



Leren van het verleden

Auteur(s):

Filarski, R.,
Toussaint, B.

De eerste auteur is verbonden aan de hoofdafdeling kennisontwikkeling bij de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van Rijkswaterstaat. De tweede auteur is bedrijfshistoricus van Rijkswaterstaat.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4383, pagina D03, 15 november 2002

Rubriek:

Dossier: Nieuwe wegen verkend

Trefwoord(en):

geschiedenis

Hoe werd in het verleden de infrastructuur georganiseerd? Wie nadenkt over nieuwe verhoudingen tussen publiek en privaat, kan leren van de ervaringen uit het begin van de negentiende en twintigste eeuw.

De kans dat aanleg en exploitatie privaat van de grond komen, lijkt toe te nemen met de omvang van de vervoersstromen. Dat blijkt uit de ervaringen met aanleg en uitbouw van infrastructuur.

De Industriële Revolutie (1770-1860) leidde in Groot-Brittannië tot een sterke vervoerstoename. Nieuwe infrastructuur was winstgevend en kon geheel door het bedrijfsleven worden bekostigd. Tolheffing zorgde voor de benodigde inkomsten. In de rest van Europa was de economische ontwikkeling onvoldoende gevorderd om een private aanleg van de infrastructuur mogelijk te maken. Veel kanalen en spoorwegen op het continent werden daarom door de rijksoverheid tot stand gebracht. Gezien de beperkte geldmiddelen waarover de overheid in die periode beschikte, was samenwerking met het bedrijfsleven van cruciaal belang.

In Nederland was de concessie de gebruikelijke rechtsvorm, waarmee publiek-private samenwerking werd geregeld. In de negentiende eeuw werden concessies uitgegeven voor veel infrastructurele en vervoersprojecten. In alle constructies kwam de voorwaarde voor dat exploitatie of beheer, eventueel tegen schadevergoeding, na twintig tot vijftig jaar weer naar de staat konden teruggaan. Hierop is in de loop der tijd meermaals teruggevallen.

Wegen zelf hadden in de negentiende eeuw voor het doorgaande vervoer slechts weinig betekenis. Nieuwe wegen werden meestal door de overheid, maar soms ook door particuliere kapitaalverschaffers aangelegd. Publiek-private samenwerking leverde weinig specifieke voor- of nadelen op. We concentreren ons daarom in dit stuk op lessen uit andere infrastructurele projecten.

Ervaringen uit kanalen aanleg

De meeste kanalen werden in de negentiende eeuw geheel door de overheid gefinancierd. Samenwerking met private partijen vond plaats bij vijf kanalen ten tijde van Willem I (1815-1830), bij het Noordzeekanaal (1859-1881) en bij een aantal kanalen in Drenthe en Overijssel (1845-1900).

Willem I moest een deel van zijn kanalenprojecten privaat financieren, aangezien de publieke middelen ontbraken. Maar ook de private investeringen schoten tekort. Om de aanleg mogelijk te maken, moest de koning ondernemers leningen verschaffen. De financiële basis werd hierdoor erg wankel. Van de vijf kanaalconcessies die op deze wijze werden verleend, moesten uiteindelijk drie door de staat worden overgenomen. De twee andere mislukten. Bij de overgenomen concessies was de overheid goedkoper uit geweest als zij de uitvoering onmiddellijk zelf ter hand had genomen.

Vermogen en kennis marktpartijen cruciaal

Het Noordzeekanaal was het grootste concessiewerk, dat in de negentiende eeuw werd ondernomen. Door allerlei tegenslagen liepen de kosten voor het kanaal, die waren geraamd op 18 miljoen gulden, op naar 58 miljoen gulden. Als gevolg daarvan moest de staat regelmatig financieel bijspringen. Bovendien vielen de exploitatie-inkomsten tegen. Speculatiezucht was een belangrijke oorzaak van de mislukking; de betrokken private partijen waren onvoldoende gekwalificeerd voor het project. Uiteindelijk leidde dit ertoe dat het kanaal in 1881 door het Rijk werd overgenomen. Voor de aandeelhouders eindigde de kanaalaanleg in een financieel debacle. Uit maatschappelijk oogpunt was het kanaal echter wél een succes. Zonder de aanleg zou de economische opleving van Amsterdam aan het einde van de negentiende eeuw niet tot stand zijn gekomen.

Het fiasco met deze projecten laat zien dat deelnemende marktpartijen voldoende financieel vermogen en kennis moeten hebben om de investeringen te dragen.

Winstgevende koppelingen verhogen succeskans

Daartegenover leverden de concessies voor de Drents-Overijsselse kanalen voor zowel de kanaalbezitters als de overheid grote voordelen op. In Drenthe bezat een aantal kanaalmaatschappijen uitgestrekte veengebieden die alleen konden worden geëxploiteerd, wanneer een kanaal werd gegraven om de turf af te voeren. De aandeelhouders bestonden deels uit textielabrikanten, die door de kanalen aanleg aanzienlijk op hun kosten voor steenkoolaanvoer bespaarden. Door tolheffing betaalden de gebruikers mee aan aanleg en onderhoud. Daarnaast verstrekte de overheid soms een beperkte subsidie. Voor de overheid betekende de concessie dat de kanalen tegen een beperkte tolheffing openbaar toegankelijk werden.

Het succes in Drenthe en Overijssel laat zien dat private exploitatie kan slagen als de infrastructurele voorziening voor het bedrijfsleven voldoende vervoersvoordelen oplevert. De private investeringen kunnen dan worden terugverdiend, mits deze niet uit de hand zijn gelopen, zoals bij het Noordzeekanaal.

Samenwerking tussen overheid en private partijen leverde synergie op. Dit verhoogt de slagingskans van publiek-private projecten. Voorbeelden in de huidige tijd, zoals Sijtwende, waar in publiek-private samenwerking infrastructuur en een woonwijk worden gerealiseerd, kunnen model staan voor toekomstige vormen van beheer en exploitatie.

Spoorwegen

De overheid poogde de spoorwegen in ons land aanvankelijk tot stand te laten brengen door private ondernemingen. In de beginperiode ontstonden twee spoorwegondernemingen. Vooral de aanleg van de Rijnspoorweg gaf veel problemen. Private aanleg mislukte, omdat de kapitaalbezitters twijfelden aan de winstgevendheid. Staatsaanleg werd geblokkeerd door de Tweede Kamer. Willem I financierde de spoorweg toen met een obligatielening, waarbij de koning met eigen geldmiddelen de rente en aflossing van het kapitaal garandeerde.

Omdat de beide eerste spoorwegen weinig winstgevend waren, was de animo van kapitaalbezitters om in verdere spoorwegen te investeren gering. De spoorwegaanleg stagneerde en de publieke opinie begon steeds grotere druk op de regering uit te oefenen. Voor en tegenstanders van staatsexploitatie stonden lijnrecht tegenover elkaar. Belangentegenstellingen tussen Amsterdam en Rotterdam vormden het grootste struikelblok. Uiteindelijk kwam met de spoorwegwetten van Van Hall (1860) en Thorbecke (1863) een compromis tot stand, waarbij de staat voor aanleg en financiering zorgde, terwijl de spoorwegen door het bedrijfsleven werden geëxploiteerd.

Twintig jaar later bleek dat de staat zijn regisseursrol niet goed had vervuld. Er opereerden nu elf verschillende spoorwegmaatschappijen en hun netwerken waren sterk verbrokkelde, waardoor een rendabele exploitatie werd bemoeilijkt. Exploitatie van het spoorwegnet door meerdere private partijen was dus weinig succesvol. Door het verbrokkelde net werd geen optimale dienst aan de consument verleend. De schaal waarop de private partijen opereerden was te klein, waardoor de kosten te hoog waren en weinig efficiëntiewinst geboekt werd.

In 1890 besloot de regering een van de grote maatschappijen uit te kopen en haar spoorwegen onder de overige ondernemingen te verdelen. Door de nieuwe regeling konden de reizigers en de goederen vaker lange trajecten afleggen, zonder dat van de diensten van andere ondernemingen gebruik behoefde te worden gemaakt. De problemen op de aansluitpunten werden hierdoor aanzienlijk verminderd. Bovendien gaf de schaalvergroting de spoorwegmaatschappijen de mogelijkheid om hun netwerk efficiënter te exploiteren.

De les die hieruit kan worden getrokken voor de ordeningsvragen van nu, is dat regionalisering alsook een scenario van privaat beheer op trajecten, zonder nadere afspraken over afstemming tussen trajecten of zonder mechanismen om deelbelangen te overstijgen, lastig zijn te realiseren. Bovendien is aandacht nodig voor de minimale schaal van de private investeringen en exploitatie.

Tunnels en bruggen

In de twintigste eeuw leek pps op zijn retour. De interventiestaat die vooral na 1880 vorm kreeg nam steeds meer overheidstaken op zich. Tollen op rijkswegen werden in 1899 afgeschaft. De aanleg van rijkswegen werd nu geheel door de overheid gefinancierd.

Toch werden in de jaren zestig twee infrastructurele pps-projecten gerealiseerd. Dit waren de Zeelandbrug (1965) en de Beneluxtunnel (1967). Opdrachtgever voor de Zeelandbrug was de provincie Zeeland. De bouw werd uitgevoerd door een nv, die ook het beheer op zich nam. De provincie stond garant voor de rente en aflossing van de leningen die voor de financiering nodig waren. Tolheffing zorgde voor voldoende inkomsten om de investeringen terug te verdienen. De Beneluxtunnel kwam op soortgelijke wijze tot stand. De nv-Beneluxtunnel, waarin bedrijven en een aantal gemeenten participeerden, nam de realisatie op zich. Het slagen van beide projecten hing samen met enerzijds substantiële financiële participatie van de overheid, in de vorm van risicoafdekking of mede-investeringen, anderzijds in voldoende draagvlak bij het bedrijfsleven, dat beide projecten van groot economisch belang achtte voor de regio.

Een pps-nieuwe stijl was de bouw van de Noordtunnel (1992). De bouw werd hier verricht door een exploitatiemaatschappij, die met publiek en privaat kapitaal werd voorzien. Anders dan in de jaren zestig, nam deze het gehele financiële risico op zich. Inkomsten werden gegenereerd door de opbrengsten van een schaduwtol, waarbij het Rijk per passerend voertuig een bedrag uitkeerde. Ook hier was de financiële participatie van de overheid dus van groot belang voor uitvoering en exploitatie van de tunnel.

Conclusies

Succesvolle aanbesteding voor aanleg, exploitatie en beheer van (nieuwe) infrastructuur bleek in het verleden steeds verbonden met concreet zicht op voldoende rendement voor de private partijen. Beprijzing, in combinatie met een voldoende grote omvang van de vervoersstromen, is een noodzakelijke maar niet unieke bron van rendement. Wanneer de betrokken partijen een privaat belang bij ontsluiting van een gebied hebben, heeft private aanleg en beheer meer kans van slagen. Scenario's als scopeverbreiding zouden vanuit die optiek succesvol kunnen zijn.

Afstemming tussen private vervoerstrajecten en aandacht voor de minimale schaal van een privaat project, is nodig. Belangrijk is ook dat de overheid zelf, indien ongewenste effecten optraden, de infrastructuur weer in eigen beheer kon terugnemen. Tevens is bij aanbesteding het formuleren van heldere eisen aan private partijen van essentieel belang.

Dossier Nieuwe wegen verkend

P. Heij: [Nieuwe wegen verkend](#)

R. Filarski, B. Toussaint: [Leren van het verleden](#)

J. van der Waard: [Ontwikelingen en beperkingen](#)

J.M.W. Dings: [Bedrijfseconomische beprijzing kent risico's](#)

W.A. Hafkamp, P. van Driel: [De relatie tussen publieke doelen en beheersvorm](#)

W.J. van Grondelle: [Mobiliteitsmarkt goed voor bereikbaarheid en milieu](#)

J.G. Lambooy: [Interactie tussen ruimte en beheer](#)

W.J. Spit: [Dichter bij de regio](#)

E. Dijkgraaf, M. Varkevisser: [Scheiden van eigendom en exploitatie](#)

M. van Twist, F. de Zeeuw: [Betaalstroken als antwoord op congestie](#)

R. Saitua, A.S. Verrips: [Afscheiden van betaalstroken zelden gunstig voor de welvaart](#)

P. de Vries: [Een NV Infra voor het hoofdwegennet](#)

C. Oudshoorn: [Naar een echte mobiliteitsmarkt](#)

H.Meurs: [Naar een nieuw publiek beheer](#)

E.T. Verhoef, H. van Gent: [Scope-verbreding in privaat wegbeheer](#)

S.J.H. Roestenberg: [Integrale benadering grond en mobiliteit](#)

C.J.W. Hiddink: [Bijkussende spoorbedrijven, inspiratie voor wegbeheer?](#)