

De Waterwolf en de Russische Beer¹

Uitvoering en effect van de Wet Bescherming Waterstaatswerken in Oorlogstijd (1952-1991) afgezet tegen het begrip meerlaagsveiligheid

RODERICK R. SIERTSEMA

Inleiding

Tijdschrift voor
Waterstaatsgeschiedenis
26 (2017) 2, 91-104

De Wet Bescherming Waterstaatswerken in Oorlogstijd (BWO) is in 1952 door het parlement aangenomen.² De wet kwam tot stand in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog en in het kader van de Wederopbouw, maar met name door de oplopende internationale spanningen tijdens de Koude Oorlog. De Russische beer kon immers de waterwolf uit zijn kooi laten. De Wet BWO is niet bij velen bekend, want met de uitvoering van deze wet was een geheimhoudingsplicht gemoeid. De wet stelde het Rijk en de provincies in staat maatregelen te treffen voor het aanleggen en aanpassen van waterstaatswerken om de dreiging voortkomend uit moderne oorlogsvoering aan te pakken. De geheimhoudingsplicht is in 1974 afgeschaft vanwege praktische beperkingen voor betrokken actoren en ook als gevolg van een sterkere publieke eis voor transparantie van de overheid. In 1990 is deze volledig ingetrokken door de militaire ontspanning tussen Oost- en West-Europa en omdat het Rijk besloot dat de voorzieningen die men in het kader van de wet trof hoe dan ook nodig waren om de waterveiligheid in Nederland te waarborgen.³

Om twee redenen is een historische beschouwing over de Wet BWO interessant. De maatregelen die destijds voortvloeiden uit deze wet zijn te beschouwen als conceptuele voorlopers van het hedendaagse begrip 'meerlaagsveiligheid'. Tevens leidde de Wet BWO tot grote ingrepen in het landschap, die boeiende discussies op gang brachten tussen allerlei overheidsinstanties en andere belanghebbenden. Sommige



Afb. 1. Met geld uit de Wet BWO werden tientallen poldermolens opgeknapt. Een goed voorbeeld is de Scheijwijkse molen te Hoornaar. In 1954 kreeg de molen een nieuw stormbint. De kosten werden grotendeels gedragen door het Rijk ingevolge de Wet BWO. Dit gold ook voor allerlei in latere jaren uitgevoerde werken aan deze molen. Foto Stichting tot Instandhouding van Molens in de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden.

¹ Dit artikel is gebaseerd op mijn bachelorscriptie voor de studie Geschiedenis aan de Faculteit der Geesteswetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Mijn bijzondere dank gaat uit naar prof. dr. Petra van Dam, hoogleraar Waterstaatsgeschiedenis aan de VU, die als scriptiebegeleider nauw betrokken was bij de totstandkoming van dit artikel. Daarnaast gaat mijn dank uit naar ing. P.J. (Pieter-Jan) Hofman (Provincie Zuid-Holland) die mij op het spoor heeft gezet van dit onderzoek, tijdens het proces heeft geadviseerd en wegwijs heeft gemaakt in het Provinciehuis.

² Koninklijke Bibliotheek (KB), archief van de Staten-Generaal (SG), Kamerstuk Tweede Kamer 1951-1952, nr. 2356, ondernr. 2, invoering Wet BWO, 16-11-1951.

³ KB, SG, Kamerstuk Tweede Kamer 1990-1991, nr. 21855, ondernr. 1, vervallen Wet BWO 18-10-1990.

projecten zijn daarbij zelfs gesneuveld. Dit artikel onderzoekt hoe het denken over meerlaagsveiligheid zich tijdens de Koude Oorlog in Nederland heeft ontwikkeld. Hiertoe wordt in het bijzonder onderzocht hoe de uitvoering verliep en wat het effect was van de Wet BWO. De nadruk van het onderzoek ligt op hoe de samenwerking tussen betrokken partijen was en hoe de politieke en maatschappelijke discussie – met name na afschaffing van de geheimhouding in 1974 – verliep. Omdat over de Wet BWO weinig is gepubliceerd, baseer ik mij hoofdzakelijk op archiefbronnen van de betrokken overheidsinstanties in Zuid-Holland.⁴ Hoewel het archiefonderzoek zich tot genoemde provincie beperkt, kan vanwege het zwaartepunt van de BWO-werken in dit gebied, een voldoende onderbouwde analyse worden gemaakt. Hiernaast is krantenonderzoek gedaan.⁵ Hierbij is uiterst specifiek materiaal in zowel de landelijke als regionale kranten gevonden. Deze geven een impressie van de maatschappelijke discussies destijds.

Meerlaagsveiligheid

De maatregelen in het kader van de Wet BWO hielden onder andere in: het opzetten van bewakings- en hulpverleningsdiensten, de reservering en aanschaf van materieel, materialen en brandstoffen en de aanleg van waterwerken ter verzekering van de waterstaatkundige toestand. De impact van eventuele bombardementen op waterwerken moest tot een minimum beperkt worden, bijvoorbeeld door de aanleg van boezemscheidingen en deeldijken in het kader van een compartimenteringsplan, het ondergronds brengen van brandstoftanks voor poldergemalen en het in maalvaardige staat houden van windwatermolens (zie afb. 1).⁶

Het begrip meerlaagsveiligheid is in 2009 voor het eerst opgenomen in het Nationaal Waterplan en richt zich op het voorkomen en het beperken van de gevolgen van een overstroming. Deze meerlaagsveiligheid is opgebouwd uit drie lagen: 1) preventie: het voorkomen van een overstroming; 2) ruimtelijke ordening: een duurzame inrichting van het land; 3) adequaat kunnen reageren: crisismanagement en nazorg.⁷ De maatregelen van de Wet BWO zijn conceptueel onder te brengen in de drie lagen meerlaagsveiligheid. Het ondergronds aanbrengen van brandstoftanks voor poldergemalen is een vorm van preventie. Het compartimenteren van het landschap is een vorm van ruimtelijke ordening en het opzetten van bewakings- en hulpverleningsdiensten is onderdeel van het adequaat crisismanagement. Op deze manier is het moderne begrip meerlaagsveiligheid toe te passen op de uitvoeringspraktijk van de Wet BWO.

Achtergrond van de Wet BWO

De Wet BWO kent zijn oorsprong in de lange militaire traditie van de Nederlandse waterstaatswerken die in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog een verandering heeft ondergaan. Het was een vijandelijke mogendheid gelukt om in enkele dagen het land tot capituleren te dwingen. De heftige strijd op Nederlands grondgebied in de laatste jaren van de oorlog en de inundatie van Walcheren door de geallieerden, toonden hoe makkelijk het was het water in te zetten als oorlogsmiddel. Ook was de toestand van de Nederlandse waterwerken door verwaarlozing tijdens de bezetting en door toedoen van de bezetter aan het eind van de oorlog in deplorabele toestand. De Duitsers bliezen bruggen en heftorens van sluizen op, zonken schepen af en inundeerden delen van West-Nederland om de geallieerde opmars te vertragen. Na vijf jaar bezetting, onderdrukking en verwoesting was Nederland weer een vrij land. Maar Nederland en met name laag Nederland was kwetsbaar. Een aantal gerichte aanvallen op belangrijke bruggen, sluizen en dijken, stuwen en gemalen, zou een groot deel van het land in korte tijd kunnen ontwrichten.⁸ Zo kon de beschadiging van poldergemalen ervoor zorgen dat binnen afzienbare tijd het land on-

4 In G.P. van de Ven, *Leefbaar laagland. Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland* (Utrecht 2003), 221-237 wordt bijv. een hoofdstuk gewijd aan bestuurlijke verhoudingen en wet- en regelgeving. Diverse wetten komen aan bod, maar niet de Wet BWO. In W. van der Ham, *Heersen en beheersen: Rijkswaterstaat in de twintigste eeuw* (Zaltbommel 1999), 186-189 wordt wel de Wet BWO genoemd, maar de verdere betekenis voor de uitvoering van projecten blijft achterwege.

5 Zie over de methodologische knelpunten bij de bestudering van krantenartikelen M. Broersma, 'Nooit meer bladeren? Digitale krantenarchieven als bron', *Tijdschrift voor mediageschiedenis* 14 (2) (2012), 29-55.

6 Stadsarchief Delft (SAD), archief van de Technische Dienst Hoogheemraadschap van Delfland (TD HHD) 1888-1998, inv.nr. 18362, TD 1028/154, nota betr. te nemen maatregelen in het kader van de Wet BWO, 7-24.

7 *Nationaal Waterplan 2016-2021* (ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag 2016), 13.

8 Van der Ham, *Heersen en beheersen*, 161-165.

Afb. 2. Het gemaal Juliana in de Schermer kort na de bouw in 1928. Toen de oorlogsdreiging na het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog in september 1939 sterk toenam, kregen de waterschappen opdracht hun gemalen te camoufleren tegen luchtaanvalen. Het bestuur van waterschap de Schermer maakte toen aan hogerhand kenbaar dit onnodig te vinden omdat de gemalen in de polder sterk op boerderijen leken. Foto G. Verheus. Collectie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Heerhugowaard.



der water zou komen te staan. Bij doorbraak van boezemkaden als gevolg van een bominslag konden overstromingen worden veroorzaakt, wat betekende dat het land met de huizen erop verloren zou gaan. Ook waren tal van bijkomende rampen mogelijk. De boezems bijvoorbeeld, die voor het grootste deel ook scheepvaartwegen zijn, konden leeg lopen en het scheepvaartverkeer zou lastig, zelfs onmogelijk worden. Dan kwamen tevens fabrieken in moeilijkheden vanwege hun behoefte aan koelwater. Dit alles had grote gevolgen voor de bevolking, met name de bewoning en voedselvoorziening liepen gevaar. Het water, dat in militair opzicht eeuwenlang een voordeel bleek te zijn voor de Nederlanders, werd op deze manier een bondgenoot van de potentiële vijand.⁹

Dit probleem vereiste aanpak die (voor een deel) met de totstandkoming van de Wet BWO werd bewerkstelligd. Ogenscheinlijk leek de Wet BWO in een relatief korte periode door de Tweede en Eerste Kamer te komen. Al op 28 oktober 1947 werd door de minister van Verkeer en Waterstaat een commissie ingesteld met de opdracht:

(...) de regering van advies te dienen omtrent de maatregelen, die moeten worden genomen ter bescherming en ter verzekering van een doelmatige functionering van waterstaatswerken in geval van oorlog, alsmede beperking van gevaren voortvloeiende uit beschadiging van waterstaatswerken onder die omstandigheden.¹⁰

De commissie was samengesteld uit vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat (RWS), het ministerie van Oorlog, de provincies en de waterschappen.¹¹ In april 1949, ongeveer anderhalf jaar later, diende de commissie, na zeven vergaderingen aan het onderwerp te hebben gewijd, haar voorstellen bij de minister in.¹² Op 23 juni 1952 werd de Wet BWO van kracht, nadat deze reeds op 6 november 1951 was ingediend. Al in 1948 werd door het ministerie van Oorlog bij RWS een beroep gedaan op samenwerking. Er werden richtlijnen opgesteld voor het vernielen van waterstaatswerken bij oorlog of oorlogsgevaar, gegevens over inundaties verstrekt, de aanleg van wegen ten behoeve van de bevelcentra werd versneld en een luchtverdedigingsplan werd opgesteld. In de praktijk bleek dat het aantal plekken die opgenomen moesten worden in het plan erg groot was en dit bevestigde nog maar eens de kwetsbaarheid van de verdediging tegen het water.¹³ In de memorie toegevoegd aan het BWO-wetsvoorstel werd toelichting op de totstandkoming gegeven. De Wet BWO was nodig “met het oog op de wenselijkheid maatregelen te treffen, ten einde de rampenbestrijding en burgerlijke verdediging te waarborgen”.¹⁴

Dit motief was niet nieuw, want de Wet BWO had een voorganger. Vlak voor de Duitse

9 Ibidem, 183; L.T. van der Wal, ‘Bescherming Waterstaatswerken in Oorlogstijd’, *Waterschapsbelangen* 21 (1952) 37, 189-195.

10 SAD, TD HHD, inv.nr. 18362, commissie inzake BWO apr. 1949, bijl. 5, opdracht en werkwijze der commissie, 2.

11 HID's RWS, hoofdficiëren Genie (ministerie van Oorlog), hoofden waterstaatsdiensten Groningen, Limburg en Zuid-Holland en een ingenieur van Rijnland; Van der Wal, ‘Bescherming Waterstaatswerken’, 189.

12 SAD, TD HHD, inv. nr. 18362, commissie inzake BWO, apr. 1949, bijl. 5, nov. 1948 ontwerpwet ingediend bij de minister; Van der Wal, ‘Bescherming Waterstaatswerken’, 189.

13 Van der Ham, *Heersen en beheersen*, 184.

14 KB, SG 2356/2, Invoering Wet BWO, 16-11-1951, 1.

inval, op 4 april 1940, was al een soortgelijke wet ingesteld die alleen van toepassing was op de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht. Logisch, omdat de landsverdediging zich toen primair richtte op het behoud van de Vesting Holland, die verdedigd werd met de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De gedachte was dat de gevolgen van een aanval in het meest laag gelegen westelijk deel van Nederland veel groter zouden zijn dan in de rest van het land.¹⁵ Overigens was die wet weer gebaseerd op de Wet betreffende Bescherming tegen Luchtaanvallen die in april 1936 was opgesteld (zie afb. 2).¹⁶ Met name met de komst van de gelijksoortige wet van april 1940, in verband met de “heersende buitengewone omstandigheden”, was een reden om de Wet BWO als afzonderlijke wet in te stellen.¹⁷ Ten eerste moest de regeling namelijk voor het hele land gaan gelden. Immers, de schade die aan waterwerken kon ontstaan betrof niet alleen de ‘vesting Holland’, maar was tevens een nationale aangelegenheid. Ten tweede waren de oudere wetten niet berekend op moderne oorlogsvoering, zeker niet op het gebruik van kernwapens. Ten derde was men van mening dat dankzij de wet van 1940 veel calamiteiten waren voorkomen. De doeltreffendheid was hiermee aangetoond. Tenslotte was men het erover eens dat, anders bij de snelle maatregel in 1940, met meer voorbereidingstijd definitieve in plaats van tijdelijke maatregelen konden worden getroffen en daarom moest de Wet BWO al in vrede-tijd in gang worden gezet.¹⁸ Dus, vergeleken met zijn voorgangers was de Wet BWO concreter en specifiekere.

In het eerste artikel van de Wet BWO stond dat Gedeputeerde Staten (GS) de maatregelen moesten nemen. Artikel twee gaf aan dat de minister van Verkeer en Waterstaat hierop toezag en desnoods kon ingrijpen. Volgens artikel drie dienden publiekrechtelijke lichamen, zoals provincies en gemeentes, mee te werken met de maatregelen. Artikel vijf stond toe bijvoorbeeld onroerend goed van burgers te onteigenen ten behoeve van de maatregelen en in artikel zes was opgenomen dat eventuele schades die hieruit konden voortvloeien werden vergoed. Artikel acht bepaalde dat alle kosten, dus van de maatregelen zelf en van de eventuele schadeloosstellingen, voor een vierde deel door het Rijk en drie vierde deel door de provincie moesten worden bekostigd. In artikelen tien, elf en twaalf was opgenomen dat al dan niet opzettelijke belemmering van de uitvoering als een misdrijf werd gezien en bestraft kon worden met een gevangenisstraf of een geldboete.¹⁹

De inhoud van de wet richtte zich op moderne oorlogsvoering. Men verwachtte in een nieuwe oorlog nog veel meer luchtaanvallen en dat burgers in de frontlijn terecht zouden komen met alle gevolgen van dien. Bovendien was gebleken met het bombardement op Rotterdam op 14 mei 1940, dat burgers in de oorlogsvoering een gericht doelwit waren om het verzet te breken en het openbare leven te ontregelen. Tevens werd het gebied achter de frontlinie op deze manier betrokken in een oorlog. Echter, de Wet BWO bood het fundament om maatregelen te treffen om de gevolgen van oorlogsgeweld voor de watersystemen aanzienlijk te beperken, of zelfs te voorkomen.

Defensiebudget

De politieke context waarin de Wet BWO tot stand kwam kenmerkte zich door de toename van het defensiebudget waaruit de maatregelen voor een deel werden bekostigd. Deze toename is te verklaren door de economische voorspoed, de ommekeer in de Nederlandse buitenlandse politiek en de angst voor en voorbereiding op een nieuwe oorlog. De eerste drie jaren na de bevrijding vormden een moeizame periode. De economie bevond zich in een depressie en er was een gebrek aan letterlijk alles. De situatie werd nog erger door het verlies van de inkomsten uit Nederlands-Indië en de hoge kosten van de koloniale oorlog. Vanaf 1947 kwamen de Verenigde Staten (VS) met een plan om Europa bij de economische wederopbouw te ondersteunen: de Marshallhulp. Vanaf 1948 bereikte de Marshallhulp Europa en zette een periode van economische groei in.²⁰ De belastinginkomsten stegen navenant en vanaf 1951 kwam meer geld beschikbaar voor defensie.

15 SAD, TD HHD, inv. nr. 18362, TD 1028/54, nota betr. te nemen maatregelen in het kader van de Wet BWO, 1; Van der Wal, ‘Bescherming Waterstaatswerken’, 189-190.

16 De volledige benaming van de wet: Wet tot vaststelling van bepalingen ter beperking van gevaren voortvloeiende uit beschadiging van waterstaatswerken gelegen in een of meer der provinciën Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht, in verband met de tegenwoordige buitengewone omstandigheden; SAD, TD HHD, inv. nr. 18362, TD 1028/54, nota betr. te nemen maatregelen in het kader van de Wet BWO, 1.

17 KB, SG 2356/2, invoering Wet BWO, 16-11-1951, 3.

18 Ibidem. Zo blijkt ook uit de archieven van de TD HHD, waarin rapportage wordt gedaan over de uitwerkingen van de wet van apr. 1940, zie SAD, TD HH Delfland, inv. nr. 18362, m.n. brief nrs. 43 en 207; Zo ook over de wens voor een permanent karakter van de maatregelen: Ibidem, p.m.: bescherming waterstaatswerken in oorlogstijd (rel. 1707), 24-11-1953.

19 KB, SG 2356/2, invoering Wet BWO, 16-11-1951, 1-3.

20 F. Wielinga, *Geschiedenis van Nederland. Van de Opstand tot heden* (Amsterdam 2012), 324-332; T. Pollman, *Van waterstaat tot wederopbouw. Het leven van dr. ir. J.A. Ringers (1885-1965)* (Amsterdam 2006), 195, 196; Van der Ham, *Heersen en beheersen*, 168.

Na de Tweede Wereldoorlog moest Nederland in plaats van de neutraliteitspolitiek een kant kiezen in het internationale strijdtoneel: de VS of de Sovjet-Unie. Nederland koos niet meteen partij door de oorlog in Nederlands-Indië, die de relatie met de VS onder druk zette, en de bijzondere economische afhankelijkheidsrelatie met Duitsland.²¹ Uiteindelijk was de toetreding tot de NAVO in april 1949 het duidelijkste teken van de keuze voor het bondgenootschap met de VS. Van de bondgenoten werd verwacht dat zij hun defensie-budget flink verhoogden. Hoewel in 1949 het kabinet-Drees I het standpunt innam niet extra te investeren in de krijgsmacht, werd toch in 1951 bij de kabinetsformatie besloten maar liefst anderhalf miljard – meer dan een kwart van de rijksbegroting – uit te trekken voor defensie. Ook in het jaar 1954 was dit niet veel anders, terwijl in de tussentijd de Wet BWO tot stand kwam.²²

Het politieke draagvlak voor een veranderend defensiebeleid kwam voort uit de angst voor een nieuwe oorlog die het gevolg was van het nucleaire tijdperk. Dat kenmerkte zich door een wapenwedloop waarbij beide machten er alles aan deden om de vijand te doen geloven bereid te zijn tot een kernoorlog, hoewel beiden inzagen dat deze er nooit mocht komen.²³ De internationale situatie zorgde binnen Nederland voor een sterke polarisatie. De Koude Oorlog tussen Oost en West zette de samenleving onder druk en leidde tot anticommunistisch beleid en uiteindelijk een eensgezinde anticommunistische sfeer. Hoewel men de kans op een nieuwe oorlog in Nederland vrij klein achtte, werd wel degelijk rekening gehouden met dit scenario. Een onderdeel van de voorbereiding op een nieuwe oorlog of bezetting moest op het gebied van de civiele verdediging plaatsvinden. De Wet BWO vormde de wettelijke basis voor een deel van deze maatregelen.²⁴

Waterveiligheid als publiek belang

De bescherming tegen overstromingen in Nederland kan worden beschouwd als een publiek belang, als een van de overheidstaken waarvan het nut voor de burgers onbetwist wordt geacht, evenals gezondheidszorg en onderwijs. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog lag de nadruk van de waterstaatsprojecten nog op de landaanwinning voor de ontwikkeling van de agrarische sector en huizenbouw in het kader van de Wederopbouw. Er was minder prioriteit voor de kustlijnen en grote rivieren. De watersnood van 1953 zorgde voor verandering en zette de waterveiligheid weer hoog op de agenda. Als gevolg hiervan werd de Delta Commissie opgericht en met het Deltaplan meende men dat het land voorgoed beschermd was tegen het water. Politiek en maatschappelijk gezien was er consensus, omdat iedereen het erover eens was dat de veiligheid van de burgerbevolking een centraal thema van de nationale overheid moest zijn. Discussie ontstond niet over dit thema, maar eerder over de uitwerking van de projecten. Vanaf de jaren zeventig kwam hier verandering in. Naast de publieke waarde van veiligheid kreeg het Deltaplan te maken met weerstand op basis van landschappelijke, ecologische en esthetische gronden.²⁵

Uitvoering van de Wet BWO

Bij de totstandkoming van de wet BWO waren een hele serie actoren betrokken. Eerst zullen de ministeries van Oorlog en Verkeer en Waterstaat worden behandeld, daarna RWS en vervolgens de organisatie Bescherming Burgerbevolking (BB), de provincie, de Provinciale Waterstaat, gemeentes, waterschappen, en tenslotte de burgers en media.

De ministeries van Oorlog (vanaf 1959 Defensie) en Verkeer en Waterstaat waren initiators van de wet. De minister van Verkeer en Waterstaat werkte overigens nauw samen met zijn collega van Openbare Werken en Wederopbouw.²⁶ De ministeries hadden toezicht op de uitvoering van de wet, gaven wel of geen goedkeuring voor vastgestelde plannen, en controleerden de budgetten. Defensie hield zich bezig met de mogelijke dreigin-

21 B. van der Boom, *Atoomgevaar?* Dan Zeker B.B. (Amsterdam 2000), 14, 15.

22 Het standpunt was dat economisch herstel de democratische waarden zou bekrachtigen en hét antwoord was op de communistische dreiging. Van der Boom, *Atoomgevaar?*, 14, 15.

23 Ibidem, 108.

24 P.B.R. de Geus, *Staatsbelang en Krijgsmacht. De Nederlandse defensie tijdens de Koude Oorlog* (Den Haag 1998), 65; Wielenga, *Geschiedenis van Nederland*, 333-338; Van der Boom, *Atoomgevaar?*, 16, 17-29, 30-32, 99-104, 111-113, 285-291.

25 De Deltacommissie bestond uit twaalf ingenieurs, een econoom en een agrarisch ingenieur. A. Correljé, B. Broekhans, 'Flood risk management in the Netherlands after the 1953 flood. A competition between the public value(s) of water', *Journal of Flood Risk Management* 8 (2015), 101-103, 105.

26 Pollman, *Waterstaat tot Wederopbouw*, 195.

gen en de voorbereiding daarop, al dan niet in internationale samenwerking. Verkeer en Waterstaat had een coördinerende rol, dit ministerie had immers de commissie waaruit de Wet BWO voortvloeide in het leven geroepen.²⁷ RWS was met de uitvoering belast en voorzag de ministeries van advies. Tevens was RWS al geruime tijd nauw betrokken bij de landsverdediging, maar hield zich vooral bezig met de civiele verdediging, waar maatregelen uit de Wet BWO onder vielen.²⁸ De organisatie Bescherming Burgerbevolking had een faciliterende rol. De BB was in 1952 opgericht om in het geval van een Russische aanval de bevolking te beschermen tegen de gevolgen van luchtaanvallen. De organisatie leidde vrijwilligers op tot brandweerman, EHBO'er of puinruimer. Met name de bescherming van de bevolking, de voedselvoorziening en de hulpverlening van de BB bij het optreden van calamiteiten kon uitkomst bieden. Het initiatief voor het treffen van maatregelen legde de Wet BWO bij de provincie in overleg met het Rijk. Op het niveau van de provincie had de Provinciale Waterstaat een adviserende en uitvoerende rol. De instantie zorgde voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van waterstaatswerken. Op gemeentelijk niveau vond de uitvoering plaats die op zijn beurt weer werd gecontroleerd door de provincie. In de wet stond dat gemeentes verplicht waren mee te werken aan de BWO-plannen, maar in de praktijk werden deze in eerste instantie nauwelijks betrokken in de planvorming.²⁹ Ook de waterschappen waren nauwelijks betrokken.

Naast de betrokken overheidspartijen waren bij de Wet BWO andere actoren betrokken: de burgers en de media. Vanuit de media was gedurende de jaren vijftig het vertrouwen in de overheidsbesturen nog zeer groot. Gedurende de jaren zestig en begin jaren zeventig werd bestuurlijke verantwoording een belangrijker thema. Zo verscheen in het *Algemeen Dagblad* van 15 februari 1955 een stuk 'Bescherming van Waterstaatswerken tegen Oorlogsschade' waarin geen kritische noot valt te bespeuren. Op 23 september 1974 verscheen in *Het Vrije Volk* 'Defensiedijk: Kroon moet het zeggen' een artikel in een reeks kritische beschouwingen over een dijk die in Vlaardingingen werd aangelegd.³⁰ De rol van de burger tekende zich langs dezelfde maatschappelijke ontwikkeling af. Immers, de maatregelen in het kader van de Wet BWO beïnvloedde het leven van burgers. Er moesten bijvoorbeeld huizen gesloopt worden, als er een dijk moest komen. Veranderde bestemmingsplannen hadden gevolgen voor het landschap. Burgers kwamen hier in toenemende mate tegen in opstand.

Geheimhouding

Om vooral de burgers niet ongerust te maken over de nodige maatregelen, maar ook om de vijand niet wijzer te maken, was met de uitvoering van de Wet BWO een geheimhoudingsplicht gemoeid. Echter, hierdoor werd de praktische samenwerking tussen de genoemde betrokken actoren bemoeilijkt.³¹ Pas begin jaren zeventig werd vertrouwelijk overlegd tussen de betrokken overheidsinstanties in de stuurgroep Compartimentering, waarin een aantal gemeenten waren vertegenwoordigd, om de samenwerking te verbeteren. Tussendoor vond af en toe intern overleg plaats tussen de Hoofdingenieur-Directeur (HID) van Provinciale Waterstaat, de provincie, RWS en de BB met hetzelfde doel. Tevens valt de daadwerkelijke geheimhouding te betwijfelen gezien het hierboven genoemde krantenartikel uit de jaren vijftig waarin de bedoeling van de wet wordt beschreven. Op basis van brieven met gevoelige informatie blijkt dat inconsistent werd omgegaan met het predicaat 'geheim' of 'vertrouwelijk'. Een kenmerkend voorbeeld is een rapport met uitermate gevoelige informatie uit 1961 van het Bureau Verdedigingsaangelegenheden en Militair Geologische Dienst (BVA en MGD) dat geen enkel teken van geheimhouding bevat.³² Dit wekt de indruk dat men wel degelijk op de hoogte was van de plannen, maar dat de precieze uitwerking ervan wel enigszins geheim bleef. Door de praktische bezwaren op de geheimhouding werd deze dan ook in december 1973 opgeschort door de minister van Binnenlandse Zaken, om ten aanzien van afzonderlijke deelprojecten voor belanghebben-

27 SAD, TD HHD, inv. nr. 18362, D 1028/54, nota betr. te nemen maatregelen in het kader van de Wet BWO.

28 A. Waalewijn, *Achter de bres. De Rijkswaterstaat in oorlogstijd* (Leidschen-dam 1990), 11-13, 15, 16, 195-204, 315-318, 301-302, 337; Voorbeelden van betrokkenheid van RWS bij landsverdediging zijn de IJssellinie en sinds 1954 de inschakeling bij de bepaling van het tracé van oliepijpleidingen die ter bevoorrading van NAVO-troepen in waterwegen en onder rijkswegen werden aangelegd. Van der Ham, *Heersen en beheersen*, 186.

29 SAD, TD HHD, inv. nr. 18362, TD 1028/54, nota betr. te nemen maatregelen in het kader van de Wet BWO, 6.

30 'Bescherming van waterstaatswerken tegen oorlogsschade', *Algemeen Handelsblad*, 15-02-1955; 'Defensiedijk. Kroon moet het zeggen', *Het Vrije Volk*, 23-09-1974.

31 SAD, TD HHD, inv. nr. 18362, briefnr. 1028.

32 *Ibidem*, inv. nr. 18363, verslag nr. 18, veiligheid randstad Holland tegen inundaties, 1961, 3, 12, 23, 28.

den en belangstellenden te Vlaardingen een voorlichtingsavond te kunnen geven. In 1974 werd de geheimhouding in zijn totaliteit afgeschaft om de samenwerking tussen genoemde betrokken partijen te bevorderen. De precieze rol van de casus Vlaardingen-Schipluiden in de afschaffing van de geheimhouding wordt later in dit artikel beschreven.³³

33 Ibidem, inv.nr. 18362, brief Provinciaal Bestuur van Zuid-Holland, 13-11-1974; Ibidem, omslagnr. 1707.

34 Aan de hand van de miljoenennota's van 1953-1960 is het verloop van begrotingen t.a.v. de Wet BWO onderzocht; Zij zijn te vinden op <http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/rijksbegroting/archief,1951-1960.html>; KB, SG 2356/2, invoering Wet BWO, 16-11-1951, 2; SAD, TD HHD, inv.nr. 18362, TD 1028/54, nota betr. te nemen maatregelen in het kader van de Wet BWO, 6-7.

35 Nationaal Archief (NA), toegang 3.02.27, Provinciale Waterstaat Zuid-Holland (PW ZH), inv.nr. 761, motie eerste blad van de omslag; Ibidem, briefnr. 153687/D/P, bericht PW aan GS, 27-11-1975. Van RWS kwam ook bezwaar op kosten. SAD, TD HHD, inv.nr. 18364, Brief PW aan HHD, 2-2-1967.

36 Deze ideeën komen uit het door Petra van Dam geïntroduceerde concept 'amfibische cultuur'. Het gaat om de door de eeuwen heen gevormde omgangsstrategieën met de dreiging van het water. P.J.E.M. van Dam, *De Amfibische Cultuur. Een Visie op Watersnoden* (Amsterdam 2010), 6-14; A. van Heezik, 'Het voordeel eener dubbele defensie. Compartimentering van dijkringen als amfibische strategie', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis* 21 (2012), 24, 28-29, 31, 32; A.M.J. de Kraker, 'Sustainable coastal development, past, present and future or how to deal with tides', *Water History* 2 (2) (2011), 145-162.

37 SAD, TD HHD, inv. nr. 18362, PW ZH, TDH nr. 1019, 25-6-1957, Plan boezemscheidingen, 1-4; Van de Ven, *Leefbaar laagland*, 70-77, 51-55.

38 Ibidem, inv.nr. 18363, verslag nr. 18, veiligheid randstad Holland tegen inundatie, 1961, 24.

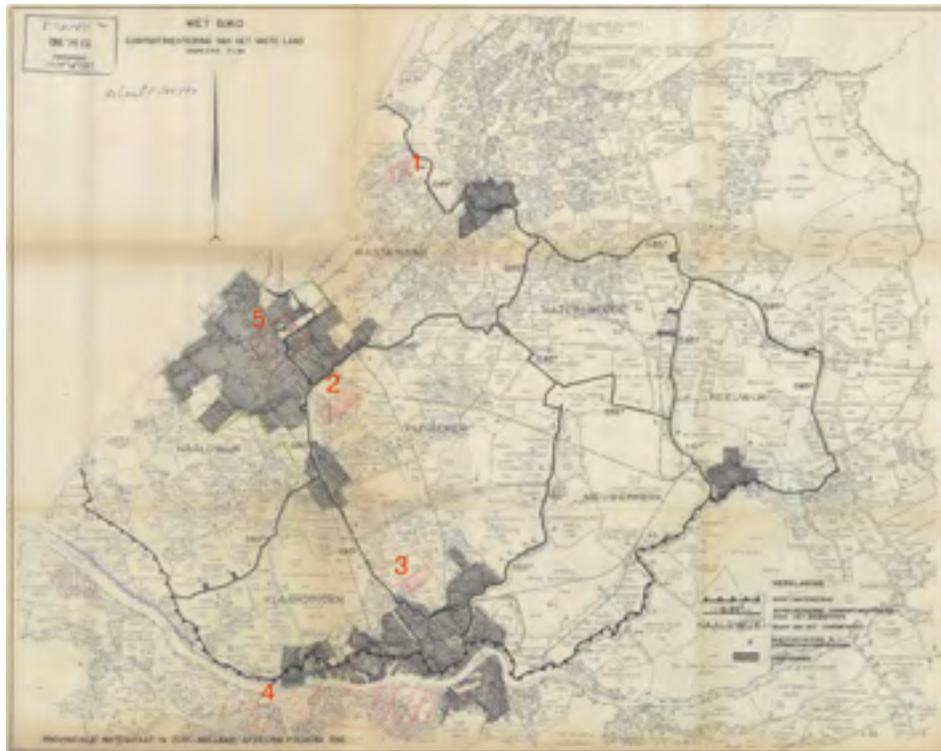
Financiering

In de Wet BWO stond dat een vierde deel van de financiering van de maatregelen voor rekening van de provincie of samenwerkende provincies kwam en dat driekwart door het Rijk werd bekostigd. Bovendien is met name voor het hierna te bespreken compartimenteringsplan aan enorme kostenbesparing gedaan door de plannen op te nemen in de aan te leggen Rijks- en spoorwegen. Op Rijksniveau is een deel van de kosten uit de budgetten voor het ministerie van Oorlog betaald. Zo was er in de miljoenennota van 1953 een bedrag van 458.000 gulden gereserveerd voor "aanleg waterstaatkundige en verdedigingswerken". Overigens is op de miljoenennota bij RWS geen specifieke reservering te vinden voor maatregelen in het kader van de Wet BWO. Wel waren er uiteenlopende projecten die in enige mate overlap kunnen hebben gehad met de maatregelen voor de Wet BWO (Rijkswegen, bruggen, sluizen, et cetera). Dit duidt erop dat de financiering van de uitvoering van de Wet BWO gedeeltelijk vanuit het budget van het ministerie van Oorlog werd bekostigd.³⁴ Begin jaren zeventig begon de financiering voor de provincie problemen en bezwaren op te leveren. Zo dienden de Provinciale Staten van Zuid-Holland na vergadering op 20 februari 1975 een motie in bij de Staten-Generaal tegen de bekostiging van het compartimenteringsplan. Sinds deze motie is geprobeerd op de plannen te bezuinigen. Overigens werd deze motie door de minister van Verkeer en Waterstaat negatief beantwoord.³⁵

Het compartimenteringsplan

Het idee van compartimentering komt op meerdere terreinen voor, bijvoorbeeld in de scheepsbouw. De gedachte is het ruimtelijk beperken van consequenties van calamiteiten. Bij een olietanker bijvoorbeeld wordt de lading olie niet in één vat opgeslagen, maar in een gecompartmenteerd vat. Hierdoor gaat bij een lekkage niet in één keer een enorme hoeveelheid verloren. In de Nederlandse waterwerken is compartimentering niet zozeer een 'bedachte' strategie, maar het gevolg van eeuwenlange bedijkingsactiviteiten. De inpoldering van het landschap leverde een groot netwerk van binnenlandse dijken op, waarmee het land in zijn geheel gecompartmenteerd was geraakt. Dankzij deze compartimentering liep in geval van grote overstroming niet het hele land in korte tijd onder, maar polder voor polder, waardoor de inwoners tijd hadden zich in veiligheid te brengen.³⁶ Op het vasteland van Zuid-Holland was echter door ontginningen van venen nooit een dergelijke compartimentering ontstaan en hierdoor gold dit deels onder de zeespiegel gelegen gebied als uitermate kwetsbaar.³⁷ Dit klemde des te meer omdat het om het bestuurlijk en economisch hart van Nederland ging en dus tevens als belangrijk militair doelwit kon worden aangemerkt.

De kritieke plaatsen, zelfs na voltooiing van het Deltaplan, waren de zones Maassluis-Vlaardingen en Vlaardingen-Schiedam-Rotterdam, met het meest aantrekkelijke doel de stormvloedkering in de Hollandse IJssel.³⁸ Tevens werden in een vertrouwelijke brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan het college van GS de mogelijke kernwapendoelen van Zuid-Holland genoemd. Het ging om de vliegvelden Valkenburg, Ypenburg en Zestienhoven, het oliecentrum Pernis annex de Rotterdamse Haven en het regeringscentrum in Den Haag (zie afb. 3). Hiernaast werd nog rekening gehouden met het hoofdpompstation voor NAVO-pijpleidingen bij Rhooen en een brug bij Zwijndrecht.



Afb. 3. Mogelijke doelen van kernwapenaanvallen in Zuid-Holland: 1) Vliegveld Valkenburg; 2) Vliegveld Ypenburg; 3) Vliegveld Zestienhoven; 4) Oliecentrum Pernis; 5) Regeringscentrum Den Haag. Op de kaart is eveneens de compartimentering van het vaste land aangegeven. Het gebied was in zeven vakken verdeeld. De zwarte lijnen geven de compartimenteringsdijken aan. Kaart behorende bij een vertrouwelijke brief van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan GS, 23 juli 1963. SAD, TD HDD, inv.nr. 18364, briefnr. 9200.

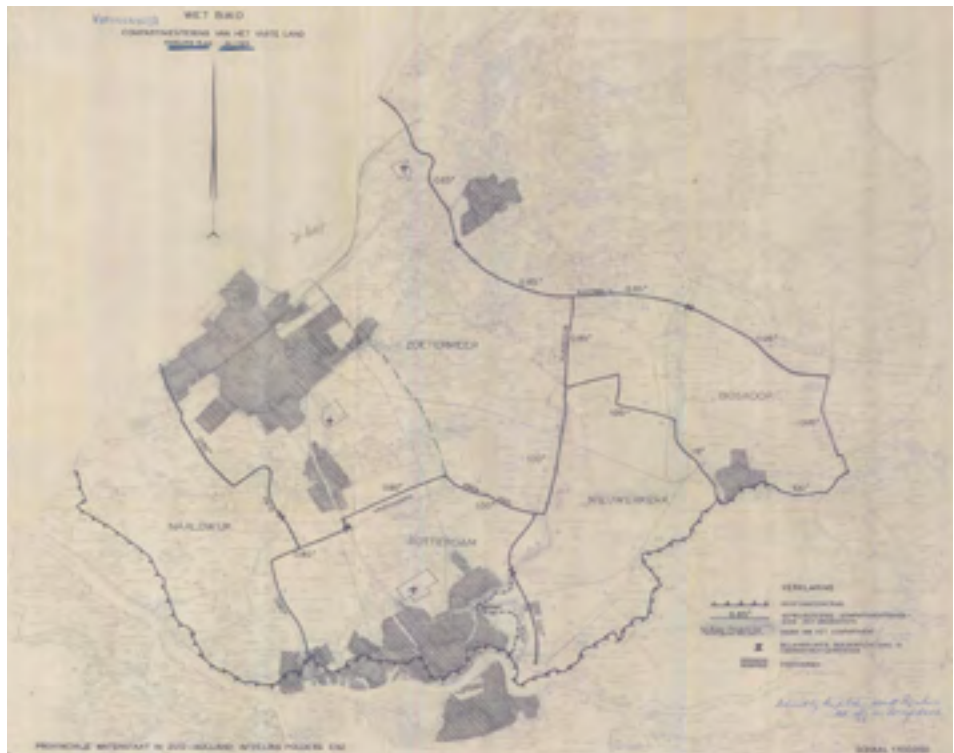
Op advies van meerdere commissies kwam een compartimenteringsplan tot stand. Na de watersnood van 1953 werd namelijk duidelijk dat de compartimentering van het landschap had bijgedragen aan beperking van de gevolgen van de ramp.³⁹ Zo was onder andere in Rotterdam en andere dichtbevolkte gebieden dankzij deze reservekeringen de hoogte van de overstroming en hiermee de gevolgen beperkt gebleven. Om deze reden werd compartimentering ook aangeraden voor in het kader van de Wet BWO te nemen maatregelen. Immers, als Zuid-Holland gecompartmenteerd werd bleven de gevolgen van oorlogshandelingen voor de waterveiligheid beperkt. Als een dijk dan door een bom zou worden getroffen liep niet in één keer een groot gebied onder water, maar slechts een klein gedeelte. Daarenboven kon het compartimenteringsplan een dubbele werking hebben: voorbereid zijn op oorlogshandelingen én het verhogen van de veiligheid voor overstromingen.

Hoewel compartimentering een succesvolle strategie was gebleken werd er weinig heil in gezien omdat er hoge kosten mee gemoeid waren. Dat geld kon bijvoorbeeld beter aangewend worden voor het onderhouden, verhogen en verstevigen van bestaande dijken. Dit bleek uit een brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van ongeveer twee jaar na de watersnood, met de mededeling dat er geen geld vrijkwam voor compartimenteringsdijken. Dit standpunt zou lang ongewijzigd blijven. Vanaf 1973 kwam van de Werkgroep Tweede Waterkeringen uit de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen het advies om te onderzoeken hoe men alsnog een systeem van tweede waterkeringen kon realiseren, omdat de meerwaarde voor de veiligheid was aangetoond. Dit zou tegen relatief lage kosten kunnen, omdat er reeds een groot netwerk aan dijken bestond, en omdat bij de aanleg van nieuwe (spoor)wegen rekening kon worden gehouden met een eventuele waterkerende werking. De wettelijke basis voor het compartimenteringsplan werd in de Wet BWO gevonden.⁴⁰

De specifieke uitwerking van de Wet BWO wordt inzichtelijk aan de hand van twee deelprojecten die uit het compartimenteringsplan zijn ontstaan. De plannen werden door bezuiniging bijgesteld van een plan met zes compartimenten naar een plan met twee compartimenten (zie afb. 4 en 5). Door de Provinciale Waterstaat Zuid-Holland was een principeplan ontworpen dat bestond uit een tracé van Vlaardingen via Schipluiden en

39 Deltares, *Onze Delta. Feiten, mythen en mogelijkheden* (Delft 2008), 15; F. Klijn, N. Asselman, H. van der Most, 'Compartmentalisation. Flood consequence reduction by splitting up large polder areas', *Journal of Flood Risk Management* 3 (2010), 3-17.
40 Van Heezik, 'Voordeel dubbele defensie', 34-35; NA, PW ZH, inv.nr. 761, bespreking d.d. 7-2-1978 min. V&W met GS. Aanlegkosten compartimentering in 1970 45 miljoen, 1972 63 miljoen en 1974 85 miljoen gulden. Ibidem, brief van PW ZH aan GS, 23-7-1975. Ibidem, Wet BWO: Compartimentering risicoanalyse en kosten/batenanalyse, feb. 1977.

Afb. 4. Kaart van het initiële compartimenteringsplan met zes compartimenten, juli 1965. SAD, TD HDD, inv.nr. 18364.



Afb. 5. Kaart van het bijgestelde plan met twee compartimenten, het vak Naaldwijk en het vak Rotterdam, 5 januari 1970. SAD, TD HDD, inv.nr. 18364.



Wateringen naar Den Haag en een aansluitend tracé van Schipluiden via Delft naar Rotterdam. Hierdoor ontstonden twee compartimenten: ‘vak Naaldwijk’ en ‘vak Rotterdam’ (zie afb. 5). Beide projecten zouden in eerste plaats al lang gaan duren, omdat rekening

gehouden moest worden met de aan te leggen (Rijks)wegen ten behoeve van kostenbesparing. Uiteindelijk is in januari 1970 het plan goedgekeurd door de ministeries Verkeer en Waterstaat, Defensie en Binnenlandse Zaken, maar stuitte het in de uitvoering op problemen.⁴¹

Vak Rotterdam: tweede waterkering achter Schielands Hoge Zeedijk

Schielands Hoge Zeedijk is een dijk van naam en faam, die de bewoners van Zuid-Holland al eeuwenlang tegen overstromingen beschermde. Tijdens de stormvloed van 1 februari 1953 ontstonden hier en daar gaten in de dijk, die door bewoners met man en macht werden gedicht. *Het Vrije Volk* schreef na afloop over de dijk: “de dijk hield stand en mede hierdoor hield een gebied, waar zo’n drie miljoen mensen woonden het droog”.⁴² Al in 1955 werden door de Provinciale Waterstaat Zuid-Holland plannen ontwikkeld voor een tweede waterkering achter Schielands Hoge Zeedijk voor het compartimenteringsplan in het kader van de Wet BWO (zie afb. 5, rechts onderin het getroffen gebied). Het plan was om de tweede waterkering op het tracé van de voormalige spoorbaan tussen Rotterdam en Nieuwerkerk aan de IJssel aan te leggen, want hier lag immers al een spoordijk. De spoordijk moest echter worden opgehoogd, om de achterliggende diep gelegen Prins Alexanderpolder te beschermen (zie afb. 6).

Tussen 1955 en 1960 werd door de gemeente Rotterdam en de provincie langdurig onderhandeld over de aanleg. Het resultaat van de onderhandelingen was het voornemen tot de aanleg van een tweede waterkering met een blijvende kerende hoogte van NAP + 4,00 meter, tussen de Oranje Plantage te Rotterdam en de Algerabrug bij Krimpen aan de IJssel.⁴³ Tevens kon de aanleg van de waterkering samengaan met een nieuwe provinciale weg. Door de stadsuitbreiding van Rotterdam is het plan ingetrokken. De gemeente had het plan het hele terrein tussen de spoorbaan en Schielands Hoge Zeedijk op te hogen tot NAP + 1,25. Als gevolg hiervan werden de plannen aangepast zodat de tweede waterkering een hoogte van NAP + 2,00 meter zou gaan krijgen. Wederom werd dit plan van tafel geveegd, omdat door de aanleg van de A16 grote delen in het gebied moesten worden opgehoogd. Uiteindelijk heeft de gemeente Rotterdam besloten het hele gebied op te hogen tot NAP + 4,00 meter. In 1959 besloot de provincie om een gedeelte van de tweede waterkering, die buiten het uitbreidingsplan van Rotterdam viel, aan te leggen. Door de HID werd in een kwartaalrapportage het ministerie van Verkeer en Waterstaat op de hoogte gehouden en werden verzoeken gedaan ter goedkeuring van de te nemen maatregelen in het kader van de Wet BWO. Hieronder viel het project van de tweede waterkering achter Schielands Hoge Zeedijk. Het advies was om een tweede waterkering aan te brengen voor het geval dat Schielands Hoge Zeedijk het zou begeven door toedoen van oorlogsschade. In de gemeente Capelle aan de IJssel ontstond begin jaren zestig discussie tussen provincie en gemeente nadat woningbouwplannen de waterveiligheid van het gebied onder de aandacht hadden gebracht. Het gebied werd ook wel de ‘Put van Capelle’ genoemd, vanwege zijn lage ligging tussen de tweede waterkering en Schielands Hoge Zeedijk. Volgens de provincie moest het bouwterrein met drie meter worden opgehoogd, maar de gemeente zag dat vanwege de financiële consequenties niet zitten en spande de zaak aan bij de Kroon. In 1964 werd het geschil in voordeel van de provincie beslecht.⁴⁴ Pas in 1985 is een onderzoek ingesteld om de woonwijk te beschermen tegen overstromingen. Dit leidde twee jaar later tot verhoging van het vak van de Schielands Hoge Zeedijk langs de wijk en het aanbrengen van een deeldijk. Eind jaren tachtig is zelfs de tweede waterkering verlaagd ten behoeve van bouwplannen van de gemeente Capelle.⁴⁵

41 NA, PW ZH, inv. nr. 761, vak Naaldwijk, briefnr. 189630, PW ZH aan HID RWS dir. Z-H, 3-7-1978.

42 ‘Schielands Hoge Zeedijk: Niet lang wachten met versterking! Klaar voor de start ...1961?’, *Het Vrije Volk*, 10-11-1960.

43 NA, PW ZH, inv. nr. 761, aanleg tweede waterkering achter Schielands Hoge Zeedijk i.v.m met grenswijziging Capelle a/d IJssel-Rotterdam-Zevenhuizen, brief PW aan GS, 16-8-1978.

44 ‘Hygiënische toestanden? Onvoorstelbaar! In de Put’, *Het Vrije Volk*, 9-11-1960; ‘Schieland: conflict met Rijkswaterstaat’, *ibidem*, 9-01-1958; ‘Vijf feiten, één vraag’, *ibidem*, 11-11-1960; ‘Schielands Hoge Zeedijk’, *ibidem*, 10-11-1960; SAD, TD HHD, inv. nr. 18363, verslag nr. 18, veiligheid randstad Holland tegen inundaties, 1961, 7-8. In de kwartaalrapportages is af te lezen hoe het met het project ging. Er werd een hogere Rijksbijdrage verwacht en men bracht het onder de ‘speciale werken’ van de Wet BWO.

45 P.-J. Hofman, *Betekenis Wet Bescherming Waterstaatswerken in Oorlogstijd* (Den Haag 1997).

Afb. 6. Het plan voor een tweede waterkering (dunne stippellijn) behelsde ophoging van de oude spoordijk tussen Rotterdam en Nieuwerkerk aan de IJssel om de achterliggende diep gelegen Prins Alexanderpolder te beschermen. 'Vijf feiten, één vraag', Het Vrije Volk, 11 november 1960.



Vak Naaldwijk: Vlaardingen-Schipluiden

Na juli 1965 ontstond het plan om een compartimenteringsdijk langs de Vlaardingervaart aan te leggen.⁴⁶ Het ging om een dijk met een lengte van 3.700 meter, die parallel aan het water over de Trekkade liep (zie afb. 7). Het tracé tussen Vlaardingen en Schipluiden is ook te zien op het totale compartimenteringsplan (zie afb. 5). De kosten van het plan zouden tussen de een en twee miljoen gulden bedragen. De werkzaamheden bestonden uit het verzwaren en op NAP + 0,80 meter brengen van de oostelijke boezemkade van de Vlaardingervaart. De dijk zou een kruinbreedte van 3,75 meter krijgen en hierop zou een drie meter brede weg worden aangebracht. Afbeelding 7 laat zien dat een klein stuk dijk al is aangelegd.⁴⁷ In december 1969 werd door de dijkgraaf en hoogheemraden van Delfland een vergunning verleend voor de aanleg van fietspaden en beplanting langs de Vlaardingervaart. In de brief met vergunning aan het college van Burgemeester en Wethouders (B en W) van de gemeente Vlaardingen werd gewezen op de aanleg van een compartimenteringsdijk, die vermoedelijk binnen tien jaar zou worden gerealiseerd. De brief zorgde voor ophef bij B en W en de reactie in februari 1970 luidde dan ook:

Wij menen met het oog op de belangen van de bewoners van de nog slechts korte tijd geleden gebouwde huizen aan de oostzijde van de Vlaardingervaart, dat deze, met een zeer summiere toelichting geïntroduceerde dijk niet zonder meer kan worden aanvaard.

Het plan voor de compartimenteringsdijk was dwars door het bestemmingsplan van de gemeente geprojecteerd zonder dat B en W hiervan op de hoogte waren, die dan ook in de brief een verzoek om meer informatie deden.⁴⁸

Een reactie kwam op 19 maart 1970 waarin de compartimenteringsdijk werd uitgelegd als een maatregel die genomen moest worden in het kader van de Wet BWO en waarin verdere informatie uitbleef, omdat ten aanzien van het totale compartimenteringsplan nog weinig vorderingen waren geboekt. De veronderstelling dat B en W niet op de hoogte waren, werd tevens ontkracht, zoals bleek was de compartimenteringsdijk genoemd in een op 3 maart 1967 gepubliceerd interim-rapport.⁴⁹ B en W waren, zoals immers in de Wet BWO artikel drie was vastgesteld, verplicht mee te werken met de plannen.⁵⁰ Daarom werd het verzoek gedaan om in overleg alternatieven te onderzoeken voor het bedachte

⁴⁶ SAD, TD HHD, inv. nr. 18366, bijlage brief d.d. 12-2-1965 en TD.

⁴⁷ NA, PW ZH, inv.nr. 761, nota inzake gedeelte tweede waterkering gemeenten Vlaardingen en Schipluiden, 15-8-1975, 8, 11; SAD, TD HHD, inv.nr. 18366, samenvatting telefoongesprek ir. De Kock van PW ZH op 11-9-1970.

⁴⁸ SAD, TD HHD, inv.nr. 18366, TD 1570; brief nr. 2396, D en H aan B en W van Vlaardingen.

⁴⁹ Ibidem, TD 277, brief onderwerp compartimenteringsdijk.
⁵⁰ KB, SG, Kamerstuk Tweede Kamer 1951-1952, nr. 2356, ondernr. 2, invoering Wet BWO 16-11-1951, 1.

tracé. Dit leidde tot oprichting van de werkgroep Compartimenteringsdijk Vlaardingen. Hierin werd ten huize van het Hoogheemraadschap van Delfland overleg gepleegd tussen de Provinciale Waterstaat Zuid-Holland, RWS en de gemeente. Tijdens een van deze besprekingen werd het een en ander afgesproken over de aanleg van de compartimenteringsdijk.⁵¹

Het alternatieve plan had technische, esthetische, financiële en sociaaleconomische consequenties, op basis waarvan de eventuele uitvoering werd afgewogen. Zo werd bedacht om de dijk langs het tracé van de aan te leggen Rijksweg 19 (later A4) te leggen. Alleen kon dit niet in verband mogelijke sneeuwwallen langs de weg in de winter. De dijk een stuk opschuiven kon ook niet, omdat daar een oliepijpleiding liep.⁵² Een technische uitwerking was het sparen van een aantal huizen voor sloop door de dijk eromheen aan te leggen, wat 50.000 gulden extra kostte, maar daarmee werd een woongemeenschap gered. Ook maakte men op esthetisch vlak afspraken over het aanbrengen van nieuwe beplanting en een fietspad op de dijk. Vanuit sociaaleconomisch perspectief werd de toename van recreanten door de fietsverbinding als gunstig beschouwd voor de plaatselijke horeca. De kosten van het project kwamen door deze aanpassingen op negen miljoen gulden, een goedkoper alternatief werd geraamd op zeven miljoen gulden.⁵³

In eerste instantie was dus sprake van redelijk overleg. Op 13 december 1973 werd nog door Provinciale Waterstaat in de Harmonie te Vlaardingen een bijeenkomst georganiseerd ten behoeve van uitleg aan bewoners rondom de aan te leggen dijk.⁵⁴ Speciaal hiervoor werd door de minister van Binnenlandse Zaken de rubricering 'geheim' voor de Wet BWO bij deelprojecten afgeschaft om de inspraak van de bevolking bij de aanleg van BWO werken mogelijk te maken. Ondanks dit alles kwam men er vermoedelijk door de oplopende kosten van de alternatieve plannen samen niet uit. De gemeente Vlaardingen is hierop in beroep gegaan bij de Kroon. Uit een brief aan dijkgraaf en hoogheemraden van de directeur-ingenieur van RWS blijkt dat voor de bouw een vergunning nodig was. Door deze vergunning niet te verlenen, ging de gemeente Vlaardingen dwarsliggen.⁵⁵

In de kern ging het Vlaardingen om de vraag of de Wet BWO voorrang kreeg ten opzichte van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO), dan wel omgekeerd. Al in 1974 had de gemeente een kortgeding tegen de provincie aangespannen, maar dat had de gemeente verloren. De president van de rechtbank in Rotterdam oordeelde dat de Wet BWO niet boven de WRO ging. GS waren van mening dat de Wet BWO wel prevaleerde op de WRO.⁵⁶

Een van de grootste bezwaren van de gemeente en burgers was dat de dijk het weinige natuurschoon dat de gemeente nog had, hevig zou aantasten. Het hele gebied Midden-Delfland zou zijn karakter verliezen als gevolg van de dijk en de nieuwe Rijksweg. De Stichting Natuur en Milieu ging zich vanaf 1975 ook bemoeien met het conflict. Misverstanden opgewekt door de geheimhouding droegen het nodige bij aan protesten van zowel actiegroepen als gemeentebestuurders.⁵⁷

Ondertussen was de zaak al publiek gegaan. Regionale en zelfs landelijke kranten schonken aandacht aan "het omstreden dijktracé" waar de gemeentes Schipluiden en Vlaardingen tegen in beroep waren gegaan. Piet Droppert, destijds PvdA-gemeenteraadslid en een van de mensen die ervoor zorgde dat het geheimzinnigheid rond defensiedijken meer in het daglicht kwam te staan, noemde het compartimenteringsplan: "je reinste flauwekul". Volgens hem was de gemeenteraad niet gekend in het plan. De Wet BWO was zijns inziens als "stoomwals gebruikt om zonder al te veel moeite plannen er doorheen te drukken".⁵⁸ In 1983 begon de procedure van voor af aan om vak Naaldwijk af te ronden.⁵⁹ Kennis van zaken bleek er inmiddels niet meer te zijn. Er werden voorstellen gedaan tot bodemonderzoek dat al in verschillende rapporten was behandeld en nieuwe kostenramingen opgesteld. Wederom werd geopperd de compartimentering samen te laten vallen met de A4. Tot op de dag van vandaag ligt er langs de Vlaardingervaart geen compartimenteringsdijk.⁶⁰ Als relict van het mislukte plan rest slechts aan het begin van de Vlaardingervaart een kleine verhoging in het landschap, waar begonnen was met dijk aanleg.

51 NA, PW ZH, inv.nr. 761, nota inzake gedeelte tweede waterkering gemeenten Vlaardingen en Schipluiden, 8, 9; SAD, TD HHD, inv.nr. 18366, rapport van bespreking met PW ZH, RWS, Gemeente Vlaardingen, 4-2-1972, over de kostendekking.

52 'Midden-Delfland dreigt te worden gevierendeeltd', *Het Vrije Volk*, 20-02-1975.

53 NA, PW ZH, inv.nr. 761, nota gedeelte tweede waterkering gemeenten Vlaardingen en Schipluiden, 11-14, 21, 22.

54 SAD, TD HHD, inv.nr. 18366, brief nr. 128649/P, 26-11-1973.

55 *Ibidem*, TD 672, bestekken PW ZH voor werken compartimenteringsdijk, 8-5-1973.

56 'Vlaardingen verliest geding om defensiedijk', *Het Vrije Volk*, 5-7-1974.

57 'Defensiedijk: Kroon moet het zeggen', *Het Vrije Volk*, 23-9-1974; TD HHD, inv.nr. 18365, brief St. Natuur en Milieu aan HHD, 24-3-1975; NA, PW ZH, inv.nr. 761, nota gedeelte tweede waterkering gemeenten Vlaardingen en Schipluiden, 7.

58 'Vlaardingen vecht tegen defensiedijk', *NRC Handelsblad*, 30-5-1974; 'Weggegooid geld', *Het Vrije Volk*, 28-3-1974.

59 NA, PW ZH, inv.nr. 761, brief nr. 71819, RWS aan PW ZH, 8-12-1983.

60 C. van der Velden, 'Blijven Vechten voor een groen Midden-Delfland', *Algemeen Dagblad*, 18-4-2017.

Conclusie

De Wet Bescherming Waterstaatswerken in Oorlogstijd is in 1952 in het leven geroepen om het kwetsbare laagland en de burgers tegen de uitwerking van oorlogshandelingen op waterwerken te beschermen. De wet kent zijn oorsprong in de deplorabele toestand van de waterwerken na de Tweede Wereldoorlog. Toen werd duidelijk dat het water als oorlogsmiddel door de vijand kon worden ingezet. De totstandkoming van de Wet BWO kende enige voorbereidingstijd, waarin ruime kennis was verzameld over de slechte toestand. In een periode waarin weer aandacht en geld was voor de waterstaat van het land, is de wet relatief snel ingevoerd. De wet borduurde voort op eerdere wetten en was dus niet een geheel nieuw fenomeen. Toch was de Wet BWO specifiek, gold voor het hele land en was afgestemd op de moderne oorlogsvoering. De geschiedenis van de Wet BWO werd mede bepaald door het defensiebeleid van Nederland tijdens de Koude Oorlog. Dit beleid werd op zijn beurt beïnvloed door de veranderende economische situatie, de internationale politiek en het draagvlak voor hoge defensie-uitgaven onder de bevolking.

Bij de uitvoering van de Wet BWO waren diverse overheden en andere actoren betrokken als de milieubeweging en media. De ministeries van Oorlog en Verkeer en Waterstaat waren de initiators van de wet. RWS en de Provinciale Waterstaat verzorgden het ontwerp en de uitvoering en de provincie nam het initiatief voor de maatregelen. Maar gemeentes

en waterschappen werden nauwelijks betrokken in de plannen. De oprichting van de BB als bewakings- en hulpverleningsdienst kan worden gezien als een van de maatregelen voortvloeiende uit de wet. Van de geheimhouding kwam in de praktijk niet veel terecht. Pressie van lagere overheden en de media in combinatie met de noodzaak draagvlak te verwerven voor de soms diepingrijpende werken droegen hier ieder het nodige aan bij. Geheimhouding was in de praktijk onwerkbaar.

Het in de wet voorziene financieringsmodel vroeg om inventiviteit van de betrokken overheidspartijen en vormde in toenemende mate een obstakel. Uit het voorliggende onderzoek bleek bovendien dat bij grote projecten als het compartimenteringsplan voor het vasteland Zuid-Holland het publiek belang waterveiligheid het aflegde tegen milieubelangen en het behoud van het landschappelijk schoon. De geheimhouding zorgde voor een moeizame samenwerking tussen betrokken partijen en droeg bij aan het geringe draagvlak onder de bevolking.

Het denken over meerlaagsveiligheid ontwikkelde zich tijdens de periode van het bestaan van de Wet BWO. Dit had te maken met een aantal factoren. De eerste factor is de financiering. Op Rijksniveau waren de voorlopers van meerlaagsveiligheid een belangrijk onderwerp, maar deze kwamen, zo bleek uit het defensiebudget, pas op de agenda wanneer sprake was van economische voorspoed. Toen begin jaren zeventig de financiering bij pro-



Afb. 7. Kaart uit het principeplan van de 3.700 meter lange compartimenteringsdijk op de Trekkade langs de Vlaardingervaart (stippellijn) en het alternatieve tracé langs de Rijksweg 19 (dikke lijn). Onderin is een klein stuk dijk reeds aangelegd. SAD, TD HDD, inv.nr. 18366.

vincies moeilijkheden begon op te leveren, kwamen de plannen in de ijskast terecht. Ten tweede spelen (inter)nationale politieke en maatschappelijke ontwikkelingen een rol. In de huidige tijd is de terroristische dreiging een goed voorbeeld. Deze vraagt van de overheid kordaat handelen op het gebied van veiligheid. Bij de Wet BWO speelden de internationale politieke spanningen van de Koude Oorlog een kapitale rol. Hier kwam de watersnood van 1953 bij, die het maatschappelijk belang van de waterveiligheid weer op de kaart zette. De derde factor is de concurrentie met andere publieke belangen van milieubescherming tot volkshuisvesting. Het denken over meerlaagsveiligheid veranderde als gevolg van deze concurrentie. Een laatste aspect is de groeiende druk op de overheid tot transparantie. De geheimhouding creëerde aversie bij zowel gemeentes als burgers zodra die alsnog lucht van de plannen kregen.

Aan te bevelen valt dat overheden een vast budget inbouwen voor maatregelen in het kader van meerlaagsveiligheid, open en transparant zijn over deze maatregelen en projecten aantrekkelijk en inzichtelijk maken voor de burger. Dit artikel kan hopelijk als opstap dienen voor verder onderzoek. Het beperkte zich tot de provincie Zuid-Holland, het compartimenteringsplan en twee deelprojecten daarvan. Breder nationaal onderzoek naar de uitwerking van een wet die zozeer met de Nederlandse waterstaat samenhangt is zeker aanbevelenswaardig. Momenteel roert de waterwolf zich opnieuw onder invloed van de klimaatverandering en zeespiegelstijging. De Russische beer laat eveneens weer van zich horen. De regering stelde terecht bij het vervallen van de Wet BWO in 1991 dat de maatregelen die in het kader van de wet waren voorzien hoe dan ook nodig waren met het oog op de waterveiligheid. Het huidige meerlaagsveiligheidsbeleid kan dan ook niet los worden gezien van de oude Wet BWO waarin compartimentering in de uitwerking een belangrijke rol speelde.