



De eerste stap naar een moderne vervoersinfrastructuur (2)

Ruud Filarski

De kanalenbouw van koning Willem I

Op de historicdagen in Utrecht in november jl. hield dr.ir. R. Filarski een lezing over de veranderingen op het gebied van verkeer en vervoer in de tweede helft van de achttiende en het begin van de negentiende eeuw. Het op die lezing gebaseerde artikel hebben we verdeeld over twee Kleio's. Het eerste deel stond in nummer 3, april 1997 - het tweede deel volgt hierna.

De situatie vóór Willem I

Een interessante vraag is, hoe het nu eigenlijk kwam, dat de vervoersinfrastructuur in het begin van de negentiende eeuw zo gebrekkig functioneerde.

De reden hiervoor lag naast de beperkte vervoersomvang vooral in de wijze, waarop de zorg voor de aanleg en het onderhoud in de tijd van de Republiek waren geregeld.¹ Ik beperk mij hierbij tot de vaarwegen; op de wegen was de toestand ongeveer hetzelfde.

Vóór 1795 had de centrale overheid, de Staten-Generaal, geen enkele bemoeienis met de waterstaatszorg. In theorie waren de Staten van de afzonderlijke gewesten verantwoordelijk voor het oppertoezicht op de waterstaatszorg. Daarbinnen berustte de verantwoordelijkheid voor de scheepvaartvoorzieningen vooral bij de stedelijke overheden of bij particuliere kapitaalverschaffers. Zo werd het uitgebreide

trekvaartennet van de Republiek geheel door de stedelijke overheden geëxploiteerd, terwijl particuliere ondernemers de aanleg van een groot aantal turfvaarten financierden.

Voor de uitvoering van omvangrijke vaarwegverbeteringen door steden of particuliere kapitaalverschaffers was toestemming (een "octrooi van aanleg") van de Staten van de betrokken provincie vereist. In dit octrooi werden de rechten en plichten van de aanvrager geregeld.

Binnen de Staten hadden de belangrijkste steden nagenoeg een vetorecht. Dit recht werkte vaak belemmerend op de besluitvorming. Eigenbelang ging vóór algemeen belang. Onwelgevallige Statenbesluiten konden eindeloos worden tegengehouden.

Iedere stad streefde ernaar om zijn eigen goederenvervoer te bevorderen ten koste van zijn concurrenten. In de praktijk leidde dit ertoe, dat vóór 1795 - afgezien van de aanleg van het trekvaartennet - slechts weinig vaarwegverbeteringen tot stand kwamen. De ontwikkeling van het vaarwegennet werd hierdoor sterk geremd.

Niet alleen de aanleg, maar ook het onderhoud van de vaarwegen was in

de Republiek slecht georganiseerd. In theorie zou hiervoor in het octrooi van aanleg of in een onderling contract tussen de kapitaalverschaffers een regeling moeten worden getroffen. Vaak werd echter nagelaten om hierover duidelijke afspraken te maken en deze ook schriftelijk vast te leggen. In de praktijk leidde dit meestal tot een ondoorzichtige situatie, waarbij de verantwoordelijkheden slecht waren afgebakend.²

Naar onze maatstaven schoot het onderhoud van de vaarwegen in de Republiek daarom op tal van punten tekort. Tijdgenoten oordeelden echter anders. Op J. Phillips, een Engelse binnenvaartexpert uit het begin van de negentiende eeuw, maakte het Nederlandse vaarwegennet met inbegrip van het onderhoud een uitstekende indruk. Tal van reisverslagen bevestigden dit oordeel.

De omwenteling van 1795 kegelde de bestuursstructuur van de oude Republiek omver. Een van de belangrijkste vragen voor de nieuwe machthebbers was, welke rol de centrale overheid in het nieuwe staatsbestel moest worden toebedeeld. Moest de nieuwe staat veel bevoegdheden krijgen, of moesten de provincies hun vroegere macht behouden? Over deze

Dr. ir. R. Filarski promoveerde in 1995 op de studie 'Kanalen van de koning-koopman. Goederenvervoer, binnenscheepvaart en kanalenbouw in Nederland en België in de eerste helft van de negentiende eeuw'.



Het kanaal Pommeroeul-Antoing, 1846. Op de voorgrond een gietijzeren hangbrug en daarvoor een schip dat met de hand wordt gejaagd.

belangrijke vraag bestond geen overeenstemming. Mede daardoor was het politieke klimaat gedurende de Bataafse en Franse tijd zeer onstabiel. Regeringswisselingen waren aan de orde van de dag.

De taakstelling van de rijksoverheid veranderde voortdurend, ook op waterstaatkundig gebied. Dit leidde in 1798 tot de oprichting van een centrale waterstaatsorganisatie, de latere Rijkswaterstaat. Bij deze organisatie werden van meet af aan de zorg voor de voornaamste vaarwegverbindingen en wegen ondergebracht. De voornaamste aanleiding om de waterstaatszorg te centraliseren was de toestand van de grote rivieren, die grote zorgen baarde. Bijna iedere winter waren wel ergens dijkdoorbraken. In de rampjaren 1769, 1784, 1799, 1809 en 1820 kwamen grote delen van het rivierengebied onder water. Gebrek aan samenwerking maakte een snel en doeltreffend ingrijpen vrijwel onmogelijk. Centralisatie bood de mogelijkheid om op waterstaatkundig gebied slagvaardiger op te treden. De beginperiode van de jonge waterstaatsorganisatie werd gekenmerkt door veranderingen en onzekerheid. Taakstelling en bevoegdheden wisselden voortdurend en waren in de prak-

tijk vaak onduidelijk. Pas tijdens de regering van Lodewijk Napoleon werd een zekere mate van stabiliteit bereikt.

De waterstaatsorganisatie onder Willem I

Spoedig nadat Willem I de regering van het Franse regime had overgenomen, dook de vraag welke bevoegdheden de rijksoverheid op waterstaatkundig gebied moest hebben opnieuw op. De grondwet, die in 1815 na de vereniging met België tot stand kwam, gaf hierop het antwoord. In grote trekken werd aangeknoopt bij de waterstaatkundige organisatie, zoals die tijdens de regering van Lodewijk Napoleon bestond. De grondwet gaf de koning het oppertoezicht over de waterstaat in het gehele koninkrijk. Daarnaast werd de taakafbakening tussen het Rijk en de provincies geregeld. De rijksoverheid werd belast met het beheer van de zeegaten, de grote rivieren en toen deze werden aangelegd ook met een aantal grote doorgaande wegen en vaarwegen. Voorts opende de grondwet voor het Rijk de mogelijkheid om waterstaatswerken te subsidiëren. De provincie werd verantwoordelijk voor een aantal waterstaatswerken met een meer regionaal karakter. Krachtens de grondwet bepaalde de koning, welke waterstaatswerken onder

provinciaal beheer zouden komen. Daarnaast waren er evenals tijdens de Republiek een groot aantal waterstaatswerken in beheer bij waterschappen, steden of particuliere kapitaalverschaffers.³

Vergelijken we deze nieuwe grondwet nu met de situatie vóór 1795, dan zijn er een aantal belangrijke verschillen. Tot 1795 lag de primaire verantwoordelijkheid voor de waterstaat bij de provincies. Adequaat optreden van de overheid werd door lokale belangtengestellingen bemoeilijkt. Daarnaast beschikten de provincies nauwelijks over een technisch apparaat om een doeltreffend beleid voor te bereiden en uit te voeren. Na 1815 had het Rijk de primaire verantwoordelijkheid voor de waterstaat overgenomen. De grondwet bood een krachtig vorst als Willem I voldoende mogelijkheden om zijn beleid te ontwikkelen. Daarnaast hadden de voorgaande regeringen ervoor gezorgd, dat de koning over een klein, maar hoogwaardig technisch ambtenarenkorps kon beschikken.

De omvang van het waterstaatsapparaat was beperkt. In 1815 werkten op het ministerie maar 25 ambtenaren, die zowel met de Nederlandse als

Belgische waterstaatszaken belast waren. Na de samenvoeging met Binnenlandse Zaken werd dit aantal nog verminderd. Daarnaast stond het eigenlijke technische apparaat. In 1818 omvatte dit tachtig ingenieurs en aspirant-ingenieurs, van wie er 31 uit België afkomstig waren. Deze werden bij de uitvoering van werken bijgestaan door opzichters, die soms in vaste dienst waren, maar vaak ook per project werden ingehuurd.

Het waterstaatsapparaat leverde de organisatorische en technische basis voor de verbeteringen van de vervoersinfrastructuur, die in de eerste helft van de negentiende eeuw plaatsvonden. Dit geldt niet alleen voor de kanalen- en wegenbouw, maar ook voor de spoorwegenaanleg. De ingenieurs, die voor het ontwerp en de uitvoering van de eerste spoorwegen verantwoordelijk waren, werden door Willem I vanuit het waterstaatsapparaat voor deze taak beschikbaar gesteld.

Het onderhoud van de vaarwegen

De instelling van een overheidsorgaan als de Rijkswaterstaat betekende niet, dat de zorg voor het onderhoud van de vaarwegen nu eensklaps overal in ons land goed georganiseerd was. Integendeel! Ook in de eerste helft van de negentiende eeuw waren er bij het onderhoud tal van problemen.

In de bovenste bestuurslagen vielen de problemen nog wel mee. De taakverdeling was hier goed geregeld en de bevoegdheden van het Rijk en de provincies waren in de wetgeving vrij duidelijk afgebakend.⁴ Rijk en provincies samen beheerden echter slechts een klein deel van het vaarwegennet. Voor het overige was onduidelijkheid troef. Hier bracht de wetgeving in de eerste helft van de negentiende eeuw geen wijziging in de taakstelling. De taakverdeling, die in de oude Republiek had gegolden, bleef op een groot deel van het vaarwegennet dus ongewijzigd van kracht. Vaak was nagelaten om over het vaarwegbeheer duidelijke afspraken te maken en vast te leggen. In de praktijk leidde dit tot een ondoorzichtige situatie en een lappendeken van verplichtingen.

Nemen we als voorbeeld de belangrijke vaarweg van Amsterdam naar de Rijn (Lek), de Keulse Vaart. Deze werd tussen 1821 en 1824 verbeterd op kosten

van het Rijk en de steden Amsterdam en Utrecht. Daarbij werd nagelaten een goede regeling voor beheer en onderhoud te treffen. Dertig jaar later werd geconstateerd dat de vaardiepte opnieuw ernstig te kort schoot en dat schepen voortdurend aan de grond liepen. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland schetsten de situatie toen als volgt.

Komend van Amsterdam wordt de Hogesluis door Amsterdam beheerd. De Amstel wordt onderhouden door het Heemraadschap van Amstel en Nieuwer-Amstel. Wie de Weespervaart moet onderhouden schijnt in het duister te liggen. Van de sluis te Weesp zijn de lasten en baten voor rekening van de gemeente. De Vecht ligt tot Utrecht onbeheerd, terwijl de bruggen door de gemeente worden onderhouden. Bij Utrecht komt een deel van de Vecht van de Rode Brug tot aan de Weerds sluis ten laste van die stad. De Weerds sluis behoort ook aan de stad en de Vaartse Rijn werd in 1819 aan de provincie overgedragen. De baten en lasten van de sluis te Vreeswijk zijn voor rekening van de stad Utrecht, terwijl de bruggen tussen de Weerds sluis en Vreeswijk door de aanliggende gemeenten worden onderhouden. Gedeputeerden eindigden met de constatering: *"Het schijnt bijna ongelooflijk dat zoodanige toestand dertig jaren heeft bestaan, zonder tot meer verwarring te leiden, dan waarin het Gouvernement werd betrokken. De tijd schijnt gekomen daaraan een einde te maken."*

Veelzeggend in dit kader zijn ook de woorden van Gedeputeerde Staten van Friesland, die in 1835 in een omvangrijk verbeteringsplan voor de Friese vaarwegen opmerkten: *"dat onder de vaarten en kanalen welke uitgediept moeten worden zich vele bevinden, die door corporatiën, gemeenten, naastlegers [= aanwonenden] of andere pligtschuldigen geslat⁵ of onderhouden moeten worden, maar dat het niet mogelijk geweest is, deze reeds thans alle aan te duiden of te bepalen hoe verre derzelver pligten gaan"*.

Gedeputeerden stelden voor hiernaar een nader onderzoek in te stellen. Kennelijk ontbrak het zelfs de gedeputeerden op dit essentiële punt aan informatie en was de situatie te gecompliceerd om hiervan snel een overzicht te krijgen.

Resumerend kan worden gesteld, dat het onderhoud van vaarwegen naar

onze maatstaven slecht georganiseerd was. Het beheer was versnipperd en de verantwoordelijkheid voor vitale beheerstaken was soms niet geregeld. Het gevolg was, dat de vaarwegen op tal van plaatsen tekort schoten. De verdienste van de wetgeving van Willem I is, dat deze situatie voor de grote doorgaande verbindingen doorbroken werd. Op lokaal niveau leidde de wetgeving echter niet tot veranderingen.

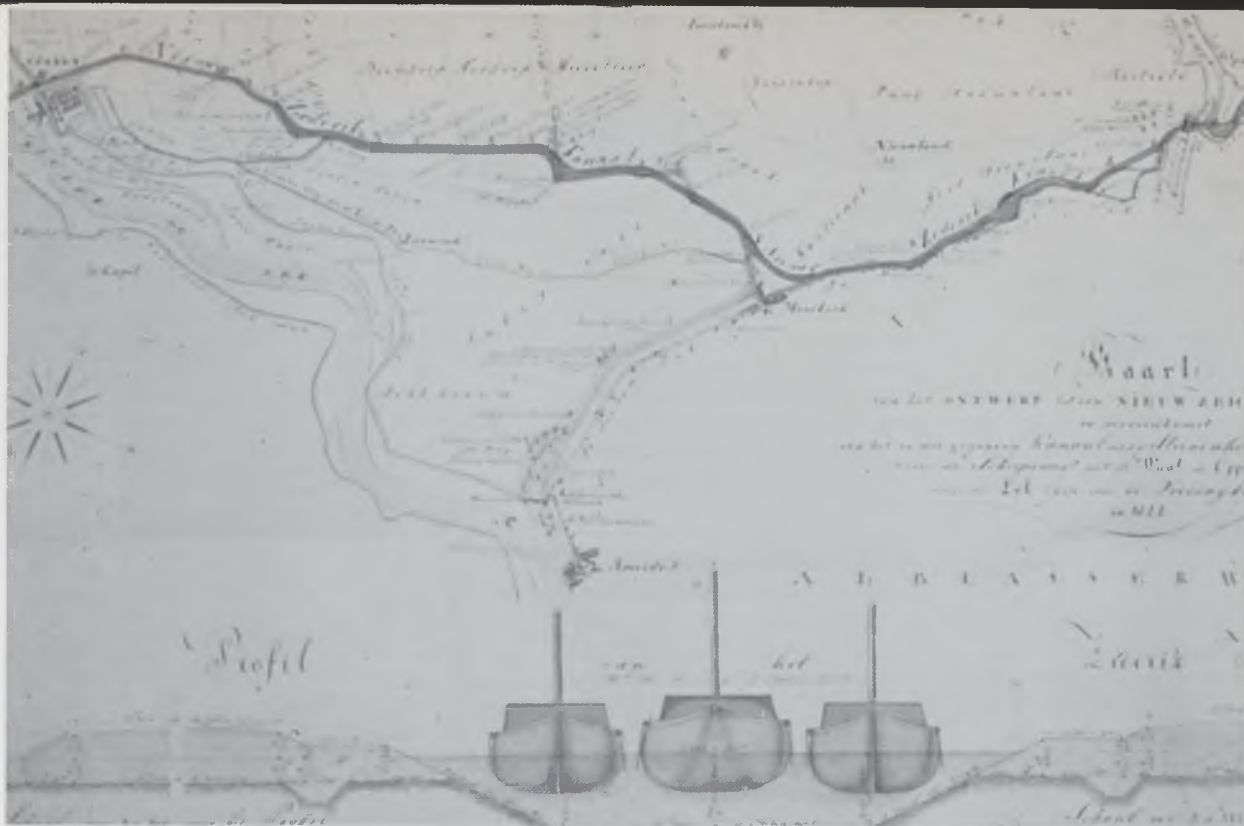
De kanalenbouw van Willem I

Tussen 1800 en 1850 werd in ons land in de aanleg en verbetering van vaarwegen 118 miljoen gulden, van wegen 26 miljoen gulden en van spoorwegen 23,5 miljoen gulden geïnvesteerd.⁶ Op basis hiervan mag worden geconcludeerd, dat het belang van vaarwegen in het vervoersbeleid in die periode sterk overheerste.

Naar de toenmalige maatstaven ging het daarbij om enorme bedragen. Zo waren de investeringen, die tijdens de regering van Willem I in het vaarwegennet werden gedaan, in verhouding tot het nationale inkomen vergelijkbaar met onze eigen inspanningen in de Deltawerken.

Om wat voor projecten ging het daarbij? Allereerst werden het Noord-Hollandsch Kanaal, het Voornse Kanaal, het Kanaal Gent-Terneuzen, het havenkanaal van Middelburg en het Kanaal Brugge-Sluis gegraven, waardoor Amsterdam, Rotterdam, Gent, Middelburg en Brugge een nieuwe verbinding met de zee kregen. Ten tweede werd door de verbetering van de Keulse Vaart en de bouw van het Zederikkanaal de vaarweg van Amsterdam naar de Rijn verbeterd, die vooral voor de handel met het Duitse achterland van belang was.

Een volgend project was de bouw van de Zuid-Willemsvaart, die het oostelijke deel van Noord-Brabant ontsloot en tevens een nieuwe verbinding tussen het noordelijke en het zuidelijke deel van Willem I's koninkrijk vormde. In het oosten van ons land werd de Willemsvaart aangelegd, die voor het turfvervoer vanuit Drenthe en Overijssel naar de IJssel en het gebied rond de grote rivieren een betere afvoermogelijkheid opleverde. Het Apeldoorns Kanaal moest het gebied bij de koninklijke residentie Het Loo betere transportmogelijkheden verschaffen.



Plantekening van het Zederikkanaal, dat in 1825 in gebruik werd genomen.

In België werden de kanalen Mons-Condé, Pommeroeul-Antoing en Brussel-Charleroi aangelegd, waardoor het steenkolenvervoer vanuit de voornaamste Belgische mijnbouwgebieden werd vergemakkelijkt.

Doelstellingen en motieven

Bij het economische beleid van Willem I stonden twee doelstellingen centraal. Enerzijds greep hij terug naar het traditionele concept van de Hollandse stapelmarkt uit de zeventiende eeuw en probeerde hij de handel, de scheepsbouw en de trafieken in de zeehavens te doen herleven. Anderzijds ondersteunde hij jonge veelbelovende bedrijfstakken, zoals de mijnbouw, de metaalnijverheid, de textielindustrie en de machinebouw, die vooral in België waren gevestigd.

Vanuit economisch oogpunt waren deze prioriteiten begrijpelijk. De zeehavens waren ondanks hun economische achteruitgang nog steeds van grote betekenis. De jonge industrieën in het zuiden vormden een technologisch speerpunt, dat voor de economische ontwikkeling van het koninkrijk van grote betekenis kon zijn. Met tal van maatregelen, zoals douane-tarieven, subsidies en gerichte innovatie, maar ook door de oprichting van nieuwe organisaties, zoals de Nederlandsche Handel-Maatschappij en de Algemeene Nederlandsche Maatschappij ter Begunstiging van de Volkswijlt trachtte de koning zijn doelstellingen te realiseren.

Uit mijn onderzoek blijkt, dat het vaarwegenbeleid van Willem I goed aansloot bij zijn economische en politieke doelstellingen. Binnen het vaarwegenbeleid kreeg de verbetering van de concurrentiepositie van de zeehavens ongetwijfeld de hoogste prioriteit. Van de 25 vaarwegprojecten, die tijdens de regering van Willem I in uitvoering waren, hadden twaalf tot doel om de toegankelijkheid van de zeehavens te verbeteren. Daarbij ging het zowel om de maritieme toegangswegen als om de achterwaartse verbindingen. Vanuit economisch oogpunt is deze prioriteit heel begrijpelijk. De zeehavenverbindingen vertoonden ernstige tekortkomingen. Verbetering van de infrastructuur kon de kwakkelende bedrijvigheid in de zeehavens een belangrijke steun in de rug geven.

Een tweede motief voor de kanaalaanleg werd gevormd door het toenemende brandstoffenvervoer. Het ging daarbij om het transport van steenkolen en turf uit de wingebieden in zuid-België en noordoost-Nederland naar de bedrijfs- en bevolkingsconcentraties in Vlaanderen, Holland, Noord-Frankrijk, Zuid-Brabant en de omgeving van Luik. Vooral het Belgische steenkolenvervoer vormde hierbij een dominerende factor. Transportkosten speelden bij de afzetmogelijkheden van de steenkolen een grote rol. Door de verbetering van de vervoersmogelijkheden werden niet alleen de mijnbouw, maar ook jonge opkomende bedrijfstakken zoals de

metaalnijverheid, de textielindustrie en de machinebouw gestimuleerd.

De derde prioriteit van het vaarwegenbeleid lag bij de landbouwsector. Het ging hierbij zowel om een verhoging van de agrarische produktie als om een verbetering van de afzetmogelijkheden. Deze doelstellingen konden zowel door de aanleg van kanalen als door een verbetering van de waterhuishouding worden bereikt. Door kanaalaanleg kon het transport van landbouwprodukten en mest worden bevorderd. Bij de waterhuishouding ging het vooral om een verbetering van de afwatering en een vergroting van de veiligheid van laagliggende polders.

Een vierde motief voor de kanaalaanleg werd gevormd door de defensiebelangen. De regering van Willem I volgde op een periode van twintig jaren van ononderbroken oorlogvoering. Geen wonder dat de defensie binnen het regeringsbeleid een hoge prioriteit had en dat het streven erop was gericht om herhaling van deze gebeurtenissen te voorkomen. Betere verbindingen konden de militaire weerstandskracht verhogen. Het ligt voor de hand, dat deze factor ook bij het vaarwegenbeleid een rol speelde.

De vijfde prioriteit van het vaarwegenbeleid was het scheppen van werkgelegenheid. Op het eerste gezicht zal het wellicht verbazing wekken, dat een hedendaags motief als de bevordering van de werkgelegenheid ook tijdens de

regeringsperiode van Willem I een belangrijke rol speelde. De toenmalige regeringen hebben nu eenmaal niet de naam, dat zij een sociaal beleid voerden. Bedacht moet echter worden, dat armoede, werkloosheid, landloperij en armenzorg in het begin van de negentiende eeuw belangrijke maatschappelijke problemen vormden.

Naast sociale bewogenheid zal bij het regeringsbeleid vermoedelijk ook de angst voor hongeropstootjes en ernstiger ongeregelde zaken een rol hebben gespeeld. Openbare werken verschaften de armen brood en vormden een uitlaatklep om sociale spanningen te verminderen.

Tenslotte werd het vaarwegenbeleid beïnvloed door Willem I's politieke doelstellingen. Een van de voornaamste daarvan was ongetwijfeld de smelteling van de beide koninkrijksdelen tot één samenhangend geheel. Het is dus alleszins verklaarbaar, dat we dit motief ook bij de kanalenbouw terugzien.⁷

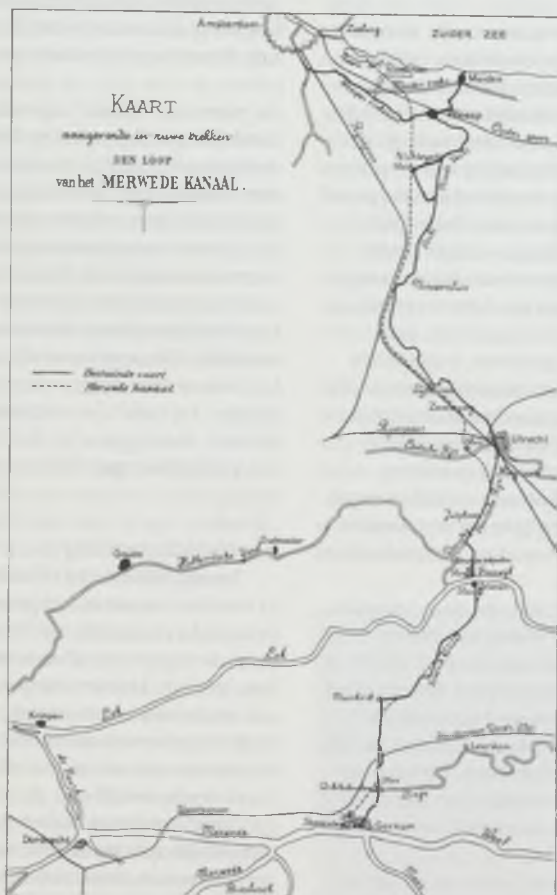
Het nut van het overheidsbeleid

Hoe stond het nu met de effectiviteit van Willem I's vaarwegenbeleid? Allereerst blijkt uit mijn onderzoek, dat de kanalenbouw ter bevordering van de binnenlandse economische activiteiten, zoals de nijverheid, de mijnbouw en de landbouw zeer effectief was. De drie steenkolenkanalen, het Kanaal Pommeroeul-Antoing, het Kanaal Mons-Condé en het Kanaal Brussel-Charleroi vormden vanuit nationaal economisch oogpunt een uitstekende investering. Hetzelfde gold voor een turfroute als de Willemsvaart en voor een regionale ontsluitingsvaarweg als het Apeldoorns Kanaal. Het besluit van de koning om de Zuid-Willemsvaart aan te leggen was weliswaar een kostbare gok, maar bleek achteraf zeker gerechtvaardigd.

Aan de andere kant moet worden geconstateerd, dat Willem I's pogingen om de zeehavenbedrijvigheid door grootschalige kanalenaanleg te stimule-

ren bijna volledig faalden. Vooral het Noordhollandsch Kanaal was aanvankelijk een kostbare mislukking. Dit kanaal werd vijftien à twintig jaar te vroeg gebouwd, waardoor de staat langdurig voor de kosten moest opdraaien, zonder dat daar maatschappelijke voordelen tegenover stonden. Ook zeevaartkanalen als het Kanaal Brugge-Sluis, het havenkanaal van Middelburg en het Kanaal Gent-Terneuzen werden niet of nauwelijks door de zeevaart gebruikt. Slechts het Voornse Kanaal vormde in deze sector een uitzondering. Bij de verbindingen van de zeehavens met hun achterland was de aanleg van het Zederikkanaal aanvankelijk een fiasco, maar de verbetering van de Keulse Vaart lijkt zeker gerechtvaardigd.

Toch is het de vraag in hoeverre deze "mislukkingen" Willem I moeten worden aangerekend. Zo lijkt de aanleg van het Kanaal Brugge-Sluis, waartoe in het hongerjaar 1816-1817 werd besloten, primair bedoeld als werkgelegenheidsproject en als uitlaatklep om de sociale spanningen te verminderen. In dit opzicht voldeed het project wel degelijk. Het havenkanaal van Middelburg werd uitgevoerd op initiatief van de lokale overheden en werd grotendeels door de regio betaald. De koning was voor dit project dus slechts in beperkte mate verantwoordelijk. Bij het Kanaal Gent-Terneuzen bleek de raming van het zeevaartverkeer, die tevoren door het waterstaatsapparaat werd opgesteld, te optimistisch. Daarnaast leidden onverwachte problemen bij de uitvoering tot een aanzienlijke kostenverhoging. Ook het Zederikkanaal leek op het eerste gezicht een zinvol project. De koning gokte hier echter mis. Na de voltooiing bleek het verkeer tegen te vallen. De besluitvorming over de aanleg van het Noordhollandsch Kanaal werd waarschijnlijk beïnvloed door de onjuiste visie van de voornaamste adviseur van de koning, de waterstaatsingenieur Jan Blanken. Deze sprak als zijn verwachting uit, dat de ondiepte op de Zuiderzee bij Pampus in snel tempo zou verergeren, waardoor Amsterdam voor grote zeeschepen volledig onbereikbaar zou worden. De koning en zijn adviseurs zagen de toekomst van Amsterdam in deze periode uiterst somber in. Willem I's overhaaste beslissing om een grootschalig kanaal aan te leggen, dat voor de grootste zeeschepen toegankelijk zou zijn, werd mede ingegeven door



Vanaf de Lek naar het Zuiden is 'de bestaande vaart' het Zederikkanaal.



Koning Willem I, portret uit 1845.

zijn angst, dat Amsterdam anders een dode stad zou worden.

Achteraf kan worden vastgesteld, dat Willem I's vaarwegenbeleid in sterke mate een voorwaarde-scheppend beleid is geweest. In België met zijn sterk expanderende industrie en mijnbouw leverden de nieuwe verbindingen onmiddellijk een ruim profijt op. In Nederland, waar de economische ontwikkeling aanvankelijk stagneerde, was de kanalenbouw gedeeltelijk voorbarig. Toch mag het belang van Willem I's beleid ook voor Nederland niet worden onderschat. Door zijn toedoen beschikte ons land na 1850, toen de economie sterk begon te groeien, over een aantal goede verbindingen, die het toemerkende vervoer zonder onoverkomelijke problemen konden verwerken. Veertig jaar na hun voltooiing vormden Willem I's kanalen zowel in Nederland als België de basis van een intensief gebruikt transportsysteem, dat voor de economische ontwikkeling van beide landen onmisbaar was.

Willem I als staatshoofd, als manager en als mens

Een sterke eigenschap van Willem I was ongetwijfeld zijn strategische visie. Groot-schalige zeevaartkanalen als het Noord-Hollandsch Kanaal en het Kanaal Gent-Terneuzen, maar ook zijn economische beleid, getuigen onmiskenbaar van verbeeldingskracht en van het vermogen om tot een nieuwe aanpak te komen. Daarnaast beschikte de koning over het vermogen om zijn doelstellingen te realiseren. Het ging hierbij om een combinatie van karaktertrekken, zoals een onafhankelijke oordeelsvorming, durf, vasthoudendheid, maar ook om financiële inventiviteit.

Willem I's staatsapparaat was een goed geoliede machine, die vaak sneller werkte dan de huidige ambtenarij. Binnen dit apparaat nam hijzelf de centrale positie in. Bij hem kwamen alle lijnen bijeen. Hij organiseerde en hij maande zijn ministers, zijn gouverneurs en zijn ambtenaren tot spoed. Hijzelf nam alle beslissingen, soms tegen het oordeel van zijn ministers in. Hij had een grote financieel-economische belangstelling en zorgde ervoor over allerlei zaken goed geïnformeerd te zijn. Zijn vermogen om te werken was indrukwekkend.

Gezien al deze kwaliteiten is het opmerkelijk, dat hij voor de ontwikkeling van zijn denkbeelden vaak op de ideeën van derden was aangewezen. Belangrijke projecten, zoals de oprichting van de Nederlandsche Handel-Maatschappij en ook de meeste kanaalplannen, berustten niet op zijn visie, maar op initiatieven van derden. De kracht van Willem I was, dat hij nieuwe denkbeelden op hun waarde kon schatten en het vermogen bezat om ze daarna te realiseren.

Daar tegenover stonden zijn zwakke punten. Uit mijn onderzoek blijkt, dat de besluitvorming over de kanalenbouw opmerkelijke lacunes vertoonde. Dit gold vooral voor de financieel-economische voorbereiding van de projecten. De koning en zijn adviseurs gingen vaak te haastig te werk. Belangrijke vooronderstellingen werden onvoldoende getoetst en alternatieve mogelijkheden om tot een betere oplossing te komen werden nauwelijks in beschouwing genomen. Ingrijpende besluiten werden dikwijls in een prematuur stadium genomen, zodra het verzamelde materiaal in de gewenste oplossingsrichting leek te wijzen. Kosten-batenanalyses ontbraken regelmatig en de analyses die wel werden uitgevoerd vertoonden grote tekortkomingen.

Een belangrijk deel van deze tekortkomingen was te wijten aan Willem I. Frappant is, dat deze koning, die in de geschiedenisboeken toch bekend staat als een vorst met veel economisch inzicht, met de povere kwaliteit van de analyses genoegen nam. De kans op economische mislukkingen werd hierdoor natuurlijk aanzienlijk vergroot.

Een tweede zwak punt van de koning was zijn financieringsbeleid en zijn gebrek aan politieke souplesse. Door handig gesjoemel met overheids-gelden

en geldleningen ontnam hij de Staten-Generaal de mogelijkheid om de staats-uitgaven op een effectieve wijze te controleren. Vervolgens gebruikte hij een deel van het beschikbare geld om heimelijk - tegen de wil van de Tweede Kamer - kanalen te bouwen.

Dat de koning dit klaarspeelde, getuigt van zijn overwicht in het staatsbestel, maar ook van een ernstige onderschatting van de ergernis, die zijn optreden opriep bij zijn onderdanen. Argwanend vroegen een aantal kamerleden zich af, hoe de koning de kanalenbouw financierde. Toen dit geheim in 1829 uiteindelijk aan het parlement werd geopenbaard, reageerde de Tweede Kamer dan ook woedend. De eigenzinnige handelwijze van de koning, die zich ook op tal van andere beleidsgebieden manifesteerde, had tot gevolg dat hij het vertrouwen van de Staten-Generaal en de publieke opinie geleidelijk verspeelde. De tegenkrachten, die hierdoor ontstonden, zouden in het zuiden uiteindelijk onontkoombaar tot de Belgische afscheiding leiden. In het noorden bracht het halsstarrige beleid, dat de koning na de Belgische afscheiding voerde, de staat aan de rand van een bankroet.

Als mens was Willem I eigenzinnig en kon hij slecht tegen kritiek. Hij kon niet delegeren en hield zich vaak te veel met details bezig. Teamwerk en openheid waren hem vreemd. Hij behandelde zijn ministers niet als teamleden, maar als dienaren. In zijn contacten van mens tot mens schoot hij ernstig te kort. Rechtstreekse confrontaties vermeed hij. Onaangename dingen durfde hij mensen niet direct in hun gezicht te zeggen. Hij hield zijn medemensen op afstand. Veelzeggend is, dat hij ook in zijn privé-leven geen echte vrienden had.

Slotbeschouwing

Tussen 1800 en 1870 voltrok zich in ons land, zowel in het personen- als het goederenvervoer, een ingrijpend veranderingsproces. Overal werden in deze periode kanalen, wegen en later ook spoorwegen aangelegd. Daarnaast deden nieuwe vervoermiddelen zoals het stoomschip en de stoomlocomotief hun intrede, terwijl ook de vervoersorganisatie ingrijpend verbeterd werd. Uiteindelijk zouden al deze veranderingen tot een enorme snelheids- en productiviteitsvergroting leiden. De kanalenbouw van Willem I was in dit proces, gemeten naar de omvang

van de investeringen, de eerste belangrijke stap. Het was ook een logische stap. Het personenvervoer nam in het toenmalige vervoerssysteem slechts een ondergeschikte positie in. Het vervoer van goederen was enorm duur. Iedere economische activiteit werd in sterke mate door de slechte transportmogelijkheden beïnvloed. Verbeteringen van het transportsysteem waren daarom in deze periode van groot belang en konden zowel tot aanzienlijke kostenbesparingen als tot nieuwe economische activiteiten leiden. De bouw van kanalen was daarbij, zeker in een vlak land als Nederland, het meest doeltreffende middel. De regeringsperiode van Willem I vormde in ons land de eerste periode, waarin de rijksoverheid doelbewust en op grote schaal in de verbetering van de vervoersinfrastructuur investeerde. De koning nam in deze ontwikkeling zelf het initiatief. Zonder de krachtige impulsen van deze eigenzinnige vorst zouden in deze periode slechts weinig vaarwegverbeteringen tot stand zijn gekomen.

Reeds tijdens de Bataafse Republiek en vooral onmiddellijk daarna tijdens de regering van Lodewijk Napoleon had de rijksoverheid de zorg voor de aanleg en het onderhoud van de nationale hoofdinfrastructuur op zich genomen. Hiervoor werd een speciaal overheidsorgaan opgericht: de latere Rijkswaterstaat. Willem I zorgde ervoor, dat deze situatie werd bestendigd en verder werd uitgebouwd. De rijkswaterstaat leverde de organisatorische en technische basis voor de verbeteringen van de vervoersinfrastructuur, die in de eerste helft van de negentiende eeuw plaatsvonden.

De koning had zich tot doel gesteld om zijn staat tot welvaart te brengen. In zijn gedachten zag hij zijn koninkrijk zich ontwikkelen tot een krachtige industriestaat en een handelsgrootmacht. Een goed vaarwegennet beschouwde hij daarvoor als één van de basisvoorwaarden. Bij zijn beleid richtte hij zich vooral op twee speerpunten. Aan de ene kant probeerde hij de handel en de bedrijvigheid in de zeehavens te doen herleven. Het ging daarbij zowel om de verbetering van de maritieme toegangswegen als van de vaarwegen, die de zeehavens met het Duitse achterland verbonden. Een tweede speerpunt bij de kanalenbouw werd gevormd door het toene-

mende brandstoffenvervoer. Vooral het Belgische steenkolenvervoer vormde hierbij een dominerende factor. Transportkosten speelden bij de afzetmogelijkheden van steenkolen, maar ook bij het Nederlandse turfvervoer, een grote rol. Door de verbeteringen van de vervoersmogelijkheden werden niet alleen de mijnbouw, maar ook veelbelovende bedrijfstakken zoals de metaalnijverheid, de textielindustrie en de machinebouw gestimuleerd. Andere motieven voor de kanalenbouw waren de bevordering van de agrarische produktie en de ontsluiting van onontgonnen gebieden, de verbetering van de waterhuishouding, defensiebelangen, vergroting van de werkgelegenheid en de verbetering van de verbindingen tussen de noordelijke en de zuidelijke landsdelen.

In België met zijn sterke expanderende industrie had zijn beleid direct succes; in Nederland was de kanalenaanleg gedeeltelijk voorbarig. Toch mag het belang van Willem I's beleid ook voor Nederland niet worden onderschat. Dit geldt met name voor de positie van de zeehavens. Men kan zich afvragen, hoe Amsterdam en Rotterdam zich zouden hebben ontwikkeld, indien Willem I een ander beleid zou hebben gevoerd. Vooral de toekomst van Amsterdam was dan onzeker geworden. De verbetering van het vaarwegennet legde uiteindelijk de grondslag voor een betrouwbaar en goedkoop verbindingennetwerk voor het goederenvervoer, dat tot heden zijn waarde heeft behouden.

Alles overziende kom ik tot de conclusie, dat de kanalenbouw in de periode tussen 1815 en 1830 in ons land de eerste grondslag voor een moderne vervoersinfrastructuur legde. Willem I was daarbij de belangrijkste initiatiefnemer.

Literatuur

- R. Filarski, *Kanalen van de koning-koopman. Goederenvervoer, binnenscheepvaart en kanalenbouw in Nederland en België in de eerste helft van de negentiende eeuw* (Amsterdam 1995)
P. Groote, *Kapitaalvorming in infrastructuur in Nederland, 1800-1913* (Ridderkerk 1995)
Z.IJ. van der Meer, *Het opkomen van den Waterstaat als taak van het landsbestuur in de Republiek der Verenigde Provinciën* (Delft 1939)
H. Riems, *Het Amortisatie-syndicaat. Een studie over de staatsfinanciën onder Willem I* (Amsterdam 1935)
G.P. van de Ven, *Aan de wieg van Rijkswaterstaat, wordingsgeschiedenis van het Pannerdensch Kanaal* (Zutphen 1976)

Noten

1. De Republiek nam daarmee overigens geen uitzonderingspositie in. In de omliggende landen was de situatie ongeveer hetzelfde.
2. Deze situatie duurde voor het grootste deel van het vaarwegennet ook in de eerste helft van de 19e eeuw voort.
3. Voor een meer uitgebreid overzicht van deze taakverdeling: zie Filarski, 85-89.
4. Zie de voorgaande paragraaf.
5. Een slatting is een uitdieping waarbij de vaart wordt drooggezet en vervolgens wordt uitgegraven.
6. Het gaat hierbij om de bruto kapitaalinvesteringen tegen contante prijzen van 1913.
7. Voor een meer uitgebreide analyse van de motieven die bij de kanalenaanleg een rol speelden, zie: Filarski, 284-300.

Jan Blanken in het uniform van inspecteur-generaal van de Waterstaat. 1823.

