



"subsiidiën of andere beneficiën uit de publieke schatkist"

*Een verkennend onderzoek naar de betekenis van het
subsidie-instrument voor de waterstaatszorg in Nederland
in de negentiende en twintigste eeuw*

Alex van Heezik

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

COLOFON

De Rijkswaterstaat-serie is een uitgave van het
Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat,
Hoofdkantoor van de Waterstaat,
Directie Kennis

Redactie
drs. P.A. de Wilde, Hoofdkantoor van de Waterstaat,
Directie Kennis

Tekst en onderzoek (nr. 60)
Alex van Heezik, HNT historische producties

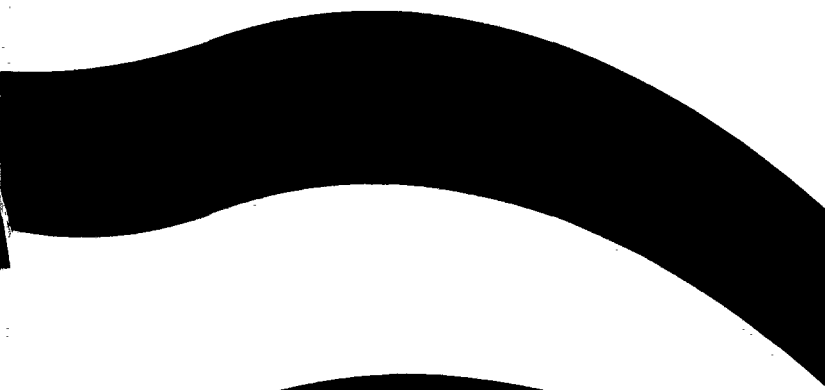
Grafische verzorging
Meetkundige Dienst, Afdeling Grafische Technieken

ISBN 90-369-1651-08

Copyright ©1998, Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of
openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

703245 SM





Aan
Hoofdkantoor van de Waterstaat
t.a.v. de bibliotheek

Contactpersoon
P.A. de Wilde
Datum
27 oktober 1998
Ons kenmerk
Directie Kennis
Onderwerp
subsidieverlening Rijkswaterstaat
(RWS-serie nr. 60)

Doorkiesnummer
070-351 85 95
Bijlage(n)
1
Uw kenmerk
-

Geachte mevrouw/mijnheer ,

Hierbij bieden wij u aan nummer 60 van de Rijkswaterstaatserie, getiteld "Subsidiën of andere beneficiën uit de publieke schatkist. Een verkennend onderzoek naar de betekenis van het subsidie-instrument voor de waterstaatszorg in Nederland in de negentiende en twintigste eeuw."

De studie is uitgevoerd in het kader van de geschiedschrijving van Rijkswaterstaat.

Met vriendelijke groet,

b.a. Jud Beese

drs P.A. de Wilde

INHOUD

I	INLEIDING	5	4.1	ALGEMENE ONTWIKKELINGEN IN DE FINANCIËLE VERHOUDING	63
1.1	TWEE EEUWEN NATIONALE WATERSTAATSZORG	5	4.2	DE FINANCIËLE VERHOUDING IN HET WATERSTAATSBESTUUR	64
1.2	SUBSIDIEVERLENING: EEN EEUWENOUDE BESTUURSINSTRUMENT	7	4.2.1	<i>DE ORGANISATIE VAN DE WATERSTAATSZORG, 1927-1992</i>	64
1.3	HET BEGRIIP SUBSIDIE	7	4.2.2	<i>WATERSTAATSSUBSIDIES, 1927-1992</i>	65
1.4	ONDERZOEKSVRAGEN	9			
1.5	METHODE VAN ONDERZOEK	10	V	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	89
II	SUBSIDIEBELEID TIJDENS DE BEGINPERIODE VAN RIJKSWATERSTAAT	13		BRONNEN EN LITERATUUR	95
2.1	ALGEMENE ONTWIKKELINGEN IN DE FINANCIËLE VERHOUDING	13		NOTEN	99
2.2	DE FINANCIËLE VERHOUDING IN HET WATERSTAATSBESTUUR	14		BIJLAGEN	107
2.2.1	<i>WATERSTAATSZORG EN SUBSIDIEVERLENING VÓÓR 1798</i>	14		BIJLAGE I: DE EERSTE NATIONALE WATERSTAATSBEGROTING (1799)	107
2.2.2	<i>WATERSTAATSZORG NA 1798: CENTRAAL OF DECENTRAAL?</i>	16		BIJLAGE II: TWEE EEUWEN RIJKSWATERSTAATSUITGAVEN	114
2.2.3	<i>WATERSTAATSSUBSIDIES</i>	18		BIJLAGE III: RIJKSWATERSTAATSSUBSIDIES EN RIJKSWATERSTAATSUITGAVEN, 1799-1998	116
III	SUBSIDIEBELEID VANAF CIRCA 1850 TOT DE INSTELLING VAN HET WEGENFONDS IN 1927	33		BIJLAGE IV: SUBSIDIES AAN DE CALAMITEUZE POLDERS IN DUIZENDEN GULDENS, 1850-1970	117
3.1	ALGEMENE ONTWIKKELINGEN IN DE FINANCIËLE VERHOUDING	33		BIJLAGE V: SUBSIDIES VERMELD OP DE BEGROTING VAN RIJKSWATERSTAAT IN DE JAREN 1870, 1880, 1890, 1900, 1910, 1920, 1930, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1992.	118
3.2	DE FINANCIËLE VERHOUDING IN HET WATERSTAATSBESTUUR	34		OVERZICHT VAN TABELLEN EN GRAFIEKEN	138
3.2.1	<i>DE ORGANISATIE VAN DE WATERSTAATSZORG, 1848-1927</i>	34		ILLUSTRATIEVERANTWOORDING	139
3.2.2	<i>WATERSTAATSSUBSIDIES, 1850-1927</i>	35			
IV	SUBSIDIEBELEID VANAF DE INSTELLING VAN HET WEGENFONDS (1927) TOT DE INTREKKING VAN DE WET UITKERINGEN WEGEN (1993)	63			

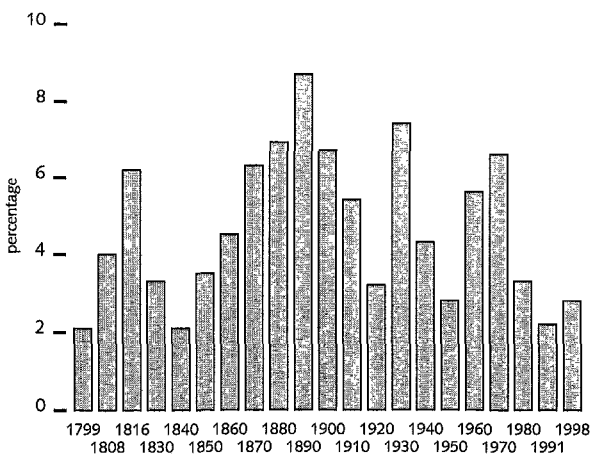
I INLEIDING

1.1 Twee eeuwen nationale waterstaatszorg ¹

Dit jaar bestaat Rijkswaterstaat 200 jaar. Op 24 mei 1798, kort na de totstandkoming van de nationale eenheidsstaat, werd de dienst in het leven geroepen. Voor het eerst in de geschiedenis van ons land kon de zorg voor de waterstaat en infrastructuur op nationaal niveau worden vormgegeven.

In de loop van het bestaan van Rijkswaterstaat werd er over het algemeen een belangrijke waarde toegekend aan de activiteiten van de dienst. Niet zo vreemd natuurlijk voor een land waarin water en infrastructuur zulke belangrijke rollen spelen. Maar dat neemt niet weg dat er zich van tijd tot tijd toch duidelijke schommelingen voordeden in de maatschappelijke waardering voor de rijks waterstaatszorg. Dit komt goed tot uitdrukking in de ontwikkeling van de beschikbare middelen van de dienst. Afgezet tegen de uitgaven voor de andere terreinen waarop de rijksoverheid zich beweegt levert dit het beeld op zoals weergegeven in grafiek 1.1.²

Grafiek 1.1.
Aandeel Rijkswaterstaatsuitgaven in rijksuitgaven



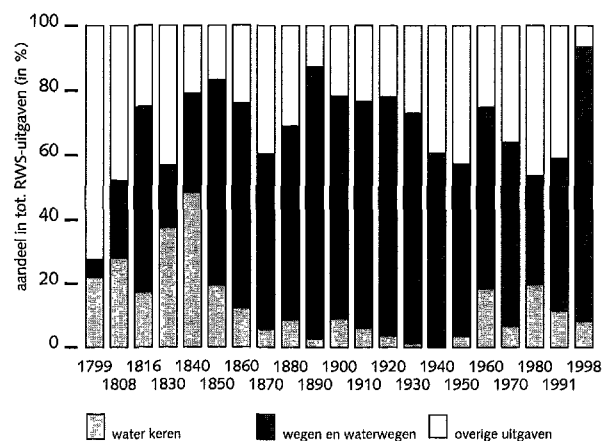
• Kerntaken

De zorg voor waterstaat en infrastructuur richtte zich de afgelopen twee eeuwen voornamelijk op vier beleidsterreinen:

- de zorg voor 'droge voeten' (water keren)

- wegen en vaarwegen (fysieke infrastructuur)
- voldoende en schoon water (waterbeheer)
- veilig verkeer.

Grafiek 1.2.
Kerntaken Rijkswaterstaat



Voor de eerste twee kerntaken of beleidsterreinen konden in het verleden steeds rekenen op veel belangstelling van Rijkswaterstaat. Maar ook tussen deze kerntaken vonden verschuivingen in prioriteiten plaats. Eén van de indicatoren hiervoor vormen de uitgaven die in de rijksbegrotingen voor de verschillende waterstaatstaken werden uitgetrokken. In grafiek 1.2 is te volgen welke schommelingen zich deden tussen de kerntaken (zee)water keren en wegen en waterwegen voordeden.*

Te zien is dat de bescherming van het land tegen de dreiging van de zee in de eerste decennia van het bestaan van Rijkswaterstaat een grote prioriteit kreeg. Na het midden van de 19e eeuw werd dit allengs minder. Het overgrote deel van de waterstaatsuitgaven werd toen aangewend voor wegen en de vaarwegen. De zorg voor droge voeten concentreerde zich toen op de grote rivieren. Grootsscheepse werken voor de verbetering van deze rivieren kwamen in deze periode op gang.

* Bij de kerntaak wegen en waterwegen zijn de uitgaven voor de kerntaak waterbeheer inbegrepen.

Een belangrijke omslag kwam pas weer tot stand in de jaren vijftig van de 20e eeuw. De stormvloed van 1953 maakte pijnlijk duidelijk dat er bij de allocatie van de middelen te lang voorbij was gegaan aan de gevaren van de zee. Door de uitvoering van de Deltawerken nam het aandeel van de waterstaatsuitgaven bestemd voor het (zee)water keren weer belangrijk toe.

• Beheren en investeren

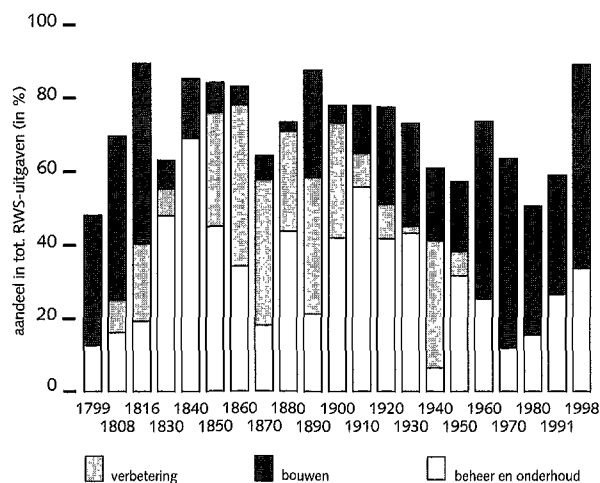
De verschillen in de geldelijke waardering voor de diverse onderdelen van het waterstaatsbeleid waren steeds een afspiegeling van de voortdurend veranderende inzichten en omstandigheden in de samenleving. Als uitvoeringsorganisatie van het ministerie belast met de waterstaatszorg werd en wordt Rijkswaterstaat bij het stellen van prioriteiten in zijn beleid grotendeels geleid door de politiek-maatschappelijke behoefte van het moment.

Dit komt ook tot uitdrukking in de manier waarop Rijkswaterstaat invulling gaf aan de uitvoering van zijn kerntaken. Voor velen is de naam van Rijkswaterstaat vooral verbonden aan de bouw van talrijke, vaak indrukwekkende, waterstaatkundige of infrastructurele projecten. Maar grafiek 1.3 laat zien dat Rijkswaterstaat zeker niet alleen als een puur 'bouwende' organisatie optrad. De uitgaven die beschikbaar waren voor de bouw van compleet nieuwe werken (de uitbreidingsinvesteringen) vormden in veel jaren een relatief bescheiden deel van de totale uitgaven van Rijkswaterstaat. Dikwijls werden deze uitgaven in belangrijke mate overtroffen door die voor de beheer- en onderhoudsactiviteiten van de dienst. Wel was het vaak zo dat de uitgaven gericht op de verbetering en vernieuwing van reeds bestaande waterstaatwerken (vervangingsinvesteringen) een belangrijk deel van de totale Rijkswaterstaatsuitgaven in beslag namen.

De jaren van grote investeringsuitgaven vielen niet toevallig meestal samen met perioden waarin belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen of gebeurtenissen plaatsvonden. De eerste relatief grote investeringsperiode brak gelijk aan met de oprichting van Rijkswaterstaat zelf. Dat lag natuurlijk voor de hand; de nationale waterstaatkundige infrastructuur moest in feite nog geheel worden opgebouwd. Een tweede investeringsgolf vond plaats aan de vooravond van en tijdens het industrialisatieproces dat in ons land in de laatste decennia van de 19e eeuw haar beslag kreeg. Het herstel van de economie na de langdurige crisis van de jaren dertig vertaalde zich in omvangrijke investeringsuitgaven die voor 1940 werden beraamd.

Na de Tweede Wereldoorlog gaf de instelling van het Rijkswegenfonds in 1966 een sterke impuls aan de investeringsuitgaven van Rijkswaterstaat. Omstreeks 1980 was naast de wegeaanleg vooral de bouw van de Oosterscheldestormvloedkering van grote invloed op de investeringen van Rijkswaterstaat. Ruim de helft van de begrootte investeringsuitgaven ging in 1980 naar dit megaproject. Dat was bijna 16% van de totale Rijkswaterstaatsuitgaven.

Grafiek 1.3.
Beheren en investeren



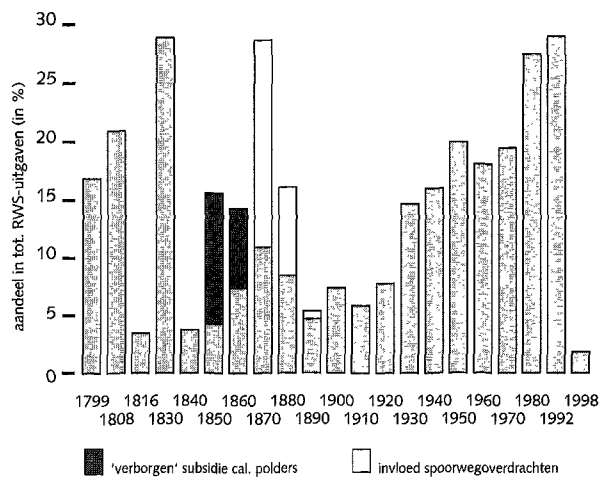
• Samenwerking

Als onderdeel van het ministerie belast met de waterstaatszorg is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de (kern)taken die de organisatie opgedragen zijn. Maar dat betekent niet dat Rijkswaterstaat de uitvoering van deze taken alleen voor zijn rekening neemt. Vanaf het begin van de oprichting is altijd intensief samengewerkt met andere maatschappelijke partijen. Allereerst en vooral met het bedrijfsleven aan wie Rijkswaterstaat de uiteindelijke en daadwerkelijke uitvoering van de kerntaken meestal overliet. Veelal het grootste deel van de Rijkswaterstaatsuitgaven kwam zodoende via uitbesteding terecht bij de aannemersbedrijven, ingenieursbureaus en andere marktorganisaties in de grond-, water- en wegenbouw.

Maar behalve het bedrijfsleven werd er door Rijkswaterstaat ook van oudsher beroep gedaan op andere overheden (provincies, waterschappen, gemeenten), belangenverenigingen en particulieren om de beleidsdoelen van de dienst te realiseren. Een van de belangrijkste instrumenten die werden ingezet om de medewerking van deze actoren te bewerkstelligen was subsidieverlening. Zoals in grafiek 1.4 is te zien vormden de subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat in het verleden steeds een aanzienlijk bestanddeel van de totale uitgaven.

Uit de grafiek blijkt dat het aandeel van de subsidie-uitgaven in 1992 een hoogtepunt bereikt. In dat jaar werd door Rijkswaterstaat voor ruim f 1,3 mld aan subsidiegelden verstrekt. Het merendeel van het subsidiebedrag in 1992 - circa twee derde deel - werd toen gevormd door de subsidie-uitgaven die werden uitgekeerd in het kader van de Wet Uitkeringen Wegen (f 880 mln).³ Per ingang van 1 januari 1993 werd de Wet Uitkeringen Wegen ingetrokken en de daaruit vrijkomende ruimte in de algemene middelen van het rijk werd gebruikt voor een structurele vergroting van het Provinciefonds en het Gemeentefonds.

Grafiek 1.4.
Subsidies



1.2 Subsidieverlening: een eeuwenoud bestuursinstrument

De afgelopen jaren heeft het subsidie-instrument regelmatig in het middelpunt van de belangstelling gestaan. Er verschenen vele ambtelijke en wetenschappelijke publicaties over dit beleidsinstrument. Door regering en parlement werd intensief gediscussieerd over dit onderwerp. De toonzetting was veelal kritisch. Er werden grote vraagtekens gezet bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument. Ook werd geconstateerd dat de subsidie-uitgaven sterk in omvang toenamen en werd er getwijfeld aan de rechtmatigheid van sommige regelingen. Voor een deel werd deze kritische houding gevoed door de uitkomsten van twee parlementaire enquêtes, die zich onder meer bezig hielden met de subsidieverstreking door de rijksoverheid (Enquête Rijn-Schelde-Verolme en de enquête Bouwsubsidies).

Vanaf 1985 werd een aantal ontwikkelingen in gang gezet die zich richtten op het verbeteren van het subsidiebeheer en het subsidiebeleid van de rijksoverheid. De aanzet werd gevormd door het rapport uit 1985 van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik. Ook het Verslag 1988 van de Algemene rekenkamer heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. In dit verslag gaf de Rekenkamer een kritische beschouwing over het subsidiebeheer van de departementen.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen werd door de Tweede Kamer aangedrongen op een hernieuwde aanpak van het beleid gericht op voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies. Daarnaast werd de problematiek verbreed naar het subsidiebeheer in het algemeen.

Op verzoek van de Kamer werd door het kabinet voor het verbeteren van het subsidiebeheer en het subsidiebeleid in juni 1991 een plan van aanpak gepresenteerd voor een geïntegreerd subsidiebeleid. Tot de activiteiten die in het kader van dit plan moesten worden ondernomen, behoorden een onderzoek naar de subsidies van alle ministeries en het tot stand brengen van een algemene wettelijke

regeling voor subsidies die zou worden opgenomen in de (subsidietitel van de) derde tranche Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Uit de tekst van de Algemene wet bestuursrecht - zoals deze luidt met ingang van 1 januari 1998 - is op te maken dat bestuursorganen subsidies alleen op basis van een wettelijk voorschrift kunnen verstrekken. Wel zijn daarop een aantal uitzonderingen mogelijk. Het wettelijk voorschrift kan een belangrijke prikkel zijn om het subsidie-instrument bewuster te gebruiken. Als een subsidie op een wettelijk voorschrift berust moet minstens eens in de vijf jaar een verslag worden gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk. Dit stimuleert overheidsorganen om de doelstelling en doelgroep van de subsidie en de subsidiemaatstaf zorgvuldig te overwegen en helder te formuleren, waardoor de kans op oneigenlijk gebruik kan worden vermindert.

In de subsidietitel zijn verder nog een groot aantal bepalingen opgenomen die tezamen het kader vormen waarbinnen de bestuursorganen hun subsidiebeleid vorm moeten geven.

Met de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht lijkt de overheid een belangrijk middel in handen te hebben om het subsidiebeleid en -beheer op een adequate manier te beheersen. Het subsidie-instrument kan hierdoor 'in ere worden hersteld'. Na al de kritiek van de laatste jaren zou voorbij gegaan kunnen worden aan de belangrijke functie van dit instrument bij het reguleren van economische en bestuurlijke processen. Een functie die een eeuwenlange historie kent. Naar deze geschiedenis is echter nog betrekkelijk weinig onderzoek verricht.

Onderzoek naar de ontwikkelingen op het gebied van het subsidiebeleid en -beheer van Rijkswaterstaat, één van de oudste rijksoverheidsdiensten van Nederland, kan bouwstenen leveren voor het vergroten van de kennis over de historische ontwikkeling van het overheidsbeleid en de daarbij gebruikte instrumenten. Met name op het gebied van de werking van bestuursinstrumenten (beleidsinstrumenten die door overheden worden gebruikt voor de beïnvloeding van het handelen van andere overheden) is de kennis veelal nog beperkt⁴ zodat deze studie vooral op dit terrein van waarde kan zijn. Bovendien kan het onderzoek gegevens opleveren die bij kunnen dragen aan het vergroten van het inzicht van degenen die op dit moment betrokken zijn bij het subsidiebeleid.

Deze motieven, in combinatie met de grote maatschappelijke en politieke belangstelling voor subsidieverlening (Algemene wet bestuursrecht) én het belang van het verwerven van een bredere visie op het functioneren van het waterstaatsbeleid in heden en verleden, zijn voor de Historische Discipline van het Hoofdkantoor van de Waterstaat aanleiding geweest om opdracht te geven tot het verrichten van een onderzoek naar de subsidieverlening door Rijkswaterstaat in het verleden.

1.3 Het begrip subsidie

Voordat tot de formulering van de onderzoeksvragen kan worden overgegaan is het eerst zaak om het begrip subsidie duidelijk te maken.

De subsidie is één van de beleidsinstrumenten die de rijksoverheid kan gebruiken om haar beleidsdoelen na te streven. Met het subsidie-instrument probeert de overheid het economische proces bij te sturen of te beïnvloeden. Bijsturing is nodig omdat de politiek vindt dat het economische proces, ofwel het marktmechanisme, tot ongewenste uitkomsten leidt.

Subsidieverlening maakt deel uit van het financiële overheidsbeleid. Dit beleid bestaat uit drie onderdelen: het uitgavenbeleid, het ontvangstenbeleid en het schuldbeleid.⁶ De uitgaven van de overheid zijn globaal onder te verdelen in twee (economische) categorieën: eigen bestedingen en overdrachtsuitgaven (inkomens- en vermogensoverdrachten). De eigen bestedingen van de overheid bestaan vooral uit personeelsuitgaven en investeringen voor (quasi-)collectieve goederen, zoals de aanleg van wegen en dijken. Deze zogenaamde reële overheidsuitgaven brengen een direct beslag van de overheid op de beschikbare productiemiddelen met zich mee. Anders is dit bij de overdrachtsuitgaven. Hierbij wordt door de rijksoverheid geen rechtstreeks beslag gelegd op de productiemiddelen. Dit gebeurt pas als deze uitgaven door de overheid zijn overgedragen aan actoren in de vorm van uitkeringen of subsidies.

In dit onderzoek wordt onder een subsidie verstaan: een overdracht van geld waarmee de kosten van activiteiten of van voorzieningen die door de geldgever belangrijk worden gevonden gedeeltelijk worden vergoed.

Deze financiële tegemoetkoming kan door iedere actor (individu, instelling of organisatie) worden verstrekt. Hier beperken wij ons tot de rijksoverheid, en meer specifiek tot het ministerie belast met de waterstaatszorg: het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De subsidies van dit ministerie op het gebied van waterstaat en (een deel van de) infrastructuur worden, namens het ministerie verstrekt door Rijkswaterstaat.

Toegesplitst op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat i.c. Rijkswaterstaat wordt de omschrijving van een subsidie als volgt: een overdracht van geld door Rijkswaterstaat, waarmee de kosten van activiteiten of van voorzieningen die door de verantwoordelijke actoren voor de landelijke waterstaatszorg belangrijk worden gevonden, gedeeltelijk worden vergoed.*

• Economische en bestuurlijke subsidies

De subsidies die door de rijksoverheid worden verstrekt kunnen in principe worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- a. Object-subsidies: subsidie van de aanbodzijde: producenten ontvangen subsidies. Dit kunnen zijn bestuurlijke of economische subsidies (het verschaffen van overheidshulp aan het bedrijfsleven);

* Het hierboven omschreven subsidiebegrip sluit grotendeels aan op de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht. In de wet wordt de subsidie als volgt gedefinieerd: "De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor goederen of diensten."

- b. Subject-subsidies: subsidie van de vraagzijde. De consumenten ontvangen subsidies voor bepaalde goederen of diensten;
- c. mengvormen: subject-object-subsidies.⁷

Op grond van vooronderzoek was al duidelijk geworden dat een groot deel van de subsidies die door Rijkswaterstaat werden verstrekt bestond uit bestuurlijke objectsubsidies. Volgens Drees en Gubbi⁸ zijn bestuurlijke subsidies: subsidies aan stichtingen, verenigingen en dergelijke, die een taak vervullen die anders door de overheid zou worden vervuld. Goedhart stelt naar aanleiding hiervan dat bestuurlijke subsidies betekenen "dat echte of quasi-collectieve goederen worden geleverd door particuliere instellingen, die daartoe geldelijke steun van de overheid ontvangen; het begrip bestuurlijke subsidies wordt evenwel beperkt tot die gevallen, waarin de overheid het reguleren van de omvang en aard van de voorziening als een overheidstaak ziet. (...) Het subsidiëren van instellingen, die wegwijzers plaatsen, kan men zien als een bestuurlijke subsidie voor een echt collectief goed."⁹



Wegbewijzing in de jaren zeventig. De instelling die zorg draagt voor het plaatsen van deze collectieve goederen, de ANWB, ontvangt hiervoor bestuurlijke subsidies van het rijk.

In tegenstelling tot Goedhart en Drees/Gubbi wordt in deze studie het begrip bestuurlijke subsidies niet alleen beperkt tot uitgaven aan particuliere instellingen. Ook overdrachtsuitgaven van het rijk aan andere overheden kunnen namelijk gezien worden als (bestuurlijke) subsidies. Zo ook de uitgaven van Rijkswaterstaat aan andere overheden (provincies, gemeenten, waterschappen).

Immers ondanks het feit dat de overdrachtsuitgaven van het rijk aan andere overheden vaak niet als subsidies wor-

den aangemerkt* zijn er dusdanige overeenkomsten tussen beide vormen van overdrachtsuitgaven te onderscheiden dat het wenselijk is om ook de (algemene en specifieke) uitkeringen van Rijkswaterstaat aan andere overheden in het historisch onderzoek te betrekken.

Volgens R.A.V. Baron van Haersolte is "de beperking van het begrip 'subsidie' tot bijdragen van de overheid aan niet-overheden eigenlijk willekeurig. In wezen komt het er op aan, wie de bevoegdheid tot belastingheffen heeft en wie niet". Baron van Haersolte stelt dat in principe iedereen die zelf geen of onvoldoende macht tot belastingheffen heeft als gesubsidieerde kan fungeren. "Het kan een natuurlijk persoon zijn of een private rechtspersoon; maar ook een openbaar lichaam voor zover dit over geen of gering belastinggebied beschikt." ¹⁰ Dat in het Nederlandse spraakgebruik de staatsbijdragen aan lagere overheidslichamen geen subsidies worden genoemd maar onder het hoofd financiële verhouding worden behandeld doet volgens Baron van Haersolte niets af aan het feit dat er zich bij deze financiële verhouding vrijwel dezelfde problemen voordoen als bij subsidiëring.

Ook Van der Dussen wijst op de grote overeenkomst tussen de overdrachten van het rijk in verband met "het verrichten van bepaalde taken" en de subsidies die door de overheid aan "niet-overheidsmatige subjecten worden verstrekt."¹¹ Meer recent stelt Mol dat de inkomensoverdrachten van het rijk aan lagere overheden als subsidies zijn aan te merken, als "zij de vorm aannemen van specifieke uitkeringen, waarvan de bestemming door het Rijk kan worden geoormdet."¹²

Wanneer bestuurlijke subsidies nu ruim worden omschreven als: subsidies van een overheidsorgaan aan actoren die op non-profit basis zorg dragen voor (de productie van) collectieve en quasi-collectieve voorzieningen, zijn ook overdrachtsuitgaven van Rijkswaterstaat aan andere overheden als bestuurlijke subsidies te beschouwen. Bestuurlijke subsidies vallen dan uiteen in: subsidies aan andere overheden en subsidies aan particuliere non-profitorganisaties.

Evenals de rijksoverheid economische subsidies inzet bij het beïnvloeden van burgers en bedrijven worden bestuurlijke subsidies gebruikt om invloed op andere overheden uit te oefenen. Samen met twee andere categorieën instrumenten, normstelling (voorschriften, wetten) en toezicht, vormen zij de voornaamste beleidsinstrumenten van de rijksoverheid om beleid te verwezenlijken op terreinen waar zij afhankelijk zijn van andere overheden. Omdat het hier gaat over de beïnvloeding van bestuurslagen onderling worden deze instrumenten soms ook wel bestuursinstrumenten¹³ genoemd.

• De financiële verhouding

Door de rijkssubsidies aan andere overheden in het onderzoek te betrekken zijn we beland op het terrein van de Openbare Financiën, namelijk die van de leer van de Financiële verhouding. Wanneer Rijkswaterstaat subsidie verstrekt aan een andere overheid is er sprake van een financiële relatie tussen deze twee actoren, of anders gezegd: een financiële verhouding.¹⁴

De meest bekende financiële verhouding is die tussen het rijk en de gemeente. Deze relatie is geregeld in een Financiële-Verhoudingswet. De tegenwoordige financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten wordt gekenmerkt door het gegeven dat het rijk - de overheidslaag met het omvangrijkste geografisch territorium - het leeuwendeel van de in ons land geheven belastingen int en deze gelden (voor een groot deel) uitkeert aan de gemeenten (de overheidslaag met kleinere territoria). Min of meer hetzelfde geldt voor de financiële verhouding tussen rijk en provincie.¹⁵

Naast de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten en rijk en provincies, is er ook een financiële verhouding tussen het rijk en de waterschappen. De laatstgenoemde financiële relatie wijkt af van de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten/provincies. De gemeenten en provincies verwerven het grootste deel van hun middelen via subsidies (algemene en specifieke uitkeringen) van het rijk, terwijl de waterschappen hun taakuitoefening overwegend bekostigen uit eigen belastingheffing.¹⁶

1.4 Onderzoeksvragen

In de voorgaande paragraaf werd gesteld dat het subsidie-instrument één van de middelen is die de rijksoverheid kan gebruiken om maatschappelijke processen te beïnvloeden. Het hoofdmotief voor subsidieverlening valt daarmee (logischerwijs) samen met de voornaamste drijfveer van overheidsinterventie in de samenleving: het nastreven van een grotere mate van welvaart (het welvaartsmotief of allocatiemotief).

De waterstaatszorg vormt daarbij slechts één van de terreinen waarop het overheidsingrijpen plaatsvindt. De overheidsbemoeienis op het gebied van de waterstaat kent echter wel een lang verleden. Lang vóór het ontstaan van Rijkswaterstaat in 1798 was de waterstaatszorg een terrein waarop de overheden in ons land een stempel drukten. Vanwege het collectieve karakter en het grote belang van de waterstaatkundige voorzieningen werd overheidsingrijpen noodzakelijk gevonden. Zonder overheidsoptreden was het immers twijfelachtig of deze voorzieningen tot stand kwamen.

Een belangrijke belemmerende factor voor een adequate uitoefening van de waterstaatszorg ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden was de beperkte omvang van de geografische territoria van de overheden. De waterstaatkundige situatie van het ene gebied stond niet zelden in nauw verband met die van de nabijgelegen gebieden. De kleinschaligheid van de bestuursgebieden maakte het bijzonder moeilijk of zelfs onmogelijk om dikwijls zeer opportune, grensoverschrijdende waterstaatkundige projecten - zoals de verbetering van de grote rivieren - aan te vatten. Dit was dan ook een belangrijke aanleiding voor het ontstaan van een centrale waterstaatsdienst (Rijkswaterstaat) toen in 1798 de nationale eenheidsstaat werd gecreëerd.

* Ook in de Algemene wet bestuursrecht wordt "de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld" (met name specifieke uitkeringen), uitgezonderd van de subsidiëritel.

Ook het nieuw gevormde centrale bestuurscentrum van de eenheidsstaat gebruikte het welvaartsmotief c.q. de allocatiedoelstelling als leidraad voor zijn handelen, met name ook op het gebied van de waterstaatszorg. En voor het eerst kon de overheidsbemoediging zich daarbij óver de regionale grenzen uitstrekken. De vraag was nu hoe dit centraal gecoördineerde overheidsoptreden op een zodanige manier gestalte te geven dat het belangrijkste beleidsdoel - de verhoging van 's lands welvaart door middel van de verbetering van de regionale en lokale waterstaatszorg - verwezenlijkt kon worden. Daarbij had de centrale overheid de keuze uit drie alternatieven: zelf de gehele verantwoording dragen voor de waterstaatszorg, de zorg uitbesteden aan anderen of een combinatie van de twee. Er werd gekozen voor het laatste.

Om voldoende invloed uit te kunnen oefenen op de waterstaatkundige activiteiten die werden uitbesteed moest gebruik worden gemaakt van instrumenten die de medewerking van de andere actoren aan de realisering van het centrale overheidsbeleid bewerkstelligde. Deze instrumenten zijn in te delen in twee groepen: middelen die gericht zijn op bestraffing (heffingen, toezicht) en instrumenten die het element van beloning in zich dragen, overheidsbestedingen en -overdrachten (subsidies). Deze vormen van overheidsbeïnvloeding worden ook wel aangeduid als het hanteren van een zweep (of de 'stok achter de deur') en het voorhouden van een worst (of peen).



'Toen Dik Trom een jongen was' wist hij al hoe doeltreffend een 'subsidie' kon werken. Door zijn hond Phylax een 'subsidie' (een worst!) in het vooruitzicht te stellen kon hij zijn doel - het winnen van de hondenkar-race - op een ongedwongen manier verwezenlijken. Tekening van Johan Braakensiek, ca. 1912.

De verschillende vormen van interventie werden sinds het ontstaan van de eenheidsstaat in 1798 allen, en vaak gelijktijdig, door de centrale overheid toegepast. We weten echter weinig over de beweegredenen die daar destijds aan ten grondslag lagen. In deze studie wordt geprobeerd daar enigszins duidelijkheid in te krijgen door op zoek te gaan naar de drijfveren voor het gebruik van één van de genoemde instrumenten: de subsidieverlening.

Centrale vraag in dit onderzoek is: op grond van welke overwegingen werd in het verleden door het rijk besloten om bij de verwezenlijking van het beleid op het gebied van de waterstaatszorg te kiezen voor de toepassing van het subsidie-instrument? De belangstelling gaat hierbij met name uit naar de kwestie in welke mate deze over-

wegingen werden ingegeven door aspecten als effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit* van het subsidiebeleid. Direct hieraan gekoppeld is de vraag in hoeverre er in het verleden sprake was van een 'echt' beleid - in de zin van strategisch/planmatig en samenhangend - op het gebied van subsidieverlening ten behoeve van de waterstaatszorg.

Gezien de grote tijdspanne die hier behandeld wordt is de verwachting gerechtvaardigd dat ook de overwegingen die bij de subsidieverlening voor de waterstaatszorg speelden in de loop van de tijd aan verandering onderhevig zijn geweest. Een volgende vraag die aan de orde zal worden gesteld is dan ook: hoe ontwikkelde de 'subsidie-overwegingen' zich in de 19e en 20e eeuw, en onder invloed waarvan?

1.5 Methode van onderzoek

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is het in eerste instantie van belang om het moment vast te stellen waarop door Rijkswaterstaat voor het eerst subsidies werden verleend en waarom dit gebeurde. Het eerste deel van het onderzoek (hoofdstuk 2) zal zich dan ook richten op de oorsprong van het gebruik van het subsidie-instrument door Rijkswaterstaat. Hier staan de beginjaren van de nationale waterstaatsorganisatie centraal. In deze periode werd de basis gelegd voor de latere taakverdeling tussen het rijk en de andere actoren die actief waren op het terrein van de waterstaatszorg. Deze taakverdeling en de daarmee samenhangende financiële verhouding is van groot belang geweest voor de toepassing van het subsidie-instrument. In dit hoofdstuk wordt dan ook de nodige aandacht besteed aan de verdeling van taken en de financiële relaties.

Vervolgens wordt er gekeken naar de ontwikkelingen op het gebied van het gebruik van het subsidie-instrument in de loop van de 19e en 20e eeuw en naar de factoren die daarbij een rol hebben gespeeld. Dit komt achtereenvolgend aan bod in hoofdstuk 3, waarin de periode 1850-1927 wordt behandeld en hoofdstuk 4 waarin de ontwikkelingen tussen 1927 en 1992 worden bekeken.

De cesuur is aangebracht in 1927. Vanaf dat jaar is een enorme structurele toename van de subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat waar te nemen als gevolg van de totstandkoming van de Wegenbelastingwet en de daaruit voortvloeiende instelling van het Wegenfonds. Vanuit dit fonds werden grote subsidiebedragen uitgekeerd aan de provincies voor verbetering en onderhoud van secundaire wegen.

Het derde en vierde hoofdstuk zijn van een meer kwantitatief karakter dan het hoofdstuk waarin de beginperiode wordt behandeld. Dit heeft vooral te maken met de schaarste aan direct bruikbare kwantitatieve gegevens over subsidieverlening vóór 1850. Voor de periode na 1850 waren deze gegevens meestal wel beschikbaar. De voornaamste bron waaruit daarbij kon worden geput vormde de Waterstaatsbegrotingen zoals die zijn gepubliceerd in de Handelingen der Staten-Generaal en het Staatsblad.

* Hiermee wordt bedoeld: de mate waarin subsidieverlening politiek-maatschappelijke steun ondervond.

De kwantitatieve gegevens die voor het tijdvak na 1850 beschikbaar zijn maken het beter mogelijk om 'harde' vergelijkingen te maken ten aanzien van de subsidie-verlening door Rijkswaterstaat in de loop van de tijd. Hierdoor was het ook beter mogelijk om de ontwikkelingen in de 'subsidie-overwegingen' te volgen. In dit deel van de studie zal vooral gekeken worden naar de hoeveelheid verstrekte subsidie,¹⁷ de relatieve omvang van de uitgaven die daarmee waren gemoeid en het belang daarin van de verschillende doelgroepen. Verder wordt ook stilgestaan bij de looptijd van de subsidies.

Vóórdat deze aspecten aan bod komen wordt in deze hoofdstukken eerst ingegaan op de veranderingen die plaatsvonden in de taakverdeling tussen de actoren betrokken bij de waterstaatszorg en de daaruit voortvloeiende verschuivingen in de financiële verhouding.

Voor verscheidene jaren binnen de gehele onderzoeksperiode zijn er diverse praktijkgevallen (cases) bekeken. Voor de periode 1850-1927 is daarvoor een selectie gemaakt van de meest kenmerkende subsidie-artikels die als nog niet eerder verleende subsidie gedurende dit tijdvak op de begroting werden gebracht. Aangezien in de jaren vanaf 1927 het leeuwendeel van de totale subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat werd gevormd door drie omvangrijke subsidieregelingen, waaronder met name de wegensubsidies, wordt bij de casestudies voor deze periode voornamelijk stilgestaan bij de achtergronden van deze drie grotestromen.

De specifieke, kwalitatieve gegevens die uit de cases naar voren komen zullen de kwantitatieve data van het onderzoek aanvullen en ondersteunen. De gegevens voor de cases werden grotendeels gevonden in de memories van toelichting op de (wetsontwerpen van de) Waterstaatsbegrotingen en de toelichtingen op de wetten waarin subsidieregelingen werden vastgelegd.

Naast het genoemde bronnenmateriaal is gebruik gemaakt van een veelheid aan literatuur. Over subsidies bleek veel geschreven te zijn maar zelden in historisch perspectief. Ook is in de literatuur vrijwel geen aandacht besteed aan de historische ontwikkeling van de subsidie als bestuursinstrument. Om hier toch enige duidelijkheid in te krijgen moest beroep worden gedaan op literatuur die wordt gekenmerkt door een grote variatie aan invalshoeken, zowel in terminologische als in inhoudelijke zin.¹⁸

Zo is er, ondanks het werk dat Van der Dussen reeds op het gebied van de financiële verhouding heeft verricht, nog veel onduidelijkheid over de precieze (historische) achtergronden van de financiële verhouding. Deze onduidelijkheid blijft met name bestaan ten aanzien van de financiële verhouding op het terrein van de waterstaatszorg. Helaas is ook in de bestuurskundige literatuur weinig of geen aandacht besteed aan dit gebied van overheidsbestuur. Nog droever is het gesteld met het bestuurskundig-historisch onderzoek met betrekking tot de waterstaatszorg, zeker wat betreft de financiële aspecten van het waterstaatsbestuur.¹⁹

Het bovenstaande hield in dat het, vooral ook gezien de beperkte onderzoekstijd, niet mogelijk was om de subsidieverlening ten behoeve van de waterstaatszorg in een breder kader te plaatsen dan in deze studie is gebeurd.

Dit is waarschijnlijk pas mogelijk wanneer er veel meer gericht (bestuurskundig-historisch) onderzoek verricht gaat worden. Deze studie moet dan ook slechts beschouwd worden als een eerste aanzet tot dit onderzoek.

II SUBSIDIEBELEID TIJDENS DE BEGINPERIODE VAN RIJKSWATERSTAAT

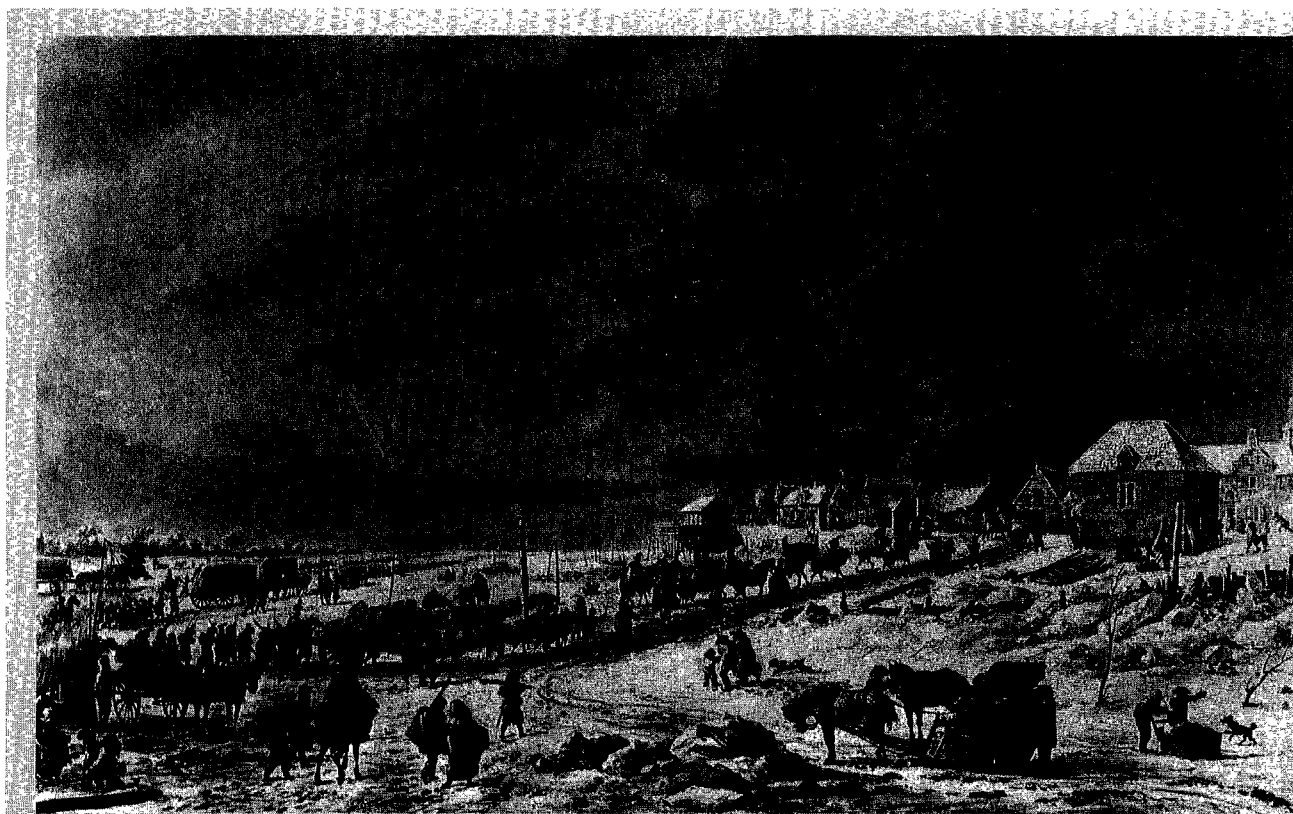
2.1 Algemene ontwikkelingen in de financiële verhouding ¹

Vóór de totstandkoming van de nationale eenheidsstaat in 1798 waren de verschillende gewesten waaruit de Republiek der Verenigde Nederlanden was opgebouwd vrijwel geheel zelfstandig. Wel werd een aantal taken die de gewesten gezamenlijk raakten opgedragen aan een overkoepelend orgaan: de Generaliteit, vertegenwoordigd door de vergadering der Staten-Generaal.

De financiële middelen van de gewesten, nodig voor de eigen economie en voor hun aandeel in de kosten van de Generaliteit werden hoofdzakelijk verkregen uit de eigen gewestelijke belastingen. De belangrijkste belastingen

werden gevormd door accijnzen op de eerste levensbehoeften (de zogenaamde 'gemene middelen') en de belasting op onroerend goed (de 'verponding').

De bestuursorganen van de gewesten, de Statencolleges, beschikten ten tijde van de Republiek over het hoogste gezag. Bij de uitvoering van hun bestuurstaken moesten de Staten wel terdege rekening houden met de lokale overheden. De steden hadden in deze tijd nog aanzienlijke macht wat voor een belangrijk deel samenhang met de financiële zelfstandigheid van de steden. De financiële middelen nodig voor de lokale behoeften werden door de steden zelf vastgesteld.



Fransen troepen op de bevroren Maas bij Rotterdam, 1795. Het dichtvriezen van de rivieren zorgde voor een belangrijke versnelling van de Franse overwinning op de Republiek. De zege van de Fransen bracht de Nederlandse patriotten aan de macht. Zij begonnen aan de opbouw van een nieuwe staat, de Bataafse Republiek. Bij de inrichting van het nieuwe staatsbestel lieten de patriotten zich grotendeels leiden door de Franse revolutionaire ideeën, waaronder hun opvattingen over centralisatie van het bestuur. Maar het duurde nog tot 1798 totdat de nationale eenheidsstaat, met behulp van een door de Fransen gesteunde staatsgreep, tot stand kwam.

Toen in 1798, met hulp van Franse troepen, voorstanders van een centralistische staatsstructuur (unitarissen) aan de macht kwamen was de weg vrij om de oude federatieve republiek om te vormen tot een nationale eenheid. Een belangrijk instrument om de zelfstandigheid van de (voormalige) gewesten te niet te doen was het financieel beleid. Door in de grondwet van 1798 vast te leggen dat alle geldmiddelen van de Republiek, afkomstig uit belastingen of bezittingen, die voorheen ten goede kwamen aan de provincies, voortaan de nationale inkomsten en bezittingen zouden vormen kwam er een einde aan de gewestelijke autonomie. Hiervoor in de plaats kwam een centraal bestuursapparaat. De gewesten konden weinig méér doen dan de opdrachten van het centraal gezag (het Vertegenwoordigend Lichaam) ten uitvoer leggen.

Maar deze sterk gecentraliseerde bestuursstructuur bleef slechts korte tijd bestaan. Na de staatsgreep van 1801 werd veel meer tegemoetgekomen aan de federalisten, de voorstanders van een decentraal bestuur. Het nieuwe nationale bestuursapparaat (het Staatsbewind) streefde een meer behoudend beleid van nationale eenheid na. De provinciale en lokale besturen kregen weer ruimere bevoegdheden. Toch zou ook deze situatie niet erg lang stand houden. In de periode 1806-1810, toen Napoleons broer Lodewijk als koning van Holland was aangesteld, was er weer sprake van een toenemende onderschikking van de lagere bestuurslichamen. Deze toestand bleef tijdens de inlijving bij Frankrijk (1810-1813) onveranderd.



Lodewijk Napoleon Bonaparte, koning van het Koninkrijk Holland, 1808-1810. Schilderij van CH. H. Hodges, 1808.

Kort na de nederlaag van de Fransen en het uitroepen van Willem I tot souverein vorst van de Nederlanden kwam de grondwet van 1815 tot stand. De grondwet was in belangrijke mate beïnvloed door de experimenten met de eenheidsstaat tijdens de voorafgaande jaren. De eenheid werd belichaamd door de souvereine vorst met zijn vergaande bevoegdheden op allerlei staatsterreinen. De provincies kregen uitdrukkelijk een plaats binnen de eenheidsstaat maar een terugkeer naar de oude zelfstandigheid werd onmogelijk gemaakt. Het rijk hield een stevige greep op het provinciaal beleid door de provincies onder meer het recht op het bijeenbrengen van eigen financiële middelen te onthouden. Provinciale belastingen konden volgens de grondwet slechts in bepaalde gevallen worden geheven. Als algemene regel gold dat de provinciale uitgaven ten laste van de staatsbegroting kwamen.²

De waterstaatszorg nam echter een speciale positie in. Hiervoor konden de provincies vanaf 1821 wel over 'eigen' geldmiddelen beschikken. Naast deze eigen middelen, die werden verkregen uit het recht om opcenten te heffen op de rijksbelastingen, hadden de provincies vrijwel altijd alleen in beperkte mate de beschikking over eigen inkomsten.

De grondwet bepaalde voor de gemeenten dat zij gerechtigd waren om belastingen te heffen ter bekostiging van de lokale uitgaven. Eén van de voornaamste bronnen van inkomsten voor de gemeenten waren de gemeentelijke accijnzen. Deze inkomstenbron bleef tot in de jaren zestig van de 19e eeuw gehandhaafd.

2.2 De financiële verhouding in het waterstaatsbestuur

2.2.1 Waterstaatszorg en subsidieverlening vóór 1798

Tijdens de Republiek der Verenigde Nederlanden was er, net als op veel andere terreinen, van een centraal bestuur van de waterstaatszorg in het land geen sprake. Het hoogste gezag op het gebied van waterstaatsaangelegenheden berustte bij de Staten van de verschillende provincies. Slechts met veel moeite kwamen soms interprovinciale regelingen op het gebied van de waterstaat tot stand. De activiteiten van de gewestelijke besturen op waterstaatsgebied beperkten zich voornamelijk tot het zogenaamde oppertoezicht: het 'sturen' op hoofdlijnen. De gewestelijke besturen hielden zich vooral bezig met de inrichting en reglementering van de andere actoren die actief waren op het gebied van de waterstaatszorg, de waterschappen, gemeenten en particulieren. Alleen in Noord-Holland kon worden gesproken van een geregeld, preventief toezicht namens de Staten.³

Maar behalve van voorschriften werd er door de gewesten ook wel gebruik gemaakt van andere middelen om de waterstaatsaangelegenheden in hun bestuursgebieden te beïnvloeden. Zo werden in verschillende gewesten door het gewestelijk bestuur, naast renteloze voorschoten en leningen, ook subsidies verstrekt.⁴ Het gewestelijk bestuur in Groningen bijvoorbeeld had in de 17e eeuw een belangrijk aandeel genomen in het dragen van de onderhoudslasten van zeekeringen. Ook droeg het gewestelijk bestuur bij in aanlegwerken. Bekend is dat de Staten in 1650 besloten dat de provincie twee derde van de kosten van aanleg van verdedigingswerken voor haar rekening

(1)

Extract uyt de Resolutien van de Heeren Staaten van Hollandt en West-Vrieslandt, in haar Edele Groot Mog. Vergadering genomen op

Donderdag den 21 Augusty 1738.

DE Raadpensionaris heeft ter Vergadering gerapporteert, dat de Heeren van de Ridderchap en verdere haar Edele Groot Mog. Gecommitteerden, met en neevens de Heeren Gecommitteerde Raaden in de beide Quartieren, in gevolge en ter voldoening van der selver Resolutie commissoriaal van den 22 November des voorleeden jaars, hebben geëxamineert het Advys van de Heeren Gecommitteerde Raaden in Westvriesland en het Noorder Quartier geformeert op de Requête van Burgermeesteren der Steeden Monnikendam en Purmerelnde, als meede van Burgermeesteren van Purmerland en Ipendam, Ransdorp, Zuidwoude, Landsmeer, Zunderdorp, Broek, en Schellingwoude met Buiksloot, uitmaakende de Magistraaten van de Steeden en Dorpen van Waaterland, en in die qualiteit Hoofd-Ingelanden, neevens Dykgraaf en Heemraaden van de Waaterlandische Dykagien, te kennen geevende in substantie, dat hoewel haar Edele Groot Mog. aan haar hebben gelieven te verleenen vrydom van de ordinaris Verponding van haare Landeryen, jaarlyx bedraagende vier en twintig duysend agt honderd twintig guldens seeven stuivers, voor de tyd van seeven jaaren, waar van sy reeds twee jaaren het effect hebben genooten, sy egter nog, volgens naauwkeurige calculatie gemaakt door een neutraal Persoon, bevinden dat sy, om haare Dyken in behoorlyke staat te brengen, boven het beloop van de voorschreeve seeven jaaren vrydom, nog noodig hebben een somme van drymaal honderd een duysend vyf honderd dry en seeventig guldens vyf stuivers: En vervolgens verzoekende, dat haar Ed. Groot Mog. aan haar gelieven te verleenen een subsidie ter beloop van de voorschreeve somme:

Dat sy Heeren Gecommitteerden der Supplianten verzoek naauwkeurig hebbende geëxamineert, en door kundige en neutrale Luiden hebbende doen maaken een overslag van het geen vereischt word om der Supplianten Dyken te stellen in behoorlyke staat van sekerheid, vermeenen dat sulx bequaamlyk kan geschieden met een somme van twee honderd elf duysend vier honderd ses en twintig guldens vyf stuivers; gelyk sy meede vermeenen dat de Supplianten wel in staat zyn door het profijt, dat door het maaken van de geprojecteerde Werken op het onderhoud daar na sal vallen, in plaats van eenig remboursement van het subsidie te doen, om een derde part van die somme, zynde seeventig duysend vier honderd vyf en seeventig guldens agt stuivers vier deniers in den haare te vinden by negotiatie:

En

Rapport op de Requête van Hoofd-Ingelanden, Dykgraaf en Heemraaden van de Waaterlandische Dykagien om een subsidie tot herstelling van haare Zeedyken: Overgenomen.

zou nemen. Later, in 1694, nam de provincie ook twee derde van de onderhoudskosten van deze werken over.⁵

Ook in andere gewesten werden door het gewestelijk bestuur subsidies verstrekt voor waterstaatswerken in de provincie. Zo wijst een resolutie van de Staten van Holland uit 1738 naar aanleiding van het verzoek van Hoofd-Ingelanden, Dijkgraaf en Heemraden van de Waterlandse Dijkagien om een subsidie voor dijkherstel erop dat ook in het gewest Holland waterstaatsubsidies niet ongebruikelijk waren. Het ging hier om een bedrag van ruim drie ton.⁶ Het gewest Utrecht sprong eveneens soms bij in de kosten van waterstaatswerken. Het gewest zorgde bijvoorbeeld voor financiële ondersteuning bij het onderhoud van de weg tussen de Meern en Oudewater (de Nieuwe Zanddijk). Deze weg werd onderhouden door de aangrenzende ingelanden.⁷



De hedendaagse weg tussen Meern en Oudewater in de provincie Utrecht, toen geheten de Nieuwe Zanddijk (1997).

Grote subsidies werden verstrekt door het gewestelijk bestuur van Zeeland.⁸ Van oudsher was het in Zeeland gebruikelijk om, wanneer de onderhoudsplichtigen van een zee-wering voor buitengewone kosten stonden, deze van overheidswege van een tijdelijke ondersteuning te verzekeren. Tegen het einde van de 17e eeuw bestond deze ondersteuning meestal uit kwijtschelding of remissie van belastingen. Het geld wat hierdoor vrij kwam moest dan worden besteed aan het onderhoud van de dijken.

Gaandeweg nam het aantal subsidie-aanvragers toe. De subsidieverzoeken waren meestal afkomstig van kleinere polders die direct onderhoudsplichtig waren aan een stuk buitendijk en deze veel te zware last niet konden dragen. Op de meeste verzoeken volgde een positieve beschikking en zo werd langzamerhand een aanzienlijk deel van de opbrengst van de provinciale belastingen aangewend voor deze 'noodlijdende' ofwel calamiteuze polders.

Vanaf het begin van de 18e eeuw werden dan ook door de Staten van Zeeland pogingen ondernomen om deze subsidiestroom in te dammen. Er werden regels opgesteld die tot doel hadden om de provinciale opbrengsten te verhogen. Deze extra-opbrengsten werden verkregen van de ingelanden van de calamiteuze polders en van andere actoren die belang hadden bij goed onderhouden dijken. Het geld werd geheel ingezet voor de subsidieverlening aan de noodlijdende waterschappen. Daarbij werd door het Zeeuws bestuur gezocht naar een eerlijke en doelmatige aanwending van de verstrekte subsidie-uitgaven. Dit gebeurde door een "voortdurend en nauwlettend toe-

zicht op de uitvoering der werken en op het geldelijk beheer" van de gesubsidieerde polders.

Deze en andere maatregelen voor de calamiteuze polders werden door de Staten van Zeeland in 1791 nader uitgewerkt en samengevat in een nieuw reglement op de dijksbesturen. Daarmee kwam voor het eerst een 'blijvende' financiële steunregeling voor de calamiteuze polders tot stand.

Ondanks de nieuwe voorschriften bleef het bedrag van de subsidies voor de calamiteuze polders steeds toenemen. Maar vanaf 1798 werd het Zeeuws gewestelijk bestuur van deze last bevrijd en in plaats daarvan kreeg nu het pas gevormde centrale bestuursapparaat met dit probleem van doen. Verderop zal blijken dat ook het centraal gezag veel moeite zou hebben om deze 'calamiteuze subsidies' in goede banen te leiden (zie pag. 21).

2.2.2 Waterstaatszorg na 1798: centraal of decentraal?

De bestuurlijke ontwikkelingen vanaf begin 1798 hadden natuurlijk op alle terreinen die door de openbare bestuurslagen op de diverse niveaus werden bestreken een grote impact. Zo ook op het gebied van de waterstaatszorg. Evenals op verschillende andere overheidsdomeinen werd ook de controle over de waterstaatszorg van ons land in 1798 door de centrale overheid overgenomen. Het nationale waterstaatsbeheer werd aan één van de acht ministeries - toen nog Agentschappen geheten - die in dat jaar werden ingesteld opgedragen: het Agentschap van Inwendige Politie en toezicht op de staat van Dijken, Wegen en Wateren.⁹

De uitvoering van het ministerieel beleid werd opgedragen aan een ambtelijke rijksdienst, het bureau voor de waterstaat, die de basis vormde voor de latere Rijkswaterstaat. Sinds het begin van zijn ontstaan verrichtte deze 'Rijkswaterstaatsdienst' werkzaamheden voor het onderzoek, de voorbereiding en de aanleg van waterstaatswerken van nationaal belang. Een belangrijk deel van het werk werd gevormd door het toezicht op en de begeleiding van de uitvoering van werken. Het ging hierbij zowel om compleet nieuwe werken als om onderhouds- en verbeteringswerken. Ook was de centrale waterstaatsdienst belast met het (opper)toezicht op de waterstaatswerken van de andere overheden.¹⁰

De uiteindelijke bedoeling van de meest extreme 'centralisten' (de unitarissen), die in 1798 aan de macht waren gekomen, was dat de nationale waterstaatsdienst de waterstaats-taken van alle andere openbare lichamen zou overnemen.¹¹ Vooral de Hollanders, de Zeeuwen en de Friezen waren voorstanders van een vergaande centralisering van de waterstaatszorg. Maar aangezien dit ook vergaande financiële consequenties zou hebben werd het enthousiasme al gauw getemperd. Voorgesteld werd daarom om vooraf vast te stellen welke waterstaatswerken van algemeen belang waren en welke werken niet. Want, zo werd gesuggereerd, als alle waterstaatswerken uit de nationale kas gefinancierd zouden moeten worden, zou men wel eens op een "importante som" kunnen uitkomen.¹²



C. Brunings, de eerste 'directeur-generaal' van Rijkswaterstaat. In 1798 werd Brunings, de voormalige Inspecteur-Generaal belast met de waterstaatszorg van Holland, aangeduid als "president ter behering der zee- en rivierwerken, zeedijken en de waterstaat der Bataafse Republiek".

Het resultaat was dat alleen de provinciale waterstaatstaken door het centrale waterstaatsbestuur volledig toegeëigend zouden worden. Dit blijkt uit de eerste organisatie van de Waterstaat van 24 mei 1798. Door de vergadering van het Uitvoerend Bewind van de Bataafsche Republiek werd toen bepaald dat alle zee- of rivierwerken die tot dan toe uit de provinciale kassen of met provinciale subsidies gemaakt en onderhouden werden, voortaan uit de nationale kas betaald zouden worden. Het provinciaal toezicht en beheer en onderhoud werd vanaf 1799 opgeheven. Het ministerie zou zelf zorg gaan dragen voor de inspectie van waterstaatsobjecten die vóór die tijd werden geïnspecteerd door de provinciale besturen.¹³

Wat betreft de particuliere waterstaatsobjecten werd vastgesteld dat al deze waterstaatswerken ook voor rekening van particulieren aangelegd of onderhouden zouden blijven worden. Maar de werken die een directe invloed hadden op de nationale welvaart of de veiligheid van de aanpalende regio's, waren onderworpen aan het oppertoezicht van het centraal gezag.¹⁴

De waterschappen en ook de gemeenten bleven zelf zorg dragen voor de waterstaatswerken in hun gebied, ook en vooral in financieel opzicht. Wel waren zij aan de minister verantwoording schuldig. Waterschappen moesten daarvoor jaarlijks een begroting van niet-onderhoudswerken ter goedkeuring naar de minister zenden.¹⁵

Waterschappen en gemeenten bleven dus in principe zelf opdraaien voor de kosten van hun waterstaatswerken. De minister (agent) belast met de waterstaatszorg was verantwoordelijk voor het beheer en het oppertoezicht op de

waterstaatswerken in het land. Het daadwerkelijk toezicht bleef in handen van de andere openbare lichamen. Uitzondering hierop vormden formeel de provincies. In de praktijk was de waterstaatszorg pas in 1801 voor het eerst niet meer gewestelijk georganiseerd.¹⁶ En nog in hetzelfde jaar zou een staatsgreep er toe leiden dat de provincies in de periode 1801-1806 weer zelf zorg zouden gaan dragen voor het beheer van de waterstaatswerken die op kosten van de provincies werden onderhouden. Daarnaast werden de provinciale besturen belast met het toezicht op waterstaatsobjecten die door de andere openbare lichamen en particulieren werden onderhouden of bekostigd. Het oppertoezicht van het centraal bestuur bleef evenwel gehandhaafd.¹⁷

Met de troonsbestijging van Lodewijk Napoleon in 1806 werd opnieuw het centralisatiebeginsel het uitgangspunt van de bestuurlijke organisatie. Opnieuw raakten de provincies formeel het beheer en toezicht over waterstaatsaangelegenheden kwijt aan het centraal waterstaatsbestuur. Voor zover de provincies bij de uitoefening van het beheer (en onderhoud) en toezicht kosten hadden gedragen kwamen die nu voor rekening van het land. Maar in de praktijk werd door de provinciale bestuurders nog wel de nodige invloed uitgeoefend.¹⁸ Deze taakverdeling tussen centraal en provinciaal bestuur op het gebied van waterstaatszorg zou ook tijdens de inlijving van Nederland bij Frankrijk (1810-1813) in grote lijnen blijven bestaan.

Na het vertrek van de Fransen bleven veel centralistische elementen van de waterstaatsinrichting uit de Bataafs-Franse tijd behouden. De Grondwet van 1814 - de voorloper van de grondwet van 1815 - legde het zwaartepunt van de waterstaatszorg bij het rijk. Het bij de grondwet gehanteerde uitgangspunt bij de verdeling van alle waterstaatswerken over de verschillende bestuursniveaus was de financiering. Degene die zorg droeg voor de financiering van het onderhoud van de werken zou ook het beheer krijgen over deze werken, tenzij het ging om werken die van algemeen belang werden geacht, zoals belangrijke waterwerken, wegen en bruggen.

Aangezien in de grondwet ook was bepaald dat de kosten van het provinciaal bestuur, waaronder dus ook de beheer- en onderhoudskosten van waterstaatswerken, op de rijksbegroting zouden worden gebracht zou het rijk volgens dit uitgangspunt, naast de werken van algemeen belang, ook alle provinciale waterstaatswerken in beheer krijgen. Alle provinciale waterstaatswerken en alle werken van algemeen belang waren op die manier waterstaatswerken in het beheer van het rijk. De centrale overheid financierde zodoende een groot aantal waterstaatswerken dat niet van nationaal belang was.¹⁹

• Decentralisatie-impuls: het koninklijk besluit van 17 december 1819

In de grondwet van 1815 ontstond een opening om deze situatie te veranderen. Wanneer werken bijvoorbeeld niet van algemeen belang waren konden zij worden overgedragen aan de provincies. In 1819 werd daartoe een besluit genomen. Nadat vooral de zuidelijke provincies ('België') bezwaar hadden gemaakt tegen de grote financiële lasten die al deze niet-nationale werken met zich meebrachten werd eind 1819 per Koninklijk Besluit

besloten om alle rijks waterstaatswerken over te dragen aan de provinciale besturen, met uitzondering echter van werken van algemeen belang. Aan de provincies werd nu het beheer en onderhoud van een groot aantal voormalige rijks waterstaatswerken van provinciaal karakter overgelaten. Daarnaast werden zij belast met het toezicht op de werken van waterschappen, gemeenten en particulieren.²⁰

Het financieringsuitgangspunt was door dit besluit verlaten. Nu werd gelet op de relatie van een waterstaatswerk met het lands- of algemeen belang. De provincies zouden het beheer en onderhoud van deze werken kunnen financieren uit alle baten en inkomsten die aan de overgedragen werken waren verbonden én uit 'eigen' middelen.²¹ Deze eigen middelen waren vanaf 1821 grotendeels afkomstig uit het recht om opcenten te heffen op de 'Rijks grond- en personele Belasting'.

KON. BESLUIT van den 17den December 1819, n°. 1, houdende overdracht van het beheer en de bekostiging van waterstaatswerken aan de Staten der provinciën.

Willende overgaan tot eene dadelijke beschikking, ten aanzien der bepalingen, vervat in het 9de hoofdstuk der grondwet, breder vermeld in Ons besluit van den 22sten Mei II., litt. M, n°. 26, en behoudens het oppertoezicht, Ons bij art. 215 toegokend over alles, wat betreft den waterstaat van het Rijk, de bruggen en wegen daaronder begrepen, ter executie van art. 218, de beheering van eenige daarbij omschreven werken overgedragen aan de Staten der respectievelijk provinciën, waarin dezelve gelegen zijn;

Na gedaan onderzoek en rijpe beraadslaging geoordeeld hebbende, dat het, zoo voor de hierna nominatieflijk op te geven werken in het algemeen, als voor het min kostbaar en het deugdelijk aanleggen, mitsgaders het wel en voordeelig onderhouden van dezelve, maar inzonderheid voor de ingezetenen der respectievelijk provinciën, als bij deze werken het meest onmiddellijk belang hebbende, ten hoogste dienstig zoude wezen, bijaldien Wij, gebruik makende van de magt, Ons in de boven aangehaalde artikelen verleend, en, daarin, een groot bewijs gevende van Ons vertrouwen in den ijver, de naauwgezetheid en pligtmatige gezindheid, die de Staten der provinciën bezielen, mogten goedvinden aan dezelve op te dragen de meer directe zorg over deze werken en de voorziening in hunne bekostiging; alles onder de noodige wijzigingen, voorschriften en verordeningen;

Gelet dat bij het 219de art. der grondwet, in hetzelfde 9de hoofdstuk voorkomende, aan Ons, na de Staten der provinciën gehoord, en het advies van den Raad van State te hebben ingenomen, is overgelaten het bepalen der alzo over te dragen werken, mitsgaders de wijze, waarop in de betaling der onkosten van dezelve zal worden voorzien;

12

De overdracht van rijks waterstaatswerken aan de provincies: wettelijk geregeld bij Koninklijk Besluit van 17 december 1819, nr. 1.

Volgens Roëll was hier geen sprake van een provinciale belasting aangezien de fondsen voortkwamen uit 's lands schatkist; "het waren penningen uit de schatkist geligt; toch moesten zij...voornamelijk dienen ter bestrijding der uitgaven van zuiver provinciaal belang." ²² In feite was hier dus sprake van een subsidie van het rijk aan de provincies.

Het Koninklijk Besluit van december 1819 had tot meer duidelijkheid in het waterstaatsbeheer en de bekostiging daarvan kunnen leiden. Immers het rijk zou, naast het oppertoezicht, zorg dragen voor werken van algemeen belang voor het gehele land, en het toezicht en het beheer van de overige waterstaatswerken werden aan de Provinciale Staten opgedragen. De kosten daarvan zouden door de belanghebbenden - provincie, waterschap, gemeente - worden gedragen.²³ Het rijk behartigde rijks-

zaken, de provincie de provinciezaken en waterschap en gemeenten verzorgden regionale/lokale waterstaatsaangelegenheden. Iedere actor deed dit in principe voor eigen rekening. Maar in de praktijk bleek dat relatie tussen de verschillende bestuursniveaus belast met de waterstaatszorg nog niet goed geregeld was. Kernprobleem was dat de andere openbare lichamen over te weinig financiële middelen beschikten. De financiële situatie van de provincies bleef bijvoorbeeld lastig ondanks het feit dat de provincies ook inkomsten van de overgedragen werken ontvingen en vanaf 1821 de beschikking hadden over de opcenten op de rijksbelasting). Er ontstond dan ook al gauw onenigheid, onder andere over de onderhoudskosten van het strand in Noord- en Zuid-Holland en over de kosten voor de calamiteuze polders in Zeeland.²⁴

Ook veel (kleine) waterschappen en gemeenten, die onder rechtstreeks toezicht stonden van de provincies, kenden financiële problemen. Zoals daarvoor ook steeds het geval was geweest bleven deze actoren ook na 1819 in principe zelf opdraaien voor de kosten van hun waterstaatswerken. De zelfstandigheid van de waterschappen en gemeenten bleef mede daardoor nog in redelijke mate behouden.

Maar met name de financiële positie van de waterschappen was vaak zwak. Verscheidene, meestal kleine, waterschappen moesten door gebrek aan geld beroep doen op het rijk of provincie. Dit was mede aanleiding voor de provincies om de autonomie van de waterschappen in te perken. Vooral vanaf de jaren dertig van de 19e eeuw namen veel provinciebesturen hun herkegen, nu grondwettelijke, bevoegdheden ten aanzien van de waterschappen voortvarend ter hand. De bestuursbevoegdheden van de waterschappen werden beperkt en het provinciaal toezicht werd sterk aangescherpt.²⁵

Niet als tijdens de beginjaren van de Waterstaat zou dus ook in de periode 1819-1850 de vraag wie de financiering van de waterstaatszorg voor zijn rekening nam een voortdurend terugkerende kwestie blijven. Voorzover er in deze tijd sprake was van een samenhangende en planmatige aanpak van het waterstaatsbeleid werd deze door de voortdurende onzekerheid over de financiering van dit beleid gefrustreerd. En dit zou een belangrijke belemmerende factor vormen voor de ontwikkeling van waterstaat en infrastructuur, één van de pijlers van het economisch beleid van Willem I die het overheidsbeleid in deze periode voor een belangrijk deel dicteerde.

2.2.3 Waterstaatssubsidies

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de financiële samenwerking tussen de nationale overheid en de andere overheden op het gebied van de waterstaatszorg in de eerste helft van de 19e eeuw nogal moeizaam verliep. Het gebrek aan financiële middelen bij de lagere overheden - evenals trouwens bij het rijk - vormde hierbij het voornaamste struikelblok. Wat de provincies betreft was dit gebrek aan middelen, zoals we zagen, door de centrale overheid zelf gecreëerd.

Wilde de kersverse nationale waterstaatsdienst een goede zorg van alles wat de waterstaat van het land betrof, op een adequate manier verwezenlijken, dan was het nood-

zakelijk dat er instrumenten werden ingezet om ook op regionaal niveau een goede waterstaatszorg te bewerkstelligen. Het (opper) toezicht was één van de belangrijkste bestuursinstrumenten die daarvoor werden gebruikt. Dit toezicht zou echter pas zin hebben als degenen waarop dit toezicht werd uitgeoefend ook over voldoende geld konden beschikken. Zodoende lag het voor de hand dat de toezichthoudende activiteiten werden gecombineerd met de inzet van het subsidie-instrument. Men had natuurlijk ook kunnen besluiten om de regionale waterstaatszorg in centraal beheer te nemen. De nationale waterstaatsdienst zou zich in dat geval niet alleen gaan bezighouden met het (opper)toezicht op de regionale en lokale waterstaatsaangelegenheden, maar zou ook zelf zorg gaan dragen voor de financiering en de uitvoering van de waterstaatkundige activiteiten overal in het land.

Waarom niet voor deze optie gekozen werd, hing, zoals hierboven al naar voren kwam, vooral samen met de hoge kosten die daaruit voor het rijk zouden voortvloeien.

• Waterstaatssubsidies in 1808

De eerste waterstaatssubsidies van staatswege werden al kort na de oprichting van Rijkswaterstaat verstrekt. In de eerste nationale waterstaatsbegroting (zie bijlage 1)²⁶, bestemd voor het jaar 1799, werd "voor onvoorziene rampen, mitsgaders voor subsidiën welke daardoor zouden behoren te worden geëccordeert, en verdere toevallige zaken" een bedrag van f 300.000²⁷ uitgetrokken. Een bedrag dat hard nodig zou zijn vanwege de watersnoodramp die in 1799 zou gaan plaatsvinden.

Tabel 2.1: Subsidies verstrekt door Rijkswaterstaat in 1808²⁸ (bedragen in gld)

Het dertien vijftiende jaar subsidie tot onderhoud van de sluisen en havenwerken van Goedereede, ingevolge Decreet van het Vert. Lichaam van 6 maart 1801,	1.200
Voor het onderhouden van de duikelsluisen, het kanaal en werken door en op het strand, alsmede het conserveren van de voorkant van de duinen, met een lengte van 200 a 300 roeden, ZW en NW van het kanaal, aan de directie van Rijnland bij het 2e lid Lit. La b. van het besluit van het Staatsbewind van 7 mei 1804 no. 8, door middel van een jaarlijkse subsidie voor de tijd van 28 jaar, in te gaan in het jaar 1808 en eindigend in het jaar 1836, geëccordeert de som van	6.000
Subsidie aan de Dijkagie van Texel (Koninklijk Besluit van 15 okt 1807)	20.000
Subsidie aan de Etershemmer Keukendijk, waarin het land als gehoefslaagde voor 66 roeden contribueert	
1e: de reguliere contributie	250
2e: de extra omslag tot verlenging van de werken tot beveiling van het buitenland, ter bescherming van deze dijk	225
Dijkgraaf en Heemraden van het land van Voorne, ter voldoening van het jaarlijkse schot, hetgeen het land door het leggen van de dijk van het Nieuweland, zo buitengedijkt als waarop de dijk gelegd is, betalen moet alles volgens het accoord en verdrag op 9 september 1712 gesloten	150
Subsidie aan de Zuidpolder bij Edam	233.686
Subsidie ter beplanting van de duinen in Delfland	6.000
Subsidie ter beplanting van de duinen bij Schoorl en Camp aan het gemeentebestuur aldaar	800
Subsidie ter beplanting van de duinen onder Bergen	400
Subsidie ter beplanting van de duinen onder Wimmenum	200
Subsidie ter beplanting van de duinen onder de Egmonden en Rinnegom	200
Subsidie ter beplanting van de duinen onder Petten	100
Subsidie aan de calamiteuze polders in Zeeland	340.000
Subsidie aan de stad Vlissingen	memorie
Subsidie aan de stad Veere	6.000
Subsidie aan de stad Brouwershaven	900
Voor de dichtung van de Rivier de Mark en Dintel, het vijfde negende jaar van de bij Besluit van het departementaal bestuur van Brabant, 13 december 1804 toegestane jaarlijkse subsidie welke voorheen betaald werd uit de departementale kas	8000
Subsidie tot onderhoud van de weg tussen Arnhem en Nijmegen	3.000
Voor hetgeen door enige dorpen in het kwartier van Nijmegen tot het bouwen en onderhouden van watermolens uit het surplus van de belasting op de bezaaide morgen in hoornvee pleeg genoten te worden	1.406
Reguliere jaarlijkse subsidie voor de stad Harlingen, tot onderhoud van de haven en verdere zeewerken in en voor die stad	7.000
Subsidie voor het Dijkgerigt der zeven disricten en stad Sloten, contributie zeedijken	450
Subsidie aan het dijkcollege van Wijnbritzeradeel c.a., contributie zeedijken, de steden Sneek en IJlst daaronder begrepen	450
Voor het droog houden van het Stavorense Zuidermeer, ingevolge de Staatsresolutie van 16 oktober 1797	200
Totaalbedrag van de subsidies in 1808	636.617

Ook in de jaren daarna werden door de Waterstaat aanzienlijke subsidiebedragen op de begroting uitgetrokken. Onduidelijk is echter meestal uit welke afzonderlijke subsidies de totale subsidiebedragen waren opgebouwd. Het eerste min of meer volledige overzicht van subsidies verstrekt door Rijkswaterstaat treffen we aan in de waterstaatsbegroting voor 1808, tien jaar nadat de dienst is opgericht. In de begroting staan drie-en-twintig posten met subsidie-uitgaven vermeld voor een totaalbedrag van ruim f 635.000. In tabel 2.1 worden de subsidies genoemd.

De totale begrootte uitgaven van de Waterstaat bedroegen in dat jaar f 3 mln. Dat betekende dus dat de subsidie-uitgaven ongeveer een vijfde deel van de Waterstaatsbegroting in beslag namen. Eenzelfde aandeel in de huidige begroting van Rijkswaterstaat zou neerkomen op een subsidiebedrag van ruim f 1,2 miljard.

Uit tabel 2.1 is op te maken dat het merendeel van de subsidies van geringe omvang was. Het gemiddelde subsidiebedrag bedroeg ongeveer f 28.000. Maar dit bedrag komt veel lager uit als de subsidies aan de calamiteuze polders (f 340.000) en aan de Zuidpolder bij Edam (f 233.686), die 90% van het totale subsidiebedrag in beslag namen, niet worden meegerekend. De gemiddelde subsidie bedraagt in dat geval zo'n f 3.000.

Verder blijkt uit het subsidie-overzicht dat alle subsidies die door Rijkswaterstaat in 1808 werden verstrekt terecht kwamen bij andere overheden. Subsidies aan ondernemingen (economische subsidies), komen we niet tegen.

Het ontbreken van subsidies bestemd voor ondernemingen hangt waarschijnlijk voor een belangrijk deel samen met het geringe particuliere initiatief op het gebied van waterstaatsactiviteiten in de Bataafs-Franse tijd. De woeli-

Kapitel tel.	Artik. tel.	Vijfde afdeling Voormalige Departementale waterwerken	Bij de Begroo- ting geoor- deeld	anthono- die tot het engage- ment ver- docht	Aankom- stige den Rijk- swater- staat
VII		Negen en Waterstaat van het Departement Friesland			
	1	Sandwerken			
	a	De Sandwerken in Oost- 190 f 16.522,--			
	b	De Sandwerken in Westergo " 2686,--			
	c	De Sandwerken in Leenswolder " 298,--			
			20000		
	2	Subsidies			
	a	Voor de Stadslan- dingen " 8000,--			
	b	Voor het Dijkgenot der Levens Dijkstraten en Stad Slooten " 150,--			
	c	Voor het Dijkstelsel gewan n. n. Britse Gradec " 450,--			
	d	Voor het Drooghous den van de Staver- sche Zuidermeer " 200,--			
			9500		
				16 At 100 203	16 At 37

Fragment uit de "Begroting der kosten van den Waterstaat" voor het jaar 1808.

ge en economisch catastrofale periode vormde bepaald geen aanmoediging voor particulieren om de meestal toch al risicovolle waterstaatkundige projecten te ondernemen.

Ook bestuurlijke subsidies gericht op particuliere non-profit organisaties werden niet vermeld in de begroting. Een zelfde beeld treffen we aan in de andere begrotingen van de Bataafs-Franse tijd. In het begin van de 19e eeuw waren de subsidies van Rijkswaterstaat blijkbaar geheel bestemd voor de doelgroep andere overheden. Tot deze doelgroep behoorden in 1808 alleen waterschappen en steden. Provincies ontvingen destijds geen subsidie, omdat de waterstaats taken van de provinciale besturen, evenals in de periode 1798-1801, waren overgenomen door het centraal waterstaatsbestuur.

• Motieven voor subsidieverlening

• 'Historische' waterstaatssubsidies

Het feit dat het nieuwe centrale waterstaatsapparaat de bevoegdheden van de provinciale besturen naar zich toe had getrokken betekende dat het centraal bestuur ook te maken kreeg met de instrumenten die door de gewestelijke besturen vóór 1798 werden gebruikt voor de realisering van de doelstellingen op het terrein van de waterstaat. Een groot aantal subsidies die in de periode 1798-1819 door Rijkswaterstaat werd verstrekt zijn dan ook rechtstreeks terug te voeren op de 'oude' gewestelijke subsidies. De hierboven genoemde Rijkswaterstaatsubsidies uit 1808 waren voor het leeuwendeel direct geërfd van de gewestelijke besturen.

Naar men mag aannemen zullen de motieven die destijds door de gewestelijke besturen werden gebruikt om een subsidieverstreking te legitimeren niet veel verschil hebben vertoond met de beweegredenen van het nieuwe nationale waterstaatsbestuur. Vaak werd door het centrale waterstaatsbestuur ook wel verwezen naar de motieven die door de gewestelijke besturen in de periode vóór 1798 werden gebruikt om tot subsidieverlening over te gaan. Het is daarom interessant om eens voor een aantal door de nationale overheid van de gewesten overgenomen subsidies na te gaan welke overwegingen destijds hadden meegespeeld bij de subsidietoekenningen.

Subsidies aan de calamiteuze polders ²⁹

Verreweg de grootste subsidie in 1808 was, zoals we zagen, de subsidie die werd verstrekt aan de calamiteuze polders in Zeeland. Hierboven schreven we al dat Rijkswaterstaat ook deze subsidie, die tot in de 20e eeuw een heel belangrijke plaats in de subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat innam, had geërfd van het gewestelijk bestuur van Zeeland.

De motieven van het Zeeuws bestuur om de calamiteuze polders financieel te ondersteunen waren duidelijk. De kosten die door de ingelanden van de waterschappen moesten worden gemaakt om de buitendijken te onderhouden waren gewoonweg niet op te brengen voor de meestal zeer kleine polders. Zij waren zo hoog dat ook de provincie nauwelijks kans zag om hiervoor voldoende subsidiegeld bijeen te brengen. Uit de verslagen van de

Statenvergaderingen van de 18e eeuw bleek dan ook meer dan eens dat de hoge kosten van de calamiteuze polders het gewestelijk bestuur in grote verlegenheid brachten. Aan de ene kant was men overtuigd van het onvermogen van de ingelanden, aan de andere kant lag ook de bodem van de gewestelijke schatkist in het verschiet.

Het Zeeuws bestuur zal dan ook niet ongelukkig zijn geweest toen vanaf 1798 de subsidielast werd overgenomen door Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat zou zich later ook direct gaan bezig houden met de zorg voor verbetering en instandhouding van de dijken in de polders. Op grond van artikel 217 van de Grondwet van 1815³⁰ werd Rijkswaterstaat vanaf dat jaar ook belast met het beheer en het bestuur van de polders. Het toezicht op en het gezag over de calamiteuze polders ging daardoor voor de Zeeuwse Provinciale Staten verloren. Maar zij offerden dit graag op als de centrale overheid de polders elk jaar met hoge subsidies zou blijven ondersteunen.

Dit bleek ook duidelijk bij het voornemen van de regering om waterstaatswerken van provinciaal karakter over te dragen aan de provincies, wat in december 1819 wettelijk zou worden geregeld. De Zeeuwse bestuurders, die natuurlijk onmiddellijk dachten aan hun calamiteuze polders, reageerden bepaald niet enthousiast op dit voornemen. In de zomer van 1819 lieten zij weten: "niet dan met huivering te kunnen denken aan de ongelukkige gesteldheid der calamiteuze polders in hunne provincie, indien zij onverhoopt niet beschouwd mogten worden tot die werken te behooren, waarvan het beheer en toezicht, mitsgaders de betaling van 's Rijkswege bij de algemeene directie van den waterstaat behoorden te blijven; alsdan toch zoude hun lot allerongelukzigst zijn."³¹

De Staten van Zeeland probeerden de rijksoverheid er met verve van te overtuigen dat het rijk belangrijke redenen had om zich met de calamiteuze polders te bemoeien. Redenen die natuurlijk ook voor het autonome gewest van vóór 1795 hadden gegolden en natuurlijk ook na die tijd nog steeds in de eerste plaats voor Zeeland van belang waren. Maar begrijpelijkerwijs zagen zij de daaraan verbonden consequenties liever voor rekening van het rijk.

De provincie hield de koning voor dat er afdoende redenen waren om de calamiteuze polders te subsidiëren. Immers, zo suggereerden de Zeeuwen, gebleken was toch "dat men de landen slechts tot eene bepaalde hoogte konde belasten, wilde men den landman niet te veel drukken, en den landbouw tot verval brengen, waardoor het productief vermogen der landen hand over hand zou verminderen en eindelijk, tot onherstelbaar verlies van 's rijks schatkist, tot niet zou worden gebracht. Bij de minste tegenspoeden, hadden de landen, die zoo zwaar door dijks- en andere lasten werden gedrukt, genoegzaam geen waarde, en daar de ingezetenen voor het meeren-deel door den landbouw bestonden, moest dit als een der ergste rampen worden beschouwd."³²

Daarnaast beweerde het Zeeuws bestuur dat het rijk toch belang had "bij het behoud van elken polder, waarin soms belangrijke rijk's etablissementen voorkomen, en wier bestaan en waarde van het behoud der dijken afhangen. De achter gelegene polders hadden niet altijd een zeker belang in het behoud der voorpolders. Voor 's rijks

schatkist bestond dus het eerste en voornaamste belang in het behoud der polders, onverminderd de bijdragen, welke men in billijkheid van de achter liggende zou kunnen vergen."³³ Tenslotte wees men nog op de grote diensten, die de aan de Noordzee gelegen eilanden door het onderhouden van hun zeeweringen aan de daarachter liggende gebieden bewezen.³⁴

Gelukkig voor de Zeeuwen, besliste Willem I dat de rijks-subsidie voor de calamiteuze polders bleef behouden. Meer dan dat zelfs, want sinds 1820 zou ook de zorg voor deze werken onder het Departement van de Waterstaat vallen. Vanaf nu bleven de calamiteuze polders van Zeeland jarenlang een afzonderlijke tak van de rijksdienst. Wel behield het provinciaal bestuur nog enkele bevoegdheden. Het financieel en technisch beheer was echter in feite geheel in handen van Rijkswaterstaat. De hoofdingenieur van de Waterstaat verdeelde alle beschikbare Zeeuwse gelden en rijkssubsidies bestemd voor de calamiteuze polders geheel naar eigen inzicht tussen de verschillende polders. En ook de uitvoering van werken gebeurde onder zijn toezicht, door de aan hem ondergeschikte, in de provincie aanwezige ambtenaren van de Waterstaat.

De situatie, waarbij de calamiteuze polders door Rijkswaterstaat werden beheerd met zeer geringe inbreng van polders en provincie, bleef bestaan tot in de tweede helft van de 19e eeuw. Op pagina 43 wordt hier verder op ingegaan.

*Subsidie aan de dijkagie van Texel*³⁵

Een ander voorbeeld van een subsidie die door het centraal bestuur werd overgenomen van het gewestelijk bestuur was de subsidie aan het dijkbestuur ("Dijkagie") van Texel. Deze subsidie, die op de staatsbegroting voor 1808 werd opgevoerd, werd begin 1806 door het dijkbestuur aangevraagd. De dijkgraaf, hoofdengelanden en heemraden verzochten in hun brief gericht aan het centraal gezag om een verlenging van een in 1791 door de Staten van Holland toegekend tienjarig subsidie van f 20.000 per jaar met zes jaar. De subsidiegelden zouden door het dijkbestuur worden gebruikt om de zeeweringen van het eiland te verbeteren.

Het verzoek van het Texels dijkbestuur werd doorgespeeld aan de in 1806 nog bestaande Commissie van Superintendentie over den Waterstaat. De commissie moest het verzoek overwegen en er haar oordeel over uitbrengen. Daarvoor werd contact opgenomen met het 'voormalig' gewestelijk bestuur van Holland. Dit bestuur startte daarop een onderzoek om te beoordelen of het dijkbestuur zelf niet over voldoende middelen beschikte om geheel of gedeeltelijk in de kosten van de verbeteringswerken te voorzien.

De onderzoeksresultaten waren snel beschikbaar. Aan de hand hiervan richtte nu de directeur-generaal van de Waterstaat in de zomer van 1807 een brief aan de koning (Lodewijk Napoleon) waarin hij schreef dat de Staten van Holland door middel van de resolutie van 9 maart 1791 hadden besloten om het Texels dijkbestuur een tienjarig subsidie te verlenen van f 20.000 per jaar. Voorwaarde van de Staten was wel dat de ingelanden ook jaarlijks een extra bijdrage zouden leveren.

Hoewel de subsidie van Holland (f 200.000 in totaal) een fors bedrag was in die tijd, was het blijkbaar niet voldoende geweest om een zodanige dijkverbetering op Texel te realiseren dat de veiligheid afdoende was gewaarborgd. Voor het geval de koning zich dat ook zou afvragen én voor het geval de koning zijn hoofd zou breken over de kwestie waarom pas in 1806 een rijkssubsidie werd aangevraagd, lichtte de directeur-generaal een en ander nog even toe.

De reden waarom de werkzaamheden aan de zeewering na het verbruik van alle subsidiegelden nog niet afgerond waren moest volgens hem voornamelijk gezocht worden in de prijsstijgingen van arbeidslonen en materialen.

Daarnaast was de subsidie destijds alleen gevraagd voor de meest gevaarlijke dijkvakken en waren enkele delen van de dijk niet opgegeven. De directeur-generaal verzuimde een argument te vermelden dat door het dijkbestuur zelf werd aangedragen, namelijk de onverwachte calamiteiten van 1798 die aanleiding gaven tot het maken van kostbare verdedigingswerken die, met voorafgaande goedkeuring, met het subsidiegeld werden betaald.

Waarom het dijkbestuur pas in 1806, en niet in 1801, het subsidieverzoek indiende werd door de directeur-generaal uitgelegd door te wijzen op het feit dat er na 1791 niet elk jaar was uitgekeerd. Soms werd een jaar of meerdere jaren geen subsidie ontvangen door het dijkbestuur. Het tiende en laatste subsidiejaar was daardoor opgeschoven naar 1806. Vandaar dat pas toen de aanvraag werd gedaan.

Uit het onderzoek van het voormalig gewestelijk bestuur kwam verder naar voren dat de ingelanden van het eiland Texel totaal niet in staat waren om de dijkverbeteringswerken waarvoor subsidie werd aangevraagd zelf te financieren. Het onderzoek toonde aan dat de ingelanden al belast waren met meer dan een derde van de onzuivere huur. De ingelanden vielen daarmee binnen de voorwaarden die Holland daarover had opgesteld.

Dit was voor de directeur-generaal voldoende aanleiding om de koning te adviseren om de verlenging van de subsidie met zes jaar goed te keuren. De subsidie zou dan in moeten gaan in 1807 en worden beëindigd in 1812. Wanneer zou blijken dat de verbeteringswerken in kortere tijd afgerond konden worden zou ook de subsidietermijn ingekort kunnen worden. Bij de subsidieverlening zou bepaald moeten worden dat Texels ingelanden moesten voorzien in een extra bedrag van 2 stuivers per 100 roeden en nog enkele andere middelen die in 1791 waren vastgesteld.

Om te weten te komen of het subsidiegeld en de eigen middelen door het dijkbestuur op de bedoelde manier werden gebruikt verlangde de directeur-generaal een jaarlijks overzicht van het dijkbestuur. Bovendien zouden er ook geen nieuwe werkzaamheden mogen worden verricht zonder goedkeuring van de directeur-generaal.

Tenslotte nam de directeur-generaal de vrijheid om de koning erop te attenderen dat het al vergevorderde werkseizoen een snelle beslissing noodzakelijk maakte als men nog in 1807 een begin wilde maken met de meest noodzakelijke dijkwerken op het eiland.³⁶

Van Hoorn Hoog
 Opzende Postquam vordende
 van Sabagien Gemeene
 best

verven met behoort te komen
 Dijkgraaf, Hoofd Ingelanden en
 Heemraden van Texel.

dat de Slechte en gansch gewaardijke
 toestand, der Dykagien van Hoangschreene Eilande,
 Welken el herstelling vore bevon het vermogen
 der Ingelanden wa de

de Staten van Holland, by Hoogdixel
 te lute van den 9. maart 1791, goedgunstig dede
 besluten, dertelue Dykagie, gemiddende een
 Jaaren te Subfidicieren uit el Landel Cas,
 met een somma van Dertig Duzend
 Gulden el Jaars, omme geroege by de
 lute toelagen voor gelijke tme Jaaren raade
 Dandogen Huiken en Ingelmanne, door de
 Ingelanden en vordere bevoonde van Texel
 gelykengen, te als by nadere te lute van
 9. vrom der dertelue Jaars wa Hoangschreene
 te worden gempendeard, tot het aanleppen en
 maken

Subsidieverzoek van de dijkgraaf, hoofdingelanden en heemraden van Texel, voorjaar 1806.

De minister van Binnenlandse Zaken ondersteunde het advies van de directeur-generaal maar kon zich niet vinden in de lange (zesjarige) termijn van de subsidiestroom. In zijn brief aan de koning van oktober 1807 opperde de minister dat het op voorhand vastleggen van de subsidie hem "bedenklijk" voorkwam. Tijdens de periode van subsidieverstrekking zouden verschillende onvoorziene omstandigheden kunnen plaatsvinden die een andere beslissing nodig konden maken. Daarom vond hij het beter om slechts bij provisie een subsidie van f 20.000 aan het dijkbestuur toe te staan.

De koning nam het advies van de minister over. In zijn besluit van 15 oktober 1807 kende hij het dijkbestuur van Texel een eenmalige subsidie toe van f 20.000.

• *Nieuwe waterstaatsubsidies: catastrofesubsidies?*³⁷

In 1799, kort na de oprichting van het centraal waterstaatsbestuur, vond er een grote overstromingsramp in de gebieden tussen Maas en Waal plaats. Voor het eerst kon er nu ook medewerking worden verwacht van de nationale overheid. Voor de in 1798 aan de macht gekomen centralisten (unitarissen) was de ramp een goede gelegenheid om duidelijk te maken dat een sterk centraal bestuur van beslissende invloed was bij het oplossen van dergelijke maatschappelijke problemen.

De watersnoodramp van 1799 was dus een belangrijke testcase voor de centrale waterstaatsorganisatie. Het kersverse ministerieel apparaat bracht het er niet slecht vanaf. Men was zeer betrokken en stelde zich ook in de praktijk actief op. Er werden instructies uitgevaardigd, bezoeken gebracht aan de getroffen gebieden en ter plaatse werden de betreffende waterschappen met raad en daad bijgestaan door ambtenaren van het ministerie. Van groot belang was dat de nationale overheid nu ook de financiële consequenties van de centraal geregelde waterstaatszorg voor haar rekening wilde nemen. Nog nooit eerder waren op landelijk niveau herstelwerkzaamheden op het gebied van de waterstaat algemeen gesubsidieerd.

De eerste financiële bijdrage werd al snel toegezegd. Kort na de eerste dijkbreuken had de volksvertegenwoordiging (het Vertegenwoordigend Lichaam) al f 100.000 beschikbaar gesteld voor de eerste hulpverlening. Vrijwel gelijktijdig werd de centrale overheid ook overspoeld met subsidieverzoeken van de besturen uit de getroffen gebieden.

Al gauw werd duidelijk dat de overheid eigenlijk niet bij machte was om aan al deze verzoeken te voldoen. De omvang van de schade was groter dan verwacht terwijl de toestand van de overheidsfinanciën weinig florissant was. De genegenheid om met nog meer subsidies over de brug te komen nam in snel tempo af.

Dit komt ook tot uiting in de besluitvorming rond de subsidiëring van het dijkherstel. Op 22 mei 1799 vaardigde de volksvertegenwoordiging een verordening uit waarin werd bepaald dat de kosten van het dijkherstel in de getroffen gebieden volledig vergoed zouden worden. Dat zou gebeuren door teruggave van belastingopbrengsten op onroerend goed (verpondingsopbrengsten) uit de getroffen regio's. Voorwaarde was dat de dijkbesturen tijdens die periode elk jaar rekening en verantwoording over

de besteding van de gelden zouden afleggen aan het centraal bestuur (het Uitvoerend Bewind).

Reden om het dijkherstel te subsidiëren was de vrees dat dit anders niet, slecht of laat zou gebeuren wegens de heersende geldschaarste. Dat zou niet alleen schadelijk zijn voor de economie van die districten, maar ook voor de landbouw in de Republiek als geheel. Om de schatkist niet extra te belasten, werd gekozen voor een indirecte wijze van subsidiëring. Besloten werd om de belastinggelden eerst te innen en ze pas daarna ten goede te laten komen van de dijkbesturen die voor teruggave in aanmerking kwamen.

Het Uitvoerend Bewind was het niet eens met deze maatregel. De kosten van herstel zouden niet zonder meer vergoed mogen worden. Het Bewind pleitte ervoor dat er geen subsidie zou worden gegeven, maar een renteloos voorschot, dat dus later terugbetaald zou moeten worden. Maar het Vertegenwoordigend Lichaam ging niet mee met dit voorstel van het (minder machtige) centrale bestuursorgaan. Wel werd besloten de controle op de besteding van de gelden door de dijkbesturen aan te scherpen. Juli 1799 werd het nieuwe besluit met deze aanpassing door het Vertegenwoordigend Lichaam definitief bekrachtigd en tot decreet verheven.



IJsgang en dijkbreuk te Vuren bij Gorinchem, 22 november 1799.

De uitvoering van de beide verordeningen verliep uiterst traag. Wegens geldgebrek traineerde Den Haag de betaling van het subsidiegeld zo veel mogelijk. Een andere reden voor vertraging was dat de dijkbesturen hun best deden zoveel mogelijk subsidie binnen te halen. Wat ook maar te declareren viel, werd gedeclareerd. Verder deden ze alle moeite om de bepalingen uit de decreten zoveel mogelijk in hun eigen voordeel uit te leggen. De controle op de subsidie-aanvragen nam daardoor veel tijd in beslag.

Dijkherstel in Weurt, in het Rijk van Nijmegen

De wijze waarop het subsidieproces in de prille beginjaren verliep kan aan de hand van de ontwikkelingen rond de subsidieverlening voor het dijkherstel in Weurt (Gelderland) worden geïllustreerd.

Op 28 februari 1799 werd door het dijkbestuur van het Rijk van Nijmegen een verzoekschrift ingediend bij het Gelderse bestuur. Het dijkbestuur vroeg hierin om een voorlopige subsidie van f 10.000. Dit bedrag was nodig voor de beringingen en andere uitgaven en zou moeten worden bekostigd door het Gelderse bestuur of door de nationale overheid. Het dijkbestuur droeg een aantal nogal uiteenlopende argumenten aan om het verzoek te motiveren:

- de slechte situatie waarin de bewoners na de overstroming verkeerden;
- de schade die enkele jaren eerder (1794/95) al was ontstaan door overstromingen en krijgsverrichtingen in verband met de vestiging van de Bataafse Republiek;
- de eenheid en onderlinge verbondenheid van de Bataafse natie;
- de centraal geregelde waterstaatszorg;
- de traditie dat hogere overheden in dergelijke situaties in het verleden subsidies verleenden.

Het Gelders bestuur stuurde de brief door naar het Uitvoerend Bewind. Maar dit orgaan gaf geen reactie. Eind maart werd daarom door het dijkbestuur zelf een brief aan het Uitvoerend Bewind gestuurd. Hoewel nu wel werd gereageerd was nog niet duidelijk of men subsidie zou ontvangen. In april werd daarom nogmaals een verzoek ingediend, ditmaal rechtstreeks bij het Vertegenwoordigend Lichaam.

Omdat opnieuw een reactie uitbleef werd in juli nog een poging gedaan. Nu werd de Eerste Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam benaderd. Het dijkbestuur beweerde in de brief dat van de benodigde f 29.000 slechts met grote moeite een bedrag van f 19.000, via leningen bij elkaar was gebracht. Men verzocht de Eerste Kamer om een voorschot voor de resterende f 10.000. Het voorschot zou worden terugbetaald als de subsidieverstrekking (waarmee het gehele bedrag van f 29.000 zou worden vergoed), zoals besloten in het decreet van 22 mei, had plaatsgevonden. De Eerste Kamer wees het verzoek echter af.

Toen het dijkbestuur van het Rijk van Nijmegen later in het jaar te weten kwam dat het dijkbestuur van het Land van Maas en Waal wél een subsidietoewijzing voor dijkherstel had ontvangen werd door het dijkbestuur van het Rijk van Nijmegen meteen weer een brief naar de Eerste Kamer gezonden. Vanzelfsprekend werd in de brief gevraagd om een gelijke behandeling. Na overleg tussen het Vertegenwoordigend Lichaam en het Uitvoerend Bewind werd door de eerste begin februari 1800 per decreet bepaald dat van de gevraagde f 29.000 slechts eenmalig een bedrag van f 9.090³⁹ werd gesubsidieerd.

Het dijkbestuur kwam tegen deze beslissing onmiddellijk in actie. Voor de zesde keer werd een brief richting Den Haag gezonden. In de brief werd door het dijkbestuur gewezen op het decreet van 22 mei en werd gesuggereerd dat het toegezegde bedrag nog niet een derde van de kosten zou dekken. Met gespeelde onschuld werd opgemerkt dat men in Den Haag een leesfout had gemaakt en daarom in plaats van f 29.000, op een bedrag van f 9.090 was uitgekomen.

Dit laatste schrijven had succes. Najaar 1800 besloot het Vertegenwoordigend Lichaam tot een subsidietoewijzing

van jaarlijks f 9.090. Dit bedrag zou worden uitgekeerd totdat de herstelkosten afbetaald zouden zijn. Het jaar daarop werd het subsidiebedrag officieel vastgesteld aan de hand van een door het dijkbestuur ingediend kostenoverzicht. In totaal zou voor het dijkherstel bij Weurt een subsidie worden verstrekt van f 29.440.

De rol van de Waterstaat

De betrokkenheid van de minister (agent) belast met de waterstaatszorg - de agent van Binnenlandse Zaken (destijds genaamd 'Inwendige Politie') - bij deze subsidieverlening is niet geheel duidelijk. Het bestuursmodel dat in 1798 tot stand was gekomen kende aan de ministeries (agentschappen) overwegend uitvoerende taken toe.

Het ministerie speelde ook bij de subsidieverlening een rol. Maar haar taken waren ook op dit terrein voornamelijk adviserend en uitvoerend. Het Uitvoerend Bewind benaderde het ministerie in de maanden na de ramp³⁹ voor adviezen over subsidie-aanvragen van dijkbesturen voor dijkherstel. Niet duidelijk is of dit ook in het geval van de subsidie-aanvraag voor het dijkherstel bij Weurt is gebeurd.

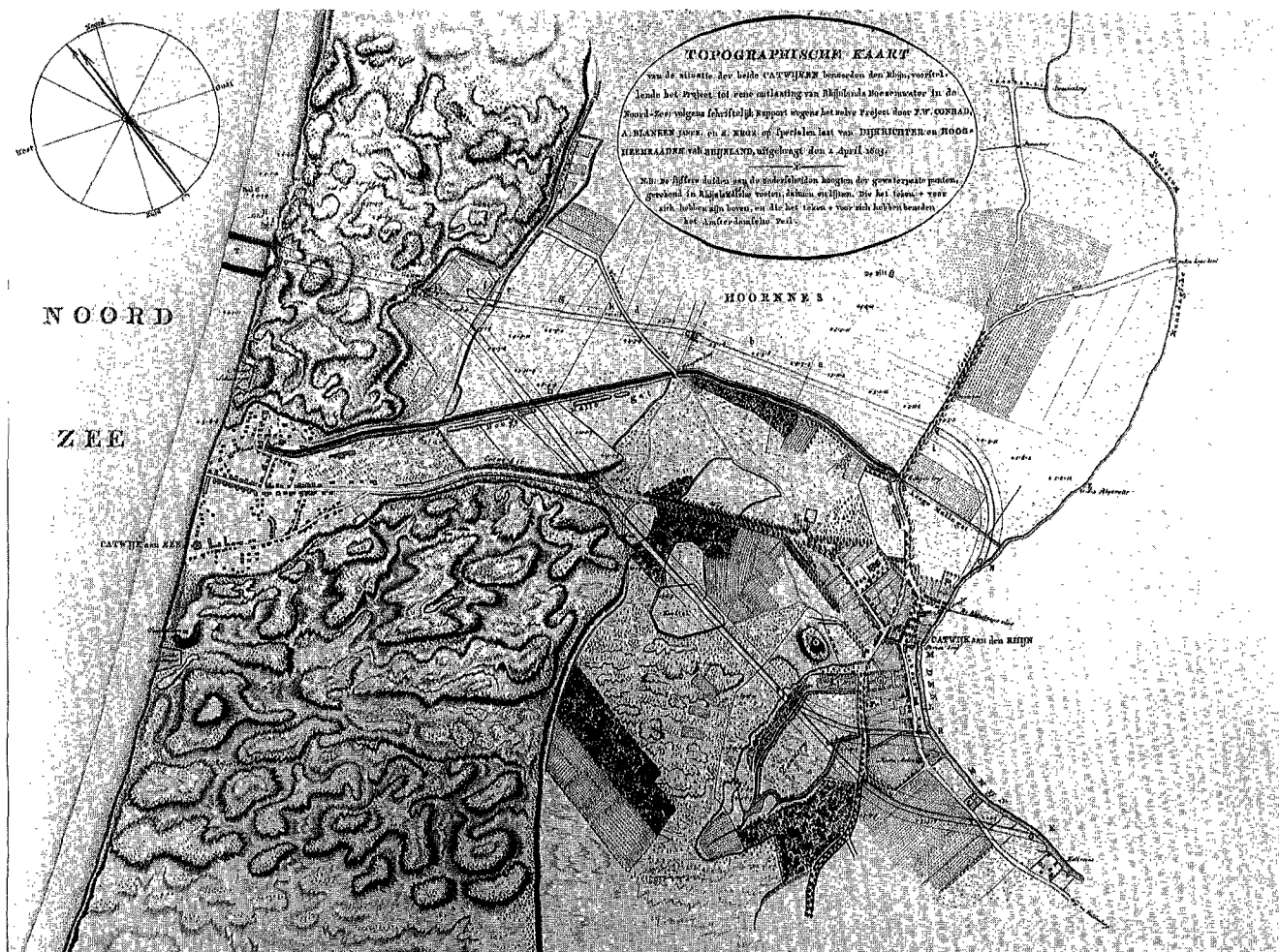
De uitbetaling van de gelden werd in ieder geval wel verzorgd door de ambtenaren van het ministerie. De eerste termijnbetaling werd althans ontvangen nadat het dijkbestuur van het Rijk van Nijmegen hierover de agent van Inwendige Politie had aangeschreven. De volgende termijnen werden pas verkregen nadat respectievelijk de agent van Inwendige Politie, het Uitvoerend Bewind, de agent van Financiën en de commissie tot administratie van de Financiën in het voormalig kwartier van Nijmegen hierom waren verzocht.

*Subsidie aan Rijnland voor de uitwatering van de Rijn bij Katwijk*⁴⁰

Niet alleen in het rivierengebied kende men grote watersnoden. Groot was ook de wateroverlast bij de uitmonding van de Rijn bij Katwijk. In de eeuwen vóór de subsidieaanvraag voor de aanleg van de Katwijkse uitwatering in 1803, waren er veel plannen ontwikkeld om een waterlozing bij de Rijnmonding nabij Katwijk tot stand te brengen.⁴¹ Pas met de komst van een centraal waterstaatsapparaat bleken voldoende voorwaarden aanwezig te zijn om een dergelijk project van de grond te krijgen.

Toen in 1802, vier jaar na de oprichting van Rijkswaterstaat, het zoveelste voorstel voor een uitwatering werd ingediend bij de dijkgraaf en hoogheemraden van Rijnland raakte de centrale waterstaatsdienst snel betrokken. Het bestuur van het hoogheemraadschap overhandigde het voorstel aan de leiding van de nationale waterstaatsorganisatie, in de persoon van Christiaan Brunings, met het verzoek hierover zijn mening te geven. Brunings stelde voor om het project door drie deskundige personen te laten onderzoeken. Twee van deze waterstaatkundigen behoorden tot de nieuwe waterstaatsdienst (F.W. Conrad en A. Blanken Jansz.). De derde man (S. Kros) stond bekend als een zeer kundig sluis- en molenbouwer.

In 1803 waren de experts klaar met hun onderzoek en overhandigden zij het gehele plan, met kaarten en tekeningen aan de dijkgraaf en hoogheemraden van Rijnland.



Ontwerp met betrekking tot de ontlasting van het Rijnlands boezemwater in de Noordzee bij Katwijk, april 1803.

In oktober dat jaar wendde het Rijnlands bestuur zich tot het bestuur van Holland (destijds het Departement Holland genaamd). Daar probeerde Rijnland steun te krijgen voor het plan. Vooral financiële steun was gewenst omdat het hoogheemraadschap zich niet in staat voelde zo'n duur project alleen te financieren. De kosten van het project werden geraamd op ruim f 725.000.

Voor de financiële tegemoetkoming klopte het Rijnlands bestuur aan bij het centraal gezag. Het verzoek om geld uit de nationale kas werd gemotiveerd door te wijzen op het interregionaal belang van de uitwateringswerken: niet alleen Rijnland, maar ook de waterschappen Schieland, Delfland, Amstelland en een deel van Utrecht zouden baat hebben bij de uitvoering van het project.

Het landsbestuur, destijds het Staatsbewind van de Bataafse Republiek, gaf in 1804 te kennen dat de Katwijkse uitwatering aangelegd mocht worden overeenkomstig het rapport van de waterstaatsdeskundigen. De staat verstrek- te daartoe als tegemoetkoming in de kosten een renteloos voorschot van f 500.000. Daarnaast werd een jaarlijks subsidie van f 6.000 verleend voor het onderhoud van de uitwateringssluizen, het kanaal en overige werken voor de tijd van 28 jaar (in totaal f 168.000).⁴²

De ambtenaren van de centrale waterstaatsdienst zouden nauw betrokken blijven bij het project en konden zo ook

goed zicht houden op een verantwoorde besteding van het subsidiegeld. Conrad en Blanken werden belast met de algemene leiding van de uitvoering van de uitwateringswerken en beiden hadden zitting, evenals de directeur-generaal van de Waterstaat (Brunings), in een commissie die de werken ging coördineren.

• Een algemene subsidieregeling: de dijkwet van 1810

Subsidies zoals hierboven beschreven, kwamen in het eerste decennium vanaf de oprichting van het centraal waterstaatsbestuur vaak voor. De vele overstromingen en dijkdoorbraken die in deze periode op verscheidene plaatsen in het land plaatsvonden leidden tot een voortdurend toenemende stroom subsidie-aanvragen. Deze 'catastrofe-subsidies' begonnen daardoor een steeds grotere aanslag te plegen op de schatkist. Dit vormde dan ook de aanleiding voor de nationale overheid om zich in 1810 door middel van de Dijkwet te gaan bemoeien met de waterschapsorganisatie van ons land.⁴³

Men vond het zeer wenselijk dat er orde en regelmaat kwam in de subsidieverlening van de rijksoverheid. Er werd gesproken over "gedurig aangroeiende sommen, welke bijna jaarlijks en als waren het vaste posten geworden, uit 's Rijks schatkist aan sommigen polders, of gedeelten des Rijks voor dijksubsidiën worden toegestaan,

terwijl andere, misschien niet minder of nog meer geteisterd, niet dan in zeer bijzondere gevallen daar op mogen aanspraak maken."⁴⁴

In ieder geval zou de Dijkwet een einde moeten maken aan deze willekeurigheid van het tot dusver gevoerde subsidiebeleid. Daarvoor werd in de wet nauwkeurig omschreven wanneer er aanspraak op subsidie kon worden gemaakt. De subsidie-aanspraak was afhankelijk van een in de Dijkwet voorgeschreven nieuw financieringssysteem voor waterschappen. Volgens dit systeem bleven onderhoudskosten tot een bepaald maximumbedrag voor rekening komen van de dijkplichtigen die ook van oudsher opdraaiden voor het dijkonderhoud. Wanneer dit niet toereikend zouden zijn, zouden ook andere gebieden binnen een waterschap een bijdrage moeten leveren. Als de kosten toch hoger waren zouden andere waterschappen, die deel uitmaakten van dezelfde waterschapsregio - de zogenaamde, met de Dijkwet ingestelde, 'ring'⁴⁵ - bijspringen. Ook hieraan was een maximum gesteld.

Leverden deze drie bijdragen nog niet genoeg op, dan trad artikel 16 van de Dijkwet in werking. Dit artikel stelt: "Wanneer de kosten, welke tot herstelling van den dijk van zulk eenen ring in een geheel jaar benodigd zijn, uit de hier boven gespecificeerde contributiën niet ten volle kunnen worden gevonden, en anders of eerder niet, zullen de ringcommissiën bij eene gemotiveerde voordragt zich aan Ons voor het als dan nog te kort komende kunnen adresseren, tot het bekomen van subsidiën, of andere beneficiën uit de publieke schatkist."⁴⁶ Artikel 16 van de Dijkwet regelde dus ook de subsidieverlening van het rijk aan de waterschappen wanneer deze zelf niet genoeg geld bijeenbrachten, ook gezamenlijk niet, om in het dijkonderhoud te voorzien.

De Dijkwet, die naast de kostenregulering tevens de concentratie van alle dijkbeheer bij grote waterschappen tot doel had - dit vooral ook om de subsidiestroom in te dammen - heeft slechts vrije korte tijd en bovendien niet volledig gewerkt.⁴⁷ Na het vertrek van de Fransen was van een geregelde toepassing van deze wet geen sprake meer. Vooral de bepalingen over de financiering van het dijkonderhoud werden niet meer nageleefd. Onderzoek in Gelderland wijst erop, dat sinds die tijd opnieuw een vaste regel bij het toekennen van subsidies ontbrak. Uit verschillende voorbeelden blijkt dat de financiële hulp die door het rijk werd verleend weer facultatief werd behandeld.⁴⁸ Eigenlijk heeft de financiële component van de Dijkwet alleen gefunctioneerd tussen 1810 en 1813. Toen ogenschijnlijk met succes: in deze jaren werden er geen subsidies uit 's Rijks schatkist op grond van artikel 16 verleend.⁴⁹

• Subsidieverlening onder Willem I

Hoewel de subsidieverstrekking op het gebied van de waterstaatszorg na de Franse tijd niet meer volgens algemene wettelijke regels plaatsvond bleef ook onder Willem I de subsidieverlening aan bepaalde regels gebonden. Regels die er voor moesten zorgen dat het rijk voldoende invloed uit kon oefenen op een doelmatige besteding van de subsidiegelden. Daarvoor werd zelfs in de grondwet van 1815 een bepaling opgenomen.

In artikel 224 van het negende hoofdstuk van deze grondwet, "Van den Waterstaat", is te lezen: "Wanneer bij vervolg eenig subsidie uit de algemeene schatkist van het Rijk wordt verleend, ter zake van eenige in dit hoofdstuk bedoelde werken, zal tevens worden bepaald op welke wijze het beheer of het toezicht over zoodanig werk zal worden uitgeoefend." Dit subsidie-artikel bleef gehandhaafd tot de komst van de grondwet van 1848.⁵⁰

Het niveau van de subsidie-uitgaven kon door dit grondwetsartikel enigszins in de hand worden gehouden. Een echte besnoeiing in de rijkssubsidies vond echter pas plaats nadat het rijk in 1819 waterstaatswerken weer in beheer teruggaf aan de provincies. Voorzover bij deze waterstaatswerken door Rijkswaterstaat subsidies aan waterschappen en gemeenten werden verstrekt, werden deze na de overdracht weer door de provincies uitgekeerd.

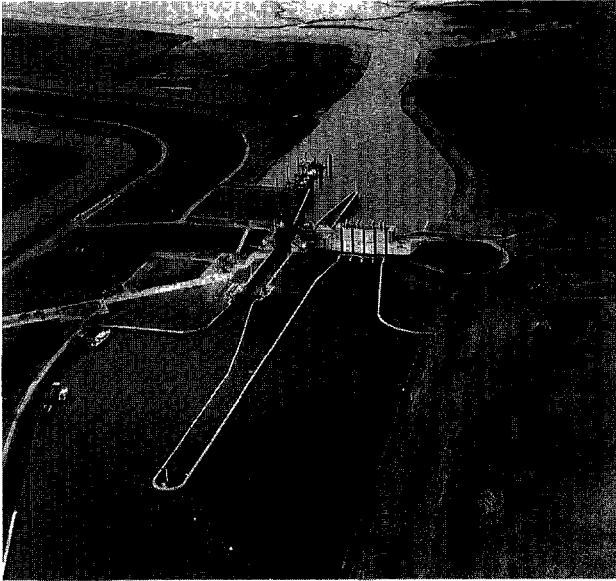
Zo kwam op de lijst van de in 1819 aan de provincies overgedragen werken onder meer de jaarlijkse subsidie aan de beheerder van het Stavorensche Zuidermeer voor. Deze subsidie werd ook vermeld in de waterstaatsbegroting van 1808 (zie p. 19). Hetzelfde geldt voor de subsidie voor de jaarlijkse beplanting van de duinen in Delfland. Op de provinciale waterstaatsbegroting van Zuid-Holland voor het jaar 1830 werd een subsidiebedrag van f 1.500 opgevoerd voor de jaarlijkse tegemoetkoming aan Delfland voor de beplanting van de duinen⁵¹ (In 1808 werd voor de duinbeplanting in Delfland f 6.000 op de staatsbegroting uitgetrokken).

Maar ook het rijk verleende na 1819 nog aanzienlijke subsidies. De gegevens hierover zijn echter spaarzaam en fragmentarisch, hetgeen samenhangt met de werking van het Amortisatie-syndicaat vanaf 1822. Bij de Rijkswaterstaatsubsidies die nog getraceerd konden worden, zien we dat er - in de jaren twintig - jaarlijks enkele tonnen aan subsidiegeld werden uitgekeerd.

Een belangrijk deel van deze subsidie-uitgaven kwam terecht bij de calamiteuze polders. In 1821 bijvoorbeeld werd er voor een "gewoon" subsidie aan de calamiteuze polders op de Zeeuwse eilanden een bedrag van f 240.000 uitgetrokken en voor de polders in Staats-Vlaanderen f 80.000.⁵² Daarnaast was het de bedoeling dat de calamiteuze polders een buitengewoon subsidie zouden ontvangen ter hoogte van f 100.000. Overigens kan men zich afvragen of hier nog wel sprake was van subsidieverlening. Immers de calamiteuze polders werden sinds 1820 beheerd door de Waterstaat (zie p. 21).

Behalve deze 'calamiteuze subsidies' werden er in de jaren twintig ook meer bescheiden subsidies verstrekt, zoals de subsidies bedoeld ter tegemoetkoming in de kosten van de beplanting van de duinen op de Waddeneilanden en subsidies voor het onderhoud van de Staten Zijl aan de Dollard.⁵³

De afdeling "Rivieren, kanalen en binnenlandse scheepvaart" van Rijkswaterstaat vermeldde in de jaren twintig eveneens een aantal omvangrijke subsidies in zijn begrotingen. In de begroting voor 1821 staat bijvoorbeeld een voor die tijd zeer aanzienlijk subsidiebedrag van f 333.000 genoteerd als bijdrage van het rijk in de aanleg van het kanaal van Maastricht naar 's Hertogenbosch.



De Nieuwe Staten Zijl. Luchtfoto van het sluiscomplex in de jaren negentig.

Deze post werd echter 'op memorie gezet' aangezien nog niet definitief was besloten tot de aanleg van het kanaal, de latere Zuid-Willemsvaart.⁵⁴ Het jaar daarop is er zekerheid. In de begroting voor 1822 werd voor het kanaal het eerste termijn-bedrag van de subsidie ter hoogte van f 300.000 uitgetrokken. De overige kosten zouden worden gedragen door de provincies Luik, Limburg, Noord-Brabant en Holland (zie p. 29).

In dezelfde begroting werd bovendien nog een subsidie opgevoerd van f 180.000. Met deze subsidie zou het rijk bijdragen in de kosten van de verruiming en verbetering van de vaart van de Lek bij Vreeswijk tot aan Amsterdam. De resterende kosten kwamen voor rekening van Amsterdam en Utrecht.⁵⁵

Ook in de jaren dertig werden verscheidene subsidies verleend aan andere overheden. De subsidies aan de calamiteuze polders namen nog steeds een prominente plaats in maar daarnaast werden nog diverse andere bijdragen door Rijkswaterstaat uitgekeerd; óók in de Zuidelijke Nederlanden. Zo trok het rijk f 2.800 uit voor de haven van Oostende. Dit was één derde van het totaalbedrag van de kosten die met de havenwerken waren gemoeid. De rest, twee derde, werd door de provincie voor haar rekening genomen. Bij een ander project in Vlaanderen, de haven van Nieuwpoort, was de verdeling precies andersom. Hier trok het rijk twee derde uit van het totaal (ruim f 15.000) en betaalde de provincie het resterende derde deel.

Wellicht werden er ook subsidies verleend aan particuliere organisaties. Dit is althans op te maken uit een subsidiepost die in de begroting van de jaren dertig werd genoemd. Onder de begrotingsafdeling getiteld "Voortzetting der groote communicatiën des Rijks", werden subsidies van enkele honderdduizenden guldens vermeld met de bedoeling om tegemoet te komen in de kosten van de voltooiing van wegen waarvoor door de "provinciën, steden, corporatiën of particulieren" bijdragen werden geleverd.⁵⁶ Hieruit blijkt dat in de jaren dertig grote subsidiebedragen werden uitgetrokken voor de infrastructuur en dat deze bedragen zowel aan provincies, gemeen-

ten, waterschappen als aan particulieren ter beschikking konden worden gesteld.

• Subsidies of heffingen?

Bij subsidieverlening aan grote infrastructurele projecten, zoals de bovengenoemde Zuid-Willemsvaart (het kanaal van Maastricht naar Den Bosch), is het de vraag of het hier ging om subsidies van het rijk aan provincies of juist andersom: een subsidie van de provincie aan het rijk. De kwestie was hier: was er sprake van een rijksproject of niet, en door wie moesten de kosten hiervan worden betaald?

Ten aanzien van de grote verbindingswegen (vaar- en landwegen) maakte de grondwet een onderscheid tussen de doorgaande verbindingen, de zogenaamde grote communicatiën en de overige wegen en vaarwegen. De eerste kwamen in principe voor rijksrekening. Daarnaast liet de grondwet ook de mogelijkheid open dat lokale verbindingen door het rijk werden gesubsidieerd.

Omdat in de wetgeving niet duidelijk was vastgelegd, welke vaarwegen nu eigenlijk tot de grote communicatiën behoorden, waren er vaak verschillende lezingen mogelijk. Dat resulteerde niet zelden in een langdurig touwtrekken tussen het rijk en de andere overheden. Voor verbindingen die uitsluitend van lokaal belang waren werden volgens Filarski⁵⁷ door het rijk geen subsidies verstrekt. De andere overheden en de lokale belanghebbenden waren zelf verantwoordelijk voor deze werken.

De financiering van het Noordhollands kanaal⁵⁸

Een voorbeeld van een groot project waarover door de diverse overheden langdurig over de financiën werd gediscussieerd was het Noordhollands kanaal, aangelegd tussen 1819 en 1825.

Het plan voor de aanleg van dit kanaal had in het begin vooral een militair doel: een betere en snellere aanvoer-route voor troepen en oorlogsmaterieel naar de marinebasis in het Nieuwe Diep (Den Helder). Het eerste plan werd ten tijde van de Franse bezetting gelanceerd door de toenmalige inspecteur-generaal van de Waterstaat Jan Blanken. Nadat Willem I aan de macht was gekomen ontstond er interesse in het plan van Blanken dat zowel voor defensiedoeleinden als voor het handelsverkeer naar Amsterdam van belang kon zijn. Van rijkswege werden nu verdere initiatieven ondernomen om het project van de grond te krijgen.

Dat het hier om een initiatief van de rijksoverheid ging, blijkt ook uit de reactie van Amsterdam. Hoewel de hoofdstad dringend behoefte had aan een betere verbinding met de zee was het in eerste instantie niet bereid om mee te werken aan de realisering van een kanaal door Noord-Holland. De Amsterdammers waren bang dat de grote koopvaarders in Den Helder zouden gaan lossen wat tot aanzienlijke schade van de Amsterdamse handel zou kunnen leiden. Pas als het kanaal geschikt zou worden gemaakt voor de grootste zeeschepen, die zonder over te laden ongehinderd naar Amsterdam konden varen, wilde men zijn medewerking verlenen. Met de finan-

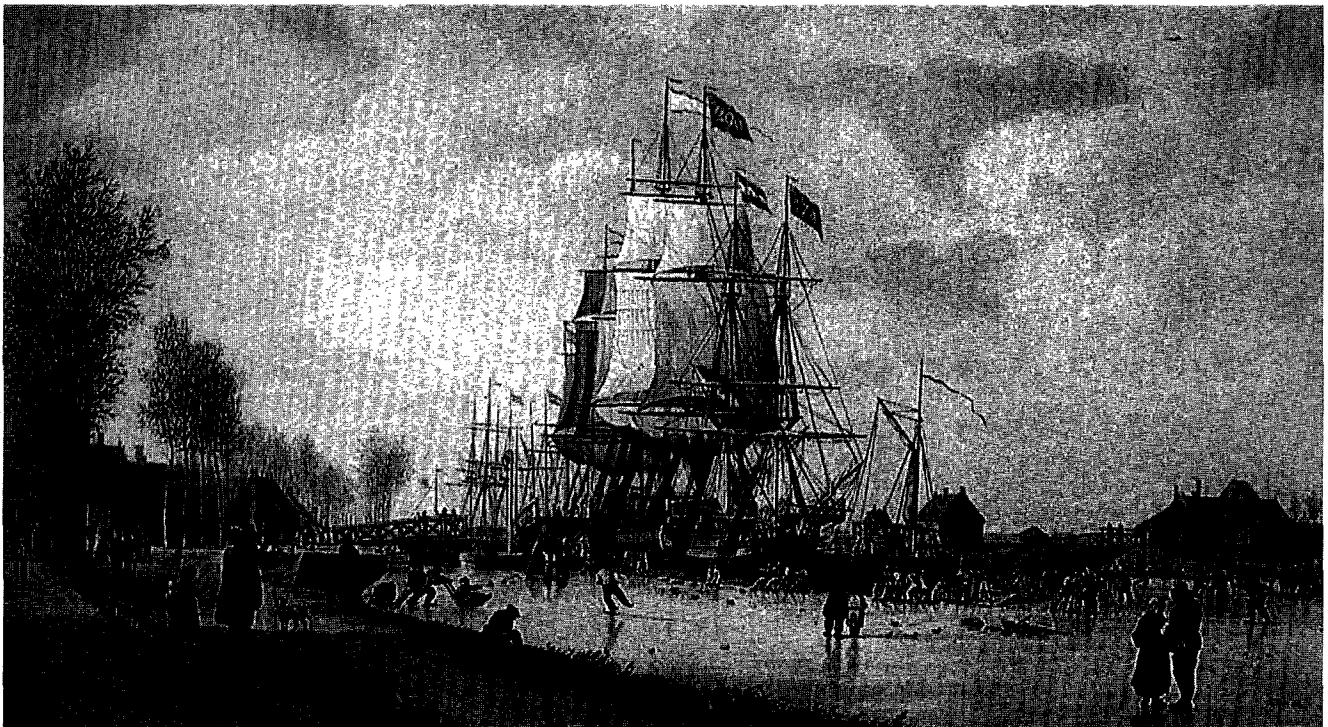
ciering van het project wilden de Amsterdammers echter niets te maken hebben.

Onder druk van de voorwaarde dat de wensen van Amsterdam alleen gehonoreerd zouden worden als de hoofdstad bereid was om een deel van de kosten mede te financieren kwam men toch over de brug. Het Amsterdams bestuur toonde zich uiteindelijk bereid om een financiële bijdrage te geven van f 1 mln, een kwart van de geraamde kosten. De overige kosten werden gedragen door het rijk, dat middels Rijkswaterstaat ook zorg droeg voor de technische realisatie van het project. Alleen Alkmaar betaalde nog mee aan het project omdat het kanaal op uitdrukkelijk verzoek van het Alkmaars gemeentebestuur een omweg via de kaasstad zou gaan maken. Het rijk verlangde in ruil voor deze projectuitbreiding van Alkmaar een bedrag van ruim f 500.000. Ook was het de bedoeling dat de gemeente een belangrijk deel van de kosten die waren gemoed met de aanleg door de stad zou betalen.

gestemd. Hij vond het project te kostbaar en daardoor niet haalbaar. Belangrijk punt daarbij was dat de betrokken provincies volgens de minister niet in staat waren om een behoorlijke financiële bijdrage aan het project te leveren. Willem I was hiervan weinig onder de indruk en opende overleg met de betrokken provincies, Noord-Brabant, Limburg, Luik, Namen en (later) Holland, over de kanaalaanleg en de financiering daarvan.

De koning had al snel het standpunt ingenomen dat de financiering moest gebeuren door een financiële bijdrage van de betrokken provincies, een rijksbijdrage en een obligatielening voor het ontbrekende. Dit werd dan ook het uiteindelijk resultaat. Maar voordat het zover was, was er meer dan twee jaar van moeizaam onderhandelen, overreden en zelfs dreigen nodig geweest.

Aanvankelijk had Willem I de eis gesteld dat de provincies gezamenlijk een bedrag van bijna f 2,5 mln zouden bij-



Koopvaardischepen in het bevroren Noordhollands kanaal nabij Purmerend, winter 1830. Prent van J.H. Koekoek en H.W. Hoogkamer.

*De bekostiging van de Zuid-Willemsvaart*⁵⁹

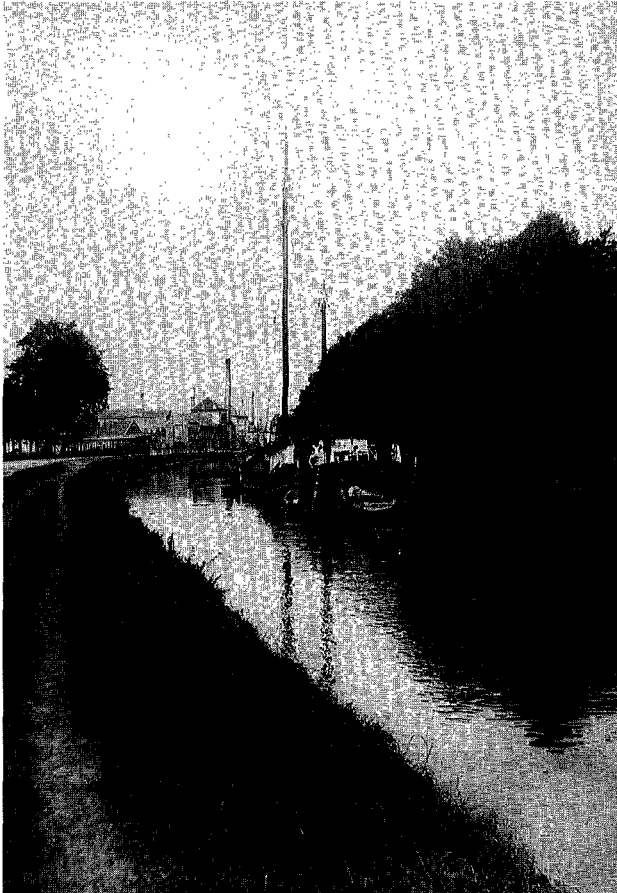
Nog meer voeten in aarde had de financiering van de aanleg van de Zuid-Willemsvaart (1822-1826). Ook hier was de initiatiefnemer van het project de rijksoverheid, i.c. koning Willem I. Aangezien de Zuid-Willemsvaart, in tegenstelling tot het Noordhollands Kanaal, door meerdere provincies zou lopen lag het voor de hand dat het rijk het voortouw zou nemen, niet alleen op technisch gebied, waarbij Rijkswaterstaat de leiding in handen had, maar ook op financieel gebied. Dit zou inderdaad het geval zijn, al was het wel de bedoeling van de koning dat de provincies een aanzienlijke financiële bijdrage aan het project zouden leveren.

Nadat het projectplan in 1819 was ingediend vroeg de koning zijn minister van Financiën om advies over hoe het project te financieren. De minister was hierover somber

dragen. Maar dit plan mislukte volkomen. Er werd door de provincies niet meer beschikbaar gesteld dan een kleine f 365.000. Holland verklaarde geen belangstelling te hebben voor de onderneming. Noord-Brabant meende dat het voordeel voor de Brabanders dubieus was. Volgens de provincie zorgde het arbeidsintensieve doorgaande vervoer over de slechte verbindingen juist voor veel werkgelegenheid. De provincie Namen zei meer waarde te hechten aan kanalisering van de rivier de Sambre. Alleen Luik en Limburg bleken bereid een aandeel in de kosten te nemen, zij het een bescheiden aandeel.

De koning liet zich echter niet uit het veld slaan door de onwil van de provincies. Hij liet een plan vervaardigen waardoor de kosten met een half miljoen verlaagd zouden worden en de provinciale bijdrage zou dalen tot f 1,8 mln. Belangrijker was echter dat hij dreigde om een project te starten dat Antwerpen een rechtstreekse verbinding

ding met de Rijn zou opleveren. Dit was een doorn in het oog van de Noordelijke Nederlanden, met name voor Holland. Nadat Willem I een kostenraming had laten maken voor de voltooiing van het kanaal Antwerpen-Venlo bleek Holland al gauw bereid het grootste aandeel te dragen in de kosten van de Zuid-Willemsvaart. Ook Brabant besloot tot een aanzienlijke bijdrage, mits het kanaal door Den Bosch zou gaan.



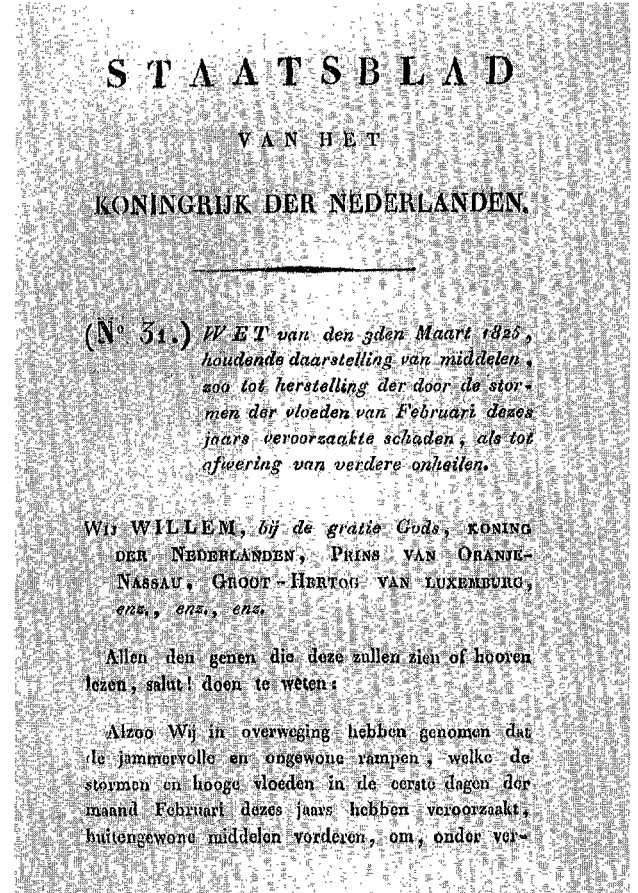
Scheepvaart in de Zuid-Willemsvaart omstreeks de eeuwwisseling.

Zo kwam in 1821 de uiteindelijke verdeling van de bijdragen tot stand. In het ontwerp-Koninklijk Besluit werd bepaald dat het rijk voor f 1,2 mln zou bijdragen en de betrokken provincies gezamenlijk f 1,7 mln. Voor het resterende bedrag zou een geldlening worden uitgeschreven van f 1,8 mln. Dit laatste bedrag werd later verhoogd tot f 2,2 mln.

- *Subsidieverlening via het Amortisatiesyndicaat.*

De rijkssubsidie aan de Zuid-Willemsvaart werd gefinancierd met gelden van het Amortisatie-syndicaat. Dit in 1822 opgerichte staatsorgaan zou het financieel overheidsbeleid ten tijde van Willem I lange tijd domineren. Door de instelling van het Amortisatie-syndicaat werd geprobeerd de staatsschuld te delgen en de schatkist te steunen. Maar het syndicaat leverde zelf opnieuw grote schulden op voor het land.⁶⁰

Het Amortisatie-syndicaat bood Willem I de mogelijkheid om, buiten medeweten van de volksvertegenwoordiging, onwettige geldleningen aan te gaan op basis van de bij het syndicaat in beheer ondergebrachte staatsdomeinen. Met dit geld was de koning in staat om de aanleg van infrastructurele voorzieningen en andere activiteiten te financieren.⁶¹ Het optreden van het syndicaat leidde er toe dat een belangrijk deel van de rijksuitgaven, waaronder



Besluit tot ondersteuning rampgebieden naar aanleiding van de watersnood van 1825

een aanzienlijk deel bestemd voor waterstaatswerken, uit het zicht van de volksvertegenwoordiging bleven.

Op het gebied van de rijks waterstaatswerken werd in de wet, waarin tot de oprichting van het syndicaat werd besloten, bepaald dat het syndicaat de aflossing en rentebetaling zou verzorgen van de leningen die voor de aanleg van de doorgaande land- en vaarwegen werden afgesloten. In totaal werd in 1822 voor de verkeerswegen een bedrag van f 7 mln uitgetrokken. Als vergoeding van een en ander zou het syndicaat de opbrengst van de tollens van de bestaande en nog aan te leggen wegen ontvangen.⁶²

Kort na de oprichting ging het syndicaat een aantal grote geldleningen aan. De eerste kanalen, waarbij het syndicaat direct aan de financiering deelnam, waren het Zederik kanaal en de Zuid-Willemsvaart.⁶³ Later volgden er nog verschillende andere projecten.

In 1825 werd het Amortisatie-syndicaat ingeschakeld toen in februari verschillende Noord-Nederlandse provincies werden getroffen door ernstige dijkdoorbraken en overstromingen. De schade die door de stormvloed en overstromingen was gebracht was groot. Niet alleen voor particulieren, waterschappen, gemeenten en provincies, maar ook voor het rijk zelf. Om de getroffen een bijdrage te geven in de kosten die door de overstromingen waren ontstaan besloot de regering aan het syndicaat op te dragen een bedrag van maximaal f 8 mln beschikbaar te stellen.⁶⁴

De relatie tussen het syndicaat en de Waterstaat werd nog nauwer toen in 1827 de wegen, veren, vaarten en droogmakerijen onder het rechtstreeks beheer van het syndicaat werden gebracht.⁶⁵ Behalve de kosten voor de grote verbindingswegen financierde het syndicaat voortaan ook de uitgaven die in verband stonden met de genoemde, nieuw in beheer gekregen waterstaatswerken.⁶⁶

Naast de bijdragen aan de hierboven vermelde waterstaatswerken heeft het syndicaat nog aan verschillende andere waterstaatsprojecten financiële tegemoetkomingen verleend. Bijna altijd ging het om aanzienlijke bedragen. In 1840, toen het syndicaat bij wet werd opgeheven bleek het syndicaat alleen al aan de grote communicatiën vele miljoenen guldens te hebben uitgegeven. Slechts een relatief klein deel daarvan was weer via tolopbrengsten teruggestroomd: eind 1840 had het syndicaat nog een bedrag van ongeveer f 13,4 mln tegoed aan opbrengsten van de nationale verbindingswegen.⁶⁷

III SUBSIDIEBELEID VANAF CIRCA 1850 TOT DE INSTELLING VAN HET WEGENFONDS IN 1927

3.1 Algemene ontwikkelingen in de financiële verhouding

De grondwet van 1848 maakte een einde aan de macht van het centraal gezag, die onder het bewind van koning Willem I aanzienlijke vormen had aangenomen. In de grondwet bleef het rijk het hoogste orgaan. Provincie en gemeenten moesten de wetten van het rijk uitvoeren. Samen met het rijk, in medebewind, verzorgden zij het bestuur van het land. Tegelijkertijd behielden zij de nodige autonomie binnen de eigen huishouding. De principes van gedecentraliseerd bestuur - medebewind en autonomie - werden verankerd in de Provinciale wet (1850) en de Gemeentewet (1851).¹

In de loop van de tweede helft van de 19e eeuw nam als gevolg van het industrialisatieproces dat toen op gang was gekomen het takenpakket van de andere overheden toe. De groei van de taken van de andere overheden was in deze periode sterker dan die van de nationale overheid. De uitbreiding van de activiteiten van de andere overheden is waarschijnlijk voor een belangrijk deel te verklaren uit het liberale beleid dat destijds werd gevoerd. In de liberale visie zou het overheidsingrijpen zich zoveel mogelijk moeten beperken tot lokaal en regionaal niveau (decentraal beleid). De rijksoverheid zelf kon de andere overheden daarbij wel beïnvloeden, met name door middel van voorschriften (normstelling), toezicht en financiële prikkels (subsidies).²

De groeiende invloed van de andere overheden na circa 1850 wordt weerspiegeld in de sterke toename van de uitgaven van deze openbare lichamen in deze periode. In de jaren 1850-1900 steeg het aandeel van de uitgaven van de andere overheden in de totale overheidsuitgaven van omstreeks 20% naar 40%. Aangezien de rijksoverheid het lokale en regionale belastingbeleid ondergeschikt had gemaakt aan het nationale beleid waren de eigen inkomsten van de andere overheden ontoereikend om deze groei in uitgaven te financieren. Subsidies van het rijk waren daardoor noodzakelijk. Aanvankelijk was het aandeel van de subsidie-uitgaven in de totale uitgaven van de andere overheden nog betrekkelijk gering; tussen 1850 en 1865 schommelde dit aandeel omstreeks de 4%. Maar na 1865 nam dit aandeel sterk toe en fluctueerde van circa 17% tot meer dan een kwart.³

De provincies ontvingen maar een klein deel van deze rijkssubsidies. De bedragen varieerde van slechts enkele tienduizenden guldens tot een paar ton. In de grondwet van 1848 werd bepaald dat de rijkssubsidie zou dienen

ter bestrijding van de kosten van het provinciaal bestuur "voor zoveel het Rijks-bestuur is".⁴ Alle andere uitgaven zouden door eigen belastingen worden gedekt.⁵ De eigen inkomsten van de provincies vormden het leeuwendeel van de provinciale inkomsten. De eigen inkomsten bestonden behalve uit de opbrengsten van belastingen (de heffing van opcenten op de Rijks grond- en personele Belasting waartoe de provincies vanaf 1821 het recht kregen; zie p. 14), uit geldleningen en baten en heffingen.

Dat de subsidies van de rijksoverheid aan de provincies niet erg omvangrijk waren blijkt uit de cijfers van de jaren 1850, 1875 en 1900. In deze jaren bedroeg het aandeel van de rijkssubsidies in de totale inkomsten van de provincies gezamenlijk respectievelijk nihil, 0,6 en 2%. Een meestal zeer groot deel van deze rijkssubsidies bestond uit waterstaatssubsidies. In 1875 vormden de waterstaatssubsidies ruim 90% van het totale subsidiebedrag die door het rijk aan de provincies werd uitgekeerd. In 1900 was dit aandeel meer dan de helft.⁶

De groei van het aandeel van de subsidie-uitgaven van het rijk in de totale inkomsten van de andere overheden sinds 1865 komt grotendeels voor rekening van de subsidie-uitgaven van het rijk aan de gemeenten. Vanaf 1865 werd een algemene subsidie (een algemene uitkering) aan de gemeenten verstrekt om daarmee het verlies van de plaatselijke accijnzen, die in hetzelfde jaar waren afgeschaft, te compenseren. De algemene subsidie bestond uit 80% van de opbrengst van de personele belasting, een belasting die op gemeentelijk grondgebied werd geheven.⁷

In 1870 omvatte de algemene uitkering ruim vier vijfde deel van de totale subsidiestroom van het rijk aan de gemeenten.⁸ Het overige deel van de rijkssubsidies aan de gemeenten bestond voor een belangrijk deel uit onderwijssubsidies (circa een derde). Deze subsidies werden verstrekt naar aanleiding van verschillende onderwijswetten die na 1850 tot stand kwamen. Hierdoor werden de gemeenten verplicht tot het maken van kosten voor onderwijs.

Waterstaatssubsidies vormden maar een zeer klein deel van de rijkssubsidies die de gemeenten ontvingen. Het totaalbedrag van de waterstaatssubsidies die werden uitgekeerd aan de gemeenten kwam in de tweede helft van de 19e eeuw zelden boven de twee ton uit. Een enkele keer werd voor circa f 100.000 overgedragen, maar meestal schommelde het totaalbedrag tussen de f 40.000 en een ton.

Het totaalbedrag van alle rijkssubsidies die de gemeenten ontvingen bedroeg daarentegen in de meeste jaren miljoenen guldens. Het aandeel van de waterstaatsubsidies in de totale subsidiestroom die door het rijk aan de gemeenten werd overgedragen was dan ook klein. In 1870 bijvoorbeeld was dit slechts 0,7% en in 1900 0,3%. Ook wanneer de algemene uitkering niet wordt meegerekend komt het aandeel van de waterstaatsubsidies nog niet boven de 5% uit.⁹

Andere rijkssubsidies die gemeenten ontvingen waren een algemene subsidie voor noodlijdende gemeenten, subsidies voor krankzinnigenzorg en nog verschillende andere, meestal tijdelijke en vrij kleine, subsidies.¹⁰

De waterschappen waren voor de financiering van hun uitgaven vanoudsher grotendeels afhankelijk van de heffing op de ongebouwde eigendommen die aan de ingelanden werd opgelegd. Vanaf 1863 werd door een aantal waterschappen (in Friesland) voor het eerst ook gebruik gemaakt van een heffing op de gebouwde eigendommen. Later zouden andere waterschappen volgen, maar de heffing-gebouwd bleef vooralsnog nog een beperkt deel van de waterschapsinkomsten vormen. Vooral na de Tweede Wereldoorlog zou deze heffing in betekenis toe gaan nemen.¹¹ Daarnaast zagen we dat verscheidene waterschappen in de periode 1798-1848 van zowel het rijk als van provincies (soms aanzienlijke) subsidies ontvingen. Zoals hieronder zal blijken was dit ook na 1848 het geval. Aangezien het niet mogelijk is de inkomsten van alle waterschappen gezamenlijk vast te stellen kan niet worden aangegeven hoe groot het aandeel van deze subsidie-uitgaven in de totale waterschapsinkomsten is geweest.

3.2 De financiële verhouding in het waterstaatsbestuur

3.2.1 De organisatie van de waterstaatszorg, 1848-1927

De afbakening van het werkterrein van het rijk en dat van de provincies op het gebied van de waterstaatszorg bleef in de tweede helft van de 19e eeuw een voortdurend slepende zaak. Een situatie die door velen als zeer ongewenst werd beschouwd vooral vanwege het grote belang voor ons land van een goede waterstaatszorg. Het parlement begon zich dan ook steeds meer met deze kwestie bezig te houden. Vanaf het midden van de 19e eeuw werd door de volksvertegenwoordiging voortdurend aangedrongen op een algemene wet die de waterstaatszorg moest gaan regelen. Zo'n algemene waterstaatswet kwam echter pas in 1900 tot stand.

Eén van de voornaamste problemen die ook na de totstandkoming van de grondwet van 1848 speelde tussen het rijk en de andere overheden was nog steeds het financieringsvraagstuk en de daarmee samenhangende vraag wanneer er sprake was van een rijks waterstaatswerk en wanneer van een waterstaatswerk van lokaal of regionaal/provinciaal belang. Vooral toen in 1851 de financiële ondersteuning van het rijk aan de provincies die vanaf 1821 - in de vorm van opcenten te heffen op de Rijks grond- en personele Belasting - was verleend werd stopgezet laaide de discussie hierover weer op.

De reden voor de stopzetting was dat de regeling uit 1821 niet te rijmen viel met de grondwet van 1848,

waarin de provincies een grotere zelfstandigheid was toebedeeld. De bereidheid van de provincies om nog langer belast te blijven met de zorg voor de in 1819 overgedragen waterstaatswerken bleek toen erg klein te zijn geworden.¹² Zeker als het ging om waterstaatswerken die eigenlijk toch als rijks waterstaatswerken waren te kenmerken.

Enkele provinciale besturen weigerden uitgaven te verrichten voor de onderhoudskosten van deze werken. Zo trok Gelderland in 1852 niet langer geld uit voor het onderhoud van de rivier de Berkel, die in 1819 in beheer was overgedragen aan de provincie. Onder verwijzing naar de wet van 1819 keurde de koning de provinciale begroting daarop af. Het Gelders bestuur ging daarop overstag en paste de provinciale begroting aan.¹³ Maar ook in de periode hierna werd van verschillende kanten herhaalde malen gevraagd om het besluit uit 1819 in te trekken.



Watermolen bij de rivier de Berkel nabij Mallem.

Toch zou het nog tot 1876 duren voordat op de rijksbegroting een post werd opgenomen voor het onderhoud van deze waterstaatswerken. Alle in 1819 door het rijk overgedragen werken werden nu bij het rijk in beheer teruggebracht, ongeacht of deze nu van algemeen belang waren of toch feitelijk vooral een provinciaal karakter hadden. Volgens de toenmalige minister was het namelijk onmogelijk een geschikte formule te vinden die voor ieder overgedragen werk kon bepalen of het hoofdzakelijk het rijks- of het provinciaal belang diende.¹⁴

Hoewel de provincies van hun last verlost werden was het dus nog steeds niet duidelijk welke criteria gebruikt konden worden om vast te stellen wat nu provinciale en wat rijks waterstaatswerken waren. Ook de Waterstaatswet van 1900 gaf geen richtlijn om tussen beide typen waterstaatswerken een sluitend onderscheid te maken. In de Waterstaatswet, die voortvloeide uit de grondwetsherziening van 1887, werden algemene regels vastgesteld met betrekking tot het waterstaatsbestuur, het oppertoezicht en het toezicht 'daaronder begrepen'. Een bepaling die duidelijkheid had verschaft over het verschil tussen rijks- en provinciale waterstaatswerken was hier op zijn plaats geweest. Maar dit werd wegens de voortdurende veranderende maatschappelijk behoeften onmogelijk geacht. Wel werd in deze wet een einde gemaakt aan de vrijheid van de minister om zelf uit te maken welke werken hij van rijks- of provinciaal belang achtte. In de Waterstaats-

wet werd geregeld dat overdrachten van beheer en onderhoud van waterstaatswerken tussen rijk en overige actoren op het terrein van de waterstaatszorg alleen nog krachtens wet kon gebeuren.¹⁵

In het jaar dat het rijk de voormalige 'rijks' waterstaatswerken terug in beheer nam (1876) werd eveneens besloten dat de provincies die nog geen eigen waterstaatsdienst hadden, nog slechts voorlopig van de diensten van de ambtenaren van Rijkswaterstaat gebruik mochten maken.¹⁶ In 1864 had het rijk de provincies al de oprichting van eigen waterstaatsdiensten in overweging gegeven.¹⁷ In de periode 1864-1876 waren reeds zes provincies hiertoe overgegaan. Nadat de provincies meegedeeld was dat de provincies uiterlijk tot 1 januari 1882 gebruik konden maken van de diensten van Rijkswaterstaat besloten de provincies die nog niet over een eigen waterstaatsdienst beschikten, op die datum een eigen waterstaatsdienst op te richten.¹⁸

Door de instelling van de provinciale waterstaatsdiensten waren de provinciebesturen beter in staat om het namens het rijk uit te oefenen toezicht op de waterstaatsaangelegenheden op hun grondgebied in de praktijk te brengen. Al eerder hadden de provincies daartoe meer mogelijkheden gekregen. Na de grondwetswijziging van 1848 hadden de Provinciale Staten ruimere en duidelijker bevoegdheden gekregen waardoor zij zich intensiever met waterschapsbestel konden gaan bezighouden. Het beleid van de provinciale besturen richtte zich voor een belangrijk deel op de inperking van het aantal waterschappen door middel van samenvoegingen. Op die manier werd geprobeerd om op zowel financieel, bestuurlijk en technisch gebied een meer efficiënte en effectieve waterschapsorganisatie tot stand te brengen.¹⁹

De belangrijkste impulsen voor het fusiebeleid van de provincies ontstonden naar aanleiding van watersnoodrampen. Zoals vanouds ook meestal het geval was werd op die momenten vaak pijnlijk duidelijk dat veel waterschappen financieel te zwak waren om de zorg voor de hun toevertrouwde waterstaatsaangelegenheden na behoren te dragen. Aangezien regering en volksvertegenwoordiging over het algemeen niets zagen in overname van het beheer van (door rampen getroffen) waterschappen was samenvoeging van deze organisaties vaak de enig mogelijke oplossing. Ook uit de kring van de door de overstromingsrampen getroffen werd dikwijls na de ramp te kennen gegeven dat men voorstander was van fusie met andere waterschappen.²⁰

Een bekende concentratie-impuls ontstond als gevolg van de watersnoodramp van 1916. De overstroming was onder meer aanleiding voor het provinciaal bestuur van Noord-Holland om de verdediging van de provincie ten noorden van het IJ, in plaats van aan de tot dan toe bestaande verschillende waterschappen, op te dragen aan een nieuw op te richten waterschap: het hoogheemraadschap van het Noordhollands Noorderkwartier.²¹

* Omdat het kwantitatieve onderzoek van de periode na 1850 zich heeft beperkt tot de waterstaatsbegrotingen van om de tien jaar, belopen de hieronder gepresenteerde gegevens de periode tot 1920 i.p.v. tot 1927.

Niettegenstaande de concentratie-impuls die na 1916 op gang kwam nam het aantal waterschappen ook na die tijd nog toe. Door verdere ontginningen en door een tendens tot kleine waterschappen uit technische overwegingen zou het aantal waterschappen tussen 1900 en 1950 stijgen van respectievelijk circa 2.000 tot 2.600.²²

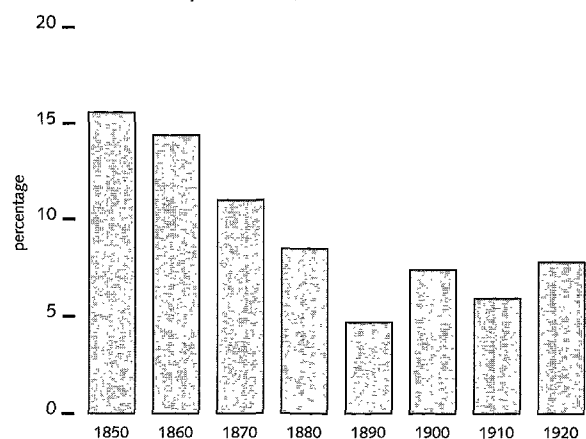
3.2.2 Waterstaatssubsidies, 1850-1920 (1927) *

• De ontwikkeling van het relatieve belang van de Rijkswaterstaatssubsidies

In vergelijking met de eerste helft van de 19e eeuw is het aanbod van kwantitatieve gegevens over subsidieverstrekking door Rijkswaterstaat in de periode daarna een stuk beter. Een groot deel van de subsidies werd vanaf het midden van de eeuw onder het begrotingsartikel "Subsidien aan besturen, maatschappijen en instellingen tot de bekostiging van werken" opgevoerd. Dit waren subsidie-uitgaven die door Rijkswaterstaat destijds zelf als subsidies werden aangemerkt. Hoewel meestal het overgrote deel van de subsidies hieronder werden vermeld, werden niet alle subsidies onder dit artikel begrepen. Verschillende subsidies werden toen niet als Rijks(waterstaats)subsidie of bijdrage aangeduid, terwijl zij dat volgens de in deze studie gebruikte definitie wel waren. Met name grote subsidies aan de private sector, die eigenlijk wel onder het begrotingsartikel zouden horen te vallen, werden hier niet of nauwelijks genoemd.

Om een totaalbeeld van de subsidies te verkrijgen in deze periode was het daarom noodzakelijk om de begrotingen van de afdeling Waterstaat nauwgezet te onderzoeken op begrotingsartikelen die wezen op subsidieverlening. De totaalbedragen van de Rijkswaterstaatssubsidies, die zodoende voor de onderzochte jaren konden worden vastgesteld, zijn te vinden in bijlage 3. Aangezien deze bedragen op zich zelf weinig zeggen zijn zij afgezet tegen de totale Rijkswaterstaatsuitgaven in deze jaren. In grafiek 3.1 is deze relatie weergegeven.

Grafiek 3.1. Aandeel subsidie-uitgaven in totale uitgaven Rijkswaterstaat, 1850-1920



Uit de grafiek wordt duidelijk dat de relatieve betekenis van het subsidie-instrument tussen 1850 en 1890 geleidelijk maar gestaag afnam. In elk onderzocht begrotingsjaar

uit deze periode werd steeds een kleiner deel van de waterstaatsuitgaven uitgetrokken voor subsidieverlening. In de jaren daarna wordt de dalende lijn afgevlakt maar aan het eind van de periode, in 1920, ligt het percentage van het subsidie-aandeel nog steeds onder het niveau van 1880.

Welke factoren bieden een verklaring voor deze neerwaartse trend van het relatieve belang van de subsidies-tromen in de loop van de 19e eeuw? Een stellig antwoord op deze vraag is niet te geven. Wellicht was het zo dat er steeds minder actoren afhankelijk waren van rijkssubsidies voor waterstaatsaangelegenheden omdat zij zelf steeds beter in staat waren om de aanleg en het beheer van waterstaatswerken uit eigen middelen te financieren. Het is niet onwaarschijnlijk dat de omvangrijke rivierverbeteringswerken die in de tweede helft van de 19e eeuw door Rijkswaterstaat werden uitgevoerd hierbij een belangrijke rol hebben gespeeld.

Ook kan het zijn dat de noodzaak van aanvullende bijdragen bleef bestaan maar dat deze behoefte steeds minder werd onderkend door degenen die over subsidieverlening beslisten. In het navolgende zal naar voren komen dat de politiek, met name het parlement maar ook wel de bewindslieden zelf, in deze periode doorgaans een uiterst terughoudend subsidiebeleid wenste te voeren. Deze houding vond een duidelijke weerslag in het subsidiebeleid van Rijkswaterstaat.

Verder is het van belang geweest dat Rijkswaterstaat steeds meer taken, waaronder ook geheel nieuwe activiteiten, naar zich toetrok. Vooral de bemoeienis van Rijkswaterstaat met de aanleg van spoorwegen - jarenlang werden miljoenen gulden op de waterstaatsbegroting uitgetrokken die werden doorgesluist naar de afdeling spoorwegen van het departement - leidde tot een grote stijging van de waterstaatsuitgaven van het rijk. Het aandeel van de subsidie-uitgaven kwam met name daardoor op belangrijk lager niveau terecht.

• Bestuurlijke en economische subsidies

• Overzicht

Uit tabel 3.1 blijkt dat, net als in de eerste helft van de 19e eeuw, de subsidiebedragen die werden uitgekeerd aan actoren die zich op non-profit basis bezig hielden met de waterstaatszorg in de meeste onderzochte jaren in deze periode domineerden. In vijf van de acht onderzochte jaren maakten deze bestuurlijke subsidie-uitgaven grotendeels de dienst uit.

In de twee overige jaren, 1870 en 1880, vormden de subsidie-uitgaven aan actoren actief in de private sector van de waterstaatszorg het grootste deel van de totale subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat. Maar gerekend naar het aantal regelingen waren deze economische subsidies ook in deze jaren veruit in de minderheid. In 1870 waren slechts twee van de ruim veertig vermelde subsidies economische subsidies.

Tabel 3.1: De aandelen van bestuurlijke en economische subsidies in de totale subsidiebedragen verstrekt door Rijkswaterstaat, 1850-1920 (in procenten)

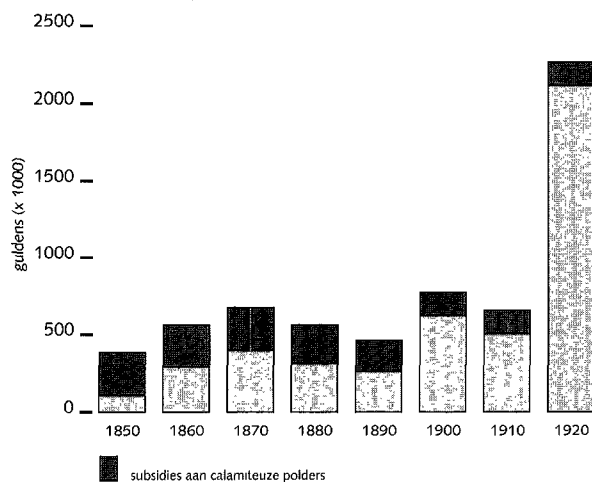
jaar	bestuurlijke subsidies	economische subsidies
1850	100.0	0.0
1860	100.0	0.0
1870	35.9	64.1
1880	44.5	55.5
1890	68.0	32.0
1900	100.0	0.0
1910	100.0	0.0
1920	98.8	1.2

Daarentegen waren de bedragen die in 1870 en 1880 (evenals in de tussenliggende jaren en in de tweede helft van de jaren zestig) aan de ondernemingen werden uitgekeerd in vergelijking met de doorsnee bestuurlijke subsidie zeer hoog. Het grootste deel van de economische subsidies in deze jaren kwam terecht bij één onderneming: de Amsterdamsche Kanaalmaatschappij (AKM). Deze particuliere onderneming was verantwoordelijk voor de aanleg van het Noordzeekanaal. In 1882 werd het kanaal in beheer overgedragen aan het rijk. Op pagina 54 e.v., waar nader wordt ingegaan op de economische subsidies van Rijkswaterstaat, zal de subsidieverlening voor het Noordzeekanaal verder aan bod komen.

• Bestuurlijke subsidies

Door het grote aandeel van de bestuurlijke subsidiebedragen is de ontwikkeling van het relatieve belang van deze subsidiegelden ten opzichte van de totale waterstaatsuitgaven in de periode 1850-1920 goeddeels gelijk aan het verloop van het aandeel van de totale subsidie-uitgaven. Ook bij het aandeel van de bestuurlijke subsidie-uitgaven is sprake van een dalende lijn. Wanneer gekeken wordt naar de ontwikkeling van de absolute bedragen die waren gemoeid met de bestuurlijke subsidies is deze neerwaartse trend niet zichtbaar. Uit grafiek 3.2 blijkt dat er tot 1920 sprake is van een min of meer stabiele ontwikkeling. De daling van het subsidie-aandeel is dus te wijten aan de toename van de overige waterstaatsuitgaven.

Grafiek 3.2. Bestuurlijke subsidies verstrekt door Rijkswaterstaat, 1850-1920



Vooraf in de periode tussen 1850 en 1870 stegen de totale Rijkswaterstaatsuitgaven bijzonder snel. In de jaren daarna tot en met 1910 schommelden de uitgaven voor de bestuurlijke subsidies rond de f 650.000. In 1920 zijn de subsidie-uitgaven sterk gestegen ten opzichte van 1910: er werd toen meer dan drie maal zoveel uitgegeven. Maar dit was geen reële toename maar werd veroorzaakt door de inflatie van na de Eerste Wereldoorlog. Hierdoor stegen ook de totale Rijkswaterstaatsuitgaven en zelfs nog meer dan de subsidie-uitgaven. Zodoende werd de eerder geconstateerde dalende lijn van het aandeel van de subsidie-uitgaven in de totale uitgaven voortgezet.

Grafiek 3.2 laat ook duidelijk de grote betekenis zien van de subsidies aan de calamiteuze polders ten opzichte van de overige bestuurlijke subsidies. Maar ook is te zien dat het aandeel van deze subsidies in het totaal van de bestuurlijke subsidie-uitgaven in de loop van de periode toch afneemt. Op pagina 41, zal verder op de subsidieverlening aan de calamiteuze polders worden ingegaan.

De looptijd van subsidies

Bij de meeste subsidies die werden verleend door Rijkswaterstaat ging het niet om een eenmalige of tijdelijke uitkering. Een groot deel van de subsidies kenden een looptijd van meer dan 10 jaar. Diverse subsidies werden tientallen jaren achtereenvolgend uitgekeerd. Looptijden van 20, 30, 40 en ook 50 jaar waren geen uitzondering. Enkele subsidies kenden een nog langere looptijd.

De bekendste was de subsidie aan de calamiteuze polders die al vanaf het begin van de 19e eeuw, zij het met een enkele tussenpoos, door Rijkswaterstaat aan de polders werd verstrekt. Ook na 1920 werd deze subsidie nog decennialang uitgekeerd (zie p. 84).

Ook de subsidies voor de grote wegen van de tweede klasse aan de provincies Utrecht, Limburg en Zeeland zouden na 1920 nog jarenlang worden uitgekeerd terwijl zij in dat jaar al langer dan een halve eeuw op de begroting van Rijkswaterstaat stonden vermeld.

Hetzelfde gold voor een subsidie aan de provincie Groningen. Ter tegemoetkoming in de onderhoudskosten van de weg van Groningen naar Stroobos ontving deze provincie vele tientallen jaren jaarlijks een bedrag van f 1.000. Ook de provincie Noord-Holland ontving in 1920, zoals al vele jaren gebruikelijk was, een bijdrage van f 1.000 van Rijkswaterstaat in de onderhoudskosten van de wegen tussen zes Noordhollandse steden.

De hier genoemde subsidies die in de waterstaatsbegroting voor 1920 stonden vermeld behoorden tot de groep van dertien subsidies die in 1920 al vijftig jaar of langer werden uitgekeerd. Negen subsidies kenden een verleden van dertig jaar of langer. Een vijftal subsidies stond tenminste twintig jaar in de begroting vermeld. Voor nog eens zes subsidies werden tien jaar of langer bedragen uitgetrokken. Van de ruim zestig subsidies van de waterstaatsbegroting voor 1920 kende dus meer dan de helft een looptijd van tien jaar of langer.

Doelgroepen

De bestuurlijke subsidies kwamen in de periode 1850-1927 voor het leeuwendeel terecht bij de drie traditionele subsidiedoelgroepen van Rijkswaterstaat: de provincies, waterschappen en gemeenten. In welke mate deze doelgroepen van subsidies werden voorzien is alleen globaal aan te geven. Uit de bron is helaas niet altijd op te maken aan welke publiekrechtelijke organisatie de subsidie werd verleend.

Op basis van de subsidies waarvan wel een doelgroep viel te achterhalen kan worden gesteld dat de waterschappen in de tweede helft van de 19e eeuw meestal het grootste deel van de bedragen die werden uitgetrokken voor bestuurlijke subsidies van Rijkswaterstaat ontvingen.

Het grote aandeel van de subsidie-uitgaven die werden uitgekeerd aan de waterschappen werd in belangrijke mate beïnvloed door de subsidieverlening aan de calamiteuze polders (zie grafiek 3.2). Daarnaast waren ook de provincies vaak goed vertegenwoordigd als subsidiedoelgroep. Uit de onderzochte jaren van de 19e eeuw blijkt dat de subsidiebedragen die werden verstrekt aan de provincies meestal niet erg veel lager lagen dan die van de waterschappen. In verhouding tot de subsidiegelden die de gemeenten van Rijkswaterstaat ontvingen staken de rijksbijdragen aan de provincies in ieder geval gunstig af.²³

Het subsidiebeleid

De motieven op grond waarvan de Waterstaat besloot om subsidies te verstrekken waren niet altijd even consequent en helder. Ook de volksvertegenwoordiging uitte in de tweede helft van de 19e eeuw meer dan eens kritiek in deze richting. Meestal was de betreffende minister goed in staat om deze kritiek te weerleggen. Maar soms ook niet. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de aanvaring die begin jaren zestig van de 19e eeuw plaatsvond tussen het parlement en de minister belast met waterstaatsaangelegenheden, toentertijd de minister van Binnenlandse Zaken Schelto baron van Heemstra.

Het subsidiebeleid van Rijkswaterstaat onder vuur: behandeling van de begroting voor 1862

Een meerderheid van de Tweede Kamer maakte zich naar aanleiding van de Waterstaatsbegroting voor 1862 ernstig zorgen over de toename van de waterstaatsuitgaven. De Kamer merkte op, dat zij deze "opdriving met leedwezen en bevreemding heeft bespeurd, en dat zij voor zoover zij voortvloeit uit het toestaan van subsidiën voor werken van provinciaal en plaatselijk belang, door de groote meerderheid stellig wordt afgekeurd."²⁴

Want, zo werd gesuggereerd door de Kamer, "al moge het waar zijn, gelijk sommigen beweerden, dat dergelijke subsidiën in de gevolgen der algemeene welvaart bevorderen, de Regering had toch in het tegenwoordig tijdgewricht, nu de schatkist met zulke overgroote uitgaven voor de spoorwegen en andere openbare werken is bezwaard, in de toezegging van dergelijke bijdragen zeer veel meer matiging moeten betrachten. Niet dan in gevallen van volstreekte noodzakelijkheid en slechts dan als het der Regering, na eigen zelfstandig onderzoek, overtuigend bleek, dat zonder hulp van 's Rijks wege een nuttig werk



Mr. S. baron van Heemstra, minister van Binnenlandse zaken en als zodanig belast met waterstaatszorg, 1860-1862.

niet tot stand ware te brengen, had zij de hand moeten openen. In plaats daarvan draagt - men moest het herhalen - deze afdeling van het hoofdstuk blijken, dat men zonder eenig stelsel geeft, waar gevraagd wordt; den eigenlijken aard der hier bedoelde subsidiën uit het oog verliest en ook tot werken van twijfelachtig of beperkt nut bijdraagt, gelijk bijv. den weg van Zoeterwoude naar Rotterdam."

"Wierd vroeger als beginsel aangenomen, dat de schatkist tot werken van provinciaal en plaatselijk belang 1/3 kan bijdragen, dan was dit derde, volgens de oorspronkelijke bedoeling, een maximum, dan alleen te verleen, wanneer het duidelijk bleek dat de meer onmiddellijk belanghebbenden, na inspanning van alle kracht, het geheel der kosten niet konden dragen. Thans, meende men, wordt de zaak omgekeerd en is men met de bijdrage van rijkswege gereed, zoodra slechts eenig uitzigt gegeven wordt, dat de overige kosten van elders kunnen worden gevonden. Daardoor wordt niet slechts 's lands geld te weinig gespaard, maar ook voet gegeven aan de verderfelijke rigting, die toch reeds zoo ligt bij ons binnensluipt, om zelve weinig te doen en alles of veel van den Staat te wachten. Er bestonden voorbeelden, dat belangrijke werken verwaarloosd of nagelaten worden in de overtuiging, dat, als de nood drong, de Staat wel tusschen beide zou moeten komen. Het vroeger gebeurde met opzigt tot zee-weringen in Delfland levert zoodanig voorbeeld op. Evenzoo zijn er maar al te veel blijken voorhanden, dat rijks-subsidiën gegeven zijn of worden voor werken in een bepaald district, die de belanghebbenden of eigenaren gemakkelijk zelve hadden kunnen bekostigen, zoo

slechts de omslagen of bijdragen in evenredigheid stonden met hun vermogen. Zou bijv. een zoo rijke polder als de Beemster, des noods met eenigen onderstand van de provincie, niet uit eigen middelen het straatwegennet aldaar hebben kunnen voltoojen?"

"Nog een ander hoofdgebrek ligt er in de tegenwoordige uitdeling der subsidiën. De regering laat zich daarbij, zonder eigen zelfstandig onderzoek, leiden door de voordragten van Gedeputeerde Staten, die altijd de verleende bijdrage uit de provinciale kas op den voorgrond stellen; maar zij vergeet, dat in de eene provincie, zoo ten aanzien van hetgeen deze kan doen en van hetgeen men van het Rijk vragen mag, een geheel ander stelsel gevolgd wordt dan in de andere, en dat dus door het voet geven aan de voordragten van Gedeputeerde Staten ten onrechte de eene provincie boven de andere wordt begunstigd."

"In Zuidholland is veel voor de verbetering der wegen gedaan, maar hebben de Staten zich uiterst gemakkelijk getoond in het geven en vragen van subsidiën. Elders, bijv., in Noordbrabant, heeft men de algemeene verbetering der wegen door het sluiten eener provinciale geldlee-ning van vele tonnen gouds zeer aanmerkelijk bevorderd. Groningen, Overijssel en Zeeland vragen, naar evenredigheid, minder rijks-subsidiën voor plaatselijke werken, omdat men daar niet ligt tot bijdragen uit de provinciale kas voor zoo iets overgaat."²⁵

De Kamer leverde hier dus ongezoeten kritiek op het subsidiebeleid ten aanzien van de waterstaatszorg. De minister van Binnenlandse Zaken, die ook op andere punten zwaar onder vuur stond van de volksvertegenwoordiging, reageerde furieus op de zware aantijgingen van de Kamer: "met terzijde stelling van alle waardigheid die de van de Staten Generaal uitgaande stukken behoort te kenmerken, met terzijde stelling zelfs van hetgeen betamelijker en welvoegelijker eischen, worden op de meest grove wijze eene reeks van onbewezen beschuldigingen den Minister van Binnenlandsche Zaken toegeworpen, die meer getuigen van partijdigheid en drift, dan van de zucht tot bevordering van het gemeen overleg, dat de grond onzer constitutionele instellingen uitmaakt."²⁶

Minister Heemstra meldde verder dat hij lang had geargeld of hij op het verslag van de Kamer zou reageren. "Antwoord verdient geen stuk, waarvan de gansche toon getuigt, dat het alleen is opgesteld met het doel om te kwetsen en te beleedigen". Maar, zo vervolgde de minister "en toch mag de Minister van Binnenlandsche Zaken 's lands zaken niet, door een ongepast stuk onbeantwoord te laten, in de waagschaal stellen."²⁷

De minister zou de Kamervragen dus wel beantwoorden maar daarbij niet ingaan op de "reeks van insinuaties, die, gelijk zij daar zijn ter neder gesteld, zeker niet het doel zullen bereiken waartoe zij werden uitgedacht."²⁸ Het verweer van Heemstra was echter niet al te overtuigend. In het antwoord aan de Kamer begon hij met er op te wijzen dat er geen subsidies werden aangevraagd voor werken waarmee het algemeen belang niets te maken had. Bij alle subsidies was het algemeen belang in meer of mindere mate betrokken. Wat dit algemeen belang nu precies inhield en waar de grens werd gelegd tussen projecten van minder algemeen belang en niet van algemeen belang werd niet duidelijk gemaakt.

Heemstra wees er daarnaast op dat alleen bijstand werd verleend of toegezegd op die plaatsen waar de eigen middelen tekortschoten. Om aan te tonen dat het rijk daarbij geen geld over de balk had gegooid verwees hij naar de subsidieaanvragen die in het afgelopen jaar waren afgewezen of voor het "oogenblik ter zijde gelegd". Aan onderzoek en rijp beraad, alvorens tot die toezegging wordt overgegaan, ontbreekt het nimmer", aldus de minister. "De meeste der aanvragen, waaraan thans blijkens de gedane voordragt gevolg wordt gegeven, hebben sedert een en meerdere jaren een onderwerp van overleg en overweging uitgemaakt."²⁹

Naar aanleiding van de ernstige beschuldiging van de Kamer dat waterstaatswerken soms opzettelijk werden verwaarloosd zodat het rijk uiteindelijk wel zou bijspringen stelde de minister dat "nadere opheldering" hierover

Deze kleine rivieren, gelegen in het oosten en zuiden van het land, bevonden zich in een zogenaamde 'heerloze' situatie, er was geen enkele instantie die zich geroepen voelde om zich met de zorg voor de rivieren bezig te houden. Maar die zorg was wel nodig, vooral vanwege de hinderlijke overstromingen die de rivieren dikwijls veroorzaakten. Daarnaast speelden er belangen van de scheepvaart. Met name in de zomer kwamen schepen die van deze rivieren gebruik maakten in moeilijkheden doordat de bedding in deze periode van het jaar droog kon vallen.

De overlast ontstaan door het gebrek aan onderhoud was begin jaren zestig reden voor het provinciaal bestuur van Overijssel om de kwestie van de kleine rivieren aan te kaarten. De provincie wilde weten welke van deze rivieren door het rijk onderhouden zouden moeten worden. Volgens Overijssel was de rijksoverheid verantwoordelijk



Gezicht op de loop van de Regge bij Lemele, 1996.

nodig was. Hij merkte op dat de regering in 1860 en 1861, ondanks de aanvraag van Delfland, geen toezegging had gedaan over subsidieverlening. Op de overige zinspelingen wenste Heemstra niet in te gaan.³⁰

De kwestie van de kleine rivieren³¹

De hierboven geschetste kritische houding van het parlement ten aanzien van het subsidiebeleid van de minister belast met de waterstaatszorg was geen unicum in deze periode. Ook in de navolgende jaren werd het subsidiebeleid met argusogen door de Kamer gevolgd. Dit blijkt onder meer uit de gang van zaken rond de financiering van het onderhoud van de kleine rivieren.

voor de zorg voor deze rivieren. De minister van Binnenlandse Zaken, J.R. Thorbecke, stelde naar aanleiding hiervan een onderzoek in naar alle rivieren in het land die mogelijk door het rijk onderhouden zouden moeten worden.

In 1866 werden de onderzoeksresultaten openbaar gemaakt. De toenmalige minister van Binnenlandse zaken, J. Heemskerk Azn., wilde de rivieren die op basis van het onderzoek als 'rijksrivieren' uit de bus kwamen echter niet allemaal door de rijksoverheid laten onderhouden. Hij voelde er meer voor om voor deze rivieren waterschappen op te richten. Alleen voor rivieren van bovenlokaal belang wilde hij een uitzondering maken. Zijn opvolger, minister

C. Fock, dacht er anders over. Hij was van mening, op grond van artikel 577 van het burgerlijk wetboek, dat het rijk de juridische plicht had alle bevaarbare en vlotbare rivieren te onderhouden. Anderen, zoals Thorbecke, zagen ook voor de rijksoverheid een belangrijke taak weggelegd bij de zorg voor de kleine rivieren maar dan vooral omdat deze rivieren van nationaal belang waren.

Door de terughoudendheid van het parlement werden deze ideeën slechts gedeeltelijk in praktijk gebracht. In 1876 werd een aantal waterstaatswerken ten behoeve van de kleine rivier de Berkel voor rekening van het rijk gebracht. Het Koninklijk Besluit van 1819 moest daarvoor worden aangepast, wat gebeurde door middel van het Koninklijk Besluit van 2 mei 1876 (Stb. 109).

Ook in de jaren na 1876 bleef de kwestie zich voortslepen. Pas in de jaren tachtig, onder invloed van de landbouwcrisis en de voortdurende wateroverlast vanuit Duitsland, werd definitief gekozen voor het plan van minister Heemskerck waarbij waterschappen verantwoordelijk werden voor het beheer en onderhoud van de kleine rivieren. Na 1880 werden er verschillende waterschappen voor dit doel opgericht, zoals het waterschap de Berkel, de Oude IJssel, de Schipbeek, de Regge en het waterschap voor de Linge-uitwatering. Toch was het probleem daarmee nog niet echt opgelost. Er kon immers niet verwacht worden dat deze kersverse waterschappen in staat waren om de kosten van jarenlang verwaarloosde waterstaatsobjecten volledig voor eigen rekening te nemen.

Voor het functioneren van deze nieuwe waterschappen waren subsidies dus onontbeerlijk. Maar de vraag was op grond van welke motieven en welke criteria het rijk hier toe kon besluiten.

Dit was in 1889 reden voor de minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid J.P. Havelaar om te kennen te geven dat er een wet moest komen waarin de subsidieverlening aan de kleine rivieren zou worden geregeld. Daartoe werd in 1890 begonnen met een voorbereidend onderzoek. Vanwege de urgentie van de problemen rond de riviertjes in Oost-Nederland werden de definitieve onderzoeksresultaten niet afgewacht en werd door de nieuwe minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, C. Lely, een wetsvoorstel ingediend met de bedoeling om voor de meest dringende gebieden hulp te bieden.

In de toelichting op het wetsontwerp tot verbetering van de Berkel, de Schipbeek en de Regge, werd geopperd dat er goede redenen waren om alleen voor deze drie riviertjes een wettelijke subsidieregeling te treffen, in plaats van een algemene subsidieregeling voor alle kleine rivieren. Want, zo werd beweerd, de motieven voor het verlenen van rijks-ondersteuning bij de verbetering van kleine rivieren liepen voor de verschillende rivieren zeer uiteen. Hierdoor was het niet goed mogelijk om in een algemene wet het principe voor subsidieverlening aan alle kleine rivieren te regelen. Bij het bepalen van de omvang van de staatshulp moest elke rivier op zichzelf beschouwd worden. Wel werden er verschillende algemene criteria gegeven waaraan de rivieren moesten voldoen. Ten eerste moest een rivier bevaarbaar en vlotbaar zijn en als zodanig eigendom van het rijk volgens artikel 577 van het Burgerlijk Wetboek. Deze situatie kon om twee redenen aanleiding geven tot subsidieverlening door het rijk. Aan de ene kant vanwege "billijkheid"

tegenover de eigenaren van de langs de rivieren gelegen gronden, waarvan de waarde door langdurige verwaarlozing van het onderhoud van de rivieren sterk was verminderd. Daarnaast kon men na het verlenen van de subsidies van de belanghebbenden verlangen dat zij de rivier in de verbeterde situatie zouden onderhouden.

Als tweede voorwaarde werd naar voren gebracht dat bij de voorgenomen verbetering niet alleen lokale, maar ook, "in zekere mate", meer algemene belangen in het spel moesten zijn. Het algemeen belang zou gediend kunnen worden wanneer door verbetering van de afwatering de belangen van de landbouw en van de welvaart zodanig toe zouden nemen dat daardoor deze belangen, hoewel lokaal van karakter, meer algemeen werden. Ook was er sprake van algemeen belang als er scheepvaartbelangen in het spel waren.

Als laatste criterium werd genoemd dat het stroomgebied van de rivieren zich moest uitstrekken buiten de landsgrenzen. In die gevallen kon het Nederlandse gedeelte van de rivier te maken krijgen met wateroverlast uit het buitenland terwijl dat niet bij de kosten van verbetering kon worden betrokken. Omdat de rivieren de Regge, de Schipbeek en de Berkel, zij het in verschillende mate, aan alledrie de criteria voldeden kwamen deze als eerste in aanmerking voor een rijkssubsidie.

Het leek Lely niet efficiënt om het verlenen van de subsidie afhankelijk te maken van de verplichting tot uitvoering van een vooraf geheel vastgesteld plan. Een plan waarin voor elke rivier precies beschreven zou worden welke bochten moesten worden afgesneden, welke profielen aan de verschillende gedeelten gegeven moesten worden etc. Beter vond hij het om de waterschappen de vrijheid te laten elk jaar, onder toezicht van Rijkswaterstaat, voor de rivieren een bedrag uit te laten trekken. Het daarbij door het rijk bij te dragen gedeelte zou wel vooraf op de begroting worden gebracht. Op deze manier kon worden doorgegaan totdat een bevredigende toestand werd bereikt. Of, wat waarschijnlijk eerder het geval zou zijn, totdat het subsidiemaximum was bereikt.

Vermoedelijk in verband met de grote gevoeligheid rond deze kwestie in het parlement en de hoge kosten hieraan verbonden werd dus door de minister een maximumbedrag vastgesteld. Zo werd het eventuele opkomen van de gedachte bij de Kamer met een 'open einde-regeling' te maken te hebben in ieder geval voorkomen.

Interessant is de uitleg van Lely over de manier waarop het maximumbedrag per waterschap werd vastgesteld. Uitgangspunt voor de bepaling van de maximumbedragen vormde de subsidie aan een ander 'kleine rivieren-waterschap', de Oude IJssel. Aan het waterschap de Oude IJssel was in 1882 een rijkssubsidie verleend van f 600.000. Dit bedrag vertegenwoordigde ongeveer twee derde van de kosten van de verbeteringswerken. Volgens de minister kon de rijksbijdrage voor de verbetering van de Berkel, zeker gezien de herhaalde overstromingen van de jaren daarvoor, "bezwaarlijk op minder dan twee derden der kosten van verbetering" vastgesteld worden.

De eventuele kritiek die geuit zou kunnen worden over het feit dat bij een enkele jaren eerder afgestemd wetsvoorstel voor het verlenen van subsidie aan de Berkel het

rijksaandeel op de helft was bepaald, werd door Lely behendig omzeild. Hij merkte op dat één van de redenen voor intrekking van het wetsontwerp destijds juist was geweest dat de draagkracht van de Berkelse gronden met een eigen bijdrage van het waterschap van 50% te zwaar zou worden belast.

De twee derde-grondslag was hiermee voor de minister voldoende gerechtvaardigd. Ook in de kosten van de verbeteringswerken aan de Schipbeek en de Regge werd door het rijk een aandeel van twee derde genomen. Lely ging daarbij verder nog uitvoerig in op de betrouwbaarheid van de kostenopgave van de verbeteringswerken aan de Schipbeek en de Regge. Dit om aan te tonen dat het rijk het geld echt niet over de balk gooide door een aandeel te nemen in deze kosten.

Voor de drie waterschappen tezamen zou het rijk iets minder dan f 1 mln aan subsidies verlenen. (Een enorm bedrag voor die tijd: de totale waterstaatsuitgaven bedroegen in 1890 zo'n f 14 mln).³² Maar dit bedrag zou zeer waarschijnlijk niet geheel uitgekeerd hoeven te worden. Want de cijfers waarnaar de maxima voor de Rijksbijdragen werden vastgesteld waren ruim geraamd. Bovendien zou er, doordat de waterschappen zelf ook een belangrijke financiële bijdrage leverden aan de werken, voldoende garantie zijn "voor het betrachten van eene gepaste zuinigheid bij het opmaken en uitvoeren van de verbeteringsontwerpen", aldus de minister.

De Kamer voerde naar aanleiding van het wetsvoorstel een bijzonder uitgebreid en hoogst interessant debat met de minister. Zoals niet ongebruikelijk reageerde de Tweede Kamer zeer verdeeld op het wetsontwerp van minister Lely. Een van de eerste kwesties die de parlementariërs aansneden was de vraag of de minister er terecht vanuitging dat het rijk niet zelf verantwoordelijk was voor de verbeteringswerken en dus ook voor de kosten hiervan. Zij wezen daarbij op het door de minister zelf genoemde artikel in het Burgelijk Wetboek. Diverse Kamerleden stelden aan de hand van dit artikel vast dat de staat civielrechtelijk gezien verplicht was tot het uitvoeren en bekostigen van de verbeteringswerken.

De meeste andere leden van de Kamer waren het hier niet mee eens. Volgens hen was de bedoeling van het artikel geen andere dan om zaken te onttrekken uit het eigendomsrecht van particulieren en tot publiek domein te maken. De minister onderschreef vanzelfsprekend de laatste mening. Verder benadrukte hij dat het hier niet ging om door de staat aangelegde kunstwerken maar om rivieren. Objecten dus die zonder menselijk ingrijpen tot stand waren gekomen en vanwege het publiek belang tot staatseigendom waren verklaard.

De meerderheid van de Kamer erkende dat de staat zich op publiekrechtelijke gronden de zorg voor de kleine rivieren aan zou moeten trekken. Daarom vond men het ook redelijk om een rijkssubsidie te verlenen voor de noodzakelijke verbeteringen. Maar over de manier waarop het rijk daarbij te werk moest gaan was men het veel minder eens. Een deel van de Kamer gaf er de voorkeur aan dat de rijksoverheid de zorg voor de kleine rivieren die te maken hadden met wateroverlast uit het buitenland op zich nam. Daarbij zouden de betrokken provincies en waterschappen subsidies aan het rijk moeten verstrekken. Deze kamerle-

den keerden de zaak dus om. Zo zou op eenzelfde manier worden gewerkt als bij het project de verlegging van de Maasmond dat toen in uitvoering was. Bij dat project ontving het rijk van de provincie Noord-Brabant f 1 mln en f 2 mln van de belanghebbende waterschappen.

Lely's reactie hierop was dat de verbeteringswerken aan de kleine rivieren niet vergeleken konden worden met een project als de verlegging van de Maasmond. Hoewel bij dat project ook verbetering van de afwatering een belangrijke rol speelde was dit niet het enige doel van de verlegging. Het project werd voornamelijk uitgevoerd "ter verbetering van den algemeene toestand der rivieren zelve".

Een ander geluid uit de Kamer was dat het rijk alleen subsidie moest toekennen voor de verbetering van de kleine rivieren als ook de provincie bereid was om een even grote subsidie te geven. De welvaart van een regio was in de eerste plaats een provinciaal belang, zo werd door deze Kamerleden opgemerkt. Als een bijkomend voordeel hiervan werd gezien dat door het provinciaal toezicht op de waterschappen ook een garantie werd ingebouwd voor het zuinig omspringen met de subsidiegelden. Ook waren er enkele Kamerleden die er veel voor voelden om de rivieren in beheer over te dragen aan de provincie.

Een grote groep parlementariërs kon zich wél vinden in de rijkssubsidie aan de waterschappen op de manier zoals door de minister werd voorgesteld. Zij wezen op het recht van het rijk om, zoals ook bij het Koninklijk Besluit van 1819 was gebeurd, waterstaatswerken van minder algemeen belang aan andere publiekrechtelijke organisaties over te dragen. De voorstanders van het wetsontwerp vonden het niet verstandig om ook de provincie mee te laten subsidiëren. Dit omdat dan de grondbezitters in de omgeving van de kleine rivieren, die toch al met hoge kosten te maken hadden, ook nog zouden moeten bijdragen aan de provinciale subsidie.

Lely sloot zich graag aan bij deze constatering, zonder duidelijk te maken waarom hij afweek van de traditie dat het rijk subsidieerde als ook de provincies dat deden - een *usance* die ook door de minister zelf was genoemd. Uit zijn reactie op een andere vraag uit de Kamer wordt duidelijk dat de minister weinig vertrouwen had in de mogelijkheid dat de provincies zouden willen bijdragen in de kosten.

Verder ging Lely in op het efficiency-argument dat door de Kamer te berde was gebracht. Volgens hem was een provinciale subsidie niet noodzakelijk als waarborg voor een zuinige uitvoering. De beste garantie voor een efficiënte realisatie van de werken lag in de medewerking die van de waterschappen verlangd werd. Omdat de waterschappen er zelf ook flink geld in zouden steken was een verkwistende manier van uitvoeren zeer onwaarschijnlijk.

De Kamer liet zich ook nog kritisch uit over het feit dat het wetsontwerp alleen drie van de kleine rivieren bestreek, terwijl de voorganger van Lely een onderzoek had laten instellen met de bedoeling om beleid te ontwikkelen voor alle kleine rivieren. Het werd riskant gevonden om alleen voor een klein deel van de gehele problematiek maatregelen te treffen. De realisering van een integrale regeling zou hierdoor gevaar lopen, zo werd gedacht. Daarnaast werd er op geattendeerd dat met deze regeling

een sprong in het financiële duister werd genomen. "Immers zonder onbillijkheid tegenover de kleine rivieren, niet in dit wetsontwerp genoemd, zal men deze wel niet zonder hulp, in welken vorm dan ook, kunnen laten, en tot welke geldelijke offers zal men zich dan genoodzaakt zien?"

Lely kon geheel instemmen met de reactie hierop van een ander deel van de Kamer. Deze Kamerleden waren van mening dat de minister in de toelichting op het wetsontwerp voldoende duidelijk had gemaakt waarom hij als eerste voor de drie waterschappen had gekozen.

Verskillende vragen werden er gesteld over de omvang van de subsidie. Was een tegemoetkoming van twee derde van de geraamde kosten van de verbeteringswerken een goed criterium? Er gingen stemmen op die de subsidie te ruim vonden. In Friesland werd een subsidie van 40% toegekend voor de verbetering van kanalen in



Foto van ir. C. Lely tijdens zijn gouverneurschap van Suriname (1902-1905). Deze functie bekleedde hij na twee perioden als minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid (1891-1894 en 1897-1901). In 1913 werd hij voor de derde keer minister van Waterstaat. Lely behield deze post tot 1918.

deze provincie. Kon daarmee ook in dit geval niet worden volstaan? Anderen vonden het in het wetsontwerp voorgestelde rijksaandeel van twee derde weer te laag. Zij vonden dat dit aandeel moest worden opgetrokken naar 75%. Een grotere bijdrage van het rijk werd door hen meer dan rechtvaardig gevonden vanwege de jarenlange verwaarlozing van de kleine rivieren door de rijksoverheid. De minister maakte zich er op dit punt makkelijk vanaf. Hij zei dat gezien de draagkracht van de waterschappen deze zeker niet meer dan een derde van de kosten konden opbrengen. Evenmin was er echter reden het aandeel van het rijk hoger vast te stellen. Waarom die reden er niet was werd niet duidelijk gemaakt.

Een belangrijk punt van discussie vormde de effectiviteit van de voorgestelde subsidie. In hoeverre zou met de subsidie een doeltreffende verbetering in de situatie van het Berkel-, Schipbeek- en Reggegebied verzekerd zijn? Twijfels daarover werden gevoed doordat in het wetsontwerp de subsidie niet afhankelijk werd gesteld van de verplichting tot uitvoering van een vooraf vastgesteld gedetailleerd plan. In plaats daarvan zou elk jaar worden bekeken op welke manier de uitgaven voor de verbeteringswerken het meest efficiënt konden worden gedaan.

Sommige Kamerleden hadden veel moeite met deze aanpak. Naar hun idee konden er geen subsidies worden verstrekt voordat vaststond waaruit de werken precies zouden bestaan. Alle ontwerpen en berekeningen moesten vooraf zorgvuldig worden vastgesteld. Hoe zou men anders de zekerheid hebben dat met de subsidie het beoogde doel werd bereikt? En, als het subsidiebedrag eenmaal was uitgegeven en de verbeteringswerken nog niet waren afgerond, "zou men zich dan van rechtmatige klachten af kunnen maken met de opmerking, dat men eenmaal een som voor die aangelegenheid had beschikbaar gesteld en er zich verder niet mede inliet?"

Daarnaast werd beweerd dat als er te werk werd gegaan zonder uitgewerkt plan dit er toe zou kunnen leiden dat verbeteringen op de ene plaats zouden kunnen resulteren in verslechtingen op andere plaatsen. Dit risico was aanwezig door het destijds gehanteerde principe van overstorting van water van de ene rivier op het gebied van een andere rivier. De plannen voor de verbetering van de Berkel, de Regge en de Schipbeek stonden daardoor in nauw verband met elkaar.

Volgens de minister was besloten tot een jaarlijkse benadering omdat het uiterst moeilijk was om vooraf te bepalen met welke maximum hoeveelheid af te voeren water rekening moest worden gehouden. Om geen verbeteringen aan te brengen die achteraf te ingrijpend zouden zijn zou eerst een een bescheiden verbetering worden uitgevoerd. Als daaraan nog behoefte zou bestaan, zouden later meer uitgebreide verbeteringswerken worden verricht. Door deze partiële aanpak van de verbeteringswerken zou ook de gehele regio voordeel hebben omdat overstromingen zich hierdoor minder snel konden voordoen.

Aangezien door de Kamer algemeen erkend werd dat er met spoed iets gedaan moest worden aan de situatie in het stroomgebied van Berkel, Schipbeek en Regge, werden de bezwaren tegen het wetsontwerp voor een deel opzij gezet en kon de wet worden aangenomen.

Voor de problemen van een andere kleine rivier, die ook in de toelichting op het wetsontwerp aan de orde was geweest, de Overijsselse Vecht, was een oplossing nog uitgebleven. Voor deze rivier kon geen waterschap worden opgericht omdat het niet mogelijk was om te bepalen welke gebieden hiervan deel uit zouden moeten maken. Alleen een relatief klein aantal omwonenden zou rechtstreeks belang hebben bij een rivierverbetering. Een beperkte voorziening tegen wateroverlast kon voor hen afdoende zijn. Omdat de rivier wel van groot belang was voor de waterafvoer van andere rivieren besloot de regering de rivier op kosten van het rijk te verbeteren. Door middel van de wet van 15 juli 1896 (Stb. 131) werd vastgelegd dat het rijk maximaal f 1,3 mln voor de verbete-

ringswerken zou uittrekken. Kort voor de Eerste Wereldoorlog was al bijna het dubbele uitgegeven.

Volgens Van der Voort³³ was het rijk vanaf het begin van de 20e eeuw niet meer beducht voor een precedentwerking bij dit soort subsidies. Dit omdat voor de andere rivieren inmiddels was besloten dat de kosten van onderhoud en verbetering via de waterschappen over de omwonenden zouden worden omgeslagen. Het rijk kwam alleen nog over de brug als er bij de verbetering een algemeen belang in het spel was. Meestal werd door het rijk bij de subsidieverlening aan de beheerders van de kleine rivieren als voorwaarde gesteld dat ook de provincie bijdroeg in de kosten.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beheer en onderhoud werd zoveel mogelijk bij de waterschappen zelf gelegd. Als er scheepvaartbelangen in het spel waren, was de rijksoverheid bereid om subsidies te verstrekken. Maar voor een groot gedeelte van de kleine rivieren, waarvan de rijksoverheid zelf van mening was dat zij voor rekening van de staat moesten worden onderhouden, bleef een oplossing uit. Eén van de voornaamste argumenten om in deze gevallen geen subsidie te verlenen was dat de waterschappen zelf voor de waterafvoer verantwoordelijk waren: subsidieverlening aan waterschappen voor dit doel zou betekenen dat andere waterschappen die geen subsidies ontvingen, werden achtergesteld.

Subsidies aan de calamiteuze polders³⁴

Grafiek 3.2, op pagina 36, liet zien dat de subsidies aan de calamiteuze polders van belangrijke invloed zijn geweest op de omvang van de totale subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat in de 19e eeuw. Ondanks de bemoeienissen van Rijkswaterstaat vanaf de jaren twintig, bleef de geldstroom richting de calamiteuze polders in de 19e eeuw en ook nog in de daaropvolgende decennia onverminderd hoog.

De situatie, waarbij de calamiteuze polders door Rijkswaterstaat financieel en ook technisch werden beheerd met zeer geringe inbreng van polders en provincie, bleef bestaan tot het midden van de 19e eeuw. Door het toemen van de provinciale bevoegdheden als gevolg van de grondwetsherziening van 1848 zag Zeeland mogelijkheden om los te komen van het gecentraliseerde beheer. De Zeeuwen verlangden meer zeggenschap over de calamiteuze polders en wisten dit ook in 1851, door middel van een ministeriële beschikking, te bereiken. Maar in 1854 werd dit besluit weer grotendeels teruggedraaid. Rijkswaterstaat bleef het beheer van de calamiteuze polders dus domineren, ondanks de bezwaren van Zeeland. En het rijk had daarbij, met de verstrekking van forse subsidie-uitgaven, een sterke troef in handen.

Maar de rechtmatigheid van deze subsidie-uitgaven van het rijk werd in dezelfde tijd, de jaren vijftig van de 19e eeuw, ernstig in twijfel getrokken door het parlement. Al eerder hadden de calamiteuze polders aandacht getrokken van de Tweede Kamer. Toen echter had men zich berust in de verklaring van de regering dat "waar de Staat tusschen beiden trad, zulks geschiedde omdat het algemeen belang dat vorderde".

In 1854 werd door de Tweede Kamer naar de rechtsgrond van de rijkssubsidie aan de calamiteuze polders gevraagd. Naar aanleiding van deze vraag verwees de regering naar de polderreglementen uit 1791 en 1811. Een grote meerderheid van de volksvertegenwoordiging bleek daarop gevoelig te zijn voor de noodzaak om de subsidie-uitgaven aan de calamiteuze polders voortdurend ten laste van de rijksbegroting te brengen. Maar tegelijkertijd werd ernstige twijfel geuit of de ingelanden van de calamiteuze polders zelf wel voldoende in de kosten bijdroegen. De regering beloofde een nauwkeurig onderzoek in te zullen stellen.

Het onderzoek nam jaren in beslag en in de tussentijd werden de subsidie-uitgaven hoger en de weerstand van het parlement groter. Een nieuw aangetreden Minister van Binnenlandse Zaken gaf echter in 1860 aan de problematiek een ander aanzien. Hij vroeg zich openlijk af of de rijksuitgaven voor de calamiteuze polders wel subsidie-uitgaven moesten zijn. "De werken der calamiteuze polders zijn eene Rijks zaak, in der tijd door de souvereine provincie ter hand genomen, sedert door Rijks ambtenaren beheerd, waarbij de polderbesturen wel gekend worden, maar geenerlei gezag uitoefenen." Met andere woorden: lag het niet meer voor de hand dat het rijk in de eerste plaats financieel verantwoordelijk moest zijn voor de polders?

Maar al gauw werd de discussie weer beperkt tot de subsidieverstrekking *sec.* In de loop van de jaren zestig ontstond er gaandeweg steeds meer wrijving tussen het Zeeuws provinciaal bestuur en het rijk c.q. Rijkswaterstaat. Belangrijkste strijdpunt was de kwestie dat het Zeeuws bestuur in een ontwerp voor de wijziging van het reglement voor de polders in Zeeland een paragraaf had geformuleerd waar Rijkswaterstaat grote moeite mee had. In deze paragraaf stond de zinsnede dat het rijk zou voorzien in de tekorten van de calamiteuze polders. Het rijk (de Waterstaat), wilde echter niet op deze manier verplicht worden tot subsidieverlening. De Staten van Zeeland daarentegen wilde zekerheid over de subsidie. In 1870 werd door middel van de Wet op de calamiteuze polders van 19 juli (Stbl. 119)³⁵ een eind gemaakt aan de strijd.

In deze wet, die tot stand kwam dankzij een uitvoerig onderzoek van een speciaal voor deze kwestie benoemde staatscommissie, werd geregeld dat zo nodig door het rijk een tegemoetkoming voor de kosten van de zeewering en oeververdediging van de calamiteuze polders zou worden verleend. Dit werd door de staatscommissie als volgt gemotiveerd.

Ten eerste wees de commissie op de historisch gegroeide omstandigheden. Alleen al "eene verwijzing naar hetgeen tot dusverre geschiede" zou waarschijnlijk voldoende zijn om de juistheid van de subsidieverlening aan de polders aan te tonen. Immers, zo beweerde de commissie, het rijk had het steeds als haar plicht gezien om uit de algemene middelen bijstand te verlenen. Het rijk had ook later zelf het beheer en onderhoud van de dijk- en oevervakken ter hand genomen en had bovendien - zonder daarbij de belanghebbenden om advies te vragen, maar wel grotendeels op hun kosten - zelf verscheidene werken aangelegd. "Regtvaardigheid eischt dat eene sedert eeuwen erkende verpligting blijft gehandhaafd en dat aan de

AANWIJZING
 der
CALAMITEUZE POLDERS
 en de oorspronkelijke linien
 der
 achterliggende subsidiërende polders

Oorspronkelijke polders
Classie der oorspronkelijke polders

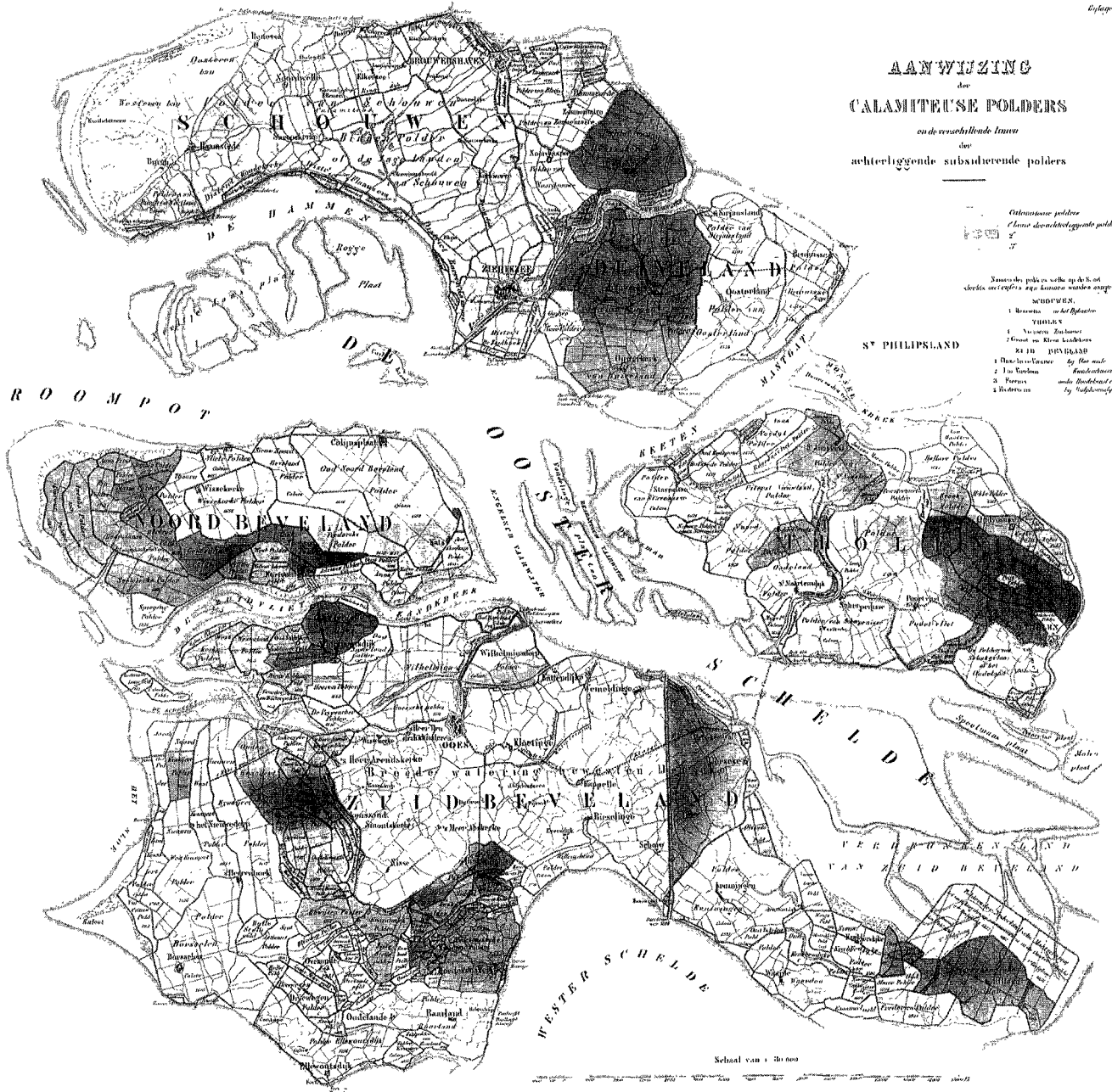
Xaamte die polder is welke op de S. of sloedts ontlegghen sijn en welke worden aangegeven

SCHUWELIX

1 Bovenland van het Rijnland
YUULES

1 Nieuwe Zeehaven
 2 Oude van Elze Luchman
KUUD **PUNGRAB**

1 Oude van de Veenen by de maas
 2 Van Kerkhof
 3 Nieuwe van de Bovenland
 4 Bovenland by de Schelde



Overzicht van een deel van de calamiteuze polders rond 1870.

ingelanden niet op eens de meestal zeer kostbare voortzetting en voltooiing wordt overgelaten van verdedigingswerken, welke zij niet hebben beraamd", aldus de commissie,

Maar ook zonder dit historisch motief waren er redenen voor subsidieverlening. Een tweede argument van de commissie was de negatieve invloed van waterstaatswerken die voor het algemeen belang waren uitgevoerd op de calamiteuze polders. Gewezen werd op de ernstige gevolgen van de verdediging van de koppen van de havendammen te Neuzen (Terneuzen) voor de toestand van de daaraan grenzende oevervakken. Ook de verandering in de loop van de stromen op de Westerschelde door het leggen van een spoorwegdam was zo'n negatief effect. De schade die door deze in rijksbelang aangelegde werken teweeg werd gebracht verplichtte het rijk volgens de commissie tot hulpverlening teneinde de schade goed te maken.

Als laatste werd het belangrijkste motief genoemd voor de subsidieverlening aan de calamiteuze polders. De "alles afdoende grond" voor de toekenning van de subsidie was volgens de commissie het algemeen belang: "Het Rijksbelang wordt door de zeewering en oeververdediging der calamiteuze polders ten zeerste gebaat. Daardoor wordt niet alleen het grondgebied van den Staat tegen afbrokkeling bewaard en eene bron van inkomsten voor de schatkist behouden, maar groote, voor het verkeer met het binnen- en buitenland onmisbare waterwegen worden er door in stand gehouden. Nagenoeg alle calamiteuze polders grenzen onmiddellijk aan de vaargeulen, welke of voor het binnenvallen onzer zwaar geladen koopvaardij-schepen in de zuidelijke koopsteden van Holland onmisbaar zijn, of wel de Boven-Schelde met de zee en met den Rijn en de Maas verbinden. Dat deze vaarwaters bij het te gronde gaan der dijken en het afnemen der oevers, die hunnen loop bepalen, veelal onbruikbaar zouden wor-

den, behoeft wel geen betoog. Evenmin dat de meest bedreigde punten daarom veelal in de eerste plaats behouden moeten blijven. De Staat erkent zijne verplichting, om voor de instandhouding en verbetering der waterwegen langs de groote rivieren en in de zeegaten zorg te dragen en besteedt daartoe jaarlijks hoogst aanzienlijke sommen. Ongetwijfeld zoude hij dus ook, wanneer de ingelanden der calamiteuze polders zich aan de verdediging der oevers moesten onttrekken, haar zelf in het belang der scheepvaart ter hand nemen. (...) Eene tegemoetkoming in de kosten der zeewering en oeververdediging van de calamiteuze polders strekt dus ten waarborg tegen anders welligt veel grootere uitgaven, en is tevens het uitvloeisel eener op den Staat rustende en steeds gereedelijk door hem erkende verplichting, welke gevolgen niet tot de tegenwoordige calamiteuze polders kunnen worden beperkt, daar zij ten aanzien van bijna alle Zeeuwsche oevers in dezelfde mate geldt."

Na deze uiteenzetting ging de commissie vervolgens in op de argumenten die hadden meegespeeld bij de overweging om voor deze subsidie een wettelijke regeling te treffen. Door een wettelijke regeling zou volgens de commissie een volkomen rechtstoestand ontstaan. De regeling bood de mogelijkheid om de subsidieverlening vast te leggen zodat men voor de subsidies niet meer afhankelijk zou zijn van het toeval of de persoonlijke inzichten van de minister. Verder was het door de wettelijke regeling beter mogelijk de juiste omvang van de subsidiegelden te bepalen. Door de regeling zou voortaan "eerst na overtuigend gebleken behoefte aan hulp" in de kosten van de calamiteuze polders, "wanneer die wezenlijk in het algemeen belang noodzakelijk zijn", worden bijgedragen.

In de wet van 1870 werden nauwkeurig de voorwaarden vastgesteld op grond waarvan de polders in Zeeland een tegemoetkoming uit 's Rijks schatkist kon worden verleend.³⁶ De Zeeuwse polders konden op eigen verzoek door het provinciaal bestuur calamiteus worden verklaard op basis van een te zware belasting door de kosten van de zeeweringen en oeververdedigingen. De kosten die de ingelanden van een calamiteuze polders niet zelf konden opbrengen zouden, voorzover dat mogelijk was, in eerste instantie worden gedekt uit bijdragen van aangrenzende polders. Wanneer deze inkomsten ook ontoereikend zouden zijn zou het rijk in het te kort komende bedrag voor twee derde deel bijdragen en de provincie voor een derde deel.³⁷

Met de wet van 1870 was de subsidie aan de calamiteuze polders vanaf dat jaar verzekerd. De wettelijke subsidieregeling zou nog meer dan een eeuw van kracht blijven. Pas eind jaren zeventig van de 20e eeuw kwam een einde aan de regeling. In het volgend hoofdstuk komen de calamiteuze polders dan ook weer opnieuw aan bod (zie pagina 82).

Bestuurlijke subsidies aan niet-overheden

Bestuurlijke subsidies aan andere non-profit organisaties dan de overheidsinstellingen (de provincies, waterschappen en gemeenten) waren niet of nauwelijks van belang in deze periode. Pas omstreeks de eeuwwisseling werden er in het 'subsidie-artikel' van de waterstaatsbegroting, naast de subsidies aan provincies, gemeenten en water-



Ir. P. Caland, een van de leden van de Staatscommissie die in 1867 was ingesteld om de regering te adviseren over de kwestie van de calamiteuze polders. Ten tijde van zijn werkzaamheden voor de Staatscommissie was de Rijkswaterstaatsingenieur belast met de leiding over de werken voor de aanleg van de Nieuwe Waterweg.

schappen, ook een klein aantal subsidies aan andere non-profit organisaties opgevoerd. De subsidiebedragen die hiervoor werden uitgetrokken waren meestal beperkt.

Zo komen we in de begroting voor 1890 een subsidie van f 100 tegen, bestemd voor de internationale commissie voor spoorwegcongressen. Een subsidie voor de 'Internationale Vereeniging voor Wegcongressen' kon niet uitblijven. In de begroting voor 1910 werd aan deze organisatie voor het eerst een subsidie verleend van f 500.

Aanleiding hiervoor was de uitnodiging van de Franse gezant aan de Nederlandse regering om Nederland in de permanente commissie en een permanent bureau van de Internationale vereniging van wegcongressen te laten plaats nemen. Daarbij werd tevens verzocht om in de kosten daarvan een kleine bijdrage te verlenen.³⁸ De minister van Waterstaat, L.H.W. Regout, vond een subsidie voor dit doel van belang. Het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de aanleg en het onderhoud van wegen werd namelijk steeds steeds belangrijker. Hij constateerde dat het weggebruik sterk toenam door de grote bevolkingsgroei, de toenemende welvaart, de betere bewoonbaarheid van het platteland en de dorpen en de grotere mobiliteit van de mensen. Door deze ontwikkelingen zou de studie van de aanleg en het onderhoud van wegen grote veranderingen moeten ondergaan. "Die studie te

leiden en te ordenen en daaruit praktische regelen, beginselen en constructiën voor de afmetingen, den aanleg en het onderhoud der wegen, zoowel voor de zogenaamde 'open wegen' als voor de zeer drukke verkeerswegen nabij en rondom de groote steden van onze tijd vast te stellen, dát is de taak der wegecongressen."

De vereniging werd een jaarlijkse bijdrage verleend van 1.000 Franse francs (f 500,-). Volgens het reglement van de vereniging kon ieder land of particuliere vereniging één lid voor de permanente commissie aanwijzen als de jaarlijkse subsidie in de kosten FF 250,- tot FF 1000,- zou bedragen. Door de subsidie van Rijkswaterstaat kon dus één Nederlandse vertegenwoordiging worden afgevaardigd.

Voor een soortgelijke maar dan 'natte' organisatie, de permanente internationale commissie voor scheepvaartcongressen, werd in hetzelfde jaar een bedrag van f 1.200 uitgetrokken. Deze subsidie werd echter al een aantal jaren uitgekeerd.

Het subsidiebedrag dat werd uitgekeerd aan non-profit organisaties in 1920 werd naast de hierboven genoemde subsidies gevormd uit een subsidie aan de hoofdcommissie voor de normalisatie van Nederland (f 3.000). Daarnaast werd in dat jaar een subsidie verstrekt aan de vereniging van directeurs van electriciteitsbedrijven in Nederland. Het betrof hier een tegemoetkoming van f 10.000 in de kosten van het uitbrengen van een rapport over de electriciteitsvoorziening van Nederland.

Bestuurlijke subsidies: een aantal cases

Om meer te weten te komen over het subsidiebeleid van de Waterstaat en vooral welke motieven daarbij een rol speelden worden hieronder een aantal subsidies uit de periode 1850-1927 nader bekeken.

Bijdragen naar aanleiding van de watersnoodramp van maart 1855³⁹

Dertig jaar na de stormvloed van 1825 (zie hoofdstuk II, p. 31) werd ons land opnieuw getroffen door een omvangrijke watersnoodramp. In de winter van 1855 braken in het rivierengebied op zeventien plaatsen de dijken door; honderd dorpen kwamen onder water te staan. Evenals in 1825 vormde dit aanleiding voor de rijksoverheid om tot steunverlening over te gaan.

Hoewel de bedragen die hiermee in 1855 waren gemeoid aanzienlijk lager waren dan in 1825 bracht het wetsontwerp waarin een verhoging van de oorspronkelijk geplande subsidie-uitgaven werd voorgesteld een flinke discussie op gang tussen het parlement en de verantwoordelijke minister: de minister van Binnenlandse Zaken G.C.J. van Reenen.

Een deel van de Kamer was van mening dat er bij het wetsontwerp van een "gevaarlijk" principe werd uitgegaan. Dit principe zou er toe kunnen leiden dat men de schatkist in de toekomst "in onoverkomelijke moeilijkheden" zou brengen. Bovendien bestond er het gevaar



Koning Willem III bij de doorbraak te Brakel in 1855.

van "grootte eenzijdigheid of partijdigheid, wanneer men later aan den eenen zal moeten weigeren 't geen hier aan anderen wordt toegestaan."

De 'risico's' waarop men doelde werden gecreëerd doordat in het wetsontwerp niet werd vastgehouden aan de principes die de regering zelf op de voorgrond had gesteld. Uitgangspunt van de regering was namelijk dat er alleen subsidies werden toegekend als het algemeen belang er mee was gemoeid, en dan nog slechts als er sprake was van noodzaak. Waarom de regering in strijd met deze principes handelde was niet duidelijk, temeer omdat, zoals door de Kamer naar voren werd gebracht, "geene wet gebiedt of dwingt om giften toe te kennen, die in geen geval anders dan vrijwillig kunnen zijn."

Hoewel er bij diverse in het wetsontwerp genoemde subsidies (in totaal negen) kritische kanttekeningen werden geplaatst had men de meeste moeite met een subsidie aan het polderdistrict Over-Betuwe. Het ging hier om een rijksbijdrage in de kosten van verhoging, verzwarende en verlegging van de Rijndijk onder Doornenberg, Pannerden en Angeren ter hoogte van f 40.000.

Maar was er wel voldoende aanleiding voor deze subsidie aan een polder die uit "uitmuntend goede landen" bestond? Men vroeg zich af of er geen gevaarlijk "antecedent" (hier bedoeld als precedent) ontstond wanneer er een polder werd gesubsidieerd die niet veel schulden had, die vermogend was en die zelf verklaard had uit eigen middelen de al eerder in gang gezette dijkwerken in enkele jaren te voltooien. Het was toch niet voor niets dat de regering, en niet de polder, het wenselijk vond om de dijkverzwarende in één jaar te voltooien.

Het subsidiegeld werd dus niet door de polder gevraagd, maar door de regering aangeboden. Nu was het alleen de vraag, "of er eenig gegronde uitsigt bestaat, dat wij twee jaren achtereen dergelijke rampen te duchten hebben, als ons nu hebben getroffen." Als dit niet geval was, was het dan wel juist om dit uitzonderlijke geval te subsidiëren "waar het geen behoeftigen geldt". Kon deze subsidie niet beter aan andere polders worden verleend? Het leek de Kamer dan ook beter te zeggen: "werk even goed, werk nog zes jaren gelijk vroeger voort, zonder onze hulp, en wij zullen hetzelfde krijgen als thans met subsidie."

De minister reageerde op de kritiek vanuit de Kamer door aan te voeren dat de reden waarom een subsidie aan het waterschap de Over-Betuwe werd voorgedragen alleen gelegen was in het algemeen belang. Het algemeen belang was juist bij de dijkverhoging en -verzwarende "bij uitnemendheid ... betrokken". Want de gevolgen van een dijkdoorbraak zouden niet alleen van invloed zijn op het waterschap, maar vooral ook negatieve effecten opleveren voor de lager gelegen gebieden. Van Reenen voegde daar aan toe: "ten gevolge van het verval dat, zoo ik mij niet bedrieg, ongeveer 24 voet bedraagt van Pannerden tot Gorkum, is het water bij eene doorbraak binnen weinige dagen uit de Over-Betuwe naar de lager gelegen districten weggestroomd, en terwijl deze nog diep in het water staan, is de Over-Betuwe reeds van het water bevrijd."

Bovendien liet de minister weten dat dit algemeen belang het best werd gediend door de dijkwerken zo snel mogelijk ten uitvoer te brengen. Hij zei van mening te zijn "dat

het eene goede staatskunde is en eene welbegrepen economie, die bijdrage te verleenen, gebruik te maken van de bereidwilligheid van het bestuur om reeds dadelijk handen aan het werk te slaan, en de zaak niet uit te stellen, niet voor 1 of 2, maar misschien voor 10 of 20 jaren." Op die manier was het volgens hem mogelijk om al op korte termijn rampen te voorkomen, rampen die "den Staat oneindig meerdere kosten zouden veroorzaken dan thans deze gering bijdrage."

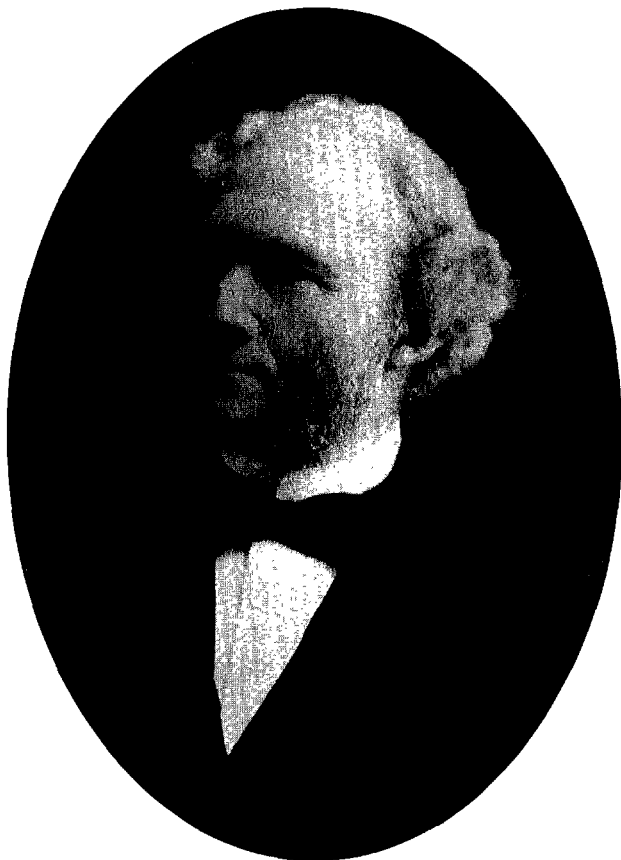
De Kamer was niet tevreden met dit antwoord van Van Reenen. Er werd staande gehouden dat het niet genoeg was dat een voorziening een gunstig effect had op het algemeen belang. Het algemeen belang werd immers altijd gebaat "wanneer bijzondere personen, en in dit geval bijzondere polders en polderbesturen, hunne goederen wél beheeren, hunne zaken wél behartigen en in goede orde houden of herstellen. "Maar", zo werd vervolgd, "het Rijk kan ... slechts dan tusschen beiden komen, wanneer het algemeen belang meer vordert dan het bijzonder belang voor zichzelf eischt. Zoolang het bijzonder belang niet meer presteert dan hetgeen het voor dat belang noodig heeft ... komt het niet te pas dat van regeringswege subsidie worde verleend." Dat nu had de minister niet kunnen aantonen.

Ook wenste de Kamer van de minister te vernemen op welke manier de historische traditie rond de hulpverlening bij rampen, waarop Van Reenen zich had beroepen om de subsidies te verdedigen, ook deze subsidies rechtvaardigden. Hij had eerder gezegd dat subsidies in het verleden in de regel bestonden uit voorschotten die renteloos of tegen een zeer matige rente werden verstrekt. Deze voorschotten vloeiden volgens hem meestal terug in 's Rijks kas. Wanneer men nu zou besluiten om in plaats van voorschotten subsidies te verlenen, en dan nog wel aan organisaties die ze eigenlijk niet nodig hadden, dan "zou men een gevaarlijk precedent daarstellen", zo was de overtuiging van een deel van het parlement.

De opmerking over het algemeen en het bijzonder belang werd door de minister niet helemaal goed begrepen zo blijkt uit zijn antwoord. Naar aanleiding van het commentaar hierover zei Van Reenen dat het Kamerlid had bedoeld dat wanneer het algemeen belang bij het werk meer betrokken is dan het particulier belang een subsidie mag worden verleend. Hij vervolgde: "het zal ... in de meeste gevallen ondoenlijk zijn, juist te bepalen, waar het algemeen belang begint en waar het bijzonder ophoudt. Maar in al de gevallen, in dit wetsontwerp vermeld, vordert zoowel het algemeen als het bijzonder belang van het waterschap dat een subsidie worde gegeven."

Ook niet erg sterk was de repliek van de minister ten aanzien van de twijfel over het bestaan van een traditie op het gebied van catastrofesubsidies. Hij gaf toe dat er in het verleden meerdere malen renteloze voorschotten werden verleend; hij betwijfelde evenwel of al die voorschotten in de schatkist waren teruggestroomd. Volgens Van Reenen werden er vroeger echter óók subsidies verleend. Hij wees daarbij op het wetsvoorstel van 1825 waarin een lening van f 8 mln aan de regering werd verleend om hieruit bijdragen te verstrekken aan waterschappen die door de watersnood waren getroffen. In de jaren daarna werden subsidies verleend via de begroting. Van Reenen voegde daar aan toe dat er destijds wel geen sprake was

van een afzonderlijke begrotingspost voor dit soort subsidies, maar het geld werd toen "uit andere fondsen gevonden". Het was hem niet mogelijk geweest om precies na te gaan voor welk bedrag toentertijd subsidies werden verstrekt maar hij was er zeker van dat bij rampen die vroeger het land hadden getroffen van staatswege hulp werd verleend.



Mr. G.C.J. van Reenen, minister van Binnenlandse Zaken, 1853-1856.

Zoals te verwachten viel hadden de antwoorden van de minister de Kamer niet overtuigd. Men kwam dan ook opnieuw op de kwesties terug. Herhaald werd hetgeen was opgemerkt over het algemeen belang, namelijk: "dat het openbaar belang meer moet eischen dan het bijzonder belang vordert, zal er sprake zijn van bijdragen uit 's Rijks kas." Dit werd als volgt verduidelijkt: "Wanneer het algemeen belang vordert dat er dijken hooger worden gemaakt dat er werken worden veranderd, opdat het belang van den bijzonderen polder in verband worde gebracht met het algemeen belang van den rivierstand", dan was er allezins reden om een subsidie toe te staan. Maar "wanneer het Rijk daardoor alleen gebaat wordt in zover als iedere provincie, gemeente of administratie gebaat wordt bij de behartiging van bijzondere belangen", dan zou zo'n subsidie niet verleend mogen worden.

Wat betreft de argumentatie van Van Reenen over eerdere subsidieverlening naar aanleiding van rampen werd opgemerkt dat het grote bedrag dat op basis van de wet van 1825 werd uitgetrokken voor verreweg het grootste deel gebruikt werd voor het herstel van rijksvoorzienin-

gen. Artikel 1 van die wet noemde deze voorzieningen dan ook als eerste en pas daarna werd gesproken over voorschotten en subsidies.

Omdat de minister geen goed beeld kon geven van de gang van zaken rond subsidieverlening bij eerdere rampen bleef een deel van het parlement beducht voor de precedentwerking van deze subsidies. Een precedent, zo suggereerde de Kamer, "zóó gewichtig met het oog op ons land, en zóó vruchtbaar in moeilijke gevolgen, ook in verband met andere rampen ... waarin geen hulp is verleend, zoodat het zeer bezwaarlijk zal wezen om met regtvaardigheid hier te weigeren en daar toe te staan, wanneer niet een vaste regel geldt, dien óf onvermogen, óf het, van het bijzonder belang afgescheiden, algemeen belang aan de hand geeft."

Na deze moeilijk te weerleggen kritiek werd Van Reenen te hulp geschoten door voorstemmers van het wetsontwerp. Zij verzekerden dat er in het verleden diverse malen subsidies waren verleend. Verder meldden ze dat zij het volkomen eens waren met de stelregel dat er alleen sprake kon zijn van subsidieverlening als voor het algemeen belang meer werd verlangd dan voor het 'individueel' belang nodig was. Men geloofde echter dat dit ook geheel van toepassing was op de subsidie voor de Over-Betuwe. Het polderdistrict van Over-Betuwe zou voor het veilig stellen van de eigen belangen kunnen volstaan met het verhogen en verzwaren van de dijk en dit werk over een reeks van jaren kunnen uitsmeren. Ter wille van het algemeen belang was evenwel meer nodig, namelijk: de onmiddellijke realisatie van het werk.

De minister werd tenslotte de grootste dienst bewezen door de laatste spreker van die dag. Zijn redevoering maakte de kwestie een stuk helderder. Hij betoogde: "Mijne Heeren, wat is hier de zaak? Is hier de polder van Over-Betuwe een polder, die aan het Rijk een subsidie komt vragen om een werk tot stand te brengen, dat de polder op het oogenblik verlangt daar te stellen? Neen, dat is het geval niet. Het is hier de regering geweest die het polderbestuur heeft aangezocht om een bepaald werk in het algemeen belang ten uitvoer te leggen; het is niet het polderbestuur dat klaagt over armoede, over de groote reeds aangewende kosten; maar het is de Regering die dat bestuur heeft aangezocht om een werk in het algemeen belang daar te stellen, waarop den Regering den meest mogelijke prijs stelt. Ik heb mij omtrent dat werk eenige inlichtingen laten geven, en er is mij teruggeschreven dat de naam, die aan dat subsidie op de lijst, ons van regeringswege voorgedragen, wordt gegeven, oneigenaardig is. Daar staat dat het eene bijdrage is aan het polderdistrict Over-Betuwe; men meent dat het beter ware en meer den aard der zaak zou uitdrukken, wanneer gelezen wierd: 'Bijdrage ten behoeve van de beneden-districten, aan de Over-Betuwe gegeven tot verzekering van de algemeene waterkeering.' Zoo moest het hier eigenlijk zijn omschreven. Over-Betuwe krijgt in het algemeen belang een subsidie om met spoed een werk daar te stellen, dat misschien na verloop van tijd door Over-Betuwe zou worden gemaakt, maar bij oogenblikkelijke uitvoering waarvan dat district niet zulk en dringend belang heeft. De Regering echter wenscht die onverwijld daarstelling in het algemeen belang en daarom is subsidie toegezegd."

De interpretatie van dit Kamerlid was waarschijnlijk doorslaggevend. De Kamer ging akkoord met de negen voorgedragen subsidies inclusief de subsidie aan de Over-Betuwe. In de wet van 29 december 1855 (Stbl. 194) werd het oorspronkelijk voor subsidies aan besturen, maatschappijen en instellingen uitgetrokken bedrag van bijna f 284.000, verhoogd met f 191.933.

Bijdrage aan de Zeven Grietenijen en de Stad Sloten⁴⁰

De manier waarop deze subsidie werd ingezet is een goede illustratie van het feit dat het subsidie-instrument soms zeer nadrukkelijk door de Waterstaat werd gebruikt om een actor tot een bepaald beleid te stimuleren of zelfs te dwingen. Ook laat het zien dat reeds toegezegde, en in de begroting opgenomen, subsidies niet altijd ook werden uitgekeerd. (Maar tevens zal blijken dat deze subsidies soms, zoals in dit geval, uiteindelijk toch werden verstrekt).

Uit de beantwoording van de kritische Kamervragen door de minister van Binnenlandse zaken blijkt welke bezwaren het parlement toen tegen de subsidie aanvoerde. De poging van de minister, Schelto baron van Heemstra, om deze bezwaren te weerleggen was tevergeefs. Hieronder wordt een deel van deze verdediging van de minister weergegeven.

Allereerst stond Van Heemstra stil bij het bezwaar van de Kamer dat "de Regering te hulp komt, omdat de Provinciale Staten onderstand verleenen, niet omdat het werk zonder bijdrage uit 's Rijks kas onmogelijk tot stand te brengen zou zijn."

De minister liet weten dat het dijkbestuur het subsidieverzoek gelijktijdig tot de regering en de provinciale staten had gericht. Volgens het door de regering gehanteerde principe had men geëist dat niet alleen de ingelanden zich



Gezicht op de stad Sloten ('Sleat') omstreeks de jaren twintig. De foto toont het rustieke grachtje het Diep. Deze en andere grachten dankt Sloten aan de beroemde vestingbouwer Menno van Coehoorn.

Voor deze subsidie aan de dijkscontributie van de Zeven Grietenijen en de Stad Sloten voor de kosten van het herstel van de zeekeringen, die in de begroting van 1870 als nieuwe subsidie werd vermeld, was al een keer eerder, namelijk in de rijksbegroting voor 1862, een post uitgetrokken. Bij de behandeling van deze begroting in de Tweede Kamer werd echter, zoals hiervoor al werd aangegeven, scherpe kritiek geuit op de Waterstaatsbegroting door de volksvertegenwoordigers, met name ten aanzien van de subsidies die door de minister werden 'uitgedeeld'. De Kamer had onder andere deze subsidie aangepakt om het toenmalig subsidiebeleid aan te vallen. Het gevolg hiervan was dat deze subsidie werd geschrapt.

naar beste vermogen zouden inspannen, maar dat ook uit de provinciale fondsen hulp zou worden verleend.

Heemstra was het eens met de Kamer dat het nooit met zekerheid was te zeggen of een werk zonder een subsidie onmogelijk tot stand te brengen zou zijn. Maar, zo vervolgde hij, "het werk, zal er subsidie voor worden verleend, behoort, getoetst aan het algemeen belang, te zijn nuttig en noodzakelijk, hier onvermijdelijk; terwijl gebleken moet zijn, dat de ondernemer of onderhoudsplichtige boven zijne krachten zou zijn bezwaard, indien hij het werk zonder zoodanige hulp moest ondernemen of herstellen."

Dit laatste, het gebrek aan draagkracht van het dijkbestuur, werd ernstig betwijfeld door de Kamer zoals blijkt uit de opmerking dat het hier ging om zeeweringen van een rijk gedeelte van Friesland. Een suggestie die door de minister onjuist werd bevonden. Volgens Heemstra betrof het hier juist eerder, wat de bodem betreft, het minst rijke deel van de provincie. En ook verder in zijn beantwoording probeerde hij aan te tonen dat de ingelanden van dit waterschap deden wat ze konden.

Ongegrond vond de minister ook de bewering van de Kamer dat er wellicht sprake was van "te weinig zorg voor het herstel van hetgeen door ouderdom verviel". Dit vooral omdat het toezicht van het provinciaal bestuur een goede zorg waarborgde. In de tweede plaats werd deze "beschuldiging gelogenstraft" door een opgave van dijkverhogingen en verzwaringen, die door het dijksbestuur tussen 1825 en 1859 waren uitgevoerd. Hieruit bleek dat deze werkzaamheden in totaal meer dan f 350.000 hadden gekost.

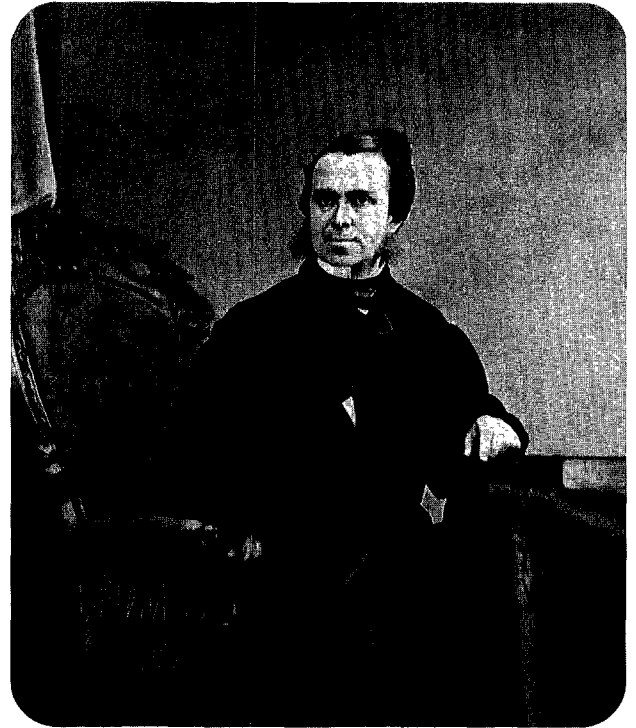
Een ander punt van kritiek van het parlement was dat de Staten van Friesland slechts schoorvoetend had besloten om een bijdrage te verlenen. En deze bijdrage zou bestaan uit een renteloos voorschot terwijl het rijk een subsidie wilde geven. De respons van Heemstra was zwakjes. Dat de regering niet met een renteloos voorschot maar het dijksbestuur met een gewoon subsidie wilde ondersteunen was volgens hem geheel in lijn met de manier waarop rijksbijdragen als deze verleend werden.

De minister besloot zijn antwoord aan de Kamer met de opmerking dat "de regering meent zich na de uiteenzetting van het voorgaande te mogen vleien, de bezwaren te hebben opgelost met betrekking tot het ... subsidie". Dit bleek, zoals al werd opgemerkt, allerm minst het geval te zijn: op aandrang van het parlement kwam de subsidie te vervallen.

Na die tijd zou het dijksbestuur nog verschillende malen bij het rijk aankloppen om alsnog de subsidie uitgekeerd te krijgen. Ook werden door het dijksbestuur hierover onderhandelingen gevoerd met de provincie Friesland. Het provinciaal bestuur bleek uiteindelijk bereid tot een tegemoetkoming tot een derde deel van de kosten. In 1866 toonde nu ook het rijk zich bereid tot een toekenning van een subsidie van eveneens een derde deel van de kosten. Wel werd hieraan de voorwaarde verbonden dat het waterschap te Wiel bij de Zeven Grietenijen werd ingelijfd. De (gedwongen) fusie werd beargumenteerd door te wijzen op de bevordering van eenheid in het beheer en onderhoud (de Wielpolder lag binnen de grenzen van de Zeven Grietenijen) en op de kleine omvang en beperkte middelen van de Wielpolder.

Het grote waterschap de Zeven Grietenijen was niet gecharmeerd van het fusieplan. Vooral niet omdat daardoor op het waterschap een nieuwe last zou worden gelegd. Maar het bestuur van de Zeven Grietenijen besloot uiteindelijk toch akkoord te gaan met de fusie onder de voorwaarde dat het rijk en de provincie niet alleen het herstel van de zeewering van de Zeven Grietenijen zou subsidiëren maar ook een subsidie zou verstrekken voor de verbetering van de Wieldijk.

"Hoezeer ongenegen hierin te treden en alzoo een dubbel subsidie te verlenen," verklaarde de minister van Binnenlandse zaken, C. Fock, zich alleen bereid om de eerder toegezegde subsidie aan de Zeven Grietenijen te verlenen. En dit onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de Wielpolder bij het waterschap zou worden ingelijfd. Het waterschap en de directe toezichthouder, de provincie, gingen hiermee accoord. In 1869 werd een nieuw reglement voor het gefuseerde waterschap goedgekeurd en in hetzelfde jaar kon nu de subsidie op de begroting voor 1870 worden opgevoerd.



Mr. C. Fock, minister van Binnenlandse Zaken, 1868-1872.

Bijdrage in de kosten van aanleg van een kunstweg van Assen naar Annen¹⁾

Deze subsidie, die eveneens in begroting voor 1870 werd opgevoerd, was waarschijnlijk een geval van uitzondering op de regel. De subsidie werd hier namelijk bewust verstrekt aan een project van plaatselijk belang. Goede redenen om aan een dergelijk project toch een rijkssubsidie te geven werden niet gegeven door minister Fock. Wel was het zo dat het toegekende subsidiebedrag beduidend lager was dan het bedrag waarom was gevraagd.

De subsidie-aanvragers, een commissie van belanghebbers die zelf het aanlegplan voor de weg hadden ontworpen, hadden het rijk namelijk verzocht om een subsidie van f 40.000. Door de provincie Drente was hen reeds een subsidie toegezegd van f 25.500. Het resterende deel van de totale geraamde kosten à f 85.000 zou via eigen middelen gefinancierd worden.

Opmerkelijk is nu de reactie van de minister naar aanleiding van het subsidieverzoek van de Drentse commissie: "Aan dit verzoek kan niet worden voldaan. Er bestaat geen enkele grond waarom voor dezen weg, bij welken het algemeen belang niet zoo regtstreeks betrokken is,



Het stoomgemaal bij Gouda, 1896.

een Rijkssubsidie zou worden verleend tot zoo aanzienlijk bedrag, veel hooger dan dat der provincie. Zelfs voor eene bijdrage tot gelijke som als die van de provincie, vindt de ondergeteekende geen voldoende grond. Zoo lang toch de aansluiting van de ontworpen weg aan de kunstwegen in de provincie Groningen niet verzekerd is, moet de onderneming geacht worden hoofdzakelijk van plaatselijk belang te zijn. Het valt evenwel niet te ontkennen, dat de ontworpen straatweg voor de onderscheidene dorpen en de streek waardoor hij loopen zal, eene belangrijke verbetering zal aanbrengen, door de gemeenschap met Assen, en de groote wegen aldaar, gemakkelijk te maken. De ondergeteekende meent het tot stand komen van dit werk te moeten bevorderen, en stelt te dien einde voor, voor den aanleg van dezen weg een Rijkssubsidie te verlenen".

Voor de subsidie werd in de begroting een bedrag uitgetrokken van f 2.500. Dit was het bedrag van de eerste termijn. In totaal zou de subsidie vier termijnen beslaan, dus f 10.000 bedragen.

Bijdrage in de kosten van de verwijdering van de Jan Kattenbrug te Gouda⁴²

In 1867 richtten burgemeester en wethouders van Gouda een subsidieverzoek tot het ministerie van Binnenlandse

Zaken. In feite was hier geen sprake van een subsidieverzoek, maar eerder van een verzoek tot schadevergoeding. In 1855 was namelijk tussen de burgemeester en wethouders van Gouda en de Commissie van beheer en toezicht over de droogmaking van het Haarlemmermeer, een commissie die optrad namens het rijk, een overeenkomst gesloten waarin was bepaald dat als er door het nabij gelegen stoomgemaal teveel oponthoud voor de scheepvaart zou ontstaan aan de Jan Kattenbrug, deze brug op kosten van het rijk zou worden verbreed. Het teveel aan oponthoud zou, zo stond in de overeenkomst, niet alleen geconstateerd moeten worden door het Goudse gemeentebestuur maar ook door de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland.

Begin 1867 was de situatie bij de brug zodanig dat het gemeentebestuur meende het rijk te moeten vragen om het in de overeenkomst van 1855 toegezegde uit te voeren. Ook de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland waren met Gouda van mening dat er sprake was van ernstig oponthoud. De provincie adviseerde het rijk om met Gouda een nieuwe regeling te treffen. De Gedeputeerde Staten stelden voor om aan de gemeente een bedrag te betalen waarmee de kosten van de verbreding kon worden gedekt. De overeenkomst van 1855 kon daarna worden ingetrokken.

Deze suggestie van de provincie werd door het rijk overgenomen. Door de hoofdingenieur werd een ontwerp gemaakt voor een verbrede brug met een doorvaartwijdte van 12 meter. De kosten daarvan werden geraamd op f 8.000. De onderhoudskosten van de bredere brug werden geschat op jaarlijks f 50,-. Gekapitaliseerd zou dit uitkomen op nog eens f 1.000. In totaal dus f 9.000.

Met Gouda werd nu overeengekomen dat de gemeente de verbreding van de brug uit zou (laten) voeren waarvoor de gemeente een bedrag van f 9.000 van het rijk kreeg uitgekeerd. Bepalingen uit de overeenkomst van 1855 waarin het rijk verplichtingen waren opgelegd werden geschrapt.

Volgens minister Fock, die besloot om het subsidiegeld in de begroting voor 1870 uit te trekken, waren de argumenten om tot uitkering van de f 9.000 over te gaan "niet twijfelachtig". Er werd overigens door hem nog opgemerkt dat na overleg tussen Gouda en het hoogheemraadschapsbestuur van Rijnland was besloten dat de Jan Kattenbrug geheel zou worden vervangen. De brug zou plaats maken voor een nog bredere brug met twee of meer openingen. De extra kosten hiervan zouden voor rekening komen van Rijnland.

*Bijdrage in de kosten van het onderhoud van de zee-weringen langs de Eems*⁴³

Onder de werken, die bij Koninklijk Besluit van 27 mei 1876 weer in onderhoud en beheer bij het rijk werden genomen behoorden ook de zeeeringen langs de Eems in Groningen (zie p. 34). De zeedijk langs de Eems was vóór 1876 in beheer en onderhoud geweest bij de provincie, en wel vanaf 1826. In dat jaar werden de zeeeringen per Koninklijk Besluit van 30 augustus 1826 (nr. 162) op basis van het Koninklijk Besluit van 17 december 1819 door Rijkswaterstaat aan de provincies overgedragen.

Na de overdracht in 1876 ontstond er onduidelijkheid over de exacte omvang van de werken die voortaan weer door het rijk beheerd zouden worden. Na een langdurig en uitgebreid onderzoek werd duidelijk dat kon worden aangenomen dat in 1826 alleen de zogenaamde domeinpanden aan de provincie waren overgedragen. De domeinpanden vormden een aantal onafhankelijke gedeelten van de zeedijk langs de Eems. Het waren dus ook deze domeinpanden waarvoor het rijk in 1876 zorg moest gaan dragen. Het overige gedeelte van de dijk bleef in beheer en onderhoud bij de provincie.

In de toelichting op de begroting voor 1880 werd geopperd dat het duidelijk was "dat zoodanige splitsing van een werk, dat een samenhangend geheel vormt, in geen opzigt wenschelijk, en in de praktijk bijna onuitvoerbaar is." Daarom was er overleg geweest tussen Rijkswaterstaat en de provincie Groningen om voor dit probleem een oplossing te vinden. De Staten bleken daarop bereid om, net als voorheen, het onderhoud weer voor rekening van de provincie te nemen tegen een vaste jaarlijkse bijdrage van het rijk.

Daarnaast werd afgesproken dat de provincie nog een bedrag van ruim f 6.800 zou ontvangen voor het onderhoud van de domeinpanden tussen augustus en eind december 1878. Overigens was in deze som ook een bedrag van f 4.000 begrepen voor het herstel van stormschade.

*Bijdragen in de kosten van verbetering van de haven van Bergen op Zoom, de haven van Goes, de haven ten Oosten het Oude Schild op Texel, de haven te Kuinre*⁴⁴ Omdat alle vier de subsidies - die elk in een afzonderlijk artikel in de begroting voor 1890 waren ondergebracht - voor dezelfde activiteit (havenverbetering) en doelgroep (gemeenten) werden toegekend worden zij hier gezamenlijk behandeld. Zo is goed te zien hoe verschillend de benadering per subsidieverzoek, ondanks de gelijksoortigheid van de te subsidiëren activiteiten, was.

De kosten van de verbeteringswerken van de haven van Bergen op Zoom werden op f 4.200 geraamd. De minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, J.P. Havelaar, was van mening dat Bergen op Zoom dit bedrag niet kon opbrengen. Hij was daarom bereid om aan ongeveer de helft van de kosten, f 2.000, mee te betalen. Dit vooral ook vanwege het belang van de haven voor de scheepvaart op de Schelde.

Uitvoeriger was de motivatie van de subsidieverlening aan Goes. Het ging hier dan ook om een aanmerkelijk hoger bedrag: ruim f 29.000. De verbeteringen nodig voor de haven van Goes, die bestond uit de bouw van een nieuwe schutsluis in het Goesche Sas, zouden zo'n f 175.000 gaan kosten. De omvang van dit bedrag, die de "krachten der gemeente Goes ver te boven gaat" was de eerste reden voor de Waterstaat om tot subsidieverlening over te gaan. Daarnaast werd gewezen op het besluit van de provincie om twee derde van de kosten als renteloos voorschot aan de gemeente te verstrekken. Dit aanbod van de provincie gold echter alleen als het rijk het resterende derde deel voor zijn rekening zou nemen.



Beeld van de haven te Goes aan het eind van de 19e eeuw.

Verder werd het bovenlokale belang genoemd. Op gedreven wijze werd geprobeerd om dit belang aannemelijk te maken: "De haven van Goes is niet enkel van plaatselijk belang, maar bewijst diensten aan een belangrijk deel van de provincie Zeeland. Aan geheel Zuid-Beveland bewesten het kanaal door het eiland, geeft zij gelegenheid voor den aan- en afvoer van goederen in vlotbaar water. Goes is dan ook, voornamelijk ten gevolge van hare haven, sedert eeuwen de plaats van waar alle gemeenten uit het eiland zich voorzien van allerlei winkelwaren. Het net van harde wegen, het marktbezoek, kortom het geheele verkeer in Zuid-Beveland is gericht op die plaats."

Na deze uiteenzetting werd voorgesteld om de gemeente Goes een subsidie te verlenen van een derde van de geraamde kosten tot een maximum van f 58.333.

Het gemeentebestuur van Texel ontving van het rijk een subsidie van f 17.000 voor de verbetering van de haven.

In totaal zou er aan de verbeteringswerken een prijskaartje hangen van circa f 41.000. Liever dan deze tegemoetkoming van het rijk had de gemeente echter gezien dat het rijk het beheer en onderhoud van de haven op zich had genomen. Texel had daar bij herhaling op aangedrongen, maar zonder succes. De "regeering heeft gemeend aan dien aandrang niet te mogen toegeven", zo werd toegelicht. Niet uitgelegd werd wat de reden hiervoor was. Niettemin was het rijk tot hulp bereid onder de voorwaarde dat de provincie (Noord-Holland) een even grote bijdrage zou verlenen.

Waarom men nu precies de subsidie wilde verlenen werd echter niet erg duidelijk gemaakt. Wel werd genoemd dat het gemeentebestuur niet bij machte was om de verbeteringswerken zelf te financieren. Daarbij werd gerefereerd aan het standpunt van de provincie die ook zeer weinig ruimte zag in de Texelse financiën. De provincie was dan ook bereid tot een subsidie van vijf twaalfde in de kosten. Dit was doorgaans ook reden voor het rijk om bij te springen, en dat was ook nu zo. Het rijk stelde voor een subsidie van gelijke hoogte als de provincie toe te kennen aan Texel. Het eiland hoefde daardoor zelf slechts een zesde deel van de kosten op te hoesten. Bij de subsidietoekenning zal overigens ook hebben meegespeeld, al werd dat niet expliciet als argument opgevoerd, dat het (gewoon) onderhoud van de havenwerken reeds door de gemeente, het rijk en de provincie gezamenlijk werd verricht.

Net als Texel zag ook de gemeente Kuinre liever dat het rijk de haven van Kuinre overnam, in plaats van een subsidie. Zelfs de prijs was al door de gemeente vastgesteld. In 1887 had de gemeente een verzoek tot overname aan het rijk gericht waarin stond dat het rijk zich in het bezit kon stellen van de haven te Kuinre voor een bedrag van slechts f 25.000. Ook dit verzoek werd afgewezen door de minister. Dit keer werd de afwijzing ook gemotiveerd.

Naar het oordeel van minister Havelaar was "het algemeen belang niet in voldoende mate bij de haven van Kuinre betrokken" om een overname door het rijk te rechtvaardigen. Als de gemeente, zoals ook door de Gedeputeerde Staten van Overijssel was bevestigd, inderdaad te weinig geld had om de haven behoorlijk te onderhouden, dan moest de provincie als eerste steun verlenen.

Maar het verzoek om overname was toch voldoende reden om een subsidieverlening voor de verbeteringswerken te overwegen. Dit dan wel onder het voorbehoud dat het toekomstige onderhoud voldoende zou worden gegarandeerd. Door het besluit van het provinciaal bestuur van Overijssel om de haven van de gemeente over te nemen werd aan deze voorwaarde voldaan. Voorwaarde van de provincie was echter dat het rijk dan met een eenmalig subsidie van f 10.000 over de brug moest komen. De minister ging met dit provinciaal voorstel akkoord en maakte voor de subsidie aan de provincie ruimte vrij op de begroting.

*Bijdrage aan het waterschap "Havelte" in de kosten van het maken van een stuw in de Oude Vaart*⁴⁵

De bijdrage van Rijkswaterstaat aan het waterschap⁴⁶, vermeld in de begroting van 1910, bedroeg f 6.000. Al eerder, bij wet van 9 juli 1906, had het waterschap een bedrag van f 44.000 ontvangen als bijdrage in de kosten

van de verbeteringswerken aan het riviertje. De subsidie was toentertijd onder meer verleend in ruil voor het ontslag van de (op historische gronden berustende) onderhoudsplicht van het Rijk van het riviertje de Oude Vaart.

De verbeteringswerken bleken echter belangrijk meer te kosten dan was geraamd. Het waterschap was daardoor niet in staat om het werk af te ronden en klopte daarom aan bij het departement van Waterstaat. Het eerste verzoek, om verhoging van de bovengenoemde subsidie werd afgewezen. Het tweede verzoek, om een bijdrage in de kosten van bevoeiingswerken, werd slechts ten dele ingewilligd door middel van de bijdrage in de kosten van een stuw. Omdat de bevoeiingswerken niet tot de taak van het departement behoorden, werd alleen voor de stuw een bedrag uitgetrokken. De stuw werd namelijk min of meer gezien als een supplement van de verbeteringswerken aan het riviertje waarvoor al eerder een subsidie was verstrekt.

De financiële stimulans die door Rijkswaterstaat werd gegeven was een éénmalige bijdrage van twee derde van de investeringskosten van de stuw.

*Bijdrage aan Vries en Assen in de kosten van aanleg van een straatweg Loon-Ubbena*⁴⁷

Het initiatief ging hier uit van de beide gemeenten. In 1908 verzochten de gemeente Assen en de gemeente Vries "om een zoo ruim mogelijk Rijkssubsidie" in de kosten van aanleg voor een straatweg in de gemeenten. De subsidie-aanvraag ging vergezeld van een kostenraming (f 65.000). De begroting werd door Rijkswaterstaat onderzocht en "voldoende bevonden". De gemeenten benaderden niet alleen het rijk maar ook de provincie. De Staten van Drente waren bereid tot een bijdrage van 40% in de kosten.

De minister van Waterstaat, L.H.W. Regout, noemde verschillende motieven die voor het verlenen van de subsidie moesten pleiten. Natuurlijk werd het gebrek aan draagkracht genoemd. Daarnaast werd in veel woorden uiteengezet dat het tot stand komen van de weg een belangrijke impuls zou geven aan de welvaart van het gebied. Was, zoals we hierboven zagen, enkele decennia terug het subsidieverzoek voor een weg die de Drentse hoofdstad verbond met een andere Drentse gemeente (Annen) slechts ternauwernood en gedeeltelijk gehonoreerd, nu vormde dit gelijksoortige verzoek geen enkel probleem.

De minister redeneerde dat het tot stand komen van de weg krachtig zou bijdragen aan "de algemeene welvaart van de betrokken streek en het verder uitbreiden der ontginningen sterk in de hand zou werken. Het verlenen van eene Rijksbijdrage...is dus van algemeen belang te achten".

De gemeenten konden van Rijkswaterstaat een bedrag verwachten ter grootte van 30% van de geraamde investeringsuitgaaf: 30% van f 65.000 dus f 19.500. In de begroting voor 1910 werd dit bedrag voor de gemeenten uitgetrokken.



Mr. L.H.W. Regout, minister van Waterstaat, 1909-1913.

*Bijdrage aan de Dongendijkschen polder voor de verbetering van de kade*⁴⁸

De bijdrage aan de Dongendijksche Polder (nabij Oosterhout, Noord-Brabant) vloeide voort uit de wet tot de verlegging van de Maasmond van 1883.⁴⁹ In deze wet werd bepaald dat de bekadingen langs de Donge tot ten minste 2,64 m + AP moesten worden verhoogd. Maar vóór de aanleg van de kade was in overleg met belanghebbenden deze wetsbepaling zo geïnterpreteerd, dat de kaden landwaarts in hoogte zouden mogen afnemen. Op grond hiervan werd door Rijkswaterstaat het standpunt vastgehouden dat het rijk niet verplicht was alsnog tot verhoging van de kade over te gaan.

Men kwam echter toch over de brug. Onder het motto "om de zaak te beëindigen" werd na tussenkomst van de Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant toch besloten om in 1910 een bijdrage te verlenen. Met het bestuur van de polder werd overeengekomen dat zij, op voorwaarde dat de verbetering van de kade door en voor rekening van het waterschap zou geschieden, een rijksbijdrage zou ontvangen die de helft van de geraamde kosten, tot een maximum van f 4000, zou beslaan.

• *Economische subsidies*

Subsidiëring van ondernemingen met substantiële bedragen werd in de jaren 1850-1920 slechts in een relatief korte periode door Rijkswaterstaat gedaan. Alleen in de jaren zestig, zeventig en tachtig zijn er regelmatig omvangrijke bedragen richting het bedrijfsleven gegaan. Aangezien niet alle jaren gedetailleerd zijn onderzocht kunnen er ook in een aantal andere jaren subsidies door Rijkswaterstaat aan de private sector zijn verstrekt. Deze zullen echter alleen van incidentele aard geweest zijn.

Doelgroepen

Vooraf onder invloed van het voorzichtig op gang komende industrialisatieproces en het destijds overheersende liberale gedachtegoed bestonden er in de tweede helft van de 19e eeuw duidelijk betere perspectieven voor de private sector om een belangrijkere rol in de zorg voor waterstaat en infrastructuur te gaan spelen. Veel meer dan in de voorafgaande decennia werden op dit terrein projecten buiten de overheidssector om uitgevoerd. Het ging hierbij vrijwel altijd om zogenaamde concessies, vergunningen van overheidswege aan particulieren tot de aanleg van werken. De meeste concessieondernemingen werden gevormd door particulieren die geld wilden verdienen aan de aanleg en exploitatie van spoorwegen en kanalen. Maar ook was er sprake van concessies voor andere waterstaatkundige en infrastructurele projecten, met name wegen.⁵⁰

AMSTERDAMSCH
KANAAL-MAATSCHAPPIJ.

OVERDRACHT

VAN
**DE KANAAL- EN HAVENWERKEN
AAN DEN STAAT.**

NADER RAPPORT VAN DE DIRECTIE,
UITGEBRACHT IN DE
BUITENGEWONE ALGEMEENE VERGADERING VAN
AANDEELHOUDERS,
OP
Donderdag, 15 Juli 1880.

AMSTERDAM.
VAN BONGA & COMP.
1880.

Rapport van de directie van de Amsterdamsche Kanaalmaatschappij waarmee de aandeelhouders werden ingelicht over de overdracht van het Noordzeekanaal aan het rijk (15 juli 1880).

Het succes van de spoorwegmaatschappijen, kanaalmaatschappijen en andere ondernemingen die concessies waren verleend was vaak beperkt. Verscheidene maatschappijen legden uiteindelijk het loodje. De overheid voelde zich dan vaak verplicht om de failliete boedel over te nemen. Een bekend voorbeeld hiervan was de Amsterdamse Kanaal Maatschappij (AKM), de onderneming die de aanleg van het Noordzeekanaal voor zijn rekening nam.

In 1883, zeven jaar na de realisatie van dit project dat behoort tot de grootste waterstaatkundige werken van de tweede helft van de 19e eeuw, werd het kanaal vanwege de financiële problemen bij de onderneming door het rijk

overgenomen. Maar ook tijdens de uitvoering werd door de kanaalmaatschappij meerdere malen beroep gedaan op de overheid. Het rijk was de onderneming toen tegemoet gekomen met omvangrijke subsidies. Op pagina 57 zal hier nader op worden ingegaan.

*Subsidiëring van de spoorwegen*⁵¹

Aanzienlijke subsidiebedragen werden door Rijkswaterstaat⁵² toegekend aan verschillende ondernemingen die de aanleg en exploitatie van spoorwegen op zich hadden genomen. Hieronder wordt een aantal van deze subsidies bekeken.

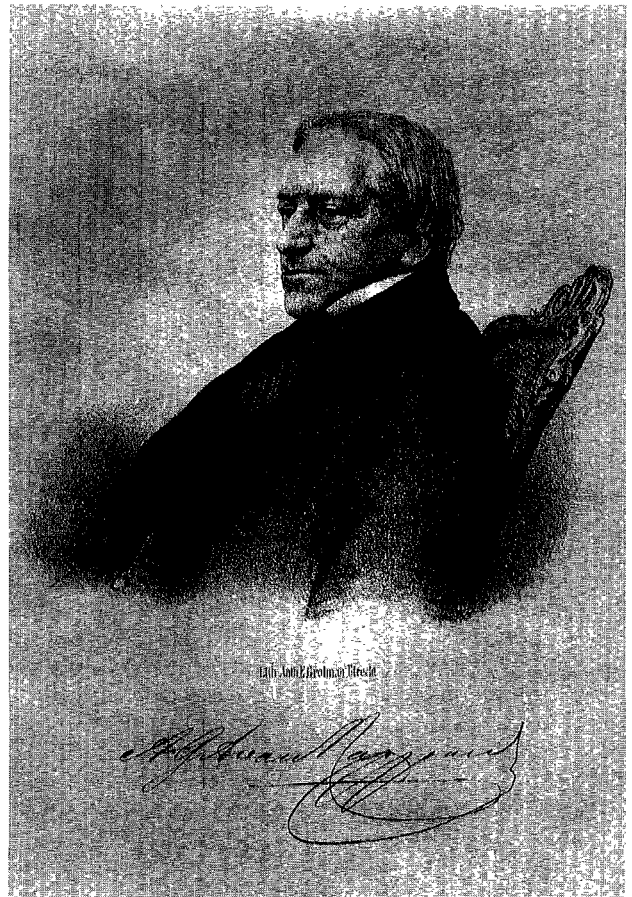
De subsidiestroom richting de spoorwegmaatschappijen in de tweede helft van de 19e eeuw was vermoedelijk zelfs nog vele malen groter geweest als in 1860 niet was besloten tot staatsaanleg van de spoorwegen. Het rijk zou daardoor ook de financiering van de aanleg van nieuwe spoorlijnen voor zijn rekening nemen. Subsidiëring van de aanlegkosten was zodoende niet meer nodig.

In de periode vóór 1860 werden nog grote sommen subsidiegeld toebedacht aan particuliere spoorwegmaatschappijen. In 1857 werden aan het parlement drie wetsontwerpen aangeboden ter stimulering van de particuliere spoorwegondernemingen. In één van de wetsontwerpen werd aangedrongen op de creatie van een fonds tot aanmoediging en ondersteuning van de aanleg van de spoorwegen. Hiervoor werd een bedrag van f 10 mln bestemd. In de toelichting op de wetsontwerpen werd door de minister van Binnenlandse Zaken, A.G.A. van Rappard, haarfijn de essentie van de problematiek van de economische subsidieverlening aan de orde gesteld.

Van Rappard beweerde dat al twaalf jaar lang was geprobeerd om via het verlenen van concessies Nederland van een spoorwegennet te voorzien. Slechts weinige concessies hadden een goed resultaat opgeleverd wat, volgens de minister, niet de wijten was aan de ondernemers die veel geld in de voorbereidende fasen van de projecten staken.

Gezien deze matige resultaten werd door de regering ernstig overwogen wat te doen en zij stelde zich daarbij de volgende vier vragen. In de eerste plaats: is een goed en behoorlijk aaneengeschakeld net van spoorwegen in Nederland noodzakelijk? En zo ja, welke spoorwegen moeten dan hiervoor worden aangelegd en in exploitatie gebracht? Moet die aanleg en exploitatie voor rekening van het rijk plaatsvinden? Zo nee, op welke manier moet de regering dan de aanleg en exploitatie stimuleren?

Met deze vragen werd op een systematische wijze duidelijk gemaakt waar het bij economische subsidieverlening in de kern om gaat. Namelijk de kwestie of de voorzieningen waaraan een politiek-maatschappelijke behoefte bestaat, op een voldoende kwantitatief en kwalitatief niveau, door de markt tot stand kunnen worden gebracht. Is dit niet het geval dan kan de overheid ingrijpen door het zelf te gaan doen (overheidsproductie) of door 'bij te sturen'. Dit bijsturen of beïnvloeden kan gebeuren door het inzetten van verschillende instrumenten, bijvoorbeeld door middel van subsidieverlening.



Jhr. mr. A.G.A. van Rappard, minister van Binnenlandse Zaken 1857-1858.

Subsidieverlening zou volgens Van Rappard inderdaad één van de belangrijkste middelen zijn die het rijk kon gebruiken om bij te sturen. Er waren drie methoden bedacht om de particuliere aanleg en exploitatie via, al dan niet verstuierde, subsidiëring te stimuleren. Ten eerste door middel van het waarborgen van een minimum aan rente voor de benodigde kapitalen. In de tweede plaats via rijksdeelname in het kapitaal zonder dat de rijksaandelen rente hoefde op te leveren. En tenslotte door de aanleg van de aardebaan door het rijk, die daarna overgedragen zou worden aan de particuliere onderneming. Om helderheid te verschaffen en een doelmatig beheer van de subsidies te waarborgen zou de hulp van het rijk bij elke overeenkomst met een particuliere onderneming worden omschreven en geregeld.

Hoewel de Kamer niet akkoord ging met de wetsontwerpen bleek zij wel bereid om aan het verlenen van subsidies haar goedkeuring te geven. Inspelend op deze stemming van het parlement werd in 1858 door een nieuw kabinet het volgende voorgesteld. In principe zou de regering alleen zorgen voor het garanderen van renten aan particuliere ondernemers. Maar aangezien gebleken was dat tegen waarborg van lage renten geen kapitalen voor spoorwegondernemingen beschikbaar werden gesteld zou ook een bijdrage in het benodigde kapitaal verleend worden.

Het kapitaal dat nodig zou zijn om te voldoen aan de voorwaarden waaronder de concessie voor de spoorwegen in het noorden van Nederland zou kunnen worden verleend werd geraamd op maximaal f 13 mln. Het bedrag voor de waarborg van renten zou f 900.000 per jaar bedragen. Voor de spoorweglijnen in het zuiden van het land werd voorlopig gerekend op een kapitaalsom van f 8 mln en het bedrag van de rentegarantie werd geraamd op circa f 1 mln per jaar.

In 1859 werd door de regering een concessie voor de aanleg van een spoorwegennet in het noorden van het land aan de Tweede Kamer ter bekrachtiging voorgedragen. Het parlement uitte echter ernstige bezwaren tegen het voorstel, onder andere tegen de financiële voorwaarden. Een meerderheid van de Kamer was van mening dat het niet nodig was dat het rijk deelnam in het aandelenkapitaal. Er bestond geen behoefte aan deze overheidssteun; de concessionarissen verlangden de financiële bijdrage ook niet en het verlenen van deze subsidie zou zelfs, in plaats van het bijeenbrengen van het benodigd kapitaal te stimuleren, een tegenovergestelde werking kunnen hebben. Investerders zouden wantrouwen kunnen krijgen tegen een onderneming die een dergelijke overdreven ondersteuning van de rijksoverheid nodig had.

Naar aanleiding van deze kritiek werden de financiële voorwaarden aangepast. De deelname van het rijk in het kapitaal van de onderneming kwam te vervallen en daarnaast werden de eerder genoemde subsidiebedragen beperkt. Ondanks deze aanpassingen werd het voorstel van de regering niet verder behandeld. De Kamer wenste eerst meer duidelijkheid over de plannen voor de spoorwegen in het zuiden van het land. Nadat de regering de concessie-aanvragen voor het noorden en zuiden had gecombineerd werd eindelijk, met een nipte meerderheid, goedkeuring verkregen van de Tweede Kamer. Maar nu weigerde de Eerste Kamer akkoord te gaan. Vooral de financiële consequenties voor het rijk riepen weerstand op. In het laatste voorstel van de regering was namelijk bepaald dat de rijksoverheid een rentegarantie zou geven van f 3,5 mln per jaar voor de duur van vijftig jaar.

Als gevolg van dit debacle viel het kabinet en trad een nieuwe regering aan. Het regeringsbeleid ten aanzien van de spoorwegkwestie werd door dit kabinet geheel gewijzigd: in plaats van particuliere aanleg werd nu gekozen voor aanleg door de overheid. Hoezeer dit ook indruiste tegen de liberaal-economische opvattingen van de meerderheid van de volksvertegenwoordiging, het wetsontwerp waarin tot aanleg van rijkswegen werd voorgesteld werd toch in 1860 door beide Kamers aangenomen. Zo kwam na jaren van hevige discussies de wet van 18 augustus 1860 tot stand waarin de aanleg van spoorwegen door het rijk was geregeld. Het particulier initiatief was overigens nog niet helemaal aan de kant gezet. Particuliere ondernemingen zouden zorg gaan dragen voor de exploitatie van de door het rijk aangelegde spoorwegen.

Nadat met ingang van 1861 een nieuwe, afzonderlijke afdeling Spoorwegen was opgericht verviel formeel de directe betrokkenheid van de afdeling Waterstaat met de zorg voor de spoorwegen.⁵³ Toch werden er na dit jaar wel subsidies op de waterstaatsbegroting uitgetrokken voor spoorwegmaatschappijen. Een aantal daarvan wordt hieronder behandeld.

Economische subsidies: een aantal cases

*Subsidies aan de Nederlandsche Rhijnspoorweg Maatschappij (NRS), 1838-1890*⁵⁴

Zeven jaar nadat het staatsbedrijf de Rijnspoorweg in concessie was overgedragen aan de particuliere maatschappij Nederlandsche Rhijnspoorweg Maatschappij werd door het rijk de eerste subsidie aan de onderneming verleend. In maart 1852 sloot de regering met de spoorwegmaatschappij hiertoe een overeenkomst.

De overeenkomst hield in dat de rijksoverheid in de totale kosten van spoorversmalling zou bijdragen voor een bedrag van f 1 mln. De spoorversmalling was nodig om het met een brede spoorbreedte uitgeruste traject Amsterdam-Arnhem te laten aansluiten op het smallere Duitse spoorwegennet.

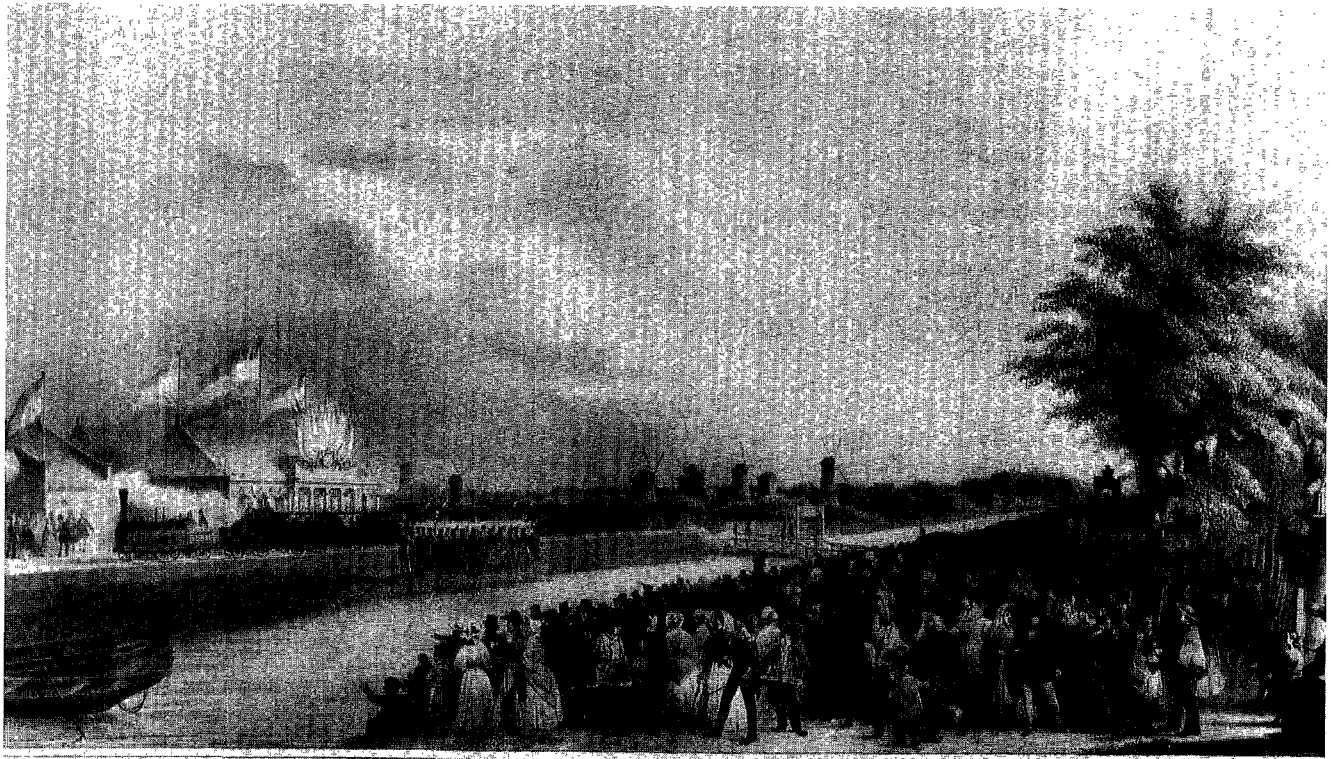
Een belangrijk motief van het rijk om de particuliere onderneming een subsidie te verlenen was gelegen in het besef dat de overheid in hoge mate nagelaten had om tijdig alles in het werk te stellen om de benodigde overeenkomsten met de Duitsers tot stand te brengen. Door middel van de wet van 29 mei 1852 werd goedkeuring verleend aan de overeenkomst met de spoorwegonderneming. De subsidie zou in gedeelten worden uitgekeerd naarmate de werkzaamheden vorderden. In november 1852 werd er via verhoging van de rijksbegroting voor gezorgd dat de eerste termijn van de subsidie van f 1 mln, een bijdrage van f 200.000, nog hetzelfde jaar kon worden uitgekeerd.

In de overeenkomst werd ook nog een 'versluisde' subsidie geregeld. Vanwege het "gebrek aan beschikbare middelen"⁵⁵ bij de Rhijnspoorweg Maatschappij verbond het rijk zich tegenover de onderneming om voor de financiering van nieuw aan te leggen baanvakken een rente te vergoeden van 5% over een kapitaal van f 2,4 mln, en wel over een periode van drie jaar. Dit hield dus in dat de spoorwegonderneming naast de subsidie van f 1 mln, nog eens een rijkssubsidie van f 360.000 ontving. Het rijk behield zich daarbij het recht voor om in plaats van die rentebetalingen het benodigde kapitaal renteloos voor te schieten.⁵⁶

*De (niet verleende) subsidie aan de Hollandsche IJzeren Spoorweg Maatschappij (HSM)*⁵⁷

Ook de oudste spoorwegmaatschappij van ons land, de Hollandsche IJzeren Spoorweg Maatschappij (opgericht in 1837), ondervond schade van een te breed spoor. Net als bij de Nederlandsche Rhijnspoorwegmaatschappij vormde dit een ernstige belemmering voor de aansluiting met het overig deel van het spoorwegennet. Nadat de versmalling van het spoor van de Rhijnspoorweg Maatschappij met behulp van rijkssubsidie in 1855 gerealiseerd was werd de positie van de Hollandsche Spoorweg Maatschappij nog moeilijker. Vandaar dat nu ook deze spoorwegonderneming pogingen ging ondernemen om de regering te bewegen om voor de versmalling van de HSM-lijn een rijksbijdrage te verlenen.

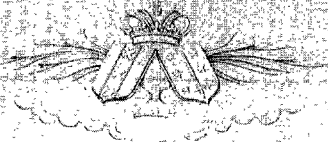
Uit oogpunt van het algemeen belang van de spoorversmalling besloot de regering eind 1859 tot het indienen van een wetsontwerp waarbij aan de Hollandsche Spoorweg Maatschappij een subsidie van ruim f 1,4 mln werd



PLECTICE INWIJDING,

TUSSEN AMSTERDAM EN HAARLEM

Gezicht van het Station, naar de R.



VAN DEN IJZEREN SPOORWEG

OP VRIJDAG DEN 10^{en} SEPTEMBER 1839.

H. van der Meer, uitgever bij A. W. M. de Vries.

Feestelijke opening van de eerste Nederlandse spoorwegverbinding tussen Amsterdam en Haarlem op 10 september 1839. Deze spoorweg werd aangelegd door de Nederlandsche IJzeren Spoorweg Maatschappij (HIJSM), die in 1837 werd opgericht. In hetzelfde jaar werd ook met de bouw begonnen.

toegekend. In de toelichting van het wetsontwerp werd er op gewezen dat deze ondersteuning vooral ook billijk was omdat oorspronkelijk bij de concessie van 1836 smalspoor was toegestaan en pas toen de uitvoering al begonnen was door de regering de aanleg van breed spoor verplicht werd gesteld.⁵⁸

Het wetsontwerp ontmoette in het parlement grote tegenstand. De volksvertegenwoordiging vond de subsidie nog niet aan de orde omdat de spoorwegonderneming voorlopig toch geen aansluiting op andere lijnen zou krijgen. En verder werd gedacht dat de subsidie onnodig was omdat de HSM-lijn alleen voor lokaal personenvervoer van betekenis was en voor internationaal goederenvervoer weinig of niet in aanmerking kwam. Bovendien vond men de subsidie ongegrond omdat het hier niet zou gaan om een algemeen belang maar uitsluitend om het belang van een "bijzondere maatschappij" die een dergelijke steun allerminst nodig had.

Het resultaat was dat het wetsontwerp verworpen werd. Een nieuw voorstel tot subsidie in 1862 haalde het ook niet. Deze subsidie zou worden verleend in het kader van een tussen de Nederlandsche Spoorweg Maatschappij en de Rhijnspoorweg Maatschappij gesloten overeenkomst over de aansluiting te Rotterdam. Het maken van de aansluiting aldaar was door de spoorwegmaatschappijen afhankelijk gesteld van het al of niet verlenen van een rijkssubsidie voor de versmalling van de lijn Amsterdam-Rotterdam.

Nu het parlement ook deze keer weigerde haar goedkeuring te geven besloot de spoorwegonderneming in 1864 op eigen kracht tot de spoorversmalling over te gaan.

*Subsidies aan de Amsterdamsche Kanaal Maatschappij*⁵⁹ De uitkeringen van Rijkswaterstaat aan de Amsterdamsche Kanaal Maatschappij die in 1863 de concessie voor de aanleg van het Noordzeekanaal had bemachtigd kwamen al snel op gang. Vanaf de tweede helft van de jaren zestig werden door Rijkswaterstaat aan de Amsterdamsche Kanaal Maatschappij verschillende grote bedragen overgeheveld vanwege de rentegarantie van het rijk over een kapitaal van f 15 mln. Deze garantie was de kanaalonderneming verleend bij de concessie.* In de concessie was geen termijn voor de afronding van het project bepaald, maar met de aannemer was overeengekomen dat het werk in zeven jaar zou worden gerealiseerd.⁶⁰

* In principe kan deze rentegarantie slechts ten dele als subsidie worden gezien omdat in de concessievoorwaarden was bepaald dat deze rente-uitkeringen aan het rijk zouden worden teruggegeven. Zodoende kan alleen het bedrag dat het rijk aan rente-inkomsten misliep door de uitkering aan de AKM als subsidie worden beschouwd. Teruggave van de uitkeringen zou echter pas hoeven te gebeuren nadat de onderneming winst zou gaan maken, wat niet het geval zou zijn. Het was zelfs zo dat na de overdracht van het kanaal aan het rijk nog bedragen werden uitgekeerd aan de AKM in verband met de rentegarantie. Achteraf is dus vast te stellen dat er toch sprake was geweest van subsidieverlening (bronnen: zie noot 59-62).

Uit de bepaling van de concessie dat tijdens de aanleg van het kanaal een totaalbedrag van f 3 mln voor rentebetaling door het rijk aan de kanaalmaatschappij zou worden uitgekeerd, volgde dat bij een langere uitvoeringsduur dan zo'n zeven jaar de dividenduitkering op de aandelen tijdelijk zou moeten ophouden.

Door een geschil tussen de kanaalmaatschappij, het rijk en Amsterdam over het aantal scheepvaartsluizen ontstond een zodanig lang oponthoud in de uitvoering dat de afronding van het project binnen de zeven jaar onmogelijk werd. De waardedaling van de aandelen die daaruit voortvloeide bracht de aannemer, die het project in opdracht van de kanaalmaatschappij uitvoerde, in ernstige financiële moeilijkheden. De aannemer had evenwel het recht om ontbinding van het aannemingscontract te eisen wegens het gedwongen oponthoud.

Deze kwestie leidde in 1868 tot een wijziging van de financiële voorwaarden van het aannemingscontract en van de concessie. Dit betekende onder andere dat aan de aannemer een bedrag van f 420.000 als schadevergoeding werd uitgekeerd. Daarnaast ontving de aannemer nog een uitkering van f 630.000 van het rijk wegens de bij concessiewijziging bepaalde uitbreiding van het aantal scheepvaartsluizen. Verder garandeerde het rijk tot 1918 een rente van 4,5% - tot een totaalbedrag van maximaal f 675.000 per jaar - voor dividend en inkoop van aandelen en voor rente en aflossing van een obligatielening. Bovendien verstrekke het rijk een renteloos voorschot uitsluitend ten bate van de werken - van f 2,5 mln. Ook werd de kanaalmaatschappij nog door Amsterdam een tweede subsidie van f 3 mln toegezegd. Deze subsidie zou via het rijk aan de onderneming worden doorgesluisd.

Nieuwe moeilijkheden doemden op bij de bouw van de Noordzeehaven te IJmuiden. Zowel de vorming van de havenhoofden als het baggeren van de geul in de haven duurden veel langer dan aanvankelijk was gepland. De kosten namen daardoor veel grotere vormen aan dan vooraf was geraamd. Opnieuw moest het rijk te hulp schieten. Nu door diverse renteloze voorschotten te verstrekken tot een totaalbedrag van f 5,5 mln. Daarnaast

subsidieerde het rijk een deel van de kosten van werken (de kosten van golfbrekers nodig ter versterking van de havenhoofden).⁶¹ Verder nam het rijk een deel van de verbeteringswerken, het verdiepen van het kanaal tussen de Noordzeesluizen en Amsterdam, voor zijn rekening.

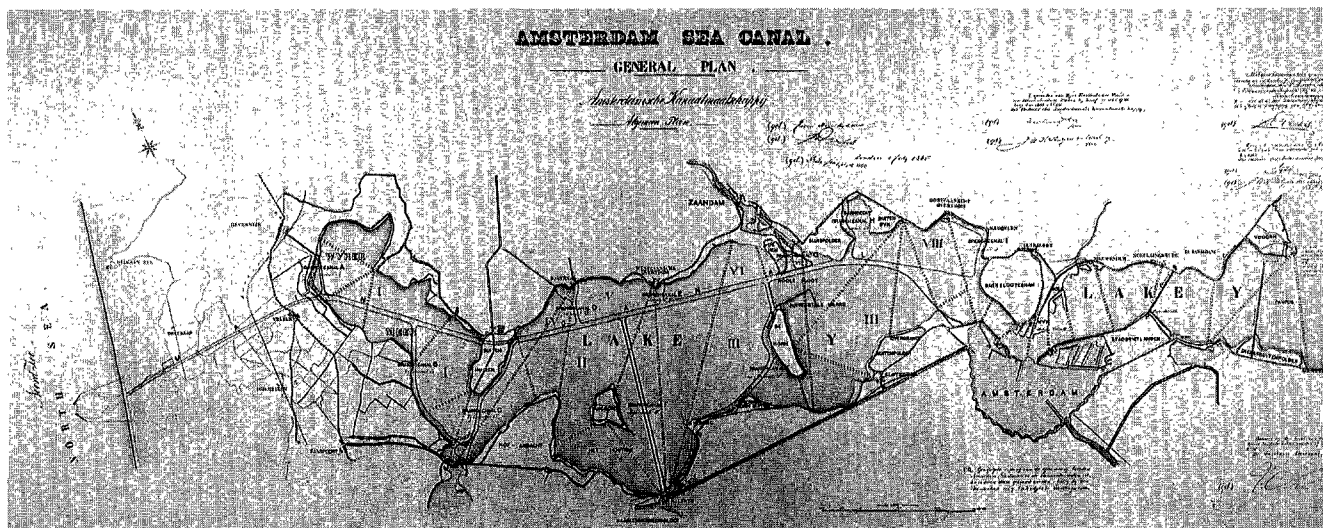
Hoewel het kanaal op 1 november 1876 door koning Willem III officieel werd geopend zou het nog jaren duren voordat het kanaal de in de concessie voorgeschreven afmetingen bereikte. De termijn voor de gehele afronding van het project werd dan ook een aantal malen verlengd. Maar ook de laatste verlenging zou niet toereikend zijn om het kanaal te voltooien.

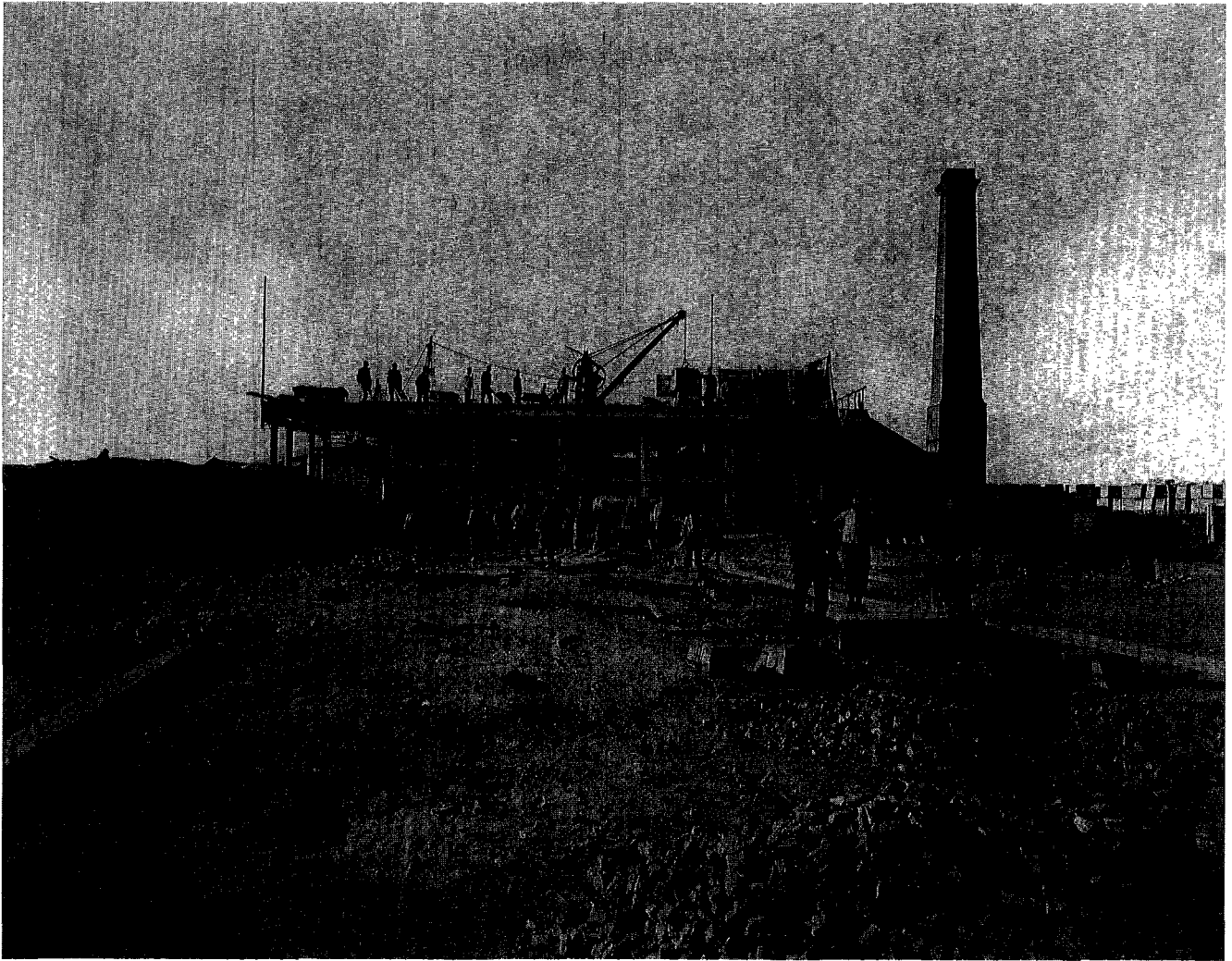
Intussen was ook duidelijk geworden dat de onderhoudskosten veel hoger zouden worden dan oorspronkelijk was geraamd. De Amsterdamse kanaalonderneming bleek niet in staat te zijn om deze kosten te dragen. De kanaalmaatschappij zag zich dan ook genoodzaakt de onderneming aan het rijk over te dragen.

Na langdurige onderhandelingen kwam in 1881⁶² een overeenkomst tot stand. In de overeenkomst werd geregeld dat het kanaal met alle rechten en verplichtingen aan het rijk zou worden overgedragen. De onderneming ontving in ruil hiervoor de opbrengsten van de haven- en kanaalgelden totdat deze opbrengsten een niveau hadden bereikt van ruim f 6 mln. Dit bedrag was gelijk aan het totaalbedrag dat het rijk nog verschuldigd was wegens de rentegarantie op de aandelen.

Uiteindelijk kon in 1883 aan alle voorwaarden van de concessie worden voldaan en daarmee was het Noordzeekanaal voltooid. De totale kosten van het project bedroegen ruim f 50 mln. Iets minder dan de helft hiervan, f 23,9 mln, was door het rijk op verschillende manieren gefinancierd. Een groot deel van dit bedrag vloeide voort uit de overdracht. Daarnaast was er veel geld gestoken in werken die niet in de concessie waren voorzien. Maar ook de subsidiëring, onder andere voor aflossing en rente van obligaties en voor dividend en inkoop van aandelen, had het rijk vele miljoenen gekost.

Het 'algemeen plan' voor de aanleg van het Noordzeekanaal. Het ontwerp werd door het bestuur van de Amsterdamsche Kanaalmaatschappij in augustus 1865 ter beoordeling aan de minister van Binnenlandse zaken gezonden.





Betonfabriek in aanbouw bij Noordzeekanaal, circa 1869. De fabriek werd gebouwd ten behoeve van de productie van betonblokken voor de havenhoofden te IJmuiden.

Bijdrage in de kosten van bedijking en droogmaking van de Noorder Zuiderpolder en van de binnenkring van de Ronde Veenen in Utrecht

Opmerkelijk aan deze onderneming was dat het een samenwerkingsverband was tussen de gemeente Mijdrecht, in de persoon van de burgemeester van die stad, en een Mijdrechtse particuliere grondeigenaar. Samen hadden zij in 1865 een verzoek tot concessie voor het project ingediend. Tegelijkertijd werd gevraagd om een rijkssubsidie.

Het projectplan dat door de concessie-aanvragers was ingediend werd door Rijkswaterstaat onderzocht en goedgekeurd. Nadat met de eigenaren en besturen van omliggende landen en inpolderingen de nodige regelingen waren getroffen kon de aangevraagde concessie worden verleend. Het wachten was echter nog op het subsidiegeld. Zonder een financiële bijdrage van zowel het rijk als de provincie kon het project niet van start gaan. En er was behoorlijk wat geld nodig. De totale kosten van de droogmaking van ongeveer 2.300 hectaren land zouden ruim f 1,3 mln bedragen. De opbrengsten werden berekend op een kleine f 1 mln. Zo bleef er een tekort over van ruim drie ton.

Ter dekking van dit tekort werd subsidie aangevraagd, bij het rijk en bij de provincie Utrecht. Het rijk ging snel ak-

koord. De minister verklaarde zich bereid "het verlenen van een Rijkssubsidie te bevorderen, mits tot geen hooger bedrag dan de provincie geven zou".

De provincie zag het echter anders. Het provinciaal bestuur had een voorkeur voor een rijkssubsidie die twee derde van het tekort zou dekken. De provincie wilde alleen het resterende derde deel voor haar rekening nemen. Het argument wat daarbij werd gebruikt was dat het rijk belangrijke directe en indirecte voordelen zou trekken van de drooggemaakte gronden. Dit verschil in standpunt leidde tot een langdurige briefwisseling tussen de twee overheden. Pas ruim een jaar later kwamen de Staten van Utrecht tot een besluit.

Het provinciaal bestuur deed de toezegging om voor het project een vaste provinciale subsidie van f 100.000 uit te keren. Daarnaast stelde de provincie nog een provinciale bijdrage in het vooruitzicht "tot een maximum van f 59.750, tot zoodanig bedrag, als bij de liquidatie der onderneming zal blijken noodig te zijn, om de voordeelen dier onderneming tot op 10 per cent van het effectief gestorte kapitaal te brengen."

Hieruit blijkt dat de provincie nog steeds niet van harte tot een tweedeling wilde besluiten. Door alleen een vast

subsidie van een ton toe te zeggen bleef de provincie dicht in de buurt van de verdeling die men oorspronkelijk in het hoofd had: een derde provincie, twee derde rijk. Door het overblijvende deel variabel te houden met de opbrengst (rente) van de onderneming hoopte de provincie alsnog aan de fifty-fifty regeling van het rijk te ontsnappen.

Door dit besluit van de provincie wist men eigenlijk niet goed wat nu te doen. Moest het rijk nu de helft van het tekort van het project, ruim f 150.000, voor zijn rekening nemen terwijl de provincie, bij gunstige financiële resultaten van de onderneming, toch misschien een stuk minder zou hoeven bijdragen? Misschien moest het rijk anders zelf ook een soortgelijke regeling voorstellen. Na verloop van tijd werd een oplossing gevonden. In de toelichting op de begroting voor 1870 werd aangevoerd dat het meer dan waarschijnlijk was dat de opbrengsten van de onderneming niet zo voordelig zouden uitvallen als de provincie had gewild. Hierdoor kon veilig worden aangenomen dat er door de Staten toch ook een subsidie ter hoogte van de helft van het geraamde tekort was toegezegd.

Kort en bondig werd aangegeven waarom het rijk voor subsidieverlening had gekozen: "dat het hier eene onderneming van groot belang geldt, behoeft geen betoog, evenmin dat deze onderneming zonder krachtige medewerking van het Rijk en de provincie, niet tot stand is te brengen." Verder werd nog gerefereerd naar een eerdere toezegging van minister Thorbecke in 1865.

In de begroting voor 1870 werd voor deze subsidie een bedrag uitgetrokken van f 16.000. Dit was het eerste bedrag van de tien die jaarlijks zouden worden uitgekeerd. In totaal zou voor maximaal f 159.750 aan subsidie worden verstrekt.

IV SUBSIDIEBELEID VANAF DE INSTELLING VAN HET WEGENFONDS (1927) TOT DE INTREKKING VAN DE WET UITKERING WEGEN (1993)

4.1 Algemene ontwikkelingen in de financiële verhouding

In de 20e eeuw zou het aandeel van de uitgaven van de andere overheden in de totale overheidsuitgaven verder toenemen. Maar de relatieve groei van de uitgaven van de andere overheden verliep wel trager dan in de tweede helft van de 19e eeuw. Was het aandeel van de uitgaven van de andere overheden in de totale overheidsuitgaven in 1900 zo'n 40%, in de jaren twintig kwamen de uitgaven van de andere overheden (inclusief alle andere publiekrechtelijke lichamen) voor het eerst uit boven de rijksuitgaven. In de jaren daarna, tot aan de Tweede Wereldoorlog, bleef het aandeel van de uitgaven van de andere overheden in de totale overheidsuitgaven meestal schommelen rond de 50-55%.¹

De cijfers van na de oorlog zijn niet goed te vergelijken met die van de voorgaande periode. Duidelijk is wel dat het aandeel van de uitgaven van de andere overheden in de naoorlogse jaren vrij stabiel blijft. Het percentage van de uitgaven van alle andere overheden in de totale uitgaven van de publieke sector fluctueerde in de periode 1950-1980 om en nabij de 35 en 40%. In 1990 was dit percentage echter, met 29%, een stuk lager. In dat jaar bedroeg het gemeentelijk aandeel in de uitgaven van de andere overheden globaal 85%, het provinciaal aandeel circa een tiende en dat van de waterschappen en nog enkele andere overheden ongeveer 5%.²

Evenals in de vorige eeuw bleven de andere overheden ook in de 20e eeuw sterk afhankelijk van financiële ondersteuning door de rijksoverheid. In 1990 werd slechts 14% van de gemeentelijke inkomsten gevormd door eigen inkomsten (gemeentelijke belastingen, inkomsten uit bezit, vermogen e.d.). De overige inkomsten bestonden voor het grootste deel (60%) uit subsidies c.q. specifieke uitkeringen en voor 26% uit algemene subsidies (algemene uitkeringen) uit het Gemeentefonds.³ Bij de provincies was het beeld niet veel anders. Zij behaalden in 1990 16% van de totale provinciale inkomsten uit eigen middelen. De specifieke subsidies c.q. specifieke uitkeringen⁴ vormden 64% van de provinciale inkomsten en het resterende vijfde deel was afkomstig uit algemene subsidies (algemene uitkeringen) uit het Provinciefonds.

Uit de provinciale cijfers blijkt dat er sinds de eeuwwisseling een aantal ingrijpende wijzigingen hebben plaatsgevonden. In 1900 was nog slechts 2% van de provinciale inkomsten afkomstig uit subsidies. De rest van de inkomsten bestond voor het overgrote deel uit 'eigen' inkom-

sten, al is het de vraag in hoeverre de opcenten op rijksbelastingen te beschouwen zijn als eigen provinciale belastingen. In ieder geval is het duidelijk dat het aandeel van de subsidies (specifieke uitkeringen) in de inkomsten van de provincies zeer sterk is toegenomen in de loop van de 20e eeuw.

Bij deze groei van rijksoverdrachten aan de provincies hebben vooral subsidies op het terrein van de waterstaat een belangrijke rol gespeeld. Met name de financiën van provincies met veel wegen in beheer en onderhoud zijn vanaf de jaren twintig in sterke mate beïnvloed door Rijkswaterstaatssubsidies. Deze subsidies vloeiden voort uit een aantal wetten die de aanleg en het beheer en onderhoud van het Nederlandse wegennet regelden.⁵ In de volgende paragraaf meer hierover.

Ook het rapport van de Commissie-Oud⁶ dat in 1947 werd uitgebracht is van belangrijke invloed geweest op de financiële verhouding tussen rijk en provincies. De commissie concludeerde in haar rapport dat men geen mogelijkheden zag om het eigen belastinggebied van de provincies te verruimen. Omdat tegelijkertijd werd geconstateerd dat een versterking van de financiële positie van de provincies noodzakelijk was, lag het voor de hand dat er meer 'uitkeringen uit 's Rijks kas' nodig waren om tot deze versterking te komen.⁷

De regering nam de voorstellen van de Commissie-Oud vrijwel volledig over. Maar tijdens de behandeling in het parlement werd nog wel een aantal wijzigingen aangebracht. De belangrijkste verandering was dat besloten werd om de rijksuitkeringen aan de provincies te versterken door middel van een Provinciefonds. Dit fonds zou worden gevoed door een percentage van een groot aantal rijksbelastingen en vervolgens verdeeld worden over de verschillende provincies.⁸ Vanaf 1948 ontvingen de provincies nu van het rijk, naast de eerdergenoemde specifieke subsidies (specifieke uitkeringen), via het provinciefonds een grote algemene subsidie (algemene uitkering).

Na 1948 zou het belang van het eigen belastinggebied voor de totale inkomsten van alle provincies gestaag afnemen. Enerzijds doordat de algemene subsidies uit het Provinciefonds veel sneller toenamen dan de eigen algemene (belasting)middelen en anderzijds door de sterke toename van de specifieke subsidies sinds de jaren zestig. Een zeer omvangrijke specifieke subsidie die de provincies vanaf die tijd ontvingen was de Rijkswaterstaatssubsidie die werd verstrekt in het kader van de Wet Uitkeringen Wegen. Eind jaren zeventig werd omstreeks 40% van de totale

middelen van de provincies en ruim 85% van de specifieke subsidies gevoed uit deze specifieke waterstaatsubsidie.⁹

Door het wegvallen van de grondbelasting en de personele belasting in 1971 kwam ook het provinciale belastinggebied te vervallen. Dit werd eerst opgevangen met een compensatie-uitkering van het rijk en vanaf het begin van de jaren tachtig maakten deze uitkeringen plaats voor eigen inkomsten die verkregen werden door het heffen van opcenten op de Motorrijtuigenbelasting. Daarnaast verkregen de provincies inkomsten uit een opslag op de luister- en kijkgeld.¹⁰

De financiële verhouding tussen de waterschappen en het rijk week af van de financiële verhouding tussen rijk en provincies. Zoals we zagen verwierven de laatste, net als de gemeenten, het grootste deel van hun middelen via algemene en specifieke subsidies van het rijk. De waterschappen bekostigden daarentegen hun taakuitoefening overwegend uit eigen belastingheffing. Maar uit het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de waterschappen in voorgaande periode vaak ook aanzienlijke subsidies van het rijk en de provincies ontvingen. Ook na die tijd werden door het rijk regelmatig kleine en grote subsidiebedragen aan de waterschappen uitgekeerd.

Nadat de Deltawerken in uitvoering waren genomen werd, vanaf de tweede helft van de jaren vijftig, door de waterschappen gepleit voor een algemene subsidieregeling van het rijk. Een regeling die vergelijkbaar zou zijn met de algemene uitkeringen die de provincies en gemeenten ontvingen. Zo'n algemene uitkering voor waterschappen kwam er niet; wel bleven de waterschappen specifieke subsidies ontvangen. In de Waterschapswet van 1991 werd een afzonderlijk artikel opgenomen voor de subsidieverlening aan de waterschappen. Op pagina 80, wordt nader ingegaan op de financiële relatie tussen het rijk en de waterschappen.

In de financiële verhouding tussen het rijk en gemeenten kwam eind jaren twintig verandering door de totstandkoming van een tweede Financiële-Verhoudingswet (1929). Deze wet leidde voornamelijk tot een grote inperking van het eigen belastinggebied van de gemeenten. De eigen gemeentelijke inkomstenbelasting werd afgeschaft en in plaats daarvan kwam er een door het rijk geheven afzonderlijke inkomstenbelasting (Gemeentefondsbelasting). De opbrengst van deze belasting werd gestort in het, eveneens in 1929 ingestelde, Gemeentefonds. Hieruit verkregen de gemeenten van het rijk algemene subsidies.

Door crisis en oorlog heeft de wet vrijwel niet normaal kunnen werken. In de naoorlogse jaren kwamen eerst noodregelingen tot stand voordat in 1960 een nieuwe Financiële Verhoudingswet in werking trad.

De belangrijkste verandering die deze derde Financiële Verhoudingswet teweegbracht was een ingrijpende wijziging van het verdeelsysteem van de algemene subsidies uit het Gemeentefonds. De wet kende een overheersende invloed toe aan het aantal inwoners als verdeelmaatstaf. Later werden andere verdeelmaatstaven ingevoerd en werden er voortdurend ook andere veranderingen in de financiële verhouding aangebracht. De Financiële Verhoudingswet uit 1984 bracht betrekkelijke rust. Maar dit was niet van lange duur. Al na enkele jaren werd duidelijk dat

het verdeelsysteem van het gemeentefonds te scheef en te star was. Het stelsel bleek onvoldoende in staat om maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen te kunnen volgen. Op basis van adviezen van de Raad voor de gemeentefinanciën kwamen dan ook in het midden van de jaren negentig wetsvoorstellen tot stand tot herziening van de verdeling. Een van de voorstellen was de realisatie van een nieuwe Financiële Verhoudingswet. Deze wet werd op 21 oktober 1996 (Stbl. 576) van kracht.

Tegelijk met de totstandkoming van de Financiële Verhoudingswet 1984 werd door de regering besloten om de enorme groei van specifieke subsidies (uitkeringen) terug te dringen. In 1960 vormde de algemene subsidie uit het gemeentefonds de belangrijkste bron van inkomsten voor de gemeenten: ruim de helft van de inkomsten was hieruit afkomstig. Meer dan een derde van de gemeentelijke inkomsten werd verkregen uit specifieke subsidies, waarvan het overgrote deel bestond uit uitkeringen voor onderwijs, politie en armenzorg. Nog geen 12% van de gemeentelijke inkomsten werd verworven uit eigen belastingen en retributies van de gemeenten. Sinds 1989 liet het aandeel van de algemene subsidies uit het Gemeentefonds weer een toename zien.¹¹

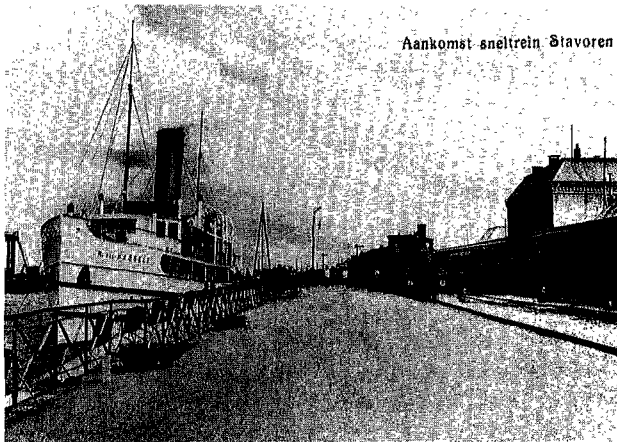
4.2 De financiële verhouding in het waterstaatsbestuur

4.2.1 De organisatie van de waterstaatszorg, 1927-1992¹²

Vanaf de jaren twintig tot omstreeks 1980 raakte de discussie over de vraag welke waterstaatswerken als rijkswerken beschouwd konden worden en welke niet enigszins op de achtergrond. Toch kwam deze kwestie, en de daarmee samenhangende taakverdeling tussen rijk en andere overheden op het gebied van de waterstaatszorg, in deze periode nog af en toe bovendien. Zoals gewoonlijk was dit met name het geval als er met de werken veel geld was gemoeid. Een goed voorbeeld hiervan vormde het debat dat in de jaren vijftig en zestig plaatsvond naar aanleiding van de financiële en bestuurlijke regeling van de deltawerken (zie p. 73).

In de jaren tachtig laaide er opnieuw een principiële discussie op. De oorsprong van deze discussie werd gevormd door ideeën over stimulering van het streven naar decentralisatie die in de jaren zeventig waren gelanceerd. Deze gedachten werden op het gebied van de waterstaatszorg vertaald in het beginsel dat het rijk niet langer waterstaatswerken van regionale of zelfs lokale betekenis in beheer moest houden. Rijkswaterstaat zou zich alleen moeten bezighouden met waterstaatswerken die deel uitmaakten van de hoofdinfrastructuur van het land. Dit uitgangspunt werd ook naar voren gebracht in de structuurschema's Verkeer en Vervoer én Vaarwegen, die beide in 1977 bij de Tweede Kamer werden ingediend.

Maar voorlopig werd er nog geen actie ondernomen. Pas toen in de jaren tachtig onder de kabinetten-Lubbers grote aandacht uitging naar een terugtrekkende overheid werd ernst gemaakt om de eerder geuite voornemens in beleid om te zetten. Dit resulteerde onder meer in de zogenaamde operaties Brokx-Droog, die de herverdeling van het wegenbeheer tot doel had, en Brokx-Nat: de overdracht van 'natte' waterstaatswerken.



De spoorweghaven van Stavoren omstreeks 1920. De spoorweghaven was een van de circa 300 'natte' waterstaatswerken die in het kader van de operatie Brokx-nat door het rijk werden overgedragen aan andere beheerders. De spoorweghaven was in de jaren tachtig van de 19e eeuw aangelegd ten behoeve van de veerdienst Enkhuizen-Stavoren.

De herverdeling van het wegenbeheer bestond uit twee hoofdonderdelen. Ten eerste een grootscheepse onvrijwillige en door de Wet Herverdeling Wegenbeheer (1993) geregelde ruil van wegen tussen het rijk en de andere overheden. Daarnaast werd het systeem beëindigd waarin deze overheden, op grond van de Wet Uitkeringen Wegen (die werd ingetrokken in 1993), jaarlijks van Rijkswaterstaat subsidies ontvingen voor hun wegzorg. Voortaan zou deze subsidiestroom worden verstrekt via het Provincie- en Gemeentefonds, en werd daarmee een algemene subsidie.

Vooral voor de provincies had dit belangrijke consequenties. Het Provinciefonds werd met 50% verhoogd en de provincies moesten vaststellen wie vanaf dat moment voor het beheer van de wegen zou gaan zorgen. De herverdeling had voor het rijk onder andere tot gevolg dat de lengte van door het rijk beheerde net van voor autoverkeer geschikte wegen halveerde.

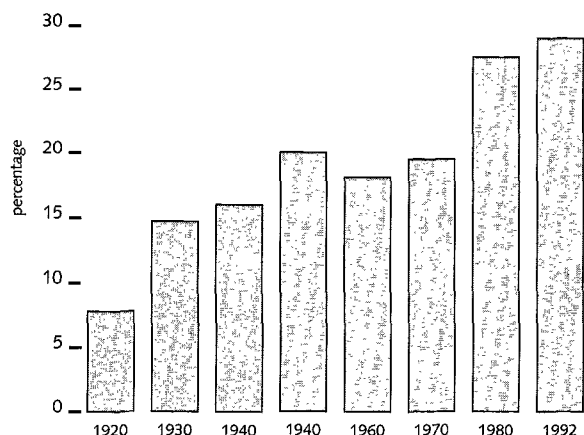
De overdracht van 'natte' waterstaatswerken zou per geval worden bekeken en niet wettelijk worden geregeld. Net als bij de herverdeling van het wegenbeheer was het principe dat het rijk zich beperkte tot het beheer van waterstaatswerken die behoorden tot de hoofdinfrastructuur. Dat betekende dat in beginsel alle waterstaatswerken met een lokale of regionale functie zouden worden overgedragen aan de andere overheden. Elk werk zou door middel van een Koninklijk Besluit op een passende datum worden overgedragen.

4.2.2 Waterstaatssubsidies, 1927-1992

• De ontwikkeling van het relatieve belang van de rijkswaterstaatssubsidies

Wanneer onderstaande grafiek (4.1) naast grafiek 3.1 (op pagina 35) wordt gehouden lijken de twee grafieken min of meer elkaars spiegelbeeld te vormen. Het overwegend dalende verloop van het aandeel van de Rijkswaterstaatsubsidies in de waterstaatsuitgaven van het rijk blijkt vanaf de jaren twintig te worden omgebogen in een stijgende lijn. Na 1920 groeide het subsidie-aandeel (bijna) voortdurend tot in 1992. In dat jaar werd niet veel minder

Grafiek 4.1. Aandeel subsidie-uitgaven in totale uitgaven Rijkswaterstaat, 1920-1992



dan een derde (29%) van de waterstaatsuitgaven als subsidie uitgekeerd. In 1920 was dat nog slechts 7,8%.

De grootste stijging van het subsidie-aandeel deed zich voor tussen 1920 en 1930. Het belang van de subsidie-uitgaven in de totale waterstaatsuitgaven was in 1930 bijna tweemaal zo groot als in 1920. Deze sterke toename is te verklaren uit de instelling van het Wegenfonds in 1927.

Uit dit fonds, in 1934 omgedoopt tot Verkeersfonds, werd voor miljoenen guldens aan nieuwe subsidies uitgekeerd aan provincies voor de verbetering en onderhoud van secundaire wegen. Deze grote subsidiestroom bleef tot in de jaren negentig voortduren. De uitgaven kwamen op dat moment al lang niet meer ten laste van het Verkeersfonds dat kort na de Tweede Wereldoorlog was opgeheven, maar werden via de rijksbegroting verstrekt.

De wegensubsidies aan de provincies bleven tot en met 1992 veruit de omvangrijkste subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat. In tabel 4.2 op pagina 68 is te zien hoe groot het aandeel van deze subsidies in de totale waterstaatsuitgaven in de periode 1930-1992 was. De groei van de subsidie-uitgaven in deze periode werd dan ook voor een belangrijk deel beïnvloed door de wegensubsidies aan de provincies. Daarnaast heeft nog een aantal andere subsidies hieraan een bijdrage geleverd. De meest omvangrijke hiervan waren de bijdragen in de kosten van versterking van hoofdwaterkeringen in beheer bij andere overheden en de subsidies voor de bestrijding van waterverontreiniging.

• Bestuurlijke en economische subsidies

• Overzicht

De cijfers van tabel 4.1 hebben nauwelijks nog toelichting nodig. Het is overduidelijk dat de bedragen die werden besteed aan economische subsidieverlening ten opzichte van de bedragen die werden uitgegeven aan bestuurlijke subsidies zeer weinig voorstelde. Dat was in 1920 het geval (evenals overigens in de voorafgaande twintig jaar), en zou ook daarna zo blijven. Dat hield overigens nog niet in dat er in een aantal van deze, en tussenliggende, jaren geen respectabele subsidiebedragen bij de private sector terecht kwamen. Eén onderneming kon in de perio-

de 1940 - jaren tachtig, vrijwel jaarlijks rekenen op uitkeringen van Rijkswaterstaat die meerdere tonnen bedroegen. Helemaal te verwaarlozen was deze categorie subsidies dus niet. De economische subsidies worden verder behandeld op pagina 86.

Tabel 4.1: De aandelen van bestuurlijke en economische subsidies in de totale subsidiebedragen verstrekt door Rijkswaterstaat, 1920-1992 (in procenten)

jaar	bestuurlijke subsidies	economische subsidies
1920	98.8	1.2
1930	99.4	0.6
1940	99.8	0.2
1950	98.2	1.8
1960	99.5	0.5
1970	99.9	0.1
1980	99.9	0.1
1992	100.0	0.0

• *Bestuurlijke subsidies*

In nominale termen nam de subsidieverlening door Rijkswaterstaat tussen 1930 en de jaren negentig spectaculair toe. Het totale subsidiebedrag steeg tussen 1930 en 1992 van zo'n kleine f 8 mln tot ruim f 1,3 mld. Omdat deze toename voor verreweg het grootste deel het gevolg is van inflatie zegt dit eigenlijk niets over het belang van het subsidie-instrument voor Rijkswaterstaat. Ook de totale

waterstaatsuitgaven van het rijk bedroegen in 1930 slechts een fractie (circa f 56 mln) van die van het begin van de jaren negentig (omstreeks f 4,5 mld). De ontwikkeling van de omvang van de Rijkswaterstaatssubsidies is dan ook het best weer te geven als deze wordt gerelateerd aan het niveau van de totale Rijkswaterstaatsuitgaven in deze periode, zoals in grafiek 4.1. Aangezien de bestuurlijke subsidies in de onderzochte jaren in de periode 1930-1992 steeds 99% of meer van de totale subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat besloegen was het verloop van deze uitgaven ook vrijwel identiek aan die van de totale subsidie-uitgaven.

De looptijd van subsidies

Veel subsidies die in 1920 op de begroting stonden vermeld werden na die tijd vaak nog enkele tientallen jaren achtereen uitgekeerd. Dit terwijl een aantal daarvan ook in 1920 al een lange voorgeschiedenis als vaste subsidiepost kende. De lange looptijd blijkt bijvoorbeeld uit de leeftijd van subsidies die werden opgevoerd op de begroting van 1980. Van de zeventig subsidies uit 1980 werd bijna de helft tien jaar of langer uitgekeerd door Rijkswaterstaat. Hiervan werd weer meer dan de helft tenminste twintig jaar lang verstrekt. Enkele hiervan kwamen al dertig jaar of langer voor op de waterstaatsbegroting. Maar ook werden er subsidies vermeld die veertig, vijftig, zeventig en zelfs tachtig, negentig jaar geleden - en soms nog langer - ook al door Rijkswaterstaat werden uitgekeerd.



Het Noordzeekanaal bij IJmuiden op 16 februari 1895 na 18 dagen strenge vorst. De vaargeul wordt opgehouden door aanhoudend heen en weer varen van ijsbrekers van de Vereniging voor Algemeene Scheepvaartbelangen te Amsterdam. De vereniging was (ook in de 20e eeuw) een 'vaste subsidieklant' van Rijkswaterstaat.

Een paar van die 'oudjes' worden hier genoemd, te beginnen met de langst lopende: de subsidie aan de provincie Groningen voor het onderhoud van de zeeweringen langs de Eems. Deze subsidie werd voor het eerst in 1880 door Rijkswaterstaat aan de Groningers verstrekt (zie pagina 52). Toen werd hiervoor een bedrag van f 544 uitgetrokken. Het subsidiebedrag was echter in 1980 bepaald niet aan de moderne tijd aangepast, al werd er door Rijkswaterstaat wel coulant afgerond: de provincie kon zich nu in de handen wrijven voor een bedrag van f 550. Blijkbaar was destijds een bedrag in vaste prijzen afgesproken. Het is de vraag of de provincie Groningen in 1980 nog echt behoefte had aan rijksbijdragen van deze omvang.

Een vraag die hieruit voortvloeit is, of er destijds, en wellicht al veel eerder, geen einde aan deze subsidie had moeten worden gemaakt. Gezien de waarschijnlijk nog maar zeer geringe effectiviteit van de subsidie was hier veel voor te zeggen geweest.

De subsidie die werd uitgekeerd aan verenigingen tot ijsbestrijding was wel met de tijd meegegaan. De bedragen werden bij deze subsidies blijkbaar in lopende prijzen uitgedrukt. De kosten van ijsopruiming op de scheepvaarwegen werden al voor de eeuwwisseling door Rijkswaterstaat gesubsidieerd. In de begroting voor 1900 werd een bedrag van f 12.000 uitgetrokken voor een bijdrage in de kosten van ijsopruiming in het Noordzeekanaal. In 1980 ontvingen de verenigingen gezamenlijk een bedrag van een ton.

Van veel grotere omvang waren de uitgaven die waren gemoeid met de subsidieverlening voor het onderhoud en verbetering van wegen die deel uitmaakten van het Rijkswegenplan maar niet in beheer en onderhoud bij het rijk waren. In 1980 werd deze subsidiepost begroot op f 17,8 mln. Deze subsidiestroom vloeide voort uit de instelling van het eerdergenoemde Wegenfonds in 1927 (geregeld in de Wegenbelastingwet) en was dus in 1980 al meer dan een eeuw oud. In 1930 werd voor de subsidie een bedrag van f 350.000 uitgetrokken.¹³

Doelgroepen

De verhoudingsgewijs enorme subsidiebedragen voor de provinciale wegen liet natuurlijk duidelijke sporen achter op de verdeling van de subsidie-uitgaven over de diverse subsidiedoelgroepen van Rijkswaterstaat. Vanaf 1927 tot en met 1992 zouden de provincies daardoor steeds de belangrijkste subsidiedoelgroep van Rijkswaterstaat zijn.

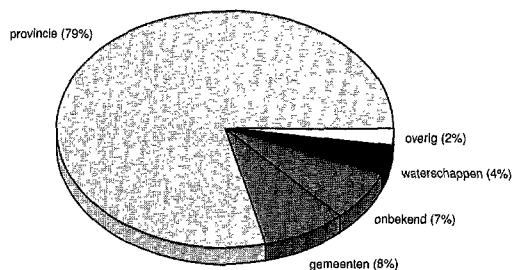
In grafiek 4.2 is te zien dat de provincies in 1930 bijna 80% van de totale subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat ontvingen. Dit percentage kan zelfs nog wel wat hoger hebben gelegen omdat de provincies, net als de gemeenten en waterschappen, zeer waarschijnlijk ook deel uitmaakten van de categorie 'onbekend'. Dit is een groep subsidies aan overheden waarvan uit de bron niet duidelijk werd aan welke overheid bepaalde subsidie-uitgaven werden uitgekeerd.

Veel minder imposant werd daardoor de positie van de andere subsidie-doelgroepen. Al moet daarbij bedacht worden dat zij soms eveneens gebruik konden maken van de subsidiegelden die aan de provincies werden uitgekeerd voor de wegzorg (zie pagina 71). De op één na

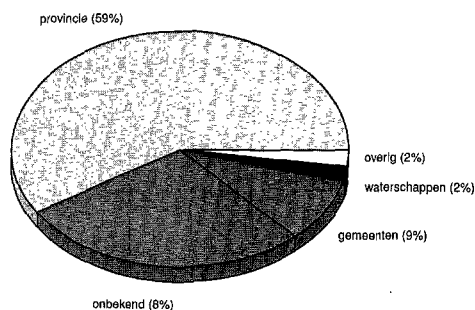
belangrijkste doelgroep vormden de gemeenten. Zij konden zich 'slechts' met ongeveer 8% van de totale subsidiegelden tevreden stellen. Maar dit was toch nog tweemaal zoveel als de waterschappen die met 4% de minst belangrijke overheidsdoelgroep was van Rijkswaterstaat. In grote lijnen bleef de geschetste verdeling van subsidiegelden over deze drie doelgroepen in de navolgende periode bestaan. Het beeld van de verdeling van de subsidie-uitgaven over de doelgroepen in bijvoorbeeld 1980, zoals in grafiek 4.3 wordt getoond, is dan ook niet wezenlijk anders dan in 1930.

Hieruit blijkt dus ook de continu grote invloed van de wegensubsidies. In tabel 4.2 wordt de betekenis van deze subsidiebedragen ten opzichte van de totale subsidie-uitgaven weergegeven.

Grafiek 4.2. Aandelen van diverse subsidiedoelgroepen in het totale subsidiebedrag verstrekt door Rijkswaterstaat in 1930



Grafiek 4.3. Aandelen van diverse subsidiedoelgroepen in het totale subsidiebedrag verstrekt door Rijkswaterstaat in 1980



Gedurende de gehele periode 1927-1992 vormden de bedragen die door Rijkswaterstaat aan de provincies voor wegzorg werden uitgekeerd meer dan de helft van de totale Rijkswaterstaatssubsidies. Vaker nog lag het aandeel van deze subsidies in de buurt van twee derde van de totale subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat.

Tabel 4.2: Aandelen van wegensubsidies die door Rijkswaterstaat werden verstrekt aan de provincies* in de totale subsidie-uitgaven, 1930-1992

jaar	wegensubsidies aan provincies in % van tot. subsidiebedrag
1930	57
1940	71
1950	63
1960	63
1970	68
1980	54
1992	68

* Op grond van de daarvoor bestemde wettelijke regelingen (Wegenbelastingwet, Wet instelling Verkeersfonds, Wet Uitkeringen Wegen)

Het subsidiebeleid

Naast de bovengenoemde grote subsidiestromen werden er in deze periode jaarlijks gemiddeld nog zo'n veertig tot vijftig andere subsidies verstrekt. Deze subsidies waren in vergelijking met de grote subsidies meestal aanzienlijk kleiner van omvang. Soms, vooral wanneer het subsidies betrof uit een grijs verleden, ging het zelfs om extreem lage bedragen. Zoals bijvoorbeeld bij de eerder genoemde subsidie aan de provincie Groningen in de kosten van onderhoud van de zeeweringen langs de Eems. Nog lager was het bedrag dat werd uitgekeerd als bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van het onderhoud van het vaarwater in het Zuider- en Noorder-Spaarne. De provincie ontving hiervoor vele decennia lang elk jaar een bedrag van f 400.

Veel subsidies werden verleend voor onderhoud en verbetering van havens. Daarnaast werd ook een flink aantal subsidies verstrekt voor de verbetering van de waterhuishouding. Zo werd jaren achtereenvolgens veel geld uitgetrokken voor subsidieverlening voor verbetering van de Linge. Een ander voorbeeld was de bijdrage aan het waterschap Het stroomgebied van de Dommel in de kosten van verbetering van de afwatering van de Dommel. Deze subsidie stond al voor 1940 op de begroting vermeld en werd tot in de jaren zeventig, geïndexeerd voor inflatie, uitgekeerd.

Een belangrijke nieuwe en relatief omvangrijke subsidie-categorie werd gevormd door de subsidies voor de stimulering van de verkeersveiligheid. Deze subsidies werden pas vanaf de jaren zestig verstrekt. In eerste instantie voornamelijk aan particuliere non-profit organisaties maar later ook aan gemeenten. In 1992 werd een bedrag van ruim f 13 mln uitgekeerd aan gemeenten voor de bevordering van de verkeersveiligheid.

In tegenstelling tot de grote subsidiestromen kenden de meeste 'kleine' subsidies geen wettelijke grondslag. Wat dit deel van de waterstaatsubsidies betreft bleef de situatie min of meer gelijk aan die van de 19e eeuw. Destijds waren de subsidies aan de calamiteuze polders en de subsidies aan de 'kleine rivierenwaterschappen', samen met nog een enkele andere subsidieregeling, de enige wettelijk geregelde subsidies. Het feit dat toen voor deze subsidies een wettelijke regeling nodig werd gevonden hing vooral samen met de omvang van de bedragen en de vage gren-

zen tussen rijksbelang en regionaal belang. Alle overige subsidies hadden geen wettelijke basis en hierin trad voor het merendeel van de subsidies in de 20e eeuw geen verandering op. Hoewel de subsidies als zelfstandige artikels in de begrotingswet werden opgenomen was er geen sprake van een subsidie die krachtens of bij wet geregeld werd.

Dit gegeven sluit aan bij de constatering van J.G. Steenbeek die (in 1961) stelt dat de meeste rijkssubsidieregelingen niet direct of indirect op een speciaal wettelijk voorschrift berusten. Deze subsidies kunnen volgens Steenbeek hun bestaan alleen maar ontlenen aan de hoofdstukken van de rijksbegroting, die de minister tot het doen van uitgaven voor bepaalde doelen machtigen. Al deze 'ministeriële subsidieregelingen' hebben behalve een zekere gelijkvormigheid ook vaak gemeen dat zij geen formeel recht op subsidie geven. In bijna alle gevallen is de minister een facultatieve bevoegdheid gegeven.¹⁴

Tot in de jaren negentig bestond de juridische basis van het grootste deel van de subsidies van Rijkswaterstaat naast de rijksbegroting alleen uit brieven, convenanten, contracten en reglementen.¹⁵ In de inleiding werd al aangegeven dat het de bedoeling is van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht dat hier verandering in komt. In principe kan als de wet in werking treedt een bestuursorgaan alleen subsidie verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie verleend kan worden. De Algemene wet bestuursrecht biedt overigens verschillende uitzonderingen op deze 'regel', met name ten aanzien van relatief kleine subsidies.

Zoals gezegd gold het ontbreken van de wettelijke basis alleen voor de relatief kleine subsidies. Zij vormden weliswaar wat betreft het aantal subsidies de meerderheid maar werden qua omvang van de daarmee gemoeide bedragen ver overtroffen door de grote subsidies. Deze subsidiestromen bestonden, naast de subsidies voor de wegeenzorg, uit uitkeringen aan andere overheden voor twee specifieke doeleinden, namelijk: de zorg voor de (hoog)waterkeringen en de bestrijding van de waterverontreiniging. Niet toevallig vielen deze doelen, evenals de wegeenzorg, samen met de voornaamste taken op het gebied van de waterstaatszorg in de 20e eeuw.

De sterk groeiende politiek-maatschappelijke behoefte aan een adequaat optreden op het gebied van deze beleidsterreinen vormde aanleiding om de samenwerking tussen het rijk en andere overheden ten aanzien van deze taken in een breder kader te regelen dan voorheen was gebeurd. Deze regelingen werden gerealiseerd in een aantal wetten die in belangrijke mate richtinggevend waren voor de 20e eeuwse waterstaatszorg.

De zorg voor de 'droge' waterstaat werd vanaf 1926 voor een belangrijk deel geregeld in de Wegenbelastingwet (later veranderd in de Motorrijtuigenbelastingwet). Sinds de jaren zestig gebeurde dit door middel van de Wet Uitkeringen Wegen. In de Deltawet werden regelingen getroffen voor de belangrijkste zeewaterkerende voorzieningen, en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zorgde voor het bestuurlijk en financieel kader voor de bestrijding van waterverontreiniging.

Omdat de activiteiten die op basis van deze wetten ondernomen zouden worden gepaard zouden gaan met omvangrijke subsidiestromen van het rijk richting de andere overheden, werd tijdens de voorbereiding en totstandkoming van de wetten de nodige aandacht gegeven aan de subsidiekwestie. Het bleek niet eenvoudig overeenstemming te bereiken over de manier waarop de subsidieverlening gestalte moest krijgen.

De discussie die daarover tussen het parlement en de regering (met name de Minister van Verkeer en Waterstaat) plaatsvond biedt waardevol materiaal om de naoorlogse ideeën ten aanzien van het subsidie-instrument te onderzoeken. Hieronder wordt daarvan verslag gedaan. Ook zal aandacht worden besteed aan het subsidievraagstuk met betrekking tot de waterschappen dat in dezelfde tijd voortdurend speelde en ook door het totstandkomen van de bovengenoemde wetten werd beïnvloed.

Subsidies voor de droge infrastructuur: wegensubsidies¹⁶

De eerste auto in Nederland in 1896, werd al snel gevolgd door vele andere. Tien jaar later waren er al meer dan 1.000 en in 1924 konden er ruim 30.000 auto's op de Nederlandse wegen worden aangetroffen. Deze snelle ontwikkeling noodzaakte al gauw tot een reactie van de overheid. Vanaf het begin van de 20e eeuw werden voorstellen gedaan om tegemoet te komen aan de eisen die het moderne, gemotoriseerde verkeer aan de wegen stelde. Dit betekende dat er een einde moest komen aan de jarenlange verwaarlozing van de wegen. Er moest beleid worden ontwikkeld gericht op de aanpassing van de wegen aan de automobiel. Verbreding van de wegen en verbetering van de verharding waren de eerste vereisten.



Een van de eerste auto's in Nederland, 1907. W.K.W. Matthes uit Amsterdam steekt in mei 1907 met zijn Peugeot te Brummen met een pontje de IJssel over.

De Wegenbelastingwet

Een dergelijk beleid zou de (rijks)overheid vele jaren achtereen vele miljoenen guldens kosten. Dit bleek een ernstig bezwaar te vormen gezien de ontoereikende financiële mogelijkheden van het rijk. Daarom werd begin jaren twintig aan een commissie van de Vereniging Het Nederlandsche Wegencongres (NWC) de opdracht gegeven om te bezien of de weggebruiker verplicht zou kunnen worden om een bijdrage te betalen.

In het in 1924 uitgebrachte rapport van de commissie, waarin ook een ambtenaar van het departement van Waterstaat zitting had, werd geconcludeerd dat de weggebruikers inderdaad gevraagd moest worden een bijdrage te leveren in de kosten van onderhoud en verbetering van het wegennet. Niet lang daarna werd een ontwerp-Wegenbelastingwet bij het parlement ingediend. Op 30 december 1926 werd 'de wet tot het heffen van eene belasting en treffen van verdere voorzieningen voor openbare verkeerswegen te land', de Wegenbelastingwet, in het Staatsblad geplaatst.

De verder te treffen voorzieningen bestonden voornamelijk uit de instelling van een wegenfonds met ingang van 1927, waarin de opbrengsten van de motorrijtuigenbelasting gestort zouden worden, én de verdeling van de fondsgelden tussen het rijk en de provincies. De belasting zou worden geheven en geïnd door het rijk. Een deel daarvan zou aan de provincies worden uitgekeerd die op hun beurt weer een deel aan andere wegbeheerders konden overdragen. In de uitgebreide toelichting op de ontwerp-Wegenbelastingwet was een verklaring gegeven voor deze keuze voor (getrapte) subsidieverlening.

Als eerste werd uitgelegd waarom de andere wegbeheerders niet de mogelijkheid gelaten werd om het beheer en onderhoud van de wegen in hun gebied geheel voor eigen rekening en gefinancierd uit eigen motorrijtuigenbelastingopbrengsten te verrichten. Een optie die eigenlijk eerder voor de hand lag aangezien in het midden van de jaren twintig door enkele provincies (Noord-Brabant en Groningen) al een aantal jaren een eigen, provinciale wegenbelasting werd geheven.¹⁷

In de toelichting op het wetsontwerp werd echter beargumenteerd dat wanneer de heffing van de belasting op motorrijtuigen - waarvan de opbrengst werd gebruikt voor de wegenaanleg en het wegenonderhoud - behalve door het rijk ook nog door iedere provincie zou plaatsvinden dit vooral voor het doorgaand verkeer veel hinder en oponthoud zou veroorzaken. Maar ook het verkeer tussen de provincies onderling zou daarvan last hebben.

Ter illustratie van de ongemakken die een dergelijke decentrale aanpak zou meebrengen werd erop gewezen dat dit zou inhouden dat er twaalf tarieven, twaalf regelingen voor de heffing en twaalf administraties voor inning en controle zouden ontstaan.

Ook de 'opcenten-optie' was geen goed alternatief, zo werd beweerd. Er werd de voorkeur aan gegeven om een deel van de rijksbelasting-opbrengst aan de provincies uit te keren in plaats van de provincies een opcentenheffing toe te staan (in dit geval een procentuele verhoging van de rijksbelasting op motorrijtuigen ten bate van de provincies). De opbrengst van deze opcentenheffing zou namelijk vrijwel geheel afhangen van het aantal motorrijtuigen waarvoor in iedere provincie belasting werd betaald. Dit zou echter niet gelijk zijn aan het aantal motorrijtuigen dat binnen de grenzen van iedere provincie in gebruik was. Daarnaast werd er gewezen op de omstandigheid dat opvoering van de provinciale opcenten zou leiden tot verzwarende van de belastingdruk of tot verlaging van het tarief van de hoofdsom voor het rijk. Verder werd gesuggereerd dat de opcenten-optie onrechtvaardig uit zou pakken voor de centraal gelegen provincies als de provincies

daarbij niet de bevoegdheid zouden krijgen om houders van motorrijtuigen die in andere provincies woonden ook te laten bijdragen.

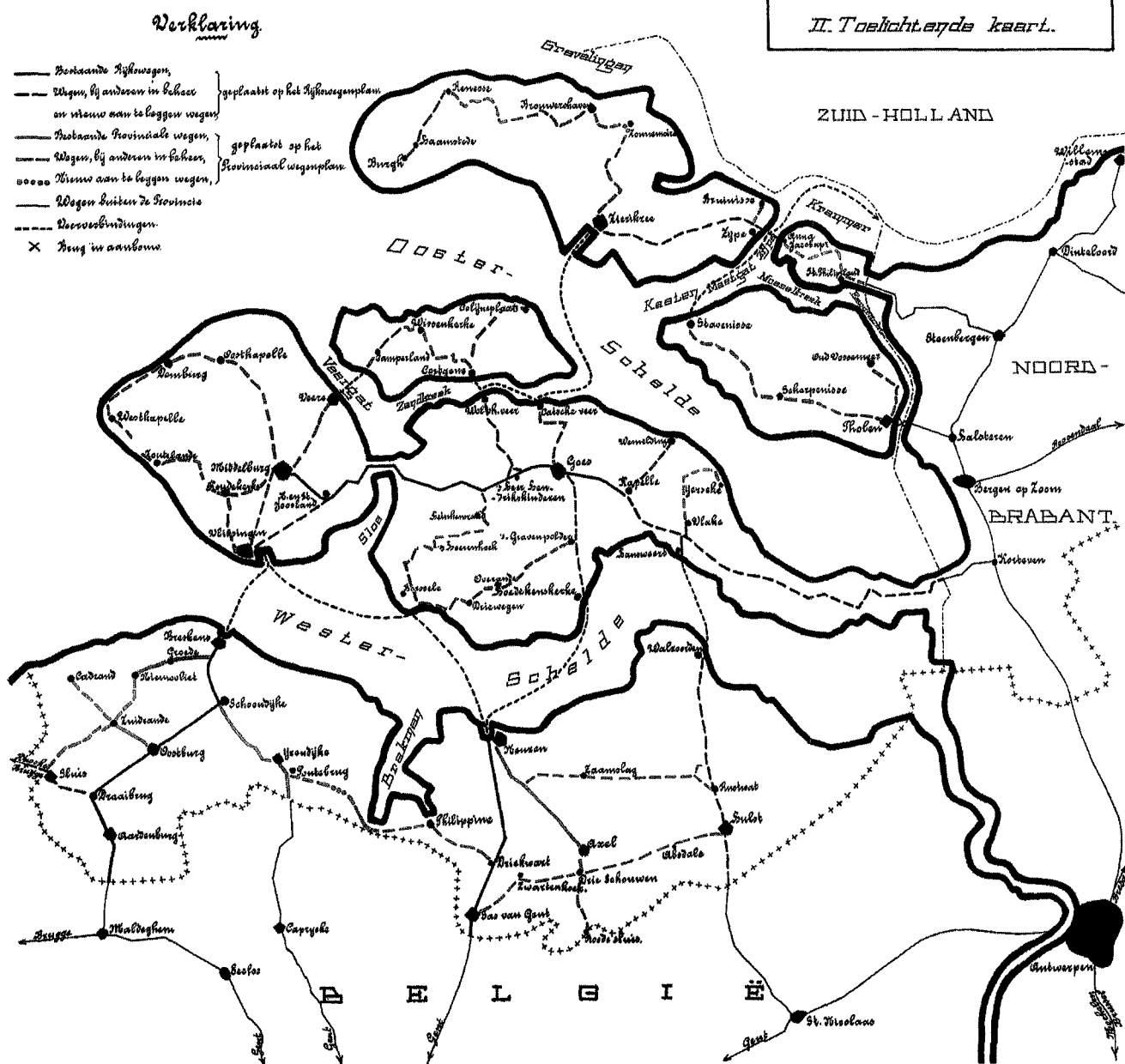
De motivatie ten gunste van subsidieverlening werd afgerond met de opmerking dat de provincies de uitkering van een deel van de belastingopbrengst niet als een gunst moesten beschouwen maar als een belastingaandeel dat

Uit de verdere tekst van de memorie van toelichting is op te maken dat er impliciet nog een ander motief speelde dat waarschijnlijk minstens zo belangrijk was voor het rijk om voor het subsidie-instrument te kiezen. Dit kwam naar voren toen de verdeling van het subsidiegeld aan de provincies aan de orde kwam. Er werden verschillende criteria genoemd die overwogen waren om een goede verdeling van dit geld te realiseren.

Rijkswegplan en Provinciaal wegplan voor Zeeland.

Schaal 1:200000.

Uitvoering Wegbelastingwet.
II. Toelichtende kaart.



De rijks- en provinciale wegen van Zeeland in de jaren twintig.

de provincies toekwam om zodoende even goed als het rijk in staat te zijn om de overheidsstaken op het gebied van de wegeaanleg- en onderhoud uit te voeren.

Zo was er onder meer bekeken of er niet kon worden uitgegaan van een verdeling op basis van de opbrengst van de heffing in elke provincie. Deze mogelijkheid werd ech-

ter van de hand gewezen want deze verdeling "zou niet met behoefte rekenen, maar het minst geven aan die minst welvarend is; zou over 't hoofd doen zien, dat de belastingbetaler (houder van een motorrijtuig en wielrijder) in de eene Provincie belang heeft ook bij den toestand der wegen in andere Provinciën." Ook moest het idee ontraden worden om de opbrengsten in de verschillende provincies gescheiden te houden en in elke provincie de opbrengst te bestemmen voor de wegen in die provincie, zowel rijks- als andere wegen.

Dit standpunt wijst erop dat men van mening was dat de wegen in het land overal in min of meer dezelfde kwantiteit en kwaliteit beschikbaar moesten zijn voor de weggebruikers. Hier trad het zogenaamde gelijkheidsmotief op de voorgrond.

Overigens werd de kwantiteit en kwaliteit van de provinciale wegennetten door het rijk ook beïnvloed door de gelijktijdige toepassing van voorschriften en het uitoefenen van toezicht. In de wet werd de provincies onder andere voorgeschreven om een provinciaal wegenplan vast te stellen dat door de minister moest worden goedgekeurd. Door die goedkeuring kon in de gaten worden gehouden of er op de provinciale wegenplannen alleen die wegen kwamen die daarop thuis hoorden. Daarnaast kon zo worden gestimuleerd dat in het hele land zoveel mogelijk naar dezelfde, in laatste instantie door de regering als juist erkende richtlijnen te werk werd gegaan. Het streven naar evenwichtigheid en uniformiteit was dus een belangrijk doel van het wegenbeleid van Rijkswaterstaat en daar werd de keuze en de invulling van de daarbij toe te passen bestuursinstrumenten op afgestemd.

Uit het Wegenfonds werd aan provincies een tegemoetkoming uitgekeerd voor secundaire wegen volgens een vaste verdeling van circa 7.000 km weg over de Rijks- en provinciale wegenplannen. De totale omvang van de uitkering uit het Wegenfonds was een vastgesteld percentage van de opbrengst van de motorrijtuigenbelasting.

De provincies hadden de vrijheid om te bepalen of het provinciaal bestuur zelf zorg zou gaan dragen voor de aanleg of verbetering van de wegen van het provinciaal wegenplan, of dat zij dit aan anderen, onder wie de onderhoudsplichtigen van de bestaande wegen, zouden overlaten. De beslissing daarover is zeer verschillend geweest. In Friesland en Gelderland bijvoorbeeld waren alle wegen van het provinciale wegenplan bij lokale besturen in onderhoud. Daar fungeerde het provinciaal bestuur dus als tussenpersoon bij de uitkering van de bedragen uit het Wegenfonds (en later weer uit de begroting van de Waterstaat). In Overijssel daarentegen kwam de rijkssubsidie geheel of nagenoeg geheel aan de provincie ten goede. In de andere provincies trof men een grote variatie aan in de verdeling van de taak van uitvoering van het wegenplan en dus ook in de verdeling van de rijksuitkering.¹⁸

Een door Ons te bepalen gedeelte

In artikel 32 van de Wet van 30 december 1926 (Stbl. 464), tot het heffen van eene belasting en treffen van verdere voorzieningen ten behoeve van openbare verkeerswegen te land (de Wegenbelastingwet, later Motorrijtuigenbelastingwet genoemd) staat dat de volgende uitkeringen ten laste van het wegenfonds aan derden worden verstrekt:

- uitkeringen aan de provinciën tot een door Ons te bepalen gedeelte, voor de provinciën gezamenlijk, van de ten bate van het wegenfonds komende opbrengst van de wegenbelasting en van de rijwielbelasting in het begrotingsjaar, welk gedeelte in de eerste vijf jaren ten hoogste 30% in de volgende vijf jaren ten hoogste 35% en in de daarop volgende vijf jaren ten hoogste 40% van die opbrengst zal bedragen
- uitkeringen voor onderhoud en verbetering van bij anderen dan het Rijk in beheer en onderhoud zijnde wegen of gedeelten van wegen, welke op het Rijkswegenplan, genoemd in artikel 33 voorkomen
- vergoedingen in kapitaal of in den vorm van jaarlijksche bijdragen, verschuldigd door het Rijk ter zake van overneming in beheer en onderhoud van wegen door anderen; bijdragen, welke mochten worden verleend, voor aankoep van tollén krachtens octrool of concessie geheven"

Verder werd in de wet geregeld hoe de subsidies over de provincies werden verdeeld. In artikel 37 werd hierover vastgesteld dat de helft van het aandeel van de provincies gezamenlijk werd verdeeld in verhouding tot de totale lengte van de niet-rijkswegen in de provincie. De andere helft van het provinciaal aandeel werd onder de provincies verdeeld in evenredigheid met de provinciale belastingopbrengst vermenigvuldigd met de verhouding van de lengte van de niet-rijkswegen in de provincie. In artikel 38 werd bepaald dat de verdeling van de subsidiegelden zou gebeuren door Gedeputeerde Staten. Zij moesten ook toezien dat de subsidies volledig werden besteed voor aanleg, verbetering of onderhoud van de wegen. En zij moesten terugvorderen wat mocht blijken teveel te zijn uitgekeerd.

In artikel 3 van de Wet tot instelling van een Verkeersfonds uit 1934 (Stbl. 534) werd de bepaling met betrekking tot de uitkering aan de provincies als volgt gewijzigd: "uitkeringen aan de provinciën van een gedeelte van de ten bate van het Verkeersfonds komende opbrengst der motorrijtuigenbelasting en der rijwielbelasting in het begrotingsjaar, welk gedeelte voor de provinciën gezamenlijk in de eerste twee jaren 35 pct. en in de daaropvolgende jaren 40 pct. van 21/30 van die opbrengst zal bedragen."

Bron: Boogaard 63e v. 1926 ('s-Gravenhage, 1927)p. 264.
Boogaard 71e v. 1934. ('s-Gravenhage, 1935)pp. 731-732.

In 1934 werd het Wegenfonds omgedoopt tot Verkeersfonds. Bovendien werd sinds 1937 een uitkering voor tertiaire wegen uit het Verkeersfonds gedaan.¹⁹

Kort na de oorlog, in 1947, werden de inkomsten en uitgaven van het Verkeersfonds overgebracht naar de rijksbegroting. Dat hield dus ook in dat de subsidies aan onderhoudsplichtigen van de wegen voortaan via de rijksbegroting werden verstrekt. De bijdrageregeling voor niet bij het rijk in onderhoud zijnde wegen kreeg zijn wettelijk vervolg in 1963 door middel van de Wet Uitkeringen Wegen.²⁰

Subsidies aan andere overheden vermeld in de begroting van uitgaven van het Wegenfonds voor het dienstjaar 1930

- Uitkeringen aan de provincies gezamenlijk van ten hoogste 30% van de ten bate van het wegenfonds komende geraamde opbrengst van de wegenbelasting en van de rijwielbelasting, alsmede uitkeringen aan provincies als bedoeld in artikel 36, eerste lid, laatste zin van de Wegenbelastingwet over 1930 f. 4.500.000
- Uitkeringen, als bedoeld in artikel 40 van de Wegenbelastingwet, aan de provincies Groningen en Noord-Brabant * memorie
- Uitkeringen voor onderhoud en verbetering van bij anderen dan het Rijk in beheer en onderhoud zijnde wegen of gedeelten van wegen, welke op het Rijkswegenplan voorkomen f. 350.000
- Vergoedingen in kapitaal of in de vorm van jaarlijkse bijdragen verschuldigd door het rijk ter zake van overneming in beheer en onderhoud van Rijkswegen door anderen f. 200.000

* In artikel 40 van deze wet was geregeld dat wanneer de uitkering aan deze provincies lager zou uitvallen dan de opbrengst van de provinciale motorrijtuigenbelasting in deze provincies (Groningen en Brabant kenden al voor 1926 een eigen, provinciale, motorrijtuigenbelasting, zie pagina 69) het verschil aan beide provincies zou worden gecompenseerd met een extra uitkering uit het wegenfonds.

Bron: Boogaard 63e v. 1926 ('s-Gravenhage, 1927) p. 265.

Wet Uitkeringen Wegen (WUW)

Na de oorlog werd de wegenfinanciering een belangrijk onderwerp van studie van de eerdergenoemde commissie die zich bezighield met het onderzoek naar het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provincies: de *Commissie-Oud*. De commissie bracht in 1954 haar advies uit over dit financieringsvraagstuk.²¹ Daarbij kwam de commissie ook met een ontwerp van wet voor een nieuwe regeling op de uitkeringen voor wegen. Bij de formulering van de Wet Uitkeringen Wegen werd uitgegaan van de adviezen van de *Commissie-Oud*.

De Wet *Uitkeringen Wegen* schreef de vaststelling voor van een drietal wegenplannen: het rijks-, het secundair en het tertiair wegenplan. Het secundair wegenplan werd door de provinciale staten vastgesteld en gaf een overzicht van de bestaande en nieuw aan te leggen wegen die belangrijke verbindingen vormden voor het doorgaande verkeer, voor zover deze al niet op het Rijkswegenplan voorkwamen. Het tertiair wegenplan werd ook door de provincies vastgesteld en hier betrof het andere belangrijke interlokale verbindingen. Daarnaast werd in de Wet *Uitkeringen Wegen* de zorg voor de quartaire wegen geregeld. Dat waren wegen buiten de bebouwde kom, ingericht voor verkeer van meer dan zuiver lokaal belang en die niet voorkwamen op een van de wegenplannen.²²

Aan de hand van een bepaalde verdeelsleutel²³ werd ieder jaar via de provincies aan de wegbeheerders een subsidie in de kosten van rente en afschrijving en het onderhoud van wegen verstrekt. De subsidies die werden verleend in het kader van de Wet *Uitkeringen Wegen* waren in beginsel niet bedoeld om alle wegenkosten volledig te dekken.

Uitzondering hierop vormden de secundaire wegen; voor deze wegen werd in principe wel een volledige kosten dekking nagestreefd. Bij tertiaire wegen werd er gericht op een dekking van ongeveer drie kwart van de kosten en bij quartaire wegen om en nabij de helft.²⁴

Waarom nieuwe regeling wegensubsidies? ²⁵

De belangrijkste aanleiding voor de vaststelling van nieuwe voorschriften voor de uitkeringen voor wegen was de explosieve groei van het verkeer na de oorlog. Voor de onderhoudsplichtigen betekende deze ontwikkeling dat, als zij de wegen zoveel mogelijk aan de eisen van het verkeer wilden aanpassen, zij hun uitgaven voortdurend moesten verhogen.

Maar de dekking van de uitgaven leverde steeds grotere moeilijkheden op. Dit werd aan de ene kant veroorzaakt doordat de subsidies die op grond van de *Motorrijtuigenbelastingwet* werden verstrekt de stijging van de uitgaven niet altijd volgden. Daarnaast was het zo dat veel wegen - de niet-plan wegen - niet in aanmerking kwamen voor een subsidie.

De financiële moeilijkheden lagen voor de provincies en gemeenten anders dan voor de waterschappen. De eerstgenoemden waren voor hun inkomsten voor de wegzorg, naast de subsidie-inkomsten, grotendeels aangewezen op de algemene subsidies (uitkeringen) uit respectievelijk het Provinciefonds en het Gemeentefonds. De grote onderlinge verschillen in kosten voor de wegzorg tussen de gemeenten onderling en tussen de verschillende provincies maakten de uitkeringen uit deze fondsen - die slechts naar globale criteria werden vastgesteld - ongeschikt om de kosten te dekken.

Bij de waterschappen lag het probleem vooral in het feit dat zij zich op het gebied van het wegenonderhoud steeds meer met oneigenlijke taken moesten bezighouden. In plaats van de verzorging van de regionale waterstaatsbelangen werden de waterschappen en de ingelanden van deze organisaties steeds vaker belast met hoge kosten voor het onderhoud en verbetering van wegen waarvan in toenemende mate gebruik werd gemaakt door doorgaand verkeer.

Belangrijk bezwaar van de oude regeling was ook dat in de diverse provincies voor wegen van hetzelfde belang vaak op een heel verschillende manier en mate subsidies werden verstrekt. Ook beperkte de regeling zich tot subsidies voor wegen van provinciale en tertiaire wegenplannen. Subsidies voor andere, niet op wegenplannen voorkomende wegen, waren echter ook hard nodig.

Het geld bestemd voor de verschillende soorten wegen in een provincie zou, volgens de verantwoordelijke ministers²⁶, in de nieuwe regeling in één bedrag moeten worden uitgekeerd. Daarbij zou aan de provincies een zekere mate van vrijheid worden gelaten voor de manier waarop de subsidies over de verschillende soorten wegen werd verdeeld. Bedoeling hiervan was de provinciale besturen speelruimte te geven voor hun beleid op het gebied van de ontwikkeling van de diverse soorten wegen in hun provincie. Daardoor werd een betere aanpassing aan de regionale en lokale behoeften mogelijk.



Minister van Verkeer en Waterstaat (1959-1963), drs. H.A. Korthals. Samen met zijn collega's van Binnenlandse Zaken (E.H. Toxopeus) en Financiën (J. Zijlstra) was hij verantwoordelijk voor de vaststelling van nieuwe voorschriften voor de rijksuitkeringen voor de wegen van andere overheden.

Aan de andere kant mocht de vrijheid van de provincies geen afbreuk doen aan de eis dat voor wegen van eenzelfde belang en karakter in principe ook in eenzelfde mate werd bijgedragen. In de oude wetgeving was bepaald dat de subsidies werden besteed voor de aanleg, verbetering óf onderhoud van wegen.

Zoals al werd aangegeven, had dit tot gevolg dat er tussen de provincies onderling grote verschillen waren ontstaan in de methode van verdeling van de subsidies onder de onderhoudsplichtigen. Zo ontving in de ene provincie de onderhoudsplichtige een aanzienlijke bijdrage in de kosten van onderhoud en verbetering terwijl in een andere provincie in het geheel geen subsidie werd verstrekt voor het onderhoud. Daar werd alleen een bijdrage gegeven voor de kosten van aanleg en verbetering, als bijdrage à fonds perdu of als tegemoetkoming in de kosten van rente en afschrijving. In deze situatie zou door middel van de Wet Uitkeringen Wegen verandering moeten worden gebracht.

De subsidies van de Wet Uitkeringen Wegen zouden voortaan bestemd zijn voor tegemoetkomingen in de kosten van onderhoud en van rente en afschrijvingen van de kapitaalsuitgaven voor de aanleg en verbetering van wegen.

*Wet herverdeling wegenbeheer*²⁷

In artikel 15 van de Wet Uitkeringen Wegen werd bepaald dat de regelingen op het gebied van de verdeling van de subsidies over de verschillende provincies voor 1 januari 1975 opnieuw bij wet moesten worden vastgesteld. Deze evaluatiebepaling vormde de basis voor een lange periode van onderzoek, ontwikkeling van voorstellen en overleg die uiteindelijk zou resulteren in de Wet herverdeling wegenbeheer van 29 oktober 1992 (Stbl. 563)²⁸ en het intrekken van de Wet Uitkeringen Wegen (1993).

De bedoeling van de Wet herverdeling wegenbeheer was het tot stand brengen van een geordende verdeling van het wegenbeheer. In de wet werd onder meer geregeld dat de door de intrekking van de Wet Uitkeringen Wegen vrijkomende ruimte in de algemene middelen van het rijk zou worden gebruikt voor een vergroting van het Provinciefonds en het Gemeentefonds. Daarnaast zouden nog extra middelen aan deze fondsen worden toegevoegd onder andere in verband met het in beheer overgaan van door het rijk beheerde wegen en provincies.²⁹

Subsidiëring van waterkeringen: de Deltawerken

*De Deltawet van 1958 en de Bijdragenwet deltawerken*³⁰

Naar aanleiding van de stormvloedramp van 1953 kwam op 8 mei 1958 de Deltawet (Stbl. 246) tot stand. Deze wet stelde vast dat er ter beveiliging van het land tegen hoge stormvloeden waterstaatswerken moesten worden uitgevoerd. De werken werden verdeeld in twee categorieën: enerzijds de afsluitingswerken die door het rijk zouden worden uitgevoerd en anderzijds de werken nodig voor de versterking van de hoogwaterkeringen die zouden worden uitgevoerd door de lokale/regionale beheerders.³¹

Het motief van het rijk om zelf een groot deel van de deltawerken op zich te nemen werd in één volzin naar voren gebracht: "aangezien deze werken de grondslag van de verdediging tegen de zee van een belangrijk deel in Nederland vormen, een zeer ingrijpende wijziging in het regime van de benedenrivieren en zeearmen betekenen en voorts een technische staf vereisen, waarover slechts het Rijk beschikt, is de uitvoering hiervan aan het Rijk opgedragen."

Het algemeen belang speelde hierbij dus een grote rol. Het ging bij de afsluiting van de zeearmen om een veel groter belang dan alleen die van het bedreigde gebied. De afsluiting was niet alleen van grote betekenis voor de veiligheid van een belangrijk deel van Nederland. Omdat een overstroming van dit gebied ook ingrijpende gevolgen op landelijk niveau zou teweegbrengen was de afsluiting zeker ook van nationaal belang. Verder vond de regering dat de afsluiting - "en dit is een algemeen belang van de eerste orde" - de voorwaarden creëerde voor de verbetering van de mobiliteit, de opheffing van het isolement van belangrijke gebieden én voor een optimale verdeling van het oppervlaktewater van de grote rivieren en zodoende voor een nationale waterhuishouding.

Door het nationaal belang van de afsluitingswerken zo nadrukkelijk op de voorgrond te stellen lag het voor de hand dat het rijk hiervan ook de financiële consequenties



Beeld van de desastreuze gevolgen van de watersnoodramp van 1953. De stormvloed zette in ons land een gebied van 200.000 ha onder water, meer dan 1800 mensen kwamen om.

zou gaan dragen. Er werd dan ook gesteld dat het "aanvaardbaar" was om het rijk in principe de kosten van deze werken te laten betalen.

Maar als de afsluitingswerken door het rijk werden gefinancierd waarom dan ook niet de werken nodig voor de versterking van de hoogwaterkeringen. Hierbij was toch net zo goed het algemeen belang in het spel? De regering was echter de mening toegedaan dat de kosten van deze werken in principe zouden moeten worden gedekt door de andere belanghebbende actoren. De bedoeling daarbij was dat de specifieke belangen van de verschillende actoren naar intensiteit en volgens draagkracht werden belast.

Er werd in dit verband gewezen op de "karakteristieke waterstaatsrechtelijke gedachte" dat ieder naar de mate van zijn belang schuldplchtig is. Maar de regering was er zich van bewust dat deze criteria niet altijd even bruikbaar zouden zijn. De moeilijkheid zat hem vooral in het begrip belang, iets wat bij deze aangelegenheid niet of nauwelijks te meten was. Ook wanneer bij dit begrip alleen naar economische aspecten gekeken zou worden leverde het slechts een globale indicatie op waarbij afweging en vergelijking van de verschillende belangen niet altijd goed mogelijk was.

Dit werd als volgt toegelicht: "Zo valt het belang van het land, dat in een gedeelte van zijn gebied door een overstroming wordt geteisterd - waardoor een ongunstige terugslag op de gehele nationale economie volgt - niet in dezelfde categorie als dat van de ondernemer, wiens gehele bedrijf door een ramp in enige minuten kan worden vernietigd. Het landsbelang is in zulk een geval indirect en

verwijderd bij de deltawerken betrokken, het belang van de in de omgeving gelegen goederen en gevestigde bedrijven echter onmiddellijk."

Niet alleen had men moeite met het hard maken van het begrip belang, ook het draagkracht-criterium was eigenlijk een dubieuze maatstaf. Het was een zeer relatief begrip en onderhevig aan subjectief inzicht. Een objectief criterium voor overschrijding van draagkracht kon alleen zeer globaal worden gegeven.

Ondanks deze bezwaren was de regering toch van oordeel dat niet alleen de rijksoverheid voor de kosten moest opdraaien. Bij de versterking van de hoogwaterkeringen prevaleerden de specifieke belangen van de actoren ter plaatse. Daarom zou het voor deze werken het beste zijn als zij hiervoor opdraaiden. Het probleem hierbij was wel dat de draagkracht van deze actoren niet toereikend was om dit principe in praktijk te brengen.

Verder werd gemeend dat het onredelijk zou zijn om van de waterschappen die achter een, door het rijk betaalde, afsluiting zouden komen te liggen geen tegenprestatie te verlangen. Want de waterschappen die aan het buitenwater lagen moesten wél aanzienlijke kosten maken voor de verbetering van hun hoogwaterkeringen en het onderhoud daarvan.

Daarom werd voorgesteld dat het rijk de kosten zou dragen van de grote afsluitingen maar daarvoor wel een financiële bijdrage van anderen wilde ontvangen. De versterking van de hoogwaterkering daarentegen zou precies omgekeerd worden gefinancierd. Hier zouden de beheer-

ders in eerste instantie de kosten voor hun rekening nemen, maar zij konden daarbij rekenen op steun van het rijk.

Het subsidie-instrument was daarbij het instrument bij uitstek om een eerlijke verdeling tot stand te brengen. Door het verstrekken van bijdragen en het verlenen van subsidies kon "de gewenste verdelende rechtvaardigheid" worden verwezenlijkt.

Aangezien er nog geen oplossing was voor het probleem van de vaststelling van de belangen en draagkracht van de verschillende actoren kon de hoogte van de subsidiebedragen nog niet vastgesteld worden. Zodoende was het ook nog niet mogelijk om hierover definitieve bepalingen in de wet op te nemen. In artikel 5 van de Deltawet werd daarom een afzonderlijke wet geëist voor het vaststellen van een rijkssubsidie in de kosten van de niet-rijkswerken én voor het opleggen van bijdragen in de kosten van werken die door het rijk zouden worden uitgevoerd.³²

Besloten werd met de opmerking dat het niet zeker was of in deze wet algemene richtlijnen konden worden gegeven voor het verlenen van rijkssubsidies. Het zou ook kunnen zijn dat van geval tot geval bij de afzonderlijke begrotingswetten hierover een beslissing moest worden genomen.

Een algemene subsidieregeling?

Tijdens het verdere verloop van de behandeling van het ontwerp-Deltawet wijzigde dit standpunt. In de te ontwerpen wettelijke regeling voor de financiering van de deltawerken zou wellicht een vast percentage kunnen worden vastgesteld voor de rijkssubsidie voor de versterkingswerken. Gedacht werd aan 60%. Het draagkrachtcriterium zou zijn neerslag kunnen vinden in een bijdrage-regeling voor de lasten van alle waterkeringen in het land.

Bij nader inzien bleken aan deze algemene subsidieregeling toch weer grote haken en ogen te zitten. Het ging daarbij met name om de kwestie van de financiële zelfstandigheid van de waterschappen. Er werd vanuitgegaan dat zo'n algemene subsidieregeling een bijna onvermijdelijk einde zou betekenen voor een belangrijk deel van de financiële zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de waterschappen.

Daarnaast heeft ook de grotere gecompliceerdheid van een algemene bijdragenregeling een rol gespeeld. Vooral de problematiek rond de vaststelling van de draagkracht was daarbij een belangrijke factor. In de toelichting op het wetsontwerp werd opgemerkt dat de norm die bij de bepaling van de draagkracht van de betrokken actoren werd gebruikt wel als een bruikbaar uitgangspunt werd beschouwd voor de vaststelling van het aandeel van de actoren betrokken bij de deltawerken. Maar in het midden werd gelaten of deze norm voor toepassing op de normale waterkeringslasten in aanmerking zou kunnen komen, gezien de zeer uiteenlopende omstandigheden van deze actoren.

Door deze bezwaren begon men zich toch weer af te vragen of het wel verstandig was om een algemene subsidieregeling voor waterkeringen te maken in plaats van een regeling die alleen was bestemd voor de actoren betrok-

ken bij de uitvoering van de deltawerken. Het rijk meende dat het toch beter was om een afzonderlijke regeling te maken. Daarbij werd verwezen naar de bevindingen van de Commissie Financieel Bestel Waterschapswezen.

Deze commissie had in het door haar voorgestelde wetsontwerp voor de algemene bijdragenregeling gesuggereerd dat - afgezien van de Zeeuwse eilanden - na de totstandkoming van de nodige waterschapsconcentratie alleen verschillende Waddeneilanden voor een subsidie op basis van de algemene bijdragenregeling in aanmerking zouden komen.

Bovendien werd er op geattendeerd dat Zeeland op grond van de Wet op de calamiteuze polders al financiële steun van het rijk ontving. Als deze wet vervangen zou worden door een moderne regeling konden de moeilijkheden in Zeeland op "afdoende en bevredigende wijze" worden opgevangen. Ten aanzien van de Waddeneilanden werd geconstateerd dat een belangrijk gedeelte van de zorg voor de kustverdediging al in handen was van het rijk. Daarnaast werd er aan herinnerd dat de waterschappen op de eilanden meermalen subsidies van het rijk en de provincies hadden ontvangen. Als hier toch nog behoefte zou zijn aan financiële steun kon er, vanwege de bijzondere omstandigheden van deze eilanden, van geval tot geval worden bekeken wat de meest efficiënte manier was om aan die behoefte tegemoet te komen.

Bijdrageregeling Deltawerken

Nu de algemene subsidieregeling voor waterkeringen geen kans meer leek te maken moest er verder gewerkt worden aan een afzonderlijke bijdrageregeling voor de deltawerken. Het eerste wetsontwerp voor deze regeling



Overzicht van de zeewaterkerende waterschappen aan het eind van de jaren zestig.

werd vijf jaar na de totstandkoming van de Deltawet aangeboden aan de Tweede Kamer. In de toelichting op dit wetsontwerp werd duidelijk gemaakt dat er met name veel tijd was gaan zitten in het onderzoek naar de draagkracht van de belanghebbende actoren. Op basis van dit onderzoekswerk werd in het wetsontwerp een verdeling van de kosten tussen rijk en waterschappen vastgesteld. De rijksbijdrage in de kosten van anderen werd bepaald op 75%. De bijdrage van anderen in de kosten van het rijk werden op 25% gesteld. Deze percentages zouden de verhouding tussen de bij de deltawerken betrokken nationale en regionale belangen het best weerspiegelen.

Om een rechtvaardige lastenverdeling te bereiken werd in het wetsontwerp steeds het hele gebied dat bij de uitvoering van bepaalde werken belang had bij de financiering van deze werken betrokken. Dus niet alleen het waterschap dat de waterkering in beheer had moest hiervoor betalen, maar ook anderen die belang hadden bij deze werken leverden een bijdrage hieraan. Maas stelt dat deze regeling in feite neerkwam op de invoering van het principe van onderlinge bijstand, zoals de dijkwet van 1810 dat kende. De gebieden die belang hadden bij de deltawerken konden wat de financiering van deze werken betreft, op een lijn worden gesteld met de dijkkringen van 1810.

Nog een andere overeenkomst met de dijkwet van 1810 was dat in de voorgestelde bijdrageregeling deltawerken ook rekening werd gehouden met de draagkracht³³ van de betrokken actoren. Wanneer de draagkracht van een van deze actoren daartoe aanleiding gaf kon de Minister van Verkeer en Waterstaat boven de vaste rijkssubsidie van 75% een bijzondere subsidie toekennen of de aan het rijk te betalen bijdrage lager stellen dan 25%. Bij het bepalen van de draagkracht zou ervan worden uitgegaan dat de jaarlijkse hoogwaterkeringslasten een bepaalde norm niet mochten overschrijden.

Maas merkt naar aanleiding hiervan op: "zoals in 1810 eerst dan op rijkssubsidie aanspraak kon worden gemaakt, wanneer de ring de bij de wet vastgestelde maximumcontributie had betaald, zo wordt ook nu het ontvangen van extra-hulp van het Rijk door het belanghebbend gebied afhankelijk gesteld van het bereiken van de hierboven weergegeven norm ten aanzien van de eigen inspanning."

Het voordeel van deze regeling was dat het de overschrijding van de draagkracht bij voorbaat kon voorkomen. De oorspronkelijke gedachte was geweest om de tegemoetkomingen achteraf te verlenen. Een ander voordeel was dat deze regeling, in tegenstelling tot de algemene bijdrageregeling, niet beperkt hoefde te blijven tot de waterschappen. De regeling zou in principe ook van toepassing kunnen zijn op waterkeringen die door provincies of gemeenten in het kader van de Deltawet zouden moeten worden versterkt.³⁴

In de toelichting op het wetsontwerp werd verder nog uitvoerig ingegaan op de administratieve afwikkeling van de subsidie-aanvragen. De toekenning van de subsidies zou zoveel mogelijk gelijktijdig moeten gebeuren met de vaststelling van de plannen waarop de aanvragen betrekking hadden. Het aandeel van de uitvoerder van het werk zou dan ook in principe zijn vastgelegd voordat deze met de werkzaamheden zou beginnen. De betaalbaarstelling van de rijkssubsidie zou plaatsvinden op basis van de vor-

dering van de werkzaamheden. In die gevallen waarin de percentages van de bijdragen niet waren vastgelegd - omdat de vaststelling daarvan pas kon plaatsvinden nadat het belanghebbende gebied was bepaald - zouden voorlopig renteloze voorschotten worden uitgekeerd.

Het wetsontwerp voor de bijdrageregeling Deltawerken stuitte in de Kamer op veel bezwaren.³⁵ En ook buiten het parlement was er veel kritiek op het voorstel, zoals bleek uit de reacties van de Unie van Waterschapsbonden, verschillende provinciale besturen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Landbouwschap. Zij protesteerden met name tegen de kostenverdeling. De provincies drongen er op aan om het rijksaandeel in de kosten van de deltawerken de 100% zo dicht mogelijk te laten benaderen.

Ook de Kamer vond dat de afweging van de wederzijdse belangen zou moeten leiden tot een aanzienlijk hoger aandeel van het rijk in de kosten van de deltawerken. Veel Kamerleden gaven te kennen dat er meer moest worden uitgegaan van de strekking van de Deltawet, namelijk de uitvoering van werken ter beveiliging van het land tegen stormvloeden. De deltawerken waren van nationaal belang, aldus deze Kamerleden. Het nationale karakter van deze werken werd aangetoond door het feit dat zelfs alle plannen voor de niet-rijkswerken in het Deltaplan door de minister moesten worden goedgekeurd. Daarnaast werd geconstateerd dat de deltawerken een duidelijk ander karakter hadden dan normale voorzieningen aan dijken na stormschade, doordat het Deltaplan sterk beïnvloed was door wetenschappelijke prognoses over toekomstige risico's. Dit nieuwe element was "volkomen vreemd aan de historische opzet van de waterschappen."

Bovendien werd er voor gewaarschuwd dat de financiële draagkracht van de waterschappen onvoldoende zou zijn om het in het wetsontwerp aangegeven aandeel te kunnen dragen. Daarom moest niet de draagkracht van de belanghebbenden voorop worden gesteld bij de kostenverdeling, maar het nationale karakter van de deltawerken.

In het antwoord aan de Kamer, dat enkele jaren op zich liet wachten, liet de regering blijken gevoelig te zijn voor de kritiek van de volksvertegenwoordiging. Althans voor wat de draagkracht van de waterschappen betrof. Men liet weten dat de financiële positie van de waterschappen in de voorbije jaren moeilijker was geworden. Hierbij werd verwezen naar het rapport van de werkgroep waterschapsfinanciën uit 1966. Uit dit rapport bleek dat de waterschapslasten in veel gebieden flink waren gestegen en in de toekomst nog verder zouden stijgen. De bevindingen uit het rapport waren voor het rijk aanleiding om maatregelen te nemen die de financiële lasten van de waterschappen konden verlichten.

Eén van deze maatregelen was het verlenen van een algemene rijkssubsidie in de directe kosten van beheer en onderhoud van belangrijke waterkeringen, met uitzondering van de Noordzeekeringen. Daarnaast wilde het rijk ter leniging van de ergste nood gedurende een beperkt aantal jaren ook een subsidie in de lasten van de normale waterhuishouding van de waterschappen ter beschikking stellen. Daarvoor werd op de begroting een bedrag opgevoerd van f 12 mln.

De maatregelen die waren bedoeld om de lasten te verlagen, zouden voor de waterschappen die betrokken waren bij de deltawerken teniet worden gedaan als de in het wetsontwerp voorgestelde kostenverdeling gehandhaafd zou blijven. Een belangrijke verlaging van de bijdrage van de waterschappen in de kosten van de deltawerken werd daarom noodzakelijk gevonden. Daarbij werd gedacht aan het door de Kamer voorgestelde percentage van 5% (en het rijk: 95%).

Maar zelfs als de rijkssubsidie tot 95% zou worden opgeschroefd zouden verscheidene waterschappen nog boven een in het wetsontwerp genoemde norm³⁶ komen en daardoor op grond van de bepaling in het wetsontwerp in aanmerking komen voor een extra subsidie. Voor de toepassing van deze regeling zou een grootscheeps onderzoek nodig zijn om vast stellen of aan deze norm werd voldaan. Volgens het rijk stond het vele werk dat met zo'n onderzoek gemoeid was niet in verhouding tot de vijf procent eigen bijdrage van de waterschappen. Daarnaast stond men op het standpunt dat de verdeling van kosten, gezien het vrij geringe overblijvende aandeel van de waterschappen, administratief zo eenvoudig mogelijk zou moeten worden gehouden.

Op basis van deze argumenten werd het voorstel gedaan om de directe uitvoeringskosten van de werken volledig voor rekening van het rijk te nemen. Omdat het toch wenselijk werd gevonden dat, gezien de belangen van de waterschappen bij de deltawerken, deze ook zelf zouden bijdragen in de kosten moesten de kosten van voorbereiding en toezicht ten laste van de waterschappen komen. Voor de achter de afsluitingswerken van het deltaplan gelegen gebieden zouden de bijdragen aan het rijk door te besparen versterkingswerken geheel komen te vervallen.

Hoewel het rijk nu een volledige rijksvergoeding toezegde en dus afzag van een verdeling van de kosten op basis van belangen van de waterschappen en het rijk werd staande gehouden dat de deltawerken daarmee niet alleen van nationaal belang waren. Er waren zeker ook grote regionale belangen in het spel: "Ook indien wordt erkend, dat essentiële belangen van land- en tuinbouw, veeteelt, visserij, volkshuisvesting, industrie, verkeer en recreatie met de deltawerken zijn gemoeid, moet in het oog worden gehouden, dat de meeste van deze belangen slechts in het door de deltawerken rechtstreeks beschermde gebied direct zijn betrokken." Hoe het regionale en het nationale belang zich tot elkaar verhielden was lastig te bepalen. Men was dan ook niet in staat om "maatstaven aan te geven voor een exacte berekening van de verhouding van nationaal en streekbelang."

Maar de ramp van 1953 had wel duidelijk aangetoond welke vitale belangen van de regio meespelen bij een veilige waterkering. Allereerst natuurlijk de persoonlijke veiligheid van inwoners van deze gebieden, maar daarnaast ook grote materiële belangen, met name de onroerende goederen. Daarom vond de regering dat de eerder voorgestelde kostenverdeling waarbij de waterschappen een kwart van de kosten voor hun rekening zouden nemen - en het rijk de rest - nog steeds een redelijke weerspiegeling van het regionaal belang. Maar doordat de draagkracht niet op een dergelijke verdeling berekend was moest uiteindelijk dus toch besloten worden tot een volledige vergoeding.

Door de tegemoetkoming aan de wensen van de Kamer werd het wetsontwerp een stuk eenvoudiger en aanmerkelijk korter. Daarom werd door de Kamer een amendement ingediend met als doel om overgebleven wettelijke bepalingen niet in een afzonderlijke wet op te nemen maar onder te brengen in de Deltawet.³⁷ Het nieuwe artikel 5 van de Deltawet, waarin de subsidies werden geregeld, kwam op 8 oktober 1969 tot stand.³⁸

Zoals uit het voorafgaande al duidelijk is geworden werd in het nieuwe artikel bepaald dat de actoren die de werken voor de versterking van hoogwaterkeringen moesten uitvoeren op aanvraag een rijksbijdrage werd toegekend van 100% in de directe kosten van de uitvoering. Aan degenen die verplicht waren tot de uitvoering van werken of voorzieningen die eventueel zouden kunnen voortvloeien uit de uitvoering van de afsluitings- en hoogwaterkeringswerken werd, op aanvraag, eveneens een volledige rijksvergoeding verleend in de uitvoeringskosten. De aanvragen om toekenning van deze subsidies moesten worden gericht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat die, na de Gedeputeerde Staten hierover om advies gevraagd te hebben, een gemotiveerde beschikking naar de aanvrager zou zenden.

Vergeleken met de oorspronkelijke plannen van het rijk was de definitieve bijdragenregeling uit 1969 hemelsbreed verschillend. Had men aanvankelijk gedacht aan een rijkssubsidie van 60%, na protest werd dit 75% en uiteindelijk was men dus beland op een rijkssubsidie van 100%. Wellicht had de regering veel energie kunnen besparen als ze de ervaringen rond de financiering van de Zuiderzeewerken (zie hieronder) eigen had gemaakt. Het SGP-lid Van Rossum maakte dit tijdens de behandeling van het nieuwe wetsontwerp in de Kamer fijntjes duidelijk.³⁹

Bijdrageregeling Zuiderzeewerken?

Ook bij Zuiderzeewet was de financieringskwestie uitgebreid aan de orde geweest. De procedure verliep toen echter precies omgekeerd. Het kabinet stelde indertijd voor om de kosten van de Zuiderzeewerken geheel voor rijksrekening te nemen. Zowel de kosten van de afsluiting als die van de droogmaking. De Kamer vond dat dit te ver ging. Er werd toen een motie ingediend door het toenmalige SDAP-Kamerlid Albarda die met algemene stemmen werd aanvaard. In de motie werd de regering verzocht om een nadere studie naar de vraag of er geen bijdragen van provincies of anderen konden worden verlangd.

De motie leidde tot toevoeging van een artikel aan de Zuiderzeewet waarin werd aangegeven dat de zaak nader bij wet zou worden geregeld. De voorbereiding van die wet werd opgedragen aan de commissie-Albarda (eerst commissie-Lely).

De commissie kwam na een studie van vele jaren tot de conclusie dat het eigenlijk toch niet zo verstandig was om op deze weg voort te gaan. De besparing die de betrokken provincies zouden hebben door minder dijkonderhoud en minder bemalingskosten werd door de commissie berekend op f 3,7 mln. In het licht van de totale kosten van de Zuiderzeewerken was dit zo weinig en de economische toestand op dat moment was zodanig slecht, dat de commissie voorstelde om het vragen van een bijdrage maar achterwege te laten. En dit advies werd opgevolgd.

Bron: Behandeling van het wetsontwerp Regeling van de bijdragen, bedoeld in artikel 5 van de Deltawet. TK, 1968-1969 p. 3302.

*Subsidieverlening voor het waterbeheer: de bestrijding van waterverontreiniging*⁴⁰

De vervuiling van het oppervlaktewater hield de rijksoverheid al vanaf het eind van de 19e eeuw bezig. Toch duurde het tot halverwege de 20e eeuw voordat er landelijke wettelijke regelingen op dit gebied ontstonden. In de tussentijd werd wel door lokale en regionale overheden via politieverordeningen, waterschapsreglementen en de gemeentelijke Riolenwet de waterverontreiniging aangepakt. Daarnaast werden verscheidene fysieke voorzieningen aangebracht om de waterverontreiniging tegen te gaan. In de loop van de tijd kwamen vele tientallen installaties voor zuivering van rioolwater tot stand, vooral bij gemeenten, maar ook wel bij andere organisaties. Hierbij hadden het in 1920 opgerichte Rijksinstituut voor Zuivering van Afvalwater en de Commissie inzake waterverontreiniging (ingesteld in 1934) een belangrijke rol gespeeld.

Het rijk hield zich in financiële zin echter op de achtergrond. Wel kwamen er in een aantal gevallen zuiveringsinstallaties tot stand met rijkssubsidies. Maar deze subsidies werden uitgekeerd naar aanleiding van een werkgelegenheidsplan of in verband met de wederopbouw. De meeste gemeenten financierden de zuiveringsinstallaties zelf.

Wet verontreiniging oppervlaktewateren (1970)

Naarmate de bevolking en industrialisatie verder toenamen werd het steeds duidelijker dat een efficiënte aanpak

van de vervuiling eigenlijk alleen goed mogelijk was met behulp van een centraal gecoördineerd overheidsoptreden. Hiervoor moest een wettelijk kader geschapen worden. De eerste aanzet daartoe werd in de jaren vijftig door Rijkswaterstaat ontworpen. Maar dit voorstel stuitte op grote bezwaren, vooral omdat het rijk het zwaartepunt van de verontreinigingsbestrijding bij de waterschappen legde. Velen vonden echter dat niet de waterschappen maar de provincies de wettelijke bevoegdheden moesten krijgen.

Bovendien speelde er een subsidiekwestie een rol in de kritiek op het wetsontwerp; een kwestie die tot hevige strijd leidde tussen waterschappen en gemeenten. In het wetsontwerp was namelijk de bepaling opgenomen dat de subsidie voor zuivering alleen nog maar aan de waterschappen verleend zou worden en niet aan gemeenten of aan de industrie.

Een nieuw wetsontwerp bleek nodig. In het nieuwe voorstel, dat in de jaren zestig bij de Tweede Kamer werd ingediend, kregen de provincies de belangrijkste bevoegdheden toegekend. Doel van de wet was het stimuleren en coördineren van de mogelijkheden tot bestrijding van verontreiniging van oppervlaktewater. Daarnaast zou hierdoor zekerheid moeten worden verkregen dat er voldoende instrumenten zouden zijn om die bestrijding efficiënt aan te pakken. Verder had de wet tot doel een algemene basis te verlenen aan de bevoegdheid om verontreiniging van rijkswateren te kunnen tegengaan.



Luchtfoto van een waterzuiveringscomplex te Rotterdam in de jaren zestig.

Zoals gezegd werd de provincies hierbij een belangrijke rol toebedacht. Het streven was een situatie waarin het rijk invloed uitoefende op de grote lijnen, in de eerste plaats door een efficiënt beheer over de rijkswateren en in de tweede plaats door middel van de goedkeuring van provinciale verordeningen. Daarnaast zouden de provincies de nodige regelingen tot stand moeten brengen voor de niet-rijkswateren. De provincie moest daarbij coördinerend en vernieuwend optreden en verder het toezicht uitoefenen op het zuiveringsbeleid van de lagere overheden. Deze laatste voerden voor zover mogelijk zelf het beleid verder uit.

Belangrijke instrumenten om deze doeleinden te bereiken waren het verlenen van vergunningen, het daaraan verbinden van voorschriften en het beschikbaar stellen van financiële middelen ter tegemoetkoming in de kosten van oprichting van zuiveringsinstallaties.

Subsidies waren dus een belangrijk middel bij de uitvoering van het anti-verontreinigingsbeleid; een beleid dat grote kosten met zich mee zou brengen. De kosten van sanering van de oppervlaktewateren werden destijds zeer ruw geschat op een bedrag van ongeveer f 1 mld. Een belangrijke vraag was natuurlijk wie voor deze kosten moest opdraaien. Uitgangspunt was dat de vervuilers de kosten van de zuivering moesten betalen. Dit principe werd geoperationaliseerd door middel van artikel 17 van de wet. Hierin werd bepaald dat het rijk, de provincies en andere waterbeheerders de bevoegdheid kregen om heffingen en bijdragen te vorderen van degenen die afvalstoffen in het water loosden. Uit de opbrengsten van deze heffingen en bijdragen werden de kosten van de maatregelen om de verontreiniging tegen te gaan gefinancierd.

Het bedrag van de ingevorderde heffingen betaald door de vervuilers zou door de overheden worden besteed aan eigen bestrijdingsmaatregelen én voor het betalen van heffingen die op hun beurt weer aan deze overheden werden opgelegd. Bovendien zouden er heffingsinkomsten worden gebruikt voor subsidieverlening aan andere overheden. Deze subsidies konden worden verstrekt door het rijk en andere instanties (provincies, waterschappen, gemeenten) die verontreinigingsheffingen oplegden, voorzover zij de inkomsten van deze heffingen niet zelf uitgaven aan voorzieningen op het gebied van de bestrijding van waterverontreiniging.

In de toelichting op het wetsontwerp werd opgemerkt dat het in principe niet de bedoeling van het rijk was om zelf zuiveringsinstallaties op te richten of te exploiteren. De door het rijk aan heffingen ontvangen inkomsten zouden worden besteed aan het geven van subsidies aan vervuilers van rijkswateren die volgens vergunning verplicht waren tot zuivering van die wateren. Daarnaast konden uit de heffingen subsidies worden verleend aan openbare lichamen die belast waren met de waterkwaliteitszorg van wateren die afstroomden op rijkswateren. Verder werd nog bepaald dat de Raad van de Waterstaat zou adviseren over de normen voor uitkeringen van het rijk.

Naast de subsidieverlening die werd bekostigd uit de heffingen werd de mogelijkheid gecreëerd om ook uit de algemene middelen van het rijk subsidies te verstrekken. Deze subsidies konden worden verleend vooral in die gevallen waarbij het algemeen belang een grote rol speelde

óf in die gevallen waarin de zuiveringskosten voor belanghebbenden zo hoog zouden worden, dat financiële steun van de overheid voor de totstandkoming van zuiveringsinstallaties "bezwaarlijk kan worden gemist". In artikel 23 van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren werd daarom de opening geboden om voor een rijkssubsidie in aanmerking te komen voor maatregelen bedoeld om de verontreiniging van niet-rijkswateren tegen te gaan.⁴¹



Interieur van het laboratorium van het waterschap de Dommel circa 1960.

Het rijk wilde deze subsidieverlening echter niet aan nadere regels binden maar van geval tot geval bekijken. Wat dat betreft werd er dus voortgeborduurd op het subsidiebeleid ten aanzien van waterzuivering van de voorafgaande jaren. Een aantal jaren voor de totstandkoming van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, werden door Rijkswaterstaat verschillende malen subsidies verleend aan waterschappen en gemeenten voor de uitvoering van zuiveringstechnische maatregelen. Voorbeeld hiervan was de subsidie voor voorzieningen op het gebied van de bestrijding van de waterverontreiniging die in het waterschap De Dommel werden aangebracht. Deze voorzieningen kwamen tot stand met gedeeltelijke financiële steun van Rijkswaterstaat en de provincie. Het grootste deel van de saneringsoperatie in het waterschap kon echter worden gedekt uit bijdragen van de vervuilers.

In de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren werden dus twee soorten (rijks)subsidies onderscheiden. Als eerste waren er de subsidies die werden bekostigd uit de inkomsten van de verontreinigingsheffingen die door het rijk werden opgelegd. Deze bijdragen werden uitgekeerd als "tegenwoordiging" in de kosten van anti-verontreinigingsmaatregelen van anderen dan het rijk. Deze subsidies werden door het rijk ook niet als zodanig gezien maar slechts als een manier om de middelen te verdelen welke waren opgebracht door de lozers van afvalwater.⁴² In de tweede plaats konden er vrijwillige rijkssubsidies, die uit de algemene middelen werden gefinancierd, worden ingezet als financiële ondersteuning van anti-verontreinigingsmaatregelen van anderen dan het rijk.

Zoals ook al naar voren kwam in de discussie rond de financiering van de deltawerken bleek de houding van het parlement ten aanzien van subsidieverlening nogal gewijzigd ten opzichte van de voorgaande periode. Een groot

deel van de Kamer was van oordeel dat een verdergaande financiële steun van rijkswege nodig was om de beleidsdoelen op het gebied van de waterverontreiniging te kunnen realiseren.

Velen hadden ook anderszins liever een grotere rol van de rijksoverheid gezien. Ook elders in het land werden geluiden gehoord die aandrongen op een meer centralistische aanpak. Maar de regering wees dit nadrukkelijk af. Er werd te kennen gegeven dat het idee achter het wetsontwerp decentralisatie was en dus niet centralisatie. Doordat elke provincie verschillende problemen kende zou een decentrale, regionale benadering beter werken. Dan kon namelijk voor elke regio een afzonderlijk bestrijdingsplan worden opgesteld en aan lokale organisaties de daadwerkelijke zorg voor de bestrijding opgedragen worden. Op die manier kon in het gebied direct met de uitvoering van de nodige werken begonnen worden, zonder de vertraging van een centrale, vaak moeizaam passende regeling.

Bovenwaterschappelijke belangen: subsidieverlening aan de waterschappen

Door de discussie over de financiering van de deltawerken en het daarmee samenhangend verzoek van de waterschappen om een algemene subsidieregeling stond de subsidieverlening van het rijk aan de waterschappen vanaf het eind van de jaren vijftig en begin jaren zestig volop in de belangstelling.

Als reactie op het verzoek van de toenmalige Unie van Waterschapsbonden uit 1963 om een algemene subsidieregeling werd door de minister van Verkeer en Waterstaat de interdepartementale Werkgroep waterschapsfinanciën ingesteld. In het rapport van de werkgroep dat in 1966 werd uitgebracht⁴³ werd het basisidee van een algemene rijksbijdrage afgewezen. In tegenstelling tot de waterschappen - die het rijk wilden laten bijdragen omdat de rijksoverheid werd gezien als vertegenwoordiger van de overige belangen naast die van het onroerend goed - wilde de werkgroep blijven vasthouden aan het aloude principe dat de waterschappen in beginsel hun taak behartigen in het belang van het onroerend goed. De waterschapslasten moesten daarom ook in de toekomst op het onroerend goed verhaald blijven worden. Wel werden er wegen aangegeven om de situatie van de waterschapsfinanciën te verbeteren.⁴⁴

Daartoe behoorde de aanbeveling om rijksbijdragen te verlenen in de kosten van beheer en onderhoud van belangrijke waterkeringen. Dit omdat met die waterkeringen ook rechtstreeks belangen van nationale betekenis waren gemoeid. Naar aanleiding van deze aanbeveling kwam in 1969 een regeling tot stand, op grond waarvan het rijk jaarlijks een bijdrage zou leveren in de beheers- en onderhoudskosten van hoofdwaterkeringen langs de Waddenkust, het IJsselmeer en de grote rivieren.⁴⁵ Later werden ook de waterkeringen langs de Noordzee hieronder begrepen. Op basis van deze regeling ontvingen de waterschappen een specifieke subsidie van 60% van de kosten.⁴⁶

De regeling en werking van de subsidieverlening voor hoofdwaterkeringen

In grote trekken was de subsidieverlening voor de hoofdwaterkeringen als volgt geregeld. De waterkeringen waar het om ging waren in de eerste plaats de keringen langs de Waddenzee, de Eems en de Dollard. Daarnaast betrof het een deel van de waterkeringen langs de Zeeuwse en Zuidhollandse stromen. De derde groep waterkeringen waar subsidies voor werden verleend waren de keringen langs de Rijn, Lek, Geldersche IJssel, Waal, Boven- en Beneden-Merwede, Nieuwe Merwede, Dordtsche Kil, Noord, Oude Maas, Spui, Nieuwe Maas en Nieuwe Waterweg, Maas, Afdamde Maas, Bergsche Maas en Amer. Ten slotte kwamen verder nog de waterkeringen rond het IJsselmeer, Ketelmeer, Zwartemeer en Vossemeer in aanmerking voor subsidieverlening.

Vanaf 1971 werden aan deze lijst toegevoegd: de waterkeringen langs de zandige Noordzeekust en de dijken langs het Zwarte Water en de Benedenvecht tot de hoge gronden bij Dalfsen. Sinds 1973 vielen de waterkeringen langs de Lauwerszee en de keringen langs de Grevelingen buiten de werking van de regeling. De dijken langs de Hollandse IJssel buiten de stormvloedkering en langs het Veerse Meer vielen al vanaf het begin buiten de regeling.

Als te subsidiëren kosten werden beschouwd de directe kosten van onderhoud, de personeelskosten, directe materiële beheerskosten (oeverpeilingen, dijkwacht etc.) en rente en aflossing van leningen die waren aangegaan ten behoeve van de waterkeringen. Hiervan uitgezonderd werden de keringen waarvoor door het rijk al eerder een subsidie was verleend in de kosten van uitvoering (zoals bijvoorbeeld de na de watersnoodramp van 1953 uitgevoerde werken tot versterking van zwakke plaatsen). De algemene kosten van bestuur en toezicht zouden niet voor subsidie in aanmerking komen, ook al zou in de begroting een deel van de kosten aan de hoofdwaterkeringen worden toegerekend.

De provincies zouden bij de uitvoering van de regeling als intermediair tussen het rijk en de waterschappen fungeren. De provincies moesten de kostenopgaven van de waterschappen nauwlettend controleren en deze daarna in de provinciale kostenopgaven verwerken. Aan de hand van deze kostenopgaven werden de rijksbijdragen over de provincies verdeeld. De provincies keerden op hun beurt de ontvangen subsidies uit aan de waterschappen.

Mede onder invloed van het regeringsbeleid gericht op een grotere efficiency en effectiviteit bij de rijksoverheid werd in de tweede helft van de jaren tachtig de regeling door Rijkswaterstaat op een belangrijk aspect, de kostenopgaven van de provincies, "nader bezien". Uit deze check bleek dat er tussen de provincies verschillen optraden in de interpretatie van de omschrijving van de subsidiabele kosten. In diverse provincies werd de omschrijving ook ruimhartiger geïnterpreteerd dan de maatstaf die door het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd aangehouden.

Deze 'interpretatieverschillen' werden niet acceptabel geacht voor een rechtvaardige verdeling van de beschikbare gelden over de provincies en voor de kostenverdeling tussen provincies/waterschappen en het rijk. Daarom werd besloten om een evaluerend onderzoek uit te voeren. In het rapport *Evaluerend onderzoek naar de werking van de rijksbijdrage op basis van de directe kosten van beheer en onderhoud van hoofdwaterkeringen* uit april 1992 werd verslag gedaan van dit onderzoek.

In het rapport, dat zich met name richtte op de rechtmatigheid van de kostenopgaven, kwam naar voren dat 16% van de opgegeven kosten over een driejaarlijkse periode "niet pasten binnen de criteria van de bijdragerregeling en uit de kostenopgaven verwijderd moesten worden." Het totaalbedrag dat in deze periode werd betaald - bijna f 62 mln - verminderde daardoor met ongeveer f 10 mln gulden.

In het rapport worden verschillende voorbeelden gegeven van 'mis-interpretaties' die aanleiding gaven tot verkeerde kostenopgaven. Zo waren er een aantal waterschappen die

kosten opvoerden van tweede waterkeringen of slaperdijken, waterkeringen die geen hoofdwaterkeringen waren en dus ook niet voor subsidie in aanmerking konden komen. Ook waren er waterschappen die de kosten voor kunstwerken - gemalen, keersluizen, spulkokers etc. - geheel of gedeeltelijk in de kostenopgave(n) opnamen. Een ander voorbeeld van 'mis-interpretatie' was dat een waterschap meende dat de kosten voor het toezicht op bootjes ook behoorden tot de subsidiabele kosten voor de hoofdwaterkeringen.

Maar bij veel andere kostensoorten die werden opgegeven was het veel minder makkelijk om uit te maken of deze nu wel of niet voor subsidiëring in aanmerking konden komen. Behoorden bijvoorbeeld de wegen op en langs de hoofdwaterkeringen ook niet tot deze keringen? En zouden de kosten die met deze wegen waren gemoeid dan ook niet gesubsidieerd kunnen worden? In het rapport werd geopperd dat dit niet het geval was omdat deze kosten voor het merendeel gemaakt worden voor de functie verkeer. Alleen als de wegen afgesloten zijn voor het openbaar verkeer (of wanneer hooguit licht - lopend of fietsend - recreatief verkeer wordt toegelaten) en dienen voor inspectie van de hoofdwaterkering zijn de kosten van wegen subsidieel.

Dit soort 'twijfelgevallen' waren voor de opstellers van het rapport aanleiding om aan te dringen op een verbetering van de eenduidigheid van de regeling. Daarnaast werd aanbevolen om een regelmatige en aangescherpte controle in te voeren en om de organisatie van de regeling te vereenvoudigen.

Bron: *Evaluerend onderzoek naar de werking van de rijksbijdrage op basis van de directe kosten van beheer en onderhoud van hoofdwaterkeringen*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Rijkswaterstaat (Den Haag, april 1992) pp. 3-9, 12-14, 30.

In 1969 werd ook nog een regeling ingevoerd voor bijdragen in de gewone dienst van de waterschappen. Er was een tijdelijke regeling, die in 1978 werd beëindigd, op basis waarvan waterschappen met financiële problemen een subsidie werd verleend voor de kosten van de waterhuishouding. Daarnaast bestond er de mogelijkheid tot een bijdrage in de kosten van de afkoopsom bij overdracht van wegenbeheer. Verder zou de al lang bestaande mogelijkheid van het verlenen van eenmalige rijkssubsidies in de aanleg van werken behouden blijven.⁴⁷

Ook een nieuwe commissie, de Studiecommissie waterschappen, die naar aanleiding van het rapport van de werkgroep in 1968 werd ingesteld, zag geen ruimte voor een financiële verhouding waarbij de waterschappen algemene subsidies van het rijk of van de provincies zouden ontvangen. Dit werd beargumenteerd door te wijzen op de functionele bestuursvorm van de waterschappen, waarbij de koppeling van belang, betaling en zeggenschap het uitgangspunt vormt.

Wel was er volgens de commissie ruimte voor specifieke subsidies (specifieke uitkeringen) als de taakvervulling van de waterschappen meer omvatte dan de rechtstreekse belangenbehartiging van de omslagplichtigen. De inhoud en de uitvoering van deze subsidieregelingen zouden bij of krachtens wet moeten worden vastgesteld. Ook was de commissie van mening dat vanwege de medeverantwoordelijkheid van het rijk voor het functioneren van het waterschap in bijzondere omstandigheden tot het verlenen van rijks- of provinciale bijdragen zou kunnen worden besloten.

In de nota *Naar een nieuw waterschapsbestel?*⁴⁸ uit 1977 onderschreef de regering in grote lijnen de visie van de

studiecommissie ten aanzien van de financiële grondslag van het waterschap en de voorwaarden waaronder bijdragen aan waterschappen verstrekt konden worden.⁴⁹ Volgens de regering was er sprake van bovenwaterschappelijke belangen bij werkzaamheden aan hoofdwaterkeringen, bij de neventaken wegen- en vaarwegenbeheer en bij voorzieningen voor natuurbeheer, landschapsbehoud, recreatie en dergelijke, voorzover deze de sociale functie van het waterschap te boven gaan. In die situaties kon dus beroep worden gedaan op bijdragen van rijk en/of provincie.

Ook sloot de regering zich aan bij de opvatting van de studiecommissie dat op grond van de medeverantwoordelijkheid van het rijk voor de taakuitoefening van het waterschap incidenteel tot het verlenen van bijdragen kon worden overgegaan. Maar wanneer de waterschappen een te geringe draagkracht hadden om de taakuitoefening zelf te bekostigen moesten er geen subsidies worden verstrekt, zoals de studiecommissie had voorgesteld. In deze gevallen moest de oplossing worden gezocht in uitbreiding van de belastingheffing en verbetering van de waterschapsorganisatie.⁵⁰

Daarnaast werd te kennen gegeven dat er verscheidene subsidieregelingen waren die al een tijd bestonden. Genoemd werden de subsidies voor kostbare werken nodig om gebieden tegen overstroming te beschermen. Hierbij werd gewezen op de werken nodig voor de versterking van waterkeringen ingevolge de Deltawet, waarvan de directe uitvoeringskosten volledig door het rijk werden gedragen.

Verder ontvingen de waterschappen van het rijk en de provincies nog belangrijke subsidies voor de verbetering van de bandijken van de grote rivieren. Ook voor de versterking van boezemkaden was soms wel steun verleend. Tenslotte werd er nog op geattendeerd dat het Ministerie van Landbouw en Visserij en soms ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en provincies in veel gevallen financiële steun gaven voor werken ter verbetering van het waterhuishoudkundige systeem van waterschappen.⁵¹

De regering had bovendien nog kunnen wijzen op een aantal andere regelingen. Zo waren er op het gebied van de oneigenlijke taken van de waterschappen twee regelingen tot stand gekomen. Op grond van de Wet Uitkeringen Wegen, die in 1966 met terugwerkende kracht vanaf 1963 werd ingevoerd, subsidieerde het rijk de kosten van planwegen die in beheer waren bij de waterschappen. Ook was er een afkoopregeling ingesteld. Het rijk betaalde een derde van de afkoopsom als een andere overheid wegen, scheepvaartrechten en dergelijke van een waterschap overnam.⁵²

De bovengenoemde subsidieregelingen laten zien dat sinds de jaren zestig enkele belangrijke subsidiestromen voortvloeiden uit wettelijke regelingen. Hierdoor bestond er voor de waterschappen een grotere zekerheid over de aanspraak op rijkssubsidies. Het werd dan ook door het rijk niet nodig gevonden om een algemene wettelijke basis te geven aan de subsidieverlening voor de waterschappen.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Waterschapswet - een wet die in 1991 tot stand zou komen -

werd echter uitgebreid gediscussieerd over het al dan niet opnemen van een algemene bepaling over bijdragen van andere overheden aan waterschappen. Dit leidde uiteindelijk tot een aanvaarding van een amendement waardoor artikel 98 aan de Waterschapswet werd toegevoegd. In dit artikel staat dat het waterschap recht heeft op een bijdrage in de kosten van andere overheden als het waterschap bij de uitoefening van haar taken een belang behartigd die "...redelijkerwijs moet worden geacht het belang van het gebied van het waterschap te boven gaan op grond dat deze tevens in belangrijke mate is de behartiging van een nationaal of provinciaal belang..."⁵³ De belangen die verder reiken dan de belangen van de belanghebbenden in het waterschapsgebied werden in de regeringsnota van 1977 al aangeduid als bovenwaterschappelijke belangen.⁵⁴

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Waterschapswet werd de regering ook gevraagd naar een oordeel over het instellen van een waterschapsfonds. Uit dit fonds zou aan waterschappen subsidies voor activiteiten van bovenwaterschappelijk belang kunnen worden verstrekt. De subsidieverstreking uit het waterschapsfonds zou in grote trekken overeenkomen met de algemene subsidie (uitkering) die aan gemeenten en provincies verstrekt wordt uit respectievelijk het Gemeentefonds en Provinciefonds.⁵⁵ De minister antwoordde hierop dat daarvoor onder de gegeven omstandigheden onvoldoende basis aanwezig was. Daarnaast werd gewezen op het probleem van het vinden van een aanvaardbare verdeelsleutel.⁵⁶ Het waterschapsfonds kwam niet tot stand.

*Subsidies aan de calamiteuze polders (1920 - 1978)*⁵⁷

De financiële regeling van de Wet van 1870 waarin de rijkssubsidieverlening aan de calamiteuze polders was geregeld bracht een verschuiving van lasten tot stand in het voordeel van de achterliggende gebieden en in het nadeel van de calamiteuze polders. Voor de verst van de dijken verwijderde gebieden verviel door de wet de bijdrage geheel. Voor de overige gebieden werd de bijdrage beperkt.

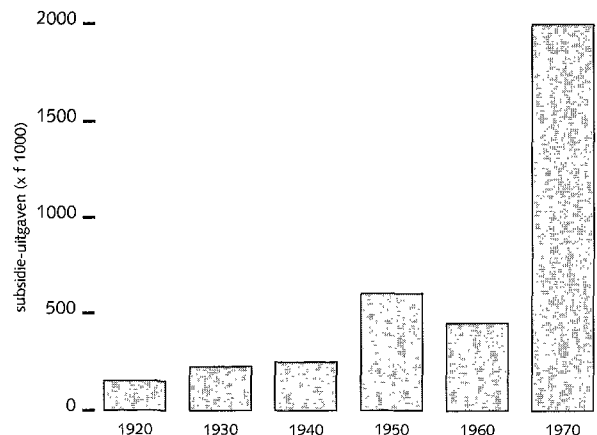
In de 20e eeuw, met name na de Tweede Wereldoorlog, werden de verschillen nog groter. Door de sterke inflatie en omdat de bijdragen van de aangrenzende polders waren bepaald op gefixeerde bedragen werd het toch al kleine aandeel van het achterliggende gebied verhoudingsgewijs nog lager. Het werd dan ook steeds duidelijker dat de wet niet meer voldeed.

Kort na de oorlog, in 1949, werd daarom een commissie ingesteld die de opdracht kreeg om een ontwerpwet voor te bereiden waarmee de wet van 1870 gewijzigd zou worden. Voorzitter van de commissie was W.J.H. Harmen, de toenmalige directeur-generaal van Rijkswaterstaat. De commissie bracht eind 1952 rapport uit maar kwam niet tot een gemeenschappelijk advies. Kort daarop echter zou de watersnoodramp van 1953 de situatie geheel veranderen.

Na de ramp van 1953 werd in de getroffen gebieden de reorganisatie van het waterschapswezen met grote voortvarendheid ter hand genomen. Hierbij vormde het opgaan van de calamiteuze polders in het grotere verband een probleem. Want deze polders zouden nu op basis van de

wet van 1870 geen aanspraak meer kunnen maken op financiële steun van het rijk en provincie.

Grafiek 4.4. Rijkswaterstaatsubsidies aan de calamiteuze polders, 1920-1970



Dit werd opgelost door de calamiteuze polders formeel te laten bestaan maar in feite deel uit te laten maken van de geconcentreerde waterschappen. In de gebieden waar de concentratie had plaatsgevonden werd het bestuur over de daarin gelegen calamiteuze polders gevoerd door het bestuur van de geconcentreerde waterschappen. Daarbij werd geprobeerd om voor de kosten van de waterkering uiteindelijk een gelijke heffing van alle gebieden te bereiken.

Hoewel deze regeling in de praktijk al belangrijke moeilijkheden van de wet van 1870 ondervond was de situatie nog niet ideaal. Vooral omdat er nog steeds een vrij omvangrijke administratie en uitgebreid stelsel van toezicht nodig bleef. Men verwachtte echter dat de regeling niet lang nodig zou zijn omdat op korte termijn een algemene subsidieregeling voor de waterkeringen - die, zoals we zagen, werd voorbereid naast de subsidieregeling voor de deltawerken - de intrekking van de Wet op de calamiteuze polders mogelijk zou maken. Deze algemene subsidieregeling kwam echter niet tot stand. Maar toen in 1969 werd besloten om rijkssubsidies uit te keren voor de directe zorg van waterschappen voor de hoofdwaterkeringen (zie p. 80) kwam intrekking van de oude wet in zicht.

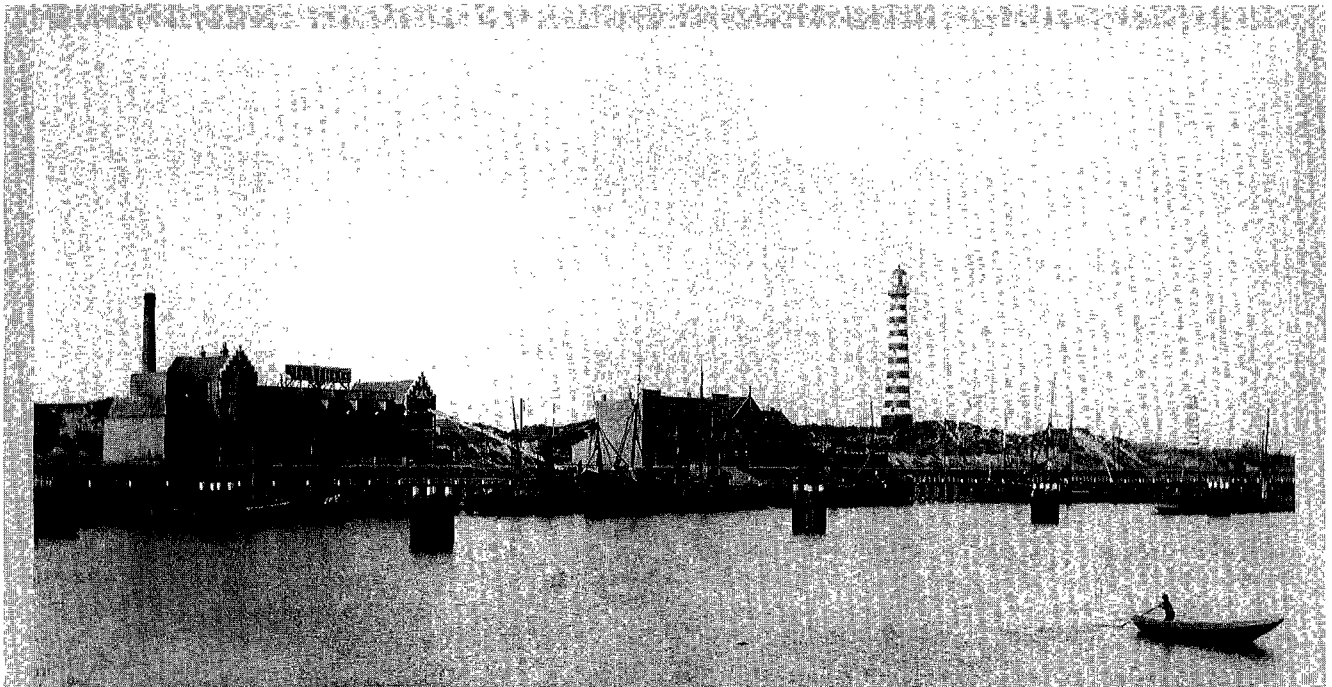
Verskillende bijzondere omstandigheden in Zeeland, die tot hogere waterkeringskosten aanleiding gaven dan elders in het land, waren reden voor de minister van Verkeer en Waterstaat, Th.E. Westerterp, om te besluiten om bij de intrekking van de oude wet in 1978 een specifieke regeling te treffen voor de verlening van financiële steun bij de uitvoering van buitengewone werken in Zeeland. Met het provinciaal bestuur van Zeeland werd overeenstemming bereikt over een kostenverdeling voor deze werken in de verhouding 8:1:1, respectievelijk rijk : provincie : waterschap.

De regeling zou gelden voor buitengewone werken in de gehele provincie Zeeland en dus ook voor werken aan waterkeringen die niet onder de wet van 1870 waren begrepen. Het waterschapsaandeel zou daarbij niet in aanmerking kunnen worden gebracht voor het verlenen van bijdragen uit de algemene subsidieregelingen voor de waterkeringen. Het aandeel van het rijk lag bij de 'Zeeuwse

Koninklijk Onderwijsfonds voor de Scheepvaart te Amsterdam. Dit fonds financierde de kosten voor het houden van een radiocursus voor schippers en waterstaatspersoneel. Ook werden er in 1960 nog steeds subsidies verstrekt voor de internationale congressen op het gebied van de scheepvaart en wegen. Vanaf de jaren vijftig werden ook verenigingen en commissies gesubsidieerd die zich op internationaal niveau inzetten voor andere waterstaatsaanleggen. Zo werden er bedragen uitgekeerd voor activiteiten van de Internationale Commissie voor Irrigatie en Afwatering en werden er bijdragen verleend in de kosten van de werkzaamheden van de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging.

tegemoetkoming in de kosten die het bedrijf moest maken voor de herbouw van de spoorwegbrug over de Maas te Venlo. Ook werd nog een wat kleinere subsidie (f 60.000) aan de NS uitgekeerd. Dit in verband met het aanbrengen van nieuwe seinverlichting aan de Koningshavenbruggen te Rotterdam.

Het grootste deel van de bestuurlijke subsidie-uitgaven aan niet overheden ging in de regel naar stichtingen en verenigingen die actief waren op het gebied van de verkeersveiligheid. Verkeersveiligheid was een taak van Rijkswaterstaat waar de dienst in principe niet zelf de uitvoering ter hand nam. Bewust werd gekozen voor subsi-



*Vissershaven te IJmuiden in 1905. Zes jaar eerder, op 1 juli 1899, werd in de haven een rijksvisafslag ingesteld. Hiermee diende een einde te worden gemaakt aan de onregelmatigheden en onrechtmatigheden van de particuliere visafslag in de door het rijk (in 1868) aangelegde haven. Diverse particuliere afslagers probeerden door samenwerking de situatie nog te keren maar zij konden het uiteindelijk niet bolwerken tegen de rijksafslag. Na 1902 bezat het rijk een monopoliepositie en werd alle vis die in de haven werd aangevoerd verplicht in de rijksvisafslag verhandeld. Deze verplichting heeft tot 1977 bestaan. De visafslag en de Vissershaven ressorteerde onder het departement van Waterstaat. In het begin stond het bedrijf onder leiding van een directeur. Vanaf 1911 kwam de functie van directeur te vervallen en werd de Directie Noord-Holland van de Rijkswaterstaat aangewezen als beheerder van de Vissershaven en bijbehorende gebieden. Vier jaar later, op 1 januari 1915, werd de Vissershaven aangewezen tot Staatsbedrijf in de zin van de Bedrijvenwet van 1912. In 1919 kwam er weer een directeur aan het hoofd van het bedrijf. Hij was rechtstreeks verantwoordelijk aan de Hoofdingenieur-Directeur van de Directie Noord-Holland. Vanaf 1928, na aanpassingen in het financiële beheer, werd de Vissershaven aangeduid als Staatsvissershavenbedrijf. In 1934 werd het bedrijf losgekoppeld van Rijkswaterstaat. Wel bleef het beheer van het Staatsvissershavenbedrijf onder het Ministerie van Waterstaat vallen. De leiding werd opgedragen aan een door de Kroon benoemde directeur. In 1989 werden door middel van de Wet voorzieningen privatisering Staatsvissershavenbedrijf (Stbl. nr. 69) maatregelen getroffen voor de overdracht van de rechten en plichten van het staatsbedrijf aan de Zeehaven IJmuiden NV.
Bron: Aar, J.A. IJmuiden: havens en sluisen (Velsen, 1987) p. 10.*

Een hier nog afzonderlijk te noemen categorie subsidies werd gevormd door de subsidies aan staatsbedrijven. Kort na de oorlog werd besloten om bij te springen in de tekorten van het Staatsvissershavenbedrijf te IJmuiden. De subsidieverlening van vaak meerdere tonnen aan het staatsbedrijf bleef tot in de jaren zestig voortduren.

Meer incidenteel waren de subsidies die door Rijkswaterstaat enkele jaren aan de NV Nederlandsche Spoorwegen werden toegekend. Op de begroting voor 1960 werd bijvoorbeeld een subsidie van f 100.000 uitgetrokken ter

diverlening als voornaamste instrument om het gewenste beleid te realiseren.

De subsidiestromen kwamen relatief laat, in de jaren zestig, op gang. Vanaf die tijd ontvingen organisaties als de Vereniging Veilig Verkeer Nederland, de Vereniging ter bescherming van voetgangers en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid grote subsidiebedragen die gezamenlijk vaak opliepen tot miljoenen gulden per jaar.

Bestuurlijke subsidies aan niet-overheden: een aantal cases

*Bijdrage aan de ANWB, Toeristenbond voor Nederland in de kosten van wegwijzers en waarschuwborden en in de kosten van het doen aanbrengen van plaatsnaamborden bij het begin van de bebouwde kommen van alle Nederlandse gemeenten*⁵⁸

Kort na de Eerste Wereldoorlog had de ANWB voor het eerst subsidiegelden van het rijk ontvangen voor haar wegbewijzingsactiviteiten. Het ging toen om een uitzonderlijke geval, namelijk om het herstel van de door de ANWB sinds het eind van de 19e eeuw geplaatste wegwijzers.⁵⁹ Het herstel was nodig omdat met het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog op bevel van de Minister van Oorlog alle armen van de wegwijzers van de bond waren weggehaald. De totale kosten van de hersteloperatie bedroegen in 1919 f 30.000. Het rijk nam hiervan f 24.000 voor haar rekening.

Naar aanleiding van deze incidentele subsidieverlening voor de herstelwerkzaamheden probeerde de ANWB de rijksoverheid te bewegen om ook voor de reguliere wegbewijzingsactiviteiten van de bond financiële ondersteuning te bieden. Men dacht toen aan een subsidie voor elke wegwijzer afzonderlijk, inclusief een bedrag voor onderhoud. Het beheer wenste de ANWB in eigen hand te houden.

In 1919 diende de bond een subsidievoorstel in bij het Ministerie van Waterstaat. Maar niet alleen de minister werd benaderd, ook werd er bij bevriende Kamerleden gelobbied. De minister van Waterstaat, A.A.H.W. König, reageerde niet onwelwillend en was in beginsel bereid tot subsidiëring. Voor de begroting van 1921 werd daarvoor een bedrag van f 12.000 uitgetrokken.

König motiveerde zijn positieve houding ten opzichte van het subsidieverzoek van de bond door er op te wijzen dat de activiteiten van de ANWB op het gebied van wegbewijzing, "al hebben zij aanvankelijk gediend ten gerieve van de wielrijders, leden van den Bond, langzamerhand een ruimere betekenis hebben verkregen". Erkend moest worden "dat de wegwijzers en waarschuwborden van den Bond welke in grooten getale over het land verspreid zijn, voor het doorgaand verkeer een geriefelijke handleiding zijn geworden." Dit was voor de minister voldoende



Een wegwijzer van de ANWB omstreeks de jaren dertig.

aanleiding om een subsidie voor dit doel te verlenen. Daarbij werd door König wel weer de bekende conditie gesteld dat ook een andere belanghebbende overheid in de kosten zou moeten bijdragen.⁶⁰

Deze voorwaarde zette de ANWB er toe aan om een tweede subsidieverlener te zoeken. De bond benaderde eerst alle provincies in het land met een verzoek om financiële steun. Een viertal provincies deed meteen een toezegging, andere provincies bleken veel minder toeschietelijk. Een tegenvallend resultaat en de teleurstelling was bij verschillende leden van de bond dan ook groot. Maar dit was niet voldoende reden om met een commerciële financierder in zee te gaan. Toen in 1924 autofabrikant Ford Company een aanbod deed om alle wegwijzers te kopen of het jaarlijks onderhoud te financieren in ruil voor reclame voor Ford auto's op de borden werd dit aanbod door de ANWB van de hand gewezen.

Enkele jaren later, wanneer de ANWB het plan opvat om plaatsnaamborden op secundaire wegen aan te brengen boekte de bond meer succes bij het subsidieverzoek. Hoewel in beginsel voorlopig, werd nu, in 1927, door Rijkswaterstaat een bijdrage verleend. De subsidie voor het plaatsen van wegwijzers en waarschuwborden bedroeg in de begroting voor 1930 f 9.600. Voor het aanbrengen van plaatsnaamborden werd de ANWB een subsidiebedrag van f 10.000 toegezegd.

De ANWB zou voortaan een vaste 'subsidieklant' van het ministerie van (Verkeer en) Waterstaat blijven. Tot op de dag van vandaag ontvangt de ANWB nog altijd subsidies van het ministerie.

Bijdrage aan het Gooische Kanalen Comité

Het initiatief voor de subsidie-aanvraag was afkomstig van het Gooische Kanalen Comité.⁶¹ Deze commissie bracht in 1926 rapport uit van haar onderzoek naar de mogelijkheid van verbetering van de verbinding van het Gooi met de scheepvaartwegen in Nederland. Het kanalencomité meende dat de kosten van de verbeterde verbinding door rijk, provincie en gemeente ieder voor één derde gedragen zouden kunnen worden.

Het rapport van het comité bevatte twee voorstellen. Ten eerste stelde men voor om een kanaal van Hilversum naar de Vecht aan te leggen waardoor er aansluiting was met het Merwedekanaal. Daarnaast was het idee om ook Bussum door middel van een kanaal te verbinden met het Merwedekanaal.

De subsidie-aanvraag werd ter beoordeling gelegd aan de Staatscommissie voor het vervoervraagstuk. Het subsidieverzoek voor de verbinding van Bussum met het Merwedekanaal werd niet gehonoreerd. De eerste voorwaarde die men verbond aan het verlenen van een subsidie voor een werk als de verbetering van de scheepvaartwegen in het Gooi, was dat ook de provincie in de kosten zou moeten bijdragen. De provincie Noord-Holland weigerde echter steun te verlenen voor de verbinding van Bussum met het Merwedekanaal.

Maar voor de verbinding van Hilversum met het Merwedekanaal werd wel een subsidie van 40% van de kosten toegezegd door de provincie Noord-Holland. Nu aan deze

'koppelsubsidie-voorwaarde'⁶² was voldaan moest de commissie nog bekijken of er voldoende andere gronden waren om tot verlening van een Rijkssubsidie over te gaan.⁶³

Vier aspecten werden daarbij door de Staatscommissie in beschouwing genomen. Ten eerste vroeg de commissie zich af of er voldoende rijks- of algemene belangen bij de vaartverbetering betrokken waren. Daarnaast wilde men zich op de hoogte stellen van de rentabiliteit van het project. Een derde aspect betrof de (negatieve) effecten op andere vervoersmogelijkheden en ten slotte werd de vraag gesteld of de voordelen van het project in juiste verhouding stonden met de regionale bijdrage in de kosten hiervan.

Al deze aspecten werden door de commissie - na een niet erg grondige en weinig overtuigende analyse - in het voordeel van de vaartverbetering beschouwd. Zodoende kwam de commissie tot een positief advies voor subsidieverlening.

Het kanalencomité had gevraagd om de subsidie op één derde van de kosten van het project, geraamd op f 1.350.000, te bepalen. De commissie vond echter, op grond van haar eerdere advies bij een subsidie-aanvraag, een bijdrage van 25% in de geraamde kosten van de werken genoeg. In de begroting voor 1930 werd voor het eerst een subsidie, ter hoogte van f 10.000 voor het comité uitgetrokken.

*Bijdrage aan de Centrale Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (1940)*⁶⁴

De Nederlandsche Centrale Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (NCO) was in 1930 bij wet⁶⁵ opgericht. De bedoeling van de wet was om het toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek op zodanige manier te stimuleren dat dit onderzoek op de meest efficiënte wijze dienstbaar zou worden gemaakt aan het algemeen belang.

Deze dienstbaarheid aan het algemeen belang rechtvaardigde volgens de regering ook een jaarlijkse subsidie van het rijk. Dit geregeld in artikel 3 van de wet. In dit artikel werd verder bepaald dat de NCO elk jaar bij de Minister van Financiën een met redenen omkleed voorstel in moest dienen voor de subsidie. Ook moest daarbij worden aangegeven van welke departementen een subsidie ontvangen diende te worden. Vanzelfsprekend had de minister van Financiën hierin het laatste woord.

Gezien de technische aard van het ministerie van Waterstaat lag het voor de hand dat de NCO regelmatig beroep zou doen op de subsidiepot van Rijkswaterstaat. Zo werd voor de begroting van 1940 voor deze organisatie een bedrag uitgetrokken van f 21.143. Nog eens f 51.000 werd opgevoerd op de begroting van het Verkeersfonds voor hetzelfde jaar.

• *Economische subsidies*

In de onderzochte jaren in de periode 1927-1992 is slechts één subsidie aangetroffen die bedoeld was als financiële ondersteuning van een particuliere onderneming.

Deze subsidie, aan de Overijsselsche Kanalisatie-Maatschappij, was ook om andere reden bijzonder. Deze subsidie werd jarenlang uitgekeerd nadat Rijkswaterstaat een joint venture met de onderneming was aangegaan.

*Subsidieverlening aan de exploitant van de Overijsselse kanalen*⁶⁶

Kort na de Eerste Wereldoorlog werd besloten tot de aanleg van het Twentekanaal, inclusief zijkanalen.⁶⁷ Het kanaal, dat Twente moest verbinden met de Boven-Rijn, vormde een bedreiging voor de toekomst van de in 1850 opgerichte NV Overijsselsche Kanalisatie-Maatschappij.⁶⁸ Gevreesd werd dat door de aanleg van de Twentekanalen de inkomsten van de maatschappij sterk achteruit zouden gaan. Hierdoor zou het onderhoud van de kanalen van de onderneming waarschijnlijk in gevaar komen.

Bij de onderhandelingen over de door de provincie Overijssel toe te kennen subsidie voor de aanleg van de Twentekanalen werd door het rijk de overname van het kanaal Zwolle-Almelo van de Overijsselsche Kanalisatie-Maatschappij toegezegd. Dit op voorwaarde dat de belanghebbenden hiervoor een bedrag van ruim f 1 mln op tafel zouden leggen. Deze voorwaarde bleek voor de oplossing van de kwestie van de Overijsselse kanalen een probleem, vooral omdat toen de crisis was uitgebroken.

In de daarop volgende jaren werd de financiële toestand van de Overijsselsche Kanalisatie-Maatschappij steeds slechter doordat onder invloed van de crisis de opbrengst aan vaartgeld sterk verminderde. Naarmate de aanleg van de Twentekanalen vorderde werden ook de effecten van deze vaarwegen steeds sterker gevoeld. Vanaf 1930 liepen de vaart- en andere rechten geleidelijk terug van bijna f 120.000 naar een kleine f 30.000. Dividend werd sinds 1930 niet meer uitgekeerd.

Noodgedwongen moest op het onderhoud meer en meer bezuinigd worden. Het geld dat nog wel beschikbaar was voor onderhoudswerkzaamheden was grotendeels afkomstig uit een reservefonds. Het reservefonds raakte daarvoor aan het eind van de jaren dertig vrijwel uitgeput.

Dit was reden voor Rijkswaterstaat om in te grijpen. In de toelichting op de begroting van 1940 waarvoor de Kanalisatie-Maatschappij een subsidie van f 30.000 was uitgetrokken werd nadere uitleg gegeven. "Daar de instandhouding van de Overijsselsche kanalen van belang werd geacht" (waarom dit belangrijk werd gevonden werd niet verklaard) was het "noodzakelijk ... om spoedig een oplossing te vinden om de verdere exploitatie te verzekeren." Dit doel zou alleen te bereiken zijn als het rijk, i.c. Rijkswaterstaat, interveniëerde. Daarom waren er door Rijkswaterstaat al enkele jaren daarvoor onderhandelingen geopend met de Overijsselsche Kanalisatie-Maatschappij.

Tijdens deze onderhandelingen was de gedachte ontstaan om de maatschappij over te nemen. Maar dit idee werd losgelaten omdat het de rijksoverheid, zonder een bijdrage van anderen - waarop Rijkswaterstaat had aangestuurd - teveel geld zou kosten. Door het wegvallen van alle inkomsten uit vaartgelden bij exploitatie als heffingvrij rijkskanaal zou een behoorlijk groot bedrag nodig zijn. En dit werd gezien de moeilijke financiële omstandigheden van dat moment niet haalbaar geacht. Ook een gedeeltelijke

overname - zoals de eerder voorgestelde overname van het kanaal Zwolle-Almelo - zou geen soelaas kunnen bieden voor de problemen van de Overijsselsche Kanalisatie-Maatschappij.

Daarom werd gestreefd naar een exploitatievorm die voor alle kanalen van de maatschappij een oplossing bracht en ook voor het rijk aanvaardbaar zou zijn. Zo kwam men uit op de constructie van een nieuw op te richten Naamloze Vennootschap waarin het rijk deelnam. Dit idee was al jaren eerder - in 1931 - gelanceerd door de hoofdingenieur van het bouwbureau van Rijkswaterstaat voor de Twentekanalen, de latere directeur-generaal (1940-1943) van Rijkswaterstaat, ir. L.R. Wentholt.* Voordat tot deze constructie werd besloten zou het exploitatietekort voorlopig door Rijkswaterstaat worden aangezuiverd.

maatschappij gestort worden. De Overijsselsche Kanalisatie-Maatschappij nam de resterende 40% voor haar rekening. Belangrijk was dat in de akte van inbreng was bepaald dat het rijk gedurende een periode van tien jaar het exploitatietekort van de maatschappij moest aanzuiveren. Na deze periode kon het rijk ieder jaar beslissen over het al dan niet aanvullen van de tekorten. Tot in de jaren tachtig werden jaarlijks meestal vele tonnen subsidie verleend aan de maatschappij om de exploitatieverliezen te dekken.

Pas rond 1960 begon men vraagtekens te zetten bij de rijksbetrokkenheid bij de Maatschappij Overijsselsche Kanalen. Er werd ingezien dat het niet een zaak van rijksbelang was om nog langer voor de exploitatietekorten van de Overijsselse maatschappij op te draaien. Vanaf



Scheepvaart op één van de Overijsselse kanalen aan het eind van de jaren tachtig.

De rijksdeelname in de Overijsselse maatschappij kreeg in 1941 haar beslag. De waterstaatsingenieur Wentholt speelde hierbij een cruciale rol. In 1940 aangetreden als nieuwe directeur-generaal van Rijkswaterstaat zag hij zijn kans schoon om zijn eerder naar voren gebrachte ideeën te verwezenlijken. Daarbij maakte Wentholt dankbaar gebruik van het feit dat als gevolg van de Duitse bezetting het parlement buiten werking was.

Het rijk verkreeg in de nieuw opgerichte Maatschappij Overijsselsche Kanalen een belang van 60%. Daarvoor moest een bedrag van f 360.000 in de kas van de nieuwe

1962 werd dan ook begonnen met besprekingen die tot doel hadden om de Overijsselse kanalen aan de verantwoording van Rijkswaterstaat te onttrekken. Provincie en

* Wentholt had al sinds 1929 bij de minister aangedrongen om het kanaal Almelo-Zwolle van de OKM over te nemen. Eén van zijn beweegredenen daarbij was dat de realisatie van de zijtak van het Twentekanaal naar het Overijsselse Kanaal daardoor bespoedigd kon worden. Daarnaast wees hij de minister er op dat de overname vóór 1935 moest plaatsvinden omdat men anders de zijtak van het Twentekanaal naar Almelo (geplande afronding: 1939-1940) niet op tijd gereed zou krijgen. Bron: zie noot 66.

gemeenten waren volgens Rijkswaterstaat de meest geschikte overnamekandidaten. Zij hadden belang bij de economische bloei in hun regio.

Het provinciaal bestuur van Overijssel en belanghebbende gemeenten voelden weinig voor een overname. De waterschappen waren beducht voor de kosten die waren gemoeid met de aanpassing van de kanalen aan de waterhuishouding. Het waterschap Salland nam in 1964 echter toch een belangrijk deel van de Overijsselsche kanalen over, zij het pas nadat de Maatschappij Overijsselsche Kanalen daarop bijna f 240.000 had toegelegd. De gemeenten Zwolle en Hellendoorn namen een kanaaldeel over voor het symbolische bedrag van één gulden.

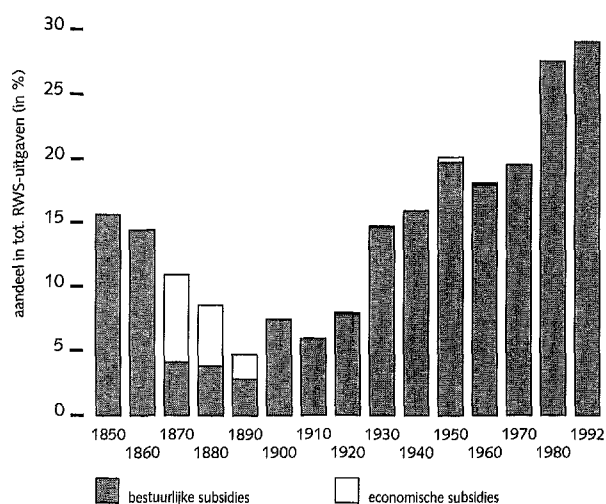
Een ander kanaaldeel werd in 1969 in beheer overgedragen aan Rijkswaterstaat. Het langst moest worden geleurd met het kanaal van Deventer naar Raalte. Pas in 1988 werd, na dreiging met sluiting van het kanaal, overeengekomen dat dit kanaal zou overgaan in handen van het waterschap Salland. In 1989 vond de overdracht plaats, hetgeen betekende dat nu definitief het doek viel voor de Maatschappij Overijsselsche Kanalen. En zodoende kwam er ook einde aan de subsidiestroom van Rijkswaterstaat richting de kanaalmaatschappij.

V SAMENVATTING EN CONCLUSIES

• Kerngegevens

Vrijwel direct vanaf het begin van het ontstaan van Rijkswaterstaat in 1798 werden door de dienst subsidies verstrekt. Zij vormden in de beginjaren van Rijkswaterstaat, ten tijde van de Bataafs-Franse periode (1795-1813), een niet te verwaarlozen deel (ruwweg zo'n 10-20%) van de nationale waterstaatsuitgaven. Ook in de daarop volgende jaren bleef subsidieverlening een belangrijk middel om de waterstaatszorg in het land gestalte te geven. Adequate kwantitatieve gegevens die het belang van de waterstaatsubsidies op langere termijn aangeven waren voor de periode 1813-1850 niet te achterhalen. Duidelijk is wel dat het niveau van de subsidie-uitgaven uit de beginjaren in enkele jaren van deze periode in belangrijke mate werden overtroffen.

Grafiek 5.1. Bestuurlijke en economische subsidies van Rijkswaterstaat, 1850-1992



Vanaf het midden van de 19e eeuw waren de subsidiebedragen wel beschikbaar. In de grafiek hierboven zijn deze bedragen gerelateerd aan de totale Rijkswaterstaats-uitgaven voor de periode 1850-1992. De grafiek laat zien dat er in dit tijdvak een duidelijke golfbeweging plaatsvond in het verloop van het aandeel van de subsidie-uitgaven in de totale Rijkswaterstaatsuitgaven.

In de periode 1850-1920 is een gestage daling van het 'subsidie-aandeel' waarneembaar. De relatieve daling van de subsidie-uitgaven in de periode 1850-1920 werd veroorzaakt doordat de overige uitgaven van Rijkswaterstaat

stegen, terwijl de groei van de subsidie-uitgaven hierbij sterk achterbleef.

In de jaren daarna is er sprake van een tegenovergestelde trend. Samenvallend met de ontwikkeling van een steeds nadrukkelijker en planmatiger ingrijpende centrale overheid trad vanaf de tweede helft van de jaren twintig bijna een verdubbeling op van het subsidie-aandeel in de waterstaatsuitgaven. Nadien zou dit aandeel vrijwel voortdurend toenemen. Begin jaren negentig naderde het aandeel de dertig procent. Subsidieverlening was daarmee in de loop van de 20e eeuw ontwikkeld tot een cruciaal middel om het nationaal beleid op het terrein van waterstaat en infrastructuur te realiseren.

De waterstaatssubsidies werden daarbij hoofdzakelijk ingezet als bestuurlijke subsidie: subsidies aan actoren die op non-profit basis zorg dragen voor collectieve en quasi-collectieve voorzieningen op het gebied van waterstaat en infrastructuur. Het grootste deel van deze subsidies werd uitgekeerd aan de andere overheden: provincies, waterschappen en gemeenten. In de 20e eeuw kwamen de bestuurlijke subsidies vooral terecht bij de provincies. Ook in de 19e eeuw waren de provincies een belangrijke subsidiedoelgroep van Rijkswaterstaat maar doorgaans werd destijds het meeste subsidiegeld uitgetrokken voor de waterschappen. De gemeenten ontvingen zowel in de 19e als in de 20e eeuw slechts een relatief klein deel van de totale subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat.

Opvallend kenmerk van de bestuurlijke waterstaatssubsidies was de lange looptijd van een groot deel van deze subsidies. Een looptijd van tien jaar was normaal. Maar ook werden er verscheidene subsidies tientallen jaren achtereen uitgekeerd. In de begroting voor 1980 bijvoorbeeld werden nog verschillende subsidies opgevoerd die ook al in de 19e eeuwse begrotingen werden vermeld.

In de loop van de tweede helft van de 19e eeuw vormden ook de uitgaven voor economische subsidieverlening gedurende een aantal jaren een groot deel van de totale subsidie-uitgaven. Deze subsidies werden voornamelijk uitgetrokken voor de onderneming die de aanleg van het Noordzeekanaal voor haar rekening nam en voor enkele spoorwegmaatschappijen.

Zoals in grafiek 5.1 goed zichtbaar is zijn de uitgaven die werden uitgetrokken voor de financiële ondersteuning van de private sector, over het geheel van de periode 1850-1992 gezien, slechts in een relatief korte periode door Rijkswaterstaat in enige omvang uitgekeerd. In de 20e

eeuw waren de uitgaven gemoeid met economische subsidies vrijwel te verwaarlozen.

• De periode 1798-1927

• *Motieven en voorwaarden*

Hoewel de subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat niet altijd een even groot beslag op de beschikbare middelen legden werden er zelfs in de 'matige subsidie jaren' van de eerste helft van de 19e eeuw nog honderdduizenden guldens uitgekeerd. Omgerekend naar het huidige prijsniveau hebben we het dan over (vele) miljoenen guldens. Er moeten dan ook steeds tamelijk belangrijke motieven zijn geweest voor de Waterstaat om deze bedragen uit te keren.

In het voorgaande zijn de verschillende drijfveren die een rol speelden bij de keuze voor de inzet van het subsidie-instrument uitgebreid naar voren gebracht. Zoals in de inleiding al werd aangegeven valt bij al deze beweegredenen één hoofdmotief te onderscheiden: het welvaarts-motief of allocatiemotief.

Het nastreven van een grotere mate van welvaart voor het land was een van de belangrijkste inspiratiebronnen van de aanhangers van de centralistische eenheidsstaat die in 1798 aan de macht kwamen. Een goede fysieke infrastructuur was hierbij onmisbaar. Vandaar ook dat de waterstaatszorg vanaf het begin grote aandacht kreeg, met name vanwege de slechte staat van de grote rivieren.

Onder de nieuwe machthebbers waren er verscheidene die het welvaartsstreven - ook en vooral op het gebied van de waterstaat - het liefst geheel in handen van de centrale overheid wilden leggen. Als het aan de radicaalste voorstanders van een centralistisch bestuursmodel had gelegen had de nationale waterstaatsdienst de waterstaatsactiviteiten van alle lagere openbare lichamen overgenomen.

Maar alleen al de vergaande financiële consequenties die dat met zich mee zou brengen leidden er toe dat het centraal gezag uiteindelijk slechts voor een deel van de waterstaatswerken in ons land geheel verantwoordelijk wilde zijn. Alleen de provinciale waterstaatswerken en bijbehorende taken zouden door het nationale waterstaatsbestuur een aantal jaren volledig toegeëigend en ook gefinancierd gaan worden. Door de overname van het waterstaatsbeleid op provinciaal niveau nam de nationale overheid ook het bijbehorend beleidsinstrumentarium over van de gewesten, waaronder het subsidie-instrument. Veel subsidies die in de beginjaren door Rijkswaterstaat werden verstrekt kenden dan ook een verleden als gewestelijke bijdrage-regeling. Deze 'historisch gegroeide' subsidies behoorden dus als het ware bij de inboedel die door het rijk van de provincies was overgenomen.

Vooraf vanwege de hoge kosten werd er dus in de beginjaren voor gekozen om toch een groot deel van de waterstaatswerken en bijbehorende activiteiten ten laste te laten van de bestaande actoren op waterstaatsgebied: de waterschappen, gemeenten en later - in 1819 - ook weer de provincies. Ook werd de zorg voor waterstaat en infrastructuur soms in particuliere handen gelegd (of gela-

ten). Een relatief beperkt deel van de waterstaatswerken in ons land kwam, door de grote en grensoverschrijdende belangen die hiermee waren gemoeid én de waarschijnlijkheid dat deze anders niet tot stand zouden komen, voor rekening van de centrale overheid.

Toch werd het centralistisch streven niet helemaal losgelaten. Met name doordat de nationale overheid zich het opertoezicht op de waterstaatswerken in het land had toegeëigend waren de nieuwe machthebbers in principe in staat om toch voldoende greep te houden op de waterstaatsaangelegenheden in het land.

Een eerste vereiste voor een effectieve werking van deze toezichthoudende activiteiten was dat de actoren die men via deze weg wilde beïnvloeden over voldoende financiële middelen beschikten. En dat was lang niet overal het geval. Er waren, in het bijzonder bij waterschappen die keer op keer door overstromingen werden getroffen, vaak te weinig inkomsten om waterstaatkundige voorzieningen (herstel- en verbeteringswerken) te financieren. Het toezicht van het ministerie kon daar weinig aan verhelpen.

Het gebrek aan inkomsten, of anders gezegd, het gebrek aan draagkracht om waterstaatkundige projecten van de grond te krijgen was dan ook vanaf het begin van het ontstaan van Rijkswaterstaat één van de belangrijkste redenen om een subsidietoekenning in overweging te nemen (het draagkrachtmotief). In overweging, want het gebrek aan draagkracht alléén was niet voldoende reden om tot subsidieverlening over te gaan. Bijna altijd moest tenminste nog aan twee extra condities worden voldaan voordat er sprake kon zijn van een positief subsidiebesluit, namelijk:

- a. het initiatief moest afkomstig zijn van de subsidie-ontvanger;
- b. er moest sprake zijn van algemeen belang.

De eerste aanvullende voorwaarde hield in dat het initiatief tot de rijkssubsidieverlening eigenlijk altijd van onderaf moest komen, zonder dat er duidelijke formele regels waren op grond waarvan er uitzicht was op een positieve beslissing. Hieruit valt af te leiden dat het toenmalige subsidiebeleid op het gebied van de waterstaatszorg vooral reactief en ad hoc van karakter was. De centrale overheid was, mede door de slechte situatie van de rijksfinanciën, voornamelijk afwachting en stelde zich passief op. In veel gevallen waren de waterstaatsubsidies meer te beschouwen als lapmiddel dan als sturingsinstrument. Dit gold met name voor subsidies die door Rijkswaterstaat werden uitgekeerd aan andere overheden bij overstromingsrampen.

Het subsidiebeleid met betrekking tot deze categorie subsidies, 'rampen- of catastrofesubsidies', wordt misschien wel het best geïllustreerd door het spreekwoord 'als het kalf verdrinken is dan dempt men de put'. Veel kalveren hadden waarschijnlijk ook letterlijk van de verdrinkingsdood gered kunnen worden als er vooraf was bepaald welke waterstaatkundige voorzieningen in welke regio's het meest kwetsbaar waren, en als de verdeling van de subsidiegelden daarop was afgestemd. Kortom, een subsidiebeleid kon pas echt vruchten afwerpen als er voorwaarden werden gecreëerd voor een planmatige en samenhangende verdeling van de subsidie-uitgaven. Een algemene wettelijke regeling, voor in ieder geval dát deel

van de subsidies die voor de meest noodzakelijke waterstaatswerken zouden kunnen worden ingezet, had hierbij van doorslaggevende invloed kunnen zijn.

Zolang zo'n algemene regeling uitbleef werd de rijkssubsidieverlening ten behoeve van de waterstaatszorg gekenmerkt door een grote mate van willekeurigheid. Sommige overheden waren ieder jaar verzekerd van rijkssteun terwijl andere overheden, die daar misschien nog meer behoefte aan hadden, alleen bij uitzondering of helemaal niet in aanmerking kwamen voor deze subsidies. Verder is het ook lang niet zeker of alle overheden in de beginjaren van de Bataafse Republiek op de hoogte waren van de mogelijkheid tot subsidie-aanvraag en of zij daarvoor de juiste wegen wisten.

Het ontbreken van systematiek en samenhang in het subsidiebeleid tijdens de beginjaren van Rijkswaterstaat vormde een belangrijke achtergrond voor de totstandkoming van een eerste algemene wettelijke subsidieregeling op het gebied van de zorg voor de waterkeringen: de Dijkwet van 1810. Maar de Dijkwet functioneerde slechts enkele jaren bij de gratie van de centralistische organisatie van het binnenlands bestuur ten tijde van de Franse overheersing. Toen na het vertrek van de Fransen de basis voor de gedecentraliseerde eenheidsstaat werd gelegd, bleek het tot in de 20e eeuw onmogelijk om het subsidiebeleid in algemene regels vast te leggen. Hierdoor bleef het subsidiebeleid van Rijkswaterstaat ook in deze periode voortdurend een zweem van willekeur met zich dragen.

Deze willekeur werd ook in de hand gewerkt door de tweede conditie die aan de toekenning van een subsidie werd verbonden: het in het spel zijn van een algemeen belang of het zogenaamde (ruimtelijke) externe effectenmotief. De beweegreden voor de centrale overheid om tot subsidiëring over te gaan was in dit geval dat de voorziening (een dijk bijvoorbeeld) die door de te subsidiëren actor werd aangebracht niet alleen voor de voorziening leverende actor positieve effecten opleverden maar ook voor andere actoren voordelen met zich meebracht (spill-over effecten). Met dergelijke voorzieningen werd dus een groter belang gediend dan alleen dat van de direct betrokken actor(en).

Dit grotere belang werd vereenzelvigd met het 'algemeen belang' of 'landsbelang', waarmee bedoeld werd op (de verhoging van) de nationale welvaart. Het ligt voor de hand dat dit motief juist voor de machthebbers van de pas gevormde eenheidsstaat van grote invloed is geweest. Niet voor niets werd er ook door de subsidie-aanvragers in hun verzoekschriften op dit motief gewezen, waarbij er vanzelfsprekend vanuit werd gegaan dat het landsbestuur hier gevoelig voor zou zijn.

Aanvankelijk werd dit algemeen belang het best gediend door waterkerende voorzieningen die have en goed tegen watersnoodrampen moesten beschermen. Subsidies voor dit soort projecten ('catastrofesubsidies') maakten dan ook een belangrijk deel uit van de subsidie-uitgaven in de beginperiode. Maar ook later werden na het optreden van rampen dikwijls aanzienlijke subsidiebedragen uitgekeerd.

Ook bij infrastructurele projecten kon het algemeen belang in het spel zijn, al waren de externe effecten die uit deze projecten voortvloeiden van een andere aard dan de

effecten van voorzieningen waarbij het vooral ging om het behoud van de welvaart (het waarborgen van de fysieke veiligheid). Bij deze projecten ging het vrijwel altijd om werken die handels-economische voordelen moesten opleveren.

De infrastructurele voorzieningen konden van groot belang zijn voor de ontwikkeling of ontsluiting van bepaalde gebieden en zodoende bijdragen aan de verhoging van de welvaart van het land. Dit algemeen belang was reden voor de rijksoverheid om het op gang brengen en het ontwikkelen van deze projecten te stimuleren. Deze beweegreden wordt wel aangeduid als het ontwikkelings-effecten-motief.

Infrastructurele projecten kwamen - zeker in de 19e eeuw - meer dan eens tot stand op basis van particulier initiatief. Het optreden van ontwikkelingseffecten was dan ook de voornaamste achtergrond voor het verlenen van economische subsidies. Spoorwegen werden noodzakelijk gevonden voor de ontwikkeling van de welvaart en vanuit deze gedachte bleek het rijk, zij het in een tamelijk laat stadium, bereid om voor het verder op gang brengen en de versnelling van de aanleg van de spoorwegen grote subsidiebedragen naar de private sector over te hevelen. Doordat uiteindelijk werd besloten om de aanleg door de rijksoverheid te laten financieren en ook uit te laten voeren waren deze subsidies niet meer nodig.

Bij de aanleg van het Noordzeekanaal werd door het rijk eenzelfde weg bewandeld, al was dit van tevoren nog niet de bedoeling. Ter stimulering van de ontwikkelingseffecten die dit kanaal zou opleveren werd eerst gekozen voor garantie- en kredietverlening wat ten dele neerkwam op (versluisde) subsidieverlening. Maar later pakte dit toch uit als volwaardige subsidieverlening. Uiteindelijk werd ook hier besloten om de afronding van het project voor rijksrekening te nemen evenals de exploitatie van het kanaal.

Eén van de grote problemen van het 'algemeen belangcriterium' was wanneer er nu eigenlijk sprake was van algemeen belang en wanneer niet. De personen die verantwoordelijk waren voor de subsidiëtoekenning bleken meer dan eens te worstelen met deze kwestie. Uit de cases viel af te leiden dat het algemeen belang meestal al werd gediend als de waterstaatkundige voorzieningen van bovenlokale betekenis waren.

Zodra er dus bovenlokale belangen in het geding waren kwam men in principe in aanmerking voor een subsidie van Rijkswaterstaat. Wel werd gewoonlijk nog als aanvullende eis gesteld dat nog een andere actor, meestal de provincie, een deel van het te subsidiëren bedrag voor zijn rekening nam.

Ook door deze voorwaarde werd geen goed gedaan aan een systematische en samenhangende benadering van het subsidiebeleid. Want als een provincie niet bereid was om met subsidiegeld over de brug te komen kwam de subsidie-aanvrager in beginsel ook niet in aanmerking voor een rijkssubsidie. Een vrijwel overeenkomstige subsidie-aanvraag uit een ander deel van het land met een meer bereidwillig provinciaal bestuur kon op hetzelfde moment wél gehonoreerd worden.

- *Doeltreffendheid, doelmatigheid en politiek-maatschappelijke steun*

Niet gebleken is dat de effectiviteit van de waterstaats-subsidies vaak een belangrijke rol speelde bij de toekenning daarvan. Over de doeltreffendheid van het subsidiebeleid in het algemeen was eigenlijk nauwelijks discussie. Wel werd bij tijd en wijle tijdens de voorbereiding van een subsidietoekenning naar voren gebracht of het niet beter zou zijn als het rijk, in plaats van een subsidie te verlenen, de betreffende werken en/of activiteiten voor eigen rekening zou nemen. In deze gevallen bestond er wel twijfel over de effectiviteit van het subsidie-instrument. Deze twijfel bestond echter voornamelijk bij de volksvertegenwoordiging of werd soms geuit door de te subsidiëren actoren. Duidelijk voorbeeld hiervan vormde de subsidieverlening aan de calamiteuze polders die met enige regelmaat ter discussie stond in de 19e eeuw.

Al is het twijfelachtig of de mening van een deel van de volksvertegenwoordiging, dat Rijkswaterstaat zonder enige voorwaarden en systeem subsidies gaf als erom gevraagd werd op voldoende feitenmateriaal berustte, toch ziet het er naar uit dat de constatering van deze Kamerleden wel een kern van waarheid bevatte. En dat niet alleen voor de periode die zij voor ogen hadden: de jaren zestig van de 19e eeuw. Ook in jaren daarvoor en daarna lijkt het beeld van een gebrekkige systematiek en samenhang bij de subsidieverlening deels te kunnen worden bevestigd.

Dat betekende natuurlijk niet dat de afzonderlijke subsidies géén belangrijke positieve effecten sorteerden in de diverse streken van ons land. Ongetwijfeld werden er als gevolg van de financiële ondersteuning van het rijk zeer belangrijke waterstaatkundige en infrastructurele verbeteringen in bepaalde delen van het land gerealiseerd die op eigen kracht misschien nooit tot stand waren gekomen. Maar het reactieve karakter van de subsidietoekenningen maakte het onzeker of de juiste prioriteiten waren gesteld. Er bestond weinig zekerheid over de vraag of elders in het land de behoefte aan hulp niet groter was. Op die manier konden de voorzieningenniveaus in de diverse delen van het land sterk uiteenlopen waardoor het nationale welvaartsstreven in gedrang kon komen.

De niet-optimale doeltreffendheid van het subsidiebeleid stond dus in feite los van het subsidie-instrument zelf. Het was slechts te wijten aan de weinig gestructureerde manier waarop het instrument werd ingezet. Ook als het rijk de productie van de gesubsidieerde voorzieningen zelf ter hand had genomen was er geen harde garantie geweest dat dit op een samenhangende en consequente manier was gebeurd.

Dat de effectiviteit van het subsidiebeleid zelden aan de orde werd gesteld hield vermoedelijk ook voor een belangrijk deel verband met het feit dat bij de discussies over de subsidietoekenningen de doelmatigheidskwestie veel meer gewicht in de schaal legde.

Vooraf in de tweede helft van de 19e eeuw, toen het principe van staatsonthouding door een meerderheid van de Kamer werd gehuldigd, werd vaak elk dubbeltje rijksgeld omgekeerd. Elke vermeerdering van de staatsuitgaven werd met argusogen gevolgd. Er zou dan ook verwacht kunnen worden dat men juist in deze tijd niet veel moeite

had met subsidieverlening. Het verstrekken van een subsidie is immers (in ieder geval op de korte termijn) meestal stukken voordeliger dan zelf de gehele financiële verantwoordelijkheid te dragen.

Toch was dit lang niet altijd genoeg reden voor politieke steun voor de subsidies die door de minister werden voorgesteld. De verhoudingsgewijs geringe groei van de subsidie-uitgaven in de 19e eeuw lijkt zelfs voor een belangrijk deel te verklaren uit de vaak zeer kritische houding van het parlement ten opzichte van het verlenen van rijkssubsidies voor verbetering van de lokale en regionale waterstaatszorg. De vrees van de liberale volksvertegenwoordigers dat er op het gebied van de waterstaatszorg een weg ingeslagen zou worden 'in de verderfelijke richting om zelf weinig te doen en alles of veel van de staat te verwachten' was voor de Waterstaat een belangrijke prikkel om een terughoudend subsidiebeleid te voeren.

Waarschijnlijk vond de Waterstaat het ook minder belangrijk om zich sterk te maken voor een grotere inzet van het subsidie-instrument dan voor de uitbreiding van de eigen activiteiten en de daarvoor benodigde financiële middelen. Want ook de groeiende uitgaven van de Rijkswaterstaatsdienst baarden veel Kamerleden grote zorg. Maar blijkbaar werd dit toch, gezien de aanhoudende stijging van deze uitgaven, als minder bezwaarlijk of misschien wel als onoverkomelijk beschouwd.

Ook het rijk gaf indertijd aan dat efficiency-overwegingen bij de keuze voor subsidieverlening een rol speelden. Door de direct belanghebbenden zelf voor een deel van de financiering verantwoordelijk te stellen bestond er een goede garantie dat er voorzichtig met het geld werd omgesprongen, zo werd beweerd. (Niet ter sprake kwam of een overname door Rijkswaterstaat tot grotere uitgaven zou leiden).

Daar kwam nog bij dat de kosten van afzonderlijke subsidies meestal nauwlettend door Rijkswaterstaat in de gaten werden gehouden. Daartoe was een aantal belangrijke middelen voor handen. In de eerste helft van de 19e eeuw speelde het grondwetsartikel van 1815 hierbij een belangrijke rol. Hierin werd bepaald dat bij subsidieverlening aan waterstaatswerken ook de manier van beheer en toezicht over deze werken zou worden geregeld. Hierdoor bestond een goede mogelijkheid om een gedegen controle uit te oefenen op een doelmatig beheer van de subsidiegelden van het rijk. De doelmatigheid van sommige individuele subsidies werd ook bevorderd doordat deze bij wet werden geregeld. Dit was met name van belang voor het verminderen van de kans op oneigenlijk gebruik van de subsidie-uitgaven.

Verder werd er door Rijkswaterstaat ook op het gebied van subsidieverlening uitgebreid gebruik gemaakt van het controle-instrumentarium waarover de dienst vanwege de uitoefening van het oppertoezicht de beschikking had. Zo kon Rijkswaterstaat een jaarlijks overzicht verlangen van de besteding van de subsidiegelden. Vóórdat de subsidie-uitgaven werden verstrekt werd eerst nauwgezet onderzocht of de subsidievragers ook echt de ondersteuning nodig had.

Toch klonken er, zeker in de tweede helft van de 19e eeuw, ook wel eens andere geluiden. In het bestek van dit

onderzoek was het niet mogelijk om na te gaan of er veel waarde moet worden gehecht aan de overtuiging die bij verscheidene parlementariërs leefde, dat het lang niet altijd vaststond of de subsidie-ontvangers ook werkelijk subsidiegelden nodig hadden. Gezien het kleine aantal nieuwe subsidies dat jaarlijks op de begroting werd gebracht is het aannemelijk dat er tijd genoeg was om één en ander te controleren. Dit zou ook kunnen blijken uit de vaak meerdere jaren in beslag nemende periode tussen de subsidie-aanvraag en de toekenning.

- **De periode 1927-1992**

- *Motieven*

In de 20e eeuw is er een duidelijke ommekeer te signaleren in het subsidiebeleid van de Waterstaat. Voor het eerst sinds de dijkwet van 1810, kwam er met de Wegenbelastingwet van 1927 een 'algemene' subsidieregeling op het terrein van de waterstaatszorg tot stand. Echt algemeen was de subsidieregeling nog niet maar de wet omvatte wel een groot deel van de subsidie-uitgaven én op een belangrijk beleidsterrein van de waterstaatszorg. Door middel van de wettelijk geregelde verdeling van de wegensubsidies had het rijk een belangrijk instrument in handen om de kwantitatieve en kwalitatieve spreiding van de wegen in de verschillende regio's (provincies) van het land naar haar ideeën te beïnvloeden. Hierdoor was een belangrijke voorwaarde geschapen om een groot deel van de subsidiestromen evenwichtiger over het land te verdeelen. De effectiviteit van het subsidiebeleid nam zodoende belangrijk toe.

In tegenstelling tot de meeste subsidies uit de periode daarvóór nam de rijksoverheid bij de subsidieregeling voor de wegen nu zélf het initiatief tot subsidieverlening in handen. Subsidieverlening werd doelbewust gebruikt om aan te sturen op de totstandkoming van het gewenste beleid: de verbetering van regionale en lokale waterstaatkundige/infrastructurale situatie teneinde de nationale welvaart te verhogen. En niet ad hoc zoals voorheen meestal gebeurde, maar gericht op de langetermijn en op de aanpak van een substantieel beleidsterrein van de waterstaatszorg. Voor het eerst was er dus sprake van een 'echt' beleid ten aanzien van subsidieverlening; of beter gezegd, was er sprake van een subsidiebeleid met planmatige c.q. strategische elementen. Daarbij werd verondersteld dat een gelijkmatige verdeling van de infrastructurale basisvoorzieningen over de regio's de beste manier was om het hoofddoel van het nationale economische beleid te verwezenlijken.

Hiermee trad een 'nieuw' motief voor subsidieverlening op de voorgrond: het zogenaamde gelijkheidsmotief. Echt nieuw was dit motief niet want dezelfde beweegredenen speelde bijvoorbeeld ook al een belangrijke rol bij de dijkwet van 1810. En ook daarna is dit motief van invloed geweest bij de subsidieverlening, zij het dat er zelden doelbewust op werd aangestuurd om deze 'gelijkheid' te bewerkstelligen. Pas nadat er sprake was van een actief subsidiebeleid van Rijkswaterstaat werd het tot één van de belangrijkste drijfveren van de subsidieverlening gemaakt. Overigens bleef daarnaast ook het draagkrachtmotief steeds van essentieel belang bij de subsidietoekenningen.

De algemene subsidieregeling voor de wegzorg werd pas jaren later gevolgd door een 'algemene' subsidieregeling voor een ander belangrijk onderdeel van de waterstaatszorg, het waterbeheer. Pas eind jaren zestig werd hiermee een belangrijke start gemaakt door middel van de bijdragenregeling in de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren.

Op het gebied van de waterstaatswerken gericht op de bescherming tegen overstromingen waren er vooral sinds de jaren zestig meerdere regelingen gecreëerd maar slechts één wettelijke, namelijk de subsidieregeling vermeld in de gewijzigde Deltawet. Een andere wettelijke subsidieregeling voor de waterkeringen was de oude wet op de calamiteuze polders. Deze wettelijke subsidieregelingen betroffen wel meerdere actoren, maar een echte algemene wettelijke regeling, die zich zou uitstrekken over alle beheerders van waterkeringen, bleef uit.

In de jaren zestig zag het er even naar uit dat er zo'n algemene wettelijke subsidieregeling voor de waterkeringen zou komen, een wet die werd voorbereid naast de subsidieregeling voor de deltawerken. Maar deze algemene regeling kwam er vooralsnog niet. Dit was medeaanleiding om in de Waterschapswet van 1991 een afzonderlijke bepaling op te nemen waarin het recht op subsidieverlening werd vastgelegd. Wanneer er sprake is van activiteiten waarmee bovenwaterschappelijke belangen zijn gemoeid kan een waterschap in aanmerking komen voor subsidieverlening.

- *Doeltreffendheid, doelmatigheid en politiek-maatschappelijke steun*

Verondersteld kan worden dat op die gebieden van de waterstaatszorg waar wettelijke regelingen werden getroffen op het gebied van subsidieverlening het beter mogelijk was dan voorheen om door middel van subsidiëring de lokale en regionale waterstaatsaangelegenheden in het geheel op een hoger plan te krijgen. Dit vooral omdat deze wetten voor een belangrijk deel waren geïnspireerd vanuit de gedachte dat hierdoor grote regionale verschillen in de kwantiteit en kwaliteit van waterstaatkundige voorzieningen konden worden voorkomen of worden tegengewerkt. Het subsidiebeleid kon daardoor tot betere resultaten leiden.

Of door de wettelijke subsidieregelingen de 'gewenste verdelende rechtvaardigheid' - zoals het gelijkheidsmotief in de jaren vijftig door de regering werd omschreven - ook op de meest effectieve manier werd bereikt leek in deze periode wat het rijk betreft buiten kijf te staan. Bij de behandeling van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren werd er door de regering expliciet op gewezen dat een regionale aanpak, gestimuleerd door subsidies van het rijk, een effectiever beleid kon bewerkstelligen dan een centralistische benadering. Immers iedere regio voor zich was beter op de hoogte van de diverse problemen die er in het bestuursgebied speelden. Dit leverde bovendien niet onbelangrijke efficiencyvoordelen op omdat dan sneller beleid tot uitvoering kon worden gebracht zonder vertraging van een centrale, vaak moeizaam passende regeling. Hiermee huldigde men dus het subsidiariteitsbeginsel.

Vanuit dit standpunt gezien werd de effectiviteit en efficiëntie van het nationaal waterstaatsbeleid juist verhoogd wanneer de andere overheden hierin nadrukkelijk een rol kregen toebedeeld. En door middel van subsidieverlening was het rijk in staat om hiervan te profiteren zonder het risico te lopen van een al te grote, zelfstandige inbreng van de andere overheden. Dit laatste zou juist weer averechts kunnen werken, zoals ook naar voren werd gebracht bij de beslissing tot de subsidieverlening voor de wegzorg. Als iedere provincie zelf voor heffing zorg zou gaan dragen, zoals het geval zou zijn als het rijk zich afzijdig zou houden, werden veel problemen gezien die de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het wegenbeleid danig zouden aantasten.

Een laissez-faire beleid van het rijk was zéker niet aan de orde bij de behandeling van de Bijdragenwet Delta-werken. Wel bestond er enige aarzeling of subsidieverlening de meest effectieve manier was om de hoogwaterkeringen te versterken. Financiering en/of uitvoering door het rijk werd echter in eerste instantie niet serieus overwogen, ook al omdat het rijk de afsluitingswerken al geheel voor haar rekening nam. Daarnaast vond de regering dat ook de andere betrokken overheden een deel van de kosten konden dragen omdat hun belangen hierbij direct in spel waren. Op die manier konden de versterkingswerken ook voor aanmerkelijk lagere kosten tot stand komen. Subsidieverlening bracht zodoende belangrijke efficiëncyvoordelen met zich mee in vergelijking met rijksproductie. Maar de vaststelling van de meest rechtvaardige omvang van de subsidiebedragen bleek geen haalbare kaart. Uiteindelijk resulteerde dit in een soort compromis waarin eigenlijk noch van subsidieverlening noch van rijksproductie gesproken kan worden: de kosten van de uitvoering van de versterkingswerken zouden voor 100% worden vergoed. De uitvoering werd dus volledig kostendekkend uitbesteed.

Weliswaar niet altijd duidelijk aan de oppervlakte speelden efficiëntie- en effectiviteits-overwegingen bij bovengenoemde subsidie-regelingen dus een belangrijke rol. Daarnaast bleek het in de jaren 1927-1992, in tegenstelling tot de voorgaande periode, ook niet erg moeilijk om politieke steun te verwerven voor de inzet van het subsidie-instrument, zelfs al waren hiermee zeer grote bedragen gemoeid. Zeker in de naoorlogse periode toonde de volksvertegenwoordiging zich veel minder afkerig van forse steunverleningen door de rijksoverheid dan vóór die tijd. Voor verscheidene parlementariërs hoefde het overheidsingrijpen hier niet toe beperkt te blijven. Ook een ver-gaand centralistisch optreden van de staat werd - met name door 'links' - niet van de hand gewezen.

Of voor dit laatste ook een Kamermeerderheid te vinden zou zijn geweest is zeer twijfelachtig. In ieder geval werd deze houding door de Waterstaat niet aangegrepen om meer activiteiten van de andere overheden over te nemen. De groei van het aandeel van de subsidie-uitgaven in de totale uitgaven van Rijkswaterstaat wijst erop dat in de periode 1927-1992 een toenemende voorkeur bestond voor een decentrale aanpak van de waterstaatszorg. Tegelijkertijd echter werd de autonomie van de andere overheden door het rijk beperkt. Aan de ene kant omdat er sprake was van een steeds groter aandeel van subsidiegeld in de totale inkomsten van de andere overheden, terwijl er geen of onvoldoende gelegenheid werd geboden om voor

een zelfstandige taakuitoefening genoeg 'eigen' inkomsten te verwerven. Aan de andere kant omdat de toename van de subsidie-uitgaven gepaard ging met meer regelgeving en toezicht ten aanzien van de waterstaatkundige activiteiten van de andere overheden.

Hoewel het grootste deel van de subsidie-uitgaven door de wettelijke subsidieregelingen werden afgedekt bleef er nog een aanzienlijk aantal subsidies zonder wettelijke grondslag over. Tot in de jaren negentig bestond de juridische basis van het grootste deel van de subsidies van Rijkswaterstaat naast de vermelding in de rijksbegroting alleen uit brieven, convenanten, contracten en reglementen. Het is de bedoeling van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht dat hier verandering in komt, zodat het subsidie-instrument bewuster wordt gehanteerd en oneigenlijk gebruik wordt tegengegaan. De wettelijke regeling in de Algemene wet bestuursrecht kan dus een belangrijke bijdrage leveren aan een verdere verhoging van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid van Rijkswaterstaat.

Slotbeschouwing

Op grond van de gegevens die in deze studie aan het licht zijn gekomen kan de in de inleiding gegeven omschrijving van de rijks waterstaatssubsidie als volgt worden aangescherpt. Een subsidie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, i.c. Rijkswaterstaat, is een overdracht van geld waarmee de kosten van activiteiten of van voorzieningen die door de minister van Verkeer en Waterstaat belangrijk worden gevonden gedeeltelijk worden vergoed. Dit vanuit de veronderstelling dat deze activiteiten/voorzieningen niet alleen van belang zijn voor de subsidie-ontvangende actor(en) maar dat deze tevens een bijdrage leveren aan de doelstellingen van het nationaal beleid op het gebied van waterstaat en infrastructuur.

Terugblikkend op het subsidiebeleid van de Waterstaat van de afgelopen twee eeuwen kan gesteld worden dat deze veronderstelling lange tijd niet erg op de voorgrond heeft gestaan. Tot de jaren twintig van deze eeuw werd het subsidiebeleid voornamelijk gekenmerkt door passiviteit en afwachtendheid. Dit hing voor een belangrijk deel samen met het gegeven dat de subsidie veeleer werd gezien als een onverplichte goedheid (een gunst of beneficie) ten opzichte van de subsidie-ontvanger, dan als belangrijk stuurmiddel bij de realisatie van het nationale overheidsbeleid.

Naarmate de overheid steeds nadrukkelijker en planmatiger ingreep in de samenleving, trad hierin verandering op. Pas toen werd ingezien dat de rijkssubsidie niet gelijkgesteld moest worden met een beneficie maar als een belastingaandeel dat de subsidie-ontvangers toekwam om activiteiten uit te voeren die, al dan niet indirect, het rijksbelang dienden.

BRONNEN EN LITERATUUR

Bronnen

Algemeene begrooting der Staats behoeften voor de Bataafsche republiek over den jaare 1799-1810, (Den Haag, 1799-1810).

ARA, Waterstaat 1798-1813 (2.01.13).

ARA, Waterstaat 1813-1830 (2.04.07.01)

ARA, Waterstaat 1830-1876 (2.04.07.02)

ARA, Archieven afkomstig van het Ministerie van Financiën, 1813-1830 (2.08.01.01 t/m 08)

Boogaard, J.F., *Wetten, decreten, besluiten, tractaten en andere bescheiden betreffenden den Waterstaat in Nederland, 1858-1962*.

Handelingen der Staten-Generaal (Bijlagen), ('s-Gravenhage, 1813/1814-...).

Literatuur

Bank, J.Th.M., J.J. Huizinga en J.T. Minderaa, *Delta 3. Nederlands verleden in vogelvlucht. De Nieuwste tijd: 1813 tot heden* (Zutphen, 1994)

Berg, J. van den, *Van prioriteitenplan tot subsidieverlening* (Groningen, 1992).

Boels, H., *Binnenlandse Zaken: ontstaan en ontwikkeling van een departement in de Bataafse tijd, 1795-1806: een reconstructie* ('s-Gravenhage, 1993).

Boomgaard, J.E.A., De eerste doorgraving van de duinen bij Katwijk. De aanleg van duikers en plannen voor een uitwateringsluis in de periode 1404-1629, in: *De uitwateringsluizen van Katwijk, 1404-1984*. Hollandse Studiën 13 (1984)pp. 9-17.

Borger, Guus J., *Staat van land en water. Provinciale waterstaat van Utrecht 1882-1982* (Zutphen, 1982)

Bos-Boomsma, E.J. van den en M.G.C.M. Castelijns, "De financiën van het waterschap" in: Verburg, J.J.I. (red.), *De waterschapswet. Een artikelsgewijscommentaar* (Zwolle, 1995).

Brainich von Brainich-Felth, C.H., "Centralisatie en waterschaps-wetgeving" in: Raadschelders, J.C.N. en Th. A.J. Toonen (red.), *Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling* (Hilversum, 1993).

Brasz, H.A. e.a., *De overheidssubsidie. Preadviezen voor de Vereniging van Administratief Recht, geschrift XLIV* (Haarlem, 1961)

Bressers, J.Th.A. e.a. (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (Assen/Maastricht, 1993).

Bressers, J. Th. A., 'Beleidsevaluatie en beleidseffecten' in: Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid* (Alphen a/d Rijn, 1993).

Bruijn, J.A., *Economische zaken en economische subsidies* (Den Haag, 1990).

M.G.C.M. Castelijns, "Wet herverdeling wegenbeheer aanvaard" in: *Waterschapsbelangen* 1, januari 1993, pp. 19-25

Conijn, J.B.S., *De waterschappen in de leer der openbare financiën* (Den Haag, 1981).

Cornelisse, P.A. e.a., *De overheid in bedrijf: inleiding in de economie van de overheid* (Houten, 1994).

Dassevael, S., *Geschiedkundig overzicht der koninklijke voorschriften, omtrent het beheer der staatsuitgaven in Nederland* ('s-Gravenhage/Amsterdam, 1822).

Drees, W. en F.Th. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk* (Groningen, 1968).

Driessen, A.M.A.J., *Watersnood tussen Maas en Waal: overstromingsrampen in het rivierengebied tussen 1780 en 1810* (Zutphen, 1994)

Dussen, J.W., van der, *De allocatie van middelen en de financiële verhoudingswet* (Den Haag, 1975).

Dussen, J.W., van der, *De financiële verhouding* (Den Haag, 1990).

Egberts, E., "De geldmiddelen van het waterschap", in: Goede, B. de, e.a. (red.), *Het waterschap. Recht en werking* (Deventer 1982).

- Eshuis, J.A. en M. Herweijer, *Subsidieverlening beoordeeld* (Groningen, 1993).
- Fijnje, J.G.W., *Levensberigt van Frederik Willem Conrad, voorzitter en een der oprichters van her Koninklijk Instituut van Ingenieurs en eene bijdrage tot de geschiedenis van den Waterstaat van zijn tijd*, z.p. 1870.
- Filarski, R., *Kanalen van de koning-koopman. Goederenvervoer, binnenscheepvaart en kanalenbouw in Nederland en België in de eerste helft van de negentiende eeuw* (Amsterdam, 1995).
- De financiën van het waterschap. Rapport van de Werkgroep waterschapsfinanciën*. Interprovinciaal Overleg inzake waterbeheer en de Unie van Waterschappen (april, 1983).
- Evaluerend onderzoek naar de werking van de rijksbijdrage op basis van de directe kosten van beheer en onderhoud van hoofdwaterkeringen*. Ministerie van Verkeer en waterstaat, Rijkswaterstaat (Den Haag, april 1992)pp. 3-9, 12-14, 30.
- Franckena, W.D. en R. Gerritse, *Verdeling in verandering. Een onderzoek naar de financiële verhouding rijk - provincies* (Den Haag, 1981).
- Fritschy, W. en R.H. van der Voort, "De Nederlandse staatsbegrotingen 1798-1914" in: Duijghuisen, M.J.M. (red.), *Broncommentaren* dl. I (Den Haag, 1994).
- Fritschy, J.M.F., *De patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek: Hollands krediet en de smalle marges voor een nieuw beleid, 1795-1801* ('s-Gravenhage, 1988).
- Goedhart, *Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën* (Leiden, 1975)
- Ginkel, M.V., "Rijksfinanciën en waterstaatszorg", in: Boelens, S.B. e.a. (red.), *Waterstaatswetgeving, verleden, heden en toekomst* (Zwolle, 1992)pp. 277-288.
- Greive, J.M., "De stadia van het waterschapsbestaan", in: Goede, B. de (red.), *Het waterschap. Recht en werking* (Deventer 1982)pp. 100-101.
- Groenveld, S. en G.J. Schutte, *Delta 2. De Nieuwe Tijd: 1500 tot 1813* (Leiden/Antwerpen, 1992).
- Hartog, F. en S.O. van Poelje, *Bestuur door middel van subsidiëring* (Den Haag, 1952).
- Hasselt, van, *Verzameling van Nederlandse Staatregelingen en Grondwetten* (Alphen a/d Rijn, 1987).
- Heezik, Alex van, *200 jaar ramingen bij Rijkswaterstaat: een verkenning*. Rijkswaterstaatserie nr. 56 (Den Haag, 1994).
- Heezik, Alex van, en Bert Toussaint, *Van spelbepaler tot medespeler. Een verkennend onderzoek naar het opdrachtgeverschap van Rijkswaterstaat in de negentiende en twintigste eeuw*. Rijkswaterstaatserie 58 (Den Haag 1996).
- Heij, P.R. e.a., *Subsidie in Revisie* ('s-Gravenhage, 1987)
- Heij, P.R. en P.H.J. Vrancken, "Inleiding (Subsidie in Revisie)" in: Heij, P.R. e.a., *Subsidie in Revisie* ('s-Gravenhage, 1987)p. 9-17.
- "Het instrument subsidie. Een leidraad voor subsidieonderzoek". Rapport van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) gepubliceerd in: *Beleidsanalyse 1* (1976).
- Hoekstra, Rixt en Dirk Ligtermoet, *Juridisch handelen in waters-taatszaken als beleidsdaad. Historische evaluatie van de structuur van "natte" waterstaatswetgeving* (Leiden, 1983).
- Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid* (Alphen a/d Rijn, 1993).
- Infrafonds. Instrument voor een duurzaam mobiel Nederland*. Brochure Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag z.j. [1994].
- IJsselmuiden, P.G. van, *Binnenlandse Zaken en het ontstaan van de moderne overheidsbureaucratie in Nederland, 1813-1940*, Kampen 1988.
- Jonker, J.C., "Wetgevingsbeleid en overheidssubsidies" in: *Ars aequi* 1988 nr.12 (december)p. 852-855.
- Jonckers Nieboer, J.H., *Geschiedenis der Nederlandsche Spoor-wegen, 1832-1938* (Rotterdam, 1938).
- Koopmans, L. e.a., *Overheidsfinanciën* (Leiden/ Antwerpen, 1991).
- Ligtermoet, D.M., *Beleid en planning in de wegenbouw. De relatie tussen beleidsvorming en planning in de geschiedenis van de aanleg en verbetering van rijkswegen*. Rijkswaterstaatserie nr. 51 (Den Haag, 1990)
- Linden, H. van der, "Geschiedenis van het waterschap als instituut van waterstaatsbestuur" in: Goede, B. de, e.a. (red.), *Het waterschap. Recht en werking* (Deventer 1982).
- Maas, W.J.M., *De Dijkwet van 1810: een Algemene Bijdragenwet in de Franse tijd* (Rotterdam/'s-Gravenhage, 1963).
- Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, 1997-2001. Verkeer en vervoer in een duurzame samenleving* (Den Haag, 1996).
- Meyer, W., J.W.B. van Overhagen en P. de Wolff, "De financiën van de Nederlandse provincieën en gemeenten in de periode 1850-1914" in: *Economisch-Historisch Jaarboek XXXIII* (1970)pp. 27-66.
- Monchy, S.J.R., *Handboek voor het Nederlandse provincierecht* (bewerkt door: A.H. Günther) (Zwolle, 1976)p. 380.
- Naar een nieuw waterschapsbestel? Regeringsnota over de toekomst van de waterschappen*. (TK 1976-1977, nr. 14480.)
- Poelje, G.A. van e.a. (red), *Nederlands bestuursrecht. Deel II Binnenlands bestuur* (Alphen aan de Rijn, 1962).
- Postma, J.K.T. en R.Y.M. Kuipers, *Geldpolitiek en financieel overheidsbeleid*. Dl. IV van het Moderne Geldwezen (Leiden/ Antwerpen, 1985).
- Raadschelders, J.C.N., *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1980. Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten* (Den Haag, 1990).
- Raadschelders, J.C.N., *Lokale bestuursgeschiedenis*. Cahiers voor lokale en regionale geschiedenis, dl. 7 (Zutphen, 1992).

- Raadschelders, J.C.N. en Th. A.J. Toonen, "Waterland en waterschap bestuurskundig bekeken" in: Raadschelders, J.C.N. en Th. A.J. Toonen (red.), *Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling* (Hilversum, 1993)p. 1-12.
- Rapport betreffende een nieuwe regeling van de uitkeringen voor de wegen.* De Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provinciën (Den Haag, 1955).
- Rapport subsidiebeheer en het toezicht op de rechtmatige besteding van subsidiegelden door het Ministerie van verkeer & Waterstaat.* Bijlage. Ministerie van verkeer & Waterstaat, Werkgroep Subsidies Spoor 1 (Den Haag, 10 juni 1993).
- Rapport Werkgroep Waterschapsfinanciën.* Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Den Haag, 1966).
- Rapportage geïntegreerd subsidiebeleid.* Ministerie van Financiën en Ministerie van Justitie ('s-Gravenhage, 10 mei 1993).
- Riemens, H., *Het Amortisatie-syndicaat. Een studie over de staatsfinanciën onder Willem I* (Amsterdam, 1935).
- Rijksbegroting 1997. Hoofdstuk XII Verkeer en Waterstaat* (Den Haag, 1996).
- Röell, J., *Het reglement op het onderhoud en gebruik der wegen in de provincie Utrecht, met geschied- en regtskundige aantekeningen* (Utrecht, 1872).
- Roëll, J. *Historisch-staatsrechtelijk onderzoek naar het algemeen en het bijzonder bestuur van den Waterstaat in Nederland van 1795-1848* (Utrecht, 1866).
- Schilthuis, C.J.C., "De provincie en de waterstaat" in: Helmstrijd, F.A. e.a., *De Provinciale wet honderd jaar* (Alphen aan de Rijn, 1950).
- Schut, D., *Verkeersmaatregelen op zoek naar subsidie* (Groningen, 1993).
- Sentis-Senden, L., "De aanleg van een uitwatering te Katwijk. De aanleg van een uitwatering te Katwijk en de perikelen die daaraan voorafgingen in de periode 1737-1807", in: *De uitwateringssluizen van Katwijk, 1404-1984.* Hollandse Studiën 13 (1984) pp.18-30.
- Smolders, A., *De geschiedenis van de Overijsselse kanalen. Geschiedenis van de NV Overijsselsche Kanalisatie-Maatschappij en haar rechtsopvolger de NV Maatschappij Overijsselsche Kanalen, 1850-1989.* Rijkswaterstaatserie nr. 50 (Den Haag, 1989).
- Steenbeek, J.G., "De overheidssubsidie; De rechtsvorm" in: Baron R.A.V. van Haerscholte, H.A. Brasz en J.G. Steenbeek, *De overheidssubsidie. Prae-adviezen voor de Vereniging van Administratief Recht*, geschrift XLIV (Haarlem, 1961).
- Steenbeek, J.G., "De waterstaat als object van functioneel bestuur in de gedecentraliseerde eenheidsstaat", in: Goede, B. de (red.), *Het waterschap. Recht en werking* (Deventer 1982).
- Steinmetz, B.J.F., *Handboek der Nederlandsche overheidsfinanciën* (Amsterdam/Brussel, 1949).
- Stevens, Th.A., *De openbare financiën in de volkshuishouding* (drie delen) (Leiden, 1988).
- Subsidies: deel 1; *Een analyse van de actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid.* Ministerie van Financiën (Den Haag, 1991).
- Talma, Dirk, *De bevoegdheden der Provinciale Staten en het oppertoezicht des Konings bij den Waterstaat* (Den Haag, 1903).
- Thurlings, Th.L.M., *Begroting en belasting; een studie over overheidsfinanciën* (Deventer, 1974).
- Verslag der Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1867, no. 28, om de regering te dienen van advies omtrent de regeling van de zaak der calamiteuze polders in Zeeland* (Den Haag, 1869).
- Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1988* (Deel 2: Onderzoek naar subsidies). Algemene Rekenkamer (Den Haag, 1988).
- Voort, R.H. van der, *Overheidsbeleid en overheidsfinanciën in Nederland, 1850-1913* (Amsterdam, 1994).
- Wetsvoorstellen Herziening Gemeentefonds.* Ministerie van Binnenlandse Zaken/Ministerie van Financiën (Den Haag, december 1995).
- Wijngaarden, C.N., van, *De rijksbegroting, verleden en toekomst* (Alphen aan de Rijn, 1971).
- Wiskerke, C., "De aanleg van de Zuid-Willemsvaart" in: *Tijdschrift van het Aardrijkskundig Genootschap*, 2e serie, deel 61, 1944.
- Wolfson, D.J., *Publieke sector en economische orde* (Groningen, 1988).
- Wortman, H. en G.J. van den Broek, *Geschiedenis en beschrijving van het Noordzeekanaal.* Departement van Waterstaat (Den Haag/ Amsterdam, 1909).

NOTEN

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

1. Voorzover niet anders vermeld is de tekst van deze paragraaf gebaseerd op: *Beschikking van de Minister van Justitie van 12 januari 1998, houdende plaatsing in het Staatsblad van de tekst van de Algemene wet bestuursrecht, zoals deze luidt met ingang van 1 januari 1998* (Staatsblad 1998 1). Bressers, J.Th.A. e.a. (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (Assen/Maastricht, 1993). Bressers, J. Th. A., 'Beleidsvaluatie en beleidseffecten' in: Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid* (Alphen a/d Rijn, 1993). Bruijn, J.A., *Economische zaken en economische subsidies* (Den Haag, 1990). *Rapport subsidiebeheer en het toezicht op de rechtmatige besteding van subsidiegelden door het Ministerie van verkeer & Waterstaat. Bijlage. Ministerie van verkeer & Waterstaat, Werkgroep Subsidies Spoor 1* (Den Haag, 10 juni 1993). *Rapportage geïntegreerd subsidiebeleid. Ministerie van Financiën en Ministerie van Justitie ('s-Gravenhage, 10 mei 1993). Subsidies: deel 1; Een analyse van de actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid. Ministerie van Financiën* (Den Haag, 1991). *Verlag van de Algemene Rekenkamer over 1988 (Deel 2: Onderzoek naar subsidies). Algemene Rekenkamer* (Den Haag, 1988).

2. Deze grafiek is, evenals de andere grafieken in dit hoofdstuk, gebaseerd op de getallen die vermeld worden in bijlage 2.

3. Zie bijlage 3 en 5 (1992).

4. Zie: Ridder, J. de en M. Herweyer, "Rijk, provincies en gemeenten: spelregels en bestuurs-elementen" in: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid* (Alphen a/d Rijn, 1993)p. 284.

5. Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid* (Alphen a/d Rijn, 1993)p. 30.

6. Postma, J.K.T. en R.Y.M. Kuipers, *Geldpolitiek en financieel overheidsbeleid. Dl. IV van het Moderne Geldwezen* (Leiden/Antwerpen, 1985) p. 2.

7. Goedhart, *Hoofddlijnen van de leer der openbare financiën* (Leiden, 1975)p. 73.

8. Drees, W. en F. Th. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk* (Groningen, 1968)p. 234.

9. Goedhart 1975, p. 73.

10. Zie: Baron van Haersolte, R.A.V., "De overheidssubsidie, inleidende beschouwingen" in: H.A. Brasz e.a., *De overheidssubsidie. Pre-adviezen voor de Vereniging van Administratief Recht*, geschrift XLIV (Haarlem, 1961)pp. 11-12, 24-26.

11. Zie: Dussen, J.W., van der, *De allocatie van middelen en de financiële-verhoudingswet* (Den Haag, 1975)p.141.

12. Zie: Mol, N.P., *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector* (Alphen a/d Rijn/'s-Gravenhage 1989)p. 187-188.

13. De auteurs beperken zich bij de financiële bestuursinstrumenten tot de specifieke uitkeringen. Zij maken daarbij de kanttekening dat de benaming bestuursinstrument voor deze specifieke uitkeringen evenals voor het toezicht omstreden is. De auteurs lichten dit toe door te stellen dat het niet de oorspronkelijke

bedoeling van deze twee rechtsfiguren was dat hogere overheden daarmee andere overheden zouden bewegen tot het voeren van een bepaald beleid. Uit deze studie zal echter blijken dat dit in ieder geval op het terrein van de waterstaatszorg vaak wel het geval was. Daarnaast wijzen de auteurs erop dat men vaak van mening is dat toezicht en specifieke uitkeringen eigenlijk niet mogen worden gebruikt voor doelgerichte beïnvloeding van het beleid van andere overheden. Maar zij zeggen niet dat dit in de praktijk toch wel het geval is! Zie: Ridder, J. de en M. Herweyer, "Rijk, provincies en gemeenten: spelregels en bestuurs-elementen" in: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid* (Alphen a/d Rijn, 1993)p. 283-284.

14. Enigszins verwarrend is dat deze laatste term in het Nederlandse (politiek en ambtelijk) spraakgebruik voornamelijk wordt gebruikt om de financiële band tussen twee organen die beide over overheidsmatige bevoegdheden beschikken aan te geven.

15. Dussen, J.W. van der, *De financiële verhouding: een inleiding* ('s-Gravenhage, 1990)p. 11-14, 27-33.

16. Bos-Boomsma, E.J. van den en M.G.C.M. Castelijns, "De financiën van het waterschap" in: Verburg, J.J.I. (red.), *De waterschapswet. Een artikelsgewijscommentaar* (Zwolle, 1995)p. 199. Overigens is er ook sprake van financiële verhoudingen tussen de andere openbare lichamen. Er zijn geldstromen tussen provincie en gemeenten en tussen provincie en waterschappen. Van groot belang (en van grote omvang) is verder nog de financiële verhouding tussen de Europese Unie en de lidstaten. Zie: Dussen 1990, p. 11.

17. Dit is in principe inclusief de subsidies die werden verstrekt in het kader van een Rijksfonds (Wegenfonds, Verkeersfonds, Zuiderzeefonds, Rijkswegenfonds etc.).

18. Eerder werd hier al door Raadschelders op gewezen. Zie: Raadschelders, J.C.N., *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1980. Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten* (Den Haag, 1990). Raadschelders, J.C.N., *Lokale bestuursgeschiedenis. Cahiers voor lokale en regionale geschiedenis, dl. 7* (Zutphen, 1992)passim.

19. Zie voor het werk van Van der Dussen noot 11 en noot 15. Ook het gebrek aan bestuurskundige aandacht voor de waterstaatszorg is eerder al door Raadschelders opgemerkt. Zie: Raadschelders, J.C.N., *Lokale bestuursgeschiedenis. Cahiers voor lokale en regionale geschiedenis, dl. 7* (Zutphen, 1992)passim; en: Raadschelders, J.C.N. en Th. A.J. Toonen, "Waterland en waterschap bestuurskundig bekeken" in: Raadschelders, J.C.N. en Th. A.J. Toonen (red.), *Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling* (Hilversum, 1993)p. 1-12.

HOOFDSTUK II: SUBSIDIEBELEID TIJDENS DE BEGINPERIODE VAN RIJKSWATERSTAAT

1. Voorzover niet anders vermeld is deze paragraaf gebaseerd op: Dussen 1990 p. 15-16. Groenveld, S. en G.J. Schutte, *Delta 2. De Nieuwe Tijd: 1500 tot 1813* (Leiden/Antwerpen, 1992)p. 195-210, 259-272. Steinmetz, B.J.F., *Handboek der Nederlandse overheidsfinanciën* (Amsterdam/Brussel, 1949)p. 78-82.
2. De grondwet hield door middel van artikel 150 voor de provincies in bepaalde gevallen (waterstaatsaangelegenheden!) de mogelijkheid open om zelf financiële middelen aan te dragen. De provinciale Staten hadden het recht om aan de koning het onderhoud en aanleggen van werken die zij van belang achtten voor te dragen. Daarbij konden zij ook de middelen voordragen om geheel of gedeeltelijk in de kosten van deze werken te voorzien. Zie: Steinmetz 1949, p. 141-142. Röell stelt dat dit artikel 150 er toe leidde dat in beginsel werd aangenomen dat er ten behoeve van het onderhoud van de werken die aan de provincies waren opgedragen een afzonderlijke provinciale kas gevormd zou worden. Alleen werd er besloten dat men de naam "Caisse Provinciale" zou vermijden. Dit beginsel was de basis voor het Koninklijk Besluit van 17 december 1819. Zie: Röell, J. *Historisch-staatsrechtelijk onderzoek naar het algemeen en het bijzonder bestuur van den Waterstaat in Nederland van 1795-1848* (Utrecht, 1866)p. 110.
3. Heezik, Alex van, en Bert Toussaint, *Van spelbepaler tot medespeler. Een verkennend onderzoek naar het opdrachtgeverschap van Rijkswaterstaat in de negentiende en twintigste eeuw*. Rijkswaterstaatserie 58 (Den Haag 1996)p. 16.
4. Maas, W.J.M., *De Dijkwet van 1810. Een algemene bijdragenwet in de Franse tijd* (Rotterdam/'s Gravenhage, 1963)p. 23.
5. Maas stelt hierbij dat de verklaring daarvoor waarschijnlijk voor een belangrijk deel moet "worden gezocht in de omstandigheid, dat het gewest in 1594 gesecculariseerde geestelijke goederen in bezit heeft gekregen, waarvan verschillende met dijkonderhoud waren belast". Maas 1963, p. 13. Enkele andere projecten waaraan het Gronings gewestelijk bestuur financiële bijdragen verleende waren: kanaalwerken (bruggen, beschoeiingen etc.) t.b.v. het kanaal van Groningen naar Delfzijl in het midden van de 17e eeuw en werken t.b.v. de verbreding, verdieping en verlenging van het kanaal tussen Delfzijl en Dijkshorn in de 17e en 18e eeuw. Zie: Fijnje, J.G.W., *Levensberigt van Frederik Willem Conrad, voorzitter en een der oprichters van her Koninklijk Instituut van Ingenieurs en eene bijdrage tot de geschiedenis van den Waterstaat van zijn tijd* (z.p. 1870) p. 257.
6. ARA toegang 2.16.06, inv. nr. 108: (Extract uit de) Resolutie van de Staten van Holland over subsidie voor herstel van de Waterlandse zeedijken, 21 Augustus 1738.
7. Röell, J., *Het reglement op het onderhoud en gebruik der wegen in de provincie Utrecht, met geschied- en regtskundige aanteekeningen* (Utrecht, 1872)p. 11, 22.
8. Onderstaande tekst over de calamiteuze polders is gebaseerd op: *Verslag der Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1867, no. 28, om de regering te dienen van advies omtrent de regeling van de zaak der calamiteuze polders in Zeeland* ('s Gravenhage, 1869)p. 15, 28. Linden, H. van der, "Geschiedenis van het waterschap als instituut van waterstaatsbestuur" in: Goede, B. de, e.a. (red.), *Het waterschap. Recht en werking* (Deventer 1982)p. 28.
9. Heezik/Toussaint 1996, pp. 19-21.
10. Ibidem.
11. Van der Linden stelt: "Tot de consequentie van deze opzet (de organisatie van de Waterstaat volgens de Staatsregeling van 1798, AVH) behoorde opheffing van alle waterschappen en inbreng van de taken ervan bij de nieuwe dienst." Linden 1982, p. 30.
12. Fritschy, J.M.F., *De patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek: Hollands krediet en de smalle marges voor een nieuw beleid, 1795-1801* ('s-Gravenhage, 1988)p. 106.
13. In de praktijk zou het niet meteen zo'n vaart lopen. De provinciale besturen bleven soms nog een tijd lang de vroegere werkzaamheden op waterstaatsgebied uitvoeren. Zo schrijft Röell dat in het gewest Utrecht de leden van het provinciaal bestuur de schouwen als vanouds bleven voeren, "en ook werd door de Provincie nog gedurende eenigen tijd in dezelfde kosten van onderhoud voorzien, als sinds jaren het geval was geweest." Daarbij werd de provincie echter wel de opdracht gegeven voortaan deze kosten op de begroting (die opgemaakt moest worden volgens de instructies vermeld in de staatsregeling van 1798) te vermelden als: "de kosten van dijken en wegen, vroeger door dit Gewest voldaan." Zie: Röell 1872, pp. 17-30.
14. Levensberigt, p. 215.
15. Ibidem.
16. Fijnje 1870, p. 107.
17. Maas 1963, pp. 24-25. Röell 1872, pp. 30-42.
18. Röell 1872, pp. 42-53.
19. Heezik/Toussaint 1996, pp. 20-21. Hasselt, van, *Verzameling van Nederlandse Staatsregelingen en Grondwetten* (Alphen a/d Rijn, 1987)pp. 256-258, 278-282. Talma, Dirk, *De bevoegdheden der Provinciale Staten en het oppertoezicht des Konings bij den Waterstaat* (Den Haag, 1903)pp. 75-77. Poelje, G.A. van e.a. (red), *Nederlands bestuursrecht. Deel II Binnenlands bestuur* (Alphen aan de Rijn, 1962)p. 181.
20. Koninklijk Besluit van 17 december 1819, nr. 1. Hasselt 1987, pp. 256-258, 278-282. Talma 1903, pp. 75-77.
21. Boogaard, J.F., *Wetten, decreten, besluiten en tractaten op den waterstaat in Nederland met aanteekeningen (1669-1857)* ('s Gravenhage, 1858)pp. 177-188. Talma 1903, p. 76-77. Röell 1866, p. 110-111.
22. Röell 1866, p. 112. Van der Dussen 1990, p. 16.
23. Koninklijk Besluit van 22 mei 1819. Zie ook: Röell 1866, p. 109.
24. Bosch Kemper 1865, p. 635.
25. Linden 1982, p. 32.
26. De waterstaatsbegroting werd toen aangeduid als de "Staat der kosten voor de administratie der generaal police, als mede voor het maken, onderhouden en administreren der zeedyken, zeekeringen, rivieren, droogmakeryen, enz." Zie: Algemeene begroting der Staats behoeften voor de Bataafsche republiek over den jaare 1799-1810, (Den Haag, 1799-1810).
27. Later vond nog een groot aantal wijzigingen plaats in de waterstaatsbegroting. Post 13 zou daardoor met f 60.000 inkrimpen.
28. ARA, Waterstaat 1798-1813, toegang 2.01.13, inv. nr. 421, "Budget voor het jaar 1808, I Summa, Begroting der kosten van den Waterstaat". Het is niet geheel zeker is of de 'subsidie' aan de Zuidpolder bij Edam ter hoogte van f 233.686 als daadwerkelijke subsidie is op te vatten. Onder Afdeling V: Voormalige Departementale Waterwerken, hoofdstuk I: Waterstaat van het voormalig departement Holland, art. V: staat namelijk vermeld Subsidies of voorschotten. Het kan dus zijn dat dit bedrag later moest worden terugbetaald. Zie ook: Algemeene Begroting der Staatsbehoeften van den jare 1810, p. 76, 112, 120, 128, 152, 156, 162, 164.
29. Onderstaande tekst is gebaseerd op: *Verslag der Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1867, no. 28, om de regering te dienen van advies omtrent de regeling van de zaak der calamiteuze polders in Zeeland* ('s Gravenhage, 1869)p. 17.

30. Hierin stond dat het algemeen bestuur van de Waterstaat was belast met alle waterwerken, dijken etc., waarvan de kosten van aanleg en onderhoud hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk ten laste waren van 's lands kas. Zie: *Verslag der Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1867, no. 28, om de regering te dienen van advies omtrent de regeling van de zaak der calamiteuze polders in Zeeland* ('s Gravenhage, 1869) p. 17.
31. *Verslag der Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1867, no. 28, om de regering te dienen van advies omtrent de regeling van de zaak der calamiteuze polders in Zeeland* ('s Gravenhage, 1869) p. 17.
32. Fijnje 1870, p. 277.
33. Ibidem.
34. Ibidem.
35. ARA, Waterstaat 1813-1830 (2.01.01.07), inv.nr. 102, Koninklijk Besluit van 15 oktober 1807, nr. 41 (en onderliggende stukken).
36. ARA, Waterstaat 1813-1830 (2.01.01.07), inv.nr. 102, Koninklijk Besluit 15 oktober van 1807, nr. 41 (en onderliggende stukken).
37. Deze (sub)paragraaf is gebaseerd op: Driessen, A.M.A.J., *Watersnood tussen Maas en Waal: overstromingsrampen in het rivierengebied tussen 1780 en 1810* (Zutphen, 1994) pp. 79, 179-197.
38. Het bedrag van f 9.090 was vastgesteld aan de hand van de opbrengsten van de onroerend goedbelasting (verpondingsopbrengsten) van het Rijk van Nijmegen die normaliter in de staatskas terecht zouden komen, maar, zoals werd bepaald in het decreet van 22 mei, nu konden worden gebruikt voor de subsidiëring van de kosten van het dijkherstel. De belastingopbrengst die werd berekend door het Vertegenwoordigend Lichaam was belangrijk lager dan het bedrag dat het dijkbestuur had vastgesteld. Dat kwam omdat het Vertegenwoordigend Lichaam alleen de belastingopbrengst van de dorpen die onder de jurisdictie van het dijkbestuur van het Rijk van Nijmegen had opgeteld. Het dijkbestuur had echter ook de dorpen meegeteld die deel uitmaakten van het gelijknamige ambt (Driessen 1994, p. 188).
39. Op grond van wat Driessen hierover schrijft kan slechts eenmaal worden geconstateerd dat het ministerie werd gevraagd om advies te geven over een subsidieverzoek. In de zomer van 1799 werd door de agent van Inwendige Politie aan het Uitvoerend Bewind een advies gegeven over een subsidieverzoek van het bestuur over de Meidijk voor dijkherstel in de Bommelerwaard (Driessen 1994, p. 190). Overigens is bij Driessen te lezen dat de gecommitteerden van de minister verscheidene malen aan de dijkbesturen toezeggingen deden over subsidieverlening (Driessen 1994, pp. 179-190).
40. Voorzover niet anders vermeld is onderstaande tekst gebaseerd op: Sentis-Senden, L., De aanleg van een uitwatering te Katwijk. De aanleg van een uitwatering te Katwijk en de perikelen die daaraan voorafgingen in de periode 1737-1807, in: *De uitwateringssluizen van Katwijk, 1404-1984*. Hollandse Studiën 13 (1984) pp. 22-29.
41. Zie: Boomgaard, J.E.A., De eerste doorgraving van de duinen bij Katwijk. De aanleg van duikers en plannen voor een uitwateringssluis in de periode 1404-1629, in: *De uitwateringssluizen van Katwijk, 1404-1984*. Hollandse Studiën 13 (1984) pp. 9-17.
42. Zie tabel 2.1 op pagina 19.
43. Roëll 1866, p. 80 (zie voetnoot aldaar).
44. Maas 1963, pp. 34-35.
45. Deze 'ringen', waarin het gehele land werd onderverdeeld, stonden onder leiding van zogenaamde ringcommissies.
46. Fijnje 1870, p. 236.
47. Linden 1982, pp. 29-30.
48. Maas 1963, p. 94.
49. Ibidem, p. 82.
50. Hasselt 1987 pp. 282.
51. ARA, Waterstaat 1830-1870 (2.04.07.02), inv.nr. 1112, provinciale begrotingen, 1830.
52. De begroting van de afdeling Zeehavens en zeeweringen voor het jaar 1821 meldde de volgende subsidies.
- Bij de gewone uitgaven:
- voor het jaarlijks subsidie aan Rijnland ten behoeve van de Katwijkse uitwatering (Koninklijk Besluit van 29-6-1816, nr. 10) (Naar dit Koninklijk Besluit van werd niet verwezen in de begroting van 1821 maar wel in die van 1823. Zie hieronder) : f 6.000
 - gewoon subsidie aan de calamiteuze polders ingevolge de beide reglementen aan de polders op de Zeeuwse eilanden: f 240.000;
 - idem, aan de polders in Staats-Vlaanderen: f 80.000;
- Bij de buitengewone uitgaven:
- Voor buitengewoon subsidie aan de calamiteuze polders: f 100.000.
- Zie: De "Gedetailleerde Adstructive staat behoorende bij de raming van kosten voor het departement van Binnenlandsche Zaken en Waterstaat". ARA, Waterstaat 1813-1830 (2.04.07.01), inv.nr. 1223, doss.nr. 174, Begrotingen 1821.
53. De begroting voor 1823 van dezelfde afdeling (Zeehavens en zeeweringen) meldt naast de bovengenoemde subsidies bij de gewone uitgaven ook nog posten die eveneens een subsidie doen vermoeden, namelijk:
- de beplanting van de duinen op het eiland Vlieland (Koninklijk Besluit van 28-2-1822, nr. 19): f 2.575;
 - de beplanting van de duinen op het eiland Ameland (Koninklijk Besluit van 28-2-1822, nr. 18): f 2.726;
 - onderhoud van de Staten Zijl aan de Dollard (Koninklijk Besluit van 12-9-1822, nr. 123): f 275.
- Volgens de begrotingsstaat van 1823 gaat het dus, wat betreft de gewone uitgaven, om een totaal subsidiebedrag van ruim f 330.000. Dit zijn echter alleen de subsidie-uitgaven voor afdeling XXIII. Het totaalbedrag van de uitgaven van deze afdeling (gewone uitgaven) is bijna f 446.000. Dat is overigens slechts een fractie van de totale geraamde uitgaven voor de waterstaat in dat jaar; een bedrag van bijna f 4,3 mln. Idem, inv.nr. 1273, doss. nr. 174, Begroting 1823.
54. In de begroting voor 1821 staat onder artikel 12 vermeld:
- a. Voor buitengewone werken en onvoorziene werken en herstellingen op de rivieren, voorschotten en subsidies : f 100.000;
 - b. Bijdrage van het rijk in de aanleg van het kanaal van Maastricht naar 's Hertogenbosch voor 1821: f 333.000; (Deze post werd echter 'op memorie gezet' aangezien nog niet definitief was besloten tot de aanleg van het kanaal).
- Overigens bedroeg het totale begrotingsbedrag van deze afdeling voor dat jaar slechts f 286.000. Zie: Begroting 1821, 25e afdeling, Rivieren, kanalen en binnenlandse scheepvaart, adstructive staat, 1 augustus 1820. ARA 2.04.07.01, inv.nr. 1057, doss. 213.
55. In de begroting van dezelfde afdeling voor het jaar daarop, 1822, is het grootste deel van de uitgaven voor de afdeling Rivieren etc. (totaal begrotingsbedrag van de afdeling: f 723.000) zelfs bestemd voor derden. Hieronder worden ze genoemd:
- Voor het onderhoud van de havenwerken aan de Willemstad en te Geertruidenberg: f 4.000;
 - Herstel van buitengewone winterschaden, subsidies aan onvermogen districten en andere objecten van deze aard: f 50.000;

- Bijdrage van het rijk in de kosten van de verwijding en verbetering van de vaart van de Lek bij Vreeswijk tot aan Amsterdam, waarvan al het overige door de steden Amsterdam en Utrecht wordt gedragen: f 180.000;
- Bijdrage van het rijk in de kosten van de aanleg van een kanaal van Maastricht naar 's Hertogenbosch, eerste termijn: f 300.000.

In de bron staat ditmaal vermeld "buitengewone begroting". Buitengewone begroting 1822, 25e afdeling, Rivieren, kanalen en binnenlandse scheepvaart. ARA 2.04.07.01, inv.nr. 1079, doss. 71. 56. In 1830 werd bij de buitengewone uitgaven van de Waterstaat op de 8e afdeling van de dienst (grote communicatiën) onder artikel 2 een subsidiebedrag voor de wegvolutioing vermeld van ruim f 0,6 mln. (In 1830 werden de gewone uitgaven van de Waterstaat geraamd op circa f 650.000. De buitengewone uitgaven op f 1,7 mln. Samen een bedrag van ruim f 2,3 mln). Bron: ARA, Ministerie van Financiën, toegang 2.08.01.01-08, inv. nrs. 539.

Ook voor 1831 werd nog een groot bedrag uitgetrokken voor subsidieverlening ten behoeve van de totstandkoming van wegen, al is dit bedrag met zo'n f 270.000 een stuk lager dan het jaar daarvoor. ARA, Waterstaat 1830-1876 (2.04.07.02), inv.nr. 808, doss.nr. 52. In de begrotingen van de regionale diensten zijn deze subsidies niet terug te vinden. Wel vinden we in de "projectbegroting" van Zeeland voor 1831 weer een post ten behoeve van de calamiteuze polders. Deze staat echter vermeld als 'memorie'.

57. Filarski, R., *Kanalen van de koning-koopman. Goederenvervoer, binnenscheepvaart en kanalenbouw in Nederland en België in de eerste helft van de negentiende eeuw* (Amsterdam, 1995) pp. 323-324.

58. De hieronder volgende tekst over het Noordhollands kanaal is gebaseerd op: Filarski 1995 p. 289-290, 325-327 en Heezik, A. van, *200 jaar ramingen bij Rijkswaterstaat: een verkenning*. Rijkswaterstaatserie nr. 56 (Den Haag, 1994)p. 9-11.

59. De hieronder volgende tekst over de Zuid-Willemsvaart is gebaseerd op: Wiskerke, C., "De aanleg van de Zuid-Willemsvaart" in: *Tijdschrift van het Aardrijkskundig Genootschap*, 2e serie, deel 61, 1944, pp. 19-24. Filarski 1995, pp. 328-329, 342-346.

60. Filarski 1995, p. 323-331. Bank, J.Th.M., J.J. Huizinga en J.T. Minderaa, *Delta 3. Nederlands verleden in vogelvlucht. De Nieuwste tijd: 1813 tot heden* (Zutphen, 1994) p. 58. Steinmetz 1949, p. 152-160.

61. Ibidem, pp. 329-330.

62. Riemens, H., *Het Amortisatie-syndicaat. Een studie over de staatsfinanciën onder Willem I* (Amsterdam, 1935)p. 82-83, 160.

63. Filarski 1995, pp. 329-330.

64. Riemens 1935, p. 144.

65. Koninklijk Besluit van 12 augustus 1827, nr. 110.

66. Riemens 1935, p. 160-161.

67. Ibidem.

HOOFDSTUK III: SUBSIDIEBELEID VANAF CIRCA 1850 TOT DE INSTELLING VAN HET WEGENFONDS IN 1927

1. Bank e.a. 1994, p. 56-61.

2. Voort, R.H. van der, *Overheidsbeleid en overheidsfinanciën in Nederland, 1850-1913* (Amsterdam, 1994) pp. 183-18.

3. Ibidem.

4. "Bij de uitwerking van de provinciale wet heeft men dit zo opgevat, dat de jaarwedde van de commissaris, van de leden van de Gedeputeerde Staten en van de ambtenaren van de griffie benevens de bureaunkosten voor rekening van het rijk zouden komen. In 1887 heeft men de grondwet aan deze redactie van

de provinciale wet en aan de praktijk aangepast. De jaarwedde van de commissaris en de kosten zijner woning worden als rijksuitgaven gezien...en voorts bepaalt de wet of andere uitgaven van het provinciaal bestuur ten laste van het rijk komen." Bij de wet van 17 juni 1905 (Stbl. 210) werd de uitkering ten behoeve van het provinciaal bestuur (jaarwedden van leden GS en griffieambtenaren en bureaunkosten) omgezet in een vaste uitkering. De hoogte hiervan was afhankelijk van wat in 1900 voor elke provincie was uitgegeven aan deze salarissen en van wat in de periode 1898-1902 gemiddeld werd uitgetrokken voor de bureaunkosten. Zie: Dussen 1975, pp. 472-473.

5. Dussen 1975, p. 472.

6. Voort 1994, pp. 225-226, 228-232, 270-275. Zie ook: Meyer, W., J.W.B. van Overhagen en P. de Wolff, "De financiën van de Nederlandse provinciën en gemeenten in de periode 1850-1914", in: *Economisch-Historisch Jaarboek XXXIII* (1970) pp. 27-66. Naast de waterstaatsubsidies ontvingen de provincies van rijk subsidies voor het provinciaal bestuur en voor krankzinnigenzorg. Zie: Voort 1994, p. 226.

7. Deze uitkering was de eerste algemene uitkering die de gemeenten ontvingen. De uitkering werd verstrekt ongeacht de actuele financiële positie van de gemeenten en kon door de gemeenten worden besteed voor de financiering van zowel de eigen alsook voor de wettelijk voorgeschreven taken. In 1897 werd door middel van de eerste Financiële-Verhoudingswet (24 mei 1897) de gefixeerde uitkering van de Personele Belasting afgeschaft. In plaats daarvan kwam er regeling die zorgde oor een meer rechtvaardige verdeling van de rijksuitkeringen aan de gemeenten. Zo kregen grote gemeenten een hogere uitkering evenals gemeenten met een relatief minder welvarende bevolking. Zie: Dussen 1990, pp. 17-18.

8. Dit aandeel is als volgt geschat. Volgens Meyer e.a bestond 18% van de totale gemeentelijke inkomsten in 1870 uit de opbrengst van de personele belasting. Van der Voort (Voort 1994, bijlagen, passim) stelt de totale inkomsten van de gemeenten - meer betrouwbaar dan Meyer e.a. - op f 34.256.000. Dit bedrag maal 18% is gelijk aan f 6.166.000. De opbrengst van de personele belasting in 1870 bedroeg dus ruim f 6 mln. De totale subsidiestroom van de rijksoverheid naar de gemeenten bedroeg volgens Van der Voort ruim f 7,3 mln. Dit betekent dat het aandeel opbrengst personele belasting in de totale subsidiestroom van het rijk aan de gemeenten vastgesteld kan worden op globaal 80%. Overigens moet worden opgemerkt dat de aandelen van de personele belastingopbrengsten in de totale gemeentelijke inkomsten in de jaren 1880 en 1890 (resp. 14% en 11%) een stuk lager zijn dan in 1870 (zie: Meyer 1970, p. 61).

9. Zie noot hierboven.

10. Voort 1994, p. 227.

11. Conijn, J.B.S., *De waterschappen in de leer der openbare financiën* (Den Haag, 1981)pp. 9-10.

12. Borger, Guus J., *Staat van land en water. Provinciale waterstaat van Utrecht 1882-1982* (Zutphen, 1982) p. 136.

13. Talma 1903, pp. 81-82.

14. Ibidem, pp. 83-84.

15. Ibidem.

16. Borger 1982, p. 148.

17. Al eerder, in 1849, was na een reorganisatie van Rijkswaterstaat een opening geboden voor de oprichting van zelfstandige provinciale waterstaatsdiensten. In principe werd er toen een scheiding tot stand gebracht tussen de taken van rijk en provincie ten aanzien van de waterstaatszorg. Alleen voor het onderhoud van de waterstaatswerken die in 1819 waren overgedragen aan de provincies moesten de provinciale besturen nog gebruik blijven maken van de diensten van de ingenieurs van Rijkswaterstaat. Zie: Borger 1982, p. 145.

18. Borger 1982, p. 148.

19. Greive, J.M., "De stadia van het waterschapsbestaan", in: Goede, B. de (red.), *Het waterschap. Recht en werking* (Deventer 1982)pp. 100-101.
20. Poelje 1962, pp.181-182.
21. Ibidem.
22. Brainich von Brainich-Felth, C.H., "Centralisatie en waterschapswetgeving" in: Raadschelders, J.C.N. en Th. A.J. Toonen (red.), *Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling* (Hilversum, 1993)p. 125. Conijn 1981, p. 7.
23. Zie ook: Voort 1994, pp. 271-273.
24. De reactie van de Kamer naar aanleiding van de ontwerp-begroting van Binnenlandse Zaken werd opgetekend in het "Voorlopig Verslag der Commissie van Rapporteurs voor het Ontwerp van Wet tot vaststelling van hoofdstuk V der begrooting van Staatsuitgaven voor het dienstjaar 1862". Zie: TK, 1861-1862, Bijlagen, p. 181.
25. TK, 1861-1862, Bijlagen, p. 184.
26. TK, 1861-1862, Bijlagen, p. 377.
27. Ibidem.
28. Ibidem.
29. TK, 1861-1862, Bijlagen, p. 380-381.
30. TK, 1861-1862, Bijlagen, p. 381.
31. Voorzover niet anders vermeld is onderstaande tekst gebaseerd op: de (memorie van) toelichting van de regering op de Wet van 29 oktober 1892 (Stb. 245), tot verbetering van de Berkel, de Schipbeek en de Regge. Zie: Boogaard, J.F., *Wetten, decreten, besluiten en tractaten op den waterstaat in Nederland met aanteekeningen*, 29e v. ('s Gravenhage, 1893)pp. 317-353. Zie ook: Voort 1994, pp. 164-173.
32. Heezik/Toussaint 1996, p. 129.
33. Voort 1994, pp. 164-173.
34. Onderstaande tekst over de calamiteuze polders is gebaseerd op het: *Verslag der Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1867, no. 28, om de regering te dienen van advies omtrent de regeling van de zaak der calamiteuze polders in Zeeland* (Den Haag, 1869).
35. Wet van den 19den Julij 1870 (Staatsbl. nr. 119), houdende vaststelling der voorwaarden, waarop aan calamiteuse polders in de provincie Zeeland tegemoetkoming uit 's Rijks schatkist kan worden verleend.. Zie: Boogaard, J.F., *Wetten, decreten, besluiten en tractaten op den waterstaat in Nederland met aanteekeningen*, 7e vervolg ('s Gravenhage, 1871)p. 95.
36. Vandaar ook de officiële naam van de wet (zie noot hierboven).
37. Wet van den 19den Julij 1870 (Staatsbl. nr. 119), houdende vaststelling der voorwaarden, waarop aan calamiteuse polders in de provincie Zeeland tegemoetkoming uit 's Rijks schatkist kan worden verleend. Zie: Boogaard, J.F., *Wetten, decreten, besluiten en tractaten op den waterstaat in Nederland met aanteekeningen*, 7e v. ('s Gravenhage, 1871)p. 95-98.
38. Het eerste internationale wegencongres werd in 1908 in Parijs gehouden. Ook Nederlandse afgevaardigden namen deel aan dit congres. Tijdens de laatste zitting werd besloten een permanente internationale vereniging voor wegencongressen op te richten.
39. Onderstaande tekst is gebaseerd op: TK, 1855-1856, pp. 460-470 en de Wet van 29 December 1855, tot wijziging van het Vde hoofdstuk der begrooting van Staatsuitgaven voor 1855 (Subsidien), St.bl. 194.
40. TK, 1869-1870, MVT begroting (bijlagen).
41. Ibidem.
42. Ibidem.
43. TK, 1879-1880, MVT begroting (bijlagen)
44. TK, 1889-1890, MVT begroting (bijlagen).
45. TK, 1909-1910, MVT begroting (bijlagen).
46. Het waterschap "Havelte" (provincie Drente) werd in 1885 opgericht met als doel het tegengaan van waterbezwaar en de bevoeiing van groot deel van de gronden in het gebied van het waterschap.
47. Zie noot 42.
48. Ibidem.
49. Wet van 26 januari 1883 (St.bl.nr.4).
50. Heezik/Toussaint 1996, pp. 37-38.
51. Voorzover niet anders vermeld is onderstaande tekst gebaseerd op: Jonckers Nieboer, J.H., *Geschiedenis der Nederlandsche Spoorwegen, 1832-1938* (Rotterdam, 1938)pp. 69-96. Zie ook: Voort 1994, pp. 151-154.
52. In 1860 werd besloten om de activiteiten in het kader van de aanleg van spoorwegen onder de afdeling Waterstaat onder te brengen. In hetzelfde jaar werd bij Koninklijk Besluit een commissie voor de Staatsspoorwegen ingesteld. Voor de uitvoering van haar taken werd door de commissie de dienst aanleg Staatsspoorwegenericht. De dienst was onderdeel van de Afdeling Waterstaat van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Zie: Heezik/Toussaint 1996, p. 35.
53. IJsselmuiden 1988, p. 124. Bij wet van 22 december 1861 (Stbl. 149), voortvloeiend uit de Spoorwegwet van 18 augustus 1860 werd bepaald dat voor de aanleg van staatsspoorwegen een afzonderlijke begroting van de uitgaven voor de aanleg behoorde te worden vastgesteld. Hierbij moet worden opgemerkt dat de uitgaven van de spoorwegbegroting nog een aantal jaren voor verreweg het grootste deel werden gedekt door bedragen afkomstig van de Waterstaat. In de Waterstaatsbegroting voor 1870 bijvoorbeeld stond vermeld in in artikel 14 van de Waterstaatsbegroting: "Dekking der uitgaven begrepen in de begroting voor den aanleg van Staatsspoorwegen...f 10 mln". De totale uitgaven van de spoorwegbegroting waren voor dat jaar geraamd op f 13,7 mln. TK, 1869-1870.
54. Voor zover niet anders vermeld is de hieronder volgende tekst gebaseerd op: Broeke, Willem van den, *Financiën en financiers van de Nederlandse spoorwegen* (Zwolle, 1985)pp. 57-84.
55. Jonckers Nieboer 1938, p. 53.
56. In 1853 betaalde het rijk de tweede termijn van de subsidie. Nu ontving de NRS een bedrag ter hoogte van f 400.000. Daarnaast werd op de begroting van dat jaar nog eens f 90.000 opgevoerd voor de rentevergoeding van het kapitaal van f 2,4 mln. In 1854 werd alleen subsidie voor rentevergoeding uitgekeerd. Dit was een fors bedrag, f 210.000, omdat hier nu ook een bedrag onder viel voor rentevergoeding van een tweede kapitaal van f 2,4 mln. Het derde en laatste termijn a f 400.000 van de subsidie van f 1 mln werd in 1855 op de begroting uitgetrokken. Zie: Boogaard, J.F., *Wetten, decreten, besluiten en tractaten op den waterstaat in Nederland met aanteekeningen* (1669-1857) ('s Gravenhage, 1858)pp. 725, 751, 762, 766 en 792.
57. Voorzover niet anders vermeld is de onderstaande tekst gebaseerd op: Jonckers Nieboer 1938, p. 63-64.
58. In 1837 werd de verplichting opgelegd de spoorwijdte te verbreden tot 2 meter. Volgens Jonckers Nieboer "een ondoordachte maatregel, die later, toen de uniforme spoorwijdte van 1.435m moest aangenomen worden, tot groote uitgaven heeft geleid." Zie: Jonckers Nieboer 1938, p. 22.
59. Voorzover niet anders vermeld is onderstaande tekst gebaseerd op: Wortman, H. en G.J. van den Broek, *Geschiedenis en beschrijving van het Noordzeekanaal. Departement van Waterstaat* (Den Haag/Amsterdam, 1909)pp. 27-31.
60. De concessievoorwaarden werden beschreven in de: Koninklijke Kabinetbrief van 5 december 1861, nr. 82, houdende magtiging dat aan den Heer J.G. Jager concessie worde verleend tot het maken en exploiteren van een kanaal ter verbinding van de Noord- en Zuiderzee en daarmee in verband staande wer-

ken, benevens indijking en droogmaking van gronden in het IJ en Wijkmeer. Boogaard, J.F., *Wetten, decreten, besluiten en tractaten op den waterstaat in Nederland met aantekeningen*, 1-2 v. ('s Gravenhage, 1858-1863). In artikel 27 werd het volgende bepaald: "Zoolang het kanaal met de havenwerken niet in exploitatie zijn gebracht, betaalt de Staat aan den concessionaris eene rente van vier en een half ten honderd per jaar over het bedrag der op de aandelen in de vennootschap gestorte gelden, te rekenen van den dag der storting. Het geheel bedrag van het daarvoor verschuldigde kan de som van drie millioen niet overtreffen. Deze renten worden aan den Staat teruggegeven op den voet bij art. 32 bepaald." In dit artikel 32 stond geschreven dat de zuivere winsten van de onderneming als volgt jaarlijks verdeeld moesten worden:

- in de eerste plaats moest de winst worden besteed aan inkoop en dividend aan de aandeelhouders
- in de tweede plaats moest uit de winst eventuele voorschotten van het rijk aan het rijk worden terugbetaald
- van hetgeen nu nog aan winst overbleef zou een tiende deel worden uitgekeerd als buitengewone beloning voor het bestuur en de beambten
- de overige 90% zou voor een kwart worden besteed aan de teruggave aan het rijk van het geld van de rentegarantie van artikel 27, totdat dit bedrag zou zijn afgelost. Een ander kwart zou moest worden bestemd voor de inkoop van aandelen door het bestuur van de vennootschap. De overige helft moest weer onder de aandeelhouders worden verdeeld.

61. Zie: Wet van 6 april 1875 (Stbl. 58).

62. De overeenkomst werd bij de wet van 19 december 1882 (Stbl. 231) bekrachtigd.

HOOFDSTUK IV: SUBSIDIEBELEID VANAF DE INSTELLING VAN HET WEGENFONDS TOT HEDEN

1. Dussen 1975, pp. 441-442.
2. Dussen 1990, p. 13-14.
3. De hier genoemde percentages gaan uit van de zogenaamde traditionele opstelling. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten specifieke uitkeringen. Van der Dussen stelt echter terecht dat een belangrijk deel van de specifieke uitkeringen bestaan uit uitkeringen "waarbij de gemeenten alleen als doorgeefluik, als rijksagent als het ware, fungeren." Wanneer deze uitkeringen niet worden meegetrekkend ontstaat er een ander beeld:

Gemeentelijke inkomsten 1990 (niet-traditioneel)	
Belastingen en heffingen	6%
Overige eigen inkomsten	6%
Algemene Uitkeringen uit het gemeentefonds	41%
Specifieke uitkeringen	37%
Totaal	100%

Bron: Dussen 1990, pp. 59-60, 22-24.

4. Ruim een vijfde deel van deze specifieke uitkeringen bestond uit een bedrag uitgekeerd in het kader van de Wet Uitkeringen Wegen. In 1993 werden deze uitkeringen, na het intrekken van de wet, toegevoegd aan het Provinciefonds en het gemeentefonds.

5. De belastingopbrengst van de provincies bestond destijds uit maximaal 60 en 50 procenten op de hoofdsom van respectie-

velijk de grond- en personele belasting. Monchy, S.J.R., *Handboek voor het Nederlandse provincierecht* (bewerkt door: A.H. Günther) (Zwolle, 1976)p. 380.

6. In 1943 was de uit 1905 daterende rijksuitkering voor het provinciaal bestuur afgeschaft. Vanaf dat moment ontving elke provincie 1/11 gedeelte van het bedrag dat zou worden verkregen door de heffing van 10 procenten op de grond- en personele belasting. Ook mochten de provincies nu zelf 50 procenten op de personele belasting heffen en 60 procenten op de grondbelasting. Zie: Dussen 1975, p. 473.

7. Franckena, W.D. en R. Gerritse, *Verdeling in verandering. Een onderzoek naar de financiële verhouding rijk - provincies*. Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (Den Haag, 1981)pp. 55-56.

8. Franckena/Gerritse, 1981, p. 58.

9. Dit was om precies te zijn 1978. Zie: Franckena/Gerritse, 1981, p. 55, 407.

10. Ibidem, p. 64. Dussen 1990, p. 137.

11. Dussen 1990, p. 18-26. *Wetsvoorstellen Herziening Gemeentefonds*. Ministerie van Binnenlandse Zaken/Ministerie van Financiën (Den Haag, december 1995).

12. Deze paragraaf is gebaseerd op: Constant, Jac. G., *Waterstaatswerken verkend. Infrastructuur van Rijkswaterstaat in overdracht* (Amsterdam/Utrecht, 1993)p. 8-11.

13. In de begroting van 1980, en al eerder in 1970, is de formulering van het subsidie-artikel in de waterstaatsbegroting veranderd ten opzichte van die van 1960 en voorgaande jaren. Gelijktijdig blijkt een andere subsidiepost die voortvloeide uit de instelling van het Wegenfonds, in de loop van de jaren zestig, verdwenen. Het betrof hier de uitkeringen aan provincies voor onderhoud, aanleg en verbetering van niet-planwegen, in beheer en onderhoud bij waterschappen en dergelijke publiekrechtelijke lichamen. (In 1930 werd hiervoor f200.000 uitgekeerd). Het ligt voor de hand, gezien de aard van de nieuwe formulering, dat de laatstgenoemde subsidie in de jaren zestig is samengevoegd met de eerstgenoemde subsidie.

14. Steenbeek, J.G., "De overheidssubsidie; De rechtsvorm" in: Baron R.A.V. van Haerscholte, H.A. Brasz en J.G. Steenbeek, *De overheidssubsidie. Prae-adviezen voor de Vereniging van Administratief Recht*, geschrift XLIV (Haarlem, 1961)p. 81.

15. *Rapport subsidiebeheer en het toezicht op de rechtmatige besteding van subsidiegelden door het Ministerie van Verkeer & Waterstaat*. Bijlage. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Werkgroep Subsidies Spoor 1 (Den Haag, 10 juni 1993), passim.

16. Voorzover niet anders vermeld is onderstaande tekst gebaseerd op: Ligtermoet, D.M., *Beleid en planning in de wegenbouw. De relatie tussen beleidsvorming en planning in de geschiedenis van de aanleg en verbetering van rijkswegen*. Rijkswaterstaatserie nr. 51 (Den Haag 1990)pp. 18-20. En: het uittreksel uit de Memorie van Toelichting van het wetsontwerp van de Wegenbelastingwet, gepubliceerd in: Boogaard, J.F., *Wetten, decreten, besluiten en tractaten op den waterstaat in Nederland met aantekeningen*, 63e v. 1926 ('s-Gravenhage, 1927)p. 273.

17. Poelje 1962, pp. 235-236.

18. Schilthuis, C.J.C., "De provincie en de waterstaat" in: Helmstrijd, F.A. e.a., *De Provinciale wet honderd jaar* (Alphen aan de Rijn, 1950)p. 153.

19. Franckena/ Gerritse 1981, p. 91. Schilthuis 1950, p. 153.

20. Poelje 1962, p. 238. Wet Uitkeringen Wegen, 21 juli 1966, Stbl. 367, p. 861.

21. Zie: *Rapport betreffende een nieuwe regeling van de uitkeringen voor de wegen*. De Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provinciën. (Den Haag, 1955), passim.

22. Franckena/Gerritse 1981, p. 92.

23. In de WUW werd bepaald dat de volgende verdeling moet ontstaan:
- tenminste 30% tbv secundaire wegen
 - tenminste 15% tbv tertiaire wegen
 - tenminste 15% tbv quataire wegen. Zie: WUW, 21 juli 1966, Stbl. 367, p. 860.
24. Franckena/Gerritse 1981, p. 95.
25. Voorzover niet anders vermeld is onderstaande tekst gebaseerd op: De Memorie van Toelichting op de Vaststelling nieuwe voorschriften omtrent wegenplannen en de uitkeringen voor de wegen (Wet Uitkeringen Wegen).TK 1960-1961 (6294)pp. 5-11.
26. De Minister van Verkeer en Waterstaat (H.A. Korthals), de Minister van Binnenlandse Zaken (E.H. Toxopeus) en de Minister van Financiën (J. Zijlstra).
27. M.G.C.M. Castelijns, "Wet herverdeling wegenbeheer aanvaard" in: *Waterschapsbelangen* 1, januari 1993, pp. 19-25.
28. De volledige naam van de wet is: Wet van 29 oktober 1992, Stb. 563, tot herverdeling van het wegenbeheer over Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en daarmee samenhangende herziening van de financiering van de wegeenzorg.
29. Castelijns 1993, pp. 19-25.
30. Voorzover niet anders vermeld is de onderstaande tekst gebaseerd op: De Memorie van Toelichting op het ontwerp van de Deltawet. TK 1955-1956 (4167)pp. 22-26; de Wet van 8 mei 1958, houdende de afsluiting van de zeearmen tussen de Westerschelde en de Rotterdamsche Waterweg en de versterking van de hoogwaterkering ter beveiliging van het land tegen stormvloed (Deltawet). Stbl. 246, pp. 543-544. De Memorie van Toelichting op het ontwerp van de Regeling van de bijdragen, bedoeld in artikel 5 van de Deltawet. TK 1962-1963 (7173)pp. 3-7. Maas 1963, pp. 121-123.
31. Poelje 1962, pp. 207-209.
32. Maas 1963, p. 7, 121. Poelje 1962, pp. 207-209.
33. In de Memorie van Toelichting wordt ten aanzien van de draagkracht opgemerkt dat werd uitgegaan van de draagkracht van het bij de versterking van de waterkering belanghebbende gebied. Dit gebied zou echter niet in alle gevallen samen hoeven te vallen met het omslagplichtige gebied. Om te bereiken dat het gehele belanghebbende gebied in de kosten zou bijdragen werd in het ontwerp een bepaling daarover opgenomen. De manier waarop de belanghebbende gebieden in de kosten zouden bijdragen werd in principe geheel overgelaten aan de Provinciale Staten. Als "bruikbaar uitgangspunt" voor de bepaling van het aandeel dat door de betrokken actoren in de kosten van de deltawerken zou kunnen worden gedragen werd een norm vastgesteld. Deze norm hield in dat de draagkracht van een actor overschreden zou zijn als de jaarlijkse lasten voor de waterkering hoger zouden worden dan 10% van de pachtwaarde van de ongebouwde eigendommen, vermeerderd met 5% van de belastbare opbrengst van de gebouwde eigendommen.
34. In de toelichting stelt men dat hierbij zich de vraag voordoet "of en in hoeverre" hierin door het belanghebbende gebied moet worden bijgedragen. Als er sprake was van specifieke provinciale of gemeentelijke belangen zou moeten worden nagegaan "of en in hoeverre" een aandeel van het belanghebbende gebied in de kosten van de door de provincie of gemeente uitgevoerde deltawerken redelijk zou zijn. Dit "naar evenredigheid van het belang dat het desbetreffende belanghebbende gebied daarbij heeft."
35. Voorzover niet anders vermeld is onderstaande tekst gebaseerd op: Het voorlopig verslag in het kader van de regeling van de bijdragen, bedoeld in artikel 5 van de Deltawet. TK, 1963-1964 (7173), nr. 5, pp. 1-6 en het memorie van antwoord in het kader van de regeling van de bijdragen, bedoeld in artikel 5 van de Deltawet. TK 1968-1969 (7173)pp. 1-10.
36. Zie noot 33.
37. Amendement van de heer Zegering Hadders c.s. TK, 1968-1969 (7173) nr. 14.
38. Wet van 8 oktober 1969, houdende regeling van de bijdragen, bedoeld in artikel 5 van de Deltawet (Stbl. 1969, 460).
39. Van Rossum merkte op dat onderzoek naar de financieringskwestie rond de Zuiderzeewerken hetzelfde resultaat had als het onderzoek naar de financiering van de Deltawerken. Hij voegde daar aan toe: "We leven in een tijd, die nu eenmaal sneller gaat dan in de twintiger jaren. Toen heeft men 14 jaar gestudeerd, van 1918 tot 1932, en nu zijn we gelukkig na 11 jaar reeds zover, dat wij het weten. Wij leven dus kennelijk sneller." Zie: Behandeling van het wetsontwerp Regeling van de bijdragen, bedoeld in artikel 5 van de Deltawet. TK, 1968-1969 p. 3302.
40. Voorzover niet anders vermeld is onderstaande tekst gebaseerd op: De memorie van toelichting op de ontwerpwet houdende regelen omtrent de verontreiniging van oppervlaktewateren. TK 1964-1965 7884 nr. 3, pp. 7-16. En: Hoekstra, Rixt en Dirk Ligtermoet, *Juridisch handelen in waterstaatszaken als beleidsdaad. Historische evaluatie van de structuur van "natte" waterstaatswetgeving* (Leiden, 1983)pp. 33-38.
41. Wet van 13 november 1969, houdende regelen omtrent de verontreiniging van oppervlaktewateren (Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, Stb. 536), artikel 23, lid 3. In het wetsontwerp was de formulering van deze bepaling (toen lid 3 van artikel 22) enigszins anders gesteld maar was van verder van gelijke strekking.
42. Memorie van Antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag ten aanzien van het wetsontwerp houdende regelen omtrent de verontreiniging van oppervlaktewateren. TK 1967-1968 7884, nr. 5, p. 17.
43. Rapport Werkgroep Waterschapsfinanciën. Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Den Haag, 1966).
44. Steenbeek, J.G., "De waterstaat als object van functioneel bestuur in de gedecentraliseerde eenheidsstaat", in: Goede, B. de (red.), *Het waterschap. Recht en werking* (Deventer 1982)pp. 6-7.
45. Egberts, E., "De geldmiddelen van het waterschap", in: Goede, B. de, e.a. (red.), *Het waterschap. Recht en werking* (Deventer 1982)pp. 181-182.
46. Conijn 1981, pp. 19-20.
47. *De financiën van het waterschap. Rapport van de Werkgroep waterschapsfinanciën. Interprovinciaal Overleg inzake waterbeheer en de Unie van Waterschappen* (april, 1983)pp. 12-14.
48. *Naar een nieuw waterschapsbestel? Regeringsnota over de toekomst van de waterschappen*. TK 1976-1977, nr. 14480.
49. Egberts, E., "De geldmiddelen van het waterschap", in: Goede, B. de, e.a. (red.), *Het waterschap. Recht en werking* (Deventer 1982)pp. 183-186. Bos-Boomsma, Castelijns, 1995 p. 203.
50. *Naar een nieuw waterschapsbestel? Regeringsnota over de toekomst van de waterschappen*. TK 1976-1977, nr. 14480, p. 33.
51. Ibidem.
52. Conijn 1981, pp. 19-20.
53. Artikel 98 van de Waterschapswet (Stbl. 1991, 444).
54. "Bij territoriale bovenwaterschappelijke belangen is de taakuitoefening niet alleen van belang voor het waterschapsgebied, maar ook voor daarbuiten gelegen gebieden. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij het beheer en onderhoud van hoofdwaterkeringen, waarvoor het waterschap een provinciale bijdrage in de kosten ontvangt. Bij functionele bovenwaterschappelijke belangen worden weliswaar (in de eerste plaats, AVH) belangen van het waterschapsgebied gediend, maar behoren de werkzaamheden niet of niet geheel tot de taak van het waterschap. Het waterschap kan deze werkzaamheden echter wel uitvoeren op grond van doelmatigheidsoverwegingen, waarvoor het een (kostendekkende) bijdrage ontvangt van de overheidsinstantie tot

wiens taak deze werkzaamheden eigenlijk behoren. Indien het waterschap (vaar)wegenbeheer als neventaak uitoefent, is er veelal sprake van functionele bovenwaterschappelijke belangen. Sedert de inwerkingtreding van de Wet herverdeling wegenbeheer (Stbl. 1992, 563) per 1 januari 1993 hebben nog vijftien waterschappen in het westen van het land wegen in beheer. Zij ontvangen hiervoor via de inliggende gemeenten een bijdrage in de kosten." Bos-Boomsma, Castelijns, 1995, p. 202.

55. Ibidem.

56. Ibidem, p. 204.

57. Voorzover niet anders vermeld is onderstaande tekst gebaseerd op: De memorie van toelichting op de ontwerpwet tot intrekking van de Wet van den 19den Julij 1870, houdende vaststelling der voorwaarden, waarop aan calamiteuze polders in de provincie Zeeland tegemoetkoming uit 's Rijks schatkist kan worden verleend. TK 1976-1977 14 125 nr. 3, pp. 3- 8.

58. Voorzover niet anders vermeld is onderstaande tekst gebaseerd op: Linders-Rooijendijk, M.F.A., *Gebaande wegen voor mobiliteit en vrijetijdsbesteding. De ANWB als vrijwillige associatie, 1883-1937* (Heeswijk, 1989)pp. 77-78, 147-150, 242-244, .

59. In 1918 heeft de ANWB 2.800 wegwijzers en waarschuwborden in beheer. In 1894 plaatste de ANWB de eerste wegwijzers. Twee jaar eerder waren de eerste waarschuwborden aangebracht door de bond. Het aanbrengen van waarschuwborden en wegwijzers werd door de ANWB gezien als een van haar belangrijkste taken.

60. Memorie van toelichting op de begroting van het departement van waterstaat voor het dienstjaar 1921. TK 1920-1921, Staatsbegroting, hoofdstuk IX.

61. Het comité werd in 1924 ingesteld door de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Gooiland. Adviseur en lid van de commissie was de hoofdingenieur van de provinciale waterstaat van Utrecht, ir. A.A. Mussert.

62. Koppelsubsidies (die vallen onder de "specifieke uitkeringen") zijn bijdragen van het rijk aan derden, die alleen worden verstrekt als ook een andere (lagere) overheid subsidie toekent.

63. In eerder rapport van de Staatscommissie voor het Vervoervraagstuk over de subsidie-aanvraag voor de vaartverbetering in het Westland had de commissie meer principiëel besproken of het rijk er goed aan deed een bijdrage te verlenen voor de verbetering van een vaarweg, waarbij in de eerste plaats "slechts" de belangen van een regio betrokken waren, al zou kunnen worden aangetoond dat naast regionale ook algemene belangen met die verbetering waren gemoeid.

De meerderheid van de commissie kwam tot het besluit, dat voor een dergelijke bijdrage bij het bestaande systeem van de verdeling van de zorg voor de waterwegen inderdaad reden kan zijn. Ook de minister kon zich vinden in de deze opvatting zoals bleek uit de toekenning van het subsidie voor de vaartverbetering naar het Westland.

64. Onderstaande tekst is gebaseerd op de: Wet van 30 oktober 1930, tot regeling van het toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (Stb. 416).

65. Ibidem.

66. Voorzover niet anders vermeld is onderstaande tekst gebaseerd op: De memorie van toelichting op de begroting van het Verkeersfonds voor 1940. TK 1939-1940, begroting Verkeersfonds (art. 102). Smolders, A., *De geschiedenis van de Overijsselse kanalen. Geschiedenis van de NV Overijsselsche Kanalisatie-Maatschappij en haar rechtsopvolger de NV Maatschappij Overijsselsche Kanalen, 1850-1989*. Rijkswaterstaatserie nr. 50 (Den Haag, 1989)pp. 50-72.

67. Op 4 november 1919 werd de wet voor de aanleg en het beheer van het Twentekanaal inclusief zijkanalen aangenomen. Zie: Smolders 1989, p. 50.

68. De (voor)geschiedenis van deze maatschappij is beschreven in: Smolders 1989.

BIJLAGEN

BIJLAGE I: DE EERSTE NATIONALE WATERSTAATSBEGROTING (1799)

Toelichting

Op 30 september 1798 werd door de toenmalige 'minister van Binnenlandse Zaken en Waterstaat' (de Agent bij het Departement van Inwendige Politie en Toezicht op den Staat van Dijken, Wegen en Wateren der Bataafsche Republiek) A.J. La Pierre de eerste nationale waterstaatsbegroting verzonden aan het Uitvoerend Bewind. Het totaalbedrag dat voor 1799 nodig werd geacht voor het maken, onderhouden en beheren van de zeedijken, rivieren, droogmakerijen etc. werd vastgesteld op iets meer dan f 2,1 mln. Daarnaast werd een bedrag van f 80.000 uitgetrokken voor de kosten van de departementale bureaus (apparaatskosten).

De grootste kostenpost van de begroting was artikel 15. Bijna een vijfde van de uitgaven, f 400.000, was bedoeld voor het (beter) bevaar maken van rivieren en kanalen teneinde daardoor de landbouw en handel te stimuleren en de woeste gronden te ontginnen. Ook was er in deze eerste begroting al een post opgenomen voor subsidies aan noodlijdende beheerders van waterstaatswerken. Deze zouden kunnen rekenen op f 100.000. Los daarvan werd nog een (onbekend) bedrag uitgetrokken voor subsidies aan de calamiteuze polders, zoals valt te lezen op pagina 110 bij artikel 8.

Na 30 september werden er nog verscheidene wijzigingen in de begroting aangebracht. De totale som van de uiteindelijke 'rijks'waterstaatsbegroting voor 1799 kwam daardoor uit op ruim f 1,6 mln. De specificatie van dit bedrag is vermeld op pagina 113.

U. Z. v. d. Z.

GELYKHEID, VRYHEID, BROEDERSCHAP.

15
Zijde met de bylaag gesteld
in handen van den Burger Directeur
van Haerlotta ten fong van Looyport.

Collocand in t. l. d. t. B. v. d. B.
van Bataviaasche Republiek

aan 2 October 1798
L. J. D. B. v. d. B.
my bekend.

P. J. v. d. B.
wafer

De Agens by het Departement van
Innenaije Politie en Toezicht op
den staat van Dyken, Wegen en
Wateren der Bataviaasche Republiek

Aan

het Wetwaand Bevrind
der Bataviaasche Republiek

6 Oct. In den Haag den 30 September 1798

N^o 52^a

Het vierde Jaar der Bataviaasche Vryheid.

Burgerv. d. Directeurs!

De volhouding aan het besluit van den 27^{ten} Augst
al waarby vermeldt kan, om voor het einde dees
jaars van het intezien der eenige opgave van de
moge geden, al tot dit Departement in den loop
van het aanstaande jaat zal ben veldt zyn, he bek
de er ill. by de re opgegeven, dat de onderscheidene
Bureaux. Zo als dezelue provisioneel zyn ingesicht
in den jaare 1799, zullen kosten een somma van
100,000. —, als mede dat volgend de byzondere spe
cifieke byst, het maken, on der hande, en admi
nistracien der Lee dyken, Leuwaringen, Rivieren,
Droogmakingen, en hetgeen waardet tot den Algeme
nen Waterstaat deeser Republiek biter te king heeft.
in dat jaat zal bedragen, een somma van 2,100,500. —

Heil en Goe bies
J. A. M. P. H.

Der Ordonnantie Van Den Zaken
J. v. d. B.
wafer

Memorie of Opgaave
 van Gelden die in den
 jaare 1799 zullen nodig zijn
 voor het maaken, Onderhou-
 den en Administreren
 der Leedighen Zeeweringen
 Nieuwe Drogmakeluyen
 en het gem. Verdu. tuss den
 Algemeenen Waterstaat
 der Bataviafche Republiek
 betrekking heeft. —

1 ^e Voor het maaken en onderhou- den der onderscheidene Leedighen en Zeeweringen in het voorma- lig Gewest Holland	250000 ..
2 ^e Voor de Nieuwwerken in het Zelve Gewest	42362 ..
3 ^e Om tot heden uit de Domini- aale Goederen van het zelve Gewest Zijn onderhouden	23790 ..
4 ^e Voor de Groogmakeluyen van den Nieuwkoopfche Poel	577000 ..
5 ^e Voor de werken aan het Haan- kommer Meer, die volgens de schikte van het voormalig Hol- lands Bestuur voor Rekening van het Land moeten gemaakt worden — mitsgaders den	
	53552 ..

Transport f. 453552

den Baardwyschen Overlaat
en eenige Werken meer, die op
onderscheidene Plaatsen in
het zelve Gewest gevonden wor-
den f. 50000

6^o Voor de Werken op de Boven
Rivieren, voorheen door de Pro-
vincien Holland Gelderland
Nedrecht en Overijssel zooder
voor een Leker gedeelte onder-
houden f. 49252

7^o Voor de Meijdrachtse Droog-
making in het voormalig Ge-
west Nedrecht f. 25569

8^o Voor alle de Werken in het
voormalig Gewest Zeeland
daar onder begrepen de sub-
sidien die het Lands Cas-
sars de calamiteuse Polden
moeten worden gegeven f. 355836 .. 5 ..

9^o Voor die in het voormalig
Gewest Friesland f. 30270 .. 57 .. 0

10^o Overijssel f. 50000

11^o Stad en Landen f. 59425

12^o Gronthe f. 9905

f. 5400500 .. 2 .. 8

Transport / 3200500..2..0

53^e moet hier worden bijgevoegd, Eene
Capitaaale somma van 200000
waer uit onverschotale cala-
matiees, die aan Dedyken
en Zeeweringen, zo als ook by
hoog opperwater aan de Ri-
vier Dijken maar al te veel
voorzallen, kunnen herstelt
worden. Dus 200000.

54^e Daan er verschuudene Collegien
of Corporals administratie heb-
bende over werken die tot den
waterstaat betrekking hebben
elk wils gedwongen zyn, op ge-
de gronden, zekere subsidien
te moeten afdresseren die
deselve niet wel in het geheel
kunnen gewigerd worden
maar om in kunnen noed of
gebrek te voorzien, het zy dan
direct door dit Departement
het zy onder de Superinten-
dencie van het Zelve, werken
moeten worden gemaakt of
verandert, behoort daarvoor
gesteld te worden Eene Som-
me van

300000..

3700500..2..0

Transport 15900500..2..0

35^e Ein Euidelyke, daer by het 0^e
der additioneeli artikelen van
de Staatsregeling eene somma
van 150000 tot het bevaarbaar
maken van zodanige Rivieren
Maarten en Doorsteydingen,
als zullen dienen ter bevorde-
ring van den Landbouw en
Koophandel mitsgaders om
de woeste Gronden ten voor-
deelen eener Republiek te be-
reiden, en de executie der zoda-
nige Werken meede tot dit De-
partement behorende, zo
wordt dezelve meede onder die-
ze opgaave gebragt en dus
gesteld op 100000..

Zo dat de geheele begroeting
voor den Algemeenen Water-
staat bedragede eene Som-
ma van 15900500..2..0

De gepubliceerde begroting voor 1799

De nationale waterstaatsuitgaven voor 1799 volgens de Algemeene begroting der Staats behoeften voor de Bataafsche republiek over den jaare 1799 (Den Haag, 1799).

<i>artikel</i>	<i>titel</i>	<i>bedrag</i>	<i>bedrag 2*</i>
1	Voor het maken en onderhouden der onderscheide zeedijken en zeeweringen in het voormalige Gewest Holland	210.000	235.000
2	Voor de rivierwerken en die uit dominale goederen tot nog toe zijn onderhouden	66.152	81.152
3	Voor de droogmakerij van de Nieuwkoopse poel	177.000	200.000
4	Voor de werken aan het Haarlemmermeer en verdere onderscheide plaatsen in dat voormalig Gewest gelegen	50.000	75.000
5	Voor de werken op de Boven-Rivieren, voorheen door Holland, Gelderland, Utrecht en Overijssel onderhouden	49.212	49.212
6	Voor de Mijdrechtse droogmakerij	200.000	137.000
7	Voor alle de werken in het voormalig gewest Zeeland	251.212	201.212
8	Voor die in het voormalig gewest van Friesland	30.278	30.278
9	Voor Overijssel	10.000	10.000
10	Voor Stad en Lande	148.225	244.425
11	Voor de werken in het voormalig Drenthe	9.905	2.905
12	Tractementen van den agent, secretaris en verdere gemployeerden bij deszelfs Bureaux	m	80.000
13	Voor onvoorziene rampen, mitsgaders voor Subsidiën, welke daardoor zouden behoren te worden geëccordeerd, en verdere toevallige zaken	300.000	275.000
14	Voor het bevaarbaar maken van zodanige rivieren, vaarten en doorsnijdingen, als bij het 8e artikel van de Additionele Artikelen der Staatsregeling worden bedoeld	400.000	7.000
Totaal		1.901.984	1.628.184

* In de gedrukte begroting werden in potlood diverse veranderingen aangebracht. Hoogstwaarschijnlijk zijn toen de definitieve beschikbare bedragen genoteerd. Deze bedragen staan in deze kolom vermeld.

BIJLAGE II: TWEE EEUWEN RIJKSWATERSTAATSUITGAVEN*
Tabel 1. Aandeel Rijkswaterstaatsuitgaven in rijksuitgaven

<i>jaar</i>	<i>uitgaven RWS**</i>	<i>uitgaven rijk**</i>	<i>percentage</i>
1799	1,6	78,0	2,1
1808	3,0	75,0	4,0
1816	5,1	82,0	6,2
1830	2,1	63,0	3,3
1840	1,3	63,0	2,1
1850	2,5	70,0	3,5
1860	3,9	87,0	4,5
1870*	6,2	99,0	6,3
1880*	7,8	113,0	6,9
1890*	14,5	166,0	8,7
1900	10,4	155,0	6,7
1910	11,0	204,0	5,4
1920	29,2	911,0	3,2
1930	53,5	721,0	7,4
1940	98,4	2310,0	4,3
1950	136,8	4968,0	2,8
1960	577,4	10367,0	5,6
1970	2321,5	35008,0	6,6
1980	4266,2	129147,0	3,3
1991	5032,0	227000,0	2,2
1998	6158,7	219300,0	2,8

Tabel 2. Beheren en investeren: bedragen in miljoenen gulden

<i>jaar</i>	<i>beheer en onderhoud</i>	<i>verbetering</i>	<i>bouwen</i>
1799	0,205364	0,000000	0,579000
1808	0,477834	0,271016	1,332111
1816	0,976514	1,067862	2,463928
1830	1,007869	0,150144	0,161720
1840	0,900575	0,000000	0,211000
1850	1,109795	0,755878	0,203000
1860	1,338736	1,697589	0,200000
1870*	1,123270	2,465690	0,402000
1880*	3,426625	2,121900	0,180250
1890*	3,094948	5,400327	4,195775
1900	4,384972	3,249832	0,494370
1910	6,156146	1,019450	1,414940
1920	12,207955	2,775350	7,617500
1930	23,132480	1,076000	14,781000
1940	6,405368	34,235150	19,314800
1950	43,537250	9,025000	25,855000
1960	147,276000	0,000000	269,138000
1970	276,010000	0,000000	1198,500000
1980	661,100000	0,000000	1419,535000
1991	1346,000000	0,000000	1625,000000
1998	2081,680000	0,000000	3393,961000

Tabel 3. Beheren en investeren: percentages

<i>jaar</i>	<i>beheer en onderhoud</i>	<i>verbetering</i>	<i>bouwen</i>
1799	12,6	0,0	35,6
1808	15,9	9,0	44,4
1816	19,3	21,1	48,8
1830	48,1	7,2	7,7
1840	69,0	0,0	16,2
1850	45,1	30,7	8,3
1860	34,3	43,6	5,1
1870*	18,1	39,6	6,5
1880*	43,8	27,1	2,3
1890*	21,3	37,2	28,9
1900	42,0	31,2	4,7
1910	55,8	9,2	12,8
1920	41,8	9,5	26,1
1930	43,3	2,0	27,7
1940	6,5	34,8	19,6
1950	31,8	6,6	18,9
1960	25,5	0,0	46,6
1970	11,9	0,0	51,6
1980	15,5	0,0	33,3
1991	26,7	0,0	32,3
1998	33,8	0,0	55,1

* De waterstaatsuitgaven van 1870, 1880 en 1890 zijn exclusief de bedragen van respectievelijk f 10 mln, f 7 mln en f 2,083 mln die in de waterstaatsbegroting werden uitgetrokken voor de dekking van de uitgaven van de begroting van de aanleg van de Staatsspoorwegen.

** Bedragen in miljoenen gulden.

Tabel 4. Kerntaken: bedragen in miljoenen guldens

<i>jaar</i>	<i>water keren</i>	<i>wegen en waterwegen</i>	<i>overige uitgaven</i>	<i>totaal</i>
1799	0,359212	0,088152	1,180820	1,628184
1808	0,840297	0,726158	1,433558	3,000013
1816	0,877578	2,906486	1,266189	5,050253
1830	0,789034	0,400979	0,905584	2,095597
1840	0,632125	0,399640	0,273150	1,304915
1850	0,478750	1,567218	0,412804	2,458772
1860	0,481671	2,481064	0,934927	3,897662
1870*	0,354610	3,401850	2,466222	6,222682
1880*	0,677065	4,725710	2,417575	7,820350
1890*	0,385909	12,285841	1,842560	14,514310
1900	0,944404	7,208610	2,277792	10,430806
1910	0,667760	7,773871	2,592676	11,034307
1920	1,072750	21,729705	6,392407	29,194862
1930	0,678700	38,345380	14,428631	53,452711
1940	0,380436	59,269882	38,734708	98,385026
1950	4,725000	73,687250	58,429581	136,841831
1960	106,640000	325,265000	145,498800	577,403800
1970	155,000000	1332,200000	834,336000	2321,536000
1980	843,735000	1448,900000	1973,594000	4266,229000
1991	585,000000	2386,000000	2061,000000	5032,000000
1998	503,992000	5259,756000	394,976000	6158,724000

Tabel 5. Kerntaken: percentages

<i>jaar</i>	<i>water keren</i>	<i>wegen en waterwegen</i>	<i>overige uitgaven</i>
1799	22,1	5,4	72,5
1808	28,0	24,2	47,8
1816	17,4	57,6	25,1
1830	37,7	19,1	43,2
1840	48,4	30,6	20,9
1850	19,5	63,7	16,8
1860	12,4	63,7	24,0
1870*	5,7	54,7	39,6
1880*	8,7	60,4	30,9
1890*	2,7	84,6	12,7
1900	9,1	69,1	21,8
1910	6,1	70,5	23,5
1920	3,7	74,4	21,9
1930	1,3	71,7	27,0
1940	0,4	60,2	39,4
1950	3,5	53,8	42,7
1960	18,5	56,3	25,2
1970	6,7	57,4	35,9
1980	19,8	34,0	46,3
1991	11,6	47,4	41,0
1998	8,2	85,4	6,4

Bronnen:

De hoofdstukken c.q. afdelingen van de staats- of rijksbegrotingen met betrekking tot de Waterstaat zoals deze te vinden zijn in de bronnen genoemd op pagina 95.

BIJLAGE III: RIJKSWATERSTAATSSUBSIDIES EN RIJKSWATERSTAATSUITGAVEN, 1799-1998
Tabel 1. Rijkswaterstaatssubsidies en Rijkswaterstaatsuitgaven in honderdduizenden guldens, 1799-1992

<i>jaar</i>	<i>bestuurlijke subsidies</i>	<i>economische subsidies</i>	<i>totale subsidie-bedragen</i>	<i>totale uitgaven RWS*</i>
1799	2,8	0,0	2,8	16,3
1808	6,3	0,0	6,3	30,0
1816	1,8	0,0	1,8	50,5
1830**	6,1	0,0	6,1	21,0
1840**	0,5	0,0	0,5	13,0
1850***	3,8	0,0	3,8	24,6
1860***	5,6	0,0	5,6	39,0
1870****	6,7	11,1	17,8	162,2
1880****	5,6	7,0	12,6	148,2
1890****	4,6	3,2	7,8	166,0
1900	7,7	0,0	7,7	104,3
1910	6,5	0,0	6,5	110,3
1920	22,6	0,3	22,9	291,9
1930	78,0	0,5	78,5	534,5
1940	156,8	0,3	157,1	983,9
1950	269,1	5,0	274,1	1368,4
1960	1039,6	5,0	1044,6	5774,0
1970	4516,0	3,0	4519,0	23215,4
1980	11712,4	6,3	11718,7	42662,3
1992	13060,7	0,0	13060,7	45000,0

- * Waterstaatsuitgaven zoals vermeld in de rijksbegroting(en) voor de betreffende jaren, inclusief de fondsuitgaven voor wegen en waterwegen (exclusief uitgaven Zuiderzeefonds)
- ** De werkelijke waterstaatsuitgaven en waarschijnlijk ook de subsidie-uitgaven waren in deze jaren veel hoger, maar aan het zicht onttrokken door de werking van het Amortisatiesyndicaat (1822-1840). Zie tekst.
- *** De subsidie-uitgaven voor de jaren 1850 en 1860 zijn aanzienlijk hoger dan uit de gedrukte begrotingen valt op te maken. In deze begrotingen zijn namelijk de subsidies ten behoeve van de calamiteuze polders (resp. f 277.000 en f 270.000) niet als zodanig herkenbaar, maar ondergebracht in een begrotingsartikel die niet wijst op subsidies.
- **** De waterstaatsuitgaven van 1870, 1880 en 1890 zijn inclusief de bedragen van respectievelijk f 10 mln, f 7 mln en f 2,083 mln die in de waterstaatsbegroting werden uitgetrokken voor de dekking van de uitgaven van de begroting van de aanleg van de Staatsspoorwegen.

Tabel 2. Aandeel subsidies in totale uitgaven Rijkswaterstaat in procenten, 1799-1998

<i>jaar</i>	<i>aandeel subsidies in totale uitgaven RWS</i>	<i>aandeel subsidies in totale uitgaven RWS*</i>
1799	16,9	16,9
1808	21,0	21,0
1816	3,5	3,5
1830	28,9	28,9
1840	3,8	3,8
1850*	4,3	15,6
1860*	7,4	14,4
1870*	11,0	28,7
1880*	8,5	16,1
1890*	4,7	5,4
1900	7,4	7,4
1910	5,9	5,9
1920	7,8	7,8
1930	14,7	14,7
1940	16,0	16,0
1950	20,0	20,0
1960	18,1	18,1
1970**	19,5	19,5
1980	27,5	27,5
1992	29,0	29,0
1998	1,9	1,9

- * In deze kolom is bij de jaren 1850 en 1860 het procentuele aandeel van de subsidie-uitgaven, inclusief de 'verborgen' subsidies aan de calamiteuze polders, in de totale Rijkswaterstaatsuitgaven ingevuld; en bij de jaren 1870, 1880, 1890 het aandeel van de subsidie-uitgaven in de totale Rijkswaterstaatsuitgaven exclusief de overdrachten aan de staatsspoorwegen.
- ** De daling van het aandeel van de subsidie-uitgaven in de totale waterstaatsuitgaven van het rijk in 1970 is vrijwel geheel te wijten aan de sterke stijging van de Rijkswaterstaatsuitgaven vanaf 1966 als gevolg van het in werking treden van het Rijkswegenfonds. Hierdoor stegen de waterstaatsuitgaven direct met vele honderden miljoenen guldens per jaar. In 1970 bedroegen de uitgaven uit het fonds f 655 mln. Zonder deze uitgaven bedroegen de totale Rijkswaterstaatsuitgaven in dat jaar (2.322-655=) f 1.667 mln. Uitgaande van dit bedrag zou het subsidie-aandeel 27% zijn geweest.

Bronnen: zie bijlage 2.

BIJLAGE IV: SUBSIDIES AAN DE CALAMITEUZE POLDERS IN DUIZENDEN GULDENS, 1850*-1970

1850	277**
1860	270***
1870	275
1880	250
1890	200
1900	150
1910	150
1920	150
1930	225
1940	250
1950	600
1960	450
1970	2,000****

- * Ook vóór 1850 werden door Rijkswaterstaat subsidies verstrekt aan de calamiteuze polders. Vanwege de moeilijke toegankelijkheid van de waterstaatsbegrotingen van vóór 1850 (zie ook bijlage 3) zijn deze subsidiebedragen niet in kaart gebracht.
- ** Het bedrag voor de calamiteuze polders werd vermeld in de begroting van de rijkswaterstaatsdienst in Zeeland: f 146.600 werd uitgetrokken voor gewone werken en f 130.000 voor buitengewone werken in de polders. ARA 2.04.07.02 inv.nr. 813, doss. nr. 52 (Staatsbegrotingen). Dit bedrag werd hoogstwaarschijnlijk ondergebracht in het begrotingsartikel betreffende de zeehavens, zeewerken etc. (art. 69)(Zie Voorlopig Verslag der Commissie van Rapporteurs ten behoeve van de begroting van de Waterstaat voor 1862, TK, 1861/62).
- *** Het bedrag voor de calamiteuze polders werd opgevoerd in de ontwerpbegroting van het 11e district van de waterstaat (Zeeland). Net als in 1850 werd dit bedrag vermoedelijk ondergebracht in het begrotingsartikel betreffende de zeehavens, zeewerken etc.(ARA 2.04.07.02 inv.nr. 817, doss. nr. 52 (Staatsbegrotingen).
- **** In de begroting voor 1970, evenals in de begrotingen voor de daarop volgende jaren (tot en met 1978) staan de subsidie-uitgaven voor de calamiteuze polders 'memorie' vermeld. In de begroting voor 1972 werd echter gemeld in de kolom 'Vermoedelijk beloop van de uitgaven, gedaan of nog te doen voor 1970' een bedrag van f 2 mln.

Bronnen: zie bijlage 2.

BIJLAGE V: SUBSIDIES VERMELD OP DE BEGROTING VAN RIJKSWATERSTAAT IN DE JAREN 1870, 1880, 1890, 1900, 1910, 1920, 1930, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1992

1870

bedrag	subsidie
275000	Bijdrage in het tekort van de uitgaven voor zeewering en oevervoorziening van de calamiteuze polders in de provincie Zeeland, ingevolge de wet van 19 juli 1870
50000	Tegemoetkoming voor werken aan de Nieuw-Neuzenpolder
10000	Subsidie voor aflossing en renten tot betaling van de geldleningen voor de bevaarbaarmaking van de Amstel, De Drecht en de Aar voor de schepen in Noord-Holland
390	Bijdrage als aandeel in de kosten van onderhoud van de woning van de voogd op Rottum en in de bezoldiging van die beambte
2900	Bijdrage aan de gemeente Delfzijl ter bestrijding van de kosten van onderhoud van de haven
2000	Bijdrage in de kosten van het onderhoud van de haven ten Oosten van het Oude Schild op Texel
400	Bijdrage aan de gemeente Clinge in de kosten van onderhoud van de haven aldaar
850	Subsidie voor het onderhoud van de Baaksche weg in Gelderland
10000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de onderhoudskosten van de wegen tussen de zes Noordhollands steden
1000	Bijdrage aan de provincie Groningen in de onderhoudskosten van de weg van Groningen naar Stroobos
2000	Bijdrage aan de provincie Zeeland voor de grote wegen van de tweede klasse in Zeeland
1112	Bijdrage aan de provincie Utrecht voor de grote wegen van de tweede klasse in Utrecht
15100	Bijdrage aan de provincie Limburg voor de grote wegen van de tweede klasse in Limburg
3000	Bijdrage voor een verbeterde gemeenschap tussen Vlissingen, Breskens en Neuzen door middel van stoomboten
1500	Subsidie voor de uitwatering van Schouwen in de provincie Zeeland
1250	Bijdrage in de kosten van onderhoud van het vaarwater van het IJ voor Spaarndam en dat in het Spaarne
200	Subsidie voor de gemeente Schiermonnikoog ten behoeve van het toezicht tot het te keer gaan van het helmroven op de duinen te Schiermonnikoog
200	Bijdrage aan de gemeente Ipendam in de kosten van onderhoud en bediening van de overhaalpont in het veer over het Noordhollands kanaal, achter die gemeente
500	Subsidie aan de provincie Utrecht, als tegemoetkoming in het onderhoud van het zand- en jaagpad tussen Utrecht en Breukelen
100	Subsidie aan de gemeente Doesburg, ter tegemoetkoming in de kosten van overtocht van het Broekhuizerwater door middel van een veerpont, ingeval de schipbrug is weggenomen of daarvan geen gebruik kan worden gemaakt
5000	Bijdrage voor de weg van Heerenveen tot aan de weg van Leeuwarden naar Groningen
160	Bijdrage in de kosten van doortrekking van het Kanaal van Brugge tot in Sluis
8000	Bijdrage in de kosten van het onderhoud en de bediening van de stoomwerktuigen van het Noord-Willemskanaal
133333	Bijdrage tot verlenging van de scheepvaartkanalen in Groningen
8000	Bijdrage in de kosten van aanleg van een rijweg van Leiderdorp door Alkemade in verbinding met de gemeente Haarlemmermeer
5000	Bijdrage in de kosten van aanleg van het Noord-Willemskanaal
8500	Bijdrage in de kosten van aanleg van een kunstweg van het eerste verlaat in het stads-musselkanaal (Groningen) over Ter Apel tot de grenzen van Pruisen
5720	Bijdrage in de kosten van aanleg van een kunstweg van Hoogezand over de Groeve naar Zuidlaren
6000	Bijdrage in de kosten van aanleg van een kunstweg van Westerbork naar Oosterhesselen
13500	Bijdrage in de kosten van onderhoud van het kanaal van Steenenhoek
6750	Bijdrage in de kosten vanaanleg van een weg naar Maarheeze over Budel naar de Belgische grenzen te Hamont
5125	Bijdrage in de kosten van aanleg van een grindweg tussen 's Gravenpolder en Ellewoutsdijk
15910	Bijdrage in de kosten van herstel van de Gouwekaden
9000	Bijdrage in de kosten van verwijdering van de Jan Kattenbrug te Gouda
8800	Bijdrage in de kosten van verbetering van de weg tussen het Dirklandsche Sas en Herkingen
4000	Bijdrage in de kosten van herstel en verbetering van de Mambertskafe en de Kromme Raai
16000	Bijdrage in de kosten van bedijking en droogmaking van de Noorder-Zuiderpolder en van de binnen kring van de Ronde Veenen in Utrecht
21550	Bijdrage in de kosten van herstel en verbetering van de zeeweringen van de Zeven Grietenijen en de stad Sloten
4500	Bijdrage in de kosten van verbetering van de haven te Huizen
3600	Bijdrage in de kosten van de aanleg van een kunstweg van Dwingelo naar Beilen
2500	Bijdrage in de kosten van aanleg van een kunstweg van Assen naar Annen
4000	nader te verlenen subsidies
1106500	Uitkering aan de Amsterdamsche Kanaalmaatschappij wegens de waarborg haar verleend bij de concessie, bekrachtigd bij de wetten van 21 januari 1863 (Stb. 4), 11 juni 1864 (Stb. 72)
4100	Kosten, voortvloeiende uit de toepasselijkverklaring van art. 25 van de wet van 21 augustus 1859 (Stbl. nr. 98) op de diensten van de Hollandsch IJzeren-, Nederlandsche Rhijn-, Antwerpen-Rotterdamsche, Aken-Maastrichtsche en Luik-Maastrichtsche Spoorwegmaatschappijen

bedrag	subsidie
250000	Bijdrage in het tekort van de uitgaven voor zeewering en oevervoorziening van de calamiteuze polders in de provincie Zeeland, ingevolge de wet van 19 juli 1870
10000	Subsidie voor aflossing en renten tot betaling van de geldleningen voor de bevaarbaarmaking van de Amstel, De Drecht en de Aar voor de schepen in Noord-Holland
69100	Bijdrage aan de gemeente Delfzijl ter bestrijding van de kosten van onderhoud van de haven
2000	Bijdrage in de kosten van het onderhoud van de haven ten Oosten van het Oude Schild op Texel
400	Bijdrage aan de gemeente Clinge in de kosten van onderhoud van de haven aldaar
850	Subsidie voor het onderhoud van de Baaksche weg in Gelderland
10000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de onderhoudskosten van de wegen tussen de zes Noordhollandse steden
1000	Bijdrage aan de provincie Groningen in de onderhoudskosten van de weg van Groningen naar Stroobos
3000	Bijdrage aan de provincie Zeeland voor de grote wegen van de tweede klasse in Zeeland
1112	Bijdrage aan de provincie Utrecht voor de grote wegen van de tweede klasse in Utrecht
15100	Bijdrage aan de provincie Limburg voor de grote wegen van de tweede klasse in Limburg
4000	Bijdrage voor een verbeterde gemeenschap tussen Vlissingen, Breskens en Neuzen door middel van stoomboten
625	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van onderhoud van het vaarwater in het Zuider- en Noorder-Spaarne
200	Subsidie voor de gemeente Schiermonnikoog ten behoeve van het toezicht tot het te keer gaan van het helmroven op de duinen te Schiermonnikoog
300	Bijdrage aan de gemeente IJpendam in de kosten van onderhoud en bediening van de overhaalpont in het veer over het Noordhollands kanaal, achter die gemeente
500	Subsidie aan de provincie Utrecht, als tegemoetkoming in het onderhoud van het zand- en jaagpad tussen Urecht en Breukelen
100	Subsidie aan de gemeente Doesburg, ter tegemoetkoming in de kosten van overtocht van het Broekhuizerwater door middel van een veerpont, ingeval de schipbrug is weggenomen of daarvan geen gebruik kan worden gemaakt
5000	Bijdrage voor de weg van Heerenveen tot aan de weg van Leeuwarden naar Groningen
160	Bijdrage in de kosten van doortrekking van het Kanaal van Brugge tot in Sluis
30	Bijdrage in het uitdiepen van de stadsgracht van Wijk bij Duurstede
8860	Bijdrage in de kosten van onderhoud van het kanaal van Steenenhoek
22000	Bijdrage in de kosten van herstel en verbetering van de zeeweringen van de Zeven Grietenijen en de stad Sloten
75000	Bijdrage in de kosten van verbetering van de scheepvaartkanalen in Groningen
10500	Bijdrage in de kosten van voorziening van de Lingewerken
1400	Bijdrage aan het hoogheemraadschap van Delfland voor duinbeplanting
200	Bijdrage aan de eigenaren van het Stavorensche Zuidermeer in de kosten van drooghouding en onderhoud van dat meer
623	Bijdrage in de kosten van onderhoud van de haven van Middelharnis
7000	verbetering van het jaagpad langs de Aa in Groningen
7357	Bijdrage aan de provincie Groningen in de kosten van onderhoud van de zeeweringen langs de Eems
4000	Nieuwe subsidies
594819	uitkering aan de Amsterdamsche Kanaalmaatschappij wegens de waarborg haar verleend bij de concessie
4104	Kosten, voortvloeiende uit de toepasselijkverklaring van art. 25 van de wet van 21 augustus 1859 (Stbl. nr. 98) of van art. 33 van de wet van 9 april 1875 (Stbl. nr. 67) op de diensten van de Hollandsch IJzeren-, Nederlandsche Rhijn-, Antwerpen-Rotterdamsche, Aken-Maastrichtsche en Luik-Maastrichtsche Spoorwegmaatschappijen
100000	Subsidie aan de Nederlandsch-Westphaalsche Spoorwegmaatschappij voor de aanleg van een spoorweg van Zutphen naar de Pruisische grenzen in de rigtingen van Borken en Bochelt

bedrag	subsidie
200000	Bijdrage in het tekort van de uitgaven voor zeekering en oevervoorziening van de calamiteuze polders in de provincie Zeeland, ingevolge de wet van 19 juli 1870
10000	Subsidie voor aflossing en renten tot betaling van de geldleningen voor de bevaarbaarmaking van de Amstel, De Drecht en de Aar voor de schepen in Noord-Holland
15840	Bijdrage aan de gemeente Delfzijl ter bestrijding van de kosten van onderhoud van de haven
2118	Bijdrage in de kosten van het onderhoud van de haven ten Oosten van het Oude Schild op Texel
400	Bijdrage aan de gemeente Clinge in de kosten van onderhoud van de haven aldaar
850	Subsidie voor het onderhoud van de Baaksche weg in Gelderland
10000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de onderhoudskosten van de wegen tussen de zes Noordhollandse steden
1000	Bijdrage aan de provincie Groningen in de onderhoudskosten van de weg van Groningen naar Stroobos
3000	Bijdrage aan de provincie Zeeland voor de grote wegen van de tweede klasse in Zeeland
1112	Bijdrage aan de provincie Utrecht voor de grote wegen van de tweede klasse in Utrecht
16600	Bijdrage aan de provincie Limburg voor de grote wegen van de tweede klasse in Limburg
4000	Bijdrage voor een verbeterde gemeenschap tussen Vlissingen, Breskens en Neuzen door middel van stoomboten
625	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van onderhoud van het vaarwater in het Zuider- en Noorder-Spaarne
200	Subsidie voor de gemeente Schiermonnikoog ten behoeve van het toezicht tot het te keer gaan van het helmroven op de duinen te Schiermonnikoog
300	Bijdrage aan de gemeente IJpendam in de kosten van onderhoud en bediening van de overhaalpont in het veer over het Noordhollands kanaal, achter die gemeente
500	Subsidie aan de provincie Utrecht, als tegemoetkoming in het onderhoud van het zand- en jaagpad tussen Utrecht en Breukelen
100	Subsidie aan de gemeente Doesburg, ter tegemoetkoming in de kosten van overtocht van het Broekhuizerwater door middel van een veerpont, ingeval de schipbrug is weggenomen of daarvan geen gebruik kan worden gemaakt
5000	Bijdrage voor de weg van Heerenveen tot aan de weg van Leeuwarden naar Groningen
30	Bijdrage in het uitdiepen van de stadsgracht van Wijk bij Duurstede
27118	Bijdrage aan het waterschap van de Linge-uitwatering ter tegemoetkoming in de kosten van onderhoud en beheer van de Linge-uitwateringswerken
5500	Bijdrage in de kosten van voorziening van de Lingewerken
1400	Bijdrage aan het hoogheemraadschap van Delfland voor duinbeplanting
200	Bijdrage aan de eigenaren van het Stavorensche Zuidermeer in de kosten van drooghouding en onderhoud van dat meer
2500	Bijdrage in de kosten van onderhoud van de haven van Middelharnis
544	Bijdrage aan de provincie Groningen in de kosten van onderhoud van de zeekeringen langs de Eems
2161	Bijdrage in de kosten van onderhoud van de weg van de Hoflaan nabij Rotterdam naar Gouda
1000	Bijdrage in de kosten van de stoombootdienst tussen Texel en het Nieuwe Diep
100	Bijdrage in de kosten van de zomersluiting van de Beersche Maas
33000	Bijdrage voor de doortrekking van de Hoogeveensche vaart naar de Pruisische grenzen in de richting van het kanaal naar Meppel
3625	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van onderhoud van de haven van Stellendam
3500	Bijdrage aan het waterschap van de Berkel in de kosten van onderhoud van de Berkelwerken
300	Bijdrage in de kosten van onderhoud van de weg in het jaagpad langs de linkeroever van het Noorder-Spaarne en de bediening van de brug over de Jan-Gijzenvaart
100	Subsidie aan de IJsselstoomtramwegmaatschappij in de kosten van onderhoud van de veekering langs het jaagpad van de gekanaliseerde Hollandsche IJssel aan de tramweg van Gouda naar Oudewater
10000	Bijdrage in de kosten van droogmaking van de Tienhovensche en Maarsseveensche plassen
250000	Bijdrage aan het waterschap van de Oude IJssel in de kosten van verbetering van die rivier
2000	Bijdrage in de kosten van de afgraving van de zandplaat aan de ingang van de haven te Bergen op Zoom
29166	Bijdrage in de kosten van verbetering van de Goessche Sas
17000	Bijdrage in de kosten van verbetering van de haven van het Oude Schild op Texel
10000	Bijdrage in de kosten van verbetering van de haven te Kuinre
5000	Bijdrage in de kosten van verbetering van de rivier de Dommel
17606	Bijdrage in de kosten van aanleg van een pontveer over de Waal te Druten
15000	Bijdrage in de kosten van verbetering van wegen in de gemeente Clinge
2000	Nieuwe subsidies
250000	Uitkering aan de Amsterdamsche Kanaalmaatschappij, ingevolge de overeenkomst, goedgekeurd bij de wet van 19 december 1882 (Stbl. nr. 231)
3604	Kosten, voortvloeiende uit de toepasselijkverklaring van art. 25 van de wet van 21 augustus 1859 (Stbl. nr. 98) of van art. 33 van de wet van 9 april 1875 (Stbl. nr. 67) op de diensten van de Hollandsch IJzeren-, Nederlandsche Rhijn-, Antwerpen-Rotterdamsche, Aken-Maastrichtsche en Luik-Maastrichtsche Spoorwegmaatschappijen
100	Internationale commissie voor spoorwegcongressen
65000	Aannemer van de stoomveerdienst tussen Enkhuizen en Stavoren

bedrag	subsidie
150000	Bijdrage in het tekort van de uitgaven voor zeewering en oevervoorziening van de calamiteuze polders in de provincie Zeeland, ingevolge de wet van 19 juli 1870
10000	Subsidie voor aflossing en renten tot betaling van de geldleningen voor de bevaarbaarmaking van de Amstel, De Drecht en de Aar voor de schepen in Noord-Holland
2233	Bijdrage in de kosten van het onderhoud van de haven ten Oosten van het Oude Schild op Texel
400	Bijdrage aan de gemeente Clinge in de kosten van onderhoud van de haven aldaar
10000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de onderhoudskosten van de wegen tussen de zes Noordhollandse steden
1000	Bijdrage aan de provincie Groningen in de onderhoudskosten van de weg van Groningen naar Stroobos
3000	Bijdrage aan de provincie Zeeland voor de grote wegen van de tweede klasse in Zeeland
1112	Bijdrage aan de provincie Utrecht voor de grote wegen van de tweede klasse in Utrecht
15100	Bijdrage aan de provincie Limburg voor de grote wegen van de tweede klasse in Limburg
4000	Bijdrage voor een verbeterde gemeenschap tussen Vlissingen, Breskens en Neuzen door middel van stoomboten
625	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van onderhoud van het vaarwater in het Zuider- en Noorder-Spaarne
200	Subsidie voor de gemeente Schiermonnikoog ten behoeve van het toezicht tot het te keer gaan van het helmroven op de duinen te Schiermonnikoog
300	Bijdrage aan de gemeente Ipendam in de kosten van onderhoud en bediening van de overhaalpont in het veer over het Noordhollands kanaal, achter die gemeente
500	Subsidie aan de provincie Utrecht, als tegemoetkoming in het onderhoud van het zand- en jaagpad tussen Utrecht en Breukelen
5000	Bijdrage voor de weg van Heerenveen tot aan de weg van Leeuwarden naar Groningen
30	Bijdrage in het uitdiepen van de stadsgracht van Wijk bij Duurstede
27118	Bijdrage aan het waterschap van de Linge-uitwatering ter tegemoetkoming in de kosten van onderhoud en beheer van de Linge-uitwateringswerken
1400	Bijdrage aan het hoogheemraadschap van Delfland voor duinbeplanting
200	Bijdrage aan de eigenaren van het Stavorensche Zuidermeer in de kosten van drooghouding en onderhoud van dat meer
5500	Bijdrage in de kosten van onderhoud van de haven van Middelharnis
544	Bijdrage aan de provincie Groningen in de kosten van onderhoud van de zeeweringen langs de Eems
3200	Bijdrage in de kosten van onderhoud van de weg van de Hoflaan nabij Rotterdam naar Gouda
1000	Bijdrage in de kosten van de stoombootdienst tussen Texel en het Nieuwe Diep
100	Bijdrage in de kosten van de zomersluiting van de Beersche Maas
4600	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van onderhoud van de haven van Stellingdam
3500	Bijdrage aan het waterschap van de Berkel in de kosten van onderhoud van de Berkelwerken
300	Bijdrage in de kosten van onderhoud van de weg in het jaagpad langs de linkeroever van het Noorder-Spaarne en de bediening van de brug over de Jan-Gijzenvaart
100	Subsidie aan de Maatschappij tot exploitatie van tramwegen in de kosten van onderhoud van de veekering langs het jaagpad van de gekanaliseerde Hollandsche IJssel aan de tramweg van Gouda naar Oudewater
12000	Bijdrage in de kosten van ijsopruiming in het Noordzeekanaal
2015	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van een verbeterde gemeenschap tussen Rozenburg en Maassluis en tussen Rozenburg en Brielle
50000	Bijdrage aan het waterschap van de Regge
165	Bijdrage in de jaarlijkse uitkering aan de pachter wegens de bediening van het veer tussen Rhooen en Goidschaixoord
1500	Bijdrage aan de gemeente Maassluis in de kosten van het op diepte houden van de haven aldaar
500	Bijdrage aan de Koninklijke Academie van Wetenschappen te Amsterdam, voor het houden van aantekeningen van geologische aard bij grondboringen en doorsnijdingen van de bodem van Nederland
10000	Bijdrage aan de gemeenten Vries en Peize in de kosten van aanleg van een straatweg van Vries over Donderen, Bunne, Winde en de Pol, naar Peize
20000	Bijdrage aan de provincie Noord-Brabant in de kosten van aanleg van een straatweg van Zundert naar de Belgische grens
22000	Bijdrage aan het waterschap Havelte in de kosten van het maken van een stuw in de Oude vaart
50000	Bijdrage aan de provincie Gelderland in de kosten van verbetering van de weg Zutphen-Emmerik
300000	Bijdrage aan de polderdistricten Tielerwaard, Bommelerwaard boven de Meidijk en Bommerlerwaard beneden de Meidijk in de kosten van verhoging van de dijken langs de Waal voorzover is gebleken nodig te zijn in verband met de afsluiting van de Heerenwaardensche overlaten, ingevolge de wet van 22 juli 1899 (Stb. 182)
27738	Bijdrage aan de gemeente Diever in de kosten van aanleg van een straatweg van Diever over Wateren en Zorgvlied naar den kunstweg Boyl-Elslo.
8899	Bijdrage aan de commissien in zake den aanleg van kunstwegen in de gemeente Emmen
2400	Bijdrage aan de gemeente Giethoorn voor den aanleg van een kunstweg in de gemeenten Giethoorn en Steenwijkerwold
1000	Bijdrage aan gecommiteerden der besturen van de onderhoudsplichtige gemeenten en waterschappen van de Eembrug in de kosten van vernieuwing der brug
2000	Nieuwe subsidies

bedrag	subsidie
150000	Bijdrage in het tekort van de uitgaven voor zeewering en oevervoorziening van de calamiteuze polders in de provincie Zeeland, ingevolge de wet van 19 juli 1870
2000	Vergoeding aan de gemeente Gouda voor het aandeel van deze gemeente in de jaarlijkse tolopbrengst op de vaart en het trekpad tussen Amsterdam en Gouda
38750	Bijdrage aan de provincies Zuid- en Noord-Holland in de kosten van het onderhoud van het Amstel-Aarkanaal
2700	Bijdrage in de kosten van het onderhoud van de haven ten Oosten van het Oude Schild op Texel
400	Bijdrage aan de gemeente Clinge in de kosten van onderhoud van de haven aldaar
10000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de onderhoudskosten van de wegen tussen de zes Noordhollandse steden
1000	Bijdrage aan de provincie Groningen in de onderhoudskosten van de weg van Groningen naar Stroobos
3000	Bijdrage aan de provincie Zeeland voor de grote wegen van de tweede klasse in Zeeland
1112	Bijdrage aan de provincie Utrecht voor de grote wegen van de tweede klasse in Utrecht
15100	Bijdrage aan de provincie Limburg voor de grote wegen van de tweede klasse in Limburg
4000	Bijdrage voor een verbeterde gemeenschap tussen Vlissingen, Breskens en Neuzen door middel van stoomboten
625	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van onderhoud van het vaarwater in het Zuider- en Noorder-Spaarne
200	Subsidie voor de gemeente Schiermonnikoog ten behoeve van het toezicht tot het te keer gaan van het helmroven op de duinen te Schiermonnikoog
300	Bijdrage aan de gemeente Ipendam in de kosten van onderhoud en bediening van de overhaalpont in het veer over het Noordhollands kanaal, achter die gemeente
500	Subsidie aan de provincie Utrecht, als tegemoetkoming in het onderhoud van het zand- en jaagpad tussen Utrecht en Breukelen
5000	Bijdrage voor de weg van Heerenveen tot aan de weg van Leeuwarden naar Groningen
30	Bijdrage in het uitdiepen van de stadsgracht van Wijk bij Duurstede
27118	Bijdrage aan het waterschap van de Linge-uitwatering ter tegemoetkoming in de kosten van onderhoud en beheer van de Linge-uitwateringswerken
1400	Bijdrage aan het hoogheemraadschap van Delfland voor duinbeplanting
200	Bijdrage aan de eigenaren van het Stavorensche Zuidermeer in de kosten van drooghouding en onderhoud van dat meer
544	Bijdrage aan de provincie Groningen in de kosten van onderhoud van de zeeweringen langs de Eems
4500	Bijdrage in de kosten van onderhoud van de weg van de Hoflaan nabij Rotterdam naar Gouda
100	Bijdrage in de kosten van de zomersluiting van de Beersche Maas
4400	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van onderhoud van de haven van Stellendam
3500	Bijdrage aan het waterschap van de Berkel in de kosten van onderhoud van de Berkelwerken
300	Bijdrage in de kosten van onderhoud van de weg in het jaagpad langs de linkeroever van het Noorder-Spaarne en de bediening van de brug over de Jan-Gijzenvaart
100	Subsidie aan de Maatschappij tot exploitatie van tramwegen in de kosten van onderhoud van de veekering langs het jaagpad van de gekanaliseerde Hollandsche IJssel aan de tramweg van Gouda naar Oudewater
12000	Bijdrage in de kosten van ijsopruiming in het Noordzeekanaal
2500	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van een verbeterde gemeenschap tussen Rozenburg en Maassluis en tussen Rozenburg en Brielle
650	Bijdrage in de jaarlijkse uitkering aan de pachter wegens de bediening van het veer tussen Rhooen en Goidschaixoord
1000	Bijdrage aan de koninklijke Academie van Wetenschappen te Amsterdam in de kosten van geologische onderzoekingen
1200	Bijdrage aan de permanente internationale commissie voor scheepvaartcongressen
300000	Bijdrage aan het waterschap Westerwolde in de kosten van kanalisatie van Westerwolde
1500	Bijdrage aan de gemeente Maassluis in de kosten van het op diepte houden van de haven aldaar
600	Bijdrage aan de Anna-Paulownapolder in de kosten van onderhoud van de haven aan de van Ewijcksluis
24200	Bijdrage aan de gemeenten Groningen en Emmen en aan het waterschap Weerdinge in de kosten van aanleg van een kunstweg van Emmen over Weerdinge en Nieuw Weerdinge naar Ter Apel
6000	Bijdrage aan het waterschap Havelte in de kosten van het maken van een stuw in de Oude vaart
19500	Bijdrage aan de gemeenten Vries en Assen in de kosten van aanleg van een straatweg van Loon over Taarlo en Oudemolen naar Ubbena
500	Bijdrage aan de Internationale Vereeniging voor Wegencongressen
4000	Bijdrage aan de Dongedijksche Polder in de kosten van verbetering van de kade langs de Groenendijksche haven
2000	Nieuwe subsidies

bedrag	subsidie
150000	Bijdrage in het tekort van de uitgaven voor zeewering en oevervoorziening van de calamiteuze polders in de provincie Zeeland, ingevolge de wet van 19 juli 1870
	Uitkering uit 's Rijks middelen ten bedrage van het zuivere verlies van het Visschershavenbedrijf te IJmuiden volgens de nota van winst en verlies over het dienstjaar 1920
2000	Vergoeding aan de gemeente Gouda voor het aandeel van deze gemeente in de jaarlijkse tolopbrengst op de vaart en het trekpad tussen Amsterdam en Gouda
38750	Bijdrage aan de provincies Zuid- en Noord-Holland in de kosten van het onderhoud van het Amstel-Aarkanaal
4900	Bijdrage in de kosten van het onderhoud van de haven ten Oosten van het Oude Schild op Texel
400	Bijdrage aan de gemeente Clinge in de kosten van onderhoud van de haven aldaar
10000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de onderhoudskosten van de wegen tussen de zes Noordhollandse steden
1000	Bijdrage aan de provincie Groningen in de onderhoudskosten van de weg van Groningen naar Stroobos
3000	Bijdrage aan de provincie Zeeland voor de grote wegen van de tweede klasse in Zeeland
1112	Bijdrage aan de provincie Utrecht voor de grote wegen van de tweede klasse in Utrecht
17000	Bijdrage aan de provincie Limburg voor de grote wegen van de tweede klasse in Limburg
4000	Bijdrage voor een verbeterde gemeenschap tussen Vlissingen, Breskens en Neuzen door middel van stoomboten
625	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van onderhoud van het vaarwater in het Zuider- en Noorder-Spaarne
200	Subsidie voor de gemeente Schiermonnikoog ten behoeve van het toezicht tot het te keer gaan van het helmroven op de duinen te Schiermonnikoog
500	Bijdrage aan de gemeente IJpendam in de kosten van onderhoud en bediening van de overhaalpont in het veer over het Noordhollands kanaal, achter die gemeente
500	Subsidie aan de provincie Utrecht, als tegemoetkoming in het onderhoud van het zand- en jaagpad tussen Utrecht en Breukelen
30	Bijdrage in het uitdiepen van de stadsgracht van Wijk bij Duurstede
27120	Bijdrage aan het waterschap van de Linge-uitwatering ter tegemoetkoming in de kosten van onderhoud en beheer van de Linge-uitwateringswerken
5000	Bijdrage aan het hoogheemraadschap van Delfland voor duinbeplanting
200	Bijdrage aan de eigenaren van het Stavorensche Zuidermeer in de kosten van drooghouding en onderhoud van dat meer
544	Bijdrage aan de provincie Groningen in de kosten van onderhoud van de zeeweringen langs de Eems
10100	Bijdrage in de kosten van onderhoud van de weg van de Hoflaan nabij Rotterdam naar Gouda
100	Bijdrage in de kosten van de zomersluiting van de Beersche Maas
6500	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van onderhoud van de haven van Stellendam
3500	Bijdrage aan het waterschap van de Berkel in de kosten van onderhoud van de Berkelwerken
300	Bijdrage in de kosten van onderhoud van de weg in het jaagpad langs de linkeroever van het Noorder-Spaarne en de bediening van de brug over de Jan-Gijzenvaart
12000	Bijdrage in de kosten van ijsopruiming in het Noordzeekanaal
3500	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van een verbeterde gemeenschap tussen Rozenburg en Maassluis en tussen Rozenburg en Brielle
650	Bijdrage in de jaarlijkse uitkering aan de pachter wegens de bediening van het veer tussen Rhoon en Goidschaixoord
1250	Bijdrage aan de permanente internationale commissie voor scheepvaartcongressen
3000	Bijdrage aan de gemeente Maassluis in de kosten van het op diepte houden van de haven aldaar
600	Bijdrage aan de Anna-Paulownapolder in de kosten van onderhoud van de haven aan de van Ewijcksluis
500	Bijdrage aan de Internationale Vereeniging voor Wegencongressen
6000	Bijdrage aan de gemeente Philippine in de kosten van onderhoud van de haven aldaar
	Bijdrage aan het waterschap het Meppelderdiep in de kosten van verbetering van de afstroming van het Meppelderdiep
	Bijdrage aan de gemeente Nijmegen in de kosten van de bouw van een brug voor gewoon verkeer over de Waal aldaar
10000	Bijdrage aan de provincie Friesland in de kosten van verbetering van de afwatering
700000	Bijdrage aan de provincie Groningen in de kosten van verbetering van de afwatering van de in die provincie gelegen boezems van Hunsingo, Westerkwartier en reitdiep
40000	Bijdrage aan het waterschap de Berkel in de kosten van de bouw van acht stuwen in de Berkel
9400	Bijdrage aan de gemeente Vries in de kosten van aanleg van enige wegen in die gemeente in aansluiting aan de ontworpen wegen in de gemeenten Norg, Assen en Anlo
13071	Bijdrage aan de gemeente Laren (Gelderland) in de kosten van aanleg van een weg van Laren naar de Overijsselse grens in de richting van Markelo
100000	Bijdrage aan de provincie Friesland in de kosten van verbetering van de Linde
81500	Bijdrage aan de provincie Overijssel in de kosten van aanleg van wegen van Luttenberg naar Daarlerveen en van Luttenberg naar Poggenbelt
10000	Bijdrage aan de vereniging van directeuren van electriciteitsbedrijven in Nederland in de kosten van het uitbrengen van een rapport over de electriciteitsvoorziening van Nederland
3000	Bijdrage aan de hoofdcommissie voor de normalisatie in Nederland

bedrag	subsidie
37100	Bijdrage aan de gemeente Hoogeveen in de kosten van aanleg van wegen en paden in het Hollandsche veld
40500	Bijdrage aan de commissie voor de aanleg van een verharde weg langs het Oranjekanaal van Smilde naar Orvelte met zijtak naar Hooghalen in de kosten van die weg
2780	Bijdrage aan de gemeenten Woerden en Linschoten in de kosten van aanleg van een verbindingsweg tussen die gemeenten
5000	Bijdrage aan de gemeente Wieringen in de kosten van verharding van de hoofdwegen op Wieringen
100000	Bijdrage aan het waterschap Vollenhove in de kosten van verbetering van de afwatering van dat waterschap
227000	Bijdrage aan de provincie Groningen in de kosten van verruiming van de sluizen aan de Westerhaven te Groningen en te Gaarkeuken
17200	Bijdrage aan de gemeente Arnhem in de kosten van aanleg van een verbindingsweg tussen die gemeente en Westervoort
6650	Bijdrage aan de gemeenten Emmen en Weerdinge in de kosten van aanleg van een harde weg van Maten naar de weg Munstersche veld-Ter Apel bij het 8e verlaat
18500	Bijdrage aan de gemeente Ooststellingwerf in de kosten van aanleg van kunstwegen van Fochteloo en Weper naar Veenhuizen
25500	Bijdrage aan de Oostermoersche Straatweg Maatschappij in de kosten van verbetering van de weg van Zuidlaren over Annen en Eert naar Gieten
69500	Bijdrage aan de gemeenten Deurne, Bakel en Oploo in de kosten van een harde weg van de weg Coevorden-Dalen over ballast en Steenwijksmoer naar de weg Coevorden-Grambergen
19500	Bijdrage aan de gemeente Coevorden in de kosten van aanleg van een harde weg van de weg Coevorden-Dalen over Ballast en Steenwijksmoer naar de weg Coevorden-Grambergen
16000	Bijdrage aan de gemeente Heerlen in de kosten van het aankopen en verwerken van keien ten behoeve van de bestrating der Akerstraat en Geleenstraat, deel uitmakend van de weg Valkenburg Heerlen-de Locht
100000	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van aanleg van twee hoofdverbindingswegen in de Alblasserwaard
265000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van herstelling en verbetering van de Noorder IJ- en Zeedijk
3785	Bijdrage aan de gemeente Zuidwolde in de kosten van aanleg van een weg van Kerkenbosch naar Kerkenbovenveen
14400	Bijdrage aan de gemeente Anloo in de kosten van aanleg van een weg van Eext naar Eexterveen
8640	Bijdrage aan de gemeente Anloo in de kosten van aanleg van een weg van Gasteren naar de grens der gemeente Vries
4400	Bijdrage aan de gemeenten Woerden en Linschoten in de kosten van aanleg van een verbindingsweg tusschen die gemeenten
15000	Bijdrage aan het Eerste Nederlandsche wegencongres
10000	Bijdrage aan de gemeente Katwijk in de kosten van verbetering van de vaart Katwijk-Ijmuiden en het maken van een berghaven te Katwijk aan Zee
2000	Nieuwe subsidies

bedrag	subsidie
3500	Bijdrage aan het waterschap van de Berkel in de kosten van onderhoud van de Berkelwerken
30000	Bijdrage aan het waterschap van de Berkel in de kosten van de bouw van stuwen in de Berkel
10000	Bijdrage aan de commissie van gemene belangen van de hoogheemraadschappen de Alblasserwaard met Arkel beneden de Zouwe en de Vijfheerenlanden in de kosten van de Lingewerken
10000	Bijdrage aan de provincie Overijssel in de kosten van werken tot verbetering van de Dinkel
10000	Bijdrage aan de provincie Utrecht in de kosten van verbetering van de Eem
50000	Bijdrage aan het waterschap "Het stroomgebied van de Dommel" in de kosten van verbetering van de afwatering van de Dommel
200	Subsidie voor de gemeente Schiermonnikoog ten behoeve van het toezicht tot het te keer gaan van het helmroven op de duinen te Schiermonnikoog
7000	Bijdrage aan het hoogheemraadschap van Delfland voor duinbeplanting
544	Bijdrage aan de provincie Groningen in de kosten van onderhoud van de zeeweringen langs de Eems
325000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van herstelling en verbetering van de Noorder IJ- en Zeedijk
225000	Bijdrage in het tekort van de uitgaven van de calamiteuze polders in de provincie Zeeland, ingevolge de wet van 19 juli 1870
400	Bijdrage aan de gemeente Clinge in de kosten van onderhoud van de haven aldaar
7800	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van onderhoud van de haven van Stellendam
6000	Bijdrage aan de gemeente Maassluis in de kosten van het op diepte houden van de haven aldaar
2500	Bijdrage aan de gemeente Philippine in de kosten van onderhoud van de haven aldaar
1500	Bijdrage aan de gemeente Huizen in de kosten van baggerwerk in het IJsselmeer voor de havenmond van die gemeente
50000	Bijdrage aan de gemeente Ridderkerk in de kosten van aanleg van een haven aldaar
38750	Bijdrage aan de provincies Zuid- en Noord-Holland in de kosten van het onderhoud van het Amstel-Aarkanaal
30	Bijdrage in het uitdiepen van de stadsgracht van Wijk bij Duurstede
15000	Bijdrage aan de vereniging voor algemene scheepvaartbelangen te Amsterdam in de kosten van ijsopruiming in het Noordzeekanaal
30000	Bijdrage aan de provincie Overijssel in de kosten van het verbeteren van de scheepvaartwegen in het waterschap Ollenhove
400000	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van de bouw van een nieuwe schutsluis buiten Gouda ter vervanging van de Mallegatsluis
1000	Bijdrage aan de gemeente Amsterdam in de kosten van de bouw van een dubbele schutsluis ter vervanging van de Overtoomsche schutsluis
625	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van onderhoud van het vaarwater in het Zuider- en Noorder-Spaarne
2000	Vergoeding aan de gemeente Gouda voor het aandeel van deze gemeente in de jaarlijkse tolopbrengst op de vaart en het trekpad tussen Amsterdam en Gouda
700000	Bijdrage aan de provincie Groningen in de kosten van aanleg van het gedeelte van het kanaal van Groningen naar Lemmer, in die provincie gelegen
150000	Bijdrage aan de gemeente Eindhoven in de kosten van aanleg van een kanaal van Eindhoven naar het Wilhelminakanaal
10000	Bijdrage aan het Gooische Kanalen Comité te Hilversum in de kosten van aanleg van een kanaal van Hilversum naar de Vecht
50000	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van verbetering van de Gouwe in Boskoop en Waddinxveen
50000	Bijdrage aan de Drentsche Kanaalmaatschappij te Hoogeveen in de kosten van verbetering van de Hoogeveense vaart tussen Hoogeveen en Meppel
10000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de onderhoudskosten van de wegen tussen de zes Noordhollandse steden
1000	Bijdrage aan de provincie Groningen in de onderhoudskosten van de weg van Groningen naar Stroobos
3000	Bijdrage aan de provincie Zeeland voor de grote wegen van de tweede klasse in Zeeland
1112	Bijdrage aan de provincie Utrecht voor de grote wegen van de tweede klasse in Utrecht
17000	Bijdrage aan de provincie Limburg voor de grote wegen van de tweede klasse in Limburg
500	Subsidie aan de provincie Utrecht, als tegemoetkoming in het onderhoud van het zand- en jaagpad tussen Utrecht en Breukelen
18000	Bijdrage aan de commissie belast met het beheer over de weg Hoflaan nabij Rotterdam naar Gouda in de kosten van onderhoud van deze weg
300	Bijdrage in de kosten van onderhoud van de weg in het jaagpad langs de linkeroever van het Noorder-Spaarne en de bediening van de brug over de Jan-Gijzenvaart
9600	Bijdrage aan de Koninklijke Nederlandsche Toeristenbond ANWB, in de kosten van wegwijzers en waarschuwingborden
10000	Bijdrage aan de Koninklijke Nederlandsche Toeristenbond ANWB, in de kosten van het doen aanbrengen van plaatsnaambordjes bij het begin van bebouwde kommen van alle Nederlandse gemeenten
25000	Bijdrage aan de gemeente Delft in de kosten van aanleg van een nieuw wegvak van Buitenrust naar Kalverbosch, deel uitmakend van de te verbeteren weg van Rijswijk naar Delft
51720	Bijdrage aan de gemeenten Hoogeloon c.a. en Bladel c.a. in de kosten van aanleg van een weg van Hoogeloon over Casteren en Netersel naar Bladel

bedrag	subsidie
25000	Bijdrage aan de provincie Zeeland in de kosten van verbetering van de verbindingsweg tussen Oost en West-Zeeuws-Vlaanderen
19300	Bijdrage aan de gemeenten Coevorden en Schoonenbeek in de kosten van verbetering van de weg tussen die gemeenten
24020	Bijdrage aan de Commissie voor het verharden van de weg Gasselte-Buinen-Exloo in de kosten van verharding van die weg
1000	<i>Bijdrage aan de gemeente IJpendam in de kosten van onderhoud en bediening van de overhaalpont in het veer over het Noordhollands kanaal, achter die gemeente</i>
8900	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van een verbeterde gemeenschap tussen Rozenburg en Maassluis en tussen Rozenburg en Brielle
27120	Bijdrage aan het waterschap van de Linge-uitwatering ter tegemoetkoming in de kosten van onderhoud en beheer van de Linge-uitwateringswerken
50000	Bijdrage aan de provincie Noord-Brabant in de kosten voor de verbetering van de afwatering in die provincie
200	Bijdrage aan de eigenaren van het Stavorensche Zuidermeer in de kosten van drooghouding en onderhoud van dat meer
1250	Bijdrage aan de permanente internationale commissie voor scheepvaartcongressen
300000	Bijdragen wegens afkoop van wegtollen, krachtens octrooi of concessie geheven
750	Bijdrage aan de Internationale Vereeniging van Wegencongressen
4500000	Uitkeringen aan de provincies gezamenlijk van ten hoogste 30% van de ten bate van het Wegenfonds komende geraamde opbrengst van de wegenbelasting en van de rijwielbelasting, alsmede uitkeringen aan de provincies als bedoeld in artikel 36, eerste lid, laatste zin van de Wegenbelastingwet over 1930
350000	Uitkeringen, als bedoeld in artikel 40 van de Wegenbelastingwet, aan de provincies Groningen en Noord-Brabant
	Uitkeringen voor onderhoud en verbetering van bij anderen dan bij het rijk in beheer en onderhoud zijnde wegen of gedeelten van wegen, welke op het rijkswegenplan voorkomen
200000	Vergoedingen in kapitaal of in de vorm van jaarlijkse bijdragen verschuldigd door het rijk ter zake van overneming in beheer en onderhoud van rijkswegen door anderen

bedrag	subsidie
3500	Bijdrage aan het waterschap van de Berkel in de kosten van onderhoud van de Berkelwerken
2500	Bijdrage aan de commissie van gemene belangen van de hoogheemraadschappen de Alblasserwaard met Arkel beneden de Zouwe en de Vijfheerenlanden in de kosten van de Lingewerken
95000	Bijdrage aan het waterschap "Het stroomgebied van de Dommel" in de kosten van verbetering van de afwatering van de Dommel
2500	Bijdrage aan het hoogheemraadschap van Delfland voor duinbeplanting
544	Bijdrage aan de provincie Groningen in de kosten van onderhoud van de zeeweringen langs de Eems
280000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van herstelling en verbetering van de Noorder IJ- en Zeedijk
250000	Bijdrage in het tekort van de uitgaven van de calamiteuze polders in de provincie Zeeland, ingevolge de wet van 19 juli 1870
27120	Bijdrage aan het waterschap van de Linge-uitwatering ter tegemoetkoming in de kosten van onderhoud en beheer van de Linge-uitwateringswerken
200	Bijdrage aan de eigenaren van het Stavorensche Zuidermeer in de kosten van drooghouding en onderhoud van dat meer
21143	Bijdrage in het subsidie aan de Nederlandsche Centrale Organisatie van toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (art. 3 v/d Wet v. 30 okt. 1930, Stbl. 416), voorzover niet t.l.v. het Verkeersfonds.
7000	Uitkering wegens afkoop van de onderhoudsplicht van bemalingsinrichtingen in NW-Noord-Brabant
400	Bijdrage aan de gemeente Clinge in de kosten van onderhoud van de haven aldaar
6000	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van onderhoud van de haven van Stellendam
1500	Bijdrage aan de gemeente Maassluis in de kosten van het op diepte houden van de haven aldaar
1000	Bijdrage aan de gemeente Philippine in de kosten van onderhoud van de haven aldaar
1000	Bijdrage aan de gemeente Huizen in de kosten van baggerwerk in het IJsselmeer voor de havenmond van die gemeente
3000	Vergoeding aan de gemeente Enkhuizen wegens derving van haven- en vuurgelden en andere uitgaven, als gevolg van de bestemming van de gemeentehaven tot vrije vluchthaven
38750	Bijdrage aan de provincies Zuid- en Noord-Holland in de kosten van het onderhoud van het Amstel-Aarkanaal
7500	Bijdrage aan de vereniging voor algemene scheepvaartbelangen te Amsterdam in de kosten van ijsopruiming in het Noordzeekanaal
100	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van onderhoud van het vaarwater in het Zuider- en Noorder-Spaarne
2000	Vergoeding aan de gemeente Gouda voor het aandeel van deze gemeente in de jaarlijkse tolopbrengst op de vaart en het trekpad tussen Amsterdam en Gouda
	Bijdrage aan de gemeente Eindhoven in de kosten van aanleg van een kanaal van Eindhoven naar het Wilhelminakanaal
	Bijdrage aan de Drentsche Kanaalmaatschappij te Hoogeveen in de kosten van verbetering van de Hoogeveense vaart tussen Hoogeveen en Meppel
	Bijdrage in verband met opheffing van het Convenant betreffende de Groninger veenkanalen
30000	Bijdrage aan de exploitant van de Overijsselse kanalen in de kosten van de exploitatie van die kanalen
51000	Bijdrage in het subsidie aan de Nederlandsche Centrale Organisatie van toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (art. 3 v/d Wet v. 30 okt. 1930, Stbl. 416), voorzover niet t.l.v. begroting IXe hfst.
75000	Bijdragen wegens afkoop van wegtollen
900	Bijdrage aan de Internationale Vereeniging voor Wegencongressen
8689400	Uitkeringen over 1940 aan de provincies gezamenlijk, als bedoeld in artikel 3, sub 3 van de wet van 6 oktober 1934 tot instelling van een Verkeersfonds zoals deze is gewijzigd bij de wet van 27 dec. 1937 (Stbl. 526)
2482700	Uitkeringen over 1940 aan de provincies gezamenlijk, als bedoeld in artikel 3, sub 4 van de wet van 6 oktober 1934 tot instelling van een Verkeersfonds zoals deze is gewijzigd bij de wet van 27 dec. 1937 (Stbl. 526)
490000	Uitkeringen voor onderhoud en verbetering van bij anderen dan bij het rijk in beheer en onderhoud zijnde wegen of gedeelten van wegen
168570	Vergoedingen in kapitaal of in de vorm van jaarlijkse bijdragen verschuldigd door het rijk ter zake van overneming in beheer en onderhoud van rijkswegen door anderen
1000	Bijdrage aan de gemeente Ipendam in de kosten van onderhoud en bediening van de overhaalpont in het veer over het Noordhollands kanaal, achter die gemeente
3300	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van een verbeterde gemeenschap tussen Rozenburg en Maassluis en tussen Rozenburg en Brielle
10000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de onderhoudskosten van de wegen tussen de zes Noordhollandse steden
1000	Bijdrage aan de provincie Groningen in de onderhoudskosten van de weg van Groningen naar Stroobos
3000	Bijdrage aan de provincie Zeeland voor de grote wegen van de tweede klasse in Zeeland
1112	Bijdrage aan de provincie Utrecht voor de grote wegen van de tweede klasse in Utrecht
3355	Bijdrage aan de provincie Limburg voor de grote wegen van de tweede klasse in Limburg
500	Subsidie aan de provincie Utrecht, als tegemoetkoming in het onderhoud van het zand- en jaagpad tussen Utrecht en Breukelen
5600	Bijdrage aan de commissie belast met het beheer over de weg Hoflaan nabij Rotterdam naar Gouda in de kosten van onderhoud van deze weg

bedrag	subsidie
5000	Bijdrage aan de Koninklijke Nederlandsche Toeristenbond ANWB, in de kosten van wegwijzers en waarschuwingsborden
360000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van aanleg van kanalen in het noordelijk deel van Noord-Holland
	Bijdrage aan de provincie Groningen in de kosten van aanleg van het gedeelte van het kanaal van Groningen naar het IJsselmeer, in die provincie gelegen
890000	Bijdrage aan de provincie Groningen in de kosten van verbetering van kanalen in Zuid-Oost Groningen
1682500	Uitkeringen voor onderhoud en verbetering van bij anderen dan het rijk in beheer zijnde wegen

bedrag	subsidie
1250	Bijdrage aan de internationale commissie voor scheepvaartcongressen Uitkering aan het Staatsvissershavenbedrijf wegens nadelig saldo over het jaar 1950
3500	Bijdrage aan het waterschap van de Berkel in de kosten van onderhoud van de Berkelwerken
15000	Bijdrage aan de commissie van gemene belangen van de hoogheemraadschappen de Alblasserwaard met Arkel beneden de Zouwe en de Vijfheerenlanden in de kosten van de Lingewerken
	Bijdrage aan het waterschap "Het stroomgebied van de Dommel" in de kosten van verbetering van de afwatering van de Dommel
2800	Uitkering wegens afkoop van de onderhoudsplicht van bemalingsinrichtingen in NW-Noord-Brabant
50000	Aan het Heemraadschap "De Mark en Dintel" in de kosten van verbetering van de Mark en Dintel
250000	Aan het waterschap van de Oude IJssel in de kosten van verbetering van de Oude IJssel en Aastrang
	Aan het waterschap "Het Vrije van Sluis" in de lasten ten gevolge van verbeteringen van de afwatering van dat waterschap
100000	Bijdrage aan de NV Nederlandsche Spoorwegen in de hogere kosten van herstel van de spoorwegbrug bij Oosterbeek wegens daarbij aan te brengen verbeteringen ten behoeve van de scheepvaart
544	Aan de provincie Groningen in de kosten van onderhoud van de zeeweringen langs de Eems
205000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van herstelling en verbetering van de Noorder IJ- en Zeedijk
600000	Bijdrage in het tekort van de uitgaven van de calamiteuze polders in de provincie Zeeland, ingevolge de wet van 19 juli 1870
15000	Bijdrage aan het hoogheemraadschap van Delfland voor duinbeplanting
16500	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van onderhoud van de haven van Stellendam
5000	Bijdrage aan de gemeente Maassluis in de kosten van het op diepte houden van de haven aldaar
3000	Bijdrage aan de gemeente Ooltgensplaat in de kosten van baggerwerk in de Sluisse haven
3000	Bijdrage aan de gemeente Den Bommel in de kosten van baggerwerk in de haven aldaar
6000	Bijdrage aan de gemeente Philippine in de kosten van onderhoud van de haven aldaar
	Bijdrage in de kosten van verbetering van de haven van Bergen op Zoom
200000	Bijdrage aan de gemeente Maastricht in de kosten van aanleg van een industriehaven te Maastricht
6000	Vergoeding aan de gemeente Enkhuizen wegens derving van haven- en vuurgelden en andere uitgaven, als gevolg van de bestemming van de gemeentehaven tot vrije vluchthaven
38750	Bijdrage aan de provincies Zuid- en Noord-Holland in de kosten van het onderhoud van het Amstel-Aarkanaal
400	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van onderhoud van het vaarwater in het Zuider- en Noorder-Spaarne
	Bijdrage aan de provincie Zeeland in de kosten van de bouw van een nieuwe brug over de oostelijke Rijkswaterleiding in de weg St. Anna-Zaamslagse veer
1800000	Aan de provincie Groningen in de kosten van verbetering van kanalen in Z.O. Groningen
3500000	Aan de provincie Friesland in de kosten van aanleg van het gedeelte van het kanaal van Groningen naar het IJsselmeer, in die provincie gelegen, met de zijtak van Fonejacht naar Harlingen
350000	Aan de NV Maatschappij Overijsselse Kanalen in de kosten van verbetering van die kanalen
	Aan de NV Drentsche Kanaal Maatschappij te Hoogeveen in de kosten van verbetering van de Hoogeveense vaart tussen Hoogeveen en Meppel
2000	Vergoeding aan de gemeente Gouda voor het aandeel van deze gemeente in de jaarlijkse tolopbrengst op de vaart en het trekpad tussen Amsterdam en Gouda
147000	Aan de NV Maatschappij Overijsselse Kanalen in de kosten van exploitatie van die kanalen
27000	Aan verenigingen tot ijsbestrijding in de kosten van ijsopruiming op scheepvaartwegen
8962	Aandeel in rente en aflossing van een door de Nederlandse Vereniging voor Algemene Scheepvaartbelangen te Amsterdam aangegane 20-jarige lening ten behoeve van de bouw van een ijsbreker
65000	Aan het waterschap van de Beneden-Linge in de stichtingskosten van het Linge-gemaal te Steenenhoek
100000	In de kosten van verbetering van de Linge
1800	Aan het waterschap van de Beneden-Linge in de kosten wegens overneming door het waterschap van het rijk voor de zorg voor de bebakening tussen de mond van de Korne en de Arkelse dam
15400	Aan het waterschap van de Beneden-Linge in de kosten van exploitatie en onderhoud en van de vernieuwing van het gemaal te Steenenhoek
500000	Aan de provincie Gelderland in de kosten van werken, verband houdende met de dichting van de Baaksche Overlaat
275000	Aan het waterschap de Regge in de kosten van verbetering van de waterafvoer in het stroomgebied van die rivier
139926	Bijdrage in het subsidie aan de Nederlandsche Centrale Organisatie van toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (art. 3 v/d Wet v. 30 okt. 1930, Stbl. 416)
2700	Aan het Onderwijsfonds voor de Scheepvaart te Amsterdam in de kosten voor het houden van een radiocursus voor schippers en waterstaatspersoneel
13440000	Uitkeringen over 1950 aan de provincies gezamenlijk, als bedoeld in artikel 3, sub 3 van de wet van 6 oktober 1934 tot instelling van een Verkeersfonds zoals deze is gewijzigd bij de wet van 27 dec. 1937 (Stbl. 526)
3840000	Uitkeringen over 1950 aan de provincies gezamenlijk, als bedoeld in artikel 3, sub 4 van de wet van 6 oktober 1934 tot instelling van een Verkeersfonds zoals deze is gewijzigd bij de wet van 27 dec. 1937 (Stbl. 526)

bedrag	subsidie
1000000	Uitkeringen voor onderhoud en verbetering van bij anderen dan bij het rijk in beheer en onderhoud zijnde wegen of gedeelten van wegen
250000	Uitkeringen of bijdragen terzake van overneming in beheer en onderhoud van Rijkswegen door anderen
10000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de onderhoudskosten van de wegen tussen de zes Noordhollandse steden
3000	Bijdrage aan de provincie Zeeland voor de grote wegen van de tweede klasse in Zeeland
1112	Bijdrage aan de provincie Utrecht voor de grote wegen van de tweede klasse in Utrecht
3355	Bijdrage aan de provincie Limburg voor de grote wegen van de tweede klasse in Limburg
500	Subsidie aan de provincie Utrecht, als tegemoetkoming in het onderhoud van het zand- en jaagpad tussen Utrecht en Breukelen
1000	Bijdrage aan de commissie belast met het beheer over de weg Hoflaan nabij Rotterdamnaar Gouda in de kosten van onderhoud van deze weg
100000	Bijdragen wegens afkoop van wegtollen
950	Bijdrage aan de Internationale Vereniging voor Wegcongressen
50000	Bijdrage aan de Koninklijke Nederlandsche Toeristenbond ANWB, in de kosten van wegwijzers en waarschuwingsborden
27500	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van een verbeterde gemeenschap tussen Rozenburg en Maassluis en tussen Rozenburg en Brielle
1750	Bijdrage aan de gemeente Ipendam in de kosten van onderhoud en bediening van de overhaalpont in het veer over het Noordhollands kanaal, achter die gemeente
249000	Uitkering aan het Staatsvisershavenbedrijf

bedrag	subsidie
240000	Uitkeringen ten behoeve van de verbetering van buitendijks gelegen grienden
100000	Aan de Stichting "Productiviteit Rijswerkers- en Steenzettersbedrijf"
330000	Aan de Stichting Waterloopkundig Laboratorium in het exploitatietekort
3500	Aan het Koninklijk Onderwijsfonds voor de Scheepvaart te Amsterdam in de kosten voor het houden van een radio-cursus voor schippers en waterstaatspersoneel
500	Aan de Stichting "De Cruquius" ter gedeeltelijke dekking van de exploitatiekosten van het gelijknamige museum
2300	Aan de Internationale Commissie voor Scheepvaartcongressen
75000	Aan verenigingen tot ijsbestrijding in de kosten van ijsopruiming op scheepvaartwegen.
1800000	Uitkering aan het Staatsvissershavenbedrijf wegens nadelig saldo over het jaar 1960
800000	Bijdrage in de kosten van werken tot bescherming van waterstaatswerken in oorlogstijd
100000	Bijdrage aan België in de kosten van de bouw van een nieuwe sluis bij Ternaaien met bijkomende werken
60000	Bijdrage aan de NV Nederlandsche Spoorwegen in de kosten van herbouw van de spoorwegbrug over de Maas te Venlo
15000	Bijdrage aan de gemeente Rotterdam en aan de NV Nederlandsche Spoorwegen in de kosten wegens het aanbrengen van een nieuwe seinverlichting aan de Koningshavenbruggen te Rotterdam
200000	Bijdrage aan het waterschap de Diefdijklinie in de kosten van de Lingewerken
2500000	Bijdrage in de kosten van verbetering van waterwegen in westelijk Noord-Brabant
250000	Uitkering wegens overdracht van het onderhoud van de haven van Delfzijl
8000	Bijdrage aan het havenschap Delfzijl in het nadelig exploitatie-saldo
3000	Bijdrage aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van onderhoud van de haven van Stellendam
3000	Bijdrage aan de gemeente Ooltgensplaat in de kosten van baggerwerk in de Sluisse haven
800000	Bijdrage aan de gemeente Den Bommel in de kosten van baggerwerk in de haven aldaar
6000	Bijdrage in de kosten van verbetering van de haven van Bergen op Zoom
600000	Vergoeding aan de gemeente Enkhuizen wegens derving van haven- en vuurgelden en andere uitgaven, als gevolg van de bestemming van de gemeentehaven tot vrije vluchthaven
100000	Bijdrage aan het havenschap Delfzijl in de kosten van herstel van kademuren in de haven van Delfzijl
200000	Aan de NV Drentsche Kanaal Maatschappij in het exploitatietekort van de Hoogeveense Vaart en de Verlengde Hoogeveense Vaart
200000	Aan de NV Maatschappij Overijsselse Kanalen in de kosten van exploitatie van die kanalen
1500000	Aan de NV Maatschappij Overijsselse Kanalen in de kosten van verbetering van die kanalen
360000	Aan de provincie Groningen in de kosten van verbetering van knalen in Z.O. Groningen
3000000	Aan de provincie Groningen in de kosten van verbetering van het Aduardadiëp en het Hoendiepe
38750	Aan de provincie Groningen in de kosten van verbetering van het Eemskanaal
400	Bijdrage aan de provincies Zuid- en Noord-Holland in de kosten van het onderhoud van het Amstel-Aarkanaal
2600000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van onderhoud van het vaarwater in het Zuider- en Noorder-Spaarne
2000	Aan de provincies Groningen en Friesland voor onderhoud en exploitatie van primaire vaarwegen
550	Vergoeding aan de gemeente Gouda voor het aandeel van deze gemeente in de jaarlijkse tolopbrengst op de vaart en het trekpad tussen Amsterdam en Gouda
180000	Aan de provincie Groningen in de kosten van onderhoud van de zeeweringen langs de Eems
39450	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van herstelling en verbetering van de Noorder IJ- en Zeedijk
1250000	Bijdrage aan het hoogheemraadschap van Delfland voor duinbeplanting
20000	In de kosten van maatregelen tot instandhouding van de zeewering van Walcheren, Schouwen en West Zeeuwsch-Vlaanderen
450000	Aan hoofdstuk XI van de rijksbegroting in de uitgaven van de Plantenziektenkundige dienst ter bestrijding van de muskusrat
1000	Bijdrage in het tekort van de uitgaven van de calamiteuze polders in de provincie Zeeland, ingevolge de wet van 19 juli 1870
7000	Bijdrage aan de Internationale Commissie voor Irrigatie en Afwatering
400000	Bijdrage aan het waterschap van de Berkel in de kosten van onderhoud van de Berkelwerken
1000000	Bijdrage aan het waterschap "Het stroomgebied van de Dommel" in de kosten van verbetering van de afwatering van de Dommel
220000	Aan het Heemraadschap "De Mark en Dintel" in de kosten van verbetering van de Mark en Dintel
67400	Aan het waterschap van de Oude IJssel in de kosten van verbetering van de Oude IJssel en Aastrang
120000	Aan het waterschap "Het Vrije van Sluis" in de lasten ten gevolge van verbeteringen van de afwatering van dat waterschap
1800	Aan het waterschap van de Beneden-Linge in de stichtingskosten van het Linge-gemaal te Steenenhoek
15400	In de kosten van verbetering van de Linge
	Aan het waterschap van de Beneden-Linge in de kosten wegens overneming door het waterschap van het rijk voor de zorg voor de bebakening tussen de mond van de Korne en de Arkelse dam
	Aan het waterschap van de Beneden-Linge in de kosten van exploitatie en onderhoud en van de vernieuwing van het gemaal te Steenenhoek

bedrag	subsidie
10400	Aan de provincie Gelderland in de kosten van werken, verband houdende met de dichtung van de Baaksche Overlaat
330000	Aan het waterschap de Regge in de kosten van verbetering van de waterafvoer in het stroomgebied van die rivier
200000	Aan de provincie Utrecht in de kosten van verbetering van de waterstaatkundige toestand van het waterschap "Groot Mijdrecht"
1000000	Aan de provincie Friesland in de kosten van verbetering van de afwatering van Frieslands boezem
5000	Bijdrage in de kosten van de werkzaamheden van de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging
1000000	bijdragen aan derden in het belang van de bestrijding van de verontreiniging van openbare wateren
50000	Aan het Studiecentrum voor de Wegenbouw in de kosten verbonden aan de bestudering van de problemen betrekking hebbende op de techniek van de wegenbouw
2000	Aan de Internationale Vereniging voor Wegencongressen
64800000	Uitkeringen over 1960 aan de provincies gezamenlijk, als bedoeld in artikel 3, sub 4 van de wet van 6 oktober 1934 tot instelling van een Verkeersfonds zoals deze is gewijzigd bij de wet van 24 december 1958 (Stbl. 659)
1000000	Uitkeringen aan provincies voor onderhoud, aanleg en verbetering van niet-planwegen, in beheer en onderhoud bij waterschappen en dergelijke publiekrechtelijke lichamen
5000000	Bijdragen in de kosten van onderhoud, verbetering en aanleg van wegen of gedeelten van wegen, niet in beheer en onderhoud bij het rijk
100000	Uitkeringen terzake van overneming in beheer en onderhoud van rijkswegen door anderen
10000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de onderhoudskosten van de wegen tussen de zes Noordhollandse steden
3000	Bijdrage aan de provincie Zeeland voor de grote wegen van de tweede klasse in Zeeland
1125	Bijdrage aan de provincie Utrecht voor de grote wegen van de tweede klasse in Utrecht
3355	Bijdrage aan de provincie Limburg voor de grote wegen van de tweede klasse in Limburg
500	Subsidie aan de provincie Utrecht, als tegemoetkoming in het onderhoud van het zand- en jaagpad tussen Utrecht en Breukelen
23520	Aan de gemeente Tholen wegens aflossing (tot en met 1972) van een door die gemeente aangegane lening ten behoeve van de bouw van de door het rijk in beheer en onderhoud overgenomen brug over de Eendracht
3000000	Aan de provincie Zeeland in de exploitatiekosten van de veerdiensten op de Westerschelde
30000	Aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van een verbeterde gemeenschap tussen Rozenburg en Maassluis en tussen Rozenburg en Brielle
720000	Uitkering aan het Staatsvissershavenbedrijf
7500000	Deltawerken: Bijdragen in de kosten van versterking van hoogwaterkeringen, in beheer bij derden

bedrag	subsidie
	Uitkeringen in het belang van de griend- en rietcultuur
1890000	Aan de Stichting Waterloopkundig Laboratorium in het exploitatietekort
500	Aan de Stichting "De Cruquius" ter gedeeltelijke dekking van de exploitatiekosten van het gelijknamige museum
30000	Aan de Stichting "De Cruquius" in de kosten van restauratie van het gebouw van het gelijknamige museum
75000	Aan de Stichting "Productiviteit Rijswerkers- en Steenzettersbedrijf"
2500	Aan het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening wegens ten aanzien van bodemonderzoek ten behoeve van Rijkswaterstaatswerken bewezen diensten
3000	Aan de Internationale Commissie voor Scheepvaartcongressen
16000000	Aan waterschappen ter tegemoetkoming in hun financiële moeilijkheden
	Bijdragen in de kosten van werken ten behoeve van de staatsmijn Beatrix
5000000	Uitkering terzake van overneming in beheer en onderhoud van rijkswerken door anderen
700000	Bijdrage aan het havenschap Delfzijl in het nadelig exploitatiesaldo
775000	Aan de provincie Groningen in de kosten van verbetering van het Eemskanaal
7350000	Aan de provincies Groningen en Friesland voor onderhoud en exploitatie van primaire vaarwegen
100000	Aan de gemeente Terschelling in de kosten van inrichting van de te maken jachthaven op Terschelling als vluchthaven
1400000	Aan de provincie Drenthe in de kosten van verbetering van de scheepvaartverbinding tussen Hoozevee en Meppelerdiep, mede ondernomen ter verbetering van de afwatering rondom Meppel
6000	Vergoeding aan de gemeente Enkhuizen wegens derving van haven- en vuurgelden en andere uitgaven, als gevolg van de bestemming van de gemeentehaven tot vrije vluchthaven
	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van onderhoud van het vaarwater in het Zuider- en Noorder-Spaarne
39000	Bijdrage aan de provincies Zuid- en Noord-Holland in de kosten van het onderhoud van het Amstel-Aarkanaal
1350000	Bijdrage in de kosten van verbetering van waterwegen in westelijk Noord-Brabant
200000	Aan de NV Maatschappij Overijsselse Kanalen in de kosten van exploitatie van die kanalen
100000	Aan de NV Maatschappij Overijsselse Kanalen in de kosten van verbetering van die kanalen
	In de kosten van beweegbaar maken van een gedeelte van de spoorbrug bij Baanhoek
3100000	In de kosten van verbetering van de doorvaartopening van de spoorbrug over de Oude Maas te Dordrecht
120000	Aan verenigingen tot ijsbestrijding in de kosten van ijsopruiming op scheepvaartwegen
550	Aan de provincie Groningen in de kosten van onderhoud van de zeeweringen langs de Eems
250000	Aan het waterschap de Bovenvecht in de kosten van bedijking langs de Overijsselsche Vecht
4000000	In de kosten van verbetering van rivierdijken
124450	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de kosten van herstelling en verbetering van de Noorder IJ- en Zeedijk
1000000	In de kosten van maatregelen tot instandhouding van de zeewering van Walcheren, Schouwen en West Zeeuwsch-Vlaanderen
	Bijdrage in het tekort van de uitgaven van de calamiteuze polders in de provincie Zeeland, ingevolge de wet van 19 juli 1870
5000	Bijdrage aan de Internationale Commissie voor Irrigatie en Afwatering
2000000	In de kosten van verbetering van de afwatering in Groningen
1000000	Aan het waterschap "Fivelingo" in de kosten van verbetering van de afwatering van dat waterschap
1000000	Aan het waterschap "Electra" in de kosten van de bouw van een gemaal te Zoutkamp
	Aan de provincie Friesland in de kosten van verbetering van de afwatering van Frieslands boezem
300000	Aan het waterschap "Noardlik Westergoa" in de kosten van verbetering van de waterhuishouding in dat waterschap
3000000	In de kosten van verbetering van de afwatering in de provincies Overijssel en Drenthe
300000	Aan het waterschap Salland in de kosten van verbetering van de waterhuishouding in dat waterschap
1900000	Aan het waterschap van de Berkel in de kosten van verbetering van de berkel en de Slinge
30000	Aan het waterschap van de Oude IJssel in de kosten van verbetering van de Oude IJssel en Aastrang
1000000	Aan het waterschap van de Oude IJssel in de kosten van verbetering van de Bielheimerbeek en de Bovenslinge
	In de kosten van de bouw van een gemaal bij Kandia ten behoeve van het polderdistrict Oude Rijn
1500000	Aan de provincie Utrecht in de kosten van verbetering van de waterbeheersing in het Kromme Rijngebied
60000	Aan de directie van de Grote Zeesluis te Muiden in de kosten van onderhoud van de sluis ten behoeve van de afwatering van de Vecht
2600000	Aan het Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen van Kennemerland en West-Friesland ten behoeve van de bouw van een gemaal te Den Helder en Zaandam
	In de kosten van verbetering van de Linge
60000	Aan het waterschap de Diefdijklinie in de kosten van de Lingewerken
500000	Aan het waterschap "De Brielsche Dijkkring" in de kosten van verbetering van de watervoorziening in dat waterschap
450000	Aan het waterschap "Het Vrije van Sluis" in de lasten ten gevolge van verbeteringen van de afwatering van dat waterschap
800000	Aan het Heemraadschap "De Mark en Dintel" in de kosten van verbetering van de Mark en Dintel
800000	In de kosten van verbetering van de afwatering in het gebied van de Donge en het Oude Maasje

bedrag	subsidie
600000	Bijdrage aan het waterschap "Het stroomgebied van de Dommel" in de kosten van verbetering van de afwatering van de Dommel In de kosten van verbetering van grensoverschrijdende en grensvormende wateren
35000	Uitkering aan derden voor maatregelen tot bestrijding van de verontreiniging van rijkswateren Bijdrage in de kosten van de werkzaamheden van de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging
18000000	bijdragen aan derden in het belang van de bestrijding van de verontreiniging van openbare wateren
18000000	Aan belanghebbenden in de kosten van onderhoud, verbetering en aanleg van wegen of gedeelten van wegen, niet in beheer en onderhoud bij het rijk
10000	Bijdrage aan de provincie Noord-Holland in de onderhoudskosten van de wegen tussen de zes Noordhollandse steden
500000	Aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van een verbeterde gemeenschap tussen Rozenburg en Maassluis
12000000	Aan de provincie Zeeland in de exploitatiekosten van de veerdiensten op de Westerschelde
24000	Aan de gemeente Tholen wegens aflossing (tot en met 1972) van een door die gemeente aangegane lening ten behoeve van de bouw van de door het rijk in beheer en onderhoud overgenomen brug over de Eendracht
225000	Aan het Studiercentrum voor de Wegenbouw in de kosten verbonden aan de bestudering van de problemen betrekking hebbende op de techniek van de wegenbouw
2000	Aan de Internationale Vereniging voor Wegencongressen
306000000	Uitkeringen aan de provincies als bedoeld in artikel 9 van de Wet van 21 juli 1966, Stb. 367 (Wet Uitkeringen Wegen)
31000000	Bijdragen voor het treffen van verkeersvoorzieningen in en nabij steden
2900000	Bijdrage aan het Verbond voor Veilig Verkeer
180000	Bijdrage aan de Nederlandse Vereniging Bescherming Voetgangers
2600000	Bijdrage aan de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
1000000	Verhoging van het bedrijfskapitaal van de Stichting Waterloopkundig Laboratorium te Delft

bedrag	subsidie
1045000	Ondersteuning van initiatieven op het gebied van verkeersveiligheid
6763000	Bijdrage aan de Vereniging Veilig Verkeer Nederland
726000	Bijdrage aan de Nederlandse Vereniging tot bescherming van Voetgangers
6879000	Bijdrage aan de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
	Uitkeringen in het belang van de griend- en rietcultuur
8020000	Aan de Stichting Waterloopkundig Laboratorium in het exploitatietekort
35000	Aan de Stichting "De Cruquius" ter gedeeltelijke dekking van de exploitatiekosten van het gelijknamige museum
120000	Aan de Stichting "Produktiviteit Rijswerkers- en Steenzettersbedrijf"
118000	Aan de Raad van Arbitrage voor de Bouwbedrijven
3000	Aan het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening wegens ten aanzien van bodemonderzoek ten behoeve van Rijkswaterstaatswerken bewezen diensten
7000	Aan de Internationale Commissie voor Scheepvaartcongressen
21000000	Aan waterschappen ter tegemoetkoming in hun financiële moeilijkheden
200000	Bijdrage aan hoofdstuk VIII van de rijksbegroting als aandeel in de kosten van de Stuurgroep nationaal programma wetenschappelijk onderzoek milieuhygiene
90000	Bijdrage aan de Stichting Genesys Nederland
4000000	Uitkering terzake van overneming in beheer en onderhoud van rijkswerken door anderen
	Verhoging van het bedrijfskapitaal van de Stichting Waterloopkundig Laboratorium te Delft
	Bijdrage aan de Stichting Waterloopkundig Laboratorium te Delft in de kosten van ontwikkeling van een systeemanalyse
1000000	Bijdrage in de exploitatiekosten van de Stichting Buisleidingenstraat Zuidwest Nederland
1500000	In de nadelige exploitatiesaldi van havenschappen
	Aan de provincie Groningen in de kosten van verbetering van het Eemskanaal
950000	Aan de provincie Groningen in de kosten van de bouw van een nieuwe schutsluis in het Starckenborghkanaal nabij Gaarkeuken
19600000	Aan de provincies Groningen en Friesland voor onderhoud en exploitatie van primaire vaarwegen
	Aan de gemeente Terschelling in de kosten van inrichting van de te maken jachthaven op Terschelling als vluchthaven
750000	Aan de provincie Drenthe in de kosten van verbetering van de scheepvaartverbinding tussen Hoozevee en Meppelerdiep, mede ondernomen ter verbetering van de afwatering rondom Meppel
5500000	Aan de gemeente Rotterdam in de kosten van de vervanging van de over de Nieuwe Maas gelegen verkeersbrug (Willemsbrug)
400000	Aan de gemeente Hellevoetsluis in de kosten van vervanging van de Ravensebrug
31400000	Aan de gemeente Rotterdam in de kosten van uitbreiding van de capaciteit van het Hartelkanaal
630000	Aan de NV Maatschappij Overijsselse Kanalen in de kosten van exploitatie en verbetering van die kanalen
170000	In de kosten van onderhoud van de hefbrug in de spoorbrug over de Oude Maas te Dordrecht
100000	In de kosten van onderzoek voor het omhoogbrengen van de spoorbrug over de Oude Maas te Dordrecht
100000	Aan verenigingen tot ijsbestrijding in de kosten van ijsopruiming op scheepvaartwegen
83000000	Deltawerken: Bijdragen in de kosten van versterking van hoogwaterkeringen, in beheer bij derden
550	Aan de provincie Groningen in de kosten van onderhoud van de zeeweringen langs de Eems
400000	Aan het waterschap de Bovenvecht in de kosten van bedijking langs de Overijsselsche Vecht
12199450	In de kosten van verbetering van rivierdijken
1500000	In de kosten van maatregelen tot instandhouding van de zeewering van Walcheren, Schouwen en West Zeeuwsch-Vlaanderen
1000000	In de kosten van verbetering van de afwatering in Groningen
400000	In de kosten van verbetering van de afwatering in de provincies Overijssel en Drenthe
600000	Aan het waterschap Regge en Dinkel in de kosten van aanleg van een lateraalkanaal
140000	Aan het waterschap van de Berkel in de kosten van verbetering van de berkel en de Slinge
10000	Aan het waterschap van de Oude IJssel in de kosten van verbetering van de Bielheimerbeek en de Bovenslinge
2000000	Aan de provincie Utrecht in de kosten van verbetering van de afwatering in het stroomgebied van "Valleikanaal en Eem"
500000	In de kosten van de aanleg van een kanaal Waddinxveen-Voorburg
1900000	In de kosten van verbetering van de Linge
100000	Aan het Hoogheemraadschap Groot-Alblasserwaard in de kosten van de Lingewerken
250000	Aan het waterschap "De Brielsche Dijkkring" in de kosten van verbetering van de watervoorziening in dat waterschap
100000	Aan het Hoogheemraadschap van Schiedam in de kosten van de bouw van een gemaal ter plaatse van het Oostplein in de gemeente Rotterdam
600000	Aan het waterschap "Het Vrije van Sluis" in de lasten ten gevolge van verbeteringen van de afwatering van dat waterschap
	Aan het Heemraadschap "De Mark en Dintel" in de kosten van verbetering van de Mark en Dintel
600000	In de kosten van verbetering van de afwatering in het gebied van de Donge en het Oude Maasje

bedrag	subsidie
200000	In de kosten van verbetering van grensoverschrijdende en grensvormende wateren
	In de kosten van onderzoeken door de Commissie Waterhuishouding Gelderland
300000	Afvalwaterleiding kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen in de afvoer van uit België afkomstig water
149200000	Uitkering aan derden voor maatregelen tot bestrijding van de verontreiniging van rijkswateren
2300000	bijdragen aan derden in het belang van de bestrijding van de verontreiniging van openbare wateren
1150000	Bijdrage aan de Stichting Toegepast Onderzoek Reiniging Afvalwater (STORA)
5000	Bijdrage aan de Internationale Commissie voor Irrigatie en Afwatering
110000	Bijdrage in de kosten van de werkzaamheden van de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging
110000	Bijdrage in de kosten van de werkzaamheden van de Internationale Commissie ter bescherming van de zee tegen verontreiniging
	Bijdrage in de kosten van zoutopslag in de Elzas
5000000	Uitkeringen, terzake van overneming in beheer en onderhoud van rijkswegen door anderen
17800000	Aan belanghebbenden in de kosten van onderhoud, verbetering en aanleg van wegen of gedeelten van wegen, niet in beheer en onderhoud bij het rijk
1300000	Aan de provincie Zuid-Holland in de kosten van een verbeterde gemeenschap tussen Rozenburg en Maassluis
23900000	Aan de provincie Zeeland in de exploitatiekosten van de veerdiensten op de westerscheide
585000	Aan het Studiercentrum voor de Wegenbouw in de kosten verbonden aan de bestudering van de problemen betrekking hebbende op de techniek van de wegenbouw
345000	Aan de Stichting Rationalisatie en automatisering Wegenbouw (RAW) in de kosten, verbonden aan het ontwikkelen en verschaffen van hulpmiddelen voor een rationele voorbereiding en begeleiding van het bouwproces in de wegenbouw
330000	Aan het Studiecentrum voor de Verkeerstechniek in de kosten verbonden aan de bestudering van de problemen betrekking hebbende op de verkeerstechniek
125000	In de kosten van publicaties op het gebied van de verkeerstechniek
4000	Aan de Internationale Vereniging voor Wegencongressen
630500000	Uitkeringen aan de provincies als bedoeld in artikel 9 van de Wet van 21 juli 1966, Stb. 367 (Wet Uitkeringen Wegen)
60600000	Bijdragen voor het treffen van verkeersvoorzieningen in en nabij steden
3000000	Dekking lasten verlengde Gooise weg
12600000	Bijdragen voor het treffen van verkeersvoorzieningen ingevolge de Nota Noorden des lands
46000000	Bijdragen aan lagere publiekrechtelijke lichamen ten behoeve van de aanleg van fietspaden

bedrag	subsidie
13039000	Bijdragen aan gemeenten t.b.v. stimulering verkeersveiligheid
7249000	Vereniging Veilig Verkeer Nederland
1155000	Vereniging ter bescherming van voetgangers (VBV)
100000	Echte Nederlandse Fietsenrijdersbond (ENFB)
3880000	Bijdrage aan de Stichting wetenschappelijk onderzoek Verkeersveiligheid
323000	Stop de Kindermoord
25000	Vereniging verkeersbrigadiers (SVB)
4500000	Regionale Organen Verkeersveiligheid
4226000	TNO
9600000	Stichting Waterbouwkundig Laboratorium
140000	Raad van Arbitrage voor Bouwbedrijven
1000000	Stichting Buisleidingenstraat Zuidwest Nederland (bijdrage exploitatiekosten)
280000	Bijdrage Rijncommissie
	Bijdrage aan de internationale commissie ter bescherming van de zee
	Technische Maascommissie
	Stichting Reinwater
	Werkgroep Noordzee
40000	Vereniging Algemene Scheepvaartbelangen
300000	Bijdrage aan NS t.b.v. onderhoud hefbrug Oude Maas Dordrecht
1600000	Bijdragen in de kosten van de veerdienst Rozenburg Maassluis
30400000	Bijdrage aan de provincie Zeeland in de exploitatiekosten veerdiensten Westerschelde
700000	Zoute veren in verband met 65+
1247000	Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in grond- water en wegenbouw en verkeerstechniek
3300000	Bijdrage onderhoud wegen derden
883713000	Wet Uitkeringen Wegen aan provincies (gaat per 1-1-1993 naar het provinciefonds)
30685000	Bijdrageregeling stedelijke verkeersvoorzieningen aan gemeenten
50000000	Bijdrageregeling ter stimulering gebruik fiets aan gemeenten
6450000	Bijdrageregeling AVOC aan gemeenten
6450000	Bijdrageregeling 30 km zones aan gemeenten
3171000	Garantieregeling Eurogeul
0	Bijdragen aan derden in het kader van de Deltawet
17000000	Bijdragen inzake bestrijding van muskusratten
17200000	Bijdragen aan waterschappen in verband met kosten onderhoud waterkeringen
0	Bijdrage in buitengewone werken aan hoofdwaterkeringen in Zeeland
4046000	Bijdragen waterhuishouding
1000000	Stichting Toegepast Onderzoek Reiniging Afvalwater
62250000	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
24300000	Bijdragen primaire vaarwegen provincie Friesland en Groningen
	Stichting Civieltechnisch Centrum voor Research en regelgeving
10200000	Bijdragen Lagere Publiekrechtelijke lichamen
46000000	Bijdragen aan derden in het kader van aanvullende werken Stormvloedkering Nieuwe Waterweg
60500000	Subsidies aan derden t.b.v. rivierdijkversterking

Bronnen: zie bijlage II.

Opmerkingen:

In eerdere jaren (1860, 1850 etc.) werd in de gebruikte bron geen overzicht gegeven van de afzonderlijke subsidies. Daar waar geen bedragen zijn ingevuld stonden de betreffende posten in de bron 'memorie' vermeld.

OVERZICHT VAN TABELLEN EN GRAFIEKEN

OVERZICHT VAN TABELLEN EN GRAFIEKEN

Tabellen

Tabel 2.1.	Subsidies verstrekt door Rijkswaterstaat in 1808 (bedragen in gld)	19
Tabel 3.1.	De aandelen van bestuurlijke en economische subsidies in de totale subsidiebedragen verstrekt door Rijkswaterstaat, 1850-1920 (in procenten)	36
Tabel 4.1.	De aandelen van bestuurlijke en economische subsidies in de totale subsidiebedragen verstrekt door Rijkswaterstaat, 1920-1992 (in procenten)	66
Tabel 4.2.	Aandelen van wegensubsidies die door Rijkswaterstaat werden verstrekt aan de provincies in de totale subsidie-uitgaven, 1930-1992 (in procenten)	68

Grafieken

Grafiek 1.1.	Aandeel Rijkswaterstaatsuitgaven in rijksuitgaven	5
Grafiek 1.2.	Kerntaken Rijkswaterstaat	5
Grafiek 1.3.	Beheren en investeren	6
Grafiek 1.4.	Subsidies, 1798-1998	7
Grafiek 3.1.	Aandeel subsidie-uitgaven in totale uitgaven Rijkswaterstaat, 1850-1920	35
Grafiek 3.2.	Bestuurlijke subsidies verstrekt door Rijkswaterstaat, 1850-1920	36
Grafiek 4.1.	Aandeel subsidie-uitgaven in totale uitgaven Rijkswaterstaat, 1920-1992	65
Grafiek 4.2.	Aandelen van de diverse subsidiedoelgroepen in het totale subsidiebedrag verstrekt door Rijkswaterstaat in 1930	67
Grafiek 4.3.	Aandelen van de diverse subsidiedoelgroepen in het totale subsidiebedrag verstrekt door Rijkswaterstaat in 1980	67

Grafiek 4.4.	Rijkswaterstaatssubsidies aan de calamiteuze polders	82
--------------	--	----

Grafiek 5.1.	Bestuurlijke en economische subsidies van Rijkswaterstaat, 1850-1992	89
--------------	--	----

ILLUSTRATIEVERANTWOORDING

ILLUSTRATIEVERANTWOORDING

Hieronder is getracht zo zorgvuldig mogelijk de herkomst van de illustraties te vermelden. Belanghebbenden die toch menen aanspraak te kunnen maken op copyright worden verzocht contact op te nemen met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor van de Waterstaat te Den Haag.

- omslag Kievit, C. Joh., Toen Dik Trom een jongen was (Alkmaar, 13e druk, 1996)p. 231. Uitgeverij Kluitman Alkmaar b.v.
8 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
10 Kievit, C. Joh., Toen Dik Trom een jongen was (Alkmaar, 13e druk, 1996)p. 231. Uitgeverij Kluitman Alkmaar b.v.
13 Atlas van Stolk, Rotterdam/Reproductie Stichting Historie der Techniek, TU Eindhoven.
14 Iconografisch Bureau, Den Haag, IB-nummer: 42097/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
15 Algemeen Rijksarchief, Den Haag, inv. code: 2.16.06, inv.nr. 108/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
16 Petra Appelhof Fotografie, Nijmegen/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
17 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
18 Boogaard, J.F., Wetten, decreten, besluiten op den Waterstaat in Nederland, 1669-1857 (Den Haag, 1858)p. 177.
20 Algemeen Rijksarchief, Den Haag, inv. code: Waterstaat, inv.nr. 421/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
23 Algemeen Rijksarchief, Den Haag, inv. code: Waterstaat 1813-1830 (2.01.01.07), inv. nr. 102/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
24 Atlas van Stolk, Rotterdam/Reproductie Stichting Historie der Techniek, TU Eindhoven.
26 Algemeen Rijksarchief, Den Haag, inv. code: 4 KIVI, inv.nr. 2 30 Catwijk aan Zee/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
28 Rijkswaterstaat, Meetkundige dienst, Delft, archiefnr. 2037.12/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
29 Rijksarchief in Noord-Holland, Provinciale Atlas van Noord-Holland, Collectie Prenten en Tekeningen, Purmerend 082a.
30 (links) Stichting Historie der Techniek, TU Eindhoven.
30 (rechts) Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden (Den Haag, 1825). Koninklijke Bibliotheek, Den Haag., 1261/nr. 31/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
34 Dijkstra, Ger e.a., Uit Berkelbronnen. Over varen, leven en werken op en langs de Berkel (Borculo, 1988)p. 67. Stichting de Berkelzomp, Borculo.
38 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
39 Rijkswaterstaat, Meetkundige dienst, Delft, archiefnr. 14670-1/Reproductie Stichting Historie der Techniek, TU Eindhoven.
42 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
44 Verslag der Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1867, no. 28, om de regering te dienen van advies omtrent de regeling van de zaak der calamiteuze polders in Zeeland (Den Haag, 1869)bijlage.
45 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
46 Atlas van Stolk, Rotterdam/Reproductie Stichting Historie der Techniek, TU Eindhoven.
48 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
49 Rijksarchief in Friesland.
50 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
51 Giebels, Ludy red., Waterbeweging rond Gouda van ca. 1100 tot heden. Geschiedenis van Rijnlands waterstaat tussen IJssel en Gouwe (Leiden, 1988)p. 51. Hoogheemraadschap van Rijnland, Leiden.
52 Rijksarchief in Zeeland/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
54 (links) Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
54 (rechts) Rijksarchief in Noord-Holland, Haarlem, Toegang 159.1 inventaris van het archief van de Amsterdamsche Kanaalmaatschappij, 1861-1883(1895), inv.nr. 20.
55 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
57 Atlas van Stolk, Rotterdam/Reproductie Stichting Historie der Techniek, TU Eindhoven.
58 Rijksarchief in Noord-Holland, Haarlem, Toegang 159.2 inventaris van het archief van de Amsterdamsche Kanaalmaatschappij, 1861-1883(1895) catalogus van kaarten, inv.nr. 40.
59 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
60 Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, Historisch Archief, Archief van het hoogheemraadschap der Ronde Veenen/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
65 Fotocollectie Nederlands Spoorwegmuseum, Utrecht/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
66 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
69 Collectie H.G. Matthes, Amsterdam/Reproductie: Stichting Historie der Techniek, TU Eindhoven.
70 Boogaard, J.F., Wetten, decreten, besluiten op den Waterstaat in Nederland, 1926-1927, v. 63-64 (Den Haag, 1927/28).
73 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
74 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
75 Bijlage Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 1968-1969 (7173), Koninklijke Bibliotheek, Den Haag, T 949/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
78 Stichting Historie der Techniek, TU Eindhoven.
79 Waterschap de Dommel/Reproductie: Stichting Historie der Techniek, TU Eindhoven.
83 Bijlage Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 1976-1977 (14125)nr. 3. Koninklijke Bibliotheek, Den Haag, T 949/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
84 Rijksarchief in Noord-Holland, archiefnr. 492.629.098.1 7/Velsen-Umuiden
85 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
87 Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.
108-112 Algemeen Rijksarchief, Den Haag, inv. code: Uitvoerend Bewind, inv. nr. 324/Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.

De Rijkswaterstaat-serie

- | | | |
|--|---|--|
| <p>1* Tecturdieptemetingen op rijkswegen Rijkswegenbouwlaboratorium - Delft februari 1971</p> <p>2 De brug over het Julianakanaal en de Maas bij Elsloo Directie Bruggen - Voorburg mei 1971</p> <p>3 Proefstrepen van duurzame markeringsmaterialen Rijkswegenbouwlaboratorium - Delft september 1971</p> <p>4 Report of an oil control rail in the North Sea Afdeling Havenmonden - Hoek van Holland september 1971</p> <p>5 Verkeersstelling in 1970 Dienst Verkeerskunde - 's-Gravenhage november 1971</p> <p>6 Kunststofsproefvakken op rijksweg 4 Rijkswegenbouwlaboratorium - Delft september 1971</p> <p>7** Drie bruggen over het Maas-Waalkanaal Directie Bruggen - Voorburg februari 1972</p> <p>8 Proefvakken rijksweg 15 - deel I Directie Wegen, Afdeling Gorinchem Rijkswegenbouwlaboratorium - Delft maart 1972</p> <p>9 Over het berekenen van Deltaprofielen Directie Zeeland - Studiedienst Vlissingen juli 1972</p> <p>10 Symposium Oosterbeek 1972 Dienst Informatieverwerking - 's-G.hage september 1972</p> <p>11 Verkeerslawaa en wegontwerp Directie Wegen - 's-Gravenhage februari 1973</p> <p>12 Verkeersbruggen bij de Kreekradam Directie Bruggen - Voorburg mei 1973</p> <p>13 Formalisme en inzicht in mechanicamodellen Dienst Informatieverwerking - 's-Gravenhage september 1973</p> <p>14 Bijdrage tot de historische Geografie van de Nederlandse kuststreek Directie Waterhuishouding en Waterbeweging - 's-Gravenhage maart 1974</p> <p>15 Het wegbeeld als toetssteen voor het wegenontwerp Hoofddirectie van de Waterstaat en Dienst Verkeerskunde - 's-Gravenhage juli 1974</p> <p>16 De relatie tussen het kortingsysteem en de noodzakelijke compensatiekosten Rijkswegenbouwlaboratorium - Delft augustus 1974</p> <p>17 Verkeersinstellingen in 1973 Dienst Verkeerskunde - 's-Gravenhage december 1974</p> <p>18 Studie over de berekening van de marginale verzwaringskosten en de betekenis van de "deflectiefactor" k Rijkswegenbouwlaboratorium - Delft maart 1975</p> <p>19 Een statische methode voor kwaliteitscontrole in de wegenbouw Rijkswegenbouwlaboratorium - Delft september 1972</p> <p>20 Symposium Oosterbeek 1975 Dienst Informatieverwerking - 's-G.hage december 1975</p> | <p>21 Verkeersstellingen in 1974 Dienst Verkeerskunde - 's-Gravenhage december 1975</p> <p>22 De cyclus der drempelgeulen bij de Zimmermangeul (Westerschelde) Directie Waterhuishouding en Waterbeweging Studiedienst Vlissingen</p> <p>23 Resultaten van 10 jaar aslastmeetonderzoek Rijkswegenbouwlaboratorium - Delft november 1976</p> <p>24 Verkeersstellingen 1975 Dienst Verkeerskunde - 's-Gravenhage augustus 1977</p> <p>25 Vormgeving van viaducten in verband met functie en omgeving Directie Wegen - 's-Gravenhage</p> <p>26 Verkeer en Vervoer van trendextrapolatie naar strategische studies Dienst Verkeerskunde - 's-Gravenhage augustus 1978</p> <p>27 Wegenonderhoud - Road maintenance Rijkswegenbouwlaboratorium - Delft januari 1978</p> <p>28 Proefvakken Rijksweg A2B Directie Gelderland - RWL, Delft januari 1978</p> <p>29 Verkeersgegevens 1977 Dienst Verkeerskunde-'s-Gravenhage juli 1978</p> <p>30 150 jaar rivierkaarten van Nederland Meetkundige Dienst - Delft maart 1979</p> <p>31 Verkeersgegevens 1977 Dienst Verkeerskunde - 's-Gravenhage mei 1979</p> <p>32 De vormgeving van geluidwerende voorzieningen langs wegen Directie Wegen - 's-Gravenhage oktober 1979</p> <p>33 Proefvakken rijksweg 28 - Deel II Directie Gelderland Rijkswegenbouwlaboratorium juli 1980</p> <p>34 Verkeersgegevens Dienst Verkeerskunde - 's-Gravenhage februari 1981</p> <p>35 Een halve eeuw Meetkundige Dienst Meetkundige Dienst - Delft oktober 1981</p> <p>36* Wegmarkeringen - Keuring en Toepassing Wegbouwkundige Dienst - Delft december 1981</p> <p>37 Getijtafels voor Nederland vanaf 1980 Directie Waterhuishouding en Waterbeweging - 's-Gravenhage mei 1982</p> <p>38 Het scheepvaartverkeer op de Noordzee 1975 - 1980, gezien vanuit de lucht. Directie Noordzee juni 1982</p> <p>39 Kwantitatieve analyse van rivierafvoeren Directie Waterhuishouding en Waterbeweging - 's-Gravenhage september 1982</p> <p>40 Enkele grondslagen voor de automatisering in de tachtiger jaren. Dienst Informatieverwerking - Rijswijk december 1981</p> <p>41 Proefvakken rijksweg 28 - Deel III Asfaltbeton en cementbeton</p> | <p>Evaluatie praktijkgedrag en kosten WBD, Directie Gelderland en MD</p> <p>42 Een concrete invulling vna VISIE 1985 Dienst Informatieverwerking - Rijswijk</p> <p>43 Alternatieven materialen ter vervanging van oppervlakte-delftstoffen Hoofddirectie RWS - Wegbouwkundige Dienst mei 1985</p> <p>44 Toepassingsmogelijkheden van alternatieve materialen Hoofddirectie RWS - Wegbouwkundige Dienst september 1985</p> <p>45 Zestig jaren veranderingen in de organisatie van de Rijkswaterstaat Hoofddirectie RWS mei 1985</p> <p>46 Hergebruik van wegverhardingsmaterialen in Nederland Wegbouwkundige Dienst maart 1985</p> <p>47 Voorbereidingen voor Waterstaats herstel Londen 1940 - 1945 Hoofddirectie RWS april 1987</p> <p>48 Drie eeuwen Normaal Amsterdams Peil Hoofddirectie RWS januari 1986</p> <p>49 Delta-Visie Hoofddirectie RWS februari 1988</p> <p>50 De geschiedenis van de Overijsselse kanalen Hoofddirectie RWS februari 1989</p> <p>51 Beleid en Planning in de wegenbouw Hoofddirectie RWS mei 1990</p> <p>52 Uitvoering en Uitbesteding Hoofddirectie RWS november 1990</p> <p>53 Bouwen aan de Rijn Hoofddirectie RWS december 1994</p> <p>54 Benedenrivieren in de jaren zestig Hoofddirectie RWS juli 1994</p> <p>55 De waterbeheersing van droogmakerijen Hoofddirectie RWS november 1996</p> <p>56 200 jaar ramingen bij Rijkswaterstaat Hoofddirectie RWS maart 1994</p> <p>57 Van opzichter tot waterstaatkundig ambtenaar Hoofddirectie RWS april 1994</p> <p>58 Van Spelbepaler tot Medespeler Hoofddirectie RWS september 1996</p> <p>59 Uitgemeten en Uitgetekend Hoofdkantoor RWS; Directie Kennis In bewerking</p> <p>60 Subsidiën of andere beneficiën uit de publieke schatkist Hoofdkantoor RWS; Directie Kennis augustus 1998</p> <p>* tevens een Engelse uitgave
** tevens een Duitse uitgave, april 1972 en een Engelse uitgave</p> |
|--|---|--|