

Hoe het spoor arriveerde

een korte ontwikkelingsgeschiedenis van spoorwegen in Engeland en Nederland (1830-1850)

Willem H. van Boom, hoogleraar rechtswetenschappen te Rotterdam (Nederland) en Durham (Engeland).

(deze publicatie verscheen eerder in: M.H. Claringbould e.a.(red.), Verbindend recht (liber amicorum Krijn Haak), Deventer: Kluwer 2012, p. 92-108)

In deze bijdrage worden de eerste decennia van de spoorwegindustrie in Nederland en Engeland vergeleken. Natuurlijk bestonden er veel verschillen tussen beide landen, en die zijn al door anderen in kaart gebracht. Deze bijdrage laat echter zien dat er naast geografische, geologische en economische ook constitutionele verschillen waren. Die aspecten kunnen mogelijk ook een deel van de verklaring geven voor de verschillen in ontwikkelingsgeschiedenis. Onderzocht wordt hoe de verschillen in spoorwegwetgeving, onteigeningswetgeving en incorporatie van ondernemingen uitwerkten op die eerste decennia van de opkomst van de ijzeren spoorweg (1830-1850).

Hoe een paardenschilder verandering verbeeldde

De 19^e-eeuwse schilder Wouterus Verschuur was vooral geveerd in het schilderen van paarden. Maar in 1845 schilderde hij ook een landschap met de nieuwe ijzeren spoorweg nabij Haarlem, die toen nog maar een paar jaar bestond. Het schilderij toont, naast de gebruikelijke Hollandse wolkenpartij, een landschap waarin mechanisatie centraal staat: paarden en een schaap in het weiland ter linkerzijde, de Haarlemmer Grote Kerk op de achtergrond, de aankomende stoomtrein in het midden en de vlaggende spoorwachter ter rechterzijde. De spoorwachter wuift met een witte vlag. Hij staat naast een semafoor – een optische telegraaf bestaande uit een hoge mast met ronde schijven aan de uiteinden, die men kon draaien om zodoende het naderen van een trein door te seinen naar de volgende post – maar ook naast elektrische telegraafpalen. Elektrische telegrafie was een nieuwe vinding die snel terrein won. Die palen waren juist in dat jaar in gebruik genomen langs het spoor.

Het schilderij van Verschuur verbeeldt transitie en toont hoe snel verandering kan gaan: de semaforen zouden snel het veld ruimen, net als de witte vlag. Maar gek genoeg deed het spoor zélf er tergend lang over om Nederland te veroveren. Het spoor van de Hollandsche IJzeren Spoorweg-Maatschappij (HSM) vertrok in 1839 vanuit Amsterdam naar Haarlem, maar arriveerde pas in Rotterdam in 1847. Elders in het land ging het nog langzamer. Terwijl rond 1850 de ons omringende landen al vele kilometers aangelegd hadden, waren er in ons land met moeite twee spoorlijnen aangelegd. In Engeland, de bakermat van de spoorweg, kwam de ontwikkeling begrijpelijkerwijs eerder op gang en verliep zij aanmerkelijk sneller. Ons land liep in alle opzichten achter, ook in vergelijking met andere landen dan Engeland. Hoe is te verklaren dat in ons land het spoor zo laat arriveerde? In deze bijdrage probeer ik die vraag te beantwoorden door middel van een vergelijkende ontwikkelingsgeschiedenis van de beginjaren (grootweg 1830-1850) van het spoor in Engeland en Nederland. Daarbij besteed ik aandacht aan een aantal factoren die het

ontwikkelingspad in beide landen bepaalden en de rol die juridische instituties en rechtscultuur in dat verband speelden.

Engelse laissez-faire

Het bouwen van een openbare stoomspoorlijn aan het begin van de 19^e eeuw was een ambitieuze investering en technisch gesproken een sprong in het diepe.¹ De Engelsen waren hier de technische pioniers en als zodanig hadden ze een voorsprong op het continent. De werkwijze van de Engelsen was praktijkgericht en ongecoördineerd. Spoorwegen dienden in de beginjaren vooral als particulier verlengstuk van de industrie. Niet zelden liep het tracé dus van de mijn naar de dichtstbijzijnde haven. Openbaar personenvervoer was niet het eerste waar aan werd gedacht, hoewel dat snel volgde.²

Engelsen vertrouwden op het particulier initiatief en de overheid hield zich afzijdig. Zo genoot een Engelse ingenieur zijn opleiding in de praktijk, en hoe hij een spoorlijn bouwde was primair van zijn inzicht afhankelijk. Concurrerende inzichten over bijvoorbeeld spoorbreedte werden uitgevochten op het spoor zelf. Scherper kon het contrast met het continent niet zijn: de Franse en Pruisische staat hadden al een min of meer gecentraliseerde opleiding tot ingenieur en een anoniem ingenieurscorps stond in de coulissen klaar om de spoorwegtechniek efficiënt toe te passen.³

Dat Engeland liever de markt het werk liet doen dan de Staat, was niet alleen te zien in de technische maar vooral ook in de economische kant van het spoorwegbedrijf. Vandaag de dag weten we dat in spoorwegexploitatie een efficiënt natuurlijk monopolie kan ontstaan omdat een nationale geïntegreerde infrastructuur schaalvoordelen met zich brengt en juist de kosten van die infrastructuur een aanzienlijk deel van de kostprijs zijn. Als elke spoorwegondernemer zijn eigen spoorweg van A naar B naast die van zijn concurrent legt, gaan die schaalvoordelen verloren. Dat inzicht – dat concurrentie niet altijd goed is – had in het vroeg 19^e eeuwse Engeland niet de overhand.⁴ Sterker, de vroege ontwikkeling van Engelse spoorwegen voltrok zich zonder enige coördinerende activiteit van overheidswege, met inefficiëntie als uiteindelijk gevolg. Dat werd door sommige Engelsen toen al ingezien, getuige dit commentaar uit 1858:

¹ J. Mokyr, *The enlightened economy : an economic history of Britain, 1700-1850*, New Haven: Yale University Press 2009, p. 214. De investeringen die particulieren en overheden pleegden, waren ongekend omvangrijk. Zie M. Poovey, *The financial system in nineteenth-century Britain*, New York: Oxford University Press 2003, p. 150.

² De eerste spoorweg die niet alleen voor goederenvervoer was bestemd, was de Stockton & Darlington Railway (1825).

³ Vgl. H.W. Lintsen e.a. (red.), *Gezondheid en openbare hygiëne, Waterstaat en infrastructuur, Papier, druk en communicatie (Deel II - Geschiedenis van de techniek in Nederland - De wording van een moderne samenleving 1800-1890)* Zutphen: Walburg Pers 1993, p. 130-131.

⁴ Het vroeg-Victoriaanse marktdenken was sterk gekant tegen particulier monopolisme; dit klonk ook door in de *common law*. Zie R. W. Kostal, *Law and English railway capitalism, 1825-1875*, Oxford: Clarendon Press 1994, p. 185 e.v.; W. Cornish e.a., *The Oxford history of the laws of England - Volume XI - 1820-1914 English Legal System* Oxford: Oxford University Press 2010 (XI), p. 184. Het lijkt er op dat in Engeland het inzicht dat bij spoorwegexploitatie gereguleerde monopolies mogelijk efficiënter zijn, pas in de tweede helft van de 19e eeuw doorbrak. Zie J. S. Foreman-Peck, 'Natural Monopoly and Railway Policy in the Nineteenth Century', *Oxford Economic Papers* 1987, p. 105 e.v.; vgl. W.J.M. Westerwoudt, *De Staat en de Spoorwegmaatschappijen (diss. UvA)*, Amsterdam: Metzler & Basting 1882, p. 8 e.v.

“No general plan or system embracing the railway communications of Great Britain was ever conceived. Everything has been done piecemeal; every scheme has been alternately opposed by factious or rival interests, and promoted by petty and personal interests. Enormous sums have been wasted in these disputes.”⁵

Maar op dat moment was Engeland al te ver het pad van de vrije ontwikkeling opgegaan om nog terug te keren. De Engelse spoorwegindustrie had zich in de beginjaren ontwikkeld als elke industrieel-kapitalistische onderneming: organisatie en financiering geschiedde volgens het model van de *joint-stock company* met private aandeelhouders. Dat de overheid zich afzijdig hield, is te verklaren uit het feit dat de liberale Engelse politiek in die dagen in het geheel niet gericht was op actieve overheidsparticipatie of -financiering van welke industrie dan ook.⁶ De Engelsen volgden aldus bewust niet het voorbeeld van de jonge Belgische natie en het expanderende Pruisische koninkrijk.⁷ Dit werd wel toegeschreven aan:

*“(...) het eigenaardig karakter van de Engelschen staat, die, waar het betref het tot stand brengen van werken, er sedert eeuwen de voorkeur aan had gegeven, om, steunend op de veerkracht en de ondernemingsgeest van het volk, dit over te laten aan het vrije initiatief van particulieren, die hierbij geleid werden door de zucht naar winst”.*⁸

Er waren eerder overigens heus wel deskundigen die voorzagen dat centraal geleide ontwikkeling van spoorwegen beter zou zijn. De Duitse econoom List, de Franse ingenieur Legrand en in Engeland nota bene een *jurist*, een zekere James. List en Legrand wisten in hun land te overtuigen.⁹ James niet – hij werd gewoonweg niet serieus genomen in het land van vrij ondernemerschap.¹⁰

Parlementaire hellevaart met een dure ‘barrister’

De twee voornaamste juridische obstakels die Engelse spoorwegmaatschappijen in die beginperiode moesten overwinnen, was de incorporatie van de vennootschap en het verkrijgen van het recht om

⁵ ‘The life of George Stephenson, Railway Engineer. By Samuel Smiles. 3rd edition. London: 1857’ in: *The Edinburgh Review* 1858 (vol. CVII), p. 408. Zie ook F.S. Williams, *Our Iron Roads: their history, construction and social influences*, London: Ingram, Cooke & Co. 1852, p. 77-78; G.R. Porter, *Progress of the Nation - in its various social and economical relations, from the beginning of the nineteenth century to the present time; sections III and IV. Interchange, and revenue and expenditure*, London: Charles Knight & Co. 1838, p.70-72.

⁶ M. Freeman, ‘Trains of Thought’: Steam Railway Capitalism and the Law in 19th-Century England’, *Oxford J. Legal St.* 1999, p. 10; Kostal 1994, p. 6; J.R. Kellett, *The impact of railways on Victorian cities*, London: Routledge 1969, p. 25 e.v.; F. Crouzet, *The Victorian economy*, London: Routledge 1982, p. 287 e.v.; P. Gregg, *A social and economic history of Britain 1760-1950*, London: George G. Harrap & Co. Ltd. 1950, p. 102 e.v.

⁷ Mokyr 2009, p. 214. Vgl. Foreman-Peck 1987, p. 106.

⁸ Westerwoudt 1882.

⁹ In Duitsland niet in de laatste plaats omdat centrale leiding zowel de eenwording als militaire doelen diende. Spoorwegen kwamen zelfs in de constitutie van het nieuwe keizerrijk terecht (art. 41 e.v. van de Reichsverfassung 1871).

¹⁰ Zie R. B. Prosser, ‘James, William (1771–1837)’, rev. Ralph Harrington, *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford University Press, 2004; online edn, Oct 2006 [http://www.oxforddnb.com/view/article/14628, geraadpleegd December 2011]. Het was pas vanaf 1840 dat stapsgewijs de regulering van spoorwegindustrie ter hand werd genomen. Zie W.C. Lubenow, *The politics of government growth - Early Victorian attitudes toward state intervention 1833-1848*, Newton Abbott: David & Charles 1971, p. 111 e.v.

land te onteigenen.¹¹ Voor beide voorrechten was nodig dat de spoorwegondernemers een zogeheten *Private Act of Parliament* verkregen.¹² Met dergelijke wetgeving ten behoeve van een specifieke burger gaf de wetgever het voorrecht van enerzijds beperkte aansprakelijkheid¹³ en anderzijds het recht om aangewezen stukken grond te onteigenen tegen geldelijke vergoeding. De eerste ‘stopplaats’ voor een spoorlijn was dus het Lager- & Hogerhuis. Het was deze constitutionele achtergrond die het opzetten van een spoorwegmaatschappij kostbaar maakte en mogelijk ook inefficiëntie uitlokte. De te volgen procedure voor deze *Private Act of Parliament* leek namelijk meer op een langslpende rechtszaak dan op een wetgevingsproces. Het was immers een burger die zich tot de beide kamers van het parlement wendde om de voorrechten te krijgen. Vooral het toekennen van het onteigeningsrecht aan een particulier noopte de parlementaire commissies die het voorstel beoordeelden, tot actieve bemoeienis met de loop en uitvoering van het tracé. Een Nederlandse jurist schreef licht verbaasd hierover:¹⁴

“Wat vooral in het oog valt bij dit onderzoek der commissies, is de zorg, waarmede gewaakt wordt voor de belangen der particulieren. Dit streven, om niemand eenig nadeel te doen lijden, vormt één van de eigenaardigheden van de Engelsche spoorwegwetgeving.”

Wat de auteur onderschatte, was dat die commissies broeiest van conflicterende belangen waren.¹⁵ Het wetgevingsproces was volledig gepolitiseerd omdat de leden van het parlement overwegend zélf grootgrondbezitter waren en vaak ook zelf betrokken waren bij stichting van (concurrerende) spoorwegmaatschappijen. Naar huidige maatstaven zouden we waarschijnlijk spreken van ontoelaatbare belangenverstrengeling, maar toentertijd was dit alles heel normaal. Het opstartproces nam zodoende veel tijd in beslag en er waren astronomische bedragen mee gemoeid. De rol van juristen in dit geheel was nogal dubieus. Aangezien een barrister nodig was om de parlementaire route te bewandelen, ontstond een bloeiende praktijk voor gespecialiseerde barristers. Zij wisten, nog voor er ook maar een enkele spoorstaaf was gelegd, al enorme bedragen te toucheren.¹⁶ Hoewel er ook destijds al kritiek was op de stroperige en kostbare gang door het parlement, bestond er geen uitzicht op een alternatief. De wedijver van spoorbelangen had zich in het hart van de macht genesteld.¹⁷ En voor spoorwegondernemers zat er niets anders op dan de parlementaire hellevaart, voorafgegaan door zoveel als mogelijk onderhandse aankoop.

¹¹ D. Knoop, *Outlines of Railway Economics*, London: MacMillan 1913, p. 248 e.v.; J. Hibbs e.a. (red.), *The Railways, the Market and the Government*, London: The Institute of Economic Affairs 2006, p. 23.

¹² H.W. Disney, *The Law of Carriage by Railway*, London: Stevens 1923, p. 241-242; S. Broadberry en K.J. O'Rourke (red.), *The Cambridge Economic History of Modern Europe (vol 1: 1700-1870)*, Cambridge: CUP 2010, p. 183.

¹³ Incorporatie geschiedde sinds de *Bubble Act 1720* door middel van *Royal Charter* of *Private Act of Parliament*. Hoewel in algemene zin incorporatie in de 19e eeuw werd gedeformaliseerd, gold dat niet voor spoorwegen. Zie Cornish 2010, p. 183.

¹⁴ Westerwoudt 1882, p. 3.

¹⁵ Zie G. Alderman, *The Railway Interest*, Leicester: Leicester University Press 1973, p. 24 e.v.

¹⁶ Kostal 1994, p. 125 e.v. schat dat de parlementaire route tegen 1862 al 30 miljoen Britse ponden had gekost. Vgl. over de bedenkelijke rol van juristen bij het opzetten van en procederen over spoorwegen Freeman 1999, p. 102. Zie ook de berekeningen die Porter 1838, p. 78 reeds maakte.

¹⁷ Zie bijv. het relaas bij Williams 1852, hoofdstuk IV. Pas in de tweede helft van de 19e eeuw kwam er raamwerk-wetgeving voor het spoorwegwezen. Zie Freeman 1999, p. 100 e.v.; Kostal 1994, p. 103 e.v.

In Nederland gebeurt alles altijd later...

In Nederland ging het er anders aan toe. Er was rond 1830, toen het spoor al gearriveerd was in Engeland, ook hier grote belangstelling voor deze nieuwe transporttechniek. Kranten en tijdschriften berichtten tot in detail over de uitvoering van Engelse spoorwegen, de kosten, inkomsten, de snelheid van de eerste locomotieven en andere wetenswaardigheden.¹⁸ Maar de situatie in Nederland was in veel opzichten anders dan die in Engeland. Daardoor duurde het lang voordat de spoorweg hier daadwerkelijk arriveerde.

Koning Willem I (1815-1840) bestuurde een land dat door de Fransen in economisch opzicht kreupel was achtergelaten en dat maar moeilijk opkrabbelde.¹⁹ Bovendien vond in 1830 de Belgische afscheiding plaats, waar de Koning zich nog jaren tegen zou verzetten (met alle kosten van dien). De staatkundige toestand van Nederland was dus instabiel, juist in de beginperiode van het spoorwezen. Toch heeft de afscheiding mogelijk wel iets betekend voor de technologische vooruitgang. Het zal geen toeval zijn geweest dat in september 1830 – gelijktijdig met het uitbreken van de afscheidingsstrijd – de Nederlandse luitenant-kolonel Willem A. Bake in Engeland was om artillerie aan te schaffen voor het Nederlandse leger. Artillerie die ongetwijfeld tegen de opstandelingen ingezet zou worden. Bake was aanwezig bij de opening van de spoorweg tussen Liverpool en Manchester.²⁰ Deze ervaring zal diepe indruk op hem hebben gemaakt, want na zijn terugkeer maakte hij zich tegenover de Koning sterk voor het verlenen van een exclusieve concessie (aan hem) voor de aanleg van een spoorweg tussen Amsterdam en Keulen.²¹ Ook anderen zagen het belang om niet achter te blijven; zij propageerden de aanleg van een lijn tussen Amsterdam en Rotterdam.²² De gevoelde noodzaak werd gevoed door de economische wedloop met het nieuwe België – de nieuwe staat investeerde namelijk op grote schaal in spoorwegen, bijvoorbeeld tussen havenstad Antwerpen en het Duitse *Hinterland*. Daar kon de Hollandse trekschuit niet tegenop.

Dus de noodzaak om te investeren werd wel gevoeld. Toch raakte Nederland achterop. Naast de eerder genoemde staatkundige oorzaken, zijn er nog andere te noemen. Zo was er het gevestigde

¹⁸ Zie bijv. de berichtgeving over de trekkracht en snelheid van de locomotieven van 'de heeren Braithwaite' en 'den heer Stephenson van Newcastle' in de Middelburgsche Courant van 16 Januari 1830, no. 7, p 1; het gedetailleerde artikel 'IJzeren spoorweg tussen Liverpool en Manchester', in *Vaderlandsche letter-oefeningen* 1832, p. 303 e.v.; 'Ingezonden stuk', Nieuwe Amsterdamsche Courant and Algemeen Handelsblad Zaterdag 6 September 1834, p. 4 linker- en middenkolom; Nieuwe Amsterdamsche Courant and Algemeen Handelsblad Maandag 4 augustus 1834, p. 2 ('PLAN en VOORWAARDEN van deelneming in eene Naamlooze Maatschappij tot daarstelling van eenen IJZEREN SPOORWEG van Amsterdam naar Keulen'). Zie over de internationale oriëntatie van Nederland in die dagen bijv. A. van der Woud, *Een nieuwe wereld : het ontstaan van het moderne Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker 2006, p. 27 e.v.

¹⁹ Freeman 1999, p. 102; Vgl. de BNP vergelijking in Broadberry en O'Rourke 2010, p. 2.

²⁰ A.J. Veenendaal, *De ijzeren weg in een land vol water*, Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1998, p. 9; W. Fritschy, 'Spoorwegaanleg in Nederland van 1831 tot 1845 en de rol van de Staat', in: (red.), *Economisch- en sociaal-historisch jaarboek (NEHA)*, Den Haag: Nijhoff 1983, p. 185-186; J.H. Jonckers Nieboer, *Geschiedenis der Nederlandsche Spoorwegen*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1907, p. 12.

²¹ Jonckers Nieboer 1907, p. 233 e.v.; W. van den Broeke, *Financiën en financiers van de Nederlandse spoorwegen 1837-1890 (diss. Rotterdam)*, Zwolle: Uitgeverij Waanders 1985, p. 26; J. L. Luiten van Zanden en A. van Riel, *Nederland 1780-1914 : Staat, instituties en economische ontwikkeling*, Amsterdam: Balans 2000, p. 199-200; Lintsen 1993, p. 131; A.J. Veenendaal jr., *Spoorwegen in Nederland - van 1834 tot nu*, Den Haag: Boom 2004, p. 20-21. Zie ook A.J. van der Aa, *Biographisch woordenboek der Nederlanden. Deel 2. Eerste en tweede stuk*, Haarlem: J.J. van Brederode 1854, 55-57.

²² Zie het overzicht bij D.L.M.T. Dankers-Hagenaars, *Op het spoor van de concessie - Een onderzoek naar het rechtskarakter van de concessie in Nederland en in Frankrijk (diss. UvA)*, Den Haag: BJu 2000, p. 305 e.v.

belang van vervoer over water dat weerstand bood. Bovendien was de strijd tussen Amsterdam, Rotterdam en Vlissingen als belangrijkste havenstad nog niet gestreden; de steden hielden elkaar in een houdgreep waar het om ontwikkeling van het spoor ging.²³ Daarnaast kwam er rond 1830 relatief weinig particulier Nederlands investeringskapitaal beschikbaar voor de aanleg.²⁴ Daar lijken in elk geval twee oorzaken voor aan te wijzen. Allereerst waren de opbrengsten van staatsobligaties in die jaren aanzienlijk: de Nederlandse staat had een grote Franse schuld geërfd en staatsobligaties leverden relatief hoge én zekere opbrengsten in vergelijking met spoorwegpapier.²⁵ Dat laatste konden investeerders eenvoudig afleiden uit Engelse voorbeelden: de sporen aldaar leverden lang niet allemaal zo'n geweldig rendement.²⁶ Een tweede mogelijke verklaring ligt in de toestand van de Nederlandse kapitaalmarkt: die was er vrijwel niet. Publiekelijke uitgifte van aandelen in ondernemingen en verhandeling daarvan ter beurze kwam simpelweg niet voor. Tja, als staatsobligaties zo goed renderen, waarom zou *Jan Salie*²⁷ dan alternatieve investeringen zoeken?²⁸ Daarmee hing wellicht samen – het is lastig om hier kip en ei te bepalen – dat de wet bij de juridische incorporatie van naamloze vennootschappen nog uitging van het Franse model van centraal overheidstoezicht op het voorrecht van beperkte aansprakelijkheid. Er was dus actieve toetsing door de Kroon voorafgaand aan incorporatie.²⁹ De overheidsbemoeyenis op dit punt liet ook hier een weifelend beeld zien; pas met invoering van het Wetboek van Koophandel (1838) won *laissez-faire* terrein in het ondernemingsrecht en werd toetsing door de Kroon een formaliteit.³⁰

²³ Zie Veenendaal 1998, p. 9 e.v.; 20-21; Van der Woud 2006, p. 249 e.v.; Veenendaal 2004, p. 20 e.v. Vgl. Willem Sinninghe Damsté, *Het Noordzeekanaal 1863-1883 : de geschiedenis van een concessie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2001, p. 19 e.v.; A. Bosch, *Om de macht over het water: de nationale waterstaatsdienst tussen staat en samenleving 1798-1849*, Zaltbommel: Europese Bibliotheek 2000, p. 165-168.

²⁴ Zie Fritschy 1983, p. 189 e.v., die er overigens op wijst dat de particuliere investeringsbereidheid voor de HSM-lijn van Haarlem naar Rotterdam in 1837 wél groot was.

²⁵ W. van den Broeke en E. van Nederveen Meerkerk, 'Spoorlijnen en geldstromen. Een onderzoek naar de financiers van de Nederlandsche Rhijnspoorweg-Maatschappij 1845-1890', in: *NEHA-Jaarboek 2001*, Amsterdam: NEHA 2001, p. 169. Over terughoudendheid van Nederlandse investeerders Van den Broeke 1985, p. 159-160.

²⁶ Vgl. A.J. Veenendaal jr., recensie van W. van den Broeke, Financiën en financiers van de Nederlandse spoorwegen 1837-1890, in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden (BMGN)* 1987, p. 298 e.v.

²⁷ Jan Salie is een karakter uit het korte verhaal "Jan, Jannetje en hun jongste kind" van E.J. Potgieter (1841) en verbeeldt het gebrek aan ondernemerszin in het vroeg 19^e eeuwse Nederland.

²⁸ In Engeland was de situatie juist precies andersom: overheidsobligaties rendeerden nauwelijks, terwijl aandelenhandel ter beurze juist een enorme groei doormaakte. Zie P. Frentrop, *Ondernemingen en hun aandeelhouders sinds de VOC (diss. Tilburg)*, Amsterdam: Prometheus 2002, p. 149 e.v. Het verbaast dus niet dat Engelse investeerders belangstelling toonden voor Nederlandse spoorwegplannen – het Engelse kapitaaloverschot zocht allerlei buitenlandse investeringsmogelijkheden.

²⁹ Zie Fritschy 1983, p. 189; Luiten van Zanden & Van Riel 2000, p. 200.

³⁰ Zie art. 37 Wetboek van Koophandel 1838, dat de gronden voor weigering van koninklijke goedkeuring limitatief benoemt. Nadere verwijzingen over de totstandkoming hiervan, te lezen als strijd tussen overheidstoezicht en ondernemersvrijheid, bij J.C. Voorduin, *Geschiedenis en beginselen der Nederlandsche wetboeken*, deel VIII, Wetboek van Koophandel deel I, Utrecht 1840, p. 233 e.v. en G. Diephuis, *Handboek voor het Nederlandsch Handelsregt, eerste deel*, Groningen: J.B. Wolters 1865, p. 82-83. Saillant detail is dat F.A. Van Hall, destijds advocaat voor HSM en later politicus, lobbiede voor deregulering van het oprichtingstoezicht in het vennootschapsrecht. Vgl. Luiten van Zanden & Van Riel 2000, p. 199-200; Frentrop 2002, p. 158 e.v.

Constitutionele groei en koninklijk durfkapitaal

Neerlands particulier durfkapitaal keek de kat uit de boom. En wat deed de Staat? De schaarse middelen die de Staat had, gingen op aan de vijandigheden richting de Belgen maar vooral ook aan de lange infrastructurele wensenlijst van de 'koning-koopman'. Willem stelde in 1836 een *Commissie IJzeren Spoorweg* in die hem van advies moest dienen over de wenselijke rol van de Staat betreffende het spoor.³¹ De Commissie liet zich sterk inspireren door het Engelse voorbeeld.³² Zij adviseerde dat de rol van de Staat faciliterend maar niet actief investerend moest zijn, zodat het private initiatief zou voorgaan. Tegelijk meende de Commissie dat beter het Franse voorbeeld gevolgd kon worden wat betreft de blauwdruk van het netwerk.³³ Geen Engelse toestanden dus. Het Commissierapport werd voorzichtig in daden omgezet. In 1836 verleende de Koning een exclusieve concessie aan drie particulieren om een spoorweg aan te leggen tussen Amsterdam en Haarlem (en uiteindelijk Rotterdam).³⁴ Uit de concessie kwam uiteindelijk de HSM voort.

De eerder genoemde staatkundige instabiliteit speelde nog een andere rol. Het verlenen van exclusieve spoorwegconcessies geschiedde door de Koning. De Grondwet van 1815 gaf hem aanzienlijke bevoegdheden om bij besluit te regeren, met name op de onderwerpen die niet uitdrukkelijk aan het parlement voorbehouden waren.³⁵ Het was juist dit type eigenstandige besluiten van de Koning dat onderwerp van toenemende frictie tussen hem en ministers en parlement werd. Zo verleende de Koning concessie voor de aanleg van de *Rhijnspoorweg* (Amsterdam-Arnhem, richting Duitsland) maar de daadwerkelijke aanleg verliep niet voorspoedig. Particuliere investeringen bleven uit.



De Koning wenste daarom staatsmiddelen voor de investering aan te wenden, maar het parlement weigerde deze uitgave goed te keuren.³⁶ Dat was gezien de economische toestand, de kosten van de vele andere infrastructurele projecten van Willem I en zijn volhardingspolitiek richting België niet verwonderlijk. Vervolgens passeerde de Koning het parlement en vaardigde een besluit uit dat de aanleg toch doorging, maar nu met zijn eigen kapitaal als borg tegenover particuliere investeerders

³¹ Westerwoudt 1882, p. 113.

³² Nationaal Archief, Den Haag, Commissie IJzeren Spoorwegen, 1835-1836, nummer toegang 2.04.31, inventarisnummer 11-14.

³³ Westerwoudt 1882, p. 115.

³⁴ Jonckers Nieboer 1907, p. 25 e.v.; Koninklijk Besluit van 1 juni 1836, no. 75; zie Algemeen Handelsblad 4 juni 1836, no. 1430, resp. Koninklijk Besluit van 4 september 1837; zie Staatscourant 9 september 1837, no. 213, p. 2.

³⁵ Nader Dankers-Hagenaars 2000, p. 79 e.v., p. 308 e.v.

³⁶ Zie Lintsen 1993, p. 132; Jonckers Nieboer 1907, p. 21 e.v.

die het zo wel aandurfd om 9 miljoen gulden uit te lenen.³⁷ Het kwam de Koning duur te staan tegenover de voornamelijk Engelse investeerders toen winst uitbleef.³⁸

Het uitblijven van spontane particuliere investering in de Rhijnspoorweg maakte de kwestie van staatsinmenging des te prangender. In die tijd leefde in ons land toch sterk het op de Engelse spoorwegpolitiek gebaseerde idee dat private investeerders het initiatief moesten nemen,³⁹ terwijl in landen als Pruisen, Frankrijk en België al redelijk snel het strategische en economische staatsbelang van spoorwegen werd ingezien en overheden snel – althans eerder dan in Nederland – zelf regie voerden én investeerden.⁴⁰ Koning Willem I wilde dus als gezegd wel investeren, maar de staatskas en het parlement werkten niet mee. Vandaar dat de ‘koopman-koning’ zijn eigen vermogen op het spel zette.

Ontwakend onteigeningsrecht

De concessie verleend in 1836 voor het traject Amsterdam-Rotterdam leidde pas in 1839 tot de opening van het eerste stuk, tot Haarlem. Naast technische problemen ontmoette de HSM vooral financieringsproblemen en stuitte zij op het ontbreken van een goed werkend onteigeningsrecht. Hoe een rechtsstelsel omgaat met de grote belangentegenstellingen bij infrastructurele onteigening, zegt iets over rechtscultuur. We zagen reeds dat het Engelse raamwerk van de *Private Act* in combinatie met de belangenverstrengeling onder parlementsleden voor gespecialiseerde juristen een melkkoe bleek die kostenverhoging en inefficiëntie in de hand werkte. Of het Nederlandse recht veel beter was, valt te betwijfelen. Het Nederlandse juridische raamwerk was in elk geval minder ontwikkeld. Sterker nog, het staatsrecht als zodanig was nog volop in ontwikkeling. Toen Willem als soeverein vorst werd verwelkomd in 1813, bleven Franse administratie en administratief recht goddeels intact.⁴¹ Een constitutionele transitie naar de moderne tijd moest nog beginnen.⁴²

Zo was een van de constitutionele problemen waar spoorwegen rechtstreeks mee van doen kregen, de twijfel onder juristen over de juridische status van wetgeving die door de Franse inlijving (1810-1813) hier te lande gelding had gekregen. Zo kon men geen consensus bereiken over de vraag of de Franse Onteigeningswet 1810 nog wel gold, en zo ja, of het de Kroon dan wel het parlement was die projecten van ‘algemeen nut’ mocht aanwijzen.⁴³ Verschillende pogingen werden ondernomen om de wet van 1810 te vervangen, maar die leidden pas in 1841 tot een nieuwe wet. Dat was voor de

³⁷ Westerwoudt 1882, p. 118; Jonckers Nieboer 1907, p. 36-37; J.H. van der Meulen, *De Nederlandse Spoorwegwetgeving*, Utrecht: NV De Nederlandsche Spoorwegen 1960, p. 14; Fritschy 1983, p. 197; Van den Broeke & Van Nederveen Meerkerk 2001, p. 154 e.v.; Veenendaal 1998, p. 11; Dankers-Hagenaars 2000, p. 312.

³⁸ Meer dan tweederde van het aandelenkapitaal kwam van Engelse investeerders; de aandelen NRS werden aan de Londense beurs verhandeld. Zie Veenendaal 1998, p. 14; Van der Meulen 1960, p. 14; Van den Broeke & Van Nederveen Meerkerk 2001, p. 154 e.v.

³⁹ Jonckers Nieboer 1907, p. 81 e.v.; Westerwoudt 1882, p. 128-129.

⁴⁰ Broadberry en O'Rourke 2010, p. 202; J. Osterhammel, *Die Verwandlung der Welt - Eine Geschichte des 9. Jahrhunderts*, München: Beck 2009, p. 1018; E. Preuß, *Deutsche Eisenbahnen 1835 bis heute*, Stuttgart: Transpress 2010, p. 29-30.

⁴¹ A. van der Woud, *Het lege land : de ruimtelijke orde van Nederland, 1798-1848*, Amsterdam: Olympus 1987 (2010), p. 500 e.v.

⁴² Vgl. Van der Woud 2006, p. 169 e.v.

⁴³ H.A. van Andel, *Academisch proefschrift over de onteigening ten algemeenen nutte volgens de wet van 28 augustus 1851, ter verkrijging van den graad van doctor in de beide regten aan de Hoogeschool te Leiden*, Leiden: Van den Heuvel 1857, p. 7 e.v.; Van der Woud 2010, p. 513-514.

eerste spoorlijnen in ons land te laat, en bovendien was de nieuwe wet nog steeds niet helder over de vraag of het spoorwegbelang goede grond voor onteigening opleverde. Ook het concept 'algemeen nut' was nog niet uitontwikkeld.⁴⁴ De koopman-koning had daar duidelijk andere ideeën over dan landeigenaren en het parlement. Daardoor stond de ontwikkeling van het onteigeningsrecht per saldo meer in het teken van de machtstrijd tussen parlement en de Koning en de rechtsbescherming tegen de Kroon dan in het teken van planologische vooruitgang. De wet van 1841 was volgens ongeduldige spoorwegondernemers overigens nog steeds een weinig slagvaardig onteigeningsinstrument: kosten en tijd gemoeid met procederen tegen onwillige landeigenaren waren aanzienlijk en het alternatief van minnelijke aankoop was kostbaar.⁴⁵

Het onteigeningsraamwerk lijkt inderdaad een van de vertragende factoren te zijn geweest. Het spoor tussen Amsterdam en Haarlem (1839) arriveerde, onder meer ten gevolge van de nodige onteigeningsprocedures,⁴⁶ pas in 1847 te Rotterdam.⁴⁷ Toen de 'spoorwegvriendelijker' Onteigeningswet 1851 van kracht werd, was de eerste lichting onderhandse aankopen dus al verricht. Deze wet van 1851 had als voordeel voor de spoorwegindustrie dat het algemeen nut in de wet zelf moest worden aangewezen maar de exacte locaties die onteigend zouden worden, niet. Dat maakte uitvoering door de Kroon eenvoudiger en dat vergrootte de flexibiliteit bij de uitvoering.⁴⁸

Engeland en Nederland vergeleken

Als we de komst van het spoor in Engeland en Nederland vergelijken, valt het volgende op. De Engelsen kozen voor een economisch dogma dat – gecombineerd met de institutionele randvoorwaarden van de parlementaire processie en de opkomende klasse van bloedzuigende juristen – de opstartkosten opstuwde en mogelijk zelfs negatief uitwerkte op welvaarts-groei.⁴⁹ De ongecoördineerde concurrentie leidde tot parallelle spoorwegtrajecten, concurrerende stations in één en dezelfde plaats, uiteenlopende spoorbreedtes,⁵⁰ onlogische verbindingen en – algemeen –

⁴⁴ Juist omdat onteigening er bij spoorwegen toe leidde dat een particuliere ondernemer eigendom verwerfde ten koste van een ander, behoeftte het concept van 'algemeen nut' herdefinitie, aldus kort gezegd Van der Woud 2010, p. 518, p. 537 e.v.

⁴⁵ Van Andel 1857, p. 13-14. Zie ook J.A.M.A. Sluysmans, *De vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken - een studie naar theorie en praktijk (diss. Leiden)*, Leiden: 2011, p. 17 e.v., die overigens niet onder de indruk is van de argumenten van deze spoorweglobby.

⁴⁶ Waarbij moet worden gezegd dat de HSM kennelijk de gewoonte had om de onteigening te vorderen per stuk grond, het tracé volgend van noord naar zuid; dat was vermoedelijk niet bijzonder efficiënt. Dit maak ik althans op uit het volgende citaat: "Dit werd gemakkelijker gemaakt door den weg, welken de onteigenende partij gewoonlijk insloeg. In plaats bij den regter de onteigening van alle gronden, welke zij niet bij minnelijke overeenkomst had kunnen verkrijgen, te gelijker tijd te vragen, vorderde zij die stuk voor stuk" (Kamerstukken Tweede Kamer 1850-1851, Bijlagen 73^{ste} vel; Kamerstuknummer L ondernummer 3 (Onteigening ten algemeenen nutte), p.290).

⁴⁷ Het veel genoemde geschil rondom 'het laantje van Van der Gaag' is exemplarisch. Zie daarover bijv. Nieboer 1907, p. 69-70; Van der Woud 2006, p. 293; Van der Woud 2010, p. 516.

⁴⁸ Zie Kamerstukken Tweede Kamer 1850-1851, Bijlagen 73^{ste} vel; Kamerstuknummer L ondernummer 3 (Onteigening ten algemeenen nutte), p. 289. Vgl. J.E.F.M den Drijver-van Rijckevorsel en A. W. van Engen, *Onteigening*, Deventer: Kluwer 2003, p. 2 e.v.

⁴⁹ Foreman-Peck 1987, p. 107-108 resp. p. 121; Gregg 1950, p. 100; Crouzet 1982, p. 288-289.

⁵⁰ Over de spoorbreedte-oorlogen Mokyr 2009, p. 215; Lintsen 1993, p. 133 e.v. De 1846 Gauge Act maakte een eind aan deze oorlog – net te laat voor Nederland, omdat toen het breedspoor van Brunel al in gebruik was genomen. De Nederlanders moesten vervolgens ook overstag, al was het maar om aansluiting op het Duitse spoor mogelijk te maken. Zie Westerwoudt 1882, p. 120 e.v., p. 126-127.

onaanvaardbare monopolistische praktijken.⁵¹ De constitutionele setting in Engeland was aldus dat gespecialiseerde juristen nodig waren om de Private Acts door het parlement te loodsen, en zij konden aldus exorbitante winsten realiseren ten koste van aspirant-aandeelhouders. De juridisering die de Engelsen overhielden aan de spoorwegmanie, was daardoor enorm.⁵² In landen als België, waar de overheid zich het spoorwegbelang wél aantrok en de regie naar zich toetrok, waren de opstart- en exploitatiekosten aanmerkelijk lager. Pas in de tweede helft van de 19^e eeuw zouden de Engelsen de ernst van de ontstane situatie inzien en de spoorwegindustrie intensiever gaan reguleren.⁵³ Maar toen was terugkeer van het private pad niet goed meer mogelijk.

Voor wat betreft Nederland moet de conclusie zijn dat ons land lange tijd weifelde tussen de Engelse en continentale aanpak.⁵⁴ Pas in de tweede helft van de 19^e eeuw werd het Engelse voorbeeld echt verlaten en kwam het spoorwegin Nederland tot groei. De staat nam de regierol op zich om de slag om het *Hinterland* niet te verliezen.⁵⁵ De juridische randvoorwaarde van een ‘spoorwegvriendelijker’ onteigeningsrecht werd vervuld in 1851. De financiële middelen waren toen inmiddels ook gevonden: het cultuurstelsel in Nederlands-Indië begon te renderen en dat maakte infrastructurele investering door de Staat alhier mogelijk.⁵⁶ De liberale Engelse spoorwegpolitiek had duidelijk niet gewerkt in ons land. Overigens bleek deze ook in Engeland op lange termijn niet te werken. Van de meer dan 200 werkzame spoorwegmaatschappijen uit de beginperiode, waren er in 1872 nog maar acht overgebleven. Het natuurlijke monopolie deed zijn werk en de overheid werd gaandeweg gedwongen tot regulering.

De schaal waarop juristen in ons land konden profiteren van de komst van de spoorwegen, moet veel kleiner zijn geweest. Uiteraard zijn ook in dit land advocaten ingeroepen bij (onteigenings)rechtszaken, maar er bestond geen systeem van ‘Private Acts’ en het was aan de Koning voorbehouden om concessies te verlenen. Dat betekent niet dat het opstarten van een spoorweg in ons land eenvoudiger was. Integendeel, er waren tal van obstakels, deels economisch en deels juridisch van aard. Met name het gebrek aan belangstelling van private investeerders, de weerstand van binnenwatervervoerders, de ruzie tussen de drie havensteden, alsmede de weinig heldere regels rondom concessies, onteigening en mogelijk ook incorporatie, lijken in Nederland de voornaamste struikelblokken te zijn geweest die maakten dat het spoor laat arriveerde.

⁵¹ Luiten van Zanden & Van Riel 2000, p. 258-259.

⁵² In 1888 waren er meer dan 900 spoorwegwetten. In 2009 stelde de Engelse Law Commission een “veegplan” op om allerlei obsoleete spoorwegwetgeving af te schaffen (Railways (Abortive Projects) Consultation Paper).

⁵³ De *1844 Railway Regulation Act* was de eerste belangrijke stap in de richting van interventionisme. Zie nader Cornish 2010, p. 183; P. Johnson, *Making the market : Victorian origins of corporate capitalism*, Cambridge: CUP 2010, p. 26; J. Simmons, *The Railways of Britain*, London: MacMillan 1968, p. 16; Chr. Wolmar, *Fire & Steam - How the Railways transformed Britain*, London: Atlantic 2007, p. 78.

⁵⁴ Westerwoudt 1882, p. 129; Fritschy, 1983, p. 180 e.v., m.n. p. 199-200 alwaar de conclusie luidt dat in die periode de overheidsbemoediging nauwelijks door het algemeen belang werd gedreven.

⁵⁵ Vgl. Jonckers Nieboer 1907, p. 109 e.v.; J. Romein en A. Romein, *De lage landen bij de zee - Een geschiedenis van het Nederlandse volk*, Amsterdam: Querido 1973, p. 440 e.v.

⁵⁶ Van der Meulen 1960, p. 15.

Terminus

Bij deze vergelijkende ontwikkelingsgeschiedenis van het spoorwezen past de stelling dat de manier waarop spoorwegen zich ontwikkelden, verklaard kan worden vanuit het institutionele en constitutionele kader dat in het betreffende land bestond. Die stelling werd al ingenomen door de 19e eeuwse transporteconoom Emil Sax.⁵⁷ Ik weet overigens niet of die kaders werkelijk zo beslissend zijn geweest voor de vorm waarin deze markt groeide, maar het is wel een aardige manier om Engeland en Nederland te vergelijken. De kaders in Engeland waren helder – voor elke spoorweg was wetgeving in formele zin nodig – maar maakten wel dat de strijd tussen grootgrondbezitters en ondernemers in het parlement werd uitgevochten als ware het een dure rechtszaak. De kaders in Nederland waren helemaal niet helder: Parlement en Koning voerden een machtsstrijd over wie welke bevoegdheden toekwam en de Franse onteigeningswetgeving leek niet toegesneden op het particuliere spoorweginitiatief. Als we tegen deze achtergrond kijken naar de Europese spoorwegkaart van 1850, dan kunnen we met andere ogen de verschillen tussen Engeland en Nederland bezien. De Engelsen waren snel maar ongecoördineerd, terwijl hun procedures een juridische elite puissant rijk maakte. De Nederlanders waren langzaam, door economische achterstand maar ook door constitutionele groeipijnen en het tekortschietende juridische raamwerk. Het lijkt er op dat die achterstand uiteindelijk in een voorsprong is omgezet: het latere Nederlandse spoorwezen kan, zeker in vergelijking met het Engelse, als een toonbeeld van efficiëntie door overheidscoördinatie en -financiering worden beschouwd. En zo kan de vergelijkende ontwikkelingsgeschiedenis van het spoorwezen tegelijk dienen als illustratie van de verschillen tussen Engeland en Nederland in economische politiek, juridische cultuur en constitutionele ontwikkeling.

⁵⁷ E. Sax, *Die Verkehrsmittel in Volks- Und Staatswirthschaft*, Hölder 1879, p. 212 e.v. Vgl. Van der Woud 2006, p. 296-297.