



De cultuur van het heffen

Auteur(s):

Groote, P.D.

De auteur is verbonden aan de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

p.d.groote@frw.rug.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4391, pagina D03, 21 december 2002

Rubriek:

Dossier: Weg voor je geld

Trefwoord(en):

achtergrond

Bij het ontluiken van de Nederlandse eenheidsstaat werd nog volop tol geheven. Met het groeien van het belang van wegen werden financiering en onderhoud gecentraliseerd en gefiscaliseerd. De laatste jaren valt weer een trend richting decentralisatie waar te nemen.

Waarom werd destijds de tol afgeschaft? En vinden we dat de weg onder het publieke domein valt?

In de Nederlandse geschiedenis zijn talloze discussies gevoerd over de mogelijkheid en wenselijkheid van toepassing van het profijtbeginsel op de wegenbouw en het weggebruik. Dit artikel bevat een min of meer chronologisch overzicht vanaf de staatkundige eenwording van Nederland in 1795 tot ongeveer 1970. Drie aspecten zullen aan bod komen: wie de aanleg van straat-wegen verzorgde, hoe dat gefinancierd werd en binnen welke politieke en juridische kaders het gebeurde.

De negentiende eeuw

In 1795 veranderde Nederland van een federatie in een gecentraliseerde eenheidsstaat naar Frans voorbeeld. Die overgang maakte nog decennia lang juridische discussies los. Een onderdeel daarvan was de vraag wat de taken van de centrale overheid zouden moeten zijn, bijvoorbeeld op het terrein van de verschaffing van transportinfrastructuur. Straatwegen stonden in het historisch debat echter niet centraal. De belangrijkste reden was dat ze veel goedkoper waren dan kanalen en spoorlijnen en dus minder controversieel en spraakmakend ¹.

Vanaf 1811 verscheen een serie van eerst Keizerlijke Decreten en later Koninklijke Besluiten waarin classificaties van de interlokale wegen gepresenteerd werden. Deze classificaties lieten het reeds bestaande netwerk van interlokale wegen zien, dat tot rijkswegennet was verklaard. De symboliek van een geïntegreerd netwerk onder centraal bestuur moest kracht bijzetten aan het streven naar eenwording van het land. De door het Rijk gerealiseerde investeringen bleven beperkt.

Er ontstond wel discussie over de vraag in hoeverre de overheid verantwoordelijk was voor het instandhouden van een goed functionerend wegennet en hoe dat gefinancierd zou moeten worden. Het antwoord van het Rijk volgde het profijtbeginsel: direct belanghebbenden moesten zorg dragen voor de aanleg van straat-wegen en dat moest bekostigd worden uit tolopbrengsten. In het Décret Impérial van 1811 had het Rijk zich het recht verschaft tolheffing in te voeren en de hoogte ervan te bepalen op alle wegen, zelfs zonder instemming van de wegeigenaar ². Op doorgaande wegen mocht om de vijf kilometer een tolhek geplaatst worden.

De weg als melkkoe?

De keuze voor het profijtbeginsel was een pragmatische en sloot aan bij de bestaande praktijk. Het Rijk had voorlopig zelf geen geld beschikbaar voor wegeaanleg, want de staatsfinanciën waren in de Franse Tijd volledig in het ongereede geraakt. De onder Willem I aangelegde kanalen werden gefinancierd via het duistere 'Amortisatie-syndicaat', waarin publieke en privé-gelden van de koning vermengd werden en waarover het parlement geen controle had. De koning hoopte met tol-, sluis- en havengelden op deze kanalen de staatskas weer te vullen. De potentiële opbrengsten van wegtollen waren daarvoor nauwelijks van belang ³.

Slechts mondjesmaat doken marktpartijen uit commerciële motieven in de wegeaanleg. Alleen op de belangrijkste verbindingroutes konden voldoende tolopbrengsten behaald worden om de investeringen rendabel te maken. Op secundaire routes was te weinig verkeer aanwezig of waren teveel alternatieve mogelijkheden voor weggebruikers om tolheffing rendabel te maken. De aanleg van deze wegen viel dus toe aan provinciale en lokale overheden. Het was in eerste instantie aan de provinciebesturen om, met het bestaande rijkswegennet als ruggengraat, regionale straatwegen aan te gaan leggen. De lokale invulling van de regionale netten werd verzorgd door gemeenten, waterschappen en soms particuliere straatwegmaatschappijen.

De decentralisatie die onder leiding van Thorbecke in 1848 in gang gezet werd, leidde tot een versnelling in de aanleg van lokale wegen. Die werd versterkt door de opkomst van de spoorwegen, toen straatwegen een complementaire functie kregen: de aan- en afvoer naar stations en haltes en de regionale en lokale verdichting van het transportnetwerk. Ook op gemeentelijke en provinciale wegen werd tol

geheven. Vaak werd de tol niet door de wegbeheerder zelf geïnd, maar werd het recht op tolheffing in een openbare aanbesteding verpacht ⁴.

In de praktijk werd tolheffing niet gezien als toepassing van het profijtbeginsel, maar als een vorm van belasting. Van Lennep concludeerde in 1884 dat tolheffing in juridisch opzicht gezien moest worden als een publiekrechtelijke vorm van belasting en niet als een privaatrechtelijke retributie bij wijze van schadevergoeding voor het gebruik van de weg ⁵. Naar zijn idee was het bovendien een onrechtvaardige belasting, omdat de positieve externe effecten van een goed functionerend wegennet, in de vorm van lagere prijzen voor producten, aan iedereen toe zouden vallen en niet alleen aan de directe gebruikers. De hoge inningkosten maakten tolheffing ook nog eens tot een inefficiënte belasting.

De conclusie moet zijn dat gedurende de negentiende eeuw de weginfrastructuur in juridisch opzicht gezien werd als onderdeel van het publieke domein. Daarmee zou het algemeen belang gediend zijn en overheidsbemoeienis dus gerechtvaardigd. De keuze voor tolheffing stelde niet zozeer op economisch-theoretische maar vooral op pragmatische gronden.

De twintigste eeuw

In 1899 werd op de rijkswegen de tolheffing afgeschaft. Het heffen van tol veroorzaakte oponthoud op de weg. Dit had, in combinatie met de voornoemde perceptie van tol als belasting, felle oppositie tegen het heffen veroorzaakt. Sommige lagere overheden hadden de tolleren al eerder afgeschaft, andere volgden het voorbeeld later. Noord-Brabant had bijvoorbeeld in 1872 de tolleren op de provinciale wegen vervangen door een belasting op het bezit van paarden, een soort voorloper van de motorrijtuigenbelasting ⁶. Wanneer wegen in concessie gegeven waren aan privaatrechtelijke actoren, moest het recht op tolheffing afgekocht worden door de overheid. Dat had niet altijd de hoogste prioriteit. Nog in 1949 bestonden er twaalf tolplaatsen in het land ⁷.

De eerste decennia bleven de lagere overheden nog dominant in de wegaanleg. De relatieve passiviteit van de rijksoverheid werd zonder veel discussie geaccepteerd, omdat de kosten van een grootschalige vernieuwing van het wegennet hoog gevonden werden, terwijl de baten toe zouden vallen aan een relatief klein aantal autobezitters. Voor de veel grotere groep andere weggebruikers werd het bestaande wegennet voldoende geschikt geacht ⁸. Uit deze argumenten blijkt dat de discussie zich verplaatste van het juridische domein naar dat van de politieke economie.

Centralisatie

In 1910 en 1920 stelden de provincies Noord-Brabant en Groningen een nieuwe belasting in op het gebruik van de weg, het zogenaamde 'weggeld' ⁹. De instelling van het weggeld was een impuls voor het Rijk om, net als een eeuw eerder, na te denken over de fundamentele keuze of men de coördinatie over het beheer en de financiering van het Nederlandse wegennet helemaal naar zich toe zou trekken of dat men zich juist terug moest trekken door ook de rijkswegen over te dragen aan de provincies. Een centrale rol voor de provincies was helemaal niet denkbeeldig. De provincie Zuid-Holland had al in 1914 een eigen wegeplan gepresenteerd, waarin zij aangaf het beheer over alle rijkswegen over te willen nemen ¹⁰.

Dat zou betekenen dat wellicht alle provincies zouden overgaan tot invoering van weggeld en de weg-gebruiker in alle provincies aangeslagen zou worden. De wegenlobby, belichaamd in de Vereniging het Nederlandsche Wegencongres (nwc, met deelname van bijvoorbeeld anwb, Kamers van Koophandel, wegebouwbedrijven, maar ook functionarissen van Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten), riep het Rijk dan ook op tot instelling van een algemene wegenbelasting, om verdere versnippering van belastingen en lastenstijgingen te voorkomen. Als de financiële middelen centraal zouden worden geregeld, was er bovendien een betere controle mogelijk op de besteding.

In 1926 ging het Rijk inderdaad over tot het heffen van wegenbelasting. De belasting was gekoppeld aan het bezit van een voertuig, maar men was pas belastingplichtig bij gebruik van de openbare weg. De aanslag werd vastgesteld op basis van het gewicht van het voertuig omdat dit bepalend zou zijn voor de mate van slijtage van het wegdek. De opbrengst van de wegenbelasting kwam in het nieuwe Rijkswegenfonds, waaruit de wegaanleg gefinancierd zou worden. Dat fonds werd aangevuld uit de algemene middelen en uit de belasting op rijwielen, die in eerste instantie zelfs de belangrijkste bron van inkomsten vormde.

De provinciale weggelden vervielen en de provincies raakten aangewezen op door de rijksoverheid doorgesluisde middelen. Het Rijkswegenfonds was dan ook niet alleen bestemd voor rijkswegen, maar ook voor provinciale wegen en (via subsidiëring) voor het lokale wegennet.

Het duurde na de afschaffing van de tolleren nog bijna drie decennia voordat de wegenbelasting ingesteld werd omdat het Rijk inmiddels ook de financiële verantwoordelijkheid voor de spoorwegen was gaan dragen. In het begin van de twintigste eeuw waren de beide grote commerciële spoorwegmaatschappijen, de Hollandse IJzeren Spoorweg Maatschappij en de Maatschappij tot Exploitatie van Staatsspoorwegen, in financiële problemen geraakt. Het Rijk achtte een mogelijk faillissement ongewenst en trad uit naam van het algemeen belang op als redder. De maatschappijen fuseerden uiteindelijk tot de Nederlandse Spoorwegen, waarin de staat grootaandeelhouder was. De toekomstige concurrentie van het wegtransport hing dreigend boven de financiële gezondmaking van het spoorbedrijf. De idee dat het Rijk zou investeren in het wegennet riep in dat licht verzet op. Het algemeen belang moest zodanig geformuleerd worden dat het niet in strijd was met het belang van de staat als aandeelhouder van de ns.

Het eerste Rijkswegenplan uit 1927 moest daarin voorzien. Onder toenemende coördinatie van het Rijk en met forse investeringen werd het nationale wegennet aangepast aan de eisen van het groeiende gemotoriseerde wegverkeer. Daarbij hoorden ook de eerste autosnelwegen. Nog voor de oorlog behoorde het Nederlandse wegennet tot de top in Europa.

Nieuwe heffingen

Omdat de spoorwegen kort na publicatie van het eerste Rijkswegenplan opnieuw in de problemen kwamen, werd in 1934 het

Rijkswegenfonds omgevormd tot Rijksverkeersfonds. Hierin zouden alle middelen bijeengebracht worden en herverdeeld over de verschillende takken van transportinfrastructuur. Dit zou leiden tot bredere beschouwingen over de wenselijkheid van bepaalde investeringen, wat ook kostenbesparingen op zou leveren. De verliezen van de Nederlandse Spoorwegen werden gecompenseerd met een verhoging van de wegenbelasting voor vrachtauto's en bussen. Deze werd gerechtvaardigd vanuit de gedachte "dat ook het wegennet zoo goed mogelijk op commerciële basis geëxploiteerd behoort te worden [...] waarmee het gratis gebruik van vroeger tot stand gekomen zaken niet in overeenstemming is."¹¹ Van de ondernemingen die op commerciële basis gebruik maakten van wegen, zoals de autobusmaatschappijen en vrachtvervoerders, werd alsnog een bijdrage verwacht in de historische kosten van weg-

aanleg. Voor de bekostiging van nieuwe bruggen over de grote rivieren overwoog men om opnieuw tol te gaan heffen, maar uiteindelijk werd besloten tot een verhoging van de benzineaccijns.

De wegenlobby uitte felle kritiek op deze ombuigingsoperatie. De anwb verweet de regering onder meer dat de scheepvaart volledig ontzien werd in de bezuinigingsoperatie. Dit had volgens de anwb te maken met het feit dat het automobilisme een moderne vorm van verkeer was, waar de conservatieve rijksoverheid nog altijd niet aan gewend was. In een officiële reactie liet de bond weten het onverteerbaar te vinden "dat een nieuw verkeersmiddel naast zijn eigen kosten de korten zou moeten dragen van die verkeersmiddelen, welke door het optreden van dat nieuwe verkeersmiddel in het gedrang komen."¹²

Het Rijk zette de plannen door, maar bleef wel een open oog houden voor het steeds verder toenemende belang van het wegverkeer. Regelmatig verschenen nieuwe wegenplannen en deze werden ook daadwerkelijk uitgevoerd. Wel bleven deze plannen sterk geënt op de plannen van 1927 en 1938. Pas toen er na de crisis, de Tweede Wereldoorlog en de eerste wederopbouw weer meer geld beschikbaar kwam, werd besloten de wegaanleg een extra impuls te geven.

Algemene middelen

Het Rijksverkeersfonds kreeg in 1965 zijn oude status van Rijkswegenfonds weer terug. Ook werd de financiering aangepast. Het fonds werd nu vooral gevuld met bijdragen uit de algemene middelen, die recht-streeks gekoppeld waren aan het totaal aantal geregistreerde motorvoertuigen in Nederland. Op die manier werd gegarandeerd dat de groei van het wegennet gelijke tred kon houden met de groei van het wagenpark. Daarnaast kon het fonds gevuld worden met retributies, betaald door de weggebruikers, met leningen door het fonds aangegaan en eventueel met gerichte tolheffing voor specifieke verbeteringswerken. Het effect was zichtbaar in een enorme toename van de investeringsactiviteiten in de jaren zestig en begin jaren zeventig.

Met de publicatie van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening in de jaren zeventig werd voor het automobilisme echter het 'einde van de onschuld' ingeluid¹³. De auto en het autogebruik veranderden in korte tijd van een positief symbool voor welvaart en modernisering in een negatief symbool voor milieuschade en verbruik van eindige voorraden grondstoffen. Bovendien werd het ruimtebeslag in steden en buitengebieden steeds meer als probleem gezien.

Parallel daaraan verschoof de verantwoordelijkheid van de overheid van het beschikbaar stellen van

voldoende wegen naar het controleren en liefst verminderen van de automobiliteit. Daarvoor konden recht-streekse financiële prikkels ingezet worden, bijvoorbeeld een verhoging van de brandstofaccijns. Maar ook indirecte prikkels, zoals het uit- of afstellen van uitbreidingen van het wegennet, waren op de korte termijn financieel aantrekkelijk en dat was welkom in een periode waarin de staatsfinanciën in het ongerede waren geraakt. De parallel met de jaren dertig is duidelijk: investeringen in het wegennet werden weer integraal afgewogen tegen die in het openbaar vervoer. Het wegennet werd dan ook in 1993 weer verbreed tot een infrastructuurfonds (zie ook het kader op de bladzijden 4 en 5).

Het achterblijven van de investeringen in infrastructuur bij de groei van het autobezit en -gebruik zorgde ervoor dat het profijtbeginsel een eigenaardige uitwerking kreeg: wie het wegennet probeerde te gebruiken, betaalde daarvoor steeds vaker niet in geld, maar in tijd. De vraag of die situatie met financiële prikkels bijgesteld zou moeten worden, heeft inmiddels gezien campagnes van voor- en tegenstanders schijnbaar de hele samenleving verdeeld.

Slot

In het publieke debat wordt te gemakkelijk aangenomen dat het wegennet tot het publieke domein behoort. De geschiedenis geeft geen goede onderbouwing voor die stelling.

Vanaf de opkomst van de verzorgingsstaat werd tolheffing gezien als een privaatrechtelijke inbreuk in het publieke domein. De theoretische onderbouwing daarvan kwam niet verder dan het idee dat de voordelen van een goed functionerend transportsysteem niet alleen aan de gebruikers, maar via lagere prijzen aan eenieder toe zouden vallen. De praktische bezwaren tegen tolheffing lijken relatief zwaar gewogen te hebben bij het besluit tot afschaffing. Die betroffen de inefficiënte heffingsmethoden en de vele mogelijkheden tot vermindering van tolbetaling gezien het dichte wegennetwerk in Nederland. Zeker het eerste en wellicht ook het tweede lijkt met de inzet van nieuwe technologie te ondervangen.

De wet over het geld: geen duidelijke regels

De besluitvorming over wegaanleg en -beheer valt tegenwoordig onder het regime van drie wetten: de Wegenwet van 1930, de Wet herverdeling wegenbeheer van 1992 en de Wet infrastructuurfonds van 1993. Opvallend is dat de mogelijkheid van tolheffing in geen van deze wetten duidelijk geregeld wordt.

Toch nam de rijksoverheid met de Wegenwet van 1930 een duidelijk standpunt in ten aanzien van tolheffing: "Geen tolheffingen zijn van kracht dan die welke vóór de indiening van het voorstel tot deze wet zijn ingesteld." (artikel 53). Bovendien bood de wet de mogelijkheid om de nog bestaande tollens, met name de bij concessie verleende rechten tot tolheffing, vervallen te

verklaren. Daar moest dan wel een marktconforme schadevergoeding tegenover staan. Bovendien was afkoop van tolrechten gekoppeld aan een over-name van de onderhoudsplicht door Rijk, provincie of gemeente.

Artikel 53 van de Wegenwet is inmiddels echter vervallen. Dat was vooral nodig om de aanleg van nieuwe infrastructurele werken in publiekprivate samenwerking mogelijk te maken. Tolheffing zou dan een middel moeten kunnen zijn om investeringen terug te verdienen. Na afloop van een redelijke terugverdientermijn zou het tolrecht in principe weer vervallen.

De Wet herverdeling wegenbeheer uit 1992 regelde de overdracht van een aantal wegen van het Rijk naar provincies, gemeenten en waterschappen. De kosten van onderhoud die het Rijk daarmee uitspaarde werden geheel gebruikt voor vergroting van het Provincie- en Gemeentefonds. Dat betekende dat voormalige doel-uitkeringen omgezet werden in een bijdrage aan de algemene middelen van de lagere overheden.

Het infrastructuurfonds, dat bij wet ingesteld werd in 1993, verving onder andere het Rijkswegenfonds. Met de instelling van het fonds werd, net als zestig jaar eerder, gepoogd infrastructurele investeringen integraal af te wegen. Het fonds werd vooral gevuld uit de algemene middelen, uit een toeslag op de motorrijtuigen-belasting en een deel van de opbrengsten van de brandstofaccijnzen. Daaruit spreekt een brede en met name publieke taakstelling voor het fonds.

Het is opvallend dat in de vigerende wetgeving duidelijke regels over toepassing van het profijtbeginsel ontbreken. Dat had anders kunnen zijn, als de ministers Jorritsma en Netelenbos hun plannen voor het rekeningrijden hadden kunnen verwezenlijken.

Het rekeningrijden verschilde in een belangrijk opzicht echter van traditionele tolheffing. Het was namelijk geen financiële maatregel. Het ging om maar één doel: het verkleinen van de files. De opbrengsten zouden via fiscale maatregelen terug moeten vloeien naar de weggebruiker. Uiteindelijk kwam het rekeningrijden niet verder dan de fase van het wets-

ontwerp en blijft tolheffing relatief onzichtbaar in de wetgeving.

Dossier Weg voor je geld

P.J.C.M. van den Berg: [Weg voor je geld?](#)

P.D. Groote: [De cultuur van het heffen](#)

E.T. Verhoef: [Zelffinanciering en beslisregel](#)

J.W.M. Dings: [Hoe prikkelbaar is de automobilist?](#)

P. Rietveld: [Heffen zonder wegaanleg](#)

E. Pommer, L. Ruitenberg: [Weglekkend inkomen?](#)

C.C. Koopmans: [Kosten-batenanalyse blijft nodig](#)

G.P. van Wee: [Congestie weg?](#)

J. Rouwendal: [Zelffinanciering: praktisch mogelijk?](#)

G.A. Marlet, J.P. Poort: [Tol toereikend](#)

S.A. Rienstra, F. Rosenberg, E. Schol: [Weg besluitvorming?](#)

D.J. Kraan: [Heffingen en de rijksbegroting](#)

J. de Vries: [Geen Weginfra bv!](#)

F.E. Smith: [Draagvlak door transpiratie](#)

A.P. Mesker: [Waar voor je geld](#)

W. Jonkhoff: [Theorie en praktijk](#)

Kapitaalvorming in infrastructuur in Nederland 1900-1970, ongepubliceerde doctoraalscriptie, Rijksuniversiteit Groningen, 2001.

2 A. van der Woud, Het lege land, de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848, Contact, Amsterdam/Antwerpen, 1998, blz. 162.

3 A. van der Woud, Professionalisering en integratie, in: H.W. Lintsen (red.), Geschiedenis van de techniek in Nederland: de wording van een moderne samenleving 1800-1890, deel 2: Gezondheid en openbare hygiëne,

4 Zie M. Clement, Transport en economische ontwikkeling. Analyse van de modernisering van het transportsysteem in de provincie Groningen (1800-1914), Wolters-Noordhoff, Groningen, 1994, blz. 23.

5 E. van Lennep, De tolheffing op de openbare wegen in Nederland,

6 E. van Lennep, op. cit., blz. 30.

7 H. Knippenberg en B. De Pater, De eenwording van Nederland, schaal-

8 J.W. Schot, G.P.A. Mom, R. Filarski en P.E. Staal, Concurrentie en afstemming: water, rails, weg en lucht, in: J.W. Schot (red.), Techniek in Nederland in de twintigste eeuw - deel V: transport, communicatie, Walburg Pers, Zutphen, 2002, blz. 27.

9 E. Frankema en P. Groote, De modernisering van het Nederlandse wegennet. Nieuwe perspectieven op de ontwikkelingen voor 1940, NEHA Jaarboek voor Economische, Bedrijfs- en Techniekgeschiedenis, 2002, blz. 320.

10 H.W. Lintsen (red.), Twee eeuwen Rijkswaterstaat 1798-1998, Europese bibliotheek, Zaltbommel, 1998, blz. 162.

11 Commissie-Welter, Rapport van de staatscommissie voor de verlaging van de staatsuitgaven, Departement van Waterstaat, 's-Gravenhage, 1932, blz. 333-389.

12 NWC, De financiering van de wegenverbetering in verband met de voorstellen van de commissie-Welter. Algemeen overzicht, 's-Gravenhage, 1932, blz. 17.

13 G.P.A. Mom, J.W. Schot en P.E. Staal, Werken aan mobiliteit: de inburgering van de auto, in: J.W. Schot (red.), op. cit., blz. 71