

Een complexe driehoeksverhouding

De vestiging van de Nieuwe Rotterdamse Gasfabriek aan de Oostzeedijk doorbrak het monopolie op de Rotterdamse gasvoorziening (Collectie Gemeentelijke Archiefdienst Rotterdam).



Zowat een eeuw lang hebben de gemeentelijke en provinciale overheden de lakens uitgedeeld in de energie-sector, maar daar lijkt op korte termijn een einde aan te komen. De intieme relatie met de lagere overheid staat al enige tijd ter discussie en het monopolie over de energiedistributie is eveneens aan herijking toe. De vanzelfsprekendheid van het alleenrecht wordt ingeruild voor een meer competitieve marktstructuur. Jan van den Noort spiegelt de huidige tendensen tot verzelfstandiging aan de geschiedenis van de negentiende-eeuwse particuliere gasvoorziening te Rotterdam. Die werd gekenmerkt door een complexe driehoeksverhouding tussen gemeente, gasfabrikant en gasverbruiker.

JAN VAN DEN NOORT

In de loop van de geschiedenis heeft de overheid zich vaak opgeworpen als hoeder van het openbare nutskarakter van de energievoorziening. Provinciale en gemeentelijke overheden hadden - als eigenaar, grootverbruiker en concessieverlener - veel invloed op het reilen en zeilen van de energiesector. Door de recente concentraties en de tendens tot verzelfstandiging (praktisch alle distributiebedrijven kennen thans de nv-vorm) is de zeggenschap van de lagere overheden beduidend afgenomen. Daarentegen is de bemoeienis van de rijksoverheid versterkt: het reorganisatieproces is tot stand gekomen op basis van afspraken tussen de minister van Economische Zaken en de sector. Voorts zal de rijksoverheid - als de wet energiedistributie van kracht wordt - het enige overheidslichaam zijn dat nog regels kan stellen ten aanzien van de energiedistributie.

In de wet is een bepaling opgenomen die regelgeving door provincies en gemeenten inperkt.

De afnemende rol van de lagere overheden gaat hand in hand met een toenemende invloed van de centrale overheid en het is daarom vooralsnog moeilijk te zeggen of de verzelfstandiging ook tot privatisering leidt. In het rapport 'Gezamenlijkheid in eigenheid' pleiten negen bonzen uit verschillende geledingen van de energiesector en van EZ voor een intensievere samenwerking tussen de energiebedrijven. De 'Groep van negen' spreekt zich uit voor handhaving van het leveringsmonopolie en tegen privatisering. Toch blijft privatisering een reële optie. In het buitenland kennen we verscheidene voorbeelden van geprivatiseerde energiebedrijven en een blik in het verleden leert

dat de gaswereld zelfs vrij lang door particuliere bedrijven werd gedomineerd.

Gedurende een groot deel van de negentiende eeuw was de Nederlandse gasvoorziening in particuliere handen. Pas in de laatste decennia van de vorige eeuw stond de particuliere zeggenschap ter discussie. Een heftige discussie over de verhouding tussen de overheid en de energiesector was beslissend voor het lot van veel particuliere gasfabrikanten. Gemeentelijke of provinciale overheden ontfermden zich vanaf dat moment over de energievoorziening. De huidige discussie wijst in een tegengestelde richting, maar als we de historische les voor lief nemen dan kan echter niet anders worden geconcludeerd, dan dat ook na verzelfstandiging en privatisering een belangrijke rol blijft weggelegd voor de overheid.



Het in de gasfabriek geproduceerde steenkoolgas werd door grote kisten met ijzeraarde gevoerd om het te ontdoen van zwavelverbindingen. Regelmatig moest de vulling van de kisten worden vervangen door nieuwe, want als het gas onvoldoende werd gezuiverd kon het flink stinken (Collectie NV GEB Rotterdam).

Ter illustratie stel ik u voor aan de hoofdrolspelers in de Rotterdamse energievoorziening in de negentiende eeuw. Hoewel de gemeentelijke overheid het grootste deel van de vorige eeuw nog geen eigenaar was zette zij de monopolistische energiebedrijven en de tegenspuiterende afnemers met redelijk succes naar haar hand.

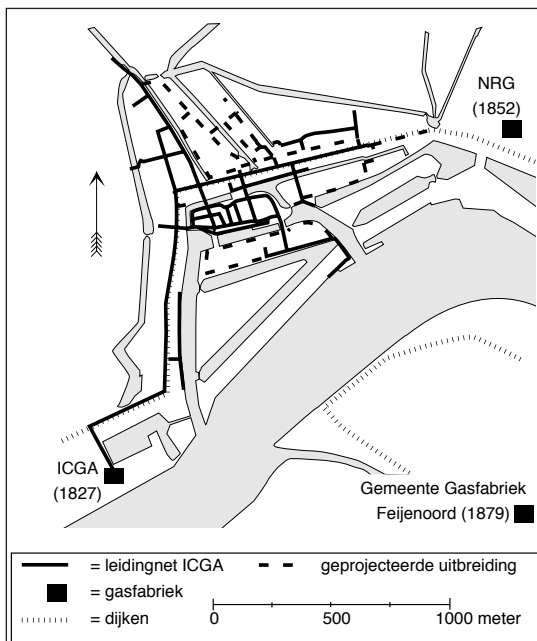
Een mager monopolie

Negentiende-eeuwse particuliere gasbedrijven komen er in de meeste gedenkböeken niet zo best van af. Veelal worden ze gepresenteerd als meedogenloze monopolisten die de plaatselijke autoriteiten naar hun hand zetten en met de belangen van de consument solden. Als de geschiedenis zich

Daarmee is overigens niet gezegd dat er dus geen problemen waren. Integendeel! Maar terwijl veel klachten over de kwaliteit en de prijs van het gas op het bordje van de leverancier werden gedeponeerd, waren deze in feite te wijten aan de opstelling van de overheid.

Rotterdam had al in 1827 een particuliere gasfabriek. In dat jaar vestigde de Engelse 'Imperial Continental Gas Association' (ICGA) zich in de Scheepstimmermanslaan. Deze multinational, actief in vele steden op het Europese continent, leverde gas voor de verlichting van huizen en voor de openbare verlichting van straten en pleinen. De verhouding tussen de gemeente Rotterdam en de gasfabrikant was geregeld in een vergunning en in een contract. De gemeentelijke vergunning om gasbuizen in de openbare weg te mogen leggen, was op 28 februari 1825 verleend aan Sir William Congreve, Colonel George Landmann en John Frederick Daniell, 'directeuren eener Grootte Sociëteit van gasverlichting in Engeland', de Imperial Continental Gas Association.

Dankzij de vergunning op naam van het driemanschap kon de ICGA het nieuwe licht in 1827 bij de Rotterdamse afnemers introduceren. Het



herhaalt, dan zou de huidige verzelfstandiging van de energiesector niet veel goeds in petto heeft: De overheid verliest haar grip op een belangrijke basisvoorziening en de consument heeft het nakijken. In dat licht is het te billijken dat de overheid de huidige privatiseringsbewegingen met reserve tegemoet treedt. Zij voelt er niets voor om buiten spel te worden gezet.

De vork blijkt echter anders in de negentiende-eeuwse gasfabrikant blijkt bij nadere beschouwing een zeer mager monopolie, dat onder strikte controle van de overheid stond.

Gasfabriek en leidingnet van de Imperial Continental Gas Association (ICGA) in 1835 en de voorgenomen uitbreiding van het net.

eerste contract voor de gemeentelijke straatverlichting werd in 1835 getekend. De Rotterdamse straatverlichting die aanvankelijk uit kaarsen en olielampen bestond, werd vanaf dat jaar in toenemende mate vervangen door gaslantaarns. De gemeente Rotterdam verkreeg zo niet alleen beter, maar ook goedkoper licht.

De vergunning voor de gasbuizen en het contract voor de straatverlichting werden als één geheel beschouwd en om de twintig jaar gelijktijdig vernieuwd. Bij het afsluiten van de nieuwe contracten voor de straatverlichting werd dus iedere keer opnieuw toestemming gegeven om de gasbuizen in de gemeentegrond te laten liggen. Deze wat vreemde mengmoes van een publiekrechtelijke vergunning en een privaatrechtelijk contract werd wel vaker gekozen om dergelijke zaken te regelen. Hij werd vaak kortweg concessie genoemd.

De ICGA verwierf zo een monopolie over de stedelijke gasverlichting, zij het een zeer mager monopolie, want van een gelijkwaardige onderhandelingspositie

voor gemeente en gasfabrikant was geen sprake.

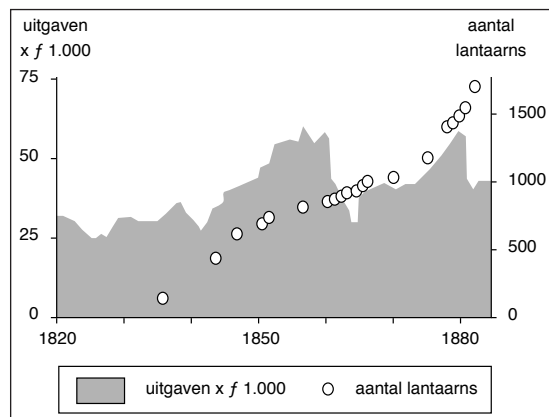
De ICGA was met handen en voeten gebonden aan de gemeentelijke vergunning. Als de fabrikant die verspeelde zouden zijn investeringen in de fabriek en het distributienet van gasbuizen immers nutteloos zijn. De Imperial Continental Gas Association nam de afhankelijkheid van de gemeente voor lief omdat zij alleen op die manier toegang tot de particuliere consument kon krijgen.

Dure aangelegenheid

De straatverlichting groeide gestaag en het ligt in de lijn om te denken dat ook de kosten toenamen. Bij het sluiten van nieuwe contracten met de ICGA wist de gemeente echter steeds aanzienlijke prijsverlagingen te bedingen. Bij een verviervoudiging van het aantal lantaarns en een belangrijke toename van het aantal branduren (50 procent meer), stegen de totale kosten voor de verlichting met slechts 30 procent.

De gemeente Rotterdam was niet de enige klant van de ICGA. Rotterdammers die het zich konden veroorloven namen gas af om hun woning mee te verlichten. Onder de winkeliers en de Horeca vond gaslicht eveneens gretig aftrek. Maar ook voor hen bleef het een dure aangelegenheid en als het aan de ICGA lag een heel dure aangelegenheid.

Daarmee zitten we bij de kern van het probleem. Het stadsbestuur kocht gas van de ICGA tegen een uitzonderlijk lage prijs, op een goed moment zelfs tegen bedragen onder de kostprijs. De



Het aantal straatlantaarns te Rotterdam en de hoogte van de uitgaven voor straatverlichting (olie en gas) tussen 1820 en 1883.

Gewone en buitengewone verlichting

In het negentiende-eeuwse Rotterdam was de maan de belangrijkste nachtelijke lichtbron. Aan de hand van tabellen werd bepaald wanneer de maan het af liet weten en in dat geval moest de straatverlichting voor de nodige aanvulling zorgen. Bewolking was uiteraard minder nauwkeurig te voorspellen dan de schijn-gestalten van de maan en regelmatig was het dan ook aardedonker in de stad. Zeer ten onrechte werd de plaatselijke gasfabrikant daar op aangekeken. De oorzaak lag echter niet bij hem, maar bij het te zuinig opgezette gemeentelijke contract. Daarin werd onvoldoende rekening gehouden met de weergoden.

Aangespoord door de aanhoudende klachten stond de gemeenteraad mondjesmaat geld toe voor 'buitengewone verlichting', maar het probleem was daarmee niet de wereld uit. Toen de nieuwe opzichter van de straatverlichting, G. Laurentius (1856), in plaats van de gebruikelijke vijfhonderd tot tweeduizend gulden per kwartaal, vier- tot vijfduizend gulden aan 'buitengewone verlichting' besteedde, volgde onmiddellijk diepgaand onderzoek door de gemeenteraad. De gemoederen liepen zo hoog op, dat diens superieur, de directeur van Gemeentewerken W.A. Scholten, zich geroepen voelde Laurentius in bescherming te nemen: 'De oorzaak van de meerdere kosten der lantarens tijdens de Heer Laurentius in functie is als opzichter over de verligting is waarschijnlijk gelegen in de meerdere angstvalligheid van dien ambtenaar in vergelijking tot zijne voorgangers, welke, indien ik mij niet vergis wel eens over het niet laten opsteken der lantarens bij duisternis in de couranten of door particulieren zijn aangevallen.' Ondanks aandringen van Scholten werd pas in 1879 het besluit genomen om de straatlantaarns

iedere avond te ontsteken.



ICGA kwam evenwel niets te kort, want de particuliere verbruikers moesten zulke hoge prijzen voor het nieuwe licht betalen dat het vriendelijke gebaar tegenover de gemeentelijke overheid daarbij in het niet viel. Omdat de gemeente grootverbruiker was kon zij rekenen op een belangrijke korting, maar daarmee is toch niet alles gezegd. De gemeentelijke vergunning om gasbuizen in de grond te hebben fungeerde als een zwaard van Damocles. Vooral dankzij de zeggenschap over de openbare ruimte was de lokale overheid oppermachtig en betoonde de monopolistische ICGA zich de inschikkelijkheid zelve. De kranten schreven vol afschuw: 'Onze fabrieken zouden de Gemeente misschien wel gratis willen bedienen, zoo maar de prijs voor particulieren naar evenredigheid werd verhoogd en geene stadsfabriek het monopolie kome storen.'

In de complexe driehoeksverhouding tussen gemeente, gasfabrikant en particuliere afnemers waren de particuliere kleinverbruikers weliswaar de zwakste partij, maar zij gaven zich niet zo maar gewonnen. Door hun krachten te bundelen probeerden zij sterker te staan tegenover de gasfabrikant. In 1836 berichtte de ICGA haar af-

nemers, dat de stijgende prijzen van steenkool, de hogere belasting en de geringere afzet van cokes en koolteer een prijsverhoging van 25 à 30 procent nodig maakten. Veel klanten protesteerden tegen de forse prijsverhoging en enkele afnemers namen zelfs het radicale besluit om een eigen gasfabriek te stichten. De 'fondsen voor een nieuwe gasfabriek waren nagenoeg getekend'. Daarmee bleek een gevoelige snaar te zijn geraakt, want de ICGA was weldra bereid de afnemers een contract te geven voor tien jaren tegen de oude prijs. Tot 1846 waren de Rotterdamse gasverbruikers daardoor verzekerd van een vaste prijs.

Om te voorkomen dat de prijzen na 1846 alsnog zouden worden verhoogd deden de verbruikers beroep op de gemeente. In de driehoeksverhouding nam de gemeente de sterkste positie in. De verbruikers hoopten op de steun van het gemeentebestuur om prijsverhogingen af te wenden. Met die benadering werd evenwel weinig succes geboekt. Naar aanleiding van een petitie van 164 gasverbruikers drong het stadsbestuur er weliswaar bij de ICGA op aan om maximumprijzen voor particulieren vast te stellen. Maar toen de gasfabrikant weigerde daar mee in te stemmen legde het gemeentebestuur zich daar zonder veel plichtplegingen bij neer.

Beperkte concurrentie

In 1851 hield notaris Cazaux van Staphorst een bijeenkomst om kapitaal bij elkaar te krijgen voor de stichting van een tweede gasfabriek in Rotterdam. Cazaux vond de gasprijs van de Engelse fabriek te hoog en hij beweerde dat het voor minder kon. De belangstelling van de zijde van financiers was echter gering en de notaris moest zijn plan opgeven. De gebroeders Van Limburgh, aannemers te Rotterdam en Kralingen, hadden meer succes. Op 1 december 1852 stichtten zij de Nieuwe Rotterdamsche Gasfabriek (NRG).

Het raadslid Hugo Molenaar ondervond aan den lijve dat de ICGA zich niet zo maar de kaas van het brood liet eten: 'Toen een paar kloeke burgers het plan van Cazaux weer opnamen werden er eenige ingezetenen, waaronder ook ik, door de ICGA uitgepikt en bij deurwaardersexploijt aangezegd dat wanneer zij zich niet binnen veertien dagen verbonden om het gas gedurende vijftien jaar voor de toen door haar vastgestelde prijs te nemen, hunnen aansluiting aan de gasleiding zou worden afgesneden.' Molenaar liet zich echter niet zo maar van de wijs brengen: 'Het bloed vloeide me toen nog wat sneller door de aderen dan tegenwoordig en ik gaf dus kortaf ten ant-

Door steenkool in ovens (retorten) te verhitten ontstaan steenkoolgas en cokes.
Op de foto het retortenhuis van de Gemeente Gasfabriek Oostzeedijk in 1887 (Collectie NV GEB Rotterdam).



woord: laat de pijp maar dadelijk afsnijden en ik heb mij getroost met kaars en lamplicht in mijne behoeften te voorzien.’

De gemeente gaf de NRG toestemming om de straten open te breken voor de aanleg van een leidingnet. Terzelfder tijd besliste het stadsbestuur over het openstellen van de Rotterdamse gasmarkt. De komst van de NRG maakte immers een einde aan het monopolistische karakter van de Rotterdamse gasvoorziening.

In het voorgaande zijn al enige relativerende opmerkingen gemaakt over de machtspositie van de monopolistische ICGA; het stadsbestuur zag kans die macht te begrenzen en ontzag daarmee het gemeentebudget. Bij de concurrentie die volgde op de stichting van de NRG moeten eveneens kanttekeningen worden geplaatst, want er was slechts sprake van een zeer beperkte concurrentie.

Vóór 1852 moesten de particuliere afnemers van gas alle zeilen bijzetten om een forse prijsstijging te voorkomen. Ná de komst van de NRG kelderde de gasprijs voor particulieren onmiddellijk, maar hoewel een moordende concurrentie tussen NRG en de ICGA in het verschiet lag, gebeurde er daarna vrijwel niets. De ICGA wist zich gesteund door een machtig moederbedrijf in Engeland en liet er geen misverstand over bestaan hoe dan ook lagere prijzen te zullen rekenen dan de NRG. De NRG stond nog niet zo stevig op de jonge benen, voelde er niets voor om zich in een ongewisse prijzenoorlog te storten met de zoveel sterkere Engelse ‘zuster’ en nam daarom genoegen met de nieuwe status-quo.

De gemeente speelde op de nieuwe situatie in door de NRG een steuntje in de rug te geven. Toen de gemeente overwoog om het gaslicht voor de gemeentelijke gebouwen voortaan ‘en masse’ bij één fabrikant te betrekken lag het voor de hand dat zij haar sterke onderhandelingspositie zou uitbuiten. Om de concurrentie tussen beide fabrikanten te bestendigen sloot de gemeente echter een overeenkomst met de NRG - tegen een vrij hoge prijs. Het gemeentebestuur verkleinde daarmee de kans dat de NRG in een ongelijke concurrentiestrijd het onderspit zou

delven en voorkwam dat de prijzen voor particulieren weer naar het oude niveau zouden stijgen. Hier gebruikte de gemeente dus haar positie als grootverbruiker om tot een regulering van de markt te komen.

Het doek valt

Het stadsbestuur had weinig belang bij een gemeentelijke exploitatie van gas. Dankzij de zeggenschap over de openbare ruimte had het immers een zeer sterke controle over de gasmarkt. Als afnemer genoot de gemeente bovendien een voorkeurbehandeling die zeer gunstig uitpakte voor de gemeentekas. Maar in 1884 werd de gasvoorziening onverwacht toch nog een gemeentelijke aangelegenheid. De aandeelhouders van de Nieuwe Rotterdamsche Gasfabriek en een flinke groep ontevreden gasverbruikers zorgden voor deze omwenteling.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw overwoog het gemeentebestuur van Rotterdam om voortaan nog slechts één gasfabriek te verblijden met de gemeentelijke concessie. De aandeelhouders van de Nieuwe Rotterdamsche Gasfabriek waren ervan overtuigd dat de NRG geen kans maakte om die ene concessie te verwerven. Het NRG-bestuur ging ervan uit dat de winstgevende onderneming op korte termijn de deuren moest sluiten. De directie wachtte niet tot het zover was, maar bood fabriek en leidingnet te koop aan de gemeente Rotterdam.

Daarmee versterkte zij de roep van een grote groep gasverbruikers die aandrongen op gemeentelijke exploitatie van de gasvoorziening. De hoge prijs die particulieren voor gas moesten betalen was hen al veel te lang een doorn in het oog. De gasverbruikers, hoewel goed vertegenwoordigd in de gemeenteraad, zagen tot dan toe geen kans om een raadsbesluit tot gemeentelijke exploitatie te forceren. De stemmen van de NRG-aandeelhouders, negen-man-sterk in de gemeenteraad, deden de weegschaal in het voordeel van gemeentelijke exploitatie doorslaan.

Het monsterverbond tussen de Rotterdamse consumenten en de producent NRG leidde een nieuwe episode in de geschiedenis van de gasvoorzie-

ning in. Rotterdam was vanaf dat moment niet alleen concessiegever en grootverbruiker, maar ook eigenaar van het gasbedrijf en had zo een zeer directe invloed op de gasmarkt.

Sinds 1992 is het Gemeente-Energiebedrijf Rotterdam niet langer een gemeentelijke tak van dienst. Het bedrijf is verzelfstandigd in de vorm van een naamloze vennootschap, met de gemeente Rotterdam als enige aandeelhouder. De GEB-directie vindt de NV-status een noodzakelijke voorwaarde om adequaat te kunnen reageren op de sterke concentratietendensen die zich in de sector manifesteren. Nu de concentratie doorzet zal dat vrijwel zeker tot een nog lossere relatie met de gemeente leiden. Door de banden met de distributiebedrijven van Schiedam, Dordrecht, Amsterdam en Noord-Holland aan te halen ontgroeit het bedrijf de regio, de gemeentelijke invloed neemt daarmee af.

De rijksoverheid daarentegen vergroot haar greep op de sector en voor onze ogen tekent zich daarvoor opnieuw een complexe driehoeksverhouding af: tussen de rijksoverheid, de distributiebedrijven en de verbruikers. De energiemarkt is en blijft voorlopig een monopolistische markt, maar net als in de negentiende eeuw is er sprake van een mager monopolie, dat onder strikte controle staat van de overheid, dit maal van de rijksoverheid.

We zagen dat de kleinverbruiker in de negentiende eeuw veruit de zwakste partij was. Dat is ook nu het geval en het is nog maar de vraag of de instelling van verbruikersraden daar veel aan zal veranderen. In de jaren tachtig van de vorige eeuw speelden de Rotterdamse kleinverbruikers weliswaar een opmerkelijke rol bij het beëindigen van de particuliere energievoorziening, maar gezien de huidige koers van verzelfstandiging lijkt een herhaling van die historische gebeurtenis voorlopig niet aan de orde.

Jan van den Noort is historicus. In opdracht van de NV GEB Rotterdam schreef hij het boek Licht op het GEB, Geschiedenis van het Gemeente-Energiebedrijf Rotterdam. Licht op het GEB kan worden besteld door 35 gulden over te maken op giro 3027000, tnv Jan van den Noort, Rotterdam).

Het boek is ook verkrijgbaar via de boekhandel.