

Rijkswaterstaat (1798-1998): na 200 jaar Frans model klaar voor een omwenteling?¹

Martin de Jong

Martin de Jong is als universitair docent verbonden aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Maatschappij van de TU Delft. Zijn specialisaties zijn transportbeleid, internationale vergelijking van bestuursstructuren en -culturen en institutionele evolutie. Hij zal op maandag 1 maart 1999 promoveren op 'Institutional transplantation; how to copy good transport infrastructure decision making from other countries'.

Adres: Jaffalaan 5, 2628 BX Delft,
T (015) 27 83 433, F (015) 27 86 439,
e-mail: martinj@sepa.tudelft.nl.

Samenvatting

Toen Rijkswaterstaat op 24 mei 1798 werd opgericht als 'Bureau voor den Waterstaat' heerste Frankrijk over Nederland. Achteraf gezien blijken 1798 en de daaropvolgende jaren een *critical juncture*, een cruciaal kruispunt van institutionele wegen. Dat Rijkswaterstaat in die tijd werd geboren is goed te zien in zijn huidige organisatievorm en functioneren. Frankrijk heeft zijn stelsel echter al sterk aangepast. In dit artikel wordt betoogd dat in Nederland 1998 het begin van een nieuwe *critical juncture* zou kunnen markeren, als reactie op een veranderde omgeving. Met behulp van buitenlandse modellen worden suggesties gedaan om de huidige structuur te hervormen.

1 Algemeen

Rijkswaterstaat bestaat in 1998 200 jaar; dit betekent dat de ontstaansgeschiedenis ervan teruggaat tot de Bataafse Republiek (1795-1806), waarin Nederland een schatplichtige vazalstaat van Frankrijk was. Het beleid onder de gedemocratiseerde Staten-Generaal en vooral later onder raadpensionaris Schimmelpenninck, boette in deze periode steeds meer aan onafhankelijkheid in. De Bataafse Repu-

blik ging vooraf aan de onderwerping van de Noordelijke Nederlanden aan het koningschap van Lodewijk Napoleon (1806-1810), de broer van de Keizer, een onderwerping die uiteindelijk zelfs uitliep op een kortstondige inlijving bij het Franse keizerrijk (1810-1813).

In dit artikel zal worden uiteengezet hoe de Franse overheersing van grote invloed is geweest op de wijze waarop Rijkswaterstaat vorm kreeg. Deze institutionele aanpassing werd de republiek weliswaar opgedrongen, maar was destijds functioneel: de vaak voorkomende dijkbreuken en rivieroverstromingen konden met gecentraliseerd bestuur naar Frans model veel effectiever worden bestreden. Maar de concepties van toen ten aanzien van infrastructuurplanning kunnen ook licht werpen op de wijze waarop in Nederland heden ten dage wegen en vaarwegen worden aangelegd en dijken worden beheerd. Er hebben zich tussen 1798 en 1998 namelijk geen ingrijpende systeemwijzigingen voorgedaan in de waterstaatsector.

Het 'Franse model' past anno 1998 echter veel minder goed bij ontwikkelingen in de maatschappelijke en fysieke omgeving dan twee eeuwen geleden. Burgers zijn minder geneigd technische optima al-

leen voldoende basis te vinden voor de bestrijding van wateroverlast: ze willen gekend worden in de oplossing van maatschappelijke problemen zodra die hen raken. Ze willen bovendien dat veiligheidsbelangen secuur worden afgewogen tegen de kwaliteit van de leefomgeving. Lagere overheden accepteren niet langer een situatie waarin het Rijk zonder hun instemming transportverbindingen plant door hun grondgebied en zij hebben via de ruimtelijke ordening instrumenten in handen gekregen om zich daartegen gedurende lange tijd te beschermen. De waterstaatsector is weinig effectief in zijn omgang met deze nieuwe krachten en ziet tot zijn eigen machteloosheid en ieders ongenoegen de files steeds verder aangroeien.

Op bepaalde momenten in de geschiedenis worden beslissingen genomen of vinden veranderingen plaats die voor het verdere verloop van ontwikkelingen onomkeerbaar en van doorslaggevend belang blijken te zijn. Dergelijke momenten heten in de sociaal-wetenschappelijke literatuur *critical junctures* (Krasner 1984, 1988). Het proces waarin eens in de zoveel tijd cruciale paden worden ingeslagen die de toekomst inkaderen, wordt 'padafhankelijkheid' genoemd (Arthur 1994). De jaren rond 1798 kunnen achteraf als zo'n *critical juncture* worden beschouwd. In die tijd was sprake van een *performance crisis*, maar door tussenkomst van een vreemde mogendheid werd deze grotendeels ondervangen. Momenteel roept het toen succesvol geïntroduceerde stelsel effectiviteits- en legitimiteitsvragen op. Het Nederlandse waterstaatsbestel lijkt aan de vooravond van het jaar 2000 bij een volgende *critical juncture* te zijn aangeland. Wellicht kan deze recente prestatiecrisis opnieuw worden verlicht door de transplantatie van buitenlandse voorbeelden, ditmaal op vrijwillige basis.

In dit artikel poog ik drie vragen te beantwoorden:

1. Waarom kunnen de huidige organisatievorm en het huidige opereren van Rijkswaterstaat en zijn regionale directies goed worden begrepen in het licht van zijn geboorte in de Franse tijd? Met andere woorden: wat maakte 1798 tot een *critical juncture* (paragraaf 2)?
2. Hoe zien de organisatievormen en praktijken van infrastructuurplanning eruit in Frankrijk en Nederland anno 1998? Hebben deze zich in de afgelopen 200 jaar overeenkomstig ontwikkeld, of

zijn er verschillen opgetreden (paragraaf 3)?

3. Waaruit bestaat de prestatiecrisis waarmee Rijkswaterstaat momenteel kampt? Is het einde van het millennium een nieuw kruispunt dat tot verschillende toekomstige paden leidt? Bieden naast het Franse model, de Germaanse en Angelsaksische modellen ook aangrijpingspunten om tot institutionele transplantatie te komen, ditmaal op basis van vrije keuze uit diverse alternatieven (paragraaf 4)?

2 Rijkswaterstaat in de Bataafse periode

Staatsrechtelijke veranderingen onder de Fransen

In de periode voorafgaand aan de inval van de Fransen in de drassige en verarmde Republiek der Zeven Verenigde Provinciën, vormden de gewesten een verband zonder centraal gezag dat hun autonomie bedreigde. Deze federale, intergouvernementele opzet was historisch gegroeid, maar gezien ontwikkelingen elders in Europa na de Franse revolutie niet langer onomstreden. Er was in staatsrechtelijke en bestuurlijke kringen een controverse ontstaan tussen de meer traditionele federalisten en de door verlichtingsideeën en staatssturing geïnspireerde unitaristen. De federalisten deelden over het algemeen een oriëntatie op de bestuurlijke traditie waaruit de Zeven Provinciën waren voortgekomen en waren in maatschappelijk opzicht behoudend. Ze waren tevreden met het decentrale stadhoudelijke gezag en gruwden van hoofdstedelijk bestuur door imperialistische keizers of monarchen. De meer progressieve unitaristen waren daarentegen juist geboeid door het gedachtegoed rond de drie-eenheid 'vrijheid, gelijkheid en broederschap' en zagen in een gezaghebbende nationale staat het medium bij uitstek om maatschappij en bestuur te moderniseren. Het post-revolutionaire Frankrijk diende als lichtend voorbeeld bij de vraag hoe dergelijke ideeën konden worden geïntroduceerd en verspreid in de achtergebleven moeraslanden. De unitaristen waren voorstander van een eenheidsstaat naar Frans model.

Tot 1795 was overname van dit Franse model zowel in de Noordelijke als in de Zuidelijke Nederlanden kansloos. De welvarende burgerij was – ondanks de economische teruggang – relatief zeer tevreden over de vigerende besturingspraktijk en deze elite verzette zich zoveel mogelijk tegen verande-

ring. De Franse inval wijzigde de machtsverhoudingen tussen de federalisten en de unitaristen echter radicaal. De Zuidelijke Nederlanden werden bij Frankrijk ingelijfd en kwamen onder het gezag van Parijs, terwijl de Noordelijke Nederlanden meer en meer verwerden tot een vazalstaat van Frankrijk. Deze militair-strategische omwenteling had voor de Nederlanden grote staatsrechtelijke en bestuurlijke implicaties. In termen van die tijd betekende het de overwinning van de unitaristen op de federalisten: de Haagse Staten-Generaal werden eindelijk gekozen en hoefden niet langer via intergouvernementele unanimiteit tot beslissingen te komen, maar mochten functioneren als een supraprovinciaal orgaan, dat op allerlei gebied taken van de gewesten overnam. De gewesten werden in het vervolg ook 'departementen' genoemd en kregen steeds vaker te maken met van rijkswege gearrangerde nationale functionarissen.

Bij deze staatsrechtelijke wijziging dringt zich meteen de parallel met Frankrijk op. De toenmalige provincies in Frankrijk, daar ook departementen genoemd, vervulden een functie als gedeconcentreerde uitvoerder van beleid dat in de hoofdstad werd uitgestippeld. De aan het gezag van de koning of keizer ontleende bevoegdheden kwamen ofwel in de plaats van lokale bevoegdheden ofwel werden parallel daarmee opgericht. De nationaal benoemde prefect stond aan het hoofd van zo'n departement en was de vertegenwoordiger van Parijs in de regio, die in onderhandeling trad met lokale bestuurders. In de Nederlanden was het tot 1795 min of meer andersom geweest. Soevereiniteit lag bij de Provinciën en wanneer Den Haag sprak, was dat uit hun naam. Van beleidsuitvoering op last van Den Haag en georganiseerd door vertegenwoordigers van het Rijk in de regio kon al helemaal geen sprake zijn. De toename van de centrale macht en gelijktijdige afname van provinciale en lokale autonomie kende tussen 1795 en 1806 overigens enkele pendelbewegingen onder invloed van rivaliserende groepen die meer of minder unitaristisch gezind waren. De trend richting de vorming van een eenheidsstaat was echter onmiskenbaar en onomkeerbaar, vooral na 1806.

Waterstaatbestuurlijke veranderingen onder de Fransen

De staatsrechtelijke omwenteling die in Nederland heeft plaatsgevonden in de Bataafse tijd, is ook voor

de infrastructuur en het waterbeheer van meer dan theoretisch gewicht geweest. Waterbouwkundigen die tot op dat moment hadden geklaagd dat met interprovinciale afstemming de dijken onvoldoende konden worden versterkt, omdat het lokaal bestuur te verbrokkeld opereerde en voornamelijk ad-hoc-landmeters inhuurde, kregen de kans de verkeer- en watersector vorm te geven zoals ze dat al lang wensden. Systematisch dijkbeheer en integrale verkeersplanning vergden nationale coördinatie en getooid met de nieuwe naam *ingénieur* konden ze die realiseren op bureaucratisch-hiërarchische wijze.

We hoeven daarnaast de nog immer gangbare namen 'Rijkswaterstaat' en 'Regionale directies' maar in herinnering te roepen om de oorsprong ervan te doorzien. De gedachte dat ze geënt werden op of een natuurgetrouwe kopie waren van de prestigieuze Corps des Ponts et Chaussées en hun uitvoeringsorganen door heel Frankrijk, ligt voor de hand.² Dit Parijse orgaan werd bevolkt door goed geschoolde technocraten, die een hoge waarde toekenden aan integrale nationale planning van netwerken en daarvoor hun specialistische kennis inzetten. Om nauwlettend te kunnen toezien op de uitvoering van door technische specialisten opgestelde planning, werd aanleg van infrastructuur overgedragen aan betrouwbare vertegenwoordigers in de 95 departementen, niet samenvallend maar parallel met het gangbare lokale bestuur. Dobbin (1994) schreef over de Franse aanpak van de aanleg van spoorwegen, een andere infrastructuursector, in de 19e eeuw:

'Deputies, ministry officials, engineers and railroad officials saw private decision-making as problematic because it (1) used cost as the primary consideration in decisions, rather than quality and dependability, (2) was oriented to current customer demand, rather than to the nation's long term goals and (3) depended on the unproven technical abilities of private engineers and administrators rather than the proven expertise of state technocrats' (Dobbin 1994, 132).

Deze denkwijze is ook onverkort van toepassing op de planning en uitvoering van andere infrastructurele werken, onder andere die bij de Waterstaat.

Na de Franse inval in de Zuidelijke Nederlanden werd daar een model identiek aan het Franse geïntroduceerd, dat tot de samenvoeging met de Noordelijke in 1830 zou blijven bestaan. En tijdens de 'vazallisering' van de Noordelijke Nederlanden werd

daar de weg geëffend voor de regionale directies, die Rijksbeleid mochten uitvoeren om de aloude provincies heen. De nieuw verworven positie van deze directies betekende een definitieve en tot op heden omgekeerde omwenteling voor het binnenlands bestuur in Nederland met betrekking tot de ruimtelijke besluitvorming. Ze luidde de vaak betreurde verzwakking van de provincies in Nederland in, in het bijzonder die van hun 'doe-gehalte'. Met de transplantatie van de Franse eenheidsstaat naar de Nederlanden was de weg vrij voor deconcentratie in plaats van decentralisatie van infrastructuurplanning en waterbeheer. Afwegingsprocessen in de regio geschieden in het vervolg door vertegenwoordigers van de centrale overheid en niet langer door de decentrale overheden zelf. Met andere woorden, 1798 is achteraf inderdaad een critical juncture gebleken, zij het dat eigenlijk de reeks van beslissende veranderingen zich met enige strubbelingen voltrok in de

gehele periode 1795-1810.

In Frankrijk en het toenmalige België kon het centraal gezag vrij goede controle uitoefenen over de departementen/provincies en konden ze zelf benut worden door Pont et Chaussées³. Omdat Nederland aanvankelijk 'maar' een vazalstaat was, bleek Lodewijk Napoleon niet van zins een systeem in te voeren dat alleen de bestaande provincies zou inschakelen voor rijkstaken. Hij koos de veilige weg door de uitvoering van waterbeheer en infrastructuur om de provincie heen te organiseren met nationale ingenieurs in de regio. Daar ligt de oorsprong van het fenomeen regionale directies. De oude provinciën bleven bestaan, maar werden gereduceerd tot coördinatoren van ruimtelijke planvorming en tussenschakel tussen Rijk en gemeenten, zonder veel belangwekkende bevoegdheden in de infrastructuursector en ook zonder geld om op eigen houtje activiteiten te ondernemen.

Tabel 1: Staatsrechtelijke en waterstaatsbestuurlijke wapenfeiten
De onderstaande lijst, gebaseerd op gegevens van Schama (1977), Driessen (1994) en Toussaint (1997), zet de staatsrechtelijke en waterstaatsbestuurlijke wapenfeiten in chronologische volgorde.

1795-1806	Na een militaire nederlaag tegen de Fransen komen de Noordelijke Nederlanden onder het bewind van door hervormers gedomineerde Staten-Generaal en later van de door Parijs benoemde raadspensionaris Schimmelpenninck. Gedurende deze periode worden ze steeds minder zelfstandig van Frankrijk.		
24 mei 1798	Het 'Bureau voor den Waterstaat' wordt opgericht. Het krijgt de volgende taken: * Zorg voor rivierdijken. * Zorg voor zeedijken en zeekeringen. * Zorg voor binnenlandse waterstaat (droogmakerijen, aanleg van wegen, kanalen en sluizen, oppertoezicht op heemraadschappen en dijkcolleges en onderzoek ten behoeve van verbetering van waterwerktuigen).		
1799	Alle belangrijke waterstaatswerken komen onder direct toezicht van het Rijk.		
1801	De provincies krijgen weer een groot aandeel van de waterstaatswerken in beheer terug.		
1806-1810	Lodewijk Napoleon, de broer van de keizer, neemt de heerschappij over de Noordelijke Nederlanden over van Schimmelpenninck, wanneer de keizer het gezien internationale ontwikkelingen raadzaam acht de Republiek nog vaster aan Frankrijk te binden.		
1808	De Algemene Dienst wordt opgericht, waarin sterk wordt gestreefd naar systematisering en ver-		
	wetenschappelijking van verkeer- en waterstaatszaken. Diverse rangen en standen worden geïntroduceerd in de organisatie.		
1810-1813	Na de vernietiging van een groot deel van de Nederlandse vloot door de Engelsen in 1809 worden de Noordelijke Nederlanden ingelijfd bij het Franse keizerrijk, net als de Zuidelijke dat al waren in 1795. De te geliefde en te zelfstandig opererende Lodewijk Napoleon wordt teruggeroepen.		
1810	Het Waterstaatscorps gaat op in de Franse Service des Ponts et Chaussées en de provincies worden Franse departementen.		
1814	De Franse heerschappij over de Noordelijke Nederlanden wordt beëindigd.		
1816	Voor de interne organisatie van de Waterstaat wordt een nieuw functie- en rangenstelsel ingevoerd. De Inspecteur-Generaal is de ambtelijke topfunctionaris en onder hem vallen de inspecteurs, hoofdingenieurs en ingenieurs. Daaronder komen de aspirant-ingenieurs, conducteurs en pi-keurs.		
1819	De verhouding tussen Rijk en provincie in de Waterstaatszorg wordt duurzaam geregeld. De belangrijkste waterstaatswerken vallen nu onder direct beheer van het Rijk, de provincies krijgen de meeste andere werken onder hun hoede. Zij oefenen ook het toezicht op de provinciale waterstaatswerken uit.		

3 Rijkswaterstaat en zijn Franse tijdgenoten

Nederland en het 'oud-Franse model'

In twee eeuwen kan veel gebeuren. Maar aan de hoofdstructuur van het destijds ontworpen bestuursmodel is in Nederland nauwelijks meer iets veranderd. Met de aanneming rond 1850, de tijd van Thorbecke, van een nieuwe grondwet, een nieuwe gemeentewet en een nieuwe provinciewet is weliswaar juridische autonomie verleend aan de lagere overheden en met de introductie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 is de basis gelegd voor decentrale ruimtelijke planvorming, maar dit alles gebeurde binnen nationale kaders (Toonen 1987). De regionale directies hebben hun functie als tussenschakel tussen Den Haag enerzijds en provincies, gemeenten en waterschappen anderzijds ongeschonden behouden. Zij zijn het die nog altijd de behoefte aan infrastructuurprojecten en dijkverzwaringen in de regio inventariseren en daarvan een kloppend nationaal geheel maken. Zij wegen de sociaal-economische, vervoerskundige, milieukundige en veiligheidswaarde ervan af met behulp van in Den Haag ontwikkelde evaluatiemethoden. Vervolgens spiegelen ze de projecten aan doelen en richtlijnen zoals deze in het rijksbeleid zijn geformuleerd en vragen het hoofdkantoor om financiering. Hoewel ze regelmatig contacten hebben met provinciale besturen, zijn ze er niet mee vergroeid.

Er is rond 1880 bij alle provincies zelfs een aparte Provinciale Waterstaat ontstaan, die verantwoordelijk blijft voor (een beperkt aantal) provinciale wegen en vaarwegen en toezicht houdt op provinciale dijkvoorzieningen. De provincies noch de gemeenten hebben voldoende financiële armslag om zelfstandig projecten van enige omvang te realiseren, laat staan financieel gelijkwaardig te participeren in regionale infrastructuurprojecten. Het Rijk bekostigt daarvan namelijk 95%. Het financiële aandeel van de Rijksoverheid in lokale en regionale infrastructuur is treffend weerspiegeld in de detaillering van het aantal afritten op Nederlandse snelwegen in vergelijking met Franse snelwegen.

Men zou kunnen beweren, dat Nederland voor 1795 een federatie was, tussen 1795 en 1851 een centralistische eenheidsstaat en daarna een gedecentraliseerde eenheidsstaat en dat de klok dus enigszins is teruggedraaid. Maar daar staat tegenover dat de financiële verhoudingen in de sector (en andere secto-

ren) sindsdien alleen maar centralistischer zijn geworden. Het eigen belastinggebied van de lagere overheden in Nederland is zeer beperkt en ook de inkomsten uit provincie- en gemeentefonds kunnen bijzondere uitgaven nooit dekken (Van der Dussen 1990).

Infrastructuurprojecten die op de nominatie staan voor uitvoering worden opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Dit programma is een meerjarenraming, die de nationale overheid eenzijdig vaststelt en die geen bindend karakter heeft voor enige partij. Dit heeft als voordeel dat projecten er flexibel in en uit kunnen worden gehaald, maar het laat lagere overheden en regionale directies in voortdurende financiële onzekerheid: er is geen contractuele uitvoeringsovereenkomst waarop ze kunnen terugvallen. Alleen dat wat in de begroting staat, is zeker en die is pas maximaal één jaar tevoren bekend. Vertoont het Rijk onberekenbaar gedrag, lagere overheden doen hetzelfde door projectvoorstellen die reeds lang op de rol stonden plotseling in te trekken, of onverwacht aanvullende inpassingseisen te stellen wanneer de politieke opportuniteit dat vraagt. De gebrekkige zakelijke omvang en het wederzijdse wantrouwen worden erdoor gestaald en er zijn niet zoals in de Franse situatie dubbelfuncties waardoor contacten soepeler kunnen verlopen.

Het ontstaan van andere Directoraten-Generaal binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft geen fundamentele wijzigingen aangebracht in de nationale positie van Rijkswaterstaat. De beleidsdirecties binnen het ministerie formuleren het algemene verkeers- en vervoersbeleid, maar het hoofdkantoor van de waterstaat is niettemin een apart Directoraat-Generaal gebleven, dat de planning van infrastructurele werken in concreto realiseert en het nationale aanspreekpunt is voor alle regionale directies. De regionale directies zijn op hun beurt het verzamelpunt voor alle niet-nationale geluiden uit de regio. Alleen grotere gemeenten zijn zo sterk dat ze met succes om regionale directies heen kunnen manoeuvreren.⁴ In algemenere zin hebben de hoge waardering voor specialistische ambtenaren en de functioneel-hiërarchische opbouw binnen de Waterstaat de tand des tijds grotendeels ongeschonden doorstaan, hoewel het maatschappelijk verzet ertegen is toegenomen. Zoals we zullen zien is in de Franse waterstaatsector een vrij strikte scheiding

ontwikkeld tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Hoewel dit ook voor Nederland regelmatig is voorgesteld, laatstelijk door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 1994), is het er nooit van gekomen. Doordat infrastructuurprojecten en dijkverzwaringen tot diep in de implementatiefase politiek gevoelige onderwerpen kunnen blijven, wordt de besluitvorming vaak gezien als onvoorspelbaar, onzakelijk en langzaam.

Met een andere, 'sexy' institutionele verandering, private financiering, is enkele malen geëxperimenteerd. Maar omdat private partijen de risico's te groot vonden en de overheid belasting van de burger niet billijk vond, zijn uiteindelijk alle financiële risico's bij het Rijk terechtgekomen. Via een 'schaduw-tol'constructie werden fictieve baten berekend, gebaseerd op verwachte aantallen passerende voertuigen (Giebels 1993). Helaas is deze halfhartige toepassing van private financiering duurder gebleken dan publieke financiering, waarop men het onderwerp grotendeels heeft laten rusten. Invoering van een authentiek systeem van tolwegen is vooralsnog niet in discussie.

Zouden wij dit besturingsmodel 'typisch Frans' noemen, dan zien we één cruciaal punt over het hoofd. Er is in Frankrijk in de afgelopen twee eeuwen namelijk wel veel veranderd.

Frankrijk en het nieuw-Franse model

In Frankrijk is het functioneren van de eenheidsstaat na verloop van tijd uitgemond in een vergroeiing tussen lokale bestuurders en de nationale vertegenwoordigers in de regio. Zo sterk zelfs dat het departement momenteel niet langer kan worden gezien als een pure uitvoerder van staatsbeleid, maar op weg is volgroeid en zelfstandig lokaal bestuur te worden, vooral sinds de socialisten aan de macht kwamen in 1981 (Mény, in: Page en Goldsmith 1987). De voormalige prefect is vervangen door een Commissaire de la République en wordt tegenwoordig geflankeerd door een lokaal gekozen bestuurder voor taken die geen uitvoering van nationaal beleid betreffen. Nog steeds worden door het departement nationale taken uitgevoerd, maar de greep van de regio daarop is verstevigd. Een van de redenen daarvoor is ook geweest het bestaan van diverse dubbel-functies: politici hebben posities in verscheidene overheidsechelons en kunnen op die manier het be-

hartigen van nationale belangen combineren met het dienen van lokale doelen. De prefectuur is er daar één van (Dupuy, in: Mény en Wright 1985).

Daarnaast is nog een ander bestuursniveau, de *région*, dat zich qua schaal tussen staat en departement in bevindt en sterk in opkomst is. Veel infrastructuurplanning van enig gewicht vindt plaats in onderhandeling tussen de staat en deze diverse *régions*, die over het algemeen over redelijke eigen geldbronnen beschikken⁵ en op basis van gelijkheid met de staat zogenaamde financieel bindende en zekerheid biedende *contrats de plan* afsluiten over aan te leggen infrastructuurprojecten voor de komende vijf jaar. Bovendien, ook zij worden inmiddels democratisch gekozen.

Meer in algemene zin is de bestuursfilosofie in Frankrijk geworden, dat alle openbare lichamen de infrastructuur voor hun eigen schaal realiseren, waarbij coproducties soms wel voor de hand liggen. Terwijl Rijkswaterstaat zijn 200-jarige bestaan viert, is in Frankrijk het befaamde Corps des Pont et Chaussées opgeheven en gesplitst in diverse onderdelen. De gedachte dat beleidsvorming en beleidsuitvoering van elkaar gescheiden kunnen worden, is daarbij het belangrijkste richtsnoer geweest. Beleidsvorming hoort bij ministeries thuis, terwijl uitvoering van eenduidige beslissingen en richtlijnen verzelfstandigd of eventueel privaat kan gebeuren. Volgens Lorrain stoelt ook deze praktijk op een langer bestaande Franse traditie:

'It was inspired by an idea which has been debated ever since the 17th century: the State's interest in calling on private enterprise is that work gets done and done well. With this reasoning, the question of goods or services should be as important as the question of cost. To be sure of the results obtained, the public authority must call on private companies in solid financial positions; consequently, monopolies or oligopolies are created. It then becomes necessary to distinguish between the construction and operation phases. (...) The concessionaire is subjected to very little supervision in its every day management of the network, since it is performing with long term objectives under a long term contract. However, in exchange for these benefits, the company is required to achieve specific results and to guarantee the continuity of operations it has been vested' (in: Martinand 1994, 37).

De infrastructurele beleidsvorming is terechtgekomen bij het Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme (METT), waarin de Direction des Routes bij voorbeeld alle wegenplanning voor haar rekening neemt en functioneert naast de Direction des Transports Terrestres, die verantwoordelijk is voor de spoorwegenplanning. Overgebleven is wel het Conseil des Ponts et Chaussées, nog steeds een belangrijk adviesorgaan op het desbetreffende beleidsterrein. De organisatie van de beleidsuitvoering is nog sterker aangepast. Een aanzienlijk deel van het praktische toezicht op bouwactiviteiten en uitvoering van publieke werken is in handen gekomen van zelfstandige organisaties als de Voies Navigables de France (VNF) voor vaarwegen en de Sociétés d'Economie Mixte (SEM) voor wegen, die met behulp van tolheffing en leningen bij staatsfondsen binnen Rijksregels, maar met een hoge mate van autonomie, infrastructuur aanleggen en beheren.

De Société d'Economie Mixte is bij voorbeeld de privaatrechtelijke bouwer en beheerder van tolwegen (*péages*), waarvan de aandeelhouders overwegend publiek zijn. Zij dragen de exotische afkortingsnamen AREA, ASF, ESCOTA, SAPN, SAPRR en ACOBA en de enige werkelijk private luistert naar de naam Cofiroute. SEMs halen hun financiële middelen uit tolopbrengsten, eigen vermogen of verevening tussen hun verschillende lijnen.⁶ Ze zijn gerechtigd tot het zelfstandig lenen van middelen op de kapitaalmarkt en stellen zich op als marktpartijen die concurrenten willen weren en monopolist willen blijven. In werkelijkheid valt het met het competitieve gedrag nogal mee, daar ze elk een bepaald gedeelte van het land bestrijken en bovendien overwegend zachte leningen afsluiten bij staatsfondsen. Ten slotte blijken sommige ondernemingen (of sommige bestreken geografische gebieden) winstgevender te exploiteren dan andere. De staat stond harde concurrentie tussen de SEMs niet toe en stelde een 'vereveningsmoeder' van alle SEMs in (Autoroutes de France), die geld afroemt bij sterk winstgevendende bedrijven en het herverdeelt.⁷ Het belangrijkste effect van deze 'privatisering' is geweest, dat managementvraagstukken uit de gepolitiseerde besluitvormings sfeer zijn gehaald. Indicaties ten aanzien van de doorlooptijd van aanleg geven inderdaad aan dat SEMs erin slagen geplande wegen te realiseren binnen enkele jaren. Wegen die nog steeds van staatswege worden aangelegd, de Routes Nationales, die

door het departement in opdracht van METT worden aangelegd, hebben daar soms 30 jaar voor nodig (Kolpron 1993). Overigens blijkt het opereren van SEMs niet alleen voordelen te hebben ten opzichte van de 'klassieke' aanleg via de publieke sector; SEMs verdienen weinig of geen geld met goed onderhoud van wegen en besteden daar dan ook minimale aandacht aan.⁸

Frankrijk heeft sinds 1798 dus aanzienlijke institutionele veranderingen ondergaan.

4 Rijkswaterstaat en drie buitenlandse bronnen voor institutionele transplantatie

Signalen van institutionele verwarring in het oude Franse model

In paragraaf 2 bleek de behoudendheid en consensusgerichtheid van bestuurlijk Nederland ertoe te leiden, dat in vergelijking met omringende landen een aantal fundamentele stelselwijzigingen met vertraging en alleen onder invloed van buitenlandse machten konden worden doorgevoerd.⁹ Helemaal aan het einde van de 18e eeuw geschiedde de invoering van de eenheidsstaat onder de Franse overheersing en halverwege de 19e eeuw kwam via Thorbecke Duits gedachtegoed over de 'organische staatsleer' een aantal cruciale Nederlandse staatsrechtelijke wetten binnen; reden waarom nu van een gedecentraliseerde eenheidsstaat wordt gesproken (Toonen 1987, 1991; Raadschelders, in: NIG 1995). De hele Nederlandse bestuurlijke geschiedenis is doortrokken van inspiratiebronnen van over de grens. Momenteel lijkt de meer op flexibiliteit, financiële stimulering en ad-hoc-organisaties gerichte benadering uit de Angelsaksische wereld dominant te zijn in het vaderlandse referentiekader.

Een gebrek aan bewustzijn van de staats- en bestuursrechtelijke kaders en tradities kenmerkt de recente (voorstellen tot) wetsaanpassingen in de sectoren transportinfrastructuur en dijkversterking. Ze beogen vrijwel onveranderlijk de duur van besluitvormingsprocessen te verminderen door vanuit de infrastructuursector aanpassingen te plegen op het regime van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO 1998). Hoewel de formele doelstelling luidt dat diverse losstaande sector- en facetprocedures parallel worden geschakeld, wordt tegelijkertijd met deze parallelschakeling de bindende werking van de

door de gemeente vastgestelde bestemmingsplannen ondergraven.

Zonder expliciet de keuze te maken de decentrale opzet van de wro omver te gooien, zijn er de laatste tijd diverse ad-hocwetten aanvaard die het laatste inhoudelijke oordeel en de controle over tijdsbesteding steeds systematisch bij de lagere overheden weghalen om hen niet de kans te bieden de besluitvorming af te remmen of te saboteren. En na aanpassingen in de Tracéwet, het Nimbywetje, de Rijkswegenprocedure, de Deltawet Grote Rivieren en de Wet op de Waterkering is de stroom cosmetische ingrepen vermoedelijk nog niet ten einde, hoewel voor waarnemers van meet af aan duidelijk was hoe betwistbaar de meerwaarde van centralistische regelgeving was (Wolsink 1993).

In zijn huidige vorm en context is de wro kennelijk meer een handicap dan een aanwinst voor infrastructuurplanning geworden. Hoewel evaluaties van de eerste 'snelheidswetjes' aangeven dat de gewenste versnellingen niet worden bereikt, maar interbestuurlijke verhoudingen wel schade ondervinden, worden alvast drastischer aanpassingen in tweede tranches in gereedheid gebracht. En terwijl de wet van de beleidsaccumulatie hier voluit lijkt op te gaan, blijft het bredere institutionele verband buiten beeld en blijven de files aangroeien.

Het betoog is hier niet zozeer dat federalisten of unitaristen gelijk hebben, maar veel meer dat beide invloedssferen zich tegelijkertijd in het Nederlandse bestel bevinden en elkaar soms tegenwerken. Nederland is een mengvorm van Frans, Duits en Angelsaksisch gedachtegoed. Dit kan verfrissend werken of leerzaam zijn en het kan ook tot een vorm van vitaliteit leiden zoals we die terugvinden in het genoemde poldermodel voor de sociaal-economische sector. Maar daar is dan wel inzicht en bewustzijn in de samenhang tussen de diverse tradities voor nodig. Het alternatief is namelijk een volstrekt onbegrip over hoe bij voorbeeld snelheid van besluitvorming kan worden bevorderd en welke maatregelen daarvoor nodig zijn.

We zien het gebrek aan doorzicht ook terug in de verwarring die is ontstaan omtrent onder- of overuitputting van budgetten. Daar Nederland voorzover mij bekend het enige land is waar alle verkeersplannen en -projecten dienen te worden opgenomen in de ruimtelijke plannen en de afwegingen zelfs officieel via het ruimtelijke circuit verlopen, zijn het ju-

ridische en het financiële afwegingstraject los van elkaar komen te staan (De Jong 1998). Financiering is namelijk altijd gekoppeld aan sectorale bouwplannen en niet aan ruimtelijke afwegingen. Op die manier zijn goedkeuringen volgens wro en Tracéwet enerzijds en betalingen uit het Infrastructuurfonds volgens het MIT anderzijds, ontkoppeld geraakt, met alle verwarring vandien. In alle andere landen zijn de afwegingen sectoraal gebleven en is de band met de financiële planning daarom behouden. Daar waar het ontbreekt aan historisch, wetssystematisch en cultureel bewustzijn over de positie van Nederland, krijgen misvattingen met betrekking tot de organisatie van besluitvorming hun kans (Salet 1994a, 1994b).

De hang naar ingrijpende vernieuwing

De ontevredenheid over het verloop van de besluitvorming, zowel ten aanzien van de infrastructuurplanning als ten aanzien van het dijkbeheer is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Men verwijt Rijkswaterstaat een te technocratische aanpak en een te langzame besluitvorming. De extra wetten die worden aangenomen en de extra fondsen die worden uitgetrokken, lijken aan die lacune maar weinig te kunnen veranderen. Het geldende oud-Franse stelsel lijkt niet meer aan de eisen van deze tijd te voldoen, hetgeen ook ruiterlijk door de directeur-generaal van Rijkswaterstaat wordt toegegeven. Technische deskundigheid volstaat niet meer om de maatschappelijke behoeften van deze tijd te bevredigen. De discussie aangaan met geïnteresseerden in de samenleving komt meer centraal te staan in de cultuur van Rijkswaterstaat, evenals het optreden als regisseur in plaats van als meewerkend opdrachtgever. Rijkswaterstaat dient niet langer een staat in een staat te zijn, maar een regisserend discussiepartner met maatschappelijke partijen en een zakelijke opdrachtgever tegenover bouwers (RWS Nieuwjaarsrede DG-Rijkswaterstaat 1998).

In diverse projecten, zoals Integrale Prioriteitstelling Hoofdinfrastructuur (PI), Infralab, Infraplan en Wegverlichting, is onderzocht hoe de besluitvorming kan worden gemoderniseerd en de interactie met de maatschappelijke omgeving kan worden geïntensiveerd. De daar ontwikkelde ideeën wijzen op een fundamenteel andere benadering van besluitvorming. Maar deze worden niet zomaar opera-

tioneel, ze dienen institutioneel 'ingebod' te worden om algemeen ingang en toepassing te vinden. De vraag is nu of deze inbedding kan plaatsvinden, gebruikmakend van voorbeelden uit het buitenland, voordat de wal van de prestatiecrisis het schip van de oud-Franse waterstaat anderszins keert. Institutionele transplantatie, het overzetten van constructies uit omringende landen lettend op wenselijkheid en passendheid op de Nederlandse situatie, biedt daartoe mogelijkheden (De Jong 1998). Gesteld dat een critical juncture noopt tot een aanpassing van de institutionele structuur rond Rijkswaterstaat aan de nieuwe tijd, wat zijn dan de mogelijke ontwikkelingsrichtingen?

Drie alternatieve institutionele modellen om eclectisch, maar zorgvuldig uit te lenen

In de voorgaande paragrafen is het waterstaatbestuurlijk stelsel in Nederland gekarakteriseerd als 'oud-Frans'. Het heeft een groot nationaal beleidsvormend en financierend ministerie met een hiërarchische opbouw en een tanende hang naar technisch perfecte oplossingen op basis van deskundigheid. Aanleg en beheer geschieden door gedecon-

centreerde diensten, 'regionale directies' genaamd, die voortdurend blootstaan aan politieke interventies, die de voortgang van hun operaties vaak bedreigen. De lagere overheden zijn relatief zwak, met name omdat ze over weinig fondsen beschikken en zij compenseren deze zwakte met hindermacht via de ruimtelijke ordening. Burgers mogen regelmatig hun mening kenbaar maken via inspraakprocedures, maar omdat deze aan het einde van het traject komt, is de beleidsmatige invloed ervan nihil (Huberts 1982; Huigen, Frissen en Tops 1993; WRR 1994).

De vernieuwingen die in het Franse systeem zijn doorgevoerd in de afgelopen twee eeuwen, verdienen serieuze aandacht. Het zou voor Nederland inhouden, dat conform de officieel levende wensen de scheiding tussen beleid en uitvoering wordt verscherpt. De beleidsvormende taken van het hoofdkantoor worden geabsorbeerd binnen het centrale ministerie in Den Haag. De uitvoerende taken worden ofwel verzelfstandigd ofwel in privaat beheer onder publieke garanties gezet ofwel overgedaan naar de regionale directies, die samengroeien met provincies of regionale instanties. In een aantal op-

Tabel 2: Alternatieve institutionele modellen van waterstaat

Modellen	Oud-Frans	Nieuw-Frans	Germaans	Angelsaksisch
<i>Taken en opbouw van het nationale ministerie</i>	Groot en functioneel-hiërarchisch	Groot en functioneel-hiërarchisch	Relatief kleinschalig, ruimtelijke inpassing bij lagere overheden	Afgeslankt kerndepartement met daaromheen autonome interdependente agentschappen
<i>Instanties waardoor aanleg en beheer plaatsvindt</i>	Aanleg en beheer nog in handen van de waterstaat zelf	Aanleg en beheer grotendeels verzelfstandigd en uitbesteed aan tolbedrijven	Aanleg en beheer door deelstatelijke of kantonale bouwdiensten	Financiering en uitvoering waar mogelijk in publiek-private samenwerking met package deals
<i>Gehanteerde kwaliteitsnormen voor besluitvorming over infrastructuur</i>	Technische deskundigheid gedurende het hele traject	Technische deskundigheid bij afweging, rentabiliteit bij aanleg en beheer	Technische deskundigheid via een integraal en intermodaal afwegingsmodel of vervoersconcept	Zwaar gewicht van commerciële private belangen. Technische expertise ondergeschikt
<i>Inbreng van lagere overheden bij de afweging van infrastructuur</i>	Geen fondsen, alleen ruimtelijke blokkademacht	Substantiële fondsen en coproductie, geen ruimtelijke macht	Substantiële fondsen en coproductie, ook ruimtelijke macht	Alle overheden zijn financieel deelgenoot binnen grotere consortia
<i>Momenten voor betrokkenheid van belanghebbende partijen</i>	Tijdens inspraak aan het einde	Minimaal, gelijktijdig met milieueffect-rapportage	Tijdens inspraak aan het einde, met groeiende rol van referenda	Betrokkenheid minder gestructureerd, aan het begin soms al reële inbreng

zichten voldoet het Franse model aan het gewenste toekomstperspectief voor Rijkswaterstaat: het is sneller en bedrijfsmatiger en biedt meer ruimte voor decentrale en private inbreng. Op deze onderdelen kan het een grote inspiratiebron zijn. Anderzijds heeft het ook grote nadelen: de bureaucratie op nationaal niveau is niet ingetoomd en voor burgerinspraak bestaan zelfs nog minder voorzieningen dan in Nederland. De openheid tegenover burgers is daardoor in Frankrijk nog beperkter dan in Nederland.

We kunnen echter nog andere modellen als inspiratiebron oproepen, te weten het 'Germaanse' model (Duitsland en Zwitserland¹⁰) en het 'Angelsaksische' model (Engeland en de Verenigde Staten).

Het Germaanse model wijkt zoals blijkt sterker af van het onze, maar is ten eerste beloftevol door zijn aandacht voor een brede oriëntatie op inhoudelijke belangen die bij infrastructuurafweging spelen. Een breder bestuurlijk en in consensus uitmondend debat over aspecten die met aanleg van wegen en vaarwegen zijn gemoeid, biedt de Waterstaat grote kansen de openheid te vergroten. Ten tweede springt de meer harmonische relatie tussen de nationale en lagere overheden in het oog – die elkaar meer als gelijke partners beschouwen. Het Rijk heeft niet vrijwel alle financiële middelen in handen en kan daarom niet in de verleiding komen lagere overheden slechts als hindermacht te beschouwen. Om een dergelijke idee te realiseren, moeten ofwel regionale/provinciale infrastructuurfondsen totstandkomen ofwel het eigen belastinggebied sterk worden uitgebreid.

Ten slotte kan Rijkswaterstaat zich laten verleiden door de moderne verlokkingen van het Angelsaksische model. De invoering van dit model in de polder zou betekenen, dat er een kerndepartement ontstaat met vele diensten daaromheen. Realisatie van projecten wordt een kwestie van onderhandeling tussen vele partijen, die er alle iets van hun gading in kunnen terugvinden. *Package deals* tussen diverse autonome nationale, regionale, lokale en private partijen worden gewoon en iedere besluitvormingsconstructie wordt min of meer incidenteel en ad hoc. Een duidelijke hoofdstructuur wordt slechter herkenbaar. Over financiële middelen uit de private sector moet al duidelijkheid bestaan ver voordat de fysieke aanleg begint, vaak al relatief aan het begin.

Ook burgers kunnen hun mening geven op hoorzittingen die voorafgaan aan genomen besluiten, en niet na afloop via inspraakprocedures.

De specialistische diensten Dienst Weg- en Waterbouwkunde (dww), Bouwdienst, Meetkundige Dienst (MD), Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV), Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) komen in ieder geval op afstand te staan. De regionale directies (Noord-Nederland, Oost-Nederland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant, Limburg, IJsselmerengebied, Noordzee) komen of onder regionaal bestuur of worden ook zelfstandig. De bedrijfsmatigheid en openheid van de besluitvorming worden in dit model vergroot en voldoen in die zin dus aan de wensen die in de afgelopen tijd ten aanzien van het functioneren van Rijkswaterstaat zijn geformuleerd. Ook komen er veel meer innovatieve oplossingen voor het voetlicht van beslissers. De openheid en ongestructureerdheid werken echter vooral in het voordeel van assertieve burgers en projectontwikkelaars en voldoen daarom niet aan het klassieke beeld van een democratischer besluitvorming; we kunnen het beter meer *managerial* noemen. Een gevaar van dit model kan zijn dat de neiging ontstaat informele regels te juridificeren zoals men dat op 'het continent' gewend is. In dat geval worden ze een verstikkende dwangbuis. Wanneer het wro-systeem geheel wordt opgeofferd aan deze nieuwerwetse aanpak van 'creatieve concurrentie' (Teisman 1997) of 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' (WRR 1998) en geen drastische financiële decentralisatie plaatsvindt, wordt de Rijksoverheid in staat gesteld werkelijk de centralistische politiek te voeren, die nu alleen op papier bestaat. Mocht het ooit zover komen dat het lagere overheden zowel aan financiële als aan ruimtelijke beleidsinstrumenten ontbreekt, dan slaat ons institutioneel systeem een centralistisch pad in dat – naar te vrezen is – niet meer als gedecentraliseerde eenheidsstaat herkenbaar zal zijn.

5 Slot

Het optreden van critical junctures, cruciale kruispunten van wegen, in de ontwikkeling van institutionele systemen is per definitie nooit te voorspellen. Met gebruikmaking van het voordeel achteraf historische gebeurtenissen te kunnen duiden, is de perio-

de van de Franse overheersing en bezetting in dit artikel onderkend als critical juncture in de ontwikkeling van de waterstaatsector. Een onomkeerbare trend in de richting van centralisatie en professionalisering van het bestuur werd ingezet. Deze had het onschatbare voordeel wegverbindingen en stroomgebieden met een nationaal of interregionaal bereik bestuurlijk te behandelen als nationale of interregionale kwesties. De unitarisering is voor Nederland met recht een broodnodige modernisering geweest. Zonder goed opgeleide ingenieurs was menig kunstwerk niet totstandgekomen. Deze institutionele hervorming was echter niet van de ene op de andere dag een feit; de vorming van de eenheidsstaat en de vertakkingen daarvan naar de waterstaat kenden een pendelbeweging in de jaren 1795-1810 en zelfs daarna. Federalisten wisselden unitaristen af op relevante machtsposities en draaiden de klok soms gedeeltelijk terug. Toch moesten ook zij proefondervindelijk vaststellen dat volledige provinciale autonomie rond 1800 niet meer aan de eisen van de tijd voldeed.

In 1998 heeft het er alle schijn van dat de waterstaat opnieuw bij een cruciaal kruispunt van wegen is aangeland. Al enige tijd krijgt Rijkswaterstaat ondanks haar ontegenzeggelijke technische deskundigheid, kritiek te verwerken op het terrein van maatschappelijke responsiviteit en omgang met lagere overheden. De klachten zijn nu gericht tegen de resultaten van de 'verfransing' van de waterstaat twee eeuwen geleden: technische deskundigheid volstaat niet meer voor maatschappelijke probleemoplossing en lokale en provinciale infrastructures vereisen maatwerk en verdienen het daarom door lokale en provinciale overheden bestuurd te worden. Ook worden bij Rijkswaterstaat steeds meer posities bezet door ambtenaren die de centralisatie en verwetschappelijking van 1798 anno 1998 willen om-

buigen tot decentralisatie en vermaatschappelijking. Unitaristen krijgen ondanks hun nog immer overwegende invloed op de huidige regelgeving, meer en meer tegenstand van federalisten, al heten die nu anders.

Ook nu zal de heroriëntatie vermoedelijk een pendelbeweging kennen. Zo werd in 1990 al een decentralisatie van de besluitvorming over en financiering van de lokale infrastructuur en waterkering aangekondigd, maar deze is in de jaren daarna weinig consequent doorgezet. Provincies hebben vrijwel geen eigen middelen en gemeenten ontvangen ondanks de zogenaamde gebundelde doeluitkering (GDU) nog steeds 95% van de kosten voor lokale infrastructuur van het Rijk. De waarde van burgerinvloed en brede maatschappelijke discussie wordt van alle zijden met instemming begroet, maar er wordt bezuinigd op inspraakprocedures en er is nog weinig zeker over de definitieve vormgeving van de 'open-plan'-processen.

De institutionele hervorming is duidelijk nog niet af. Paragraaf 4 doet de federalisten drie modellen aan de hand waaruit ze kunnen putten voor de modernisering van het Nederlands bestel. Maar er is ook een verschil met 1798: er is geen buitenlandse overheerser die helpt de institutionele impasse te doorbreken. Nederland moet zelf op zoek naar buitenlandse voorbeelden en die aan zichzelf opleggen. De onmogelijkheid instituties van buiten geïmplementeerd te krijgen, is vervelend omdat Nederland nu zelf verantwoordelijk is voor zijn vernieuwingen. Maar dit heeft ook een belangrijk voordeel: instituties kunnen nu uit vrije keuze worden getransplanteerd, op basis van een bewuste inschatting van wenselijkheid en passendheid. En wellicht kan het jubileumjaar 1998 over twee eeuwen vreugdevol als critical juncture worden herdacht.

Noten

1 Dit artikel is een grondig bewerkte versie van 'Rijkswaterstaat: Een erfenis uit de Bataafse periode' in het nog te verschijnen *Watertovenaars: Delfse ideeën voor nog twee eeuwen Rijkswaterstaat*. Met dank aan Pieter de Wilde (Rijkswaterstaat) en Pieter Huisman (TU-Delft) voor hun waardevolle commentaar.

2 Al verwijzen geschiedkundige bronnen zelden expliciet naar een Franse oorsprong. Dat veranderde overigens nadat Lodewijk door zijn oppermachtige broer uit Nederland werd teruggeroepen in 1810 en Nederland daadwerkelijk bij Frankrijk werd ingelijfd. Toen werd de Waterstaat officieel de 16e divisie van de 'Ponts' (De Wilde, persoonlijke mededeling). We kunnen echter wel aannemen dat, waar heden ten dage de dominante militaire en economische invloed van Angelsaksische landen zich vertaalt in culturele en bestuurlijke hegemonie, dat destijds voor Frankrijk gold. De Franse inval creëerde het momentum voor de radicale invoering van Franse ideeën in het Nederlandse openbaar bestuur.

3 Nadat België in 1839 onafhankelijk werd, trad Jean-Baptiste Vifquain (1789-1854), die als ingenieur ervaring had opgedaan in het Nederlandse Waterstaatscorps, daar in dienst en introduceerde in België ruwweg dezelfde structuren als in Nederland, inclusief aparte regionale directies.

4 Het feit dat gemeenten formeel gelijkwaardig zijn maar grote gemeenten in werkelijkheid via informele lobby's veel machtiger zijn dan kleine, is overigens een opmerkelijke overeenkomst tussen Nederland en Frankrijk. In zijn Nederlands-Franse systeemvergelijking op het gebied van ruimtelijke planning wijst Tegelaar (1993, 53) ook op dit verschijnsel.

5 De enige uitzondering daarop is Île de France, de regio rond Parijs, waarop de nationale overheid de greep blijkbaar in het geheel niet wenst te verliezen.

6 Om preciezer te zijn, het zijn staatsondernemingen waarvan alle aandelen in handen zijn van publieke organen zoals de staat (voor minimaal 51%), de régions en andere publieke ondernemingen. SEMs leggen weliswaar aan uit eigen middelen, maar het grootste deel van hun geld betrekken ze uit de Caisse Nationale des Autoroutes, die door de staat beheerd wordt. De leningverschaffende commissie bepaalt de hoogte van de uit te geven middelen en tevens de hoogte van de toelagen. Deze Caisse wordt op haar beurt weer gevuld met midde-

len uit de nationale begroting, regionale bijdragen voor projecten en leningen door banken en beleggers (Sweers 1993, 16). Hoewel er een tendens bestaat de SEMs steeds vrijer te laten in hun financiële activiteiten, blijkt de overheid toch een stevige greep te hebben op het doen en laten van de 'private' SEMs. Dat geldt veel minder sterk voor hun managementtaken.

7 Overigens komen deze semi-private ondernemingen pas aan de bak op het moment dat het tracé in hoofdlijnen vastligt en de bouwconcessie is verleend. De invloed op politieke afwegingen van SEMs is minimaal, zo niet afwezig.

8 De VNF vervult een vergelijkbare functie voor de Franse vaarwegen, zij het dat zij zich vooral concentreren op het onderhoud van vaarwegen en dit bekostigen met opcenten op de péage en heffingen op het gebruik van hydro-elektrische energie. Gezien de beperkte mogelijkheden die er bestaan in Frankrijk om het vaarwegennet uit te breiden en tegelijkertijd enigszins kostendekkend te houden, is van aanlegactiviteiten bij de VNF niet echt sprake.

9 Deze typische 'heroverwegingscultuur' lijkt te leiden tot grote veranderingspijnen en langzame aanpassing van institutionele structuren aan maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland. Bij de reorganisatie van het binnenlands bestuur stuiten we bij voorbeeld op een vergelijkbaar fenomeen en de mogelijkheid voor de burger beroep aan te tekenen tegen overheidsbeschikkingen werd ingevoerd onder druk van Europese regelgeving.

10 In sommige gevallen, zoals Frankrijk en Duitsland, beslaat de nationale overheid een ruimtelijke schaal veel omvangrijker dan die van Nederland. Hoewel dit implicaties kan hebben voor de mogelijkheid om daar instituties uit te transplanteren, is het voor besluitvorming veel belangrijker te weten hoeveel vetomachten er in een institutionele structuur bestaan, los van de ruimtelijke schaal. Zwitserland is bij voorbeeld maar een fractie groter dan Nederland en heeft veel minder inwoners. Het aantal vetomachten van lagere overheden is er echter vele malen groter dan in Nederland. Ook staten binnen Duitsland en de Verenigde Staten kennen een aanzienlijke mate van decentralisatie en zijn vaak minder bevolkt en soms kleiner dan Nederland.

Literatuur

- Arthur, W. Brian, *Increasing returns and path dependence in the economy*. The University of Michigan Press, Ann Arbor 1994.
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A.F.A. Korsten en W.P.C. van Zanten, *Grote projecten: besluitvorming en management*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1996.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en W.M. de Jong, *Het infra-fonds tussen inhoudelijke norm en politieke afweging*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1994.
- Crozier, Michel, *Le phenomene bureaucratique*. Editions du Seuil, Parijs 1964.
- Dobbin, Frank, *Forging industrial policy: The United States, Britain and France in the railway age*. Cambridge University Press, New York 1994.
- Driessen, A.M.A.J., *Watersnood tussen Maas en Waal: Overstromingsrampen in het rivierengebied tussen 1780 en 1810*. Walburg Pers, Zutphen 1994.
- Duenk, F. en F. Hobma, *Rijkswegentracering: Coördinatie van meersporeige besluitvorming*. Delftse Universitaire Pers 1987.
- Dupuy, Francois en Jean-Claude Thoenig, *Sociologie de l'administration française*. Armand Colin-collection, Parijs 1981.
- Dussen, J.W. van der, *De financiële verhouding: Een inleiding*. VUGA, Den Haag 1990.
- Giebels, R., 'Private financiering van infrastructuur'. In: *Openbare uitgaven*, 4, 1993: 161-170.
- Fourniau, Jean-Michel, *Evaluation et conduite des grands projets d'infrastructure de transport: Des experiences de renouvellement encore hesitantes*. Paper gepresenteerd bij het colloquium Grandes Infrastructures de Transport et Territoires, juni 1995.
- Hendriks, Frank, *Beleid, cultuur en instituties: Het verhaal van twee steden*. Politiek-bestuurlijke studiën, dswo Press, Leiden 1996.
- Huberts, L.W., *De politieke invloed van protest en pressie: Besluitvormingsprocessen over rijkswegen*. dswo Press, Leiden 1982.
- Huigen, J., P.H.A. Frissen en P.W. Tops, *Het project Betuwelijn: spoorlijn of bestuurlijke coproductie? Leerervaringen voor besluitvorming inzake grootschalige infrastructuur*. Katholieke Universiteit Brabant, november 1993.
- Jong, W.M. de, *Institutionele transplantatie: Hoe goede besluitvorming over transportinfrastructuur kan worden geleend uit andere landen*. Te verschijnen in 1998.
- Krasner, Stephen D., 'Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics'. In: *Comparative Politics*, 16, 2, 1984: 223-246.
- Krasner, Stephen D., 'Sovereignty: An institutional perspective'. In: *Comparative Political Studies*, 21, 1, 1988: 66-94.
- Kolpron Consultants BV, *Besluitvorming over grote infrastructuurprojecten in een aantal Europese landen*. Deel 2 landenrapportage 1993.
- Martinand, Claude (red.), *Private financing of public infrastructure: The French experience*. Ministry of Public Works, Transportation and Tourism. Parijs 1994.
- Meny, Y. en V. Wright (red.), *Centre periphery relations in Western Europe*. Sage publications, Londen 1985.
- Ministere de l'Equippement, des Transports et du Tourisme, *Circulaire sur la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures*. (Circulaire Bianco), Parijs 15 december 1992.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Internationale vergelijking infrastructuur: Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk*. Sdu uitgevers, Den Haag 1996.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nieuwjaarsrede van de Directeur-Generaal Rijkswaterstaat*. Publicatie in het kader van Rijkswaterstaat 200 jaar, 1998.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Jaarbericht Rijkswaterstaat* 1996. Mei 1997.
- Netherlands Institute of Government (NIG), *The role of institutions in the public sector: Constraints or resources for policymaking*. Papers for the NIG conference, november 9-10 1995.
- Page, Edward C. en Michael J. Goldsmith (red.), *Central and local government relations: A comparative analysis of West European unitary states*. Sage publications, Londen 1987.
- Salet, W.G.M., *Om recht en staat: Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen*. Voorstudie 83 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage 1994a.
- Salet, W.G.M., *Gegronde bestuur: Een internationale ijkling van bestuurlijke betrekkingen*. Technische Universiteit Delft 1994b.
- Schama, Simon, *Patriots and liberators: Revolution in the Netherlands 1780-1813*. Fontana Press, Londen 1977.
- Sweers, Michiel, *Financiering van infrastructuur in Europa*. Doctoraalscriptie i.o.v. de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 12 april 1995.
- Tegelaar, Jan, *Strategische ruimtelijke sturing: Een Frans-Nederlandse systeemvergelijking*. Delftse Universitaire Pers 1993.
- Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. VUGA, 's-Gravenhage 1992.
- Teisman, G.R., *Creatieve concurrentie: Een innovatieplanologisch perspectief op ruimtelijke investeringen*. Oratie Katholieke Universiteit Nijmegen, 1997.
- Toonen, Th.A.J., *Denken over binnenlands bestuur*. VUGA, 's-Gravenhage 1987.
- Toonen, Th.A.J.: *Internationaal bestuur als institutioneel ensemble: Naar een zelfbestuurskunde*. Oratie RUL, VUGA, 's-Gravenhage 1990.
- Toussaint, H.C.: *Uitgemeten en uitgetekend: De geschiedenis van de algemene dienst van de Rijkswaterstaat*. Intern Verkeer & Waterstaat onderzoeksdocument, oktober 1997.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1990-1991, 22.236 nr 1, *Decentralisatie*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1997-1998, 21.136 nr 26, *Kustverdediging na 1990*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Besluiten over grote projecten*. Sdu uitgeverij, 's-Gravenhage 1994.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Sdu uitgeverij, 's-Gravenhage 1998.
- Wolsink, M., 'De veronderstellingen achter het NIMBY-beleid'. In: *Beleid & Maatschappij* 3, 1993: 143-151.