

XII

De modernisering van het Nederlandse wegennet. Nieuwe perspectieven op de ontwikkelingen voor 1940

EWOUT FRANKEMA EN PETER GROOTE

1. Inleiding

De modernisering van het Nederlandse wegennet is van eminent belang geweest voor de sociaal-economische ontwikkeling en eenwording van Nederland. Toch is er tot nu toe weinig aandacht aan geschonken in de economisch-historische literatuur, al wordt er de laatste jaren meer over gepubliceerd. De wegengeschiedenis heeft zichtbaar geprofiteerd van het uitgebreide onderzoek naar de geschiedenis van de techniek in Nederland in de negentiende en twintigste eeuw. Zo hebben techniek-historici als Ten Horn-van Nispen en Buiten over de geschiedenis van het Nederlandse wegennet geschreven.¹ Daarnaast heeft het jubileum van Rijkswaterstaat in 1998 het historisch besef bij deze organisatie versterkt, waardoor bijvoorbeeld Ligtermoet en van der Ham in staat gesteld zijn over de wegengeschiedenis te publiceren.²

Vooralsnog zijn deze analyses echter tamelijk verkennend en beschrijvend van aard gebleven. Het zwaartepunt ligt bij de ontwikkeling van het rijkswegennet in

1 M.-L. ten Horn-van Nispen, "Het rijkswegenplan 1927. De aanpak van het verkeersvraagstuk in de jaren twintig", in: *Jaarboek voor de geschiedenis van bedrijf en techniek*, 9 (Amsterdam 1992) 185-208; H. Buiten en K. Volkers, *Oudenrijn. De geschiedenis van een verkeersknooppunt* (Utrecht 1996); H. Buiten, "'Hoogviadukten in het polderland?' De introductie van de autosnelweg in Nederland", *NEHA-Jaarboek*, 60 (Amsterdam 1997) 285-306.

2 D.M. Ligtermoet, *Beleid en planning in de wegenbouw. De relatie tussen beleidsvorming en planning in de geschiedenis van de aanleg en verbetering van rijkswegen*. Rijkswaterstaatserie 51 (Den Haag 1990). W. van der Ham, "Ruim baan voor de automobiel", in: H.W. Lintsen e.a. (red.), *Twee eeuwen Rijkswaterstaat 1798-1998* (Zaltbommel 1998) 159-169.

de periode 1920-1940. Bij gebrek aan empirisch onderzoek wordt van de regionale en lokale wegen stilzwijgend aangenomen dat zij, als vertakkingen van de grote wegen (i.c. de rijkswegen), een analoog ontwikkelingsproces hebben doorgemaakt.³ Het bestaande beeld kan in grote lijnen als volgt worden samengevat. Voorafgaand aan de periode van de explosieve toename van het automobilisme in de jaren '20 zou het Nederlandse wegennet lange tijd verwaarloosd zijn geweest omdat de rijksoverheid er geen geld voor over had en het belang ervan onderschatte. Gedurende het interbellum zou de rijksoverheid geleidelijk tot het inzicht zijn gekomen dat het wegverkeer een zaak van algemeen en snel toenemend belang was, waarin ze een coördinerende en stimulerende rol diende te vervullen. Maar op dat moment was de financiële situatie van de overheid zo precair dat goede bedoelingen niet in daden omgezet konden worden.

Dat lukte pas na stevig aandringen van de wegenlobby in 1926 met de instelling van de wegenbelasting. Met de opbrengsten van die wegenbelasting kon het *Rijkswegenfonds* gevuld worden, dat exclusief bedoeld was voor wegeaanleg. Het jaar 1926 geldt als een omslagpunt: met de invoering van de wegenbelasting werd een politieke oplossing gevonden voor het financieringsprobleem waarop de zo noodzakelijke investeringsimpuls van het rijk lange tijd gestrand was. Al een jaar later zag het eerste rijkswegenplan het licht. Middels forse investeringen en onder toenemende coördinatie van het Rijk werden de eerste autosnelwegen aangelegd en het nationale wegennet in snel tempo aangepast aan de eisen van het groeiende gemotoriseerde wegverkeer. Nog voor de oorlog behoorde het Nederlandse wegennet tot de beste in Europa.

2. Nieuwe data, nieuwe perspectieven

Uit recent onderzoek naar de investeringen in het interlokale wegennet in Nederland in de negentiende en twintigste eeuw is ons gebleken dat het bestaande beeld bijstelling behoeft.⁴ Het overwegend institutionele perspectief waarmee tot dusver gewerkt is roept een onvolledig en soms zelfs verkeerd beeld op van de algemene ontwikkeling van het wegennet op de lange termijn (1850-1940), en de

3 Grofweg kan het Nederlandse wegennet van die tijd onderverdeeld worden naar rijkswegen, provinciale wegen en gemeentewegen. De aanduiding is gericht op de behorende instantie, die niet per definitie ook verantwoordelijk was voor de aanleg. Bovendien waren en zijn ook waterschappen en particulieren actief in wegeaanleg en -beheer.

4 P. Groote, *Kapitaalvorming in infrastructuur in Nederland 1800-1913* (Capelle aan den IJssel 1995); P. Groote, *Infrastructure and Dutch economic development; A new long run data set for The Netherlands 1800-1913* (Utrecht/Groningen 1996); E.H.P. Frankema, *Kapitaalvorming in infrastructuur in Nederland 1900-1970* (Groningen 2001, ongepubliceerde doctoraalscriptie Faculteit der Economische Wetenschappen).

moderniseringstrend na 1926 in het bijzonder (1926-1940). De analyse van de jaarlijkse investeringsbedragen in alle verharde wegen buiten de bebouwde kom (hierna: straatwegen) leveren nieuwe resultaten op. Die gegevens bestaan uit tijdreeksen van de bruto investeringen in, en de netto kapitaalgoederenvoorraad van, de gehele straatweginfrastructuur over de periode 1800-1970. In 1995 publiceerde Groote de reeksen voor de jaren 1800-1913.⁵ In 2001 kwam als vervolg daarop de afstudeerscriptie van Frankema gereed (1913-1970).⁶ Deze tijdreeksen maken het mogelijk om de kwantitatieve ontwikkeling van de weginfrastructuur als uitgangspunt te nemen, in plaats van de politieke discussie over de rol van de rijksoverheid bij de aanleg van wegen.

Op vier punten kan volgens ons met deze benadering het perspectief verruimd worden: in de eerste plaats hoeven we niet het door politieke actoren met de mond beleden belang van wegen als uitgangspunt te nemen, maar het gerealiseerde belang, dus datgene waarvoor men ook bereid was de financiering op zich te nemen. In de tweede plaats hoeven we ons niet langer te beperken tot het rijkswegennet, maar kunnen we alle straatwegen en dus ook alle betrokken actoren in de analyse meenemen. In de derde plaats kunnen we eenvoudig het wegennet plaatsen in het perspectief van concurrerende transportwijzen. Door de gerealiseerde investeringen als maat voor de ontwikkeling te gebruiken, hebben we immers allerlei vormen van transportinfrastructuur op een vergelijkbare maatstaf geplaatst. In de vierde plaats kunnen we het tijdsperspectief verruimen, door de ontwikkelingen in de twintigste eeuw te koppelen aan die in de negentiende eeuw.

Ter invoering in de problematiek volgt eerst een overzicht van het huidige beeld van de ontwikkeling van het moderne Nederlandse wegennet voor de Tweede Wereldoorlog (paragraaf 3). Daarna toetsen we de twee premissen van de bestaande historiografie. Eerst wordt de veronderstelde 'verwaarlozing' van het traditionele wegennet (1850-1926) en de daarop volgende 'revolutionaire' moderniseringstrend nagegaan (1926-1940) (paragraaf 4). Vervolgens wordt het investeringsbeleid van de rijksoverheid in de periode 1920-1940 kritisch bekeken. Hier staat de vraag centraal of het investeringsbeleid van het rijk wel zo sterk afhing van de penibele financiële situatie begin jaren '20, zoals in de bestaande literatuur wordt gesuggered, of dat er wellicht hele andere politieke keuzes van invloed waren (paragraaf 5).

5 Groote, *Kapitaalvorming*.

6 Frankema, *Kapitaalvorming*.

3. Het bestaande beeld van ‘verwaarlozing’ en ‘revolutie’

3.1 Tot 1918: een terughoudende overheid; verwaarlozing van het wegennet

In deze paragraaf beschrijven we het traditionele beeld van het ‘wegenvraagstuk’ in de eerste decennia van de twintigste eeuw. Door de opkomst van het gemotoriseerde wegvervoer sinds de eeuwwisseling kwam de toestand van het Nederlandse wegennet in een nieuw daglicht te staan. De roep om actief ingrijpen door de rijksoverheid in de wegeaanleg werd sterker, terwijl de rijksoverheid zich al geruime tijd terughoudend had opgesteld. De door de wegenlobby gevraagde modernisering hield niet alleen de aanleg van nieuwe wegen in, maar ook de aanpassing van bestaande wegen om deze geschikt te maken voor de hogere snelheid, verkeersdruk en belasting van het wegdek vanwege het gemotoriseerd wegverkeer. Onder ‘moderne wegen’ verstaan wij wegen die qua breedte berekend waren op het ongehinderd passeren van auto’s en voorzien van een egaal wegdek van beton of asfalt. Het traditionele wegennet bestond omstreeks 1900 uit relatief smalle wegen met een bestrating van keien of klinkers maar vaker nog met grind of steenslag.⁷

Tot de Eerste Wereldoorlog werd de passiviteit van de rijksoverheid over het algemeen zonder discussie geaccepteerd. De kosten van een grootschalige vernieuwing van het wegennet werden te hoog gevonden, terwijl de urgentie en het algemeen belang van vernieuwing, vanwege het geringe aantal auto’s dat toen rond reed, niet overtuigend aanwezig was. De auto werd in de eerste plaats als pleziervoertuig beschouwd, voor sportief of toeristisch vermaak van de elite. Op de wegen met paarden, wagens, voetgangers, handkarren en fietsers was de auto bovendien een gevaar voor de verkeersveiligheid.

Belangenverenigingen als bijvoorbeeld de in 1883 opgerichte ANWB hadden uiteraard wel aandacht voor de opkomst van het automobilisme en de staat van de Nederlandse wegen. Zij hielden zich bezig met uiteenlopende zaken variërend van het organiseren van fietswedstrijden en het plaatsen van wegbewijzing om het toerisme te bevorderen, tot het nemen van proeven vanwege de stofbestrijding en het daadwerkelijk verbeteren van wegen en fietspaden.⁸ Erg veel zoden zette dit overigens niet aan de dijk, tussen 1898 en 1922 gaf de Bond jaarlijks gemiddeld f 7.400 uit aan wegenverbetering, minder dan 1% van de gemiddelde overheidsuitgaven hieraan. De ANWB gold in eerste instantie vooral als belangenbehartiger van de fietser, de in 1898 opgerichte Koninklijke Nederlandsche Automobiëclub (KNAC) was primair op het belang van de automobilist ingesteld.⁹

⁷ Zie Groote, *Kapitaalvorming*, 129.

⁸ Zie voor een overzicht van de vele activiteiten het gedenkboek; W.J. Lugard, *Veertig Jaar ANWB*, 1923 en M.F.A.Linders-Rooijendijk, *Gebaande wegen voor mobiliteit en vrijetijdsbesteding. De ANWB als vrijwillige associatie 1883-1937* (Heeswijk 1989).

⁹ F. Alkemade, *100 jaar KNAC. Clubtocht door een eeuw heen* (Utrecht 1998).

Het toekomstig economisch belang van het gemotoriseerde wegverkeer werd vooralsnog niet algemeen onderkend. Voor de ontsluiting van economisch belangrijke gebieden was de aanleg van nieuwe lokaalspoorlijnen en tramlijnen veel belangrijker. Terugkijkend vanuit het heden is het gemakkelijk te concluderen dat deze vervoerswijzen, na de Eerste Wereldoorlog, geduchte concurrenten zouden vinden in de auto, autobus en vrachtwagen, maar dat was destijds allerminst vanzelfsprekend.

3.2 1918-1925: de overheid gaat langzaam overstag

Na de Eerste Wereldoorlog werd het maatschappelijk en politiek draagvlak voor een sturende rol van de rijksoverheid in de modernisering van het wegennet snel groter. De opmars van de auto als dominant vervoermiddel speelde de belangrijkste rol, hoewel die opmars in Nederland relatief traag verliep in vergelijking met de ons omringende landen. Dat wordt toegeschreven aan de kwaliteit van de alternatieve vervoerswijzen in Nederland: een fijnmazig waterwegennet, een dicht en gediversifieerd spoorwegennet en niet te vergeten de grote populariteit van de fiets.¹⁰ De concurrentiepositie van de auto was na de Eerste Wereldoorlog sterk verbeterd. Gemotoriseerde voertuigen konden veel goedkoper dan voorheen ingevoerd worden, dankzij de massaproductie in de auto-industrie en het productieoverschot dat aan het eind van de Eerste Wereldoorlog ontstond. Daarbij telden ook het gunstige economische klimaat en de harde gulden in de eerste naoorlogse jaren. Het aantal gemotoriseerde voertuigen nam explosief toe en bracht nu in korte tijd de knelpunten op het 'ouderwetse' wegennet aan het licht.

Als reactie op deze problematiek werden in 1920 de krachten van afzonderlijke wegenlobby's gebundeld in de 'Vereeniging het Nederlandsche Wegencongres' (NWC). De doelstelling van deze vereniging luidde 'het wegeenvraagstuk te bestuderen en daarvoor belangstelling te wekken [middels] het houden van congressen en tentoonstellingen [en] het uitgeven van geschriften'.¹¹ In het NWC waren o.a. de ANWB, de KNAC, geledingen van de Kamers van Koophandel, wegebouwbedrijven, maar ook functionarissen van Rijkswaterstaat, provincies en gemeentes verenigd. Gebruikers, bouwers en beheerders hielden zich gezamenlijk bezig met de inhoudelijke problematiek van het wegennet en het autoverkeer, maar ook met de campagne voor modernisering van het wegennet. De NWC bleek in staat om daadwerkelijk pressie uit te oefenen op de overheid.

De belangrijkste argumenten voor modernisering die zij aanvoerden hadden betrekking op het economisch belang van goede wegen en duidelijke regelgeving omtrent gebruik en financiering. De expansie van het wegverkeer zorgde ervoor dat steeds meer wegen zwaar belast werden en, zonder ingrijpen, de doorstroom van het verkeer in de toekomst moeilijk zou worden. De urgentie manifesteerde

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Van der Ham, "Ruim baan", 168.

¹¹ *Statuten van de 'Vereeniging Het Nederlandsche Wegen-Congres' (s-Gravenhage 1921)* 1.

zich onder andere in het rijverbod voor het zware vrachtvervoer dat op bepaalde slecht verharde wegen was ingesteld.¹² Ook de ergerniswekkende tolheffingen op lokale wegen waren vaak onderwerp van discussie. Vertegenwoordigers van lokale overheden en bedrijven brachten daarnaast een persoonlijke politieke agenda in, door aandacht te vragen voor de belangrijke wegverbindingen in de eigen regio.¹³

Het struikelblok voor de Nederlandse regering om het knellende wegenvraagstuk echt aan te pakken had te maken met de krapte in de rijksfinanciën begin jaren '20 en de hoge kosten die de verbetering van de grote doorgaande wegen zouden vergen. Het onderhoud van met name de vele klinkerwegen was al kostbaar, laat staan dat er geld was voor de uitbreiding en verbreding van de rijkswegen. Het wegenvraagstuk in deze periode wordt in de literatuur dan ook getypeerd als een financiële kwestie.¹⁴ Anders was het met de verkeersveiligheid. Deze werd in eerste instantie met extra regelgeving bevorderd, wat geen geld kostte.

3.3 1926-1940: de grote doorbraak; wegenbelasting en rijkswegenplan

De invoering van de *Wegenbelastingwet* in 1926 betekende de oplossing van het wegenvraagstuk. In grote lijnen was deze wet een uitvloeisel van een voorstel dat door het NWC bij de regering was ingediend. De kern van dit voorstel was gebaseerd op een onderzoek onder de leden van het NWC waaruit bleek dat er steun was voor het principe 'de gebruiker betaalt'. De modernisering van het wegennet zou, naast een forse rijksbijdrage, door de weggebruiker gefinancierd moeten worden.

In de nieuwe wet werd de oprichting van een *Wegenfonds* bepaald 'ter verzekering van den aanleg, de verbetering en het onderhoud van openbare verkeerswegen te land'.¹⁵ Dit Wegenfonds werd gevuld met de inkomsten uit een centrale wegenbelasting, boven op de bestaande rijwielbelasting en de jaarlijkse rijksbijdrage aan het onderhoud van wegen, eventueel aangevuld met voorschotten van het rijk. De nieuwe wegenbelasting hield een aanslag in op alle motorrijtuigen. De aanslag werd vastgesteld op basis van het gewicht van het voertuig omdat dit bepalend zou zijn voor de mate van slijtage dat werd toegebracht aan het wegdek. Het fonds was bestemd voor rijkswegen en provinciale wegen. De aanpak van

12 Van dergelijke verboden zijn in de jaren '20 doorlopend voorbeelden te vinden, zie bijv. *Verslag van den toestand der provincie Groningen over het jaar 1921* (Groningen 1922), aldaar: Provinciale reglementen.

13 Zie o.a. de *Verslagen van het Nederlandsche Wegencongres*, het tijdschrift van het NWC: *Wegen* (vanaf 1925), het verenigingsorgaan van de ANWB: *De Kampioen*, en voor onderwerpen van technische aard het tijdschrift van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI): *De Ingenieur*.

14 Van der Ham, "Ruim baan", 162; Buiten en Volkers, *Oudenrijn*, 15.

15 *Wegenbelastingwet*, Staatsblad no. 464, 31 december 1926.

deze wegen diende te geschieden volgens een vooropgezet rijks- en provinciaal wegenplan. De provincies kregen hiertoe een aandeel uit het fonds.

Het eerste rijkswegenplan werd in 1927 ingediend. Dit plan besloeg een voorlopige schets van het te realiseren wegennet over een termijn van 25 à 30 jaar. De kosten werden geraamd op circa 300 miljoen gulden, dus zo'n 11 à 12 miljoen op jaarbasis. Deze bedragen kwamen bovenop de circa 10 miljoen gulden voor onderhoud. Het rijkswegenplan zou eens in de tien jaar herzien worden op basis van voortschrijdend inzicht. Het wegenplan uit 1927 voorzag hoofdzakelijk in aanpassingen van het bestaande wegennet, waarbij het accent sterk op het westen van het land lag. Het doel was om eerst de grote steden te voorzien van adequate verbindingen. Het rijk zou een aantal wegen die van algemeen belang geacht werden overnemen van de eigenaars en toevoegen aan het bestaande rijkswegennet. Het wegenplan werd per provincie uitgewerkt, omdat dit het beste aansloot op de organisatie van Rijkswaterstaat.

Een veelgehoorde kritiek op het rijkswegenplan was dat het te vaag was en te weinig op een visie van een nationaal samenhangend wegennet was gebaseerd: teveel lapwerk. Daarnaast ontbrak het aan een uitgewerkte begroting, een tijdsplanning en een prioriteitschema. De grote man achter het eerste rijkswegenplan, ir. Van den Broek, was echter van mening dat het plan niet al te strak moest worden ingevuld, om goed te kunnen blijven inspelen op veranderingen in het wegverkeer. In de plannen werd overigens wel aandacht besteed aan de hoofdverbindingen met het buitenland en de belangrijke landbouw- en industriegebieden. Op de belangrijkste doorgaande trajecten werd de bouw van vaste bruggen gepland ter vervanging van schipbruggen. Van den Broek ondervond de kritiek verder door een concreet vijf jarenplan uit te werken, aan de hand waarvan men direct aan de slag kon.

Herzieningen van het rijkswegenplan volgden al in 1932 en 1938, dus eerder dan aanvankelijk gepland. Het wegennet werd gaandeweg meer vanuit een nationaal perspectief bekeken. De belangrijkste veranderingen in het ontwerp hadden betrekking op de aanleg van meerdere nieuwe trajecten ter vervanging van de bestaande en de aanleg van bruggen over de grote rivieren om het noorden en zuiden van het land beter met elkaar te verbinden. De opname van autosnelwegen in het rijkswegenplan van 1932 sprak zeer tot de verbeelding. De autosnelwegen waren wegen met door een middenberm gescheiden rijbanen, verharde vluchtstroken en ongelijkvloerse kruisingen. Deze wegen waren slechts voor autoverkeer toegankelijk. Vaak werd er parallel aan een autosnelweg een fietspad aangelegd. Dertien trajecten, die in 1936 uitgewerkt waren in een autosnelwegenplan, werden als een aparte categorie opgenomen in het rijkswegenplan van 1938. Met de aanleg ervan werd nog voor de Tweede Wereldoorlog begonnen en daarmee liep Nederland voorop in Europa.

Hiermee hebben we het bestaande beeld van verwaarlozing en de revolutionaire modernisering van het Nederlandse wegennet in de tweede helft van de jaren '20

kort geschetst. We kunnen nu bekijken of dat beeld van een trendbreuk strookt met de data van de investeringen in straatwegen.

4. Hoe verwaarloosd was het wegennet voor 1926?

In de huidige literatuur ligt veel nadruk op de slechte staat van de wegen voor de invoering van het rijkswegenplan in 1926. Volgens Ten Horn-van Nispen was er 'vijfenzeventig jaar lang nauwelijks aandacht aan de wegen besteed.'¹⁶ De verwaarlozing was voornamelijk te wijten aan de sterke opkomst van de spoorwegen vanaf 1860 en later de tramwegen als alternatieve vorm van transportinfrastructuur. Volgens Linders-Rooijendijk is tot 1918 'alle aandacht van de overheid gericht geweest op het railverkeer. Men is er steeds vanuit gegaan dat deze vorm van vervoer de enige belangrijke zou blijven, totdat de fiets en enige tijd later de auto op het toneel verschijnen. Het gevolg is dan ook dat aan aanleg en onderhoud van straatwegen bijzonder weinig aandacht is besteed.'¹⁷

Het bekende artikel van Schmal over de rijkswegen in de negentiende eeuw heeft enigszins bijgedragen aan de idee dat de Nederlandse wegen voor 1920 verwaarloosd werden.¹⁸ Hij besteedt onder andere aandacht aan de bezuinigingsvoorstellen van de regering betreffende het rijkswegennet in de jaren 1870 en 1880. Door de verhardingsbreedte terug te brengen bespaarde het rijk op de kosten van onderhoud.¹⁹ Volgens Schmal was deze bezuinigingsoperatie ingegeven door de gewijzigde verkeerssituatie op de grote doorgaande wegen: met de uitbouw van het spoorwegennet in de jaren 1860 en 1870 werd het 'bepaald stil op sommige groote wegen'.²⁰ De verdwijning van de diligencediensten tussen de grote steden was tekenend voor deze ontwikkeling. Minister van Waterstaat Lely, die zich al vroeg onderscheidde als pleitbezorger voor nieuwe investeringen in het wegennet, draaide in 1899 de bezuinigingsmaatregelen terug.

De rijksoverheid gaf in het eerste decennium van de 20^e eeuw jaarlijks een vast bedrag tussen de 600.000 en 700.000 gulden uit voor onderhoud, herstel en verbetering van wegen en bruggen.²¹ Veel van dit geld werd verstrekt in de vorm van subsidie aan lagere overheden.²² Lely wist echter niet gedaan te krijgen dat het

16 Ten Horn-van Nispen, "Rijkswegenplan".

17 Linders-Rooijendijk, *Gebaande wegen voor mobiliteit en vrijetijdsbesteding*, 104-105.

18 H. Schmal, "'s Rijks groote wegen in de 19^e eeuw" in: A.P. de Klerk e.a. (red.), *Historische geografie in meervoud* (Utrecht 1984) 78-94, aldaar 85. Groote, *Kapitaalvorming*, 128.

19 Ligtermoet, *Beleid en planning*, 14.

20 Schmal, "'s Rijks groote wegen", 87.

21 Staatsbegrotingen 1901, 1907, in: Ligtermoet, *Beleid en planning*, 14.

22 Zie *Verslagen aan de Koningin over de openbare werken in de jaren 1900-1910* ('s-Gravenhage 1901-1911).

budget voor de rijkswegen opgeschroefd werd. Ligtermoet concludeert: ‘De rijksoverheid voerde een beleid waarmee door verwaarlozing van het onderhoud de verhardingsbreedte van veel wegen werd teruggebracht van ruim 4 tot ruim 3 meter. Hierdoor was de toestand van de rijkswegen aan het einde van de 19^e eeuw overduidelijk slecht.’²³ Schmal geeft echter ook aan dat de voorgenomen versmalting van wegen lang niet altijd is uitgevoerd. Men bezuinigde slechts op het onderhoud van de buitenstroken of gebruikte ze voor de aanleg van een tramlijn. Bovendien betoogt Schmal dat de opkomst van het spoor eerder heeft geleid tot een verschuiving in het wegvervoer naar lokaal niveau dan dat deze een algehele teruggang heeft veroorzaakt, omdat het vervoer over de korte afstand, van en naar het station, juist belangrijker werd.

Niet alle bronnen spreken overigens over de slechte kwaliteit van het Nederlandse wegennet. Zo werd in de zomer van 1898 een autorace tussen Parijs en Amsterdam gehouden. Deze rally, die door toeschouwers alom met verbazing werd gadeslagen, werd mede tussen die twee steden georganiseerd omdat men het laatste stuk van de route (naar Amsterdam) op een goed geplaveide weg lekker door zou kunnen jakkeren.²⁴ Francis Miltoun schreef in 1907: ‘Holland for automobilists is a land of one hill and miles and miles of brick-paved roads, so well laid with tiny bricks, and so straight and so level that it is almost an automobilist’s paradise. [...] Wherever in Holland one strikes the brick roads, made from little red bricks standing on end, he is happy. There is no dust and there are no depressions in the surface which will upset the carburation and jar off the bolts off your machine. It is an expensive way of road-building, one thinks, but it is highly satisfactory.’²⁵

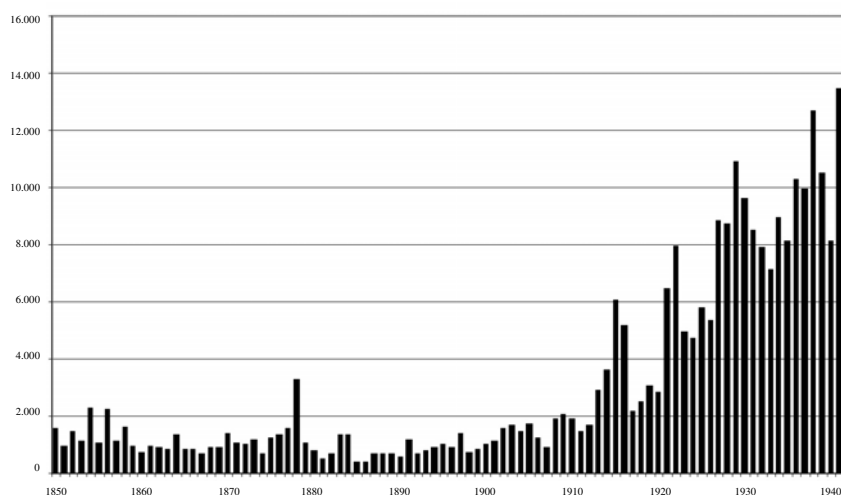
In de ogen van deze Engelsman viel het dus allemaal wel mee met de toestand van de Nederlandse wegen. Was er echt sprake van verwaarlozing? Stelde de Nederlandse reiziger, gewend aan accuraat vervoer, misschien hogere eisen aan de wegen dan men elders deed? Was het onderhoud van wegen wellicht zo duur omdat de hoge kwaliteit gehandhaafd moest worden? Of was het klagen over de deplorabele kwaliteit van het wegennet een politieke actie van de wegenlobby, die gebaat zou zijn bij een actiever aanlegbeleid van de overheid? Volgens ons biedt een institutionele kijk, aangevuld met allerlei anekdotisch materiaal ons geen compleet beeld. Laten we dus kijken hoe de investeringen in het totale Nederlandse wegennet er uitzagen.

23 Ligtermoet, *Beleid en planning*, 14.

24 Van der Ham, “Ruim baan”, 159-160.

25 F. Alkemade, *Het beeld van de auto 1896-1921. Verslag van een speurtocht door Nederlandse collecties* (Deventer 1996) 145,146; volgens bronverwijzing aldaar geciteerd uit: F. Miltoun, *The automobilist abroad* van 1907.

Figuur 1. *Bruto kapitaalvorming in wegen en oeververbindingen in Nederland, 1850-1940 (in constante prijzen, duizenden guldens van 1913)*



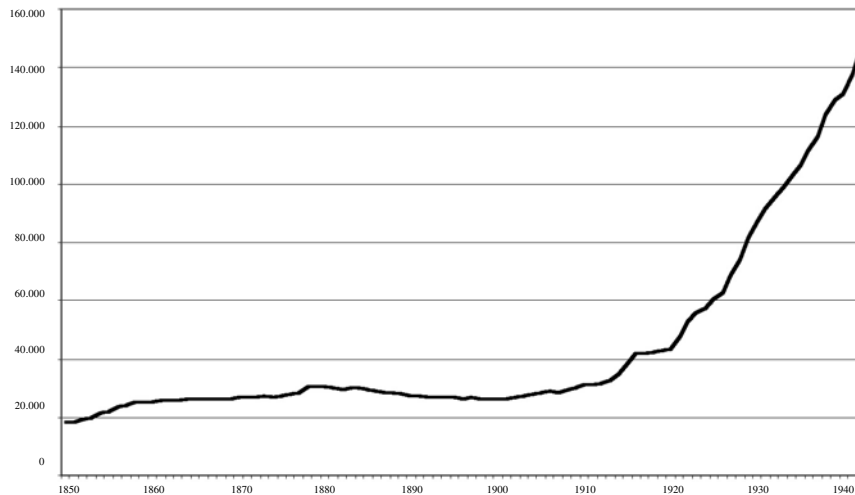
Bron: Grootte, *Kapitaalvorming*, 139-140; Frankema, *Kapitaalvorming*, 54.

In grafiek 1 (fig. 1) is de omvang van de kapitaalvorming in interlokale wegen en bruggen oeververbindingen voor de periode 1850-1942 weergegeven.²⁶ Hieronder vallen dus niet alleen de rijkswegen, maar ook alle andere verharde wegen, voor zover ze buiten de bebouwde kom liggen, inclusief bruggen en tunnels.

Uit de grafiek zijn twee zaken af te leiden. Ten eerste valt op dat de investeringen in 1927 weliswaar fors toenamen en op een hoog niveau bleven gedurende de jaren '30, ondanks de economische depressie, maar de structurele toename van de investeringen begon al eerder. Het precieze beginpunt is moeilijk te bepalen. Afgaande op de investeringsbedragen kende het proces van wegenverbetering een veel geleidelijker karakter dan in de literatuur wordt gesuggereerd. Rond 1910 was er al een sterke toename van de investeringen ten opzichte van de voorafgaande jaren. Deze toename is deels toe te schrijven aan het algemeen gunstige inves-

26 Kapitaalvorming bestaat uit de toevoeging van nieuwe kapitaalgoederen aan de kapitaalgoederenvoorraad en de verbetering van bestaande. Onderhoudskosten vallen daar dus niet onder. De berekening van de kapitaalvorming berust op gegevens uit het Verslag van Openbare werken en de statistiek der provincie- en gemeentefinanciën aangevuld met schattingen op basis van fysieke infrastructuur (totaal aangelegde lengte en breedte van verharde wegen, aard van het oppervlak en de verantwoordelijke instantie voor aanleg, onderhoud en beheer) De bronnen en methodiek waarop deze berekening berust is terug te vinden in de vermelde werken van Grootte en Frankema.

Figuur 2. De netto kapitaalgoederenvoorraad in wegen en oeververbindingen in Nederland, 1850-1942 (in constante prijzen, duizenden guldens van 1913)



Bron: zie figuur 1.

teringsklimaat in deze periode. Dat merken we ook in andere sectoren van de economie.²⁷ Uit de bronnen blijkt echter dat vooral de activiteiten van gemeenten en provincies in de wegeaanleg sterk toenemen.²⁸

In het verlengde van deze eerste opmerking ligt de tweede vraag: werd het wegennet voor de investeringsstijging rond 1910 verwaarloosd? Een relatief laag investeringsniveau zegt daar niet alles over. Investeringsniveau hebben te maken met uitbreiding, verbetering of vernieuwing van het bestaande netwerk, en niet met onderhoud. Toch mogen we ook niet meteen uit het feit dat het investeringsniveau positief was, afleiden dat er nog gewerkt is aan verbetering van het netwerk. Het kan ook zijn dat het ging om vervangingsinvesteringen, omdat bestaande wegen aan het eind van hun levensduur waren. Om te beoordelen of de kwaliteit van de wegen in zijn totaliteit is toegenomen moeten we kijken naar de ontwikkeling van de netto kapitaalgoederenvoorraad, hierin zijn de afschrijvingen verdisconteerd.

Figuur 2 laat zien dat er vanaf 1880 inderdaad 'ingeteerd' werd op de bestaande kapitaalgoederenvoorraad, oftewel het Nederlandse wegennet. In de periode 1880-

27 Zie o.a. R. van der Bie, *'Een doorlopende groote roes'. De economische ontwikkeling van Nederland, 1913-1921* (Amsterdam 1995) 5, 87, 181 e.v. en J.L. van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995* (Utrecht 1997) 128 -140.

28 Zie *Verslag openbare werken 1910-1922*.

1900 waren de investeringen niet hoog genoeg om de afschrijvingen op wegen te compenseren. In totaal nam de netto kapitaalgoederenvoorraad in deze periode af met 14%, dat is ongeveer 0,7% per jaar. Vanaf het jaar 1900 treedt er weer groei in en in 1910 is de omvang van 1880 weer bereikt. Tot 1926 ligt de jaarlijkse groei-voet op 3,4%, daarna versnelt de groei tot 5,4% per jaar. Een deel van het verhaal over verwaarlozing van het wegennet klopt dus wel, maar minder extreem dan meestal gesuggereerd en met een veel eerder ingezet en veel geleidelijker verlopend herstel.

Het verval komt echter in een ander daglicht te staan als we het perspectief nog verder verruimen door ook de investeringen in andere vormen van transportinfrastructuur erbij te betrekken. In figuur 3 zien we de investeringen in het wegennet, het spoorwegennet en de scheepvaartwegen (kanalen, bevaarbare rivieren en havens).

Twee dingen vallen meteen op, namelijk dat het investeringsniveau in wegen lange tijd verhoudingsgewijs laag was en dat de toename in de twintigste eeuw explosief was, terwijl de investeringen in het spoor een tegengesteld verloop vertonen. Op dit contrast komen we in de volgende paragraaf terug. Hier is met name interessant dat met de terugval in de investeringen in wegen in de jaren 1880 ook de investeringen in spoor- en tramwegen en in scheepvaartwegen terugvielen. Uit eerdere studies is verder gebleken dat ook in andere sectoren van infrastructuur, zoals de telegraaf en de landaanwinning, een dergelijke terugval waarneembaar is.²⁹ De verklaring ligt deels in de economische depressie in de jaren 1880, maar het extreem hoge niveau van infrastructurele investeringen in de jaren 1860 en 1870 vertekent het beeld drastisch. Veelzeggend is dat de infrastructurele investeringsquote, het aandeel van investeringen in infrastructuur in het Bruto Binnenlands Product, daalt van een piekniveau van 3,1% in 1877, naar een dieptepunt van ca. 0,8% in 1890.³⁰

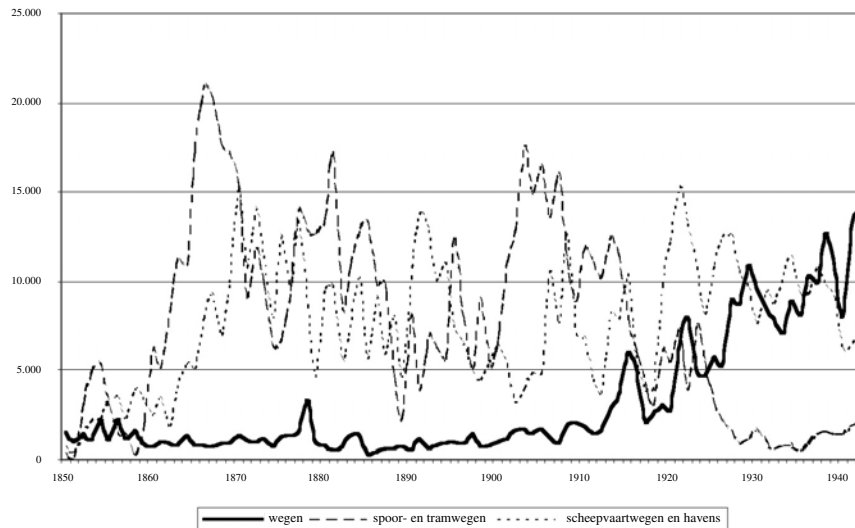
Met andere woorden: de daling in de investeringen in wegen viel samen met een algehele terugval van infrastructurele uitgaven volgend op een enorme impuls in de twee decennia daarvoor. Deze impuls had tot gevolg dat het spoorwegennet in het jaar 1888 als voltooid werd beschouwd. Er zijn aanwijzingen dat dit voor het wegennet rond 1880 ook het geval geweest is. Zulks wordt voor de provincie Groningen treffend aangetoond in de studie van Clement. Vanaf 1850 tot 1879 werd, met name door de provincie, een groot aantal wegen aangelegd. In 1879 spraken men van 'een volledig geïntegreerd fijnmazig netwerk dat zich uitstrekte over de hele provincie en vrijwel ieder dorp was hierop aangesloten.'³¹ Volgens Clement wijzen de beschikbare data erop dat de diffusie van het hele Nederlandse wegennet een vergelijkbaar patroon gevolgd heeft. Hij wijst er terecht op dat er te weinig

29 Zie Groote, *Kapitaalvorming*, 70.

30 Groote, *Kapitaalvorming*, 70.

31 M. Clement, *Transport en economische ontwikkeling. Analyse van de modernisering van het transportsysteem in de provincie Groningen (1800-1914)* (Groningen 1994) 21.

Figuur 3. *Bruto kapitaalvorming in wegen, spoor- en tramwegen en scheepvaartwegen, inclusief havens in Nederland, 1850-1942 (in constante prijzen, duizenden guldens van 1913)*



Bron: zie figuur 1.

onderzoek verricht is op lokaal en regionaal niveau. Dit onderzoek is weliswaar tijdrovend, maar niet onmogelijk omdat de noodzakelijke bronnen beschikbaar zijn.³²

De meeste literatuur is daarentegen eenzijdig gericht op de situatie van de rijkswegen, hoewel deze in 1914 slechts 4% van de totale lengte van het wegennet uitmaakten, 22% was voor rekening van de provincies aangelegd en 74% door de gemeenten, waterschappen, polderbesturen en particulieren.³³ De rijkswegen kunnen dus niet als voorbeeld gelden voor de situatie in heel Nederland. Vanaf het midden van de 19^e eeuw vond er een fundamentele verschuiving plaats in de func-

32 Te denken valt aan het *Verslag openbare werken*, het *Verslag van den landbouw in Nederland*, het *Staatkundig en staathuishoudkundig jaarboekje* en diverse *provincie- en gemeenteverslagen en -rekeningen*, alsmede *weg- en waterstaatskaarten*. Zie Clement, *Transport*, 40-41 en Groote, *Kapitaalvorming*, 126-131.

33 Clement, *Transport*, 17. Ter vergelijking: in 1951 lag het beheer van wegen voor 20% in handen van het rijk, voor 27% bij de provincies en nog altijd voor 53% in handen van de gemeenten en enkele andere instanties. Zie *Statistisch Zakboek 1951/1952*, CBS, 61. Ge-classificeerde wegen zijn interlokale wegen die deel uitmaken van een wegenplan. Het aandeel van de niet ge-classificeerde verharde wegen, waarin de gemeentes, waterschappen

tie van wegen. De omvang van het verkeer op lange afstand over rijkswegen nam af en verplaatste zich naar lokale en regionale wegen, die als aanvoerweg voor de spoorwegen gingen functioneren.³⁴ Het vervoer van deur tot deur over de weg bleef overeind, als complementaire vorm van vervoer. Ook de fiets heeft aan deze verschuiving bijgedragen. De fiets veroverde Nederland in hoog tempo en stelde nieuwe eisen aan het wegdek.³⁵ De fiets was voor een relatief groot publiek betaalbaar en voldeed uitstekend op de korte afstand. Het was Schmal die er op wees dat het railtransport op bepaalde delen van het Nederlandse wegennet zorgde voor een afnemende mobiliteit, maar tegelijkertijd een behoefte aan nieuwe vormen van wegverkeer schiep.³⁶ Als we nog eens naar figuur 3 kijken dan zien we dat in de groeifase van de regionale spoor- en tramwegen, vanaf 1900 tot ca. 1914 de investeringen in wegen eveneens flink stegen.³⁷ Deze investeringen werden hoofdzakelijk door provincies en gemeentes gerealiseerd.

Na een investeringsimpuls vanaf 1850 tot ca 1880, liepen de investeringen in het Nederlandse wegennet drastisch terug. Met name aan de grote wegen, i.c. de rijkswegen, werd nauwelijks aandacht besteed. De terugval in de kwaliteit van het regionale en lokale wegennet is veel minder fors geweest, hoewel ook hier de financiën ontbraken. Hier moet worden toegevoegd dat het lokale wegennet rond 1880 voldeed aan de eisen van die tijd. In de eerste decennia van de twintigste eeuw wanneer de concurrentie van het spoor opnieuw stijgt door de aanleg van regionaal en lokaal spoor, nemen ook de investeringen in wegen weer toe, vanaf 1910 zelfs structureel. De lokale overheden investeren verhoudingsgewijs veel. Eerst met de opkomst van de automobiel trad er weer een geleidelijke verschuiving op van lokaal naar interlokaal wegverkeer en ontstond de noodzaak voor het rijk om zich, net als in de eerste helft van de negentiende eeuw, te bemoeien met het rijkswegennet. De discussie over het algemeen belang van een goed functionerend nationaal wegennet werd immers relevant. Verwaarlozing van het totale wegennet voor 1926 is volgens ons maar in beperkte mate het geval geweest. Deze kwalificatie is ingegeven door een eenzijdige blik op de rijkswegen, die slechts een gering aandeel hadden in de totale lengte van het Nederlandse wegennet.

en particulieren een relatief groter aandeel beheerden is hier dus niet opgenomen en bijgevolg is hun aandeel in het beheer onderschat.

34 Groote, *Kapitaalvorming*, 128.

35 Adri Albert de la Bruhèze en Frank Veraart, "Fietsen en verkeersbeleid. Het fietsgebruik in negen Westeuropese steden in de twintigste eeuw", *NEHA-jaarboek voor economische, bedrijfs- en techniekgeschiedenis* 62 (1999) 138-170.

36 Schmal, "'s Rijks groote wegen", 87.

37 Zie Groote, *Kapitaalvorming*, 120-123 en Frankema, "Kapitaalvorming", 31-32 en 38.

5. Op weg naar een rijkswegenplan. Een kwestie van financiën?

Het aantal personenauto's op de Nederlandse wegen steeg van 11.000 in 1920 naar 30.000 in 1925 en 68.000 in 1930. Daarnaast werden er in 1930 44.000 bedrijfswagens en 30.000 gemotoriseerde tweewielers geregistreerd.³⁸ Een enorme toename waarop het bestaande wegennet uiteraard niet was berekend. We hebben in de vorige paragraaf gezien dat in de eerste decennia van de twintigste eeuw het niveau van de investeringen in wegen geleidelijk steeg en dat van de andere vormen van transportinfrastructuur begon te benaderen (fig.3). Vanaf het midden van de jaren '20 groeiden de investeringen in landwegen uit boven de sterk gekrompen investeringen in de spoorwegen. De kapitaalvorming in waterwegen en havens vertoonde een evenwichtiger verloop, maar ook daar stegen de uitgaven aan het wegennet al voor de Tweede Wereldoorlog bovenuit. De depressie in de jaren '30 had relatief weinig invloed op de investeringen in scheepvaartwegen en landwegen. Dit was voor een belangrijk deel te danken aan het feit dat zowel de aanleg van wegen als van kanalen zeer geschikt was voor de werkverschaffing. Het ongeschoolde en arbeidsintensieve werk kon op deze wijze goedkoop worden uitgevoerd.

Niettemin heeft het lang geduurd vooraleer het rijk zich actief opstelde in het wegvraagstuk. In de opmaat naar het eerste rijkswegenplan van 1927 wordt het uitblijven van een structurele aanpak van het rijkswegennet vooral als een financiële kwestie uitgelegd.³⁹ Ondanks de economische voorspoed kampte de rijks-overheid in de jaren '20 met grote tekorten en oplopende schulden.⁴⁰ Er was geen geld, luidde het argument van diverse regeringen in de jaren '20; maar was het financieringsprobleem onoverkomelijk?

In 1925 werd besloten om de Zuiderzeewerken, die in 1922 waren stil gelegd vanwege acute financieringsproblemen, toch door te zetten. Het Zuiderzeefonds werd deels gevuld met geleend kapitaal, waarvan alleen de rentelasten op de jaarlijkse begroting werden opgenomen.⁴¹ De bedragen die tussen 1927 en 1931 uitgetrokken werden voor de afsluiting van de Zuiderzee en drooglegging van de Wieringermeer beliepen gemiddeld 36 miljoen gulden, waarvan ruim de helft van de rijksbegroting afkomstig was. Ter vergelijking: de omvang van het wegenfonds

38 Bron: *Vijfennegentig jaren statistiek in tijdreeksen 1899-1994*, CBS (Voorburg 1994). De snelle toename van het wegverkeer blijkt ook uit de Verkeerstellingen die door Rijkswaterstaat uitgevoerd werden (*Verslag betreffende verkeerswaarnemingen in 1923, 1926 etc.*, CBS ('s-Gravenhage 1925 etc.)).

39 Ten Horn-van Nispen, "Rijkswegenplan", Buiters en Volkers, *Oudenrijn*, Van der Ham, "Ruim baan".

40 Van Zanden, *Een klein land*, 142-143.

41 J.Th. Thijsse, *Een halve eeuw Zuiderzeewerken 1920-1970* (Groningen 1972) 20 en 440.

(1927) bedroeg ongeveer 20 miljoen gulden.⁴² Deze verhouding geeft aan dat het rijkswegennet kennelijk onvoldoende prioriteit genoot om zonder meer door het rijk gefinancierd te worden, hoewel dat wel degelijk mogelijk was geweest.

In het verleden had de weggebruiker altijd rechtstreeks betaald voor het onderhoud van wegen, via het instrument van tolheffing. In 1900 waren de tolheffingen op rijkswegen afgeschaft, omdat ze als inefficiënt werden beschouwd.⁴³ De meeste provincies volgden het rijksbeleid enige jaren later.⁴⁴ Lokale overheden bleven wel vasthouden aan de tolheffing. De belasting op het bezit van rijwielen en auto's vormde een nieuwe inkomstenbron, terwijl in de provincies Noord-Brabant en Groningen een nieuwe belasting ingesteld werd, specifiek voor het gebruik van provinciale wegen, het zogenaamde *weggeld*.⁴⁵ Deze gebruiksbelasting werd eens per jaar door de gebruiker voldaan en verschilde vrijwel niets van de centrale wegenbelasting zoals die in 1926 door het rijk werd ingesteld. In sommige andere landen, bijvoorbeeld Groot-Brittannië en Frankrijk had de rijksoverheid vergelijkbare belastingen ingevoerd, in andere Europese landen, zoals Zwitserland en Duitsland, bleef de financiering en het beheer van wegen een zaak van regionale overheden.⁴⁶

Was het financieringsvraagstuk dus wel een vraagstuk? Met voorbeelden van nieuwe inkomstenbronnen in binnen- en buitenland en de wetenschap dat weggebruikers in vroeger tijden ook al betaalden voor het gebruik van wegen, is het argument van het financieringstekort van het rijk een ronduit onbevredigende verklaring. De opbrengsten van de provinciale wegenbelasting waren fors. In de jaren '20 streek de provincie Groningen jaarlijks om en nabij de 250.000 gulden op uit de heffing van het weggeld en voor Noord-Brabant was dat maar liefst 750.000 gulden.⁴⁷ Waarom werd dit weggeld niet veel eerder op nationaal niveau geheven en bleef het rijk desondanks schermen met haar eigen financiële situatie? Kennelijk was er meer aan de hand. Het lijkt gerechtvaardigd om de besluitvorming over de rijkswegen meer in het licht van de politieke verhoudingen tussen het rijk en de provincies en gemeentes te bezien.

42 *Statistiek der rijksfinanciën 1931*, CBS ('s-Gravenhage 1932) 99-100.

43 Ligtermoet, *Beleid en planning*, 14.

44 Buijter en Volkers, *Oudenrijn*, 13.

45 In Noord-Brabant werd de 'weggeldverordening' al in 1910 van kracht, zie N.A. Lunsingh Tonckens, *Bekostiging van wegen* (Hengelo 1929) 89-92. In Groningen werd het weggeld vanaf 1920 geheven, zie *Provinciaal blad van Groningen*; no. 58, 30 september 1920 en *Verslag van den toestand der provincie Groningen over het jaar 1921* (Groningen 1922).

46 Lunsingh Tonckens, *Bekostiging*, 39-60.

47 Zie o.a. *Statistiek der verruiming van het gemeentelijk belastinggebied en der provinciale financiën over 1921, 1922 en 1923*, CBS ('s-Gravenhage 1924-1925) of *Verslag van den toestand der provincie Groningen over het jaar 1921* (Groningen 1922).

De lagere overheden zijn altijd actief geweest in de aanleg van wegen. Vanaf 1910 namen de provincies het voortouw in de verbetering van de wegen definitief in handen. Een tweetal provincies slaagde er in de financiering voor verdere investeringen op poten te zetten, terwijl andere provincies ook in die richting gingen denken.⁴⁸ Begin jaren '20 zag het rijk zich voor de fundamentele keuze geplaatst, of men ook de grote doorgaande wegen (rijkswegen) over zou dragen aan de provincies die daarom vroegen, of dat men de coördinatie over het beheer van het Nederlandse wegennet naar zich toe zou trekken en zelf over de verdeling van middelen kwam te beschikken. Uiteindelijk gebeurde het laatste.

Een van de uitgangspunten bij de totstandkoming van de wegenbelastingwet in 1926 was dat de provinciale heffingen moesten komen te vervallen. De provincies waren nu aangewezen op door de rijksoverheid doorgesluisde middelen. Met de fysieke injecties in weginfrastructuur door het rijk kwam de besluitvorming en de coördinatie van het werk aan de wegen overwegend in handen van de rijksoverheid terecht. Lokale overheden werden gedwongen hun oriëntatie te verleggen van de lokale verbindingen naar de aansluiting op wegen voor doorgaand verkeer, maar tussen 1910 en 1926 had het er lange tijd naar uit gezien dat de regionale overheden de rol van investeerder naar zich toe zouden trekken.

Er is vaak op gewezen dat de pressie van de wegenlobby doorslaggevend is geweest in het coördinerende optreden van het rijk. Dat de vertegenwoordigers van de weggebruikers in het NWC zelf de wenselijkheid aangaven van een centrale wegenbelasting is opmerkelijk. In de literatuur wordt dit opgevat als een aanwijzing voor de slechte situatie op de rijkswegen, de prangende realiteit van het financieringstekort en de grote waarde die door de weggebruikers gehecht werd aan betere wegen. In de praktijk echter was deze geste van het NWC niet zo opmerkelijk als zij lijkt. Er was binnen het NWC commotie ontstaan over zowel de vele lokale tolheffingen als het provinciale weggeld. Men vreesde dat wanneer ook andere provincies zouden overgaan tot invoering van deze belasting, de weggebruiker in tien verschillende provincies opnieuw aangeslagen kon worden. Dit zou chaotische taferelen opleveren. De uitspraak van het NWC dat de gebruiker een aandeel in de kosten zou moeten dragen, berustte niet zozeer op de onvoorwaardelijke bereidheid van de weggebruikers om zelf voor nieuwe middelen te zorgen. De weggebruiker betaalde immers al sinds jaar en dag.⁴⁹ De oproep aan de rijksoverheid om een algemene wegenbelasting in te voeren was er op gericht om de verdere versnippering van belastingen en navenante lastenstijgingen te voorko-

48 *Ontwerp Wegenbelastingwet. Verslag van de behandeling van dit onderwerp op de algemene vergadering van 9 juli 1926*, NWC ('s-Gravenhage 1926) 7-8.

49 Zie Buiten en Volkers, *Oudenrijn*, 15. Hier wordt de suggestie gewekt dat burgers en particuliere organisaties geheel vrijwillig en onafhankelijk de oplossing voor het financieringsvraagstuk hebben aangedragen met hun voorstel voor een centrale wegenbelasting.

men.⁵⁰ Wanneer de financiële middelen centraal zouden worden geregeld was er bovendien een betere controle mogelijk op de besteding. In het ontwerp van de Wegenbelastingwet van het NWC staat te lezen onder de hoofdbeginselen: ‘de weggebruikers moeten zeker zijn, dat zij waar krijgen voor hun geld’.⁵¹

Voor het Wegenfonds werd in 1930 6,5 miljoen gulden opgebracht door de wegenbelasting en 5 miljoen kwam voort uit de rijksbijdrage (algemene middelen). Een veel groter bedrag, maar liefst 8,5 miljoen gulden, werd echter ingebracht via de belasting op rijwielen.⁵² De jaarlijkse aanslag van 3 gulden op het bezit van een fiets was in 1924 als noodmaatregel ingesteld om de krapte in de rijksfinanciën te bestrijden.⁵³ De belofte luidde dat de impopulaire belastingmaatregel in 1930 weer opgeheven zou worden, maar al in 1927 kreeg de belasting een structureel karakter, namelijk als inkomstenstroom in het Wegenfonds.

In het wetsontwerp werd de omvang van de jaarlijkse rijksbijdrage niet concreet gemaakt. Aangenomen werd dat ‘een telkenjare vast te stellen uitkeering uit ’s Rijks middelen’ groter of gelijk zou zijn aan het jaarlijkse budget dat vóór 1927 werd besteed aan de wegen.⁵⁴ In de eerste jaren na invoering van het rijkswegenplan bleek deze bijdrage echter ver onder de gebruikelijke 4,5 miljoen gulden te liggen.⁵⁵ Wel werden voorschotten verstrekt om een aantal dringende werken vroegtijdig uit te voeren. Naast de aflossing kwamen ook de rentelasten van deze voorschotten voor rekening van het Wegenfonds en dus hield de rijksbegroting per saldo speelruimte over, wat voor de conditie van de schatkist geen overbodige luxe was.

Allerwegen speelde de verdeling van de centen een belangrijke rol. In het kabinet laaide een discussie op tussen de minister van Financiën Colijn en de minister van Waterstaat Bongaerts over de verdeling van de gelden tussen rijk en provincies. Bongaerts stelde een percentage van 50% voor de provincies voor, met het argument dat deze ook de nodige (financiële) lasten droegen voor het tertiaire (lokale) wegennet, maar de Minister van Financiën voelde er niets voor de provincies zo ruimhartig te bedelen. Colijn kreeg het voor elkaar dat het aandeel voor de provincies maximaal 30% bedroeg, oplopend tot 40% in 15 jaar.⁵⁶ De vraag in hoeverre het wegvraagstuk een rijksaangelegenheid behoorde te zijn was ook na de invoering van het rijkswegenplan nog niet volledig beantwoord.

50 Van der Ham, “Ruim baan”, 162.

51 Van der Ham, “Ruim baan”, 9.

52 *Statistiek der rijksfinanciën 1931*, 100. Het totaalbedrag van f 20 miljoen kan niet vergeleken worden met de gegevens in grafiek 1, omdat het hier slechts de rijksuitgaven betreft en er geen onderscheid is aangebracht tussen investeringen en onderhoud.

53 Staatsblad no. 306, 20 juni 1924.

54 Wegenbelastingwet, art. 31.1, Staatsblad no. 464 (1926).

55 Ligtermoet, *Beleid en planning*, 25.

56 Ligtermoet, *Beleid en planning*, 19.

Kort samengevat heeft de bemoeienis van de rijksoverheid een onmiskenbare impuls gegeven aan de modernisering van het landelijke wegennet. Het rijk garandeerde eenduidigheid in zowel de vordering als de besteding van middelen in de dreigende chaos van lokale tolheffingen, provinciale wegenbelastingen en versnipperde projecten waarin particuliere belangen ten koste zouden kunnen gaan van het algemeen belang. Het financieringstekort in de jaren '20 van het rijk heeft een cruciale rol gespeeld in de afweging of het rijk moest ingrijpen in het wegenprobleem of niet, maar vooral als argument om dit zeer verstrekkende besluit voor zich uit te schuiven. Volgens ons ging de fundamentele politieke beslissing namelijk over de vraag of er een centraal, danwel een decentraal georganiseerde aanpak van het Nederlandse wegennet moest komen. De kwestie van de verdeling van de macht had namelijk niet alleen negatieve financiële consequenties op de korte termijn, op de lange termijn zou een zo belangrijke toekomstige sector als het wegverkeer een nog veel grotere invloed hebben op de geldstromen. Deze keuze vergde kennelijk veel tijd terwijl de onstuimige groei van het wegverkeer aanhield. Maar de vraag blijft natuurlijk waarom het rijk zo veel moeite had om de zaak naar zich toe te trekken, een centrale wegenbelasting in te voeren en de opbrengsten te investeren? Een belangrijke complicerende factor die nauwelijks in de literatuur wordt aangesneden kan op deze laatste vraag enig licht werpen: het noodlijdende spoorwegbedrijf.

De Nederlandse Spoorwegen (NS) waren ontstaan uit een fusie van de Hollandse Spoorweg Maatschappij (HSM) en de Maatschappij tot exploitatie van de Staats-spoorwegen (SS) in 1920, waarin de staat als grootaandeelhouder optrad. Direct na de Eerste Wereldoorlog geraakten beide bedrijven in grote problemen, merendeels veroorzaakt door interne factoren als de fors opgelopen personeelsuitgaven en achterstallige afschrijvingen. De bedreiging door de concurrentie van het wegtransport hing daar als een zwarte wolk boven. De idee dat het rijk zou investeren in het rijkswegennet, liet wel de lange afstandsverbindingen, stuitte op heftig verzet. Wanneer we het hebben over de invloed van de wegenlobby op het regeringsbeleid dienen we te bedenken dat de noodkreten van de spoorweglobby minstens zo hard geklonken hebben als die van de weggebruikers.⁵⁷ Gegeven het feit dat het rijk verantwoordelijk was geworden voor het noodlijdende spoorwegbedrijf had de regering begrijpelijkerwijs grote reserves om een besluit te nemen over de aanpak van de rijkswegen. Het dilemma was duidelijk. Investeren in de grote wegen zou de situatie van de NS nog verder verslechteren, maar wanneer het rijk de situatie op de grote wegen zou negeren, lieten zij de provincies de kans dit gat op te vullen en zou het rijk de greep op de ontwikkelingen van de Nederlandse infrastructuur en de vervoersmarkt verliezen.

57 Zie W. van den Broeke, 'Het spoor terug gevolgd. De eerste honderd jaar (1836-1939)', in: J.A. Faber (red.), *Het spoor. 150 jaar spoorwegen in Nederland* (Utrecht 1989) 11-52, aldaar 40-43.

In 1923 werd onder leiding van de heer Patijn een Staatscommissie in het leven geroepen 'tot het instellen van een onderzoek aangaande de vraag, óf en in hoeverre maatregelen nodig zijn om te bevorderen, dat de land- en waterwegen en spoor- en intercommunale tramwegen op de meest economische wijze dienstbaar worden gemaakt aan het vervoer van reizigers en goederen.'⁵⁸ De Commissie richtte zich vooral op de vraag of er tegen de concurrentie van de autobus en vrachtwagen, die de vervoersmarkt uit evenwicht hadden gebracht, iets ondernomen moest worden. Tot concrete maatregelen leidde het vooralsnog niet.

Het besluit om toch over te gaan tot investeringen in de rijkswegen viel pas op het moment dat de NS de zwaarste verliezen te boven was.⁵⁹ Investeringen in de verbetering van het spoorwegennet waren op dat moment vrijwel volledig afgeschaft (zie nogmaals fig.3). Het rijk had intussen, op basis van afspraken in 1925 over de zuivering van de bedrijfsrekening van de NS, in nog sterkere mate de financiële verantwoordelijkheid voor het bedrijf aan zich getrokken. Het investeringsbesluit viel derhalve samen met een toenemende greep van het rijk op het verkeerswezen in zijn totaliteit. Door zelf te investeren in wegen verwerfde de rijksoverheid een instrument om zowel de kosten van het wegvervoer te controleren alsook de beslissing welke trajecten het eerst voor vernieuwing in aanmerking kwamen. In dergelijke beslissingen konden de belangen van de NS integraal meegenomen worden. Het algemeen belang werd dus op zijn minst zodanig geformuleerd dat het samenviel met het belang van de staat als aandeelhouder van de NS.

Het streven naar beheersing van de vervoersmarkt, waar het rijk misschien wel ongewild in verstrikt was geraakt via haar belangen in de spoorwegen, werd door de crisis van 1929 verstoord.⁶⁰ De spoorwegen kwamen, door het wegvallen van de vraag naar vervoersdiensten, in de jaren '30 opnieuw in de problemen, dit keer nog ernstiger dan begin jaren '20. Dit bleef voor de uitvoering van de wegenplannen niet zonder gevolgen. Onder het motto van het streven naar meer *eenheid van stelsel* werd in 1934 een *Rijksverkeersfonds* in het leven geroepen waarin de transportsector als een samenhangend geheel werd bekeken. Het Wegenfonds werd opgeheven en het wegenbudget overgeheveld. De oprichting van het verkeersfonds vloeide voort uit de aanbevelingen van het rapport van de Commissie Welter uit 1932 (een Staatscommissie voor de verlaging van de rijksuitgaven) waarin werd gewezen op 'het gebrek aan eenheid in de beschouwing van het verkeersvraagstuk.'⁶¹ De investeringen in spoor, wegen en waterwegen waren, zo betoogde de commissie, altijd afzonderlijk bepaald, zonder de economische belangen en gevolgen en de financiële offers tegen elkaar af te wegen. Van de commissie Patijn

58 Van den Broeke, 'Het spoor', 42.

59 Van den Broeke, 'Het spoor', 43.

60 Van Zanden, *Een klein land*, 156-158.

61 *Rapport van de staatscommissie voor de verlaging van de staatsuitgaven* [Commissie-Welter], Hoofdstuk L. Departement van Waterstaat ('s-Gravenhage 1932) 333-389.

had men kennelijk nog nooit gehoord. In een overkoepelend fonds zouden alle middelen bijeengebracht worden en herverdeeld over de verschillende takken van transportinfrastructuur, opdat één rijksbijdrage zou kunnen functioneren als sluitpost. Dit zou leiden tot bredere beschouwingen over de wenselijkheid van bepaalde investeringen, waardoor de begroting van het Ministerie van Waterstaat door de liquidatie van de minst rendabele projecten weer in evenwicht gebracht zou kunnen worden.

Zo eenvoudig ging het in werkelijkheid natuurlijk niet. Het tekort op de rijksbegroting van 1933 van 17 miljoen gulden werd in zijn geheel veroorzaakt door het verlies van de Nederlandse Spoorwegen, die voor het jaar 1932 alleen al een schuldenlast van 20 miljoen gulden naliet aan de staat. De commissie Welter stelde een verhoging van de wegenbelasting voor vrachtauto's en autobussen voor, die daarmee jaarlijks 6 à 7 miljoen gulden extra zou moeten opbrengen.⁶² Daarnaast kon het ambitieuze plan om de bruggenbouw vervroegd uit te voeren, niet langer uit voorschotten van het rijk gefinancierd worden, maar moest er omgezien worden naar alternatieve inkomsten. Het voorstel van de verhoging van de wegenbelasting werd door de overheid overgenomen. In plaats van de omstreden suggestie om (opnieuw) tol te gaan heffen voor de bekostiging van nieuwe bruggen, werd besloten tot een verhoging van de benzineaccijns.⁶³

De Commissie Welter ging uit van het idee 'dat ook het wegennet zoo goed mogelijk op commerciële basis geëxploiteerd behoort te worden [...] waarmee het gratis gebruik van vroeger tot stand gekomen zaken niet in overeenstemming is.' De weggebruiker had volgens de commissie nog een behoorlijke schuld open staan. Van de ondernemingen die op commerciële basis gebruik maakten van wegen, zoals de autobusmaatschappijen en vrachtvervoerders, werd derhalve een bijdrage verwacht in de, ver terug in de negentiende eeuw gemaakte, initiële kosten van wegen. Een andere billijking van de nieuwe belastingverzwaring lag in het feit 'dat het autoverkeer in vele opzichten vrij is van lasten, die juist op spoor- en tramwegen zijn gelegd omdat een ongestoord verkeer in het algemeen belang op die transportondernemingen verzekerd moet zijn en dat verkeer ook aan redelijke eischen moet beantwoorden. Zodoende zijn aan spoor- en tramwegen eischen gesteld, wat betreft de exploitatie van onrendabele lijnvakken, frequentie van treinen, zorg voor het personeel, en dergelijke, die voor autobussen en vrachtauto's geheel ontbreken.'⁶⁴

De weggebruiker had volgens de commissie jarenlang in een zeer bevoorrechte positie verkeerd, terwijl het spoor de dupe was van de toenemende concurrentie en de klemmende regels die waren verbonden aan de eisen van het algemeen belang: 'het nadeel, dat de Spoorwegen in 1930 uit hoofde van de autoconcurrentie heb-

62 *Rapport van de staatscommissie*, 341.

63 Ligtermoet, *Beleid en planning*, 29.

64 *Rapport van de staatscommissie*, 340-341.

ben ondervonden, is te stellen op ruim 11 miljoen'.⁶⁵ Reden genoeg dus om te komen tot een gelijkmatiger verdeling van de lasten. Met de wegenbelasting, en niet te vergeten de nog altijd geheven rijwielbelasting, werd een poging gedaan om de problemen bij de spoorwegen hanteerbaar te houden. Het moge duidelijk zijn dat wat werd gepresenteerd als een stap op weg naar een nationaal verkeersbeleid, in feite een verkapte bezuinigingsoperatie was. Het beoogde budget van 90 miljoen gulden voor het tweede vijfjarig werkplan (1932-1936) halveerde tot 47 miljoen gulden. Kredieten uit het *Werkfonds* in het kader van de werkverruiming hebben wel een deel van de teruggelopen middelen kunnen compenseren.⁶⁶

De wegenlobby uitte felle kritiek op deze ombuigingsoperatie. De ANWB verweet de regering dat de scheepvaart volledig ontzien werd in de bezuinigingsoperatie, terwijl deze sector ook al vrijgesteld was van de belasting die het wegverkeer trof. Het had volgens de ANWB te maken met het feit dat het automobilisme een moderne vorm van verkeer was, waar de conservatieve rijksoverheid nog altijd niet aan gewend was. In een officiële reactie liet de ANWB weten het onverteerbaar te vinden 'dat een nieuw verkeersmiddel naast zijn eigen kosten de tekorten zou moeten dragen van die verkeersmiddelen, welke door het optreden van dat nieuwe verkeersmiddel in het gedrang komen.' Smalend werd daar nog aan toegevoegd: 'Toen de spoorwegen het verkeer overnamen van de trekschuit en diligences, dacht men er toch evenmin over de door gemeenten en particulieren in die vervoersondernemingen gestoken kapitalen, waarmede men voor dien tijd groote bedragen gemoeid waren, te redden door een belasting op het spoor- en tramverkeer.'⁶⁷

De belangrijkste conclusie is dat het rijk in de lange aanloop naar het rijkswegenplan met een veel ingewikkelder problematiek te maken kreeg dan een simpele boekhoudkundige berekening. Het financieringstekort was overbrugbaar. Vlak na de Eerste Wereldoorlog werd de staat in een spagaat gedwongen toen ze in 1920 financieel verantwoordelijk werd voor het spoorwegbedrijf. Investeren in de rijkswegen was op dat moment politiek onhaalbaar. Eerst moest de NS weer op de rails gezet worden. Het effect van de concurrentie met het wegvervoer over de lange afstand was echter onafwendbaar. Op termijn moest het spoor toch inkrimpen, maar het kostte de nodige tijd om dat onder ogen te zien. Die tijd was beperkt. De provincies dreigden het heft meer en meer in eigen handen te nemen. Niettemin wist de regering het belangrijke besluit over de invoering van de wegenbelasting en de invoering van het rijkswegenplan voor zich uit te schuiven totdat de ergste nood op het spoor geleden was.

65 NCW, *De financiering van de wegenverbetering in verband met de voorstellen van de commissie Welter. Algemeen overzicht* ('s-Gravenhage 1932) 16.

66 Ligtermoet, *Beleid en planning*, 30.

67 *De financiering van de wegenverbetering*, 17.

6. Conclusie

De modernisering van het Nederlandse wegennet is een proces geweest waarbij vele actoren betrokken waren. Het voordeel van een kwantitatieve benadering is dat de uitkomst van dit proces, namelijk de feitelijk gerealiseerde investeringen, de ontwikkeling in zijn totaliteit in kaart brengt. De cijfers moeten uiteraard aanvuld worden met kwalitatief historisch materiaal om de cijfers te verklaren. Een breed institutioneel perspectief, waarbij zowel alle politieke actoren, als ook de ontwikkelingen van alternatieve vervoersinfrastructuur worden meegenomen is daarbij onmisbaar.

Dat het Nederlandse wegennet grotendeels ontoereikend was voor de toestroom van gemotoriseerd verkeer in de jaren '20 lijdt geen twijfel. Niettemin kan niet afdoende aangetoond worden dat het wegennet lange tijd voor 1920 verwaarloosd was. Zeker voor de regionale en lokale wegen is geen gebrek aan aandacht geweest. De negatieve gevolgen van de concurrentie van het spoor (vanaf ca.1860) en de tram (vanaf ca.1900) hebben er slechts in de jaren 1880-1900 toe geleid dat het investeringsniveau daalde. Al veel eerder echter dan tot op heden werd aangenomen is het herstel ingezet. Zeker in de jaren '10 en begin jaren '20 is door de provinciale overheden behoorlijk veel werk verzet. Omdat de rijkswegen maar een zeer klein deel uitmaakten van de totale lengte van de Nederlandse straatwegen moet het beeld van een revolutionaire modernisering van het Nederlandse wegennet vanaf 1926 sterk gerelativeerd worden. Wat het overgrote deel van het verkeerswegennet in Nederland betreft geldt dat het moderniseringsproces een geleidelijk verloop heeft gehad. Voor de rijkswegen betekende het investeringsbesluit van 1926 wel een radicale omslag. Deze impuls heeft voor de situatie van de regionale en lokale wegen een niet onverdeeld gunstig effect gehad.

Zo we kunnen spreken over een trendbreuk in het moderniseringsproces, moeten we inderdaad wijzen op de moderne aanblik die het rijkswegennet in de korte tijd tussen 1927 en 1942 onder coördinerend optreden van de staat verkreeg: de aanleg van autosnelwegen en een aantal vaste oeververbindingen over de grote rivieren roepen bewondering op. De verklaring voor de passieve houding van de rijksoverheid voor 1926 blijft echter een lastige kwestie. Ons inziens was het kort na de Eerste Wereldoorlog al mogelijk geweest maatregelen te treffen om de wegen te verbeteren, door ofwel de provincies het mandaat te geven waar ze op hoopen, ofwel zelf de middelen te genereren door het instellen van een uniforme belasting. De instelling van een centrale wegenbelasting lag immers voor de hand.

Een doortastend optreden was echter geen optie in het licht van het verliesgevende spoorwegbedrijf waar het rijk mee in haar maag zat. De sterk uit evenwicht gebrachte vervoersmarkt was niet gebaat bij een impuls in de rijkswegen die het evenwicht nog verder zouden verstoren. De acute financieringstekorten van het rijk, mede veroorzaakt door het spoor, vormden wel een belangrijke dekmantel om de beslissing voor zich uit te schuiven en te wachten op veranderingen in het

politieke klimaat. De stormachtige groei van het wegverkeer kon echter niet blijvend genegeerd worden. De provincies eisten het beheer van de rijkswegen op. De wegenlobby waarschuwde onophoudelijk voor de dreigende chaos en inefficiëntie van een decentraal wegenbeleid.

Aan de ander kant vormde het snel stijgende autobezit een stevig groeiend belastingpotentieel. Daarmee wist de rijksoverheid uiteindelijk de negatieve financiële gevolgen van de concurrentie tussen het wegvervoer en het spoorwegbedrijf te compenseren, zonder de controle over de vervoersmarkt uit handen te geven. Het sombere toekomstperspectief van de NS werd schoorvoetend aanvaard. Haar monopoliepositie was doorbroken. Het jaar 1926 bracht dus niet zozeer de oplossing van het financieringsprobleem, maar veel belangrijker, de finale acceptatie van de radicaal gewijzigde verhouding in het Nederlandse transportwezen.