

Subsidiën of andere beneficiën uit de publieke schatkist

Subsidieverlening voor de waterstaatszorg in de negentiende en twintigste eeuw

Beloning, subsidies en gedeeltelijke vergoedingen

Alex van Heezik

63

“De jongens op de brug sprongen, door het dollen heen, in het rond. ‘Dik heeft een worst aan zijn zweep! Dik heeft een worst aan zijn zweep!’ gilden ze tussen het lachen door. ‘Griet’, zei Trom tegen zijn vrouw, ‘Dik is een bijzonder kind, en dat is-ie!’ Phylax was het eerst op de brug en er ging een luid gejuich op ter ere van Dik, die op zo’n originele manier de eerste prijs had gewonnen.”¹



1. Dik Trom en de worst. Tekening van Johan Braakensiek, circa 1912. Bron: Kievit, *Dik Trom*, 231.

Een bijzonder kind die Dik Trom. Op een ludieke maar zeer doeltreffende wijze wint hij de plaatselijke hondenrace. Tijdens de wedren, waarbij honden voor de wagentjes van de deelnemers werden gespannen, houdt hij zijn hond Phylax letterlijk een worst voor. Het dier rent zijn gat uit zijn lijf om de lekkernij in de wacht te slepen en zodoende wint het pientere geesteskind van C. Joh. Kievit de race.

Zolang de worst die wordt voorgehouden geen gebakken lucht is (zoals het gezegde vaak wordt geïnterpreteerd) zijn ook de meeste mensen – net als honden – hier gevoelig voor. Iemand een worst (of peen) voorhouden, ofwel iemand een beloning in het vooruitzicht stellen is een bekend middel om iemand tot prestaties te bewegen. Dat geldt zelfs voor activiteiten die men normaal gesproken niet zo snel zou ondernemen.

Het ‘beloningsinstrument’ is dan ook een ideaal middel voor diegenen die invloed op anderen willen uitoefenen. Het mag daarom niet verbazen dat ook de overheid, die in feite niets anders doet dan het beïnvloeden van het gedrag van haar burgers en hun organisaties, veel gebruik maakt van middelen die het element van beloning in

1 C.Joh. Kievit, *Toen Dik Trom een Jongen was* (Alkmaar, 13e druk, 1996), 232.

zich dragen. Gezet naast andere beïnvloedingsmogelijkheden als overredingskracht en straf of geweld heeft de beloning voor de overheid zelfs vaak een streepje voor. Dit niet in de laatste plaats omdat dit het goed doet bij de degenen die beïnvloed worden; en dit zijn dezelfde personen van wie men bij de volgende verkiezingen afhankelijk is.

Beloningen van overheidswege, of anders gezegd, uitgaven van de overheid, worden soms gelijkgesteld met een subsidie. Maar natuurlijk worden niet alle overheidsuitgaven in de vorm van een subsidie uitgekeerd. Een ambtenaar die zijn salaris ontvangt zal bijvoorbeeld niet zo gauw zeggen: 'Zo, ik heb mijn subsidie weer binnen!' En ook een aannemersbedrijf dat een grote brug voor het rijk heeft gebouwd spreekt niet over een subsidie als de aannemingsom wordt voldaan. Een organisatie die activiteiten verricht voor de verkeersveiligheid in het land bestempelt de overheidsuitkering die daarvoor ontvangen wordt daarentegen wel als een subsidie. Waarom is bij de ene overheidsuitgave wel sprake van een subsidie en bij de andere niet? Wat is een subsidie eigenlijk?

Het begrip subsidie kent vele definities. Alleen dit al doet vermoeden dat subsidie een lastig en meervoudig te interpreteren begrip is. Volgens Van Dale stamt het woord van het Latijnse 'subsidiū'. Hiermee duiden de Romeinen hun hulptroepen aan. Daarmee hebben we gelijk de kern te pakken. Een subsidie heeft de bedoeling te helpen, te ondersteunen of tegemoet te komen. De subsidie dekt nooit de totale kosten, anders is het geen tegemoetkoming meer, maar slechts een gedeelte, al kan het zijn dat dit de honderd procent benadert.

Volgens moderne theorieën over het overheidsoptreden probeert een overheid(sinstelling) die subsidieert daarmee bepaalde processen in de samenleving te beïnvloeden op een manier die zij maatschappelijk wenselijk vindt. Het belangrijkste motief daarbij is meestal uiteindelijk de vergroting van de welvaart. Dat is zeker ook het geval bij subsidies op het terrein van de waterstaatszorg. Groeiende welvaart, goede dijken en infrastructurele voorzieningen zijn immers nauw met elkaar verbonden.

Maar het is de vraag of men hiervan altijd doordrongen is geweest. In dit artikel vraag ik mij dan ook onder meer af in hoeverre dit welvaartsmotief gedurende de twee eeuwen dat de rijkswaterstaatszorg bestaat, daadwerkelijk als leidraad van het subsidiebeleid van de Waterstaat gold. Speelden er ook niet andere overwegingen mee? Was er eigenlijk wel sprake van een 'echt' subsidiebeleid?²

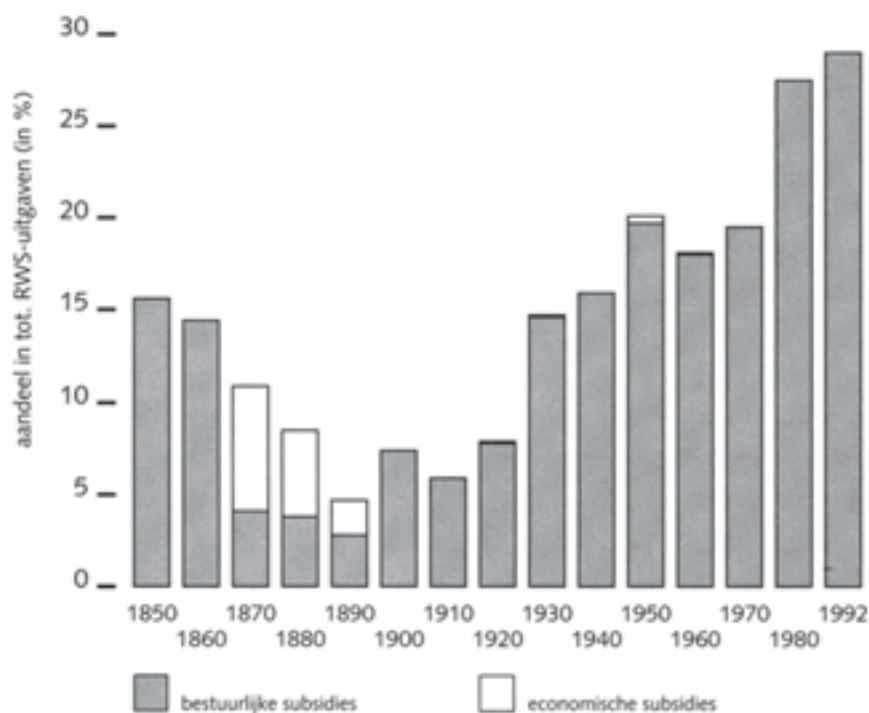
Waterstaatssubsidies. Een lange traditie

Op het gebied van waterstaatssubsidies heeft ons land een lange traditie. Tijdens de Republiek der Verenigde Nederlanden traden de gewestelijke besturen al op als subsidiegever voor waterstaatsaangelegenheden. Met de komst van de eenheidsstaat in 1798 nam het rijk die taak, evenals de andere waterstaatstaken van de gewestelijke besturen, in eerste instantie over. In de eerste nationale begroting die in hetzelfde jaar (voor 1799) werd opgesteld vinden we deze overgenomen waterstaatssubsidies grotendeels terug. Op een bedrag van 1,9 miljoen gulden dat voor de waterstaat bestemd was, werd 300.000 gulden uitgetrokken voor uitgaven voor onvoorziene rampen, "mitsgaders voor subsidiën welke daardoor zouden behoren te worden geaccordeert."² Bijna 16% van de begrote uitgaven voor 1799 was dus bestemd om in de vorm van subsidies te worden uitgegeven. Tijdens de gehele Bataafs-Franse tijd (1795-1813) vormden subsidies zo'n 10-20% van de totale Rijkswaterstaatsuitgaven. Hoe hoog dat percentage in de jaren 1813-1850 was, is vanwege het gebrek aan adequate gegevens niet exact bekend.

² Meer over dit onderwerp: A. van Heezik, *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*. Rijkswaterstaatsserie nr. 60 (Den Haag 1998). Deze studie is tot stand gekomen in het kader van het project geschiedschrijving van Rijkswaterstaat.

Het verloop van de subsidie-uitgaven: 1850-1992

In de grafiek (afbeelding 2) is te zien dat tussen 1850 en 1920 het belang van de waterstaatssubsidies over het geheel genomen afnam, doordat de stijging van de



2. Grafiek van het aandeel van de subsidie-uitgaven in de totale uitgaven van Rijkswaterstaat, 1850-1992. Bron: Van Heezik, *Subsidiën of andere beneficiën*, 89.

subsidie-uitgaven achterbleef bij de groei van de totale waterstaatsuitgaven. Vanaf de jaren twintig van deze eeuw gebeurde het tegenovergestelde. Begin jaren negentig was het aandeel van de waterstaatssubsidies in de totale waterstaatsbegroting opgelopen tot 30%.

De opvallend tegengestelde trends maken duidelijk dat er sinds de jaren twintig een belangrijke verschuiving optrad in het subsidiebeleid van de Waterstaat. Deze verandering werd, zoals hierna zal blijken, hoofdzakelijk veroorzaakt door een nogal radicale koerswijziging in het subsidiebeleid. In zekere zin is er daardoor sprake van twee verschillende tijdperken van subsidiebeleid: de periode voor 1927 en de periode daarna. De achtergronden van het subsidiebeleid in beide perioden worden hierna behandeld. Maar eerst worden nog een aantal zaken besproken die voor de gehele periode 1798-1992 gelden.

Bestuurlijke en economische subsidies met een lange looptijd

De subsidies die door Rijkswaterstaat de afgelopen twee eeuwen zijn verstrekt gingen vooral naar andere overheden: provincies, waterschappen en gemeenten. Deze subsidies, evenals de financiële tegemoetkomingen die werden uitgekeerd aan stichtingen en verenigingen en dergelijke, worden hier alle tot de zogenaamde bestuurlijke subsidies gerekend. Wat de lagere overheden betreft, in de twintigste eeuw 'profiteerden' vooral de provincies. In de negentiende eeuw ontvingen daarentegen juist de waterschappen het meeste geld.

In de loop van de tweede helft van de negentiende eeuw vormden ook de uitgaven voor economische subsidieverlening gedurende een flink aantal jaren een groot deel van de totale subsidie-uitgaven. Deze subsidies, die werden uitgekeerd aan de op winst gerichte private sector, kwamen voornamelijk terecht bij de onderneming die de aanleg van het Noordzeekanaal voor haar rekening nam: de Amsterdamsche Kanaalmaatschappij. Daarnaast werden ook aan enkele particuliere spoorwegmaatschappijen subsidies verleend. Over het geheel van de periode 1850-1992 gezien vond de financiële ondersteuning van de private sector slechts in een relatief korte periode in enige omvang plaats (zie grafiek). In de twintigste eeuw waren de economische subsidies die door Rijkswaterstaat werden verstrekt vrijwel te verwaarlozen.

Opvallend is dat veel waterstaatssubsidies een min of meer structureel karakter kregen. Een looptijd van tien jaar was normaal. Maar ook waren er subsidies die tientallen jaren achtereen werden uitgekeerd. In 1980 bijvoorbeeld werden er in de Waterstaatsbegroting verschillende subsidies vermeld die nog dateerden uit de negentiende eeuw. De langst lopende subsidiestroom in die richting betrof de calamiteuze polders in Zeeland. Vanaf het begin van de oprichting van Rijkswaterstaat werden (vrijwel) jaarlijks grote subsidiebedragen uitgetrokken voor de noodlijdende polders. Deze situatie bleef tot in de jaren zeventig van deze eeuw voortduren.

1798-1927: de periode van passief subsidiebeleid

Centralistisch bestuur

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 verscheidenen 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 het centralistische bestuursmodel had gelegen, had de nationale waterstaatsdienst de waterstaatsactiviteiten van alle lagere openbare lichamen overgenomen. Vooral de Hollanders, Zeeuwen en 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”³ kunnen uitkomen.

Uiteindelijk leidde dit ertoe dat het centraal gezag slechts voor een deel van de waterstaatswerken in ons land geheel verantwoordelijk wilde zijn. Alleen de provinciale waterstaatswerken en bijbehorende taken werden door het nationale waterstaatsbestuur een aantal jaren volledig toegeëigend en ook gefinancierd. Door de overname van het waterstaatsbeleid op provinciaal niveau nam de nationale overheid ook het bijbehorend beleidsinstrumentarium over van de gewesten, inclusief de subsidieverlening. Veel subsidies die in de beginjaren door Rijkswaterstaat werden verstrekt kenden dan ook een verleden als gewestelijke bijdrageregeling. Deze ‘historisch gegroeide’ subsidies behoorden dus als het ware bij de inboedel die door het rijk van de provincies was overgenomen.

Voor het overige was het beleid dat de kosten van de waterstaatswerken van de andere overheden op de lokale begrotingen bleven drukken. In 1819, toen de provincies weer zelf (financieel) verantwoordelijk werden voor de waterstaatszorg in hun bestuursgebieden, gold dit ook weer voor de provinciale waterstaatswerken. Daarnaast werd veel aan het particulier initiatief overgelaten. Het centralistische streven was daarmee niet verdwenen. De nationale overheid behield het oppertoezicht over de waterstaat. Dat kon echter alleen effect sorteren wanneer de andere organisaties belast met waterstaatsaangelegenheden over voldoende financiële middelen beschikten om bestaande werken te onderhouden en om nieuwe werken aan te leggen. En juist daar zat het probleem. Veel kleine waterschappen die keer op keer door overstromingen werden getroffen waren dikwijls niet bij machte om genoeg geld bijeen te garen om noodzakelijke voorzieningen te treffen.

Zo bleek het dijkbestuur (‘dijkagie’) van Texel in 1806 geen geld te hebben voor het versterken van de zeekeringen van het eiland. Al eerder had men hiervoor subsidiegeld ontvangen. In 1791 kreeg het dijkbestuur van de Staten van Holland een tienjarige subsidie van 20.000 gulden per jaar. In 1806 werd aan koning Lodewijk Napoleon een zelfde bedrag gevraagd, nu voor de duur van zes jaar. De agent (minister) voor Binnenlandse Zaken, die ook de waterstaatszorg in zijn

³ *Algemeene begrooting der Staatsbehoeften voor de Bataafsche republiek over den jaare 1799* (Den Haag 1799).

portefeuille had, zag in dat de ingelanden niet in staat waren om de dijkverbeteringswerken op eigen kracht te financieren. Onderzoek had hem aangetoond dat de ingelanden al zeer zwaar belast waren. Toch adviseerde hij de Koning om het rijk niet jarenlang vast te leggen aan de subsidie. Er moest volgens hem rekening worden gehouden met onvoorziene omstandigheden. Door de subsidie slechts toe te kennen voor een jaar bleef er genoeg ruimte voor eventuele beleidswijzigingen. Lodewijk stemde hiermee in en zodoende ontving Texel in plaats van de gevraagde 120.000 gulden een eenmalig bedrag van 20.000 gulden.

Dit soort situaties, waarbij het evident was dat men redelijkerwijs niet in staat was om zelf genoeg geld bijeen te brengen voor noodzakelijke waterstaatkundige voorzieningen (gebrek aan draagkracht), vormde een belangrijke reden om subsidies te verlenen.

Lapmiddelen en willekeur

Hoewel al spoedig duidelijk werd dat er zodoende aanzienlijke bedragen uit 's rijks kas zouden gaan vloeien was dit geen aanleiding om een subsidiebeleid – in de huidige betekenis van het woord – te ontwikkelen. Het rijk stelde zich voornamelijk afwachtend op. Dat was in de beginjaren van nationale eenheid het geval, maar gold eigenlijk voor de gehele periode tot omstreeks 1920. Als er een subsidie werd verleend, dan kwam dat omdat de ontvanger daarvoor bij het rijk had aangeklopt. Er waren geen duidelijke richtlijnen voor het behandelen van de subsidieaanvragen en een goed wettelijk kader ontbrak. Maar vooral miste men het overzicht. Van een planmatige en samenhangende verdeling van het beschikbare subsidiegeld was geen sprake. Subsidies waren niet meer dan lapmiddelen en werden niet – of althans niet bewust – gebruikt om degenen die op lokaal niveau belast waren met de waterstaatszorg aan te sturen.

Verder werd het subsidiebeleid gekenmerkt door een grote willekeur. Sommige overheden waren ieder jaar verzekerd van rijkssteun, terwijl andere, die daar misschien nog meer behoefte aan hadden, alleen bij uitzondering of helemaal niet voor subsidies in aanmerking kwamen. Bovendien 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.

Het centraal gezag meende dat het zeer wenselijk was 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.”⁴

De Dijkwet moest een einde maken aan de willekeur van het tot dusver gevoerde subsidiebeleid, zodat (en dit vooral!) de subsidiestroom werd ingedamd. Daarvoor werd in de wet nauwkeurig omschreven wanneer er aanspraak op “subsidiën



3. Portret van Lodewijk Napoleon Bonaparte, koning van het Koninkrijk Holland, 1808-1810. Schilderij van C.H.H. Hodges, 1808. Bron: Iconografisch Bureau, Den Haag, IB-nummer: 42097. Reproductie: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.

4 J.M.F. Fritschy, *De patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek: Hollands krediet en de smalle marges voor een nieuw beleid, 1795-1801* ('s-Gravenhage 1988), 106.

of andere beneficiën uit de publieke schatkist”⁵ kon worden gemaakt. Indien nodig moest er voor een financiële tegemoetkoming eerst worden aangeklopt bij aangrenzende waterschappen. Pas in allerlaatste instantie kon men bij het rijk voor geld terecht.

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 twintigste eeuw onmogelijk om subsidieverlening in algemene regels vast te leggen. De Dijkwet bleef na 1813 onuitgevoerd en werd tenslotte in 1835 ingetrokken. Het ontbreken van dergelijke algemene regelgeving voor het verlenen van subsidies droeg er toe bij dat het subsidiebeleid van de Waterstaat tot in deze eeuw voortdurend omgeven bleef met een zweem van willekeur.

Algemeen belang

Deze willekeur werd ook in de hand gewerkt door de voorwaarde die vrijwel altijd aan een toekenning van een subsidie werd verbonden, het algemeen belang. Dit kwam er op neer dat de voorziening (een dijk bijvoorbeeld) die door de te subsidiëren actor werd aangebracht niet alleen voor hem, maar ook voor anderen positieve effecten opleverde (‘spill-over’ effecten). Met dergelijke voorzieningen werd dus een groter belang gediend dan alleen dat van de direct betrokkenen. Dit grotere belang werd vereenzelvigd met het ‘algemeen belang’ of ‘landsbelang’, waarmee bedoeld werd op (de verhoging van) de nationale welvaart.

Aanvankelijk werd dit algemeen belang het best gediend door waterkerende voorzieningen die have en goed tegen watersnoodrampen moesten beschermen. Bijdragen voor dit soort projecten 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.

Sommige waterschappen werden wel heel vaak door watersnood getroffen. Berucht waren met name de calamiteuze polders in Zeeland. Lang voor de oprichting van Rijkswaterstaat ontvingen deze noodlijdende polders al financiële bijstand, toentertijd van het gewestelijk bestuur van Zeeland. Naast het motief van de zeer geringe draagkracht van de polderbesturen, speelde het algemeen belang (van het gewest Zeeland) een belangrijke rol bij de overwegingen van het gewest om subsidies aan de polders uit te keren.

In 1798 werd deze subsidieelast, net als de waterstaatssubsidies van andere provincies, door Rijkswaterstaat overgenomen. De rijkssubsidie aan de calamiteuze polders bleek een blijvertje. Tot ver in de twintigste eeuw namen de ‘calamiteuze subsidies’ steeds een belangrijke plaats in in de subsidie-uitgaven van Rijkswaterstaat. Ook het rijk was blijkbaar van mening dat er dusdanige belangen op het spel stonden dat het gerechtvaardigd was om de arme polders van rijksondersteuning te voorzien. Er werd naar voren gebracht dat “waar de Staat tusschen beiden trad, zulks geschiedde omdat het algemeen belang dat vorderde”.⁶

Later in de negentiende eeuw, toen er steeds meer twijfels rezen over het nut en de noodzaak van deze voortdurende grote subsidiestroom richting de polders, werd dit algemeen belang nog eens beter uit de doeken gedaan. In 1869 formuleerde een speciaal voor de subsidiekwestie ingestelde staatscommissie het aldus:

“Het Rijksbelang wordt door de zeevering 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 koopvaardijochten in de zuidelijke koopsteden van Holland onmisbaar zijn, of wel de Boven-Schelde met de zee en met den Rhijn 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 worden, behoeft wel geen betoog. Evenmin dat de meest bedreigde punten daarom veelal in de eerste plaats behouden moeten blijven. De Staat

5 W.J.M.Maas, *De Dijkwet van 1810: een Algemene Bijdragenwet in de Franse tijd* (Rotterdam/s-Gravenhage 1963), 34-35.

6 J.G.W. Fijnje, *Levensbericht van Frederik Willem Conrad, voorzitter en een der oprichters van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs en eene bijdrage tot de geschiedenis van den Waterstaat van zijn tijd* (z.p. 1870), 236.

erkent zijne verpligting, 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.”⁷

Mede door deze argumentering slaagde de staatscommissie erin om het parlement te overtuigen van de noodzaak van de subsidies aan de calamiteuze polders. Het belang van deze subsidies vond men zo groot dat hiervoor een aparte wet in het leven werd geroepen: de Wet op de calamiteuze polders van 1870. Door deze wettelijke regeling kon een “volkomen rechtstoestand”⁸ ontstaan. De wet 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”⁹, 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. 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 polder niet zelf konden opbrengen zouden, voor zover 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.

Algemeen belang en ontwikkelingseffecten

Ook bij infrastructurele projecten kon het algemeen belang in het spel zijn. De (externe) effecten die uit deze werken voortvloeiden waren wel van een wat andere aard dan de effecten van waterkerende voorzieningen. Bij de laatsten ging het vooral om het behoud van de welvaart (het waarborgen van de fysieke veiligheid). Bij infrastructurele projecten ging het vrijwel altijd om werken die handels-economische voordelen moesten opleveren.

Deze 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 de ontwikkeling van deze projecten te stimuleren. Dit gebeurde doorgaans in de vorm van economische subsidies. Want veel infrastructurele projecten uit de negentiende eeuw kwamen tot stand op basis van particulier initiatief. Zo ook, in eerste instantie tenminste, de aanleg van spoorwegen.

Spoorwegen werden noodzakelijk gevonden voor de ontwikkeling van de welvaart. Vanuit deze gedachte kwam het rijk in de jaren vijftig van de negentiende eeuw in actie om de aanleg van de spoorwegen verder op gang te brengen. Dit was hard nodig, omdat was gebleken dat de particuliere initiatieven tot spoorwegaanleg slechts tot magere resultaten hadden geleid. Was het daarom niet beter als de aanleg en exploitatie voor rekening van het rijk zouden plaatsvinden? In het begin leek dit politiek niet haalbaar en daarom werd door de regering voorgesteld om instrumenten in te zetten die de aanleg door particuliere ondernemingen krachtig konden stimuleren. Subsidieverlening was het tovermiddel. De ondersteuning zou in principe vooral bestaan uit zogenaamde verkapte (versluisde) subsidies. Zo werd voorgesteld dat het rijk kapitaal kon verschaffen tegen een minimale rente of zelfs geheel zonder rente.

Maar de Kamer, hoewel in meerderheid voor particuliere aanleg, zag in de regeringsvoorstellen allerlei bezwaren. Ondanks verschillende aanpassingen bleek het niet mogelijk om een parlementaire meerderheid te verwerven voor financiële ondersteuning van particuliere initiatieven. Uiteindelijk werd in 1860 het roer in



4. 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. Bron: Rijkswaterstaat, Hoofdkantoor, Den Haag.

7 *Verlag 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).

8 *Ibidem.*

9 *Ibidem.*

deze kwestie geheel omgegooid. Voorgesteld werd om toch zowel de aanleg als de financiering van de spoorwegaanleg voor rekening van de rijksoverheid te laten komen. En verrassend genoeg bleek hiervoor ook nog een Kamermeerderheid te vinden. Omdat het rijk nu zelf zorg zou gaan dragen voor de spoorwegaanleg waren de grootscheepse subsidie-uitkeringen aan de private sector definitief van de baan. Bij de aanleg van het Noordzeekanaal werd door het rijk een soortgelijke weg bewandeld, al was dit van tevoren niet de bedoeling. Aanvankelijk wilde men de aanleg van dit kanaal en de ontwikkelingseffecten die dit zou opleveren stimuleren door middel van garantie- en kredietverlening. Dit kwam ten dele neer 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.

Worstelen met algemeen belang

Wanneer was er nu eigenlijk sprake van ‘algemeen belang’? De personen die verantwoordelijk waren voor de subsidietoekenningen bleken meer dan eens te worstelen met deze kwestie. In de regel vond men dat het algemeen belang al gediend werd als de waterstaatkundige voorzieningen van bovenlokale betekenis waren. Zodra er dus bovenlokale belangen in het geding waren (en de draagkracht ontbrak) kwam men in principe in aanmerking voor een subsidie van Rijkswaterstaat. Wel werd gewoonlijk 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 aanpak van het subsidiebeleid. Immers 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 wel gehonoreerd worden.

Staatsonthouding

Een andere kenmerkende eigenschap van het subsidiebeleid in de periode voor 1927 was zuinigheid. Het merendeel van de subsidiebedragen die destijds werden uitgekeerd was, ook voor toenmalige begrippen, klein van omvang. Het liberaal-economische gedachtegoed dat vooral in de tweede helft van de negentiende eeuw domineerde was hierbij van grote invloed. In de tijd dat 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. Maar was dit dan geen goede reden om juist vaker subsidies te verstrekken? Het verstrekken van een subsidie is immers (in ieder geval op de korte termijn) meestal voordeliger dan zelf de gehele financiële verantwoordelijkheid te dragen.

De toenmalige parlementariërs hielden er echter een andere zienswijze op na. De verhoudingsgewijs geringe groei van de subsidie-uitgaven in de negentiende eeuw lijkt zelfs voor een belangrijk deel te verklaren uit de dikwijls zeer kritische houding van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van het verlenen van rijkssubsidies. De vrees van de liberale Kamerleden dat er op het gebied van de waterstaatszorg een weg ingeslagen zou worden in de “verderfelijke rigting, die toch reeds zoo ligt bij ons binnensluit, om zelve weinig te doen en alles of veel van den Staat te wachten”¹⁰, was voor de Waterstaat een belangrijke prikkel om een terughoudend subsidiebeleid te voeren.

Waarschijnlijk vond de Rijkswaterstaat het ook minder belangrijk om zich sterk te maken voor een grotere inzet van het subsidie-instrument. Uitbreiding van de eigen activiteiten en de daarvoor benodigde financiële middelen gingen voor. Want ook de groeiende uitgaven van de Rijkswaterstaatsdienst baarden veel Kamerleden grote zorg. Maar gezien de aanhoudende stijging van deze uitgaven, werd dit blijkbaar toch als minder bezwaarlijk beschouwd.

10 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: *Handelingen der Staten-Generaal, 1861-1862*, bijlagen, 181.

1927-1992: actief subsidiebeleid

Wegensubsidies

Alleen al wat betreft de omvang van de afzonderlijke waterstaatssubsidies is er in de periode vanaf 1927 een groot verschil te constateren. Het leeuwendeel van de subsidie-uitgaven van de Waterstaat werd in deze periode steeds in beslag genomen door een paar omvangrijke subsidieregelingen, die een breed terrein van de waterstaatszorg bestreken.

Maar belangrijker nog was het verschil in benadering van het subsidiebeleid ten opzichte van de voorgaande periode. Hierin is in de twintigste eeuw een duidelijke ommekeer te signaleren. Baanbreker in het nieuwe subsidiebeleid van de Waterstaat was de subsidieregeling voor niet-rijkswegen, een regeling die was vervat in de Wegenbelastingwet van 1927. In tegenstelling tot de meeste subsidies uit de periode daarvóór nam de rijksoverheid bij de subsidieregeling voor de wegen nu zelf het initiatief tot subsidieverlening in handen. Subsidieverlening werd doelbewust gebruikt om andere actoren in te schakelen bij de realisering van het door het rijk gewenste beleid. En niet ad hoc zoals voorheen gewoonlijk gebeurde, maar gericht op de lange termijn en op de aanpak van een substantieel beleidsterrein van de waterstaatszorg. Voor het eerst was er dus sprake van een vooraf geformuleerd, planmatig beleid ten aanzien van subsidieverlening. Daarbij werd verondersteld dat gelijkmatige spreiding van infrastructurele basisvoorzieningen over de verschillende regio's (provincies) de beste manier was om het hoofddoel van het nationale beleid te verwezenlijken. Hiermee trad het zogenaamde gelijkheidsmotief op de voorgrond, een motief dat sindsdien steeds van belangrijke invloed zou zijn bij nieuwe subsidieregelingen.

In de toelichting op het wetsontwerp werd dit motief genoemd toen de verdeling van het subsidiegeld aan de provincies aan de orde kwam. Er werden verschillende criteria opgesomd die overwogen waren om een goede verdeling van dit geld te realiseren. Zo was onder meer bekeken of er niet kon worden uitgegaan van een verdeling op basis van de opbrengst van de wegenbelasting in elke provincie. Deze mogelijkheid werd echter 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."¹¹ Ook moest het idee ontraden worden om de belastingopbrengsten 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.

Subsidies voortvloeiend uit de Deltawet

Op het gebied van de waterstaatswerken gericht op de bescherming tegen overstromingen werden vooral sinds de jaren zestig meerdere subsidieregelingen gecreëerd, maar slechts een wettelijke, namelijk de subsidieregeling vermeld in de gewijzigde Deltawet (1969). Anders dan de subsidieregeling voor de wegzorg was deze regeling niet 'algemeen', in de zin dat alle subsidieregelingen op een belangrijk deel van de waterstaatszorg (de bescherming van ons land tegen overstromingen) werden omvat. 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 mede aanleiding 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.

De subsidiestroom die uit de bijdrageregeling Deltawet voortvloeiende was dermate groot en de discussie en de ontwikkelingen die naar aanleiding hiervan plaatsvonden waren zodanig richtinggevend voor het latere subsidiebeleid dat het toch interessant is om hier kort erop in te gaan.

11 Uittreksel uit de Memorie van Toelichting van het wetsontwerp van de Wegenbelastingwet, gepubliceerd in: J.F. Boogaard, *Wetten, decreten, besluiten en tractaten op den waterstaat in Nederland met aantekeningen*, 63e v. 1926 ('s-Gravenhage 1927), 273.

Als gevolg van de stormvloedramp van 1953 kwam in 1958 de Deltawet tot stand. Deze wet stelde vast dat er ter beveiliging van het land tegen hoge stormvloeden waterstaatswerken moesten worden uitgevoerd. Deze werken werden verdeeld in twee categorieën. In de eerste plaats de door het rijk tot stand te brengen afsluitingswerken van de zeearmen en in de tweede plaats de werken nodig voor de versterking van de bestaande hoogwaterkeringen. Deze zouden worden uitgevoerd door de lokale/regionale beheerders.

Het motief van het rijk om zelf een groot deel van de deltawerken op zich te nemen werd in een 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.”¹²

Het algemeen belang speelde ook hierbij dus weer een grote rol. Het ging bij de afsluiting van de zeearmen om een veel groter belang dan alleen dat 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 afsluitingen – “en dit is een algemeen belang van de eerste orde”¹³ – de voorwaarden creëerden voor de verbetering van de mobiliteit en de opheffing van het isolement van Zeeland. Daarnaast waren deze werken belangrijk voor een optimale verdeling van het oppervlaktewater van de grote rivieren en zodoende voor de nationale waterhuishouding

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 van mening dat bij de versterking van de hoogwaterkeringen de specifieke belangen van de actoren ter plaatse prevaleerden. Daarom zou het voor deze werken het beste zijn als zij hiervoor opdraiden. Er werd in dit verband gewezen op de “karakteristieke waterstaatsrechtelijke gedachte”¹⁴ dat ieder naar de mate van zijn belang schuldplichtig is.

Ook 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 bleven liggen moesten wel aanzienlijke kosten maken voor hun hoogwaterkeringen. 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 beheerders 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”¹⁵ worden verwezenlijkt. Ook bij deze subsidieregeling trad dus weer duidelijk het gelijkheidsmotief naar voren.

Het vaststellen van de subsidieregeling had nogal wat voeten in aarde. Moeilijkheid was namelijk om vast te stellen hoe groot de belangen en de draagkracht van de betrokkenen (de potentiële subsidieontvangers) precies waren. Artikel 5 van de Deltawet bepaalde dan ook dat voor het vaststellen van de rijkssubsidies en de bijdragen in de kosten van rijkswerken een aparte wettelijke regeling moest komen. Over deze bijdrageregeling werd jarenlang gesteggeld. Uiteindelijk kwam er in 1969 een definitieve regeling tot stand.¹⁶ Het was een soort compromis tussen subsidieverlening en rijksproductie: de kosten van de uitvoering van de versterkingswerken zouden voor honderd procent worden vergoed. De uitvoering werd dus volledig kostendekkend uitbesteed. Ook zag men af van het

12 *Handelingen der Staten-Generaal, 1963-1964* 7173, nr. 5, 1-6; *ibidem*, 1968-1969 7173, 1-10.

13 *Ibidem*.

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*.

16 Deze regeling werd overigens toch in de Deltawet zelf opgenomen, en niet in een afzonderlijke wet.



innen van bijdragen van waterschappen die achter de door het rijk aan te leggen afsluitingswerken lagen.

5. Luchtfoto van een waterzuivering-scomplex te Rotterdam in de jaren zestig. Bron: Stichting historie der Techniek, TU Eindhoven.

Subsidies ter bestrijding van waterverontreiniging

Kort na het totstandkomen van de bijdrageregeling in de Deltawet volgde een 'algemene' subsidieregeling voor een ander belangrijk onderdeel van de waterstaatszorg, het waterbeheer. Eind jaren zestig werd hiermee een belangrijke start gemaakt door de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren.

De in 1970 van kracht geworden wet kende bij de bestrijding van de watervervuiling een belangrijke rol toe aan de provincies, terwijl het rijk zich alleen op de hoofdlijnen zou richten. Het rijk zorgde in de eerste plaats voor een efficiënt beheer van de rijkswateren en hield zich bezig met de goedkeuring van provinciale verordeningen. De provincies moesten de nodige regelingen tot stand brengen voor de zuivering van het oppervlaktewater in de niet-rijkswateren. Zij moesten daarbij waar nodig coördinerend en vernieuwend optreden. Verder waren de provincies belast met het toezicht op het zuiveringsbeleid van de lagere overheden.

Belangrijke instrumenten om deze doelen te bereiken waren vergunningen, voorschriften en ook subsidies. Voor de sanering van het water en de bouw van waterzuiveringsinstallaties was veel geld nodig. Het benodigde geld kwam uit de opbrengsten van de heffingen en bijdragen die de vervuilers moesten betalen. Naast de subsidieverlening die werd bekostigd uit de heffingen, bood de wet ook de mogelijkheid om uit de algemene middelen van het rijk subsidies te verstrekken. Deze subsidies konden worden verleend als het algemeen belang een grote rol speelde. Ook konden uit de algemene middelen bijdragen worden verstrekt als de zuiveringskosten voor de belanghebbenden exorbitante vormen zouden aannemen. Uit de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren spreekt duidelijk de voorkeur van de regering voor een decentrale benadering van de waterstaatsproblematiek. Tijdens de behandeling van de wet werd er ook 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 was

beter op de hoogte van de diverse problemen die er in het eigen bestuursgebied speelden dan het rijk. Dit leverde bovendien niet onbelangrijke efficiëntievoordelen op omdat dan sneller beleid tot uitvoering kon worden gebracht zonder vertraging van een centrale, “vaak moeizaam passende regeling”.¹⁷ De voorkeur voor decentrale oplossingen, zonder overigens de touwtjes uit handen te geven, blijkt zeker niet alleen uit de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, maar is steeds van belangrijke invloed geweest op het subsidiebeleid van de Waterstaat in de gehele periode 1927-1992.

Conclusie

Terugblikkend op het subsidiebeleid van de Waterstaat van de afgelopen twee eeuwen kan geconcludeerd worden dat het beleid tot de jaren twintig van deze eeuw voornamelijk gekenmerkt werd door passiviteit, gebrek aan systematiek en samenhang en (verkeerde) zuinigheid. 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. Het was daardoor op zijn zachtst gezegd lastig om via de inzet van subsidies goede resultaten te boeken bij het welvaartsstreven.

Niet toevallig veranderde deze benadering drastisch in een periode waarin de overheden in veel (Westerse) landen steeds planmatiger en nadrukkelijker ingrepen om maatschappelijke processen te sturen. Vanaf de jaren twintig werd ook door de Nederlandse (rijks)overheid ingezien dat de rijkssubsidie niet gelijkgesteld moest worden met een beneficie maar beschouwd moest worden als een belastingaandeel dat de subsidie-ontvangers toekwam om activiteiten uit te voeren die, al dan niet indirect, het rijksbelang dienden. Er werd actief beleid gevoerd om andere actoren in te schakelen in het landelijk waterstaatsbeleid. Op die manier kon subsidieverlening een veel doeltreffender bijdrage leveren aan de verhoging van de nationale welvaart dan voorheen.

¹⁷ *Handelingen der Staten-Generaal, 1964-1965* 7884, nr. 3, 7-16.