

obin gaat daar uitvoerig op in. Een interessante door hem aangerode kwestie is de beïnvloeding van het debat over, en het beleid rond de Zuiderzeewerken door de romanliteratuur. Voor een eerste verkenning van dit terrein moet de lezer echter niet in het artikel zelf zijn, maar in de inleiding op de hele bundel, die ook van de hand van Sintobin is. De allerlaatste bijdrage is van Wiel Kusters. Hij bespreekt het gedicht *Afsluitdijk* van M. Vasalis uit 1940, waarvan de eerste regels luiden: ‘De bus rijdt als een kamer door de nacht / de weg is recht, de dijk is eindeloos’.

Alles bij elkaar levert *Getemd maar rusteloos* een verfrissende kijk op het veelbestudeerde onderwerp van het Zuiderzeeproject. Natuurlijk bestaat er bij een multidisciplinaire aanpak altijd kans dat er een boek uit de bus komt waarin de bijdragen als los zand aan elkaar hangen. Dankzij de slimme indeling van de bijdragen in vijf goed gekozen thema’s is dit risico vermeden. Bovendien is de grondtoon die in de verschillende bijdragen doorklinkt gelijk, zo stelt Sintobin terecht in zijn inleiding. Steeds constateren de auteurs weemoed over wat op het punt stond te verdwijnen gecombineerd met trots op de Zuiderzeewerken en vertrouwen in de toekomst. Vanzelfsprekend zijn er nog veel meer invalshoeken denkbaar dan de set die in de bundel aan bod komt. Sintobin onderkent dat in zijn inleiding en wijst bijvoorbeeld op een benadering vanuit de medische wetenschap. Dit naar aanleiding van door hem in romans aangetroffen opmerkingen over degeneratie en inteelt in de besloten vissersdorpen en -stadjes.

De bundel is royaal geïllustreerd en achterin zijn samenvattingen van de bijdragen in het Engels te vinden. Een ‘abstract’ van de inleiding ontbreekt echter en ook de indeling in de vijf genoemde thema’s is achterwege gelaten. Dat is jammer, want juist door de goed gekozen structuur en Sintobin’s introductie wordt de som een stuk groter dan de delen. Het zal echter duidelijk zijn dat dit aan de waarde van *Getemd maar rusteloos* als goed gereviseerde en geslaagde multidisciplinaire onderneming niets afdoet.

## De beheersing van de rivieren

PIETER  
HUISMAN

Alex van Heezik, *Strijd om de rivieren. 200 jaar rivierenbeleid of de opkomst en ondergang van het streven naar de normale rivier* (HTN Historische producties, Den Haag/Haarlem 2007). ISBN/EAN 978-90-806366-5-1. Verkorte Nederlandse en Engelse publieksversies ISBN 90-806366-3-0 resp. 978-90-813275-1-0

De geschiedschrijving van het rivierenbeleid houdt meestal rond 1900 op. Het is de verdienste van Alex van Heezik dat hij het beleid vanaf 1798 tot heden belicht door antwoord te zoeken op de vraag: in welke omvang zijn veranderingen in het rivierenbeleid beïnvloed door interne of externe ontwikkelingen? Van Heezik onderzocht dit voor drie kenmerkende perioden: 1798-1850, 1850-1965 en het tijdvak van 1965 tot heden.

Vóór 1798 heeft het in de Republiek der zeven Verenigde Nederlanden aan een nationaal rivierenbeleid ontbroken. Bewoners, lokale en gewestelijke overheden legden willekeurig kribben in het rivierbed aan om hun land uit te breiden. Die belemmerden de afvoer van water en ijs en veroorzaakten overstromingen bij hoogwater. De situatie veranderde in 1798 met de komst van een centraal gezag dat het Bureau van de Waterstaat, de latere Rijkswaterstaat, instelde om de rivierproblematiek op nationaal niveau aan te pakken. Dat was moeilijk omdat er binnen het Bureau twee visies waren: het voortzetten van het zijdelings afleiden van hoogwater, of de stroomverbeteringsaanpak die naast de afvoerfunctie ook de scheepvaart zou bevorderen. De Grondwet van 1815 gaf de koning verregaande bevoegdheden betreffende de Waterstaat. Willem I koos voor goede scheepvaartverbindingen door aanleg van kanalen. De rivierproblematiek werd niet aangepakt, zoals Van Heezik illustreert met de overstromingsramp van 1820. De Duitse Rijnsoeverstaten oefenden in de Centrale Commissie voor de Rijnscheepvaart (CCR) sterke druk uit om de rivierverbetering structureel aan te pakken wijzend op de succesvolle verbetering van hun Rijntraject

Bazel-Karlsruhe. De Nederlandse scheepvaartlobby ondersteunde het Duitse pleidooi.

De omslag in het rivierenbeleid kwam in 1850 met Ferrand en Van der Kun, de nieuwe topmensen van de Rijkswaterstaat. Van Heezik neemt terecht de kernuitspraak van deze ingenieurs integraal op. Hieraan ontleent hij ook de ondertitel: de opkomst en neergang van het streven naar de *normale rivier*. Hij gebruikt dit streven als metafoor voor zijn maatschappijkritische opvatting dat de Rijn in dit tijdvak uitsluitend om economisch profijt aan banden is gelegd. Ferrand en Van der Kun wilden het laagwaterbed een genormeerde breedte geven om water en ijs veilig af te voeren. Door een juist gekozen normaalbreedte ontstaat een doorgaande laagwatergeul, hetgeen de scheepvaart bevordert. De Acte van Mannheim (1869) gaf de Rijnscheepvaart een sterke impuls. Helaas bevorderde dit verdrag uitsluitend de scheepvaart. Het Zalmverdrag (1885) beoogde de zalm en zalmvisserij te beschermen, maar scheepvaart en waterkrachtopwekking prevaleerden alras door de opkomende industrialisatie. Grotere vervoersstromen vroegen om grotere schepen en meer vaardiepte, vaak alleen te bereiken door constructies die de rivierwaterstand kunstmatig verhogen. Scheepvaart en energieopwekking drukten de bouw van stuwen en dammen door. Deze maakten de paaiplaatsen voor de zalm ontoegankelijk en verwoestten zijn levenscondities. Rond 1940 was de zalm vrijwel verdwenen.

Het ongereinigde afvalwater uit de groeiende bevolking en industrie deed de rivierwaterkwaliteit verslechteren en bemoeilijkte gaandeweg de drinkwatervoorziening. Bestrijding van de watervervuiling was geen thema. Eeuwenlang had de samenleving haar vuiligheid weggespoeld, waarvoor slechts rioleringen bestonden die het afvalwater snel buiten de bebouwde kom moesten brengen. Bij de rijksoverheid groeide wel het besef dat er meer moest worden ondernomen. In 1920 werd het Rijksinstituut voor de Zuivering van Afvalwater (RIZA) in het leven geroepen.

Aanvankelijk werd de verzilting als grootste waterkwaliteitsprobleem ervaren. Verzilting maakt landbouw en drinkwatervoorziening onmogelijk. Voor Zuidwest-Nederland is de verzilting *home made* door de voortdurende verdieping van de Nieuwe Waterweg voor de zeescheepvaart. Inlaten voor zoetwater moesten steeds verder stroomopwaarts worden gezocht. De afsluiting van de Zuiderzee in 1932 creëerde een zoet IJsselmeer, gunstig voor de landbouw- en drinkwatervoorziening in de noordelijke provincies. De toenemende zoutlozingen in de Rijn bedreigden de gehele Nederlandse zoetwaterhuishouding. Protest hiertegen bij de Franse en Duitse regering in 1932 was echter tevergeefs. In het licht van de toenemende waterkwaliteitsproblemen bezon de top van de Rijkswaterstaat zich tijdens de oorlog op een samenhangende aanpak. Kwalitatieve en kwantitatieve waterbeheeraspecten kwamen aan de orde. Er werden prioriteiten gezet. Een wettelijke regeling op het gebied van de bestrijding van de watervervuiling was noodzakelijk. Kwantitatief werden de waterhuishoudkundige samenhang en de prioriteiten tussen de verschillende delen van Nederland bezien. Het bleek dat de landbouw- en drinkwatervoorziening in Noord-Nederland gebaat zouden zijn bij meer Rijnwater naar het IJsselmeer. Kanalisatie van de Nederrijn/Lek zou dit kunnen bewerkstelligen maar het verziltingsprobleem in West-Nederland verergeren. Afsluiting van zeegaten kon dit laatste voorkomen.

Na de oorlog bleek er weinig politiek draagvlak voor deze plannen te bestaan. Dat veranderde door de stormramp van 1953. Het Deltaplan beoogde bescherming tegen stormvloed door afsluiting van de zeegaten, waardoor een groot zoetwaterbekken ontstond. Het afstromende Rijn- en Maaswater kon nu worden ingezet om de zouttong op de Nieuwe Waterweg terug te dringen. Dit gaf alle ruimte voor de kanalisatie van Nederrijn/Lek. Ondanks de vele zuiveringsinstallaties die sinds 1930 door provincies, waterschappen en gemeenten werden gebouwd, bleef het politiek-maatschappelijke draagvlak voor een wettelijke regeling voor de behandeling van afvalwater ontbreken. Door de toenemende industrialisatie en welvaart verslechterde de kwaliteit van het rivierwater zienderogen. In de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging (ICBR) kon helaas geen gemeenschappelijke aanpak worden bereikt.

Over deze 'tweede' periode (1850-1965) komt Van Heezik tot de conclusie dat er zich

een strijd afspeelde tussen mens en natuur en niet tussen mensen (paradigma's) onderling. Ingrepen in het riviersysteem waren uitsluitend gericht op economisch profijt. Naar mijn overtuiging heeft de competitie tussen economische sterke en zwakke belangen de loop der dingen bepaald. Scheepvaart- en waterkrachtbelangen hebben de (zalm)visserij en het Rijnecosysteem ernstige schade berokkend. De niet-gezuiverde lozingen uit alle Rijnsoeverstaten hebben de waterkwaliteit doen verslechteren en de landbouw- en drinkwatervoorziening ernstig bemoeilijkt. Van Heeziks bewering dat Rijkswaterstaat de waterkwaliteitsproblemen met kwantitatieve maatregelen trachtte op te lossen, doet geen recht aan de inspanningen van deze en andere overheden om de afvalwaterzuivering te bevorderen, de bestrijding van de waterverontreiniging wettelijk te regelen en de watervervuiling internationaal aan te pakken. Het heeft veeleer nationaal en internationaal ontbroken aan mechanismen van *checks and balances*: het verifiëren en afwegen van voor- en nadelen van beoogde ingrepen voor alle betrokken belangen, zoals de Wet op de Waterhuishouding en de Kaderrichtlijn Water thans voorschrijven. In de conclusie van de auteur ontbreekt een evenwichtige afweging van de uitgevoerde maatregelen in relatie tot het maatschappelijke rendement. De zegeningen met betrekking tot het afnemen van het overstromingsgevaar worden in één zin afgedaan. Dat onze huidige welvaart in hoge mate te danken is aan verbetering van de rivieren voor de scheepvaart moet tussen de regels door worden gelezen.

Volgens Van Heezik wordt de periode van 1965-heden gekenmerkt door de "strijd tussen waterkwantiteit en waterkwaliteit, tussen de economisch-materialistische en ecologisch-culturele waarden van het riviersysteem". Zijn studie beperkt zich echter tot het waterkwaliteits- en het hoogwaterbeschermingsbeleid. Watervoorziening in droge perioden en scheepvaart, mede bepalend voor het rivierenbeleid, blijven buiten beeld. Sinds 1960 besteedden media steeds meer aandacht aan de watervervuiling, wat bijdroeg aan de vraag om maatregelen. De WVO (Wet ter bestrijding van de waterverontreiniging oppervlaktewateren) kon uiteindelijk in 1970 in werking treden. De vissterfte in 1969 en 1971 was voor de Nederlandse regering aanleiding de Rijnsoeverstaten van de ICBR in oktober 1972 op ministersniveau in Den Haag bijeen te roepen. De Europese Commissie nam deel als waarnemer, omdat afspraken in het Rijnstroomgebied geen concurrentievervalsing binnen de EU mochten veroorzaken. In 1976 leidde dit tot Rijnverdragen en EG-richtlijnen betreffende de watervervuiling. Dankzij de inspanningen in de Rijnsoeverstaten begon de vervuiling daadwerkelijk af te nemen. Inmiddels werd duidelijk dat water-, milieu- en ruimtelijke ordeningsvraagstukken niet binnen de eigen sector konden worden opgelost. De Rijkswaterstaat kwam in 1985 met de beleidsnotitie *Omgaan met water*, die afstemming bepleitte tussen het waterhuishoudkundige en het milieu- en ruimtelijke ordeningsbeleid. Onder de vlag 'integraal waterbeheer' vond deze aanpak allerwegen weerklank, ook internationaal. Na de Sandozramp in 1986 besloten de Rijnsoeverstaten en de Europese Unie onder het motto: 'de zalm terug in de Rijn' tot ecologisch herstel van het Rijnecosysteem.

Van Heezik besteedt verder aandacht aan de bescherming tegen rivierhoogwater. Na de ramp van 1953 vroeg Gelderland de minister van Verkeer en Waterstaat naar de veiligheidsnorm voor de rivierwaterkeringen. De minister antwoordde dat hem een Rijnafvoer van achttienduizend kubieke meter per seconde te Lobith, met een kans van voorkomen van een op de drieduizend per jaar, een veilig uitgangspunt leek. Met dit gegeven gingen de waterschappen aan de slag. Zij botsten alras met de nationale en provinciale monumentenzorg en het Gelders Landschap, die historische stads- en dorpsgezichten moesten beschermen. Minister Westerterp vroeg in 1975 de Commissie Rivierdijken de randvoorwaarden voor de rivierdijkversterkingen te preciseren. Die kwam met de veiligheidsnorm van een op 1250 per jaar en een bijbehorende Rijnafvoer van 16.500 kubieke meter per seconde. De dijkversterkingsplannen moesten verder voldoen aan het criterium 'uitgekiend ontwerpen', om landschap, natuur en cultuur te ontzien. Regering en parlement stemden hiermee in. De Rijkswaterstaat bleek de bodemruwheid van het laagwaterbed

van de Waal te hebben onderschat, wat tot hogere dijken leidde. Waterschappen zagen eigenlijk niets in het uitgekiend ontwerpen. Het draagvlak voor de rivierdijkversterkingen erodeerde. Eind 1991 rijpte bij de Rijkswaterstaat de gedachte om uitgangspunten en uitvoering tegen het licht te houden. De Commissie-Boertien adviseerde de veiligheidsnorm van 1 op 1250 te handhaven maar de maatgevende Rijnafvoer naar vijftienduizend kubieke meter per seconde te verlagen. Het uitgekiend ontwerpen kon het beste vorm en inhoud worden gegeven door toepassing van de MER-procedure. Minister en Tweede Kamer gingen hiermee akkoord. Langdurige neerslag in 1995 veroorzaakte extreem hoogwater op Rijn en Maas. Dijken stonden op het punt van bezwijken. Tweehonderdvijftigduizend mensen moesten worden geëvacueerd. De regering besloot dat binnen twee jaar de zwakste dijktrajecten versterkt moesten zijn. Ook de Rijn- en Maasoeverstaten beseften dat er iets gedaan moest worden. De ministers droegen de ICBR op, hoogwaterreducerende maatregelen op te stellen. In 1998 keurden zij de maatregelen goed, evenals de afstemming op de ecologische herstelplannen. Van Heezik stelt vast dat het realiseren van veiligheid thans hand in hand gaat met behoud van landschap, natuur en cultuur.

Aan de invloed van scheepvaart in deze periode besteedt Van Heezik geen aandacht, hoewel die medebepalend is geweest voor het rivierenbeleid, gelet ook op de omslag van zijn boek. Vijftig jaar geleden zag men sleepkonvoeien en kleine motorschepen traag door het landschap gaan. Thans zijn het grote, snelle motorschepen en duwkonvoeien die het beeld bepalen. In zijn evaluatie over de periode na 1965 merkt Van Heezik terecht op dat het maatschappelijke debat zich vooral toespitste op de waterkwaliteit. Daarbij wilden milieuactivisten veel verder gaan dan de beleidsverantwoordelijken. Dat ligt voor de hand: de eersten dragen geen verantwoordelijkheid, terwijl de tweede groepering de samenleving rekenschap moet geven dat de verordonnerde maatregelen voor huishoudens en industrie financieel draagbaar zijn. Dat aspect blijft buiten beschouwing.

Het veranderingsproces bij de hoogwaterbescherming verliep anders. Ook dat ligt voor de hand, in de eerste plaats vanwege de schaal. Waterkwaliteit is van belang voor alle bewoners en belanghebbenden in het stroomgebied; hoogwaterbescherming gaat alleen de betrokkenen in de rivierdalen en -polders aan. Bij dijkversterkingen gaat het om tegengestelde belangen: toegezegde veiligheid in de polder versus belangen rond de bestaande waterkeringen. De onderling verdeelde actiegroepen moesten volgens Van Heezik “optornen tegen onverzettelijke beleidsactoren die moeite hebben om oude belangen op het gebied van veiligheid en economie op te offeren voor de ‘moderne’ belangen van landschap, natuur en cultuur”. Artikel 21 van de Grondwet draagt de overheid op te zorgen voor bewoonbaarheid van het land. De wetgever wil daarmee in de eerste plaats de veiligheid tegen overstroming garanderen. Geen opoffering van veiligheid maar zo veel mogelijk afstemming tussen veiligheid en andere belangen van het leefmilieu. Daarom is er, terugkomend op de ondertitel van het boek, geen sprake van de neergang van het streven naar de normale rivier van Ferrand en Van der Kun maar eerder van bevestiging.

“In wezen is het allemaal een kwestie van geloof. Terugblikkend op het rivierenbeleid van de afgelopen eeuwen kan deze bewering, die in feite ook het vertrekpunt van dit onderzoek vormde, niet anders dan bevestigd worden. Het geloof of ongeloof in de mogelijkheden tot beheersing van de rivieren bleek in deze eeuwen in hoge mate bepalend voor de richting waarin het rivierenbeleid zich ontwikkelde”. Met deze uitspraak begint Van Heezik zijn conclusie. Het zijn in 1850 de ‘gelovigen’ die een beleidsomslag bewerkten. Ook in 1985 en 1996 heeft een omslag plaatsgevonden. De auteur verzuimt helaas aan te geven wie in deze jaren de ‘gelovigen en ongelovigen’ waren. De richting van het rivierenbeleid wordt niet bepaald door geloof of ongeloof maar door nut en noodzaak, zoals de geschiedenis in 1707 aantoont. Om militaire redenen is toen de waterafvoer van de Bovenrijn over Waal en Nederrijn door grootschalige ingrepen gewijzigd. Ten slotte nog het antwoord op de door Van Heezik gestelde onderzoeksvraag. Gebeurtenissen en ontwikkelingen buiten het beleidsterrein hebben de strijd om de rivieren bepaald en niet de interne discussies.