker naleving door politie-dwang kan worden verzekerd, spreekt wel vanzelf. Voor de praktijk van het havenbeheer hebben echter deze verordeningen in den regel slechts een ondergeschikte beteekenis, welke dan nog meer hierin ligt, dat zij er zijn, dat dus eventueel een dwingend gezag kan optreden, dan hoe zij in details luiden of door welk gezag zij worden vastgesteld. Waar hare handhaving slechts zelden behoeft te worden afgedwongen, bestaat er geen aanleiding om die handhaving te rekenen tot de taak van het havenbeheer-zelf, te wiens behoeve zij in het leven zijn geroepen, maar zijn daarvoor aangewezen de gewone overheidsorganen, welke met het algemeen politie-toezicht zijn belast.

2. DE BESCHIKBAARSTELLING VAN LIGPLAATSEN C.A.

Een tweede belangrijk onderdeel van de havenbeheers-taak is het beschikbaar stellen van ligplaatsen voor de scheepvaart, hetgeen veronderstelt, dat het havenbeheer zelf daarover kan beschikken. Niet overal echter wordt aan deze voorwaarde voldaan, met name niet in die havens, waar het mogelijk was met particuliere middelen aanleggelegenheden voor de scheepvaart te maken en een krachtig overheidsgezag, hetwelk begreep dat hier met het oog op de eischen der toekomst een leidende en regelende taak hem toekwam, ontbrak. Men treft dien toestand aan in vele havens der Vereenigde Staten van N.-Amerika.

Om de instructieve waarde van het Amerikaansche voorbeeld moge hier een aanhaling volgen uit het reeds vroeger geciteerd, in 1923 door het War Department uitgegeven werk „Shore control and Port administration” (Introduction bl. XI):

„After 1900 the principle of public ownership and operation of water „terminal facilities gained wider recognition in the large ports, but as „recently as 1910 it was officially reported that „private interests control „nearly all of our active water frontage”. Public control was found in „considerable degree only at New Orleans, San Francisco, Baltimore and „New York. At Baltimore it comprised only a very small section of the „waterfront and at New York it was greatly modified by exclusive private „leases for long terms. At most of the ports the essential water terminals were largely under private control.

„The period since 1910 has shown an increased tendency towards „public ownership and operation of waterfront properties, especially in „the newly developed ports. This movement seems to be due in part to the „recognized community of interests among the commercial and industrial

„enterprises of each port, and partly to the increasing tendency of Congress „to require communities receiving Federal aid in harbor and waterway „improvements to maintain public terminals. But economists and engineers „still complain of the lack of coordination in port and terminal facilities.”

Als algemeen beginsel schijnt wel gesteld te mogen worden, dat het onwenschelijk is om in een zeehaven de bouw door particulieren van voor het algemeen scheepsverkeer openstaande aanleggelegenheden toe te laten, ook al hebben deze particulieren den eigendom verworven van aan diep water liggenden grond, welke voor dien bouw zou kunnen dienen. Een erkenning van „riparian rights”, als in sommige Staten van de Amerikaansche Unie geschiedt, op grond waarvan een oever-eigenaar recht van toegang heeft (ook door steiger- of pier-uitbouw) tot het vaarwater, en zonder zijne toestemming geen steiger of pier vóór zijn grond mag worden gebouwd, is in dit verband wel als bijzonder onwenschelijk te signaleeren. In de Europeesche rechtsbegrippen vindt een dergelijke erkenning echter gelukkig geen steun.

De aanleg, de uitbreiding en de bestemmings-aanwijzing van de voor het algemeen scheepsverkeer dienende aanleggelegenheden behoort dààrom door het havenbeheer te geschieden, wijl alleen aldus het noodzakelijk verband tusschen haar kan worden gelegd en bewaard, een logische groepeerings en een zoo gunstig mogelijke verbinding van elk met de verschillende transportwegen mogelijk is, en alle verkeersbelangen binnen het in omvang meestal beperkte havengebied zoo goed mogelijk kunnen worden gediend. Deze taak van het havenbeheer behoeft echter niet in te sluiten, dat voor elk bijzonder geval de regeling van het gebruik der aanleggelegenheden aan hem verblijft. Gebruiksrechten kunnen aan particulieren worden afgestaan, voor zoover dit met het oog op de eischen van het algemeen verkeer toelaatbaar is. In het bijzonder voor lijndiensten is het van groote waarde bij het aandoen van een haven over vaste aanlegplaatsen te beschikken, waardoor kostbaar tijdverlies als gevolg van het wachten op een geschikte aanleggelegenheden wordt voorkomen, terwijl door de aanwezigheid bij de vaste aanlegplaats van een op de behoefte van den eigen dienst berekende land-accomodatie de snelle afwerking der schepen kan worden bevorderd, en de ontvangers en afschepers der goederen kunnen worden gericiefd.

De gebruiksrechten op bepaalde ligplaatsen komen in wezen altijd neer op een zeker voorkeurrecht, hetwelk kan inhouden dat alle in (c.q. voor) het betrokken bedrijf gebezigd wordende schepen voorrang genieten, waardoor dan de belangen in dezen van het bedrijf gewaarborgd zijn. Het is onnoodig, en ongewenscht, om verder te gaan, door n.l. het recht van alléén-gebruik van de ligplaats af te staan. Het is een eisch van algemeen belang, dat zoo noodig over die ligplaatsen door het havenbeheer

ten behoeve van anderen beschikt wordt, voorzover de houder van het gebruiksrecht ze niet voor eigen gebruik noodig heeft; strijdig is het voorts met het beginsel om deze kostbare haven-accomodaties zooveel mogelijk ten publieke nutte te doen strekken, wanneer er een tweedehands-exploitatie van ligplaatsen zou ontstaan, gedreven door hen met een recht van alléén-gebruik.

Het algemeen belang eischt ook, dat de gebruiksrechten slechts voor een bepaalden tijd gelden, waarvan de duur des te meer beperkt dient te zijn, naarmate eerder wijziging in de omstandigheden, welke op de functie of de waarde der aanleggelegenheden van invloed kunnen zijn, te verwachten is.

Een enkele opmerking valt nog te maken ten opzichte van aanleggelegenheden voor speciale schepen (bijv. tankbooten), welke niet aan het gewone goederenverkeer deelnemen. In dit geval zijn het meer overwegingen betreffende de veiligheid en het in de hand houden van uibreidingsmogelijkheden voor de het algemeen verkeer dienende faciliteiten, welke de houding van het havenbeheer dienen te bepalen. Tegen het toestaan in casu van particuliere aanleggelegenheden behoeft geen bezwaar te bestaan, mits dit geschiedt op den grondslag van een aan een bepaalden tijd gebonden vergunning, welke de noodige voorwaarden ter waarborging van het algemeen belang inhoudt.

3. DE BESCHIKBAARSTELLING VAN OPSLAGRUIMTE C.A.

Nauw met de sub 2 beschreven taak hangt samen die tot beschikbaarstelling van opslagruimte voor de, door de schepen aangebrachte of te vervoeren, goederen. Waar deze opslagruimte een buffer-functie vervult tusschen den aan- en den afvoer der goederen in en uit de haven, is het wel duidelijk, dat zij in den regel bij een aanleggelegenheid, waar goederen worden gelost of geladen, niet kan worden gemist. Uit het feit, dat zij een *complementaire functie* ten opzichte van de aanleggelegenheid vervult, volgt echter tevens dat, wanneer deze in normaal gebruik is bij een bepaald bedrijf, de inrichting en het gebruik van de opslagruimte meestal het best aan dat bedrijf kan worden overgelaten.

In dit geval wordt het onmiddellijk achter de aanleggelegenheid gelegen terrein aan het bedrijf in huur afgestaan, waarbij dan in het huurcontract gelegenheid bestaat om het gebruik van terrein en aanleggelegenheid als één geheel te regelen. Hetgeen zoo juist omtrent den toe te laten gebruiksduur voor de ligplaatsen werd opgemerkt, geldt tevens voor den huurtermijn van het achtergelegen terrein. Besteedt het betrokken bedrijf vrij groote kapitalen tot inrichting van het terrein, dan is uiteraard een huurcontract op korten termijn niet op zijn plaats. Op grond van dien

echter tot zeer lange huurtermijnen, bijvoorbeeld van 50 jaar of soms zelfs nog langer, over te gaan, zooals in sommige havens wel is geschied, is niet in overeenstemming met de beginselen van een publiek beheer, hetwelk er toch op gericht moet zijn om de beheersobjecten zooveel mogelijk ten algemeenen nutte te doen dienen, en waarbij dus eene bestemming voor hen ten dienste van het algemeen verkeer in den regel den voorrang moet hebben boven eene ten behoeve van een enkel verkeersbedrijf.

Gegeven de omstandigheid, dat verreweg de meeste zeehavens van beteekenis in gestagen groei en ontwikkeling zijn, is het ongewenscht om voor zeer langen tijd te prejudicieeren ten opzichte van de functie van belangrijke beheers-objecten, welke in het bijzonder door hunne ligging vaak niet of moeilijk vervangbaar zijn. Naastings-clausules, zooals die meestal in huurcontracten als hier besproken worden opgenomen, en welke tot strekking hebben om een eenzijdige ontbinding der contracten (meestal na verloop van minstens een bepaald deel van den huurtijd) tegen een volgens bepaalde beginselen te berekenen schadevergoeding mogelijk te maken, werken wel eenigszins als correctief op te lange huurtermijnen; zou men ze echter toepassen buiten de gevallen, waarvoor zij normaliter bedoeld zijn, n.l. dat voor publieke werken een beschikking over het huurobject noodig is, waarbij dan die beschikking verkregen kan worden zonder tijdroovende en, wat het bedrag der schadeloosstelling betreft, riskante onteigenings-procedures, dan zou al spoedig blijken, dat hare aanwezigheid in de huurcontracten voor een goede totstandkoming van deze een belemmering zou vormen.

Dat in een zeehaven niet alle aanleggelegenheden met achtergelegen opslagruimte aan particulieren kunnen worden uitgegeven, is een zeer voor de hand liggende stelling, welke echter in de kringen der belanghebbende verkeersbedrijven niet altijd als juist wordt aanvaard. Wanneer op een gegeven oogenblik een bepaald aantal van deze bedrijven in het verkeer van een haven een overwegende rol vervullen, en zij zich door contracten of anderszins een goede positie in de haven hebben verzekerd, waardoor zij hunne taak op deugdelijke wijze kunnen uitoefenen, kan het denkbeeld opkomen, dat het belang van een goede functioneering van de haven en van genoemde bedrijven feitelijk één geheel vormt. Een tweetal omstandigheden en daarop gegronde eischen wordt dan echter over het hoofd gezien.

In de eerste plaats deze, dat een haven niet alleen voor elk ander economisch-nuttig verkeer of verkeersbedrijf, hetwelk zijn plaats daar wil hebben, dient open te staan, maar dat zij er ook accommodatie onder zoodanige voorwaarden moeten kunnen verkrijgen, dat een normale taak-uitoefening mogelijk is.

In de tweede plaats is het een eisch van bescherming der achter de

haven gelegen belangen, dat er in de haven geen gesloten kring is van bedrijven, welke het verkeer daar beheerschen, maar dat er door een zoo ruim mogelijk aanbod van verkeersdiensten waarborg bestaat voor een normale prijsvorming.

Aan beide, parallel loopende, eischen wordt slechts dan voldaan, indien er in de haven rechtstreeks door het havenbeheer geëxploiteerde aanleg- en opslag-accomodatie aanwezig is, welke op redelijke voorwaarden ter beschikking van iederen gegadigde gesteld wordt. In welke mate deze accommodatie aanwezig moet zijn, is een kwestie van feitelijke verhoudingen, welke dus voor iedere haven en voor elk tijdsgewricht een eigen oplossing vergt.

Is er dus inzake de beschikbaarstelling van opslagruimte door het havenbeheer steeds een rechtstreeksche taak te vervullen, de vraag kan rijzen, of deze taak zich ook dient uit te breiden tot het verwerken van de goederen in of uit de loodsen of andere opslagruimten. In verschillende havens is dit inderdaad het geval. Voor het vasteland van Europa geeft Hamburg, waar de grootste helft van aanleg- en opslag-accomodatie rechtstreeks door het havenbeheer wordt geëxploiteerd, een voorbeeld van de genoemde taak-combinatie, welke daar goed schijnt te voldoen ¹⁾. In de Britsch-Indische en Straits-havens, welke door Port Trusts worden bestuurd, die met uitsluiting van anderen de aanleg- en opslag-faciliteiten exploiteeren, omvat deze exploitatie eveneens het verwerken der goederen. Ook in Engelsche en Amerikaansche havens (mede in de Australische haven Fremantle) wordt deze combinatie wel aangetroffen, maar meer treft men er aan de werkwijze van de meeste groote havens van het Europeesche vasteland, waarbij de verwerking van de goederen niet als een taak van het officieele havenbeheer, maar als een van het particulier initiatief, wordt beschouwd.

Voor beide standpunten zijn argumenten aan te voeren. In het algemeen gesproken ligt zeker het bewijzen van diensten, als waar het hier om gaat, aan de belanghebbenden bij de, de haven passeerende, goederen niet zoozeer op den weg van een overheidslichaam, maar meer op dien van het op concurrentie-grondslag werkend particulier bedrijf, hetwelk op soepeler wijze de belanghebbenden weet te bereiken. Waar dan ook op bevredigende wijze door het particulier initiatief in de behoefte aan de betrokken diensten wordt voorzien, zal er wel zelden aanleiding bestaan om overheids-werkzaamheid ervoor in de plaats te stellen. Blijft echter dit initiatief in eenigerlei opzicht in gebreke, of staat men voor nieuwe situaties, dan kunnen de navolgende argumenten ten gunste van een uitvoering der taak door het havenbeheer gewicht in de schaal leggen.

¹⁾ Vgl. J. G. Broodbank. History of the Port of London, vol. II, bl. 502.

Indien deze taak-uitvoering gepaard gaat met de exploitatie van alle, of van een belangrijk deel der aanleg- en opslag-accomodatie rechtstreeks door het havenbeheer, zijn ongetwijfeld de voorwaarden voor een eenvoudige en tevens uniforme behandeling van schepen en goederen in de haven in de ruimste mate aanwezig. Voorts geeft de concentratie van functies en werkzaamheden in één hand, die van het havenbeheer, aanleiding tot een economisch gebruik van de genoemde haven-accomodatie, m.a.w. tot een besparing op deze, en wat van niet minder gewicht is, die concentratie geeft een grootere stabiliteit in de vraag naar arbeid, welke niet alleen voor de betrokken arbeiders levensbelangen beter verzekert, maar die ook in het algemeen voor de bij de schepen of goederen belang hebbenden nut en voordeel oplevert.

De kwestie is hier slechts in haar eenvoudigsten vorm gesteld; in de praktijk komen nog tal van bij-overwegingen in het geding, en bestaat de mogelijkheid, dat bepaalde voordeelen aan de eene oplossing verbonden, ook langs anderen weg te bereiken zijn. Slechts inzake enkele onderdeelen van de vraag kan een meer positief oordeel uitgesproken worden.

In de eerste plaats kan wel als regel gesteld worden, dat het verwerken en opslaan van bepaalde massa-goederen met behulp van speciale werktuigen niet ligt op den weg van het havenbeheer, maar op dien van de belanghebbenden bij de betrokken goederen of van in het bijzonder op de behandeling dier goederen ingerichte bedrijven. In den regel gaat het hierbij toch slechts om een kleinen kring van belanghebbenden, en ten behoeve daarvan nu het havenbeheer een taak op zich te doen nemen, welke uitvoering belangrijke kapitaal-risico's kan meebrengen en die speciale deskundigheid eischt, is bepaaldelijk onraadzaam.

Met betrekking tot de voor de behandeling van stukgoed vereischte werktuigen staat de zaak anders. Het betreft hier werktuigen, welke bij het laden en lossen van ieder aan het stukgoederen-verkeer deelnemend schip gebruikt kunnen worden, en welke aanwezigheid op de kaden dan ook als een, zool niet noodzakelijke, dan toch zeer wenschelijke uitrusting van deze ten behoeve van een snelle behandeling van schepen en goederen kan gelden. Waar voorts ten aanzien van de hier bedoelde werktuigen het gebruik van standaard-typen meer en meer op den voorgrond komt, kan het aanbrengen van hen ongetwijfeld tot de taak van het havenbeheer gerekend worden, hetwelk ook de exploitatie het best zelf in handen kan houden. Slechts in die gevallen, waarin de huurders van kade-terreinen speciale eischen stellen ten opzichte van de kraan-uitrusting, hetzij in verband met het type hunner schepen of den aard hunner lading, dan wel met de constructie der door hen te bouwen opslaggelegenheden, is het aangewezen aan hen de verzorging dier uitrusting over te laten.

Typisch tot de taak van het havenbeheer behoort de zorg voor het be-

schikbaar zijn in de haven van enkele hefwerktuigen (drijvend of soms te land) voor zeer zware voorwerpen, met een hefvermogen van 50 tot 75 ton, soms nog meer. Loonend zijn dergelijke dure hefwerktuigen slechts zelden, en wanneer daarom het havenbeheer er niet voor zorgde, zou er groote kans zijn, dat zij er in verschillende havens in het geheel niet kwamen.

Wat ten slotte betreft de beschikbaarstelling van opslagruimte voor verder-reikende doeleinden dan die, waarvan de kadeloodsen c.a. in het algemeen dienen (vgl. blz. 15 e.v.), voorzover het aangewezen is, dat deze opslagruimte binnen het havengebied voorkomt, is het de taak van het havenbeheer om er een geëigende plaats voor te bepalen. Heeft de betrokken opslag uitsluitend het mogelijk maken van uitstel of vermijding van de betaling van douane-rechten ten doel, gaat het m.a.w. om een zuivere entrepôt-exploitatie, dan kan deze — hoewel zij meer eigenaardig bij de douane-administratie behoort — eventueel ook onder het havenbeheer gebracht worden, wanneer zij kan aansluiten bij een verwant onderdeel van de havenbeheers-taak, en een vereenvoudiging in de behandeling der betrokken goederen ten bate der belanghebbenden kan worden bereikt.

In beginsel is er echter niets voor te zeggen, om ook onder het havenbeheer te brengen de exploitatie van opslagruimten, waar aan de goederen een min of meer vèrgaande verzorging, bewerking of verwerking wordt gegeven. Hier is een taak, die bij uitstek voor het particulier bedrijf, hetwelk met speciale vakkennis is toegerust en ook bij de verhandeling der goederen een rol kan vervullen, geschikt is. Wanneer men desalniettemin deze taak wel door het havenbeheer uitgeoefend ziet, zooals in verschillende Engelsche havens, dan wortelt dit in historisch-gegroeide toestanden — de Londensche Port Authority bijvoorbeeld zet in dezen slechts de taak voort van de particuliere Dock-Companies, welke in 1909 in haar geheel werden genaast — en het getuigt slechts omtrent de mogelijkheid, dat het overheidsbeheer zich zoo noodig aan een hem vreemde, n.l. de handels-, sfeer (waartoe toch deze bemoeienis met handelsgoederen behoort) aanpast; als aanpassings-modus kan daarbij beschouwd worden het bij vele Engelsche havens voorkomend systeem om vertegenwoordigers van den handel nauw bij de bestuursuitoefening te betrekken.

4. HET DOMEINBEHEER.

Als vierde onderdeel van de havenbeheers-taak dient vermeld te worden de bestemmings-aanwijzing voor al die gronden en wateren binnen het havengebied, welke niet reeds dadelijk een bestemming voor verkeersdoeleinden hebben gekregen. Het gaat hier in wezen om een domeinbeheer, waarvoor als leidend beginsel voorop moet staan, dat voor de ontwikkeling van het verkeer in de toekomst in de eerste plaats ruimte zal moeten zijn,

en dat daarnaast de andere doeleinden, waarvoor havengrond of havenwater noodig is, zoo goed mogelijk gediend moeten worden.

Ten einde nu voor het vormen van een onderdeel of een bepaald deel van het havengebied voor een of ander doel kan worden bestemd een grondslag, een leidraad, te hebben, is het noodzakelijk dat er een plan is voor de toekomstige ontwikkeling van de haven. Het spreekt wel vanzelf, dat een dergelijk plan niet in details behoeft te worden uitgewerkt; eerst toch wanneer aan haven-uitbreiding behoefte bestaat, is een concrete formulering van de eischen, waaraan deze uitbreiding moet voldoen, mogelijk. Maar zonder een goed schema-plan, hetwelk in overeenstemming met de zich wijzigende omstandigheden geregeld wordt bijgewerkt, bestaat er kans voor een incidenteele, onsystematische havenpolitiek, waarbij de niet tijdig erkende belangen van de toekomst soms worden opgeofferd voor zich luid uitsprekende belangen van het heden, welke bij eenig overleg ook op andere wijze hadden kunnen gediend worden.

Wil het havenbeheer de taak van bestemmings-aanwijzing voor de verschillende deelen van het havengebied kunnen uitvoeren, dan zal het in zoo ruim mogelijke mate over de ertoe behoorende gronden en wateren in privaatrechtelijken zin moeten kunnen beschikken. Voor een regeling toch van deze materie bij publiekrechtelijke verordening, welke bijvoorbeeld dwingend zou voorschrijven, dat een bepaald deel van het havengebied voor toekomstige aanleggelegenheden c.a., een ander deel voor opslagdoeleinden, of voor industrie-terrein enz. slechts zal bestemd mogen worden, is — waar het hier vaak zal gaan om een strijd van zuiver zakelijke belangen — zeker geen onaantastbare rechtsgrond aanwezig, en een dergelijke regeling kan bovendien slechts een negatieve, prohibatieve strekking hebben, terwijl juist een positieve werking, het scheppen van gunstige voorwaarden voor den aanleg of de vestiging van inrichtingen, bedrijven, enz., vaak op den voorgrond dient te staan.

Een modern havenbeheer is zonder een uitgebreide beschikkingsmacht over gronden en wateren, welke aan eenigerlei bij de haven betrokken belang kunnen dienstbaar gemaakt worden, niet wel uitvoerbaar, en waar dan ook door historisch gegroeide toestanden een dergelijke beschikkingsmacht over het kerngedeelte van het havengebied ontbreekt, en zij te dier plaatse slechts tegen onevenredige offers te verwerven is, zal op den duur een verplaatsing van de kern naar de periferie niet kunnen uitblijven.

Ook andere factoren zijn echter bij de expansie van het havengebied, zooals men die bij de groote zeehavens kan opmerken, meestal in het geding. Een periferische ontwikkeling van dit gebied is toch overal dàar als natuurlijk te beschouwen, waar naast een algemeen goederenverkeer, hetwelk van de normale haven-inrichtingen kan gebruik maken, een bijzonder goederen-verkeer aanwezig is, hetwelk speciale eischen inzake

inrichtingen of accomodatie stelt, of waaraan bijzondere eischen met het oog op de veiligheid moeten gesteld worden; ook voor opslag-, industrie- en andere bedrijven, die behoefte hebben aan terreinen, welke aan diep water gelegen zijn, is een ligging in de periferie van het havengebied als aangewezen te beschouwen, zoowel met het oog op de verkeersbelangen, welke in de kern van het gebied op den voorgrond staan, als op de eigen belangen dier bedrijven, welke vaak bij gebruik van den kostbaren grond in de gebiedskern niet rendabel te maken zijn.

De hier besproken expansie kan van dien aard zijn, dat van een logische samenhang tusschen kern en periferie weinig meer te bespeuren is. Men treft dien toestand slechts zelden aan bij rechtstreeks aan zee gelegen havens, maar des te meer bij de zeehavens aan rivieren of kanalen, wijl hier vaak een uitgestrekt voor ontwikkeling vatbaar waterfront aanwezig is. Het heeft ongetwijfeld voordeelen, wanneer hier één havenbeheer zich uitstrekt over de volle lengte van dat waterfront, zooals bijv. het gebied van de Londensche Port Authority omvat de Thames met hare oevers tot waar zij zich tot een zeearm verwijdt; concurrentie tusschen verschillende overheden in het aanbieden van faciliteiten voor scheepvaart, handel of industrie, waarvan enkelen profiteeren, maar de massa door opvoering van de besteding van publieke fondsen en door de kapitaalsvernietiging welke uit dergelijke concurrentie meestal voortvloeit, op hoogere lasten komt, wordt op afdoende wijze aldus voorkomen.

Waar echter bij aan een beneden-rivier of kanaal gelegen zeehavens de zorg voor den toegang uit zee, welke wel het grootste gemeenschappelijke havenbelang is voor de geheele langs den waterloop gelegen streek, niet met het havenbeheer in één hand vereenigd is, zal bezwaarlijk het argument van concurrentie-vermijding alleen reeds kunnen moveeren tot de invoering van een eenheid van havenbeheer voor de geheele betrokken streek, en zulks te minder wijl door onderling overleg, zoo noodig ook door contrôle en ingrijpen van hooger gezag, eveneens baat in dezen te vinden is.

Onbetwistbaar noodig is, dat bij een bestaand centrum van havenverkeer de gelegenheid tot uitbreiding, ook voor doeleinden die met dit verkeer op eenigerlei wijze samenhangen, niet ontbreekt; die gelegenheid tot uitbreiding echter zóó ruim te eischen dat hetgeen elders, zij het ook op niet zoo grooten afstand, zich als een zelfstandig havenbeheer ontplooiën kan, als een accessoir element wordt ingelijfd in de sfeer van het verkeers-centrum kan zeker niet in alle omstandigheden rationeel zijn. De vraag is slechts of het zakelijk verband tusschen het havenverkeer in het centrum en in de andere plaatsen zóó nauw is, dat slechts bij éénheid van richtsnoer en éénheid van uitvoering bij de van overheidswege ten dienste van dit verkeer c.a. te treffen maatregelen, een doelmatige en evenredige voorziening in de verschillende behoeften waarschijnlijk te achten is.

Het behoeft na de voorgaande beschouwingen wel geen uitvoerig betoog, dat de configuratie van het havengebied voor een zeehaven geen exact probleem oplevert, maar dat tal van feitelijke verhoudingen haar beïnvloeden, soms zelfs op dwingende wijze. Hoe echter ook in concreto deze configuratie moge uitvallen, steeds zal het zaak zijn om de beschikking over de onderdeelen van het gebied zooveel mogelijk in handen van het havenbeheer te houden, waartoe met name kan strekken het aanvaarden van het beginsel om geen zakelijke rechten uit te geven, m.a.w. de verhouding tot de occupanten van havengebied slechts te regelen op den grondslag van huurcontracten. Naarmate de kans dat bepaalde gronden in de toekomst een andere, meer praegnante, bestemming moeten krijgen geringer is, kan in de huurcontracten meer ruimte gegeven worden aan overwegingen van particulier belang. Het vasthouden echter aan het beginsel van verhuring op niet te langen termijn blijft, ook al is de kans op de genoemde bestemmings-wijziging zeer gering, gewenscht alleen al uit dit oogpunt, dat aldus de grondwaarde-vermeerdering, welke bij toenemende ontwikkeling van het havenverkeer ook buiten de kern van het havengebied te verwachten is, dààr terecht komt, waar zij in redelijkheid thuis behoort, n.l. bij het publieke lichaam, hetwelk de verantwoordelijkheid voor de kostbare uitrusting van het havengebied ten dienste zijner velerlei functies draagt, en door zijne maatregelen den grondslag voor de genoemde waarde-vermeerdering legt.

5. DE ZORG VOOR DE COMMUNICATIE-WEGEN.

Bij de tevoren besproken taak-onderdeelen sluit een vijfde logisch aan, de zorg n.l. voor goede communicatie-wegen in of naar het havengebied. Binnen den kring van het havengebied is er soms een druk verkeer als gevolg van de gescheiden ligging der inrichtingen voor het laden en lossen der goederen, voor hun opslag en hun verwerking, waarbij in het bijzonder de aanwezigheid binnen het gebied van industriën met belangrijke grondstoffen-aanvoer en producten-afvoer van belang is. Voor dit kring-verkeer dienen in hoofdzaak gewone wegen en waterwegen; door laatstgenoemde is voor de meer landwaarts gelegen deelen van het havengebied soms een goedkope transportverbinding met de plaatsen van lading en lossing der goederen in en uit zeeschepen te verkrijgen, waardoor de waarde dier gronden voor de vestiging van velerlei bedrijven wordt verhoogd.

Ligt het voor de hand, dat de zorg voor communicatie-wegen ten dienste van dit kringverkeer geheel tot de taak van het havenbeheer behoort (de zorg voor communicatie-middelen ligt op den weg van het particulier initiatief, behoudens waar het betreft de exploitatie van veren, daar deze met de wegen in nauw verband staan), eenigszins anders is de verhouding

ten opzichte van de communicatie-wegen voor het doorgaand verkeer, hetwelk in beteekenis het eerstgenoemde verre overtreft.

Met betrekking tot het doorgaand verkeer te water, behoort de zorg voor dat deel van de binnenscheepvaartwegen, welke binnen de grenzen van het havengebied gelegen zijn, in die gevallen logisch tot de taak van het havenbeheer, waarin de haven eindstation is voor den scheepvaartweg, en dus de functie van dezen ter plaatse in die van de haven opgaat.

Wat het doorgaand verkeer te land betreft, het is wel duidelijk, dat ook te dien opzichte de taak van het havenbeheer zich in elk geval logisch beperkt tot die deelen der communicatie-wegen, welke binnen de grenzen van het havengebied gelegen zijn. Van bijzonderen aard is daarbij de rol, welke het havenbeheer kan vervullen ten aanzien van het spoorwegverkeer naar en van de haven. Dit spoorwegverkeer is in den regel een afstands-verkeer, immers voor het vervoer tusschen de haven en de omgeving daarvan, waarbij in de eerste plaats aan de havenstad gedacht wordt, zal een transportmiddel, waarmede dichter de plaats van afzending of bestemming der goederen kan bereikt worden, in den regel de voorkeur verdienen (voor industriën met een eigen spoor-aansluiting kan uiteraard de kwestie zich anders stellen). Het vervoer binnen het havengebied is dus in den regel slechts van ondergeschikte beteekenis ten opzichte van het geheele vervoers-traject, en al moge het juist zijn dat het eerstgenoemd vervoer een eigen karakter draagt, n.l., van een massaal rangeerverkeer, dit neemt niet weg, dat het een onderdeel blijft van de spoor-exploitatie, hetwelk met de andere deelen daarvan in een zeer nauw en dwingend verband staat.

In het algemeen schijnt het dan ook weinig logisch om de zorg voor het spoorwegvervoer binnen het havengebied af te splitsen uit de taak van de spoorweg-ondernemingen, welke de haven met het achterland verbinden, en op te dragen aan het havenbeheer. Slechts bij toestanden als in sommige groote havens der Vereenigde Staten, waar verschillende spoorweg-ondernemingen geheel onafhankelijk van elkaar tot aan het waterfront doordrongen en daar eigen „terminals” stichtten, waarbij een geheel verbrokkelde spoor-aansluiting voor het havengebied ontstond, kan het zelf ter hand nemen door het havenbeheer van een integrale voorziening voor het geheele havengebied, zóó dat elk deel daarvan op geschikte wijze te bereiken is met wagens van elke spoorlijn, geraden zijn.

Bij de uitoefening van de spoorwegtaak binnen het havengebied door het havenbeheer zijn ongetwijfeld ook nog andere voordeelen te bereiken. En wel de zekerheid, dat haven- en spoor-aanleg steeds volgens één, op de eischen van beide gelijkelijk berekend, plan geschiedt, de beheersching van de hoeveelheid rollend materieel, noodig om aan alle aanvragen snel te kunnen voldoen, de beheersching eveneens van de bedienings-tarieven,

waardoor deze op een matig en zooveel mogelijk voor het geheele havengebied uniform bedrag kunnen gesteld worden, enz. In den regel echter zijn deze voordeelen evengoed op andere wijze te bereiken, door n.l. in de voorwaarden, waaronder de spoorweg-ondernemingen op het havengebied worden toegelaten, de noodige eischen tot waarborg van de genoemde algemeene belangen te stellen.

De juiste verhouding tusschen havenbeheer en spoorweg-onderneming, welke in een zeehaven een eindpunt vindt, is naar het voorkomt dèze, dat de spoorweg-onderneming niet zelfstandig erover kan beslissen op welke wijze zij zich in het havengebied vestigt en daar haar dienst uitoefent, maar dat zij daarbij gebonden is aan overeenstemming met het havenbeheer. Hoe belangrijk en onmisbaar ook de taak is van de spoorwegen bij de moderne exploitatie der zeehavens, een uitoefening dier taak alléén met het oog op vervoersbelangen doet in de praktijk al gauw te kort aan de velerlei andere belangen, welke bij een zoo goed mogelijke inrichting van de haven en een zoo goed mogelijke functioneering van deze betrokken zijn. Alleen door een op de behartiging van algemeene belangen geörienteerd havenbeheer kan ook voor die andere belangen gewaakt worden, maar noodig is het dan ook, dat het over de macht beschikt om de inrichting en de exploitatie der spoorwegen binnen het havengebied aan bindende richtsnoeren te onderwerpen, waarbij dan overigens aan de uitoefening van den spoorwegdienst groote vrijheid kan worden gelaten.

In het zoo juist opgemerkte ligt een betoog opgesloten tegen de combinatie van het havenbeheer met de spoorweg-exploitatie, althans voorzover deze door een particulier bedrijf wordt uitgeoefend. Bij Staats-exploitatie der spoorwegen zijn de verhoudingen in zooverre anders, dat dan eene niet alleen op de behartiging van zuivere bedrijfsbelangen, maar ook van algemeene welvaarts-belangen, gerichte spoorwegpolitiek verwacht kan worden. Wanneer verder, zooals in Zuid-Afrika, de spoorwegen en de havens onder één beheer gebracht zijn, dan kunnen voor de gemeenschap voordeelen bereikt worden uit de aldus verkregen concentratie van functies. De vraag blijft alleen, of op den duur aan andere transportwijzen dan per spoorweg (watervoer, auto-verkeer) wel steeds die plaats in de haven zal worden gegeven, welke haar op grond van hare economische verdiensten in de gegeven omstandigheden toekomt, of dus de beginselen van den publieken dienst, zooals die voor het havenbeheer dienen te gelden, wel steeds voldoende zullen doordringen.

6. DIVERSE BEMOIENISSEN VAN HET HAVENBEHEER.

Na de bespreking van de essentiele onderdeelen van de havenbeheers-taak, worde thans nog met een enkel woord gewezen op verschillende met

het havenbeheer min of meer nauw samenhangende functies en werkzaamheden, voor zoover deze althans hiervoor nog geen bespreking vonden.

Vermelding verdient in de eerste plaats de taak van den douane-dienst; de voor een goede uitoefening van dien dienst, waarbij belangrijke Staatsinkomsten zijn betrokken, gestelde eischen kunnen de inrichting en het gebruik van de haven in sterke mate beïnvloeden. Een nauwe samenwerking tusschen havenbeheer en douane-dienst ten einde, met behoud van deugdelijke waarborgen voor een juiste inning der betrokken rechten, voor de scheeps- en goederenbeweging een zoo groot mogelijke vrijheid te verzekeren, is wel steeds onmisbaar. In Japan is het verband tusschen beide overheidsdiensten wel zeer nauw, ressorteert n.l. het havenbeheer onder den douane-dienst. Met het oog op den heterogenen aard van beide diensten en met name op het zuiver fiscaal karakter van laatstgenoemden, schijnt de betrokken combinatie weinig aanbevelenswaardig.

De gezondheidsdienst en de politie zijn in de zeehavens twee onderwerpen van overheidszorg van groot belang, als gevolg van de concentratie van verkeer en de daaruit voortvloeiende gevaren en risico's voor personen en goederen. Het behoort tot de taak van het havenbeheer om door doelmatige inrichting van het havengebied een goede functioneering dezer overheidsdiensten, waarbij groote, verder dan de haven reikende, belangen betrokken zijn, te bevorderen. Het onderbrengen van deze diensten, voor zoover binnen het havengebied uitgeoefend, onder het havenbeheer zooals met name ten aanzien van den politie-dienst wel wordt aangetroffen, wordt wel gemotiveerd met het oog op het specifieke belang dat er voor de havens aan een goede functioneering dier diensten verbonden is; men denke o.a. aan de toepassing der quarantaine-bepalingen op de scheepvaart, aan de eischen van een deugdelijke ontrating en desinfectie der schepen, voorts ook aan de wenschelijkheid van krachtige bestrijding der z.g.n. havendiefstallen enz. Waar echter algemeene gezichtspunten van sociale orde, welke buiten de sfeer van het havenbeheer vallen, bij hunne organisatie van beslissenden invloed zijn, is bedoelde onderbrenging niet logisch, en is een goede samenwerking in dezen aangewezen.

Beter sluit bij de taak van het havenbeheer aan de zorg voor de havenbrandweer te water en te land, waarbij de laatstgenoemde eventueel ook een onderdeel kan uitmaken van de gewone stadsbrandweer, eerstgenoemde echter een typische haven-organisatie is, welke bij het havenbeheer met zijn technisch-nautischen staf en zijn groot belang bij een ongeschonden inrichting van de haven, in goede handen is.

Ook op geheel ander gebied kan het havenbeheer een rol vervullen, n.l. bij de levering van artikelen als water en electriciteit, welke levering ook elders dan in de havens vaak een onderwerp van overheidszorg is. Zoowel bij de water- als bij de electriciteits-levering kan een eenigszins

afgelegen ligging en de bijzondere aard van de behoefte tot een speciale voorziening voor het havengebied aanleiding geven, welker verzorging dan zeer wel onder de taak van het havenbeheer kan worden opgenomen. In beide gevallen zal het in den regel wel gaan om een distributie-dienst, waarbij het havenbeheer in het groot water en stroom opkoopt en aanvoert, om deze artikelen daarna op voor de gebruikers geschikte wijze overal in het havengebied te verstrekken.

Indien de voorziening in de stroombehoefte met hare sterke belastingstooten bij de functioneering van kranen en laadbruggen rechtstreeks door een naburig electriciteits-bedrijf op redelijke voorwaarden kan geschieden, is er voor het intermediair van een speciaal haven-electriciteits-bedrijf weinig reden aanwezig; de taak van het havenbeheer kan zich dan beperken tot de zorg voor een goede verlichting van het havengebied, het betrekken van den daarvoor, alsmede voor eigen inrichtingen en werktuigen benodigden stroom, en tot een algemeen toezicht, dat voor de verschillende doeleinden, waarvoor electriciteit binnen het havengebied noodig is, deze tegen redelijke voorwaarden wordt beschikbaar gesteld.

Wat de verstrekking van water betreft, de tusschenschakeling van het havenbeheer is vaak overbodig voor de aansluiting van woonperceelen, kantoren, industriële inrichtingen, pakhuizen, wanneer deze n.l. onder normale voorwaarden van een naburig waterleidingbedrijf water kunnen betrekken. Voor de levering van water echter aan schepen, hetzij aan den wal, hetzij op stroom liggend, zijn aan het intermediair van een speciaal havendienst voordeelen verbonden. Het gaat daarbij vaak om de zeer snelle levering van groote hoeveelheden, en om daarop te zijn ingericht zijn speciale voorzieningen en is een speciale dienst noodig, waarvoor het best het havenbeheer kan zorgen, hetwelk door zijne exploitatie der ligplaatsen in nauw contact met de scheepvaart werkzaam is. Men ziet dan ook in vele havens deze bijzondere waterlevering onder de taak van het havenbeheer opgenomen, waarbij deze taak soms een voortzetting is van die van particuliere bedrijven, welke zich met de scheepsleverantie van water bezig hielden. In verschillende Nederl.-Indische havens is dit o.a. het geval. Met het oog op de onvoldoende waarborgen, welke de particuliere bedrijven ten opzichte van de zuiverheid van het door hen geleverde water boden, en het groote gewicht der hierbij in het spel zijnde belangen, heeft men daar een wettelijk verbod tot watervrestrekking aan schepen door particulieren moeten uitvaardigen, hetgeen mogelijk werd doordat van de zijde van het havenbeheer op deugdelijke wijze, in de betrokken behoefte werd voorzien.

Hoe echter ook de levering van water, electriciteit enz. moge geschieden, noodig is het, dat de aanleg van de distributie-netten slechts kan geschieden onder goedkeuring van het havenbeheer, hetwelk ook in dezen voor de behartiging van het algemeen belang heeft te waken.

EENHEID IN HET HAVENBEHEER.

Aan de thans gegeven beschrijving van de taak van het havenbeheer is wel deze conclusie te verbinden, dat die taak in den regel uit tal van onderdeelen bestaat, welke alle nauw bij elkaar aansluiten, zóó dat een uitvoering volgens één gedachte, volgens één plan, een logische eisch is ter bereiking van goede resultaten voor het geheel, d.w.z. van een zoo groot mogelijke doelmatigheid van de haven voor de verschillende functies, welke zij kan vervullen.

Ongetwijfeld zal aan dezen eisch, dien men in het kort zou kunnen noemen dien van eenheid in het beheer, gereedelijk worden voldaan, indien het havenbeheer is opgedragen aan een in het bijzonder daarmede belast zelfstandig publiekrechtelijk lichaam, maar het is wel duidelijk, dat ook bij elke anderen vorm van publiek beheer door aanvaarding van het beginsel van bestuursconcentratie ten aanzien van die functies, welke organisch met elkaar samenhangen, hetzelfde kan worden bereikt. De ten gunste van een zelfstandig (z.g. autonoom) havenbeheer wel aangeheven leuzen van concentratie en rationalisatie hebben in dezen in hoofdzaak beteekenis op het gebied der bestuursvoering, van de exploitatie; dat nu een rationeele bestuursvoering alleen mogelijk, of practisch alleen verzekerd is, bij een zelfstandig havenbeheer is nimmer aangetoond en zeker niet a priori aanvaardbaar.

EEN ZELFSTANDIG HAVENBEHEER EN BELANGEN-VERTEGENWOORDIGING.

De kern van de ten gunste van een zelfstandig havenbeheer aangevoerde argumentatie ligt dan ook elders, n.l. in den eisch, dien men stelt, dat bepaalde bij de haven betrokken belangen waarborgen krijgen voor hunne blijvende deugdelijke behartiging, welke waarborgen men dan zoekt in het scheppen van een rechtstreekschen invloed dier belangen op het havenbeheer. Verdeeldheid heerscht echter ten aanzien van de vraag, welke belangen aldus gewaarborgd moeten worden.

Dat daarvoor niet in aanmerking komen de belangen van de aangelegen grondeigenaren, behoeft wel geen betoog. Echter wel die van de bedrijven, welke binnen het havengebied worden uitgeoefend? Ongetwijfeld bestaat er voor deze een meer rechtstreeksche band met een goede functionneering van de haven dan het geval is met de grondeigenaars-belangen. In wezen echter is het belang dezer bedrijven niet zoozeer gelegen in een goede functionneering van de haven als wel in een goede functionneering van hun bedrijf in de haven; men moet wel zeer optimistisch zijn om te veronderstellen, dat deze twee begrippen elkaar in den regel zullen dekken. Dit wordt dan ook wel erkend, maar men vertrouwt dan, dat uit het samen-

treffen der verschillende bedrijfsbelangen een compromis zal voortvloeien, zóó dat een harmonische behartiging aan alle ten deel valt, en dat dan aldus een goede functioneering van de haven verzekerd is.

Vroeger (bl. 54) werd echter reeds betoogd, in het bijzonder voor wat betreft de verkeersbedrijven welke in de haven werken, dat aldus een monopolistische exploitatie van de haven ten bate van de daar gevestigde bedrijven in de hand wordt gewerkt. Waar dit wel zeer voor de hand ligt, heeft men gezocht naar correctieven, en wel in verschillende richting.

Men heeft ook het achterland rechtstreeks bij het beheer der zeehaven betrokken, in de veronderstelling blijkbaar dat aldus de belangen van het achterland met die van de havenbedrijven een evenwichtige behartiging zouden vinden. De belangen van het achterland bij de zeehaven zijn echter in den regel zeer verspreid en ongeorganiseerd, en door hunne indirectheid hebben zij een zekere vaagheid; dat de zeehaven goed en goedkoop functioneert is voor hen van groote waarde, maar wat daarvoor moet gedaan worden en op welke wijze, voor de beoordeeling van deze twee bij het havenbeheer steeds naar oplossing dringen de vragen, ontbreekt hunne vertegenwoordigers niet alleen een door concrete havenbelangen geïnspireerd duidelijk richtsnoer, maar ook een door de praktijk van het leven en werken in de haven verkregen inzicht in algemeene havenvraagstukken; in verband hiermede schijnt de waarde van de vertegenwoordiging der achterlands-belangen, zoowel voor deze zelve als voor het havenbeheer, wel zeer twijfelachtig.

Men heeft ook het zoo juist bedoeld correctief daarin gezocht, dat men de belangen van de binnen het havengebied gevestigde bedrijven deed opgaan in een ruimer kring, n.l. in de algemeene belangen van den handel (in ruimen zin genomen) der havenstad, en dan aan deze belangen, zooals zij in officieele of semi-officieele corporaties zijn georganiseerd, een min of meer grooten invloed op het havenbeheer toegekend. Voor den handel van de havenstad is een goede functioneering van de haven zeker van groote beteekenis, maar de bij die goede functioneering betrokken belangen vormen, zooals uit de analyse in het vorig hoofdstuk bleek, een veel ruimer kring, terwijl de plaats welke de handelsbelangen daarin innemen, eer de neiging vertoont om af- dan om toe- te nemen.

Ook met het oog op het intermediair karakter van de handelsfunctie ten opzichte van het goederenverkeer bestaat er geen reden om de handelsbelangen een richtinggevend invloed op het havenbeheer toe te kennen, in het bijzonder niet wanneer de opslag der goederen ten dienste van het handelsverkeer buiten het havengebied in hoofdzaak plaats heeft. In dergelijke omstandigheden is aan de stem der handelscorporaties zeker niet meer gezag toe te kennen dan aan die van de in de haven werkende

bedrijven, aan welker actie, bijvoorbeeld inzake tariefskwesties, zij steun plegen te geven.

Slotsom van de voorgaande beschouwingen is deze dat, wanneer er zekere belangen zijn, waaraan een bijzonderen invloed op het havenbeheer zou dienen te worden toegekend, als zoodanig door hun rechtstreeksch verband met de functionneering van de haven slechts in aanmerking kunnen komen die van de binnen het havengebied hun taak uitoefenende bedrijven, dat echter aan het toekennen van zoodanigen invloed gevaren verbonden zijn voor het blijvend en ten volle beantwoorden door de haven aan hare bestemming ten publieke nutte, gevaren welke door het als tegenwicht stellen van andere belangen slechts onvoldoende kunnen worden opgeheven.

HAVENBEHEER DOOR GEMEENTE OF STAAT.

Principieel schijnt dan ook voor een instelling als de zeehavens een beheer op den grondslag van belangen-vertegenwoordiging onjuist, maar lijkt er voor aangewezen een in het algemeen belang gevoerd beheer, zooals dat van de rechtsgemeenschappen kan worden verwacht, welke het dienen van het algemeen belang harer ingezetenen tot taak hebben, dus een gemeente- of staatsbeheer, waarbij dan op de belangen der binnen het havengebied werkzame bedrijven in het bijzonder kan worden gelet door hunne vertegenwoordigers in een adviseerende commissie op te nemen. Provinciaal beheer komt minder in aanmerking, daar de provincie eenerzijds mist de uit de nabuurschap van de haven voortvloeiende intensiteit van belangen der havenstad, en anderzijds de ruime, alle belangen en het geheele (nationale) achterland omvattende taak van den Staat; provinciaal gebied en achterland zullen elkaar slechts zelden dekken.

Beide, gemeente- en staatsbeheer, kunnen ongetwijfeld ook hunne deelen hebben. Wat men echter daaromtrent vaak aanvoert, houdt niet altijd steek. Men betoogt in de eerste plaats, dat de publieke administratie traag en bureaucratisch werkt, en stelt zich dan de haven voor als een onderneming, waarvoor juist initiatief en daadkracht bij de leiding in hooge mate gewenscht zijn ¹⁾. Men gaat daarbij echter uit van een conceptie van het havenbeheer, welke niet op zijn wezenlijke, maar hoogstens op toevallige bijkomstige functies gegrond is. Het havenbeheer is, zooals hiervoor werd uiteengezet (blz. 46), in wezen het beheer van een gebied, bestemd voor openbare verkeersdoeleinden, en hetgeen daar in velerlei zin mee samenhangt; de beginselen, die aan een dergelijk beheer ten grondslag dienen te liggen, kunnen niet zijn die van een onderneming, welke in het

¹⁾ Vgl. b.v. Cunningham over staatsbeheer in *Port administration and operation*, bl. 26.

op winstbehaling gericht eigenbelang een richtsnoer heeft, hetwelk door zijn eenvoud en concreetheid tot snel handelen in staat stelt.

Bij een publieken dienst als het havenbeheer gaat het om een gecoördineerde en zoo economisch mogelijke voorziening in behoeften van zeer verschillenden aard, en om een afweging van velerlei belangen bij het treffen van maatregelen. Het is daardoor natuurlijk, dat er tusschen plan en uitvoering vaak een langere weg ligt dan bij het particulier bedrijf, en wanneer aldus in dringende behoeften niet op snelle wijze wordt voorzien, valt dit stellig te betreuren. Maar daartegenover dient men toch te bedenken, dat uit een snel handelen eveneens groote bezwaren kunnen voortvloeien; juist op het gebied van de zeehavens is het gevaar niet denkbeeldig, dat onder den druk van bepaalde belangen tot kostbare werken wordt overgegaan, waarvan achteraf de aanleg niet zoo noodzakelijk of althans voorbarig blijkt, of, wat nog meer voorkomt, het rendement, de verhouding van baten tot lasten, soms doordat beide zich ongunstiger stellen dan berekend was, tegenvalt.

Dat er bij de zeehavens een speciale reden zou zijn, welke tot snel handelen, in het bijzonder tot uitbreiding der accomodatie voor zeeschepen, noopt, n.l. dat men bij verzuim in dit opzicht ernstige kans heeft op een verloopen van het verkeer, wordt nogal eens aangevoerd. In het algemeen houdt deze bewering geen steek. Elke zeehaven van eenige beteekenis heeft nu eenmaal bij haar geleidelijken groei perioden, waarin de accomodatie op het verkeer slechts krap berekend is. Niemand betwijfelt, dat het gewenscht is daarin zoo spoedig mogelijk te voorzien, maar dat men met de uitvoering van de vaak jaren durende en millioenen eischende uitbreidingswerken, het verkeer steeds vóór zou moeten blijven op straffe van het anders te verliezen, is alleen al daarom een ongemotiveerde eisch, wijl het scheepsverkeer in de haven geenszins oorzaak is van de goederenbeweging door de haven, maar daarvan een gevolg; voorzoover deze goederenbeweging op factoren gegrond is, welke van blijvende waarde zijn, zal eenig inconvenient voor het scheepsverkeer als bij een haven met krappe accomodatie optreedt, wanneer het slechts duidelijk is dat dit inconvenient van tijdelijken aard is, zelfs geen nadeelige gevolgen van secundaire aard voor de positie van de haven meebrengen.

Is er dus geen reden om een rustige sfeer van bezinning, zooals die in het algemeen bij het optreden van de overheid past, voor het havenbeheer minder geëigend te oordeelen, dit neemt niet weg, dat bij de dagelijksche uitvoering van het beheer in de praktijk, een groote voortvarendheid dient te worden betracht, welke zich aanpast bij het tempo van het bedrijfsleven in de haven. Het gaat echter hierbij niet zoozeer om een kwestie van systeem, als wel van personen. Wanneer er slechts op gelet wordt om in de verantwoordelijke functies bij de uitvoering van het havenbeheer flinke

personen te plaatsen van groote activiteit en met een open blik voor de speciale behoeften van de in de haven werkzame bedrijven, dan is er geen reden om bij gemeentelijk- of staatsbeheer sleur en bureaucratie als typische verschijnselen te verwachten.

Men heeft in het bijzonder tegen gemeentelijk beheer wel aangevoerd, dat er daarbij gevaar zou bestaan voor een fiscale exploitatie der haven, dat n.l. onder den invloed van zekere politieke stroomingen, vreemd aan het bedrijfsleven in de haven, getracht zou worden door oplegging van hooge havenlasten uit de exploitatie zoo groot mogelijke winsten te behalen, hetgeen dan zou neerkomen op een slachten van de kip met de gouden eieren. Het schijnt dat hiervoor ook wel enkele voorbeelden van een halve eeuw of langer geleden zijn aan te halen. Niet alleen echter zal men bij de moderne exploitatie van de wereldhavens op het vasteland van Europa, welke onder gemeentelijk beheer staan (Hamburg, Bremen, Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen) een dergelijke fiscaliteit tevergeefs zoeken, men zou met meer reden, zooals ook door Cunningham impliciet wordt erkend (op. cit. blz. 47), het omgekeerde kunnen aanvoeren, dat men n.l. bij gemeentelijk beheer vaak ziet, dat er niet gelet wordt op de financieele uitkomsten van het havenbeheer, en dat de tekorten daarop met het oog op zgn. indirecte voordeelen eenvoudig in het gemeente-budget verwerkt worden, terwijl een zelfstandig havenbeheer uiteraard op het sluitend maken van eigen budget zou zijn aangewezen.

Een ander tegen gemeentelijk beheer wel geopperd bezwaar is in wezen gelijk aan dat, hetwelk hiervoor tegen een belangrijken invloed van de in het havengebied werkende bedrijven op het havenbeheer werd aangevoerd. Cunningham (op cit. bl. 47) drukt zich als volgt hierover uit: „A town is apt to lose sight of the wider responsibilities of the port, and even to manifest opposition to measures which may be to the advantage of the trade of a district beyond its borders.” Het is inderdaad niet uitgesloten, dat gemeentebesturen een dergelijke havenpolitiek voeren, maar hen daarom onbekwaam of minder geschikt voor het uitoefenen van het havenbeheer te achten, gaat veel te ver. De gemeente is ten slotte een onderdeel van den Staat, en hoe men nu ook over de autonomie van de gemeente moge oordeelen, dat het de plicht en de normale taak van den Staat is, om de activiteit van de gemeente, welke positief of negatief naar buiten werkt, m.a.w. hare handelingen of verzuimen welke niet alleen eigen huishouding maar een ruimer kring van belangen raakt, te controleeren en te corrigeeren, kan n.h.v. bezwaarlijk ontkend worden.

Alleen bij een geestesgesteldheid, als in Engeland lange tijden overheerschend was, waarbij men de staatszorg slechts als een van centrale regeling, niet ook van practische uitvoering zag, en in overeenstemming met het oud-Engelsche beginsel van selfgovernment de verzorging van

een bepaalde categorie van algemeene belangen door plaatselijke overheden ad hoc als normaal beschouwde, kan men n.h.v. als correctief op eventuele gemeentelijke tekortkomingen zijn heil zoeken in de constructie van zelfstandige havenlichamen.

Juister schijnt het in elk geval om niet erop te vertrouwen, dat deze lichamen een hooger mate van „public spirit” zullen vertoonen dan de gemeentelijke corporaties, maar om hetgeen deze in genoemd opzicht te kort schieten door het, op het verwerklijken van het algemeen belang in den ruimsten kring ingesteld, staatsgezag te doen aanvullen.

Aangrijpingspunten voor zijn invloed heeft de Staat genoeg; zijn gezag over de bevaarbare rivieren en wateren met hunne oevers en de stranden, zijn min of meer rechtstreeksche maar toch altijd belangrijke taak inzake de landelijke communicatie-wegen, zijn traditioneele bemoeienis met de algemeene belangen van handel en scheepvaart, zijn even zoovele punten, waarmede elk plaatselijk havenbeheer dwingend moet rekening houden, wil het zijne maatregelen kunnen volvoeren, of het succes ervan zoo goed mogelijk verzekeren.

Wanneer de Staat het havenbeheer in de zeehavens in handen heeft als gevolg van de omstandigheid, dat hij op straffe dat er niets of alleen op ondeskundige wijze iets geschiedde, wel zelf moest optreden, zijn verschillende voordeelen te bereiken, waartegenover echter eveneens nadeelen kunnen staan. Het groote voordeel van staatsbeheer is, dat het dienen van den ruimsten kring van belangen, meer dan bij eenig ander beheer, te verwachten is, terwijl voorts het staatsbeheer nauw kan aansluiten bij een verwante staats-taak, de evenwichtige verzorging van alle in de zeehavens samenkomende verkeerswegen, waardoor dan zeer belangrijke factoren voor de ontwikkeling van de zeehaven in één hand vereenigd, of althans nauw met elkaar in verband gebracht zijn.

Een nadeel van staatsbeheer is hetgeen reeds hiervoor (bl. 30) ten aanzien van het op zich nemen door den Staat van een bepaald onderdeel van de havenbeheers-taak, de verzorging n.l. van de toegangen uit zee naar de havens, werd opgemerkt, dat n.l. plaatselijke belangen trachten een onmatig deel van de nationale geldmiddelen voor zich besteed te krijgen, dat er dus kans bestaat voor een onevenwichtige verzorging van de zeehavens, doordat aan sommige teveel, aan andere — in verband met de omstandigheid, dat het staatsbudget nu eenmaal niet onbepaald rekbaar is — te weinig wordt gedaan.

HET FRANSCHÉ HAVENBEHEER.

Bekend is in het zoo juist bedoeld opzicht het voorbeeld van Frankrijk, waar de Staat in verschillende secundaire havens groote sommen heeft

uitgegeven, welke beter in de groote havens zouden kunnen besteed zijn ¹⁾. Wanneer men echter bedenkt, dat de Fransche Staat wel groote programma's van havenwerken voor het geheele land heeft opgesteld en tot uitvoering gebracht, maar dat tot voor kort in Frankrijk onvoldoende werd erkend, dat een systematisch en doelmatig havenbeheer van minstens even groote waarde is, alleen daardoor toch de havenwerken tot algeheele dienstbaarheid aan het algemeen belang worden bestemd, dan behoeft het geen verwondering te wekken, dat de Fransche havenpolitiek op weinig succes kan bogen.

Men heeft nu voor de groote havens een stelsel van „autonomie” ingevoerd ²⁾, waarbij aan het ernstig gebrek van verbrokkeling der samenhangende staatsfuncties een eind is gemaakt, en eveneens aan een anderen onwenschelijken toestand, n.l. aan de rechtstreeksche, weinig deskundige, bemoeienis van de Kamers van Koophandel met belangrijke onderdeelen van het havenbeheer. Onder minitieuus geregeld toezicht van de Regeering en binnen vrij nauwe door de Wet gestelde grenzen (de belangrijkste retributies worden bijv. centraal geregeld) voeren nu havenraden, samengesteld uit door de Regeering benoemde ambtenaren en particulieren, het bestuur over die havens, welke onder „autonom regime” zijn gebracht (tot nu toe, wat de zeehavens betreft, alleen Le Hâvre en Bordeaux). De dagelijksche uitvoering van de havenraads-taak geschiedt door een, door de Regeering benoemden, directeur, in wien ook alle rechtstreeksche staatsfuncties, welke zich over de haven uitstrekken, wat hun practische uitoefening betreft, vereenigd zijn.

Wanneer niet een lange vóór-geschiedenis van rechtstreeksche bemoeienis met de havens van plaatselijke belangen-vertegenwoordigers, en de even lange strijd van deze plaatselijke belangen-groepen om meer zeggenschap in de (Staats-) havens, gepredisponeerd had tot een oplossing waarbij aan de leuze van decentralisatie althans in den vorm werd toegegeven, zou men ook een anderen weg hebben kunnen inslaan om tot een deugdelijk havenbeheer te komen. Gegeven toch het kennelijk uitgangspunt bij de reorganisatie, dat de Staat in laatste instantie verantwoordelijk blijft voor het lot der zeehavens, maar dat hij dan ook bij alle zaken van beteekenis het laatste woord moet hebben, gegeven voorts het feit dat men aan belangen-groepen slechts indirect en onder beperkte voorwaarden een stem in het kapittel heeft willen geven, schijnt het een eenvoudiger oplossing om een krachtig georganiseerd rechtstreeksch staatsbeheer in te stellen, dat door een systematisch overleg met een, uit de groep van in de haven werkende bedrijven samengestelde adviseerende commissie ten aan-

1) Vgl. C. Colson. Cours d'Economie politique. 6e deel. Les travaux publics et les transports. 2e editie, bl. 77.

2) Voor bijzonderheden vgl. B. Kolff, Autonomo havenbestuur, passim.

zien van plaatselijke belangen en wenschen goed geörienteerd is, en door ervaring en deskundigheid aan deze belangen en wenschen zóó'n behartiging weet te geven als met het algemeen belang in overeenstemming is.

Men ontgaat dan de kansen, die uit een indirecte vertegenwoordiging der plaatselijke belangen voortvloeien, n.l. dat men menschen krijgt die met de praktijk van het werken in de haven minder vertrouwd zijn, men schakelt de vertegenwoordigers van het achterland uit, welke in havenzaken slechts het gewicht van hun persoonlijk prestige in de weegschaal kunnen leggen (achterland-belangen kunnen juist bij staatsbeheer langs velerlei wegen hun invloed doen gelden, en voor eene tenachterstelling van deze ten opzichte van plaatselijke belangen behoeft juist bij staatsbeheer het minst gevreesd te worden) en vooral: men vermijdt den schijn, dat de verantwoordelijkheid voor het havenbeheer berust bij een heteroogeen college van belangen-vertegenwoordigers en ambtenaren, welke laatste, voor zoover zij niet door het centraal gezag geïnstrueerd zijn, niets vertegenwoordigen, maar markeert duidelijk, dat die verantwoordelijkheid ligt dààr, waar zij krachtens historische taak, financieele aansprakelijkheid en wezenlijke bedoeling thuis hoort, n.l. bij den Staat.

Tusschen het Engelsche havenbeheer door Port Authorities, dat wel plaatselijk zeer verschillend is, maar waarvoor toch als algemeene karaktertrek kan gelden, dat aan de kringen der rechtstreeksch belanghebbenden onder staatscontrôle een overwegende invloed op het beheer is toegekend¹⁾, maar dat zij dan ook de volle financieele verantwoordelijkheid daarvoor dragen, en een zuiver staatsbeheer, hetwelk bij zijne teruitvoering met de rechtstreeksch belanghebbenden op georganiseerde wijze voeling houdt, schijnt het Fransche beheersstelsel van de „ports autonomes” een overgangssysteem, waarvan halfslachtigheid en ingewikkeldheid de meest op den voorgrond tredende eigenschappen zijn.

HET HAVENBEHEER IN ZUID-AFRIKA.

In Zuid-Afrika heeft de Unie toen zij de havens onder zich kreeg, de bestaande Port-Trusts volgens Engelsch stelsel opgeruimd en een centraal, met dat der spoorwegen, gecombineerd Staatsbeheer ingevoerd met een centraal adviseerend college, de Railways and Harbours Board, waarvan de betrokken Minister voorzitter is en de drie overige leden door de Regeering benoemd worden, en plaatselijke adviseerende commissies van 7 leden, welke voorgezeten worden door den ambtenaar van den dienst der spoorwegen en havens, die in de betrokken haven met de uitoefening van het beheer is belast. In een, overigens belangwekkend, rapport

1) Voor bijzonderheden vgl. B. Kolff, *Autonoom havenbestuur*, passim.

dat de bekende haven-specialiteit Sir George Buchanan in 1926 aan de Common wealth of Australia uitbracht over „Transport in Australia with special reference to port and harbour facilities” wordt over het Zuid-Afrikaansche beheersstelsel op grond van bevindingen bij een reis door Z.-Afrika in 1923 het afbrekend oordeel uitgesproken, dat het „combined most of the evils of both railway and state control” (vol. I, bl. 72). Gaat men echter na welke gronden hiervoor worden opgegeven, dan krijgt men wel sterk den indruk met een vooropgezette meening te maken te hebben.

Hij begint met aan te voeren, dat waar de genoemde colleges „are purely advisory and have no definite functions, their influence on the „ports is almost negligible”. Het feit reeds, dat hier getornd is aan het Engelsche stelsel van overwegenden invloed van belanghebbenden op het havenbeheer schijnt den criticus te treffen als een vergrijp tegen de logica. Hij vermeldt verder de gelijkheid van havenlasten in alle havens, dat er over de goederen, welke de haven passeeren zoowel een recht volgens den tonnemaat als volgens de waarde moet betaald worden, en wat vooral als een grief bedoeld schijnt, dat „all the dues for services in connexion „with goods, although published in the harbour tariff of dues and charges, „are credited to the railway, and no charges are levied on railway materials „or on government stores”. In het bijzonder dit laatste, de kwestie om over gouvernements-goederen zoo mogelijk volle havenlasten te heffen, pleegt een punt te zijn van voortdurende aandacht voor zelfstandige havenbesturen, maar hieraan een essentieele beteekenis toe te kennen, lijkt toch wel buiten mate.

De kortelings afgetreden General Manager of Railways and Harbours Sir William Hoy voerde echter in een lezing op 24 Juni 1924 voor de Universiteit van Kaapstad gehouden ¹⁾, ten gunste van het Zuid-Afrikaansche havenbeheers-stelsel dertien voordeelen aan, waarvan de vier eerste mogen worden aangehaald:

- a. „It enables a country to be developed by a comprehensive and coordinated system of railway and harbour construction without regard to „profits;
- b. „It enables the general policy and framing of tariffs to be directed in „harmony with a broad policy of national development;
- c. „It reduces the cost to a minimum by reason of Government security, „and facilitates in such directions as expropriation, legislation, financing etc.;
- d. „It better serves the community by equality of treatment for all.”

¹⁾ Vgl. Dock and Harbour Authority, October 1924, bl. 353 e.v.; ook Cunningham in Port Administration and operation, bl. 23 e.v.

Vergelijkt men beide uitspraken, dan getuigt de argumentatie van Sir William Hoy in elk geval van een ruimer gedachtengang, en men zou den critici, die zich meestal blind staren op de schaduwzijden van staats-beheer, willen toevoegen, dat niet een bestrijding met algemeenheden, maar slechts eene met in de praktijk ondervonden bezwaren, deugdelijk kan worden genoemd. Te oordeelen naar het laatste jaarverslag (voor het fiscale jaar 1927/28) van de Zuid-Afrikaansche spoorwegen en havens, wordt in de verschillende havens een aan den omvang van het goederenverkeer geëvenredigde activiteit ontplooid; dat het beter zou zijn om in korten tijd een grootsch plan uit te werken, dat aan de behoefte van jaren voor één enkele haven tegemoet komt¹⁾, is zeker niet a priori aanvaardbaar.

Aan zelfvertrouwen ontbreekt het voorts den leiders van het Zuid-Afrikaansche havenbeheer niet, zooals kan blijken uit dezen passus uit Sir William Hoy's lezing: „Our experience is being watched by other countries, and an extension of this system of control elsewhere may be expected.”

HET NEDERL.-INDISCH HAVENBEHEER.

Tot besluit van dit hoofdstuk zullen thans nog eenige beschouwingen gewijd worden aan het Staats-havenbeheer in Nederl.-Indië. Eerst door de voorstellen der in 1910 uit Nederland gezonden commissie Kraus-de Jongh²⁾, welke voorstellen grif werden aanvaard, is er in de voordien daar weinig bevredigende haventoestanden verbetering gekomen. Evenals in de Fransche havens was er een weinig geordende samenwerking van tal van autoriteiten, en ontbrak een beheer dat de havens als territoriale verkeers-inrichtingen in haar geheel overzag en voor hare goede totaalwerking zorgde. De gelegenheid voor invoering van een systematisch havenbeheer was gunstig, daar op verschillende plaatsen kostbare uitbreidingswerken aan de orde waren, welke den uiterlijken toestand van de havens belangrijk zouden veranderen; uit den eisch van een rationeele exploitatie der nieuwe werken vloeide vanzelf de noodzakelijkheid voort om zich ten aanzien van een beheers-organisatie, welke zoodanige rationeele exploitatie zou mogelijk maken, te bezinnen.

Merkwaardig nu is, dat de rapporteurs, terwijl zij het Rotterdamsche stelsel van haven-exploitatie aanbevelen, met name dat aan scheepvaartmaatschappijen alsook aan maatschappijen tot opslag en expeditie op de ruimst mogelijke schaal gelegenheid zou gegeven worden tot eigen exploitatie van inrichtingen, waarbij het havenbeheer slechts zooveel in

1) Vgl. het artikel van H. A. van IJsselstein over de Zuid-Afrikaansche havens in „De Ingenieur” van 28 Juni 1924.

2) De drie door hen uitgebrachte rapporten werden vermeld op bl. 10, noot 2.

handen zou houden om invloed te kunnen uitoefenen op de manipulatie van de goederen in de haven en om het opdrijven van tarieven te voorkomen (vgl. Soerabaja-rapport, bl. 33), voor de organisatie van het beheer het Rotterdamsche voorbeeld geheel lieten varen.

Terwijl toch juist het voorbeeld van Rotterdam demonstreert hoe een groote wereldhaven zuiver als onderdeel van de publieke administratie eener territoriale rechtsgemeenschap, zonder eenigen rechtstreekschen invloed van de betrokken belangen-groepen met voor deze laatste zeker niet ongunstig resultaat, kan worden beheerd (al is ook verbetering in de inwendige organisatie van den dienst wenschelijk), en het voor de hand lag dat ook voor de Nederlandsch-Indische havens met hare veel eenvoudiger verhoudingen (niet alleen de omvang van het verkeer is er slechts een kleine fractie van dat te Rotterdam, ook de aard ervan is in verband met de economische structuur van het land weinig gecompliceerd en vrij stabiel; bovendien zijn de Nederl.-Indische havens, door hare ligging aan den rand van het Aziatische werelddeel en het van haar afgewend zijn van het vruchtbaar en bevolkte deel van Australië, buiten de routen van het wereld-scheepvaartverkeer gelegen en ontbreken daardoor met name kansen voor de ontwikkeling van een doorvoer-verkeer van eenige betekenis) mogelijk te achten, werd inzake het beheer een andere gedragslijn aanbevolen.

Voorgesteld werd door hen een college van beheer voor elk van de belangrijke havens in te stellen, samengesteld uit eenige ambtenaren en eenige, door de Regeering periodiek uit de plaatselijke handelskringen aangewezen personen, terwijl voorzitter van het college zou zijn de directeur der havenwerken, die met het uitvoerend gezag zou worden bekleed. Het college zou onder opper-toezicht van de Regeering zijn taak vervullen, en daarbij voorts in correspondentie staan met het meestbetrokken Regeeringsdepartement, dat der Burgerlijke Openbare Werken.

Een motiveering van dit voorstel is door de rapporteurs niet gegeven; hetgeen in het Soerabaja-rapport aan de formulering ervan onmiddellijk voorafgaat, de stelling n.l. „Bij het algemeen beheer en de dagelijksche „leiding van het havenbedrijf moet zooveel mogelijk naar continuïteit worden gestreefd” is vermoedelijk meer van algemeene strekking. Blijkens hetgeen een der rapporteurs, de heer de Jongh, mededeelde in de vergadering van 14 Januari 1913 van het Indisch Genootschap, waar hij het onderwerp: „Aanleg, exploitatie en beheer der nieuwe Indische havens „volgens het rapport Kraus-de Jongh” inleidde (vgl. Handelingen 1912-'13, bl. 112-113) kan hier bedoeld zijn op het niet in de rapporten tot uiting gekomen voorstel om een Nederlandsche havenspecialiteit voor langen tijd (10 jaar) aan het Departement der Burgerlijke Openbare Werken te verbinden, teneinde aan de invoering van een systematisch havenbeheer

leiding te geven. Opgemerkt moet in elk geval worden, dat het leggen van het zwaartepunt van het beheer bij een commissie als hiervoor vermeld, tegen de lijn van continuïteit zou ingaan, waar de samenstelling van het beheerscollege door de in Ned.-Indië veelvuldige overplaatsing van ambtenaren en een, hoewel minder intense, toch ook vrij sterke mutatie onder de handelsvertegenwoordigers (de belangrijkste handels-ondernemingen worden in filiaal-vorm in verschillende havensteden gedreven) onophoudelijk zou wisselen.

In zijn werk over Gouvernements-exploitatie in Ned.-Indië wijst P. J. C. van der Stok erop (bl. 138) dat eenigen tijd vóór de commissie Kraus-de Jongh haar taak begon, van gezaghebbende zijde (oud-minister Cremer) de aandacht was gevestigd op het Britsch-Indische Port Trusts-stelsel als navolgenswaardig voorbeeld voor de Ned.-Indische havens. De veronderstelling schijnt niet gewaagd, dat de commissie het Rotterdamse exploitatie-stelsel met het Britsch-Indische beheersstelsel heeft willen vereenigen. Terwijl nu eenerzijds van gezaghebbende handelszijde ¹⁾ tegen de invoering van genoemd exploitatie-stelsel in Nederlandsch-Indië ernstig bezwaar werd gemaakt, zoo bestond anderzijds bij de Regeering bezwaar tegen de inrichting van een zelfstandig, of althans semi-zelfstandig, havenbeheer.

Aanvaard werd wel het Rotterdamsche exploitatie-stelsel maar het zuiver Staatsbeheer van de havens bleef gehandhaafd; wel werden in de belangrijke havens successievelijk commissies van bijstand ingesteld, uit ambtenaren en vertegenwoordigers van handel en scheepvaart bestaande, welke tot taak kregen om den betrokken haven-directeur, en het hoofd van het Departement der Burgerlijke Openbare Werken (ook ongevraagd) van advies te dienen nopens alle voor het plaatselijk havenbeheer van belang zijnde zaken.

Van het denkbeeld der commissie Kraus-de Jongh was echter in de kringen der belanghebbenden wel wat blijven hangen, en toen in 1915 als algemeen adviseur voor het havenwezen optrad een Rotterdamsch haven-ingenieur (W. Cool) die voor genoemd denkbeeld van een zelfstandig havenbeheer krachtig stelling nam, kwam de mogelijkheid van eene uitvoering van dat denkbeeld weder op den voorgrond. Waar na het aftreden van den heer Cool in 1920 de beweging voor een zelfstandig havenbeheer in Ned.-Indië geheel geluwd is, heeft het weinig zin zijne

¹⁾ H. s'Jacob in Nederlandsch-Indië en de handel, Serie No. 1 van „Onze Koloniën”, onder redactie van R. A. van Sandick, bl. 41; het stelsel om de scheepvaart-maatschappijen of hare agenten de belangrijkste haven-accomodaties te verhuren en haar daarbij groote vrijheid te laten, werd door hem veroordeeld; beter achtte hij de belangen van den goederenhandel verzekerd als aan de havens onpartijdige bestuurslichamen als bemiddelaars tusschen scheepvaart en handel fungeeren, zooals bij de Britsch-Indische Port-Trusts het geval is.

denkbeelden, die hij o.a. neerlegde in een artikel in „Koloniale Studiën” van Februari 1920, getiteld „Nederlandsch-Indische havenraden” uitvoerig te bespreken. Het is voldoende om hier te vermelden, dat uitgangspunt van zijn betoog wel schijnt te zijn deze stelling, dat het aanvaarde exploitatie-stelsel voor de havens, waarbij het de bedoeling zou zijn om de havengebruikers met hun kapitaal bij de havens te interesseeren, billijkheidshalve zou eischen een overwegend aandeel van particulieren in het beleid van de haven (l.c. bl. 19) ¹⁾; de schrijver was er echter niet blind voor, dat deze particulieren van de haven gebruik maken om, zooals hij het elders uitdrukte (Grondbeginselen aangaande het Zelfbestuur der Groote Indische Havens 1920, Drukkerij De Unie, Weltevreden, bl. 6) particuliere voordeelen na te jagen, en hij zocht daarom waarborgen voor het niet in het gedrang komen van algemeene belangen door de in het leven te roepen havenraden volgens de bepalingen van een Havenraden-ordonnantie (ontworpen met als leidraad de Locale Raden-ordonnantie, welke op haar beurt de Nederlandsche Gemeente-wet tot model had) aan tal van beperkingen in bevoegdheid en aan hooger toezicht te onderwerpen.

In het kort moge nog worden vermeld, dat het havenraden-ontwerp, hetwelk zich ook met de vlag van de „decentralisatie” heeft willen dekken, in de kringen der betrokken Gemeentebesturen als een inbreuk op hun sfeer is beschouwd ²⁾, dat het bij de rechtstreeksche haven-belanghebbenden geen belangstelling en zeker geen warmte heeft weten te wekken, wellicht ook in verband met de omstandigheid, dat erbij op den voorgrond stond de voortzetting van het havenbeheer als een zich zelf bedruijpend bedrijf (het financieel beginsel bij het Ned.-Indisch havenbeheer, eveneens afkomstig van de commissie Kraus-de Jongh, over welk beginsel in het volgende hoofdstuk nader wordt gehandeld) en dat het tenslotte ook bij de Ned.-Indische Regeering niet in goede aard is gevallen.

Bij de behandeling van de begrooting voor 1924 in den Volksraad sprak de Regeering naar aanleiding van een vraag betreffende de invoering van het havenraden-ontwerp twijfel uit „of er wel aanleiding bestaat „in de tegenwoordige omstandigheden, nu er nog geen uitweg gevonden „is voor de verbetering van het financieel aspect der havens, naar meerdere „zelfstandigheid te streven. De tegenwoordige commissies van bijstand, „hoezeer haar arbeid ook overigens wordt geapprecieerd, toonen in elk

1) Dit billijkheidsbeginsel kan zeker niet erkend worden wanneer men in de havens met schrijver dezes publieke inrichtingen ziet, die krachtens haar aard met het algemeen belang als uitsluitend richtsnoer moeten bestuurd worden, hetgeen niet uitsluit, veeleer insluit, dat individueele belangen daarbij tevens behartigd worden.

2) Vgl. hetgeen de heer Cool hieromtrent mededeelt in „De Waterstaatsingenieur” 1923, No. 5, bl. 130.

„geval weinig geneigdheid om de mede-verantwoordelijkheid voor den „tegenwoordigen toestand te aanvaarden” (Handelingen van den Volksraad, 1e gewone zitting, onderw. 1, afd VII, stuk 19, bl. 9).

Deze eenigszins omzichtige uitspraak slaat op het feit, dat in de eerste na-oorlogsjaren onder den indruk van een (schijnbaar) machtigen opbloei van het particulier bedrijfsleven, en onder de suggestie dat het havenbeheer als een welhaast autonoom bedrijf bij dien opbloei zich geheel moest aanpassen, op lichtvaardige gronden en met anticipatie op de beslissing van de bevoegde machten, tot uiterst kostbare haven-uitbreidingen werd overgegaan. Hiervan de commissies van bijstand een verwijt te maken is echter minder juist, wijl zij als zuiver adviseerende colleges eenige verantwoordelijkheid voor den zoo juist genoemden gang van zaken bezwaarlijk hebben kunnen dragen of aanvaarden.

Iets anders is, dat de in die commissies vertegenwoordigde kringen van particuliere belanghebbenden sterk gedrongen hebben naar de overijlde haven-uitbreidingen, maar bij een meer normale appreciatie van dezen aandrang en vooral bij een, meer op het strikt en binnen legale grenzen dienen van het algemeen belang, en minder op een aanpassing aan het bedrijfsleven, gericht havenbeheer had, wat in de geciteerde Regeeringsuitspraak genoemd wordt de tegenwoordige toestand (n.l. van jaarlijksche tekorten van vele millioenen, terwijl zelfbedruiping een der grondpijlers was van het ingevoerde moderne havenbeheer) vermeden kunnen zijn.

Een nuttige les is uit de recente geschiedenis van het Nederlandsch-Indisch havenbeheer te putten, n.l. deze dat er aan een overheidsbeheer der zeehavens met sterke bedrijfstendenzen, waaronder hier verstaan worden die, welke het havenbeheer in de richting van het particuliere bedrijfsleven willen oriënteren, ernstige gevaren verbonden zijn. Men zou kunnen zeggen, dat dit toch eigenlijk wel a priori te verwachten is, en dat dan ook bij een overheidsbeheer dergelijke tendenzen niet thuis hooren.

Te vaak echter ziet men juist op het gebied van het beheer der zeehavens die tendenzen als een vanzelfsprekend iets, voortvloeiend uit den bijzonderen aard harer functie, welke oppervlakkig beschouwd schijnt op te gaan in de taak om voor een geconcentreerd bedrijfsleven een passend terrein van werkzaamheid te bieden, met zekeren aandrang geponeerd.

De ervaring in Nederl.-Indië leerde nu, dat een dusdanig overheidsbeheer door zijn halfslachtigheid al heel gauw kan leiden tot een verslapt verantwoordelijkheidsbesef ten opzichte van de gemeenschap en tot het treffen van maatregelen welke, zonder het algemeen belang te dienen, de gemeenschap op zware lasten brengen.

Stelt men prijs op een ongerepte handhaving van het overheidskarakter bij het havenbeheer, dan is het zaak eenerzijds een op de specifieke eischen

van het havenbeheer berekenden, dus deskundigen en goed georganiseerden publieken dienst in het leven te roepen, anderzijds op het strikt adviseerend karakter van uit belangen-vertegenwoordigers samengestelde haven-commissies den nadruk te leggen. Ongetwijfeld kunnen dergelijke commissies, waarin naast vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de haven de plaatselijke leiders van het havenbeheer en van andere in de haven werkende overheidsdiensten zijn opgenomen, nuttig werken doordat zij het bedrijfsleven en de publieke diensten elkaar nader brengen¹⁾, hetgeen voor een practische, goede functioneering van de haven en een goede voorbereiding van nieuwe maatregelen slechts bevorderlijk kan zijn.

Meer van die commissies te verwachten is echter irrationeel en leidt slechts tot teleurstellingen, daar het van belangen-vertegenwoordigers nimmer verwacht mag worden, dat zij het gezichtspunt van het private belang zullen laten varen voor dat van het algemeen belang. Logisch is het om in de adviseerende commissies, feitelijk commissies van overleg, het private belang vrijelijk tot uiting te doen komen, terwijl het dan taak is van de overheid om de private belangen af te wegen en in die mate te behartigen, als met het algemeen belang is overeen te brengen.

1) Vgl. hetgeen Prof. C. W. de Vries over de Antwerpsche adviseerende commissie voor havenbeweging mededeelt in Econ. Statistische Berichten van 12 December 1928.

VI. DE FINANCIEELE GRONDSLAGEN VAN HET HAVENBEHEER.

Bij de beschouwingen in de voorafgaande hoofdstukken kwam zoo nu en dan de financieele zijde van de havenvraagstukken, zij het ook terloops, ter sprake. In dit hoofdstuk zal daarop thans iets dieper worden ingegaan.

Voorop worde dan gesteld, dat het bij den aanleg en de inrichting der zeehavens gaat om zeer groote uitgaven; in verband met de moderne eraan gestelde eischen ziet men in de zeehavens kapitalen geïnvesteerd, welke in het algemeen van eenige tientallen tot eenige honderdtallen millioenen guldens varieeren. Van grooten invloed op het bedrag der kapitaals-investeering zijn uiteraard de natuurlijke omstandigheden, welke ter plaatse van de zeehaven worden aangetroffen, of deze n.l. voor een weinig kostbaren havenaanleg gunstig dan wel ongunstig zijn. Een juiste keuze van de plaats der zeehaven is daarom in die gevallen van groot belang, waarbij het gaat om de stichting van een nieuwe zeehaven, gevallen welke zich met name voordoen bij de opening van nieuwe landen. Regel is echter, dat men de omstandigheden, zooals die nu eenmaal voor een bestaande zeehaven gegeven zijn, heeft te aanvaarden, dat het dus gaat om de ontwikkeling van bestaande havens binnen een betrekkelijk nauwe territoriale sfeer, zooals ook voor de hand ligt waar twee, de haven-ontwikkeling sterk beïnvloedende factoren, de verkeersligging en de gevestigde belangen, meestal tegen een radicale verplaatsing van de kern der zeehaven naar elders, waar de natuurlijke omstandigheden voor haven-inrichting gunstiger zijn, zich verzetten.

Het feit nu van de investering van enorme kapitaalsommen in de moderne zeehavens verklaart het groote belang, dat eraan verbonden is om bij de uitbreiding en inrichting der zeehavens naar de grootst mogelijke economie te streven, d.w.z. naar een zoo scherp mogelijke formulering van hetgeen ter voldoening aan ernstige verkeersbehoefte wordt vereischt en naar een oplossing, waarbij in die behoeften op zoo zuinig mogelijke wijze wordt voorzien; het stelt tevens tot dringende eisch, dat er een nauwgezet financieel beheer is van de zeehavens, een beheer dat verband legt tusschen de voor diverse havendoeleinden verrichte uitgaven en de bijzondere middelen welke door hen, die eenigerlei gebruik van de haven maken, worden opgebracht.

De vraag die nu rijst is deze, of dit verband tusschen uitgaven en middelen zóódanig dient te zijn, dat de laatste de eerstgenoemde dekken. Met het oog op de omstandigheid, dat in de zeehavens de groote uitbreidingen met zekere tijdsruimte aan de orde komen, dat perioden van groote en van kleine kapitaals-uitgaven elkaar dientengevolge afwisselen, is het wel duidelijk dat er van een jaarlijks dekken der totale uitgaven door de middelen, wanneer men althans aan de heffingen, waaruit deze middelen voor een belangrijk deel voortvloeien, geen al te labiel karakter wil geven, bezwaarlijk sprake kan zijn. Een splitsing tusschen kapitaals- en gewone uitgaven ligt dus voor de hand, en wanneer men onder deze laatste rekent alle uitgaven, welke in een bepaald jaar voor het onderhoud en herstel van havenzaken en voor de beheersvoering worden besteed, krijgt men een overzicht van de jaarlijksche totale lasten door bij genoemde uitgaven op te tellen de rente van het geïnvesteerd kapitaal en hetgeen de aangeschafte kapitaals-objecten aan waarde hebben ingeboet (afschrijving).

Meer gepreciseerd luidt de zoo juist gestelde vraag nu aldus, of deze jaarlijksche totale lasten door de jaarlijksche middelen dienen te worden gedekt, waarbij dan nog deze modaliteit redelijk lijkt, dat dit dekken niet strikt in elk jaar geschiedt, maar generaal over een zekere reeks van jaren, waarin tekorten en overschotten elkaar kunnen opheffen. Het is deze vraag, de z.g.n. rentabiliteitskwestie, welke in Nederlandsch-Indië de gemoederen van hen, die zich met havenzaken bezig houden, in ernstige mate in beweging heeft gebracht, maar zij is in het algemeen voor elk havenbeheer van principieele beteekenis.

Voor hen, die in Ned.-Indië het nieuwe havenbeheer brachten, stond het antwoord op deze vraag vast. Zij (d.w.z. Prof. J. Kraus en G. J. de Jongh) formuleerden dit antwoord in hun Soerabaja-rapport (bl. 51—52) aldus:

„In het algemeen kan men zeggen, dat een ingenieurswerk niet behoort te worden ondernomen, tenzij het productief is in algemeenen zin. De voordeelen, die het afwerpt, moeten opwegen tegen de lasten, die men bij de uitvoering op zich neemt.

„Nu behoort eene haven tot het soort van werken, dat bovendien productief moet zijn in engeren zin; dat wil zeggen, dat men jaarlijks in specie moet terug erlangen zoodanige bedragen, als noodig zijn om rente en afschrijving van de daarin gestoken kapitalen en de jaarlijks terugkeerende uitgaven te dekken. Reeds hierom, omdat een gezonde haven hare goederen- en scheepvaartbeweging voortdurend zal zien toenemen en aldus voortdurend uitbreiding noodig heeft, waarop de handel niet zal mogen wachten.

„Men mag echter alleen dan vertrouwen, dat de gelden voor die uitbreiding steeds tijdig ter beschikking zullen worden gesteld, wanneer

„blijkt of kan worden aangetoond, dat zij behoorlijk interesten opbrengen.
„Dit geldt ook voor den eersten aanleg.”

Er is op deze uitspraak, toen men in Ned.-Indië met de rentabiliteitspolitiek ten opzichte van de havens in de knel was gekomen, heel wat critiek uitgeoefend, waarvan echter op haar beurt kan gelden, dat zij reeds bij eerste lezing tegenspraak uitlokt ¹⁾. Naar het oordeel van schrijver dezes liggen er, al ontbreekt ook een juiste motiveering, waar toch slechts een bijkomstig voordeel en geen wezenlijke grond voor de uitspraak is aangevoerd, en al moge zij ook in te absoluten vorm zijn geformuleerd, juiste beginselen aan ten grondslag. In het navolgende zullen nu deze beginselen, waarop ook het financieel beheer der havens dient te worden gebaseerd, worden uiteengezet.

DE ECONOMISCHE VOORZIENING IN VERKEERSBEHOEFTEEN.

In de eerste plaats worde dan opgemerkt, dat het bij den haven-aanleg en de haven-verbetering gaat om de voorziening in verkeersbehoefte, hetgeen wel een onbetwistbare waarheid schijnt, maar toch uitdrukkelijk op den voorgrond dient geplaatst te worden, wanneer de algemeene economie van het havenvraagstuk in beschouwing genomen wordt. De vraag blijft natuurlijk hoe de verkeersbehoefte, welke voor voorziening in aanmerking komen, zijn te onderkennen en volgens welke beginselen die voorziening is ten uitvoer te leggen.

Dat voor de beantwoording der eerste vraag geen positieve formule te geven is, zal wel niemand verwonderen, die bedenkt hoe een dergelijke behoefte ontstaat uit een op elkaar inwerken van individueele gevoelens van onbevredigdheid met den bestaanden toestand, welke geenszins alle in dezelfde richting behoeven te gaan, van in tegengestelde richting gaande invloeden van hen, die bij den bestaanden toestand belang hebben, en van de werking eener publieke opinie, welke op haar beurt door de twee eerstgenoemde elementen op sterke wijze pleegt te worden beïnvloed.

Op het gebied van den haven-aanleg biedt de publieke opinie slechts zelden een veiligen grondslag voor de beoordeeling van de urgentie der voor voorziening in aanmerking gebrachte behoeften. Het publiek staart zich blind op de functie der haven ten dienste van één verkeers-onderdeel, hetwelk de machtigste indrukken maakt, de scheepsbeweging, waarbij dan de geregeld gepubliceerde cijfers betreffende de ingekomen scheeps-tonne-maat reeds voldoende aanknooping geeft voor soms ver gaande beschouwingen betreffende de toekomst en de behoeften van de haven.

¹⁾ Vgl. o.a. M. W. F. Treub in „Nederland in de Oost”, bl. 258 en elders (bestreden door O. C. A. van Lidth de Jeude in „De Ingenieur” van 8 Maart 1924); H. Cohen de Boer in de „Vragen des Tijds” van Juli 1924.

Onvoldoende wordt doorschouwd, dat de beteekenis eener haven in de eerste plaats ligt in de rol, die zij in het goederen- (eventueel ook in het reizigers-) verkeer vervult, en dat het scheepsverkeer daarvan slechts een exponent is. Een zeehaven is geen instelling, welke het om de klandizie van de scheepvaart is te doen, of die a priori met hare inrichtingen aan de hoogste eischen van de scheepvaart heeft te voldoen op straffe van — zooals het wel heet — buiten het wereldverkeer te geraken.

Het spreekt vanzelf, dat een zoo veelzijdig mogelijk aanbod van scheepsruimte bevorderlijk is voor de belangen van hen, die via de haven afschepen, dat een frequent lijnbooten-verkeer een gunstige factor is voor geregelde handelsbetrekkingen tusschen het achterland van de haven en de landen overzee, en dat een ruim scheepsbezoek voordeel oplevert voor allen, die met scheepsbehandeling, scheepsreparatie of scheepsleverantie iets te maken hebben, maar waar het de scheepvaart zelve nu eenmaal om loonende vracht te doen is, zal op een scheepsverkeer, hetwelk grooter is dan voor den goederen-aan- en afvoer in de haven in normale omstandigheden noodig is, nimmer eenigszins vast kunnen gerekend worden, alle aanmoedigingen aan de scheepvaart ten spijt. Daarbij komt nog, dat de aard van het goederen-verkeer tot op zekere hoogte het type der schepen bepaalt, welke de haven zullen bezoeken.

Goederen- en scheepsverkeer te samen, maar vooral het eerste, zijn de elementen, welke voor de noodige capaciteit eener haven bepalend zijn; maar vraagt men nu of op grond van deze voor het heden vaststaande, en voor de naaste toekomst benaderenderwijs te schatten, grootheden de concrete behoefte aan verkeers-inrichtingen in een bepaalde haven is vast te stellen, dan moet ook hierop het antwoord ontkennend luiden.

Men heeft wel getracht normen op te stellen, welke verband leggen tusschen de vereischte haven-capaciteit en de scheeps-tonnemaat, welke in een jaar de haven binnen loopt of de hoeveelheid goederen, welke er door passeert, maar het eerstgenoemde verband is — zooals zoo juist betoogd werd — niet praegnant, en het tweede is zoo zeer afhankelijk van den aard van het goederen-verkeer en van de bijzondere plaatselijke omstandigheden, dat aan de opgestelde normen slechts een geringe waarde toekomt.

Men blijft dus voor het bepalen van de zoo juist bedoelde behoefte in hoofdzaak aangewezen op een appreciatie, geval voor geval, waarbij alle bijzonderheden voor de scheeps- en goederenbeweging worden overzien, en de bezwaren, welke bij de bestaande haven-inrichting voor beide voortvloeien, voor zoover zij niet door eenvoudige wijzigingen of maatregelen zijn op te heffen, op hunne beteekenis en urgentie worden getoetst. Komt men tot het besluit, dat het noodig is aan de bedoelde bezwaren tegemoet te komen, dan zal bij de keuze der middelen tot voorziening richtsnoer dienen te zijn, dat zij in de behoefte voorzien met zoo gering

mogelijke offers, maar zal men voorts ook erop moeten letten, dat de haven dient te voldoen, en dient te blijven voldoen, aan den eisch dat de economische voordeelen, welke erdoor worden geboden, opwegen tegen de eruit voortvloeiende lasten.

Zoo algemeen geformuleerd, n.l. dat de voordeelen of baten de lasten moeten overtreffen, zal dit laatste richtsnoer wel geen bestrijding onder vinden. Nadruk dient er echter op gelegd te worden, dat uitsluitend economische voordeelen worden bedoeld, maar ook dit zal wel geen bedenking ontmoeten, waar toch wel vaststaat, dat de havens uitsluitend een orgaan zijn voor het economisch leven, hare beteekenis althans voor het sociale leven aan hare economische functie geheel ondergeschikt is, zoodat voor haar een economische doelstelling, m.a.w. het gericht zijn op het bereiken van economische voordeelen, niet alleen gerechtvaardigd, maar een logisch bij haar aard aansluitende eisch is.

DE ECONOMISCHE VOORDEELEN VAN HAVEN-AANLEG.

Verskil van meening rijst echter, wanneer de vraag gesteld wordt of onder de economische voordeelen ook gerekend moeten worden z.g.n. indirecte, n.l. die welke niet binnen het havengebied, maar elders tot uiting komen. Men rekent onder die indirecte voordeelen dan een door havenaanleg teweeg gebrachte bevordering van handel en industrie, welke op haar beurt weer een stijging van de diverse belastingen, geheven zoowel rechtstreeks van deze bedrijfstakken, als van hen die er direct of indirect bij betrokken zijn, zou veroorzaken; voordeelen dus welke breede kringen van de maatschappij en ook de belasting-heffende corporaties zouden genieten. Zij, die deze indirecte voordeelen in het geding brengen, vergeten echter hunne praemisse te bewijzen of althans aanneemlijk te maken, de praemisse n.l. dat de havenaanleg handel en industrie, behalve door het bewijzen van zekere diensten aan het goederen-verkeer, hetwelk door de haven gaat, ook nog in algemeenen zin zou bevorderen.

Men ziet over het hoofd, dat de haven slechts een schakel is in den grooten verkeersketen, welke tusschen den producent en den consument der goederen is gespannen en dat het — gegeven ook de ondergeschikte beteekenis van dien schakel ten opzichte van het geheel, en de geringe fractie welke de havenkosten in het algemeen in het prijsverschil tusschen producent en consument uitmaken — onwaarschijnlijk is, dat verbetering in dien éénen schakel, tenzij in zeer bijzondere gevallen, op de geheele verkeersverhoudingen een principiëelen, omvormenden, invloed zal uitoefenen ¹⁾.

1) Waar in het Handwörterbuch des Staatswissenschaften in het artikel over Seehäfen (deel VII, bl. 335) o.a. gewezen wordt op de beteekenis van de havenpolitiek van Montreal (met name door het scheppen van faciliteiten voor de

Naar het voorkomt is er veel waars in hetgeen Colson in zijn reeds aangehaald werk *Cours d'Economie politique*, 6e deel, bl. 195, over de meestal in zeer algemeene bewoordingen aangeduide indirecte voordeelen van publieke werken opmerkt: „L'invocation des bénéfices indirects, comme „argument décisif pour faire entreprendre certains travaux, est presque „toujours la marque et la preuve de l'impossibilité de leur découvrir une „utilité réelle en rapport avec leur coût.”

Gaat het dus bij den haven-aanleg om rechtstreeksche economische voordeelen, dit beteekent nog niet, dat bij elk onderdeel van den haven-aanleg of in het algemeen bij elken maatregel van het havenbeheer het bereiken van genoemde voordeelen duidelijk spreekt, en evenmin dat voor elk een eigen, afzonderlijk, voordeel is te bepalen. Vooreerst zijn er tal van werken en maatregelen van algemeenen aard als dammen en golfbrekers, bassins en kanalen, wegen en assaineeringsmaatregelen enz., welke op zich zelve beschouwd slechts algemeene doeleinden als de veiligheid van de scheepvaart, de gelegenheid voor algemeen verkeer, de bevordering van de hygiëne, schijnen te dienen. Hunne beteekenis en hun doel ligt echter in wezen daarin, dat zij de goede functioneering van de haven in haar geheel bevorderen, dat zij deze maken tot een inrichting, waar het voor de haven specifieke verkeers- en bedrijfsleven op geëigende wijze gediend wordt, waarvoor zij dan ook — zij het niet individueel maar collectief — voordeelen afwerpen; het is in deze voordeelen, dat de economische rechtvaardiging voor het tot stand brengen der werken of het treffen der maatregelen, gelegen is.

Ook echter voor die werken, welke concrete individueele voordeelen schijnen af te werpen als de ligplaatsen voor schepen, kade- en loods-faciliteiten enz., gaat dit slechts in beperkte mate op. Niet alleen is elk nieuw object, dat voor deze bijzondere doeleinden dient, niet geïndividualiseerd in waarde, maar vormt het met de gelijksoortige objecten een categorie, welke als één geheel functioneert, zoodat dan ook de toevoeging van het nieuw object een stijging van de door de categorie geboden voordeelen beteekent, maar door het nauw in elkaar grijpen van de functies der diverse aan elkaar aansluitende haven-onderdeelen kan ook een waarde (en dus voordeel-) bepaling voor elke categorie afzonderlijk slechts op vereenvoudigende veronderstellingen berusten, welke niet anders dan een zeer globaal resultaat veroorloven.

Typisch voor een haven is wat Colson (l.c. bl. 44) noemt de solidariteit tusschen de verschillende werken, hunne essentiele beteekenis als onder-

graan-expeditie) op het achterland, zou n.h.v. een omgekeerde beschouwingswijze, waarbij n.l. gewezen werd op den invloed van achterlands- en nationale factoren (uitvoer van Canadeesch graan via Canadeesche en niet via Amerikaanse havens) op de havenpolitiek, logischer geweest zijn.

deelen van een organisch geheel, dat als zoodanig goed moet functionneeren, wil elk der afzonderlijke objecten tot zijn recht komen. Ook voor deze geldt dus, dat het door hen opgeleverde voordeel in de eerste plaats moet gezien worden als een nut voor de goede functionneering van de haven in haar geheel.

Het is zaak thans de economische voordeelen, welke door haven-aanleg en haven-inrichting zijn te bereiken, voordeelen die — zooals uit het voorafgaande bleek — van algemeenen aard zijn, aan een analyse te onderwerpen, ten einde omtrent hunne waarde en hunne werking eenig inzicht te verkrijgen. Die voordeelen dan zijn gelegen in een besparing op de exploitatie-kosten der scheepvaart, doordat een betere inrichting van de haven een snellere lading en lossing der schepen mogelijk maakt, in een besparing op de kosten van behandeling der goederen doordat gunstiger omstandigheden ervoor worden geschapen, eventueel ook in een vermindering van risico's, en bijkomstig in een verhooging van de waarde der in de omgeving der werken gelegen gronden.

Wat in de eerste plaats de voordeelen inzake een gunstiger exploitatie van de scheepvaart betreft, dat een tijdwinst in de haven van bijv. een dag, doordat sneller kan gelost en geladen worden, voor trampschepen, welke zooveel mogelijk elken dag hun geld moeten opbrengen, nog het best in geld te realiseren is, spreekt wel vanzelf. Voor lijnbooten wordt een dergelijke realiseering echter wel heel moeilijk, daar hierbij het geheele bedrijf van de betrokken scheepvaart-maatschappij moet overzien worden; bij de lijndiensten toch komt de zaak hierop neer, dat er een zekere ruimte in de bedrijfs-exploitatie wordt verkregen, en welke waarde dit heeft hangt in hoofdzaak ervan af hoe de verhouding is van de bedrijfs-capaciteit der maatschappij ten opzichte van den momenteelen omvang van hare bedrijfstaak.

Voor de schepen in de wilde vaart heeft men een aanwijzing voor de waarde van de tijdwinst in het overliggeld (demurrage) hetwelk in vele charterpartijen is gestipuleerd voor elken dag, dat het schip langer dan een overeengekomen aantal dagen (bepaald meest volgens de „custom of the port”) met laden en lossen wordt opgehouden. Men kan dit bedrag per registerton uitdrukken, zooals trouwens in de charterpartijen vaak reeds gebeurd is, en een gemiddelde waarde daarvoor bepalen. Wordt nu verder ook voor den duur der tijdsbesparing, welke uit de verbeterde inrichting van de haven voor de scheepvaart, een zoo goed mogelijk gemiddelde bepaald, dan kan men uit het product van de twee gemiddelden en van het aantal registertonnen van de trampvaart, welke in een jaar de haven heeft bezocht, althans een globaal denkbeeld krijgen van de voordeelen, welke de tijdsbesparing voor deze vaart beteekent; men zal echter moeten bedenken, dat met name in de becijfering van de gemiddelde

tijdwinst een nauwkeurig resultaat practisch niet te bereiken is, maar ook dat het contractueele overliggeld niet meer dan een aanwijzing oplevert voor de voordeelen van een concrete tijdwinst, welke voordeelen toch in een bepaald geval van tal van bijzondere omstandigheden afhankelijk zijn.

Voor de lijnvaart is, als reeds opgemerkt, de becijfering van de voordeelen, uit een zekere tijdwinst voortvloeiend, nog veel bezwaarlijker; het aannemen ook voor deze van het voor de trampvaart berekend bedrag per registerton, zooals bij rentabiliteitsberekeningen voor havenprojecten wel geschiedt, heeft in elk geval weinig zin. Alleen de betrokken scheepvaart-bedrijven kunnen elk voor zich, aan de hand der bedrijfsgegevens, een raming der te verwachten voordeelen opmaken, maar voor outsiders is dit ondoenlijk.

De besproken voordeelen voor de scheepvaart kunnen zich uiten in vrachtverlaging en aldus indirect den belanghebbende bij de goederen weder ten goede komen. Bij de trampvaart is er meer reden om een dergelijke vrachtverlaging te verwachten dan bij de lijnvaart, maar ook bij de eerstgenoemde zal men zich daaromtrent niet te veel moeten voorstellen, daar op de vrachten-markt de invloed van bijfactoren, als een betere plaatselijke haven-inrichting, slechts gering is en soms in het geheel niet doorwerkt. Hoe dit echter ook zij, het is wel duidelijk, dat de mogelijkheid van besparing op de scheeps-exploitatie de motor is, welke de vaak een sterken invloed op de publieke opinie hebbende scheepvaartkringen voor havenverbetering in beweging brengt.

De tweede categorie van voordeelen, de besparing op de behandelingskosten der goederen, wordt verkregen door een wijziging in het transport, welke met een kostenverlaging gepaard gaat, dan wel door een wijziging in behandelingssysteem door de invoering van werktuigen, waarvan het nuttig effect een verlaging van den kostprijs der goederen-manipulatie is. Alleen in het laatste geval, hetwelk zich met name bij de behandeling van massa-goederen voordoet, is een nauwkeurige waardebepalng van de te verkrijgen besparing door de verbeterde inrichting van de haven mogelijk; er werd echter reeds op gewezen (bl. 56), dat de zorg voor inrichtingen ten behoeve van deze goederen minder ligt op den weg van het haven-beheer, maar meer op dien van de betrokken belanghebbenden, op wie dan ook het risico ten aanzien van het verkrijgen der verwachte voordeelen rust.

Voor het algemeen-, in het bijzonder het stukgoederen-, verkeer zijn, in verband met de ondergeschikte rol, welke machinale behandeling daarbij vervult (gevolg van het sterk uiteenloopen der colli in afmetingen, verpakking enz.) de te verkrijgen voordeelen uit een verbeterde inrichting van de haven in hoofdzaak besparingen op transportkosten. Ook de becijfering hiervan biedt eigenaardige moeilijkheden. Ook al wordt een

bepaald transportmiddel uitgeschakeld, bijvoorbeeld het gebruik van lichters, dan zal toch meestal de omstandigheid zich voordoen, dat de gewijzigde inrichting van de haven, welke de uitschakeling mogelijk maakte, weer secundaire kostenverhoogen meebrengt, bijvoorbeeld doordat het verkeer thans in een ander gedeelte van de haven geconcentreerd wordt of doordat nu een tusschen-opslag der goederen in kadelloosden noodzakelijk wordt, welke evenals de primaire kostenbesparingen voor de verschillende soorten van goederen en voor de verschillende soorten van aansluitend transport zeer kunnen uiteenloopen.

Bij een zuivere beperking van den transport-afstand voor een bepaald transport-middel, is het resultaat nog onzekerder, vooral ook in dit opzicht of de ontvangers en afschepers der goederen van de kosten-besparing wel veel zullen merken.

Typeerend voor de onzekere appreciatie van de te verwachten besparing op de manipulatie-kosten der goederen als gevolg van havenverbetering is het feit dat, terwijl de commissie Kraus-de Jongh deze besparing, voortvloeiend uit de door haar voor Soerabaja voorgestelde werken, op f 1.000.000,— 's jaars becijferde (Soerabaja-rapport bl. 58), een plaatselijk goed bekend deskundige, de hoofd-ingenieur A. G. Lamminga, deze voordeelen, evenals trouwens die met betrekking tot de scheepvaart (op f 500.000,— geraamd) op grond van de door hem aangevoerde feiten grootendeels illusoir noemde (De Ingenieur No. 12 van 1911, bl. 351 e.v.).

Hoe verschillend echter in een concreet geval ook omtrent de waarde der op de goederen-manipulatie te verkrijgen kostenbesparing moge worden gedacht, een feit is dat deze kostenbesparing bij vele havenplannen een belangrijken factor vormt, welke in het bijzonder door den handel, die op een verlaging van zijne onkosten-rekening hoopt, naar voren wordt gebracht. Hoe echter de verdeeling van deze voordeelen tusschen de in de eerste plaats bij de behandeling der goederen betrokken havenbedrijven, den handel en de afzenders en geconsigneerden der goederen zal uitvallen, is een zaak, welke te zeer van concrete verhoudingen afhangt, om hierop in het algemeen te kunnen ingaan.

Wat betreft de voordeelen, voortvloeiend uit een vermindering in risico's voor goederen en schepen door een verbeterde inrichting van de haven, waar deze risico's voor het grootste deel door assurantie worden gedekt en het peil der assurantie-premies door plaatselijke havenverbeteringen in den regel niet of slechts in geringe mate zal worden verlaagd, komen de betrokken voordeelen, wat haar in geld waardeerbare waarde betreft, in hoofdzaak ten goede aan een internationalen kring van assuradeurs, en overigens aan de in de haven werkende bedrijven.

De stijging in waarde ten slotte van de in de omgeving der werken gelegen terreinen kan aan het havenbeheer ten goede komen, wanneer dat

zich te voren van den eigendom ervan heeft verzekerd; zoo niet, dan kan zij bij voor uitbreidingen, communicatiewegen enz. noodige grond-aankopen te zijnen nadeele komen. In elk geval echter is deze stijging in waarde eerst in den loop der tijden realiseerbaar, en kan zij dus het best als een stille reserve gelden, nuttig om eventueele tekorten in de toekomst te dekken.

Uit de gegeven analyse van de voordeelen, welke uit havenaanleg en havenverbetering voortvloeien, kan naar het voorkomt wel blijken, dat de beoordeeling van het nut van de maatregelen op havengebied (evenals trouwens op zoo menig ander gebied) in het algemeen niet op een exacten grondslag is te stellen. Het verdient uiteraard aanbeveling om in elk voorkomend geval, en in het bijzonder wanneer groote geldsommen erbij betrokken zijn, de analyse van de te verwachten voordeelen zoo ver mogelijk door te voeren, daar aldus het inzicht in de resultaten van den voorgenomen maatregel zooveel mogelijk wordt verdiept; men houde zich echter voor oogen, dat evenals bij de appreciatie van de verkeersbehoefte, welke om voorziening vraagt, ook de beoordeeling van de voordeelen, welke uit een bepaalde wijze van van bevrediging dier behoefte voortvloeien, en met name ook de bepaling van de verdeeling dier voordeelen onder de verschillende groepen van bij de haven belanghebbenden, meer een zaak is van intelligente waardeering dan van exacte berekening, waarbij getracht moet worden door zoo nauwkeurig mogelijke instelling op de plaatselijke behoeften en belangen de kans op ernstige fouten zoo gering mogelijk te maken.

DE RENTABILITEIT ALS ECONOMISCH CORRECTIEF.

Waar echter fouten steeds mogelijk blijven, is het noodzakelijk een correctief te hebben dat zooal niet het maken ervan verhoedt, dan toch het ophoopen van fouten, hetwelk zeer ernstige financieele gevolgen kan hebben, tegenwerkt.

Een correctief in dezen zin nu wordt verkregen door de economische voordeelen, welke de haven afwerpt, te doen betalen zóódanig, dat met hetgeen betaald wordt de lasten van de haven volledig gedekt worden, door m.a.w. deze lasten den prijs te doen zijn voor de te verkrijgen voordeelen. Het probleem van de economie der haven treedt dan uit de speculatieve sfeer in de concrete van het economisch leven; de voordeelen van de haven zijn nu slechts tegen een, met de kostbaarheid van deze toenemenden, prijs te verkrijgen, en alle belang is er nu aan verbonden om die kostbaarheid binnen zulke grenzen te houden, dat de prijs de voordeelen waard is.

Door het rentabiliteitsbeginsel worden de belanghebbende kringen, van welke meestal de drang naar kostbare havenwerken uitgaat, niet alleen

bij de critiek op, maar ook bij de voorkoming van, hooge havenlasten nauw betrokken; het beginsel doet de gemeenschapsplicht en het gebruikersbelang samengaan tot het bereiken van een, met zoo gering mogelijke offers gepaard gaande, doelmatige voorziening in reële verkeersbehoeften.

HET RENTABILITEITSBEGINSEL EN DE BILLIJKHEID.

Heeft het rentabiliteits-beginsel dus een ontegenzeggelijk nuttige strekking, dat zij ook strookt met de billijkheid volgt uit deze overweging, dat de voordeelen van de haven in eerste instantie te beurt vallen aan een beperkt aantal rechtstreeks met de haven in contact komende bedrijven, welke ten deele in het buitenland zijn gevestigd (men denke aan het belangrijk aandeel van de scheepvaart onder vreemde vlag in het verkeer der groote zeehavens, in Rotterdam bijv. is het aandeel van de Nederlandsche vlag in de bruto-tonnemaat der scheepvaartbeweging slechts $\pm 23\%$). Ongetwijfeld heeft een zekere diffusie dier voordeelen naar het achterland plaats, maar een absorptie in bedrijfswinsten is geenszins uitgesloten, en in elk geval is er geen sprake van een eenigszins gelijkmatige verdeling der genoemde voordeelen over de geheele gemeenschap, welke de lasten van de haven draagt.

Al deze omstandigheden wijzen niet alleen op de noodzakelijkheid om de voordeelen, welke de haven biedt, dadelijk bij de bron af te tappen ter dekking van de lasten, welke de gemeenschap zich voor de haven getroost, zij geven ook een toereikenden billijkheidsgrond voor de stelling, dat de lasten-dekking integraal zij, daar zodoende toch de bevoordeeling van bepaalde groepen op kosten der geheele gemeenschap wordt voorkomen.

DE RENTABILITEIT EN EVENTUEELE WINSTBEHALING.

Niet uitgesloten behoeft zelfs te zijn, dat er boven hetgeen tot lasten-dekking noodig is, een surplus aan geldelijke baten aan de gemeenschap toevalt. Mac Elwee vermeldt, dat in de Vereenigde Staten eenerzijds het standpunt wordt ingenomen van lasten-dekking en niet meer, anderzijds echter dat de haven normaal voor de gemeenschap geldelijke winst behoort op te leveren, daar de gemeenschap aansprakelijk is voor (het risico draagt van) de leeningen, ten behoeve van den haven-aanleg aangegaan ¹⁾. Volgens R. v. d. Borgh (Das Verkehrswesen 1925, bl. 466) bestaat er principieel geen bezwaar tegen een winst op de havens,

¹⁾ R. S. Mac Elwee, Port development, bl. 53. Op hetzelfde denkbeeld berust wellicht de bepaling in het Statuut van de Harbour Trust van Melbourne, dat van alle haven-inkomsten $\frac{1}{5}$ moet afgestaan worden aan den Staat Victoria. Vgl. ook Prof. J. G. C. Volmer, Beginselen van het beheer en de boekhouding van gemeente-bedrijven, bl. 15—16.

wanneer dit zonder schade voor algemeene verkeersbehoefden mogelijk is. In het algemeen juister schijnt echter te zijn het reeds door Friedrich List in 1838 verkondigd standpunt: „Transportanstalten des Staates sollen nicht als Finanzquellen benutzt werden”, een regel welke ook voor andere gemeenschappen kan gelden, en welke zijn grond vindt in de algemeene taak dier gemeenschappen om voor de verkeers-ontwikkeling zoo gunstige mogelijke voorwaarden te scheppen.

De mogelijkheid van winst is ten aanzien van de zeehavens trouwens slechts een theoretische; dat in werkelijkheid bij een zeehaven van beteekenis over een eenigszins ruime periode winsten zouden zijn gemaakt, vond schrijver nergens vermeld (berichten over tekorten zijn er in vrij groote hoeveelheid), terwijl toch de noodige ruchtbaarheid daar wel aan gegeven zou zijn door allen, die in het feit dier winst gegronde aanleiding konden vinden om op tariefsverlaging aan te dringen.

Ook met het oog op de praktijk kunnen dus winst-overwegingen, tenzij wellicht in het bijzondere geval, dat belangrijke waarde-stijging van de gronden in de omgeving der haven-inrichting op korten termijn ten bate van het havenbeheer kan worden gerealiseerd, wel buiten beschouwing blijven.

DE RENTABILITEIT EN DE BEDRIJFSVORM VOOR HET HAVENBEHEER.

Het rentabiliteits-beginsel bij het havenbeheer heeft — zooals welhaast overbodig is om op te merken — niets te maken met de rentabiliteit in het private bedrijfsleven. Is daarvoor toch de rentabiliteit bestaansvoorwaarde en tevens doel, doel althans voor het in de bedrijven beleggingzoekend kapitaal, voor het havenbeheer en dergelijke publieke diensten is primair de eisch van een zoo doelmatig mogelijke behoefte-voorziening, terwijl bij die voorziening het rentabiliteitsbeginsel een onontbeerlijk en logisch richtsnoer geeft teneinde de uitgaven binnen de perken van het economisch nuttige te houden en de lasten te doen dragen door hen, die van de maatregelen van het havenbeheer voordeelen genieten.

Door aan het havenbeheer den vorm te geven van een bedrijf, zooals in Nederlandsch-Indië geschied is, accentueert men de beteekenis van het rentabiliteits-beginsel voor de uitoefening van de havenbeheers-taak. Als zoodanig is deze maatregel nuttig; hij bevordert voorts een paraat financieel overzicht over het geheel en een nauwkeurige kennis van de beteekenis, welke elk der onderdeelen van de havenbeheers-taak voor de financieele resultaten van de haven in haar geheel heeft, doordat met het bedrijfsbegrip, in verband met zijn herkomst uit het particuliere zakenleven, nu eenmaal inhaerent een uiterste nauwlettendheid voor de financieele resultaten verbonden is, iets wat minder in den aard ligt van den zuiveren overheidsdienst.

Meer dan de zoo juist genoemde, van eenigszins algemeene strekking zijnde, voordeelen biedt de bedrijfsvorm voor het havenbeheer niet; een eveneens van algemeenen aard zijnd nadeel is eraan verbonden, n.l. dit dat in de praktijk vaak geleidelijk uit het oog verloren wordt, dat er slechts van een bedrijfsvorm voor een overheids-taak sprake is; het denkbeeld van een bedrijf als tusschenschakel tusschen de gemeenschap, welke de financieele zorgen en aansprakelijkheid draagt, en den kring van rechtstreeks bij de haven betrokkenen, vat meer en meer post; men acht het natuurlijk dat dit bedrijf eigen bedrijfsbelangen heeft. waarbij dan een commercieele sfeer en een commercieele geest als de meest geëigende beschouwd worden, om deze bedrijfsbelangen te dienen.

Het behoeft wel geen uitvoerig betoog, dat aldus een vertroebeling van inzicht plaats vindt, welke voor een juiste uitoefening van de havenbeheers-taak weinig bevorderlijk is. Commercieel inzicht is hoogst nuttig om snel te doorzien, wat er uit een financieel oogpunt in een zaak zit, en een zekere dosis ervan is welhaast onontbeerlijk voor hen, die met de dagelijksche leiding van het havenbeheer belast zijn, teneinde voor de gemeenschap, welke zij dienen, de geldelijke uitkomsten te verzekeren waarop die gemeenschap uit hoofde van hare offers aanspraak heeft. Een havenbeheer echter dat, geheel doordrongen van een commercieelen geest, eigen bedrijfsbelangen zou najagen, zou zonder twijfel tekort schieten in zijn eerste plicht om de gemeenschap te dienen door een zoo doelmatig, zoo veelzijdig en zoo economisch mogelijke behoefte-bevrediging, waarbij elk belang behartigd wordt niet naar zijn commercieele waarde, maar naar de waarde die het heeft voor het algemeen belang.

De verkeerde suggestie, welke van een aanduiding van het havenbeheer als bedrijf uitgaat, speelt met name een rol wanneer, zooals in Ned.-Indië het geval is, de rentabiliteit van de havens, door onvoldoende aandacht aan het rentabiliteitsbeginsel besteed, in het gedrang is gekomen. Een algemeene aandrang wordt dan uitgeoefend om op het kapitaal der havens af te schrijven op den voet, zooals afgeschreven wordt op het kapitaal van ondernemingen bij geleden verliezen, of althans om zekere bedragen voorgoed of tijdelijk uit de kapitaalsrekening af te voeren, waarbij men dan verzuimt om aan te toonen, dat de voordeelen, welke aan financieele reconstructies in het private zakenleven verbonden zijn, ook bij een overheidsdienst aanwezig zijn, terwijl toch de verschillende aard van beide eer het tegendeel doet veronderstellen.

Kan voor de algemeene bezwaren, welke er tegen de zoo juist bedoelde extra-afschrijvingen bij overheidsbedrijven bestaan, verwezen worden naar de beschouwingen van den President der Javasche Bank, J. L. A. Trip, in het Weekblad In- en Uitvoer van 7 Februari 1927 en van het Hoofd van den Ned.-Indischen Gouvernements-Accountantsdienst, W. de

Vries G.zn, in De Ingenieur van 1929, No. 9, Technische Economie 4, hier moge er, met het oog op de beteekenis dier extra-afschrijvingen voor het rentabiliteitsbeginsel bij het havenbeheer de nadruk op gelegd worden, dat zij dit beginsel ontzielen.

Als dit toch de reactie is op een verstoord evenwicht in de financieele positie van het havenbeheer, dat een belangrijk bedrag aan lasten eenvoudig afgenomen wordt van den kring der rechtstreeks bij de haven betrokkenen en gelegd op de schouders van de geheele belastingbetalende gemeenschap, spreekt het wel vanzelf, dat de preventieve werking van het rentabiliteits-beginsel uiterst dubieus wordt.

BEPERKTE AFWIJING VAN HET RENTABILITEITS-BEGINSEL.

Men heeft ook wel naar bepaalde formules gezocht om een z.g.n. gematigde of beperkte rentabiliteit te construeeren. Men heeft die voor het Ned.-Indisch havenbeheer gemeend te kunnen vinden in een viertal factoren, welke een in geld bepaalbaren invloed ten nadeele van de havenbedrijven zouden uitgeoefend hebben, en welker werking men dus door bepaalde geldelijke offers van de zijde der gemeenschap zou kunnen neutraliseeren, waarna dan een op nieuwen grondslag gestelde rentabiliteit mogelijk zou zijn. In hoeverre deze poging geslaagd is, kan blijken uit een korte bespreking van hetgeen ten gunste ervan is aangevoerd.¹⁾

In de eerste plaats zouden zekere uitgaven, als die voor straatverlichting, brandweer, reinigingsdienst, toegangswegen tot de haven en een deel van de kosten van het hoofdbureau van het havenwezen uit de haven-budgetten afgevoerd worden, daar men die uitgaven en kosten tot de specifieke overheidstaak rekende, waarmede redelijkerwijs de havenbedrijven niet behoorden belast te worden. Waar hier een onderscheid gemaakt wordt tusschen bedrijfs- en overheids-taak, hetwelk in het licht der voorgaande beschouwing niet als juist kan erkend worden, terwijl voorts de genoemde maatregelen, waaronder ook te begrijpen het uitoefenen van een centrale leiding ten aanzien van het havenbeheer, onmiskenbaar plaatselijke havenbelangen dienen, ontbreekt aan dezen correctie-factor een afdoende grondslag.

In de tweede plaats zou voor te duren bouw in den z.g.n. hausse-tijd, waartoe gerekend werden de jaren 1918—1922, een aftrek van de bouwkosten van 20% plaats hebben. Vermoedelijk zal dit percentage van 20% ongeveer beantwoorden aan de daling in bouwkosten sedert de periode van grootste duurte tot het tijdstip van opstelling van het schema (begin

¹⁾ Vgl. bl. 52 e.v. van de Notulen der Algemeene Havenconferentie, gehouden te Weltevreden 15—18 Januari 1924 (Landsdrukkerij, Weltevreden) en Handelingen Volksraad, 1ste gewone zitting 1924, afd. III, stuk 19 (Memorie van Antwoord) bl. 9—10.

1924); dat de aftrek van juist dit percentage noodig zou zijn om tot volle, in den zin bijvoorbeeld van rendabele, waarde voor de betrokken objecten te komen, werd niet aangetoond; maar al was dit zoo, dan zou een dergelijke partiële rentabiliteit bezwaarlijk als een behoorlijke norm kunnen gelden, daar in elk geval de oudere, goedkoopere, objecten met de nieuw gebouwde in één waarde- (en dus ook rentabiliteits-) bepaling zouden dienen opgenomen te worden.

In de derde plaats zou een tijdelijke afboeking plaats vinden van de bouwkosten dier werken, welke in de hausse-periode gebouwd werden en nadien voorshands overtollig bleken. Het is wel duidelijk, dat hier voorloopig geen realiseerbare waarde verkregen werd; door de betrokken bouwkosten voorloopig af te voeren, wordt inderdaad een exact bepaalbare correctie aangebracht. Met recht kan echter gevraagd worden of het aanbrengen van een dergelijk soort van correcties niet juist beteekent het sanctionneeren van een oneconomische politiek.

Ten slotte is er nog voor enkele havens (Makassar en Belawan) een reden tot matiging van den rentabiliteits-eisch gezocht in de concurrentie, welke zij van buitenlandsche havens (de Straitshavens Singapore en Penang, waarvan echter laatstgenoemde van weinig beteekenis is) zouden ondervinden. Er is echter niet aangetoond, dat door deze concurrentie, welke alleen kan gelden ten opzichte van den enkelen overscheep van sommige export- en import-goederen van en naar enkele streken van den Archipel, een algemeen belang of zelfs het belang van den bij dien overscheep betrokken kleinen kring van handels- en vervoerslichamen bedreigd wordt, en nog minder staat vast — het tegendeel is eer aanneemlijk — dat de haventarieven in dezen van eenigen invloed zouden zijn; in elk geval ontbreekt een exacte grondslag voor de waardebepaling van dezen z.g.n. concurrentie-factor, zoodat daarmede feitelijk niet meer dan een slag in de lucht wordt gedaan.

Het oordeel over dit in vier factoren belichaamde correctie-systeem (er was nog een vijfde factor, welke echter als slechts de motiveering van een tijdelijk voorschot ten doel hebbende, hier buiten beschouwing kan blijven) op de werking van het rentabiliteits-beginsel voor de Ned.-Indische havens kan bezwaarlijk gunstig luiden. Er kan zeker niet van getuigd worden, dat het het rentabiliteits-beginsel intact laat; er blijft feitelijk van dit beginsel niets wezenlijks over. Twee van de op grond der factoren uitgerekende „subsidiën” voor de havenbedrijven, die nl. tot neutraliseering van de invloeden van duurte en concurrentie, berusten niet op exacte of zelfs meer globale schattingsgronden van eenige waarde, en van de twee andere is die voor z.g.n. overheidszorg ongegrond en die voor voortijdigen bouw met de strekking van het rentabiliteits-beginsel onverenigbaar.

Kan dus deze a posteriori geconstrueerde matiging in de toepassing van het rentabiliteits beginsel ¹⁾ niet geslaagd heeten, zij had toch deze verdienste, dat zij hetgeen van de tekorten overbleef op de rekening plaatste van de rechtstreeks bij de haven betrokkenen, daar het wel duidelijk was, dat hetgeen zij betaalden niet in overeenstemming was met de voordeelen, welke zij van de moderniseering der havens genoten. De invoering van een nieuwe havenheffing, het goederengeld, was hiervan het gevolg.

DE WERKING VAN HET RENTABILITEITS-BEGINSEL.

Deze maatregel, in het algemeen de stijging van de haventarieven, is als een natuurlijke reactie te beschouwen op de verstoring van het financieel evenwicht der havens; zij heeft een corrigerende strekking in dubbel opzicht: zij doet de inkomsten stijgen en zij voert, door het tegen de tariefsverhooging rijzend verzet, tot groote waakzaamheid in de uitgaven. Het spreekt voorts vanzelf, dat hoe prompter de reactie is, des te effectiever hare werking.

Geenszins is het echter noodig, dat de schadelijke gevolgen van een evenwichts-verstoring dadelijk en in hun geheel er door worden weggenomen. De belangrijke haven-uitbreidingen komen nu eenmaal intermitterend tot stand, daar kleine bijbouwingen vaak onmogelijk of onpractisch zijn; ook al wordt dus de uitbreidingspolitiek gebaseerd op reële, economische factoren, dan nog is een zekere stootsgewijze aangroei van de kapitaalslasten der haven niet te vermijden. Waar voorts de baten uit de haven op andere wijze kunnen fluctueeren dan de lasten, doordat zij verband houden met de reële verkeersfeiten, welke door tal van omstandigheden kunnen afwijken van die, welke ten tijde der kapitaalsinvesteering, zij het ook op nog zoo goede gronden, werden voorzien (men denke aan den invloed van conjunctuur-omstandigheden, oogsten, stakingen enz.) is het wel duidelijk dat een jaarlijksch evenwicht tusschen baten en lasten practisch niet te verwezenlijken is.

Men kan dit evenwicht slechts eischen als het resultaat van een zekere reeks van jaren, waarin de schommelingen in de baten en lasten door een voorzichtig beheer tot vereffening kunnen worden gebracht, zonder aan een gewenschte stabiliteit in de haventarieven te veel te kort te doen. Zoo zou het bij een ernstige evenwichts-verstoring, zooals bij de Nederl.-Indische havens optrad, toen men na een kapitaalsinvesteering in de periode van 1867 tot 1920 van een 110 miljoen gulden in de jaren 1920-

¹⁾ Een matiging a priori werd voor sommige publieke ondernemingen bepleit door Th. v. d. Waerden in „Financieel en economies rendement bij overheidsdiensten en bedrijven” bl. 31 e.v.; zij is zeker minder bedenkelijk; voor havenmaatregelen, welke geen sociale strekking hebben, verdient het denkbeeld naar het voorkomt geen aanbeveling.

1925 een bijna evengroot bedrag daaraan toevoegde¹⁾, geheel ongemotiveerd zijn om te streven naar een dadelijke inkomsten-vermeerdering van zoodanig bedrag, dat de sterk verhoogde lasten in hun geheel werden opgenomen.

Een over een reeks van jaren door te voeren voorzichtige consolideerings-politiek, waarbij op de grootst mogelijke beperking in uitgaven en op een zoo groot mogelijke (de haventarieven echter niet al te zeer opvoerende) middelen-stijging wordt aangestuurd, is voor dergelijke, vrij abnormale, gevallen de meest aangewezen gedragslijn. De overblijvende tekorten dienen daarbij steeds voor oogen te staan, daar zij de les vormen voor de toekomst.

Het is van belang hier op te merken, dat de prompte werking van het rentabiliteitsbeginsel bij een door zelfstandige havenbesturen gevoerd havenbeheer veel natuurlijker gevonden wordt dan bij een havenbeheer, gevoerd door de overheid van Stad of Land. Op grond van het juiste inzicht dat de zelfstandigheid de zelfgenoegzaamheid tot voorwaarde heeft, ziet men dat overal, waar zelfstandige bestuurslichamen met het havenbeheer zijn belast, de zorg voor de rentabiliteit van het in de haven gestoken kapitaal een vooraanstaande plaats inneemt. Men acht het natuurlijk, dat de geldelijke consequenties van bepaalde maatregelen ten volle en prompt worden gedragen, en waar de betrokken overheid ook geen taak heeft buiten de verzorging van de haven, spreken overwegingen van algemeenen aard, welke elders zoo vaak ten gunste van tariefsverlagingen of het achterwege laten van tariefsverhoogingen worden aangevoerd, slechts zeer weinig mede. Wanneer deze havenbesturen weten duidelijk te maken, dat zij de vigeerende tarieven noodig hebben om hunne kosten te dekken, dan legt ook het groote publiek zich daarbij neer²⁾.

PROTECTIONISTISCHE AFWIJING VAN HET RENTABILITEITSBEGINSEL.

Waar het havenbeheer gevoerd wordt door de overheid van Stad of Land, welke op zoo menig ander gebied regelend of steunend optreedt, kan de neiging bestaan, om de taak inzake het havenbeheer te doen opgaan in de algemeene bemoeienis dezer publiekrechtelijke lichamen met

1) De boekwaarde van de zes belangrijkste havens Tandjoeng Priok, Soerabajt, Semarang, Belewan, Makassar en Emmahaven bedroeg ultimo 1927 volgens bl. 15 van het Jaarverslag der B.O.W. over 1927, 4e gedeelte, (Havenwezen) resp. 30.8, 71.9, 7.4, 23.1, 13.1 en 3.5 miljoen gulden.

2) Vgl. bijv. hetgeen C. V(ermey) in Econ. Statistische Berichten van 29 December 1926 mededeelt over de enquête van The Traders Coordinate Committee on Dock Charges in Engeland; het Comité kreeg uit de besprekingen met de verschillende haven-autoriteiten de overtuiging, dat het algemeen peil der haventarieven niet voor verdere verlaging vatbaar was.

het economisch leven, waarbij dan de havens niet in de eerste plaats als instellingen met een eigen, concreet, doel maar als onderdeel van de economische outillage van Stad of Land gezien worden, bij welke exploitatie de bevordering van de algemeene economie der betrokken gemeenschappen voornaamste richtsnoer moet zijn.

Ten deele berust deze zienswijze op een overdreven waarde-schatting van de voordeelen, welke de haven-aanleg voor het achterland meebrengt, en met name op de veronderstelling van beteekenende indirecte voordeelen, waarover reeds hiervoor (bl. 84) werd gehandeld. Anderdeels echter is zij een uiting van protectionisme ten gunste van de rechtstreeks met de haven in contact komende bedrijven. Het Staats-protectionisme — in hoofdzaak gericht op de bescherming van de nationale scheepvaart — kan in de haventarieven o.a. tot uiting komen door reducties ten behoeve van de kustvaart, welke in de meeste landen voor de scheepvaart onder nationale vlag is gereserveerd. Het Internationaal Zeehavenverdrag verbiedt een dergelijke, zeer gebruikelijke, discriminatie niet, wel een bevoordeeling van de nationale vlag in het internationaal verkeer, zoodat van tariefsreducties voor het verkeer behalve de nationale vlag ook de vreemde profiteert.

Het Stedelijk protectionisme, verklaarbaar uit de voorname rol, welke de in de haven werkende bedrijven in het economisch leven van de havenstad vervullen, vindt hare uiting in het streven om deze bedrijven te steunen door tarieven, welke met hunne „draagkracht” zoo ruim mogelijk rekening houden, of die mede moeten helpen om hun arbeidsveld te behouden of — door verkeers-afleiding van andere havens — te verruimen. Bij de hanteering van het eerste beginsel wordt vaak over het hoofd gezien, dat niet de draagkracht der genoemde bedrijven, op zich zelve trouwens al een moeilijk te benaderen grootheid, maar de meer of minder vlotte afwenteling der havenlasten in het geding is, terwijl bij de toepassing van het tweede beginsel niet alleen een approximatieve bepaling van het te bereiken effect, maar zelfs een overzicht van de daarvoor door de gemeenschap gebrachte offers pleegt te ontbreken.

Dit laatste, het zich niet nauwkeurig rekenschap geven van hetgeen de gemeenschap in haar geheel aan lasten voor de zeehaven draagt is in elk geval, evenals elke struisvogelpolitiek, bedenkelijk. De bezwaren, welke wel tegen een volledige lasten-bepaling voor de haven worden aangevoerd, bezwaren welke met name voortvloeien uit het gemengd karakter, hetwelk sommige werken dragen in zeehavens, welke dicht aan een stadskern aansluiten, bewijzen slechts dat die bepaling niet zoo gemakkelijk is, geenszins dat zij bij een doordacht en beginselvast rekening houden met den aard en de bestemming der werken (in een enkel geval ook door een benaderende schatting) ondoorvoerbaar zou zijn.

Weet men eenmaal wat de haven aan de gemeenschap jaarlijks

kost, dan is althans één term van de vergelijking bekend; omtrent den anderen term, het effect van het door de gemeenschap gebrachte offer op het bedrijfsleven in de haven en al wat daarmee verbonden is blijft, zooals bij eenigszins verwickelde verhoudingen gebruikelijk is, dan wel een groot verschil van meening mogelijk ¹⁾, maar men heeft dan in elk geval eenig houvast aan den bekenden omvang van het offer, terwijl ook een afweging kan geschieden met hetgeen tot steun van andere belangen gedaan wordt.

Houdt men zich steeds voor oogen, dat bewust-gehandhaafde tekorten op de haven-exploitatie in wezen neerkomen op een steun aan de in de haven werkende bedrijven, van welke men toch het ten volle dragen der havenlasten zou kunnen vergen gelijk dat zonder bezwaar in vele Engelsch sprekende landen geschiedt, dan komen althans twee dingen vast te staan. In de eerste plaats het exceptioneel karakter van de afwijking van het rentabiliteitsbeginsel bij de haven-exploitatie, waar toch het verleenen van subsidies aan een bepaalde categorie van bedrijven bezwaarlijk als een normaal verschijnsel kan worden beschouwd, en in de tweede plaats de plicht om zich geregeld en nauwgezet af te vragen in hoeverre de economische omstandigheden een handhaving van den exceptioneelen toestand wettigen. Aldus is te verwachten, dat te eeniger tijd tot den norm wordt teruggekeerd, al zal daarbij ook een exacte, jaarlijksche, rentabiliteit geenszins bereikt behoeven te worden, zooals hiervoor reeds werd uiteengezet.

AFZONDERLIJKE RENTABILITEIT VOOR BEPAALDE ONDERDEELEN DER HAVEN.

De van de individueele havengebruikers te vorderen betalingen zullen uiteraard verband moeten houden met het bijzondere genot, dat zij van bepaalde onderdeelen der haven hebben. In het algemeen zal voor deze onderdeelen niet een afzonderlijke rentabiliteit richtsnoer kunnen zijn. Afgezien nog van de vele werken en maatregelen, welke geen rechtstreeksch, door een betaling te aequivaleeren, voordeel opleveren, van vele andere kan het voordeel slechts in verband met dat door andere, ermede in verband staande, havenzaken geboden, gerealiseerd worden, welke omstandigheid den eisch van een afzonderlijke rentabiliteit als ongefundeerd doet voorkomen. Toch zijn er wel gevallen, waarin deze afzonderlijke rentabiliteit geëischt dient te worden.

In de eerste plaats voor alle leveringen, welke het havenbeheer eventueel doet, bijvoorbeeld van water en electriciteit. Voor deze onderdeelen van de havenbeheers-taak is de bedrijfsvorm bepaald aangewezen; vol-

¹⁾ Zonder te ontkennen, dat kleine kosten-verschillen wel eens een doorslaggevende beteekenis kunnen hebben, stelt schrijver dezes zich in het algemeen van dat effect weinig voor; abnormale maatregelen, in het buitenland genomen, kunnen echter bijzondere toestanden doen ontstaan.

ledige dekking der kosten en zoo mogelijk het leveren van eenig overschot, wanneer dit n.l. met het toepassen van redelijke tarieven gepaard kan gaan, dient richtsnoer te zijn, daar er geen reden bestaat om de concrete individueel genoten voordeelen niet ten volle te belasten met de tot verschaffing ervan gemaakte kosten, terwijl een overschot alleen al gerechtvaardigd is door het risico, hetwelk het havenbeheer door den aanleg en de exploitatie der voorziening op zich neemt.

Ook bij andere concrete praestaties van het havenbeheer kan de genoemde rentabiliteits-eisch noodzakelijk zijn. Wanneer bijvoorbeeld een inrichting aan de haven verlangd wordt voor individueel gebruik, terwijl die inrichting door het havenbeheer moet gebouwd worden, teneinde van hare aanpassing aan de eischen van het algemeen verkeer, waartoe zij eventueel later zal moeten dienen, verzekerd te zijn, zal in de te berekenen huursom niet alleen een volledige dekking van de uit den bouw voortvloeiende lasten begrepen moeten zijn, maar tevens een vergoeding voor de bijzondere voordeelen, aan de ligging der inrichting verbonden, voordeelen welke zich kunnen uiten in de grondwaarde van het door de inrichting in beslag genomen oppervlak. Ook een risico-vergoeding kan geboden zijn in de gevallen, dat de zoo juist genoemde lasten-dekking, met name voor wat betreft de volledige amortiseering van de bouwsom, niet verzekerd is.

Zijn door het havenbeheer inrichtingen ten algemeenen nutte gebouwd of heeft het op andere wijze over dergelijke inrichtingen de beschikking vrekregen, dan is bij het vorderen van betaling voor het individueel gebruik dezer inrichtingen het streven naar een rentabiliteit van elk afzonderlijk minder juist. Niet alleen toch pleit hiertegen de reeds aangevoerde omstandigheid, dat elke inrichting voor een belangrijk deel hare waarde ontleent aan het verband waarin zij tot het geheel der haven-inrichting staat, het is ook duidelijk dat de concreet bestede kosten nimmer anders dan een zeer globalen maatstaf kunnen geven van de waarde der betrokken inrichting, welke toch door tal van andere factoren bepaald wordt (de verhouding is uiteraard omgekeerd: een zoo goed mogelijke schatting van de te verkrijgen waarde behoort richtsnoer te zijn voor de te besteden kosten). Een wel aanbevolen tarieven-politiek ¹⁾, welke er op gericht is om zooveel mogelijk voor elke inrichting afzonderlijk eene rentabiliteit te verzekeren is, waar zij een evenredigheid tusschen de aan de gebruikers opgelegde lasten en de hun geboden voordeelen in het minst niet waarborgt, economisch onjuist te achten.

¹⁾ Vgl. E. Mattern, *Wirtschaftslehre von den Wasserstrassen. Die Wasserstrassen, Häfen und Landeskulturarbeiten in Wirtschaft und Verkehr*, bl. 545.

GRONDHUREN.

Op de verschillende middelen, welke het havenbeheer toevloeien, thans iets nader ingaand, kunnen in de eerste plaats vermeld worden de inkomsten uit grondhuren, welke in de meeste Britsch-Indische en Nederlandsch-Indische havens, doordat het havenbeheer daar beschikt over vrij uitgestrekte terreinen in de omgeving van de aanleggelegenheden, een belangrijke rol vervullen.

Is een dergelijke beschikking over een zeker havenareaal zeer wenschelijk om de ontwikkeling van de haven aan hare landzijde in zoo goed mogelijke banen te kunnen leiden, teneinde dus de haven in zoo ruim mogelijke mate voor het algemeen belang dienstbaar te maken, dit neemt uiteraard niet weg, dat bij de inzake de uitgifte der gronden te voeren tariefpolitiek een strikte zakelijkheid dient betracht te worden. Bij iedere vestiging aan de haven toch, zelfs bij eventueelen woningbouw voor havenarbeiders, staat het bereiken van voordeelen, verbonden aan de nabijheid van de verkeersinrichtingen, op den voorgrond. Voorzover die voordeelen ten goede komen aan den breeden kring van havenarbeiders en hun levenspeil helpt verhoogen, bestaat er — lettend ook op den gunstigen invloed, die hiervan uitgaat op de arbeidstoestanden aan de haven en dus op de goede functioneering van deze — zeker aanleiding om bij de uitgifte een zeer gematigd standpunt ten opzichte van de huurprijs-bepaling in te nemen.

Voor bedrijfsvestiging echter zou het onjuist zijn, immers beteekenen het afstaan van door gemeenschapswerken ontstane waarden aan enkelen, wanneer aan de voorwaarden van uitgifte niet een nauwgezette waarde-bepaling ten grondslag werd gelegd. Dat hier de kosten, aan de verschillende deelen van het grond-areaal besteed, bijv. voor ophooging, afkoop van rechten enz., volstrekt geen maatstaf opleveren voor de waarde, is wel zeer duidelijk. De relatieve waarde hangt af van de ligging der grondstukken ten opzichte van de verkeersinrichtingen en communicatie-wegen, terwijl de absolute waarde bepaald wordt door de behoefte, welke aan havengrund voor verschillende doeleinden bestaat, en door de mogelijkheid om in die behoefte ook elders dan binnen het havengebied te voorzien.

Is een juiste bepaling van den vraagprijs (d.w.z. van den te vragen huurprijs, want het uitgeven van den grond met eenig zakelijk recht is voor havendomein ongewenscht, vgl. bl. 60) een zaak van niet altijd eenvoudige waardeering, van invloed daarop is nog de omstandigheid dat het havenbeheer, als zijnde een overheidsbeheer, niet kan handelen als een grond-exploitant, die voor elk geval afzonderlijk zijn gedragslijn bepaalt, maar dat het bepaalde normen in acht moet nemen teneinde bevoordeeling of benadeeling van sommigen ten opzichte van anderen te voorkomen.

Het is in verband hiermede wenschelijk, dat er een schema van grondhuren bestaat, waarbij voor elk der door aard of ligging onderscheiden deelen van het grond-complex binnen het havengebied een passende prijs is bepaald; er moet echter daarbij op gelet worden, dat dit schema slechts een richtsnoer geeft, daar niet alleen de huurprijs maar ook de andere, in elk bijzonder geval aan de eischen van het concrete gebruiksdoel aan te passen, huurvoorwaarden mede beslissend zijn voor de waarde van hetgeen wordt afgestaan. Voorts zal een periodieke herziening van het schema in verband met het feit, dat aan een haven in korten tijd de omstandigheden soms in belangrijke mate veranderen, een punt moeten zijn van voortdurende aandacht.

Waar zoo juist het kostenbedrag, besteed aan een bepaald grondstuk, als maatstaf voor den huurprijs geheel werd verworpen, dient volledigheidshalve nog opgemerkt te worden, dat het wel als zoodanig in aanmerking komt bij den afstand van grond voor doeleinden van openbaar nut, bijv. voor den aanleg van publieke sporen of voor de uitoefening van eenigen tak van openbaren dienst. Mits slechts vast staat, dat voor deze doeleinden bepaalde gronden strikt vereischt zijn — waarbij het havenbeheer een beslissende stem dient te hebben — is het logisch den grond-afstand tegen verrekening van de concrete door het havenbeheer bestede kosten te doen geschieden, daar het evenzeer op den weg ligt van het havenbeheer om de met zijn taak min of meer nauw verband houdende doeleinden van openbaar nut zonder preciese afweging van wederzijdsche voordeelen te dienen, als op dien van de organen, welke deze doeleinden hebben te verwerkelijken, om het havenbeheer te vergoeden alle kosten, welke inzake de afgestane gronden op zijne rekening drukken.

OPSLAGGELDEN.

Van de tot het havengebied behoorende gronden hebben die, welke dadelijk aan de aanleggelegenheden aansluiten, de hoogste waarde, daar van hieruit de goederen-uitwisseling tusschen schip en land met de minste transportkosten kan geschieden. Voor een belangrijk deel worden deze gronden door de kadeloodsen ingenomen, waar de goederen een tijdelijk onderdak vinden na hunne onscheping of voor hunne inscheping. Het is wel duidelijk, dat de exploitatie van de door deze loodsen geboden opslaggelegenheden en van de open opslag-ruimte, welke daarnaast pleegt voor te komen, slechts in nauw verband met die der aanleggelegenheden kan geschieden, hetgeen zich ook in de tarieven kan uitspreken.

Zoo geldt in Rotterdam voor verschillende opslaggelegenheden een tarief, hetzij naar de door de goederen in beslag genomen ruimte (afgerond naar boven tot bedragen van 100 M²) en den tijdsduur van opslag,

hetzij naar de lengte van het vóór de opslaggelegenheid liggend schip en den ligtijd, waarbij voor elk afzonderlijk geval dat tarief wordt toegepast, hetwelk het hoogste bedrag oplevert. Men heeft hier feitelijk te maken met een gecombineerd opslag- en liggeld. Eerstgenoemde gaat in de tweede betaling geheel op wanneer, zooals in Le Hâvre, voor het gebruik van de opslaggelegenheid in de hangars eenvoudig betaald wordt naar een tarief, gebaseerd op de netto-inhoudsmaat van het goederen ladend of lossend schip. ¹⁾

Regel is echter een betaling, hetzij naar het gewicht der opgeslagen goederen, hetzij naar de ruimte, welke zij innemen. Volgens de Cordemoy (l.c. blz. 432) zou de eerste betalingswijze strooken met een vergoeding volgens bewezen diensten, de tweede echter gemakkelijker een delging van de voor den hangar bestede uitgaven mogelijk maken.

Deze beschouwing lijkt minder juist. Men dient het navolgende te onderscheiden. Heeft het havenbeheer zelf de behandeling der goederen tusschen het zeeschip en het transport-middel te land in handen, dan kan het de exploitatie der opslagruimten geheel naar eigen inzicht uitvoeren en ligt alleen de tijdsduur van opslag binnen zekere grenzen in de macht van de belanghebbenden bij de goederen; in deze gevallen is een opslagloon volgens het gewicht der opgeslagen goederen (en uiteraard den opslagduur) rationeel, immers een bepaalde opslagruimte wordt niet ter beschikking van de belanghebbenden gesteld; de bewezen dienst bestaat in het bewaren van de goederen gedurende zekeren tijd. Een dergelijk tarief wordt o.a. in Hamburg door de stedelijke Kaiverwaltung, in Singapore door de Harbour Board, en in verschillende andere havens toegepast.

Heeft echter het havenbeheer geen rechtstreeksche bemoeienis met de goederenbehandeling, dan bestaat de bewezen dienst in het beschikbaar stellen van opslagruimte, en is een betaling volgens de oppervlakte der beschikbaar gestelde ruimte rationeel. Of aldus gemakkelijker rentabiliteit voor de bouw- en inrichtingskosten van de betrokken loods te verkrijgen is dan bij de eerstgenoemde exploitatie-wijze, is n.h.v. voor gegronnen twijfel vatbaar. Opgemerkt dient nog te worden, dat deze rentabiliteit onvolledig is, waar zij geen vergoeding voor de belangrijke grondwaarde der betreffende terreinstrook insluit, een waarde welke dadelijk aan den dag zou treden, indien tot verhuring van deze terreinstrook zou worden overgegaan. Niet ongebruikelijk is echter, dat men slechts de genoemde beperkte rentabiliteit in het oog houdt, de grondstrook dus als een algemeen gebruiksgoed beschouwt (mits zij voor het algemeen verkeer dient, is daar ook wel voor te zeggen) en voor de opslagtarieven een dekking

¹⁾ Vgl. de Cordemoy Exploitation des ports maritimes 1920, bl. 432.

van de lasten, uit bouw en inrichting der opslagfaciliteiten voortvloeiende, als richtsnoer aanneemt.

Bij tarieven op den grondslag van het gewicht der opgeslagen goederen is een differentieering naar den aard der goederen gebruikelijk, terwijl bij tarieven op de basis van beschikbaar gesteld oppervlak rekening pleegt gehouden te worden met allerlei factoren, welke op de waarde van bepaalde opslagruimten van invloed zijn. Beide differentieerings-beginselen zijn in het betrokken exploitatie-stelsel rationeel, nl. geheel in overeenstemming met hetgeen bij vrije waardebepaling der faciliteiten zich zou voordoen.

Vermelding verdient nog, dat een met den tijdsduur van opslag progressief toenemend tarief vaak toegepast wordt om een prikkel te hebben tot het niet langer benutten van de opslaggelegenheid dan strikt noodig is; nimmer moet het voordeliger zijn van een kadeloods voor opslag gebruik te maken dan van opslagruimte elders, daar anders al gauw opstopping in eerstgenoemde ontstaat, welke aan het regelmatig goederen- en scheepsverkeer schade doet.

KRAANGELDEN.

Wanneer walkranen door het havenbeheer worden aangeschaft en geplaatst op een kadegedeelte, dat normaal slechts in gebruik is bij één bedrijf, dan zal een volledige dekking van kapitaals- en exploitatie-lasten van dit bedrijf gevorderd dienen te worden, in den vorm van een vaste huur plus de vergoeding voor concrete leveringen (bv. elektrischen stroom) of voor andere praestatiën (bv. bediening).

Vaak echter is het economisch om deze (verrijdbare) kranen niet afzonderlijk voor bepaalde gebruikers te bestemmen, maar ze te doen dienen voor een aaneensluitend complex van aanleggelegenheden, waarbij dan de exploitatie geheel in handen van het havenbeheer blijft. Een groote moeilijkheid blijft in dergelijke gevallen altijd, dat de kranen aangebracht worden om van het betrokken kadecomplex een intensiever gebruik (meerdere goederenverwerking per eenheid van lengte en tijd) mogelijk te maken, maar het steeds de vraag blijft of wel voldoende van de kranen gebruik gemaakt zal worden; vooral de tijd, dien de schepen voor het laden en lossen der goederen beschikbaar hebben, is er voor beslissend of meer of minder de eigen scheepswerktuigen, en dus minder of meer de walkranen, bij het laden en lossen zullen gebruikt worden.

Het blijkt wel hieruit, dat de kranen als een accessoir waarde-element voor de kaden dienen opgevat te worden. Het denkbeeld is wel geopperd om aan de schepen, welke van een aanwezige kraan-installatie geen gebruik maken, een toeslag in rekening te brengen boven de normale lig-gelden. Psychologisch juister schijnt het om reeds bij voorbaat bij de

vaststelling der liggelden onder meer met de aanwezigheid der kraan-accomodatie rekening te houden. Een streven naar afzonderlijke rentabiliteit voor de kranen, al weinig logisch met het oog op het accessoir karakter der kranen, zou bij een weinig intensief gebruik tot tariefsopvoering leiden, welke op haar beurt een verminderd gebruik zou veroorzaken. Dient dus een dergelijk streven in den regel achterwege te blijven, dat de tarieven in elk geval er op berekend moeten zijn om de voor de gebruikers gemaakte incidenteele kosten, de exploitatiekosten dus, te dekken, spreekt wel vanzelf.

Voor de werktuigen, welke moeten dienen om bijzonder zware lasten te lichten, zal een rentabiliteit wel tot de hooge uitzonderingen behooren; noodig is dit ook niet, waar zij tot de vaste uitrusting van de haven behooren, welke hare algemeene geschiktheid voor het goederenverkeer verhoogen. Een tarief, hetwelk in elk geval de concrete bedienings- en exploitatie-kosten doet dekken, en rekening houdt met het belang, hetwelk de aanwezigheid der accommodatie voor den betrokkene heeft (een belang, dat grosso modo evenredig kan geacht worden aan het gewicht van den te heffen last) is in casu aangewezen.

LIGGELDEN.

Wat thans de betaling voor de ligplaats-accomodaties betreft, uit de liggelden, welke geheven worden voor het meren aan eenvoudige inrichtingen als boeien en ducdalven, kunnen de kosten dezer inrichtingen in den regel wel gemakkelijk gedekt worden. Anders staat echter de zaak ten aanzien van de vaak kostbare kaden en steigers. Bij het meren aan deze aanleggelegenheden treedt de aan het schip geboden faciliteit van een veilige ligging geheel op den achtergrond ten opzichte van die eener zoodanige ligging, dat een snelle en economische overgang der goederen tusschen schip en wal mogelijk wordt.

Waar de uit zoodanige ligging voortvloeiende voordeelen in de eerste plaats den betrokken scheepseigenaars ten goede komt, is het in de meeste havens gebruik hun voor het innemen van een dezer ligplaatsen een heffing, onder den naam vaak van kade- of steigergeld, op te leggen, waarbij als grondslag voor de betaling dient hetzij de lengte van de in beslag genomen ligplaats (waarbij ook naar de aard en ligging daarvan onderscheiden wordt) hetzij de netto-inhoudsmaat van het ligplaats innemend schip, en in beide gevallen ook de tijdsduur van het gebruik der ligplaats, hetgeen noodzakelijk is, waar het hier gaat om het gebruik van een beperkt aantal kostbare havenzaken.

Een liggeld-heffing volgens de netto-inhoudsmaat der ligplaats innemende schepen is meer gericht op het vorderen van eene betaling in overeenstemming met de vervoers-capaciteit van het schip, en dus met de waarde daarvan als exploitatie-object van den reeder, dan van een betaling welke

met de waarde van de betrokken havenzaak rekening houdt. Al moge zij wellicht uit een reeders-oogpunt eenige aantrekkelijkheid hebben, uit een oogpunt van haven-economie is zij alleen toelaatbaar, wanneer het haven-beheer de schepen geheel naar eigen inzicht naar de verschillende ligplaatsen dirigeert, hetgeen alleen bij een vergaande bemoeienis van dit beheer met de behandeling der door de goederen aan- of afgevoerde goederen mogelijk zal zijn ¹⁾).

De eerst-genoemde heffingswijze houdt rekening met de voordeelen, welke een bepaalde ligplaats normaliter kan opleveren. Het concrete betalingsbedrag varieert naar gelang van de waarde der beschikbaar gestelde ligplaats, een waarde welke met name bepaald wordt door de daar geboden gelegenheid tot meer of minder snelle verwerking van goederen, en is evenredig met de lengte der ingenomen, en dus voor ander gebruik geblokkeerde, ligplaats. Een dergelijke heffingswijze is ongetwijfeld rationeel, waar zij betaling vordert in overeenstemming met beschikbaar gestelde waarde welke, zoo zij al door een bepaald schip niet ten volle wordt genoten, dan toch in elk geval aan een mogelijk gebruik door anderen wordt onttrokken. Voor de differentieering naar de waarde wordt soms eenvoudigheidshalve genomen een naar de beschikbare waterdiepte langs de kade, hetgeen bij een groote mate van eenvormigheid der aanleggelegenheden als een globaal juiste maatstaf kan gelden.

Hoe hoog de tariefsbedragen voor het liggeld moeten zijn in een bepaald geval is moeilijk te zeggen. Dat het liggeld, verschuldigd voor het meren aan een bepaalde aanleggelegenheid, de kosten daarvan zou moeten dekken, kan zeker niet als eisch gesteld worden; ook echter het dekken van de totale kosten van de aanleggelegenheden door de gezamenlijke liggelden berust niet op een redelijk beginsel. De voor het algemeen verkeer bestemde kaden en steigers behooren tot de hoofd-elementen voor een goede functioneering van de haven in haar geheel, waarbij het geheele door de haven gaand verkeer belang heeft, en er bestaat daarom geen dwingende aanleiding om de kosten dezer faciliteiten geheel te doen opbrengen door de ligplaats-innemende schepen, al genieten zij ook in de eerste plaats van de daardoor geboden voordeelen.

Anders wordt het, wanneer aan een scheepvaartmaatschappij het uitsluitend gebruik van, of het voorkeurrecht op, een bepaalde aanleggelegenheid wordt afgestaan. Dan zal een volledige schatting van de voordeelen, welke door de accomodatie worden geboden, en van de na-

¹⁾ Bij een heffing volgens netto scheepsmaat wordt vaak een onderscheid gemaakt tusschen de (nationale) kustvaart en de internationale vaart; in Hamburg b.v. betaalt eerstgenoemde een Raumgebühr aan de kaden van 0.04 R.M. per M³. netto scheepsinhoud per dag; de tweede het dubbele (in sommige gevallen 2 $\frac{1}{2}$ maal het) bedrag.

deelen, welke uit den afstand voor het algemeen gebruik kunnen voortvloeien niet achterwege kunnen blijven, teneinde een grondslag te verkrijgen voor de vaststelling eener, aan de waarde van het afgestaan object geëvenredigde, betaling.

ALGEMEENE HAVENHEFFINGEN.

Dat uit de thans besproken heffingen en betalingen (grondhuren, opslag-, kraan- en liggelden) de kosten van een haven niet kunnen worden goedge maakt, is wel duidelijk wanneer bedacht wordt hoe vele soms zeer kostbare havenobjecten er zijn, welke ten dienste staan van het algemeen verkeer of dit verkeer moeten mogelijk maken of beveiligen, zonder dat er van eenige bijzondere praestatie aan een bepaalden havengebruiker sprake is, en ook dat voor de meeste objecten, welke een meer concreet genot voor de individueele havengebruikers opleveren, als de aanleg- en opslaggelegenheden, uit de op dit genot gebaseerde heffingen een volle kosten dekking dier objecten in den regel niet kan worden verkregen.

Er zijn dan ook maar weinig havens, waar voor het algemeen gebruik van de haven, een gebruik dus niet van bijzondere inrichtingen, maar van de haven in haar geheel, niet een of meer algemeene heffingen worden gedaan, welke het geheele door de haven gaand verkeer treffen. Op tweeërlei wijze kan men dit verkeer voor de kosten van de haven doen bijdragen, en wel door een heffing te leggen op de verkeersobjecten (de goederen en eventueel ook de reizigers, welke van de haven als doorgangstation gebruik maken) of op de verkeersmiddelen (met name op de scheepvaart, welke van de havenwateren gebruik maakt), waarbij dient opgemerkt te worden, dat men vaak de twee heffingswijzen gezamenlijk aantreft.

De voorloopers van beide heffingen vindt men al in het grijze verleden in den vorm van tollens voor aan land gebrachte goederen en voor merende schepen, tollens welke echter toen slechts dienden om de schatkist van de vorsten of hunne stedehouders te stijven. Zij waren zuiver fiscale middelen; van eenige contra-paestatie tegenover de betaling kon slechts in zooverre gesproken worden, dat door deze de vergunning verkregen werd van het overheidsgezag tot handelingen, welke zonder die vergunning niet veroorloofd zouden zijn.

GOEDERENGELDEN.

Wat betreft de moderne, tot goedmaking van havenkosten, geheven goederentollens of goederengelden, zij hebben eenige uiterlijke overeenkomst met de in- en uitvoerrechten. Het verschil tusschen beide ligt hierin, dat de laatstgenoemde slechts toevallig in de havens geheven algemeene be-

lastingen zijn op de consumptie en de productie (toevallig in de havens geheven, omdat dáár de ambtelijke contrôle op de in het binnenland te verbruiken of de daar geproduceerde goederen, voorzoover van het buitenland afkomstig of daarvoor bestemd, in hoofdzaak gecentraliseerd is), welke met de accijnzen een trits vormen, terwijl de haven-goederengelden in het feit van het doorgaan der goederen door de haven, dat is dus van het gebruik der concrete kunstmatige inrichting, welke door de zorgen der overheid in het bijzonder ten behoeve van een economischen doorgang der goederen is tot stand gebracht en wordt beheerd, hun grondslag vinden.

Dat deze haven-goederengelden een retributief karakter dragen, wordt zelfs door den oud-minister Treub, die zich in een artikel in de Vragen des Tijds van October 1924, getiteld „Retributie en overheidswillekeur”, een fel tegenstander van een voor de Ned.-Indische havens voorgenomen (en sedert ingevoerde) goederengeld-heffing toonde, niet ontkend (l.c. blz. 16). Dit zou ook moeilijk te ontkennen zijn, waar het voor onderhoud der wegen geheven tolgeld als een klassiek voorbeeld geldt eener retributie ¹⁾. De heer Treub kent echter ook aan de in- en uitvoerrechten een, historisch verklaarbaar, retributief karakter (zelfs een „sterk sprekend”) toe ²⁾, en men voelt dat dan de basis voor een gelijkstelling van de twee gevonden is. In zijn geschrift „Nederland in de Oost” had de schrijver reeds geponoerd „dat men door hooge havenrechten, welken naam die ook dragen, bedekte in- en uitvoerrechten heft” (bl. 260) en bij dezen gedachtengang, welke den aard en de werking eener heffing niet voldoende uit elkaar schijnt te houden (havenrechten en in- en uitvoerrechten hebben dit gemeen, dat zij beide op de consumenten en de producenten der goederen drukken; omtrent den aard van beide heffingen zegt dit echter niets) is het verklaarbaar, dat hij het niet noodig vond in het bovenvermeld tijdschrift-artikel de beweerde identiteit met nadere argumenten te staven; het was trouwens den schrijver, blijkens de uitvoerige daaraan gewijde beschouwingen, meer om de zuiverheid van ons staatsrecht dan om de meerdere of mindere gewenschtheid van de betrokken goederengeld-heffing zelve te doen.

Het is niet van belang ontbloom hier te vermelden, dat de beschouwings-

1) Vgl. J. M. R. Sinninghe Damsté. Inleiding tot het Nederlandsch belastingrecht 1928, bl. 13 en N. C. M. A. v. d. Dries in het Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie, No. 2996, bl. 366, waar hij in een artikel over Bestemmingsheffingen de tolheffing, die zuiver ingericht is als retributie, tegenover de wegenbelasting stelt.

2) Volgens J. v. d. Poel in „Wetgeving op den in-, uit- en doorvoer en de accijnzen”, 1e druk, bl. 28, misten echter reeds bij het eind van den tachtigjarigen oorlog de convoi- en licent-gelden (de voorgangers van de in- en uitvoerrechten) elk retributief element, hetwelk zij trouwens te voren slechts in geringe mate bezaten.

wijze van den Voorzitter van den Nederl.-Indischen Ondernemersraad navolging vond bij een Ned.-Indisch rechtscollege dat, op grond van de identiteit van het goederengeld met de in- en uitvoerrechten en bij het ontbreken van vaststelling der tarieven bij de wet, als voor laatstgenoemde in art. 183 van de Indische Staatsregeling voorgeschreven, de goederengeldheffing onverbindend verklaarde.

De Regeering van Nederl.-Indië is van deze rechterlijke uitspraak in hooger beroep gegaan; met belangstelling kan thans afgewacht worden, of ook het hoogste rechtscollege daar te lande van meening zal zijn dat de wetgever, toen hij vaststelling van de tarieven van in-, uit- en doorvoer bij de wet voorschreef ook doelde op, of althans geacht moet worden te hebben bedoeld op, plaatselijke havenheffingen op door de havens gaande goederen, tot goedmaking strekkende van de aan de betrokken haveninrichting bestede kosten, heffingen waarvan in elk geval de aard, volgens de hiervoor ontvouwde zienswijze, zeer ver van dien der in- en uitvoerrechten af ligt.

Haven-goederengelden vindt men in vele havens van het Britsche imperium en van Amerika onder den naam van „dues on goods”, „port rates on goods”, „wharfage”¹⁾ of ook wel „tolls”, waarbij soms eenig verband bestaat tusschen de betaling dezer rechten en die voor het gebruik van bepaalde accomodaties (in Singapore b.v. moet kadegeld betaald worden volgens een met de tonnemaat van het schip varieerend tarief als over de geloste en geladen goederen niet minstens het tariefsbedrag aan „wharfage” wordt betaald; dit recht is ook verschuldigd over goederen, welke in lichters langzij gebracht worden) maar in den regel zijn zij geheel op zich zelf staande heffingen op alle goederen, welke de haven passeeren. Omtrent de Engelsche goederengelden merkt Cunningham (*Port Administration and Operation*, bl. 90) op: „They are charges imposed, in accordance with „schedules approved by the Ministry of Transport on all merchandise arriving at a port, unless dealt with on transshipment terms”. Ter typeering van een Amerikaansch goederengeld moge aangehaald worden uit *Port-Series No. 12*, een officieele uitgave van het War Department (Washington 1927), bl. 40: „At San Francisco a charge is made for cargo „conveyed on, over or through any State structure, both inward or outward, „or loaded or discharged while the vessel is moored in slip, basin, channel „or canal. This charge is known as tolls and corresponds to wharfage „assessed at other ports.”

De gebruikelijke vrijstelling van overscheep-goederen vindt een rede-

1) Onder „wharfage” wordt echter in sommige Amerikaansche havens b.v. New York verstaan een van de schepen, naar den maatstaf van de netto-inhoudsmaat gevorderd liggeld, hetwelk in andere Amerikaansche havens „dockage” heet.

lijken grond in het geringer gebruik, dat zij van de haven-inrichting maken — zij gaan niet door de haven in haar landgedeelte heen als de in- en uitvoergoederen, maar worden hoogstens aan den wal tijdelijk opgeslagen — terwijl het beslissend argument voor de vrijstelling meestal is de zucht om voor doorvoergoederen, in vergelijking met naburige havens, welke evenzeer als doorvoerhavens zouden kunnen dienen, zoo gunstig mogelijke voorwaarden te stellen.

Ook faciliteiten voor het kustvaart-goederenverkeer plegen bij de tarieven gegeven te worden. Voor deze faciliteiten is een objectieve grond in zooverre aanwezig, dat de gemiddelde waarde van de door de kustvaart vervoerde goederen in het algemeen belangrijk kleiner is dan die van de wereldmarkt-goederen, welke door de Oceaan-vaart vervoerd worden; een deel in elk geval van het kustvervoer betreft goederen van dagelijksch gebruik (voedingsmiddelen, bouwmaterialen, producten van locale nijverheid enz.) welke geen hooge transportkosten en daarmede verband houdende lasten kunnen dragen. Protectionistische motieven spelen meestal ook in dezen een min of meer groote rol, waarbij zowel de bescherming van de nationale productie factoren als van de in de kustvaart gebezigde nationale scheepvaart beoogd wordt.

In Ned.-Indië zijn de door de kustvaart vervoerde goederen geheel van goederengeld vrijgesteld op grond van de overweging, dat het invoeren van een contrôle op deze goederen teneinde tot een eenigszins nauwkeurigen aanslag van hen in de heffing te geraken, zooveel kosten en hinder (hinder met name voor een vlot verkeer) zou meebrengen, dat het niet gerechtvaardigd was deze te veroorzaken, nog te minder wijl het daarbij ging om een betrekkelijk geringe geld-opbrengst; het zuiver kustvaart-goederenverkeer (d.w.z. met een kustplaats als eindbestemming) is in de belangrijke havens van ondergeschikte beteekenis ten opzichte van het goederenverkeer met het buitenland. Door de heffing te beperken tot de goederen in laatstgenoemd verkeer was zij, zonder eenige kosten en omslag, door n.l. den aanslag te baseeren op de wettelijke aangifte voor het statistiekrecht, door te voeren.

Een stellig protectionistische strekking heeft het verschil, dat bij de goederengelden vaak gemaakt wordt tusschen import- en export-goederen, met begunstiging dan van laatstgenoemde. In Melbourne bijv. wordt volgens bl. 81 van het hiervoor (bl. 72) aangehaald rapport van Sir George Buchanan geen wharfage betaald voor export-goederen, terwijl deze heffing voor import-goederen op gemiddeld 3 shillings per ton neerkomt. Alleen de grootere specifieke waarde van den import ten opzichte van den export zou voor eenige discriminatie ten gunste van laatstgenoemde kunnen pleiten, wellicht ook het feit dat de export-waarde aan grootere schommelingen onderhevig is (terwijl bijv. de gemiddelde import-waarde

per ton goed voor de Java-havens in de jaren 1926—1928 op $\pm f$ 400,— bleef, daalde de gemiddelde export-waarde van $\pm f$ 270 tot $\pm f$ 180). Juister echter dan een generaliseerende onderscheiding tusschen import- en export-goederen is het verleenen van speciale faciliteiten voor goederen met geringe vervoerswaarde, daar alleen voor die goederen een tarief-reductie op economische basis berust.

Bij goederengelden, welke naar de waarde der goederen geheven worden, heeft een zekere aanpassing van het geheven bedrag aan de vervoerswaarde der goederen plaats; echter slechts in zekere mate, daar lang niet altijd verkoops- en vervoerswaarde met elkaar evenredig zijn. Waar voorts — en dit is wel van het meeste gewicht — de waarde der goederen in slechts zeer verwijderd verband staat met de voordeelen, welke de haveninrichting voor die goederen oplevert, is een goederengeld naar de waarde als principieel minder juist te beschouwen. Men treft een dergelijke heffing dan ook zelden aan. Iets anders is, wanneer zooals in Zuid-Afrika, een goederengeld naar de waarde eenigszins als correctief werkt op een naar het gewicht; men vindt daar beide naast elkaar.

Regel is een goederengeld naar het gewicht of de maat der goederen, elementen welke als maatstaf dienen bij de tarieven in het geheele verkeerswezen, en die ook voor de algemeene diensten, welke de havens aan de goederen-beweging bewijzen, een rationeele basis opleveren, waar toch gewicht en maat der goederen de benoodigde capaciteit van de haven als doorgangstation, m.a.w. hare geheele inrichting, bepalen.

Ter aanpassing aan de soms groote verschillen in vervoerswaarde, welke de diverse goederen hebben, worden deze meestal in verschillende klassen ondergebracht met een voor elk zoo geëigend mogelijk grondbedrag. Bij de Ned.-Indische goederen-heffing is een classificatie ter wille van den eenvoud achterwege gebleven; wel echter is de mogelijkheid geopend om voor bepaalde goederensoorten gedurende bepaalden tijd een gedeeltelijke, zoo noodig zelfs geheele, vrijstelling van betaling te verleenen; tot nu toe is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt voor de artikelen cement, mais, melasse, steenkolen en tapioca, waarvoor n.l. ontheffing is verleend van hetgeen in de verschillende havens meer aan goederengeld mocht verschuldigd zijn dan f 0,25 per bruto-gewichtston (het maximum-bedrag, hetwelk in eenige haven betaald wordt, is f 1,— per ton).

PASSAGIERSGELDEN.

Terwijl de goederengelden in den regel van de ontvangers en afschepers der goederen rechtstreeks geïnd worden, zonder dat dus daarbij van het intermediair der scheepvaart wordt gebruik gemaakt, voor heffingen op de

embarkeerende en debarkeerende passagiers is het wel gebruikelijk om ze op de scheeps-eigenaars te leggen, waarbij dan de wijze van afwenteling dier heffing zeer verschillend kan zijn.

In havens met groot passagiersverkeer treft men dergelijke heffingen wel aan. Zoo in Southampton, waar in 1927 480.000 passagiers aan en van boord gingen; voor elken embarkeerenden passagier moet daar door de reederijen 2 S. 9 d. en voor elken debarkeerenden 3 S. 6 d. betaald worden, een en ander boven het havengeld van $1\frac{1}{4}$ d. per netto register-ton. In de Fransche havens wordt algemeen een passagiersgeld, gedifferentieerd naar de vervoersklasse der reizigers, geheven en wel als algemeene heffing, opgenomen in de „droits de quay” (welke rechten, in weerwil van hun naam, met eenig bijzonder gebruik van kaden niets te maken hebben) en als „droits locaux” in bepaalde passagiershavens.

Alleen daar, waar een haven in het bijzonder op het reizigersverkeer is ingericht, bestaat er n.h.v. voor passagiersgeldten eenige grond, maar dan nog is er — wanneer de heffing op de reederijen gelegd wordt — alle reden om zich af te vragen of er voor dezen specialen last naast de algemeene havenlasten, welke de scheepvaart draagt, wel voldoende aanleiding aanwezig is.

HAVENGELDEN.

Wat thans de algemeene havenheffing op de scheepvaart betreft, zij is als haven- of tonnage-gelden in vele havens van ouds gebruikelijk. Zij ligt ook zeer voor de hand, daar voor de havens de eischen van het scheepsverkeer in hooge mate van invloed zijn op bouw en inrichting en dus op de daarvoor te besteden kapitalen, terwijl voorts ook bij weinig ontwikkelde haven-inrichtingen de schepen, als de manifeste dragers van het havenverkeer en als tastbare eenheden in dat verkeer, in het bijzonder geëigend schijnen om den druk van de havenlasten op te nemen. Zoolang deze lasten ook, in verband met een geringe kostbaarheid der havenwerken, van niet zoo groote beteekenis zijn, kunnen zij door de scheepvaart zonder veel bezwaar gedragen worden als ondergeschikt onderdeel der exploitatie-kosten, hetwelk met deze in de vrachttarieven dekking vindt.

Bereiken echter de havenlasten een vrij hoog peil, dan gaat het opnemen door de scheepvaart niet meer zoo eenvoudig en bestaat er zeker aanleiding om — voor zoover dit niet reeds geschiedde — de belanghebbenden bij de goederen, welke door de haven gaan, rechtstreeks bij het dragen der lasten te betrekken. Doet men dit niet, dan bestaat er gevaar dat de scheepvaart speciale betalingen van die belanghebbenden vergt, waarbij deze laatste nog minder gebaat zijn dan bij een rechtstreeksche heffing door het havenbeheer.

Welke verhouding er in een concreet geval tusschen de lasten op de scheepvaart en die op de belanghebbenden bij de goederen dient te bestaan, is moeilijk te bepalen, en lijkt meer een zaak van opportuniteit dan van beginsel. In Engeland schijnt men een fifty-fifty basis, zooals wel meer in dubieuse gevallen, het meest redelijk te achten; in de praktijk is de verhouding wisselend. D. J. Owen, toenmaals General Manager van de haven van Belfast, gaf in een artikel in Dock and Harbour Authority van Augustus 1921, bl. 301 e.v. op, dat de verhouding tusschen de total rates and charges on vessels and goods was voor Liverpool 41 en 59%, Glasgow 30 en 70% en Belfast 48 en 52%.

Als maatstaf voor het aanslaan van de scheepvaart in de algemeene havenlasten geldt in de meeste havens de netto-inhoudsmaat der schepen, d.w.z. de bruto-inhoudsmaat na aftrek van zekere ruimten voor bemanning, machines en scheepsbesturing. Rationeeler is feitelijk om de in het scheepsverkeer zich naar buiten manifesterende afmetingen, welke ook bepalend zijn voor verschillende belangrijke elementen der haven-inrichting, dus de lengte, breedte en diepgang der schepen, bijv. samengevat in hun waterverplaatsing, of benaderenderwijs hun bruto-inhoudsmaat, tot grondslag te nemen.

In Rotterdam en Amsterdam, en ook in de Nederlandsch-Indische havens wordt deze laatste maatstaf toegepast en wel bij laatstgenoemde consequent, n.l. zoowel voor de zeeschepen als voor de binnenvaartuigen, terwijl bij eerstgenoemde twee havens voor de binnenvaartuigen het laadvermogen, uitgedrukt in tonnen van 1000 K.G., als maatstaf voor de betaling dient.

Het verdient opmerking, dat de bruto-inhoudsmaat der schepen in verband met de niet in alle landen uniforme scheepsmetings-regelen (er zijn verschillen ten aanzien van het al dan niet meerekenen van sommige ruimten), en a fortiori de uit de bruto-maat afgeleide netto-maat, geen standaard grootheden zijn. Calvin en Stuart schrijven echter: „The net „tonnage of a vessel determined by the laws of the important maritime „nations would not show material differences” ¹⁾. Alleen de netto-tonnenmaat, welke tot grondslag dient voor de Suez- en Panama-kanaaltollen wijkt belangrijk (in voor de kanaal-administraties gunstigen zin) van dien, welke elders geldt, af.

De reden, waarom in de meeste havens de scheepvaart-heffingen volgens de netto-inhoudsmaat plaats hebben in deze, dat aldus met de

¹⁾ H. C. Calvin and C. G. Stuart. The merchant Shipping industry, bl. 33. E. C. Johnson, G. G. Huebner en G. Lloyd Wilson in hun onlangs uitgekomen werk „Principles of transportation”, bl. 489 e.v. vestigen meer de aandacht op de verschillen. Vgl. ook A. van Driel. Scheepsmeting. Historische en critische studie over tonnenmeting, 1924.

„earning capacity” van het schip wordt rekening gehouden; immers de netto-inhoudsmaat bepaalt wat het schip aan vracht en passagiers kan vervoeren. Vooral de machtige passagierslijn-maatschappijen hebben belangen in deze richting, daar bij toenemende scheepssnelheid (de groote passagiersschepen zijn de snelle stoomers; voor de normale vrachtvaart loont groote snelheid niet) de ruimte voor machines c.a. des te grooter en het percentage van de netto- ten opzichte van de bruto-inhoudsmaat dus des te kleiner wordt. Waar bij de zeilschepen de netto-inhoudsmaat bijna gelijk is aan de bruto, is het bij tarieven op den grondslag van de netto-maat gebruikelijk om voor zeilschepen een reductie toe te staan; in Rotterdam wordt voor zee-zeilschepen een hooger tarief per bruto M³. toegepast dan voor zee-stoombooten met bovendien sterke progressie bij toenemenden scheeps-inhoud; in Amsterdam en in Ned.-Indië vindt, n.h.v. terecht, een dergelijke afwijkende behandeling van zeilschepen niet plaats.

Werkt de toepassing van de netto-inhoudsmaat bij de havengeld-heffing begunstigend ten opzichte van de groote, althans van de snelle, vaart, in omgekeerden zin werkt het vaak voorkomend onderscheid tusschen de betaling voor de internationale- en voor de kustvaart, waarbij n.l. voor laatstgenoemde een lager (meestal half) tarief geldt. Voor zoover niet beschermings-motieven ten gunste van de (nationale) scheepvaart hier den doorslag geven, berust een dergelijke discriminatie op de geringere eischen, welke de kustvaartschepen aan de haven-inrichting stellen; het ook wel aangevoerde argument van de kleiner „earning capacity” van de kustvaart ten opzichte van de internationale vaart gaat zeker niet altijd op; men denke o.a. aan Nederl.-Indië, waar de Koninklijke Paketvaart-Maatschappij in de kustvaart niet alleen een zeer nuttig maar ook een zeer loonend arbeidsveld vindt.

Ook abonnements-tarieven en reducties op de havengeld-betaling, indien met hetzelfde schip meer dan een bepaald aantal malen in een jaar de haven wordt aangedaan, kunnen in het bijzonder voor de frequente kustvaart voordelig zijn; in het algemeen hebben zij de strekking om de lijnvaart te begunstigen. Niet geheel ten onrechte zegt Sax hiervan: „Das „Motiv dieser Masznahmen ist zu kleinlich und das Ergebnis zu gering-„fügig, als dasz sie weit verbreit sein konnten, wenngleich Ermäszigungen „den Schiffahrt-unternehmern in jeder Form willkommen sind” ¹⁾. Alleen is het minder juist, dat deze modaliteiten weinig voorkomen; zij zijn zeer gebruikelijk en waar ze niet, of naar de meening der belanghebbenden niet voldoende, in de havengeld-tarieven tot uiting komen, wordt vaak een hardnekkige strijd ervoor gevoerd onder de leuze van aanmoediging

1) E. Sax. Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswissenschaft, Band II, 1920, bl. 102.

van de lijnvaart, en ook wel met het argument, dat de „vaste klant” (de lijnvaart) een streepje voor moet hebben.

Niet alleen de „earning capacity” van de schepen, ook het concrete doel van het scheepsbezoek, n.l. of dit al dan niet van commerciële aard is, vormt soms een op de havengeld-betaling van invloed zijnde factor. Gebruikelijk is bijv. om schepen, welke slechts uit nood, of uitsluitend om te dokken of reparaties te ondergaan, de haven bezoeken, hetzij vrij te stellen van havengeld-betaling, hetzij slechts een zeer matig gesteld maximum bedrag te doen betalen, zooals in de Ned.-Indische havens regel is. Uitbreiding van deze vrijstellings- of reductie-faciliteit voor alle schepen welke niet voor z.g.n. commerciële doeleinden (d.w.z. om passagiers of goederen in te schepen of te ontschepen) de haven bezoeken, komt eveneens voor. In het bijzonder wordt daarbij vaak er naar gestreefd, dat voor bunkerende schepen faciliteiten worden verkregen, en wel niet zoozeer in het belang van de eigenaren dier schepen als wel van dat der havenbedrijven, welke bunkerwerkzaamheden verrichten. De concurrentie tusschen dergelijke bedrijven, in niet ver van elkaar gelegen havens gevestigd, wordt op deze wijze vaak met een verkapt overheidssteun gevoerd.

In dit verband dient nog vermeld te worden, dat in de Amsterdamsche havengeld-regeling voor zeeschepen, uitsluitend beladen met steenkolen, cokes, gietijzer, ongezaagd of enkel gezaagd houten, duigen of dwarsleggers, of graan een zesde reductie gegeven wordt op de normale havengeld-betaling en voor zeeschepen, uitsluitend beladen met ijzererts (zwavelerts of pyriet daaronder niet begrepen), klei, porceleinaarde of pek, alsmede voor ongeladen zeeschepen, welke geen passagiers vervoeren, een derde. Aan deze bepaling ligt kennelijk de gedachte ten grondslag om bij den aanvoer naar Amsterdam van sommige massa-artikelen, welke vaak tegen lage vrachten worden vervoerd, steun te verleen, een steun die wel in het bijzonder ten deel zal vallen aan de trampvaart, welke overigens in de haventarieven meestal geen bijzondere tegemoetkoming ondervindt.

Het havengeld voor binnen-vaartuigen is in het algemeen lager dan dat voor zeeschepen, zooals ook redelijk is met het oog op de veel geringer eischen, die zij aan de haven-inrichting stellen. Deze schepen kunnen daarbij meestal genieten van abonnementsbepalingen, terwijl voor die binnenvaartuigen, welke in den regel binnen de havengrenzen blijven (lichters e.d.) het nemen van een abonnement vaak verplichtend is, teneinde omslachtige contrôle te ontgaan. Typisch is het verschil in behandeling van de lichters in de twee grootste havens van de wereld, waar ook in beide het lichter-vervoer een uiterst belangrijke rol vervult, n.l. in Londen en New York. In Londen bestaat voor lichters nog altijd de in de oude Dock Acts of Parliament opgenomen „Free water clause”, op grond waarvan zij

voor het gebruik van de dokbassins bij het ontvangen en afleveren van goederen geenerlei betaling verschuldigd zijn, in New York betaalt een lichter voor elke keer, dat aan een pier wordt gemeerd, ongeveer een dollar, hetgeen in een enkelen dag een aardig bedrag kan uitmaken¹⁾. Het schijnt het meest juist om een middenweg tusschen beide uitersten te bewandelen, n.l. van de lichters een matig havengeld te eischen, gerechtvaardigd met het oog op het belang van de betrokken vervoersbedrijven bij een goede, ook op hunne bedrijfs-uitoefening berekende, inrichting en een goed onderhoud van de haven, en matig in verband met de secundaire rol, die zij in het havenverkeer vervullen; de dadelijke en zeer volledige afwenteling van den hun opgelegden havenlast op den kring van ontvangers en afschepers der goederen is ook een omstandigheid, welke er voor pleit om in dezen met omzichtigheid te werk te gaan.

Uit de beschouwingen omtrent de twee algemeene havenheffingen, de goederen- en de havengelden kan wel blijken dat bij beide, in verband met het ontbreken van een exacten maatstaf voor het genot, hetwelk de verschillende havengebruikers van de haveninrichting hebben, velerlei modaliteiten voorkomen, welke ten deele in reële verschillen ten aanzien van genoten voordeelen wortelen, ten deele echter zijn toe te schrijven aan invloeden van de diverse belangen-groepen, welke in bepaalde omstandigheden een ontlasting voor eigen groep weten te bewerken. Het verdient hierbij nog bepaaldelijk opmerking, dat alleen bij de aanvaarding van het rentabiliteitsbeginsel als financieele grondslag voor het havenbeheer de invloed der belangen-groepen elkaar neutraliseert en tot een soort compromis voert; zonder dat beginsel leidt die invloed er toe, dat geleidelijk op rekening van den algemeenen belastingbetaler wordt geschoven, wat beter in engeren kring kon gedragen worden.

Een juiste verdeling van de algemeene lasten, welke de haven veroorzaakt, over de verschillende havengebruikers, d.w.z. een verdeling die zoo nauwgezet mogelijk rekening houdt met de voordeelen, welke elke categorie van gebruikers van de haveninrichting geniet, behoort tot de moeilijkste problemen van het havenbeheer, ook daarom wijl elke wijziging in lasten, waar zij een verzwaring beteekent voor sommigen, tot ernstig verzet van deze aanleiding geeft, en waar zij een verlichting is voor anderen, door deze als een voordeel wordt geaccepteerd, waarvan het onzeker is of ook het doorgeven daarvan, evenals het afwentelen van lasten, op vlotte wijze gebeurt.

Verklaart dit enerzijds de groote inertie, waarmede in bijna elke haven van ouds ingevoerde heffingen zich handhaven, waaruit weer voortvloeit

¹⁾ Vgl. B. Cunningham. Cargo handling at ports, bl. 102.

de groote verscheidenheid, welke op het gebied der heffingen tusschen de zeehavens van verschillende landen en soms zelfs tusschen de havens van één land voorkomt, anderzijds ligt er een vingerwijzing in opgesloten, om slechts met groote kennis van zaken in deze tariefsaangelegenheden handelend op te treden. Het havenbeheer zal alleen door nauwe aanraking met het bedrijfsleven in de haven en door het besef dat het gediend moet worden met het algemeen belang als richtsnoer, tot zijn taak in dezen in staat zijn.

Het is ook op dit gebied, dat adviseerende commissies, waarin de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de haven en de overheidsorganen, welke daar hun functie vervullen, elkaar ontmoeten, nuttig werk kunnen verrichten, mits men slechts in het oog houdt, dat deze commissies het karakter dragen van commissies van overleg, welke beraadslagingen de tot het behartigen van het algemeen belang aangewezen organen bij het nemen hunner beslissingen van voorlichting kunnen dienen betreffende de bedrijfsbelangen, welke daarbij betrokken zijn.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR.

(Tijdschrift-artikelen zijn slechts bij uitzondering vermeld).

- P. Arndt. — Antwerpen, Rotterdam und die deutsche Rheinmündung. Stuttgart 1918.
- J. Ph. Backx. — De haven van Rotterdam. Een onderzoek naar de oorzaken van hare economische beteekenis in vergelijking met die van Hamburg en Antwerpen. 1929. x
- M. Blanquet over de haven van Liverpool in de „Annales des Ponts et Chaussées”. 1925 I. Janv., Févr., blz. 56 e.v.
- V. J. P. de Blocq Kuffeler. — Ports and waterways in the Netherlands. 1916.
- O. Blum. — Der Weltverkehr und seine Technik im 20ten Jahrhundert. 1921.
- M. G. de Boer. — Geschiedenis der Amsterdamsche Stoomvaart. 1921-'22.
id. — De haven van Amsterdam en hare verbinding met de zee. 1926.
- R. van der Borcht. — Das Verkehrswesen. 3e druk, 1925.
- H. Brockmann. — Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Betreibung mehrstöckiger Umschlagsschuppen im Hamburger Hafen. Jahrbuch Hafenbautechn. Gesellschaft, 1926, blz. 194 e.v.
- G. van Mourik Broekman. — Puerto de San Antonio. 1908.
- J. G. Broodbank. — History of the Port of London. 1921.
- G. Buchanan over de Britsch-Indische havens in „The Asiatic Review”, July 1923, blz. 467 e.v.
id. — Report on transport in Australia with special reference to port and harbour facilities. London 1926.
- H. C. Calvin and C. G. Stuart. — The merchant shipping industry. New York. London 1925.
- C. Colson. — Cours d'économie politique. 6e deel. Les travaux publics et les transports. 2e druk, 1910 (appendix 1924).
- W. Cool over „Nederlandsch-Indische havenraden” in Koloniale Studiën. Februari 1920.
- De Cordemoy. — Exploitation des ports maritimes. 1920.

- E. L. Corthell. — Results of investigation into the costs of ports and of their operation. Brussel 1907.
- Brysson Cunningham. — Cargo handling at ports. London 1923. ✕
 id. — Port administration and operation. London 1925.
 id. — Port economics. London 1926.
 id. — Port studies with special reference to the Western ports of the North Atlantic. London 1928.
- A. van Driel. — Scheepsmeting. Historische en critische studie over tonnenmeting. 1924.
- H. Flügel. — Die deutschen Welthäfen Hamburg und Bremen. 1914.
- E. Foerster over „Nord-Amerikanische Seehafentechnik” in Reederei Werft und Hafen. 1925—1926.
- Gedenkboek der Rotterdamsche Kamer van Koophandel, 1803—1928.
 Gedenkboek der Stoomvaart-Mij. „Nederland”, 1870—1920.
- K. Giese. — Das Seefrachttarifwesen. Berlin 1919.
- Grondbeginselen aangaande het zelfbestuur der groote Indische havens. Weltevreden 1920.
- J. Grooten. — Lessen over den handel. 1925.
- Der Hafen von Rotterdam. — Officieele gemeente-uitgave 1926.
- Handbuch der Ingenieur Wissenschaften. Deel XI (Der Hafenbau door G. Franzius), 4e druk. 1912.
- Handwörterbuch der Staatswissenschaften, deel VII artikel „Seeschifffahrt”. 4e druk 1926.
- Algemeene Havenconferentie te Weltevreden, 15—18 Januari 1924. Prae-adviezen en notulen.
- K. Hassert. — Allgemeine Verkehrsgeographie. 1913.
- J. Hellauer. — Allgemeine Welthandelslehre. Berlin 1920.
- R. Hennig. — Die Hauptwege des Weltverkehrs. 1913.
- H. Herner. — Hafenabgaben und Schiffsvermessung 1912.
- B. Olney Hough. — Ocean traffic and trade. Chicago 1920.
- H. s'Jacob. — Nederlandsch-Indië en de Handel. Baarn 1913.
- E. R. Johnson, G. G. Huebner and G. Lloyd Wilson. Principles of transportation. New York-London 1928.
- ✕ B. Kolff. — Antonoom havenbestuur. Een onderzoek naar het bestuur der haven van Rotterdam aan de hand van Britsche en Franse gegevens. 1928.
- J. Kraus. — Verbesserungsprojekt für den Hafen von Valparaiso 1903.

- J. Kraus en G. J. de Jongh. — Verslag over de verbetering van haven-
toestanden van Soerabaja. Weltevreden 1910.
- id. — Verslag over de verbetering van haventoestanden van Makas-
sar. Weltevreden 1910.
- id. — Verslag over de verbetering van haventoestanden van Tand-
joeng Priok, Semarang en andere havens. Weltevreden 1910.
- H. Kugler. — Die Entstehung der neuen Freihafenformen in „Weltwirt-
schaftliches Archiv“, 1923, bl. 188 e.v.
- R. A. Leshner. — The problem of the port of New York in „Dock and
Harbour Authority“. 1926.
- H. J. D. van Lier en W. F. Lichtenauer. — Het vraagstuk der haven-
schappen. Een bestuursprobleem. 1927.
- R. S. Mac Elwee. — Port development. New York 1925.
- * id. — over de Roemeensche havens in „Dock and Harbour Autho-
rity“. 1928.
- W. Marcus. — Die Seehäfen im heutigen Weltverkehr. Berlin 1886.
- E. Mattern. — Wirtschaftslehre von den Wasserstrassen. Die Wasser-
strassen, Häfen und Landeskultur arbeiten in Wirtschaft und
Verkehr. Leipzig 1922.
- id. — Grundzüge der technischen Wirtschafts-, Verwaltungs- und
Verkehrlehre. Berlin 1925.
- F. v. Myrbach. — Über den Begriff der Gebühr und der Taxe in „Finanz
Archiv“. 1917, bl. 1 e.v.
- D. J. Owen. — The port of London. Yesterday and today. 1927.
- M. Peters. — Schiffahrtsabgaben. Leipzig 1908.
- J. v. d. Poel. — Wetgeving op den in-, uit- en doorvoer en de accijnzen
in het algemeen. 1e druk 1924. 2e druk 1928.
- id. — De plaats der invoerrechten en accijnzen in het Nederlandsch
belastingstelsel. 1928.
- Port Series, uitgegeven door het War Department. Corps of Engineers
U. S. Army. Washington 1927—
- S. A. Reitsma. — De verkeersbedrijven van den Staat. Weltevreden
1924.
- A. Rühl. — Die Nord- und Ostseehäfen im Deutschen Aussenhandel.
Berlin 1920.
- E. Sax. — Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft. 2e uit-
gave, 1e deel 1918, 2e deel 1920.

- M. Schoenwaldt. — Die Weltbewerbslage der vorderindischen Haupt-
häfen. 1928.
- Shore control and Port administration, uitgegeven door het War Depart-
ment Corps of Engineers U. S. Army. Washington 1923.
- F. W. O. Schulze. — Seehafenbau. 1911—1913.
- H. Schumacher. — Antwerpen, seine Weltstellung und Bedeutung für das
Deutsche Wirtschaftsleben. 1916.
- J. H. R. Sinninghe Damsté. — Inleiding tot het Nederlandsch belasting-
recht. 1928.
- P. J. C. v. d. Stok. — Gouvernements-exploïtatie in Ned.-Indië. 1913.
- L. Chalmer Tombs over de haven van Montreal in „Dock and Har-
bour Authority”. 1927—1928.
- G. de Thierry. — Weltgeschichte und Seehäfen. Jahrbuch Hafenbau-
techn. Gesellschaft. 1918, bl. 55 e.v.
- M. W. F. Treub. — Nederland in de Oost. 1923.
- J. A. Veraart over „havenschappen” in „Handelsberichten” van 6 Oc-
tober 1927.
- Verslagen en rapporten van de Internationale Scheepvaart-Congressen.
Verslagen van de Kamers van Koophandel van Amsterdam en Rotterdam.
- J. G. Ch. Volmer. — Beginselen van het beheer en de boekhouding der
gemeente-bedrijven. 1912.
- L. J. v. d. Waals. — De Indische invoerrechten. 1926.
- Th. v. d. Waerden. — Financieel en economies rendement bij overheids-
diensten en -bedrijven. 1922.
- ★ L. Wendemuth en W. Böttcher. — Der Hafen von Hamburg. 1927.
- K. Wiedenfeld. — Die Nord-West Europäischen Welthäfen. 1903.
- H. A. v. IJsselsteyn. — De haven van Rotterdam. 1908.
-