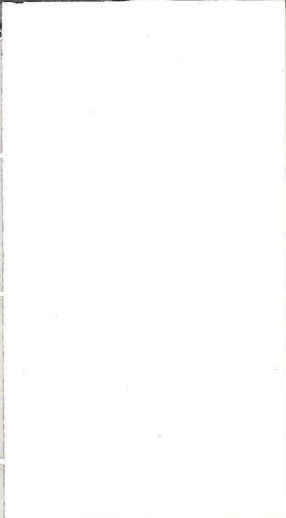


Alo

ministerie van verkeer en waterstaat

# rijkswaterstaat



**beleid en planning  
in de wegenbouw**

**51**

**TFN**

**90-01**

706495

Ab.

# BELEID EN PLANNING IN DE WEGENBOUW

De relatie tussen beleidsvorming en planning  
in de geschiedenis van de aanleg en verbetering van rijkswegen.

TFN  
90-01

Dirk Maarten Ligtermoet

Technische Universiteit Delft  
Bibliotheek Faculteit der Civiele Techniek  
(Dwarsensteen Sluisweg 1)  
Postbus 5048  
2600 GA DELFT

3018985

# INHOUDSOPGAVE

<b>Ten geleide</b> .....	03
<b>Voorwoord</b> .....	05
<b>1. Evaluatie van rijkswegenplanning: probleemstelling</b> .....	07
1.1 Geschiedenis van de aanleg van rijkswegen .....	07
1.2 Enkele theoretische aspecten .....	07
1.2.1 Planning, beleid en coördinatie .....	07
1.2.2 Planning in discussie .....	08
1.2.3 Planning bij de uitvoering van infrastructurele werken .....	09
1.2.4 Sector- en facetplanning: wegenbouw en ruimtelijke ordening .....	09
1.3 Planning en beleidsvorming: onderzoeksvragen .....	09
1.4 Organisatiestructuur van de Rijkswaterstaat .....	10
1.5 Opzet van het rapport .....	11
<b>2. De noodzaak van een planmatige wegenbouw</b> .....	13
2.1 Inleiding .....	13
2.2 De wegen in de negentiende eeuw .....	13
2.3 Slechte wegen en gemotoriseerde voertuigen .....	14
2.4 De Wegenbelastingwet .....	18
2.5 Voorbereiding van het rijkswegenplan .....	20
2.6 Evaluatie .....	22
<b>3. Werken aan een toereikend wegennet</b> .....	25
3.1 Inleiding .....	25
3.2 Werken met het Wegenfonds .....	25
3.3 De wegenbouw in de jaren dertig .....	28
3.4 De bezettingsjaren .....	33
3.5 Een snel herstel van verkeer en wegenbouw .....	35
3.6 Nieuwe problemen: de ruimtelijke ordening .....	37
3.7 Naar het rijkswegenplan 1958 .....	40
3.8 Evaluatie .....	40
<b>4. Wegenbouw en structuurschema</b> .....	43
4.1 Inleiding .....	43
4.2 Wachten op beleid .....	43
4.3 Het Rijkswegenfonds .....	46
4.4 Het Structuurschema Hoofdwegennet 1966 .....	47
4.5 Het Rijkswegenplan 1968 .....	49
4.6 Een ambitieus beleid en financiële problemen .....	50
4.7 Ingrediënten voor een kentering in het beleid .....	51
4.8 Evaluatie .....	54
<b>5. Schone beleidsdoelen en een weerbarstige praktijk</b> .....	57
5.1 Inleiding .....	57
5.2 Een nieuw beleid - een nieuwe planning .....	57
5.3 Het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer .....	58
5.4 Meerjarenplannen personenvervoer .....	60
5.5 Gevolgen voor het Rijkswegenfonds .....	62
5.6 Gevolgen voor een nieuw rijkswegenplan .....	65
5.7 Geen nieuwe planstructuur .....	66
5.8 Evaluatie .....	68
<b>6. Het tweede structuurschema verkeer en vervoer</b> .....	69
6.1 Inleiding .....	69
6.2 Ontoereikend beleid .....	69
6.3 De voorbereiding van een nieuw structuurschema .....	70
6.4 Het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer .....	74
6.5 Epiloog: verkeer en milieubeheer .....	75
6.6 Evaluatie .....	76
<b>7. Conclusies</b> .....	79
<b>Noten</b> .....	85
<b>Afkortingen</b> .....	98
<b>Bronnen en literatuur</b> .....	99
<b>Bijlagen</b> .....	105



# TEN GELEIDE

Het doet mij genoegen te kunnen constateren dat een beoefenaar van een van de sociale wetenschappen bereid is gevonden aandacht te schenken aan een bijzonder interessant aspect van de aanleg en de verbetering van het rijkswegennet, de relatie tussen beleidsvorming en planning.

Toen een van onze ervaren planningsdeskundigen enige jaren geleden zijn vijftienvigjarig ambtsjubileum vierde, richtte hij de blik op zijn jeugd en schetste een tijdsbeeld dat zijn generatiegenoten onder zijn gehoor vertrouwd in de oren klonk. Jonge mensen van nu - zo was hem gebleken - hebben moeite zich zo'n tijdsbeeld voor te stellen. Hoe had echter iemand in zijn jeugd zich een tijdsbeeld van onze hedendaagse werkelijkheid kunnen vormen? Het aardgas was in Nederland nog niet in winbare hoeveelheden aangekomen, de televisie verkeerde nog in het laboratoriumstadium, de koelkast en de auto gingen de koopkracht van grote groepen van de bevolking te boven.

Onze jubilaris betoogde dat de moeilijkheidsgraad nooit een reden mag zijn om af te zien van de ontwikkeling van een toekomstvisie.

Wanneer we anno 1990 terugblikken op het in de sector van de hoofdweginfrastructuur gevoerde beleid en de ten behoeve van dat beleid ontwikkelde planningsmethodieken, dienen we ons niet slechts bewust te zijn van de technische en economische problemen waarvoor onze voorgangers werden gesteld, maar ook van de hun gestelde uitdaging om een toekomstvisie te ontwikkelen en deze visie steeds bij te stellen en verder te ontwikkelen.

Wat er ook in onze sector veranderd moge zijn, één constante springt bij voortdurend in het oog: de discrepantie tussen de vraag naar en de beschikbaarheid van de maatschappelijk gewenste infrastructuur.

In het begrotingsjaar 1927 werd voor het eerst met een apart Wegenfonds gewerkt. In 1934 werd het Wegenfonds opgeheven om plaats te maken voor een Verkeersfonds waarin alle rijksuitgaven voor spoor-, tram-, water-, lucht- en landwegen werden samengevoegd. Dit geschiedde om de investeringen in en de exploitatie van de verkeersvormen tegen elkaar te kunnen afwegen. Het Verkeersfonds begon met een goede start, doch leed na korte tijd een kammervol bestaan.

De verwachtingen die ten aanzien van dit fonds bestonden, konden niet worden waargemaakt. In de praktijk bleek het idee van een sterkere coördinatie van beleid niet mogelijk, hoewel hier in de uitwerking van doelstellingen en richtlijnen wel naar werd gestreefd.

Het stilleggen van werkzaamheden tijdens de oorlog en het gebrek aan financiële speelruimte in de jaren daarna leidden mede tot een situatie, waarin het Rijkswegenplan van 1958 maar weinig afweek van het Rijkswegenplan 1938, hoewel het wegverkeer in omvang was toegenomen. De enorme groei van het verkeer in het begin van de jaren '60 leidde ertoe dat weer naar nieuwe financieringsvormen werd omgezien.

Per 1 februari 1965 traden het Rijkswegenfonds en de Wet Uitkeringen Wegen in werking. We verkeren op dit moment in een situatie die deels vergelijkbaar is met de jaren dertig, toen voor het eerst de behoefte aan een integrale afweging ontstond.

De verwachting bestaat dat in 1992 een Infrastructuurfonds kan worden ingesteld ter bevordering van een integrale aanpak van het mobiliteitsvraagstuk. Verfijnder sturingsmechanismen die mede dankzij de automatisering tot onze beschikking zijn gekomen, maken dat de vooruitzichten ten aanzien van een goede coördinatie veel gunstiger zijn dan in de jaren dertig. Hier staat tegenover dat de complexiteit van de na te streven doelstellingen deze afwegingen bepaald niet eenvoudiger heeft gemaakt.

Een ieder die geïnteresseerd is in de ontwikkeling in Nederland van de verkeersinfrastructuur in het algemeen en de wegenbouw in het bijzonder, beveel ik lezing van deze studie van harte aan.

's-Gravenhage, februari 1990



Ir. J. Slagter,  
hoofddirecteur Infrastructuur en Verkeer van de Rijkswaterstaat.





---

# VOORWOORD

---

Deze studie is verricht in opdracht van de Hoofddirectie van de Waterstaat. De begeleiding was in handen van drs P.A. de Wilde. Op een voor mij inmiddels vertrouwde wijze heeft hij in belangrijke mate richting gegeven aan de opzet en inhoud van het onderzoek. Ook verschillende andere medewerkers van de hoofddirectie hebben ervoor gezorgd dat dit rapport op relatief korte termijn gereed kon komen.

Het rapport beoogt enig inzicht te geven in de historische achtergronden van het rijksbeleid ten aanzien van de wegenbouw. Het Tweede structuurschema verkeer en vervoer, waarin belangwekkende concrete beleidswijzigingen worden aangekondigd, kan zonder meer gezien worden als een mijlpaal in de geschiedenis van dit beleid. Vandaar dat juist nu het moment gekomen lijkt om terugblikkend te bezien hoe het zover gekomen is: waarom is dit ingrijpende beleid juist nu nodig geworden?

Tegelijk zorgt een dergelijke beleidshistorische exercitie vaak voor enige nuancering en relativering. Men komt er achter dat bepaalde problemen van nu min of meer vergelijkbaar zijn met problemen in vroeger tijden en dat er toch meer continuïteit in de ontwikkeling van het beleid bestaat, dan de 'waan van de dag' ons vaak doet denken.

Bij dit onderzoek is vooral gebruik gemaakt van materiaal uit archieven van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast is uitgebreid gebruik gemaakt van informatie uit literatuur. Verder zijn er met een aantal beleidsmakers gesprekken gehouden.

Amsterdam, 17 november 1989

Dirk Maarten Ligtermoet





---

# HOOFDSTUK 1

## Evaluatie van rijkswegenplanning: probleemstelling

---

### 1.1 Geschiedenis van de aanleg van rijkswegen

In november 1988 brachten de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer deel a van het 'Tweede structuurschema verkeer en vervoer' (SVV-II) uit.<sup>1</sup> De daarin aangekondigde maatregelen kunnen gezien worden als de concretisering van een beleid dat al aan het begin van de jaren zeventig voor het eerst werd geformuleerd. Dit maakt een historische terugblik op het wegenbeleid van vroeger jaren vanuit twee invalshoeken interessant:

- Hoe verliep die ontwikkeling van, (vage) beleidsvoornemens in het begin van de jaren zeventig naar concrete maatregelen aan het einde van de jaren tachtig?
- Waarom werd dit beleid noodzakelijk geacht?

Vanuit die laatste invalshoek komt men al snel tot de conclusie dat een bestudering van het wegenbeleid bij het begin van dat beleid moet starten, om de ontwikkeling naar het huidige beleid te kunnen verhelderen. Juist door de lange termijn ontwikkeling van de wegenbouw te analyseren, komt men opvallende analogieën in beleidsproblemen en oplossingen op het spoor. Het uitgangspunt van verklaring van de 'groei naar noodzakelijkheid' van het huidige beleid leidt tot een nadruk op de ontwikkeling van de planning in deze beleidssector, als een belangrijke verklarende factor.

Deze planning wordt inhoudelijk onderscheiden van het beleid. Dat is een keuze, die om een theoretische rechtvaardiging vraagt. Voordat de vraagstelling van deze studie uitgewerkt kan worden, is het nodig daar in de volgende paragraaf nader op in te gaan.

### 1.2 Enkele theoretische aspecten

#### 1.2.1 Planning, beleid en coördinatie

Woorden als planning en beleid worden in de praktijk van het openbaar bestuur vaak gebezigd, maar zelden met een duidelijke verwijzing naar de betekenis die men eraan geeft. In het wetenschappelijke taalgebruik is de verwarring eigenlijk even groot. Vooral de term planning wordt in zeer verschillende betekenissen gebruikt. Het is ondoenlijk om de jungle van definities van planning hier te behandelen. Zelfs het noemen van alle verschillende indelingen, typologieën van plannings-definities is al een schier onmogelijk karwei. Elke planningswetenschapper lijkt een eigen indeling te prefereren.<sup>2</sup>

Definities van planning lopen uiteen van zeer 'eng' tot zeer 'ruim'. In de meest ruime betekenissen is het verschil tussen planning en beleid miniem.

Kreukels gaat ervan uit dat planning een synoniem is voor 'strategisch beleid': wetenschappelijk onderbouwde sturing

van de maatschappelijke werkelijkheid met doelstellingen op langere termijn - zich onderscheidend van 'beleid-van-alledag'. Planning omvat dan alle fases van het (strategisch) beleidsproces.<sup>3</sup>

Wanneer we die 'brede' omschrijvingen confronteren met gangbare definities van beleid (zoals die van Hoogerwerf: "het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde"<sup>4</sup>) is het probleem duidelijk: bij dergelijke definities van planning bestaat er weinig tot geen verschil meer tussen 'planning' en 'beleid'. En dit terwijl een ieder in de praktijk de beide termen toch vaak met afwijkende betekenissen hanteert.

Om toch een duidelijk onderscheid tussen beleid en planning vast te houden gaan wij uit van omschrijvingen als die van Van de Graaf: planning is "een deel van het beleidsproces, waarin ontwerpers, die een beleid ontwikkelen, daarbij enigerlei wetenschappelijke methoden volgen, dan wel gebruik maken van enigerlei wetenschappelijke informatie".<sup>5</sup> Daarop aansluitend kan als 'negatief' aspect worden genoemd: planning houdt zich niet bezig met de formulering van en besluitvorming over beleidsdoelen en -middelen, maar draagt de bouwstenen aan om deze formulering en besluitvorming gegrond te doen plaatsvinden.<sup>6</sup> Planning is niet het plan zelf, maar eerder het construeren van dat plan.<sup>7</sup> Een beleidsvoorstel wordt eerst 'beleidsplan' bij aanvaarding ervan in de besluitvormingsfase van de beleidsvorming.<sup>8</sup>

Zo hebben we een bruikbare, praktische omschrijving van planning:<sup>9</sup>

- met min of meer wetenschappelijke basis en methoden en een systematische werkwijze,
- worden ten behoeve van de beleidsvorming - dus zonder besluitvorming over doelen en middelen - beleidsvarianten uitgewerkt,
- waarbij toekomstonderzoek over beleidsdoelen, -middelen en -effecten een centrale plaats inneemt.

Deze omschrijving, waarbij planning bezien wordt als 'dienstverlenend' aan beleid, is een goed houvast voor de analyse van de rijkswegenplanning. Er kunnen criteria voor het nut van de planning voor de beleidsvorming uit afgeleid worden. Het gebruik van wetenschappelijke kennis en methoden en het uitvoeren van toekomstonderzoek dient te leiden tot:

- een systematisch en
- consistent beleid,
- vooral op langere termijn,
- dat door het gebruik van planning efficiënter is: optimale middelenkeuze en rationale coördinatie van het beleid.

De in het voorgaande scherp geformuleerde afbakening tussen planning en beleid is theoretisch nuttig, maar de praktijk is weerbarstiger.

Planning is, in onze definitie, een (beleidsgerichte) vorm van toekomstonderzoek. Goudappel noemt in dit verband drie fases in een planningsproces:

- het uitvoeren van de toekomstvoorspelling;
- het hanteren van die voorspelling: aanpassen van variabelen in het model aan reële veranderingen;
- het formuleren van het voor de beleidsvorming bruikbare resultaat.<sup>10</sup>

Onder toekomstvoorspellingen kunnen we echter fundamenteel verschillende berekeningen worden verstaan. Hupkes onderscheidt twee (ideaal-)types van toekomstonderzoek: prognoses en scenario's. Prognoses zijn "voorspellingen van toekomstige gebeurtenissen, waarbij de mate van waarschijnlijkheid van het zich realiseren van de uitspraken is aangegeven".<sup>11</sup> Prognoses zijn daarom 'terugkijkend': 'gezien de huidige situatie en waarschijnlijke ontwikkeling zal de toekomst er als volgt uitzien'. Daartegenover zijn scenario's 'vooruitkijkende' methodieken: er zijn onderscheiden toekomstontwikkelingen mogelijk en bij verschillende maatschappelijke wensen zien die er verschillend uit.<sup>12</sup> Scenario's kunnen gedefinieerd worden als "beargumenteerde en logisch samenhangende toekomstbeschrijvingen, waaraan een uitspraak omtrent de mate van waarschijnlijkheid van realisatie ontbreekt".<sup>13</sup>

Daarom ligt planning die uitgaat van scenario's dichter bij de beleidsvorming, bij de keuze van doelen en middelen, dan planning die uitgaat van prognoses. De verschillende varianten die in scenario's uitgewerkt worden zijn deels of voornamelijk gebaseerd op verschillende beleidsalternatieven. In bepaalde planningsvormen wordt daardoor het onderscheid met de beleidsvorming sterk vervaagd: scenario-achtige uitwerkingen van beleidsalternatieven vinden plaats in een samenwerking met de beleidsvoorbereiding. Het feit dat vormen van planning een meer of minder sterk verband vertonen met de beleidsvorming zegt overigens niets over het nut van die planning.

### 1.2.2 Planning in discussie

De uitbouw van de verzorgingsstaat leidde in Nederland, vooral vanaf de jaren zestig, tot een enorme opkomst van planning in allerlei sectoren van overheidsbeleid. Het vertrouwen in planning, in wetenschappelijk onderbouwde beleidsvorming, groeide snel. De planningstheorie sloot daar, met normatieve uitgangspunten over beleidsvorming en -coördinatie op wetenschappelijke basis, naadloos op aan.<sup>14</sup> De waardering van planning werd steeds minder bepaald door de concrete inhoud en de concrete resultaten van het toekomstonderzoek en steeds meer door de methode van besluitvorming: planning werd geëlitimeerd als een besluitvormingsmethode op basis van procedurele ideeën.<sup>15</sup> Inmiddels is het vertrouwen in planning danig geslonken. Men kan constateren dat de grote hoeveelheid aan beleidsplannen op langere termijn, die vooral in de jaren zeventig tot stand kwamen, te weinig resultaten heeft opgeleverd.<sup>16</sup> Speciaal voor het ruimtelijk beleid geldt dat het dynamische karakter van sociaal-ruimtelijke processen, de toenemende complexiteit, de grote hoeveelheid informatie en de ingewikkelde besluitvorming de bruikbaarheid van planning frustreerden.<sup>17</sup> Een studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, uitgevoerd door Den Hoed, Salet en Van der Sluijs, wijt deze ineffectiviteit van de planning aan het 'bestuurscentrisme' van de overheid. Men heeft het kunnen van de overheid overschat. Sturing van de samenleving vereist een opstelling van de overheid die uitgaat van een geringe machtsbasis.<sup>18</sup>

De oplossingsrichting voor dit probleem, waarnaar de WRR-studie verwijst, is voor ons onderwerp uiterst relevant. Den Hoed, Salet en Van der Sluijs zijn van mening dat de overheid, staande in een samenleving die minder maakbaar blijkt dan vaak verondersteld, moet streven naar een minder geformaliseerde, meer 'open' planning.<sup>19</sup>

Bij deze discussie dienen met betrekking tot ons onderzoek echter drie kanttekeningen geplaatst te worden. Kreukels is van mening dat de huidige kritiek op de planning en de achterliggende kritiek op een veronderstelde stuurbaarheid van de samenleving direct verband houdt met de economische conjunctuur. Daarom acht hij het zeer wel mogelijk, dat het 'planningsklimaat' weer verandert als de economie verder groeit.<sup>20</sup> Deze veronderstelling is interessant wanneer wij de rijkswegenplanning over een lange periode bestuderen. Daarnaast is het de vraag of de vaak algemeen-geldend geformuleerde kritiek op planning wel terecht is. Er zijn immers, juist in reactie op het te grote optimisme in de jaren zestig over de sturingsmogelijkheden van de overheid, planningsvormen ontwikkeld die niet zonder meer op een bepaalde eindtoestand af koersen, maar borg (moeten) staan voor tussentijdse aanpassingen van de planning aan veranderende omstandigheden.<sup>21</sup>

In de derde plaats mag duidelijk zijn dat de kritiek zich niet alleen richt op planning in de betekenis die wij daaraan gegeven hebben. Eerder is het kritiek op alle lange termijn beleid. Zie de 'omschrijving' van planning van Den Hoed, Salet en Van der Sluijs: "het proces dat erop gericht is om binnen een samenspel van verhoudingen zodanig doelgerichte en beredeneerde handelingspatronen te vestigen dat ze aansluiting vinden in de bestaande handelingspraktijk."<sup>22</sup> Bij onze definitie van planning is het verwijt dat de planning teveel uitgaat van de stuurbaarheid van de samenleving tamelijk irrelevant omdat immers de sturing, de besluitvorming over doelen en middelen, niet tot de planning behoort. Coolsma stelt hierbij terecht dat in het dagelijks gebruik het begrip planning op twee manieren in verband wordt gebracht met overheidshandelen:

- het planningsbegrip waarop de kritiek vaak gericht wordt: planning als systematische sturing van de samenleving, met als belangrijkste doel het formuleren van toegepaste uitspraken over organisatie, verloop en beheersing van maatschappelijke sturing;
- daarnaast het planningsbegrip waar onze omschrijving bij aansluit: planning als onderdeel van beleidsontwikkeling, zo mogelijk leidend tot algemene uitspraken over de wijze waarop planning en beleidsvorming kunnen leiden tot een effectiever beleid.<sup>23</sup> "Planning wordt dan niet meer opgevat als een sturingsconceptie, maar als een denkactiviteit ter voorbereiding van beslissingen."<sup>24</sup>

Het tweede planningsbegrip is van een ander, meer abstract niveau, en wordt in principe niet geraakt door wijzigende opinies over de rol van de overheid. Dit planningsbegrip kan dus evenzeer een rol blijven spelen als het eerste begrip opzij geschoven wordt - een ontwikkeling die men in de laatste jaren kan constateren. Juist de alternatieve conceptie van 'planning en sturing' die De Vries daarvoor in de plaats stelt, wijst in de richting van een planning als door ons omschreven: planning is "niet langer gericht op het realiseren van tevoren vastgestelde doelen, maar op het vaststellen van de doelen zelf. Deze planningsbenadering is veeleer doelzoekend dan doelrealiserend te noemen. (...) Bij het duidelijk maken wat mogelijke keuzen zouden kunnen zijn, en welke consequenties deze hebben, zowel wat betreft de beoogde eindsituatie als de wijze waarop daar naartoe gewerkt kan

worden, kunnen scenario's een nuttig hulpmiddel worden."<sup>25</sup>

### 1.2.3 Planning bij de uitvoering van infrastructurele werken

Juist bij de uitvoering van infrastructurele werken is planning een centraal element in het beleidsproces: in dit type beleid staat of valt een effectieve uitvoering met een wetenschappelijke en planmatige onderbouwing en begeleiding. Welke vormen, typen van planning kunnen onderscheiden worden in de wegen-sector?

Gekozen is voor een tweedeling. In de eerste plaats de planning in het beleidsvormingsproces. Die noemen we de 'beleidsvormingsplanning' (andere, grotendeels vergelijkbare benamingen: strategische planning, taakstellende planning, 'policy'-planning, normatieve planning). Daarin staat de vraag 'wat moeten we doen' centraal. In de planning wordt bestudeerd wat de gevolgen van bepaalde combinaties van beleidsdoelen en -middelen kunnen zijn. De wijze waarop deze vraag bestudeerd wordt kan meer of minder verbonden zijn met de keuze van doelen en middelen. Ook kan de 'plan-horizon', de periode die door de planning bestreken wordt, verschillen.<sup>26</sup> Concreter ingevuld naar de wegensector: het gaat om onderzoek over de invulling van de taak van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en van de Rijkswaterstaat op dit terrein.<sup>27</sup>

In de tweede plaats is er, op een lager abstractie-niveau, de 'uitvoeringsplanning': planning ten dienste van een efficiënte beleidsimplementatie (andere benaming: operationele planning). De vraag 'hoe moeten we het doen' staat centraal. Deze vorm van planning bestaat uit een programmering van activiteiten om binnen bepaalde termijnen de gewenste dan wel verplichte (sub-)doelen van het beleid te bereiken.<sup>28</sup> Concreet betekent dit dat juist in de wegen-sector de uitvoeringsplanning in de eerste plaats bestaat uit een prioriteitenstelling voor de verschillende projecten die op grond van de beleidsvormingsplanning als 'doelen' zijn geformuleerd.

De vaak 'technische' planning kan in principe een gehele beleidssector omvatten (zie de later te bespreken 'tienjarenplannen waterstaatswerken'), maar is meestal op een specifiek project gericht.<sup>29</sup> Vaak wordt daar tegenwoordig een vorm van netwerkplanning voor gebruikt, die gericht is op het ontdekken van kritieke punten in de uitvoeringslijn.<sup>30</sup>

Onder de uitvoeringsplanning kan ook een vorm van planning gerangschikt worden die niet zozeer op de technische uitvoering betrekking heeft, alswel op de exacte formulering van de inhoud van projecten: de 'projectvoorbereiding', die in de wegen-sector voor een belangrijk deel bestaat uit het vaststellen van het exacte tracé van een wegvak.<sup>31</sup>

In deze studie staat de ontwikkeling van het eerste type planning, de beleidsvormingsplanning, centraal. De mate van efficiëntie van de uitvoeringsplanning wordt gezien als een factor die het nut van dat eerste type planning voor de beleidsvorming kan beïnvloeden.

### 1.2.4 Sector- en facetplanning: wegenbouw en ruimtelijke ordening

In het voorgaande is een karakterisering gegeven van de planning in de wegenbouw-sector. Naast die sector-planning wordt in het Nederlandse overheidsbeleid 'facet-planning' gehanteerd. Een sector is daarbij een deel van de organisatie en van het beleid, dat betrekking heeft op een bepaald samenhangend geheel van doelen en middelen. Vaak komt een sector dus overeen met de taak van een bepaalde amb-

telijke organisatie. Een facet staat daar haaks op: een aspect van de inhoud van sectorbeleid dat ook in andere sectoren een rol speelt. Vaak worden vier of vijf fundamentele beleidsfacetten onderscheiden, die dwars door de sectorale beleidsprocessen heen lopen: een economisch, een ruimtelijk, (een technologisch), een internationaal en een sociaal (-cultureel) facet.<sup>32</sup> De facetplanning is zelfstandig georganiseerd en vindt op nationaal niveau vooral plaats in het Centraal Planbureau, de Rijks Planologische Dienst (met de Rijksdienst voor het Nationale Plan, in 1941 opgericht, als voorloper) en het Sociaal en Cultureel Planbureau.<sup>33</sup>

De planning in de sector wegenbouw heeft vooral dwarsverbanden met de ruimtelijke planning. Object van de ruimtelijke planning is "het tot stand brengen en in stand houden van ruimtelijke infrastructuur".<sup>34</sup> Landwegen zijn onderdeel van die (ruimtelijke) infrastructuur, naast o.a. andere vormen van 'vervoer' (zoals spoorwegen, vaarwegen, hoogspanningsleidingen en buisleidingen) en militaire terreinen, landinrichting, recreatieve voorzieningen en natuurgebieden. Het beleid ten aanzien van deze infrastructuur is vanuit het perspectief van het ruimtelijke facet steeds belangrijker geworden, omdat

- de ruimtelijke inrichting mede door de infrastructuur wordt beïnvloed en tegelijk de ruimtelijke inrichting de behoefte aan infrastructuur beïnvloedt;
- het ruimtebeslag van infrastructuur groot (geworden) is en
- sturing van het ruimtelijk proces samenhangt met sturing van de infrastructuur.

Dit laatste punt is de kern van de vele discussies in het wegenbouwbeleid over de verhouding tot het ruimtelijk beleid. Steeds meer is de invloed van het ruimtelijke facet in de beleidsvorming over wegeaanleg aanvaard, maar er blijft een spanning bestaan tussen ruimtelijke planning, die er vaak vanuit gaat dat het wegenbouw-beleid een 'middel' is van het ruimtelijk beleid, en wegenplanning, waarin vaak de eigen sectorale doelstellingen voorop stonden en staan. In de huidige vorm van de rijkswegenplanning is inmiddels een zeker evenwicht bereikt tussen het sector- en het facet-belang, dat ook tot uiting komt in de planningsprocedures op beide terreinen.

### 1.3 Planning en beleidsvorming: onderzoeksvragen

In paragraaf 1.1 is de vraagstelling van deze studie globaal geschetst. Daarbij is genoemd: het evalueren van de waarde, van de effectiviteit van de planning. Hoewel in de planning geen doelen en middelen vastgesteld worden (die als uitgangspunt kunnen dienen voor een effectiviteitsevaluatie van het beleid), kan desondanks in principe de 'effectiviteit' van de planning ten opzicht van (onderdelen van) het beleidsproces bestudeerd worden: het nut van de planning voor de beleidsvorming, voor de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. In deze studie wordt de beleidsvormingsplanning centraal gesteld en wordt dus het belang van de planning in de eerste plaats gerelateerd aan de beleidsvorming.

Als een van de hoofdtaken van de Rijkswaterstaat is te onderscheiden: "de zorg voor een veilige en vlotte verkeersafwikkeling te water en op de weg".<sup>35</sup> Het aanleggen, verbeteren en onderhouden van wegen is een daarvan afgeleid doel. De wegenbouw kan gezien worden als een samenhangend groot infrastructureel project. Dergelijke grote projecten blijken niet altijd even succesvol - voorbeelden voor mislukkingen liggen voor het oprapen. Heeft die inefficiëntie in het algemeen te maken met de planning en met de beleidsvorming? Ringeling onderscheidt twee typen oorzaken van die mislukkingen:



- de aard van het beleidsprobleem;
- de posities van actoren in het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces.

Een beleidsvraagstuk als de uitvoering van een groot infrastructuureel project wordt gekenmerkt door grote financiële belangen, uniciteit, het 'go/no-go' karakter, de lange voorbereidings- en uitvoeringstijd en het grote aantal actoren - met afwijkende normen en doelen.<sup>36</sup> Hiermee verbonden is de extreem grote onzekerheid die kenmerkend is voor vraagstukken in het ruimtelijk beleid. Die onzekerheid wordt veroorzaakt doordat er vaak sprake is van verschillende beleidsdoelen die in een bepaalde mate onderling strijdig zijn, doordat het effect van gekozen middelen niet exact vastgesteld kan worden en doordat niet duidelijk is welk 'informatie-bestand' noodzakelijk is voor de beleidsvorming.<sup>37</sup>

De problemen die hieruit volgen voor (o.a.) de beleidsvorming zijn duidelijk: de risico's zijn dermate groot en de belangen vaak dermate uiteenlopend, dat de beleidsvorming uiterst complex is en gevoelig voor onvoorziene ontwikkelingen. Op grond hiervan kan gesteld worden dat de planning ten dienste van de beleidsvorming, juist op terreinen als infrastructuur, van eminent belang is en een centrale factor vormt in de meer of minder efficiënte beleidsvoering.

Hoe kan het nut van de planning voor de beleidsvorming beoordeeld worden? Hiermee komen we bij de concrete vraagstelling van deze studie. Uitgangspunt is de volgende probleemstelling:

"Hoe ontwikkelde zich de vorm en inhoud van de beleidsvormingsplanning voor het rijkswegen-beleid en welke invloed had dit op de beleidsvorming?"

Deze probleemstelling leidt tot de volgende drie onderzoeksvragen:

- In de eerste plaats wordt onderzocht waaruit deze planning bestond en hoe daar vorm aan werd gegeven. Planning heeft zowel betrekking op 'verkeer', 'vervoer' als 'infrastructuur'. "Vervoer is het verplaatsen van personen of goederen. Verkeer is als het ware de technische verschijningsvorm van vervoer."<sup>38</sup> Toekomstonderzoek naar verkeersontwikkeling kan leiden tot het beter formuleren van doelen en middelen met betrekking tot de infrastructuur. De meest 'globale' doelstellingen hebben echter vooral betrekking op vervoer. Dat wordt onmisbaar geacht. Oplossingen in de spanning tussen verkeer en infrastructuur worden vooral in dat licht beoordeeld.
- In de tweede plaats wordt geanalyseerd welke doelen en middelen geformuleerd zijn in het beleid ten aanzien van verkeer en vervoer - meer specifiek het beleid ten aanzien van aanleg en verbetering van rijkswegen. Dit laatste betekent een duidelijk inperking: in het wegenbouwbeleid is een ontwikkeling zichtbaar naar steeds meer doelen waarvoor een bepaalde invulling van het wegenbeleid een middel of subdoel is: verkeersveiligheid, regionaal beleid, werkloosheidsbestrijding en milieubeheer. Wij besteden aan deze doelen en de daarbij horende planning alleen aandacht als die doelen een direct verband houden met het aanleg- en verbeterings-beleid in de wegensector.
- In de derde plaats wordt de relatie tussen de beleidsvormingsplanning en het uiteindelijk vastgestelde beleid geëvalueerd, waarbij de bijdrage van de planning aan inhoud, uitvoerbaarheid en concreetheid van het beleid centraal staat.

Over deze laatste vraag het volgende. Hoewel de vraag naar de 'effectiviteit' van de planning voor de hand ligt, lijkt dit toch een minder juiste formulering. Een effectiviteitsvraag kan toch moeilijk gericht worden aan een activiteit die slechts indirect effect kan hebben (via de beleidsvorming). Planning

beoordelen als meer of minder effectief is daarom irrelevant; het (later) vastgestelde beleid kan natuurlijk wel meer of minder effectief uitgevoerd worden dan wel geformuleerd zijn. Een beoordeeling van de planning moet daarom gebeuren in termen van 'nut', 'relevantie', 'belang' voor de beleidsvorming. Meer concreet: elk toekomstonderzoek, en dus elke prognose, is 'juist', als dat onderzoek (later) uitgegaan blijkt te zijn van juiste vooronderstellingen en ontwikkelingen bij vaststelling van bepaalde doelen en middelen juist heeft voorspeld. Maar dat zegt nog niets over het nut van de planning voor de beleidsvorming; gekozen randvoorwaarden en bestudeerde ontwikkelingen kunnen minder relevant blijken te zijn voor de beleidsvorming.

#### 1.4 Organisatiestructuur van de Rijkswaterstaat

Het beleid en de planning ten aanzien van de aanleg en verbetering van rijkswegen is (grotendeels) een zaak van de Rijkswaterstaat. Dat geldt voor vandaag de dag, maar ook voor de periode waarmee dit onderzoek start: het tijdvak rond het begin van de 20e eeuw, toen de auto in Nederland zijn intrede deed. Vandaar dat het de leesbaarheid van dit rapport ten goede komt wanneer eerst een summier schets wordt gegeven van de organisatie van die Rijkswaterstaat en de ontwikkelingen daarin.

De waterstaat is als overheidsdienst aan het einde van de 18e eeuw ontstaan. De dienst was en is in de eerste plaats belast met toezicht houden op de waterstaatkundige toestand en ontwikkeling in Nederland. Vanuit die algemene taak ontstond onder meer de taak om te zorgen voor een acceptabel wegnet in Nederland, in samenwerking met diensten van het openbaar bestuur op 'lager' niveau. De zorg richtte zich natuurlijk vooral op de wegen die bij het rijk in beheer waren. Dit stelsel van 'rijkswegen'<sup>39</sup> werd door de Rijkswaterstaat onderhouden, aangepast en uitgebreid. Het onderhoud van rijkswegen is ondergebracht bij de verschillende regionale diensten van de Rijkswaterstaat. Die werden tot 1903 'districten' genoemd en daarna 'directies'. Inmiddels bestaat voor elke provincie een aparte directie, geleid door een 'hoofdingenieur-directeur'. De regionale directies waren tot in de jaren zeventig onderverdeeld in arrondissementen en die weer in dienstkringen; inmiddels is alleen de onderverdeling in dienstkringen nog over. Deze verdeling in regionale directies, die vooral gericht zijn op het beheren van de waterstaatkundige situatie, is een essentieel kenmerk van de organisatie van de Rijkswaterstaat. Het legt de nadruk op de beheerstaak van de Rijkswaterstaat en vraagt daardoor tegelijkertijd om een nauwkeurig bepaald organisatorisch tegenwicht, dat aan twee zaken tegemoet komt. Enerzijds de eisen die technisch-specialistische taken, vooral met betrekking tot het realiseren van infrastructuurele werken, aan de Rijkswaterstaat stellen.<sup>40</sup> Anderzijds de noodzaak om als Rijkswaterstaat een consistent en krachtig beleid te voeren. Beide aspecten zijn in de organisatie verwerkt. Specialistische diensten werden opgericht om deskundigheid te bundelen. De 'Algemene Dienst' kan gezien worden als de eerste zodanig dienst. Later werden o.a. de directies Bruggen en Sluizen & Stuwen (die per 1 januari 1990 samengevoegd worden), de dienst Verkeerskunde en de Meetkundige Dienst ingesteld. Ook in de wegensector werden specialistische diensten gevormd. Specifieke kennis van wegenaanleg werd geconcentreerd in het district Wegentechniek (1923), dat later achtereenvolgend omgezet werd in de directie Wegenverbetering, drie directies/districten Nieuwe Wegen en de directie Wegen. Deze 'lijn' van diensten is

vooral gericht op de uitvoering van wegenprojecten. Daarnaast is er een lijn van meer onderzoeksgerichte diensten in de wegen- en verkeerssector: achtereenvolgens het Rijkswegenlaboratorium, de Wegbouwkundige Dienst en de dienst Weg- en Waterbouw.

De wijze waarop de Rijkswaterstaat aan het begin van de eeuw was georganiseerd, met een nadruk op de regionale directies, bleek steeds meer te botsen met een noodzakelijk geachte centralisatie, als middel tot een krachtiger en efficiënter beleidsvoering. Er waren wel (hoofd) inspecteurs (-generaal), die de minister adviseerden, maar zij stonden formeel niet boven de directies. In 1930 werd die situatie ingrijpend gewijzigd. De inspecteurs verdwenen en vervangen door een Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat. De Directeur-Generaal werd bijgestaan door een gestadig in omvang groeiende staf, de Centrale Directie, in 1967 omgevormd tot de Hoofddirectie van de Waterstaat.

Het departement van Waterstaat werd in 1906 weer zelfstandig, na deel uitgemaakt te hebben van het ministerie van Binnenlandse Zaken en van het ministerie van Waterstaat, Handel en Nijverheid. Na de Tweede Wereldoorlog werd de naam uiteindelijk gewijzigd in ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Rijkswaterstaat is daar het belangrijkste onderdeel van, maar voor de wegensector is ook het directoraat-

generaal Vervoer van belang, dat beleid maakt vanuit de (goederen)vervoers-invalshoek, tegenover de verkeers-invalshoek van de Rijkswaterstaat.

### 1.5 Opzet van het rapport

In de volgende hoofdstukken wordt de ontwikkeling van de rijkswegenplanning in Nederland chronologisch geanalyseerd. Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de geschiedenis van de wegenbouw in de periode voordat de eerste besluitvormingsplanning in de wegensector tot stand kwam (het rijkswegenplan van 1927) en sluit af met een schets van dat rijkswegenplan. In hoofdstuk 3 wordt de planning in de periode tot aan het begin van de jaren zestig behandeld, een periode waarin het planmatig verbeteren en aanpassen van het wegennet centraal stonden. Hoofdstuk 4 gaat over de daaropvolgende periode, lopend tot ca. 1973, waarin het vertrouwen in economische groei, grootscheepse uitbreiding van het wegennet en ruimtelijke planning overheerste. Hoofdstuk 5 behandelt globaal de jaren tot 1983, een periode van afnemende bereidheid om zonder meer tegemoet te komen aan de wensen van het verkeer. In hoofdstuk 6 volgt tenslotte een beschrijving van het beleid tot het verschijnen van deel a van het Tweede Structuurschema verkeer en vervoer, waarna in hoofdstuk 7 de conclusies gepresenteerd worden.





# HOOFDSTUK 2

## De noodzaak van een planmatige wegenbouw

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de totstandkoming van de planmatige aanpak van wegenverbetering en -aanleg in Nederland behandeld. Paragraaf 2.2 start daartoe met een beschrijving van de wegen en wegeaanleg in de 19e eeuw. In 2.3 wordt ingegaan op de verschillende vergeefse pogingen die tot aan de jaren twintig en onder toenemende maatschappelijke druk werden ondernomen om met een substantieel budget de wegenverbetering ter hand te nemen. Vervolgens behandelt paragraaf 2.4 de opzet die uiteindelijk succes had: de wegenbelastingwet. Paragraaf 2.5 gaat in op het uitvloeisel van die wet, de voorbereiding van het eerste Rijkswegenplan. Tot slot bevat paragraaf 2.6 een evaluatie van dit hoofdstuk.



Postroute-kaart, 1810.

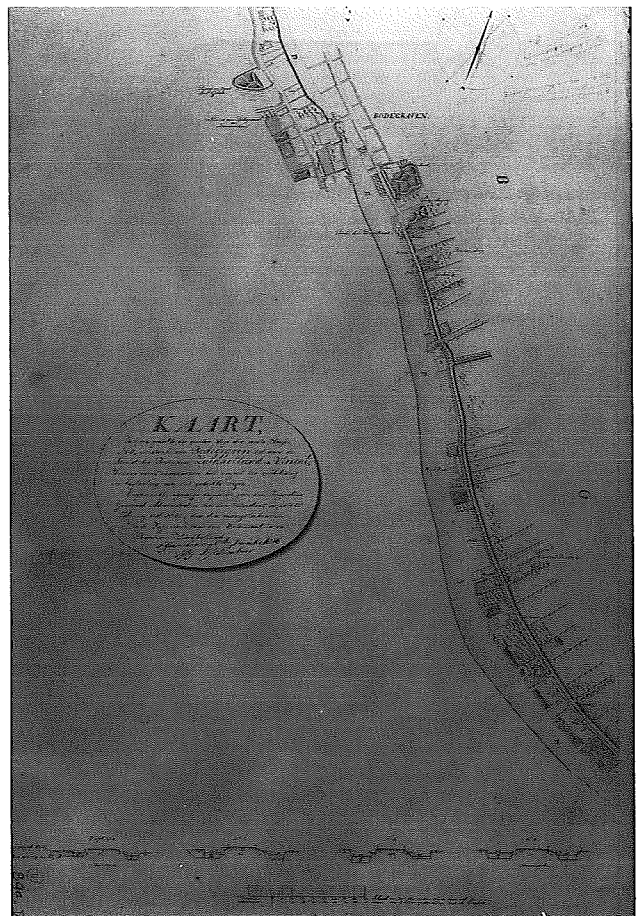
### 2.2 De wegen in de negentiende eeuw

De bemoeienis van de rijksoverheid met het wegennet startte aan het begin van de 19e eeuw, tijdens de Franse overheersing. Bij 'décret impérial' van 16 december 1811 werden drie klassen van wegen onderscheiden, die onder de verantwoordelijkheid van het Rijk vielen. Een enkele route van de eerste klasse: de weg van Amsterdam naar Parijs over Utrecht en Antwerpen. Daarnaast, de tweede klasse, een aftakking van die weg: de route Breda-'s-Hertogenbosch-Nijmegen-Groningen. Verder werden enkele regionale wegen tot wegen van de derde klasse benoemd.<sup>1</sup> Toen in 1813 de Fransen verdwenen was nog slechts een beperkt gedeelte gerealiseerd: Antwerpen-Breda-Sleeuwijk

en Utrecht-Amsterdam. De nieuwe koning Willem I hield vast aan het uitgangspunt dat de aanleg van de belangrijkste wegen een zaak van de centrale overheid is. Hij lanceerde op 13 maart 1821 een nieuw wegenplan, dat vooral een uitbreiding van het bestaande wegenplan was.<sup>2</sup>

In dat Koninklijk Besluit werd onderscheid gemaakt tussen (elf) "grote wegen der eerste klasse", vallend onder de verantwoordelijkheid van het departement van Binnenlandse Zaken (Waterstaat) en wegen van de 'tweede klasse', behorend tot het provinciaal bestuur.<sup>3</sup>

Een dergelijke scheiding is nooit meer losgelaten. 'Grote wegen der eerste klasse' werden via de Staatsbegroting gefinancierd. Dit was dan ook het eerste doel van de wegenplannen uit de 19e eeuw: de verantwoordelijkheid van het Rijk in de financiering en het onderhoud van de grote wegen regelen.<sup>4</sup>

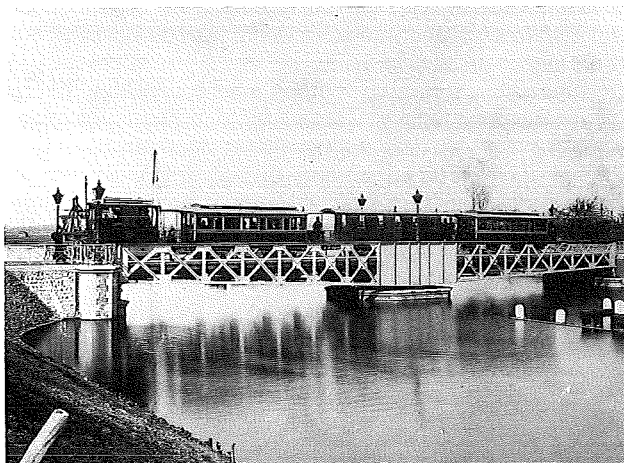


Deel grote weg no. 5 Utrecht-Bodegraven, omstreeks 1830.

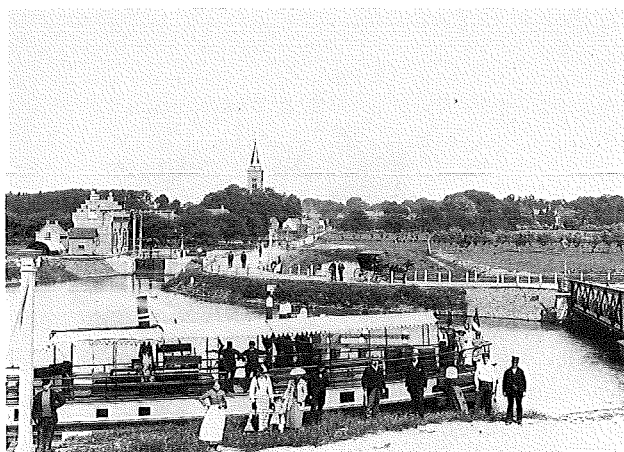
Pas daarna kon gewerkt worden aan een ingrijpende verbetering van die belangrijkste wegen. Aan het begin van de 19e eeuw kende Nederland al een groot aantal belangrijke wegverbindingen. Maar van een 'landelijk wegennet' was geen sprake: een groot aantal regionale wegensystemen, zonder samenhang op nationaal niveau. Dit was mede een oorzaak van de relatief kleine rol van de landwegen in het vervoer. Voor vervoer over langere afstand gaf men de voorkeur aan het goedkope, snelle en comfortabele vervoer over de vaarwegen.<sup>5</sup>

Hier kwam echter snel verandering in. Het ministerie van Binnenlandse Zaken stelde belangrijke sommen geld beschikbaar voor de verbetering van het wegennet, waardoor in de eerste helft van de 19e eeuw een aanzet tot een vervoersnetwerk op nationale schaal tot stand kwam. Van de 'grote wegen' werd steeds frequenter gebruik gemaakt voor het vervoer van personen en goederen. Het openbaar vervoer via de diligence was een groot succes.<sup>6</sup>

De grootscheepse aanleg van spoorwegen vanaf de jaren veertig van de vorige eeuw bracht de ommekeer. Diligencediensten tussen de grote steden verdwenen als bij toverslag. De omvang van het wegverkeer verminderde snel.<sup>7</sup>



Stoomtram op burg over Merwedekanaal, 1888.



Stoomboot nabij Breukelen, 1893.

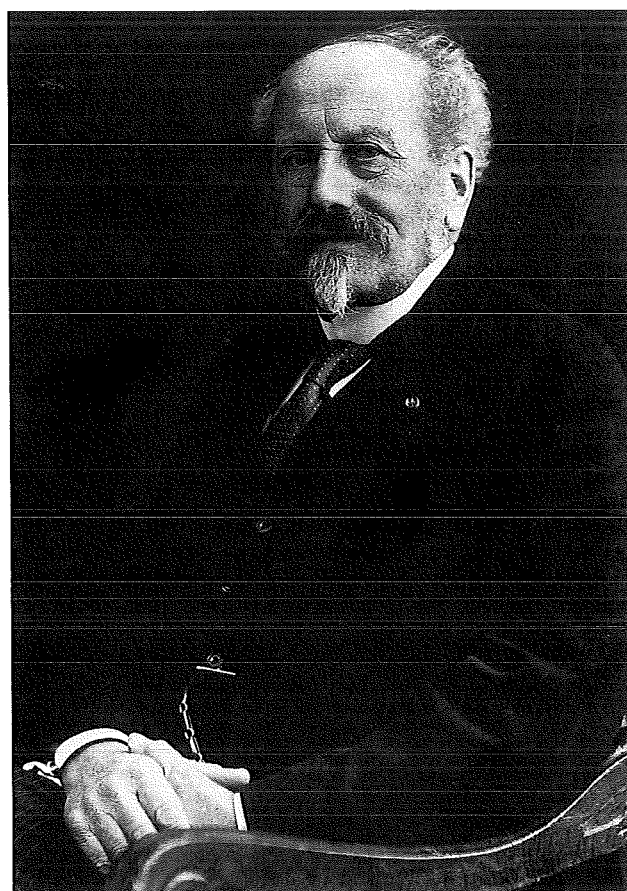
Naast de trein waren op sommige trajecten ook de stoombootdiensten een geduchte concurrent. Vooral toen na 1860 het spoorwegennet verder werd uitgebouwd, verloor het wegverkeer zoveel terrein, dat de roep om bezuiniging op het onderhoud van de wegen sterk toenam.<sup>8</sup> De rijksoverheid voerde een beleid waarmee door verwaarlozing van het onderhoud de verhardingsbreedte van veel wegen werd terug-

gebracht van ruim 4 tot ruim 3 meter.<sup>9</sup>

Hierdoor was de toestand van de rijkswegen aan het einde van de 19e eeuw overduidelijk slecht. De ingenieur van de Rijkswaterstaat ir L.R. Wentholt constateerde in 1910 dat de landwegen zelden breder waren dan 4 meter, terwijl dat voor wegen met een enigszins omvangrijk verkeer toch een minimum-eis was, om het passeren van auto's mogelijk te maken.

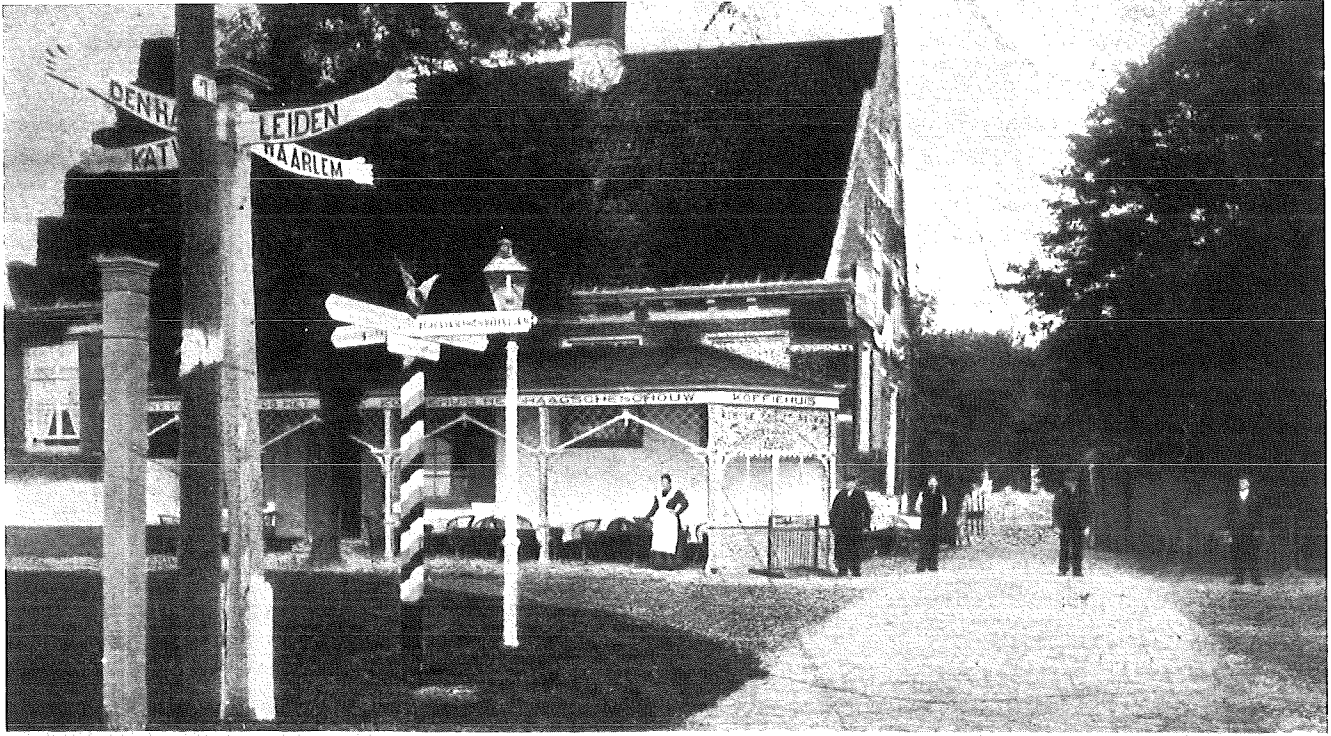
### 2.3 Slechte wegen en gemotoriseerde voertuigen

In 1896 kon de eerste 'automobiel' in Nederland gesignaleerd worden. Daarna ging de ontwikkeling snel. Zo snel, dat de minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid ir C. Lely<sup>10</sup> in januari 1899 liet weten dat in verband met het toenemende motorverkeer de versmalling van de rijbanen een halt toegevoegd moest worden.<sup>11</sup> De motorisering vereiste een krachtig beleid. Niet voor niets werden, in een wet uit 1899, vanaf 1900 de nog bestaande tollens op rijkswegen afgeschaft.<sup>12</sup>



Dr. ir. C. Lely, minister van waterstaat, handel en Nijverheid, 1891-1894, 1897-1901 en 1913-1918.

Hoeveel geld besteedde de rijksoverheid in deze jaren aan de wegen? Jaarlijks was er voor 'onderhoud, herstel en verbetering' van wegen en bruggen een budget beschikbaar van 600.000 tot 700.000 gulden.<sup>13</sup> Dat budget werd door het parlement steeds zonder discussie geaccepteerd. Als er al gediscussieerd werd over het verkeer, ging dat veel meer over de toenemende onveiligheid. De Kamerleden, soms uiterst verbolgen over het 'roekeloze' gedrag van de automobilisten, stelden verschillende oplossingen voor.<sup>14</sup> Lely, inmiddels lid van de Tweede Kamer, had een afwijkende mening.



Haagsche Schouw bij Leiden

Dr. Treukler Co., Leipzig. 21 545 Nachdruck verboten

*Mida de Graaf*

Koffiehuis „Haagsche Schouw” bij Leiden, eind 19<sup>e</sup> eeuw.

In december 1906 stelde hij, dat men onder ogen moest zien dat de auto het vervoermiddel van de toekomst is - zeker als de auto's sneller en goedkoper zouden worden. Gezien die toekomst vond hij het onvermijdelijk de wegen te verbreden. "Ik acht het zo noodig dat de wegen worden verbreed en op die wegen bepaalde gedeelten speciaal voor zeer snelverkeer en wellicht ook tevens voor zwaar vervoer in te richten, en zou daarom dan heer Minister willen verzoeken eerst een onderzoek te laten instellen, op welke wijze dat het best zou kunnen geschieden. (...) Maar, Mijnheer de Voorzitter, indien de Minister eenmaal onze wegen voor automobilisten geschikt gaat maken, dan is in den tweede plaats noodig, dat hij daarbij zoodanig te werk gaat, dat wij een net van voor autoverkeer geschikte hoofdwegen door het geheele land verkrijgen, waardoor de provinciale hoofdsteden onderling zoodanig verbonden worden, dat men elk dier steden met snelheden van 60 tot 80 en wellicht meer K.M. kan bereiken. Het spreekt vanzelf, dat het uitvoeren van zoo'n plan veel, ja zeer veel geld zal kosten, maar de uitvoering van een dergelijk plan is ook niet binnen enkele jaren noodig. (...) Integendeel, ik stel mij voor dat daartoe enkele tientallen jaren noodig zullen zijn. Wat ik echter wel wenschelijk acht, is dat het plan reeds thans wordt vastgesteld."<sup>15</sup>

Minister van Waterstaat dr J. Kraus steunde Lely in deze visie<sup>16</sup>. Hij startte inderdaad het gewenste onderzoek, waar hij trouwens zelf ook al toe had besloten. Begin 1907 schreef hij de inspecteurs-generaal dat ze de hoofd-ingenieurs van de regionale directies opdracht moesten geven een algemeen onderzoek naar de toestand van de rijkswegen uit te voeren. "Met de resultaten van het onderzoek verwacht ik de voorstellen, waartoe deze U aanleiding geven, ook ten aanzien van de buitengewone middelen, welke misschien gedurende eenige jaren gevorderd zullen worden om enkele in

den laatste tijd te zuinig onderhouden wegen in bevredigende staat te brengen."<sup>17</sup>

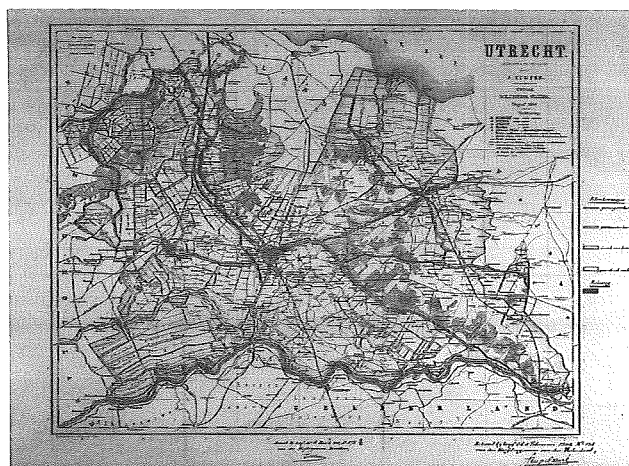
In reactie op de voorstellen van Lely voegde minister Kraus hier later aan toe, dat de beoogde wegenverbetering stap voor stap gerealiseerd zou moeten worden. In eerste plaats zouden de 'Rijks groote wegen' aan de orde moeten komen - en dan vooral de wegen met weinig (lint)bebouwing, omdat de verbetering daarvan minder zou kosten. Maar juist bij een dergelijke gefaseerde aanpak zou het volgens de minister "van belang zijn, dat alvast eenige beginselen van algemeen aard zijn vastgesteld, waarnaar zooveel doenlijk kan worden gehandeld. Is aldus een algemeene leidraad verkregen, dan zal dit aan stelselmatige uitvoering van het denkbeeld ten goede komen." Zeker als hij ook zijn wens van een vast jaarlijks budget op de rijksbegroting voor de wegenverbetering zou kunnen realiseren.<sup>18</sup>

Het resultaat van het landelijke onderzoek liet lang op zich wachten. Eerst in de zomer van 1908 waren de regionale rapporten gereed.<sup>19</sup> De inspecteurs-generaal concludeerden dat er tussen de hoofd-ingenieurs weinig eensgezindheid bestond. Sommigen zagen veel heil in afzonderlijke wegen voor het autoverkeer; anderen waren daar, met Lely overigens, tegen. Het ambitieuze plan van Lely om een landelijk net van wegen met voldoende capaciteit te realiseren kreeg weinig steun - velen achtten de kosten onverantwoord hoog. En bovendien, gezien de nog beperkte spreiding van het autoverkeer, leek alleen in Noord- en Zuid-Holland, in Utrecht en in delen van Gelderland verbeteringen aan de wegen nodig. De inspecteurs steunden deze kritiek. En twijfelden daarnaast aan het nut van een verbetering van de rijkswegen, omdat die bij een algemene acceptatie van de auto toch niet meer zouden voldoen. Vandaar dat ze de minister het advies gaven voorshands nog geen vast jaarlijks



bedrag voor deze verbetering van de rijkswegen te bestemmen.<sup>20</sup> De nieuwe minister mr J.G.S. Bevers accepteerde dit advies en berichtte de Tweede Kamer: "Gebleken is, dat in de meeste provinciën het verkeer met automobielen niet van dien aard is, dat ten behoeve daarvan verbredening der Rijkswegen noodig zou zijn, en dat daar, waar die verbreding wél in aanmerking zou komen, de kosten zeer hoog zouden worden, zoodat ondergetekende daarvoor thans nog geen voorstellen van algemeene strekking meent te mogen doen."<sup>21</sup>

Toch vond de minister niet dat er reden was om tevreden te zijn over de toestand van de wegen. Hij gaf namelijk tegelijkertijd de zojuist in dienst getreden ingenieur van de Rijkswaterstaat L.R. Wentholt de opdracht een nota te schrijven over de toestand van en het verkeer op de rijkswegen. Wentholt nam persoonlijk de toestand van de meeste wegen in oogenschouw. Verder werd in dit kader de eerste verkeersstelling op de rijkswegen gehouden.



Kaart met verkeersdrukte provincie Utrecht, 1907.

Op de waarnemingspunten passeerden per dag gemiddeld slechts zo'n 20 auto's. Op de drukste punten (rond Den Haag, De Bilt en Zeist) werden niet meer dan 60 tot 90 auto's geteld. Verreweg het meeste autoverkeer werd geteld op de route Den Haag - Leiden - Amsterdam - het Gooi. Vandaar Wentholts opvallende conclusie: "Uit de waarnemingen zou men dus geneigd zijn op te maken, dat het verkeer met motorrijtuigen voor een zeer groot deel dient om buitenverblijven in de natuurschoone gedeelten van ons land te verbinden met de nabij gelegen groote steden." Wentholts rapport bevatte naast deze analyse van de verkeersstelling ook een tabel van alle rijkswegen, waarin de lengte, de breedte, de onderhoudstoestand en de onderhoudskosten in relatie tot de verkeersintensiteit en de weglengte vermeld werden.<sup>22</sup>

De hoofdinspecteur ging er mee accoord dat het rapport gepubliceerd zou worden, maar vond het rapport slecht geschreven en zeker niet foutloos. Verder was zijn reactie tamelijk laconiek: dat een groot deel van de rijkswegen in slechte toestand verkeerde, wist hij al.<sup>23</sup>

Anderen reageerden minder berustend. Het rapport was natuurlijk koren op de molen van Kamerleden die een verbetering van de wegen noodzakelijk achtten. Eerste Kamerlid mr A.J.M. Smits (RKSP) noemde het rapport "zeer indrukwekkend" en "absoluut vernietigend".<sup>24</sup> Hij voegde er aan toe, dat de minister gezien de hoge kosten van verbetering, zou moeten overwegen een lening af te sluiten of een speciaal begrotingsfonds in te stellen.<sup>25</sup>

De nieuwe minister van Waterstaat Lely (!) was het, gezien

zijn eerdere uitingen, natuurlijk eens met de Kamerleden die een grootscheepse verbetering van de rijkswegen noodzakelijk achtten. Maar als minister werd hij geconfronteerd met de financiële mogelijkheden en onmogelijkheden van de rijksoverheid. Een volledige verbetering voor alle rijkswegen, in totaal circa 1900 km lang, was dan ook voor hem onmogelijk. Lely gaf tegelijk aan wat zijn alternatieve oplossing was. Hij vertelde Smits dat de Rijkswaterstaat een plan had opgesteld, waarin uitgegaan werd van een gefaseerde aanpak - met voorlopig de nadruk op de wegvakken waar verbetering gezien de verkeersintensiteit een urgente kwestie was.<sup>26</sup>

De vervaardiging van dat verbeteringsplan was in oktober 1913 aangevangen. De inspecteurs van de Waterstaat maakten op verzoek van de minister een lijst van rijkswegen, die naar hun mening als eerste verbeterd zouden moeten worden om te "voldoen aan billijke eischen voor het moderne verkeer". In totaal noemden zij 8 rijkswegen, deels gelegen in wat we nu de Randstad noemen en deels directe verbindingen van die Randstad met België en Duitsland.<sup>27</sup> Minister Lely vond dat de verbinding van Den Haag en Rotterdam met Utrecht ook in de rij van essentiële rijkswegen thuishoorde en gaf de hoofdinspecteurs-directeuren (HID's) van de regionale directies opdracht een raming te maken van de kosten van verbetering van de 9 rijkswegen.<sup>28</sup>

Na door de minister tot spoed gemaand te zijn, waren de rapporten van de HID's tegen het einde van 1914 allemaal binnen.<sup>29</sup> De inspecteurs baseerden hier hun samenvattend rapport op. Zij schatten de kosten voor het verbeteren van de 9 rijkswegen (breedte van 5 meter, goed wegdek en betere kunstwerken) op ongeveer 5,5 mln gulden. De inspecteurs waren echter van mening dat op de drukste trajecten de breedte zelfs op 7 meter gebracht zou moeten worden. Verder meenden ze, op grond van de HID-rapporten, dat naast verbetering van de 9 rijkswegen ook de aanleg van een rijksweg Voorburg-Boskoop-Bodegraven nodig was, "ter completeering van het Rijkswegennet". Die weg zou ongeveer 1 mln gulden gaan kosten. Al met al kwamen zij zo uit op een totaalbedrag voor het verbeteringsplan van 7 mln gulden.<sup>30</sup>

Minister Lely maakte van de voorstellen van de inspecteurs nog in 1915 een wetsontwerp 'Verbetering van de Rijkswegen', dat naar de Tweede Kamer werd gestuurd. Artikel 1 van dit wetsontwerp bepaalde dat de eerder genoemde routes door verbetering en verbreding geschikt gemaakt zouden worden voor alle verkeer. Daarnaast werd aangekondigd dat ook andere rijkswegen naar behoefte zouden worden verbeterd (art. 2). Op de rijksbegroting zou jaarlijks een aparte post voor deze werken ingesteld worden (art. 4).

Over de kosten meldde de memorie van toelichting: "Ter bepaling der gedachte zal kunnen worden aangenomen, dat die kosten te zamen ongeveer 20 miljoen gulden zullen bedragen."<sup>31</sup> Deze grote stijging in de raming van de kosten ten opzichte van de 7 mln uit het advies van de inspecteurs werd vooral veroorzaakt door de meer ambitieuze draai die Lely had gegeven aan het oorspronkelijk vooral op aanpassing van de wegen gerichte plan. Hij deelde de Kamer mee een dwarsprofiel van de rijkswegen van meer dan 10 meter reëel te vinden, vooral om waar nodig ook fietspaden aan te kunnen leggen. Daarnaast had nadere bestudering van de plannen geleid tot de conclusie dat op vele plaatsen de aanleg van een nieuwe weg beter was dan verbetering van de oude.<sup>32</sup>

Ter begeleiding van dit plan zou een 'Wegenraad' van deskundigen op het gebied van de wegenbouw en het verkeer ingesteld worden (art. 3). Die Wegenraad zou dan wellicht in

de plaats komen van de recent (17 juli 1915) ingestelde 'Rijkswegencommissie'. Die Rijkswegencommissie werd be- mand door ingenieurs van de Rijkswaterstaat en had als taak de minister te adviseren over alle zaken die de rijkswegen betroffen. In 1915 werd de inspecteur-generaal H. Wortman voorzitter, in 1918 opgevolgd door ir Wentholt.<sup>33</sup>

Lely meende dat, gezien de hoge kosten, financiering van het totale plan via de rijksbegroting niet wenselijk zou zijn; het zou leiden tot een te lange uitvoeringstijd. Hij vroeg de minister van Financiën mr M.W.F. Treub naar diens mening over alternatieve financieringsvormen. Lely dacht aan een retributie voor het weggebruik door fietsers, automobilisten en motorrijders. Een volgende vraag was dan of een apart fonds opgericht zou moeten worden voor het wegenplan. Dit zou nuttig kunnen zijn wanneer het afsluiten van leningen nodig mocht blijken.<sup>34</sup> Minister Treub ging zonder meer accoord met een mede-betaling door de weggebruikers, maar wilde niet zonder meer accoord gaan met de vorming van een fonds. Daarvoor was meer informatie over de exacte be- doelingen nodig.<sup>35</sup>

In het parlement kreeg het voorstel voor wegenverbetering en -aanleg zowel kritiek als instemming. "Verscheidene leden betuigden hunne instemming met het denkbeeld van den Minister om te komen tot eene systematische, algemeene wegenverbetering." Anderen legden de nadruk op de auto als luxueus speelgoed van roekeloze avonturiers. En "vele leden" betwijfelden of voor de systematische verbetering wel een wet nodig was. Ook de inhoud van het wets- voorstel ontmoette kritiek: wat is het nut van het noemen van bepaalde rijkswegen, als tegelijk duidelijk is dat die niet alle- maal op korte termijn verbeterd zouden kunnen worden? Men had een logischer alternatief: zonder wet en zonder plan gewoon een weg verbeteren als dat op een bepaald moment urgent is.<sup>36</sup>

Minister Lely verdedigde in de memorie van antwoord het kiezen voor een wetsvorm. Alleen door het vaststellen van een duidelijk planmatig beleid zouden de ingenieurs van de Rijkswaterstaat de afzonderlijke project-plannen "in samen- hang" kunnen opzetten, zonder het gevaar dat bepaalde projecten minder nuttig zouden zijn, omdat aansluitende pro- jecten niet doorgaan.<sup>37</sup>

Ondanks de inzet van minister Lely liep deze poging tot een planmatige aanpak van de aanleg en verbetering van de rijkswegen op niets uit. De economische crisis, rond het einde van de Eerste Wereldoorlog, gooide roet in het eten. Eind 1917 leidde het gebrek aan benzine er zelfs toe dat het ge- bruik van de auto werd stopgezet. Geld voor ambitieuze plannen was er bij de rijksoverheid niet meer. In oktober 1918 werd het wetsvoorstel door de nieuwe minister van Wa- terstaat A.A.H.W. König ingetrokken.<sup>38</sup>

Königs ambtsvoorganger, C. Lely, had naast dit wetsvoorstel ook een plan voor een wet "tot instelling van een fonds ten behoeve van de verbetering van de Rijkswegen" gemaakt en ter commentaar naar Financiën gestuurd.<sup>39</sup> Minister Kö- nig besloot ook de besluitvorming over dit wetsvoorstel stop te zetten, nu het overbodig was geworden.<sup>40</sup>

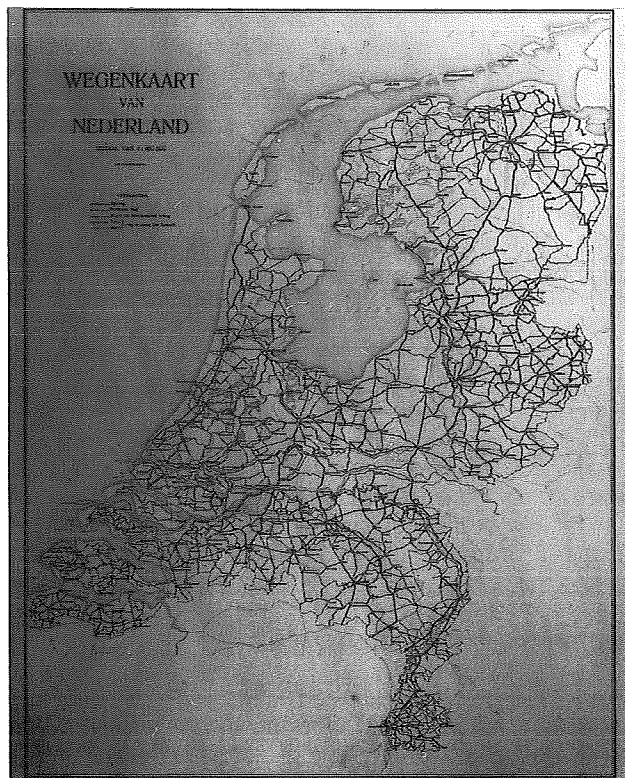
Ondanks deze teleurstellende ontwikkeling was duidelijk dat een grootscheepse verbetering van de wegen noodzakelijk was en hoogstens vooruit geschoven werd. Vandaar dat op verschillende punten de ontwikkeling van bouwstenen voor het beleid onverminderd doorging.

In de eerste plaats was uitbreiding van de kennis over de ver- keersintensiteit nodig om een planmatig beleid te kunnen op- zetten. De verkeerstelling van 1908 - in het kader van Went- holts onderzoek - kreeg op initiatief van minister Lely in 1916 een vervolg.<sup>41</sup> Lely wilde een uitgebreide telling - een

maand lang 14 uur per etmaal - maar schrok toen hij de kostenramingen van zo'n telling zag. "Uit de rapporten, in- gezonden naar aanleiding van mijn schrijven (...) is mij geble- ken, dat het doen van de waarnemingen omtrent het verkeer op de Rijkswegen gedurende het door mij bedoelde tijdvak groote uitgaven zou vorderen." Daarom koos hij voor een minder groots alternatief: een telling op 7 dagen, gedurende 10 uur per etmaal.<sup>42</sup> De resultaten van de telling stuurde Le- ly in februari 1917 naar de beide inspecteurs van de Wa- terstaat. "Gaarne zal ik vernemen tot welke beschouwingen deze stukken (...) U aanleiding geven."<sup>43</sup> De inspecteurs ver- geleken de uitkomsten met de telling van 1908 en conclu- deerden dat het gemotoriseerd verkeer 3 tot 4 maal zo groot was en dat, opvallend genoeg, de groei van het aantal fiet- sers nog veel groter was.<sup>44</sup>

Verder maakte het 'snelverkeer' een nieuw, samenhangend, stelsel van kilometeraanduidingen langs de wegen gewenst. De Rijkswegencommissie deed een voorstel, dat, volgens berekeningen van de HID's circa 60.000 gulden zou gaan kosten. De minister schrok van die prijs: "Waar de (...) kosten in de tegenwoordige tijdsomstandigheden te hoog zijn in ver- houding tot het daarmee te bereiken doel, kan ik geen ter- men vinden de uitvoering van het eerstgenoemde plan in verdere overweging te nemen."<sup>45</sup> Een andere oplossing kwam er niet - het probleem bleef bestaan. Hoewel niet iedereen de gebrekkige kilometrering als een probleem zag. Bestuurders zouden toch meer gebruik van de ANWB- borden, die de afstanden naar belangrijke plaatsen aanga- ven.<sup>46</sup>

Daarnaast werden op verschillende terreinen activiteiten ont- plooid, die meer op de korte termijn gericht waren: de snelle toename van het gemotoriseerd verkeer had chaotische ge- volgen. Het meest duidelijk was dat met het rijgedrag van de nieuwbakken automobilisten. Het grote aantal ongelukken, terwijl rijvaardigheids-examens nog onbekend waren en er voor bijvoorbeeld de verlichting en spiegels nog niets gere- geld was, vroeg om ingrepen.<sup>47</sup>



Wegenkaart van Nederland, omstreeks 1920.

Ook werden maatregelen getroffen om op korte termijn de onhoudbare situatie op de wegen te verbeteren. Veel wegen waren dermate slecht onderhouden en zo weinig geschikt voor het zware gemotoriseerde verkeer, dat de regering wel moest besluiten zwaar verkeer op bepaalde wegen te verbieden. In de jaren 1920-1922 werden vele wegvakken en bruggen, zowel lokaal en provinciaal als nationaal, formeel gesloten verklaard voor vrachtwagens boven een bepaald gewicht. Het tekent de noodsituatie.<sup>48</sup> Minister König was dan ook van mening dat het zo niet langer kon. Hij vroeg de HID's in oktober 1920:

- op welke wegen restrictieve bepalingen voor vrachtauto's golden;
- of aanvullingen daarop nodig waren;
- welke rijkswegen primair in aanmerking zouden komen om door zware vrachtauto's gebruikt te worden en
- wat de kosten zouden zijn van het geschikt maken van die rijkswegen voor zware vrachtwagens.

De HID's gaven een duidelijk antwoord: als de regering het economisch noodzakelijk zou vinden om zware vrachtauto's vrij baan te geven, moesten eigenlijk alle hoofdwegen daarvoor geschikt gemaakt worden en zeker bijna alle rijkswegen. De kosten van de noodzakelijke verbeteringen konden de HID's zelfs niet bij benadering schatten, vooral omdat niet duidelijk was wat onder 'zwaar' verkeer verstaan moest worden.<sup>49</sup> Een ontmoedigend antwoord. De minister kwam er dan ook niet op terug.

Intussen was natuurlijk de wegeaanleg niet geheel stopgezet. Via rijkssubsidies aan lagere overheden werden nog steeds nieuwe wegen gefinancierd.<sup>50</sup> Ook werden in 1921 de eerste rijwielpaden langs rijkswegen aangelegd.<sup>51</sup> Aan het begin van de jaren twintig werden echter vooral plannen gemaakt. Een commissie van waterstaatsingenieurs onderzocht bijvoorbeeld de tracé-keuze voor een rijksweg van Breda langs Gorcum naar Utrecht. In het verslag van de commissie werd aangesloten bij het idee om het verkeer van Amsterdam naar het zuiden via Utrecht te leiden. Het voorgestelde tracé bevatte ook twee bruggen, bij Gorcum en Vianen.<sup>52</sup>

Voor een definitieve oplossing van het verkeersprobleem werd toch echter vooral in het buitenland gezocht. Congressen van de 'Permanent international association of the road congress' (PIARC) werden met interesse gevolgd. Men kan stellen dat de op deze wijze verworven technische kennis aan de basis staat van het Nederlandse wegenbeleid. In dat kader werden ook verschillende buitenlandse studiereizen gemaakt. Begin jaren twintig drong de Rijkswegencommissie er bij de minister op aan om de commissie voltallig naar Engeland te laten reizen. De situatie in Engeland was vooral opvallend, omdat daar ondanks een duidelijk tekort aan geschikte, brede wegen toch weinig protest rees. Minister König liet echter maar 3 leden gaan.<sup>53</sup> In maart 1923 vertrokken zij ook naar België. De verslagen van de studiereizen gaan uitgebreid in op de toestand van de wegen, de techniek van wegeaanleg en -onderhoud en de organisatie van het wegonderhoud, maar niet op de wijze waarop in België en Engeland de verbetering van de wegen wordt aangepakt.<sup>54</sup>

## 2.4 De Wegenbelastingwet

Ondanks de pogingen van de Rijkswaterstaat om de meest schrijnende problemen op te lossen en een basis te leggen voor een meer planmatig beleid, groeide het protest snel. Mede omdat na de Eerste Wereldoorlog en de economische crisis een snel herstel van het verkeer was gevolgd.<sup>55</sup> De

snelle toename van het aantal auto's na 1919 werd vooral bevorderd door de dumping van Amerikaanse legerauto's en de grote import van goedkope T-Fords.<sup>56</sup> En zo werden de al langer bestaande problemen nog meer benadrukt:

- de wegen verkeerden in het algemeen in een slechte staat van onderhoud;
- de wegen waren smal en bochtig;
- het onderhoud van de wegen was, zonder enige samenhang, in handen van uiteenlopende bestuursorganen: rijk, provincie, gemeenten, waterschappen;
- belangrijke directe routes ontbraken nog (zoals Utrecht - Rotterdam/'s-Gravenhage);
- in 1916 waren er nog ongeveer 300 tollens.<sup>57</sup>

De druk op de overheid om met een duidelijk beleid te komen werd groter na de oprichting in 1919 van de 'Vereeniging Het Nederlandsche Wegencongres' (NWC), vooral gestimuleerd door de ANWB en het Koninklijk Instituut van Ingenieurs. Opvallend genoeg namen ook ingenieurs van de Rijkswaterstaat plaats in het 'uitvoerende comité' van deze vereniging<sup>58</sup>, die al direct ging functioneren als een pressiegroep van belanghebbenden: weggebruiker, wegebouwer, wegbeheerder.

Het NWC startte, evenals de internationale tegenhanger (PIARC), met het organiseren van congressen om de bestaande kennis over aanleg, onderhoud en beheer van wegen te inventariseren en te verspreiden. Aan de tentoonstelling bij het eerste congres, 1920, werd ook door het departement van Waterstaat deelgenomen. Men toonde de toename van het verkeer en de gevolgen daarvan.<sup>59</sup>

Het congres van 1920 was een succes: de betrokken organisaties gingen actiebereid uit elkaar. Het volgende congres, op 28 december 1921, richtte zich direct op het beleid van de overheid. Het thema van dit congres: moet de weggebruiker (mee)betalen aan de kosten van de weg (nu een verbetering van de wegen al jaren uitbleef door de ontoereikende financiële mogelijkheden van het Rijk)? Het congres besloot dat deze vraag in principe bevestigend beantwoord moest worden. Men gaf een commissie de opdracht om te berekenen hoe veel een bevredigende verbetering van het rijkswegennet zou kosten en om te bezien of een weggebruiker redelijkerwijs verplicht zou kunnen worden een bijdrage te betalen.<sup>60</sup> Namens het departement van Waterstaat nam O. van Bockel in deze commissie plaats.<sup>61</sup>

Het rapport van de NWC-commissie verscheen in maart 1924. Men concludeerde dat weggebruikers inderdaad gevraagd moesten worden bij te dragen in de kosten van onderhoud en verbetering. Een ontwerp voor een Wegenbelastingwet werd bijgevoegd.<sup>62</sup> Verder werd de instelling van een 'Rijkswegenfonds' aanbevolen, waarin de opbrengsten van de wegenbelasting gestort zouden moeten worden.

Het rapport van het NWC werd door de minister onder de aandacht van de "Staatscommissie voor Vervoer" (Commissie-Patiijn) gebracht. Deze in 1923 ingestelde commissie had als taak de 'vervoerskwestie' te bestuderen en maatregelen voor een economisch gebruik van land-, water-, tram- en spoorwegen te formuleren. Als voorzitter werd de buitengewoon gezant en gevolmachtigd minister mr R.J.H. Patiijn benoemd. De commissie-Patiijn vroeg de provincies om advies over het NWC-rapport en inventariseerde alle bestaande provinciale heffingen en tollens. In het rapport van de commissie-Patiijn, november 1924, werd instemming betuigd met het uitgangspunt van de NWC-commissie. Maar men koos voor een afwijkende opzet en hoogte van de wegenbelasting en een andere verdeling van de inkomsten.<sup>63</sup>

Zo waren er inmiddels 3 jaar verstreken sinds het NWC het idee van een medebetaling door de weggebruiker gelan-



ceerd had - en was er nog niets besloten. Onder aanvoering van de ANWB werd in 1925 het breed samengestelde 'Propaganda Comité voor Wegenverbetering' opgericht, om de zaak van de bouwers en gebruikers van wegen beter te kunnen bepleiten. In september 1925 deden ze bij minister van Waterstaat ir M.C.E. Bongaerts hun beklag. Bongaerts erkende het probleem, maar meende toch eerst de financiering, planning en wetgeving van de wegenverbetering goed te moeten regelen.<sup>64</sup> Op de in hetzelfde jaar georganiseerde 'Noodklokvergadering' werden 2 moties aangenomen: de verbetering van het wegennet is uiterst noodzakelijk en de opbrengst van belastingen op het gebruik van wegen moet bestemd worden voor de wegen.<sup>65</sup>

Om de totstandkoming van een definitief wetsontwerp te bespoedigen werd door Waterstaat een nieuwe commissie ingesteld, o.l.v. dr E. Fokker. De minister van Financiën ging accoord met de instelling van deze commissie en de opname daarin van vertegenwoordigers van de beide departementen, de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving (waarvan Fokker ook voorzitter was) en de commissie-Patijn. Patijn vaardigde zijn secretaris ir G.J. van den Broek af.<sup>66</sup> De voorstellen van de twee voorgaande commissies werden door de commissie-Fokker verwerkt in haar wetsontwerp.<sup>67</sup> Dat wetsontwerp werd bijna ongewijzigd als voorstel voor een Wegenbelastingwet naar de Staten-Generaal gestuurd. In de Wegenbelastingwet, die op 30 december 1926 in het Staatsblad verscheen, werd bepaald dat het belastinggeld van de weggebruiker besteed zou worden aan de verbetering van de Nederlandse wegen. Om die overdracht goed te kunnen regelen werd een 'Wegenfonds' ingesteld (art. 30).<sup>68</sup> De begroting van dit Wegenfonds zou jaarlijks vastgesteld worden door de minister van Waterstaat. In het fonds zouden gestort worden: een rijksuitkering, die ongeveer even hoog zou zijn als het budget voor de wegenbouw in voorgaande jaren; de opbrengst van de nieuwe Wegenbelasting; de opbrengst van de al langer bestaande Rijwielbelasting en mogelijkerwijs voorschotten van het Rijk aan het Wegenfonds. Het fondsbudget was bestemd voor de aanleg, de verbetering en het onderhoud van twee categorieën wegen. Provincies kregen een bepaalde gedeelte van de belastingopbrengst - te besteden aan wegen die vermeld zouden worden op nog samen te stellen provinciale wegenplannen. Het andere deel zou door het Rijk besteed worden aan rijkswegen en aan andere wegen die zouden voorkomen op het toekomstige 'rijkswegenplan'.<sup>69</sup> In art. 33 werd de vaststelling van zo'n rijkswegenplan geregeld: een plan over bestaande en aan te leggen hoofdverbindingen.

De ambtelijke voorbereiding van deze Wegenbelastingwet was overigens gepaard gegaan met ernstige spanningen tussen de departementen van Waterstaat en van Financiën. In de commissie-Fokker had de thesaurier-generaal al sterke bezwaren geuit tegen de door de meerderheid van de commissie voorgestane inhoud van de wet. Hij was van mening dat het Rijk te weinig financiële speelruimte zou krijgen ten opzichte van het budget voor de provincies.<sup>70</sup> Zijn kritiek werd ter harte genomen door de minister van Financiën bij de opstelling van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Minister van Waterstaat Bongaerts had verschillende aanmerkingen op de redactie van het eerste ontwerp. Evenals de thesaurier-generaal voelde hij niets voor vaste percentages bij de verdeling van het budget tussen het Rijk en de provincies. Hij was echter van mening dat de verhouding zoals die zou gelden in de eerste jaren vastgelegd zou moeten worden in de wet: 70 % voor het Rijk omdat de wegenverbetering in de eerste jaren gericht zou worden op primaire we-

gen en oeververbindingen. In de memorie van toelichting zou dan vermeld kunnen worden dat later een verdeling van 60 % - 40 % mogelijk zou worden.

De minister van Waterstaat had ook fundamentele bezwaren tegen het achterliggende idee van een planmatige aanpak van de wegenverbetering: 'Ik zoude tenslotte ook niet kunnen meegaan met het voorstel der commissie- Fokker inzake de vaststelling door Rijk en provincies van wegenplannen. Juist het denkbeeld, dat daaraan ten grondslag ligt, het vastleggen van de Overheid - zij het dan ook, dat de wegenplannen om de tien jaar zouden worden herzien - aan werken, waarvan nog zoo moeilijk is te voorspellen, welke hun invloed zal zijn op de welvaart en ten aanzien waarvan de verwachtingen nog zoo sterk kunnen wisselen, heeft weinig aantrekkelijks voor mij.'<sup>71</sup>

Minister van Financiën H. Colijn gaf op geen enkel punt toe. Hij wees het idee om de verhouding voor het eerste jaar in de wet vast te leggen en die voor latere jaren aan te geven in de memorie van toelichting van de hand. Maar belangrijker was dat Colijn de argumentatie van Bongaerts niet accepteerde: elke vastgelegde verhouding was voor hem aanvechtbaar omdat voor niemand duidelijk was hoeveel kosten het Rijk en de provincies logischerwijs zouden gaan maken. Daarom stelde Colijn voor alleen een maximum provinciaal aandeel in de wet vast te leggen. Jaarlijks zou dan de concrete berekening van de budgetten volgen, gebaseerd op de lengte van de wegen op de verschillende plannen. Met Bongaerts' scepsis over een planmatige aanpak kon Colijn al helemaal niet meegaan. Het manco van de wegenbouw was toch juist dat er zo onsystematisch gewerkt werd. Wanneer nu ook nog verwacht kon worden dat de lengte van de verplaatsingen met auto's toe zou nemen, was de noodzaak van een versterkte coördinatie bij de wegenaanleg voor hem duidelijk.<sup>72</sup>

De minister van Waterstaat moest wel overstag gaan. Hij accepteerde nu het idee van een wettelijk maximum voor de provinciale budgetten en stelde voor uit te gaan van 30 % in het eerste jaar, met daarna 5 % stijging per 5 jaar - tot aan 50 %. De kritiek op het beoogde planmatige karakter van het beleid herhaalde hij niet meer.<sup>73</sup>

Zelfs de enige aanmerking van Waterstaat die nu nog overeind stond, werd door Colijn onderuit gehaald. Hij wilde niets weten van een wettelijk vastgelegde groei van het provinciaal budget naar 50 %. Hoogstens 35 % was voor hem acceptabel. Mocht dat later te weinig blijken te zijn, dan zou een wetswijziging de financiële verhouding alsnog recht kunnen trekken.<sup>74</sup>

Bongaerts gaf het niet op. Hij vond die 50 % helemaal niet teveel, omdat de provincies ook geld zouden moeten besteden aan het tertiäre wegennet - iets waar Financiën naar zijn mening geen rekening mee hield.<sup>75</sup>

Uiteindelijk kreeg ook op dit punt Colijn zijn zin. In de Wegenbelastingwet werd in art. 32, lid 2, aangegeven dat het provinciale aandeel door de minister van Waterstaat vastgesteld zou worden, maar in de eerste 5 jaar ten hoogste 30 % zou bedragen, de volgende 5 jaar hoogstens 35 % en tot slot 5 jaar ten hoogste 40 %.<sup>76</sup> De regering vond het niet verstandig de verdeling voor langer dan 15 jaar vast te leggen. Welke regeling na 1941 nodig zou zijn was nu nog niet te voorzien.<sup>77</sup>

Het opzetten van een systeem van wegenbelasting was geen doel op zichzelf. De opbrengst werd gebruikt voor een specifiek doel: de wegenverbetering. Voor de rijksoverheid ging het daarbij in de eerste plaats om de voornemens die in een rijkswegenplan zouden worden vastgelegd. Dit rijkswegenplan moest krachtens de Wegenbelastingwet 'aandui-

dingen' bevatten over de concrete uitvoering van werken aan het rijkswegennet. Het plan zou minstens eenmaal per 10 jaar herzien worden en jaarlijks geconcretiseerd worden in een uitvoeringsplan (art. 35).

In de memorie van toelichting bij de Wegenbelastingwet werd een concreet uitvoeringsplan onthuld. Na uitvoerig onderzoek was de minister van Waterstaat tot de slotsom gekomen, "dat, tot verkrijging van een behoorlijk net van wegen (.), een bedrag van ruim 300 miljoen gulden zal worden vereischt" voor aanleg en verbetering van de wegen in Nederland. Neemt men aan, dat de aanleg, de omlegging en de omvangrijke verbetering in 25 à 30 jaren zullen zijn te voltooien, dan valt te rekenen op gemiddeld ruim 12 à 10 miljoen gulden voor aanleg enz. en op 9 ½ miljoen gulden voor onderhoud, samen op ongeveer 21 miljoen gulden gemiddeld per jaar." Omdat de opbrengst van de wegenbelasting en van de rijwielbelasting beide op 6 mln gulden werden geschat, en daarnaast het rijk en de andere onderhoudsplichtingen een kleine 10 mln gulden zouden inbrengen, kon men dus uitgaan van een "voorshands" toereikend budget.<sup>78</sup> De Tweede Kamer vond deze voorgestelde uitvoeringstermijn van 25-30 jaar nogal lang en twijfelde ook over het realiteitsgehalte van de kostenraming van 300 mln gulden. De nieuwe minister van Waterstaat mr H. Van der Vegte antwoordde dat de voorgesteld termijn bedoeld was als een voorzichtige schatting. De 300 mln gulden was daarnaast niet zomaar uit de lucht gegrepen. De commissie-Patijn had dit berekend en had in haar rapport uitgewerkte kostenramingen per project opgenomen.<sup>79</sup>

## 2.5 Voorbereiding van het rijkswegenplan

De voorbereiding van zo'n rijkswegenplan was door de Rijkswaterstaat al gestart voordat de Wegenbelastingwet door het parlement aanvaard was. Een belangrijke stap in die voorbereiding was de instelling van het District Wegentechniek in juni 1923. De taak van de nieuwe dienst: bestudering van de 'techniek der wegen' en de behandeling van onderwerpen betreffende aanleg, verbetering en onderhoud van de wegen, uitgezonderd het beheer over en het toezicht op de uitvoering van de werken (vanouds een taak van de regionale directies). Men ging er in 1923 van uit dat het district na een aantal jaren weer opgeheven zou kunnen worden, als de taak volbracht zou zijn.<sup>80</sup> Tot hoofd van het district Wegentechniek werd benoemd ir G.J. van den Broek.

In het najaar van 1923 ging Van den Broek op studiereis naar Engeland. Op grond van zijn ervaringen in Engeland deed hij de minister een voorstel over de aanpak van de wegenverbetering: "Ten einde tot een systematische verbetering der Rijkswegen te komen, is het noodig een algemeen wegverbeteringsplan op te maken, bij de samenstelling waarvan vooral ook met de intensiteit van het verkeer, dus met de uitkomsten der in dit jaar verrichte verkeerswaarnemingen wordt rekening gehouden." Daarom raadde hij minister Van Swaay aan de HID's te "verzoeken zulk een globaal plan voor hun directie of district in te zenden, waarin mede opgenomen zijn zoodanige nieuwe wegen als in het Rijksbelang wenschelijk wordt geoordeeld (zooals b.v. een weg van Rotterdam naar Gouda). Bij het plan zouden tevens de kosten, noodig voor het jaarlijksch onderhoud van alle Rijkswegen in de Directie, op te geven zijn. Het samenstellen van een algemeen schema uit deze gedeeltelijke plannen zou Uwe Excellentie aan mij kunnen opdragen. Dit algemeen schema ware daarna aan het oordeel der Rijkswegencommissie te onderwerpen."<sup>81</sup> De Rijkswegencommissie



Ir G.J. van den Broek, 1879-1935.

schaarde zich achter deze opzet en stelde de minister voor om Van den Broek die vragenlijst voor de HID's te laten maken.<sup>82</sup> De minister volgde die raad op. Van Swaay zou dan de vragenlijst aan de HID's sturen, hen verzoekend "elk voor hun ressort een globaal plan voor de wegenverbetering aan mij in te dienen".<sup>83</sup>

"Het op te maken algemeen plan voor de stelselmatige verbetering van de Rijkswegen voor het moderne verkeer" zou gebaseerd moeten zijn op de in 1923 verrichte verkeerswaarnemingen.<sup>84</sup>

Die waarnemingen waren geïnitieerd door de Rijkswegencommissie. De telling werd opgezet door het district Wegentechniek en leverde door de betere opzet meer informatie op dan de telling van 1916.<sup>85</sup>

Van den Broek formuleerde een groot aantal vragen voor de HID's. Ze moesten aangeven wat er nodig zou zijn met betrekking tot:

- de verbetering van de verharding om deze geschikt te maken voor auto's met 5 ton lading;
- de verbreding van de verharding tot 5 à 6 meter;
- de verbetering van het tracé (gevaarlijke bochten en kruisingen);
- de aanleg van nieuwe wegen;
- de verbetering van verbindingen over de grote rivieren en
- de extra kosten van deze noodzakelijke verbeteringen in de eerste 5 jaar.<sup>86</sup>

Minister Van Swaay stuurde in augustus 1924 de vragenlijst van Van den Broek ongewijzigd aan de HID's van de regionale directies.<sup>87</sup>

Terwijl de HID's aan de beantwoording werkten, maakte Van den Broek zijn overzicht van de verkeerstelling van 1923 gereed. De belangrijkste conclusies gaf hij door aan de minister, met het voorstel de telling eens per 3 jaar te herhalen.<sup>88</sup>

- Alleen bij de grotere steden was sprake van een druk gemotoriseerd verkeer, vooral in oost- en west-Nederland.

- De omvang van het 'doorgaand verkeer' was nog gering.
- Op de "grootste Rijkswegen" bestond 57 % van de voertuigen uit auto's.
- In de periode 1908-1916 was de toename van het gemotoriseerd verkeer uiterst gering geweest, maar tussen 1916 en 1923 was het aantal getelde auto's 50 % hoger geworden.

De 'verbeteringsplannen' van de HID's kwamen in de zomer van 1925 bij Van den Broek binnen. In november stuurde hij zijn samenvatting, conclusies en aanbevelingen aan de minister, in een 53 blz. dikke nota. Van den Broek startte zijn verhandeling met een omschrijving van het begrip hoofdverbindingsweg: een weg tussen de grotere steden en/of productiecentra. "Het hoofdnet zou dan, indien daaraan de bovenbesproken ruime uitbreiding wordt gegeven, ongeveer 2800 K.M. lang zijn, waarvan zich thans reeds omstreeks 1900 K.M. in Rijkswegen bevinden."

Van belang is vooral de globale schatting die de HID's hadden gemaakt van de extra kosten in de komende 5 jaar: 28.135.000 gulden. Voor het Rijk zouden daar dan nog de verbeteringskosten bijkomen voor wegen op het rijkswegenplan die niet bij het Rijk in beheer waren. Van den Broek vond het belangrijk dit alvast te vergelijken met het budget van het Rijk waarschijnlijk zou krijgen uit het Wegenfonds. Hij kon de minister daarover gerust stellen. Als het voorstel van de commissie-Fokker gevolgd zou worden, kon de Rijkswaterstaat rekenen op een bedrag van 27 tot 30 mln gulden.<sup>89</sup> Terwijl de vaststelling van de Wegenbelastingwet op zich liet wachten, verfijnde Van den Broek de financiële calculaties. In juli 1926 stuurde hij de inspecteurs een vooruitblik op de mogelijk werken in 1927. Hij schatte de opbrengst van de wegenbelasting in 1927 op 7 mln gulden. De rijwielbelasting daarbij opgeteld verwachtte hij een aandeel voor het rijk (70 %) van 6,3 mln, naast een rijksuitkering van 4 mln. Onderhoud van de wegen en inmiddels al aangevraagde nieuwe werken voor 1927 slokten al 8,5 mln van dit budget op. De resterende 1,8 mln vond hij toereikend - en hij stelde voor de HID's te vragen alle "reeds voorbereide verbeteringen" door te geven aan het departement.<sup>90</sup> De activiteiten van Van den Broek en zijn geruststellende calculaties waren voor minister van Waterstaat mr H. van der Vegte reden om in oktober 1926 met gepaste trots aan de Kamer mee te delen dat een 'vijfjarig werkplan' spoedig gereed zou komen, zodat direct na vaststelling van het rijkswegenplan gestart zou kunnen worden.<sup>91</sup>



Rijksweg 9 in 1926.

De minister beloofde de Tweede Kamer bij de verdediging van zijn voorstel-Wegenbelastingwet "een zoodanige wijze van verbetering der bestaande Rijkswegen (..), dat over 5 jaar geen gegronde klachten meer over den toestand der

Rijkswegen zouden gehoord worden".<sup>92</sup> Voor Van den Broek aanleiding om de minister enkele dagen later al een brief te schrijven: nu u in 5 jaar een toereikend net wilt hebben, zal de Rijkswaterstaat een nieuw werkplan moeten maken, want het oude werkplan van november 1925 is hiervoor niet geschikt (het omvat niet alle rijkswegen, heeft geen duidelijke kostenramingen en bevat verbeteringen die niet binnen 5 jaar gerealiseerd kunnen worden). Daarom stelde Van den Broek voor met nieuwe vragen naar de HID's te gaan. Ze zouden een verbeteringsplan voor hun directie moeten maken, waarin de grootste obstakels in de eerste 2 jaar aangepakt zouden worden.<sup>92</sup>

In november 1926 kwamen de eerste directie-plannen al binnen. In een vergadering op het departement van Waterstaat werden de plannen besproken. Tegelijk werd van gedachten gewisseld over de organisatorische kanten van het ambitieuze plan. Van den Broek stelde, gesteund door minister Van der Vegte, dat de rol van het district Wegentechniek zou moeten veranderen. Het district zou minder adviserend werken ten opzichte van de HID's en meer de uitvoering van het rijkswegenplan gaan coördineren. Als een soort 'centraal bureau' zou het district leiding geven aan de samenstelling van het rijkswegenplan en van de begrotingen van het Wegenfonds. De HID's waren duidelijk bevreesd voor een inmenging in hun uitvoerende taken, maar moesten de constructie wel accepteren. Voortaan zou alle aan de minister gerichte correspondentie over rijkswegen via Van den Broek lopen.<sup>94</sup>

Van de plannen van de HID's maakte Van den Broek in korte tijd een concept-rijkswegenplan. Tegelijk werkte hij aan een concept-werkplan, "vijfjarig uitvoeringsprogramma", dat in februari 1927 gereed was. Duidelijk was dat de HID's grotendeels hun oude plannen hadden gehandhaafd en die alleen uitgebreid hadden. Van den Broek raamde de totale kosten van de verbeteringsplannen op circa 41 mln gulden - 13 mln gulden meer dan in het oude verbeteringsplan. Daar bovenop nog de kosten voor de aanleg van nieuwe wegen: 14 mln gulden voor de wegen Den Haag-Rotterdam, Rotterdam-Utrecht en Kampen-brug bij Zwolle. De kosten daarvan werden geraamd op 14 mln gulden. Uit het Wegenfonds zou het Rijk in de eerste 5 jaar echter slechts zo'n 42 mln gulden kunnen verwachten. Extra financiële middelen waren dus nodig.<sup>95</sup>

De minister hield, ondanks de financieringsproblemen vast aan dit meer ambitieuze werkplan, waarmee Waterstaat niet alleen de achterstand in het onderhoud wilde inlopen, maar ook meer definitief verbeteringswerk uitvoeren. Daarom besloot Van der Vegte, met instemming van Financiën en de Tweede Kamer, direct te gaan werken met substantiële voorstellen van het Rijk aan het Wegenfonds.<sup>96</sup>

Het ontwerp van dat eerste rijkswegenplan werd op 1 juni 1927 aan de Koningin toegezonden. Daarbij werd direct opgemerkt dat het plan een voorlopig karakter droeg, omdat het in een korte tijd samengesteld moest worden.<sup>97</sup>

Het rijkswegenplan 1928 werd vastgesteld bij KB van 4 juni 1927. Het rijkswegenplan bestond uit "een staat van de bestaande en aan te leggen wegen, welke hoofdverbindingswegen zullen vormen voor doorgaand verkeer met motorvoertuigen".<sup>98</sup> Voor 92 wegen werd aangegeven welke verbeteringen in 5 jaar gerealiseerd zouden worden. Verder werden 51 nieuw aan te leggen wegvakken genoemd. In het plan waren ook 12 bruggen over de grote rivieren opgenomen.<sup>99</sup>

Het rijkswegenplan was dus nogal globaal geformuleerd; zonder bijvoorbeeld kostenramingen, prioriteiten en streefdata. De wet eiste ook niet meer dan de 'staat'. Het voordeel

van de globale formuleringen was natuurlijk dat een verandering in de drukte op een wegvak direct verwerkt zou kunnen worden in de verbeteringsprojecten. Loman oordeelde in 1933 dan ook positief over het globale karakter van het plan, omdat het anders "de elasticiteit (mist), die noodig is bij een plan, dat zich moet blijven aanpassen aan de sterk wisselende behoeften en zienswijzen, die het snel groeiend verkeersorganisme medebrengt".<sup>100</sup> Daarnaast zou een verdere detaillering ook teveel tijd gekost hebben.<sup>101</sup>

In de memorie van toelichting werden drie doelen van het rijkswegenplan onderscheiden. In de eerste plaats het uitvoeren van de wegenverbetering volgens een vaststaand en samenhangend plan. Maar daarnaast ook het vastleggen van de gescheiden verantwoordelijkheden van het Rijk en de provincies en, in de derde plaats, het mogelijk maken van een nauwkeurige verdeling van de opbrengst van de wegenbelasting over de provincies.<sup>102</sup>

In de Tweede Kamer werd het rijkswegenplan in nauwe samenhang met het vijfjarig verbeteringsplan gezien. Ook de minister legde die relatie: "De betekenis van het in alle haast opgemaakte Rijkswegenplan is geen andere dan om gedurende de eerste vijf jaren de Rijkswegen zoodanig te verbeteren, dat zij voor het doorgaand verkeer bruikbaar zijn, in dien zin, dat geene aanleiding voor redelijke klachten zoude behoeven te bestaan."<sup>103</sup>

De minister beschermde met dergelijke uitlatingen eigenlijk de samensteller van het rijkswegenplan, ir Van den Broek. Van der Vegtes nadruk op de noodzakelijke snelheid van handelen haalde de wind uit de zeilen van critici die wilden wijzen op de weinig overdachte en weinig gecoördineerde keuze van routes voor het rijkswegenplan. Die kritiek was er wel degelijk. De HID van de directie Friesland/Drenthe miste in het rijkswegenplan een beleidsdoel op langere termijn: "Welke gedachtengang bij het ontwerpen (...) heeft voorgezeten is mij niet bekend. Dezerzijds zijn daarvoor nimmer gegevens verstrekt. (...) Het (lijkt) voor een groot deel toeval of een weg gerekend moet worden tot het primair wegennet te behoren."<sup>104</sup>

## 2.6 Evaluatie

Voor een eerste evaluatie van de in dit hoofdstuk beschreven totstandkoming van de rijkswegenplanning en het planmatige beleid wordt uitgegaan van de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen, in combinatie met de daar genoemde theoretische inzichten.

*1. vorm en inhoud van de planning:* Wanneer gekeken wordt naar de eerste ideeën over de noodzakelijke vorm en inhoud van de beleidsvormingsplanning is er een duidelijk startpunt bij de uitlatingen van ir Lely in 1906. Hij wil, ondanks de hoge kosten en lange uitvoeringstijd, op korte termijn komen tot een planmatig beleid, door direct onderzoek te starten. Lely gaf hiermee blijk van een opvallend goed inzicht in de verkeersontwikkeling, maar stond daarin niet alleen. Ook binnen de Rijkswaterstaat werden in later jaren verschillende initiatieven ontplooid om een basis te leggen voor een samenhangend beleid. Hoewel het wetenschappelijk niveau van de plannenmakerij in deze jaren ons nu bijna lachwekkend voorkomt, moet desondanks gesproken worden van beleidsvormingsplanning: er werden plannen gemaakt om invulling te geven aan het algemeen geaccepteerde beleidsdoel van verbetering van de wegen, gebaseerd op de bestaande inzichten over de verkeersontwikkeling en de techniek van wegenaanleg.

Alle pogingen liepen echter stuk op de beperkte financiële ruimte in het budget van de rijksoverheid. Dat had natuurlijk

ook te maken met de heersende opinie over de toekomstige ontwikkeling van het verkeer. Men ging er van uit dat het beleid gericht moest zijn op de eisen die het verkeer van toen aan de wegen stelde. Het inzicht dat uitstel van de verbetering de achterstand in de wegenverbetering snel zou vergroten ontbreekt eigenlijk nog, behalve bij Lely wellicht. Juist het verwerven van inzicht in toekomstige ontwikkelingen is een taak van de planning. De toekomstgerichtheid in de planning ontbrak nog.

Met de komst van de Wegenbelastingwet was aan de noodzakelijke voorwaarden voor een nuttige beleidsvormingsplanning voldaan. De doelen van het verbeteringsbeleid stonden al langere tijd vast, de noodzakelijke informatie over de ontwikkeling van het verkeer was met de eerste verkeersstellingen ook boven tafel gekomen en nu was dan de financiële ruimte geschapen voor een krachtdadig beleid. Direct leidde dat tot een - enigszins - onderbouwd plan om in 25 tot 30 jaar de wegen in een acceptabele staat te brengen, wat circa 300 mln gulden zou gaan kosten.

De planning werd daarna verder ontwikkeld, vooral gedragen door het hoofd van het district Wegentechniek Van den Broek. Zijn werkzaamheden zijn een voorbeeld van beleidsvormingsplanning in een eerste fase. Hij werkt verder aan een uitbouw van het verkeersonderzoek, stelt prioriteiten in de uitvoering vast en houdt in zijn 'vijfjarig plan' terdege rekening met de financiële randvoorwaarden.

De voorvarendheid en het vertrouwen in het beleid dat Van den Broek in de samenstelling van zijn uitvoeringsplannen ten toon spreidt is niet volledig terug te vinden in het rijkswegenplan. Het is duidelijk een compromis tussen de polen van 'planmatig' en 'flexibel' beleid. En tegelijk is het een rijkswegenplan dat, door het stellen van een doel op korte termijn, eigenlijk minder gewicht heeft dan de uitwerking ervan in het vijfjarig werkplan.

Tot slot nog een essentiële opmerking. Beleidsvormingsplanning is gegrond op een bepaalde vorm van toekomstonderzoek. Dat geldt echter niet voor de planning in de periode tot 1927. Het beleid is gericht op voldoening aan de eisen van het bestaande verkeer en de planning is evenzeer op het heden gericht. De planmatige aanpak was bedoeld voor oplossing van bestaande problemen en niet voor toekomstige problemen.

*2. doelen en middelen:* Het centrale beleidsdoel van de wegenverbetering bleef vanaf het begin van de 20e eeuw tot in 1927 ongewijzigd: tegemoet komen aan de eisen die het gemotoriseerde verkeer aan de wegen stelt. Dat hield in dat de verwaarlozing van de (rijks)wegen stopgezet moest worden en daar een beleid van verbreding en verbetering van de verharding voor in de plaats moest komen, omdat het bestaande autopark daar behoefte aan had. Het beleid was dus niet gericht op een omvangrijk gemotoriseerd verkeer, maar op de eisen die een enkele auto aan de wegen stelt. Vandaar ook dat verbetering en verbreding toereikende beleidsmiddelen schenen te zijn en dat de aanleg van nieuwe wegen nog op de achtergrond bleef.

De vermenging van deze duidelijke doelstelling in het wegenbeleid met andere doelen zou later problemen gaan geven. De planning - het rijkswegenplan - werd niet gebruikt voor verbetering van de infrastructuur, maar ook voor het vastleggen van de financiële relaties tussen het Rijk en de provincies.

*3. nut van de planning:* Van een vastgesteld beleid voor de wegenverbetering was tot 1927 nog geen sprake. Zolang de financiële onderbouwing achterwege bleef, beperkte de beleidsvorming en de planning zich tot voorlopige en weinig concrete voornemens. Over het belang van de beleidsvor-

mingsplanning kan daarom niets gezegd worden. Dat geldt ten dele ook voor de planning ten tijde van het eerste rijkswegenplan. De bijdrage van de planning aan de keuze van de juiste middelen kan eerst beoordeeld worden als het beleid in uitvoering is, dus in het volgende hoofdstuk.

Wel mag duidelijk zijn dat de aan het rijkswegenplan voorafgaande planning er niet toe heeft geleid dat het beleid meer op de lange termijn gericht werd. Het beleid bleef primair een 'ad hoc'-karakter houden, gericht op oplossing van de bestaande problemen binnen 5 jaar. Het plan om de verbetering in 25 tot 30 jaar af te ronden stond meer op de achtergrond. Anderzijds heeft juist het feit dat een dergelijk concreet en 'bereikbaar' doel werd geformuleerd tot gevolg dat gesproken kan worden van een duidelijk positieve in-

vloed van de planning op de beleidsvorming. Doordat het beleid op een 5 jaar verder gelegen doel werd gericht en de noodzakelijke activiteiten in een weinig flexibel plan werden gegoten, is er zeker sprake van een systematisch en consistent beleid.

De planningsactiviteiten hebben geen bijdrage geleverd aan oplossing van de spanning tussen de kosten van een planmatige wegenverbetering en het verwachte nut hiervan. Er bestonden bij de Rijkswaterstaat wel ideeën over de ontwikkeling van het verkeer, maar zeker geen wetenschappelijke. De oplossing voor deze spanning kwam van een andere kant: de pressie van weggebruikers was duidelijk effectief. De acceptatie van het principe van medebetaling door weggebruikers effende het pad.



# HOOFDSTUK 3

## Werken aan een toereikend wegennet

### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 wordt de eerste fase van de planmatige aanpak van wegenverbetering en -aanleg in Nederland behandeld. De periode 1927-1958 is in zoverre een geheel, dat het beleid van wegenverbetering steeds primair gericht bleef op het voldoen aan de eisen die het verkeer op dat moment aan de wegen stelde. Paragraaf 3.2 behandelt de jaren van het Wegenfonds en de uitvoering van de rijkswegenplannen 1927 en 1932. In 3.3 wordt ingegaan op de latere jaren dertig, waarin de wegenverbetering gefinancierd werd via het Verkeersfonds en sterk beïnvloed werd door de economische omstandigheden.

Vervolgens gaat paragraaf 3.4 over de bezettingsjaren en paragraaf 3.5 over het herstel in de eerste naoorlogse jaren. Paragraaf 3.6 behandelt de nieuwe problemen van de jaren vijftig, vooral met betrekking tot de ruimtelijke ordening en de financiering van de wegenbouw. In paragraaf 3.7 volgt het rijkswegenplan van 1958 en tot slot bevat paragraaf 3.8 een evaluatie van dit hoofdstuk.

### 3.2 Werken met het Wegenfonds

De start van het Wegenfonds was niet vlekkeloos. In het parlement werd forse kritiek geuit op het budget van het Wegenfonds in het eerste begrotingsjaar, 1927. Men verweet de minister, tegen alle beloften in, op de bijdrage van de rijksbegroting gekort te hebben: 2,6 mln gulden in het Wegenfonds tegenover de 4,5 tot 5 mln gulden voor wegen-onderhoud en -verbetering van 1926. De oplossing van minister Van der Vegte om direct een rijksvoorschot van 2 mln gulden op te nemen, vonden ze een noodoplossing die de problemen in volgende jaren alleen zou vergroten.<sup>1</sup> De parlementsliden werden echter gerustgesteld door de gang van zaken in de praktijk. Men kon niet anders dan ingenomen zijn met de voortvarende aanpak van de wegenverbetering<sup>2</sup> en met het constant hoge tempo van verbetering in de eerste jaren van het Wegenfonds.<sup>3</sup>

Onder leiding van ir Van den Broek coördineerde het district Wegentechniek niet alleen op voorspoedige wijze de uitvoering van het eerste vijfjarig werkplan, maar hield het zich ook al bezig met de planning voor de daarop volgende periode. Van den Broek schreef de minister in mei 1928 dat er in 1931, bij de indiening van de begroting voor 1932, een nieuw werkplan klaar zou moeten liggen, zeker omdat onder aandrang van het parlement sneller gewerkt werd dan het oorspronkelijke tijdschema van het vijfjarig werkplan. Om het inderdaad bij de begroting te kunnen voegen zou het werkplan eerst met Financiën besproken moeten worden en dus achtte Van den Broek het nodig al eind 1929 te beginnen met de samenstelling van het tweede werkplan. "Het werk-



*De hoofdverbinding Den Haag - Rotterdam in de jaren twintig.*

plan kan evenwel niet naar behooren worden opgemaakt, indien niet wordt beschikt over een Rijkswegenplan, dat voor de periode waarvoor het werkplan geldt, als vaststaand mag worden aangenomen."<sup>4</sup>

Van den Broek meende dat op het bestaande rijkswegenplan geen nieuw werkplan voor 5 of meer jaar gebaseerd zou kunnen worden. Het werkplan was dus voor hem weer het plan waar het echt om draaide; het rijkswegenplan was slechts een minder belangrijke basis. Het nieuwe rijkswegenplan zou dus al in de herfst van 1929 klaar moeten zijn. Een snelle start was daarom geboden "teneinde te voorkomen, dat - zoals met het thans geldende voorloopige Rijkswegenplan wellicht eenigermate het geval was - met overhaasting moet worden gewerkt."<sup>5</sup>

Het antwoord van de minister liet op zich wachten. Het departement van Financiën had bezwaren tegen de wijze waarop het eerste werkplan tot stand was gekomen: een samenbundeling van wensen van de regionale directies.

Financiën voelde meer voor een werkwijze waarbij tegelijk uit werd gegaan van de financiële randvoorwaarden. Van der Vegte vroeg Van den Broek daarom een begroting voor 10 tot 15 jaar te maken, uitgaande van een totaalbudget van 300 mln gulden, met een schema van uitgaven per jaar. In die periode van 10 tot 15 jaar zou dan beantwoord moeten worden aan het bij de vaststelling van de Wegenbelastingwet verwoorde doel van een toereikende verbetering met een budget van 300 mln gulden voor alle betrokken bestuursorganen. Het zou dus een belangrijke versnelling van de wegenverbetering inhouden: 5 jaar sneller dan de bij de Wegenbelastingwet genoemde 25 tot 30 jaar.<sup>6</sup>

Van den Broek had het financiële schema in twee weken klaar. Hij kwam met 2 alternatieve begrotingsplannen. Hij rekende op 15 jaar werken na afloop van het eerste vijfjarig



werkplan, dus tot in 1946. Van den Broek prefereerde de variant met een grotere nadruk op de eerste jaren (vooral 1929). Per jaar werd in de schema een schatting gemaakt van de inkomsten, langzaam oplopend van 17 mln gulden in 1928 naar ruim 23 mln gulden in 1946. In dat laatste jaar zou dan het beoogde doel van een uitgevoerd rijkswegenplan bereikt moeten zijn, tegen een totale besteding vanaf 1927 van ruim 400 mln gulden - en een kleine 300 mln vanaf 1932. De inkomsten zouden in Van den Broeks visie daarmee in overeenstemming zijn.<sup>7</sup>

De Rijkswegencommissie was niet erg onder de indruk van deze berekeningen. De commissie was minder dan Van den Broek ervan overtuigd dat met een dergelijk globaal werk-schema inderdaad de werkzaamheden aan het rijkswegenplan afgerond zouden kunnen zijn. Het weer tevoorschijn halen van de bij de Wegenbelastingwet genoemde 300 mln gulden vond men krampachtig. Dat was toch bedoeld als een "zéér voorlopige" raming en inmiddels was al duidelijk dat het verkeer steeds zwaardere eisen aan de wegen stelde.<sup>8</sup>

Terwijl in deze zaak nog geen beslissing genomen werd, ging Van den Broek onverdroten voort met de voorbereiding van een nieuw rijkswegenplan. Hij maakte in februari 1929 een notitie over de grondslagen van het nieuwe plan. Daarbij ging hij er van uit dat het eerste rijkswegenplan, hoewel als 'voorlopig' gepresenteerd, de basis moest zijn voor het nieuwe plan. Vooral omdat met de in het rijkswegenplan van 1927 opgenomen wegen verwachtingen waren gewekt bij de provincies die hun plannen er op afgestemd hadden. Op welke punten zou het rijkswegenplan herzien moeten worden? Van den Broek ging daarvoor uit van de verwachte ontwikkeling van het verkeer. Tussen 1923 en 1926 was dat 2,5 maal zo intensief geworden. Uitgaande van een 'extreme' schatting van 10 maal zoveel auto's als in 1926, meende hij te kunnen stellen dat de daaruit volgende verkeersintensiteit voor het bestaande rijkswegennet geen te grote belasting zou vormen, mits alle wegen minimaal 6 meter breed zouden zijn.<sup>9</sup>

Verder meende hij dat het nuttig zou zijn in het nieuwe rijkswegenplan een onderscheid aan te brengen tussen "hoofdwegen en minder belangrijke wegen", gezien de toenemende verschillen in verkeersintensiteit. Daarom stelde hij voor 3 soorten wegprofiel te onderscheiden en dat per wegvak op te nemen in het rijkswegenplan. Een aparte categorie 'auto-snelwegen' achtte hij nog niet nodig.<sup>10</sup>

Tot slot deed hij een voorstel over de in het rijkswegenplan op te nemen verbindingen. "Daar (...) de hiergenoemde verbindingen ook bij de samenstelling van het bestaande Rijkswegenplan werden opgenomen, zal een belangrijke uitbreiding van het thans in het plan opgenomen wegennet wel niet noodig zijn." De HID's hadden hem wel voorgesteld enkele nieuwe verbindingen op te nemen, maar daarvan vond Van den Broek alleen de wegen Oegstgeest-Velsen en Moerdijk-Wouw acceptabel voor het rijkswegenplan.<sup>11</sup>

De beslissing over deze voorstellen voor een rijkswegenplan liet, evenals over de financiële planning, op zich wachten tot in 1930. Inmiddels had Van den Broek echter wel op een ander vlak een steun in de rug gekregen. De nieuwe minister van Waterstaat mr P.J. Reymer zette het district Wegenverbetering in december 1929 om in een 'directie Wegenverbetering'. Van den Broek werd hiermee volwaardig HID - een aanpassing aan een feitelijk gegroeide situatie.

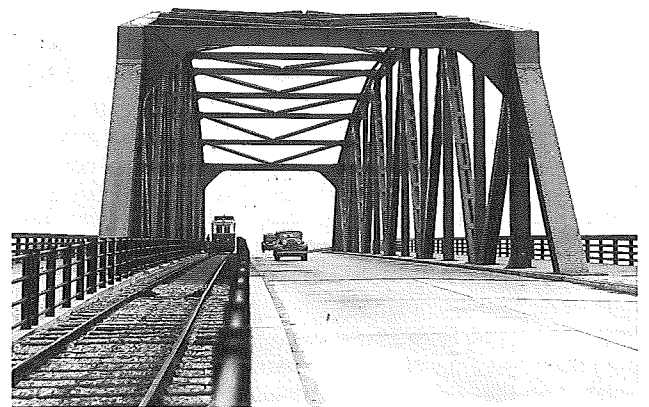
Dat Van den Broeks rol belangrijker was dan de formele status van de aanduiding 'district' deed vermoeden, was al veel eerder geconstateerd. In de Tweede kamer pleite Krijger in oktober 1926 er voor "om zoo spoedig mogelijk den

bestaanden wegedienst, waarvan de leiding thans is toevertrouwd aan een hoogst bekwaam hoofdingenieur, te reorganiseeren tot een volledige directie." Gezien "de verouderde organisatie" van de Rijkswaterstaat zou het de wegenverbetering volgens Krijger ten goede komen wanneer die directie, onder een eenhoofdige leiding, een centrale taak zou krijgen in alle aangelegenheden met betrekking tot de rijkswegen. Alleen een dergelijke specialisatie zou een economische en snelle uitvoering van de wegenverbetering kunnen waarborgen.<sup>12</sup> Minister Van der Velde voelde echter weinig voor zo'n organisatorische verandering en meende dat in de bestaande situatie het district Wegentechniek (zijn "keuken") een essentiële rol vervulde. "Daar wordt alles voorbereid en min of meer gereedgemaakt. Zonder wegenplan, zonder systematische verbetering van het Nederlandse wegennet kan een dergelijke dienst zich niet ontplooiën en niet de vleugels breed uitspreiden, maar, wanneer wij zulks krijgen, moeten het systeem, de orde en de dagmarsch in dien dienst worden vastgesteld."<sup>13</sup>

In de Kamer bleef men echter aandringen op een reorganisatie van de Rijkswaterstaat. In 1929 werd weer eens herhaald dat men zich niet aan de indruk kon onttrekken dat er bij de Rijkswaterstaat "chaotisch" gewerkt werd aan de wegenverbetering: op vele plaatsen tegelijk, op weinig economische wijze en zonder enig systeem. "Een goed uitgewerkt urgentieplan ontbreekt." Men drong aan op een eenhoofdige leiding van de gehele Rijkswaterstaat.<sup>14</sup> Die inefficiëntie was ook binnen de dienst zeker niet onopgemerkt gebleven en leidde dan ook tot de reorganisatie van 1930, waarbij de functie van een directeur-generaal van de Rijkswaterstaat gecreëerd werd.<sup>15</sup>

Nadat deze organisatorische veranderingen afgerond dan wel op stapel waren gezet, zette minister Reijmer weer vaart achter het nieuwe rijkswegenplan. Van den Broek kreeg toestemming om op basis van zijn eerdere voorstellen een ontwerp te maken. Dat zou naar de HID's gestuurd worden. Die konden dan daarvan uitgaan bij het maken van globale ramingen voor een nieuw vijfjarig werkplan.<sup>16</sup> Begin april 1930 waren de opgaven van de HID's binnen.<sup>17</sup> Van den Broek ging daarmee aan de slag en verwerkte tegelijk de (geringe) commentaren van de gedeputeerde staten en van de 'Rijkscommissie voor de Wegen'.<sup>18</sup>

Die 'Rijkscommissie voor de Wegen' (hierna 'Commissie voor de Wegen') was, sinds november 1928 de nieuwe naam van de Rijkswegencommissie. Daarnaast was een niet-ambtelijke 'Rijkscommissie van Overleg voor de Wegenverbetering' (hierna 'Commissie van Overleg') van particuliere deskundigen ingesteld, vooral onder druk van de Tweede Kamer. Tussen de 2 commissies boterde het volstrekt niet.



De brug over het Amsterdam-Rijnkanaal bij Muiden, 1933.

Dat kwam in februari 1930 tot een uitbarsting. De Commissie van Overleg constateerde een "princiepelijk" verschil van mening over "de bedoeling en den algemeenen opzet" van het rijkswegenplan. De Commissie voor de Wegen zou van mening zijn dat het rijkswegenplan steeds moest gelden voor de eerste 5 jaar en daarna weer herzien moest worden. Verder vooruit blikken dan die 5 jaar zou de ambtelijke commissie niet zinvol achten.

Daarentegen vond de Commissie van Overleg, met de Wegenbelastingwet in de hand, dat het rijkswegenplan voor onbepaalde tijd hoorde te gelden en alleen eens per 10 jaar moest worden herzien. "Dat het oorspronkelijke Rijkswegenplan reeds na 5 jaren moest worden herzien is te begrijpen, omdat dit in korten tijd in elkaar moest worden gezet en toen blijkbaar onvoldoende inzicht bestond in de behoeften van het toekomstig verkeer. (...) Aan een herzien Rijkswegenplan mag thans als eisch worden gesteld, dat het verder kijkt dan de eerstvolgende 5 jaren, en rekening houdt met een verre toekomst. Als dat niet wordt gedaan, bestaat er alle kans, dat aan bestaande wegen kostbare plaatselijke verbeteringen worden uitgevoerd, welke slechts voor de eerstvolgende jaren voldoende zullen zijn."<sup>19</sup>

De Commissie voor de Wegen deed het af als een misverstand. Inderdaad had een lid van die commissie zich wat ongelukkig uitgedrukt over de geldingstermijn van het rijkswegenplan. Het echte verschil was volgens de Commissie voor de Wegen veel meer een beleidsmatige dan een formele zaak. De ambtelijke commissie wilde in het rijkswegenplan geen wegen opnemen die "wellicht in een verre toekomst voor het doorgaand snelverkeer noodig zijn" - een termijn van zo'n 20 jaar was voor haar genoeg en ook beter, want gemakkelijker te vertalen naar de korte termijn.<sup>20</sup>

Inderdaad, dergelijke verschillen van inzicht waren duidelijk zichtbaar. De Commissie van Overleg was veel meer een adviescommissie met een toekomstvisie op de langere termijn. Met kracht werd steeds weer aangedrongen op een actiever beleid met meer toekomstvisie. Dat bleek bijvoorbeeld uit de stroom van adviezen over een snelle start van de aanleg van autosnelwegen.

Men kan stellen dat de Commissie van Overleg fungeerde als een 'luis in de pels' van de Rijkswaterstaat.<sup>21</sup> De Commissie voor de Wegen daarentegen had meer begrip voor de problemen van de beleidsmakers en meende daarom van een visie op kortere termijn te moeten uitgaan.



Rijksweg 35 nabij Enschede, 1933.

De Commissie van Overleg protesteerde fel toen minister Reymer liet blijken de beide commissies te willen samenvoegen.<sup>22</sup> Men was verbolgen niet in de reorganisatieplannen gekend te zijn.<sup>23</sup> Zonder effect - per 6 mei 1932 was er nog maar 1 adviescommissie op het terrein van de wegeninfrastructuur: de "Commissie van Overleg voor de Wegen". Na de zomer van 1930 had Van den Broek het rijkswegenplan en de bijbehorende financiële planning gereed. Hij schreef minister Reymer dat inwilliging van alle wensen van de HID's voor het rijkswegenplan zo'n 424.5 mln gulden zou kosten. Noodzakelijke aanvullingen, o.a. door de Commissie voor de Wegen naar voren gebracht, zouden die kosten opdrijven tot ruim 430 mln gulden. Uitgaande van Reymers wens een plan te maken voor een afdoende verbetering van de wegen in 25 jaar vanaf het einde van het eerste werkplan, 1932, leek het Van den Broek nuttig een plan voor 20 jaar te maken, zodat er nog enige speling zou zijn. Of er voor dit plan een toereikend budget zou zijn, bleef voor hem toch een beetje de vraag. Want met een kleine miljoen gulden stijging in de jaarlijkse opbrengst van de Wegenbelasting zou toch het verkeer in 20 jaar ongeveer 3 keer zo groot moeten worden. En daar durfde Van den Broek toch niet echt van uit te gaan. Desondanks, als de bijdrage van de rijksbegroting gehandhaafd zou blijven op een 5 mln gulden, was toch de eindconclusie van Van den Broek dat het plan financieel haalbaar zou zijn als veel projecten uitgesteld zouden worden tot latere jaren, wanneer de belastingopbrengsten sterk gegroeid zouden zijn. Toch meende Van den Broek dat men er voor de eerste 5 jaar niet onderuit kon meer uit te geven dan er in het Wegenfonds zou vloeien. Een voortzetting van het beleid met voorschotten was dus nodig. Van den Broek stelde voor uit te gaan van een budget voor de eerste 5 jaar van 100 mln gulden. Daar tegenover hadden de HID's plannen ingediend die in deze periode zeker 144 mln zouden gaan kosten. In overleg met de HID's had Van den Broek deze plannen teruggeschroefd naar een waarde van zo'n 95 mln.<sup>24</sup>

Minister Reymer ging, zoals eigenlijk met alle eerdere en latere voorstellen van Van den Broek, direct accoord. Zowel het gehele programma tot 1952 van het rijkswegenplan als het programma voor een nieuw vijfjarig werkplan werd onverkort overgenomen. Het nieuwe rijkswegenplan werd al eind september 1930 naar de koningin gestuurd. Reymer ging daarbij uitgebreid in op de ingediende commentaren van Gedeputeerde Staten. Verschillende provincies hadden voorgesteld bepaalde wegen aan het plan toe te voegen. De meeste van die voorstellen waren door Waterstaat terzijde geschoven. Met simpele motiveringen als "niet van genoeg belang" en "thans niet noodzakelijk". Alleen een weg van Utrecht naar het Gooi en een weg Velsen-IJmuiden werden op grond van de inspraak van de provincies toegevoegd.<sup>25</sup> Het rijkswegenplan 1932 werd in die tijd als "in vele opzichten reeds een sterk verbeterde uitgave van dat van 1927" beschouwd.<sup>26</sup> De totale lengte van de wegen op het rijkswegenplan was toegenomen van ca. 2885 naar ca. 3295 km.<sup>27</sup> Hoewel het koninklijk besluit dateerde van 6 oktober 1930 zou het nieuwe rijkswegenplan eerst per 1 januari 1932 in werking treden. De reden is opvallend, maar geheel in de lijn van Van den Broeks bedoelingen: in 1932 zou het eerste werkplan aflopen.

Het nieuwe werkplan was nog niet gereed - er lag alleen het voorstel van Van den Broek uit september 1930. De Commissie van Overleg had een duidelijk standpunt over het ambitieuze werkprogramma. Men vond een dergelijk op voorschotten steunend programma alleen aanvaardbaar als de wegenbouw ook in de jaren daarna met kracht voortgezet

zou worden. Daarvoor zou de rijksbijdrage aan het Wegenfonds sterk verhoogd moeten worden om niet langer te steunen op voorschotten. Want eens zou toch de rente en schuld terugbetaald moeten worden. De regering zou niet teveel nadruk moeten leggen op de korte termijn en ook een duidelijke beleidsvisie moeten hebben voor de langere termijn. En dus zou er een onderbouwd financieringsplan voor de eerste 20 jaar moeten komen.<sup>28</sup>

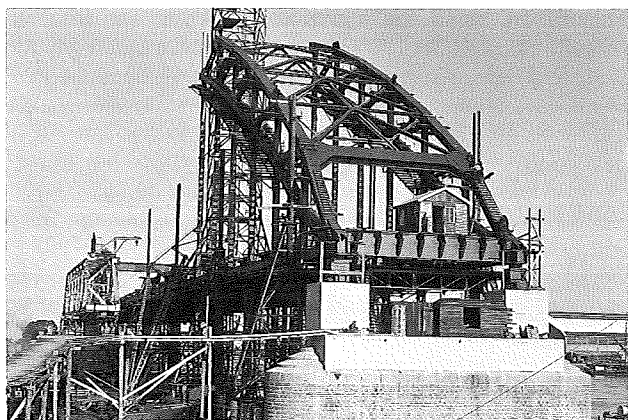
De ambtelijke Commissie voor de Wegen toonde weer een groter begrip voor het gevoerde beleid. Voortgaan in het door Van den Broek voorgestelde tempo voor het tweede werkplan wees de Commissie voor de Wegen van de hand, behalve als gekozen zou worden voor een extra benzinebelasting.<sup>29</sup>

De kritiek van de niet-ambtelijke Commissie van Overleg sloot aan bij de opinie van de provinciale waterstaatsingenieur uit Utrecht A.A. Mussert. Diens brochure *Vrije baan voor de toekomst*, waarin vooral kritiek werd geuit op het ontbreken in het rijkswegenplan van wegen voor snelverkeer over grote afstand, deed veel stof opwaaien. Velen voelden zich genoodzaakt te reageren. Ook de Commissie voor de Wegen kwam met een 'beschouwing' over Musserts brochure. Opvallend daarin was de volstrekt afwijzing van Musserts idee. De commissie was van mening dat voor goederenvervoer over langere afstand men toch altijd voor de trein zou blijven kiezen, gezien de lagere vervoersprijs en de veiligheid van de trein. Over verkeer over langere afstand zonder goederenvervoer werd niets gezegd.<sup>30</sup>

Van den Broek behoorde zeker ook de bij beleidsmakers die veel minder wilden uitgaan van een grote toename van het verkeer op langere termijn. En hij maakte nu het definitieve (tweede) vijfjarig werkplan, 1932-1936. Daarin werden enkele projecten wat naar achteren geschoven. Hij kwam zo, in overleg met de HID's, uit op een totaal budget van 100,3 miljoen, bijna gelijk verdeeld over de 5 jaar.<sup>31</sup>

### 3.3 De wegebouw in de jaren dertig

Met het rijkswegenplan 1932 kwam de planmatige aanpak van de wegebouw goed op gang. En het bleef in de jaren dertig hoogtij voor de wegebouw, met 1938 als topjaar. Vooral in het westen van Nederland werden veel werken uitgevoerd. Hier was de behoefte aan volledig nieuwe wegen het grootst, door de groei van het verkeer en de bevolking, maar ook door de slechte toestand van de oude wegen: vol bochten en lintbebouwing en met een zwakke ondergrond.<sup>32</sup>



De brug bij Hendrik-Ido-Ambacht in aanbouw, 16 september 1938.

Een vergelijking van de inkomsten en uitgaven van het Wegenfonds in de jaren 1927-1934 laat zien dat er tot aan 1933 gestaag aan de wegen werd gewerkt en dat steeds minder gesteund behoefde te worden op voorschotten (zie tabel 3.1). Desondanks, als gevolg van het gevoerde beleid in de eerste 3 jaar stond er in 1932 een rekening van bijna 12 miljoen gulden open.<sup>33</sup>

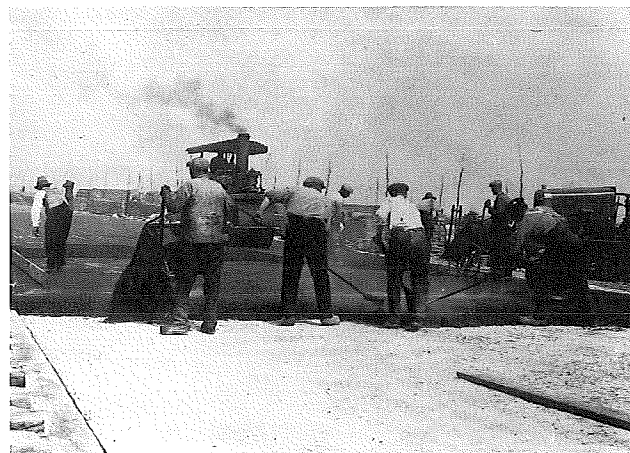
Tabel 3.1: belangrijkste inkomsten- en uitgavenposten van het Wegenfonds (in mln gulden)

	inkomsten		uitgaven
	bijdrage rijksbegroting	wegenbelasting	
1927	-	6.6	11.2
1928	5.3	7.9	21.4
1929	5.1	9.4	23.8
1930	5.0	10.9	17.0
1931	4.0	12.1	17.9
1932	4.0	12.8	17.8
1933	1.7	13.4	15.5
1934	0.6	14.4	9.0

Bron: Van Marle (1946), p. 21.

De voortvarende aanpak van de wegenverbetering vanaf 1927 kwam in de verdrukking toen de mondiale economische crisis aan het begin van de jaren dertig ook het saldo van de rijksbegroting aantastte. Dat had een duidelijk effect op het 'bruggenprogramma' van het rijkswegenplan en op de positie van het Wegenfonds.

De economische crisis zorgde voor een vertraging van het bruggenprogramma. Minister Reymer probeerde het tij te keren. Al in 1931 zinspeelde hij in de Tweede Kamer op de mogelijkheid van tolheffing bij nieuwe bruggen. Ondanks vele tegenwerpingen van de Kamerleden vervaardigde hij een wetsontwerp waarin aan een 'NV Versnelde Bruggenbouw' concessie werd verleend om 4 bruggen (bij Rotterdam, Dordrecht, de Moerdijk en Hendrik-Ido-Ambacht) te bouwen en te exploiteren. De concessie zou uiterlijk tot eind 1947 van



Wegaanleg in de jaren dertig.

kracht zijn.<sup>34</sup> In het kader van het beleid van werkverschaffing en -verruiming zou de versnelde aanleg van deze brug-

gen zeer welkom zijn, maar de schatkist zou de grote uitgaven op korte termijn (begroot op 21 mln gulden) niet aankunnen.<sup>35</sup> De Tweede Kamer gaf geen krimp. Het plan om de bruggen versneld aan te leggen werd toegejuicht, maar de beoogde financieringswijze volstrekt afgewezen.<sup>36</sup> De nieuwe minister van Waterstaat ir J.A. Kalff trok daarop in januari 1934 het wetsvoorstel in.<sup>37</sup>



*De Moerdijkbrug in aanbouw, voltooid in 1936.*

Desondanks lanceerde Kalff later in 1934 opnieuw een plan voor versnelling van de bruggenbouw, dat weinig afweek van het plan van Reymer. Tolheffing op alle bruggen over de grote rivieren en financiële steun van particulieren zou het bruggen-budget moeten verhogen. Voor Kalff was het de enige oplossing om de rijksfinanciën niet (verder) te verslechteren. Een 'Nederlandse Bruggen Exploitatie Maatschappij N.V.' zou het bruggenprogramma versneld gaan uitvoeren. In januari 1935 werd het wetsontwerp bij de Tweede Kamer ingediend. Het plan om op alle grote bruggen tol te heffen, werd door Kalff verdedigd. Hij noemde dit logischer en "eleganter" dan tolheffing op alleen de nieuw te bouwen bruggen.

Het protest tegen het wetsvoorstel was groot.<sup>38</sup> Ook in de Tweede Kamer. Het parlement zag geen overtuigende argumenten voor een aparte financiering van de bruggenbouw. Vermindering van de tekorten van de rijksbegroting mocht niet op een indirecte wijze als met dit tolheffingsplan gerealiseerd worden.<sup>39</sup> De nieuwe Minister van Waterstaat Van Lidth de Jeugde stelde bij zijn aanvaarding van de ministerspost daarom de voorwaarde dat hij het uiterst impopulaire wetsontwerp niet zou hoeven te verdedigen. De regering accepteerde dat en zocht een andere oplossing. De Staten-Generaal gingen accoord met een verhoging van de benzinebelasting.<sup>40</sup>

Het Wegenfonds kwam ter sprake in het rapport van de 'Staatscommissie voor de verlaging van de Rijksuitgaven' (Commissie-Welter). Daarin werd gesteld dat de rijksoverheid veel zou kunnen besparen door alle vormen van verkeer als een samenhangend geheel te zien en het beleid en de beleidsorganisatie daar op af te stemmen. Concurrentie tussen verkeerssoorten die door de overheid financieel gesteund werden zou uitgebannen moeten worden.<sup>41</sup>

Verder leverde de Commissie-Welter forse kritiek op het wegenbouwprogramma. Dat de minister van Waterstaat kon uitgaan van een realiseerbaar rijkswegenplan 1932 (inkomsten voor Waterstaat uit het Wegenfonds in de 25 jaar van het rijkswegenplan geschat op 422,5 mln gulden tegen geschatte aanlegkosten van het rijkswegenplan op 435 mln) zou toch voldoende moeten zijn. "Daarmede is men echter niet tevreden. Men wil zoo snel mogelijk het wegenplan uitvoeren

en vervalt daardoor in het gevaarlijke stelsel van voorschotten, die later zullen worden afgelost."

Daarom stelde de commissie voor het Wegenfonds op te heffen en een nieuw Verkeersfonds in te stellen, als een waarborg voor een gecoördineerde behandeling van het verkeersprobleem. In het Verkeersfonds zouden alle inkomsten en uitgaven gecombineerd moeten worden.<sup>42</sup>

Minister van Financiën jhr mr D.J. de Geer concretiseerde de voorstellen en vroeg de minister van Waterstaat in augustus 1932 om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Commissie-Welter. De Geer was uiterst verbolgen over de concept-begroting van Waterstaat voor 1933, die uitkwam op een vergroting van de uitgaven met 13 mln gulden. Juist omdat die stijging vooral veroorzaakt werd door de verliezen van de spoorwegen,<sup>43</sup> vond hij een snelle doorvoering van de plannen van de Commissie-Welter noodzakelijk. Meest concreet was De Geer in zijn kritiek op de begroting van het Wegenfonds: "Ofschoon enkele verlagingen hebben plaats gehad, blijft Uwe Excellentie vasthouden aan het vijfjaarlijkse werkplan (...)" Uitvloeisel daarvan was een rijksbijdrage van 3,2 mln gulden en een even grote lening. "Deze beide posten dienen noodgedrongen te worden geschrapt. Indien daarvan het gevolg zal zijn, dat het wegenplan iets minder snel zou worden uitgevoerd, dan aanvankelijk wenschelijk werd geacht, dan zal daarin bewust moeten worden"<sup>44</sup>

Inderdaad werd in 1934 het Wegenfonds opgeheven en het wegen-budget opgenomen in een Verkeersfonds.<sup>45</sup> In dat Verkeersfonds werden alle rijksuitgaven voor spoor-, tram-, water-, lucht- en landwegen samengevoegd, om de exploitatie van de verkeersvormen tegen elkaar te kunnen afwegen.<sup>46</sup> De Wegenbelasting werd omgezet in een Motorrijtuigenbelasting - en tegelijkertijd fors verhoogd. De regering hoopte hierdoor 9 mln gulden per jaar extra te ontvangen.<sup>47</sup> De coördinatie werd voortvarend op poten gezet. Ook inhoudelijk - dr H. Colijn, minister van Waterstaat a.i., formuleerde in 1935 7 'grondbeginselen' van de coördinatie:

1. Het verkeer beschouwen als een samenhangend geheel.
2. De ontwikkeling van het particulier (weg)verkeer mag er niet toe leiden dat de spoorwegen alleen nog onrendabele lijnen overhouden.
3. Concurrenten van de spoorwegen moeten met concessies gebonden worden.
4. Onrendabele spoorlijnen moeten sterk beperkt worden.
5. Waar spoorlijnen verdwijnen moet een andere vorm van openbaar vervoer de plaats opvullen, al of niet met subsidie uit het Verkeersfonds.
6. Geen nieuwe kanalen aanleggen die de positie van het Verkeersfonds verslechteren.
7. In het personenvervoer over de weg worden monopolies verboden.<sup>48</sup>

Een duidelijke rij uitgangspunten, maar desondanks bleek coördineren van het vervoersbeleid geen gemakkelijke zaak. De Tweede Kamer constateerde in 1937 dat er jammer genoeg zelfs nog geen aanzet tot een gecoördineerd beleid bestond.<sup>49</sup> Minister van Waterstaat jhr ir O.C.A. van Lidth de Jeugde kon alleen maar beamen dat de ontwikkeling van het beleid niet erg snel verliep. Hij kon toch nog een lichtpuntje ontdekken: de 'Centrale Commissie voor Advies inzake het Verkeersfonds' had inmiddels een eerste rapport gepubliceerd over het personenvervoer.<sup>50</sup> Een jaar later erkende de minister echter volmondig dat de praktische uitwerking van de beginselen van coördinatie in het verkeer het grote probleem was.<sup>51</sup>

Hoe moeilijk het totstandbrengen van een gecoördineerd beleid was, bleek wel uit de begrotingen van het Verkeers-

fonds. Die bestonden uit aparte sub-begrotingen voor spoorwegen, tramwegen, waterwegen, scheepvaart en landwegen. De spoorwegen-begroting toonde in de jaren 1935-1940 een constant tekort, met een maximum in 1936 (ruim 33 mln gulden). Daarna daalden de tekorten tot 20 mln in 1940. De uitkering van de rijksbegroting aan het Verkeersfonds daalde ook, na een maximum in 1936 van 35,6 mln. De begrotingen van de 'Landwegen' tonen een snelle verslechtering van de wegensector, maar ook een onverkorte uitvoering van de plannen.

Tabel 3.2: post 'Landwegen' van de begrotingen van het Verkeersfonds (gewone dienst en kapitaalsdienst samengevoegd), in mln gulden

	inkomsten	uitgaven	saldo
1935	30,3	22,8	+ 7,5
1936	30,7	23,0	+ 7,7
1937	37,0	45,2	- 8,2
1938	37,6	56,3	- 18,7
1939	38,8	71,1	- 32,3
1940	39,8	69,6	- 29,8

Bron: Van Marle (1946), p. 29.

De economische crisis had dus vanaf 1937 een duidelijk effect op het saldo van het landwegen-deel van het Verkeersfonds. Maar ook in de jaren daarvoor zorgde de crisis voor problemen. Toen de in 1930 aangestelde directeur-generaal van de Rijkswaterstaat ir J.A. Ringers de Wegenfonds-begroting voor 1934 ter commentaar aan de HID's stuurde, voegde hij er aan toe: "Het ligt in de bedoeling van de Regering (...) tot leniging van de crisis het uitvoeren van werken tot werkverruiming in belangrijke mate te bevorderen. Onder de werken, welke voor dit doel in aanmerking komen, vallen in de eerste plaats die voor wegenverbetering."<sup>52</sup>

Voor de 'werkverruiming' (vergroting van de werkgelegenheid door subsidiëring) werd in 1934 het 'Werkfonds' ingesteld. Zowel de overheid als particuliere bedrijven leverden een bijdrage aan het budget van het Werkfonds.<sup>53</sup> Een overheidsdienst kon, met een uitgewerkt projectplan in de hand, bij dit fonds een krediet aanvragen. In 1934 bleek eigenlijk alleen de Rijkswaterstaat dergelijke plannen al gereed te hebben. Daardoor ging tot 1937 het overgrote deel van het budget van het Werkfonds naar de Rijkswaterstaat.<sup>54</sup>

Minster van Lidth de Jeude gaf in 1936 aan dat de werkverruiming een sterke positieve invloed had op de uitvoering van het rijkswegenplan. Het tweede vijfjarig werkplan (1932-1936) evaluerend, gaf hij aan dat het budget voor de wegenverbetering door de noodzakelijke bezuinigingen slechts 47 mln gulden had omvat, in plaats van de beoogde 90 mln. De invloed van deze halvering van het budget was echter beperkt door scherpe prijsdalingen en vooral door kredieten uit het Werkfonds. In 1936 was voor de wegenverbetering al zo'n 12 mln gulden aan kredieten verleend en Van Lidth de Jeude schatte dat daar nog een 10 mln bij zou komen. Dit steunen op de werkverruiming had echter ook een negatief effect. Het werkplan had men grotendeels los moeten laten omdat werkverruimingsprojecten alleen daar uitgevoerd mochten worden waar een grote werkloosheid heerste en dus niet altijd op plaatsen waar de wegenverbetering het meest urgent was.<sup>55</sup>

Terwijl de financiering van de wegenverbetering steeds problematischer werd, bleek ook de organisatie van de Rijkswaterstaat in deze sector steeds minder te voldoen. De taak van de directie Wegenverbetering was in mei 1933 uitgebreid omschreven: "de studie van de techniek der wegen; de behandeling van onderwerpen betreffende aanleg, verbetering, onderhoud en exploitatie van en verkeer over de wegen; den aanleg van, het beheer over en het toezicht op de uitvoering van werken voor zoover bij afzonderlijke beschikking aan deze directie opgedragen."<sup>56</sup>

Van den Broek maakte twee jaar later duidelijk dat hem een andere organisatie voor ogen stond. De spanning die al ten tijde van het district Wegentechniek bestond was niet verdwenen. Nog steeds was de directie Wegenverbetering deels op advisering aan de HID's gericht, deel op coördinatie van het beleid en deels op uitvoering daarvan. Ook de instelling van een 'Afdeling Wegen' bij de staf van de directeur-generaal had daar weinig aan veranderd. Samenvoeging van de directie en de afdeling zou de coördinerende taak ten goede kunnen komen, maar anderzijds vond Van den Broek het niet juist de staf van de directeur-generaal te belasten met advisering of uitvoering. Van den Broek vond echter wel dat zijn directie inmiddels te groot geworden was en teveel taken op zich genomen had. Hij stelde voor om het 'Bruggenbureau' en dus de uitvoering van het bruggenprogramma of de uitvoering van de wegenbouw te verzelfstandigen in een apart district.<sup>57</sup>

Directeur-generaal Ringers aanvaardde de redenering van Van den Broek niet volledig. Wel werd per 1 mei 1936 de directie Wegenverbetering gesplitst in een directie Bruggen en een district Nieuwe Wegen, maar beide diensten kregen eigenlijk alleen een uitvoerende taak.<sup>58</sup> Een half jaar later volgde namelijk de instelling van een 'Centrale dienst voor de wegen en de bruggen' bij de 'Directie van de Waterstaat', het bureau van de directeur-generaal.<sup>59</sup> Deze Centrale Dienst nam in de loop der tijd eigenlijk alle coördinerende taken van de specialistische wegendiensten over.



Dr ir L.R. Wentholt, 1885-1946.



De leiding van de Centrale Dienst kwam in handen van dr ir L.R. Wentholt. Het feit dat juist hij die functie kreeg, vergemakkelijkte de overdracht van de coördinerende taken van de directie Wegenverbetering. Want Wentholt was vanaf 1 december 1935 belast met de leiding van de directie Wegenverbetering. Van den Broek was toen al geruime tijd met ziekteverlof. Wentholt schreef later over hem aan de nieuwe directeur-generaal ir J.P. van Vlissingen: "Zooals U bekend is, heeft Ir. van den Broek zich volkomen overwerkt, wat met zijn dood geëindigd is." Wentholt was bevreesd dat het met hem dezelfde kant op zou gaan. Na 5 maanden ingespannen werken bij de directie Wegenverbetering, was hij "licht overwerkt" volgens zijn arts. Maar de enorme werkachterstand was nog niet verminderd. Wentholt verweet Van Vlissingen die achterstand niet zorgwekkend te vinden en drong tegelijk aan op uitbreiding van de mankracht bij de directie Wegenverbetering. Dat was volgens Wentholt vooral nodig omdat het nog altijd zijn bedoeling was om, zoals de vorige directeur-generaal Ringers had gewenst, de coördinerende en toezichhoudende taak van de directie beter te organiseren. "Voorts is een meer grondige behandeling der zaken dan tengevolge van de ziekte van Ir. van den Broek in de laatste jaren plaats had, en nauwer contact met de Hoofdingenieurs-Directeuren betreffende de wegen m.i. een dringende eisch. Het wegeenvraagstuk is in de komende jaren bovendien nog extra omvangrijk, omdat een nieuw R.W.plan, een nieuw urgentieprogramma en een nieuw financieringsprogramma zullen moeten worden vastgesteld, hetgeen, gezien de geringe fondsen, welke waarschijnlijk beschikbaar zullen zijn, een moeilijk werk zal zijn, daar allerlei belangen tegen elkander zullen moeten worden afgewogen."<sup>60</sup>

Van Vlissingen reageerde wel, maar anders dan Wentholt bedoeld had. Al in mei 1936 werd Wentholt overgeplaatst naar de 'Directie van de Waterstaat' om daar de Centrale Dienst voor de Wegen en Bruggen op poten te zetten. Wentholt was zeer ontstemd over de gang van zaken en wendde zich in juli 1936 tot minister Van Lidth de Jeude. Hij verweet Van Vlissingen toezeggingen niet na te komen en niet mee te werken aan een werkelijke centralisatie van de wegensector. "Er is niets georganiseerd en de organisatie, die bestond, is door de opheffing van de directie Wegenverbetering ongedaan gemaakt."<sup>61</sup>

Ook de nieuwe hoofdingenieur in het district Nieuwe Wegen, ir Bergamin, werkte aan een versterking van zijn dienst. Hij schreef aan Van Vlissingen dat de voordelen van een verdere centralisatie van de voorbereiding en uitvoering van nieuwe wegen bij het district Nieuwe Wegen niet gering waren: een relatief grote en geroutineerde technische staf, die zich alleen met wegen hoeft bezig te houden, waardoor meer uniformiteit in ontwerp en uitvoering bereikt wordt, overleg gemakkelijker verloopt en sneller gewerkt wordt. Alle nieuwe hoofdwegen - speciaal alle autosnelwegen - overbrengen naar het district Nieuwe Wegen zou volgens Bergamin echter een te zware belasting vormen en daarnaast niet geaccepteerd worden door de regionale directies. Daarom stelde Bergamin voor per project te bekijken welke dienst het best de verantwoordelijkheid zou kunnen dragen. Het district zou dan vooral die wegen kunnen krijgen waarbij meer dan één regionale directie betrokken zou zijn. Naast de 11 projecten waarmee het district Nieuwe Wegen al belast was, zou Bergamin ook nog graag de verantwoordelijkheid willen hebben over de weg van Amsterdam naar Utrecht, de oostelijke randweg van Utrecht en het wegvak Lexmond-Gorin-

chem.<sup>62</sup> En inderdaad, al zijn wensen werden ingewilligd.<sup>63</sup> De reorganisatie van de wegensector werd mede ingegeven door een wijziging in de hoofdlijnen van het beleid die juist in 1936 doorgevoerd werd. In juni 1936 werd een door Wentholt voorbereid plan voor de aanleg van autosnelwegen vastgesteld, deel uitmakend van het rijkswegenplan. Ir Van den Broek had steeds de nadruk gelegd op een grootscheepse verbetering van bestaande wegen, aangevuld met enkele nieuwe wegen. Met betrekking tot de aanleg van uitsluitend voor autoverkeer bestemde wegen was hij terughoudend - volgens hem was aan dergelijke wegen in het algemeen nog weinig behoefte.<sup>64</sup> Zijn visie hield tegelijk in dat het rijkswegenplan werd gezien als een plan dat ooit in belangrijke mate voltooid zou worden. In de loop van de jaren dertig werd echter steeds duidelijker dat het verkeer om meer dan alleen verbetering en verbreding van wegen vroeg.

De aanleg van autosnelwegen werd in Nederland vooral gepropageerd door S. ten Bokkel Huinink.<sup>65</sup> Ook de Commissie van Overleg oefende druk uit op de regering. In november 1933 werd door de commissie een 'Verslag Autosnelwegen' gepubliceerd. Voorgesteld werd 13 wegen van het rijkswegenplan uit te voeren als autosnelweg, met gescheiden rijbanen.<sup>66</sup> De publicatie van het verslag in het tijdschrift 'Wegen' bracht directeur-generaal Ringers in actie. Nu dat verslag openbaar was gemaakt, wilde hij graag van de HID's weten "in hoeverre bij het ontwerpen en uitvoeren van wegenverbetering met de beschouwingen en voorstellen van de Commissie van Overleg behoort te worden rekening gehouden".<sup>67</sup> De HID's stemden in het algemeen in met het verslag van de Commissie van Overleg. Ze stelden alleen enkele aanvullingen voor en adviseerden Ringers het zo gewijzigde verslag te accepteren. De directie Wegenverbetering zou dan het rijkswegenplan kunnen aanpassen.<sup>68</sup> Eerst 2 jaar later, nadat de Commissie van Overleg nog 2 nieuwe adviezen had gepubliceerd<sup>69</sup>, stelde directeur-generaal Van Vlissingen de minister voor een beslissing te nemen. Van Vlissingen achtte het niet nodig verschillende klassen van autosnelwegen te construeren, zoals de Commissie van Overleg had voorgesteld. Ook zonder formele categorieën konden immers de nieuwe wegen afwijkend vorm gegeven worden. Verder koos hij grotendeels voor de routes die de commissie had voorgesteld. Alleen de wegen Groningen-Nieuweschans en Rotterdam-Hoek van Holland wilde hij van het plan afvoeren, omdat er geen druk verkeer was. De HID's hadden nog 4 andere wegen voorgesteld. In het opnemen van de wegen Zwolle-Arnhem en Nijmegen-Roermond kon hij zich vinden. Van de voorgestelde weg Venlo-Vlissingen wilde Van Vlissingen alleen het gedeelte tussen Eindhoven en Venlo accepteren. Over de weg Amsterdam-IJmuiden besliste hij negatief: "komt mij niet nodig voor".<sup>70</sup>

De minister nam de door Van Vlissingen gewenste beslissing. Bij circulaire van 24 juni 1936 werd het autosnelwegenplan openbaar gemaakt.<sup>71</sup> Het daarin geschetste autosnelwegennet bestond uit 11 verbindingen.<sup>72</sup> "De vaststelling van een net van autosnelwegen heeft ten doel de wegen van het Rijkswegenplan aan te wijzen, die spoedig of later aan de aan een autosnelweg te stellen eischen zullen moeten voldoen. De urgentie van de inrichting van een verbinding tot - of van het maken van - een autosnelweg zal moeten worden beoordeeld aan de hand van het aanwezige of te verwachten verkeer en van den toestand van de bestaande verbindingen."<sup>72</sup>

De onverminderde aanpak van de wegenverbetering en -aanleg in de jaren dertig werd logischerwijze bekritiseerd. A. van Doorninck, thesaurier-generaal van Financiën, vond het onverantwoord dat minister Van Lidth de Jeude, ondanks een verwachte opbrengst van de Motorrijtuigenbelasting van 4,7 mln, van plan was "dien wegenaanleg in een nog sneller tempo dan tevoren door te zetten en de daarvoor noodige middelen te vinden uit kapitaalsinkkomsten". Omdat een verhoging van de rijksbijdrage of een stijging van de belastingopbrengst uiterst onwaarschijnlijk was, kwam Van Doorninck tot een sombere conclusie: "Tenzij tijdig wordt ingezien dat ook de Staat evenals ieder ander de tering naar de nering moet zetten kan met zekerheid voorspeld worden dat het geforceerd uitvoeren van een eenmaal opgemaakt wegenplan met geleend geld in de naaste toekomst door de weggebruikers in den vorm van zwaardere drukkende verkeersbelastingen betaald zal moeten worden."<sup>74</sup>

Het tweede vijfjarig werkplan liep nu dus ten einde. Reden om de discussie over een nieuw rijkswegenplan te openen. Minister Van Lidth de Jeude wilde nog in 1937 een nieuw rijkswegenplan vaststellen, om een daarvan afgeleid nieuw 'urgentie-programma' met de Verkeersfonds-begroting voor 1938 naar de Staten-Generaal te kunnen sturen. Wentholt had echter in februari 1937 alleen nog een concept-rijkswegenplan gereed - het samenstellen van een urgentie-programma en een financieringsprogramma kostte meer tijd dan verwacht. Want Wentholt wilde persoonlijk de toestand van alle wegen in ogenschouw nemen, om zich een mening te vormen over de de voorstellen van de HID's. Een eerste rondgang in Zeeland had al geleid tot forse beperkingen in de voorgestelde uitgaven. Daar wilde Wentholt, gesteund



Gemetselde klinkerverharding Middelweg-Gouwe, 1938.

door de minister, ook naar toe. Beide waren van mening dat in de vorige twee rijkswegenplannen te veel wegen waren opgenomen. Wentholt kwam daarom met een aanzienlijke lijst van wegen die geschrapt zouden kunnen worden van het rijkswegenplan, naast enkele aanvullingen. Hij meende te kunnen concluderen dat "indien het R.W.plan wordt ingekrompen als thans door mij wordt voorgesteld, het mogelijk (zal) zijn een aanvaardbaar urgentieprogramma en financieringsprogramma op te maken, waarbij alle wegen van het R.W.plan 1938 over 15 jaren in goede toestand zullen verkeeren".<sup>75</sup>

Minister Van Lidth de Jeude aanvaardde de plannen van Wentholt en stuurde het nieuwe concept-rijkswegenplan ter commentaar aan de gedeputeerde staten. "Bij de uitvoering van het bestaande R.W.plan is als bezwaar naar voren gekomen, dat het Rijk niet over voldoende middelen beschikt om alle wegen van het R.W.plan binnen korten tijd te verbeteren of aan te leggen naar de eischen, welke in het belang van het verkeer daaraan nu of in de naaste toekomst kunnen worden gesteld." Dus werd steeds alleen gewerkt aan de meest urgente wegen en werd verbetering van de andere wegen op het rijkswegenplan uitgesteld, terwijl de verbetering van de nog wat minder belangrijke wegen van de provinciale plannen wel gewoon plaatsvond. Om de ongewenste prioriteiten-keuze terug te draaien, vond Van Lidth de Jeude een beperking van het rijkswegenplan noodzakelijk, zo schreef hij de gedeputeerde staten.<sup>76</sup>

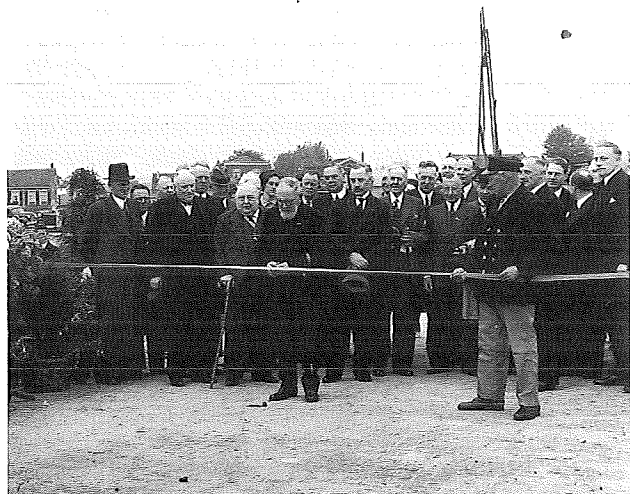
Ook de HID's leverden commentaar op het concept-rijkswegenplan. Wentholt kon constateren dat zij allen accoord gingen met de door hem voorgestelde beperkingen van het plan. Maar de HID's hadden hem wel gewezen op de negatieve gevolgen voor de provincies. Die zouden immers moeilijk de van het rijkswegenplan afgevoerde wegen in hun provinciale plannen kunnen stoppen, omdat ook daar weinig ruimte was en de provincies met de verbetering van al die wegen al een eind op weg waren. Een vergroting van de budgetten van de provincies was voor de HID's dus ontoekoombaar, maar mocht niet leiden tot een inperking van het budget van de Rijkswaterstaat. En daarnaast waren de provincies natuurlijk in het geheel niet verplicht zich zorgen te maken over rijkswegen die van het rijkswegenplan waren afgevoerd.<sup>77</sup>

De HID's hadden het goed gezien. De ingrijpende wijzigingen in het concept-rijkswegenplan waren voor verschillende commissarissen der koningin aanleiding om de minister een bezoek te brengen. En de minister ging overstag. Bij het concept-rijkswegenplan dat naar de Commissie van Overleg werd gestuurd, schreef hij ter toelichting dat het oorspronkelijk de bedoeling was geweest het rijkswegenplan zodanig te beperken dat het volledig gerealiseerd zou kunnen zijn in 1952, maar dan zonder een grote resterende schuldenlast. Daarom wilde Van Lidth de Jeude eigenlijk een groot aantal minder belangrijke routes schrappen.<sup>78</sup> Vooral het schrappen van nieuw aan te leggen wegen zou een grote besparing inhouden - zo'n 18,4 mln gulden. Vooral het schrappen van de weg Amsterdam-Bodegraven leverde veel geld op (geschatte aanlegkosten 11,5 mln gulden). Daarom handhaafde de minister deze laatste wijziging, ondanks felle protesten van Noord- en Zuid-Holland. Anders lag het bij de beoogde beperking van niet-rijkswegen. Dat moest de minister wel terugnemen. De provincies accepteerden de daaruit volgende beperking van hun budgetten niet.<sup>79</sup>

In november 1937 kon het nieuwe concept-rijkswegenplan naar de koningin, met een enigszins 'teleurgestelde' toelichting van de nieuwe minister dr J.A.M. van Buuren: "De ontwikkeling van het verkeer en de nieuwere inzichten omtrent



de voorzieningen ten behoeve van het verkeer, maken het gewenscht het bestaande R.W.plan thans door een ander te vervangen." De provincies hadden echter bezwaar tegen de voorgenomen igrijpende verkorting van de totale lengte van het rijkswegenplan. "Op grond van de bovengenoemde bezwaren is een tweede ontwerp opgemaakt, waarbij van belangrijke inkrimping van het R.W.plan is afgezien." Slechts 7 weg(vakk)en van het rijkswegenplan 1932 werden geschrapt.<sup>80</sup> In verband met de nieuwere inzichten omtrent de eischen, waaraan het R.W.plan moet voldoen zijn voorts een aantal wegen aan dat plan toegevoegd, welke op het bestaande R.W.plan niet voorkwamen": (Amsterdam-) Burgerveen-Rijswijk(-Rotterdam), Voorschoten-Oegstgeest, Naaldwijk-Den Haag, Planken Wambuis-Zutphen en een noordelijke randweg langs Breda.<sup>81</sup>



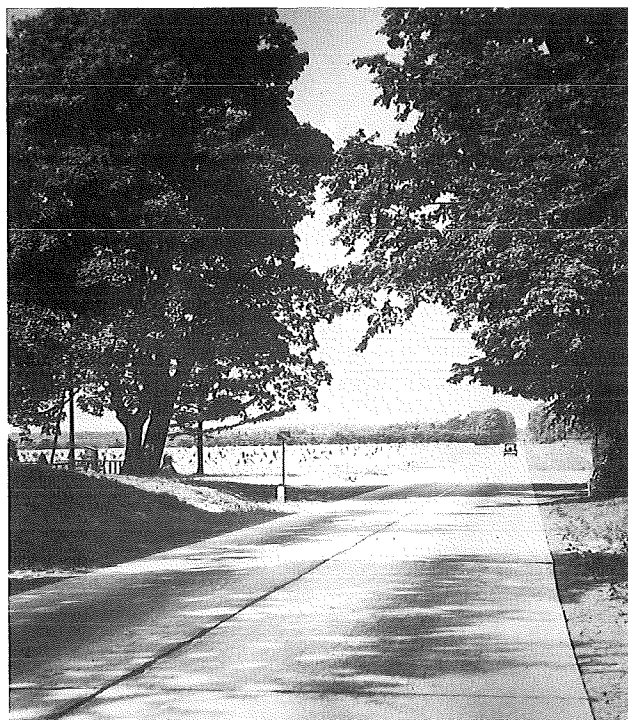
Openstelling Rijksweg 12, wegvak Voorburg-Gouwe, 9 juni 1938.

Bij koninklijk besluit van 12 november 1937 werd het Rijkswegenplan 1938 vastgesteld. Tegelijk was ook het uitvoeringsprogramma gereed. Minister Van Buuren maakte in de memorie van toelichting bij de Verkeersfondsbegroting voor 1938 bekend dat "een werkprogramma voor den verderen wegenbouw" was ontworpen. In dat programma werd uitgegaan van een voltooiing van het rijkswegenplan in 15 jaar, dus tot aan eind 1952. Op grond van dat plan was voor 1938 een kleine 26 mln gulden uitgetrokken.<sup>82</sup> Het 15-jarig financieringsprogramma van het rijkswegenplan ging uit van een jaarlijkse stijging van de opbrengst van de Motorrijtuigenbelasting van 5 %. Verder werd het - nog steeds - nodig geacht meer nadruk te leggen op de eerste jaren, gezien de grote achterstand. De totale jaarlijkse kosten voor onderhoud, verbetering en aanleg van de wegen op het rijkswegenplan 1938 zouden daarom langzaam moeten dalen, van 26.1 mln in 1938, via 19.7 in 1940 en 12.9 in 1944, naar 8.9 mln gulden in 1952. De totale kosten zouden dan opgelopen zijn tot ruim 244 mln gulden.<sup>83</sup>

### 3.4 De bezettingsjaren

Al op 17 mei 1940 werden de gevolgen van de Duitse inval voor het autoverkeer duidelijk. Alleen een kleine groep mensen met een ontheffing mocht nog, alleen beroepsmatig, gebruik maken van gemotoriseerde voertuigen.<sup>84</sup> Niet alleen het verkeer liep tijdens de bezettingsjaren snel terug. Ook de wegenbouw moest al snel stopgezet worden. Daar leek het

in de eerste maanden van de bezetting nog niet op. Direct na de inval richtte de Rijkswaterstaat zich op het herstel van de vernielde infrastructuur.<sup>85</sup> Ook het werkverruimende beleid werd voortgezet, ter bestrijding van de werkloosheid. In dat kader was ook de doortrekking van de autosnelweg (RW 12) in oostelijke richting van belang, vanaf De Klomp langs Arnhem en Zevenaar naar de Duitse grens.<sup>86</sup>



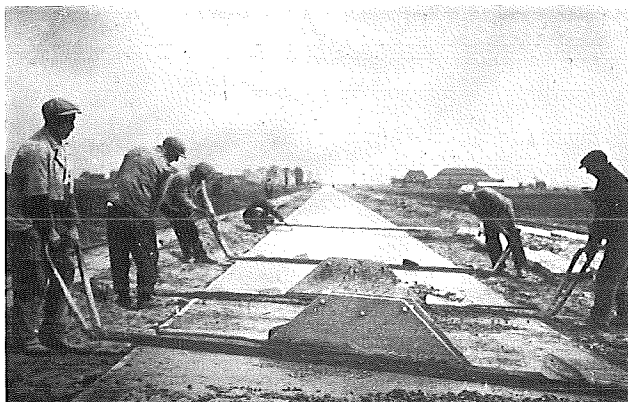
Rijksweg 24 Arnhem-Ede-De Klomp, 1938.

Over deze weg was al veel onderhandeld met de Duitse overheid. Aan het einde van de jaren dertig was duidelijk dat het Nederlandse autosnelwegennet verbonden moest worden met het Duitse. In februari 1939 vertrok Wentholt daarom naar Berlijn om over deze materie te praten met dr Todt. Wentholt probeerde Todt te overtuigen van de voordelen van een autosnelweg onder Arnhem langs, door de Betuwe. Het tracé door de Veluwe zou een vernietiging van veel natuurschoon inhouden, maar vooral ook betekenen dat er dichtbij de Duitse grens een brede brug over de IJssel zou komen. Defensie wilde dat niet toestaan. De Duitsers hielden echter ook vast aan hun keuze: een verbinding vanaf Emmerich.<sup>87</sup>

Todt moest zich wel neerleggen bij het Nederlandse verzet en een aansluiting tussen beide netten bleef uit. Maar niet voor lang. Al in juni 1940 kreeg Wentholt, inmiddels directeur-generaal van de Rijkswaterstaat geworden, te horen dat met spoed de noordelijke variant aangelegd moest worden. Wentholt deed zijn uiterste best de Duitsers op andere gedachten te brengen, daarbij gesteund door rapporten van de Commissie van Overleg voor de Wegen.<sup>88</sup> Wentholt kon echter alleen bereiken dat de Rijkswaterstaat het exacte tracé mocht vaststellen.<sup>89</sup>

Nu de uitvoering in handen van de Rijkswaterstaat was gebleven, kon men ook nog enigszins vasthouden aan de normale procedures. De Commissie van Overleg bekeek de gevolgen van het Duitse ingrijpen voor het rijkswegenplan en stelde voor om, nu het wegvak De Klomp-Duitse grens in het rijkswegenplan was opgenomen, de weg van De Klomp naar het centrum van Arnhem te schrappen.<sup>90</sup> De secretaris-

generaal besloot echter ook de weg van het centrum van Arnhem naar Zevenaar uit het rijkswegenplan te schrappen.<sup>91</sup> Vanaf het najaar van 1940 werd in hoog tempo aan RW 12 gewerkt. Maar al in de zomer van 1941 deed het gebrek aan materieel zich voelen. De Duitsers bleven toch op spoed aandringen.<sup>92</sup> De dood van dr Todt, begin 1942, betekende een ommekeer. Zijn opvolger A. Speer toonde veel minder



Stampen en afrijen bovenlaag rijksweg 6, 1942.

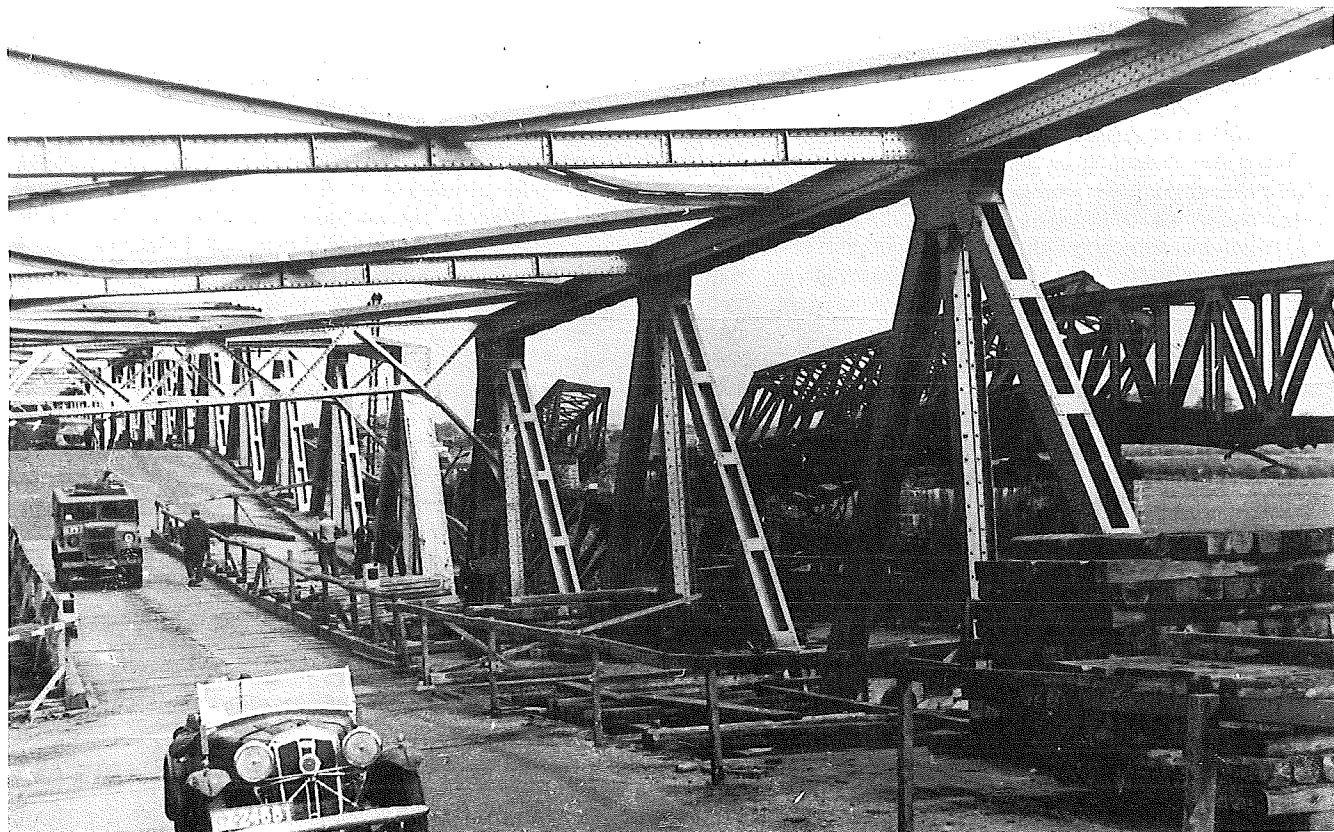
interesse voor de nieuwe autosnelweg. En niet veel later, in juni 1942, werd door Seyss-Inquart de 'Bouwstop' afgekondigd: een algeheel bouwverbod voor heel Nederland.<sup>93</sup> De aanleg van de *Atlantikwall* kreeg de absolute prioriteit.<sup>94</sup> Naast de Bouwstop was tijdens de bezetting ook de instelling van de Rijksdienst voor het Nationaal Plan op 15 mei 1941 (het 'Basisbesluit Nationaal Plan') een mijlpaal. Een mijlpaal die na de oorlog doorwerkte, want de instelling van de Rijksdienst voor het Nationaal Plan kan gezien worden als de start van de ruimtelijke ordening in Nederland.

In de jaren dertig was de druk op de overheid, vooral van stedenbouwkundigen, om te werken aan een centraal geleide planning en een nationaal plan sterk toegenomen. Ze meenden dat dit nodig was om een beter beleid te krijgen voor natuurbescherming en stedenbouw en tegen lintbebouwing.<sup>95</sup> Vader en zoon Bakker Schut introduceerden de benaming 'planologie' voor deze 'stedenbouw-op-nationale-schaal'.<sup>96</sup> Een Nationaal Plan werd gezien als een logisch sluitstuk op de gegroeide structuur van lokale, gewestelijke en provinciale plannen. Met een groot optimisme over de maakbaarheid van de samenleving werd gestreefd naar een bindend Nationaal Plan.<sup>97</sup>

Ten tijde van de Duitse inval stonden de Nederlands plannen voor een gecentraliseerde ruimtelijke plannings-organisatie echter nog in de kinderschoenen. De Duitsers waren met de '*Reichsstelle für Raumordnung*' al veel verder. Al in oktober 1940 gaf Seyss-Inquart aan de '*Abteilung Planung*' de opdracht een vergelijkbare dienst voor Nederland op te zetten.<sup>98</sup> In het Basisbesluit 1941 werd het opstellen van een Nationaal Plan opgedragen aan de Rijksdienst voor het Nationaal Plan. Dat Plan werd al in augustus 1942 officieel 'in voorbereiding' verklaard, waarmee het mogelijk werd ruimtelijke beslissingen nietig te verklaren als strijdig met de nationale belangen.<sup>99</sup>

Ir F. Bakker Schut (jr.) werd benoemd als directeur van de Rijksdienst. Ondanks zijn ruime bevoegdheden kwam Bakker Schut niet veel verder dan het opstellen van enkele beperkte facet-plannen.<sup>100</sup> Al snel moest hij erkennen dat vooraf niet bepaald kon worden welke vorm het Nationaal Plan zou krijgen en dat per sector verschillende vormen onvermijdelijk waren.<sup>101</sup>

Nog tijdens de bezetting kwam de Rijksdienst voor het Nationaal Plan in een soort competentiestrijd met de Rijkswaterstaat terecht. De secretaris-generaal van Waterstaat Spitzen had al bij de ondertekening van de Basisverordening



De in de meidagen beschadigde verkeersbrug bij Zaltbommel, 1940.

geëist dat de instelling van de Rijksdienst voor het Nationaal Plan geen beperking van de bevoegdheden van de Rijkswaterstaat zou inhouden. Desondanks ontstonden er verschillende conflicten op het (nieuwe) beleidsterrein van de waterhuishouding. Maar ook over het wegebouwbeleid ontstonden 'controverses' (bijvoorbeeld over de toegangsweg tot de tunnel bij Velsen).<sup>102</sup> Waalewijn merkt hierbij op: "De discussie ontlokte Wentholt in zijn dagaantekening de verzuchting dat het duidelijk was 'hoe gevaarlijk eigenlijk het Nationale Plan is, omdat dit tot overorganisatie kan leiden'. Hij vervolgde 'Men kan toch het heden niet opofferen aan toekomstplannen', en gaf daarmee precies aan waar de schoen wrong."<sup>103</sup>

### 3.5 Een snel herstel van verkeer en wegebouw

Na de bevrijding kwam het bestuur weer snel op gang - ook in de wegensector. Illustratief is het feit dat het Bureau Wegen- en Verkeersstatistiek van de Centrale Directie al in juni 1945 startte met de voorbereiding van een verkeerstelling. En daarbij kon men dan ook nog niet terugvallen op het vooroorlogse archief, want dat was in de dagen van de bevrijding verbrand. Even snel werd de schade aan wegen en oeververbindingen geïnventariseerd.<sup>104</sup>

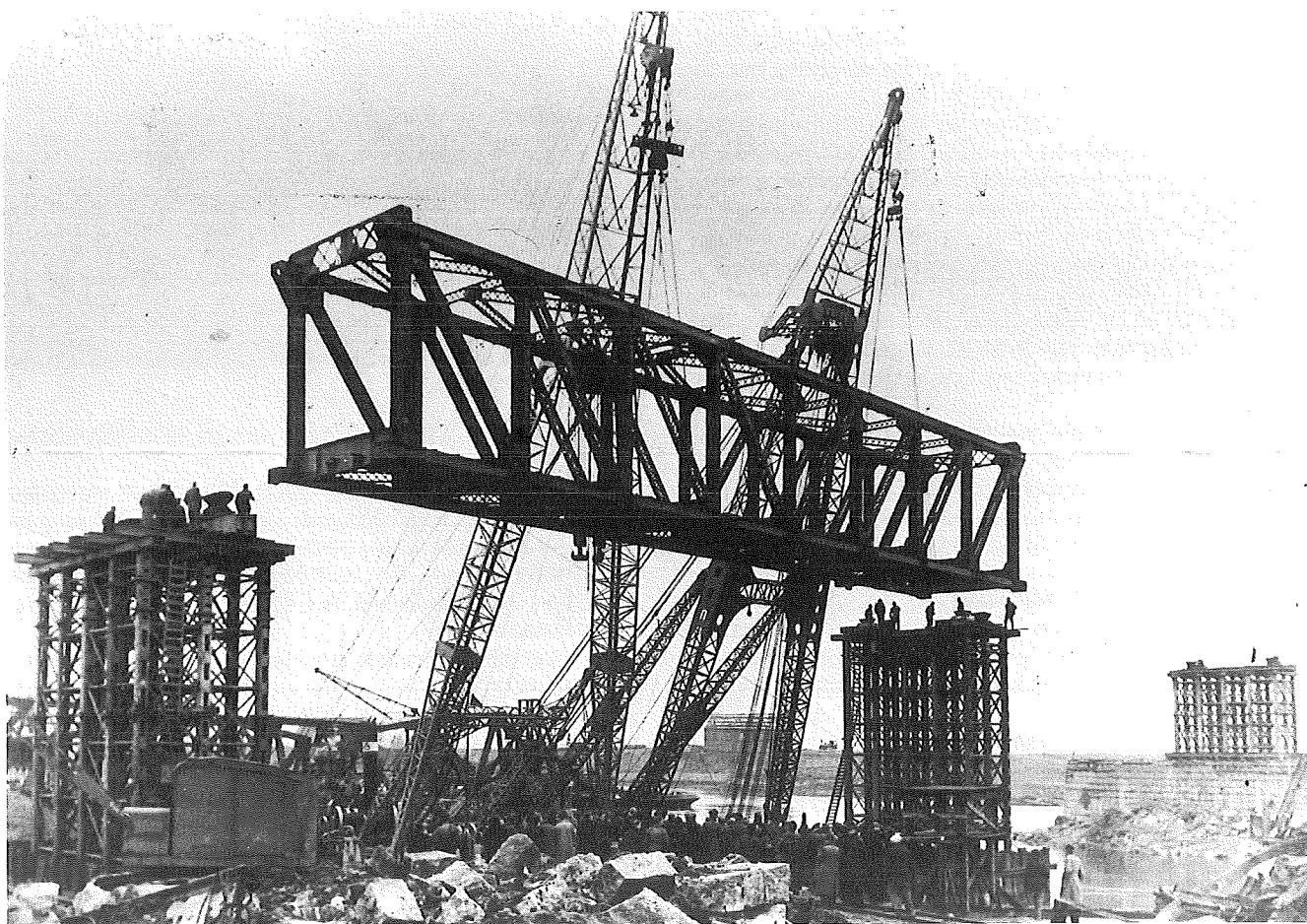
De eerste 2 jaar na de bevrijding stonden in het teken van het herstel van deze schade.<sup>105</sup>

Een van de eerste boven puinruïnen uitstijgende zaken waar men mee te maken kreeg, was de ruimtelijke ordening. Een voorbode voor de belangrijkste kwestie in de eerste 15 jaar.

Een jaar na de bevrijding werd duidelijk dat de Rijksdienst voor het Nationaal Plan niet een typische overheidsdienst van de bezetter was.<sup>106</sup> De dienst zou in het naoorlogse Nederland een belangrijke rol gaan spelen, ook in de wegensector. De directeur van de Rijksdienst, ir F. Bakker Schut, stuurde in juni 1946 de Centrale Directie een nota "betreffende een eventueel nationaal wegenplan" en vroeg rekening te houden met de nota bij de herziening van het rijksweegenplan.

In de nota werden de contouren van een 'nationaal wegenplan' geschetst. Dat zou alle wegen voor lange afstandsverkeer met motorvoertuigen omvatten en een beleidsvisie moeten geven voor een langere termijn dan men met het rijksweegenplan gewend was. Die visie zou echter wel gebaseerd moeten zijn op het door de Rijkswaterstaat voorgenomen beleid. Men ging er van uit dat het wegebouwen van de Rijkswaterstaat zo snel mogelijk in een nieuw rijksweegenplan vorm gegeven zou worden. De oorlogsschade, de inrichting van de Flevopolder en de bij de Rijksdienst in voorbereiding zijnde nationale plannen voor recreatie en voor industrie waren voldoende aanleiding voor een snelle herziening van het rijksweegenplan 1938.<sup>107</sup>

Centrale vraag in de nota was natuurlijk welke ontwikkeling van het voor de oorlog nog minimale lange-afstandsverkeer verwacht kon worden. Omdat de auto naar alle waarschijnlijkheid snel een massaproduct voor de gehele Nederlandse bevolking zou worden en de kwaliteit van de auto's zou toenemen, kwam de Rijksdienst tot de conclusie dat het lange-afstands personenvervoer "in de toekomst afmetingen zal aannemen, die op dit oogenblik onwaarschijnlijk lijken".<sup>108</sup>



De noodburg bij Mook in aanbouw na de bevrijding.



Voor het nationaal wegenplan werd in de nota van de Rijksdienst een prognose gemaakt van het aantal auto's in 1960 en 1975. Dat laatste jaar werd als 'tijdshorizon' gekozen omdat verwacht kon worden dat in 1975 de groei van de Nederlandse bevolking tot stilstand zou zijn gekomen. Gezien het grote aantal factoren die de ontwikkeling van het verkeer zouden beïnvloeden en de onderlinge relaties daartussen, meende de Rijksdienst voor het Nationaal Plan geen 'berekenende' prognose te kunnen geven, maar alleen een op 'intuïtie' gebaseerde prognose. Zo kwam men tot een schatting van het Nederlandse wagenpark van 300.000 auto's in 1960 en 450.000 in 1975.<sup>109</sup>

Ondanks pogingen van Bakker Schut om een inhoudelijke discussie over de nota van de grond te krijgen, bleef de Rijkswaterstaat, bij monde van ir M. le Cosquino de Bussy (hoofd van de Centrale Dienst Wegen en Bruggen), uiterst terughoudend. Een echt oordeel over de nota werd niet gegeven. De Bussy legde er echter wel de nadruk op dat het rijkswegenplan van meer gewicht zou blijven dan het nationaal wegenplan, gezien de wettelijke status en de (financiële) gevolgen voor de provincies.<sup>110</sup>

Een mogelijk snelle herziening van het rijkswegenplan zou echter niet gefundeerd kunnen worden op een door het Verkeersfonds gegarandeerde budgettaire continuïteit. Het Verkeersfonds was namelijk in december 1946 voor 3 jaar buiten werking gesteld, om de inkomsten te kunnen aanwenden voor de wederopbouw van Nederland. De regeling werd in later jaren verschillende malen verlengd.<sup>111</sup>

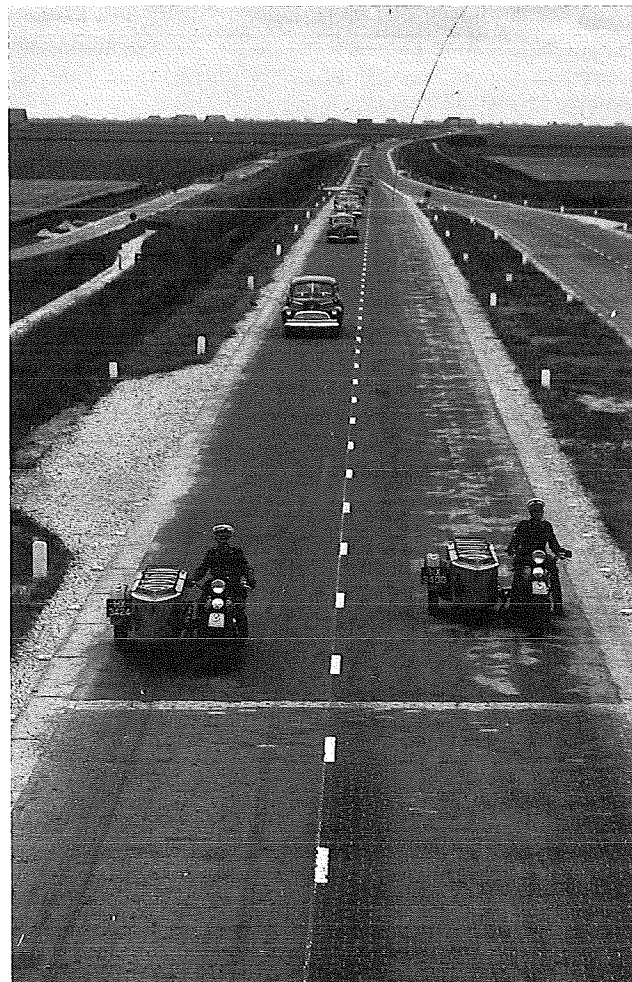
Het opschorten van de werking van het Verkeersfonds werd niet zonder slag of stoot geaccepteerd door de organisaties van weggebruikers en wegenbouwers. Ze wezen op het belang voor de wederopbouw van een toereikend wegennet. Met het budget dat in de eerste jaren na de oorlog voor de wegensector werd uitgetrokken, konden de wegen nauwelijks goed onderhouden worden, laat staan dat het herstellen van de oorlogsschade en vervolgens het noodzakelijke verbeteren van het wegennet voortvarend zou kunnen worden aangepakt.<sup>112</sup> De KNAC probeerde het regeringsbeleid te beïnvloeden door twee 'moties', in mei 1947 door de algemene vergadering aangenomen, aan parlement en ministers te sturen. De KNAC eiste daarin een ruimer budget voor de wegensector en in ieder geval een terugkeer naar het bestemmingskarakter van de Motorrijtuigenbelasting. Verder wilde men een compensatie voor de in 1941 afgeschafte Rijkswielbelasting.<sup>113</sup>

Ondanks deze moeilijkheden werkte de Rijkswaterstaat aan een herziening van het rijkswegenplan 1938. Directeur-generaal ir W.J.H. Harmsen, eind 1945 benoemd, vroeg in mei 1946 de HID's een overzicht te sturen van de in hun directie noodzakelijke wijzigingen, in overleg met het hoofd van de Centrale Dienst voor de Wegen en Bruggen.<sup>114</sup> In het najaar had die Centrale Dienst een rapport met alle gewenste wijzigingen gereed.<sup>115</sup> Dit rapport werd, bijna ongewijzigd, de basis voor het concept-rijkswegenplan 1948, dat in juli 1947 ter commentaar aan de gedeputeerde staten werd gestuurd.

In de toelichting werd benadrukt dat de besluitvorming over verschillende voor de wegen-infrastructuur belangrijke kwesties nog niet afgerond zou zijn voordat het rijkswegenplan, gezien de wettelijke verplichting, herzien moest worden: de inrichting van de Zuiderzeepolders, de ontwikkelingsplannen voor de Randstad en de Benelux-tolunie. "Daarom is de ontworpen herziening beperkt tot die onderdelen, waaromtrent reeds een gefundeerd oordeel mogelijk is."<sup>116</sup>

Gedeputeerde staten van Friesland betwijfelde of over de

wijzigingen wel zo gefundeerd geoordeeld kon worden: "Het wordt als een leemte gevoeld, dat uit de toegezonden stukken geen voldoende inzicht kan worden verkregen in de principes, naar welke het Rijkswegenplan is en wordt opgesteld en die tot de keuze van bepaalde verbindingen hebben geleid. Zodoende valt het moeilijk, te beoordelen, of verbindingen, die naar onze aanvankelijke mening van voldoende belang zouden zijn om op het Rijkswegenplan te



Rijksweg 7, 1949.

te worden geplaatst, inderdaad aan de te stellen normen voldoen."<sup>117</sup>

Het ontwerp-rijkswegenplan 1948 werd op 28 november 1947 aan de koningin gestuurd. De wijzigingen ten opzichte van het rijkswegenplan 1938 waren uiterst gering. Nieuw was alleen de weg door de Noordoostpolder.<sup>118</sup> Op 13 december 1947 verscheen het rijkswegenplan 1948 in het Staatsblad.

Achteraf lijkt het minder gelukkig dat besloten werd nog geen aan de eisen van de tijd aangepast rijkswegenplan te maken. Want het verkeer herstelde zich na de Tweede Wereldoorlog onverwacht snel (zie tabel 3.3).

In dezelfde tijd probeerde minister van Financiën mr P. Lief tinck het Verkeersfonds definitief aan de kant te schuiven. In januari 1949 schreef hij aan de minister van Verkeer en Waterstaat mr D.G.W. Spitz: "Na ampele overweging meen ik echter, dat de wederopstelling van een afzonderlijke Verkeersfondsbegroting geen aanbeveling verdient. Tegen instelling van begrotingsfondsen, als bedoeld in artikel 87 der Comptabiliteitswet, bestaat bij mij dit grote bezwaar, dat het algemeen inzicht in het Rijksbudget wordt vertroebeld."<sup>119</sup>

Tabel 3.3: indexcijfers van de verkeersintensiteit met auto's buiten bebouwde kommen op werkdagen (1938 = 100)

1938	100.0
1939	99.0
1940	52.3
1941	20.5
1942	15.3
1943	15.7
1946	107.6
1947	131.1
1948	152.6
1949	175.4
1950	185.4
1951	204.4

Bron: Van Gils (1956), p. 21.

Directeur-generaal van de Rijkswaterstaat ir W.J.H. Harmsen kon zich wel vinden in dit oordeel van Lieftinck. Het al of niet voortbestaan van het Verkeersfonds had immers weinig te maken met een meer of minder goed functionerend wegenbeleid. En het centrale doel van het Verkeersfonds, versterking van de coördinatie in de verkeerssector, kon weinigen nog interesseren. "Wat de inhoud van deze doelstelling in feite betekende, heeft nooit iemand begrepen en zeker heeft deze wet nooit enig praktisch gevolg gehad voor de coördinatie van het verkeer, welke hierdoor mogelijk moest worden." Voor Harmsen was het eerder de vraag of de constructie van het oude Wegenfonds weer van stal gehaald moest worden, met een duidelijke bestemmingsbelasting. Dat laatste vond hij essentieel. De Rijkswaterstaat zou principieel moeten vasthouden aan de bestemming van een bepaald gedeelte van de motorrijtuigenbelasting voor de wegen. Een dergelijke continuïteit en duidelijkheid was immers onmisbaar voor de wegbeheerders. Tot slot wenste Harmsen uitdrukkelijk dat samenhang tussen rijkswegenplan en provinciale plannen voor secundaire en tertiaire wegen uitdrukkelijk te handhaven. Vooral omdat juist bij de tertiaire wegen de achterstand in aanleg en onderhoud het grootst was. Maar hij had ook een andere reden: "Zou men de bestaande regeling terzake abandonneren dan zou onmiddellijk het Nationale Plan danwel de Provinciale streekplandiensten dit gebied tot het hunne verklaren en zou de verzorging van dit openbaar belang op minder deskundige wijze geschieden."<sup>120</sup>

De minister ging accoord met Harmsens visie, maar Financiën nam verder geen initiatief. Beide ministeries meenden dat het andere departement het concept-wetsvoorstel voor opheffing van het Verkeersfonds zou moeten schrijven. De directeur-generaal constateerde ruim een jaar later, in mei 1950, wel de stilstand, maar voelde er niets voor initiatief te nemen. Het was immers vooral een financiële zaak; de Rijkswaterstaat had "bij een wijziging van de bestaande toestand weinig belang".<sup>121</sup>

Minister Spitzen vond het toch niet juist om rustig af te wachten en vroeg Financiën waarom men niets meer hoorde.<sup>122</sup> Het leidde tot nieuw overleg tussen de twee departementen, maar nog niet tot een wetsvoorstel voor intrekking van het Verkeersfonds - opnieuw zou de buiten werking stelling van het Verkeersfonds verlengd moeten worden.<sup>123</sup> Als reden voor de hernieuwde verlenging van de regeling noemde minister Spitzen, dat een definitieve regeling een ingewikkelde zaak was, waarin voor de problemen de financiering van on-

derhoud en verbetering van rijkswegen en voor de relatie met het wegenbeleid van provincies en gemeenten een oplossing gevonden zou moeten worden.<sup>124</sup>

### 3.6 Nieuwe problemen: de ruimtelijke ordening

In dezelfde jaren zorgde de beoogde wetgeving over de ruimtelijke ordening en de verhouding daarvan tot de uitvoering van waterstaatswerken voor grote spanningen binnen het overheidsapparaat. In december 1948 stuurde de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting mr J. in't Veld een voorontwerp van een wet ter regeling van het Nationaal Plan en de streekplannen aan Verkeer en Waterstaat.<sup>125</sup> Het bleek het begin te zijn van een jarenlange, op felle toon gevoerde discussie tussen beide ministeries. De directeur-generaal van de Rijkswaterstaat Harmsen maakte het voorontwerp met de grond gelijk. De aan de gemeenten en provincies toebedeelde overheersende positie ten opzichte van het rijk - en dus ook de Rijkswaterstaat - was volstrekt onaanvaardbaar. "De indiening van het onderhavige wetsontwerp dient (...) achterwege te blijven."<sup>126</sup>

Minister In't Veld kreeg de nota van Harmsen ook te lezen en reageerde eerder teleurgesteld dan verbolgen. "De steller van de nota schijnt er van uit te gaan dat de Ministers afzonderlijke, en dikwijls tegenstrijdige belangen behartigen, en dit doel bij voorkeur pogen te bereiken door elkander fel te bestrijden. De werkelijkheid vertoont gelukkig een ander beeld." Maar toch gaf In't Veld op geen enkel punt toe. Zeker het voorstel van Harmsen om de positie van de Rijksdienst voor het Nationaal Plan voorlopig ongeregeld te laten was voor hem onaanvaardbaar.<sup>127</sup>

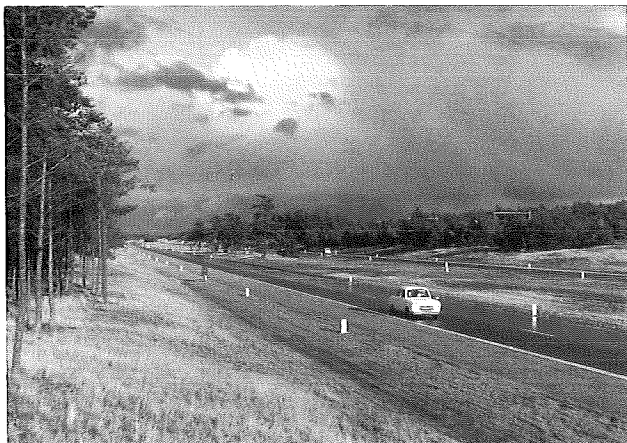
Nader overleg deed de lucht niet opklaren. Harmsen bleef bij zijn afwijzende oordeel. "Het door Uw ambtgenoot opgesteld wetsontwerp blijft naar mijn oordeel volkomen onaanvaardbaar. Ik moet U daarom adviseren Uw medewerking daaraan te onthouden."<sup>128</sup> Ook een jaar later was Harmsen, ondanks constant interdepartementaal overleg, nog even fel. In februari 1950 was hij nog evenzeer gekant tegen de beoogde 'leiding' die de Rijksdienst voor het Nationaal Plan zou moeten geven aan andere diensten. Omdat die leidinggevende rol al onaanvaardbaar was, vond hij dat Verkeer en Waterstaat over de precieze inhoud van de 'richtlijnen voor de ruimtelijke ordening' geen oordeel meer hoefde te vellen.<sup>129</sup>

In de zomer van 1951 had Wederopbouw en Volkshuisvesting 2 wetsontwerpen over de ruimtelijke ordening gereed: een Woningwet en een Ruimtetwet. De voorontwerpen waren gemaakt door de Commissie-Van den Bergh, die in april 1950 rapport had uitgebracht.<sup>130</sup> Deze voortgang in de wetgeving veranderde de standpunten van Verkeer en Waterstaat niets. Minister H.H. Wemmers maakte zijn collega In't Veld in juni 1951 duidelijk dat naast de Ruimtetwet ook de Woningwet "in zijn huidige vorm onaanvaardbaar" was. De principiële kritiek op de Ruimtetwet was inmiddels wel bekend: de overheersende rol van de organen van de ruimtelijke ordening betekende een aantasting van de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>131</sup>

De minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting bracht de wetsontwerpen als 'eerste opzet' tegen het einde van 1951 in de Ministerraad. In't Veld stelde daarbij aan verschillende bezwaren van zijn collega's "in belangrijke mate" tegemoet te komen. De supervisie van de Rijksdienst voor het Nationaal Plan zou bijvoorbeeld niet van toepassing zijn op waterstaatswerken die 'in geval van nood' moeten worden aangelegd.<sup>132</sup>

Ir. Harmsen, na zijn pensionering optredend als adviseur van de minister van Verkeer en Waterstaat, behield desondanks zijn bezwaren. Vooral de bepaling in het 'schema' voor een Ruimtetwet, dat maatregelen getoetst zouden moeten worden aan de doelstellingen van de ruimtelijke ordening bleef hij afwijzen. "Een dergelijke bepaling acht ik overbodig, in een wet bepaald onjuist en schadelijk. De Ministers hebben in het algemeen te zorgen, ieder onder eigen verantwoordelijkheid en mede dragende de verantwoordelijkheid voor het beleid van het Kabinet, dat alle maatregelen, die zij nemen, getoetst zijn aan het algemeen belang in de verschillende aspecten, waarin dit zich voordoet en waarvan een goede ruimtelijke ordening er een is. (...) Een ander principieel bezwaar tegen het schema, dat met het vorige verband houdt, is gelegen in de suprematie, die aan bestemmingsplannen boven andere wordt toegekend."<sup>133</sup> De nieuwe directeur-generaal van de Rijkswaterstaat ir A.G. Maris steunde de kritiek van zijn voorganger volledig. Ook hij wenste niet in te stemmen met een wettelijke regeling waarin de ene minister boven de andere werd geplaatst.<sup>134</sup>

Juist door het principiële karakter van de kritiek kwam Verkeer en Waterstaat echter steeds meer alleen te staan. Dat werd ook geconstateerd in de nota over een Wet Ruimtelijke Ordening (de nieuwe naam voor de Ruimtetwet) die minister In't Veld in mei 1952 naar de ministerraad stuurde. "Het meest principiële verschil van mening bleek te bestaan tussen de vertegenwoordigers van het departement van Verkeer en Waterstaat en de overige deelnemers aan het



Rijksweg 28: de Zuiderzeestraatweg.

overleg. (...) Het bezwaar komt in het kort hierop neer, dat strijd met de ministeriële verantwoordelijkheid aanwezig werd geacht. (...) Hiertegenover meen ik, dat juist de door de vertegenwoordigers van het departement van Verkeer en Waterstaat aanbevolen werkwijze zich minder verdraagt met de ministeriële verantwoordelijkheid. Indien een Minister, die bij de uitoefening van zijn taak in aanraking komt met belangen, welke behartiging tot de taak van een zijner ambtgenoten behoort, zelf laatstbedoelde belangen tegen de aan zijn zorg toevertrouwde belangen gaat afwegen, beweegt hij zich in feite op het terrein, waarvoor zijn ambtgenoot verantwoordelijk is en overschrijdt hij dus zijn bevoegdheid."<sup>135</sup> Een compromis werd niet snel bereikt. Toch gingen de discussies na de zomer van 1952 steeds meer in de richting van een accoord, waarbij Verkeer en Waterstaat de principiële bezwaren minder voorop stelde en Wederopbouw en Volkshuisvesting de leidende rol van de Rijksdienst - inmiddels Rijksplanologische Dienst genaamd - afzwakte. Coördinatie van het beleid werd het nieuwe uitgangspunt in plaats van toetsing van beleid.<sup>136</sup> Toen echter in 1959 de ontwerp-Wet

Ruimtelijke Ordening naar het parlement ging, mede ondertekend door Verkeer en Waterstaat, erkende directeur-generaal Maris dat er toch verschillende interpretaties van de wet bleven bestaan en nog maar zou moeten blijken of Volkshuisvesting en Bouwnijverheid en Verkeer en Waterstaat op dezelfde lijn zaten. "Het zal dus gaan om de toepassing en op dit punt is naar mijn mening waakzaamheid geboden."<sup>137</sup>

Intussen was het protest tegen het geringe budget voor de wegenbouw en het opzichschuiven van het Verkeersfonds alsmäär toegenomen. Vooral de KNAC roerde zich en berichtte minister Wemmers in augustus 1952 "dat zij zich ernstig bezorgd maakt over de wijze waarop sinds de bevrijding de aanleg en verbetering van de wegen van het Rijkswegenplan is hervat, aangezien naar haar overtuiging (...) daarbij geen gefundeerde werk- en financieringsplannen werden gevolgd en bovendien voor de noodzakelijke vlotte afbouw van dit productieve werk en onvervreemdbaar, waardevol bezit relatief en absoluut te geringen geldmiddelen beschikbaar werden gesteld."<sup>138</sup> Minister Wemmers vond het protest belangrijk genoeg om een uitgebreid antwoord te formuleren. "De totaal gewijzigde economische omstandigheden waarin ons land na de oorlog verkeert, gepaard gaande met de noodzakelijkheid in de begrotingen grote bedragen voor zeer urgente, speciale doeleinden beschikbaar te stellen, zoals bijv. de wederopbouw, de woningbouw en de verdediging, hebben het onmogelijk gemaakt om het werk aan de wegen van het Rijkswegenplan ook maar enigermate in het tempo, zoals dit voor 1940 kon worden ontwikkeld, voort te zetten."<sup>139</sup>

Ook het Centraal Overleg Wegverkeers- en Vervoersorganisaties ijverde voor een intensivering en betere structurering van het beleid. "Hoewel de geschiedenis van het Verkeersfonds en het Wegenfonds niet zodanig is, dat daaruit onbeperkt vertrouwen kan worden geput voor de oplossing van het wegenbouwprobleem voor de toekomst, lijkt de financiering uit een fonds, dat gevoed wordt uit de door het motorwagverkeer opgebrachte bijzondere belastingen, meer speciaal de motorrijtuigenbelasting en het bijzonder invoerrecht op benzine, toch nog altijd de meest geëigende oplossing, mits gegarandeerd wordt, dat dan niet, evenals bij het Verkeersfonds geschiedde, op een kwaad moment de meest essentiële bepalingen 'tijdelijk' buiten werking worden gesteld."<sup>140</sup>

In de landelijke politiek werd de druk ook opgevoerd. Terwijl tot in de jaren vijftig de verkiezingsprogramma's op het terrein van de infrastructuur gekenmerkt werden door vage voornemens ('toereikend wegnen'), werd nu steeds duidelijker geformuleerd dat de aanleg van rijkswegen zou moeten aansluiten bij behoeften. In 1952 formuleerde de ARP als beleidsvoornemen: "Aanpassing van de wegen aan de eisen van het moderne verkeer."<sup>141</sup> De KVP noemde een "evenredige aanpassing" van de infrastructuur "aan de behoefte" van handel, industrie en landbouw noodzakelijk.<sup>142</sup>

De door de KNAC bedoelde planmatige aanpak van het wegenbeleid kwam langzamerhand weer op gang. In 1953 startte de Rijkswaterstaat met het opstellen van (interne) meerjarenbegrotingen (in de eerste jaren ook wel 'urgentieplannen' genoemd), waarin per dienst de noodzakelijke werken werden aangegeven, met de geschatte kosten. Het diende als basis voor de verdeling van het uiteindelijke budget van de Rijkswaterstaat.

Eind 1953 liet directeur-generaal Maris blijken het wegenbeleid (weer) een heldere en samenhangende inhoud te willen geven. Uitdrukkelijk formuleerde hij: "Het uitgangspunt van het beleid ten aanzien van de aanleg en de verbetering van

de Rijkswegen vormt het Rijkswegenplan (..)'' Vervolgens poogde hij een aanzet tot een prioriteitenstelling te ontwikkelen, op basis van de criteria capaciteit, veiligheid en rentabiliteit. Maris moest echter constateren dat uiteindelijk toch van project tot project bekeken zou moeten worden hoe urgent het was. Controleerbare praktische criteria waren (nog) niet voorhanden.<sup>143</sup>

Onderzoek naar de toekomstige ontwikkeling van het verkeer werd aan het begin van de jaren vijftig duidelijker ge-



*Storten van onderlaagbeton, rijksweg 12, 1956.*

bruikt als basis voor het formuleren van een hernieuwd planmatig beleid. De Dienst Verkeersonderzoek van de Centrale Directie (onder leiding van ir J.F.L. Van Gils) maakte in 1953 een prognose van het aantal auto's en de autodichtheid openbaar. In 1953 waren er een kleine 200.000 auto's in Nederland. De Rijkswaterstaat voorspelde dat het er in 1970 3 tot 4 keer zoveel zouden zijn: 600 tot 800.000 auto's. In datzelfde jaar zou dan de autodichtheid toegenomen zijn tot 15 à 20 inwoners per auto, bij een bevolking van 12 mln.<sup>144</sup>

De prognose hield enige tijd stand. De directeur-generaal Maris constateerde in 1957: "Allereerst kunt u zien dat de prognose, die wijst in de richting dat het autoverkeer in 1970 het 2,5-voud zal zijn van 1953, een prognose 4 jaar geleden gemaakt, niet behoeft te worden herzien."<sup>145</sup> Daarentegen liet Le Cosquino de Bussy een jaar later een geheel ander geluid horen: "Het blijkt, dat de prognose enige jaren ruim is overschreden en dat zelfs de minder gunstige omstandigheden van 1957 en 1958 niet een zodanige invloed hebben gehad, dat de groei van het verkeer beneden de oorspronkelijke verwachting is gebleven. Er is derhalve alle aanleiding in de toekomst op een verdere sterke ontwikkeling te rekenen. Het lijkt niet gewaagd een minimum prognoselijijn aan te nemen, die in 1970 tot iets meer dan 2 x het verkeer in 1955 of tot 80 % meer dan het huidige verkeer leidt. Het aantal automobielen (dat sterker groeit) zal dan reeds in de nabijheid van 1 miljoen komen te liggen."<sup>146</sup>

Wie had er nu gelijk? De Bussy constateerde terecht de sterkere ontwikkeling dan verwacht in de eerste jaren. Maar Maris had in zoverre gelijk dat ondanks die afwijking de voorspelling voor 1970 nog wel 'ongeveer' zou kunnen uitkomen.

De druk nam toe. In september 1955 protesteerde zelfs de Raad van de Waterstaat. "De Raad van de Waterstaat meent, dat de wegenbouw in haar huidige tempo niet bij machte zal zijn gelijke tred te houden met de toenemende verkeerseisen en dringt er derhalve op aan, het tempo van de wegenaanleg zoveel mogelijk te versnellen."<sup>147</sup>

Waarom werd ondanks de maatschappelijke druk en de enigszins verontrustende prognoses toch zo weinig haast maakte met de ontwikkeling van een planmatig wegenbeleid? De afwachtende houding lijkt drie oorzaken te hebben. In de eerste plaats de ontbrekende financiële randvoorwaarden. De regering - vooral de minister van Financiën - ging niet in op de wensen van Verkeer en Waterstaat. Minister J. Algera van Verkeer en Waterstaat drong in november 1954 in de ministerraad aan op versnelling van de wegenbouw. Minister van Financiën J. van de Kieft wilde er niets van horen, gezien de gespannen arbeidsmarkt en de grote uitgaven voor het Deltaplan in de komende jaren. Algera vond een extra budget van 30 mln "volstrekt noodzakelijk", maar kreeg daarvoor eigenlijk alleen steun van minister Witte (Wederopbouw en Volkshuisvesting). De anderen meenden dat hij dan tegelijk de uitvoering van enkele andere projecten op zijn begroting zou moeten temporiseren. Algera weigerde dat. De patstelling leidde tot uitstel van de beslissing.<sup>148</sup>

In de tweede plaats was er het probleem van de uitkeringen aan gemeenten en provincies. De bestaande regeling via het rijkswegenplan bevredigde niet langer na de Tweede Wereldoorlog. Vooral de gemeentelijke uitkeringen waren te laag om in het onderhoud van de tertiaire en quartaire wegen te kunnen voorzien. Naar een nieuw stelsel van de wegenfinanciering werd al jaren onderzoek verricht door de Commissie-Oud. Die commissie bekeek de gehele financiële situatie van de gemeenten. Het rapport van de commissie-Oud liet echter lang op zich wachten. Zolang dit probleem niet was opgelost, wilde Verkeer en Waterstaat ook geen beslissing nemen over de wijze van financiering van het rijkswegen-beleid. Immers, sinds 1927 was die financiering via het rijkswegenplan en het Wegenfonds/Verkeersfonds direct verbonden met de financiering van het wegen-beleid van lagere overheden. Dus bleef tot aan het einde van de jaren vijftig het Verkeersfonds 'tijdelijk' op non-actief staan.<sup>149</sup> Eerst in 1956 kwam het rapport van de Commissie-Oud uit. De commissie stelde voor de uitkeringen van het Rijk aan de onderhoudsplichtigen van secundaire, tertiaire en quartaire wegen vast te stellen op 20 % van de gezamenlijke opbrengst van de Motorrijtuigenbelasting en het bijzonder invoerrecht op benzine.<sup>150</sup>

De derde factor die van invloed was op het uitblijven van een duidelijk beleid, is verrassend. Directeur-generaal Maris gaf er echter in een analyse van oorzaken van de vertraging van de wegenbouw veel gewicht aan. Maris wees natuurlijk eerst op de bezetting en wederopbouw. "Het resultaat van dit alles was dat wij, wat de wegenbouw betreft, met een achterstand van ongeveer 10 jaar kwamen te zitten." Maar vervolgens kwam een opzienbarende constatering. "Ofschoon in de aanvang gemeend werd dat de wegenbouw door gebrek aan voldoende geldmiddelen werd afgeremd, bleek dat het personeelsvraagstuk in het bijzonder nadat in de jaren 1951-1952 en 1953 een grote hoeveelheid reeds vroeger voorbereide werken was uitgevoerd, méér maatgevend te zijn." Door de lange stilstand was veel van de noodzakelijke kennis verdwenen. Het weer opbouwen van die ervaring kost tijd. Veel tijd was er echter niet, nu de projectvoorbereiding - en vooral de vaststelling van het tracé - steeds ingewikkelder en langduriger werd. "Wanneer wij er in slagen de voorbereiding en de uitvoering door uitbreiding van het personeel gelijke tred te doen houden met een geleidelijke toeneming der jaarlijks voor wegenaanleg beschikbaar te stellen middelen, dan vertrouw ik, dat het mogelijk zal blijken de goede naam, die ons land internationaal op wegengebied bezit, te handhaven."<sup>151</sup>



### 3.7 Naar het rijkswegenplan 1958

De belemmerende factoren verdwenen langzamerhand, vanaf de tweede helft van de jaren vijftig. Daarmee groeiden de mogelijkheden voor een samenhangend en planmatig beleid in de wegensector. Wellicht de eerste praktisch uitgewerkte aanzet daartoe, was de studie van de Wiardi Beckmansstichting, *Verkeersveiligheid als maatschappelijk vraagstuk* (1956), waarin duidelijke beleidslijnen voor iets als een geïntegreerd verkeersbeleid werden aangegeven. In de studie werd veel aandacht besteed aan verkeersveiligheid en voorlichting en opvoeding. Naast de stedelijke verkeersproblemen, kwam in het beleidsrapport ook de toestand van het wegennet aan bod. Uitgegaan werd van een verband tussen de capaciteit van het wegennet en het aantal verkeersongevallen. Op grond daarvan werd gesteld dat alle belangrijke hoofdverkeerswegen zo snel mogelijk tot autosnelweg verbeterd zouden moeten worden.<sup>152</sup>

In hetzelfde jaar moest weer een herziening van het rijkswegenplan voorbereid worden. Directeur-generaal Maris vroeg de HID's in augustus 1956 een overzicht te geven van noodzakelijke (projecten in uitvoering of voorbereiding) en wenselijke wijzigingen van het plan van 1948.<sup>153</sup> In het najaar van 1956 kwamen de reacties binnen bij de Centrale Directie.



*Het afsteken van voegen, rijksweg 12, 1956.*

Maar eerst een jaar, in juli 1957, later kon Maris berichten dat het ontwerpplan gereed was. De samenstelling ervan had "onverhoopt" lang geduurd. De HID's waren er na hun eerste opgaven niet meer bij betrokken en kregen nu pas de gelegenheid commentaar te leveren op het ontwerprijkswegenplan 1958.<sup>154</sup>

In augustus 1957 stuurde minister Algera het nieuwe ontwerprijkswegenplan ter commentaar naar de gedeputeerde staten. Als toelichting schreef hij erbij dat het een weinig opzienbarend plan was geworden waarbij ten aanzien van nieuwe projecten, mede met het oog op de consequenties, welke een enigszins belangrijke vergroting van de lengte van het Rijkswegenplan zou moeten hebben voor de lengte van de Provinciale wegennetten, gemeend is, niet al te ver vooruit te moeten zien". Ondanks die toelichting hadden veel gedeputeerde staten toch kritiek op het weinig vooruitstrevende karakter van het rijkswegenplan 1958, waar bijvoorbeeld nog helemaal niets zichtbaar was van een beleid voor het Deltagebied en de Randstad. De veranderingen ten opzichte van het rijkswegenplan 1948 waren miniem. Op een viertal punten werd een ander tracé in het plan opgenomen en 7 wegvakken waren nieuw.<sup>155</sup> Ter geruststelling

voegde Maris aan zijn uitleg toe: "Wellicht ten overvloede teken ik nog aan, dat de thans ontworpen herziening uit de aard der zaak geenszins inhoudt, dat van andere, verdergaande plannen is afgezien."<sup>156</sup>

Ook de Raad van de Waterstaat mocht commentaar leveren. De Raad schaarde zich achter het advies van de Commissie van Overleg voor de Wegen. "Hoewel de zeer sterke ontwikkeling van het motorisch verkeer ongetwijfeld een grote uitbreiding van de taak van het Rijk op het gebied van de wegenbouw zal medebrengen, kan de Commissie zich er (...) mede verenigen, dat voor het ogenblik het Rijkswegenplan niet verder wordt uitgebreid dan in voorstel is gedaan." Zolang de financiering van het wegenbeleid van provincies en gemeenten nog niet geregeld was, kon ook het rijkswegenplan weinig inhoud hebben.<sup>157</sup>

Bij koninklijk besluit van 6 januari 1958 werd het rijkswegenplan 1958 vastgesteld. Het was zeker niet een basis voor een planmatig wegenbeleid, in tegenstelling tot de functie van het rijkswegenplan in de vooroorlogse jaren. Desondanks hield minister Algera eind 1957 nog vast aan het vooroorlogse beleidsvoornemen: een toereikende verbetering van het wegennet realiseren in de periode 1938-1952. Toen de Tweede Kamer hem vroeg wat nu eigenlijk zijn oordeel was over het tempo van de wegeaanleg<sup>158</sup>, greep Algera terug op de vooroorlogse plannen. Hij vermeldde daarbij weer de prognose van 1938, toen uitgegaan werd van een verdubbeling van het verkeer in de periode tot 1952. Die voorspelling was uiterst nauwkeurig gebleken (reële indexcijfer 207) - maar dan wel met 'hulp' van de bezettingsjaren. De bezetting, zo vond Algera, had circa 7 jaar achterstand opgeleverd in de wegenverbetering, zodat nu in 13 jaar zo'n 80 % van het programma van 1938 gerealiseerd was. De kosten werden in 1938 geschat op 225 mln gulden. En nu, in 1957, kon de minister constateren dat de wegenverbetering, in gulden van 1938, 170 mln had gekost (besteding van 77 %).<sup>159</sup>

### 3.8 Evaluatie

De in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen in planning en beleid omvatten een lange periode. Daardoor zijn duidelijke ontwikkelingen zichtbaar.

*1. vorm en inhoud van de planning:* In de jaren waarin Van den Broek de scepter zwaaide werd veel nadruk gelegd op de uitvoeringsplanning. Het eerste werkplan is een successtory. Mede door omvangrijke leningen slaagt de Rijkswaterstaat er in om in korte tijd het ambitieuze werkplan waar te maken. Een rijkswegenplan 1932 werd door Van den Broek nodig geacht omdat het tijd was voor een nieuw werkplan. Het rijkswegenplan is dan vooral bedoeld om te laten zien wat er daarna nog zal gebeuren en om een financiële onderbouwing van het werkplan te geven. Het rijkswegenplan 1932 was dan ook niet op duidelijk toekomstonderzoek gebaseerd. Wel werd (in Van den Broeks nota van februari 1929) voor het eerst een soort 'afschrikwekkend scenario' als uitgangspunt gebruikt: een vertiendubbeling van het aantal auto's zou niet in de nabije toekomst plaatsvinden en zelfs die toename zou een volgens de werkplannen verbeterd wegennet nog aankunnen. Deze eerste fundering van de planning op een toekomstverwachting gold echter niet de keuze van afzonderlijke wegen en wegvakken. De motivering voor opname van wegen in het rijkswegenplan was volstrekt oncontroleerbaar en niet gebonden aan expliciete criteria. Iets wat trouwens tot zeker in de jaren zestig het geval bleef. De komst van het Verkeersfonds, ingegeven door de penibele toestand van de schatkist, beoogde de planning te verbe-

teren door sterke coördinatie van het beleid, maar luidde eigenlijk een - tijdelijke - stop in het planmatig beleid in. Het idee van een sterkere coördinatie van het beleid in de verkeerssector werd wel uitgewerkt in doelstellingen en 'richtlijnen', maar een vertaling daarvan naar de praktijk bleek volstrekt onmogelijk.

Het rijkswegenplan 1938 heeft iets tragisch in zich. Goede bedoelingen met betrekking tot de samenstelling van een reëler plan (die tegelijk laten zien dat Wentholt een ander beleid wilde voeren dan Van den Broek) strandden op het directe verband in het rijkswegenplan tussen het budget voor de rijkswegen en de provinciale uitkeringen voor wegen. De uiteindelijke oplossing is berustend: het rijkswegenplan behield een groot aantal wegen waarvan iedereen erkende dat er binnen afzienbare tijd niets aan verbeterd zou worden. Deze sterke inperking van het belang van het rijkswegenplan voor de rijkswegen-planning bleef bestaan tot na de samenstelling van het rijkswegenplan 1958.

Waar Wentholts aanpassing van het beleid van Van den Broek vooral neer kwam op een verhoging van het realiteitskarakter van het rijkswegenplan, ijverde de Commissie van Overleg juist voor een omgekeerde wijziging van het karakter van het rijkswegenplan: niet langer een sluitstuk op de werkplannen, maar een duidelijke beleidsvisie op langere termijn.

De periode na de Tweede Wereldoorlog wordt gekenmerkt door het ontbreken van beleidsvormingsplanning en planmatig beleid. Het gebrek aan financiële speelruimte, aan duidelijkheid op andere beleidsterreinen (wegenfinanciering voor gemeenten en provincies en ruimtelijke ordening) en aan een goede uitvoeringsorganisatie lieten de basis onder de planning wegvallen. Steeds duidelijker leidde vooral het voortbestaan van het probleem van de provinciale uitkeringen tot rijkswegenplannen die al bij de vaststelling geen enkele planningsfunctie meer hadden. Zo bleef alles bij het oude. Het rijkswegenplan 1958 week slechts weinig af van het rijkswegenplan van 1938, terwijl de groei van het verkeer doorzette.

*2. doelen en middelen:* Nog steeds bleef het centrale beleidsdoel van de wegenverbetering en -aanleg ongewijzigd: aanpassing van het wegennet aan de eisen die het bestaande verkeer daaraan stelt. Vooral de komst van Wentholt als hoofd van de directie Wegenverbetering en snel daarna van de Centrale Dienst voor Wegen en Bruggen bracht echter meer nadruk op beleidsdoelen op langere termijn. Langzamerhand werd het beleid zo mede gericht op de eisen van het verkeer in de toekomst, hoewel toch ook Wentholt dacht dat het mogelijk zou zijn om eens, in 1953, een voldoende wegennet gerealiseerd te hebben. De primaire aandacht voor het beleid op korte termijn was in de vooroorlogse periode mogelijk, omdat het verkeer wel toenam, maar absoluut gezien beperkt bleef. Daardoor was een mogelijk capaciteitsgebrek nog niet reëel en diende de wegenverbetering primair voor het mogelijk maken van snelle verplaatsingen. Dus was het nodig dat alle wegen aan bepaalde 'technische' minimum-eisen voor gemotoriseerd verkeer voldeden en dat daarnaast enkele nieuwe verbindingen werden aangelegd. Ook de vaststelling van het autowegenplan past in dit samenstel van doelen en middelen. Want de beoogde aanleg van autosnelwegen diende niet zozeer om de capaciteit van het wegennet te verhogen, maar om snelle verbindingen te realiseren.

Na de Tweede Wereldoorlog bleef het expliciet formuleren van beleidsdoelen achterwege. Het ad hoc-beleid was logischerwijs gericht op tegemoet komen aan de bestaande vraag. Een meer doelgericht beleid was niet mogelijk, zolang

niet aan een aantal randvoorwaarden was voldaan: een acceptabel budget, oplossing van het probleem van de provinciale en lokale wegenfinanciering en een efficiënte uitvoeringsorganisatie.

De nota van de Rijksdienst voor het Nationaal Plan over een nationaal wegenplan is een voorbode van de wijze waarop later gepoogd werd het facet ruimtelijke ordening een overheersende plaats in het sectorbeleid te geven. De weinig genuanceerde wijze waarop dit werd gebracht en de geringe kennis van zaken over het wegenbeleid leidde tot een even radicale reactie van Verkeer en Waterstaat. Eerst in de jaren zestig kon een compromis bereikt worden waarin het facet en sectordoel als min of meer gelijkwaardig naast elkaar werden geplaatst.

*3. nut van de planning:* Tijdens Van den Broeks bewind kreeg de uitvoeringsplanning in het vijfjarig werkplan een dusdanige nadruk dat de beleidsvormingsplanning in het rijkswegenplan een gering effect had op het vastgestelde beleid. De 'bottom-up'-benadering, uitgaande van de financiële mogelijkheden en de wensen op korte termijn, maakte dat er van een op planning gebaseerd beleid geen sprake was. Dat werd niet zonder meer geaccepteerd, maar de kritiek van de Commissie van Overleg en van particulieren als Mussert had weinig effect. De Rijkswaterstaat hield vast aan een beleid dat niet door toekomstonderzoek werd onderbouwd. Uitgaan van een beleidsvisie op lange termijn werd niet nodig geacht en ongewenst, want het zou een snelle aanpak alleen maar belemmeren. Opvallend is het totale gebrek aan duidelijke criteria en aan onderzoek naar de toekomst van het verkeer bij de samenstelling van het autosnelwegenplan. Op grond van een weinig onderbouwd advies van de Commissie van Overleg werd het plan snel in officiële staat gebracht. Maar wat nu precies het nut was van het apart presenteren van een autosnelwegenplan bleef onduidelijk. Een vage toekomstvisie lag er dus zeker wel aan ten grondslag, maar verder is hier zeker geen sprake van beleidsvormingsplanning.

Na het aantreden van Wentholt kwam een 'top-down'-benadering wat meer in beeld en werd de beleidsvisie op langere termijn van het rijkswegenplan vertaald in een werkplan. Het maken van een realiseerbaar rijkswegenplan stond voor Wentholt voorop. Daarom deed hij uitgebreid onderzoek naar de waarschijnlijke kosten van verbetering en aanleg en kwam hij met een plan voor 25 jaar. De wettelijke verbinding van de rijkswegenplanning met de financiering van het wegenbeleid van de provincies gooide echter roet in het eten.

Over de periode van 1945 tot 1958 kunnen we kort zijn: van beleidsvormingsplanning is geen sprake. De rijkswegenplannen van 1948 en 1958 hebben geen planningsfunctie meer, maar dienen alleen om het budget te verdelen tussen rijk en provincies.



---

# HOOFDSTUK 4

## Wegenbouw en structuurschema

---

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 wordt het herstel van het planmatig wegenbeleid behandeld. Tot aan het begin van de jaren zeventig werd verwoed gepoogd de achterstand in de wegeaanleg in te lopen. Achtereenvolgend komen aan de orde de instelling van het Rijkswegenfonds, het structuurschema hoofdwegennet 1966 en het rijkswegenplan 1968. In paragraaf 4.6. volgt daarna een beschrijving van de uitvoering van dit beleid aan het einde van de jaren zestig. De factoren die rond 1970 tot een kentering in het beleid leidden, komen in paragraaf 4.7 aan de orde. In paragraaf 4.8 worden de ontwikkelingen geëvalueerd.

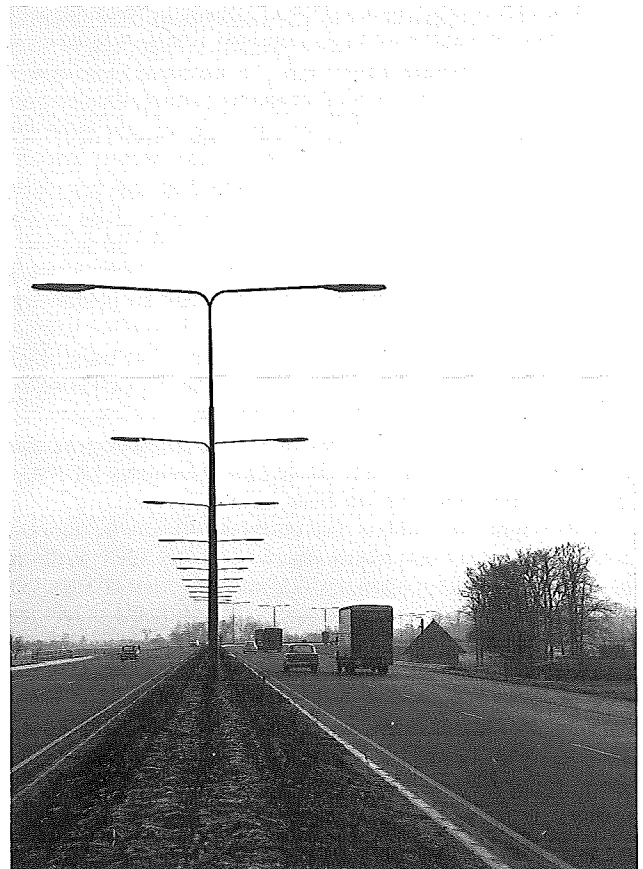
### 4.2 Wachten op beleid

Hoewel de Rijkswaterstaat ervan uitging dat de na 1958 aan de rijkswegen te besteden bedragen voldoende zouden zijn "om met het Rijkswegenplan de groei van het wegverkeer bij te houden"<sup>1</sup>, bleven de protesten aanhouden. En ook het probleem van een tekort aan voorbereidend personeel bleef bestaan, waardoor ingenieurs bij de projectvoorbereiding werden ingeschakeld, die ook in de uitvoering een taak hadden en dat laatste ook meer waardeerden.<sup>2</sup>

Evenmin was nog duidelijk wat er met het Verkeersfonds moest gebeuren, hoewel inmiddels niemand meer een terugkeer naar de oude situatie wenste. Ook directeur-generaal Maris niet: "Anders dan het wegenfonds waarvoor het in de plaats kwam, had het verkeersfonds niet in de eerste plaats de wegenverbetering, doch de coördinatie van het verkeer tot doelstelling. Het al of niet bestaan van het verkeersfonds biedt geen voordelen voor wegeaanleg of wegenverbetering, die niet ook langs de thans gebruikelijke weg kunnen worden verkregen."<sup>3</sup>

De ontwikkeling van het verkeer steunde de druk op de overheid om de wegenbouw met spoed ter hand te nemen. Klaassen en Van de Poll constateerden in 1960 een algemeen gevoel dat er een achterstand bestond in de wegenbouw, te wijten aan het (logischerwijs) niet voorziene sterke economische herstel van Nederland na 1945. Het autopark en de verkeersintensiteit groeiden daardoor veel meer dan verwacht.<sup>4</sup> Hun wens was "dat de wegenfinanciering, althans voor een bepaalde tijd, wordt onttrokken aan de conjunctuurpolitieke invloed van de overheid". Dat zou op verschillende manieren kunnen: tolheffing, een nieuw wegenfonds of een duidelijke bestemmingsheffing.<sup>5</sup> Ook de commissie 'Het verkeer in Nederland' van de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel pleitte, in 1961, voor een andere financiering, eerst via tolheffing en later via een 'autonoom wegenfonds'.<sup>6</sup>

Ook de politieke partijen formuleerden hun wensen steeds duidelijker. In 1963 pleitte de KVP voor een "snelle uitvoering van een urgentieprogram van primaire autowegen"<sup>7</sup>, de PvdA voor "opvoering van het tempo van wegeaanleg en wegenverbetering overeenkomstig de toenemende verkeersdrukte"<sup>8</sup> en de VVD voor extra investeringen, te financieren door een wegenfonds en tolheffing.<sup>9</sup> Met betrekking tot het belangrijkste obstakel, de financiering van het provinciale wegenbeleid, was desondanks vooruitgang te constateren. Een wetsontwerp Uitkeringen Wegen werd reeds in 1960 aan het parlement aangeboden. De Tweede Kamer had echter grote kritiek op het wetsvoorstel. In het voorlopig verslag werd het wetsvoorstel onaanvaardbaar genoemd als het daarin voorgestelde budget voor gemeenten en provincies niet hoger zou zijn. De regering wilde in verband met het gevoerde bezuinigingsbeleid niet aan deze kritiek tegemoet komen en wachtte met het indienen van de memorie van antwoord.<sup>10</sup> Eerst in 1966 kon overeenstemming worden be-



Verlichting rijksweg 28 en 31, 1966.

reikt. De Wet Uitkeringen Wegen (WUW) trad op 21 juli 1966 in werking.<sup>11</sup> Tegelijk werd de instellingswet van het Verkeersfonds ingetrokken. In de Wet Uitkeringen Wegen werd het rijk opgedragen minstens eens per tien jaar een nieuw rijkswegenplan vast te stellen. Eenzelfde opdracht kregen de provinciale staten voor secundaire wegenplannen (goed te keuren door het rijk) en tertiaire wegenplannen. Die plannen vormden echter niet langer de basis voor de uitkeringen aan de provincies voor de secundaire en tertiaire wegen. Die werden nu bepaald aan de hand van een vaste verdeelsleutel, gebaseerd op de opbrengst van de motorrijtuigenbelasting per provincie en de oppervlakte en inwonersaantallen van de provincies.

Dat de Rijkswaterstaat met smart zat te wachten op de vaststelling van de Wet Uitkeringen Wegen bleek al in september 1960. Directeur-generaal Maris schreef aan de hoofden van de regionale directies dat hij, nu de Wet Uitkeringen Wegen bij het parlement lag, snel een nieuw rijkswegenplan wilde samenstellen, zodat de provincies hun secundaire en tertiaire plannen daarop zouden kunnen baseren.<sup>12</sup> De HID's maakten plannen voor hun directies en bespraken die in oktober 1960 bij de Centrale Directie.

Minister van Verkeer en Waterstaat drs H.A. Korthals gaf in 1961 in de Tweede Kamer blijk van opluchting dat, met de indiening van de Wet Uitkeringen Wegen, nu eindelijk weer een krachtig beleid gevoerd zou kunnen worden. Hij verwees daarbij naar de problemen van de afgelopen jaren. Zoals bij de samenstelling van het rijkswegenplan 1958 waarbij "de uiterste beperking worden nagestreefd" in verband met mogelijke negatieve effecten op de uitkeringen aan de provincies. "Verschillende verbindingen, waarvan de realisering weliswaar als Rijkstaak werd gezien, doch waarvoor het ogenblik van uitvoering nog niet was uitgebroken, werden om deze reden nog niet in het Rijkswegenplan 1958 opgenomen." Met de Wet Uitkeringen Wegen braken volgens minister Korthals betere tijden aan. "In verband hiermede is inmiddels het ontwerp van een volledig herzien Rijkswegenplan ter hand genomen, hetwelk ten tijde van de indiening van deze ontwerp-begroting in een vergevorderd stadium van voorbereiding verkeerde. Dit wegenplan zal een meer reëel beeld kunnen geven van de omvangrijke taak, welke wij op dit gebied nog hebben te vervullen."<sup>13</sup> Het ontwerp-rijkswegenplan was inderdaad opvallend ingrijpend gewijzigd. Een groot aantal wegen in het noorden en oosten van Nederland werd geschrapt. In de Randstad werd het wegennet sterk uitgebreid.<sup>14</sup> In Zeeland was voor het eerst rekening gehouden met de mogelijkheden die de Deltawerken hadden geschapen voor het wegverkeer.

Wat gebeurde er daarna met dit ontwerp-rijkswegenplan? Een brief van de HID van de directie Overijssel uit maart 1963 licht een tipje van de sluier op:

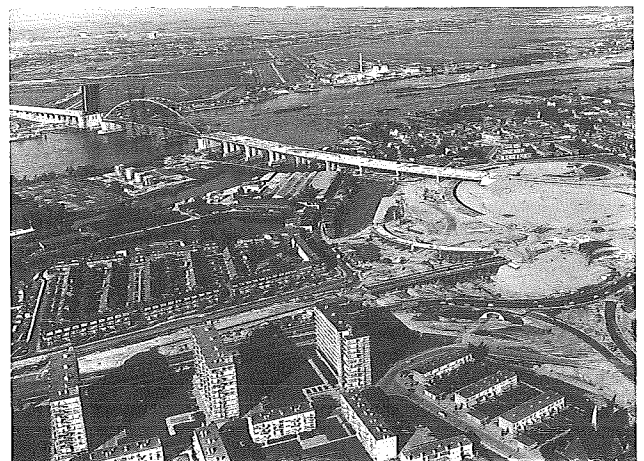
"In het najaar van 1960 is mijn ambtgenoten en mij door uw ambtsvoorganger een nieuw Rijkswegenplan 1961 alsmede een wet op de uitkeringen voor de wegen in het vooruitzicht gesteld. Bij uw brief van 7 februari 1961, nr 8674 ontvingen wij een laatste ontwerp Rijkswegenplan 1961. Voorzover ik kan nagaan is dit het laatste geweest, wat wij over deze belangrijke aangelegenheid te horen hebben gekregen."<sup>15</sup>

De oorzaak van dit afblazen van het ontwerp-rijkswegenplan 1962<sup>16</sup> lijkt duidelijk. De vaststelling van de Wet Uitkeringen Wegen was immers sterk vertraagd en volgde pas in 1966. Een ander probleem bleef in deze jaren onverkort bestaan: de wijze van financiering van het rijkswegenbeleid. De regering bleef ook in de jaren van de Wet Uitkeringen Wegen gekant tegen elke wettelijke regeling van de financiering van de wegenbouw - en zeker tegen een door het parlement ge-

wenst 'autonoom wegenfonds', omdat deze niet flexibel genoeg zou zijn.<sup>17</sup>

Eerste Kamerlid Teijssen (KVP) concludeerde in juni 1962 na een verhitte discussie: "Intussen is het de Minister wel overduidelijk gebleken, dat wij, hoe dan ook, met of zonder autonoom wegenfonds, het wegenbouwprogramma voor een bepaalde periode onaantastbaar en onvoorwaardelijk veilig gesteld wensen te zien. Dat is de kern van de zaak en de reden van ons streven naar de instelling van een autonoom wegenfonds."<sup>18</sup> Het weerwoord van minister Korthals was illustratief voor het regeringsbeleid in deze jaren. Hij beaamde hetzelfde doel te hebben, maar daarom juist de instelling van een wegenfonds af te wijzen. Dat zou immers leiden tot "verstarring". Een mogelijke invloed van financiële problemen van het rijk op het budget voor het wegenbeleid wilde hij niet afweren door het instellen van een fonds. De regering zou dan in alle vrijheid verschillende beleidsdoelen tegen elkaar moeten kunnen afwegen.<sup>19</sup>

Ondanks het uitblijven van een werkelijke planning in het rijkswegenplan, was er vanaf 1961 zeker wel sprake van een planmatig beleid. Bij de begroting voor 1961 kondigde minister Korthals een programma voor de rijkswegen aan, buiten het rijkswegenplan om.<sup>20</sup> Inmiddels was duidelijk dat de verschillende ramingen uit de afgelopen jaren over de verkeersintensiteit te laag waren geweest. "Doch ook na 1970 moet met een verdere toeneming rekening worden gehou-



*De Brienenoordbrug (in aanbouw), 1965.*

den." Daarom achtte Korthals een 'extra inspanning' in de wegenbouw noodzakelijk.<sup>21</sup> De in uitvoering zijnde projecten omvatten circa 340 km rijksweg. "Richt men zijn blik op de toekomst dan moet worden gesteld, dat, teneinde aan de te verwachten verkeersbehoeften te kunnen voldoen, in de komende 15 jaren getracht moet worden daarnaast zo'n 840 km rijksweg aan te leggen. Die 840 km bestond uit 7 projecten die al op het rijkswegenplan 1958 waren genoemd en 8 nieuwe projecten.<sup>22</sup> In de jaren 1960-1975 zou dus ongeveer 1200 km nieuwe rijksweg aangelegd moeten worden. Het parlement had er weinig vertrouwen in. Van Koeverden (PvdA) geloofde niet dat het programma gehaald zou worden, gezien de grote problemen in de uitvoeringsplanning.<sup>23</sup> Van der Peijl (ARP) betwijfelde of met dit programma een toereikend wegennet gerealiseerd zou worden. "Men loopt steeds achter de feiten aan, omdat alle opgestelde prognoses altijd weer worden achterhaald."<sup>24</sup> Minister Korthals was niet onder de indruk van de kritiek: In dit stadium kan niet worden gezegd dat de voorgenomen aanleg van 1200 km Rijksweg voor 1975 onvoldoende zal zijn.<sup>25</sup> Anderzijds zag ook de minister wel in dat het niet zeker was dat



die 1200 km rijksweg voldoende zou zijn: "Gelet op de snelle ontwikkeling van het motorisch verkeer zal het tempo van uitvoering (..) in de komende jaren bepaaldelijk nog verder moeten worden opgevoerd."<sup>26</sup>

Voor Teijssen (KVP) was deze weerlegging van de minister niet voldoende. Hij miste een exacte planning van welke projecten op welk moment nodig zouden zijn. "Hier ontbreekt echter elk inzicht, omdat een meerjarenplan aan de Staten-Generaal angstvallig wordt onthouden (..)."<sup>27</sup> Teijssen doelde op de bestaande meerjarenplannen van de Rijkswaterstaat. Die meerjarenplannen waren bedoeld als hulpmiddel voor de leiding van de Rijkswaterstaat om een afweging te kunnen maken tussen noodzakelijk geachte werken en de financiële mogelijkheden. De in de voortschrijdende meerjarenprogramma's genoemde kosten van projecten waren dus alleen bedoeld als een eerste schatting - voor de Rijkswaterstaat reden om de plannen intern te houden.

De spanning tussen de wensen van de Rijkswaterstaat en de door de regering geboden financiële ruimte nam aan het begin van de jaren zestig sterk toe. Toen de minister van Verkeer en Waterstaat mr J. van Aartsen het tienjarenplan 1964-1973 in januari 1964 aan zijn collega van Financiën dr H.J. Witteveen zond, gaf hij tegelijk aan welke status hij aan dit plan zou willen geven. Voor het samenstellen van de meerjarenplannen noemde Van Aartsen twee redenen: het verkrijgen van een overzicht van alle uit te voeren werken en het vergroten van de continuïteit in het beleid "omdat men in het duister tast over de financieringsmogelijkheden voor volgende jaren". Het tienjarenplan was daarom uitdrukkelijk ook een financieringsplan "waaromtrent in de Regerings-

kring in beginsel - onvoorziene omstandigheden voorbehouden - overeenstemming wordt verkregen". En dat bracht Van Aartsen bij de bestaande financiële problemen. "Met betrekking tot het hierbij overgelegde 10-jarenplan 1964-1973 merk ik op dat het mij bij de bestudering van deze materie opviel dat er ten opzichte van de behoeften aan waterstaatswerken een grote achterstand bestaat en dat die achterstand geregeld nog zal toenemen indien het accres van de begroting in de komende jaren niet aanzienlijk hoger wordt gesteld dan de laatste jaren (gemiddeld 10%) het geval is geweest." Vooral in de wegensector was de achterstand groot. Het wegenbudget zou voor 1965 met 109 mln gulden moeten toenemen (op een totale toename van het Rijkswaterstaatsbudget van 290 mln) om de achterstand in tien jaar te kunnen inlopen. Van Aartsen begreep dat dit wel een erg dure wens was, maar vroeg Witteveen toch uitdrukkelijk mee te denken om een oplossing te vinden voor de financieringsproblemen.<sup>28</sup>

Binnen het departement van Verkeer en Waterstaat verwachtte men zeker niet dat de wens van 290 mln gulden ingewilligd zou worden. In een interne nota van de afdeling Comptabiliteit werd 150 mln als het maximaal haalbare genoemd.<sup>29</sup>

Van Aartsen verhoogde de druk op Financiën toen bleek dat al in 1964 het budget veel te krap zou worden. "Indien de waterstaatsbegroting 1964 niet met enkele tientallen miljoenen guldens zou worden verhoogd, zouden in het land situaties ontstaan, welke tot ernstige technische bezwaren en politieke moeilijkheden zullen leiden." Daarom vroeg hij een verhoging van de begroting voor 1964 van 55 mln gulden, waarvan 25 mln voor wegen en oeververbindingen.<sup>30</sup>



Coentunnelwerken, juli 1966.



Het had effect. Directeur-generaal van de Rijkswaterstaat ir J. van de Kerk belegde in augustus 1964 een bijeenkomst met de HID's om hen te informeren over de ontwikkelingen.<sup>31</sup> Hij vertelde hen - 'vertrouwelijk' - dat de regering nu besloten had het budget voor de wegeaanleg te veruimen. De ministerraad had, nadat besprekingen tussen Verkeer en Waterstaat en Financiën waren vastgelopen, 'in beginsel' ingestemd met de instelling van een Rijkswegenfonds. Voor de wegeaanleg zou in de eerste 6 jaar 2 mld gulden worden uitgetrokken, waarvan 1,4 mld uit de algemene middelen en 0,6 uit een te heffen 'retributie'. Van de Kerk was vooral tevreden over de nu geschapen zekerheid over het budget in de eerste 6 jaar. Hij vroeg de HID's uitdrukkelijk om mee te werken aan de samenstelling van een hecht doortimmerd werkprogramma voor die 6 jaar. "Meer nog dan tot dusver zal moeten worden gestreefd naar een efficiënte werkwijze."<sup>32</sup>

#### 4.3 Het Rijkswegenfonds

Nadat het kabinet had besloten in principe accoord te gaan met de instelling van een wegefonds, ging Verkeer en Waterstaat aan de slag om een concreet voorstel te formuleren. Een werkgroep onderzocht de verschillende mogelijkheden. Men meende alleen de wegeaanleg via het in te stellen fonds te moeten financieren. Onderhoud zou gewoon een post blijven op de begroting van Verkeer en Waterstaat. Met betrekking tot de 'retributie' werd voorgesteld die te laten gelden voor het verkeer op de autosnelwegen, zodat er - in theorie - ook een alternatief wegennet zou zijn voor degenen die de retributie niet zouden willen betalen. Betalers van de retributie zouden een 'vignet' op de auto krijgen.<sup>33</sup>

Eind 1964 was het wetsontwerp voor de instelling van een Rijkswegenfonds gereed. De minister van Verkeer en Waterstaat werd gemachtigd voor 'nader aan te wijzen' wegen en oeververbindingen een retributie heffen, het 'weggeld' (art. 7). Verder zou de minister ook wanneer nodig tolgeld mogen heffen, waarvan de hoogte zodanig zou zijn "dat de verwachte zuivere opbrengst de in verband met het desbetreffende werk ten laste van het fonds komende kapitaalslast niet overschrijdt" (art. 8).<sup>34</sup> In de memorie van toelichting werd de achterstand in de wegeaanleg nog eens genoemd. "De infrastructurele voorzieningen hebben tot dusverre met de ontwikkeling van het verkeer geen gelijke tred gehouden."<sup>35</sup> De wegeaanleg zou nu rekening moeten houden met een 2 tot 2½ maal drukker verkeer rond 1975. Uitgaande van deze prognose werd een autosnelwegennet van 2000 tot 3000 km aan het eind van de jaren zeventig noodzakelijk geacht. In 1965 was er nog slechts 500 km. "Er zal naar worden gestreefd in de jaren 1965 t/m 1970 ca. 800 km autosnelweg (inclusief bruggen, viaducten, enz.) tot stand te brengen." Daarvan zou 550 km uit geheel nieuwe wegen moeten bestaan.<sup>36</sup> De regering verwachtte dit te kunnen bereiken met het budget van 2 mld gulden.<sup>37</sup>

Veel particulieren protesteerden bij minister Van Aartsen in emotionele brieven, waarin vooral het argument werd gebruikt dat de wegeaanleg een reguliere overheidstaak is en dus betaald moet worden uit de algemene middelen.<sup>38</sup> Zelfs de Raad van de Waterstaat had problemen met de voorgestelde financieringswijze.<sup>39</sup>

Ook de Tweede Kamer verzette zich heftig tegen het plan. Sommige Kamerleden vonden het plan niet ambitieus genoeg. Nu was immers al duidelijk dat het eerdere programma van 1200 km nieuwe rijksweg onvoldoende zou zijn om de groei van het verkeer bij te houden.<sup>40</sup> Anderen wezen vooral op het uitblijven van aansluitende verbindingen in de

grote steden en verwachtten dat het verkeer nu daar zou vastlopen.<sup>41</sup> Het meeste protest rees echter tegen de retributie. Een verullend woord, omdat slechts weinigen echt de mogelijkheid zouden hebben om te kiezen tussen wel of niet betalen.<sup>42</sup> Verder werd "van vele zijden" de keuze voor een weggeld bekritiseerd. Controle zou moeilijk zijn, evenals het opzetten van een heffingssysteem. Verder vond men het weinig rechtvaardig dat voor alle personenauto's - groot of klein, zwaar of licht - hetzelfde bedrag betaald zou moeten worden.<sup>43</sup> Daarom prefereerden veel Kamerleden een verhoging van de Motorrijtuigenbelasting of van de benzineaccijns.<sup>44</sup>

De ministers Van Aartsen en Witteveen weerlegden de meeste kritiek. Een toename van het verkeer (die "onze nationale economie ten goede komt") werd alleen maar toegejuicht. Mogelijke problemen rond de steden zouden later wel opgelost worden.<sup>45</sup> De regering bestreed dat de controle en inning van het weggeld een ingewikkelde zaak zou worden. En de geringe differentiatie in de heffing zou voor niemand een probleem behoeven te zijn.<sup>46</sup>

In de Tweede Kamer kregen Van Aartsen en Witteveen het echter zwaar te verduren. VVD'er Joekes had een amendement ingediend waarin het weggeld werd gewijzigd in een verhoging (65 'opcenten') van de Motorrijtuigenbelasting. Door tegelijk een maximum van 75 gulden per auto per jaar in te stellen, zou er een betere verdeling "van de lasten over de verschillende categorieën" komen, terwijl het goederenvervoer niet meer belast zou worden dan in het regeringsvoorstel.<sup>47</sup> Minister Van Aartsen zag de bui al hangen en verdedigde zijn voorstel zonder vuur. Hij erkende dat alle mogelijke systemen voor- en nadelen hadden, ook het voorstel van de regering.<sup>48</sup> De keuze voor een bepaald systeem liet hij geheel aan de Kamer over.<sup>49</sup> Niet zonder reden, want



*Tijdelijke tolheffing Beneluxtunnel, 1967, om de financiering voor een snellere aanleg rond te krijgen.*

dat vergrootte de kansen voor aanvaarding van het gehele wetsvoorstel. De oppositie was namelijk niet gering. De PvdA steunde het amendement-Joekes niet, omdat de fractie het gehele wetsvoorstel afwees. Het zou immers niets verbeteren aan de verkeersproblemen in de steden. Verder vond de PvdA de instelling van een fonds niet noodzakelijk. Wegeaanleg behoorde in de visie van de sociaal-democraten tot de algemene zorg van de overheid en moest dus uit de algemene middelen gefinancierd worden.<sup>50</sup> Toch werden, op 3 december 1964, zowel het amendement als het

(geamendeerde) wetsvoorstel aangenomen, zij het met een kleine meerderheid.<sup>51</sup>

De wet, waarmee het Rijkswegenfonds "ten behoeve van de aanleg en uitbreiding van de door het Rijk te beheren of beheerde wegen en oeververbindingen" werd ingesteld trad per 1 februari 1965 in werking.<sup>52</sup> Artikel 4 van de wet verdient vermelding. Hierin werd bepaald dat de rijksbijdrage elk jaar zou worden vastgesteld door de bijdrage van het voorgaande jaar te vermenigvuldigen met de groefactor van het autopark. Een regeling overigens die later verschillende malen bij koninklijk besluit ontkracht werd.

De nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat J.G. Suurhoff kon met het Rijkswegenfonds aan de slag. "Ik heb mij op het standpunt gesteld, dat ik, wat ook in het verleden de controverse moge zijn geweest over het al of niet instellen van zo'n Wegenfonds, bij mijn optreden op dit departement nu eenmaal dit instrument heb gevonden en dat ik mij nu maar niet meer te veel in de historie daarvan moet verdiepen".<sup>53</sup> Suurhoff leek niet erg enthousiast over het Rijkswegenfonds en gaf ook aan niet mee te willen roepen in het koor van optimisten die wilden werken aan een snelle inloop van de achterstand in de wegenaanleg. Toen in de Eerste Kamer prognoses over 8 mln auto's in 2000 ter sprake kwamen, liet Suurhoff een waarschuwend geluid horen. Als die voorspelling inderdaad bewaarheid zou worden, was het voor hem maar de vraag of de overheid dat zonder meer zou moeten laten gebeuren, gezien de "ontzagwekkende offers" die Nederland dan zou moeten brengen.<sup>54</sup>

De eerste begroting van het Rijkswegenfonds kende een budget van 257 mln gulden, voor aanleg en uitbreiding van rijkswegen.<sup>55</sup> Het budget steeg in de eerste jaren snel, vooral door de opcenten op de Motorrijtuigenbelasting (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 : budget van het Rijkswegenfonds, in mln gulden

	totaal beschikbaar	van rijksbegroting	opcenten MRB	verhouding in %
1965	265	190	75	71-29
1966	303	208	95	68-32
1967	337	239	98	70-30
1968	481	271	210	56-44
1969	516	301	215	58-42
1970	551	306	245	55-45
1971	678	344	334	51-49

Bron: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (1977), p. 185.

Opvallend is de grote stijging van de opbrengst van de opcenten op Motorrijtuigenbelasting in 1968. Al in juli 1966 maakten de ministers van Financiën en van Verkeer en Waterstaat bekend dat de beoogde projecten van het Rijkswegenfonds veel duurder zouden worden dan geraamd. Daardoor zou het eerste uitvoeringsprogramma, lopend tot 1971, "met de huidige financiële middelen niet binnen de gestelde termijnen kunnen worden gerealiseerd. Op langere termijn impliceert deze ontwikkeling, dat het globaal aangegeven programma, dat oorspronkelijk voor vijftien jaar was opgezet, ook na 1971 aanzienlijk zal worden vertraagd." Daarom wilden de beide ministers het aantal opcenten op de Motorrijtuigenbelasting verdubbelen: 130 opcenten met een maximum van 150 gulden. De ministerraad accepteerde de voorgestelde verhoging.<sup>56</sup> De belastingverhoging werd per 1 februari 1967 van kracht. Deze verhoging van het budget van het Rijkswegenfonds was niet alleen nodig omdat de kosten van de wegenaanleg onverwacht groot waren, maar zeker ook omdat het verkeer juist aan het einde van de jaren

zestig sterk groeide. De noodzaak om het wegenbouwprogramma onverkort te handhaven werd daardoor steeds duidelijker (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2: indices autoverkeersintensiteit op rijkswegen (1970 = 100)

1964	63
1965	69
1966	75
1967	80
1968	86
1969	92
1970	100

Bron: CBS (1980), p. 62.

Met de komst van de Wet Uitkeringen Wegen en het Rijkswegenfonds waren twee grote obstakels voor een planmatig beleid verdwenen. Wat bleef waren de problemen met de projectvoorbereiding. De HID van de directie Gelderland zag in januari 1965 een nauwere samenwerking met de aannemers als enige oplossing voor een meer efficiënte projectorganisatie, noodzakelijk voor opvoering van het tempo van de wegenbouw.<sup>57</sup> Een dergelijke oplossing bleef achterwege, maar op minder ingrijpende wijze probeerde de Rijkswaterstaat wel iets te doen aan de soms aanzienlijke vertragingen in de uitvoering, die ook de effectiviteit van de beleidsvormingsplanning negatief beïnvloedden.

In deze lijn werd gereageerd op een rapport van Berenschot uit 1967 over "De organisatie van de projectvoorbereiding ten behoeve van de aanleg van een rijksweg" (vervaardigd in opdracht van de Stichting Weg). Directeur-generaal Van de Kerk wilde verschillende punten uit dat rapport toegepast zien en vroeg de HID's om reacties, speciaal over het gebruik van netwerkplanning (voor hem een 'zeer doelmatig hulpmiddel').<sup>58</sup> Die netwerkplanning werd inderdaad steeds vaker gebruikt als uitgangspunt in de projectvoorbereiding. Enkele andere aanbevelingen van Berenschot werden door Verkeer en Waterstaat echter afgewezen. Minister drs J.A. Bakker zag, ondanks de aandrang van de Tweede kamer, weinig heil in het formeren van 'wegenteams' met vertegenwoordigers van het rijk en andere betrokken overheden. Het contact was volgens hem al intensief genoeg.<sup>59</sup>

#### 4.4 Het Structuurschema Hoofdwegenet 1966

Juist in deze jaren van opbouw van een hernieuwd planmatig beleid in de wegensector groeide weer de kritiek op de oncontroleerbare, subjectieve wijze waarop binnen het departement van Verkeer en Waterstaat besloten werd over het al of niet uitvoeren van een project. Wel werd gepoogd de criteria voor de prioriteitsbepaling expliciet te formuleren, maar het bleef tamelijk vaag. In 1964 noemde minister Van Aartsen "in de eerste plaats de verkeersintensiteit op de weg en de capaciteit van de weg". Maar daarnaast werden ook zaken als de verkeersveiligheid<sup>60</sup>, het kunnen combineren met andere werken, het industrialisatiebeleid en de aanwezigheid van bruikbare parallelverbindingen als criteria genoemd.<sup>61</sup>

Vanaf 1964 probeerde de Tweede Kamer hier meer duidelijkheid in te krijgen. "Ten aanzien van het rijkswegenprogramma 1965-1970 geldt, aldus vele leden, hetzelfde wat in het algemeen voor rijkswegenplannen geldt, nl. dat daarbij

geen inzicht wordt verkregen in de planologische en economische achtergronden, welke tot de structuur van het programma hebben geleid. (...) Algemeen uitgangspunt zal moeten zijn een algemeen verkeersstructuurplan, waarin de belangrijkste verkeersmedia, vooral de landwegen en de spoorwegen, in een functioneel verband zijn gesteld en waar in mede de verhouding is bezien tussen de primaire en de secundaire wegennetten."<sup>62</sup> Minister Van Aartsen gaf, eind 1964, aan dat Nederland nog niet toe was aan een dergelijke structuurplanning. "Vooralsnog echter ontbreken bepaalde bouwstenen".<sup>63</sup>

In de Tweede Kamer werd toch vastgehouden aan die structuurplanning. KVP-er Niers meende in september 1965 dat Verkeer en Waterstaat daarbij zou kunnen aansluiten bij de in voorbereiding zijnde 'tweede nota over de ruimtelijke ordening'. Minister Suurhoff beloofde er eens over na te denken.<sup>64</sup>

De Centrale Directie van de Rijkswaterstaat was een maand later al akkoord met Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de opname in de tweede nota over de ruimtelijke ordening van een 'eerste schets' van een wegenstructuurplan voor de lange termijn. "Deze schets zal echter nog niet op de resultaten van studies kunnen berusten." De Rijkswaterstaat was nog bezig met studies die inzicht moesten geven in wat gedaan zou moeten worden om aan verkeersvraag te voldoen. Het zou nog enkele jaren kunnen duren voordat alle bouwstenen voor een structuurplan voor de wegen gereed zouden zijn. En dan zou het, zo wilde de Centrale Directie, ook gevolgen hebben voor de inhoud en functie van het rijkswegenplan. "Het Rijkswegenplan zal uiteindelijk zodanig moeten worden opgesteld, dat het past in het hiervoor bedoelde structuurplan, dat als 'basisplan' zou kunnen worden aangeduid. (Gedachtebepaling zonder binding.) Het Rijkswegenplan heeft wel binding. Hierbij kan worden gedacht aan een plan voor de wegverbindingen, die op middellange termijn (bijv. 15 jaar) kunnen worden gerealiseerd, welk plan zich echter niet uitspreekt over tijdstip en volgorde van uitvoering."<sup>65</sup>

De snelheid en het gemak waarmee de Rijkswaterstaat instemde met de inbreng van een structuurplan voor de wegen in de ruimtelijke ordening had in de eerste plaats te maken met een verbeterde verhouding tussen de departementen van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De gedachte van een richtinggevend nationaal plan was allang verlaten. Men sprak over 'ruimtelijk beleid', gelijkwaardig aan bijvoorbeeld het wegenbeleid.<sup>66</sup> Maar er was voor Verkeer en Waterstaat nog een andere reden om een 'basisplan' nuttig te achten. Bij de



Klaverblad Badhoevedorp, 1966.

planning op lokaal en regionaal niveau bleek aan zo'n langetijdige visie behoefte te bestaan.<sup>67</sup>

Het plan was dan ook snel gereed. In januari 1966 stuurde directeur-generaal Van de Kerk het "ontwerp-basisplan hoofdwegennet-ontwikkeling" naar minister Suurhoff. In de toelichting ging Van de Kerk in op de plaats van het basisplan in de planstructuur in de wegensector. Tot dan toe was gewerkt met een rijkswegenplan en een bij het Rijkswegenfonds behorend uitvoeringsprogramma voor rijkswegen. Het vigerende rijkswegenplan 1958 "is door de stormachtige verkeersontwikkeling, die sindsdien heeft plaatsgevonden, op een aantal punten sterk verouderd, en dient dan ook zo spoedig mogelijk na de totstandkoming van de wet uitkeringen wegen te worden herzien." Daarnaast was er sinds de instelling van het Rijkswegenfonds een voortschrijdend zesjarig uitvoeringsprogramma, waarin prioriteiten in de wegenbouw werden aangegeven. "Het uitvoeringsprogramma bevat inmiddels in verband met het uitblijven van de totstandkoming van de wet uitkeringen wegen tevens wegverbindingen, die op het vigerende rijkswegenplan 1958 nog niet voorkomen." Beide planvormen beslaan, zo schreef Suurhoff, "door hun aard" een te korte periode om van nut te kunnen zijn voor de lange termijn-planning.<sup>68</sup> Daarom was het basisplan er gekomen. "Dit basisplan dient een overzicht te geven van de mogelijke toekomstige hoofdverbindingswegen in Nederland en tussen Nederland en de omliggende landen over een lange periode, waarbij de gedachten uitgaan naar circa 30 jaar". Het zou daarmee 'de principiële structuur' moeten aangeven, op grond waarvan het rijkswegenplan samengesteld zou kunnen worden. Het basisplan zou geen bindende status moeten hebben, teneinde een soepele aanpassing aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen mogelijk te maken. Gezien de korte voorbereidings-tijd en de stand van zaken in het verkeersonderzoek kon het basisplan niet gebaseerd worden "op een gedetailleerde kwantitatieve analyse van de toekomstige interlokale verkeersbehoefte. Het plan is echter opgezet in de wetenschap dat het autobezit per inwoner in de komende decennia vermoedelijk met een faktor 4 à 5 en de bevolking tot het jaar 2000 met een faktor 1,75 zal toenemen."<sup>69</sup>

De definitieve versie volgde in maart 1966. Naar aanleiding van kritiek van Suurhoff op de weinig onderbouwde voorspellingen moest de directeur-generaal erkennen dat de Rijkswaterstaat nog niet in staat was een "samenhangend overzicht (...) van de toekomstige verkeersbelastingen op de verschillende wegen" te geven. Wel kon gebruik worden gemaakt van methoden uit de Verenigde Staten om globale 'maaswijdten' van het wegennet te berekenen. "Op grond van deze Amerikaanse gegevens bestaat geen aanleiding te veronderstellen, dat teveel wegen zouden zijn geprojecteerd."<sup>70</sup> Het Structuurschema Hoofdwegennet 1966 werd op 30 september 1966 door de ministerraad aanvaard.

Het plan, na overleg met de Rijksplanologische Dienst 'structuurschema hoofdwegennet' genoemd<sup>71</sup>, zou moeten dienen "als een van de bouwstenen bij het bepalen van het verkeersbeleid van de overheid op lange termijn". Op het structuurschema stond in totaal maar liefst 5300 km hoofdweg vermeld. Circa 2100 km daarvan was bestaande weg of stond al vermeld op het rijkswegenplan. Dus zou na 1971 nog zo'n 3200 km hoofdweg aangelegd moeten worden. "De aanlegkosten hiervan zijn niet begroot doch kunnen zeer globaal worden gesteld op f 15 miljard na 1971."<sup>72</sup> Ondank het gebrek aan een wetenschappelijke basis, durfde de Rijkswaterstaat het dus aan om prognoses te maken.<sup>73</sup> "Bij een voortgaande gunstige ontwikkeling van de economie zal het motorvoertuigenbezit in de komende decennia

verder stijgen tot naar de huidige verwachting omstreeks het jaar 2000 een verzadigingsniveau van 450 à 500 motorvoertuigen per duizend inwoners zal zijn bereikt." Daarom verwachtte de Rijkswaterstaat "dat het verkeer op het interlokale hoofdwegenet, indien de principiële opzet en de functie van dit net zich niet wijzigen, in de periode 1965 - 2000 gemiddeld nogmaals met omstreeks een factor 4 zal toenemen".<sup>74</sup>

Aan de doelstelling van het structuurschema om op langere termijn een perspectief te geven voor een toereikend wegenet werd daarmee een radicale uitwerking gegeven. Omdat het door de sterke urbanisatie en de snel toenemende intensiteit van het verkeer niet meer mogelijk was om stedelijke centra direct te verbinden, werd uitgegaan van een in principe rechthoekig netwerk van hoofdwegen.<sup>75</sup> De bij het structuurschema behorende kaart laat een Nederland zien vol parallelle verbindingen, die vooral de Randstad opdelen in kleine vierkantjes.

Het structuurschema bleef echter, door de late invoeging, een tamelijk losstaand onderdeel van de tweede nota over de ruimtelijke ordening. In de tweede nota werd het nut en plezier van de auto voorop gesteld. Men verwachtte een sterke uitbreiding van het autopark: uitgaande van de 1,25 mln auto's in 1965 werd het aantal auto's in 1980 geraamd op 4 mln en in 2000 op ca. 7 mln.<sup>76</sup>

In de tweede nota werden voor het eerst ruimtelijke problemen en doelen systematisch geanalyseerd en geformuleerd.<sup>77</sup> Bij de samenstelling van de nota werden de verschillende departementen nauw betrokken. Dit overschrijden van de grenzen van de departementale beleidsterreinen had ook een minder positief effect: de nota bleef tamelijk vaag en oppervlakkig.<sup>78</sup>

Sleutelwoord in de tweede nota is 'gebundelde deconcentratie': om de overbelaste Randstad te ontzien zouden elders nieuwe werk- en woonconcentraties moeten ontstaan, waardoor tegelijk veel open ruimte in Nederland gespaard zou kunnen blijven.<sup>79</sup> Het structuurschema hoofdwegenet paste al niet volledig in dit uitgangspunt. Verschillende geplande routes doorkruisten de beoogde open ruimten.<sup>80</sup> De uitwerking van het idee van gebundelde deconcentratie bleek later niet gemakkelijk. In de nota werd eigenlijk teveel nadruk gelegd op de deconcentratie. En dat bleek moeilijk te verenigen met de economische politiek en het behoud van landelijke gebieden. Uiteindelijk schenen juist concentratie van activiteiten en bundeling van infrastructuur toch betere middelen voor de beoogde hoofddoelen te zijn.<sup>81</sup>

Glasbergen en Simonis constateren dan ook: "Men kan stellen dat de schrik van de 20 miljoen Nederlanders (in 2000, DML), hoe deze te laten wonen en werken zonder een 'dicht-gemetseld' Nederland te krijgen, de grote inspiratiebron vormt van de Tweede Nota, maar tegelijkertijd ook al spoedig de zwakke hoeksteen zal blijken te zijn."<sup>82</sup>

#### 4.5 Het Rijkswegenplan 1968

Op grond van het structuurschema hoofdwegenet 1966 werd een nieuw rijkswegenplan samengesteld. Daarvoor werd - eigenlijk voor de eerste keer - uitgebreid onderzoek gedaan naar de verkeersontwikkeling en de daarvoor benodigde capaciteit van de wegen. Het onderzoek werd samengevat in de "Nota afwikkelingsniveau's, ongevallenfrequenties en prognoses verkeersintensiteiten op de rijkswegen" van de Afdeling Wegen en Verkeer van Directie Algemene Dienst van Rijkswaterstaat (1968).

Gebaseerd op de verkeersstelling van 1965 werd een globale prognose opgesteld van de verkeersintensiteit per rijksweg



*Vanrail rijksweg 15, 1964. Vanaf de jaren zestig werd bermbeveiliging ingevoerd.*

in de jaren 1975, 1980 en 1985. Ten opzichte van 1965 zou het verkeer op rijkswegen in 1975 gegroeid zijn met een factor 2.0, in 1980 met een factor 2.5 en in 1985 met 3.0. Met gebruikmaking van een methode van de Amerikaanse Highway Research Board werd vervolgens een indicatie gegeven van het nodige aantal rijstroken in 1985.<sup>83</sup> Daartoe werden zes 'afwikkelingsniveaus' onderscheiden, de combinatie van verkeersintensiteit en snelheid.<sup>84</sup> "Uitgaande van de globale prognose van de verkeersintensiteiten in 1985 (..) is nagegaan het aantal rijstroken, waarop de wegen van het ontwerp-Rijkswegenplan 1968 bij voorkeur zouden moeten worden ontworpen en het aantal rijstroken, dat in 1985 tenminste aanwezig zou moeten zijn om nog een acceptabel afwikkelingsniveau te kunnen garanderen."<sup>85</sup> Deze berekeningen leidden ook tot een advies over een zestal in het rijkswegenplan op te nemen nieuwe wegverbindingen.

Naast deze prognose waren natuurlijk ook de bestaande knelpunten in het wegenet een uitgangspunt voor het nieuwe rijkswegenplan. En in de derde plaats het structuurschema hoofdwegenet 1966. Minister van Verkeer en Waterstaat drs J.A. Bakker benadrukte dat in het rijkswegenplan daarnaast ook met het beleid in andere sectoren rekening was gehouden: de verkeersveiligheid, het planologisch beleid en de regionale industrialisatie.<sup>86</sup>

Vooraf het regionale industrialisatiebeleid had, ook in latere jaren, een belangrijke invloed op de omvang en structuur van de wegenbouw. Vanaf 1951 was het beleid in uitvoering.<sup>87</sup> Alleen veranderden de hoofddoelstellingen van het beleid in de jaren daarna opvallend. Tot 1959 was het vooral gericht op bestrijding van de structurele werkloosheid. Daarna kwam het beleidsdoel van spreiding van economische activiteiten meer op de voorgrond.<sup>88</sup> In de regionale ontwikkelingsplannen was het subsidiëren van verbetering van de economische infrastructuur - vooral verkeersvoorzieningen - een belangrijk beleidsmiddel.<sup>89</sup> Later werd subsidiëring van weganaanleg meer gezien als middel tot verbetering van de verbindingen met economische centra in het westen van Nederland.<sup>90</sup> Vanaf 1959 werd zo door Economische Zaken jaarlijks enkele tientallen miljoenen uitgegeven aan infrastructuurprogramma's - waarvan echter slechts een gedeelte effect had op de aanleg van rijkswegen.<sup>91</sup>

Het ontwerp voor een nieuw rijkswegenplan werd in januari 1967 voor commentaar aan de HID's gestuurd. Directeur-generaal Van de Kerk waarschuwde voor de "geringe prententie van nauwkeurigheid" van de bijgevoegde kaart met een "zeer globale prognose" van verkeersintensiteiten per wegvak in 1980. "Het Rijkswegenplan heeft sinds de publicatie van het Structuurschema Hoofdwegenet een enigszins andere functie gekregen. Het Rijkswegenplan is nu vooral een plan voor de eerstkomende 10 à 15 jaar. (..)



Naast het structuurschema dat vooral dient als richtlijn bij het planologische werk en het uitvoeringsprogramma van het Rijkswegenfonds dat uitgangspunt is van de financiële planning op korte termijn is het Rijkswegenplan van belang voor de onderlinge afstemming van de programma's van rijk en provincie.<sup>92</sup>

De Raad van de Waterstaat steunde, in tegenstelling tot verschillende provincies<sup>93</sup>, de minister in zijn streven het rijkswegenplan terug te brengen tot een 'programmatisch' plan voor de middellange termijn (10 á 15 jaar).<sup>94</sup> De raad miste wel een gedetailleerde kwantitatieve analyse van de toekomstige verkeersbehoefte.<sup>95</sup>

Het rijkswegenplan 1968 werd op 21 januari 1969 in het Staatsblad gepubliceerd. Voor het eerst zat daar een uitgebreide 'nota van toelichting' bij. "De volgorde, waarin de nieuwe verbindingen zullen worden gerealiseerd, is reeds voor een deel vastgelegd in het uitvoeringsprogramma voor de jaren 1969-1973, behorende bij de begroting voor 1969 van het rijkswegenfonds."

De door de directie Algemene Dienst vervaardigde schatting van de toekomstige verkeersintensiteit deed nog veel stof opwaaien. De Rijkswaterstaat benadrukte telkenmale dat die schatting weinig wetenschappelijk was en slechts een globaal inzicht beoogde te geven. Desondanks vroegen de Tweede Kamerleden Cornelissen (KVP) en Van den Heuvel (PvdA) de minister waarom zo geheimzinnig werd gedaan met die prognose en waarom gedeputeerde staten de prog-

nose niet hadden mogen inzien.<sup>96</sup> De Rijkswaterstaat maakte een concept-antwoord waarin de prognose van te weinig waarde werd genoemd om die buiten de dienst te verspreiden. Minister Bakker accepteerde dat antwoord niet. Hij vond dat het niet verstandig was om eerst te zeggen dat het rijkswegenplan op verschillende onderzoeken gebaseerd was en nu de waarde van het belangrijkste onderzoek te bagatelliseren. Hij wilde een nieuw antwoord, waarin verschillende zaken genoemd zouden worden die aan de basis van het rijkswegenplan hadden gestaan. Dat bleek niet zo gemakkelijk. In het nieuwe antwoord werd vermeld dat naast de bedoelde prognose ook aspecten als de verkeersveiligheid en de economische ontwikkeling een rol hadden gespeeld bij de samenstelling van het rijkswegenplan en dat het daarom slechts verwarrend zou zijn als alleen de prognose werd bekeken.<sup>97</sup> Maar om de zaak niet op de spits te drijven zou de prognose alsnog ter inzage gegeven worden aan gedeputeerde staten en aan geïnteresseerde Kamerleden.<sup>98</sup>

#### 4.6 Een ambitieus beleid en financiële problemen

Met het structuurschema hoofdwegennet, het nieuwe rijkswegenplan en het goed gevulde Rijkswegenfonds kon Verkeer en Waterstaat aan de slag. In een tijd waarin de groei van het verkeer onverminderd doorging. Juist in deze jaren werd de sterke verschuiving van openbaar naar particulier vervoer zichtbaar.<sup>99</sup>



Verkeersplein Oudenrijn, 1965.

Er ontstonden echter al snel belangrijke - vooral financiële - problemen, ondanks de eerder gememoreerde verhoging van de Motorrijtuigenbelasting per 1 februari 1967. Minister Bakker was in november 1967 in de Tweede Kamer nog optimistisch. Omdat het aantal auto's ongeveer eens per 5 jaar verdubbelde, zou ook het budget van het Rijkswegenfonds in 5 jaar ongeveer twee keer zo hoog worden. Maar de verkeersintensiteit op hoofdwegen nam tegelijk maar half zo snel toe. Dus durfde hij te stellen dat de achterstand in de wegeaanleg snel ingelopen zou kunnen worden. Bakker poneerde dat de toestand van de rijkswegen in 12 tot 13 jaar op peil zou zijn.<sup>100</sup> De PvdA-ers Posthumus en Van Thijn vroegen zich echter af of Bakker in zijn optimisme wel rekening hield met het feit dat de aanleg van autosnelwegen steeds ingewikkelder en duurder werd, door de veelheid aan aansluitingen en kruisingen.<sup>101</sup>

De Rijkswaterstaat probeerde, gedwongen door het programmatische karakter van het rijkswegenplan, met een verbeterde uitvoeringsplanning de kosten en uitvoeringstijd in de hand te houden. Elke zomer werd het voortschrijdende - tienjarig - uitvoeringsprogramma door de directeur-generaal vastgesteld en uitgewerkt in de begroting van het Rijkswegenfonds.<sup>102</sup> De procedure werd door Van de Kerk aangescherpt, met duidelijke regels en termijnen.<sup>103</sup> Daarnaast werd gepoogd de prioriteitenstelling een meer controleerbare basis te geven. In november 1967 liet Van de Kerk de HID's weten dat hij, om de voortgang in de projectvoorbereiding te kunnen reguleren, een systeem had laten ontwikkelen voor het bepalen van prioriteiten, op grond van de verkeersintensiteit, de verkeersveiligheid en infrastructurele behoeften. De HID's mochten de gegevens leveren voor dit systeem.<sup>104</sup>

De noodzakelijke uitgaven bleken desondanks al snel de verwachtingen te overstijgen. Minister Bakker moest eind 1969 in de Eerste Kamer erkennen dat niet te ontkomen viel aan een stijging van de middelen van het Rijkswegenfonds met 12 % per januari 1971, om het vijfjarig uitvoeringsprogramma in 1974 te kunnen realiseren. Dit als aanpassing aan het kostenpeil van 1970. De stijging van de kosten van wegeaanleg had verschillende oorzaken: lonen, materieel- en grondprijzen, planologische eisen, aantal kunstwerken per wegvak en specifieke eisen aan de wegen (veiligheid, verharding, voorzieningen). Precies dus de zaken waarvoor de PvdA 2 jaar eerder in de Tweede Kamer gewaarschuwd had. Minister Bakker achtte nu een nieuwe verhoging van de Motorrijtuigen onontkoombaar: 30 %.<sup>105</sup>

Directeur-generaal Van de Kerk maakte vervolgens in juli 1970 een ontwerp voor een wetswijziging gereed. Het aantal opcenten werd verhoogd van 134 naar 174.<sup>106</sup> Financiën accepteerde echter de bijgevoegde concept-memorie van toelichting niet. Verkeer en Waterstaat had daarin een zinsnede opgenomen over de mogelijkheid een kader te creëren waarin sprake zou kunnen zijn van een "min of meer continue aanpassing" van de inkomsten van het Rijkswegenfonds. Financiën las dat als een eerste stap naar een verdere indexering van het budget en bewoog Verkeer en Waterstaat ertoe van dergelijke formuleringen af te zien.<sup>107</sup>

Toen een jaar later het bezuinigingsbeleid van de regering noopte tot een scherpe verlaging van de bijdrage aan het Rijkswegenfonds uit de algemene middelen, kwamen de meningsverschillen terug. De Rijkswaterstaat wilde de verlaging van de rijksbijdrage (65 mln gulden) uitdrukkelijk als eenmalig zien en tegelijk het aantal opcenten met 70 verhogen. De Inspectie van Financiën wilde daarentegen de mogelijkheid om de verlaging van de rijksbijdrage ook na 1972 te handhaven openhouden en slechts 62 opcenten extra toestaan.<sup>108</sup>

Ondanks alle problemen kon de minister in het parlement met succes staande houden dat de tijdsoverschrijding bij het bereiken van het doel van 800 km nieuwe autosnelweg acceptabel was. In december 1970 liet Bakker weten dat "afgaande op de huidige stand van zaken de ontbrekende 270 km redelijkerwijze tenminste vóór 31 december 1972 gerealiseerd zal".<sup>109</sup> En inderdaad werd eind 1972 die 800 km bereikt - twee jaar later dan oorspronkelijk gepland.<sup>110</sup> Vooral in de laatste jaren van het uitvoeringsprogramma waren de vertragingen aanzienlijk geworden, door de verminderde financiële mogelijkheden.<sup>111</sup>

#### 4.7 Ingrediënten voor een kentering in het beleid

De beperking van het budget van het Rijkswegenfonds had niet alleen te maken met bezuinigingen. Drie andere ontwikkelingen - onderling verband houdend - leverden rond 1970 de basis voor een kentering in het beleid.

In de eerste plaats de 'Drees-filosofie'. Dr W. Drees jr (DS'70), minister van Verkeer en Waterstaat van juli 1971 tot juli 1972, liet in zijn korte ambtsperiode duidelijk blijken een ander beleid nodig te achten. Selectief gebruik van de auto en bevordering van het openbaar vervoer zouden de aanslagen op ruimte en leefklimaat moeten verminderen.<sup>112</sup>

Door de PvdA-fractie in de Tweede Kamer werd aangedrongen op een concrete vertaling van deze filosofie, bijvoorbeeld door de aanleg van autosnelwegen in de Randstad te temporiseren en meer geld te besteden aan de toegangswegen tot de steden en aan infrastructurele voorzieningen voor het openbaar vervoer.<sup>113</sup> De Kamer nam zelfs een motie aan waarin gevraagd werd om een herziening van het uitvoeringsprogramma, maar minister Drees moest erkennen dat het niet gemakkelijk was een dergelijke omschakeling op korte termijn te realiseren.<sup>114</sup> Een concrete beleidswijziging bleef daardoor (nog) achterwege.<sup>115</sup>

Ook toen Tweede Kamer-lid Imkamp (D'66) de minister vroeg om een spoedige herziening van het rijkswegenplan, gezien de gewijzigde opvattingen over het milieu en openbaar vervoer. Minister Drees antwoordde dat de 'accentverschuiving' zeker gevolgen zou hebben voor het beleid: niet alle verbindingen van het rijkswegenplan 1968 zouden, ondanks het 'programmatische karakter', in 10 tot 15 jaar voltooid zijn. "Volgens de huidige inzichten zullen enkele verbindingen wellicht zelfs in het geheel niet tot stand komen." Een herziening van het rijkswegenplan vond Drees "op dit moment echter nog niet mogelijk. Daartoe zal moeten worden gewacht op de voltooiing van de studie van het Nederlands Economisch Instituut."<sup>116</sup>

Met die verwijzing naar de studie van het NEI komen we op de tweede cluster factoren die tot een ommekeer in de beleidsdoelen leidde. Aan de NEI-studie was echter een ander toekomstonderzoek vooraf gegaan dat eenzelfde invloed op het beleid had: TP 2000.

De departementale top van Verkeer en Waterstaat meende dat het, gezien de snelle ontwikkelingen in de verkeer- en vervoersector, nuttig zou zijn inzicht te krijgen in mogelijke en wenselijke ontwikkelingen op zeer lange termijn. In mei 1969 werd een 'brainstorm'-bijeenkomst gehouden. "Naar voren kwam dat het gemis aan planning kan leiden tot ad hoc beslissingen waarbij onvoldoende aandacht wordt gegeven aan de werkelijke prioriteiten, gezien vanuit de kant van de maatschappelijke kosten en de dito opbrengsten."<sup>117</sup> Enkele mensen gingen aan de slag en vervaardigden in korte tijd de toekomstverkenning: "TP 2000, een toekomstprojectie van Verkeer en Waterstaat". TP 2000 was niet bedoeld als beleidsnota - het beoogde slechts een discussiestuk te zijn.<sup>118</sup>



TP 2000 gaf een heldere toekomstvisie. Men verwachtte een toename van het aantal personenauto's tot circa 7,5 miljoen in 2000, bij een bevolking van 18 mln.<sup>119</sup> "Een verdrievoudiging van het autobezit zal, gezien het feit dat de verkeersintensiteit op vele wegen van deze buiten de stedelijke sfeer liggende gebieden nog gering is, voor een groot deel door het bestaande wegennet kunnen worden opgevangen. Ook is een uitbreiding van het wegennet in vele gevallen zonder grote ruimtelijke bezwaren nog mogelijk. (...) De verhouding tussen de op deze wegen beschikbaar komende capaciteit en de zich ontwikkelende behoeften zal naar verwachting dusdanig zijn, dat in de eerstkomende decennia geen stagnaties van belang in de verkeersafwikkeling zullen behoeven op te treden. Het zal in deze gebieden echter noodzakelijk zijn om een openbaar vervoerstelsel te handhaven voor dat deel van de bevolking dat geen gebruik kan maken van een particulier vervoermiddel. (...) Een volwaardige openbare vervoervoorziening bij zo laag mogelijke kosten zal hierdoor tot stand kunnen worden gebracht."<sup>120</sup> TP 2000 achtte het nodig in de periode 1970-1985 ongeveer 2700 km wegen van het rijkswegenplan 1968 aan te leggen of te verbeteren en na 1985 nog eens 1900 km.<sup>121</sup>

Een ander toekomstonderzoek was veel wetenschappelijker van aard. Minister Bakker had in 1967 het Nederlands Economisch Instituut opdracht gegeven een toekomstig 'integraal verkeers- en vervoerbeleid' te onderbouwen. De verwachtingen waren hoog gespannen. Op het departement overheersten gedachten als zou met het NEI-rapport in de hand zonder problemen een expliciet samenhangend beleid

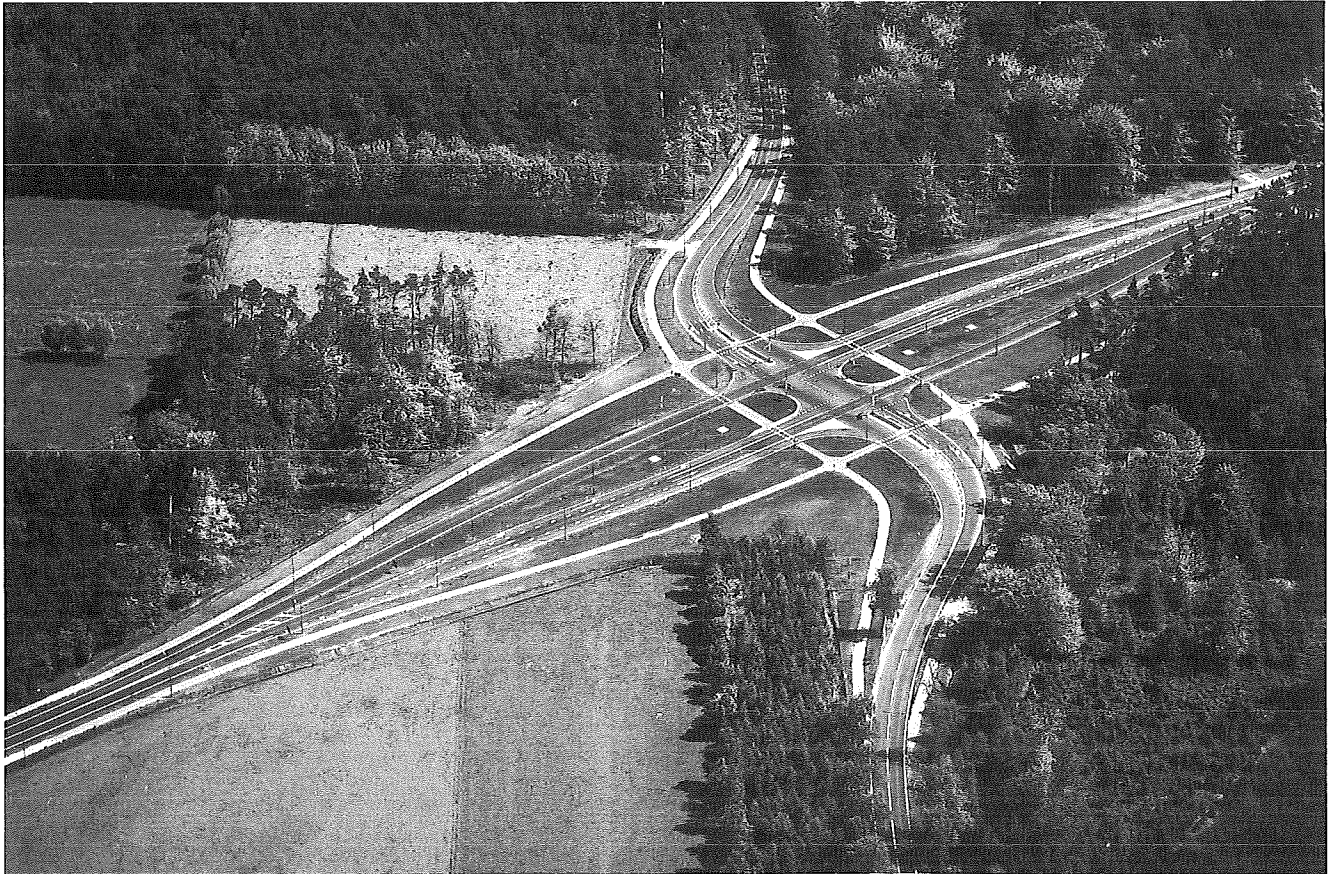
op poten gezet kunnen worden. De modelmatige prognoses van het NEI zouden de basis zijn van het nieuwe beleid.<sup>122</sup> Directeur-generaal Van de Kerk verwachtte in juli 1969, "dat in de loop van het volgende jaar voldoende gegevens voorhanden zijn om een hoofdwegennet te kunnen opstellen, dat op optimale wijze aan de behoefte voldoet en tevens voldoende uitbreidingsmogelijkheden overlaat".<sup>123</sup> Minister Bakker 2 jaar later: "De resultaten van de N.E.I.-studie zullen meer houvast geven bij de keuze van de volgorde van aanleg van de verbindingen van het Rijkswegenplan 1968 en zullen voorts uitgangspunt vormen voor latere uitbreidingen van het plan."<sup>124</sup>

Het rapport liet lang op zich wachten en kwam eind 1972 uit, ruim 2 jaar later dan bedoeld. De studie bestond vooral uit prognoses: van de verkeersintensiteit in 1980, 1990 en 2000, van de behoefte aan interlokale wegen en spoorlijnen en van de noodzakelijke investeringen daarvoor.<sup>125</sup>

Het NEI ging er bij deze prognoses vanuit dat "het al dan niet uitbreiden van de capaciteit van een bestaande verbinding dan wel het al dan niet aanleggen van een nieuwe verbinding dient te worden beslist op basis van een sociaal-economische rentabiliteitscalculatie, waarbij zoveel mogelijk met planologische, verkeers technische en milieu-aspecten rekening wordt gehouden".<sup>126</sup> Gegeven een bevolkingsgroei tot 16 mln inwoners in 1990 en 17,9 in 2000<sup>127</sup>, zou het aantal auto-kilometers per werkdag stijgen tot 171 à 189 mln in 2000 - (ruim) 3 maal zoveel als in 1970.<sup>128</sup> De voorspelling ging echter uit van enkele belangrijke aannamen, zoals een ongewijzigd reizigersgedrag en handhaving van de doeleinden van het wegen-beleid.<sup>129</sup>



Klaverblad Hoevelaken, juni 1967.



Verkeersruit Zutphen, 1969.

"Uit de berekeningen blijkt dat het wenselijk is het huidige wegennet fors uit te breiden zowel door verbreding van bestaande wegen als door aanleg van geheel nieuwe infrastructuur", vooral in de Randstad en bij oeververbindingen.<sup>130</sup> Tot aan 2000 zouden de hiervoor benodigde investeringen in totaal 15 tot 22 mld gulden omvatten.<sup>131</sup>

Van Basten en Bexelius geven duidelijk aan wat het effect van de studie op de beleidsmakers was: "The reaction was then diametrically opposite that which was intended. Instead of increasing funds it was concluded that the trend must be broken, bij whatever means."<sup>132</sup> Het geschetste toekomstbeeld, vol wegen met tientallen banen, was onacceptabel. PvdA-er Van Thijn in de Tweede Kamer: "Het is duidelijk dat het NEI-rapport (...) op ons de indruk maakt van een gekwantificeerd schrikbeeld. Ik zou er (...) op willen wijzen, dat deze NEI-studie natuurlijk grote waarde heeft voor de bepaling van het beleid in de toekomst in negatieve zin. (...) De NEI-studie houdt ons een spiegel voor ten aanzien van het tot dusverre gevolgde beleid. (...) Wij moeten gewoon terug met onze plannen ten aanzien van het steeds maar volgen van de prognoses inzake infrastructurele projecten op het gebied van de wegeaanleg, omdat wij er op de huidige manier niet komen: het wordt een bodemloze put."<sup>133</sup>

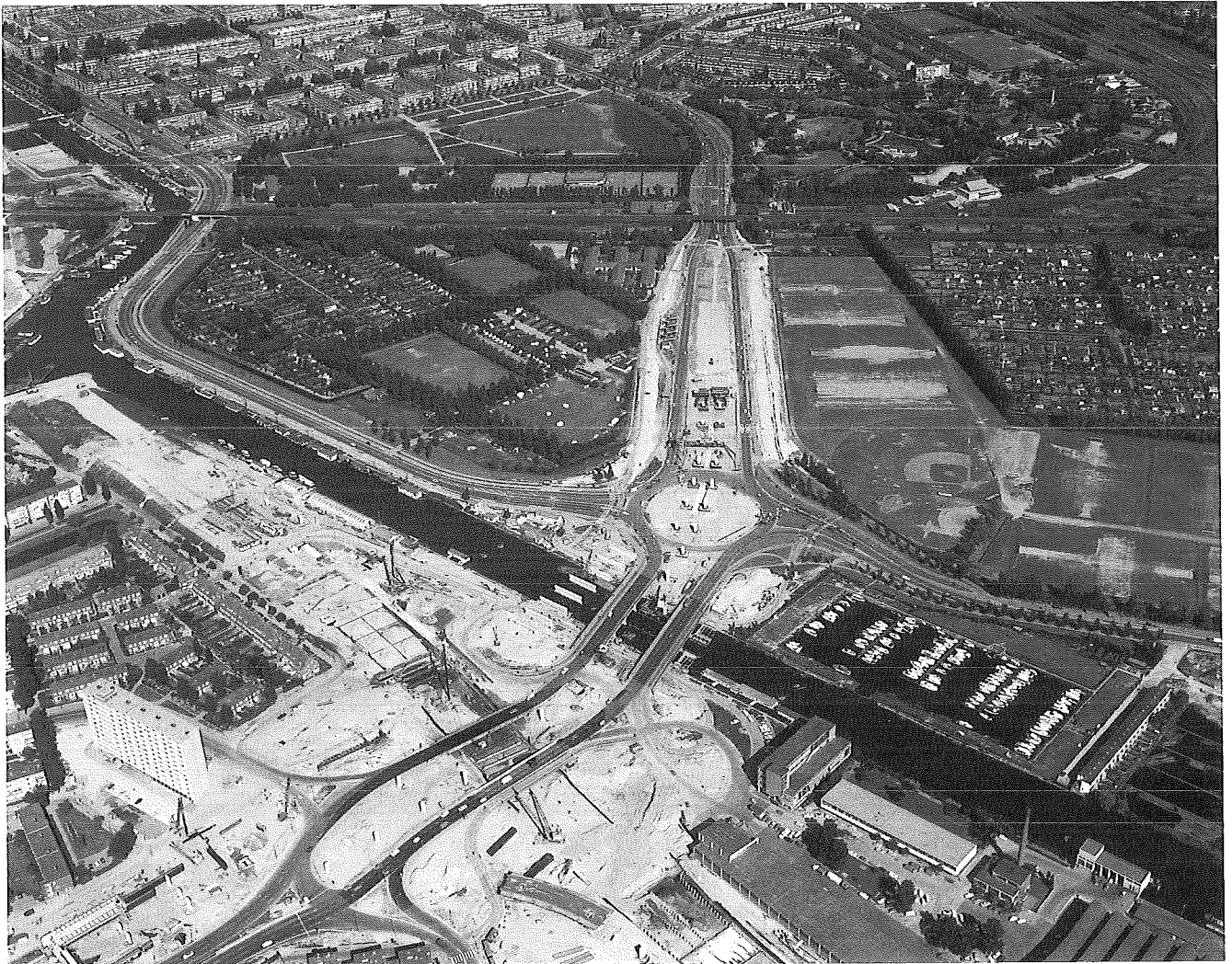
Minister van Verkeer en Waterstaat drs B.J. Udink had weinig kritiek op deze redenering. "Er zijn nogal wat redenen om afstand te moeten nemen van deze NEI-studies; ik zeg dit zonder overigens iets te kort te willen doen aan de voortreffelijke wetenschappelijke kwaliteiten van de studies."<sup>134</sup> Directeur-generaal Van de Kerk gaf direct aan dat 'afstand nemen' gelezen moest worden als het verwijderen van het fundament van de NEI-studie: "Omdat deze prognoses zijn opgesteld uit bepaalde aangenomen uitgangspunten, is een nadere bestudering van deze materie nodig."<sup>135</sup>

De derde factor die de ommekeer in het beleid beïnvloedde, is de discussie over de instelling van een 'algemeen verkeersfonds', in plaats van het Rijkswegenfonds. Vooral vanaf 1970 werd dit in het parlement een veelbesproken kwestie. De PvdA hamerde erop, bij monde van Van Thijn, om het Rijkswegenfonds ook te gebruiken voor stedelijke verkeersvoorzieningen. Verkeer en Waterstaat zat daarbij in een moeilijke positie. Men kon er eigenlijk niet inhoudelijk op ingaan, omdat een taakuitbreiding van het Rijkswegenfonds in de ogen van de Rijkswaterstaat gepaard zou moeten gaan met een uitbreiding van het budget - en daarover zouden direct problemen met Financiën ontstaan.<sup>136</sup>

De mogelijkheid van een algemeen verkeersfonds speelde ook een rol bij de formatie van het (eerste) kabinet-Biesheuvel, in het voorjaar van 1971. Omdat toen inmiddels duidelijk was dat de kosten van de aanvulling door het rijk van tekorten van het openbaar vervoer aanzienlijk zouden stijgen. Daarom stelde de Inspectie der Rijksfinanciën voor een 'verkeersfonds' van beperkte strekking in te stellen (zonder lucht- en binnenvaart). Naast de uitgaven die nu via het Rijkswegenfonds gedaan werden, zouden daarin ook de uitgaven voor stedelijke verkeersvoorzieningen en voor de exploitatie van het openbaar vervoer (50%) opgenomen worden. Het aantal procenten van de Motorrijtuigenbelasting zou tegelijk verhoogd worden. Zo zou het verkeers- en vervoerbeleid meer geïntegreerd worden. Tegelijk zou het een bezuiniging van 200 tot 250 mln gulden inhouden.<sup>137</sup>

Het voorstel werd bij de kabinetsformatie niet zonder meer aanvaard, maar leidde er wel toe dat in het regeerakkoord van het kabinet-Biesheuvel een passage over de wenselijkheid een algemeen verkeersfonds werd opgenomen.<sup>138</sup> Minister Drees gaf vervolgens aan dat de verwezenlijking van dit voornemen met de nodige moeilijkheden gepaard





Kleinpolderplein, 1968.

zou gaan. "In de komende maanden zal zorgvuldig moeten worden nagegaan in hoeverre de instelling van een verkeersfonds een betere aanpak van de verkeersproblematiek kan bevorderen en zo ja welke omvang dit fonds dan zal moeten hebben. Het opzetten van een dergelijk fonds is bijzonder moeilijk. Het beheer van een fonds zal zodanig moeten worden geregeld dat een samenhangend beleid voor de verschillende vervoerstakken en de afstemming op het ruimtelijke orderingsbeleid verzekerd is. De beleidsvoorbereiding zal in overleg met andere departementen en de provinciale en plaatselijke overheden moeten plaatsvinden. Ook het publiek zal meer bij het beleid moeten worden betrokken. Het zal de burger duidelijk moeten worden dat, terwille van de leefbaarheid in de stedelijke gebieden, het autogebruik moet worden beperkt en dat anderzijds niet van de overheid mag worden verwacht, dat blijvend diensten door het openbaar vervoer worden geboden waar weinig vraag naar is. De opzet van een doeltreffend georganiseerd fonds vergt nog veel studie en overleg. Het ligt in de bedoeling van de ondergetekende bij de indiening van de begroting 1973 daarmee gereed te zijn."<sup>139</sup>

De problemen bleken nog groter dan verwacht. Minister Drees was juist toe aan een gesprek in de ministerraad over de financiële hoofdlijnen van het in te stellen fonds, toen een kabinetscrisis (juli 1972) roet in het eten gooide. Bij de indiening van de begroting voor 1973 moest zijn opvolger drs B.J. Udink dan ook erkennen, dat de problematiek zo ingewikkeld was, dat verder onderzoek nodig was.<sup>140</sup>

#### 4.8 Evaluatie

In de wegebouw is tot aan het begin van de zeventiger jaren een gestage ontwikkeling zichtbaar. Een voor een worden belemmerende factoren voor een planmatig beleid opgeruimd. Maar als dan de basis is gelegd voor een effectief beleid, komt de ommekeer al snel.

*1. vorm en inhoud van de planning:* Ondanks het uitblijven van een oplossing voor het financieringsprobleem werd in 1961 besloten dat een planmatige aanpak van de wegebouw geen langer uitstel kon dulden. Op grond van ramingen van de verkeersintensiteit werd gestart met een uitvoeringsprogramma van 1200 km rijksweg in de 15 jaar tot 1975. Bij de instelling van het Rijkswegenfonds werd dit programma vervangen door een plan voor 800 km in de jaren 1965-1970 - een doel dat met 2 jaar vertraging bereikt werd.

Deze ontwikkeling tastten op langere termijn het planningsbelang van het rijkswegenplan aan. Tegelijk werd het belang van het rijkswegenplan beperkt door de planning op langere termijn. Zo werd het rijkswegenplan gedrongen in een rol van planning voor de middellange termijn - hoewel daar oorspronkelijk niet voor bedoeld en werd het belang ervan overstegen door de uitvoeringsplanning en de structuurschema's. Wanneer we deze ontwikkeling bezien in het licht van de situatie in eerdere decennia, ligt het in de rede om te veronderstellen dat de beleidsmakers in het algemeen primair



Wegenaanleg bij Pernis, 1972.

behoefte hebben aan een beleidsvormingsplanning die een periode van 5 tot 10 jaar omvat. Planning op langere termijn krijgt alleen periodiek meer nadruk.

Meest opvallend aan de totstandkoming van het structuurschema hoofdwegennet 1966 is de opvallend kritiekloze acceptatie van het structuurschema, ondanks de uiterst magere (wetenschappelijke) basis - het is dus ook slechts ten dele te zien als beleidsvormingsplanning - en ondanks de logischerwijs uit het structuurschema volgende beleidsinhoud. De bijna euforische stemming over het in het structuurschema geschetste beeld en de daaruit volgende revenuen voor de Nederlandse economie leidden ertoe dat het rijkswegenplan in de eerste plaats een afgeleide van het structuurschema was, hoewel er in 1968 wel voor het eerst sprake was van een systematische wetenschappelijke voorbereiding. Het rijkswegenplan 1968 kan door die (zij het nog gebrekkige) basis van wetenschappelijk toekomstonderzoek en het programmatische karakter als een duidelijk voorbeeld van beleidsvormingsplanning gezien worden.

Het verkeersonderzoek waarmee ten tijde van het rijkswegenplan 1968 was gestart kreeg een vervolg in de toekomststudie van het Nederlands Economisch Instituut. Ook de NEI-studie kan gezien worden als pure beleidsvormingsplanning - zij het met een ander resultaat.

**2. doelen en middelen:** Van de drie problemen die tot in de jaren zestig een planmatige aanpak van de wegeaanleg blokkeerden werden de twee belangrijkste opgelost: de financiering van het provinciaal beleid werd met de WUW losgekoppeld van het rijkswegenplan en het beperkte budget van Verkeer en Waterstaat werd door de instelling van het Rijkswegenfonds verruimd. Toen de scheiding van de verschillende beleidsdoelen achter het rijkswegenplan aanstaande leek, ging de Rijkswaterstaat direct van start met de

samenstelling van een ontwerp-rijkswegenplan 1961/1962. Door de vertraging in de parlementaire behandeling van de WUW liep dat echter op niets uit. Maar inmiddels was de noodzaak van een actief beleid in de wegebouw dermate groot geworden, dat gekozen werd voor een beleid buiten het rijkswegenplan om: het 1200-km programma van 1961. Effectuering van het beleidsdoel van een toereikend wegenet kon niet langer wachten op een hernieuwd gebruik van het beleidsmiddel van een rijkswegenplan - in die nood situatie werd gezocht naar een ander middel.

Het voorgaande geeft aan dat formele beleidsmiddelen uiteindelijk geen voorwaarden zijn voor een krachtadig beleid. Een voldoende financiële ruimte bleek wel een noodzakelijke voorwaarde: direct bij de instelling van het Rijkswegenfonds werd een nauwkeurig beleidsprogramma afgekondigd. De voorkeur van de regering daarbij voor een heffing via een 'weggeld' had een puur principiële reden: het uitgangspunt dat alleen de gebruikers van hoofdwegen zouden moeten meebetalen aan de aanleg van nieuwe hoofdwegen. Het parlement vond die redenering eerder formalistisch (bijna niemand zou zich aan het weggeld kunnen onttrekken) dan principieel.

Met de oplossing van de beide problemen startte ook een periode waarin effectuering van het hoofddoel van het beleid, tegemoetkoming aan de verkeersbehoeften, nadrukkelijk en vol vertrouwen werd nagestreefd. Rond 1970 kwam echter een plotse kentering. Het ongebreidelde geloof in het nut van een 'volgend beleid' werd door een complex van factoren gebroken. De NEI-studie was de belangrijkste aanleiding. Maar alleen doordat er al een voedingsbodemp bestond voor een ander beleid, kon de NEI-studie dienen als argument voor het loslaten van het puur behoefte-volgende beleid. Anders zou bijvoorbeeld ook het structuurschema hoofdwegennet 1966, met een even grote nadruk op de behoefte aan een uiterst fijnmazig wegenet, eenzelfde effect gehad moeten hebben. Hoe het nieuwe beleid precies werd geformuleerd en welke nieuwe beleidsmiddelen gekozen werden, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

**3. nut van de planning:** De voortvarende aanpak van een nieuw ontwerp-rijkswegenplan in de jaren 1961/1962 en de lancering van een concrete korte termijn-planning bij de instelling van het Rijkswegenfonds wijzen erop dat eerst bij een duidelijk geformuleerd en uitvoerbaar beleidsdoel effectief gebruik kan worden gemaakt van beleidsvormingsplanning. In de jaren na de instelling van het Rijkswegenfonds werd - eigenlijk voor het eerst - gewerkt met een beleidsvormingsplanning die gebaseerd was op wetenschappelijk toekomstonderzoek. Dat toekomstonderzoek was (nog) puur gericht op prognoses over de ontwikkeling van het verkeer - iets wat ook paste bij het 'volgend beleid'. Door de fundamentele beleidswijziging na publicatie van het NEI-rapport werd de in dat rapport gegeven prognose omgevormd tot een soort 'negatief scenario': een afschrikwekkend toekomstbeeld dat door een ander beleid juist niet gerealiseerd zou moeten worden.

De bestaande planningsvorm van een rijkswegenplan leek door de oplossing van de beide problemen in het beleid weer een nieuw leven ingeblazen te zullen worden. De ontwikkeling van een taakstellende planning buiten het rijkswegenplan om (1961) en de samenstelling van het structuurschema hoofdwegennet 1966 maakten echter dat ook het derde naoorlogse rijkswegenplan (van 1968) een geringe planningstaak had: primair was het toch een uitwerking van het structuurschema en anderzijds kreeg het uitvoeringsprogramma van het Rijkswegenfonds veel nadruk - het rijkswegenplan 1968 werd eigenlijk tussen die beide planvormen gemengeld.





# HOOFDSTUK 5

## Schone beleidsdoelen en een weerbarstige praktijk

### 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 staan de jaren zeventig centraal. De jaren waarin werd gepoogd nieuw beleid te formuleren en uit te voeren. De uitgangspunten van de nieuwe beleid komen in paragraaf 5.2 aan de orde. Daarna worden twee uitwerkingen besproken: de meerjarenplannen personenvervoer en het eerste structuurschema verkeer en vervoer. Paragraaf 5.5 gaat vervolgens over de gevolgen van het nieuwe beleid voor het Rijkswegenfonds en paragraaf 5.6 over de gevolgen voor een nieuw rijkswegenplan. In paragraaf 5.7 wordt ingegaan op de pogingen om een geheel nieuwe planstructuur te ontwerpen. Het hoofdstuk eindigt met een evaluatie in paragraaf 5.8.

### 5.2. Een nieuw beleid - een nieuwe planning

De aan het einde van het vorige hoofdstuk geschetste ontwikkeling rond 1970 leidden tot een tamelijk bruukse wijziging in de doelen en subdoelen van het wegenbeleid. Een duidelijke karakterisering van het vernieuwde beleid gaf de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat Van de Kerk in zijn nieuwjaarsrede van 1973. "Reeds nu kan (...) worden gesteld dat het beleid in ieder geval meer dan voorheen gericht zal moeten zijn op de verwezelijking van enkele doelstellingen, die ik hier de revue wil laten passeren." Hij noemde vervolgens 4 doeleinden:

- beperking van de groei van de verplaatsingsbehoefte,
- afstemming van de stedelijke en boven-locale infrastructuur,
- vooral in stedelijke gebieden stimulering van het gebruik van het openbaar vervoer en van een selectief auto-gebruik,
- gezien de economische noodzaak streven naar een acceptabel 'afwikkelingsniveau' voor lange afstandsverkeer op de hoofdwegen.<sup>1</sup>

Meer concreet had de formulering van deze doelen ook gevolgen voor het Rijkswegenfonds. Vooral nadat eind 1972 het doel van 800 km nieuwe snelweg was bereikt, werd de aandacht meer gericht op verbetering van het wegennet in bepaalde regio's - op grond van de NEI-studie speciaal de noord- en zuidvleugel van de Randstad. Tegelijk hield dit een verschuiving van het beleid in naar primair het aanpakken van de ergste knelpunten in de wegennet.<sup>2</sup> De beleidswijzigingen hadden ook invloed op de financiële positie van het Rijkswegenfonds. In korte tijd werden, zonder werkelijk protest in het parlement, de rijksbijdrage sterk beperkt, de Motorrijtuigenbelasting sterk verhoogd, wegenonderhoud binnen het fonds gebracht en de uitgaven voor wegeaanleg fors verminderd.<sup>3</sup>

De Rijkswaterstaat vond wel dat er een duidelijke grens ge-

trokken moest worden bij de verlaging van de inkomsten van het Rijkswegenfonds. De continuïteit in de wegenbouw zou niet in gevaar mogen komen. Medio 1973 vond men dat die grens dreigde te worden overschreden. Financiën wilde in 1974 de rijksbijdrage aan het Rijkswegenfonds nogmaals - en structureel - verlagen.

Directeur-generaal Van de Kerk was resoluut. "Deze verlaging moet worden afgewezen. Deze stellingname is gebaseerd op het groeiende verzet in de Staten-Generaal tegen gelijksoortige (maar geringere) verlagingen in 1972 en 1973 en de consequenties voor de wegeaanleg."<sup>4</sup> Minister van Verkeer en Waterstaat drs Th.E. Westerterp kon echter weinig bereiken (zie tabel 5.1)

Tabel 5.1: budget van het Rijkswegenfonds in mln gulden

	uitgaven			inkomsten		
	totaal	aanleg	onderhoud	rijksbijdrage	opcenten	verhouding
1972	916	736	180	376	540	41-59
1973	993	783	210	350	643	35-65
1974	908	706	202	216	705	23-77
1975	855	568	272	99	756	12-88

Bron: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (1977), p. 192.

Het 'nieuwe' beleid had hiermee een duidelijk effect op de wegenbouw.

Maar ook op twee andere terreinen was de invloed zichtbaar: de organisatie van het beleid en vooral de (vorm en inhoud van de) beleidsvormingsplanning.

Per 1 januari 1973 werd het 'projectbureau integrale verkeers- en vervoerstudies' ingesteld. In het projectbureau hadden de Nederlandse Spoorwegen, de Rijksplanologi-



Een eerste aanzet van verkeersgeleiding, 1973.

sche Dienst, de Rijkswaterstaat en het directoraat-generaal Verkeer<sup>5</sup> elk met 1 vertegenwoordiger zitting. Het projectbureau moest onderzoek over een integrale verkeers- en vervoerplanning (laten) uitvoeren en daarover rapporteren aan een 'begeleidingscommissie'.<sup>6</sup> Daarnaast werd in 1973 de 'stuurgroep verkeer en vervoer' (StVV) ingesteld. In de stuurgroep waren naast de Rijksplanologische Dienst verschillende diensten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat vertegenwoordigd: het directoraat-generaal Verkeer, de Rijkswaterstaat, de directie Verkeersveiligheid en de directie Financieel-Economische zaken. De voorzitter van de stuurgroep werd tegelijk voorzitter van de begeleidingscommissie van het projectbureau.

De stuurgroep werd gezien als "het samenwerkingsverband bij uitstek voor de ontwikkeling van het integrale verkeers- en vervoerbeleid. Daarmee wordt de samenhang aangebracht tussen een aantal belangrijke beleidsterreinen, zoals die van het openbare en particuliere personenvervoer, de infrastructuur, de verkeersveiligheid en het goederenvervoer. Dit integrale beleid wordt uitgewerkt in nauw verband met dat van de ruimtelijke ordening."<sup>7</sup> De stuurgroep werd belast met de coördinatie van het integrale beleid, zowel in de voorbereiding als de uitvoering. Het uitgangspunt van een integraal beleid was enigszins geconcretiseerd in 12 'programmapunten', die ook in de Tweede Kamer waren besproken. De 3 voor ons onderwerp belangrijkste punten:

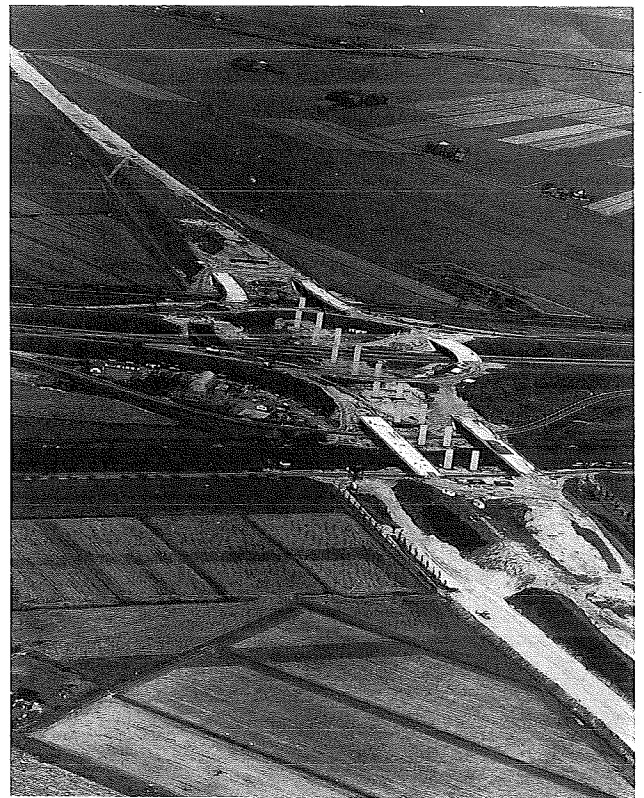
- Een selectief autogebruik en stimulering van het openbaar vervoer in congestie-gebieden.
- Waar nodig de uitgaven voor openbaar vervoer en autoverkeer gebruiken voor substitutie van particulier naar openbaar vervoer.
- Binnen het rijkswegenplan 1968 prioriteit voor de drukste hoofdwegen in de Randstad, stedelijke ringwegen en verbindingen met grote woningbouwprojecten.<sup>8</sup>

Naast het projectbureau speelde de dienst Verkeerskunde van de Rijkswaterstaat een belangrijke rol in het toekomstonderzoek. De NEI-studie was dan niet meer een basis voor het beleid, maar voor deze dienst nog wel een basis voor het wetenschappelijk planningsonderzoek. In december 1972 kwam de dienst Verkeerskunde met een eerste opzet voor wijziging van het structuurschema hoofdwegenet 1966 op basis van de NEI-studie - geheel volgens het oorspronkelijke plan. "Indien geen nadere beperkingen worden ingevoerd, wordt in de mathematische modellen uitgegaan van twaalf rijstroken voor beide richtingen tezamen." Het positieve effect van de NEI-studie werd benadrukt: "Ondanks een aantal tekortkomingen, die aan dit instrumentarium kleven, kan thans worden beschikt over een aanmerkelijk beter inzicht in de mogelijke ontwikkeling van het interlokale verkeer en vervoer dan in 1966."

Maar de negatieve kanten van de prognose van het NEI werden niet vergeten. Nieuwere bevolkingsprognoses duiden op een mindere groei. De toegenomen bewustwording over de waarde van een goed woon- en werkmilieu en van een ongerept bewaren van landelijke gebieden en natuurgebieden zou moeten leiden tot een grotere nadruk op concentratie van verkeersstromen. "Het vorenstaande zal moeten leiden tot een herwaardering van het Structuurschema Hoofdwegenet 1966, waarbij de principiële structuur wordt gehandhaafd, doch waarbij het aantal nodige verbindingen belangrijk zal worden verminderd."<sup>9</sup>

Hoewel een dergelijke herziening wel het oorspronkelijke plan was, werd afgezien van een meer of minder ingrijpende aanpassing van het structuurschema 1966. Een volstrekt andere optiek was nodig. In die optiek was het toekomstonderzoek niet langer alleen gericht op prognostiseren. Vooral het

projectbureau integrale verkeers- en vervoerstudies kreeg de taak te werken aan strategische toekomstberekeningen (scenario's) en als basis daarvoor aan gedragsverklarende modellen.<sup>10</sup>



Wegenaanleg rond Schiphol, 1972.

De nieuwe basis van de beleidsvormingsplanning kreeg vorm in twee planningsvormen, met uiteenlopende tijdschorten: het meerjarenplan personenvervoer en het structuurschema verkeer en vervoer.

### 5.3 Het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer

Na een periode van intensief onderzoek waren eind 1974 de eerste stukken ten behoeve van het structuurschema verkeer en vervoer gereed.<sup>11</sup> In december 1975 kon de nieuwe directeur-generaal van de Rijkswaterstaat, ir J.W. Tops, een 'voorontwerp-structuurschema hoofdwegenet 2000' en een daarvan afgeleid ontwerp-rijkswegenplan 1978 aan minister Westertop aanbieden. In het structuurschema waren alle hoofdwegen opgenomen die naar verwachting in 2000 noodzakelijk zouden zijn en binnen de zorg van het rijk vielen. Het rijkswegenplan bevatte de wegen die rond 1990 noodzakelijk zouden zijn. "Met behulp van het in het kader van de integrale verkeers- en vervoerstudie ontwikkelde verkeersmodel is een prognoseberekening uitgevoerd naar de te verwachten verkeersstromen op de in dit rekenmodel voorkomende verbindingen."

Daarbij was uitgegaan van 16,1 mln Nederlanders in 2000 en een geringe mobiliteitstoename. De prognose was uitgevoerd in 3 'grensalternatieven': (1) de 'trendmatige ontwikkeling' (het jaarlijks autokilometrage zou stijgen tot 100 mld in 2000), (2) de stimulering van het openbaar vervoer (met daarbij "rigoureuze maatregelen" ter beperking van het autogebruik) en (3) de relatieve daling van de mobiliteit (stijging van het kilometrage tot 74 mld in 2000). "Op basis van de prognose behorend bij alternatief 2 is het rekenmodel aange-

past." Daarmee was men bij het structuurschema 2000 uitgekomen.<sup>12</sup>

Het tekstdeel voor het structuurschema verkeer en vervoer over het hoofdwegennet was in april 1976 gereed.<sup>13</sup> De HID's mochten er commentaar op leveren. In een toelichting werd ingegaan op de verschillen tussen het model dat het NEI had gehanteerd en het verbeterde model dat voor het structuurschema was gebruikt. Naast de mindere omvang van de bevolking in 2000 was vooral het verschil in het voorspelde aantal personenauto's per 1000 inwoners opvallend: terwijl het NEI-model nog uitging van 420 auto's, werd in het model van het structuurschema verkeer en vervoer gerekend met ca. 368 personenauto's. Beide verschillen zorgden voor een aanzienlijk lagere raming van het autokilometrage in 2000.<sup>14</sup>

In januari 1977 werd het structuurschema verkeer en vervoer aan de ministerraad gestuurd.<sup>15</sup> Vervolgens werd het naar de Tweede Kamer gestuurd, als 'beleidsvoornemen' (deel a). De daarna volgende inspraakprocedure (als planologische kernbeslissing) zorgde voor een grote vertraging. Eerst in 1980 kon, na de parlementaire behandeling, de 'regeringsbeslissing' (deel d) gepubliceerd worden.

Het structuurschema ging uit van een uitgebreid geformuleerde hoofddoelstelling van het verkeers- en vervoerbeleid, die formeel tot in 1989 bleef gelden: "Het tegemoetkomen aan de vraag naar vervoer van personen en goederen uitsluitend voor zover de bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap per saldo positief is en wel op een zodanige wijze dat: de totstandkoming van een gewenste ruimtelijke structuur wordt bevorderd en schade aan de landbouw, het

natuurlijk milieu en het landschap zo veel mogelijk wordt vermeden; de verkeersveiligheid wordt bevorderd; zoveel mogelijk voldaan wordt aan de eisen die aan het woon- en leefmilieu worden gesteld onder meer met betrekking tot parkeerhinder, uitwerp van luchtverontreinigende stoffen, geluidhinder en visuele hinder; een gewenste sociaal-culturele en -economische ontwikkeling wordt bevorderd; het gebruik van schaarse grondstoffen wordt beperkt; het beslag op de overheidsmiddelen wordt beperkt tot een niveau dat verantwoord is binnen het totale regeringsbeleid."<sup>16</sup>

De uit deze brede doelstellingen volgende beleidsmiddelen waren alleen op het terrein van de wegeninfrastructuur concreet. De gehanteerde criteria bij de samenstelling van het hoofdwegennet 1977, aanzienlijk korter dan het net uit het structuurschema hoofdwegennet 1966 (3390 km in plaats van 5300), waren voor het parlement echter nog volstrekt ondoorzichtig.<sup>17</sup> De minister kon alleen een tamelijk vaag criterium noemen: "Het hoofdwegennet wordt naar verhouding veel gebruikt door het economisch belangrijke zakelijke en beroepsgoederenverkeer. Veelvuldig voorkomende congestie op het hoofdwegennet zal dan ook van invloed kunnen zijn op de welvaart van de maatschappij, alsmede de vrije keuze van vooral de verladers beïnvloeden."<sup>18</sup> Ondanks deze vaagheid werd het hoofdwegennet in het structuurschema verkeer en vervoer gepresenteerd als 'indicatief' en 'limitatief'. 'Limitatief' omdat toevoeging van een verbinding aan het hoofdwegennet slechts kon plaatsvinden door wijziging van het structuurschema en 'indicatief' omdat niet vaststond dat alle in het hoofdwegennet opgenomen wegen aangelegd zouden worden.<sup>19</sup>



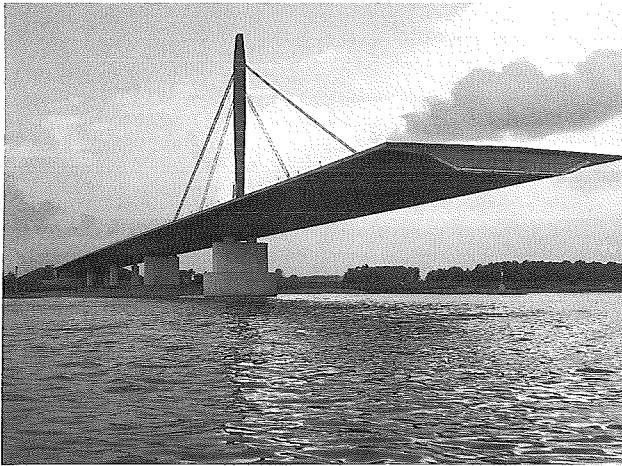
Bouw Sterplein Rotterdam Hoogvliet, 1970-1973.

Om de andere doelstellingen van het structuurschema te kunnen concretiseren werd nader onderzoek noodzakelijk geacht. Dat onderzoek zou speciaal gericht moeten worden op verklaring van waargenomen reizigersgedrag, op de relatie tussen woonplaats-/werkplaatskeuze en infrastructurele voorzieningen, op de parkeerproblematiek en op het strategisch beleid in de toekomst.<sup>20</sup>

Tegen deze enigszins berustende houding had ook de Raad van de Waterstaat bezwaar. "Bij de bestudering van het structuurschema (...) heeft zij zich niet aan de indruk kunnen onttrekken dat de ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer worden beschouwd als een verschijnsel waarop slechts beperkte invloed kan worden uitgeoefend."<sup>21</sup> De Commissie van Overleg voor de Wegen vond dat zelfs mogelijke oplossingen als beperking van het autobezit (vooral de 'tweede auto') een betere bestudering verdienden.<sup>22</sup>

Daarnaast richtte de kritiek zich vooral op de geringe aansluiting van de middelen op het globale doel van een 'sturend beleid'. Het was toch weer een structuurschema geworden waarin de wegeaanleg centraal stond.<sup>23</sup>

Nu het structuurschema verkeer en vervoer gereed was, kon de planning voor de kortere termijn hierop aangesloten worden - zowel vanuit het facetbeleid van ruimtelijke ordening (streekplan en bestemmingsplan) als vanuit het sectorbeleid van de wegebouw (rijkswegenplan, meerjarenplan personenvervoer en projectnota).<sup>24</sup> Dat was althans het formele beeld - intern werd hier genuanceerder over gedacht, gezien de nog steeds bestaande meningsverschillen tussen de Rijkswaterstaat en Ruimtelijke Ordening. Directeur-generaal van de Rijkswaterstaat ir Tops schreef minister Westerterp in de zomer van 1976 dat de directeur-generaal van Ruimtelijke Ordening "ongetwijfeld de nodige bezwaren zal aanvoeren tegen de in mijn dienst ontwikkelde ideeën" over het belang en nut van planning en structuurschema's.



Tuibrug over de Waal bij Ewijk, 1974.

Nog steeds wilde Ruimtelijke Ordening de provincies laten beslissen of projecten in structuurschema's pasten in de streekplannen, terwijl de Rijkswaterstaat vond dat over de nationale infrastructuur op nationaal niveau beslist zou moeten worden - en wel in het kader van het sectorbeleid.<sup>25</sup> "Er is een tendens werkzaam in de R.O.-sfeer het belang van planning te overtrekken, en - omdat het planningssysteem in deze sfeer het meest ontwikkeld is - R.O.-planning tot een integrale planning uit te bouwen. (...) De sectorplanning zoals reeds bestaand (Rijkswegenplan, Vaarwegennota, etc.) en verder naar analogie uit te bouwen is echter niet vanuit een fraaie theoretische conceptie opgezet, maar aan de hand

van de praktijk ontwikkeld. Fasering van het beslissingsproces is daarbij een essentieel punt: beslissingen worden met het voortschrijden concreter, voorgenomen projecten worden geleidelijk meer uitgewerkt en qua motivering, timing en uitvoering op de inzichten van andere sectoren, lagere overheden, publiek en parlement afgestemd en voortdurend aan nieuwe ontwikkelingen aangepast. Hierdoor kan een hoge mate van flexibiliteit worden behouden."

Concreet betekende dit dat de verschillpunten tussen de Rijksplanologische Dienst en de Rijkswaterstaat over de rol van bepaalde planvormen groot waren. De Rijkswaterstaat vond een lange termijn planning bijna onmogelijk en wilde die dus zien als een 'globale schets'; de Rijksplanologische Dienst wilde ook deze planning 'volledig en concreet' invullen. De Rijksplanologische Dienst legde het zwaartepunt bij het streekplan; de Rijkswaterstaat wilde het alleen regionaal en planologisch geldende streekplan afstemmen op de sectorplanning.

Door de nadruk van de Rijksplanologische Dienst op zowel korte als lange termijn planning, zag men weinig nut in een fase van middellange termijn planning daartussen, terwijl de Rijkswaterstaat daar juist de nadruk op wilde leggen, als een "zwaartepunt in planningsgeheel, reëel beleidsplan".<sup>26</sup>

#### 5.4 Meerjarenplannen personenvervoer

Nog voor het eerste deel van het structuurschema verkeer en vervoer in 1977 gepubliceerd was, had de stuurgroep verkeer en vervoer al een meerjarenplan personenvervoer 1976-1980 vervaardigd. Dat deze planning voor de korte termijn het eerst werd aangepakt was niet zonder reden. Men had al een duidelijk voorbeeld in de bestaande uitvoeringsplanning van het Rijkswegenfonds. Verder stond vast dat het tempo van de wegeaanleg (mede) door de veranderde beleidsdoelen op korte termijn aangepast zou moeten worden. In de derde plaats was er de constante druk vanuit het parlement om in deze planning de prioriteitenstelling meer inzichtelijk te maken.<sup>27</sup>

De Rijkswaterstaat poogde de prioriteitenstelling controleerbaar te maken door in een kosten-baten-analyse van verschillende wegen en wegvakken ook moeilijk weegbare factoren te integreren. Maar een dergelijke afweging kon alleen



Kleinpolderplein, 1974.

gemaakt worden als de Rijkswaterstaat een scherp inzicht had in de doelstellingen van het wegenbeleid, zoals directeur-generaal Van de Kerk betoogde.<sup>28</sup> Het meerjarenplan personenvervoer 1976-1980 werd dan ook ten dele een beleidsstuk, waar meer in stond dan alleen een uitvoe-



ringplanning. Bij de samenstelling van dit meerjarenplan werd door de Rijkswaterstaat voor het eerst gebruik gemaakt van een prognose-techniek voor de ontwikkeling van het verkeer, die uitging van het verband tussen het aantal rijbewijshouders en het aantal auto's. Zo kwam men tot een schatting van 4.1 tot 4.5 mln personenauto's in 1980.<sup>29</sup>

Het uiteindelijke concept van het meerjarenplan ging uit van een doorberekend scenario van mobiliteitsbeperking en verbetering van het openbaar vervoer, vooral in congestiegebieden (als 1 van de 4 alternatieven naast scenario's van een gecontinueerd beleid, van nadruk op de behoefte van het particulier verkeer en van verlaging van het voorzieningsniveau van het openbaar vervoer).<sup>30</sup> Minister Westerterp wijzigde echter op het laatste moment, in mei 1975, die invalshoek en koos voor een beleidsvariant waarin de substitutie van particulier naar openbaar vervoer minder scherp werd geformuleerd en uitgewerkt. Zo werd het gekozen beleid "een gematigde vorm van een extreem gedacht alternatief, (...) genuanceerd met een functionele differentiatie naar plaats en - zo mogelijk - naar tijd en met erkenning van de auto waar deze een positieve bijdrage aan de maatschappelijke ontwikkeling en de welvaart kan betekenen."<sup>31</sup>

De gevolgen van die beleidswijziging konden niet meer doorberekend worden. Volgens de ambtenaren van Verkeer en Waterstaat dreigde nu het gevaar dat de congestie tijdens de spitsuren niet zou verminderen. Duidelijk was dat met de keuze van Westerterp "de beperking van de algemene mobiliteit voor een belangrijk deel is verminderd".<sup>32</sup> Uitstel van publicatie was niet echter meer mogelijk, ook omdat de minister aan het parlement had beloofd het meerjarenplan bij

de behandeling van de begroting voor 1976 gereed te hebben. In juni 1975 werd het meerjarenplan door de minister- raad geaccepteerd.

In het meerjarenplan werd nog eens de beleidswijziging aan het begin van de jaren zeventig gememoreerd. "Tegen het eind van de zestiger jaren brak geleidelijk het inzicht door dat men niet ongestraft door kon gaan overal ruim baan te maken voor het autoverkeer. Het stedelijk milieu was in verdrukking gekomen, natuur en landschap werden in toenemende mate bedreigd. In plaats van een volgend beleid bleek voor verkeer en vervoer een sturend beleid nodig, waarin de samenhang met de totale ruimtelijke ordening tot uiting moest komen."<sup>33</sup>

Het nieuwe, 'sturend' beleid zou moeten uitgaan van 3 hoofddoelen:

- behoud van de stedelijke functies;
- verbetering van het verblijfsmilieu en
- vergroting van de veiligheid voor het langzame verkeer.

Om dit te bereiken werden in het meerjarenplan 4 globale beleidsmiddelen genoemd:

- beperking van de groei van de automobiliteit, "genuanceerd naar plaats en tijd";
- verbetering van de doorstroming van het openbaar vervoer;
- een stringent parkeerbeleid en
- de aanleg van veilige en aantrekkelijke fietsroutes.<sup>34</sup>

Meer concreet betekende dit alles dat in het meerjarenplan personenvervoer 1976-1980 verschillende maatregelen werden voorgesteld. De terughoudendheid in de wegeaanleg zou onverkort gehandhaafd blijven. De kosten van de aanleg



Moerdijkburg, vervangen van brugdelen, 1977.



van fietsroutes en de kosten van een verbetering van het openbaar vervoer zouden gesubsidieerd worden. Het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer zou daarbij niet mogen verminderen, maar qua tijdstippen en plaatsen beter afgestemd moeten worden op de vervoersvraag. De tarieven van het openbaar vervoer zouden slechts licht mogen stijgen en zeker niet sterker dan de kosten van het auto rijden.<sup>35</sup>

Al met al was het de minister duidelijk dat vooral de files in stedelijke gebieden om een harde aanpak vroegen, gezien de grote maatschappelijke kosten. "Het ligt daarom in het voornemen om zo mogelijk een congestieheffing voor het autoverkeer gedurende de spits in de grootste drie steden, nog in de planperiode in te voeren."<sup>36</sup> Anderzijds legde minister Westerterp er de nadruk op dat een effectief beleid niet op korte termijn opgezet zou kunnen worden. "Slechts de geleidelijke doorvoering van een samenhangend pakket van maatregelen kan ons uit de gevarenzone halen."<sup>37</sup> "De inzet is dan ook een trend om te buigen en niet een breuklijn te forceren."<sup>38</sup>

Terwijl deel a van het structuurschema verkeer en vervoer na 1977 in discussie was, werd een nieuw meerjarenplan al weer voorbereid.<sup>39</sup> Oorspronkelijk was het ook de bedoeling het meerjarenplan eens per 2 à 3 jaar te herzien, maar omdat men eerst het structuurschema gereed wilde hebben, was er nu weinig haast bij.<sup>40</sup> Het meerjarenplan personenvervoer 1980-1984 werd dan ook een directe uitwerking van het structuurschema. In de prioriteitenstelling van het meerjarenplan werden alle daarvoor in aanmerking komende wegenprojecten uit de 'eerste fase' van het structuurschema gerangschikt: de wegen die binnen 15 tot 20 jaar aangelegd zouden moeten zijn. Maar die eerste fase van het structuurschema was daarmee nog niet 'taakstellend' bedoeld; het ging alleen om een fasering ten behoeve van ruimtelijke reserveringen voor de projecten, waarover een definitieve beslissing nog moest worden genomen.<sup>41</sup>

In het meerjarenplan werden deze wegenprojecten ondergebracht in enkele prioriteitsgroepen. Projecten die al in uitvoering waren kwamen automatisch in de eerste prioriteitsgroep.<sup>42</sup> Voor de andere projecten uit de eerste fase van het structuurschema werd met 'effect-indicatoren' een afweging gemaakt volgens een multi-criteria-analysemethode.<sup>43</sup> Met de afweging volgens de multi-criteria-methode werd recht gedaan aan de hoofddoelstelling van het structuurschema verkeer en vervoer, waarin beoogd werd tegemoet te komen aan de vraag, maar tegelijk rekening te houden met bepaalde 'aspecten'. In de prioriteitenstelling werden deze aspecten, vooral vanaf het meerjarenplan 1984-1988, zoveel mogelijk gekwantificeerd.

Een eerste opzet voor deze prioriteitenafweging was in juli 1983 gereed. Directeur-generaal ir J. van Dixhoorn vroeg minister mw drs N. Smit-Kroes om een oordeel. "Uiteindelijk dient hier een politieke keuze gemaakt te worden." De minister kon een keuze maken uit een tiental wegingsalternatieven, elk passend bij een bepaalde beleidslijn. De Rijkswaterstaat had een duidelijke voorkeur. "De bijgestelde MPP 80-84-visie sluit redelijk aan bij uw politieke voorkeur, zoals die in uitspraken van u wordt uitgedragen. In deze set komen de aspecten woon- en leefmilieu en kosten echter niet goed tot hun recht. Vandaar dat nog een gewichtenset als voorstel voor de MPP 84-88-visie is geconstrueerd".<sup>44</sup> In dat voorstel werden de volgende aspecten en waarderingen onderscheiden:

- verkeersveiligheid	20
- bereikbaarheid	20
- openbaar vervoer	5
- ruimtelijke ordening	10
- natuur en landschap	10
- woon-/leefmilieu	20
- kosten	15

De minister koos uiteindelijk voor een waarderingssysteem waarin iets meer nadruk werd gelegd op bereikbaarheid en verkeersveiligheid.<sup>45</sup>

## 5.5 Gevolgen voor het Rijkswegenfonds

De gewijzigde doelstellingen in het wegenbeleid hadden niet alleen gevolgen voor de planning. Op kortere termijn waren er zeker ook duidelijke effecten op het gevoerde beleid. De directeur-generaal van de Rijkswaterstaat ir J.W. Tops verwoordde die effecten in zijn toelichting op het tienjarenplan voor de aanleg van wegen en oeververbindingen 1975-1984: "De regering is van mening dat met het oog op ruimte en milieu en ter bevordering van het gebruik van het openbaar vervoer, verdere terughoudendheid bij de wegeaanleg geboden zal zijn." Daarom zou de bijdrage uit de algemene middelen aan het Rijkswegenfonds met ingang van 1976 structureel met 100 mln gulden verlaagd worden.<sup>46</sup> Dat had gevolgen voor het tempo van uitvoering van het vijfjarig uitvoeringsprogramma 1975-1979 van het Rijkswegenfonds. Het starten van nieuwe projecten werd tot een minimum teruggebracht.<sup>47</sup>

In de Tweede Kamer werd deze verlaging van het budget van het Rijkswegenfonds zonder veel tegenstand geaccepteerd. Maar men miste wel een verband tussen deze bezuinigingen en het beoogde nieuwe beleid. "Het is dan ook begrijpelijk dat men in het land nogal eens het geluid hoort van automobilisten die van mening zijn dat zij minder weg krijgen voor meer geld, zonder (...) dat de voorgestelde bezuinigingen zijn ingepast in het kader van een geïntegreerd verkeers- en vervoerbeleid."<sup>48</sup> De weerstand tegen de beperking van het Rijkswegenfonds-budget werd ook vergroot doordat men geen enkel positief effect van het gevoerde beleid kon constateren (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2: indices verkeersintensiteit op autosnelwegen, 1970-1979

1970	100
1975	134
1976	142
1977	153
1978	162
1979	169

Bron: CBS (1980), p. 62.

De toename van het verkeer ging gestaag door. Het beleidsdoel van mobiliteitsbeperking kwam niet in zicht. Dit ondanks het feit dat een van de maatregelen daartoe, beperking van de wegeaanleg, zeker wel effectief werd doorgevoerd. Tabel 5.3 en tabel 5.4 geven aan dat zowel de lengte van het autosnelwegennet als het budget van het Rijkswegenfonds een veel geringe groei doormaakten dan de intensiteit van het verkeer.

Tabel 5.3: lengte van het autosnelwegen-net, 1975-1984, in kilometers

1975	1.423
1982	1.894
1983	1.905
1984	1.947

Bron: Stichting Weg Bulletin (1987), nr. 6, p. 33.

Tabel 5.4: budget van het Rijkswegenfonds in mln gulden

	totaal	aanleg	onderhoud
1973	939	700	210
1974	972	742	225
1975	1054	800	243
1976	920	622	262
1978	913	479	306
1980	1041	619	356
1981	1072	561	440
1982	1103	547	484
1983	1052	459	521

Bron: Huberts (1988), p. 97.

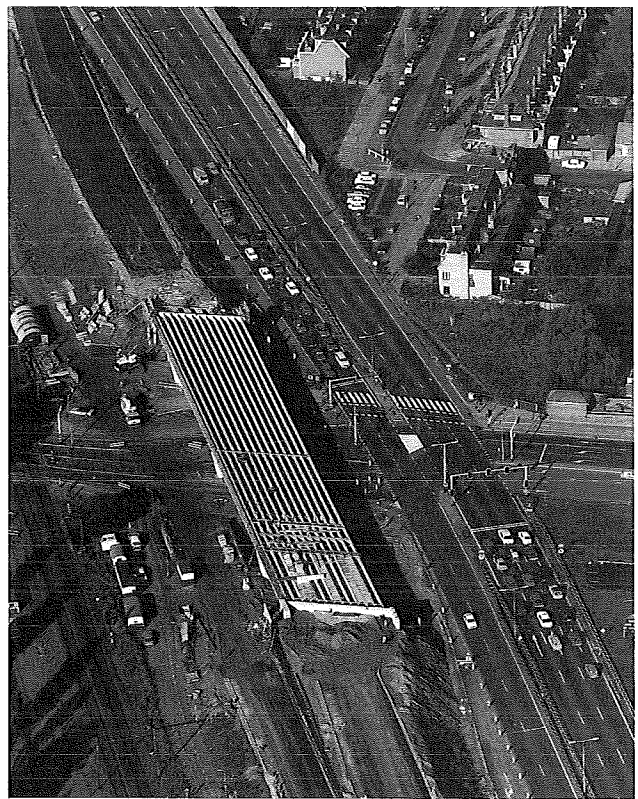
Het gebrek aan resultaat wakkerde, vooral in de Tweede Kamer, de discussie over de instelling van een 'algemeen verkeersfonds', als effectief middel voor een geïntegreerd beleid, weer aan. Van den Doef (PvdA) diende in mei 1976 een motie in waarin de regering werd uitgenodigd nog in 1976 een nota te maken over dit onderwerp, "overwegende, dat een algemeen verkeersfonds een gewenst instrument is om tot een samenhangend verkeers- en vervoerbeleid te komen". De grootste partijen in de Tweede Kamer waren echter niet zonder meer voor de instelling van een dergelijk fonds - de ARP was zelfs tegen, maar wensten er wel een goed onderbouwde, inhoudelijke discussie over te kunnen voeren. Minister Westerterp hield de boot af en benadrukte de nadelen van fondsvorming. Een nota waarin de voor- en nadelen op een rij werden gezet, wilde hij wel laten maken, maar tot die tijd zou hij geen standpunt innemen. Directeurgeneraal Tops was het met hem eens. "Ik moge U adviseren dit standpunt te handhaven."<sup>49</sup>

Terwijl de Tweede Kamer over de noodzaak van een werkelijk geïntegreerd beleid nog tamelijk eensgezind dacht, kwamen de standpunten over de mobiliteitsbeperkende maatregelen steeds verder uit elkaar te liggen. Dat bleek duidelijk bij de verkiezingen van 1977. D'66 wilde bijvoorbeeld prioriteit geven aan de verbetering van de infrastructuur van het openbaar vervoer,<sup>50</sup> maar de VVD voelde daar niets voor. "Wij wensen het particulier vervoer niet ondergeschikt te maken aan het openbaar vervoer."<sup>51</sup> Eensgezinder was de Tweede Kamer in de beoordeling van de ontwikkelingen rond het Rijkswegenfonds. Ir van Rossum (SGP) verwoordde waarschijnlijk het gevoel van de gehele Kamer in zijn teurgestelde, maar berustende evaluatie van de geschiedenis van het fonds. "Wij hebben een Rijkswegenfonds, dat heel duidelijk is ingesteld met het doel om de continuïteit in de wegenbouw te verzekeren. Dat was toen ook een belofte van de Regering. Op democratische wijze is daarop iedere

keer inbreuk gemaakt en ook nu is dat weer het geval door het fonds met 55 mln te korten."<sup>52</sup>

Juist deze voortdurende afbraak van het Rijkswegenfonds maakte het opportuun om verschillende alternatieven te bestuderen voordat in 1977 de geldende regeling voor de opcenten van de Motorrijtuigenbelasting zou eindigen.<sup>53</sup> Maar omdat Verkeer en Waterstaat vasthield aan het uitgangspunt dat een fondsconstructie stopgezet zou moeten worden wanneer het oorspronkelijke doel (versnelde aanleg in verband met achterstand) achterhaald zou zijn<sup>54</sup> en in de Kamer tegelijk aangedrongen werd op een volledig geïntegreerd fonds, bleven beslissingen uit. De opcentenregeling werd met 2 jaar verlengd.<sup>55</sup>

Al snel werd duidelijk dat Financiën en Verkeer en Waterstaat principieel van mening verschilden over de meest wenselijke toekomst van de wegenfinanciering. Verkeer en Waterstaat vond de precieze constructie niet belangrijk, mits deze maar voor continuïteit zou zorgen. Financiën was daarentegen juist beducht voor structurele financiële verplichtingen en wees elk idee van de hand, dat neigde naar een hernieuwde en sterkere indexering van het budget voor de wegenbouw.



Werkzaamheden Utrechtse Baan, 1978.

In februari 1978 schreef de minister van Financiën mr F.H.J.J. Andriessen zijn collega ir D.S. Tuijnman (Verkeer en Waterstaat) dan ook dat hij niet alleen een sterkere indexering afwees, maar ook de bestaande - weinig effectieve - koppeling tussen de rijksbijdrage en de omvang van het motorrijtuigenpark wilde 'heroverwegen'. Vooral omdat de prognoses aangaven dat in de komende jaren deze indexstijging groter zou zijn dan de stijging in de kosten van de wegeaanleg. "Honorering van de door u gemaakte aanspraak op structurele verhoging van de begrotingsgelden voor het Rijkswegenfonds (...) zou daarom, bij handhaving van de bestaande systematiek, tweemaal een voorziening tegen de optredende prijsstijgingen betekenen. In feite is er dan sprake van een structurele volumebijstelling naar boven

toe. Een dergelijke beleidsintensivering is mijns inziens niet in overeenstemming met de noodzaak m.b.t. de wegebouw terughoudendheid te betrachten."<sup>56</sup>

Een argumentatie waar weinig tegen ingebracht kon worden. Directeur-generaal van de Rijkswaterstaat Tops was dan ook van mening dat de minister maar niet teveel moest verwachten van een Rijkswegenfonds met ingebouwde prijscompensatie. Twee andere alternatieven leken reëler. In de eerste plaats een infrastructuurfonds voor de aanleg van infrastructuur t.b.v. van alle vormen van verkeer. Tops meende echter dat de geschiedenis had geleerd dat begrotingsfondsen toch primair budgettaire doelstellingen hadden en desondanks zelden onaantastbaar bleken voor latere kortingen van het budget. Verder kon hij nog verschillende andere bezwaren noemen. Onder andere het probleem dat het toch waarschijnlijk niet één fonds zou worden, omdat een onderlinge afweging van de uiteenlopende projecten niet mogelijk was. De andere mogelijkheid was het Rijkswegenfonds op te heffen en de inkomsten en uitgaven terug te halen naar de begroting van Verkeer en Waterstaat. Het wegebouw-budget zou dan binnen de algemene prijscompensatie-maatregelen van het kabinet vallen.<sup>57</sup>

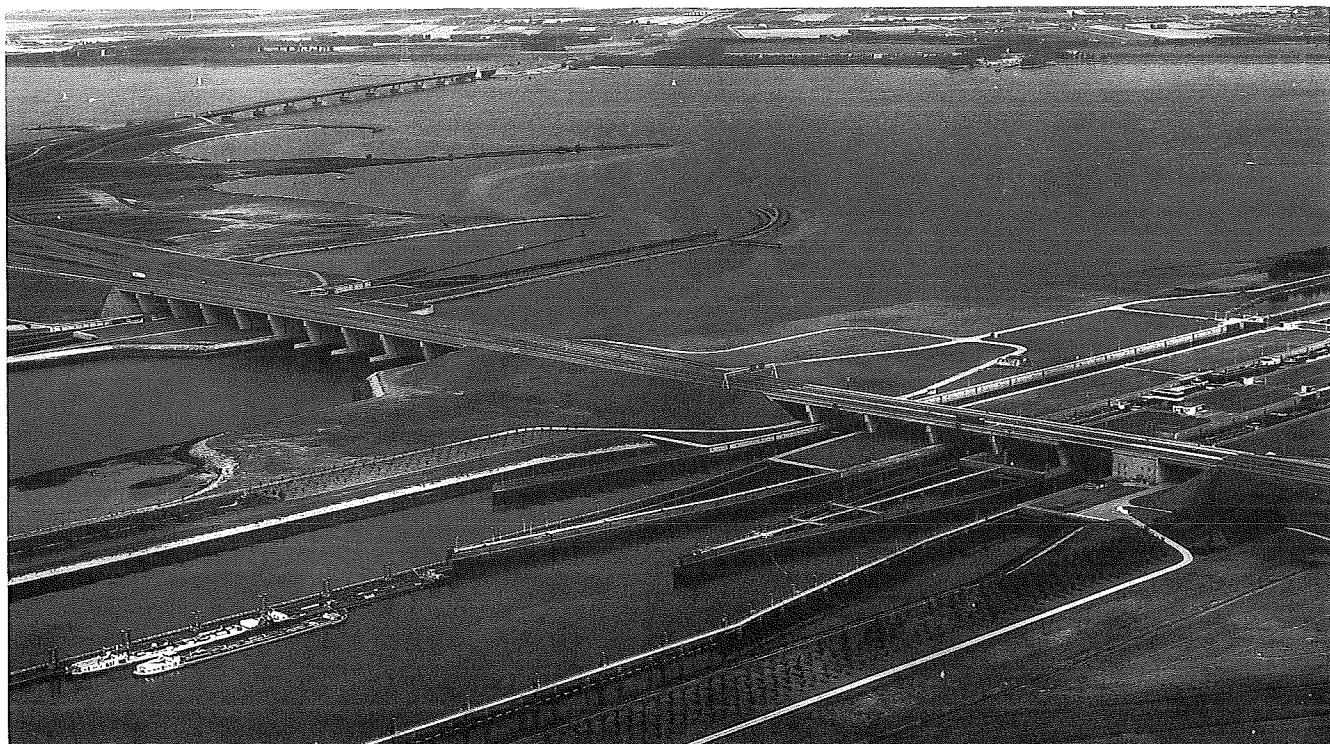
Uiteindelijk besloot de minister dat in zijn beoordeling voorop stond dat de nadelen van een fondsconstructie overheersten.<sup>58</sup> In augustus 1979 werd daarom bij de Tweede Kamer een voorstel ingediend om, teneinde op termijn het Rijkswegenfonds te kunnen opheffen, een tijdelijke voorziening te treffen, waarin o.a. de uitgaven voor de wegebouw al overgebracht werden naar hfd. XII van de rijksbegroting (Verkeer en Waterstaat).<sup>59</sup> De Tweede Kamer wilde echter eerst van gedachten wisselen over verschillende oplossingen voor de financiering van verkeersinfrastructuur in de toekomst. "Uit de schriftelijke voorbereiding en uit de eerste termijn van de mondelinge behandeling van het wetsontwerp bleek dat in de Kamer zeer uiteenlopend werd geoordeeld over de vraag hoe de aanleg van autosnelwegen moet worden gefinancierd en dat een fundamentele discussie over de financiering van een verkeersinfrastructuur hoogst

wenselijk wordt geacht."<sup>60</sup> De tijdelijke voorziening werd daarop door de minister ingetrokken, terwijl alsnog een begroting van het Rijkswegenfonds voor 1980 werd ingediend.<sup>61</sup>

De regering hield wel vast aan het voorstel het Rijkswegenfonds op te heffen en wilde dat nu per 1 januari 1982 laten plaatsvinden. Dan zou er toch genoeg tijd moeten zijn voor beraad met het parlement. Dat bleek echter niet het geval. In de Tweede Kamer werd ook over de meest principiële zaken rond de financiering van de verkeersinfrastructuur dermate uiteenlopend gedacht, dat voor geen enkele variant een parlementaire meerderheid leek te bestaan.<sup>62</sup>

Directeur-generaal Van Dixhoorn vond in september 1982 dat de impasse echt doorbroken moest worden, omdat met het Rijkswegenfonds het punt steeds dichterbij werd benaderd, waarbij het budget volledig besteed zou moeten worden aan onderhoud en verbetering. Voor aanleg en uitbreiding van de wegeninfrastructuur zou dan geen cent meer overblijven. Een weinig lonkend perspectief, vooral omdat de Rijkswaterstaat nu toe was aan uitvoering van de in het structuurschema verkeer en vervoer voorgestelde maatregelen.

De kabinetscrisis van mei 1982 zorgde voor verdere vertraging in de besluitvorming. In het regeerakkoord van november 1982 werd eindelijk de knoop doorgemaakt - minister Smit-Kroes kon haar werk starten met een constructie die Verkeer en Waterstaat jaren eerder als onhaalbaar had laten vallen: "Het Rijkswegenfonds zal worden gehandhaafd met het oog op de noodzakelijke continuïteit van aanleg en onderhoud van de rijkswegen. De voeding van dit fonds behoort aan prijsontwikkelingen te worden aangepast."<sup>64</sup> In juli 1983 werd in de ministerraad een akkoord bereikt over de precieze werking van het vernieuwde Rijkswegenfonds. Het wetsontwerp volgde enkele maanden later.<sup>65</sup> In januari 1984 accepteerde het parlement de herziening. De inkomsten van het fonds werden gekoppeld aan de prijsontwikkeling. Door deze indexering was in 1984 bijna 200 mln gulden extra beschikbaar voor aanleg, onderhoud en verbetering van rijkswegen en oeververbindingen.<sup>66</sup>



Luchtopname Volkeraksluizen met de Haringvlietbrug op de achtergrond, 1978.



## 5.6 Gevolgen voor een nieuw rijkswegenplan

Terwijl de discussies over de financiering van de verkeersinfrastructuur voortduurden, was een nieuw rijkswegenplan samengesteld. Dat had eigenlijk al in 1978, tien jaar na het rijkswegenplan 1968, gereed moeten zijn. Daar werd echter al snel van afgezien, omdat men het rijkswegenplan, als middellange termijnplanning, wilde laten aansluiten op de lange termijnplanning van het structuurschema verkeer en vervoer.<sup>67</sup> De beoogde tijdshorizon van het rijkswegenplan (in uitvoering in 10 tot 15 jaar) kwam dan ook grotendeels overeen met de termijn van de eerste fase van het structuurschema (gereed in 15 tot 20 jaar). Duidelijk was dus ook dat het rijkswegenplan vooral de functie zou krijgen van een 'taakstellende' invulling van die eerste fase van het structuurschema.<sup>68</sup> Directeur-generaal Tops in 1980: "Ten opzichte van het SVV geeft het plan meer inzicht in de werken die in uitvoering zullen komen, alsmede in welke periode die werken zullen worden uitgevoerd."<sup>69</sup>

Minister van Financiën Andriessen probeerde de koppeling van het rijkswegenplan aan de eerste fase van het structuurschema nog tegen te houden. Het zou immers neer komen op een gegarandeerd (hoog) budget voor de wegenbouw voor een groot aantal jaren. Andriessen vond daarom dat uitgangspunt "niet in overeenstemming met de noodzaak m.b.t. de wegenbouw terughoudendheid te betrachten." Hij wilde bij de samenstelling betrokken worden om te waken voor een "realistisch Rijkswegenplan 1978".<sup>70</sup> Doordat de koppeling in principe werd vastgehouden, kwam er in 1978 zelfs niet een aanzet tot een rijkswegenplan. Vervolgens werd gedacht in 1980 met een rijkswegenplan te komen,

maar toen duidelijk werd dat de vaststelling van het structuurschema belangrijk vertraagd was, werd ook de publicatie van het rijkswegenplan naar achteren geschoven.<sup>71</sup> Na de vaststelling van het structuurschema en van het meerjarenplan personenvervoer 1980-1984, werd (eindelijk) een ontwerp-rijkswegenplan 1982 naar buiten gebracht.<sup>72</sup> In het ontwerp-rijkswegenplan 1982 was de nieuwe beleidslijn concreet vooral zichtbaar in de totale lengte van de plan-wegen. Terwijl op het rijkswegenplan 1968 nog 3700 km weg was vermeld, was dit nu teruggebracht tot 3200 km (waarvan 2700 bestaand of in aanleg).<sup>73</sup> Het ontwerp-rijkswegenplan bevatte een uitgebreide toelichting.

Daarin werd o.a. ingegaan op de wijze waarop de eerste fase van het structuurschema was omgezet in een taakstellende planning. "Ervan uitgaande dat een volgend Meerjarenplan Personenvervoer de periode 1984-1988 zal omvatten en in aanmerking nemend dat de eindafweging van daarin op te nemen projecten uit een wat ruimere groep moet kunnen plaatsvinden, lijkt het wenselijk (...) te onderscheiden welke projecten naar de huidige inzichten in aanmerking komen om voor 1990 en welke om na 1990 in uitvoering te worden genomen."<sup>74</sup> Dat werden de prioriteitsgroepen I en II genoemd. "Het in de eerste groep opnemen van een project kan daarom geen garantie inhouden dat daadwerkelijk voor 1990 met de uitvoering wordt begonnen. Toenemende zekerheid hierover zal ontstaan na afweging in het Meerjarenplan Personenvervoer en tenslotte bij het opnemen en goedkeuren van een eerste bedrag in een begroting."<sup>75</sup> Het ontwerp bevatte een wegenlijst waarin per project de toegekende prioriteit werd aangegeven.



Heinenoordtunnel, 1978.

De reacties van gedeputeerde staten waren opvallend eensluidend. Men vond het, gezien de onduidelijkheid over de beschikbare middelen, niet verstandig om een gedetailleerde planning te presenteren in een planvorm, die slechts eenmaal in de 10 jaar wordt herzien.<sup>76</sup> Minister mr H.J. Zeevalking moest in juli 1982 erkennen dat het inderdaad dubieus was of er in de komende jaren voldoende geld beschikbaar zou komen voor realisering van het plan. "Gezien deze onzekerheid overweeg ik het RWP met betrekking tot de nieuwe projecten enerzijds te beperken en anderzijds flexibeler te maken. Mijn voornemen is de nieuwe projecten te beperken tot de eerste prioriteitengroep uit het ontwerp-RWP 1982. (...) De grotere flexibiliteit neem ik mij voor te bereiken door binnen het vast te stellen RWP 1982 af te zien van een indeling in prioriteitengroepen."<sup>77</sup>

Het ontwerp-rijkswegenplan 1983 kreeg inderdaad die belangrijk gewijzigde vorm. De Raad van de Waterstaat en de Rijksplanologische Commissie waren tevreden over het schrappen van het planningselement uit het rijkswegenplan. Dat het plan nu nog slechts een 'beheersplan' was, aansluitend bij wat de Wet Uitkeringen Wegen vereiste van een rijkswegenplan, konden ze niet betreuren - Verkeer en Waterstaat had nu toch immers in het structuurschema verkeer en vervoer en het meerjarenplan personenvervoer betere planningsinstrumenten.<sup>78</sup> In oktober 1983 werd het rijkswegenplan, waaruit het gedeelte over de prioriteitengroepen geheel geschrapt was, aan de koningin verzonden.<sup>79</sup> Het rijkswegenplan 1984 zou per 1 juli 1984 in werking treden.<sup>80</sup> In de nota van toelichting werd aangegeven dat Verkeer en Waterstaat had gekozen voor "een Rijkswegenplan 1984 overeenkomstig het net van hoofdverbindingen volgens de eerste fase van het Structuurschema Verkeer en Vervoer 1981 met achterwege laten van het programmatisch karakter. Dit betekent dat het Rijkswegenplan 1984 een functie als beheersplan heeft gekregen (...) en ten aanzien van vorm en inhoud conform is aan het gestelde in de Wet Uitkeringen Wegen. Het belang van de lagere overheden vraagt echter ook voor de nieuwbouw om duidelijkheid op middellange termijn in verband met de ruimtelijke planning. Deze duidelijkheid zal door het wegvallen van deze planningsfunctie in het Rijkswegenplan 1984 worden vervuld door het voortschrijdend jaarlijks Meerjarenprogramma Personenvervoer."<sup>81</sup>

### 5.7 Geen nieuwe planstructuur

De veranderde status van het rijkswegenplan had direct gevolgen voor de rol van het meerjarenplan personenvervoer en zou ook gevolgen kunnen hebben voor de gehele planstructuur. Het tot meerjarenprogramma omgedoopte meerjarenplan kreeg als een voortschrijdende planningsvorm een plaats in de memorie van toelichting van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het meerjarenprogramma was vanaf 1984 een jaarlijks terugkerend stuk, dat voor het eerste jaar het meest concreet was en zo fungeerde als toelichting op de begroting. Voor daarop volgende jaren werd de planning steeds meer 'indicatief'. "Het MPP biedt naast een vooruitblik op de uitvoeringsplanning voor een planperiode van 5 jaar ook een doorkijk op de voorbereiding van het beleid voor de jaren erna, waarbij zoveel mogelijk voor alle projecten uit de eerste fase van het SVV een urgentievolgorde wordt bepaald."<sup>82</sup>

De wijziging van de rol van het rijkswegenplan en het meerjarenplan/programma paste in een bredere discussie over de planstructuur in de beleidssector. Al in het structuurschema verkeer en vervoer had de regering aangekondigd "de

totstandkoming te bevorderen van een planstructuur op het gebied van het verkeer en vervoer met als kenmerken: geïntegreerde planvorming en besluitvorming op elk overheidsniveau; beleidsafstemming tussen de overheden; voldoende beleidsruimte op provinciaal en gemeentelijk niveau binnen een door de centrale overheid gegeven beleidskader."<sup>83</sup> De discussies hierover binnen Verkeer en Waterstaat gingen dan wel primair over de relatie met lagere overheden, maar deden daarmee tegelijk de vraag rijzen wat nu precies de taak van de rijksoverheid was in deze beleidssector en welke planningsvorm(-en) daarvoor dan het meest geschikt waren. De stuurgroep verkeer en vervoer stelde een werkgroep in voor de bestudering van een nieuwe planningstructuur. Eind 1980 had deze werkgroep een notitie gereed. Drie centrale problemen in de bestaande constellatie werden onderscheiden:

- niet alle terreinen van verkeer en vervoer werden in de bestaande planningsinstrumenten bestreken;
- de rechtskracht van de plannen was onzeker en ongelijk en
- de rol van de plannen in de afstemming van het beleid tussen de bestuursniveaus en tussen de verschillende departementen was onduidelijk (bijvoorbeeld problemen in afstemming van beleid voor particulier ten opzichte van openbaar vervoer en voor het sectorbeleid ten opzichte van de ruimtelijke ordening).

Een van de oorzaken van de bestaande problemen kon natuurlijk gezocht worden in de wijze waarop het bestaande plansysteem in de loop van de tijd was ontstaan. "De verschillende onderdelen hebben elk hun eigen historische achtergrond, en hebben - soms lange tijd - een duidelijke functie vervuld. (...) Het inmiddels ontstane geheel is echter geen logisch en consistent systeem."

In navolging van de Rijksplanologische Commissie stelde de werkgroep twee alternatieven voor. De werkgroep voelde er het meest voor om de bestaande planvormen van structuurschema verkeer en vervoer, rijkswegenplan en meerjarenplan personenvervoer volledig opzij te schuiven. In een nieuwe structuur zou dan een middellange termijn planning in een 'rijks verkeers- en vervoerplan' (RVVP) centraal staan. Lange termijnspecten van de planning zouden daar als een aanvullende 'doorkijk' in ondergebracht kunnen worden, terwijl uit het vervoersplan een meerjaren uitvoeringsprogramma afgeleid zou kunnen worden.<sup>84</sup>

Het tweede alternatief kende evenzeer een strakke, onveranderlijke structuur. Wellicht was dat ook een reden voor het feit dat er geen beslissing werd genomen. Een jaar later was men eigenlijk nog geheel niet gevorderd.<sup>85</sup> In april 1982 werd bij Verkeer en Waterstaat een projectgroep ingesteld om uit de impasse te komen. De projectgroep kreeg de taak een wettelijke regeling voor de planningsstructuur voor te bereiden. "Het uitgangspunt daarbij is de keuze voor aparte sectorale planning, die zo decentraal mogelijk en zo open mogelijk is."<sup>86</sup>

De eindnota van deze projectgroep was in maart 1983 gereed. Toen was de politieke ruimte voor een veelomvattende planningswet inmiddels sterk geslonken. Het eerste kabinet-Lubbers legde veel nadruk op deregulering. Dat leek op het eerste gezicht moeilijk te verenigen met het lanceren van een nieuwe planningswet. De projectgroep zag dat echter anders. Deregulering betekende niet dat een onbevredigende structuur gehandhaafd zou moeten blijven; het streven naar een heldere planningsstructuur paste dus volledig in de dereguleringsoperatie. Een andere minder voordelige ontwikkeling was het voornemen van minister Smit-Kroes om de uitkeringen via de Wet uitkeringen wegen over te hevelen





Terbregseplein, 1980.

naar het Provincie- en het Gemeentefonds. Haar enthousiasme voor een planningswet was gering. Smit-Kroes had nog geen beslissing genomen of ze een ontwerpplanningswet wel zou willen aanbieden aan het parlement. De projectgroep zette echter de eigen lijn door. Alleen met een dergelijke wet in de hand zouden de provincies en grote gemeenten verplicht kunnen worden een duidelijke planning te maken, zodat coördinatie mogelijk zou worden. Ook over de meest wenselijke planningsvorm voor het rijksbeleid was de projectgroep duidelijk. "Daar verkeer en vervoer zich op infrastructuur afspeelt, zal de beleidsvisie moeten worden vertaald in een rijksverkeersinfrastructuurplan, waarin het huidige rijkswegenplan mede is opgenomen." Iets dergelijks zou in verschillende alternatieven geconcretiseerd kunnen worden. De projectgroep prefereerde de variant waarin elementen uit de bestaande planningsvormen samengevoegd zouden worden in een plan met een tijdshorizon van 10 jaar (en daarnaast een 'niet-verplichtende verkenning' over 20 jaar), dat eens per 4 jaar vastgesteld zou worden - waardoor ook het concrete beleid en de financiering in het plan opgenomen zouden kunnen worden. Een dergelijke planvorm "vertoont de grootste eenvoud zonder aan noodzakelijk effect te verliezen".<sup>87</sup>

Duidelijk is dat deze variant de nadruk legde op flexibiliteit in de planning en daardoor meer kans maakte politiek geaccepteerd te worden. Tegelijk hield deze integratie van de planning voor gehele beleidssector in - en dat was ook de kritiek in de stuurgroep verkeer en vervoer - dat het maar de vraag was of er nog sprake kon zijn van werkelijke planning en coördinatie, ook voor de langere termijn.<sup>88</sup>

De stuurgroep verkeer en vervoer vond nu het eerst van belang dat de minister zich zou uitspreken over de wenselijke vorm van de lange termijn planning in de verkeers- en vervoersector. "De vergadering heeft behoefte aan duidelijkheid over de toekomstige planstructuur, in het bijzonder voor de langere termijn. Daarop is dan het verdere werk te enten."<sup>89</sup> Directeur-generaal van de Rijkswaterstaat Van Dixhoorn nam in ieder geval wel een standpunt in. In zijn ogen had de Rijkswaterstaat behoefte aan een richtinggevende lange termijn planning - zonder wettelijke basis - , die vooral betrekking zou moeten hebben op de ruimtelijke aspecten van het beleid (reserveringen). Daarnaast zou dan het meerjarenplan personenvervoer omgevormd moeten worden tot een voortschrijdend meerjarenprogramma. Van Dixhoorn koos hiermee voor het tweede, meest eenvoudige, alternatief van de projectgroep - in tegenstelling tot de projectgroep zelf.<sup>90</sup>

Nu de wensen duidelijker lagen, kon men in september 1983 naar minister Smit-Kroes. De minister vroeg zich af of de rijksoverheid niet genoeg had aan een voortschrijdend meerjarenplan en of dus het beoogde infrastructuurplan voor de langere termijn wel iets toevoegde aan het beleid. Als een dergelijk plan alleen bedoeld was voor ruimtelijke reserveringen, was het maar de vraag of een globaal plan zonder wettelijke grond wel voldoende gewicht zou hebben.<sup>91</sup>

Terwijl deze discussies voortduurden en de voorgestelde oplossingen steeds meer in de richting gingen van een flexibele planning zonder wettelijke basis, moest ook een beslissing genomen worden over de wijze waarop een vervolg gegeven zou worden aan het eerste structuurschema ver-

keer en vervoer. Deze beslissing, die direct verband hield met de discussie over de planstructuur, wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

## 5.8 Evaluatie

De zeventiger jaren laten een helder beeld zien. Gepoogd werd een effectief beleid op poten te zetten dat tegelijk aansloot bij het financiële beleid van de regering.

*1. vorm en inhoud van de planning:* De instelling van de stuurgroep verkeer en vervoer en het projectbureau integrale verkeers- en vervoerstudies vormde in principe een uitstekend startpunt voor een effectieve beleidsvormingsplanning: een podium voor beleidscoördinatie en toegepast wetenschappelijk onderzoek. Door de vertegenwoordiging van beleidsmakers in de stuurgroep werd de planning direct gerelateerd aan de beleidsvorming - en tegelijk poogde de stuurgroep een brug-functie te vervullen tussen enerzijds het projectbureau en het nu eindelijk omvangrijke wetenschappelijk onderzoek en anderzijds de beleidsafdelingen van Verkeer en Waterstaat en hun behoefte aan praktisch bruikbare informatie.

De nieuwe beleidsdoelen werden door de nieuwe planningsorganisatie vertaald in nieuwe planningsvormen. Het eerste structuurschema verkeer en vervoer werd opgezet als een scenario-planning. Het bleek echter niet eenvoudig om met de globale hoofddoelstellingen in de hand een heldere visie te ontwikkelen op de meest wenselijke toekomst. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de status van de verkeersprognose uit het structuurschema. Men gaf niet duidelijk aan of dit nu een 'wenselijk scenario' dan wel een 'prognose bij ongewijzigd beleid' was, maar hield het op een omschrijving als 'een realistische prognose'. Overigens een prognose die niet als vertrekpunt voor de verdere planning van beleidsmiddelenkeuze en beleidsuitvoering werd gebruikt.

In de planning op kortere termijn was de vooruitgang duidelijker. De meerjarenplannen personenvervoer kwamen steeds dichterbij de door het parlement gewenste inzichtelijke weergave van de prioriteitenstelling.

Het rijkswegenplan 1984 betekent het afscheid van het rijkswegenplan als planningsinstrument. Verkeer en Waterstaat had geen behoefte meer aan een planning voor een periode tussen de tijdshorizonten van het meerjarenprogramma en het structuurschema in. Dat deze constatering leidde tot het opzij schuiven van het rijkswegenplan is niet zonder meer logisch. Het is immers niet duidelijk waarom men ervan uitging dat het rijkswegenplan per definitie bedoeld zou zijn voor de middellange termijn; in de vooroorlogse periode was het in ieder geval voor de lange termijn bedoeld.

De negatieve waardering van het rijkswegenplan werd primair veroorzaakt door de erkenning dat het niet zinvol was om een programmatisch plan vast te stellen voor een langere termijn dan de 5 jaar van het voortschrijdende meerjarenprogramma personenvervoer. Voor een meer globale planning,

gericht op de keuze van doelen en middelen op langere termijn, had men het structuurschema al. Een aparte functie voor de middellange termijn planning in het rijkswegenplan zag men aan het begin van de jaren tachtig niet (meer).

De uitkomst van de langdurige discussie over een geheel vernieuwde planstructuur heeft een duidelijk verband met deze keuze voor een tweetal functies van de planning. Allerlei ingrijpende voorstellen werden terzijde geschoven. Uiteindelijk werd toch vastgehouden aan de gegroeide structuur, met een programmatisch plan voor 5 jaar en een globaal ('limitatief en indicatief') plan voor 20-25 jaar, zonder wettelijke basis. Een uitkomst die aangeeft dat, op grond van ervaringen met de gebruikswaarde, meer waarde gehecht werd aan een flexibel beleid dan aan een normatieve planning.

*2. doelen en middelen:* De uitdrukkelijk geformuleerde doelstellingen van het nieuwe beleid in de sector van verkeer en vervoer zijn uitgebreid aan de orde geweest. De formulering van die beleidsdoelen en -middelen was weinig exact en helder: onderlinge relaties werden zelden aangegeven, ongelijksoortige maatregelen werden niet gescheiden en, vooral, de vertaling naar middelen op het meest concrete niveau bleef grotendeels uit.

Enerzijds is dat logisch. Voor de keuze van effectieve middelen op een zo gecompliceerd beleidsterrein is (wetenschappelijke) kennis over de effecten noodzakelijk - iets waar de beleidsvormingsplanning voor kon zorgen. Maar dit toekomstonderzoek stond grotendeels nog in de kinderschoenen, zoals het structuurschema uitdrukkelijk aangaf. Anderzijds meende men, bijvoorbeeld in het meerjarenplan personenvervoer 1976-1980, ook werkelijk de ontwikkeling van het verkeer wel langzamerhand te kunnen ombuigen zonder ingrijpende maatregelen te nemen.

*3. nut van de planning:* de planning in de meerjarenplannen personenvervoer en in het structuurschema verkeer en vervoer werd door de stuurgroep verkeer en vervoer heel direct gekoppeld aan de beleidsvorming. Dat was ook nodig. De directeur-generaal van de Rijkswaterstaat stelde bijvoorbeeld dat een inzichtelijke prioriteitenstelling alleen mogelijk was als de Rijkswaterstaat een scherp inzicht had in de doelstellingen van het beleid.<sup>92</sup> Desondanks was die aansluiting zeker tot in de jaren tachtig niet erg effectief: het kwam de effectiviteit van het beleid niet ten goede. Waar lag dat aan? In de eerste plaats moet dan gewezen worden op de geringe politieke steun. Een draagvlak voor ingrijpende maatregelen, zo Verkeer en Waterstaat deze al wenste, ontbrak. Alleen de aanleg van nieuwe rijkswegen mocht fors ingeperkt worden. In de tweede plaats bleek het een groot probleem om de effectieve middelen te kiezen. Over effecten op langere termijn van bijvoorbeeld mobiliteitsbeperkende maatregelen was nog te weinig bekend, hoewel aan dergelijk onderzoek wel veel gedaan werd. Anders geformuleerd: die directe band tussen de beleidsvorming en de planning heeft alleen maar zin als de planning ook duidelijke resultaten in het wetenschappelijke toekomstonderzoek oplevert.

---

# HOOFDSTUK 6

## Het tweede structuurschema verkeer en vervoer

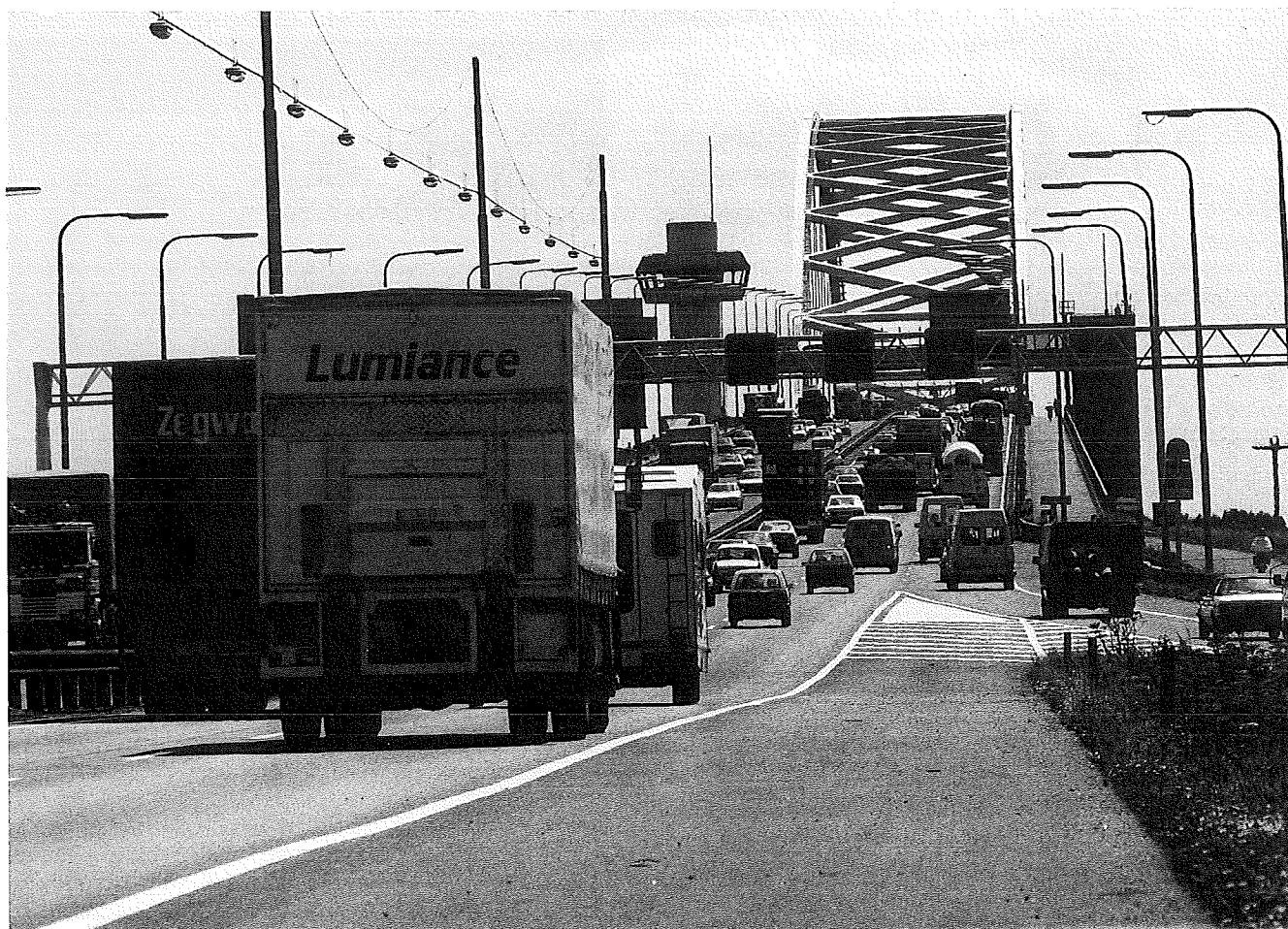
---

### 6.1 Inleiding

In dit laatste chronologische hoofdstuk staat de totstandkoming van het tweede structuurschema verkeer en vervoer centraal. In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op de (geringe) resultaten van het in het eerste structuurschema geformuleerde beleid. Paragraaf 6.3 behandelt de verschillende fasen in de totstandkoming van het tweede structuurschema verkeer en vervoer. Vervolgens worden in het kort de inhoud van deel a van het structuurschema, het beleidsvoornemen, geschetst (paragraaf 6.4) en de latere ontwikkelingen geschetst (paragraaf 6.5). Paragraaf 6.6 geeft een evaluatie van de inhoud van dit hoofdstuk.

### 6.2 Ontoereikend beleid

In de eerste jaren na de formulering van het 'nieuwe' beleid werd dat nog algemeen geaccepteerd. Omdat onder invloed van de economische recessie het verkeer in het begin van de jaren tachtig niet of nauwelijks groeide, kon men leven met het geschetste beleid. Toen echter die tijdelijke stilstand weer plaats maakte voor een onstuimige groei van het verkeer, bleek duidelijk dat het concrete beleid ineffectief was. Enerzijds werd gewezen op de noodzaak van een toereikend wegennet in een economie die sterk afhankelijk is van de transport-sector; anderzijds op de geringe concretisering van de doeleinden die een beperking van de mobiliteitsgroei beoogden, ten gunste van andere aspecten dan de economische ontwikkeling.



*File bij de Brienoordbrug, 1986.*



Het Rijkswegenfonds kon, na de wetsherziening die een geïndexeerd budget regelde, weer effectief gebruikt worden in de wegenbouw. Van het totale budget voor 1968 (1.245 mln gulden, zonder rijksbijdrage) ging bijvoorbeeld bijna de helft naar aanleg en uitbreiding van rijkswegen.<sup>1</sup> De memoire van toelichting bij de begroting: "Hoofddijnen van het beleid vormen ook thans het in goede staat van onderhoud houden van het hoofdwegenet en het oplossen van knelpunten." Die verkeersknelpunten bevonden zich vooral in de Randstad, "waar het zwaartepunt van de economische bedrijvigheid ligt. Het behoeft geen getoog dat een goede infrastructuur een noodzakelijke voorwaarde is voor een verdere economische groei."<sup>2</sup>

Toch, juist in de jaren 1985-1986 zijn in de uitspraken van de minister en Kamerleden de eerste signalen zichtbaar van een minder positieve beoordeling van het in het structuurschema uitgezette beleid. "De mobiliteit lijkt zich thans zodanig te ontwikkelen dat het gevoerde verkeers- en vervoerbeleid hier goed op aansluit", meende minister Smit-Kroes nog in het meerjarenprogramma personenvervoer 1986-1990.<sup>3</sup> Daarom kon het beleid naar haar mening nu sterker gericht worden op de economische functie van de infrastructuur.<sup>4</sup> Een jaar later moest zij echter erkennen: "De door het aantrekken van de economie versnelde groei van het wegverkeer overtreft momenteel de prognoses."<sup>5</sup> De ontwikkeling van het verkeer bleek juist in 1986 groter dan de in het structuurschema en de meerjarenprogramma's verwachte verkeersgroei van 1 % per jaar (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1: jaarlijkse vervoersprestatie in mld km

	autobestuurder
1981	59.7
1982	61.5
1983	61.9
1984	64.3
1985	63.9
1986	67.9

Bron: Mobiliteit in geding (1987), p. 11.

Steeds duidelijker werd dat de beleidsmaatregelen uit het eerste structuurschema verkeer en vervoer ontoereikend waren. De prognoses over de verkeersontwikkeling, waarop



Verkeersstellingsmechanisme, 1982.

het beleid gebaseerd was, bleken te laag en de voorwaarden voor een effectieve uitvoering ontbraken (vooral door de beperkte financiële middelen).<sup>6</sup> Files werden een steeds groter probleem. Een ingrijpend beleid was nodig. Bij de Tweede-Kamerverkiezingen werd dit door de meeste politieke partijen erkend. Het CDA en de PvdA wensten bijvoorbeeld een variabilisering van de autokosten.<sup>7</sup> Eind 1988 liet ook de minister van Verkeer en Waterstaat blijken achteraf niet erg gelukkig te zijn met het eerste structuurschema verkeer en vervoer. Het structuurschema "bleek al snel onvoldoende houvast te geven voor de realisering van beleid. Concrete acties werden niet geformuleerd, laat staan uitgevoerd. Een duidelijk financieel kader ontbrak al helemaal. Daar komt bij dat het verkeersaanbod na het uitbrengen van SVV-1 veel sterker steeg dan in het schema was voorzien."<sup>8</sup> De kritiek op het eerste structuurschema richtte zich dus "met name op het achterwege blijven van effectieve instrumenten om het beleid in de praktijk gestalte te geven. Na het maken van de nota werd verzuimd over de hele linie acties te formuleren en uit te voeren. Het te voeren beleid was daardoor niet helder, mede doordat er te weinig duidelijke keuzen werden gemaakt. Tenslotte ontbrak er een duidelijk financieel kader."<sup>9</sup>

### 6.3 De voorbereiding van een nieuw structuurschema

In de wijze waarop binnen Verkeer en Waterstaat de bestaande problemen in de verkeers- en vervoersector werden aangepakt, zijn twee lijnen zichtbaar. De bestaande hoofddoelstelling (de infrastructuur aanpassen aan de behoefte in een afweging van de maatschappelijke effecten) leidde voor-



Invaren tweede deel Brienoordbrug, 20 februari 1989. De Brienoordbrug is één van de grote verkeersknelpunten die wordt aangepakt.

al tot besluiten over de opheffing van de bestaande knelpunten in het wegennet (waarbij dan rekening gehouden werd met verschillende aspecten) en over een op beperking van de mobiliteitsgroei gericht beleid.

Een mijlpaal in het denken over de wegeaanleg en -verbetering was het rapport "Afrekenen met files" van het bureau McKinsey & Company (juli 1986), vervaardigd in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat. In het rapport werden het probleem van filevorming en de mogelijke maatregelen daartegen zoveel mogelijk gekwantificeerd.

McKinsey kwam tot een duidelijke conclusie: "Het lijkt duidelijk dat de omvang van de filevorming op het Nederlandse hoofdwegenet belangrijk groter is dan de huidige rapportage doet vermoeden." De omvang van het probleem werd 30 tot 40 % groter geschat.

Anderzijds benadrukte McKinsey dat dit niet betekende dat het om een onbeheersbaar probleem zou gaan.<sup>10</sup> Concreet adviseerde McKinsey de benuttingsgraad van de bestaande wegcapaciteit te verhogen, het parkeren in de grote steden te belemmeren en aanzienlijke extra investeringen in de infrastructuur te doen (2,8 mld gulden).<sup>11</sup> Daarnaast achtte men een ondersteunend beleid nodig, met maatregelen die elk een deel van de congestieproblemen zouden kunnen verminderen (o.a. stimuleren van carpooling, het openbaar vervoer en het gebruik van de fiets aantrekkelijker maken).



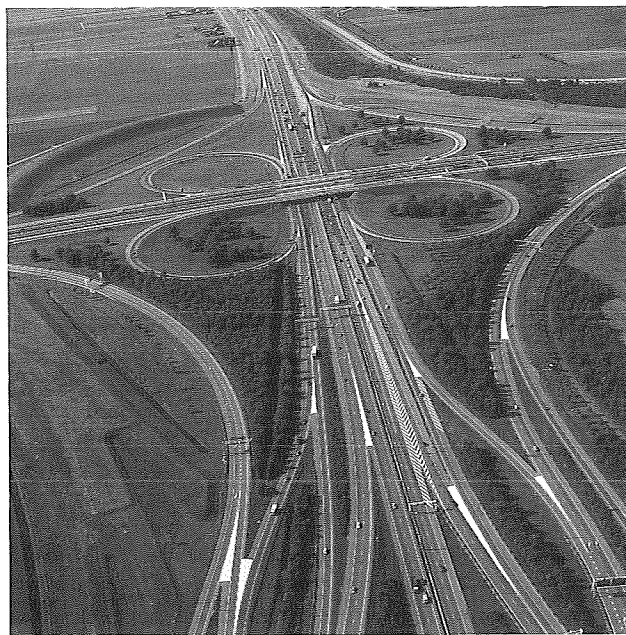
Bustaxi Sneek, 1984.

Tot slot wilde McKinsey meer experimenten laten uitvoeren, waaronder het bestuderen van de mogelijkheden van "een systeem van congestieheffingen door bijvoorbeeld elektronische zoneheffing of door plaatsgebonden vergunningstelsels".<sup>12</sup>

"*Afrekenen met files*" deed vooral stof opwaaien door de berekening van de kosten van de files. McKinsey berekende dat de opstoppingen per jaar zorgden voor een tijdverlies van 33 mln uren. In 1986 had het verlies van tijd en brandstof circa 682 mln gulden gekost - een bedrag dat bij opgewijzigd beleid zou oplopen naar minimaal 1 mld gulden in 2000.

De stuurgroep verkeer en vervoer drong er bij minister Smit-Kroes op aan zo snel mogelijk een concreet vervolg te geven aan de studie van McKinsey. In grote lijnen stond de stuurgroep volledig achter het door McKinsey voorgestelde beleid. "Dit beleid houdt in dat, naast additionele investeringen, alle geselecteerde beleidsvariabelen maximaal worden aangewend." Met betrekking tot die additionele investeringen dacht de stuurgroep aan 100 mln gulden in 1987, voor economisch belangrijke verbindingen in de Randstad. De andere maatregelen waren bijna ongewijzigd overgenomen uit "*Afrekenen met files*": optimaal gebruik van het bestaande wegennet, snelle besluitvorming over variabilisatie van de autokosten en het starten van een bestuurlijk overleg met de grote steden in de Randstad over een gezamenlijk beleidsplan.<sup>13</sup>

Die laatste aanbeveling werd door Smit-Kroes snel geëffectueerd. In februari 1987 werd een 'projectgroep mobiliteitsscenario Randstad' ingesteld, waarin de provincies Noord- en Zuid-Holland, de gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Verkeer en Waterstaat vertegenwoordigd waren. Al in juli 1987 had deze projectgroep het 'mobiliteitsscenario Randstad' gereed (waarbij McKinsey & Company weer een belangrijke rol speelde<sup>14</sup>). Het mobiliteitsscenario bevatte een samenhangend pakket van maatregelen, dat zou moeten leiden tot een reductie van de wachttijden in het wegverkeer met 94 %, terwijl het de overheid per saldo niets zou kosten. Voor het uitbreiden en optimaliseren van het openbaar vervoer werd 140 mln gulden



Verkeersknooppunt Oudenrijn, 1986.

uitgetrokken; voor het uitbreiden en optimaliseren van het wegennet 320 mln. Deze uitgaven zouden gedekt kunnen worden door direct de variabilisering van de autokosten aan te pakken. Tegenover een verlaging van de Motorrijtuigenbelasting van in totaal 500 mln gulden stelde de projectgroep een verhoging van de brandstofprijs met 25 cent per liter, wat 960 mln zou opbrengen.

De bestaande bezwaren tegen een variabilisatie van de autokosten op een dergelijke wijze (verhoging van de brandstofprijs leidt tot grote omzetverliezen bij pomphouders in de grensstreken van Nederland) verhinderden echter een volledige doorvoering van het mobiliteitsscenario.<sup>15</sup> Uiteindelijk besloot de regering in december 1987 de Motorrijtuigenbelasting te verhogen, ten behoeve van de uitbreiding van de infrastructuur. De verhoging zou in 1995 weer teruggedraaid worden als het systeem van 'road-pricing' in werking zou treden.<sup>16</sup>

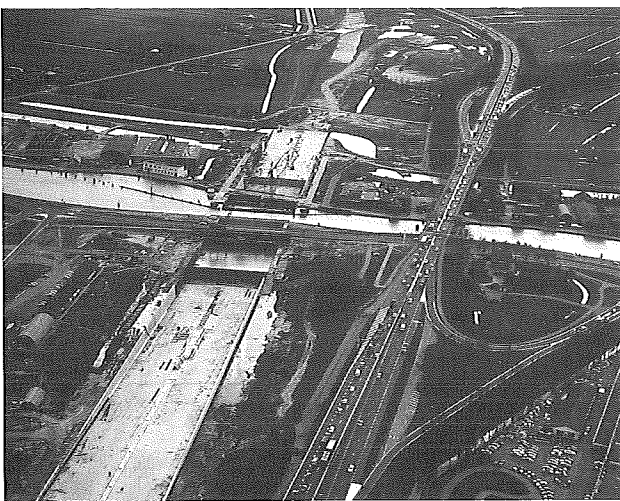
Tegelijkertijd werd gewerkt aan een ander maatregelenpakket: de private financiering van oeververbindingen in de Randstad, te bekostigen met een systeem van road-pricing ('rekening-rijden'). Ook dit kan gezien worden als een vervolg op "*Afrekenen met files*" van McKinsey. De daarin benadrukte noodzaak van opheffing van de grootste knelpunten in het wegennet werd nader onderzocht door de commissie-Oele (infrastructuurbehoeften) en de commissie-Le Blanc (financieringsaspecten). In hun conclusies, september 1987, werd in principe een positief oordeel gegeven over





*Prins Clausplein, 1983.*

het idee om via een private financiering de aanleg van enkele noodzakelijke tunnels en wegen eerder te starten. Minister Smit-Kroes nam dit oordeel direct over. De onderhandelingen met potentiële financiers leidden echter niet tot een snel accordo. In januari 1988 zond minister Smit-Kroes met het 'bereikbaarheidsplan Randstad' haar beslissing over het mobiliteitsscenario aan de Tweede Kamer.<sup>17</sup>



*Aanleg Gouwe Aquaduct, gereed in 1981.*

Het bereikbaarheidsplan bevat maatregelen op verschillende terreinen: de wegen-infrastructuur (verbetering van het wegennet op alle niveaus, waarbij de beoogde nieuwe tunnels privaat gefinancierd worden), de verkeersregulering (via roadpricing), het openbaar vervoer en additionele aspecten (het 'flankerend beleid').<sup>18</sup> Door de private financiering van de 4 versneld te bouwen tunnels en de bekostiging daarvan met de opbrengsten van road-pricing, zou binnen het Rijkswegenfonds weer meer ruimte ontstaan om de andere rijkswegenprojecten uit het plan te financieren.<sup>19</sup> Een tijdelijke Mobiliteitsfonds werd ingesteld, om de samenwerking tussen de partijen in het 'bestuurlijk overleg Randstad' een basis te geven.<sup>20</sup> Het Rijk zou de opbrengsten van de (tijdelijke) ver-

hoging van de Motorrijtuigenbelasting in dat Mobiliteitsfonds storten, ter financiering van infrastructuur-projecten van de lagere overheden en openbaar-vervoerbedrijven.<sup>21</sup> Intussen waren ook de activiteiten rond de samenstelling van een nieuw structuurschema verkeer en vervoer in een stroomversnelling gekomen. Het had lang geduurd voordat daadwerkelijk besloten was een nieuw structuurschema te maken - ook omdat tegelijkertijd de in het vorige hoofdstuk behandelde discussie over een geheel nieuw planstructuur speelde. Dit ondanks de in het structuurschema gedane toezegging om na 5 jaar, dus in 1986, met een herziening te komen.

Al in november 1982 werd er binnen de stuurgroep verkeer en vervoer over gepraat. Er waren argumenten voor en tegen een herziening van het eerste structuurschema, maar gezien de discussies over decentralisatie en deregulering werd geen standpunt ingenomen.<sup>22</sup> Een half jaar later was de stuurgroep nog niet veel opgeschoten. Men had alleen een standpunt geformuleerd over de noodzakelijke kern van een nieuw plan voor de middellange termijn - in welke vorm dan ook - en was bezig met het opstellen en berekenen van omgevingsscenario's.<sup>23</sup> In de loop van 1983 werd ook duidelijk dat de vertraging in de onderbouwende studies en in de besluitvorming over de positie van het nieuwe structuurschema ertoe geleid hadden dat men hoogstens in 1987 klaar zou zijn - dus niet meer in de lopende kabinetsperiode.<sup>24</sup>

In 1985 werd duidelijk dat de onverwacht snelle groei van het verkeer niet op korte termijn zou stoppen. De noodzaak van een effectief beleid deed zich nog meer voelen. De stuurgroep stelde een projectteam in, met 4 mensen van de Rijkswaterstaat, het Directoraat-Generaal Verkeer, de Rijksplanologische Dienst en de stuurgroep, dat zich volledig ging wijden aan de opzet van een nieuw dan wel herzien structuurschema verkeer en vervoer. Het onderzoek werd geïntensiveerd, vooral met betrekking tot de gevolgen van een voortzetting van het bestaande beleid.<sup>25</sup>

Van den Broecke Social Research maakte in opdracht van het projectbureau integrale verkeers- en vervoerstudies een prognose van het personenautobezit, die aan de basis stond van het tweede structuurschema. Die prognose ging uit van drie scenario's van de economische groei.<sup>26</sup> Men kwam uit op 7,2 tot 8,9 mln personenauto's in 2010, afhankelijk van de economische groei. Een sterke toename, veroorzaakt door de economische vooruitgang en de demografische ontwikkeling.<sup>27</sup> Eerst in 2020 werd een daling van het personenautobezit verwacht.<sup>28</sup>

Het onderzoek naar de gevolgen van een ongewijzigd beleid leverde vele voor de beleidsvorming nuttige inzichten op. Enkele voorbeelden: de groeiende mobiliteit werd niet veroorzaakt door een toename in het aantal verplaatsingen per persoon of in de gemiddelde reistijd, maar vooral door een toename in de gemiddelde afstand van de verplaatsingen;<sup>29</sup> verschillende beleidsmiddelen ter beïnvloeding van de verkeersontwikkeling bleken op onderscheiden aspecten van de mobiliteit effect te hebben - soms ook tegenstrijdige effecten;<sup>30</sup> zonder extra maatregelen zouden de files op het hoofdwegennet met een faktor 3 à 4 toenemen.<sup>31</sup>

De resultaten van deze studies werden aan het einde van 1986 verwerkt in de interne nota van de stuurgroep "Toekomstverkenningen verkeer en vervoer". De ernst en omvang van het verkeersprobleem werd daarin duidelijk zichtbaar, maar over de oorzaken van de problemen en over het te voeren beleid was de nota veel minder duidelijk.<sup>32</sup> De werkzaamheden raakten in een impasse. Er bestond nog geen consensus over de vorm en hoofddoelstellingen van



File bij Coentunnel, 1988.

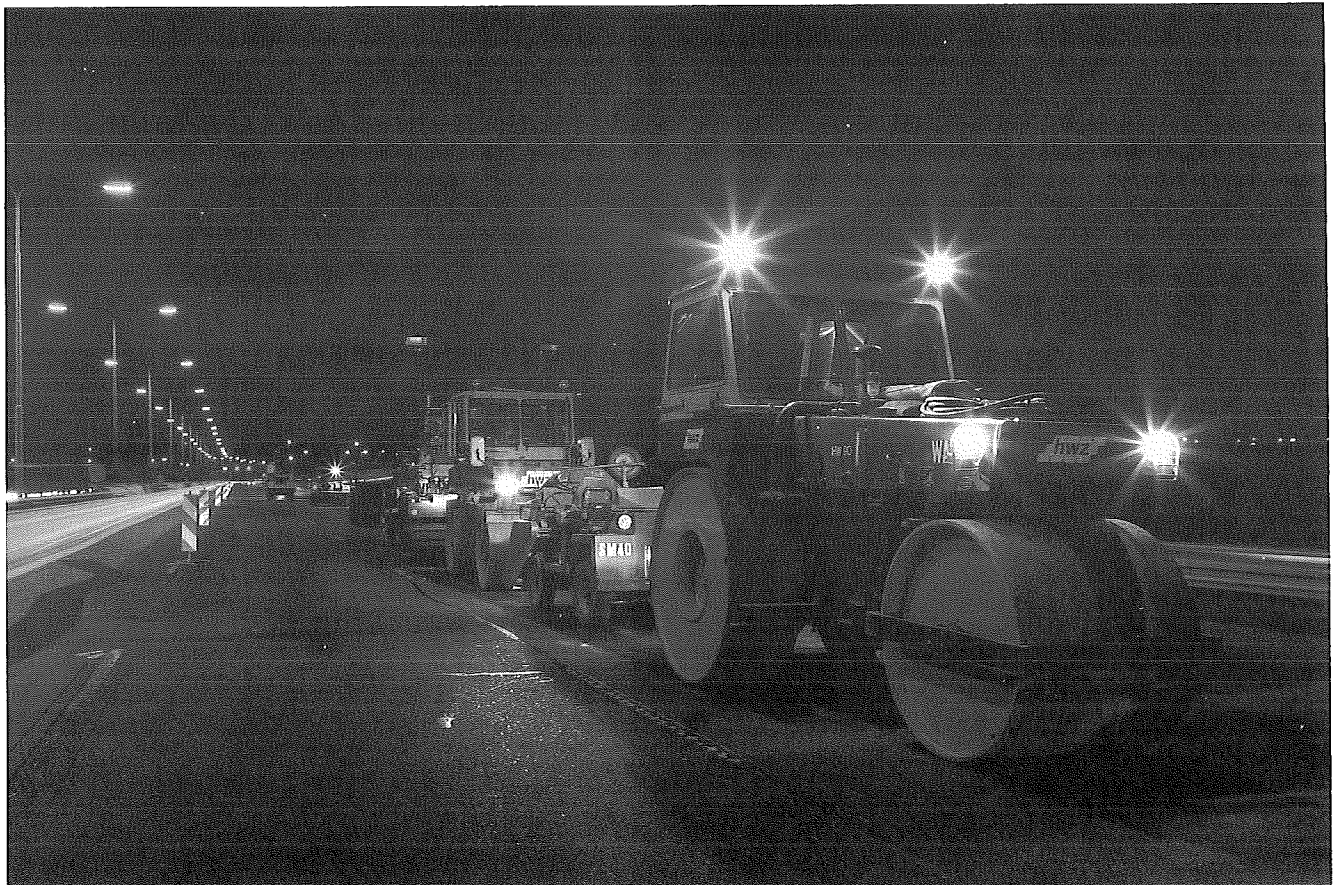
het nieuwe structuurschema.<sup>33</sup> De voorbereiding van het tweede structuurschema kreeg een nieuwe impuls met de komst van de bestuurskundig adviseur drs L.E.M. Klinkers. Deze externe adviseur kwam in maart 1987 met een uitgebreid strategisch plan voor de samenstelling van een uitvoeringsgericht structuurschema.<sup>34</sup> Het plan werd door minister Smit-Kroes aanvaard. Klinkers ging samen met het projectteam aan de slag.<sup>35</sup>

Het nieuwe projectteam startte met een ambitieus doel. Men wilde het op te stellen tweede structuurschema verkeer en

vervoer niet zien als slechts een indicatief plan met ruimtelijke reserveringen, maar als een operationeel plan (een 'nota verkeer en vervoer') van concrete projecten en activiteiten, gebaseerd op een samenwerking tussen alle betrokken partijen.<sup>36</sup> De eerste fase van het strategische plan omvatte een inventarisatie van de problemen via gestructureerde interviews met 234 deskundige sleutelfiguren uit alle maatschappelijke geledingen.<sup>37</sup>

De tweede fase van het onderzoek volgens de methode van Klinkers was erop gericht inzicht te verkrijgen in de oorzaken van de 28 onderscheiden 'probleemcomplexen'. Het projectteam probeerde ordening te brengen in allerlei mogelijke oorzaken en de bestaande dwarsverbanden tussen die oorzaken en problemen aan te geven.<sup>38</sup> In oktober 1987 had men de structuur van de nota op papier staan. Nu volgde de derde fase van het planningsproces. Tot aan het einde van 1987 was het projectteam bezig met het zoeken naar effectieve maatregelen. Stapsgewijs kwam men daarmee tot het formuleren van concrete projecten.<sup>39</sup> Desondanks, het exact kunnen aangeven van de relaties tussen problemen en oplossingen blijft moeilijk. Door het gebruiken van tamelijk vage termen als 'spanningsvelden' wordt dat door het projectteam impliciet ook erkend.<sup>40</sup>

In diezelfde tijd brachten de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat de notitie "Verkeer en milieu" uit. Voor het eerst werd hierin een direct verband gelegd tussen de twee belangrijkste redenen om de verkeersgroei terug te dringen: zowel de congestie op de hoofdwegen als de milieuvervuiling. Juist door deze erkenning dat een mobiliteitsbeperking voor beide terreinen noodzakelijk was, maakte het voorstellen van tot dan toe ongekend ingrijpende maatregelen mogelijk - zij het nog zonder definitieve standpuntbepaling.



Onderhoudswerkzaamheden rijksweg 13, 1988.

In de notitie werd zowel het aanscherpen van de emissie-eisen voor motorvoertuigen als het beperken van de groei van de automobilititeit noodzakelijk genoemd. Scherpere emissie-eisen zouden echter alleen in EG-verband vastgesteld kunnen worden. Nederland kon alleen fiscale voordelen geven voor het gebruik van 'schone' auto's en het gebruik van loodvrije benzine stimuleren. De verwachte groei van het verkeer zou echter een positief effect van dit milieubeleid sterk kunnen verminderen.<sup>41</sup> Dus werden in de notitie verschillende maatregelen ter beperking van de automobilititeit besproken. Het meest positief waren de ministers over maatregelen als roadpricing, aanzienlijke investeringen in de infrastructuur van het openbaar vervoer en het beperken dan wel afschaffen van het reiskostenforfait.<sup>42</sup>

Ook in december 1987 wordt een concept-deel a van de "Vierde nota over de ruimtelijke ordening" naar buiten gebracht - de definitieve vaststelling van deel d (regeringsbeslissing) van de Vierde nota volgt in september 1988. Met de samenstellers van de Vierde nota had het projectteam tot dan toe enkele malen overleg gevoerd over de onderlinge afstemming. Ook na de publicatie van het concept blijkt het nog nodig om hierover te overleggen. Fundamentele inzichtsverschillen zijn er niet, maar om de Vierde nota te kunnen laten fungeren als een uitgangspunt voor het nieuw structuurschema moeten toch nog wat puntjes op de i gezet worden.<sup>43</sup>

De vierde nota geeft een beeld van verwachte en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen tot aan het jaar 2015.<sup>44</sup> Voor wat de verkeersinfrastructuur betreft, staat 'geleiding van de mobiliteit' centraal in de Vierde nota. Dat sluit aan bij de veranderde beleidsuitgangspunten voor het gehele ruimtelijke beleid. "Aanpassing van de kwaliteit zal veel vaker het antwoord op veranderingen zijn dan uitbreiding van de kwantiteit."<sup>45</sup>

In de Vierde nota gaat de regering uit van een prognose van 8 mln personenauto's in 2010, bij een ongewijzigd beleid, en een toename van de automobilititeit van 70 % ten opzichte van 1986.<sup>46</sup> Geleiding van de mobiliteit moet er voor zorgen dat het economisch gezien essentiële verkeer voorrang krijgt.<sup>47</sup> "Nederland heeft niet de ruimte om het autoverkeer onbegrensd te laten groeien. Keuzen zijn nodig, op het terrein van het verkeers- en vervoerbeleid, van het milieubeleid en dat van de ruimtelijke ordening. (...) Bundeling van activiteiten blijft dan ook een essentiële voorwaarde voor het beperken van de groei van het autoverkeer,"<sup>48</sup> "Het woonwerkverkeer per auto en andere niet-zakelijke automobilititeit zal moeten worden beperkt door afstemming, in directe relatie met de infrastructuur, van wonen, werken en voorzienin-

gen in stadsgewestelijk verband, door beïnvloeding van de verkeersstromen en door aanbieden van een hoogwaardig en aantrekkelijk openbaar vervoer."<sup>49</sup>

In juni 1988 had het projectteam voor de samenstelling van het nieuwe structuurschema verkeer en vervoer een min of meer complete concept-nota verkeer en vervoer gereed.<sup>50</sup> Minister Smit-Kroes ging accoord met met de inhoud, maar gelastte de door het projectteam voorgestelde commentaaronde onder de eerder geïnterviewde sleutelpersonen af, in verband met de vertraging die dat zou opleveren. De zaken nemen voor het projectteam echter een positieve wending als blijkt dat de ministerraad de nota steunt en er jaarlijks 400 mln gulden extra beschikbaar komt. Op 25 november 1988 wordt het tweede structuurschema verkeer en vervoer in de ministerraad officieel goedgekeurd.<sup>51</sup>

## 6.4 Het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer

Op 30 november 1988 werd door de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer deel a van het 'Tweede structuurschema verkeer en vervoer', het beleidsvoornemen, uitgebracht.<sup>52</sup> Het tweede structuurschema geeft de lange termijnvisie van de regering op de verkeers- en vervoersector, in 'limitatieve' (de genoemde infrastructuur-projecten zijn een maximum aan inzet) en 'indicatieve' zin (de projecten worden nog niet exact vastgesteld). De Nota verkeer en vervoer dient als toelichting op de planologische kernbeslissing. Tegelijk is die nota de vertaling van een geconstateerde behoefte: het structuurschema moest meer bieden dan alleen een aantal infrastructuurplannen, zoals in het eerste structuurschema het geval was.<sup>53</sup>

Het structuurschema beoogt een beleidsvisie te geven op de bestaande spanning tussen bereikbaarheid en leefbaarheid. Er is daarbij niet gekozen voor een extreme oplossing. Maar juist een genuanceerd beleid vereist dat het niet-zakelijke personenverkeer wordt afgeremd ten faveure van het zakelijke en goederenverkeer.<sup>54</sup> Daartoe worden 4 'luiken' onderscheiden, verdeeld in 'sporen'. Voor die 4 luiken zijn - kwantitatieve - 'streefbeelden' gemaakt: de beoogde effecten in 2010.<sup>55</sup> De 4 luiken:

1. verbetering van de bereikbaarheid;
2. geleiding van de mobiliteit;
3. verbetering van de leefbaarheid (vooral de problemen van verkeersveiligheid, verzuring en ruimtebeslag);
4. ondersteunende maatregelen.<sup>56</sup>



Busbaan bij Hendrik-Ido-Ambacht, 1989.



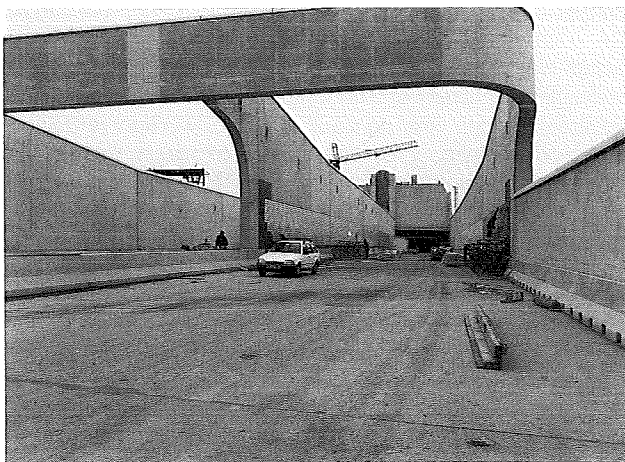
Parkeerterrein bij busstation tussen Ridderkerk en Hendrik-Ido-Ambacht, 1989.



De belangrijkste hiervoor noodzakelijke geachte maatregelen hebben op verschillende 'luiken' effect. Het terugdringen van de automobilititeit in de Randstad verbetert de bereikbaarheid, maar tegelijk ook de leefbaarheid. Meer concreet wordt voor de milieuvervuiling door de verkeers- en vervoerssector een streefbeeld gehanteerd van een beperking van de vervuiling in 2010 met 75 %. Dit kan bereikt worden doordat ook gestreefd wordt naar een toename van het gebruik van het openbaar vervoer van 50 %.

Bij deze maatregelen wordt uitgegaan van een scenario waarin het aantal auto's toeneemt van 5 mln tot 7 à 8 mln in 2010. Zonder aanvullende maatregelen zou het gebruik van de personenauto in spitsuren nog met 70 % stijgen.<sup>57</sup> De regering streeft er naar om de toename van de verkeerscongestie in 2010 te beperken met een derde deel van de voorspelde groei bij ongewijzigd beleid.<sup>58</sup> Verschillende maatregelen moeten die verkeersgroei tegenhouden: een sterke verbetering van het openbaar vervoer, een verbetering van het hoofdwegennet, de bouw van 'transferia' en -vooral - road-pricing. De variabele autokosten moeten op bepaalde plaatsen en tijdstippen verhoogd worden met 50 %.<sup>59</sup>

Voor het infrastructuurbeleid is er voortaan het 'meerjarenprogramma infrastructuur en transport' (MIT), dat het meerjarenprogramma personenvervoer vervangt.<sup>60</sup> Behalve het personen- en goederenvervoer omvat dit nieuwe beleidsplan ook het vervoer over de waterwegen. In het structuurschema



*Aanleg Zeeburgertunnel, 1989.*

wordt voor de wegen-infrastructuur uitgegaan van een hoofdwegennet, dat rechtstreekse verbindingen geeft tussen de 40 belangrijkste centra van Nederland.<sup>61</sup> Van die verbindingen krijgen de 'hoofdtransportassen' de meeste prioriteit.<sup>62</sup> De totale lengte van het hoofdwegennet in het structuurschema is ongeveer gelijk aan die in het eerste structuurschema verkeer en vervoer.<sup>63</sup>

De kosten van de 136 in dit beleidsvoornemen van het tweede structuurschema aangekondigde projecten worden geschat op een kleine 58 mld gulden. Voor de uitvoering van de wegenbouwplannen in het nieuwe meerjarenprogramma infrastructuur en transport wordt in de nota verkeer en vervoer tot 2010 19 mld gulden uitgetrokken.<sup>64</sup> Voor het totale programma van het structuurschema is er jaarlijks 325 mln gulden extra nodig, met name voor projecten ten behoeve van het openbaar vervoer. De regering heeft dat inmiddels beschikbaar gesteld.<sup>65</sup>

## 6.5 Epiloog: verkeer en milieubeheer

Voor de uitvoering van de vele concrete projecten van het tweede structuurschema verkeer en vervoer is bij Verkeer en Waterstaat per 1 december 1988 de projectdirectie verkeer en vervoer (PVV) ingesteld. Tegelijk is de stuurgroep verkeer en vervoer opgeheven. Ir V.J.D. de Groot, eerder voorzitter van de stuurgroep, is directeur van de projectdirectie. Onder diens supervisie functioneert ook het projectbureau integrale verkeers- en vervoerstudies, waarin medewerkers van de Rijkswaterstaat, het directoraat-generaal Vervoer, de Rijksplanologische Dient en de Nederlandse Spoorwegen samenwerken. De projectdirectie heeft als belangrijkste taken de 'procesverantwoordelijkheid' voor de uitvoering van het structuurschema en meer concreet de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van verschillende 'gemeenschappelijke projecten' uit de nota verkeer en vervoer.<sup>66</sup>

Een van de projecten van het tweede structuurschema betreft een onderzoek naar de mogelijke instelling van een 'infrastructuurfonds'. Dat fonds moet de financiering van aanleg en onderhoud van weg- en railinfrastructuur regelen.<sup>67</sup> Inmiddels heeft in september 1989 een werkgroep van Financiën, Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat hierover een rapport uitgebracht. Men concludeerde dat de instelling van een dergelijk infrastructuurfonds mogelijk was en voor een meer flexibel beleid zou kunnen zorgen. Jaarlijks zou de minister van Verkeer en Waterstaat voor een prioriteitenstelling binnen het geheel aan infrastructuurprojecten moeten zorgen. Het fonds zou zelfstandig leningen moeten afsluiten op de kapitaalmarkt voor investeringen. Een dergelijk fonds zou (verdere) private financiering van projecten onnodig maken.<sup>68</sup>



*Wildviaduct „Woeste Hoeve”, 1988.*

De inhoud van het tweede structuurschema lijkt echter vooral op het punt van de verbetering van de leefbaarheid, het derde luik, in de uiteindelijke regeringsbeslissing aangepast te moeten worden. Dat wordt vooral veroorzaakt doordat kort na het structuurschema ook het "Nationaal milieubeleidsplan" van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is gepubliceerd.<sup>69</sup> Een beleidsplan dat voor een belangrijk deel is gebaseerd op het rapport van de commissie-Brundtland en op "Zorgen voor morgen: nationale milieuverkenning 1985-2010" van het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieuhygiëne.<sup>70</sup> Het beleidsplan omvat "de strategie voor het milieubeleid voor de middellange termijn gericht op het bereiken van een duurzame ontwikkeling".

In het milieubeleidsplan worden de in het structuurschema aangekondigde maatregelen niet zonder meer geaccepteerd. "In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer kon niet volledig rekening worden gehouden met de conclusies van het rapport 'Zorgen voor Morgen' van het RIVM. Daarnaast blijkt de feitelijke groei van het verkeer (aantal autokilometers) de afgelopen drie jaar groter te zijn dan werd verwacht." Die verkeersgroei is inmiddels opgelopen tot bijna 5 % per jaar, wat de noodzaak van snelle en ingrijpende maatregelen onderstreept.<sup>71</sup>

"Tegen de achtergrond van een aantal onzekerheden die in het SVV een rol spelen en tegen de achtergrond van de noodzaak van het in gang brengen van een duurzame ontwikkeling, wordt op de volgende punten het beleid verder geïntensiveerd ten opzichte van het Structuurschema Verkeer en vervoer": een stringenter beleid voor schone vrachtauto's, een sterkere verbetering van het openbaar vervoer en fietsvoorzieningen, het gebruik van het prijsmechanisme en van beloningsinstrumenten om keuze van een vervoermiddel te beïnvloeden.<sup>72</sup> Het milieubeleidsplan noemt ook



Geluidsscherm bij Amsterdam, 1988.

meer concrete maatregelen die in het tweede structuurschema verkeer en vervoer en in het bereikbaarheidsplan Randstad nog gemist worden. "Bovenop de investeringen en acties die in genoemde plannen zijn aangegeven, zijn acties nodig om:

- de onzekerheden weg te nemen die bestaan tussen de aangekondigde maatregelen en de emissie-doelstellingen van het SVV-II;
- het traject van het afremmen van de groei van het autobehoeft sneller in te zetten en meer geleidelijk te laten dalen, in plaats van eerst een grote stijging 'toe te staan';
- een stap te zetten om tot verdere verlaging van de CO<sub>2</sub>-emissie te komen, door middel van energiebesparing, zowel via het technische spoor als de mobiliteitsbeperking."

Dit in het milieubeleidsplan geformuleerde maatregelenpakket zou een groter effect moeten hebben op de ontwikkeling van de automobiliteit (zie tabel 6.2).

Tabel 6.2: *geschatte ontwikkeling van het aantal autokilometers bij verschillend beleid (index 1986 = 100)*

	1994	2000	2010
SVV-II-prognose bij ongewijzigd beleid	124	140	172
SVV-II-beleid	120	126	156
NMP-extra-pakket	117	120	148

Bron: Nationaal Milieubeleidsplan (1989), p. 205.

## 6.6 Evaluatie

Aan het einde van dit hoofdstuk wordt in het kort de toestand-koming van deel a van het Tweede structuurschema verkeer en vervoer geëvalueerd.

*1. vorm en inhoud van de planning:* Voordat besloten werd tot het uitbrengen van een tweede structuur verkeer en vervoer, was er lange tijd gediscussieerd over de meest wenselijke vorm van een nieuw plan voor de langere termijn. Een discussie die uiteindelijk eindigde met een voorkeur voor een flexibel plan zonder wettelijke basis. Daaraan werd gewerkt op een wijze die sterk overeenkwam met de werkwijze bij de samenstelling van het eerste structuurschema. Dat veranderde met de komst van Klinkers als leider van het projectteam. De uiteindelijke versie van het tweede structuurschema wordt niet zozeer gekenmerkt door flexibiliteit, maar door een uiterst programmatisch karakter: duidelijke, kwantitatieve streefbeelden voor de situatie in 2010 worden vertaald in een groot aantal concrete projecten, met uiteenlopende tijds-horizonten. Men is daarmee een stap dichterbij een op scenario's gebaseerde planningsvorm gekomen, die direct gekoppeld is aan de beleidsvorming.

Toch is de concreetheid en uitvoerbaarheid van het plan niet onbetwist. Critici wijzen erop dat het toch - bewust - een compromis-stuk is gebleven, waarmee Verkeer en Waterstaat tegelijk de bereikbaarheid en leefbaarheid van Nederland wil nastreven. Tegelijk zorgt dat compromis-karakter er voor, dat het structuurschema primair een inventarisatie van wensen van belanghebbenden is, waarin noch het doel van bereikbaarheid noch het doel van leefbaarheid wordt veilig gesteld.<sup>73</sup> Allerlei praktische problemen worden daarmee vooruit geschoven, bijvoorbeeld - zoals de Tweede Kamer stelde - de wijze waarop men de aansluiting van particulier op openbaar vervoer denkt te realiseren.<sup>74</sup> Ook de Voorlopige Raad voor Verkeer en Waterstaat vindt het tweede structuurschema op vele punten onduidelijk en onvoldoende.<sup>75</sup>

Verder is, ondanks de vele arbeid van het projectteam op dit punt, het samenstel van luiken, sporen en projecten zeker nog geen toonbeeld van doorzichtigheid en samenhang - een probleem dat bij eerdere plannen nog veel duidelijker was. Zie alleen al de 4 luiken, waarvan er 2 (verbetering van de bereikbaarheid en verbetering van de leefbaarheid) als hoofddoelen van het beleid kunnen worden gezien, terwijl de 2 andere luiken (geleiding van de mobiliteit en ondersteunende maatregelen) daarvan afgeleide subdoelen lijken te zijn. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat projecten die onder een bepaald luik vermeld staan, vaak even goed bij een ander luik gerangschikt hadden kunnen worden.



Voor deze studie is het in het tweede structuurschema aangekondigde onderzoek naar de mogelijke instelling van een infrastructuurfonds en het positieve advies daarover van een interdepartementale werkgroep een interessante ontwikkeling. De overgang van het Rijkswegenfonds naar een infrastructuurfonds vertoont immers een opmerkelijke gelijkheid met de overgang van het Wegenfonds naar het Verkeersfonds. Dat Verkeersfonds kan als een grote mislukking beschouwd worden, omdat de overheid geen kans zag de beoogde coördinatie te effectueren. Men had geen duidelijk inzicht in de uiteindelijke beleidsdoelen en in effecten van maatregelen.

*2. doelen en middelen:* De in het structuurschema zo uitdrukkelijk geformuleerde doelen van bereikbaarheid en leefbaarheid waren niet nieuw. In de officiële formuleringen van de beleidsdoelen is er vanaf het begin van de jaren zeventig eigenlijk weinig verandering te zien. De verandering ligt veel meer op een lager niveau: de keuze van meer of minder ingrijpende maatregelen. Dat de maatregelen in het bereikbaarheidsplan Randstad en het tweede structuurschema verkeer en vervoer zo veel concreter zijn geformuleerd dan in eerdere beleidsplannen heeft alles te maken met de ontstane situatie. De onverwacht snelle toename van het ver-

keer na 1985 en van het aantal files in spitsuren toonde de ineffectiviteit van het tot op heden gevoerde beleid duidelijk aan. De berekening van de kosten van alle vertragingen was een extra aanleiding om het roer om te gooien.

Er is inderdaad sprake van een breuklijn. In het tweede structuurschema wordt de wenselijkheid van een bruuske wijziging in de verkeersontwikkeling impliciet erkend - dit in tegenstelling tot het beleid van het eerste structuurschema. Het belangrijkste beleidsmiddel voor de doelen van zowel bereikbaarheid als leefbaarheid lijkt road-pricing te worden. In eerste instantie was dit alleen bedoeld als een financieringsinstrument. Inmiddels wordt het aangekondigd als regulerend instrument voor de groei van de automobilititeit en als milieubeschermend instrument.<sup>76</sup>

*3. nut van de planning:* Het 'nieuwe', sturende beleid bleek tot in de jaren tachtig weinig effectief - mede door ontoereikende prognoses. Daarnaast bleek steeds weer dat meer onderzoek nodig was om exact de effecten van verschillende maatregelen te kunnen voorspellen. Met het tweede structuurschema wordt de oplossing gezocht in een zeer concreet plan, waarin de toekomstscenario's direct gekoppeld worden aan vele maatregelen. In hoeverre deze aanpak wel effectief zal zijn, moet de toekomst uitwijzen.



# HOOFDSTUK 7

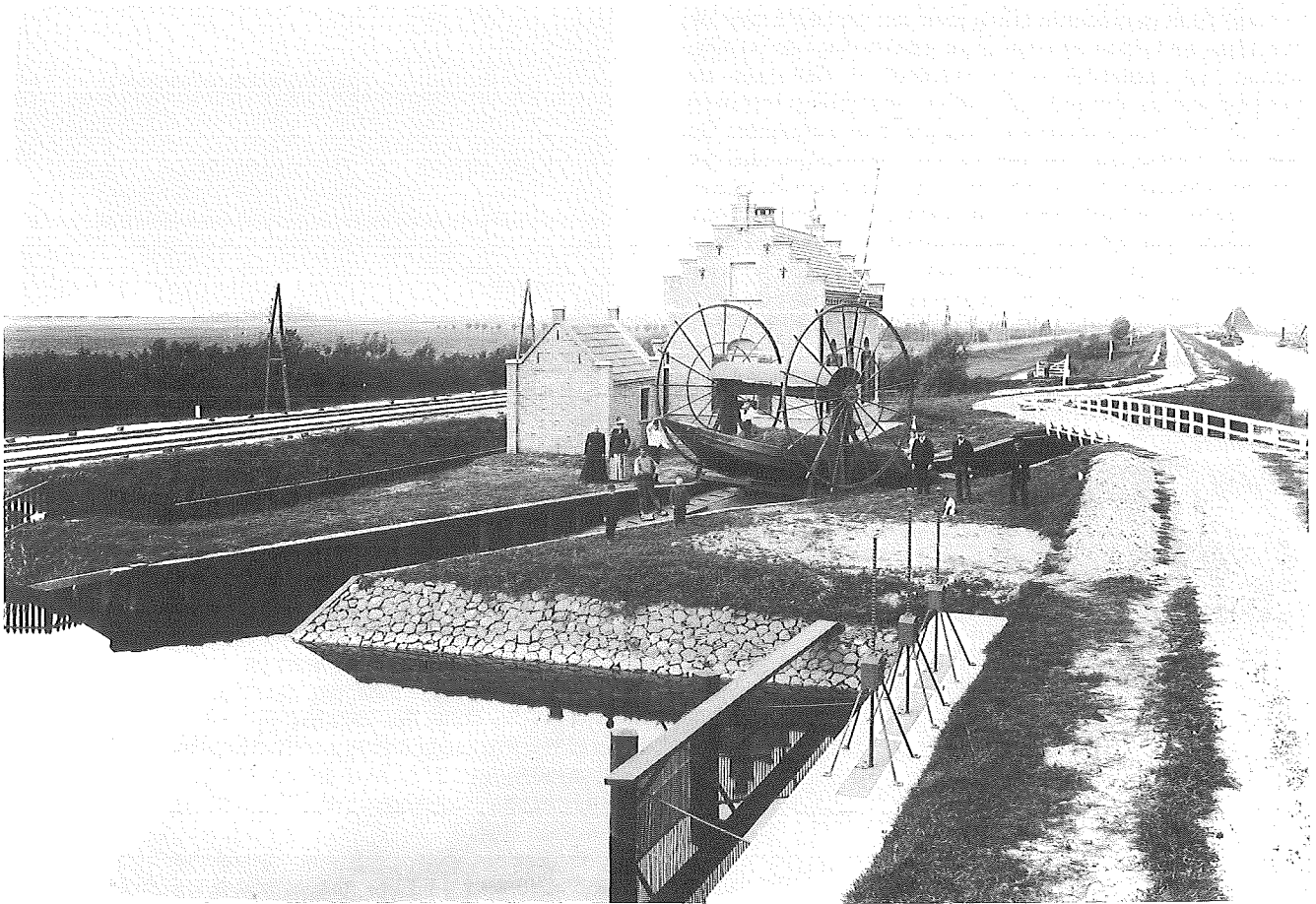
## Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk worden de bevindingen uit deze studie gepresenteerd. Voor verschillende aspecten van het beleid en de planning voor de aanleg en verbetering van rijkswegen blijken juist door het longitudinale karakter van dit onderzoek opvallende conclusies getrokken te kunnen worden. Bij de behandeling van deze aspecten wordt de volgorde van de afsluitende evaluaties in de vorige hoofdstukken gehandhaafd: vorm en inhoud van de planning, geformuleerde beleidsdoelen en -middelen en het nut van de planning voor de beleidsvorming.

In het eerste hoofdstuk is beschreven wat onder planning wordt verstaan: het uitwerken van een of meer beleidsvariant(en) ten behoeve van de beleidsvorming, met (min of meer) wetenschappelijke uitgangspunten en methoden en een systematische werkwijze, waarbij toekomstonderzoek over beleidsdoelen, -middelen en -effecten een centrale

plaats inneemt. Planning wordt daarmee onderscheiden van beleid. Desondanks, bepaalde planvormen hebben dan elementen van zowel planning als beleid in zich. Voor rijkswegenplannen, structuur-schema's en meerjarenplannen geldt dat de voorbereiding, de keuze van de wijze waarop globale doelen vertaald moeten worden in concrete middelen, in het algemeen als planning kan worden beschouwd. Maar de precieze vaststelling van de plannen en schema's is weer eerder een zaak van beleidsvorming.

Verschillende vormen van planning zijn onderscheiden. De uitvoeringsplanning heeft in deze studie niet centraal gestaan, hoewel men er niet geheel omheen kan, omdat gedachten over de uitvoeringsplanning vaak ook effect blijken te hebben op de rol van de beleidsvormingsplanning. De sectorplanning voor verkeer en vervoer heeft in deze studie meer aandacht gekregen dan de facetplanning voor de ruimtelijke ordening. Niet zonder reden, omdat de invloed



*Overtoom, spoorweg en verkeersweg langs het Merwedekanaal, 1892.*

van het facet ruimtelijke ordening zich in de praktijk vooral vertaalde als een randvoorwaarde: de sectorplanning functioneerde relatief onafhankelijk daarvan, mits rekening werd gehouden met de beleidsuitgangspunten voor de ruimtelijke ordening. Verder is opvallend dat de planning vanuit het facet ruimtelijke ordening vaak gericht is op langere termijnen dan de sectorplanning. Beleidsmakers in de verkeers- en vervoersector hebben globaal gezien in de gehele periode meer behoefte aan een planning voor een relatief korte termijn. Dat bleek al vlak na de bezetting, bij het concept-nationaal wegenplan van de Rijksdienst voor het nationale plan, maar dat bleek ook bij de discussies uit de jaren zeventig, waarin de Rijkswaterstaat in tegenstelling tot de Rijksplanologische Dienst de nadruk legde op de middellange termijn planning.

De eerste organisatorische vormgeving van de sectorplanning is de instelling van het district Wegentechniek van de Rijkswaterstaat in 1923, onder leiding van ir G.J. van den Broek. Ir L.R. Wentholt, die Van den Broek opvolgde, nam de planningstaak in 1936 mee naar zijn nieuwe post: de Centrale dienst Wegen en Bruggen bij de Centrale Directie. De eindverantwoordelijkheid voor de planning bleef ook bij de opvolger van de Centrale Directie, de Hoofddirectie van de Waterstaat. Met de instelling van de interdepartementale stuurgroep verkeer en vervoer in 1973 werd dat grotendeels ongedaan gemaakt. Deze stuurgroep werd nu de eindverantwoordelijk voor het beleid en de planning - inmiddels op meer gericht dan alleen op infrastructuur.

Vanaf het begin van de 20e eeuw is door het departement van Waterstaat gepoogd een planmatig beleid voor de rijkswegen op poten te zetten. Die eerste pogingen kunnen gezien worden als beleidsvormingsplanning - alleen dan voor een beleid dat niet werd vastgesteld: het door minister Lely in 1907-1908 geïnitieerde onderzoek van de HID's naar de noodzaak en kosten van een grote verbetering van de rijkswegen, het onderzoek van ir Wentholt in 1909 naar de toestand van de rijkswegen en het tot wetsontwerp verheven plan uit 1915 om 9 rijkswegen ingrijpend te verbeteren. De eerste 2 onderzoeken werden op een wijze uitgevoerd die karakteristiek genoemd kan worden voor de planning tot aan het einde van de jaren dertig. Het samenstellen van de plannen wordt, met richtlijnen van de verantwoordelijken, voor een belangrijk deel overgelaten aan de regionale hoofdingenieurs-directeuren - op het departement worden de plannen daarna aangepast en samengevoegd. Ir Van den Broek werkte op dezelfde manier. De HID's werden beschouwd als 'spinnen in hun web', die een goed overzicht hadden over alle zaken die in hun directies speelden. Men kan veron-

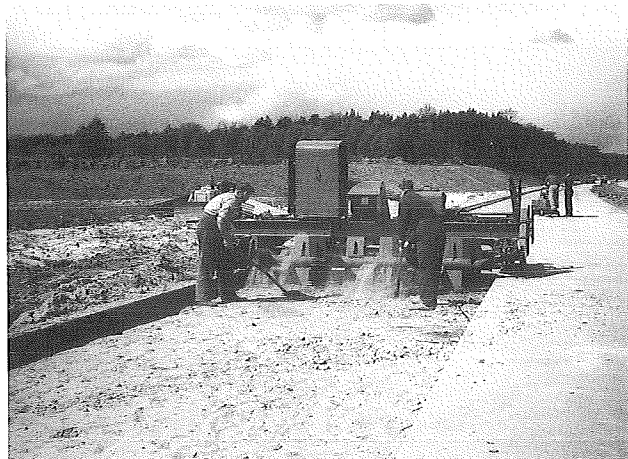


Opening autosnelweg Amsterdam-Den Haag, 28 juni 1938.

derstellen dat deze decentrale opzet van de planning juist in een tijd waarin het probleem nog niet erg complex genoemd kon worden nuttig was.

De rijkswegenplannen van 1927 en 1932 zijn grotendeels het werk van Van den Broek en dragen ook de kenmerken van zijn benadering. Naast die decentrale werkwijze gaat het daarbij vooral om de door hem gelegde nadruk op de uitvoeringsplanning. Zeker het rijkswegenplan 1932 is ondergeschikt aan het tweede 'vijfjarig werkplan' - het rijkswegenplan 1932 staat halverwege de polen van flexibel en programmatisch beleid. Ook zijn financiële planning is vooral op een termijn van 5 jaar gericht. Van den Broek was tegelijk de man die probeerde de beleidsvormingsplanning een 'wetenschappelijke' basis te geven. Onder zijn leiding werd het technisch wegen-onderzoek opgezet, werden de verkeerstellingen om de 3 jaar herhaald en werd voor het eerst een cijfermatige schatting van de verkeersontwikkeling (als 'onbereikbaar maximum') gebruikt voor de samenstelling van het rijkswegenplan (1932).

Bij de samenstelling van het rijkswegenplan 1938 bleek het niet mogelijk een reëel en uitvoerbaar plan te maken - de financiële belangen van de provincies verhinderden dat. Het feit dat men berustte in die impasse, heeft ervoor gezorgd dat er eigenlijk tot aan het begin van de jaren zestig geen sprake was van beleidsvormingsplanning voor de rijkswegen. Het gebrek aan financiële speelruimte, aan duidelijkheid op andere beleidsterreinen (wegenfinanciering voor gemeenten en provincies en ruimtelijke ordening) en aan een goede uitvoeringsorganisatie maakten planning onmogelijk, waardoor de rijkswegenplannen van 1948 en 1958 slechts een administratief-financiële betekenis hadden.



Afwerk- en trilmachine op het zandbed in actie, rijksweg 12, 1956.

De impasse rond het rijkswegenplan zorgde ervoor dat Verkeer en Waterstaat, nu de toename van het verkeer onverminderd doorging, een planning lanceerde die volledig los stond van het rijkswegenplan. In 1961 werd aangekondigd dat tot 1975 1200 km autosnelweg aangelegd zou worden, om weer een toereikend wegennet te krijgen. Met de instelling van het Rijkswegenfonds en de vaststelling van de Wet Uitkeringen Wegen kon die planning verder uitgebouwd worden. In korte tijd volgden een uitvoeringsprogramma voor het Rijkswegenfonds waarin de aanleg van 800 km autosnelweg tot 1970 werd aangekondigd (1965), het structuurschema hoofdwegennet (1966) en een nieuw rijkswegenplan (1968).

Het rijkswegenplan 1968 was eigenlijk het eerste plan met een duidelijke - zij het aanvechtbare - wetenschappelijke plannings achtergrond. Tegelijk kreeg het rijkswegenplan van-

af 1968 een bepaalde positie in het geheel aan planningsvormen die achteraf het einde van het planningskarakter van het rijkswegenplan inluide. Doordat er al een uitvoeringsprogramma voor het Rijkswegenfonds en een lange termijn planning in het structuurschema hoofdwegennet 1966 was, werd het rijkswegenplan een (programmatisch) plan voor de middellange termijn. In de jaren tachtig werd duidelijk dat de Rijkswaterstaat daar het minst behoefte aan had; een (programmatische) korte en een (flexibele) lange termijn planning was nuttiger. Dus verdween met het rijkswegenplan 1984 de planningstaak ervan - voor de korte en lange termijn waren inmiddels nieuwe planvormen ontwikkeld die meer aansloten bij het gevoerde beleid en de gehele sector van verkeer en vervoer poogden te omvatten.

De nieuwe planvormen, het structuurschema verkeer en vervoer en het meerjarenplan/-programma personenvervoer, werden veel meer dan het rijkswegenplan direct verbonden aan de formulering van het beleid. Dat was ook nodig, daar de doeleinden van het beleid in de verkeers- en vervoersector steeds minder gericht waren op alleen de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur en steeds meer op het gebruik ervan. Hoewel de basis van (wetenschappelijk) toekomstonderzoek is gebleven - en zelfs is verbeterd - is de planning in het structuurschema en het meerjarenprogramma flexibeler geworden voor de lange termijn ('limitatief en indicatief') en tegelijk meer programmatisch voor de korte termijn.

Oorspronkelijke was het rijkswegenplan zonder meer bedoeld als planning in de meest klassieke zin: een globale aanduiding van de noodzakelijke maatregelen om op langere termijn (eerst 25, later 15 jaar) een toereikend rijkswegennet te hebben. Het zo vaak benadrukte indicatieve karakter van de laatste 2 structuurschema's was ook in de eerste rijkswegenplannen zichtbaar.

Tegelijk staat vast dat het rijkswegenplan dus niet bedoeld was als een planning voor enkel de middellange termijn. Kortom, enkele redenen die aangevoerd om het 'nieuwe' karakter van het structuurschema verkeer en vervoer te benadrukken zijn op zichzelf niet steekhoudend.

Waarom is desondanks de planningstaak van het rijkswegenplan verdwenen? In de eerste plaats moet gewezen worden op een factor die een noodzakelijke voorwaarde is voor elke planningsvorm en in de geschiedenis van het rijkswegenplan een belangrijke rol heeft gespeeld: er moet voldoende financiële ruimte zijn voor een 'planmatig beleid' dat niet alleen op de korte termijn is gericht. Planning zonder beleidsvorming is weinig zinvol. In de tweede plaats blijkt het achteraf gezien onverstandig om met het rijkswegenplan verschillende doelen te willen dienen: niet alleen een plan voor het rijksbeleid, maar ook een basis voor de uitkeringen aan de provincies. Problemen op dit laatste terrein zorgden er in de periode 1938-1968 voor dat het rijkswegenplan ook voor het eerste doel niet effectief gebruikt kon worden. In de derde plaats speelde de wettelijk vastgelegde regel dat het rijkswegenplan minimaal eens per 10 jaar herzien moest worden een negatieve rol. Al snel werd die regel opgevat als 'zonder meer eens per 10 jaar'. Had men eerder behoefte aan een nieuwe planning, dan werd niet naar het rijkswegenplan gekeken, maar werd een andere planvorm bedacht.<sup>1</sup> Tot slot is duidelijk dat het rijkswegenplan ook niet bedoeld was om meer dan 50 jaar de basis van het beleid te blijven. De wettelijk vastgelegde inhoud van het rijkswegenplan maakte deze planvorm minder geschikt toen het beleid vanaf de jaren zeventig steeds meer op het gebruik van de wegen werd gericht.

Toekomstonderzoek leidt tot voorspellingen van waarschijnlijke ontwikkelingen, al of niet gerelateerd aan een bepaald beleid. Wanneer de verschillende schattingen van de rijks-



„Het oog op de toekomst gericht”, rijksweg 12, 1956.



overheid over de verkeersontwikkeling op hun juistheid beoordeeld worden (zie de bijlage), geeft dat een opvallend beeld.

- De Rijksdienst voor het nationale plan voorspelde in 1946 dat er in 1960 300.000 auto's in Nederland zouden zijn en in 1975 450.000. Het reële aantal personenauto's in 1960 kwam nog enigszins overeen (522.000), maar de groei daarna was volledig onderschat: 3.399.000 personenauto's in 1975.
- In 1953 publiceerde de Centrale Directie van de Rijkswaterstaat (dienst Verkeersonderzoek) een prognose. In 1970 600 tot 800.000 auto's bij een totale bevolking van 12 mln. Beide ramingen waren (veel) te laag: 2.465.000 personenauto's en 13,0 mln Nederlanders.
- Bij de instelling van het Rijkswegenfonds in 1965 voorspelde de Rijkswaterstaat dat de verkeersintensiteit in 1970 2 tot 2,5 maal zo hoog zou zijn als in 1965. Een schatting die bijna exact bewaarheid werd.
- Het structuurschema hoofdwegenet 1966 voorspelde in 1980 4 mln auto's en in 2000 7 mln. In 1980 was dat aantal echter al de helft groter. De voorspelling voor 2000 komt echter ongeveer overeen met de huidige voorspellingen. De voorspelling in het rijkswegenplan 1968 - de verkeersintensiteit zal ten opzichte van 1965 in 1975 gestegen zijn met een factor 2,0; in 1980 met 2,5 en in 1985 met 3,0 - komt uiterst nauwkeurig overeen met de feitelijke ontwikkeling.
- TP 2000 noemde voor 1980 4,6 mln personenauto's, voor 1990 6,2 en voor 2000 7,5 mln.<sup>2</sup> Het getal voor 1980 klopt; de ramingen voor latere jaren zijn waarschijnlijk te hoog.
- In de NEI-studie (1972) werd aangekondigd dat ten opzichte van 1970 de verkeersintensiteit in 1980 1,6 tot 1,8 maal zo sterk zou zijn.<sup>3</sup> Een enigszins te hoge schatting.
- Het meerjarenplan personenvervoer 1976-1980 gaat uit van 4,1 tot 4,5 mln personenauto's in 1980. Het waren er ruim 4,5 mln.

Over latere voorspellingen is nog weinig te zeggen. Opvallend is dat de voorspellingen over de verkeersintensiteit in het algemeen aanzienlijk juist blijken dan die over de omvang van het autopark.

Deze schattingen van de ontwikkeling van het verkeer werden op uiteenlopende manieren gebruikt. In de eerste decennia van de rijkswegenplanning is dit toekomstonderzoek nog onbekend. Wanneer na 1945 de eerste schattingen van de rijksoverheid opduiken, gaat het steeds om pure prognoses: de berekeningen geven een beeld van de meest waarschijnlijke toekomst (bij bepaalde veronderstellingen over ontwikkelingen op andere beleidsterreinen). Dat paste ook bij het beleid van die tijd. Voor een beleid waarin vooral beoogd wordt tegemoet te komen aan de behoefte aan infrastructuur, is alleen een prognose van de te verwachten behoefte nuttig.

Dat veranderde aan het begin van de jaren zeventig. Het meer 'sturend' bedoelde beleid maakte het nodig om het toekomstonderzoek meer te gaan zien als de ontwikkeling van - meer of minder wenselijke - toekomstscenario's.

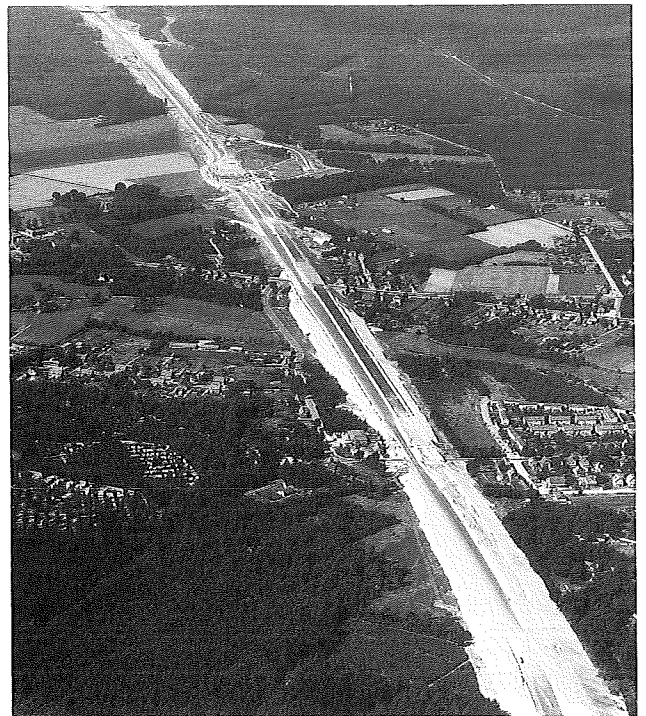
Vooraf in de beide structuurschema's verkeer en vervoer is de enkelvoudige prognose verdrongen door de berekening van verschillende beleidsvarianten voor de toekomst. Tegelijk betekent dit dat de beleidsvormingsplanning steeds meer invloed kreeg op het beleid en niet alleen meer van nut was voor de formulering van de meest concrete middelen. Een logische ontwikkeling, want nadat het 'volgend' beleid terzijde was geschoven, had de overheid nog geen uitgewerkt

beleidsplan klaarliggen. Alleen de meest globale doelstellingen stonden vast - voor de verdere vertaling van die doelen in maatregelen was ook het toekomstonderzoek nuttig.

In de Wegenbelastingwet werd een duidelijk doel van de wegenverbetering aangegeven: in 25 tot 30 jaar zou er een (rijks-)wegennet moeten liggen dat toereikend was voor het gemotoriseerde verkeer - klachten over de wegen zouden tot het verleden moeten behoren. In augustus 1928 werd dit, onder druk van het parlement, gewijzigd in 20 tot 25 jaar. Men bedoelde 'toereikend' vooral in kwalitatieve zin: de wegen zouden een bepaalde breedte en verharding moeten hebben, met zo min mogelijk bochten. Dat doel paste bij de nog geringe omvang van het verkeer. Daardoor was het ook niet onjuist om van de bestaande situatie uit te gaan en weinig aandacht te besteden aan een mogelijke sterke groei van het wegverkeer. Desondanks werd, naarmate er in de loop van de jaren dertig meer auto's en motorfietsen kwamen, 'toereikend' steeds meer in kwantitatieve zin gelezen: een nadruk op de totale omvang van het wegennet.

Wegenaanleg kwam in de plaats van wegenverbetering. Het plan voor een autosnelwegennet ontstond. Voor de Tweede Wereldoorlog was dit beleid grotendeels effectief. Men zag kans de uitvoeringsprogramma's redelijk op tijd gereed te hebben, zonder grote overschrijdingen van het budget - mede door de 'hulp' van de werkverschaffing werden klachten over het wegennet nog zelden gehoord.

Na de bezetting was er lange tijd geen sprake van een expliciet geformuleerd beleid. Het uiteindelijke doel bleef de zorg voor een toereikend wegennet, maar een meer concrete vertaling bleef achterwege - door het geringe budget en onduidelijkheden op economisch en ruimtelijk terrein. Het ad hoc-beleid zorgde voor een steeds grotere achterstand op de groei van het verkeer. Het enige punt waarop Verkeer en Waterstaat duidelijkheid verschafte was de wens om een bepaald gedeelte van de Motorrijtuigenbelasting te handhaven als een bestemmingsheffing. Dat gold als een noodzakelijk middel (verzekering van de continuïteit) om een wegenbouwbeleid te kunnen voeren.



Holland-Twenteroute (rijksweg 1), 1969.

Vanaf 1961 erkende Verkeer en Waterstaat de achterstand in de wegenbouw volmondig en werden korte termijn plannen gelanceerd, bedoeld om versneld te voldoen aan de behoeften van het wegverkeer - uiteindelijk ten bate van de economische ontwikkeling van Nederland. Juist door deze expliciet geformuleerde koppeling met de economische ontwikkeling werd ook de koppeling met het ruimtelijk beleid - als randvoorwaarde voor het sectorbeleid - vergemakkelijkt. Het wegwerken van de achterstand bleek minder voorspoedig te verlopen dan verwacht. Prognoses over de groei van het wegverkeer bleken alle veel te laag. De inspanning van de overheid zou sterk vergroot moeten worden, zo bleek vooral uit de NEI-studie over een integraal verkeers- en vervoerbeleid. De latent aanwezige kritiek op het 'volgend' beleid kwam hierdoor plotseling aan de oppervlakte, gestimuleerd door minister Drees. Voor het nieuwe, 'sturende' beleid werden direct ambitieuze doelstellingen ontwikkeld. Doeleinden met betrekking tot de infrastructuur werden voor het eerst gekoppeld aan doeleinden over het gebruik van de infrastructuur.

Minister Drees hield het in 1972 nog kortweg op het verminderen van de aantasting van de ruimte en het leefklimaat, te bereiken door een selectief gebruik van de auto en het bevorderen van het openbaar vervoer. Een jaar later, bij de instelling van de stuurgroep verkeer en vervoer, waren de doeleinden al sterk uitgebreid. Het hoofddoel van een gecoördineerd beleid voor de verkeers- en vervoersector werd uitgewerkt in 12 doelen, ten dele betrekking hebbend op de infrastructuur. Directeur-generaal van de Rijkswaterstaat Van de Kerk noemde 4 doelen: beperking van de groei van de verplaatsingsbehoefte, afstemming van de stedelijke en boven-lokale infrastructuur, stimulering van het gebruik van het openbaar vervoer en van een selectief autogebruik en streven naar een acceptabel afwikkelingsniveau op de hoofdwegen, met het oog op de economische positie van Nederland. In 1976 werden in het meerjarenplan personenvervoer 3 hoofddoelen genoemd: behoud van de stedelijke functies, verbetering van het verblijfsmilieu en vergroting van de veiligheid voor het langzame verkeer. Die doelen konden bereikt worden via 4 subdoelen: beperking van de groei van de automobilititeit, verbetering van de doorstroming van het openbaar vervoer, een stringent parkeerbeleid en de aanleg van fietsroutes. In het eerste structuurschema verkeer en vervoer werd een uitgebreide hoofddoelstelling van het beleid geformuleerd. In het kort: tegemoetkomen aan behoeften aan infrastructuur, mits in een afweging met andere aspecten de bijdrage aan het maatschappelijk welzijn per saldo positief was.

De prioriteitenstelling in het meerjarenprogramma personenvervoer is hier een directe uitwerking van. Ook de komst van planvormen als het structuurschema en het meerjarenplan personenvervoer kan gezien worden als een middel om dit beleid van de grond te krijgen. Maar verder is concreet eigenlijk alleen de uitholling van het Rijkswegenfonds een duidelijk uitloeijsel van het nieuwe beleid. Waarom bleef tot halverwege de jaren tachtig de concretisering van de ambitieuze beleidsdoelen grotendeels achterwege?

Verschillende redenen kunnen genoemd worden:

- Het is duidelijk dat de voorgaande opsommingen van doeleinden, programmapunten, hoofddoelen en subdoelen weinig samenhangend is. Wel worden steeds weer vergelijkbare punten genoemd, maar hoe die zich nu onderling exact verhouden in het geheel aan doelen en middelen op verschillende niveaus blijft onduidelijk - ook voor de beleidsmaker.

- De beleidsmakers wisten niet precies wat de effecten van allerlei mogelijke maatregelen zouden zijn en dus ook niet welke keuzes gemaakt moesten worden. De Raad van de Waterstaat constateerde in zijn advies over het eerste structuurschema dat het stuk een tamelijk berustende indruk maakte - de overheid wekte de indruk weinig invloed te hebben op de snelle groei van het verkeer. Maar omdat in het structuurschema wel uitdrukkelijk werd gewezen op de noodzaak van uitgebreid onderzoek naar effecten van maatregelen, lijkt toch eerder onduidelijkheid over de effecten een oorzaak van de geringe concretisering dan berusting.
- De ontbrekende financiële onderbouwing heeft een grote rol gespeeld. In de inleiding op het tweede structuurschema is dit de enige oorzaak die genoemd wordt voor het falen van het eerste structuurschema. Op andere punten blijft de minister van Verkeer en Waterstaat steken in constatering over het feilen, zonder oorzaken te noemen.<sup>4</sup>
- Het nieuwe 'sturend' beleid kon er niet omheen om alleen de negatieve effecten van de massamotorisering te bestrijden, maar ook de oorzaak zelf - de toename van het aantal auto's en het veelvuldige gebruik ervan - op een bepaalde manier aan te pakken.<sup>5</sup> Dat kunnen niet anders dan impopulaire maatregelen zijn, die alleen kans van slagen hebben bij een grote politieke steun en ook een brede maatschappelijke steun - iets wat alleen mogelijk is wanneer men algemeen overtuigd is van de noodzaak van een dergelijk beleid (iets wat trouwens een uitgangspunt is van het tweede structuurschema verkeer en vervoer).

In de laatste jaren zijn niet zo zeer nieuwe doeleinden geformuleerd, maar werd veel meer de nadruk gelegd op effectieve middelen. Het bereikbaarheidsplan Randstad en het tweede structuurschema verkeer en vervoer worden gekenmerkt door een veelheid aan concrete en ingrijpende maatregelen. Bereikbaarheid - nodig voor het zakelijk verkeer - en leefbaarheid kunnen in de visie van de regering alleen tegelijk verbeterd worden, wanneer een samenhangend pakket met sterk uiteenlopende maatregelen wordt uitgevoerd.

Geleiding van de mobiliteit, stimulering van het gebruik van het openbaar vervoer (50 % meer reizigers beoogd) en prioriteit voor de 'hoofdtransport-assen' zijn belangrijke trefwoorden in het plan, dat moet steunen op een solide financiële basis. Het belangrijkste beleidsmiddel lijkt road-pricing te worden, als financieringsinstrument, regulerend instrument voor de groei en de spreiding van de automobilititeit en ook milieubeschermend instrument.

De milieuvervuiling krijgt met het tweede structuurschema meer aandacht in het sectorbeleid dan voorheen. Desondanks lijkt de doelstelling - beperking van de vervuiling door de verkeers- en vervoersector en 75 % in 2010 - inmiddels achterhaald. Het nationaal milieubeleidsplan acht een sterkere beperking nodig en dus ook een stringenter beleid.



*File rijksweg 12, 1988.*

---

# NOTEN

---

## Noten bij hoofdstuk 1:

### Evaluatie van rijkswegenplanning: probleemstelling

1. In deze studie worden bij de benamingen van de vele nota's en plannen in het algemeen geen hoofdletters gebruikt, in verband met de leesbaarheid van de tekst.
2. Snellen (1984) p. 3.
3. Kreukels (1980), p. 59.
4. Hoogerwerf (1982), p. 25.
5. Van de Graaf (1983), p. 20. Zie voor zijn kritiek op de definitie van Kickert: Bespreking van Kickert (1986) door H. van de Graaf in *Beleidswetenschap*, 1987, I, nr. 1, pp. 101-102: "Daarmee zou dan ook het wat kunstmatige en in ieder geval te absoluut gepresenteerde onderscheid tussen ad-hoc-beleid en beleid dat planning mag heten gerelativeerd kunnen worden."
6. Een vergelijkbare definitie van planning is van Roes: "de systematische voorbereiding van het beleid met behulp van langs wetenschappelijke weg verkregen kennis en inzichten". Zie Roes (1982), p. 70.
7. Van de Graaf (1983), p. 19.
8. Kuypers (1980), p. 48-49.
9. Van de Graaf (1983), p. 19.
10. Van de Graaf (1983), p. 19.
11. Goudappel (1970), p. 12.
12. Hukpes (1977), p. 29.
13. Hupkes (1977), p. 37.
14. Kreukels (1980), p. 30.
15. Albrechts (1989), p. 32.
16. Den Hoed e.a. (1983), p. 89.
17. Goudappel (1973), p. 8.
18. De Koning, Van der Knaap, Leemeijer e.a. (1985), p. 232-233.
19. Zie WRR (1984).
20. WRR (1984), p. 13.
21. Snellen (1984), p. 5-6.
22. Den Hoed, Salet en Van der Sluijs (1983), p. 60.
23. Coolsma (1988), p. 44-45.
24. Coolsma (1988), p. 53.
25. De Vries (1985), p. 95.
26. Kuypers (1980), p. 186-191. Snellen (1984), p. 6-7. onderscheidt drie dimensies aan planning ten opzichte van beleidsvorming:
  - strategische dimensie: onderzoek naar doelen en globale middelen; 'doelzoekende' planning,
  - structurerende dimensie: vastleggen van de interne en externe organisatie en allocatie van middelen,
  - operationele dimensie: de feitelijke, dagelijkse realisering van het doel. Ook Kuypers signaleert die driedeling in plannings-land: na vaststelling van een 'policy' volgt 'strategische' planning, leidend tot 'operationele' planning. Naar onze mening is een tweedeling in planning logischer: de structureren, de planning/strategische planning (een benaming die trouwens ook vaak al voor de eerste vorm, 'policy'-planning, wordt gebruikt- lijkt niet veel anders te zijn, dan wat wij met de vaststelling van het beleid aanduiden. En daarnaast is het praktisch zeer moeilijk om een onderscheid te maken tussen planning die alleen globale doeleinden betreft en planning die exacte doelen en middelen betreft.
27. Engel (1982).
28. Roes (1982), p. 71.
29. Beukers (1976), p. 9.
30. Zie Kickert (1986), p. 114-115.
31. Over de traceringsproblematiek, de uitgebreide inspraakprocedures daarbij en de mate van invloed op die tracerings van de vele betrokkenen zijn verschillende studies verschenen. Zie o.a. Duenk en Hobma (1987); Hubers (1988).
32. Roes (1982), p. 78; Kuypers (1980), p. 186-191.
33. Kickert (1986), p. 11; Roes (1982), p. 83.
34. Kreukels (1980), p. 123.
35. Rijkswaterstaat (1981), p. 1.
36. Ringeling (1983), p. 51-52.
37. Goudappel (1973), p. 2.
38. TK, 79-80, 15 885, nrs. 1-2, Meerjarenplan Personenvervoer 1980-1984, p. 6.
39. In deze studie worden specifieke rijkswegen aangegeven met 'Rijksweg ...', gecombineerd met trajectaanduidingen. Dat is niet de enige mogelijkheid. Nummering van (rijks)wegen is al decennia lang een ingewikkelde zaak. Verschillende malen werden nummers van wegen gewijzigd. Nieuwe systemen van uniforme nummering mislukten, tot in de jaren zeventig de verdeling in 'A'-wegen (autosnelwegen) en 'N'-wegen (andere rijkswegen) in gebruik kwam.
40. Zie voor de organisatorische ontwikkeling in verband met deze spanning tussen 'beheren' en 'bouwen': Ligtermoet en De Visch Eybergen (1990).



## Noten bij hoofdstuk 2:

### De noodzaak van een planmatige wegebouw

1. Van der Meer en Van Schuppen (1987), p. 36.
2. Van der Meer en Van Schuppen (1987), p. 36; K.B. 13 maart 1821, no. 73 (afd. Waterstaat).
3. Gedenkboek twee eeuwen waterstaatswerken, p. 231.
4. Van der Woud (1987), p. 148 en 154-155.
5. Schmal (1984), p. 78.
6. Van der Meer en Van Schuppen (1987), p. 37; Schmal (1984), p. 91.
7. Schmal (1984), p. 85.
8. Wentholt (1910), p. 110.
9. Schmal (1984), p. 87-88.
10. Ir Cornelis Lely, 1854-1929, was drie maal minister: van Waterstaat, Handel en Nijverheid in de periodes 1891-1893 en 1897-1901; van Waterstaat van 1913-1918. Daarvoor en daarna was hij vier maal een periode lid van de Tweede Kamer: 1893-1897, 1901-1902, 1905-1908 en 1918-1922. Verder was hij lid van de Eerste Kamer van 1908-1913 en Gouverneur van Suriname van 1902 tot 1905.
11. Barentsen (1977), p. 13.
12. Barentsen (1977), p. 13.
13. TK, 1900-01, Staatsbegroting 1901, hfd IX, nr 1; TK, 1906-07, Staatsbegroting 1907, hfd IX, nr 1.
14. TK, 1906-07, Staatsbegroting 1907, hfd IX, nr. 23 (Voorlopig Verslag).
15. TK, 1906-07, verg. 19 december 1906, p. 1179-1180.
16. TK, 1906-07, verg. 20 december 1906, p. 1219.
17. ARA, 2.16.07, inv. 228, doss. 103, map Toestand Rijkswegen: brief van de minister van Waterstaat aan de Inspecteurs-Generaal, 19 januari 1907.
18. ARA, 2.16.07, inv. 228, doss. 103, map Toestand Rijkswegen: brief van de minister van Waterstaat aan de (Hoofd)Inspecteurs-Generaal, 20 februari 1907.
19. ARA, 2.16.07, inv. 228, doss. 103, map Onderzoek Rijkswegen: brief van de hoofdingenieur RWS in de 9e directie (Noord-Holland) aan de Inspecteurs-Generaal, 2 juli 1908.
20. ARA, 2.16.05, doos 1645, doss. 342 (1908): brief van de (Hoofd-)Inspecteurs-Generaal aan de minister van Waterstaat, 29 juli 1908.
21. TK, 1908-09, Staatsbegroting 1909, hfd IX, nr 22 (MvA), p. 26-27.
22. Wentholt (1910).
23. ARA, 2.16.05, doos 1646, doss. 342 (1909): brief van de Hoofdinspecteur-Generaal van de RWS aan de minister van Waterstaat, 30 juni 1909. Hij heeft forse kritiek op Wentholt, die maar een enkele maal de wegen geïnspecteerd zou hebben en direct een mening had. Hij meent dat ervaren en deskundige waterstaatsingenieurs niets aan het rapport zouden hebben.
24. EK, 1913-14, verg. 21 februari 1914, p. 324.
25. EK, 1913-14, verg. 21 februari 1914, p. 325.
26. EK, 1913-14, verg. 24 februari 1914, p. 341.
27. ARA, 2.16.05, doos 1648, doss. 342 (1912-13): brief (Hoofd-)Inspecteurs-Generaal aan de minister van Waterstaat, 31 oktober 1913. De 8 routes: Breda-Zundertgrens; Breda-Moerdijk-Dordrecht-Rotterdam; Breda-Geertruidenberg-Gorcum-Utrecht; Breda-Tilburg-Den Bosch-Grave-Nijmegen; Rotterdam - Den Haag-Haarlem-Amsterdam; Amsterdam-Utrecht-Arnhem; Nijmegen-Arnhem-Zutphen-Deventer-Zwolle; Utrecht-Amersfoort-Zwolle.
28. ARA, 2.16.05, doos 1648, doss. 342 (1912-13): brief minister van Waterstaat aan de (Hoofd-)Inspecteurs-Generaal, 8 november 1913.
29. ARA, 2.16.05, doos 1652, doss. 342 (april 1915).
30. ARA, 2.16.05, doos 1652, doss. 342 (april 1915): brief van de Inspecteurs-Generaal aan de minister van Waterstaat, 8 januari 1915.
31. TK, 1914-15, bijl. 405, nr 3 (MvT).
32. TK, 1914-15, bijl. 405, nr 3 (MvT).
33. ARA, 2.16.05, doos 2877, port. 162: Commissie van Overleg voor de Wegen.
34. ARA, 2.16.59, inv.nr. 11 (Stukken betreffende het advies het eventuele fonds t.b.v. de verbetering van de Rijkswegen een permanent karakter te geven, 1915): brief van de minister van Waterstaat aan de minister van Financiën, 10 augustus 1915.
35. ARA, 2.16.59, inv.nr. 11 (Stukken betreffende het advies het eventuele fonds t.b.v. de verbetering van de Rijkswegen een permanent karakter te geven, 1915): brief van de minister van Financiën aan de minister van Waterstaat, 1 september 1915.
36. TK, 1915-16, bijl. 91 (verbetering Rijkswegen), nr 1. Voorlopig Verslag.
37. TK, 1915-16, bijl. 91 (verbetering Rijkswegen), nr. 2, MvA, p. 7.
38. Loman (1933), p. 150.
39. ARA, 2.16.05, doos 165, doss. 342 (sept 1918 - dec 1919): nota aan "den heer Minister".
40. ARA, 2.16.05, doos 165, doss. 342 (sept 1918 - dec 1919): brief van de minister van Waterstaat aan de minister van Financiën, 7 november 1918.
41. ARA, 2.16.05, doos 2869, port. 154 (waarnemingen op rijkswegen, 1916-1923): brief van de minister van Waterstaat aan de HID's, 28 juli 1916.
42. ARA, 2.16.05, doos 2869, port. 154 (waarnemingen op rijkswegen, 1916-1923): brief van de minister van Waterstaat aan de HID's, 12 augustus 1916.
43. ARA, 2.16.05, doos 2869, port. 154 (waarnemingen op rijkswegen, 1916-1923): brief van de minister van Waterstaat aan de Inspecteurs-Generaal, 8 februari 1917.
44. ARA, 2.16.05, doos 2869, port. 154 (waarnemingen op rijkswegen, 1916-1923): brief van de Inspecteurs-Generaal aan de minister van Waterstaat, 2 april 1917.
45. ARA, 2.16.05, doos 1660, doss. 342 (jan-juli 1922): brief van de minister van Waterstaat aan de HID's, 23 mei 1922; doos 1657, doss. 342 (jan 1920 - aug 1920): brief van de Rijkswegencommissie aan de minister van Waterstaat, 30 juli 1920 en doos 1659, doss. 342 (mei 1921 - dec 1921).
46. ARA, 2.16.05, doos 1661, doss. 342 (aug-dec 1922).
47. ARA, 2.16.05, doos 1658, doss. 342 (sept 1920 - apr 1921).
48. Zie o.a. ARA, 2.16.05, doos 1658, doss. 342 (sept 1920 - apr 1921) en doos 1660, doss. 342 (jan-juli 1922).
49. ARA, 2.16.05, doos 1659, doss. 342 (mei 1921 - dec 1921): brief van de HID's aan de minister van Waterstaat, 3/11 mei 1921.
50. ARA, 2.16.05, doos 1662, doss. 342 (jan-juli 1923).
51. ARA, 2.16.05, doos 1659, doss. 342 (mei 1921 - dec 1921).
52. ARA, 2.16.05, doos 1657, doss. 342 (jan 1920- aug 1920) brief Commissie-voorzitter Wortman aan de minister van Waterstaat, 18 december 1919.

53. ARA, 2.16.05, doos 1660, doss. 342 (jan-juli 1922). Uitgekozen werden: dr L.R. Wentholt (ingenieur in het 1e arrondissement van de directie Groote Rivieren), ing D.A. van Heist (Hing arr. s'-Grav.) en ing. van Voorst Vader (arr. Haarlem)
54. ARA, 2.16.05, doos 1662, doss. 342 (jan-juli 1923).
55. Loman (1933), p. 150.
56. Barlag (1989), p. 6.
57. Barlag (1989), p. 13.
58. Ir M.Ch.E. Bongaerts (hoofdingenieur van de RWS), ir G.J. van den Broek (ingenieur 1e klasse van de RWS), ir W.G.C. Gelinck (HID van de RWS), jhr ir C.E.W. van Panhuys (ingenieur 1e klasse van de RWS) en zelfs ir P.H.A. Rosenwald (administrateur/hoofd van de afdeling Waterstaat T).
59. Barlag (1989), p. 23-24.
60. Barlag (1989), p. 25.
61. ARA, 2.16.05, doos 2890, port. 172 (Wegenbelastingwet I): brief van het bestuur van het N.W.C. aan de minister van Waterstaat, 4 juli 1922 en brief van de minister van Waterstaat aan het bestuur van het N.W.C., 13 juli 1922.
62. Loman (1933), p. 154.
63. Barlag (1989), p. 27-28; Loman (1933), p. 154.
64. Barlag (1989), p. 29-32.
65. Neeteson (1979), p. 26.
66. ARA, 2.16.05, doos 2890, port. 172 (Wegenbelastingwet I): brief van de minister van Financiën aan de minister van Waterstaat, 10 december 1924 en brief van dhr. Patijn aan de minister van Waterstaat, 22 december 1924.
67. ARA, 2.16.05, doos 2890, port. 172 (Wegenbelastingwet I): brief van de commissie inzake Wegenbelasting aan de ministers van Waterstaat en van Financiën, 9 oktober 1925.
68. Loman (1933), p. 154.
69. De drie commissies die zich over het belastingplan hadden gebogen, waren alle gestuit op een belangrijk financieel probleem: hoe kon een billijke verdeling van het budget vastgelegd worden, zowel tussen het Rijk en de provincies tezamen als tussen de provincies onderling. In de Wegenbelastingwet werd gekozen voor een gecompliceerde regeling, gebaseerd op de vaststelling van 'provinciale wegenlijsten'. In die lijsten werd de lengte opgeteld van alle wegen in een bepaalde provincie die vermeld zouden worden op het rijkswegenplan en de provinciale wegenplannen. Het totale budget voor de provincies werd verdeeld naar de lengte van de wegen op die wegenlijsten. Het totale provinciale budget was afhankelijk van het aandeel provinciale wegen in het totaal aan wegen vermeld op rijks- en provinciaal wegenplan. Zie Loman (1933), p. 156-158; Barlag (1989), p. 33.
70. ARA, 2.16.05, doos 2890, port. 172 (Wegenbelastingwet I): nota van de thesaurier-generaal aan de minister van Financiën, 10 oktober 1925.
71. ARA, 2.16.05, doos 2890, port. 172 (Wegenbelastingwet I): brief van de minister van Waterstaat aan de minister van Financiën, 9 november 1925.
72. ARA, 2.16.05, doos 2890, port. 172 (Wegenbelastingwet I): brief van de minister van Financiën aan de minister van Waterstaat, 20 november 1925.
73. ARA, 2.16.05, doos 2890, port. 172 (Wegenbelastingwet I): brief van de minister van Wat aan de minister van Financiën 7 december 1925.
74. ARA, 2.16.05, doos 2891, port. 172 (Wegenbelastingwet II): brief van de minister van Financiën aan de minister van Waterstaat, 18 december 1925.
75. ARA, 2.16.05, doos 2891, port. 172 (Wegenbelastingwet II): brief van de minister van Waterstaat aan de minister van Financiën, 9 januari 1926.
76. Staatsblad, 30 december 1926, nr. 464.77.TK, 1925-26, 313, nr. 3 (MvT), p. 8.
78. TK, 1925-26, 313, nr. 3 (MvT), p. 6.79.TK, 1926-27, 68, nr. 1 (Voorlopig Verslag en MvA), p. 1-2.
80. Barlag (1989), p. 36.
81. ARA, 2.16.05, doos 1663, doss. 342 (aug 1922 - apr 1924): brief van Van den Broek aan de minister van Waterstaat, 25 oktober 1923.
82. ARA, 2.16.05, doos 1663, doss. 342 (aug 1922 - apr 1924): brief van de Rijkswegencommissie aan de minister van Waterstaat, 21 maart 1924.
83. ARA, 2.16.05, doos 1663, doss. 342 (aug 1922 - apr 1924) en ARA, 2.16.07, inv. 229, doss. 104, map Rijkswegen, omslag Verslagen studiereizen inzake verbeteringsplan Rijkswegen: brief van de minister van Waterstaat aan de Hoofdingenieur Wegentechniek Van den Broek, 29 april 1924.
84. ARA, 2.16.05, doos 1663, doss. 342 (aug 1922 - apr 1924) en ARA, 2.16.07, inv. 229, doss. 104, map Rijkswegen, omslag Verslagen studiereizen inzake verbeteringsplan Rijkswegen: brief van de minister van Waterstaat aan de Hoofdingenieur Wegentechniek Van den Broek, 29 april 1924.
85. ARA, 2.16.05, doos 1662, doss. 342 (jan-juli 1923): brief van Van den Broek aan de minister van Waterstaat, 11 juni 1923 en brief van de minister van Waterstaat aan de HID's, 20 juni 1923. Zie ook doos 1663, doss. 342 (aug 1922 - apr 1924).
86. ARA, 2.16.05, doos 1664, doss. 342 (mei-okt 1924): brief van Van den Broek aan de minister van Waterstaat, 21 mei 1924.
87. ARA, 2.16.05, doos 1664, doss. 342 (mei-okt 1924) brief van de Rijkswegencommissie aan de minister van Waterstaat, 14 juli 1924 en brief van de minister van Waterstaat aan de HID's, 13 augustus 1924.
88. ARA, 2.16.05, doos 2869, port. 154 (waarnemingen op rijkswegen, 1916-1923): brief van de Hoofdingenieur district Wegentechniek aan de minister van Waterstaat, 29 november 1924.
89. ARA, 2.16.07, inv. 229, doss. 104, map Rijkswegen: nota van de Hoofdingenieur district Wegentechniek aan de minister van Waterstaat, 10 november 1925.
90. ARA, 2.16.05, doos 1671, doss. 342 (juli-sept 1926): brief van Van den Broek aan de Inspecteurs-Generaal, 1 juli 1926.
91. TK, 1926-27, 10e verg., 27 oktober 1926.
92. ARA, 2.16.05, doos 1672, doss. 342 (okt-nov 1926): brief van Van den Broek aan de minister van Waterstaat, 12 oktober 1926.
93. ARA 2.16.05, doos 1672, doss. 342 (okt-nov 1926): brief van Van den Broek aan de minister van Waterstaat, 12 oktober 1926.
94. ARA, 2.16.05, doos 1672, doss. 342 (okt-nov 1926): verslag van de vergadering op het Departement van Waterstaat, 19 november 1926.
95. ARA, 2.16.05, doos 1674, doss. 342 (febr-maart 1927): brief/rapport van Van den Broek aan de minister van Wat, 3 februari 1927 (21 blz).
96. TK, 1932-33, Bijl. A-2F (begroting Wegenfonds 1933), nr. 2 (MvT), p. 3.

97. ARA, 2.16.05, doos 1676, doss. 342 (mei-juni 1927): brief van de minister van Waterstaat aan de Koningin, 1 juni 1927. In een concept van de brief werd het voorlopige karakter nog wat meer benadrukt: "Hierbij moge worden opgemerkt, dat dit Rijkswegenplan in zooverre een voorlopig karakter draagt, dat het in de bedoeling ligt, het plan binnen niet te lange tijd door een ander te vervangen, omdat, in aanmerking genomen den zeer korten voorbereidingstijd, die voor de samenstelling van het onderhavige plan beschikbaar was, op dit plan niet zoo volledig als gewenscht ware met alle verkeersbelangen kon worden rekening gehouden."
98. Rijkswegenplan 1928, considerans.
99. Barlag (1989), p. 2.
100. Loman (1933), p. 159.
101. Barlag (1989), p. 35.
102. Loman (1933), p. 159.
103. TK, 1928-29, 254 (begroting Wegenfonds 1929), nr. 7 (MvA), p. 69.
104. ARA, 2.16.05, doos 1676, doss. 342 (mei-juni 1927): brief van de HID directie Friesland/Drenthe aan de minister van Waterstaat, 17 mei 1927.
10. ARA, 2.16.59, inv.nr. 186 (Rijkswegenplan): Nota van G.J. van den Broek, district Wegentechniek "betreffende de herziening van het RWP", op 28 februari 1929 aan de minister van Waterstaat verstuurd.
11. ARA, 2.16.59, inv.nr. 186 (Rijkswegenplan): Nota van G.J. van den Broek, district Wegentechniek "betreffende de herziening van het RWP", op 28 februari 1929 aan de minister van Waterstaat verstuurd.
12. TK, 1926-27, 9e verg., 26 oktober 1926, p. 195.
13. TK, 1926-27, 10e verg., 27 oktober 1926, p. 207.
14. TK, 1928-29, 254 (begroting Wegenfonds 1929), nr. 6 (Voorlopig Verslag), p. 65.
15. Ligtermoet en De Visch Eijbergen (1990).
16. ARA, 2.16.59, inv.nr. 333 (tweede vijfjarige werkperiode): brief van de minister van Waterstaat aan de HID's, 2 januari 1930.
17. ARA, 2.16.22, doos 1008, doss. 342 (jan-juli 1930): brief van de minister van Waterstaat aan de HID van de directie Wegenverbetering, 2 april 1930.
18. ARA, 2.16.22, doos 1008, doss. 342 (jan-juli 1930): brief van de minister van Waterstaat aan de HID van de directie Wegenverbetering, 15 april 1930; ARA, 2.16.59, inv.nr. 186 (Rijkswegenplan) brief van de Rijkswegencommissie aan de minister van Waterstaat, 1 augustus 1930.
19. ARA, 2.16.59, inv.nr. 186 (Rijkswegenplan): nota van de Rijkscommissie van Overleg voor Wegenverbetering over het ontwerp-herziening-RWP, febr. 1930.
20. ARA, 2.16.59, inv.nr. 186 (Rijkswegenplan): brief van de algemeen secretaris aan de leden van de Rijkscommissie voor de Wegen, 22 februari 1930.
21. ARA, 2.16.59, inv.nr. 333 (tweede vijfjarige werkperiode).
22. ARA, 2.16.49, inv.nr. 70 (Commissie van Overleg voor de Wegen): Nota van de minister van Waterstaat over de instelling van de Commissie van Overleg voor de Wegenverbetering, 23 december 1931.
23. ARA, 2.16.22, doos 1880, port. 134 (Samenstelling Commissie van Overleg voor de Wegen 1930-1949): brief van de Rijkscommissie van Overleg voor de Wegen aan de minister van Waterstaat, 2 maart 1932.
24. ARA, 2.16.59, inv.nr. 333 (tweede vijfjarige werkperiode): brief van Van den Broek aan de DG RWS, 10 september 1930.
25. ARA, 2.16.22, doos 1009, doss. 342 (aug-dec 1930): brief van de minister van Waterstaat aan de Koningin, 30 september 1930.
26. Loman (1933), p. 159.
27. Loman (1933), p. 165.
28. ARA, 2.16.22, doos 1010, doss. 342 (jan-juli 1931): brief van de Commissie van Overleg voor de Wegen aan de minister van Waterstaat, 29 januari 1931.
29. ARA, 2.16.22, doos 1010, doss. 342 (jan-juli 1931): brief van de Commissie van Overleg voor de Wegen aan de minister van Waterstaat, 29 januari 1931.
30. ARA, 2.16.59, inv.nr. 333 (tweede vijfjarige werkperiode): beschouwing Rijkscommissie van Overleg voor de Wegen over Musserts brochure, 16 oktober 1931.
31. ARA, 2.16.22, doos 1010, doss. 342 (jan-juli 1931): brief van de HID van de directie Wegenverbetering aan de minister van Waterstaat, 23 april 1931.
32. Maris (1959), p. 9.33. Loman (1933), p. 160-161.
34. TK, 1932-33, 354, nr. 2.
35. TK, 1932-33, 354, nr. 4 (MvT), p. 2.
36. TK, 1932-33, 354, nr. 7 (Voorlopig Verslag).

### Noten bij hoofdstuk 3:

#### Werken aan een toereikend wegennet

1. TK, 1926-27, 299 (begroting Wegenfonds 1927), nr. 11 (Voorlopig Verslag), p. 1.
2. TK, 1927-28, 264 (begroting Wegenfonds 1928), nr. 9 (Voorlopig Verslag).
3. TK, 1928-29, 254 (begroting Wegenfonds 1929), nr. 3 (MvT), p. 1.
4. ARA, 2.16.59, inv.nr. 198 (vijfjarig werkplan): brief van de minister van Waterstaat aan de Rijkswegencommissie, 25 mei 1928.
5. ARA, 2.16.59, inv.nr. 198 (vijfjarig werkplan): brief van de minister van Waterstaat aan de Rijkswegencommissie, 25 mei 1928.
6. ARA, 2.16.59, inv.nr. 198 (vijfjarig werkplan): brief van de minister van Waterstaat aan ir Van den Broek, 11 augustus 1928.
7. ARA, 2.16.59, inv.nr. 198 (vijfjarig werkplan): brief van Van den Broek aan de minister van Waterstaat, 22 augustus 1928.
8. ARA, 2.16.59, inv.nr. 198 (vijfjarig werkplan): brief van de Rijkswegencommissie aan de minister van Waterstaat, 7 december 1928.
9. ARA, 2.16.59, inv.nr. 186 (Rijkswegenplan): Nota van G.J. van den Broek, district Wegentechniek "betreffende de herziening van het RWP", op 28 februari 1929 aan de minister van Waterstaat verstuurd. Voor minister Reymer was deze 'toekomstgerichte fundering' van het nieuwe plan reden om op te merken: "Intusschen werd de noodige praktische ervaring voor verdere wegenverbetering opgedaan en werden de eischen, welke door het zich ontwikkelende verkeer in een verdere toekomst aan ons wegennet zouden kunnen worden gesteld, bestudeerd, om daardoor te komen tot normen, waaraan dat net zou behooren te voldoen. Eerst daarna toch kon het geheele wegenvraagstuk voldoende worden overzien om vast te stellen, wat in de eerstvolgende werkperiode zou behooren te worden ondernomen." Zie: TK, 1932-33, Bijl. A-2F (begroting Wegenfonds 1933), nr. 2 (MvT), p. 4.

37. TK, 1933-34, 30, nr. 1.
38. Bekkers (1987), p. 118-119.
39. Bekkers (1987), p. 121.
40. Bekkers (1987), p. 122.
41. ARA, 2.16.22, doos 1747: brief van de DG RWS aan de HID van de directie Wegenverbetering, 19 juli 1932.
42. ARA, 2.16.22, doos 1747: brief van de DG RWS aan de HID van de directie Wegenverbetering, 19 juli 1932; Gaillard en Hannema (1984), p. 6.
43. In 1930 leden spoorwegen nog geen verlies. Daarna via 2 mln in 1932, 17 mln in 1932 en 28 mln in 1933 naar 32 mln in 1934. Vervolgens daalde het weer naar 17 mln in 1939. Zie Van Marle (1946), p. 25.
44. ARA, 2.16.22, doos 1747: brief van de minister van Financiën aan de minister van Waterstaat, 1 augustus 1932.
45. Stblid. 534, 6 oktober 1934. Tertiaire wegen werden in december 1937 als uitgavepost opgenomen in het Verkeersfonds. De provincies moesten ook voor die wegen nu een plan maken en een bepaald deel van de Motorrijtuigenbelasting werd voor de tertiaire wegen bestemd. Zie Van Marle (1946), p. 62.
46. Barlag (1989), p. 35.
47. Van Marle (1946), p. 28.
48. EK, 32e verg., 27 februari 1935, p. 402-403.
49. TK, 1936-37, Bijl. A-2E (begroting Verkeersfonds 1937), nr. 13 (Voorlopig Verslag), p. 3.
50. TK, 1936-37, Bijl. A-2E (begroting Verkeersfonds 1937), nr. 15 (MvA), p. 15.
51. TK, 1937-38, Bijl. A-2E (begroting Verkeersfonds 1938), nr. 15 (MvA), p. 15.
52. ARA, 2.16.49, inv.nr. 282 (begroting WF 1934): brief van de DG RWS aan de HID's, 20 juli 1933.
53. Wieringa en Zijp (1979), p. 130.
54. Wieringa en Zijp (1979), p. 133.
55. TK, 1936-37, Bijl. A-2E (begroting Verkeersfonds), nr. 2 (MvT), p. 17.
56. Besluit van de minister van Waterstaat, 12 mei 1933: art. 14. Inderdaad had de directie Wegenverbetering de verantwoordelijkheid gekregen over de aanleg van bepaalde wegen, 8 in totaal.
57. ARA, 2.16.49, inv.nr. 283 (Organisatie directie Wegenverbetering): nota van Van den Broek over "inrichting van den dienst der Wegenverbetering en het Verkeer", 14 januari 1935.
58. Van de Kerk (1984), p. 9. Later werden ook nog het district Nieuwe Wegen II en de directie Nieuwe Wegen III ingesteld, die ieder de verantwoordelijkheid kregen over de aanleg van enkele wegen. De 3 districten/directies Nieuwe Wegen werden in 1946 samengevoegd in de directie Wegen.
59. Van de Kerk (1984), p. 10.
60. ARA, 2.16.35, inv.nr. 28: brief van ir Wentholt (directie Wegenverbetering) aan de DG RWS ir J.P. van Vlissingen, 9 april 1936.
61. ARA, 2.16.35, inv.nr. 28: nota van ir Wentholt aan de minister van Waterstaat, 10 juli 1936.
62. ARA, 2.16.22, doos 1026, doss. 342 (aug-dec. 1936): brief van de Hoofdingenieur in het district Nieuwe Wegen, Bergamin, aan de DG RWS, 27 juli 1936.
63. Besluit van de minister van Waterstaat, 17 augustus 1936; ARA, 2.16.22, doos 1026, doss. 342 (aug-dec.1936): brief van de DG RWS aan de Hoofdingenieur van het district Nieuwe Wegen, 17 augustus 1936.
64. Vereniging het Nederlandsche Wegen-Congres (1927), p. 6-7; De Ingenieur, 30 oktober 1934.
65. Dibbits (z.j.), p. 1.
66. De Ingenieur, 30 oktober 1934.
67. ARA, 2.16.22, doos 1897, port. 145-2 (autosnelwegen, deel uitmakende van het RWP, 1933-1936): brief van de DG RWS aan de HID directie Gelderland/Overijsel, 29 december 1933 (afschrift aan alle HID's).
68. ARA, 2.16.22, doos 1897, port. 145-2 (autosnelwegen, deel uitmakende van het RWP, 1933-1936): brief van de HID directie Wegenverbetering aan de DG RWS, 28 maart 1934.
69. d.d. 10 maart 1936 en 14 april 1936.
70. ARA, 2.16.22, doos 1897, port. 145-2 (autosnelwegen, deel uitmakende van het RWP, 1933-1936): nota van de DG RWS aan de minister van Waterstaat, 5 juni 1936.
71. Onder autosnelweg werd in dit plan een weg verstaan, waarvan de voor motorrijtuigen bestemde rijbanen gesloten zijn voor ander verkeer, en die 'bijzondere voorzieningen' voor veiligheid en snelheid heeft: een afzonderlijke verkeersbaan per richting; in het algemeen geen gelijkvloerse kruisingen; zoveel mogelijk vaste bruggen en zo weinig mogelijk aansluitingen. De tegenwoordig gangbare betekenis van autosnelweg wijkt daar weinig van af. Zie Von Holtz (1985), p. 26: een weg met afzonderlijke rijbanen, ongelijkvloerse kruisingen en allen bestemd voor motorvoertuigen. Amsterdam-Afsluitdijk - Groningen; Amsterdam-Enschede-grens; Amsterdam-Utrecht- Den Bosch-Eindhoven-Maastricht-grens; Amsterdam-Den Haag- Rotterdam; Den Haag-Utrecht-Arnhem-grens; Rotterdam-Nijmegen; Groningen-Apeldoorn-Nijmegen-Venlo-grens; Zwolle-Utrecht; Vianen-Breda;- Rotterdam-Breda-grens; Amsterdam-Bodegraven-Rotterdam. Opvallend is trouwens dat voor de Tweede Wereld-oorlog steeds werd vastgehouden aan de realisatie van deze laatste route. De uiteindelijke oplossing, het vak Amsterdam-Bodegraven niet aanleggen en het tweede deel niet in Bodegraven maar in Gouda starten, lijkt zo veel logischer. In de oude plannen zou er rond Gouda en Bodegraven immers een uiterst ingewikkeld knooppunt komen. Naast dit probleem speelden in de vooroorlogse rijkswegenplannen nog 2 grote problemen:
  - de plaats waar in de provincie Utrecht de wegen uit Utrecht, Amsterdam, Zwolle en Apeldoorn zouden moeten samenkomen en
  - de wijze waarop de verbindenigen van Groningen naar het zuiden aangelegd zouden moeten worden.
73. Circulaire No. 3/1936 van DG RWS J.P. van Vlissingen, 24 juni 1936.
74. ARA, 2.16.51, inv. 25: brief van het CC-lid A. van Doorinck aan de voorzitter van de CC, 1 oktober 1936.
75. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijkswegenplan 1938, 1937-1949): nota van de directie Waterstaat voor de minister van Waterstaat, 2 februari 1937.
76. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijkswegenplan 1938, 1937-1949): brief van de minister van Waterstaat aan Gedeputeerde Staten, 12 februari 1937.
77. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijkswegenplan 1938, 1937-1949): nota aan de minister van Waterstaat, 26 februari 1937, en brief van de HID district Nieuwe Wegen, Bergamin, aan de DG RWS, 25 maart 1937.



78. Voorgestelde verwijderingen: Baarn-Amersfoort; Amsterdam-Bodegraven; Amsterdam-Velsen; Van Ewijk-sluis-De Kooy; Barendrechtse Brug-Numansdorp; Maassluis-Hellevoetsluis; Wildervank-Ter Apel; Berkum-Hardenberg; Emmen-Ter Apel; Drachten-Quatrebras; Holten-Goor; Dieren-Doetinchem; 's-Heer Arendskerke-Wolphaartsdijkse veer; Goes-Hoedekenskerke; Neeritter-Venlo.
79. ARA, 2.16.22, doos 1028, doss. 342 (apr-mei 1937): brief van de minister van Waterstaat aan de Commissie van Overleg, 28 mei 1937.
80. Die 7 verdwenen verbindingen zijn: Den Haag-Hoek van Holland; Maassluis-Hoek van Holland; Hollandsche Rading-Laren; Huis Ter Heiden-de Klomp; Moerdijk-Breda; Helmond-Grave; Heerlen-Maas-tricht.
81. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijks-wegenplan 1938, 1937-1949): brief van de minister van Waterstaat aan de Koningin, 4 november 1937.
82. TK, 1937-38, Bijl. A-2E (begroting Verkeersfonds), nr. 2 (MvT), p. 17.
83. ARA, 2.16.51, inv. 25: brief van de minister van Waterstaat aan de CC, 22 mei 1937.
84. Van Marle (1946), p. 73.
85. Waalewijn (1990), p. 59.
86. Waalewijn (1990), p. 61.
87. Van der Meer en Van Schuppen (1987), p. 93; Waalewijn (1990), p. 26.
88. Van der Meer en Van Schuppen (1987), p. 95.
89. Waalewijn (1990), p. 62; Van der Meer en Van Schuppen (1987), p. 96. Zie ook: ARA, 2.16.49, inv.nr. 296 (aansluiting wegennet op Duitsland, juli-oktober 1940).
90. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijks-wegenplan 1938, 1937-1949): advies van de Commissie van Overleg aan de SG van Waterstaat over aansluiting op Duitse autosnelwegennet, 21 juni 1941.
91. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijks-wegenplan 1938, 1937-1949): besluit van de SG Waterstaat, 17 april 1942, in Stcrt 20 april 1942.
92. Waalewijn (1990), p. 61-62.
93. Waalewijn (1990), p. 62 en 91.
94. Van der Meer en Van Schuppen (1987), p. 96.
95. Micheels (1978), p. 139.
96. Van der Heiden (1988), p. 18.
97. Van der Heiden (1988), p. 22-23; Kloos (1939), p. 6.
98. Micheels (1978), p. 143.
99. De Ruijter (1978-a), p. 159.
100. Van der Heiden (1988), p. 23.
101. De Ruijter (1978-a), p. 153.
102. Waalewijn (1990), p. 77.
103. Waalewijn (1990), p. 77.
104. ARA, 2.16.22, doos 1065, doss. 342 (jan-aug 1945).
105. ARA, 2.16.22, doos 1066, doss. 342 (sept-dec 1945).
106. De Ruijter (1978-a), p. 159.
107. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijks-wegenplan 1938, 1937-1949): brief van de directeur van de Rijksdienst voor het Nationale Plan, dir ir F. Bakker Schut, aan de HID van de Waterstaat Cosquino de Bussy, Hoofd Centrale Dienst Wegen en Bruggen, 25 juni 1946.
108. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijks-wegenplan 1938, 1937-1949): brief van de directeur van de Rijksdienst voor het Nationale Plan, dir ir F. Bakker Schut, aan de HID van de Waterstaat Cosquino de Bussy, Hoofd Centrale Dienst Wegen en Bruggen, 25 juni 1946.
109. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijks-wegenplan 1938, 1937-1949): brief van de directeur van de Rijksdienst voor het Nationale Plan, dir ir F. Bakker Schut, aan de HID van de Waterstaat Cosquino de Bussy, Hoofd Centrale Dienst Wegen en Bruggen, 25 juni 1946. De Rijksdienst wees in de nota schattingen van 1 auto per gezin, dus 3.000.000 in 1970, als onge-loofwaardig en Amerikaans van de hand.
110. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijks-wegenplan 1938, 1937-1949): brief van de Centrale Dienst Wegen en Bruggen aan de directeur van de Rijksdienst voor het Nationale Plan, dir ir F. Bakker Schut, 24 augustus 1946; brief van de directeur van de Rijksdienst voor het Nationale Plan, dir ir F. Bakker Schut, aan de HID van de Waterstaat Cosquino de Bussy, Hoofd Centrale Dienst Wegen en Bruggen, 16 sep-tember 1946. Veelzeggend zijn de aantekeningen van Cosquino de Bussy op deze brief: "nee, NWP heeft geen verplichte uitvoering en geen financiële conse-quenties" en "volkomen wartaal" bij een door Bakker Schut geschetst toekomstbeeld.
111. Gaillard en Hannema (1984), p. 38.
112. ARA, 2.16.22, doos 1070, doss. 342 (jan-juni 1947) en doos 1005, doss. 341 (Wegenlijsten, wegenplannen enz; 1947).
113. ARA, 2.16.22, doos 1005, doss. 341 (Wegenlijsten, we-genplannen enz; 1947): Algemene vergadering KNAC, 22 mei 1947.
114. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijks-wegenplan 1938, 1937-1949): brief van de DG RWS Harmsen aan de HID's, 4 mei 1946.
115. ARA, 2.16.22, doos 1069, doss. 342 (sept-dec 1946).
116. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijks-wegenplan 1938, 1937-1949): brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan Gedeputeerde Staten, 4 juli 1947.
117. ARA, 2.16.22, doos 1005, doss. 341 (Wegenlijsten, we-genplannen enz; 1947): brief van Gedeputeerde Staten van Friesland aan de minister van Verkeer en Wa-terstaat, 18 augustus 1947.
118. ARA, 2.16.22, doos 1879, port. 133 (Herziening Rijks-wegenplan 1938, 1937-1949): brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Koningin, 28 november 1947.
119. ARA, 2.16.22, doos 1007, doss. 341 (Wegenlijsten, we-genplannen enz; 1949): brief van de minister van Finan-ciën P. Liefstinck aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 18 januari 1949.
120. ARA, 2.16.22, doos 1007, doss. 341 (Wegenlijsten, we-genplannen enz; 1949): nota van de DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 3 maart 1949.
121. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-212.4 Wet Uitkering Wegen doss. II, map "Verkeers-fonds": nota van de DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 19 mei 1950.
122. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-212.4 Wet Uitkering Wegen doss. II, map "Verkeers-fonds": brief van de minister van Ver-keer en Waterstaat aan de minister van Financiën, 23 ju-ni 1950.
123. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-212.4 Wet Uitkering Wegen doss. II, map "Verkeers-fonds": brief van de minister van Fi-nanciën aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 14 augustus 1950.

124. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-212.4 Wet Uitkering Wegen doss. II, map "Verkeers-fonds": brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de minister-president, 21 augustus 1950. De door Spitzens genoemde reden voor verdere verlenging van de regeling zal zeker een rol gespeeld hebben, maar gezien de eerdere uitlatingen van DG Harmsen zal de beslissing toch ook ingegeven zijn door het geringe belang dat de Rijkswaterstaat hechtte aan een definitieve regeling.
125. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-656.62 Veiligheidswet Binnenscheepvaart, map "Wet op de R.O., I, 1947": brief van de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 24 december 1948.
126. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-656.62 Veiligheidswet Binnenscheepvaart, map "Wet op de R.O., I, 1947": nota van de DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 19 maart 1949.
127. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-656.62 Veiligheidswet Binnenscheepvaart, map "Wet op de R.O., I, 1947": brief van de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 21 april 1949.
128. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-656.62 Veiligheidswet Binnenscheepvaart, map "Wet op de R.O., I, 1947": nota van de DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 26 april 1949.
129. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-656.62 Veiligheidswet Binnenscheepvaart, map "Wet op de R.O., I, 1947": nota van de DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 20 februari 1950.
130. De Ruijter (1978-b), p. 173.
131. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-656.62 Veiligheidswet Binnenscheepvaart, map "Wet op de R.O., II, 1951": brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting, 27 juni 1951.
132. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-656.62 Veiligheidswet Binnenscheepvaart, map "Wet op de R.O., II, 1951": brief van de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting aan de minister-president, 28 december 1951.
133. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 759, map "Hoofdwegennet 1966. Herziening structuurschema, III, 1969": brief van ir W.J.F. Harmsen, adviseur van de RWS, aan de DG RWS, 25 januari 1952.
134. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-711 Wet op de R.O. doss. III - VI, map "Wet op de R.O., III, 1952": brief van de DG RWS aan mr J. Vink, directeur van de Rijksdienst voor het Nationaal Plan, 29 januari 1952.
135. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969 doos class. 11-711 Wet op de R.O. doss. III - VI, map "Wet op de R.O., III, 1952": brief van de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting aan de minister-president, 12 mei 1952.
136. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-711 Wet op de R.O. doss. III - VI, mappen "Wet op de R.O.": dossier IV-VI.
137. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-711 Wet op de R.O. doss. III - VI, map "Wet op de R.O., VI, 1956": Nota DG RWS aan Minister, 6-1-1959.
138. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 774, map "Rijkswegenplan. Alg. dossier, 1952": brief van de KNAC aan de ministerraad, 9 augustus 1952.
139. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 774, map "Rijkswegenplan. Alg. dossier, 1952": brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de KNAC, 3 maart 1953. De uit het conceptantwoord beschrapte slotzin: "Het opstellen van een werkschema en een financieringsplan voor de afbouw, zoals door U bedoeld, acht ik vooralsnog niet wel mogelijk."
140. Centraal Overleg Wegverkeers- en Vervoersorganisaties (1954), p. 63.
141. Parlement en kiezer, 1952-1953, ARP-program van actie verkiezingen 1952, p. 84.
142. Parlement en kiezer, 1952-1953, KVP-werkprogram (verkiezingsprogram 1952), p. 113.
143. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 774, map "Rijkswegenplan. Alg. dossier, 1952": nota van de DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 14 december 1953.
144. Centraal Overleg Wegverkeers- en Vervoersorganisaties (1954), p. 8.
145. Maris (1957), p. 11.
146. Le Cosquino de Bussy (1958), p. 6.
147. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 774, map "Rijkswegenplan. Alg. dossier, 1952": brief van de Raad van de Waterstaat aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 16 september 1955.
148. ARA, 2.02.05 Archief van de Ministerraad 1823 - 1960: MR 22 november 1954.
149. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-212.4 Wet Uitkering Wegen doss. II, map "Verkeers-fonds": nota van de DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 19 mei 1950; brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de minister-president, 21 augustus 1950; nota van de DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 27 mei 1955.
150. Dr Wiardi Beckmanstichting (1956), p. 24-25.
151. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, 774, map "Rijkswegenplan. Alg. dossier, 1952": nota van de DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 21 maart 1956.
152. Dr Wiardi Beckmanstichting (1956).
153. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 773, map "Herziening Rijkswegenplan 1948, I, 1956: brief van de DG RWS aan de HID's, 31 augustus 1956.
154. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 773, map "Herziening Rijkswegenplan 1948, II, 1957: brief van de DG RWS aan de HID's, 17 juli 1957.
155. Nieuwe wegvakken: RW 10 Amsterdam-Emmeloord; RW 10a Lelystad-Kampen; RW 14 Wassenaar-Leidschendam; Ressen-Zevenaar; Hollandsche Rading-Eemnes; RW 62 Gorinchem-Waalwijk-Tilburg; RW 67 grens-Eersel-Eindhoven-Venlo-grens.

156. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 773, map "Herziening Rijkswegenplan 1948, II, 1957: brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan Gedeputeerde Staten, 15 augustus 1957.
157. Archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 773, map "Herziening Rijkswegenplan 1948, II, 1957: brief van de Raad van de Waterstaat aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 14 december 1957 en brief Commissie van Overleg aan de Raad van de Waterstaat, 5 november 1957.
158. TK, 1957-58, Rijksbegroting, hfd IX-B (begroting Verkeer en Waterstaat 1958) nr. 12 (Voorlopig Verslag), p. 16.
159. TK, 1957-58, Rijksbegroting, hfd IX-B (begroting Verkeer en Waterstaat 1958), nr. 13 (MvA), p. 28-29.
24. TK, 1961-62, 40e verg., 17 januari 1962, p. 3424.
25. EK, 1961-62, 6500 (rijksbegroting 1962), nr 96a (MvA Verkeer en Waterstaat).
26. TK, 1962-63, 6900 (rijksbegroting 1963), hfd XII (Verkeer en Waterstaat), nr. 11 (MvA).
27. EK, 1961-62, 41e verg., 29 mei 1962, p. 3299.
28. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 1621, map "Meerjarenplannen voor waterstaatswerken I, 1964": brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de minister van Financiën, 20 januari 1964.
29. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 1621, map "Meerjarenplannen voor waterstaatswerken I, 1964": nota van de afdeling Comptabiliteit aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 10 januari 1964.
30. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 1625, map "Financiering van de waterstaatswerken in 1964": brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de minister van Financiën, 17 februari 1964.
31. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 774, map "Programma voor wegeaanleg in de eerstvolgende jaren, 1964": brief van de DG van de RWS aan de HID's, 3 augustus 1964.
32. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 774, map "Programma voor wegeaanleg in de eerstvolgende jaren, 1964": kort verslag van een bespreking bij de Directie van de Waterstaat, 7 augustus 1964.
33. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 777, map "Wegenfonds: instellen van een wegenfonds t.b.v. de financiering van de aanleg van Rijkswegen, 1964": nota van de DG van de RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 18 juni 1964.
34. TK, 1964-65, 7813 (Wet RWF), nr. 2 (ontwerp van wet).
35. TK, 1964-65, 7813 (Wet RWF), nr. 3 (MvT), p. 4.
36. TK, 1964-65, 7813 (Wet RWF), nr. 3 (MvT), p. 5.
37. TK, 1964-65, 7813 (Wet RWF), nr. 3 (MvT), p. 6.
38. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 777, map "Wegenfonds: instellen van een wegenfonds t.b.v. de financiering van de aanleg van Rijkswegen, 1964".
39. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 777, map "Wegenfonds: instellen van een wegenfonds t.b.v. de financiering van de aanleg van Rijkswegen, 1964": brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Raad van de Waterstaat, 15 januari 1965.
40. TK, 1964-65, 7813 (Wet RWF), nr. 5 (voorlopig verslag), p. 2.
41. TK, 1964-65, 7813 (Wet RWF), nr. 5 (voorlopig verslag), p. 2.
42. TK, 1964-65, 7813 (Wet RWF), nr. 5 (voorlopig verslag), p. 6.
43. TK, 1964-65, 7813 (Wet RWF), nr. 5 (voorlopig verslag), p. 7.
44. TK, 1964-65, 7813 (Wet RWF), nr. 5 (voorlopig verslag), p. 8.
45. TK, 1964-65, 7813 (Wet RWF), nr. 6 (MvA), p. 3.
46. TK, 1964-65, 7813 (Wet RWF), nr. 6 (MvA), p. 9.
47. TK, 1964-65, 7813 (Wet RWF), nr. 9 (amendementen van de heer Joekes c.s.).
48. TK, 1964-65, 17e verg., 3 december 1964, p. 658-659.
49. TK, 1964-65, 17e verg., 3 december 1964, p. 672.
50. TK, 1964-65, 17e verg., 3 december 1964, p. 672.

#### Noten bij hoofdstuk 4:

##### Wegenbouw en stuctuurschema

1. Le Cosquino de Bussy (1958), p. 23.
2. Le Cosquino de Bussy (1958), p. 23.
3. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-212.4 Wet Uitkering Wegen doss. II, map "Verkeersfonds": nota van de DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 21 augustus 1959.
4. Klaassen en Van de Poll (196), p. 12-14.
5. Klaassen en Van de Poll (1960), p. 34.
6. Commissie 'Het verkeer in Nederland' van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel (1961), p. 29, 47, 102 en 104.
7. Parlement en kiezer, 1963-1964, KVP-werkprogram 1963 "De wereld van morgen", p. 171.
8. Parlement en kiezer, 1963-1964, PvdA verkiezingsmanifest 1963 "Om de kwaliteit van het bestaan", p. 192.
9. Parlement en kiezer, 1963-1964, VVD-verkiezingsmanifest 1963, p. 210-211.
10. TK, 1961-62, 6500 (rijksbegroting 1962), hfd. XII (Verkeer en Waterstaat), nr. 2 (MvT).
11. Staatsblad nr 367.
12. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 774, map "Rijkswegenplan 1961 (ontwerp), 1960": brief van de DG RWS aan de HID's, 9 september 1960.
13. TK, 1961-62, 6500 (rijksbegroting 1962), hfd. XII (Verkeer en Waterstaat), nr 2 (MvT), p. 2.
14. Daarmee vertoonde het ontwerp-rijkswegenplan sterke overeenkomsten met het rijkswegenplan van 1968.
15. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 774, map "Rijkswegenplan 1961 (ontwerp), 1960": brief van de HID directie Overijssel aan de DG van de RWS, 8 maart 1963.
16. Het ontwerp van 1961 lag, in tegenstelling tot wat de HID Overijssel dacht, ook een jaar later nog op tafel, onder de naam 'ontwerp-rijkswegenplan 1962'.
17. TK, 1961-62, 6500 (rijksbegroting 1962), hfd. XII (Verkeer en waterstaat), nr. 13 (MvA).
18. EK, 1961-62, 42e verg., 5 juni 1962, p. 3349.
19. EK, 1961-62, 42e verg., 5 juni 1962, p. 3350-3351.
20. TK, 1961-62, 6500 (rijksbegroting 1962), hfd. XII (Verkeer en Waterstaat), nr 2 (MvT), p. 2.
21. TK, 1960-61, 6100 (rijksbegroting 1961), hfd. IXB (Verkeer en Waterstaat), nr. 2 (MvT), p. 20.
22. TK, 1960-61, 6100 (rijksbegroting 1961), hfd. IXB (Verkeer en Waterstaat), nr. 2 (MvT), p. 20-21.
23. TK, 1961-62, 40e verg., 17 januari 1962, p. 3447.

51. Het amendement aanvaard met 72 tegen 44 stemmen; het wetsvoorstel met 69 tegen
47. Zie: TK, 1964-65, 17e verg., 3 december 1964, p. 672-673.
52. Staatsblad, 21 januari 1965, nr. 30 en nr. 31.
53. TK, 1964-65, 49e verg., 7 juli 1965, p. 1822.
54. EK, 1964-65, 45e verg., 7 september 1965, p. 905-906.
55. TK, 1964-65, 7800L (begroting RWF 1965), nr. 1.
56. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos class. 11-2.061 Toepassing Wegenwet, map "Wet op het RWF, 1964": brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën aan de minister-president, 11 juli 1966.
57. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 774, map "Rijkswegenplan. Alg. dossier, 1952": brief van de HID directie Gelderland aan de DG van de RWS, 5 januari 1965.
58. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 774, map "Rapport Berenschot projectorganisatie wegeaanleg": brief van de DG van de RWS aan de HID's, 20 november 1967.
59. TK, 1967-68, 28e verg., 14 februari 1968, p. 1253.
60. Aan dit aspect werd steeds duidelijker aandacht gegeven in het beleid. Op 1 januari 1965 werd bij afdeling Wegen een Bureau Verkeersveiligheid gemaakt. Dat werd per 1 januari 1970 de afdeling Veiligheid Wegverkeer van de Hoofdafdeling Wegen: "(...) bovendien ging het er in dit geval vooral om te zorgen dat de werkzaamheden op het nieuwe terrein ten nauwste verbonden zouden blijven met ontwerp, uitvoering en beheer van de rijkswegen". Verkeersveiligheid kreeg in de loop der jaren zodanig politiek gewicht, dat per 1 juli 1974 bij het ministerie een aparte directie Verkeersveiligheid werd ingesteld. Zaken die direct verband hielden met ontwerp en beheer van rijkswegen bleven echter bij de Hoofdafdeling Wegen. Zie Van de Kerk (1984), p. 32.
61. TK, 1964-65, 7800L (begroting RWF 1965), nr. 6 (mondeling overleg).
62. TK, 1964-65, 7800L (begroting RWF 1965), nr. 9 (voorlopig verslag). Opvallend hierbij is dat de Tweede Kamer voorbij ging aan de vraag hoe controleerbaar en onderbouwd de samenstelling van dat structuurplan dan zou zijn.
63. TK, 1964-65, 7800L (begroting RWF 1965), nr. 10 (MvA).
64. EK, 1964-65, 45e verg., 7 september 1965, p. 906.
65. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 1621, map "Meerjarenplannen voor waterstaatswerken II, 1965": nota van de afdeling Wegen aan de minister van Verkeer en Waterstaat, november 1965.
66. De Ruijter (1978-b), p. 162 en 170; Glasbergen en Simonis (1979), p. 18.
67. Beukers (1966), p. 40.
68. Het is maar de vraag op het rijkswegenplan niet van nut kan zijn voor de lange termijn-planning. Het was in ieder geval wel daarvoor bedoeld bij de instelling en voor de Tweede Wereldoorlog functioneerde het ook als zodanig. Alleen was, vooral door de problemen met de gekoppelde financiering van het provinciaal wegenbudget, een situatie gegroeid waarbij de planningsfunctie van het rijkswegenplan sterk verminderd was.
69. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 759, map "Hoofdwegennet 1966. Herziening structuurschema, I, 1966": nota van de DG van de RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 11 januari 1966.
70. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 759, map "Hoofdwegennet 1966. Herziening structuurschema, II, 1966": nota van de DG van de RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 9 maart 1966.
71. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 759, map "Hoofdwegennet 1966. Herziening structuurschema, II, 1966": nota van de DG van de RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 2 mei 1966.
72. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 759, map "Hoofdwegennet 1966. Herziening structuurschema, II, 1966": definitieve versie van de toelichting bij het Basisplan.
73. Beukers (1966), p. 52-53.
74. Beukers (1966), p. 50-52.
75. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1951 - 1969, doos 759, map "Hoofdwegennet 1966. Herziening structuurschema, I, 1966": nota van de DG van de RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 11 januari 1966.
76. Bakhuizen e.a. (1972), p. 14.
77. Glasbergen en Simonis (1979), p. 164.
78. Bakhuizen e.a. (1972), p. 13.
79. Bakhuizen e.a. (1972), p. 12.
80. Bakhuizen e.a. (1972), p. 12 en 47.
81. Arink (1972), p. 9.
82. Glasbergen en Simonis (1979), p. 163.
83. Rijkswaterstaat (1968), p. 1.
84. Rijkswaterstaat (1968), p. 2.
85. Rijkswaterstaat (1968), p. 10.
86. TK, 1967-68, VC Verkeer en Waterstaat, 4e verg., 7 november 1967, p. L93; 9300B (begroting RWF 1968), nr. 9 (mondeling overleg).
87. Bartels en Van Duijn (1981), p. 75.
88. Bartels en Van Duijn (1981), p. 76.
89. Bartels en Van Duijn (1981), p. 77.
90. Bartels en Van Duijn (1981), p. 83.
91. Bartels en Van Duijn (1981), p. 133.
92. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971 - 1989, map "2.061-21 Rijkswegenplan 1968, II, 1967": brief van de DG van de RWS aan de HID's, 26 januari 1967.
93. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971 - 1989, map "2.061-21 Rijkswegenplan 1968, II, 1967": brief van de DG van de RWS aan de HID's, 13 september 1967.
94. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971 - 1989, map "2.061-21 Rijkswegenplan 1968, V, 1968": brief van de Commissie van Overleg voor de Wegen aan de Raad van de Waterstaat, 4 oktober 1968.
95. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971 - 1989, map "2.061-21 Rijkswegenplan 1968, V, 1968": brief van de Raad van de Waterstaat aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 28 oktober 1968.
96. TK, 1967-68, Aanhangsel, vraag 655.
97. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971 - 1989, map "2.061-21 Rijkswegenplan 1968, IV, 1968": nota van de DG van de RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 16 mei 1968.
98. TK, 1967-68, Aanhangsel, vraag 655.99. Kars (1983), p. 911-912.
100. TK, 1967-68, VC Verkeer en Waterstaat, 4e verg., 7 november 1967, p. L92.
101. TK, 1967-68, VC Verkeer en Waterstaat, 4e verg., 7 november 1967, p. L97.

71. Nieuwjaarsrede van de DG van de RWS, met bijlagen, 1981, p. 29.
72. Nieuwjaarsrede van de DG van de RWS, met bijlagen, 1982, p. 30.
73. Van Basten en Bexelius (1983), p. 15.
74. Rijkswaterstaat, Rijkswegenplan 1982 Ontwerp, p. 16.
75. Rijkswaterstaat, Rijkswegenplan 1982 Ontwerp, p. 31.
76. Hoofddirectie van de Waterstaat (1984), p. 6.
77. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dossier M 12595: brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Raad van de Waterstaat, 23 juli 1982. Ook de RPC werd om advies gevraagd: dossier M 20582: brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 23 juli 1982.
78. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dossier M 20583: brief van de Rijksplanologische Commissie aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (concept zonder datum); brief van de Commissie van Overleg voor de Wegen aan de Raad van de Waterstaat, 25 maart 1983.
79. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dossier M 20583: brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de koningin, 11 oktober 1983.
80. Rijkswegenplan 1984, Sblid. 1984, nr 239, 26 juni 1984, p. 1.
81. Rijkswegenplan 1984, Sblid. 1984, nr 239, 26 juni 1984, p. 7.
82. Rijkswegenplan 1984, Sblid. 1984, nr 239, 26 juni 1984, p. 9.
83. Structuurschema verkeer en vervoer (I), deel a, p. 31.
84. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dozen DVV-StVV, verg. 18 december 1980: notitie "eerste rapportage over de nadere invulling van de nieuwe planningstructuur verkeer en vervoer", 12 december 1980.
85. Nieuwjaarsrede van de DG van de RWS, met bijlagen, 1982, p. 30-31.
86. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dozen DVV-StVV, verg. 25 november 1982: nieuwsbrief over de voorbereiding van een planningwet verkeer en vervoer, november 1982.
87. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dozen DVV-StVV, verg. 28 april 1983: nota van de projectgroep Planningswet aan de DG's van Verkeer en de RWS, 29 maart 1983.
88. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dozen DVV-StVV, verg. 28 april 1983: besluitenlijst.
89. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dozen DVV-StVV, verg. 23 juni 1983: besluitenlijst.
90. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dozen DVV-StVV, verg. 22 september 1983: verslag brainstormingsbijeenkomst lange termijn planning verkeer en vervoer, 13 juli 1983.
91. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dozen DVV-StVV, verg. 22 september 1983: besluitenlijst.
92. Nieuwjaarsrede van de DG van de RWS, met bijlagen, 1974, p. 41.

## Noten bij hoofdstuk 6:

### Het tweede structuurschema verkeer en vervoer

1. TK, 1985-86, 19200-B (begroting RWF 1986), nr.1: wetsvoorstel.
2. TK, 1985-86, 19200-B (begroting RWF 1986), nr.2 (MvT), p. 3.
3. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1985), p. 7.
4. TK, 1984-85, 18 600 (rijksbegroting 1985), Hfd. XII (Verkeer en Waterstaat), nr. 28 (nota n.a.v. het verslag), p. 19.
5. TK, 1985-86, 19 200 (rijksbegroting 1986), Hfd. XII (Verkeer en Waterstaat), nr. 10 (nota n.a.v. het verslag), p. 4.
6. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 2-3.
7. CDA-verkiezingsprogramma 1986 "Uitzicht", p. 93; PvdA-verkiezingsprogramma 1986-1990 "De toekomst is van iedereen", p. 76.
8. Profiel (1988).
9. TK, 1988-89, 20 922, nr. 2: Tweede structuurschema verkeer en vervoer, p. 7.
10. McKinsey & Company (1986), p. 1-4.
11. McKinsey & Company (1986), p. 6-7.
12. McKinsey & Company (1986), p. 8.
13. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dozen DVV-StVV, verg. 25 september 1986: concept-nota van de voorzitter van de StVV aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 18 september 1986.
14. McKinsey & Company (1987).
15. NRC-Handelsblad, 13 oktober 1987.
16. Trouw, 12 december 1987.
17. TK, 1987-88, 20 389: Bereikbaarheidsplan Randstad, nr. 3: brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, 29 januari 1988, p. 1.
18. TK, 1988-89, 20 800 (rijksbegroting 1989), Hfd. XII (Verkeer en Waterstaat), nr.2 (MvT), p. 19.
19. TK, 1987-88, 20 389: Bereikbaarheidsplan Randstad, nr. 3: brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, 29 januari 1988, p. 1-2.
20. TK, 1987-88, 20 389: Bereikbaarheidsplan Randstad, nr. 3: brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, 29 januari 1988, p. 2-3.
21. TK, 1988-89, 21 086: begroting Mobiliteitsfonds 1989, nr. 2.
22. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dozen DVV-StVV, verg. 25 november 1982: besluitenlijst.
23. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dozen DVV-StVV, verg. 23 juni 1983: nota van de voorzitter van werkgroep 1 aan de StVV, 20 juni 1983.
24. Archief Hoofddirectie van de Waterstaat 1971-1989, dossier M 27144: brief van de DG van de RWS aan de HID's, 12 januari 1984.
25. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 3.
26. Van den Broecke en Van Leusden (1987), p. 86.
27. Van den Broecke/Social Research (1987-a), p. II.
28. Van den Broecke/Social Research (1987-b), p. 1.
29. Hupkes (1981), p. 65.
30. Hamerslag (1987), p. 126-129.
31. Th.F.J. van de Gazelle (Hoofddirectie van de Waterstaat) in: Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer - enkele aspecten (1989), p. 19.



32. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 3.
33. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 4.
34. Van der Meer (1989), p. 6; bijlage B, p. 4.
35. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 5.
36. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 5.
37. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 5-6.
38. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 8.
39. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 9.
40. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 10.
41. TK, 1987-88, 20 397, nr. 2: notitie verkeer en milieu, p. 32-35.
42. TK, 1987-88, 20 397, nr. 2: notitie verkeer en milieu, p. 37.
43. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 10-11.
44. TK, 1987-88, 20 490, nr. 2: Vierde nota over de ruimtelijke ordening, p. 5.
45. TK, 1987-88, 20 490, nr. 2: Vierde nota over de ruimtelijke ordening, p. 7.
46. TK, 1987-88, 20 490, nr. 2: Vierde nota over de ruimtelijke ordening, p. 30-31.
47. Van Gent e.a. (1988), p. 39.
48. TK, 1987-88, 20 490, nr. 2: Vierde nota over de ruimtelijke ordening, p. 32.
49. TK, 1987-88, 20 490, nr. 2: Vierde nota over de ruimtelijke ordening, p. 54.
50. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 10.
51. Van der Meer (1989), bijlage B, p. 11.
52. TK, 1988-89, 20 922, nr. 2: Tweede structuurschema verkeer en vervoer.
53. TK, 1988-89, 20 922, nr. 2: Tweede structuurschema verkeer en vervoer, p. 6.
54. TK, 1988-89, 20 922, nr. 2: Tweede structuurschema verkeer en vervoer, p. 14-15.
55. SVV: cijfers en feiten (1989), p. 19.
56. Th.F.J. van de Gazelle (Hoofddirectie van de Waterstaat) in: Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer - enkel aspecten (1989), p. 19.
57. NRC-Handelsblad, 30 november 1988.
58. Nederland in 2010 (1989), p. 6.
59. Zie voor een pleidooi: Smit-Kroes (1989).
60. Th.F.J. van de Gazelle (Hoofddirectie van de Waterstaat) in: Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer - enkele aspecten (1989), p. 21; SVV: cijfers en feiten (1989), p. 20.
61. NRC-Handelsblad, 30 november 1988.
62. NRC-Handelsblad, 30 november 1988.
63. NRC-Handelsblad, 30 november 1988.
64. Smeenk en Hilferink (1989), p. 129.
65. SVV: cijfers en feiten (1989), p. 20.
66. Nota van de directeur van de PVV aan hoofden van diensten, december 1988 (werkarchief Hoofddirectie van de Waterstaat).
67. SVV: cijfers en feiten (1989), p. 20.
68. NRC-Handelsblad, 11 september 1989.
69. TK, 1988-89, 21 137, nr. 2: Nationaal Milieubeleidsplan.
70. TK, 1988-89, 21 137, nr. 2: Nationaal Milieubeleidsplan, p. 5.
71. TK, 1988-89, 21 137, nr. 2: Nationaal Milieubeleidsplan, p. 194.
72. TK, 1988-89, 21 137, nr. 2: Nationaal Milieubeleidsplan, p. 196.
73. Bijvoorbeeld prof.dr ir H. Priemus in *Geodesia* (1989), p. 135 en prof.dr L. Bak in *Binnenlands Bestuur*, 27 januari 1989, p. 10-11.
74. Stichting Weg Bulletin, 1988 (22), dec. (nr. 6), p. 28.
75. Autokampioen, 19 augustus 1989.
76. Van der Kolk en De Looijer (1989), p. 19.

#### **Noten bij hoofdstuk 7:**

#### **Conclusies**

1. De Haan (1975), p. 714-715.
2. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1970), p. 131.
3. Nederlands Economisch Instituut (1972-a), p. 100.
4. TK, 1988-89, 20 922, nr. 2: Tweede structuurschema verkeer en vervoer, p. 7; Profiel (1988).
5. Bierman, Hol en Verdenius (1982), p. 18.

## AFKORTINGEN

ARA	Algemeen Rijksarchief
DG	Directeur-Generaal
DVV	Directie Verkeersveiligheid
EK	Eerste Kamer
GS	Gedeputeerde Staten
HID	Hoofdingenieur-Directeur
KB	Koninklijk Besluit
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
NWC	Nederlands Wegencongres
OCV	Openbare Commissievergadering
Pb-IVVS	Projectbureau Integrale Verkeers- en Vervoerstudies
PVV	Projectdirectie Verkeer en Vervoer
RPD	Rijksplanologische Dienst
RWF	Rijkswegenfonds
RWP	Rijkswegenplan
RWS	Rijkswaterstaat
SG	Secretaris-Generaal
StVV	Stuurgroep Verkeer en Vervoer
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
TK	Tweede Kamer
VC	Vaste Commissie

---

# BRONNEN EN LITERATUUR

---

## BRONNEN

### *primaire bronnen*

Algemeen Rijksarchief: 2.02.05 Ministerraad 1823-1960  
2.16.05 Afdeling Waterstaat 1906-1929  
2.16.07 Inspecteurs van de Waterstaat 1849-1930  
2.16.22 Directie van de Waterstaat 1930-1949  
2.16.35 Werkarchief dr ir L.R. Wentholt 1940-1943  
2.16.49 Kabinetsarchief Directie van de Waterstaat 1930-1950  
2.16.51 Centrale Commissie Verkeersfonds 1935-1939  
2.16.59 Commissie van Overleg voor de Wegen en voor-  
gangers 1915-1940

Ministerie van Verkeer en Waterstaat: Archief van de Hoofd-  
directie van de Waterstaat 1951-1969

Hoofddirectie van de Waterstaat: Archief van de Hoofddirectie  
van de Waterstaat 1970-1989

### *secundaire bronnen*

Handelingen van de Staten-Generaal, 1900-1989  
Jaarberichten van de Rijkswaterstaat, 1982-1987  
Nieuwjaarsredes van de Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat, 1971-1982  
Staatsalmanak, 1900-1989  
Verkiezingsprogramma's Tweede Kamer-verkiezingen, 1910-1989

## Literatuur

Albrechts, L., "Crisis in de planning als gezichtsbedrog", *Plan*, 1989, nr. 3-4, pp. 31-38.

Arink, J., "Planologische uitgangspunten voor het optimaal gebruik van de ruimte bij de aanleg en verbetering van wegen", in: *Optimaal gebruik van de ruimte bij aanleg en verbetering van wegen*, preadviezen Congresdag 1972, Vereniging Het Nederlandsche Wegencongres, 's-Gravenhage 1972, pp. 7-33.

Bakhuizen, Th., C. van den Berg, F. de Bruijn e.a., *Enige beschouwingen over het verkeersbeleid in het algemeen en de rijkswegenplanning in het bijzonder*, IJmuiden 1972.

Bakker, E.P., en S.C. de Hoo, *Wegenbouw in discussie: autonomie en afhankelijkheid in een ééndimensionale verkeerspolitiek*, Leiden januari 1978.

Bakker Schut, P., "Autosnelwegen", *De Ingenieur*, 51 (1936), nr 35, 28 augustus 1936, pp. 285-288.

Barentsen, W., "De weg in Nederland in de eerste helft van de twintigste eeuw", *OTAR*, 1977, nr. 1, pp. 13-21 en 1980, nr. 1, pp. 30-42.

Barlag, A.M., *Bruggenbouw in crisistijd: de aanleg van de bruggen voor gemotoriseerd verkeer over de grote rivieren in Nederland tussen 1928 en 1940*, doctoraalscriptie UvA, Amsterdam januari 1989.

- Bartels, C.P.A., en J.J. van Duijn, **Regionaal-economisch beleid in Nederland**, Assen 1981.
- Basten, M.M.R. van, en S. Bexelius, **National road traffic, Netherlands: trends in volume, networks and policies** 's-Gravenhage december 1983.
- Bavelaar, W.G.J., "Leren leven met de file", *Elseviers Magazine*, 41 (1985), nr. 43, pp. 20-23.
- Bekkers, J.M., **Het Waalbrugbeleid, 1900-1936: de overheid en de bouw van de Waalbrug bij Nijmegen**, doctoraalscriptie KU Nijmegen, juni 1987.
- Beukers, B., "Het Structuurschema Hoofdwegennet 1966", in: **Het landelijk wegennet in de toekomst: verslag congresdag 1960** (Ver. Ned. Wegencongres) 's-Gravenhage 1966, pp. 39-71.
- Beukers, B., "Verkeers- en vervoerplannen", in: **Verkeerstechnische Leergang ANWB 1968**, pp. 12-29.
- Beukers, B., **Aspecten van de planning van het interlocale hoofdwegennet**, 's-Gravenhage 1976.
- Beukers, B., **Verkeer en vervoer: van trendextrapolatie naar strategische studies**, 's-Gravenhage 1977.
- Bierman, M., P.J.H.M. Hol en J.R. Verdenius, **Over wegen en overwegen: nationale verkeers- en vervoersontwikkelingen in beleid en praktijk**, Amsterdam 1982.
- Blauwens, G., "Rekeningrijden en infrastructuurkosten", *Tijdschrift voor Vervoerswetenschap*, 25 (1989), nr. 2, pp. 200-210.
- Bokkel Huinink, S. ten, **Waarom speciale autowegen?**, 's-Gravenhage 1932.
- Boost, A.G.M., "Economische en sociale betekenis van het wegverkeer", in: Th.H. van Wisselingh, J. Volmüller en A.G.M. Boost (red.), **Weg en verkeer: handboek ten dienste van hen die betrokken zijn bij vraagstukken de weg en het wegverkeer betreffend**, Amsterdam 1956, pp. 11-17.
- Broecke/Social Research, Van den, **De mogelijke groei van het personenautobezit tot 2010**, 's-Gravenhage 1987-a.
- Broecke/Social Research, Van den, **De mogelijke groei van het personenautobezit na 2010: een exploratie**, 's-Gravenhage 1987-b.
- Broecke, A.A.J. van den, en G.C. van Leusden, "8 miljoen personenauto's in 2010 als gevolg van demografische ontwikkelingen plus welvaartsgroei", in: E.J. Verroen (red.), **8 miljoen auto's in 2010: Colloquium vervoersplanologisch speurwerk 1987; deel 1: themabijdragen**, Delft 1987, pp. 83-101.
- Buit, J., **Doelstellingen en ruimtelijke voorstellen: planologische beschouwingen over een 'ongemakkelijke' relatie**, Assen 1978.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, **Veertig jaren verkeers- en vervoersstatistiek in tijdreeksen, 1938-1978**, 's-Gravenhage 1980.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, **Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen, 1899-1979**, 's-Gravenhage 1979.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, **Vijfentachtig jaren statistiek in tijdreeksen, 1899-1984**, 's-Gravenhage 1984.
- Centraal Overleg Wegverkeers- en Vervoersorganisaties, **De lasten op het motorwegverkeer en de uitgaven ten behoeve van dat verkeer: prognose 1954/1970**, 's-Gravenhage z.j.
- Clerx, W.C.G., M.A. de Jong en G.C. van Leusden, "Strategische studie Randstad in perspectief: niet alle knelpunten volledig oplossen?" *Verkeerskunde*, (40) 1988, nr 11, pp. 468-475.
- Commissie 'Het verkeer in Nederland' van de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel, **Wat eist de ontwikkeling van het verkeer?**, Haarlem 1961.
- Coolsma, J.C., "Berichten uit Babylonia: de planningsdiscussie", in: P. de Jong (red.), **Bruggen bouwen: bijdragen aan de methodologie-discussie in de bestuurskunde**, Amsterdam 1988, pp. 44-62.
- Cosquino de Bussy, M. le, "Het Rijkswegenplan", Vereniging het Nederlandsche Wegencongres, **Het Nederlandse wegennet in verband met de toekomstige verkeersbehoeften: prae-adviezen te behandelen op de Congresdag 1958**, Utrecht, 19 december 1958, 's-Gravenhage 1958, pp. 5-29.
- Dendermonde, M., en H.A.M.C. Dibbits, **Wegen naar morgen**, 's-Gravenhage 1962.
- Dibbits, H.A.M.C., "Wegen, uitsluitend voor autoverkeer", in: **Monografieën betreffende de wegentechniek**, Het Nederlandsche Wegencongres, z.j., z.p., pp. 1-12.
- Donkelaar, J.H. van, "Besluitvorming in historisch perspectief", *Openbare Uitgaven*, 16 (1984), nr. 4 (aug), pp. 167-179.
- Drewe, P., "Verkeer en vervoer als vraagstuk van planning", in: J. Overeem (red.), **Stedelijk verkeer en vervoer langs nieuwe banen? Verslag symposium Stichting Toekomstbeeld der Techniek**, 's-Gravenhage 1976, pp. 3-11.
- Duenk, F.H.J. en F.A.M. Hobma, **Rijkswegentracering: coördinatie van meersporige besluitvorming**, Delft 1987.
- Engel, H., "Rijkswaterstaat op macro- en micro-niveau", *De Ingenieur*, 94, nr. 7, 18 februari 1982, p. 13.
- Gaillard, J. en J.L. Hannema, **Inventariseren van het archief van de Staatscommissie voor het Vervoer 1923 - 1936 en van de archieven van de Centrale Commissie van Advies en Bijstand voor het Verkeersfonds 1935 - 1939 en de Subcommissie voor de Kosten van de Weg 1935 - 1938**, 's-Gravenhage 1984.
- Gedenkboek twee eeuwen waterstaatswerken**, Amstelveen z.j.
- Gent, H.A. van, W.F.J. van Lierop, A.H. Perreis en P. Rietveld, "Met de Vierde Nota naar de volgende eeuw?", *Plan*, 1988, nr. 5-6, pp. 38-44.

- Glasbergen, P., en J.B.D. Simonis, **Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat: onderzoek naar en beschouwing over de (on)mogelijkheid van een nationaal ruimtelijk beleid in Nederland**, Amsterdam 1979.
- Goudappel, H.M., **Verkeers- en vervoersstudies: verkeersonderzoek en -analyse in het kader van de integrale verkeers- en vervoersplanning**, 's-Gravenhage 1970.
- Goudappel, H.M., **Handelen in onzekerheid: notities over een veronachtzaamd aspekt in de ruimtelijke planning**, Eindhoven 1973.
- Graaf, H. van de, **Denken aan doen: een onderzoek naar enkele methodische aspecten van beleidsontwikkeling**, Amsterdam 1983.
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe, "Ex ante schatten van uitvoerbaarheid van beleid: doel en werkwijze", in: R. Hoppe (red.), **Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerp**, Amsterdam 1985, pp. 139-159.
- Grünwald-Schindl, C.A., en A. Kraan-Jetten, "Ex-post evaluatieonderzoek", in: L.P.B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.), **Handboek beleidswetenschap**, Amsterdam 1987, p. 139.
- Haan, P. de, "Juridische aspecten van de planning van infrastructuur", **Bouwrecht**, 12 (1975), nr. 11 (november), pp. 714-718.
- Haan, P. de, en R. Fernhout, **Wetgeving, planning en financiering: instrumenten van overheidsbeleid**, Deventer/'s-Gravenhage, 1981.
- Hamerslag, R., "Mathematische modellen in de verkeerskunde in de jaren '80", in: E.H. van de Poll, R. Hamerslag e.a. (red.), **Verkeer en vervoer in historisch perspectief**, Delft 1981, pp. 33-45.
- Hamerslag, R., "Effectiviteit van beleid- en beheersmaatregelen ter beïnvloeding van de automobiliteit", in: E.J. Verroen (red.), **8 miljoen auto's in 2010: Colloquium vervoersplanologisch speurwerk 1987; deel 1: themabijdragen**, Delft 1987, pp. 119-136.
- Heiden, N. van der, "Streekplanning en nationale planning in Nederland", **Plan**, 1988, nr. 11-12, pp. 17-23.
- Herweyer, M., "De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok voor evaluatieonderzoek", in: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.), **Handboek Beleidswetenschap**, Amsterdam 1987, pp. 177-195.
- Heurck, J. van, "A10, de Ringweg rond Amsterdam: een snel werk met lange adem", **Land + water Nu**, 1988, nr. 6, pp. 5-27.
- Hoed, P. den, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs, **Planning als onderneming**, 's-Gravenhage 1983.
- Holtz, J.C. von, "Wegen in cijfers: ontwikkelingen in de weginfrastructuur 1973 - 1983", **Stichting Weg Bulletin**, 19, nr. 2 (april 1985), pp. 25-30.
- Hoogerwerf, A., "Inhoud en typen van beleid", in: A. Hoogerwerf (red.), **Overheidsbeleid**, Alphen aan den Rijn 1982, pp. 25-48.
- Houten, D. van, **Toekomstplanning: planning als veranderingsstrategie in de welvaartsstaat**, Meppel 1974.
- Huberts, L.W., **De politieke invloed van protest en pressie: besluitvormingsprocessen over rijkswegen**, Leiden 1988.
- Hupkes, G., **Gasgeven of afremmen: toekomstscenario's voor ons vervoerssysteem**, Deventer 1977.
- Hupkes, G., "Mobiliteit is een politieke assepoester: twintig jaar toekomstonderzoek naar verkeer en vervoer", in: J.W.M. van Doorn en F.A. van Vught (red.), **Nederland op zoek naar zijn toekomst**, Utrecht 1981, pp. 65-86.
- Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, **Personenvervoer: beïnvloeden, besturen, betalen**, 's-Gravenhage 1977.
- Jantsch, E., **Perspectives of planning**, Parijs 1969.
- Jong, M.A. de, (red.), L.H. Immers, J.W. Houtman en C.W.W. van Lohuizen, **Strategische studie Randstad**, Delft 1986.
- Kars, J., "Maatschappelijke ontwikkelingen en Rijkswaterstaat", **Economisch Statistische Berichten**, 68, nr. 3426 (12 oktober 1983), pp. 911-913.
- Kerk, J. van de, **Zestig jaren verandering in de organisatie van de Rijkswaterstaat**, 's-Gravenhage 1984.
- Kickert, W.J.M., "Toekomstdenken, kijken of maken", in: R.J. in 't Veld en Tj. de Koningh (red.), **Toekomstdenken en openbaar bestuur**, 's-Gravenhage 1983, pp. 16-39.
- Kickert, W.J.M., **Overheidsplanning: theorieën, technieken en beperkingen**, Assen/Maastricht 1986.
- Kickert, W.J.M., H.J. Aquina en A.F.A. Korsten, **Planning binnen perken: nieuwe zienswijzen op planning in het openbaar bestuur**, Zeist 1985.
- Klaassen, L.H., en E.H. van de Poll, "Enige beschouwingen betreffende de investeringen in het Nederlandse wegennet", in: **Economische aspecten van de wegenbouw: prae-adviezen congresdag 1960** (Ver. Ned. Wegencongres) 's-Gravenhage 1960, pp. 5-37.
- Kloos, W.B., **Het Nationaal Plan**, Alphen aan den Rijn 1939.
- Kolk, H.L. van der, en F.A.N.M. de Looijer, "Road pricing: ontwikkelingen en stand van zaken", **Mobiliteitschrift**, 23 (1989), nr. 3 (juni), pp. 19-26.
- Kolman, D.A., "Interstate highways in de Verenigde Staten", **Stichting Weg Bulletin**, 21 (1987), nr. 4 (sept.), pp. 19-23.
- Koningh, Tj. de, "Functies van toekomstdenken", in: R.J. in 't Veld en Tj. de Koningh (red.), **Toekomstdenken en openbaar bestuur**, 's-Gravenhage 1983, pp. 52-62.



- Koning, Tj. de, J.W.M. van der Knaap, B.W. Leemeijer e.a., **Ordering van besluitvorming over de ruimte: over de verticale coördinatie van besluitvorming over ruimtelijke aangelegenheden**, Deventer 1985.
- Kramer, R., **Toelichting bij plaatsingslijst archieven Commissie van Overleg voor de Wegen 1915 - 1940**, 's-Gravenhage 1987.
- Kreukels, A.M.J., **Planning en planningsproces: een verkenning van sociaal-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning**, 's-Gravenhage 1980.
- Kuiler, H.C., **Verkeer en vervoer in Nederland, zoals deze in hun recente ontwikkeling zijn bepaald door economisch-geografische factoren**, Utrecht 1946.
- Kuypers, G., **Beginselen van beleidsontwikkeling - deel a: basistheorie**, Muiderberg 1980.
- Ligtermoet, D.M., en H.C. de Visch Eijbergen, **Uitvoering en uitbesteding: ontwikkelingen in de organisatie van waterbouwkundige werken bij de Rijkswaterstaat (te verschijnen)**, 's-Gravenhage 1990.
- Loman, R., "Het verkeer in Nederland in de XXe eeuw", **Tijdschrift van het Koninklijk Nederlandsch Aardrijkskundig Genootschap**, 1933, pp. 148-215.
- Loman, R., "Autosnelweg en wegentechniek", **Cobouw**, wegennummer 14 juni 1938, pp. 24-26.
- Lunsingh Tonckens, N.A., **Bekostiging van wegen**, Hengelo 1929.
- Machielse, K. en T. Titulaer, **Technisch-materiële infrastructuur in het perspectief van 25 jr. ontwikkeling: een onderzoek naar de dynamische ontwikkeling van TMI in relatie met sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkelingen van Nederland in de periode 1958 - 1983**, doctoraalscriptie TH Eindhoven, mei 1985.
- Maris, A.G., "Ontwikkeling en betekenis van het wegennet in Nederland", **Weg en waterbouw**, 17 (1957), nr. 1-2, pp. 9-13.
- Marle, Th.M.B. van, **Overheidsbemoediging met het vervoer**, 's-Gravenhage 1946.
- McKinsey & Company, **Afrekenen met files: samenvatting, conclusies en aanbevelingen**, Amsterdam juni 1986.
- McKinsey & Company, **Vrij baan in de Randstad: samenvattende eindrapportage**, aan de Projectgroep Mobiliteits-scenario Randstad, Amsterdam juli 1987.
- Meer, G.M. van der, **Strategische planning: doelzoekend of doeltreffend?**, doctoraalscriptie RU Utrecht, juni 1989.
- Meer, T. van der, en S. van Schuppen, **Op weg: 4000 jaar Nederlandse wegen**, 's-Gravenhage 1987.
- Micheels, S., "De instelling van de Rijksdienst voor het Nationale Plan: 15 mei 1941", in: A. Faludi en P. de Ruijter (red.), **Planning als besluitvorming: theorie, onderwijs en praktijk**, Alphen aan den Rijn 1978, pp. 138-151.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, **TP 2000: op weg naar 2000, een toekomstprojectie van Verkeer en Waterstaat**, 's-Gravenhage 1970.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, **Meerjarenprogramma Personenvervoer 1985-1989**, 's-Gravenhage september 1984.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, **Meerjarenprogramma Personenvervoer 1986-1990**, 's-Gravenhage september 1985.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat/ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, **Structuurschema verkeer en vervoer, deel a - d (Tweede Kamerstukken, 14 390, nr. 2-12)**.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat/ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, **Tweede Structuurschema verkeer en vervoer, deel a (Tweede Kamerstukken, 20 922, nr. 2)**.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat/ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, **Taak en samenstelling van de stuurgroep verkeer en vervoer, de werkgroepen en het secretariaat**, 's-Gravenhage oktober 1985.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, **Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Tweede Kamerstukken, 20 490, nr. 2)**.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer et al., **Nationaal Milieubeleidsplan (Tweede Kamerstukken, 21 137, nr. 2)**.
- "Mobiliteit in geding: symposium 2 november 1987", **Stichting Weg Bulletin**, 21 (1987), nr. 6 (december), p. 11-29.
- Mol, F.J.M. de, "Multi-criteria-analyse: wat is het en is het wat?", **Beleidsanalyse**, 1979, nr. 4, pp. 2-25.
- Moning, K.J., en W.M.H. Cortenraad, "De prioriteitenstelling van rijkswegenprojecten voor de middellange termijn", **Wegen**, 59 (1985), nr. 5 (mei), pp. 156-160.
- Mulder, M.R./Dienst Verkeerskunde Rijkswaterstaat, **Prognose verkeersknelpunten in 2000: eindrapport**, 's-Gravenhage 1986.
- Mussert, A.A., **Vrij baan voor de toekomst: bijdrage tot de kennis van het wegvraagstuk**, Utrecht 1931.
- "Nederland in 2010: bereikbaar en leefbaar", **Wegen**, januari 1989, pp. 4-7.
- Nederlands Economisch Instituut, **Integrale verkeers- en vervoerstudie: hoofdrapport**, 's-Gravenhage 1972-a.
- Nederlands Economisch Instituut, **Rapport betreffende de integrale verkeers- en vervoerstudie: annex 5; optimalisering autowegennet**, 's-Gravenhage 1972-b.

- Neeteson, J.P., "Wegenplanning en -financiering", in: Vereniging Het Nederlandse Wegencongres, **Wegen en verkeer: ontwikkelingen in planning en uitvoering van interlokale verbindingen. Preadviezen Congresdag 1979**, 's-Gravenhage 1979, pp. 9-53.
- Okhuijsen, I., **Interdepartementale coördinatie verkeersveiligheid**, doctoraalscriptie VU, Amsterdam februari 1987.
- "Ontstaan en ontwikkeling van het Rijkswegenplan" in: **Gedenboek twee eeuwen waterstaatswerken**, Amstelveen z.j., pp. 231-241.
- Overschelde, A. van, "Belgische vennootschap beheert Liefkenshoektunnel", **Land + Water Nu**, 1989, nr. 4, p. 8-9.
- Peeters, P.M., "Meer woorden dan daden: het milieu in de nota Verkeer en Vervoer tot 2010", **Rooilijn**, 21 (1988), nr. 10, pp. 282-288.
- Profiel, extra nummer bij Nota verkeer en vervoer, 30 november 1988.
- Raadgevend Bureau Berenschot N.V., **Studie inzake de organisatie van de projectvoorbereiding ten behoeve van de aanleg van een Rijksweg**, Amsterdam augustus 1967.
- Ringeling, A.B., "Grote planologische projecten", in: **Van idee tot compromis: ruimtelijke ordening en vervoer besluitvorming**, 's-Gravenhage / Driebergen - Rijsenburg 1983, pp. 51-56.
- Roes, Th.H., "De voorbereiding van overheidsbeleid: planning", in: A. Hoogerwerf (red.), **Overheidsbeleid**, Alphen aan den Rijn 1982, pp. 70-99.
- Rose, M.H., **Interstate: express highway politics, 1941-1956**, Lawrence 1979.
- Ruijter, P. de, "De Rijksdienst voor het Nationale Plan in de bezettingstijd", in: L. LA. Faludi en P. de Ruijter (red.), **Planning als besluitvorming: theorie, onderwijs en praktijk**, Alphen aan den Rijn 1978-a, pp. 152-161.
- Ruijter, P. de, "Van Rijksdienst voor het Nationale Plan tot Rijksplanologische Dienst", in: A. Faludi en P. de Ruijter (red.), **Planning als besluitvorming: theorie, onderwijs en praktijk**, Alphen aan den Rijn 1978-b, pp. 162-175.
- Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieuhygiëne, **Zorgen voor morgen: nationale milieuverkenning 1985-2010**, Alphen aan den Rijn 1989.
- Rijksplanologische Dienst, **Planning en onderzoek op het gebied van de ruimtelijke ordening**, 's-Gravenhage 1973.
- Rijkswaterstaat (Afdeling Wegen en Verkeer van Directie Algemene Dienst), **Nota afwikkelingsniveau's, ongevallenfrequenties en prognoses verkeersintensiteiten op de rijkswegen**, 's-Gravenhage 1968.
- Rijkswaterstaat (Hoofddirectie van de Waterstaat, afd. Organisatie), **Planning als middel tot beheersing van het bedrijfsgebeuren**, 's-Gravenhage juni 1970.
- Rijkswaterstaat, **Rijkswegenplan 1982 Ontwerp**, 's-Gravenhage 1982.
- Rijkswaterstaat (Hoofddirectie van de Waterstaat), **Het planingsproces van Rijkswegen**, 's-Gravenhage september 1984-a.
- Rijkswaterstaat, **Rijkswegenplan 1984**, 's-Gravenhage 1984-b.
- Rijkswaterstaat (Werkgroep KWAST), **II Een structuur van het hoofdwegenet (HWN)**, 's-Gravenhage december 1987.
- "Rijkswegenplan 1958" in: **Gedenboek twee eeuwen waterstaatswerken**, Amstelveen z.j., pp. 243-257.
- Sangen, R.A.H.M., "Rekenen met files", **Verkeerskunde**, 38 (1987), nr. 6 (juni), pp. 300-303.
- Schalen, J., "Nederlands wegennet nader bezien", **Tijdschrift voor Vervoerswetenschap**, 25 (1989), nr. 2, pp. 223-225.
- Schmal, H., "'s Rijks groote wegen in de 19e eeuw", in: A.P. de Klerk e.a. (red.), **Historische geografie in meervoud**, Utrecht 1984, pp. 78-94.
- Smeenk, B., en P.B.D. Hilferink, "Vervoersprognoses en infrastructuur", **Tijdschrift voor Vervoerswetenschap**, 25 (1989), nr. 2, pp. 116-134.
- Smit-Kroes, N., "Rekening rijden: automobilist geen kind van de rekening", **Vrijheid en democratie**, juni/juli 1989.
- Snellen, I.Th.M., **Plan matig planmatig**, Alphen aan den Rijn 1984.
- Snellen, I.Th.M., **Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde**, Alphen aan den Rijn 1987.
- Steenbergen, B. van, "De valkuilen van beleidsrelevant toekomstonderzoek: een reactie op F. van Vught", **Beleid en Maatschappij**, 1985, nr. 6, pp. 159-164.
- Stichting Maatschappij en Onderneming, **Auto weg of auto-weg?**, Scheveningen 1979.
- "SVV: cijfers en feiten. Voornemens maar ook concrete plannen", **Verkeerskunde**, 41 (1989), nr. 1, pp. 19-21.
- "Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer - enkele aspecten", **OTAR**, 74 (1989), nr. 1 (jan.), pp. 18-35.
- Udo de Haes, H.A., en K.J. Canters, "Versnippering en ont-snippering als nieuw milieubeleidsthema", **Milieu**, 1988, nr. 4, pp. 105-111.
- Vereeniging het Nederlandsche Wegen-Congres, **Het Rijkswegenplan: verslag van de behandeling van dit onderwerp op de jaarlijksche algemeene vergadering van 22 december 1927**, z.p., z.j.
- "Verkeersonderzoek op de Rijkswegen" in: **Gedenboek twee eeuwen waterstaatswerken**, Amstelveen a.j., pp. 265-279.

- Vierde Nota over de ruimtelijke ordening: commentaar Stichting Weg", *Stichting Weg Bulletin*, 22 (1988), nr. 4 (sept.), pp. 6-13.
- Voogd, H., "Multicriteria evaluatie: praktijkervaringen gewogen", *Beleidsanalyse*, 1988, nr. 2, pp. 11-15.
- Vries, F. de, *Coördinatie van het verkeerswezen*, Haarlem 1933.
- Vries, H. de, "Ongelijke werkloosheid: Nederland 1920-1940", in: P.W. Klein en G.J. Borger (red.), *De jaren dertig: aspecten van crisis en werkloosheid*, Amsterdam 1979, pp. 117-129.
- Vries, H. de, "Planning, toekomstonderzoek en scenario's", *Beleid en Maatschappij*, 1985, nr. 4, pp. 94-101.
- Vught, F.A. van, *Experimentele beleidsplanning: bestuurskundige expedities in de jungle van het planningsdenken*, 's-Gravenhage 1982.
- Vught, F.A. van, "De beleidsrelevantie van het moderne toekomstonderzoek: débâcle of doorbraak?", *Beleid en Maatschappij*, 1985, nr. 1-2, pp. 22-30.
- Waalewijn, A., *Achter de bres: de Rijkswaterstaat in oorlogstijd*, 's-Gravenhage 1990.
- Wentholt, L.R., "Beschouwingen in verband met verzamelde gegevens omtrent den toestand op-, de onderhoudskosten van- en het verkeer op de Rijkswegen", *De Ingenieur*, 25 (1910), pp. 108-115 en 128-133.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Planning en beleid: verslag van het symposium 'Planning als onderneming' gehouden op 2 mei 1984*, 's-Gravenhage 1984.
- Wiardi Beckmanstichting, *Verkeersveiligheid als maatschappelijk vraagstuk*, Amsterdam 1956.
- Wieringa, W.J., en R. Zijp, "Het Werkfonds 1934", in: P.W. Klein en G.J. Borger (red.), *De jaren dertig: aspecten van crisis en werkloosheid*, Meulenhoff, Amsterdam 1979, pp. 130-141.
- Wildavsky, A., "If planning is everything, maybe it's nothing", *Policy Sciences*, 4 (1973), pp. 127-153.
- Willemse, G.L.S., "De begroting Verkeer en Waterstaat 1984: Rijkswegenfonds blijft en wordt geïndexeerd - ergste knelpunten worden niet aangepakt", *Verkeerskunde*, 34 (1983), nr. 10, pp. 487-495.
- Woud, A. van der, *Het lege land: de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, Amsterdam 1987.

# BIJLAGEN

## BIJLAGE I

Enkele relevante kengetallen

	lengte autosnelwegen- net in km	autoverkeer op rijkswegen (1980 = 100)	autoverkeer op autosnel- wegen (1980 = 100)	aantal personenauto's (maal 1000)	bevolking van Nederland (in mln)
1905				1	5,5
1910				2	5,9
1920				11	6,8
1924				30	
1925					7,3
1926		1			
1928				52	
1929		2		60	
1930				68	7,8
1931				75	7,9
1932		4		81	8,0
1933				85	8,2
1934				90	8,3
1935		5		88	8,4
1936				89	8,5
1937				91	8,5
1938		6		94	8,6
1939	87			100	8,7
1946		6		47	9,3
1947		7		68	9,5
1948		8		86	9,7
1949	121	9		113	9,9
1950	121	10		139	10,0
1951	121	11		157	10,2
1952	123	12		173	10,3
1953	166	13		188	10,4
1954	178	15		219	10,6
1955	207	16		268	10,7
1956	259	18		328	10,8
1957	287	20		376	11,0
1958	310	21		421	11,1
1959	333	23		457	11,3
1960	351	25		522	11,4
1961	442	90	27	616	11,6
1962	495	30	29	730	11,7
1963	522	30	31	866	11,9
1964	551	30	35	1059	12,0
1965	584	30	39	1273	12,2
1966	653	30	42	1502	12,4
1967	734	30	45	1696	12,5
1968	790	35	48	1952	12,7
1969	876	35	51	2212	12,8
1970	979	60	56	2465	13,0

	lengte autosnelwegen- net in km	autoverkeer op rijkswegen (1980 = 100)	autoverkeer op autosnel- wegen (1980 = 100)	aantal personenauto's (maal 1000)	bevolking van Nederland (in mln)
1971	1065		61	2702	13,1
1972	1251		66	2903	13,3
1973	1367		68	3080	13,4
1974	1420		69	3214	13,5
1975	1528		75	3399	13,6
1976	1597		80	3629	13,7
1977	1670		86	3851	13,8
1978	1716		93	4056	13,9
1979	1757		95	4312	14,0
1980	1780		100	4515	14,1
1981	1813		100	4594	14,2
1982	1838		102	4630	14,3
1983			103	4728	14,3
1984			107	4818	14,4
1985			110	4901	
1986			118	4950	
1987				5118	
1988					

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

## BIJLAGE II

### *Ministers van (Verkeer en) Waterstaat*

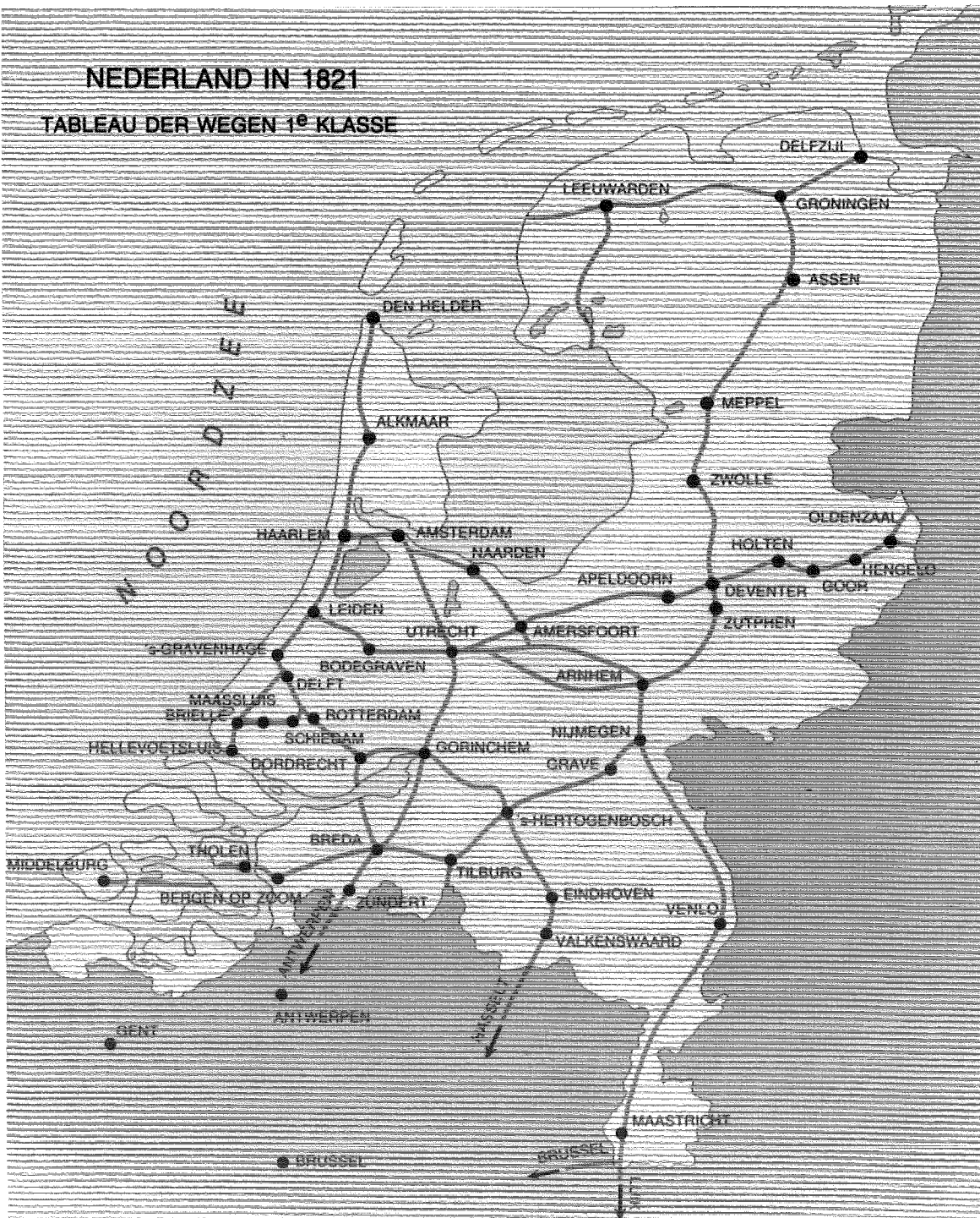
Ir C. Lely	1897-1901	Ir D.S. Tuijnman	1977-1981
Mr J.C. de Marez Oyens	1901-1905	Mr H.J. Zeevalking	1981-1982
Dr J. Kraus	1905-1908	Mw drs N. Smit-Kroes	1982-1989
Mr J.G.S. Bevers	1908-1909	Mw J.R.H. May-Weggen	1989- ...
Mr. L.H.W. Regout	1909-1913		
Dr ir C. Lely	1913-1918		
A.A.H.W. König	1918-1922		
G.J. van Swaay	1922-1925		
Ir M.C.E. Bongaerts	1925-1926		
Mr H. van der Vegte	1926-1929		
Mr P.J. Reymer	1929-1933		
Ir J.A. Kalf	1933-1935		
Dr H. Colijn (a.i.)	1935		
Jhr ir O.C.A. van Lidth de Jeude	1935-1937		
Mr dr ir J.A.M. van Buuren	1937-1939		
Jhr ir O.C.A. van Lidth de Jeude	1939		
Ir J.W. Albarda	1939-1945		
Ir F.C.M. Wijffels (a.i.)	1945		
Ir Th.Ph. Tromp	1945		
Dr ir J.A. Ringers	1945-1946		
Ir H. Vos	1946-1948		
Mr J.R.H. van Schaik (a.i.)	1948		
Mr D.G.W. Spitzen	1948-1951		
H.H. Wemmers	1951-1952		
Mr J. Algera	1952-1958		
Ir H.B.J. Witte (a.i.)	1958		
Mr J. van Aartsen	1958-1959		
Drs H.A. Korthals	1959-1963		
Mr J. van Aartsen	1963-1965		
J.G. Suurhoff	1965-1966		
Dr J.E. de Quay	1966-1967		
Drs J.A. Bakker	1967-1971		
Dr W. Drees jr	1971-1972		
Drs B.J. Udink	1972-1973		
Drs Th.E. Westerterp	1973-1977		

## BIJLAGE III

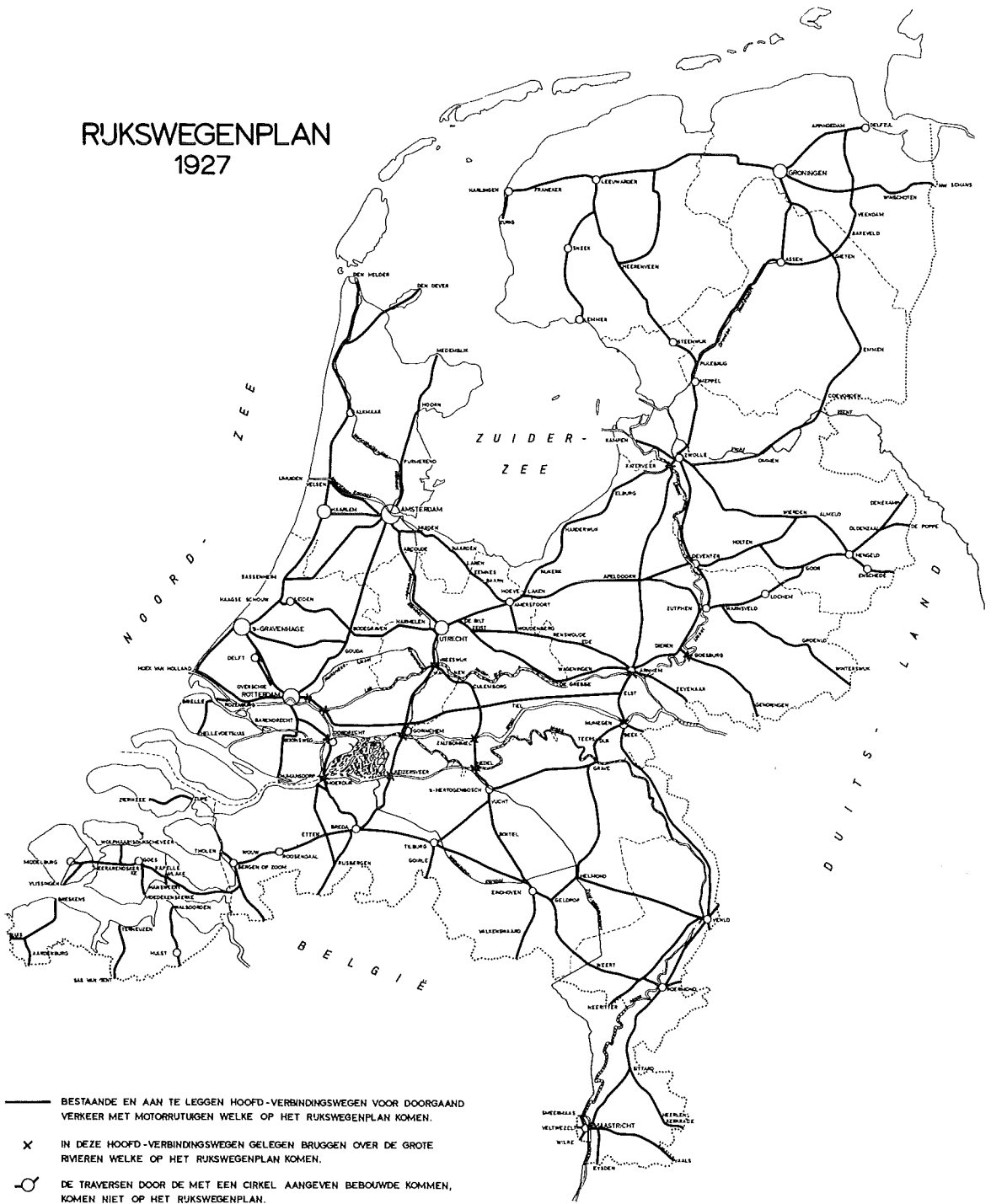
### *Directeurs-Generaal van de Rijkswaterstaat 20<sup>e</sup> eeuw.*

Ir J.A. Ringers	1930-1935
Ir J.P. van Vlissingen	1935-1940
Dr ir L.R. Wentholt	1940-1945
Ir W.J.H. Harmsen	1945-1951
Ir A.G. Maris	1951-1961
Ir J. van de Kerk	1961-1974
Ir J.W. Tops	1974-1981
Ir J. van Dixhoorn	1981-1988
Ir G. Blom	1988- ...



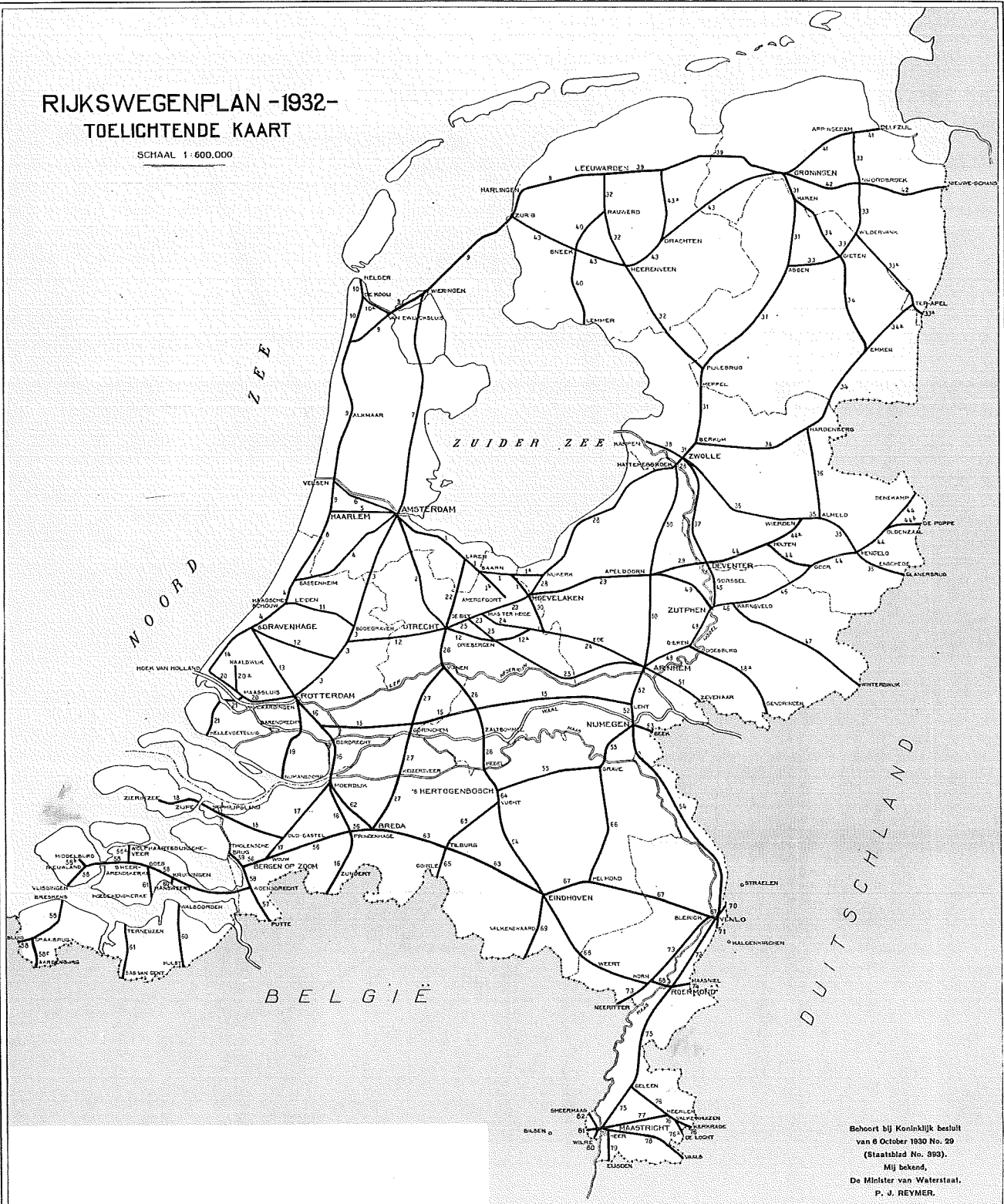


# RJKSWEGENPLAN 1927



# RIJKSWEGENPLAN -1932- TOELICHTENDE KAART

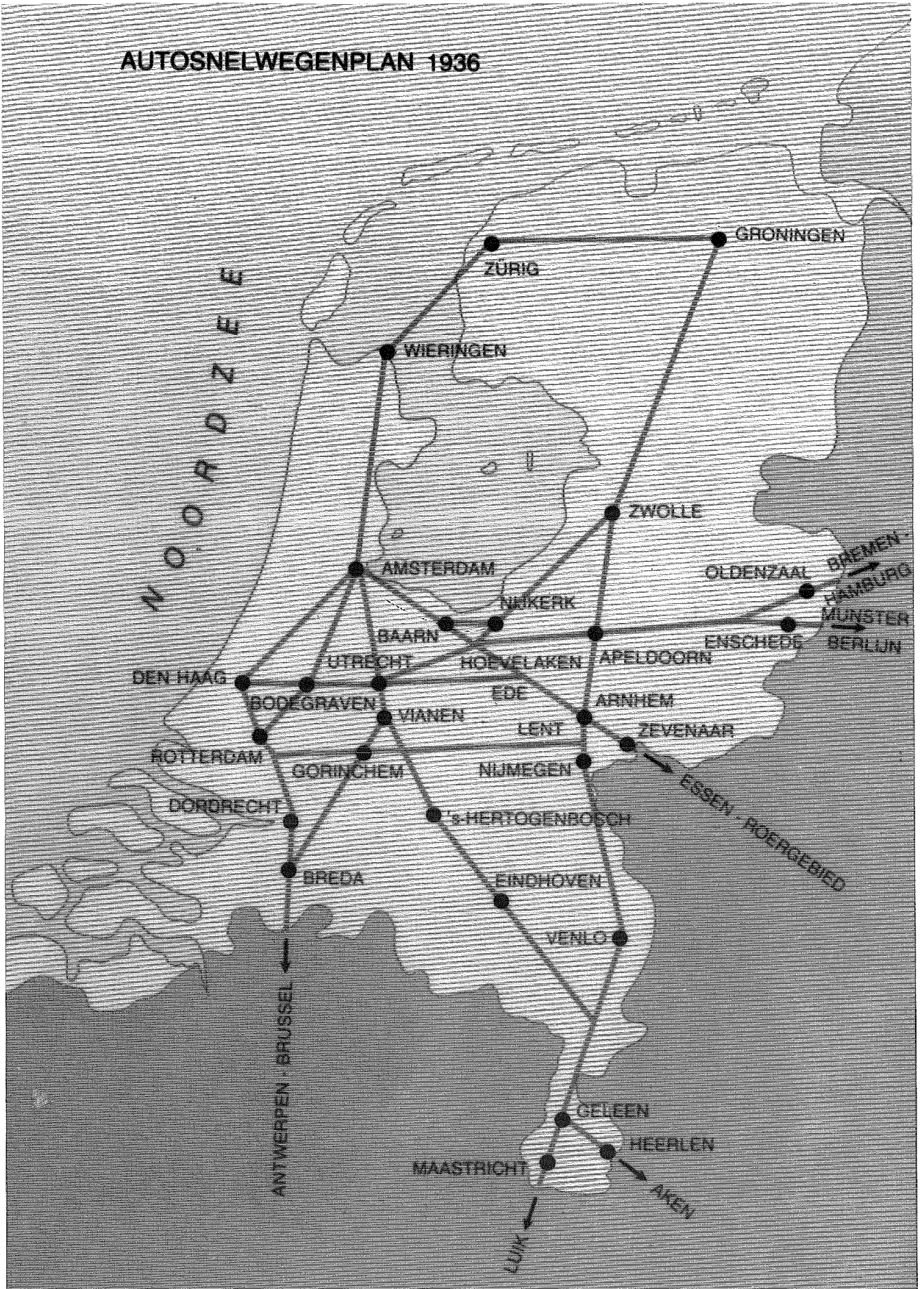
SCHAAL 1:600,000



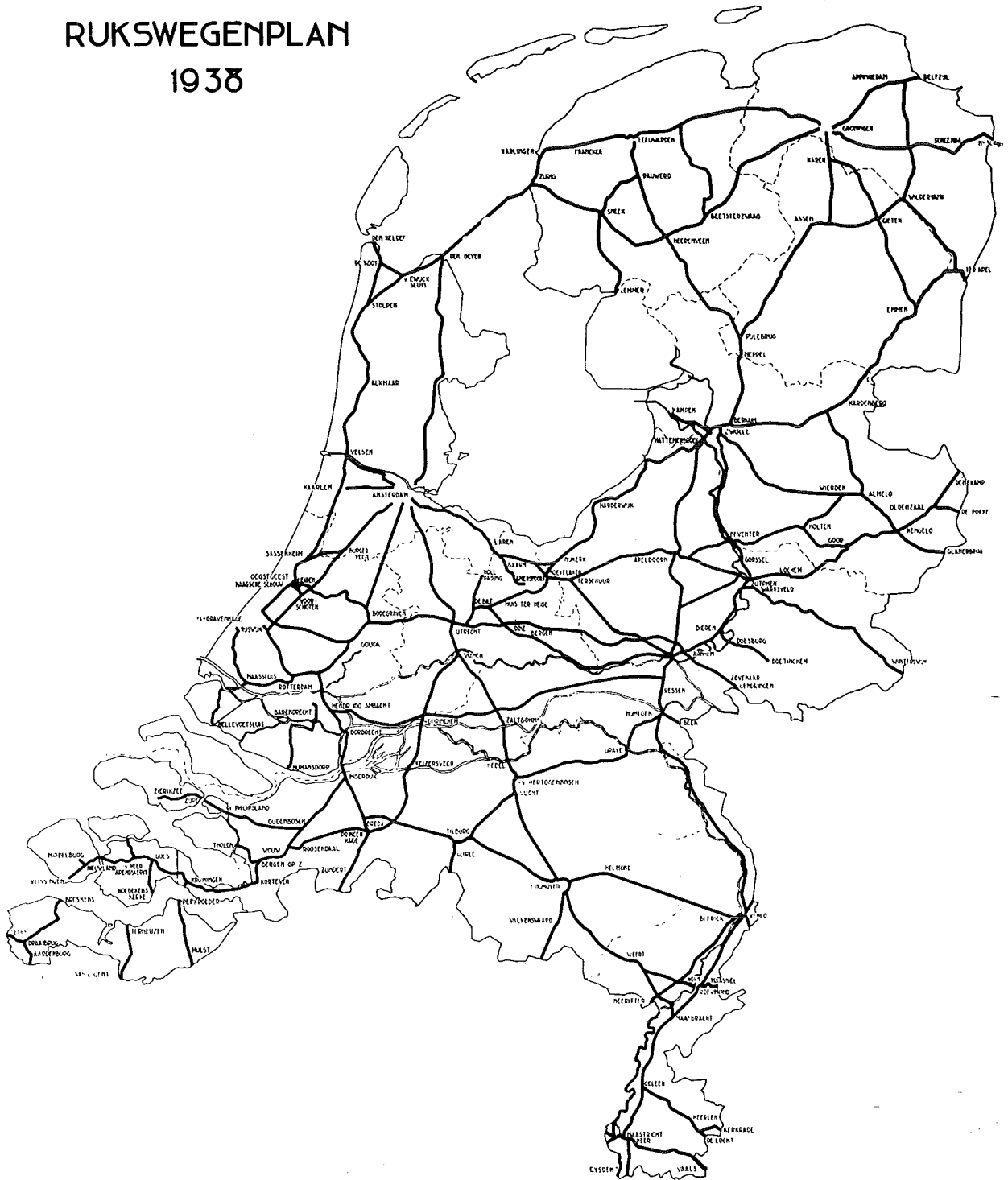
Behoort bij Koninklijk besluit  
van 6 October 1930 No. 29  
(Staatsblad No. 893).  
Mij bekend,  
De Minister van Waterstaat,  
P. J. REYNER.

20, 58<sup>a</sup> NUMMER, WAARONDER DE WEG IN DEN STAAT VOORKOMT.

# AUTOSNELWEGENPLAN 1936



# RUKSWEGENPLAN 1938





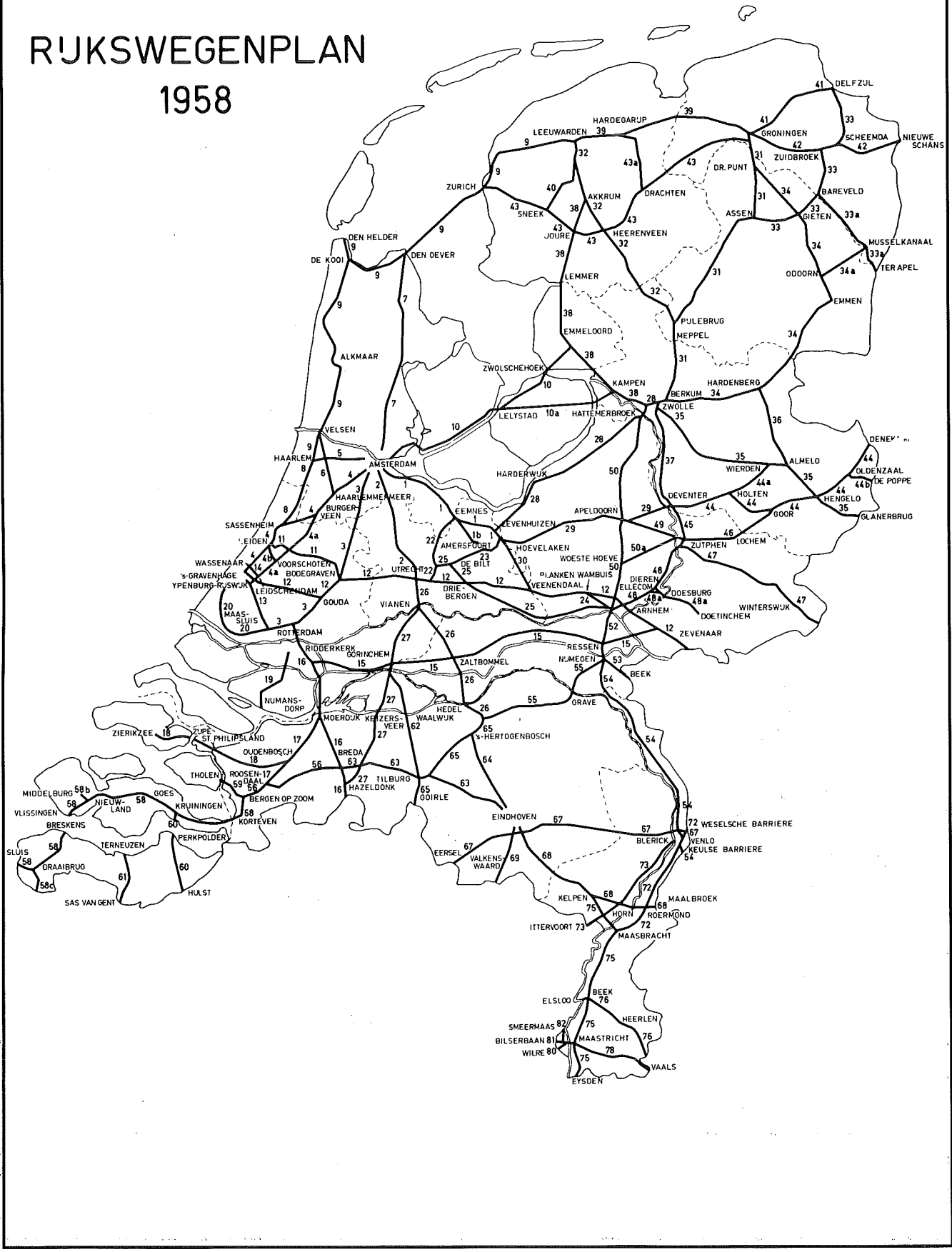
RIJKSWEGENPLAN 1948



# RJKSWEGENPLAN 1968

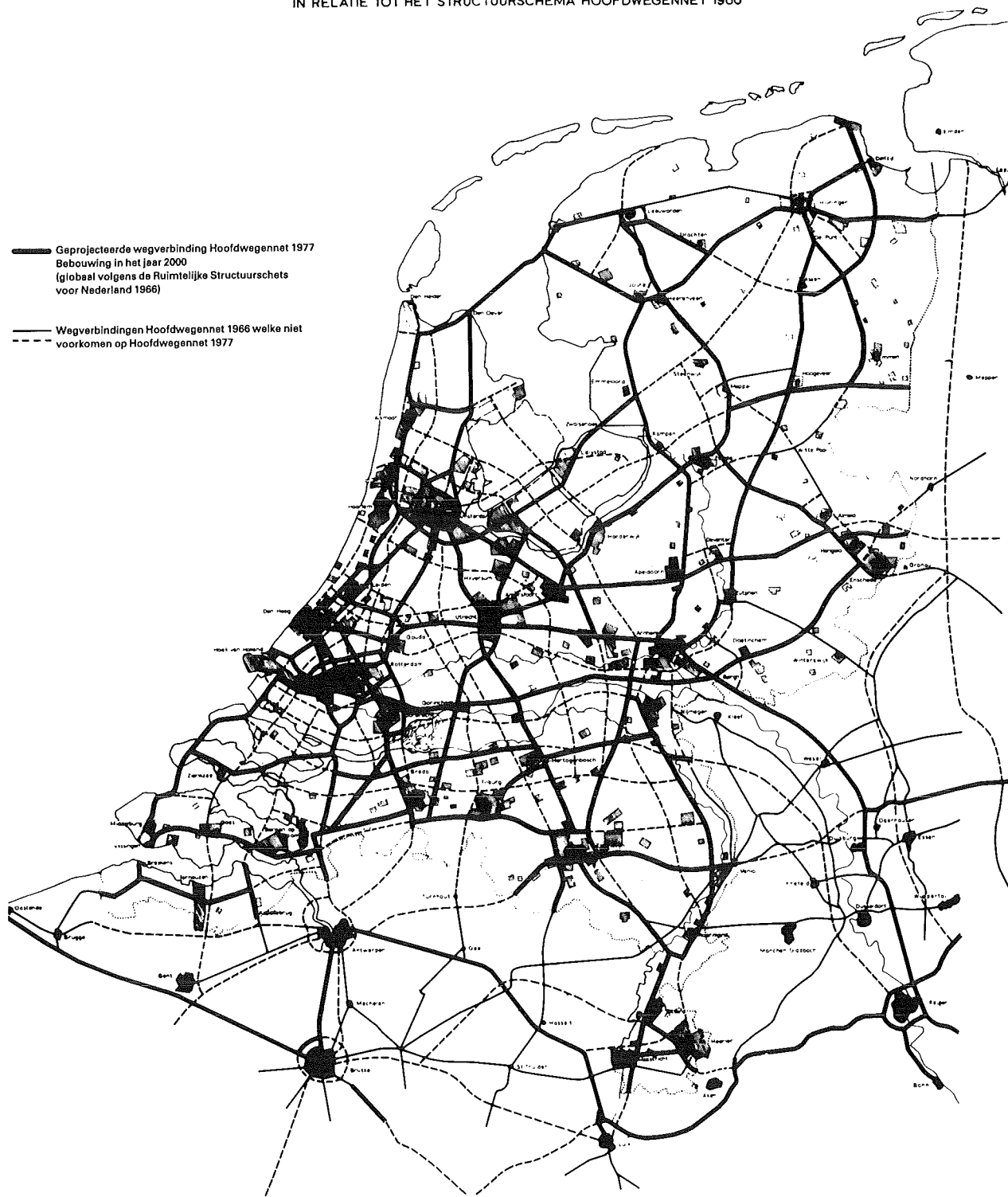


# RIJKSWEGENPLAN 1958



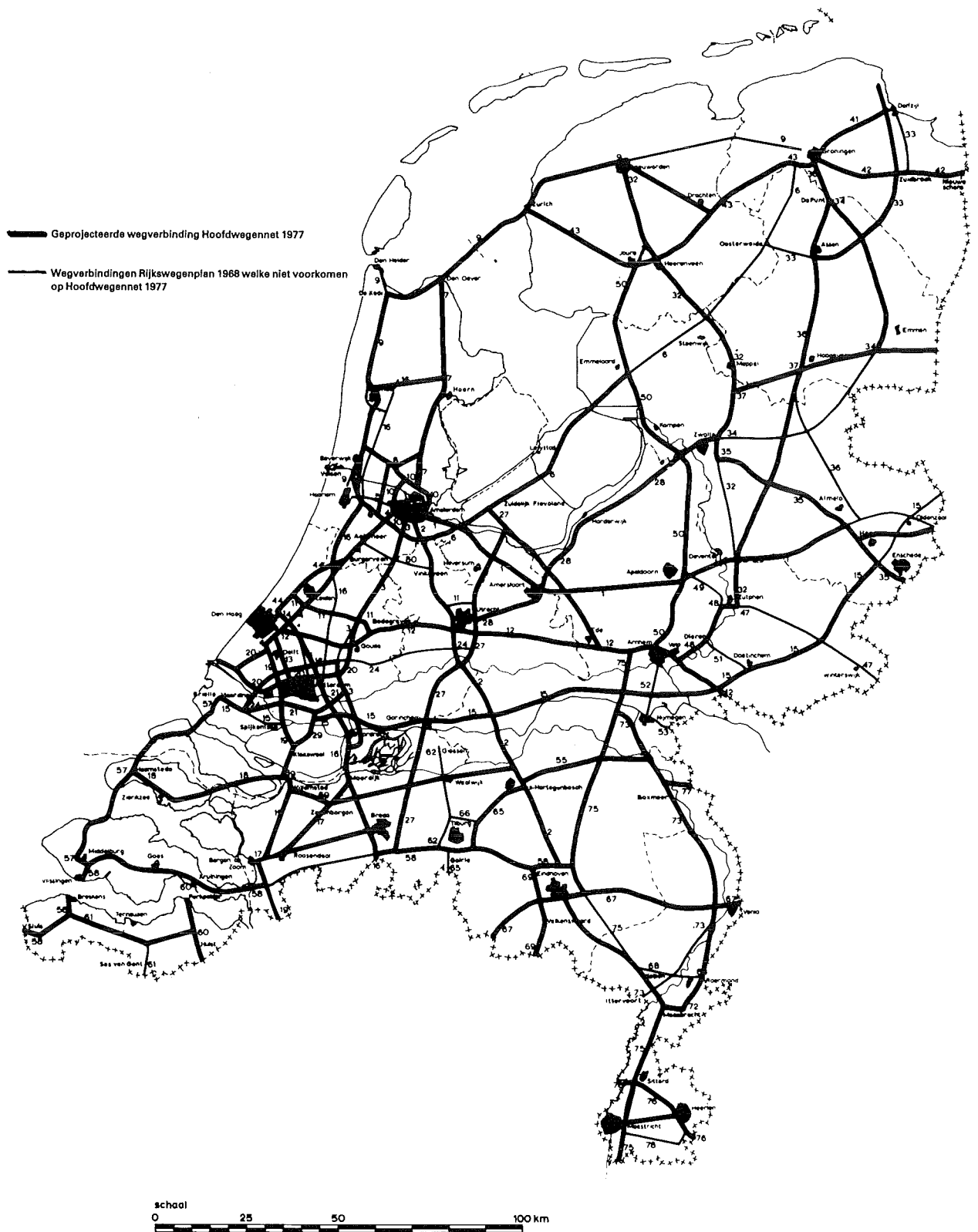
HOOFDWEGEN VAN HET STRUCTUURSCHEMA VERKEER EN VERVOER 1976  
 IN RELATIE TOT HET STRUCTUURSCHEMA HOOFDWEGENNET 1966

- Geprojecteerde wegverbinding Hoofdwegennet 1977  
 Bebouwing in het jaar 2000  
 (globaal volgens de Ruimtelijke Structuurschets  
 voor Nederland 1966)
  
- Wegverbindingen Hoofdwegennet 1966 welke niet  
 voorkomen op Hoofdwegennet 1977



Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 390, nrs. 1-2

HOOFDWEGEN VAN HET STRUCTUURSCHEMA VERKEER EN VERVOER 1976  
 IN RELATIE TOT HET RIJKSWEGENPLAN 1968



Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 390, nrs. 1-2



# RIJKSWEGENPLAN 1984



