

'HEERSEN EN BEHEERSEN', OVER RIJKSWATERSTAAT IN DE 20E EEUW

Het bedwingen van water

Ten tijde van de oprichting van Rijkswaterstaat in 1798 kende Nederland al een uitgebreide traditie op het gebied van de waterstaat. Het droogmaken van plassen en meren, aanleggen van dijken, het inpolderen van stukken grond, graven van vaarwegen en het bouwen van indrukwekkende bouwwerken als sluizen en molens: projecten zonder weerga binnen hun historisch perspectief.

Aanvankelijk was het beschermen van Nederland tegen water één van de hoofdtaak van Rijkswaterstaat. De waterstaatszorg was gericht op drie zaken: stromende rivieren, de zeedijken en zeeweringen en de 'binnenlandse waterstaat', dat alles inhield wat met het onderhoud en aanleggen van wegen, kanalen, sluizen en droogmakerijen en het ontwikkelen van nieuwe waterwerkhuizen te maken had. Ook omvatte dit het toezicht houden op het functioneren van de lagere waterstaatsorganen.

Het wel en wee van Nederland was in belangrijke mate afhankelijk van de waterstaat. Gunstig voor de ontwikkeling van handel en nijverheid was de ligging van de Maas, Rijn en Schelde in de delta, daarnaast werd op de vruchtbare kleigronden uitgebreid akkerbouw en veeteelt bedreven. Het ontginnen en de exploitatie van het land was niettemin vol gevaar. Door gebrekkige afwatering kampte men elk jaar op tal van plaatsen met wateroverlast. Concrete maatregelen werden getroffen om het water in Nederland beter in bedwang te houden. Het rivierenstelsel had in de negentiende eeuw door werkzaamheden van Rijkswaterstaat ingrijpende veranderingen ondergaan. Nieuwe riviertakken werden aangelegd, bochten waren afgesneden en de rivieren waren door middel van kribben en strekdammen genormaliseerd en gekanaliseerd. Door de komst van de stoomgemalen in de negentiende eeuw werden bemalingsystemen verbeterd en kwam wateroverlast als gevolg van dijkdoorbraken en overstromingen veel minder voor. Al met al was Nederland minder afhankelijk geworden van de nukken van de natuur.

In een ander opzicht, zoals de verbetering van de infrastructuur van wegen en kanalen, waren de prestaties van Rijkswaterstaat ook aanzienlijk. Nieuwe zeewaartse

kanalen moesten halverwege de negentiende eeuw de kwijnende economie weer leven inblazen. Het verzande zeegat van de Nieuwe Maas werd weer toegankelijk voor de scheepvaart en met de totstandkoming van het Noordzeekanaal in 1876 kreeg Amsterdam een directe verbinding met zee. Ook de achterlandverbindingen van de havens werden verbeterd. De rivierwerken werden verbeterd voor de scheepvaart en dat bijvoorbeeld Amsterdam met de Rijn in verbinding werd gesteld. In de eerste helft van de negentiende eeuw kwam ook een netwerk van straatwegen tot stand waarmee Rijkswaterstaat grote bemoeienis had. De dienst was ook nauw betrokken bij de aanleg van spoorwegen. De aanleg van de infrastructuur was van grote betekenis voor de economische opbloei van Nederland.

'Heersen en beheersen'

In het kader van het tweehonderdjarig bestaan van Rijkswaterstaat is een uitgebreide studie verricht naar twee eeuwen Rijkswaterstaat. Eén van de onderzoekers en samenstellers van het jubileumboek, Willem van der Ham, heeft in navolging hiervan Rijkswaterstaat in de twintigste eeuw onder de loep genomen. Zijn proefschrift 'Heersen en beheersen' beschrijft de belangrijkste werkzaamheden en projecten die Rijkswaterstaat in de twintigste eeuw heeft volbracht, en het boek kan gezien worden als een bijdrage aan een specifiek Nederlands stuk techniekgeschiedenis.

'Kerntaken van Rijkswaterstaat zijn in de twintigste eeuw opvallend anders dan in de negentiende eeuw', constateert Van der Ham. Met betrekking tot zorg voor ontwikkeling en beheer van de infrastructuur is de betekenis van de wegeaanleg en het wegenbeheer steeds belangrijker geworden. De bescherming van het land tegen het

water kreeg een ander zwaartepunt. In de negentiende eeuw ging de aandacht voornamelijk uit naar de rivierenproblematiek. De twintigste eeuw ontleent zijn grandeur aan complexe, grootschalige projecten zoals de Zuiderzeewerken en de Deltawerken. Bij de waterhuishouding namen aspecten als waterverdeling, drinkwatervoorziening en waterkwaliteit in belangrijkheid toe.

Invalshoeken

Van der Ham stelt in 'Heersen en beheersen' een aantal 'hoofdvragen', die de leidraad vormen van zijn verhaal. Hij vraagt zich af welke maatschappelijke en technische ontwikkelingen zich voordeden in de waterstaat in de twintigste eeuw en welke gevolgen deze hadden voor de positie en het functioneren van de Rijkswaterstaat. De tweede vraag is welk verband bestaat tussen de maatschappelijke rol, de organisatie en de werkzaamheden van Rijkswaterstaat. 'De aard en dynamiek van de veranderingen bij Rijkswaterstaat komen voort uit een ontwikkelingsproces dat doorgaans wordt aangeduid als het proces van modernisering', schrijft Van der Ham in de inleiding. 'De maatschappelijke kant van het modernisatieproces kenmerkt zich allereerst door sociaal-ruimtelijke integratie en schaalvergroting. Deze processen zijn het gevolg van infrastructuur, economische, politieke en sociaal-culturele ontwikkelingen'. Daarbij gaat het niet alleen om de komst van nieuwe vervoermiddelen, maar ook om de grote gevolgen van toename van de mobiliteit, massavervoer en verbetering van communicatiemiddelen. 'De ontwikkeling van het takenpakket van de Rijkswaterstaat moet ook in verband worden gezien met meer algemene economische ontwikkelingen, beschreven in termen van commercialisering, toename van arbeidsproductiviteit, beroependifferentiatie, mechanisering en schaalvergroting van economische activiteiten'.

Rijkswaterstaat in de 20e eeuw

Van der Ham verdeelt de 20e eeuw in drie perioden: de periode van 1900 tot 1940 toont de nieuwe beleidsontwikkelingen die Rijkswaterstaat in het algemeen onder ogen moest zien. Het was de tijd dat Cornelis Lely als minister van Waterstaat een groot aantal projecten doorvoerde, waaronder de Zuiderzeewerken. Ook komt aan de orde hoe er werd samengewerkt met Rijkswaterstaat.

Nieuwe technieken

De opkomst van gewapend beton als nieuwe bouwtechniek was voor Rijkswater-

staat in het begin van de eeuw een even ingrijpende ontwikkeling als de opkomst van de fiets en de auto.

Het revolutionaire van deze nieuwe bouwtechniek lag in de ijzeren wapening, waarbij de draagkracht niet meer alleen wordt bepaald door de uitwendige afmetingen, maar ook door de inwendige constructie. Uitvindingen als het systeem van zeeglooingen van gewapend beton en toepassingen ervan voor de verbetering van de duinverdediging en zee- en strandhoofden, -bedacht door ingenieur De Muralt-, deed het gebruik van gewapend beton in de waterbouw schoorvoetend toenemen. Een andere belangrijke verandering in de waterbouw was de toepassing van elektriciteit. Voor projecten zoals de verlegging van de Maasmond, konden voortaan gemalen worden ingezet voorzien van met een of twee door elektromotoren aangedreven centrifugaalpomp die door een transformator van stroom werden voorzien.

Imposant waren de werken die Rijkswaterstaat in de dertiger jaren uitvoerde. In 'Heersen en beheersen' wordt uitvoerig aandacht besteed aan de aanleg van het Amsterdam-Rijnkanaal, de verbetering van het Noordzeekanaal en de Maasverbetering, met de bouw in 1936 van een stuw- en sluiscomplex bij Lith om de waterstanden te regelen om de doorvaart van schepen zo min mogelijk te hinderen.

Ook bespreekt Van der Ham de regelmatig voorkomende onenigheid binnen Rijkswaterstaat en de niet altijd even fraaie ambtelijke loyaliteit ten opzichte van de eigen minister. Een reorganisatie bood nieuwe ruimte aan specialisatie en verwetenschappelijking om in kunnen te spelen op de veranderingen die weg- en waterbouw ondergingen.

Herstel en wederopbouw

Na de Tweede Wereldoorlog zetten de maatschappelijke ontwikkelingen van vóór de oorlog in een snel tempo door. Economisch gezien brak er een tijd van groei aan.

Tot in de jaren 70 van de twintigste eeuw bouwde Rijkswaterstaat het ene indrukwekkende technische hoogstandje na de andere. 'Na de oorlog werd voortgebouwd op het fundament dat in de jaren dertig was gelegd. De waterbouw beleefde topdagen. In 1969 werd de Afsluitdijk van de Lauwerszee gesloten, een jaar eerder was Zuidelijk Flevoland drooggevalen'. Met waterbouwkundige prestaties zoals de Deltawerken, de nieuwe verdediging tegen het geweld van de zee, bewees Rijkswaterstaat hoe 'een klein land groot kan zijn'. Volgens Van der Ham is het aanzien van Rijkswaterstaat in die dagen groot. Dat bleek ook uit het beschikbare

budget. In 1969 gaf de dienst 1,7 miljard gulden uit, het viervoudige vergeleken met 1960.

'Maar de waterschapsambtenaren waren louter timmerlieden'. Na de oorlog verambtelijkte Rijkswaterstaat in een snel tempo. De Directie van de Waterstaat groeide in omvang en regionale directies kregen meer bestuurstaken. Binnen Rijkswaterstaat bestonden duidelijke ideeën over wat noodzakelijk en nuttig was voor het land, zoals de bestrijding van de verzilting en geschikte verdeling van de hoeveelheid zoet water over het land, plannen uit de ambtelijke koker. De intensiever wordende bemoeienis van Rijkswaterstaat in een groeiend aantal zaken, creëerde al snel het imago van een staat binnen een staat. 'Bovendien trad de dienst, behalve als beleidsmaker, ook vaak op als uitvoerder en stond daardoor rechtstreeks in contact met het provinciale en lokale bestuur. Op dat niveau vertegenwoordigde Rijkswaterstaat het hoger gezag, en liet dat merken ook!'

Protest en acties

In de periode na 1970 kenterde de waardering en aandacht voor waterstaatswerken. Aantasting van natuur en landschap maakte de burger bewust van de neveneffecten van de toegenomen welvaart. De milieuproblematiek kwam prominent op de politieke agenda te staan. Een tijdperk van 'inspraak' breekt aan waarin Rijkswaterstaat vaker werd geconfronteerd met verzet van belangengroepen en uitingen van protest en actie. In 1965 werd bijvoorbeeld de Landelijke Vereniging voor het Behoud van de Waddenzee opgericht om inpoldering van de Waddenzee te voorkomen. Protest ontstond tegen een gesloten Oosterschelde die de Zeeuwse mossel- en oesterkwekers van hun broodwinning zou beroven.

De politiek kon niet achterblijven en partijen namen milieuzorg op in hun programma. 'Rijkswaterstaat met zijn ongeennaakbare werken in asfalt en beton, was in de ogen van velen verantwoordelijk voor de aantasting van het landschap en het verpest van het milieu'. Met spraakmakende acties tegen bijvoorbeeld de droogmaking van de Markerwaard en de bochtverlegging van de Waal bij Nijmegen ontwikkelden actiegroepen zich tot instellingen die hun stem lieten horen en tot bestuurlijke openheid dwongen. Voortaan werden diverse nota's ter inzage gelegd en voorlichtingsbijeenkomsten en openbare hoorzittingen georganiseerd waar iedereen zijn bezwaren kenbaar kon maken, wat het besluitvormingsproces bepaald niet vlotter maakte. 'De positie van Rijkswaterstaat in dit gecompliceerde democratische spel was uitermate lastig. De wispelturige houding van de politiek maakte

die positie nog eens extra moeilijk. Beslissingen werden vooruitgeschoven of men kwam terug op eerder genomen besluiten'.

Bezuinigingen

Bezuinigingen van de laatste jaren hebben ook het budget van Rijkswaterstaat flink beperkt. 'Het aandeel van de Rijkswaterstaat-uitgaven in de totale rijksbegroting daalde van 7,9 procent in 1971 naar 1,6 procent in 1993'. Verschillende reorganisaties werden bij Rijkswaterstaat doorgevoerd. Voor de eigen kerntaken bleef Rijkswaterstaat wel verantwoordelijk. 'Technisch gezien werd de dienst uitgedaagd om een oplossing te vinden van een stormvloedkering in de Oosterschelde. Met behulp van het bedrijfsleven werd deze als onmogelijk beschouwde opdracht tot een goed einde gebracht. De laatste jaren wordt steeds vaker naar vormen van publiek-private samenwerking gezocht, bijvoorbeeld voor de financiering van de bouw van nieuwe tunnels'. Van der Ham stelt de vraag hoe het kon dat Rijkswaterstaat een grote maatschappelijke rol kon spelen en er toch geen ruimte was voor particulier initiatief op waterstaatsgebied. Hij concludeert dat Nederland zaken op het gebied van waterstaat en infrastructuur als elementair ziet voor de handhaving en welvaartsontwikkeling van ons land en de controle voor de zorg ervoor liever toevertrouwt aan een overheidsinstantie. 'Daarnaast zijn zulke zaken bij uitstek terreinen waar de overheid veel te maken krijgt met tegenstrijdige belangen. Het ontwerpproces is daardoor steeds meer onderdeel geworden van het beleidsproces'.

'Heersen en beheersen' blikt terug op het 'het rijke waterstaatsverleden van de twintigste eeuw' en geeft een wetenschappelijk verantwoord beeld van de wijze waarop Rijkswaterstaat in de twintigste eeuw heeft gefunctioneerd en zijn kerntaken heeft vervuld. Kortom, een boek dat leesbaar is voor een ontwikkeld publiek, maar dat tevens dient als wetenschappelijk naslagwerk. Uitermate geschikt zijn de verschillende registers, onderverdeeld in een personen-, zakelijke en geografische register waarmee direct de vermelde projecten en personen in het boek zijn terug te vinden. Ondanks de vele zeer fraaie zwart-wit foto's die in het boek zijn opgenomen, is het wel te betreuren dat er in een dergelijke uitgebreide en gedegen studie over Rijkswaterstaat in de twintigste eeuw geen gebruik is gemaakt van kleurenfoto's.

Tosca Vissers

'Heersen en beheersen' is uitgegeven bij Uitgeverij Europese Bibliotheek b.v., ISBN 90 288 1525 2