

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

Directie Zeeland

Nummer:

H 279



Bibliotheek, Koestr. 30, tel: 01180-86362,
postbus 5014, 4330 KA Middelburg

DI 4051



NEDERLAND, BELGIE EN DE WESTERSCHELDE

**Een beleidshistorisch onderzoek naar de Nederlandse standpunten
over het baggeren in de Westerschelde ten behoeve van de vaart op Antwerpen**

Dirk Maarten Ligtermoet

Vrije Universiteit
Vakgroep politicologie
Amsterdam, juli 1988

INHOUD

1.	Inleiding, verantwoording en opzet van de studie.	1
1.1	Probleemstelling.	1
1.2	Verantwoording	2
1.3	Schets van het rapport.	3
2.	Theoretische overwegingen	4
	Noten bij hoofdstuk 2	9
3.	De buurlanden Nederland en België.	10
3.1	Twee Nederlanden	10
3.2	België zelfstandig	12
3.3	Naar een nieuw Schelde-regiem.	14
3.4	Het verdrag van 1925	16
3.5	In rustiger vaarwater.	18
	Noten bij hoofdstuk 3	20
4.	De huidige problematiek	21
4.1	Een kluwen van problemen	21
4.2	Koppeling met oeververdediging.	25
4.3	Milieu-belangen.	27
	Noten bij hoofdstuk 4	29
5.	De organisatie van het beleid.	30
5.1	Nederlandse beleidsactoren	30
5.2	Beleidsorganisatie in België	32
5.3	Samenwerking tussen de buurstaten.	33
	Noten bij hoofdstuk 5	38
6.	Baggerwerken ten behoeve van Antwerpen	39
6.1	Verplicht onderhoud van de vaarweg	39
6.1.1	Regulering van de eerste Belgische wens	39
6.1.2	De jaarlijkse vergunningen.	47
6.1.3	De naoorlogse expansie van de Antwerpse haven	51
6.2	Bestemming van de baggerspecie	56
6.2.1	Verkopen aan aannemers.	56
6.2.2	Wegvoeren naar België.	59
6.3	Verbeteringen aan de vaarweg door de Westerschelde.	70
6.3.1	Ingrijpende plannen	70
6.3.2	Verbeteringsbaggerwerken	74
6.4	Speciebergiging en milieubeheer	79
6.4.1	Een tekort aan stortplaatsen	79
6.4.2	Verontreinigd slib	82
6.4.3	Stortvergunningen	85
6.5	Baggerwerken en inscharende oevers	89
	Noten bij hoofdstuk 6	93

7.	Conclusies	.102
	7.1 De vooroorlogse periode	.102
	7.2 De naoorlogse periode	.104
	7.3 Een onzekere toekomst.	.105
	 Bronnen	 .106
	 Bijlagen	 .110

Hoofdstuk 1

INLEIDING, VERANTWOORDING EN OPZET VAN DE STUDIE

Het rapport dat voor u ligt is een verslag van een beleidshistorisch onderzoek naar de ontwikkeling van het Nederlands beleid ten aanzien van het baggeren in de Westerschelde, zoals dat in opdracht van de Belgische regering geschiedde door particuliere aannemers. In dit hoofdstuk wordt de probleemstelling van dit onderzoek geformuleerd en het onderwerp afgebakend (paragraaf 1), een verantwoording gegeven van de totstandkoming van het rapport (paragraaf 2) en de opzet van de verdere studie geschetst (paragraaf 3).

1.1 Probleemstelling

Een studie naar het Nederlands 'baggerbeleid' met betrekking tot de Westerschelde handelt over internationale betrekkingen, tussen Nederland en België. De specifieke context is makkelijk geschetst: België wenst een economisch aanvaardbare vaargeul naar Antwerpen te handhaven, onder andere door de Westerschelde (Nederlands grondgebied) op een voldoende diepte te houden, terwijl Nederland daar zelf weinig belang bij heeft. Deze kwestie speelt vanaf het einde van de 19e eeuw en is in de loop der tijd van steeds groter belang geworden voor beide partijen.

Op welke wijze moest Nederland nu deze Belgische wensen tegemoet treden? De beleidsruimte van Nederland wordt beperkt door volkenrechtelijke afspraken, waterstaatkundige uitgangspunten en het belang dat men heeft bij een goede verstandhouding met België in het algemeen (omdat er andere kwesties zijn die ook nog geregeld moeten worden waar Nederland wel belang bij heeft). Kortom, centrale vraag in deze studie is: hoe reageert de Nederlandse overheid op de Belgische wensen? Welke concessies worden gedaan en welke voorwaarden gesteld? Het baggerbeleid is echter niet enkel 'reactie'; Nederland wil ook eigen beleidsdoelen bereiken. Gepoogd wordt, gezien de lange termijn waarop deze studie gericht is, een bepaalde lijn en mogelijke omslagpunten daarin te ontdekken.

Het doel van deze studie kan dus als volgt worden omschreven: een evaluatie van de ontwikkeling van het Nederlands beleid inzake het baggeren in de Westerschelde, voorzover de Belgische staat daarbij betrokken was en is, in de periode 1879 - 1988.

Niet alle aspecten van het baggerbeleid komen in deze studie aan de orde. In de eerste plaats is dit rapport een beleidsstudie. Technische kwesties die van weinig belang zijn voor de beleidslijnen worden niet besproken (morfologie van de Westerschelde, baggertechnieken enz.). In de tweede plaats wordt alleen het technisch rivierbeheer (betrekking hebbend op de toestand van de rivier) bestudeerd. Het nautisch beheer (betrekking hebbend op de scheepvaart) valt grotendeels buiten het kader van deze studie. In de derde plaats wordt 'technisch beheer' beperkt opgevat: slechts kwesties

die direct of indirect met het baggeren te maken hebben komen aan de orde. Zaken als wrakkenopruiming en de waterkwaliteit blijven in principe buiten beschouwing. In de vierde plaats wordt het onderwerp beperkt tot die baggerwerken die betrekking hebben op Belgische wens. Er werd en wordt namelijk ook in de Westerschelde gebaggerd door Nederlandse aannemers, puur om de zandwinning.

Hier boven is aangegeven dat het onderzoek de periode 1879 - 1988 omvat. Het jaartal 1879 is geen werkelijke tijdsafbakening; het geeft slechts aan dat in dat jaar de kwestie van het baggeren voor het eerst ter sprake kwam. In principe start de studie dus bij de sluiting van het Belgisch-Nederlands scheidingsverdrag in 1839, waarbij ook de status van de Schelde werd vastgelegd.

1.2 Verantwoording

De voorliggende studie is verricht in opdracht van de directie Zeeland van de Rijkswaterstaat (Hoofdafdeling Waterwegen, Havens en Scheepvaart) door het Onderzoekscentrum Beleid en Planning van de Vrije Universiteit (vakgroep politicologie), onder wetenschappelijke verantwoordelijkheid van prof.dr J.H.J. van den Heuvel. Het onderzoek werd in september 1987 gestart. Vanuit de directie Zeeland werd het onderzoek begeleid door ir G.C. Streefkerk, die als direct betrokkene nuttige informatie aandroeg en met het kritisch oog van de deskundige de concepten doorlas. Drs P.A. de Wilde, historicus bij de Hoofddirectie van de Waterstaat, was gedurende het gehele onderzoek zeer direct betrokken bij de opzet van de studie, de informatie-verzameling en het schrijven van het uiteindelijke rapport. Zonder zijn hulp was dit rapport niet tot stand gekomen.

De studie is gebaseerd op schriftelijke bronnen. Uit vele archieven werd materiaal verzameld. Vooral de archieven van de directie Zeeland (gedeeltelijk in bewerking bij de Centrale Archief Selectiedienst te Winschoten), de waterstaats-archieven in het Algemeen Rijksarchief te 's Gravenhage en het archief van de Hoofddirectie van de Waterstaat leverden veel informatie op. Ook werden relevante archieven van het ministerie van Buitenlandse Zaken bestudeerd. De studie is niet gebaseerd op Belgische bronnen. Dit betekent dat op bepaalde momenten de informatie over het Belgisch beleid niet volledig was. Maar gezien de nadruk in deze studie op het Nederlands beleid en gezien de beperkte tijd die voor het onderzoek was uitgetrokken, leek het niet nodig en nuttig om ook Belgische archieven te bestuderen.

Beleid wordt door mensen gevormd. Het bleek in de loop van dit onderzoek moeilijk om beleidsdaden te abstraheren van de beleidsactoren. De inhoud van veel beleidsdaden bleek sterk afhankelijk van de betrokken personen. Daarom is besloten in dit rapport alle relevante namen van ambtenaren expliciet te noemen. Het moge duidelijk zijn dat dit niet tot doel heeft een oordeel te geven over de daden van betrokkenen.

1.3 Schets van het rapport

Het baggeren in de Westerschelde staat momenteel sterk in de belangstelling. Verschillende aspecten worden in de besluitvorming daarover betrokken. Dit wordt besproken in hoofdstuk 3. Daarvoor wordt eerst een theoretisch kader geschetst, dat de historische ontwikkeling van het baggerbeleid kan verhelderen (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de ontwikkeling van de Nederlandse politiek ten aanzien van België in het algemeen. Het baggeren in de Westerschelde is immers slechts een van de kwesties die in de betrekkingen tussen de buurlanden van belang zijn en deze kwestie wordt daarom beïnvloed door ontwikkelingen op andere terreinen. Hoofdstuk 6 vormt de kern van dit rapport. Achtereenvolgens wordt daarin ingegaan op de ontwikkeling van de intensiteit van het onderhoudsbaggerwerk (paragraaf 6.1), de bestemming van de baggerspecie (paragraaf 6.2) een enkele kwesties die indirect het baggeren beïnvloeden: verbetering van de vaarweg (paragraaf 6.3), milieu-aspecten van het baggeren (paragraaf 6.4) en noodzakelijke werken aan de oeververdediging als gevolg van het baggeren (paragraaf 6.5). In hoofdstuk 7 worden conclusies geformuleerd, gerelateerd aan de in hoofdstuk 2 geschetste theoretische noties. Het rapport wordt afgesloten met enkele bijlagen, waaronder een 'chronologie', die wellicht nuttig is om de vele gebeurtenissen te kunnen plaatsen.

Hoofdstuk 2

THEORETISCHE OVERWEGINGEN

De in het vorige hoofdstuk geformuleerde probleemstelling wordt in dit hoofdstuk ingebed in een beleidstheoretisch kader, dat recht doet aan de belangrijkste kenmerken van het onderwerp van deze studie.

Deze studie is een vorm van beleidsevaluatie. Beleidsevaluatie wordt, met Hoogerwerf en Bressers, gedefiniëerd als

"het beoordelen van de waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria".¹

Hierbij worden de doeleinden van de Nederlandse overheid als criteria bij de evaluatie gebruikt. Op deze wijze kunnen zowel de inhoud (gezien de finale relaties tussen doeleinden en middelen) als de effecten en (in mindere mate) het proces van het baggerbeleid worden bestudeerd. Het bestuderen van het beleidsproces is aanvullend bedoeld: het is immers, om een goed inzicht te verkrijgen in de inhoud en de effecten van het beleid, nodig ook te bezien op welke wijze het beleid tot stand komt. Analyse van de inhoud van het beleid en van de effecten van het beleid sluit veel directer op elkaar aan. Een goede evaluatie vereist een grondige kennis van de exacte beleidsinhoud.² In het geval van het baggerbeleid voor de Westerschelde is het daarom nodig uitgebreid in te gaan op de doelstellingen van de Nederlandse overheid en de ontwikkeling van de gehanteerde beleidsmiddelen.

Bij doeleindenevaluatie kan een onderscheid worden gemaakt tussen beschrijven, verklaren, beoordelen en beslissen. Bij het verklaren gaat het om de mate waarin er effecten optreden. Het wetenschappelijk verklaren van het gevoerde beleid blijkt een moeizame affaire.³ Het 'waarom' van bepaalde handelingen blijkt niet gemakkelijk te achterhalen, mede omdat slechts schriftelijke bronnen zijn geraadpleegd. Wanneer echter in ons onderzoek het beleid geëvalueerd wordt aan de hand van de doeleinden, is het noodzakelijk om het beleid te 'verklaren'; anders is het immers onmogelijk de diverse (al of niet officiële) doelstellingen te achterhalen.

Bij het beoordelen gaat het erom of deze effecten causaal gerelateerd zijn aan het gevoerde beleid.⁴ Met andere woorden: er wordt bij beleidsevaluatie onderscheid gemaakt tussen effectiviteit en doelbereiking. Effectiviteit verwijst naar de (al of niet sterke) invloed van de gebruikte beleidsmiddelen bij het (al of niet) bereiken van een beleidsdoel. Dit onderscheid is nuttig omdat een beleid ook effectief kan lijken, maar slechts effect heeft door externe oorzaken. In het baggerbeleid voor de Westerschelde komen we dit verscheidene malen tegen: de natuurlijke veranderingen in de loop van de vaargeul veroorzaken soms het bereiken van het doel "een economische en veilige vaargeul van en naar Antwerpen", zonder dat het beleidsinstrument baggeren daar veel invloed op uitoefende. Daarnaast bestaat er een onderscheid tussen effectiviteit en efficiëntie. Het beleidsdoel "een economische vaargeul naar Antwerpen" kan soms wel verwezenlijkt worden (effectiviteit), maar met een dermate hoge intensiteit

van het baggeren dat de kosten te hoog zijn om het beleid efficiënt te kunnen noemen. De efficiëntie van het baggerbeleid wordt in dit onderzoek niet systematisch onderzocht. Het onderscheid tussen effectiviteit en doelbereiking wordt wel gehanteerd.

In ons onderzoek is het uitermate interessant om in te gaan op de neveneffecten van het gevoerde beleid. Het baggeren in de Westerschelde had in de eerste periode beperkte doelen: de vaargeul naar Antwerpen openhouden, zoals Nederland in het Scheidingsverdrag verplicht was. Het toestaan van een verhoging van de intensiteit van het baggeren (met als doel de 'goede nabuurschap' te stimuleren) blijkt negatieve effecten te hebben op de toestand van de oeververdediging (waarbij het doel "een juist technisch rivierbeheer" in het geding is). Een nieuw beleidsinstrument blijkt nu voor Nederland noodzakelijk: een verdrag met België, waarin bepaald wordt dat de Belgen betalen voor de schade aan de oevers. Onbedoelde neveneffecten kunnen zo het beleid ingrijpend wijzigen.

Het beleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van het baggeren in de Westerschelde strekt zich uit over meer dan 100 jaar. Recentelijk zag het ernaar uit dat het baggerbeleid een duidelijk nieuwe fase zou ingaan, wanneer de onderhandelingen in de commissie-Biesheuvel/Davignon (die alle tussen Nederland en België spelende kwesties over waterwegen bespreekt) zouden leiden tot een verdrag over het baggeren in de Westerschelde. De bestaande beleidspraktijk zou daardoor ingrijpend gewijzigd worden. Een dergelijke verandering is inmiddels echter niet meer te verwachten, zeker niet op korte termijn. Een evaluatie van het baggerbeleid kan daarom ook geen "ex post" evaluatie genoemd worden. Het betreft een evaluatie tijdens de uitvoering van het beleid. Deze empirische evaluatie van "beleid-in-uitvoering" kan echter juist op dit moment groot nut hebben. De Nederlandse beleidsvoerders hebben waarschijnlijk rekening gehouden met de totstandkoming van een verdrag, maar moeten de uitgangspunten van het beleid opnieuw bezien, nu de situatie ongewijzigd zal blijven en de problemen rond het baggeren de laatste jaren sterk zijn toegenomen.

Zeker bij waterstaatswerken is het nuttig een onderscheid te maken tussen 'technische' en 'politieke' behandeling van kwesties. Op 'technisch' niveau kunnen, zo blijkt uit deze studie, de betrokken ambtenaren/ingenieurs uit de beide landen eerder tot overeenstemming komen dan wanneer ook 'politieke' aspecten van een bepaalde kwestie in de discussie worden betrokken, door die ambtenaren zelf of door vertegenwoordigers van de beide regeringen. Als binnen het Nederlands overheidsapparaat een indeling gemaakt wordt, is het duidelijk dat het ministerie van Buitenlandse Zaken meer de 'politieke' lijn vertegenwoordigt en de Rijkswaterstaat, speciaal de directie Zeeland, de 'technische' lijn.

Het baggerbeleid kan als "fysiek" beleid worden gekenschetst. Met de uitdrukking "fysiek" beleid wordt aangegeven dat het baggerbeleid een type beleidsterrein is waarbij er een speciale verhouding bestaat tussen actor, uitvoerder en doelgroep. Op alle beleidsterreinen waar beleidsvoering vooral het uitvoeren van publieke werken is, is deze relatie vergelijkbaar. De uitvoerder neemt een relatief zelfstandige positie in ten opzichte van de actor, maar heeft tegelijkertijd weinig invloed op het beleid – de uitvoerder is puur uitvoerder. De doelgroep 'consumeert' slechts en draagt niet wezenlijk bij aan het beleid. Beleid is hier dan ook niet zozeer een "co-productie" tussen actor en doelgroep, zoals op veel andere beleidsterreinen.⁵ In concreto: de Rijkswaterstaat besluit een baggerwerk toe te staan. Het werk wordt (door de

Belgische overheid) toegewezen aan een aannemer, op grond van het bestek dat deze heeft gemaakt (aansluitend op de eisen en voorwaarden van de beide actoren: de Nederlandse en Belgische overheid). De doelgroep, i.c. de scheepvaart, maakt gebruik van het beleid, maar ook niet meer dan dat. Wel heeft dat gebruik maken van het beleid direct gevolgen voor toekomstig beleid: wanneer in de Westerschelde, na verdieping, schepen worden ingezet met meer diepgang komt er direct weer vraag naar een verdere verdieping. De doelgroep heeft dus zeker wel invloed. De scheepvaart en de Antwerpse havenautoriteiten kunnen pressie uitoefenen en hebben daarnaast door hun feitelijk gebruik maken van het gevoerde beleid al invloed.

In onze studie bestaat er echter een grote complicatie. De relatie tussen actor en uitvoerder verloopt via een derde partij: de Belgische staat. Dit blijkt in de praktijk enorme gevolgen te hebben. De Rijkswaterstaat krijgt niet alle informatie over de relatie tussen de Belgische staat en de aannemers – zij het dat in de loop der tijd de informatieverstopping steeds beter is geworden. Duidelijk is in ieder geval, dat België hierdoor ook als 'actor' moet worden beschouwd, op een lager niveau dan de Nederlandse overheid. Tegelijk kan de Belgische overheid echter ook als 'doelgroep' worden beschouwd: wanneer 'goede nabuurschap' een hoofddoel in het Nederlands buitenlands beleid is (vanaf de jaren dertig), is elke concessie aan Belgische verlangens een beleidsmaatregel, direct gericht op de doelgroep: de Belgische regering.

De zorg om een juiste uitvoering (door de Belgisch overheid en haar aannemer) van het door Nederland gevoerde baggerbeleid maakte steeds weer aanpassingen van het beleid noodzakelijk. Blassers stelt dat de uitvoering van beleid afhankelijk is van de eigenschappen van de betrokken actoren. Deze benadering is in ons onderzoek zinvol wanneer ook de Belgische overheid als een actor wordt beschouwd. Blassers onderscheidt drie gezichtspunten bij deze eigenschappen van de actoren:⁶

1. doeleinden van de betrokken actoren.
2. informatie van de betrokken actoren.
3. macht van de betrokken actoren.

In ons onderzoek is het daarom van belang ook te kijken naar de Belgische doeleinden. De invloed van het gebrek aan informatie aan Nederlandse kant over het Belgische handelen wordt hierna aangestipt. In principe hadden de Nederlandse beleidsvoerders de macht om het baggerbeleid naar eigen inzichten uit te voeren, slechts beperkt door volkenrechtelijke afspraken over de scheepvaart op vaarwegen die meerdere staten doorsnijden. In de praktijk werd de effectieve macht van Nederland gehinderd door een van de hoofddoelstellingen van het beleid: een goede relatie met België handhaven dan wel ontwikkelen.

Hiermee zijn we aangeland bij een interessant punt in onze studie: het gebrek aan informatie bij de Nederlandse beleidsvoerders over de wensen en het beleid van de Belgische autoriteiten, de feitelijke uitvoering van het beleid en (in mindere mate) de ontwikkelingen in de Antwerpse haven.⁷ Dat informatie-gebrek is langzamerhand afgenomen, maar desondanks is het in de gehele ontwikkeling van de baggerkwesitie een punt van belang. Leemans en Geerts stellen in dit verband:

"Onzekerheid bestaat er wanneer een gebeurtenis of effect mogelijkerwijs kan optreden, maar de waarschijnlijkheid van dat optreden en de mate waarin, niet berekend kunnen worden. Zekerheid is er wanneer de

waarschijnlijkheid van het optreden van een gebeurtenis of effect honderd procent is."⁸

In de praktijk bestaan er dus slechts graden van onzekerheid. In ons onderzoek bestond die onzekerheid er vooral zowel ten aanzien van de huidige situatie (Vindt België de Westerschelde echt niet diep genoeg of wil men slechts vooruit lopen op de toekomst?), de causale verbanden tussen middelen en effecten (Is België echt geruime tijd tevreden als Nederland toestemming geeft voor een bepaalde verdieping of probeert men in etappes een verdergaand doel te bereiken; wordt het baggerwerk zo uitgevoerd als de Nederlandse overheid aangegeven heeft?) en de toekomstige situatie (Zullen op korte termijn schepen met een veel grotere diepgang naar Antwerpen gaan varen?).

Leemans en Geers noemen, zich baserend op March en Simon⁹, enkele factoren die uitmonden in (behoefte aan) informatiegaring:¹⁰

- ervaring van de actor op het beleidsterrein. In ons onderzoek in het effect daarvan duidelijk zichtbaar, wat logisch is gezien de lange termijn waarover het onderzoek zich uitstrekt. De Nederlandse beleidsvoerders raakten steeds beter op de hoogte van de praktische problemen die zich bij het baggeren voordeden, de meest adequate formuleringen in de jaarlijkse vergunningen en (daarmee samenhangend) de wijze waarop België het politieke spel speelde.
- stabiliteit binnen de organisatie van de actor. Bij het baggerbeleid is het duidelijk dat men die ervaring op regionaal niveau goed heeft kunnen vasthouden. De deskundige mensen bij de directie Zeeland van de Rijkswaterstaat bleven lange tijd op hun post en konden de betrokkenen op hoger niveau (de Hoofddirectie van de Waterstaat) steeds nauwkeurig inwerken.
- ingewikkeldheid van de besluitvormingssituatie. Hierbij kunnen worden onderscheiden:
 - onzekerheid over de fysieke, politieke en economische omstandigheden. Dit vormt de kern van de onzekerheid in ons onderzoek. Nederland had op verschillende momenten (te) weinig informatie over de Belgische situatie en politiek.
 - onzekerheid over doelen en uitgangspunten. In het algemeen kan gesteld worden dat de doelen en uitgangspunten van de Belgische overheid voldoende bekend waren bij de Nederlandse overheid (en slechts in geringe mate veranderden).
 - onzekerheid over beslissingen in aanliggende besluitvormingsgebieden. Dit kan gespeeld hebben bij zaken als de ontwikkeling van de Antwerpse haven, maar ook bij (dan gaat het om een intern-Nederlandse zaak) de problematiek van verontreinigd slib: milieubeleid.

Onzekerheid leidt (meestal) tot het vergaren van bestuurlijke informatie. Het is daarbij echter van belang of het informatiegebrek onderkend en belangrijk gevonden wordt. Het is maar de vraag of de Nederlandse beleidsvoerders de onzekerheid omtrent Belgische verlangens als nadelig en voor verbetering vatbaar beschouwden. In recente tijden is hierin een belangrijke verschuiving opgetreden. Steeds meer krijgen de Nederlandse beleidsvoerders – al of niet op informele wijze informatie van de Belgen – en steeds minder wordt informatiegebrek als onvermijdelijk geaccepteerd.

Tenslotte wordt ingegaan op de theoretische implicaties van het internationale karakter van het baggerbeleid voor de Westerschelde. Het beleid bestond en bestaat voor een belangrijk deel uit bilaterale contacten,

onderhandelingen tussen de twee buurlanden België en Nederland (en de percepties van de ontwikkeling van die contacten aan beide zijden), die in de onderzoeksperiode van belligerenten ten tijde van de Belgische afscheiding tot partners in de Benelux- en EG-samenwerking werden.

Ten dele is het baggerbeleid dus een onderhandelingsproces.

"Onderhandelingen zijn gericht op het bereiken van consensus over de verdeling van een schaars goed: iets dat niet in voldoende mate beschikbaar is om alle partijen zonder meer tegemoet te komen",

zo luidt de omschrijving van Glasbergen.¹¹ Het is niet mogelijk om het schaarse goed in ons onderzoek nauwkeurig aan te geven; daarvoor is de situatie rond het baggeren in de Westerschelde te complex. Meer globaal kan gesteld worden dat het gaat om de verdeling van lasten en lusten bij het gebruik van de Westerschelde. Commerciële gebruik van de Westerschelde (scheepvaart) vraagt diverse inspanningen (nautisch en technisch beheer) en botst met andere 'gebruiksmogelijkheden', waarbij gedacht moet worden aan milieu en verdediging van omliggend land. In een zodanige context is onderhandelen over het baggeren een 'zoekproces'. Zartman noemt twee vormen daarvan:¹²

- een proces van successievelijke uitwisseling van concessies totdat een evenwicht is bereikt.
- een proces dat start met het zoeken naar een gemeenschappelijke formule, een referentiepunt, van waaruit over concrete onderwerpen verder onderhandeld wordt.

Beide (geabstraheerde) soorten onderhandelingen zijn in dit onderzoek zichtbaar. De jaarlijkse vergunningverlening, met steeds weer een andere invulling, is een voorbeeld van het tweede soort zoekproces. Bij het baggerbeleid in een breder kader, waarbij ook de aspecten van verontreiniging en oeververdediging een rol spelen, is het eerste soort onderhandelingsproces zichtbaar: de kosten van de te verrichten werken worden verdeeld in nauwe samenhang met een accoord over de omvang van de werken.¹³ Mede omdat het een lange termijn onderzoek betreft is het nuttig - in aansluiting hierop - het 'cyclisch model' van onderhandelingen in het analysekader te betrekken.¹⁴ Onderhandelen is zowel een proces van informatie-uitwisseling als een leerproces. De laatste decennia is Nederland beter op de hoogte geraakt van de Belgische bedoelingen, juist door de geïntensiveerde contacten en onderhandelingen. Duidelijk is dat zowel België als Nederland aan het einde van de vorige eeuw startten met vage, inconsistente en incomplete beleidsvoorkeuren.¹⁵ Doordat, vooral na 1945, over het baggeren werkelijk onderhandeld werd, werd de wederzijdse informatieverschaffing versterkt en leerden beide partijen elkaars wensen beter kennen. Onderhandelingen beschouwen als een cyclisch model draagt ertoe bij dit aspect beter te verstaan.

In de analyse van het baggerbeleid (hoofdstuk 6) zullen de verschillende in dit hoofdstuk geschetste theoretische zienswijzen worden gebruikt om de ontwikkeling van het beleid te illustreren: de studie als doeleinden-evaluatie, het baggerbeleid als 'fysiek' beleidsterrein, het baggerbeleid als internationaal beleid: vormen van onderhandelingen, informatie-garing en onzekerheid. Daarnaast zal in de eind-conclusie (hoofdstuk 7) dit theoretisch kader terugkeren, als handvat voor beantwoording van de in hoofdstuk 1 geformuleerde probleemstelling.

Noten bij hoofdstuk 2

1. J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf, "Inleiding tot de beleidsevaluatie", in H.J. Blommestein e.a. (red.), *Handboek beleidsevaluatie. Een multidisciplinaire benadering*, Alphen aan den Rijn 1984, p. 21.
2. J.Th.A. Bressers, *Beleidsdoelmatigheid en waterkwaliteitsbeleid: een bestuurskundig onderzoek*, Enschede 1983, p. 33.
3. H.J. Aquina, *Regeren in modderland: verklaring en beoordeling van beleidsprocessen aan de hand van de brug bij Tiel, de Vaste Oeververbinding Westerschelde en de Kiltunnel*, Amsterdam 1985, p. 9 - 13.
4. R.J. Rue, "Analyse en evaluatie van juridisch handelen, in het bijzonder van beschikkingen", in H.J. Blommestein e.a. (red.), op. cit., p. 263.
5. Het gemaakte onderscheid is een uitvloeisel van het betoog over deze materie van H. van de Graaf en R. Hoppe, "Ex ante schatten van uitvoerbaarheid van beleid: doel en werkwijze", in R. Hoppe (red.), *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerptheorie*, Amsterdam 1985, p. 147 - 153.
6. J.Th.A. Bressers, "Analyse en evaluatie van beleidseffecten", in H.J. Blommestein e.a. (red.), op. cit., p. 121.
7. Het gebrek aan wetenschappelijke informatie over de effecten van het baggeren is een ander probleem. De Nederlandse beleidsvoerders hebben daar steeds meer op ingespeeld zodat gesteld kan worden dat tegenwoordig geen sprake meer is van een werkelijk tekort aan wetenschappelijke kennis over de effecten van het baggeren op de rivier, hoewel onverwachte ontwikkelingen zich bij een grillige rivier als de Westerschelde altijd zullen blijven voordoen.
8. A.F. Leemans en K. Geers, op. cit., p. 71 en 73.
9. J.G. March and H.A. Simon, *Organizations*, New York 1967, p. 137.
10. A.F. Leemans en K. Geers, op. cit., p. 74.
11. P. Glasbergen, *Visies op beleid: sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid*, Amsterdam 1984, p. 56.
12. W. Zartman (ed.), *The negotiation process: theories and applications*, Beverly Hills 1978, hfd. 4, aangehaald in P. Glasbergen, op. cit., p. 60.
13. Juist bij beleid dat het fysiek milieu raakt is onderhandelen om de negatieve invloed van het beleid op de omgeving te beperken veelvuldig nodig en ook effectief. Bij de Westerschelde is dan ook duidelijk te zien dat de milieubeweging (de Zeeuwse Milieu Federatie) er sterk op aandrong aandacht te besteden aan de negatieve invloed van het baggeren op de buitendijkse gebieden en aan de verontreiniging van de bodem. Dit aandringen was tamelijk effectief: de Nederlandse overheid ging over deze zaken onderhandelen met de Belgen. Zie T.J. Sullivan, *Resolving development disputes through negotiations*, New York 1984, p. 13 - 25.
14. P.H. Gulliver, *Disputes and negotiations: a cross-cultural perspective*, New York 1979.
15. P. Glasbergen, op. cit., p. 62.

Hoofdstuk 3

DE BUURLANDEN NEDERLAND EN BELGIE

De huidige problemen met betrekking tot het baggeren in de Nederlandse Westerschelde, in opdracht van de Belgische staat, kennen een lange voorgeschiedenis. De ratio van dit baggeren – het stimuleren van de economische ontwikkeling van Antwerpen – is een gegeven, dat al eeuwenlang speelt. Daarom is het voor een goed begrip van de huidige problemen noodzakelijk in te gaan op de hoofdlijnen in de ontwikkeling van de betrekkingen tussen de twee buurlanden België en Nederland. Temeer daar eerder gesloten verdragen de huidige beleidsruimte van de Nederlandse overheid sterk beperken.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het ontstaan van de beide staten (paragraaf 1), het Scheidingsverdrag van 1839 en het daaraan verbonden Scheldereglement (paragraaf 2), de verdere ontwikkelingen rond het Schelderegiem (paragraaf 3), het door Nederland niet-geratificeerde verdrag van 1925 (paragraaf 4) en tenslotte het daarop volgende tijdperk van 'goede nabuurschap' (paragraaf 5).

3.1 Twee Nederlanden

Hoewel op vele punten afwijkend, werden de Nederlanden lange tijd als één gebied beschouwd. Pas in de 17e eeuw zijn de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden voor het eerst staatsrechtelijk gescheiden. Bij de totstandkoming van het bestand met Spanje in 1609 werd de Republiek der Verenigde Nederlanden, staatsrechtelijk gegrond op de Unie van Utrecht (1579), feitelijk erkend. De zuidelijke grens van deze nieuwe staat liep ongeveer langs de Maas, tot aan het Zeeuwse deltagebied. De heropleving van de vijandelijkheden na afloop van het Twaalfjarig Bestand maakte de zuidgrens van de opstandige staat uitermate grillig. Verschillende gedeelten uit de Spaanse Zuidelijke Nederlanden werden door de noorderlingen veroverd, in Zeeland (Staats-Vlaanderen), Brabant en Limburg. Antwerpen en andere belangrijke Vlaamse steden bleven koninklijk bezit.

De veroverde 'Generaliteitslanden', bij de Vrede van Münster (30 januari 1648) definitief ingelijfd, werden niet als volwaardige gebiedsdelen opgenomen in de Republiek. Zij werden

"beschouwd als niet meer dan bufferzone en uitvalsterrein bij defensie, 'wingewest' voor de economie".¹

Terwijl de Republiek ondanks de vele binnenlandse en internationale problemen in de 17e en 18e eeuw overeind bleef, werden de Spaanse Zuidelijke Nederlanden een speelbal in de internationale politiek. Frankrijk poogde verschillende malen het gebied in te lijven. Toen de Spaanse weerstand daartegen verminderde, was het voor de Republiek tijd om zelf, in de Triple Alliantie met Engeland en

Zweden (1668), de zuidelijke grens te gaan verdedigen tegen Frankrijk. Lodewijk XIV veroverde desondanks in de oorlog van 1672-1678 een groot deel van de Zuidelijke Nederlanden, waaronder delen van Vlaanderen. De Spaanse Nederlanden waren ook toen nog niet verlost van militair geweld. Na de Franse veroveringspogingen werd het gebied betrokken in een spel van de coalitie-partners Spanje en Frankrijk tegen Engeland, Pruisen, de Republiek en Oostenrijk. Al deze grote en kleine oorlogen hadden weinig resultaat en dat leken de Europese machtshebbers aan het begin van de 18e eeuw in te zien. Bij de vrede van 1713 werd bepaald dat de Zuidelijke Nederlanden bestuurd zouden gaan worden door de Habsburgse keizer van Oostenrijk, Karel VI.

De in politiek opzicht voor de noordelijke Nederlanden relatief rustige 18e eeuw kreeg een turbulent slot. De veroveringsdrift van de door de Franse Revolutie voortgestuwde Napoleon bracht de beide Nederlanden nader tot elkaar: beide delen werden uiteindelijk onder Franse heerschappij gebracht. Daarbij bestond er wel een gradueel verschil. Bij het Haags Verdrag van 1795 werd Nederland, als de 'Bataafse Republiek', indirect onder Frans gezag geplaatst, terwijl België door Frankrijk werd ingelijfd, inclusief Zeeuws-Vlaanderen. De Franse constructie hield slechts korte tijd stand. Met de nederlaag van Napoleontisch Frankrijk, de Europese Restauratie en de terugkeer van de latere koning Willem I uit Engeland werd België op de Weense Conferentie van 1815 door de overwinnende Europese mogendheden bij Nederland gevoegd.

Maar ook deze staatsconstructie bleek de tand des tijds niet te kunnen weerstaan. De Belgen accepteerden de achterstelling ten opzichte van de noordelijke provincies niet. De weinig bereidwillige reacties van noordelijke kant leidden tot de Belgische Opstand, waarvan moeilijk gezegd kan worden of deze

"zich richtte tegen de Grootnederlandse staat, het protestantisme, de grondwet, het regeringsstelsel, het gouvernement dan wel de dynastie".²

Dat wist men in het noorden ook niet. Maar één ding stond vast: het was rebellie, opstand, munitie en verderfelijck. Terecht stelt Kossmann:

"De regering en het Noorden in het algemeen gaven aan de opstand een nationalistisch karakter. Daaraan dankte hij zijn succes."³

Willem I reageerde na enige aarzeling op een wijze die voor de bewoners van de Zuidelijke Nederlanden niet verrassend zal zijn geweest: in de late zomer van 1830 vond de Tiendaagse Veldtocht van de Noord-Nederlandse troepen plaats. Nederland won snel terrein maar zegevierde niet, omdat de Europese grootmachten zich ermee bemoeiden. Ondanks hun uiteenlopende belangen waren Frankrijk, Rusland, Pruisen, Oostenrijk en Engeland het erover eens, dat deze oorlog ongewenst was. De grootmachten zetten de twee kemphanen aan de onderhandelingstafel. Een moeizame affaire, die pas in 1839 resultaat had, na vele onderbrekingen en dreigende nieuwe vijandelijkheden. In het Verdrag van 1839 werd de scheiding tussen Nederland en België geregeld – een scheiding die sindsdien is blijven bestaan.

Kernpunt in al deze verwikkelingen rond eenheid en scheiding van de Nederlanden was de Scheldemonde. De Schelde had voor de zuidelijke Nederlanden een dusdanige economische betekenis, dat politieke besluiten over de Schelde de zuidelijke provincies als geheel raakten. Tot op de dag van vandaag kampt België met een korte kustlijn en bezit het, behalve Zeebrugge,

weinig goede, direct aan de kust gelegen havens. De economisch belangrijke steden liggen en lagen alle meer landinwaarts. Zo ook Antwerpen, dat voor haar handelsactiviteiten afhankelijk is van de Scheldemondd.

De eerste schermutselingen rond de positie van Antwerpen dateren al uit de tijd van de Tachtigjarige Oorlog. Met de val van de Oranje-gezinde stad Antwerpen in 1585 raakten de commerciële activiteiten van Amsterdam, steeds meer de grote concurrent van Antwerpen, in een stroomversnelling. Vanaf die tijd hield Holland de Schelde gesloten voor alle handelsvaart, met officieel natuurlijk een militaire reden: de Spaanse dreiging.

De Republiek zag kans om sluiting van de Schelde op te nemen in het Verdrag van Münster. Ook nadat het regiem van Münster beëindigd was, werd de sluiting van de Schelde gecontinueerd, maar nu onder internationale garantie van de grootmachten.⁴ Al met al bleef de sluiting van de Schelde gehandhaafd tot in 1795, toen de Republiek gedwongen werd de Franse vlag op de Schelde toe te laten.⁵ Op grond van de Wener Slotakte van 9 juni 1815 werd de Schelde weer een internationale rivier. Ondanks het feit dat het bevaarbare gedeelte van de Schelde in de periode van 1815 tot 1830 door het territoire van één staat liep (het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden), bestond er vrije vaart, naar analogie van de Rijn. Ook bij een vaarwater, dat de kwalificatie 'internationale rivier' draagt, blijft echter het principe van territoriale soevereiniteit onverkort gehandhaafd: de oeverstaten hebben de volledige rechtsmacht over het gedeelte van de rivier dat over hun grondgebied stroomt.

In artikel 113 van de Slotakte van Wenen wordt een standpunt verkondigd, dat ook in de huidige discussies over de Westerschelde nog (door de Belgische regering) wordt aangehaald, vooral door België. Het artikel luidt als volgt:

"Chaque état riverain se chargera de l'entretien des chemins de halage qui passent par son territoire, et des travaux nécessaires pour la même étendue dans le lit de la rivière, pour ne faire éprouver aucun obstacle à la navigation. Le règlement futur fixera la manière dont les états riverains devront concourir à ces derniers travaux, dans le cas où les deux rives appartiennent à dissérens Gouvernemens."

Het zal niemand verbazen, dat de Belgen dit artikel graag in de discussie betrekken.

Vanaf de periode van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden kon Antwerpen, verlost van alle restrictieve praktijken, zich razendsnel ontwikkelen tot een haven die (weer) gelijkwaardig was aan Rotterdam en zelfs concurreerde met Amsterdam.⁶ Juist door die ontwikkeling naar gelijkwaardigheid werd de zuidelijke roep om meer aandacht van de Haagse overheid steeds sterker. De economische kansen voor Antwerpen werden moedwillig geblokkeerd door de machthebbers in de noordelijke provincies. De hierop volgende burgeroorlog in zakformaat was vooral het gevolg van deze economische tegenwerking.

3.2 België zelfstandig

De Londense Conferentie, ter oplossing van het conflict tussen de beide Nederlanden, duurde van 1830 tot 1839, met een onderbreking in de jaren 1833-1838.⁷ De Belgische opstandelingen onderhandelden in Londen met Nederland en de Europese grootmachten die aan de basis hadden gestaan van het Verenigd

Koninkrijk der Nederlanden: Groot-Brittannië, Frankrijk, Pruisen, Oostenrijk en Rusland. De grootmachten begrepen, dat België bepaalde waarborgen voor een vrije scheepvaart zou moeten krijgen, als garantie tegen mogelijke Nederlandse tegenwerking in de toekomst. Het vinden van een voor beide partijen acceptabele oplossing bleek echter een uiterst moeizaam karwei. Het Schelderegiem werd het belangrijkste conflictpunt in de onderhandelingen.

In de verschillende ontwerp-verdragen en in het definitieve scheidingsverdrag tussen België en Nederland werd een regiem voor de Schelde opgenomen, dat recht deed aan de bijzondere geografische positie van deze rivier en verder ging dan de regeling die het Weens Verdrag voor internationale rivieren aangaf. Nadat er vanaf 1831 verschillende voorlopige tractaten gesloten waren, werd de scheiding tussen de twee Nederlanden in 1839 definitief geregeld. Op 19 april 1839 werden drie tractaten getekend: tussen België en de vijf grootmachten, tussen Nederland en de vijf grootmachten en tussen de twee buurlanden.⁸ De grootmachten erkenden daarbij de twee nieuwe staten België en Nederland. België kreeg een door de grootmachten gegarandeerde 'voortdurende onzijdigheid' opgelegd. Antwerpen mocht uitsluitend handels- en geen marinehaven zijn. In artikel 9 van het Scheidingsverdrag tussen Nederland en België, over het Schelderegiem, werd bepaald, dat de artikelen van de Weense Slotakte die de vrije vaart betroffen, ook op de Schelde van toepassing waren. In het artikel over het Schelderegiem is vooral paragraaf 2 van belang:

"En ce qui concerne spécialement la navigation de l'Escaut et de ses embouchures, il est convenu que le pilotage et le balisage, ainsi que la conservation des passes de l'Escaut et aval d'Anvers, seront soumis à une surveillance commune, et que cette surveillance commune sera exercée par des commissaires nommés à cet effet de part et d'autre. Des droits de pilotage modérés seront fixés d'un commun accord, et ces droits seront les mêmes pour les navires de toutes les nations."⁹

Het in dit Scheidingsverdrag vastgelegde Schelderegiem werd uitgewerkt in een apart reglement. Op 23 oktober 1839 werd overeenstemming bereikt over dit 'provisioneel reglement' voor de Schelde. Dit werd op 20 mei 1843 omgezet in een definitief Scheldereglement.

In het Scheldereglement ("Het Reglement betreffende het loodswezen en het gemeenschappelijk toezicht") werd het gemeenschappelijk nautisch beheer uitgewerkt; de taak en bevoegdheden van het college van Permanente Commissarissen, al ingesteld bij het Scheidingsverdrag, werden vastgesteld.¹⁰ Ze zouden eens per drie maanden bijeenkomen, beurtelings in Antwerpen en Vlissingen. Verder zouden zij de Schelde inspecteren, gezamenlijk en afzonderlijk. De 'Permanente Commissie voor Toezicht op de Scheldevaart', met Belgische en Nederlandse leden, zou vooral toezicht houden op het loodswezen, de betoning en beboeiing.

Daarmee werd toen al een onderscheid gemaakt tussen dit nautisch rivierbeheer en het technisch rivierbeheer (wrakkenopruiming, oeververdediging en - in later tijden - baggeren). Voor het nautisch beheer werkten de buurlanden samen in de Permanente Commissie. Het technisch beheer zou echter door de beide staten zelfstandig verzorgd worden, hoewel vooral in de beginjaren van de Permanente Commissie soms ook technische kwesties in dit forum ter sprake kwamen. De Permanente Commissie was dan ook lange tijd de

enige plaats, waar Belgische ambtenaren hun klachten over de toestand van de Westerschelde aan de Nederlandse ambtenaren konden doorgeven.

Eén passage in het Scheidingsverdrag staat in de huidige discussie over het baggeren centraal:

"le pilotage et le balisage, ainsi que la conservation des passes de l'Escaut et aval d'Anvers, seront soumis à une surveillance commune".

Hoewel in het Scheldereglement was overeengekomen, dat alleen het nautisch rivierbeheer tot de competentie van de Permanente Commissie behoorde, bood de passage in het Scheidingsverdrag mogelijkheden voor ruimere interpretaties. In de eerste plaats las België in dit artikel 'co-soevereiniteit', terwijl Nederland bleef vasthouden aan soevereiniteit over haar eigen grondgebied. Daarnaast gaf de formulering 'la conservation' veel problemen. In de Nederlandstalige tekst werd dit vertaald als 'het onderhoud'. België stelt sindsdien dat deze zinsnede inhoudt, dat de Westerschelde dus moet voldoen aan de eisen die de ontwikkeling van de scheepvaart aan de vaarweg stelt. Nederland daarentegen meent dat deze formulering slechts doelt op het onderhouden van de vaarweg in de toestand waarin deze in 1839 verkeerde.

3.3 Naar een nieuw Schelde-regiem

Schuursma geeft in zijn dissertatie een belangrijke interpretatie van de waarde van het Scheidingsverdrag:

"Met dit verdrag was de grondslag gelegd voor een verhouding tussen de buurlanden, die in de negentiende eeuw niet meer tot onoverkomelijke conflicten over het Schelderegime heeft geleid en waarvan ook op andere terreinen niet wezenlijk is afgeweken."¹¹

Deze conclusie kan moeilijk beaamd worden. Het is maar wat onder 'onoverkomelijk' verstaan wordt. Inderdaad, oorlogen zijn niet meer voorgekomen, maar ook zonder militaire oplossingen kunnen onoverkomelijke conflicten spelen.

De twee staten moesten met dit verdrag proberen te leven. Want voor beide was het niet wat men gewenst had. Eén kwestie bleef hangen en is ook nu nog niet geregeld: de soevereiniteit over de Wielingen. De Wielingen is een geul in de Noordzee, bij de monding van de Westerschelde, die de belangrijkste toegang tot deze rivier was en is (naast het Oostgat). De Wielingen loopt vanaf de zuidwal van de Scheldemonding in west-zuidwestelijke richting en daardoor vlak onder de kust van België langs, voorbij Zeebrugge en gedeeltelijk binnen de (destijds) drie zeemijl brede territoriale wateren.¹² Dat laatste gegeven was voor België reden de soevereiniteit over dat gedeelte te claimen. Nederland redeneerde dat in het verleden de Wielingen onlosmakelijk verbonden was geweest met de Schelde – en wat is een rivier zonder toegang? Men kwam er niet uit en besloot de zaak maar te laten rusten.

De jaren na het Scheidingsverdrag kunnen, zeker voor wat de Schelde betreft, als jaren vol problemen worden gekarakteriseerd. Het eerste punt was de Scheldetol die schepen met bestemming Antwerpen krachtens het verdrag verplicht waren aan Nederland te betalen, f. 1,50 per ton. De Belgische staat

nam de tolgelden van de ondernemers voor zijn rekening.¹³ Maar naarmate de handel zich ontplooidde, werd dit een te kostbare zaak. In 1862 moest er meer dan twee miljoen franken aan de Scheldetol besteed worden.¹⁴ Nederland ging accoord met een afkoop van de tol. Mede omdat het tolheffen in strijd was met de vrijhandelsgedachte, die in Nederland algemeen ingang vond. Op 12 mei 1863 werd hierover met België een verdrag gesloten.

De kwestie van de afdamming van de vaarwegen tussen Ooster- en Westerschelde hield al snel na het verdrag, vanaf 1846, 20 jaar lang de gemoederen bezig. Nederland zag de toenemende concurrentie van Antwerpen met lede ogen aan. Er werden vele initiatieven genomen om ook de Nederlandse havens en (water-)infrastructuur te verbeteren. Met onder andere als doel een gedeelte van de economische activiteiten van Antwerpen over te nemen.¹⁵ Vooral de verbetering van de positie van Vlissingen werd ter hand genomen. Vlissingen, gunstig gelegen aan de monding van de Westerschelde, had daarvoor een spoorlijn naar het (Duitse) achterland nodig. Maar daartoe moesten het Sloe en het Kreekrak afgedamd worden. Hier kwam het verdrag van 1839 om de hoek kijken. Want daarin was vastgelegd, dat Nederland bij het blokkeren van vaarwegen (zoals nu naar de Oosterschelde) gelijkwaardige alternatieven moest bieden. België verzette zich echter jarenlang tegen de door Nederland aangeboden alternatieven. Het gepraat moe, nam de Nederlandse regering eigenmachtig een beslissing. In 1866 en 1873 kwamen resp. het kanaal door Zuid-Beveland en het kanaal door Walcheren gereed. In dezelfde periode werden het Kreekrak en het Sloe afgedamd en de spoorlijn naar Vlissingen aangelegd.¹⁶

De relatie tussen beide Lage Landen was tot aan het einde van de 19e eeuw weinig harmonieus, maar belangrijke en ingrijpende conflicten bleven uit. Nieuwe problemen ontstonden aan het einde van de Eerste Wereldoorlog, waar België ondanks zijn gegarandeerde neutraliteit in betrokken was. Het was daarom niet meer dan logisch, dat België van de aan deze verplichte neutraliteit gekoppelde beperkingen aan de defensiemacht af wilde, vooral het verbod om Antwerpen als marinehaven te gebruiken. De relatie met de Nederlanders was verder verslechterd door het ongenoegen over de houding van de noorderburen tijdens de oorlogsjaren. Weinig hulp bieden, maar wel veel verdienen, zo luidde het verwijt.

Voor de Belgen stond vast, dat de buitenlandse politiek volledig herzien moest worden. Om soeverein te kunnen functioneren werd onder andere de inlijving van Nederlands Limburg en Zeeuws-Vlaanderen noodzakelijk geacht.¹⁷ De pathetiek van 1830 kwam hiermee terug in de betrekkingen met Nederland. In een memorandum van de Belgische regering van 17 januari 1919 werd officieel gevraagd de verdragen van 1839 te herzien.¹⁸ Bij de vredesonderhandelingen te Versailles (1919-1920) bleken de grote mogelijkheden die wens tot herziening wel te begrijpen, maar zij steunden het Nederlandse standpunt, dat over gebiedsafstand niet te praten viel. Aan de Belgische verlangens werd veel aandacht besteed. Een speciale 'Commissie van XIV', onderdeel van de 'Commissie voor Belgische Zaken', bezag de Belgische aanspraken. Die aanspraken werden steeds beperkter; in de latere onderhandelingen stond eigenlijk alleen de vaart van marineschepen op de Westerschelde en de soevereiniteit over de Wielingen nog centraal.¹⁹ Door deze veranderde opstelling van de Belgen kwam een accoord over herziening van het Scheidingsverdrag binnen bereik, maar uiteindelijk strandden de onderhandelingen, in het zicht van de haven, in 1921 op territoriale kwesties (vooral het al of niet door Nederland afstaan van delen van Limburg).

De onderhandelingen werden na de periode van de Conferentie van Versailles in 1924 hervat door de beide ministers van Buitenlandse Zaken, voor Nederland jhr mr dr H.A. van Karnebeek. Vele aspecten van de betrekkingen passeerden de revue. Over de Westerschelde werden de onderhandelaars het tamelijk snel eens, maar de soevereiniteit over de Wielingen bleef een heet hangijzer. Men kon ook nu weer niet tot een oplossing komen en besloot de kwestie van de Wielingen andermaal te laten rusten, om over de andere punten wel een verdrag te kunnen sluiten: het in de publieke opinie zo heftig bekritiseerde verdrag van 1925.

3.4 Het verdrag van 1925

Het Nederlands-Belgische verdrag, "dat in feite niet meer bevatte dan waar in 1919 al overeenstemming over bereikt was"²⁰, werd op 3 april 1925 te 's Gravenhage ondertekend.

"Het was zonder twijfel een voor België voordelig verdrag. De voor België schadelijke clausules uit 1839 ten aanzien van de rivieren en op economisch gebied werden vervangen door vriendschappelijker regelingen",

stelt Kossmann.²¹ In het Belgische parlement werd het verdrag dan ook al in 1926 geaccepteerd. In Nederland echter niet.

In artikel IV van het verdrag van 1925 stond het gewijzigde regiem voor de Westerschelde centraal. Verschillende aspecten daarvan zijn voor onze studie naar de ontwikkeling van het baggeren in de Westerschelde van belang. In het verdrag werd uitgegaan van het principe van een vrije rivier voor vaartuigen van alle naties, uitgezonderd oorlogsschepen. Doorgaande schepen (voornamelijk naar Antwerpen) zouden gevrijwaard zijn van oponthoud en aanhouding door de Nederlandse autoriteiten.

De voor ons onderwerp belangrijkste passage in dit artikel betreft de nieuwe formulering van de onderhoudsplicht van Nederland. Gesteld werd,

"dat de Wester-Schelde met hare toegangen vanuit volle zee, alsmede de Schelde beneden de haveninrichtingen van Antwerpen, wat de bevaarbaarheid betreft, te allen tijde moeten beantwoorden aan de eischen, welke zowel door den vooruitgang van den scheepsbouw als door de toenemende behoeften van de scheepvaart worden gesteld."²²

Een veel duidelijker – en voor Nederland minder gunstige – formulering dan in het Scheidingsverdrag van 1839 was opgenomen. Met dit verdrag zou Nederland de verplichting tot onderhoud van de vaargeul accepteren. Die onderhoudsverplichting betrof voornamelijk baggerwerk in het Nederlandse gedeelte van de Schelde. Alle voor onderhoud en bediening gemaakte kosten (o.a. betonning, bebakening, verlichting, baggerwerk en wrakkenopruiming) zou door de oeverstaat betaald worden. Nederland was dus financieel verantwoordelijk voor de kosten van het onderhoud op de Westerschelde. Niet verwonderlijk, dat er in Nederland enig rumoer ontstond over deze constructie. Alleen België profiteerde immers van een goed onderhouden Westerschelde. In een "Additioneel Protocol" van 18 mei 1926 werd, mede onder invloed van de protesten in Nederland, de onderhoudsplicht van Nederland gelimiteerd tot het

baggeren van 150 miljoen m³ specie, gerekend over 20 jaar. De daarboven nodig geachte baggerwerken zouden voor rekening van België komen. Daarmee werd via een achterdeur het nieuwe en ingrijpende principe van verplicht onderhoud sterk ingeperkt.

Naast deze onderhoudsplicht waren de beide regeringen echter ook een verbeteringsplicht overeengekomen, die niet alleen baggeren, maar alle werken met betrekking tot de scheepvaart betrof. Hierbij kan vooral gedacht worden aan verlegging van de vaarweg. In het verdrag was bepaald dat voor deze verbeteringswerken, indien nodig, een nadere kostenverdeling zou worden gemaakt.

In het nieuwe verdrag waren de buurstaten ook een gemengde beheerscommissie voor de Westerschelde overeengekomen, met verplichte arbitrage bij conflicten, in plaats van het gemeenschappelijk toezicht uit het verdrag van 1839. In de beheerscommissie zouden drie Belgen en evenveel Nederlanders zitting hebben, die over elke aangelegenheid die de Scheldevaart betrof zouden kunnen beslissen. Hun oordeel zou echter niet bindend zijn voor de regeringen.

Niet alleen dit ingrijpende gewijzigde Schelderegim leidde tot ongekend heftige protesten in Nederland. Ook andere bepalingen van het verdrag werden bekritiseerd, zoals het accoord over de aanleg van een Moerdijkkanaal en een Ruhrortkanaal (van Antwerpen naar Ruhrort aan de Rijn). In de Tweede Kamer werd het verdrag nog met gering stemverschil aanvaard (50 voor, 47 tegen); in de Eerste Kamer echter niet. Op 24 maart 1927 werd het verdrag de wereld uit geholpen (17 voor, 33 tegen) en restte de minister van Buitenlandse Zaken Van Karnebeek niets anders dan af te treden. Daarmee brak een periode aan, waarin het wantrouwen aan Belgische kant de relatie tussen de buurlanden in sterke mate negatief beïnvloedde.

Het standpunt van de Eerste Kamer kwam overeen met de mening van veel geïnteresseerde en deskundige Nederlanders. Het verdrag werd te gunstig geacht voor de Belgen en had beter gepast in de eerste naoorlogse jaren, toen in Nederland een meer tegemoetkomende stemming ten opzichte van de Belgen bestond. In de situatie van 1925 - 1926 werd de minister van Buitenlandse Zaken een gebrek aan handelsgeest verweten. Hij had pal moeten staan voor meer wederkerigheid in het verdrag.²³ Voor Van Karnebeek was echter het positieve van het verdrag dat verschillende moeilijke territoriale kwesties voor Nederland bevredigend waren geregeld (zoals Limburg, terwijl ook afgesproken was de kwestie van de Wielingen te laten rusten). De kritische Nederlanders begrepen het moeizame daarvan niet en keken vooral naar de voor Nederland weinig gunstige economische kant van het verdrag.²⁴ Behalve meer nationalistische bezwaren (vooral afkomstig van het "Nationaal Comité van Actie tegen het Verdrag met België", met de waterstaatkundig ingenieur A.A. Mussert als enthousiast secretaris) waren er concrete, gedetailleerde bezwaren, ook tegen het overeengekomen Schelderegim. Vooral vanuit twee voor onze studie belangrijke groepen werden protesten gehoord: inwoners van Zeeland en personen die in de waterstaat werkzaam waren.²⁵

Vooral de bepalingen over de verbeteringswerken in de Westerschelde werden aangevallen. Men zag dit als een blanco cheque voor de toekomst, een onvoorwaardelijke garantie voor de bevaarbaarheid van de Schelde. Maar ook de baggerlimitering voor onderhoudswerk werd te hoog geacht. Deskundigen voorspelden in de pers dat de Schelde net als het Zwin richting verzanding ging en dat de kosten voor adequaat baggeren de pan uit zouden rijzen, zodat

Nederland altijd wel het baggeren van de overeengekomen maximum-hoeveelheid zou moeten betalen. Ook was er ongenoegen over de opoffering van soevereiniteit, die men zag in de scheidsrechtelijke regeling. De Nederlandse rivier de Westerschelde kreeg, zo zeiden critici, een Belgisch bestuur – al was het dan een met Nederland gedeeld bestuur.

In de afwijzende standpunten van de Middelburgsche Courant, de voorloper van de Provinciale Zeeuwsche Courant, stond de Westerschelde centraal. In deze kritiek lag de nadruk op de juridische kant (de Belgen kunnen met dit verdrag in de hand van alles uitvoeren op de Westerschelde) en op de waterstaatkundige aspecten (teveel toegegeven aan de wensen van België dan goed is voor de veiligheid van Zeeland). De voormalig hoofdingenieur-directeur van de directie Zeeland van de Rijkswaterstaat, ir H. van Oordt, kon vaak zijn kritische opinie kwijt in deze krant. Hij was bij de onderhandelingen in Parijs geweest en, zo berichtte hij zijn minister, daar volstrekt niet tevreden over.²⁶ Meer dan om Rotterdam ging het hem daarbij om de Schelde.

De eerste kritiek kwam, in mei 1925, van de Zeeuwsche Polder- en Waterschapsbond. Door de instelling van een gemengde beheerscommissie voor de Westerschelde zouden de belangen van mensen, die langs de oevers van de Westerschelde woonden, minder gehoord en dus geschaad worden. Enige tijd daarna trad ir Mussert uit Baarn, ingenieur bij de provinciale waterstaat in Utrecht, op de voorgrond. Voor de overeengekomen Nederlandse onderhoudsplicht had hij geen goed woord over. Nederland had immers steeds keurig aan de verplichtingen van het verdrag van 1839 voldaan en dus was er geen reden om nu mee te betalen aan het onderhoud van de vaargeul in de Westerschelde. Ook de uiterst conservatieve voormalige inspecteur-generaal van de Rijkswaterstaat ir Ramaer mengde zich in de strijd, middels een op grote schaal verspreide brochure vol bedenkingen tegen het verdrag en vooral tegen het Westerschelderegim.

3.5 In rustiger vaarwater

Minister Van Karnebeek bleef het verdrag verdedigen. Voor hem ging een goede verstandhouding met België, na zoveel moeizame jaren, boven alles. Na zijn nederlaag bleek hij de reacties van de Belgen op verwerping van het verdrag goed beoordeeld te hebben. De relatie tussen België en Nederland werd in de jaren dertig koeler dan koel. De onderhandelingen over verschillende kwesties verliepen uiterst stroef, ondanks de inzet van Buitenlandse Zaken, waar de nieuwe minister E.N. van Kleffens de door Van Karnebeek uitgestippelde lijn onverminderd voor zette. Onder Van Kleffens' leiding werd een 'goede nabuurschap' de hoofdlijn in het buitenlands beleid ten aanzien van België.

Na de Tweede Wereldoorlog leek de tijd rijp voor een nieuwe start. In beide landen bestond de overtuiging, dat samenwerking noodzakelijk was om een herhaling van de wereldoorlogen te voorkomen. De snelle totstandkoming van de Benelux was er een gevolg van. En door de intensivering van de contacten in de Benelux waren Nederland en België meer dan voorheen bereid in goed overleg te werken aan bevredigende oplossingen voor de Scheldekwestie.

Desondanks bleef voor Nederland de soevereiniteit over de Westerschelde een vaststaand uitgangspunt van het beleid. Er werd in de eerste jaren na de bevrijding wel veel gediscussieerd over de instelling van nieuwe beheerscommissies voor de Westerschelde, met meer of minder bevoegdheden,

maar Nederland wilde nooit verder gaan dan overleg en inspraak. De Belgen kwamen vele malen met voorstellen die verder gingen dan Nederland wilde. Hoewel Nederland vasthield aan de bestaande samenwerking, ontstonden tot in de jaren vijftig uit deze meningsverschillen nog slechts zelden werkelijke conflicten.²⁷ Hierbij is ook van belang, dat de contacten tussen de deskundige ambtenaren uit beide landen steeds intensiever werden en het bilaterale overleg meer een zaak werd van de vakdepartementen (i.c. Verkeer en Waterstaat) dan van Buitenlandse Zaken.

In januari 1948 werd een (gemengde) Technische Schelde Commissie ingesteld, die de toekomstige ontwikkelingen van de rivier moest bestuderen. Deze commissie moest daarbij rekening houden met de invloed op andere kwesties in het Deltagebied (bijv. economische ontwikkeling en veiligheid). Hoewel Nederland geen Belgische zeggenschap over de Westerschelde toestond, had het contact in de Technische Scheldec commissie en andere fora van deskundigen wel tot gevolg, dat het naoorlogse Nederlands beleid meer gegrond kon worden op voldoende informatie met betrekking tot de Belgische wensen.

Deze constatering kan aan de hand van de navolgende studie van het baggerbeleid worden geïllustreerd (zie hoofdstuk 6). Het blijkt ook uit de stand van zaken bij de huidige, zeer complexe, onderhandelingen over verschillende waterwegen tussen België en Nederland, die in het volgende hoofdstuk aan bod komt.

Noten bij hoofdstuk 3

1. I. Schöffner, "De Republiek der Verenigde Nederlanden 1609-1702", in I. Schöffner e.a. (red.), *De Lage Landen van 1500 tot 1780*, Amsterdam 1983, 2e druk, p. 167.
2. E.H. Kossmann, *De Lage Landen 1780-1940: anderhalve eeuw Nederland en België*, Amsterdam 1984, 4e druk, p. 103.
3. E.H. Kossmann, op. cit., p. 103.
4. C. Smit, *De conferentie van Londen: het vredesverdrag tussen Nederland en België van 19 april 1839*, Leiden 1949, p. 6.
5. "Nota voor de ministerraad over het Scheldevraagstuk", anoniem, 7 augustus 1951, p. 1, werkarchief HW, map "Schelde I".
6. E.H. Kossmann, op. cit., p. 88 - 89.
7. Zie over de Londense conferentie C. Smit, *De conferentie van Londen: het vredesverdrag tussen Nederland en België van 19 april 1839*, op. cit.
8. C. Smit, op. cit., p. 70 - 71 en 95. In de literatuur wordt logischerwijs altijd het scheidingsverdrag van 1839 genoemd als de belangrijkste uitkomst van de onderhandelingen, maar voor de Schelde is het voorlopig reglement van 1839 en het reglement van 1843 van even groot belang.
9. Zie voor de tekst van de tractaten C. Smit, op. cit., p. 326 - 338. Artikel 9 van het Nederlands-Belgisch verdrag op p. 332 - 333.
10. C. Smit, *De Belgisch-Nederlandse Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart 1840-1976*, Groningen 1976, p. 9.
11. R.L. Schuursma, op. cit., p. 4.
12. Zie H. Brugmans, *De Welingen: rechten en belangen*, Amsterdam 1920.
13. R.L. Schuursma, op. cit., p. 8.
14. E.H. Kossmann, op. cit., p. 158.
15. R.L. Schuursma, op. cit., p. 7.
16. R.L. Schuursma, op. cit., p. 6 - 7.
17. E.H. Kossmann, op. cit., p. 431.
18. C.A. van der Klaauw, *Politieke betrekkingen tussen Nederland en België, 1919-1939*, Leiden 1953, p. 8.
19. Zie voor deze onderhandelingen C.A. van der Klaauw, op. cit., p. 8 - 85.
20. E.H. Kossmann, op. cit., p. 445.
21. E.H. Kossmann, op. cit., p. 445.
22. Aanhaling uit het verdrag in C.A. van der Klaauw, op. cit., p. 94.
23. C.A. van der Klaauw, op. cit., p. 86.
24. C.A. van der Klaauw, op. cit., p. 89.
25. Vooral gebaseerd op R.L. Schuursma, op. cit., p. 85 - 86.
26. Zie voor het Parijse archief van H. van Oordt archief DZ bij CAS, doos 2510 - 2511.
27. Zie P.-A. Bovard, *La liberté de navigation sur l'Escaut*, Lausanne 1950, p. 192 - 194 ("La solution de Benelux").

Hoofdstuk 4

DE HUIDIGE PROBLEMATIEK

Het beheer van de Westerschelde is altijd, zo is in het voorgaande hoofdstuk geschetst, een zaak geweest die in de betrekkingen tussen België en Nederland een belangrijke plaats innam. In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe de problemen rond de Westerschelde al sinds de jaren zeventig 'gekoppeld' behandeld worden (paragraaf 1) en hoe recentelijk daarin ook het probleem van de aantasting van de oeververdedigingswerken langs de Westerschelde (paragraaf 2) en milieu-belangen in deze koppeling werden betrokken (paragraaf 3).

4.1 Een kluwen van problemen

De Westerschelde blijft in het middelpunt van de belangstelling staan. Hoewel de relatie tussen de buurlanden tegenwoordig in het algemeen vriendschappelijk genoemd kan worden, maken de enkele overgebleven knelpunten die verhouding weer broos, niet in het minst door de (van Nederlandse zijde) bewuste verstrengeling van deze affaires tot een grote, verwarde kluwen. Om de huidige stand van zaken te kunnen doorgronden moet eerst de recente geschiedenis geschetst worden. In 1975 ondertekenden de onderhandelingsdelegaties van de twee buurlanden een drietal verdragen (de "waterverdragen"). Deze handelen over de aanleg van het Baalhoekkanaal (door Oost Zeeuws-Vlaanderen naar nieuw aan te leggen havens op de linker Schelde-oever bij Antwerpen), de verbetering van de vaarweg in de Westerschelde door een bochtafsnijding bij het beruchte Nauw van Bath (gekoppeld aan milieubepalingen over de kwaliteit van het Scheldewater) en de kwaliteit van het Maaswater (gekoppeld aan de hoeveelheid water die naar Nederland moest stromen: een gegarandeerde minimumafvoer bij Luik van 50 m³/sec).

In Nederland werden de drie waterverdragen niet ter ratificatie aan het parlement aangeboden, omdat er in België onoverkomelijke bezwaren bleken te bestaan. De tegenstelling Wallonië-Vlaanderen speelde hierbij een belangrijke rol. De Walen wilden geen goedkeuring hechten aan een verdrag dat alleen de Vlamingen ten goede zou komen, terwijl de Walen juist de kosten (Maaswater) zouden moeten dragen. Een dergelijke afspraak zal in het huidige tijdperk van regionalisatie uiterst moeilijk te realiseren zijn.

Een opmerkelijk gegeven hierbij is, dat de Nederlandse onderhandelaars van de Rijkswaterstaat het initiatief namen de behandeling van deze drie verdragen te koppelen. Alle drie verdragen zouden geaccepteerd worden, of geen van drie. Een tactisch logische zet, want België had voordeel bij de Bath- en Baalhoek-verdragen en Nederland bij het Maaswaterverdrag. Door de verdragen te koppelen wordt de andere partij gedwongen ook het minder gunstige verdrag daadwerkelijk uit te voeren.

Een koppeling tussen Maas- en Scheldekwesties werd al aan het begin van de 20e eeuw zowel door België als Nederland gemaakt. Meer recent kwam een koppeling weer ter sprake in 1965 bij Buitenlandse Zaken. Men had vernomen

dat de Belgische minister van Openbare Werken J. de Saeger de Maaswater-afvoerkwestie poogde te koppelen aan de kwestie van de kwaliteit van het Scheldewater in verband met de Rijn-Scheldeverbinding. Buitenlandse Zaken voelde toen nog niets voor een dergelijke koppeling.¹

De vraag rijst waarom door de Nederlandse onderhandelaars niet eerder is besloten de oplossing van bepaalde problemen aan elkaar te koppelen. Een belangrijke factor daarbij is de mening van veel waterstaatsingenieurs, dat een dergelijke koppeling wettelijk gezien eigenlijk onjuist is. De Rivierenwet bepaalt immers dat alleen het rivierbelang een rol mag spelen in het beleid. Het vermengen van 'rivierbelang' met 'politiek' werd daarom ongewenst gevonden. In het huidige tijdsbestek, met mw drs N. Smit-Kroes als minister van Verkeer en Waterstaat, kon een dergelijk standpunt echter niet langer verdedigd worden.

De koppeling pakte voor Nederland niet goed uit. België voelde na enkele jaren niet veel meer voor aanleg van het Baalhoekkanaal (te duur en door de economische recessie ook niet echt meer nodig) en verlegging van de vaargeul bij Bath werd volledig van de lijst van verlangens geschrapt (de ontwikkeling in de grootte van de zeeschepen stokte, waardoor verdieping van de bestaande geul toereikend werd geacht). Een verdieping van de gehele Westerschelde kwam ervoor in de plaats.

Daarom was de volgende Nederlandse zet, in de jaren tachtig, pragmatisch (want technisch bestaat er totaal geen verband), maar ook logisch. Om de zuiderburen te bewegen tot uitvoering van het Maaswaterverdrag werd door de Rijkswaterstaat hieraan nu de toestemming van Nederland voor een grootschalige uitdieping van de Westerschelde – inmiddels de grote wens van Antwerpen – gekoppeld. De direct betrokken beleidsvoerders van de Rijkswaterstaat waren het lange wachten op Belgische maatregelen tot uitvoering van het Maaswaterverdrag moe. Het stadsbestuur van Antwerpen is nog altijd furieus over deze verdraaiing van de koppeling. De Rijkswaterstaat noemt het liever "voor de hand liggend" om de koppeling te wijzigen.² Men was en is overtuigd van de noodzaak België onder druk te houden. België probeert met verschillende argumenten de gronden voor deze koppeling tussen eisen en wensen te ontcrachten. Zo wordt erop gewezen, dat het om twee kwesties gaat, die werkelijk niets met elkaar te maken hebben. Verder wordt gesteld, dat Nederland tevreden moet zijn als de Belgen zich aan de door de Europese Gemeenschap geformuleerde eisen voor waterkwaliteit houden; een apart verdrag is overbodig.

De Nederlandse onderhandelaars konden na deze stap met een gerust gemoed de reactie van België afwachten. Men had immers duidelijk te kennen gegeven aan een verdieping van de Westerschelde mee te willen werken, mits de Belgen tegemoet zouden komen aan de Nederlandse eisen ten aanzien van de waterkwaliteit. Aan het begin van de jaren tachtig leek een accoord nog bereikbaar (er werden drie informele gesprekken gevoerd over de koppeling), maar al snel bleek een spoedige oplossing van de problemen, vooral in het Belgische kamp, niet te realiseren. De allesoverheersende tegenstellingen tussen Walen en Vlamingen blokkeerden ook een verdrag over Maas en Schelde.

Ondanks de interne moeilijkheden bleef de Belgische regering in het openbaar aandringen op verdieping van de Westerschelde. Het plan is de Westerschelde zodanig te verdiepen, dat Antwerpen vanaf de Noordzee in één tij bereikt kan worden door schepen met een diepgang van 48 voet en dat schepen met een diepgang van 43 voet in één tij vanaf Antwerpen naar zee kunnen varen. Een subcommissie van de Technische Scheldecommissie verrichtte een

studie naar de effecten van een dergelijke verdieping en kwam met een positief advies.³ Inmiddels heeft in Nederland ook de Raad van de Waterstaat⁴ het verdiegingsplan in grote lijnen geaccepteerd en is het gereed voor behandeling door de Staten-Generaal. Maar doordat de verdieping gekoppeld is aan overeenstemming over waterkwaliteit, zal de parlementaire behandeling in Nederland nog wel enige tijd op zich laten wachten. In België zal namelijk niet op korte termijn overeenstemming bereikt kunnen worden tussen de Walen en Vlamingen over de gekoppelde afspraken.

De ingrijpende verdiegingsplannen zijn door de Belgische overheid gelanceerd (onder sterke druk van Antwerpen) na een decennium, waarin op grote schaal gebaggerd werd om de Westerschelde op diepte te houden. Daarbij kwam ook de kwestie van het betalen van een vergoeding voor de door België weggevoerde specie weer naar voren. In deze zaak, die in onze studie centraal staat, blijken de betrokken Nederlandse departementen al een halve eeuw lang verschillende standpunten in te nemen. Buitenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat willen, zij het om uiteenlopende redenen, vasthouden aan de al lange tijd bestaande geringe vergoeding (de helft van de domeinvergoeding die Nederlandse baggeraars betalen), terwijl Financiën steeds weer erop aandringt de prijzen gelijk te trekken.

De protesten van de Antwerpse havenautoriteiten tegen de Nederlandse onwil de Westerschelde te (laten) verdiepen worden steeds krachtiger. De havenscheper van Antwerpen J. Devroe is altijd bereid om in de media zijn visie op de geschiedenis van de Westerschelde te geven. Hij hield in februari 1986 nog vast aan aanleg van het Baalhoekkanaal, terwijl zijn regering dat al een gepasseerd station achtte. Uitspraken als "ik krijg stilaan de indruk dat Nederland de verdragen schendt, speciaal dat van 1839, waarbij de Schelde tot vrij vaarwater werd verklaard", "wij worden gegijzeld binnen onze eigen haven"⁵ en "koppeling is niet te rijmen met de vrijheid van de Schelde"⁶ zijn voor een Antwerpse wethouder begrijpelijk, hoewel zijn Nederlandse tegenstrevers andere opinies verkondigen. De situatie van de Westerschelde is voor Antwerpen dusdanig belangrijk, dat men de ontwikkelingen niet rustig af kan wachten. Voor de ondernemers in de haven is de verdieping een pure noodzaak.⁷ Door de Nederlandse beleidsvoerders wordt deze Belgische verontwaardiging afgewezen en juist gesteld, dat Nederland zich zeer coöperatief opstelt. Een karakteristiek voorbeeld hiervan is de uitspraak van de Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat ir J. van Dixhoorn:

"Gesteld kan worden dat de verdragen betreffende Bath en Baalhoek op basis van 'goede nabuurschap' tot stand zijn gekomen: Nederland staat toe dat op haar grondgebied bepaalde werken worden uitgevoerd, alhoewel zij daar zelf geen voordelen van heeft."⁸

De enige mogelijkheid om de bestaande impasse te doorbreken lijkt te bestaan in het vinden van een derde element in het complex van gekoppelde verlangens: een zaak die gunstig is voor Wallonië en waarvoor de medewerking van Vlaanderen nodig is. Zodat de drie partijen Nederland, Vlaanderen en Wallonië elk naast een nadelige 'overeenkomst' ook een voordelige kunnen zetten.

Bij dit alles speelt het baggeren in de Westerschelde een belangrijke rol. De Rijkswaterstaat heeft terdege in de gaten dat de enige troef van Nederland (zeggenschap over het beheer van de Westerschelde) om ooit nog eens te komen tot aanvaardbare afspraken over de Maaswaterkwaliteit en -kwantiteit niet uit

handen moet worden gegeven. Dus moet er voor gewaakt worden dat België niet door heimelijk dieper te baggeren dan is toegestaan (wat in de correspondentie eufemistisch 'onoordeelkundig' baggeren wordt genoemd) al een diepte bereikt die voor de Antwerpse haven gewenst is. Aan de andere kant is het begrijpelijk dat de Vlamingen haast willen maken met de uitvoering van de gekoppelde afspraken omdat ook België het risico loopt geen enkele troef meer in handen te hebben, wanneer de EG-richtlijnen voor de waterkwaliteit, nu nog minder ingrijpend dan de onderlinge afspraken, stringent toegepast zullen worden. Dan immers zal Nederland weinig belang meer hebben bij uitvoering van de afspraken over de kwaliteit van het Maas- en Scheldewater.

De koppeling van verdieping van de Westerschelde aan de waterverdragen werd voor het eerst kenbaar gemaakt in een brief van minister Smit-Kroes aan haar Belgische collega van Openbare Werken L. Olivier, gedateerd 28 oktober 1983:

"De Nederlandse Regering is van mening dat dit verdiepingsproject niet los gezien kan worden van het samenstel van ontwerpverdragen betreffende de aanleg van het Baalhoekkanaal, de bochtafsnijding bij Bath, alsmede de verdeling en de kwaliteit van het Maaswater."⁹

Vandaar dat het uitvoeren van een technische studie naar de verdieping wel geaccepteerd was, maar er nog niets vastgelegd werd en de Belgen nog niet mochten beginnen met een geringe verdieping (iets waar België bij de aanvraag van de baggervergunning voor 1984 op aangedrongen had).

Tijdens een overleg van Smit-Kroes, Olivier en H. de Croo (Belgisch minister van Verkeerswezen en PTT) in juli 1984 in Brussel werd over deze koppeling vergaderd. Smit-Kroes had zich in een comfortabele onderhandelingspositie gemanoevreerd: Nederland kon wachten op concrete initiatieven van België. Het verdiepingswerk en de aanleg van bekkens in de Maas hoefden niet tegelijk te starten, maar Nederland wilde wel een harde intentie-uitspraak hebben. België bleek dergelijke verbintenissen voor het Maaswater niet aan te kunnen gaan. De Franse regering zond België op 18 juli 1985 een nota, waarin de eventuele bouw van een stuw op de plaats waar de Houille uitmondt in de Maas - noodzakelijk voor regulering van de hoeveelheid naar Nederland stromend Maaswater - definitief werd afgewezen. Omdat België op dit front dus weinig tegenspel kon geven, werd het protest tegen de Nederlandse blokkade van de verdieping van de Westerschelde geïntensiveerd. Een belangrijk argument was, dat de Belgische regering al aan Antwerpen had beloofd de verdieping te betalen, als tegenwicht tegen infrastructurele aanpassingen in andere havens (vooral Zeebrugge). De Antwerpse havenautoriteiten zouden dus zeer gepikeerd zijn als hun grote concurrent Zeebrugge wel overheidssteun zou krijgen en Antwerpen niet.¹⁰ Natuurlijk werd ook weer teruggegrepen op het aloude strijdpunt: vrijheid van scheepvaart moest voorop staan, ook op de Westerschelde. Het moge echter duidelijk zijn, dat deze argumenten Smit-Kroes niet direct overtuigden.

De Belgen poogden verder op vernuftige wijze (gedeeltelijk) onder de koppeling uit te komen. De twee ministers lanceerden een plan tot verdieping van de Scheldemond (van zee tot Vlissingen), om te zien of Nederland dat wel zou toestaan. Smit-Kroes antwoordde even tactisch:

"In principe is geen loskoppeling tussen deze verdieping en het Maasverdrag mogelijk, wat nu ook niet betekent dat niets bespreekbaar is."

Om de Nederlanders tot toestemming te bewegen trok België het boetekleed aan en probeerde zo alle bestaande wrijvingen weg te halen. Het erkende laks en langzaam geweest te zijn met de Waterverdragen en beloofde beterschap.¹¹

4.2 Koppeling met oeververdediging

In het ministeriële overleg tussen de ministers van Buitenlandse Zaken van de twee buurlanden (mr H. van de Broek en L. Tindemans) op 7 maart 1985 werden de standpunten herhaald. België wilde zo spoedig mogelijk de 43/48-voets verdieping starten en Nederland bracht de bekende gewenste 'compensatie' in: een Maaswaterregeling. Opmerkelijk genoeg kwam Nederland ook met een nieuwe (dubbele) eis: een tweetal overeenkomsten over bescherming van de oevers van de Westerschelde. Door een grootschalige verdieping zouden de oevers waarschijnlijk aangetast worden.¹² Bij een accoord over de verdieping zou ook dit punt in de overeenkomst moeten worden betrokken. Maar daarnaast was inmiddels duidelijk geworden, dat vooral in de jaren zeventig de oevers van de Westerschelde op verschillende plaatsen versneld waren ingeschaard, (mede) als gevolg van het geïntensiveerde baggerwerk van België. Daarom stelde Nederland dat aan de verdieping afspraken over de kostenverdeling voor op dat moment noodzakelijke werken aan de oeververdediging (veroorzaakt door het baggeren) vooraf moesten gaan. De Belgische regering kon niet anders dan dit accepteren.¹³

In een nieuw ministeriële overleg met België (juli 1985) werd afgesproken dat via overleg op lager niveau een concept-regeling voor verdeling van de kosten van herstelwerkzaamheden aan de oeververdediging gemaakt zou worden. Door de Technische Scheldecommissie en de Studiedienst Vlissingen werden uitgebreide studies verricht naar de inscharingen (afkalving van de kust onder invloed van de stroming) en de oorzaken daarvan. Daaruit bleek dat op korte termijn op zes plaatsen langs de Westerschelde de oevers extra beveiligd zouden moeten worden. Bij vijf van deze locaties werd geconstateerd dat de forse inscharingen voornamelijk veroorzaakt waren door het veelvuldig baggeren. Een technisch accoord tussen deskundigen uit de buurlanden werd al snel bereikt¹⁴, maar een politiek accoord kostte meer moeite. De Belgische regering weigert voorlopig het moeizaam bereikte accoord te tekenen. Nederland is daarover sterk verontwaardigd, omdat toch bewezen is dat de schade aan de oeververdediging veroorzaakt is door de Belgische activiteiten. Maar België lijkt er weinig voor te voelen om, zoals dat in de ambtelijke overeenkomst staat, 75 procent van de kosten van uitvoering van deze werken voor haar rekening te nemen (terwijl Nederland het onderhoud volledig betaalt).

Zo is het baggeren een centraal gegeven geworden in een kluwen van Belgisch-Nederlandse geschillen. Door de vermenging van problemen wordt het steeds moeilijker een oplossing te vinden. De ministers van Buitenlandse Zaken zagen desondanks kans te komen tot een nieuwe afspraak voor een ministersconferentie (in de herfst van 1985), teneinde een intentieverklaring op te stellen. Die intentieverklaring kwam inderdaad tot stand, op 7 oktober 1985 ondertekend door de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van de Broek en later - na enkele wijzigingen op detailpunten - bij brief aanvaard door de

Belgische minister van Buitenlandse Zaken Tindemans.¹⁵ Het is een belangrijk document in de huidige discussie. De intentie betreft een definitieve oplossing van de Schelde- en Maasvraagstukken. Aangaande de Westerschelde wordt afgesproken:

"De Ministers bevestigen dat wordt afgezien van het verwezenlijken van de verbetering van de vaarweg nabij het Nauw van Bath en dat het Verdiepingsprogramma voor de Westerschelde daarvoor in de plaats is gekomen. Een verdrag over dit laatste onderwerp zal dienen te behelzen de technische aspecten daarvan, de regelingen inzake milieu- en natuurbehoud, het voorkomen en resp. herstellen van schade aan de oeververdedigingen als gevolg van die verdieping. Een verdrag tussen beide landen over het voorgenomen Verdiepingsprogramma voor de Westerschelde zal slechts in werking kunnen treden, wanneer gelijktijdig daarmee een verdrag in werking treedt, waarin de kwantitatieve en kwalitatieve vraagstukken met betrekking tot de Maas worden geregeld."

Men vertrouwde erop in 1986 met de onderhandelingen te kunnen beginnen. Het was duidelijk dat in die onderhandelingen verschillende aspecten rond de Westerschelde gezamenlijk bekeken zouden worden: de verdieping, de oeververdediging, een verkeersinformatiesysteem, milieu-aspecten van de baggerproblematiek, sanering van de vervuilde bovenstroom en verdeling van de kosten.¹⁶

Een ministersoverleg werd vastgesteld voor 28 april 1986 in Dordrecht. Inmiddels was in Nederland al duidelijk geworden dat de situatie in België sedert de Intentieverklaring achteruit was gegaan. Het Belgische kabinet had de intentieverklaring nog niet geaccepteerd, maar bestudeerde de zaak nog in een speciaal gevormde commissie. Het werk in die commissie lag echter stil.¹⁷ In de regering was over de Waterverdragen een zoveelste Vlaams-Waals conflict ontstaan. De Waalse ministers Gol en Nothomb lagen dwars. Zij wilden niet onderhandelen als met Frankrijk geen accoord kon worden gesloten over de ook voor Wallonië voordelige aanleg van bekkens en een stuw op de plaats waar de Houille uitmondt in de Maas. Maar het realiseren van een dergelijk accoord met Frankrijk was op dat moment al volstrekt onwaarschijnlijk geworden.¹⁸

België had op het Dordtse overleg dus weinig meer te bieden. Een harde opstelling was het enige alternatief. De adviseurs van Smit-Kroes hadden dit verwacht.¹⁹ Het overleg werd dan ook een mislukking. Door de koppeling kreeg België de verdieping niet, omdat de Maaswater-wensen van Nederland niet ingewilligd konden worden.²⁰ Toch moesten de onderhandelingen doorgaan. Met veel moeite kon de Nederlandse onderhandelingsdelegatie worden samengesteld: oud-premier mr B.W. Biesheuvel (voorzitter), de secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat drs R. den Besten, mr M.C. van der Burcht van Lichtenbergh (adviseur voor onderhandelingen met de buurlanden bij Buitenlandse Zaken), de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat ir J. van Dixhoorn als adviseur en dr A.H.A. Soons (Hoofddirectie van de Waterstaat) als secretaris. De Belgische delegatie wordt geleid door E. Davignon.

Al deze ontwikkelingen maken een breed Schelde-accoord des te wenselijk. De commissie-Davignon/Biesheuvel heeft tot nu toe echter weinig kunnen doen en er is geen zicht op een snelle verbetering van de situatie. De Waalse en Vlaamse deelregeringen protesteerden tegen hun afwezigheid in de commissie, terwijl het beleid ten aanzien van oppervlaktewateren sinds de

staats hervorming van augustus 1980 officieel onder de gewestregeringen valt. Alle tijdschema's, die in de eerste vergadering ontwikkeld werden, zijn zo achterhaald. In de herfst van 1987 kwam het werk volledig stil te liggen. Daarmee werd ook de uitdieping van de Westerschelde op de lange baan geschoven. De langdurige kabinetscrisis bracht een verdere vertraging. Het ligt in de lijn der verwachting dat de commissie-Davignon/Biesheuvel niet voor de zomer van 1988 weer zal vergaderen.

Verdergaande vertraging lijkt onvermijdelijk in het licht van het in mei 1988 gesloten regeerakkoord tussen de vijf politieke partijen die de nieuwe Belgische regering vormen. Daarin zijn belangrijke afspraken opgenomen met betrekking tot het Westerscheldebeleid. Bevoegdheden aangaande waterwegen en havens worden overgedragen aan de drie gewesten, dus aan Vlaanderen voor wat betreft (de vaarweg naar) de haven van Antwerpen. Het ministerie van Openbare Werken wordt daardoor praktisch opgeheven en Verkeerwezen moet een groot deel van de taken overdragen. Deze decentralisatie zal belangrijke consequenties hebben voor de onderhandelingen in de commissie-Biesheuvel/Davignon. In de eerste plaats omdat deze staats hervorming een uiterst ingrijpende operatie is, die de komende tijd alle aandacht van de Belgische regering zal opeisen, waardoor er weinig belangstelling zal zijn voor de onderhandelingen met Nederland. Maar er is ook een meer structureel gevaar. De gewesten zullen namelijk internationale rechtspersonen worden en verdragen mogen sluiten op de terreinen waarop zij bevoegd zijn te handelen. Interessant hierbij is, dat de bestaande koppeling door de decentralisatie naar de gewesten onder druk komt te staan. De Maas en de Schelde gaan immers vallen onder de verantwoordelijkheden van twee gewesten: Wallonië en Vlaanderen.²¹

4.3 Milieu-belangen

In de jaren zeventig groeide de belangstelling voor (de effecten van economische activiteiten op) het milieu tamelijk snel. Economisch nut is niet langer het enige doel. De Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO, 1969) was een gevolg van deze erkenning van het belang van een goed milieubeheer. Op grond van deze wet kan onder andere het terugstorten van baggerspecie aan regels worden gebonden. De storter van de specie moet aantonen dat die specie aan bepaalde kwalitatieve normen voldoet alvorens hij een stortvergunning krijgt. Ook voor het baggeren in de Westerschelde had deze wetgeving belangrijke gevolgen, vooral onder invloed van de pressie van de Zeeuwse Milieufederatie.

Ten aanzien van de Westerschelde kwam hierbij de interpretatie van het verdrag van 1839 weer om de hoek kijken. Nederland meent dat het terugstorten van baggerspecie, net als het baggeren zelf, voor rekening van de Belgische regering komt en België stelt dat Nederland volkenrechtelijk verplicht is te baggeren en dus ook het terugstorten een Nederlandse zaak is. Om België over de streep te trekken werd bij Rijkswaterstaat ook een andere argumentlijn bedacht: de extra kosten die gemaakt worden bij uitvoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren worden veroorzaakt door de vervuiling van de Westerschelde vanaf Belgisch grondgebied. De vervuiler en dus België moet betalen – een internationaal erkend principe. Zo heeft deze milieukwestie juridisch gezien weinig te maken met het Scheldeverdrag uit de vorige eeuw.²² Officieel heeft dit ook geen relatie met de gekoppelde punten van Maaswater en

verdieping. In een Nederlands ambtelijk overleg werd gesteld, dat Nederland de baggerspecieproblematiek

"strikt (moet) scheiden van de overige Maas-Schelde kwesties, waarvoor de intentieverklaring het uitgangspunt is".²³

Maar in de praktijk wordt de milieukwestie toch wel betrokken in de afweging van aantallen wel en niet ingewilligde verlangens. Het kan ook moeilijk anders, wanneer gekeken wordt naar de plannen tot verdieping van de Westerschelde. De Raad van de Waterstaat drong er in haar advies over het 43'/48'-programma bij de minister op aan om strenge voorwaarden te stellen aan het terugstorten en effectief te controleren. Op deze wijze is het baggerspecie-probleem direct gekoppeld aan de verdieping en dus indirect ook aan de Maaswaterproblematiek. Daarnaast geldt dat afspraken over de kwaliteit van het Scheldewater al in de Waterverdragen waren opgenomen (in het verdrag over de bochtafsnijding bij Bath). Die bepalingen, evenals die over luchtverontreiniging in het Baalhoekverdrag, zullen - wanneer de werken alsnog uitgevoerd worden - geactualiseerd moeten worden.

Noten bij hoofdstuk 4

1. Memorandum mr H.O. Fraser (DEU/WE) aan secretaris-generaal mr S.J. baron Van Tuyll van Serooskerken, 27 december 1965, archief BZ, map "512.7 België-Nederland. Baggeren in de Westerschelde, V, 1965-1974".
2. Notitie van DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 14 juli 1983, p. 8, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
3. Technische Scheldec commissie, subcommissie Westerschelde, **Studierapport verdieping Westerschelde programma 48'/43'**, 2 delen, Antwerpen/Middelburg juni 1984.
4. De Raad van de Waterstaat is een onafhankelijk adviescollege van de minister van Verkeer en Waterstaat, dat bij belangrijke nieuwe wet- en regelgeving een zwaarwegend advies uitbrengt.
5. **Binnenhof**, 19 september 1986.
6. **Het Financieele Dagblad**, 17 oktober 1986.
7. Zie bijv. hun witboek in de PZC, 19 september 1986.
8. Notitie DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 14 juli 1983, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
9. Minuut-brief (12 oktober) van de DG RWS en brief van 28 oktober 1983, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
10. Zie bijv. de PZC, 5 februari 1986.
11. Verslag van bespreking tussen de ministers, Brussel, 18 juli 1984, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
12. Nota van DG RWS aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 8 maart 1985, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
13. De Belgen poogden wel ook de betaling voor in het verleden veroorzaakte schade aan de oevers te koppelen aan een accoord over de verdieping. Zie het betoog van minister Olivier tijdens het Dordtse overleg van 28 april 1986, werkarchief DZ.
14. Concept-overeenkomst als bijlage bij de brief van A.H.A. Soons (HW) aan J. Strubbe (Bestuur der Waterwegen), 3 februari 1986, werkarchief HW, map "Westerschelde/Maas vanaf 1986".
15. "Intentieverklaring", 7 oktober 1985, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985". Zie ook de uiteenzetting van minister Olivier tijdens het Dordtse overleg op 28 april 1986, werkarchief DZ.
16. Notitie over voorbereiding onderhandelingen, anoniem, 22 november 1985, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
17. **NRC-Handelsblad**, 11 april 1986
18. **Gazet van Antwerpen**, 24 januari 1986.
19. Verslag ambtelijke bespreking 27 januari 1986, werkarchief HW, map "Westerschelde/Maas vanaf 1986".
20. Verslag van het overleg, Dordrecht, 28 april 1986, werkarchief DZ.
21. Nota van de Verkeersraad Brussel aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 19 mei 1988, werkarchief HW.
22. Notitie mr. de Jonge voor overleg op 28 februari 1985, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
23. Verslag ambtelijke bespreking 27 januari 1986, werkarchief HW, map "Westerschelde/Maas vanaf 1986".

Hoofdstuk 5

ORGANISATORISCHE ASPECTEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende bij het baggerbeleid betrokken actoren, zowel binnen de Nederlandse (paragraaf 5.1) als de Belgische (paragraaf 5.2) overheid. Aan de orde komen zaken als bevoegdheden, feitelijke betrokkenheid en samenwerking met andere actoren binnen het overheidsapparaat. In paragraaf 5.3 staat de bilaterale samenwerking centraal, voorzover deze betrekking heeft op de Westerschelde.

5.1 Nederlandse beleidsactoren

De organisatie van de overheidsdienst is in de periode waarop dit onderzoek gericht is sterk gewijzigd. Er is echter één duidelijke constante aanwezig: de directie Zeeland van de Rijkswaterstaat, de dienst die het meest direct bij de problematiek van het baggeren in de Westerschelde betrokken was en is.

In de 19e eeuw was de waterstaatsdienst verdeeld in provinciale districten. Deze organisatie bleef ongewijzigd tot in 1900 de Waterstaatswet afgekondigd werd, de rompwet waarop bij algemene maatregel van bestuur in later tijden veranderingen in de inrichting van de Rijkswaterstaatsdienst werden gegrond. De eerste wijziging kwam in 1903 tot stand: de provinciale districten werden gewijzigd in directies, aangevuld met enkele specialistische diensten. Het district Zeeland werd nu "de elfde directie".

Deze directies waren onderverdeeld in arrondissementen, met aan het hoofd daarvan ingenieurs die tamelijk zelfstandige posities innamen ten opzicht van het hoofd van een directie: de hoofdingenieur-directeur (HID). In de jaren zeventig bestonden er binnen de directie Zeeland drie arrondissementen: Goes, Vlissingen en Terneuzen. Bij de kwestie van het baggeren in de Westerschelde was, binnen de "directie Zeeland" (zoals deze vanaf 1930 genoemd werd), vooral het arrondissement Vlissingen betrokken. Dit arrondissement was volledig gericht op het 'natte' waterstaatsbeheer: de twee dienstkringen waaruit het arrondissement Vlissingen bestond (Vlissingen en Hansweert) bestreken tezamen de gehele Westerschelde.

Arrondissementen bleven in Zeeland tot in 1978 bestaan, als intermediair tussen de directie en dienstkringen.¹ Tot dat jaar werd het arrondissement Vlissingen geleid door ir G.C. Streefkerk, die al vanaf 1968 op deze positie werkzaam was. Daardoor was deze ingenieur bij uitstek de deskundige in de baggerkwestie, die door anderen veelvuldig geraadpleegd werd. Het baggerbeleid werd, zeker voor wat technische kwesties betreft, door Streefkerk opgesteld. Desondanks, ook uit deze studie blijkt in hoe sterke mate arrondissementsingenieurs afhankelijk zijn van hun hoofdingenieur-directeur. Directe contacten tussen Streefkerk en ambtenaren van de Hoofddirectie van de Waterstaat waren zeldzaam in deze tijd. Alle contacten verliepen via de hoofdingenieur-directeur. "Concept-brieven" van de arrondissementsingenieur

werden vaak ongewijzigd door het directie-hoofd overgenomen en door hemzelf ondertekend.

In 1971 werd bij Koninklijk Besluit een nieuw "Organiek Besluit Rijkswaterstaat" afgekondigd, waarmee de organisatie van de Rijkswaterstaatsdienst ingrijpend gewijzigd werd. Dit gebeurde vooral als gevolg van al lange tijd bestaand onbehagen over de geringe snelheid van handelen en efficiëntie van de bestaande organisatie.² Bij deze reorganisatie werden de arrondissementen opgeheven om meer ruimte te bieden aan de dienstkringen (die het meest direct met de praktijk te maken hebben) en de 'communicatie-lijnen' voor de hoofden van deze dienstkringen korter te maken. Tegelijk werden bij alle regionale directies overeenkomstige hoofdafdelingen gevormd. Bij de directie Zeeland werd in 1978 de Hoofdafdeling Waterwegen, Havens en Scheepvaart (NX) ingesteld, met ir G.C. Streefkerk als hoofd.

De hoofdingenieurs-directeurs van de regionale directies - voor 1923 'hoofdingenieur in een district' genoemd - hadden totaan 1930 een direct contact met de minister. Slechts twee 'Inspecteurs van de Waterstaat' stonden in bepaalde gevallen tussen de minister en de hoofdingenieurs-directeurs in. Dit directe contact had tot gevolg dat specifieke regionale belangen vaak tot rijksbeleid werden. Dit is ook zichtbaar in deze studie over de baggerkwestie. Meer dan in later tijden nam de minister adviezen van de directie Zeeland direct over.

In de voor ons onderzoek relevante periode werd de Rijkswaterstaatsdienst in Zeeland door verschillende personen geleid. Aan het begin van de 20e eeuw was ir A.A. Bekaar 'hoofdingenieur van het elfde district'. Na hem was lange tijd ir H. van Oordt hoofdingenieur-directeur van de directie Zeeland (1913-1930). Tot aan het einde van de Tweede Wereldoorlog leidde daarna ir J.P. Walland de directie. In de naoorlogse periode werd de post bezet door ir J.W. de Vries, ir Th. Heyblom, ir J.H. van der Burgt, ir J. Zuurdeeg, ir O.H. Boom. Momenteel wordt deze functie bezet door ir H. Engel.

De geschiedenis van het Nederlands ministerie van de waterstaat begint, zo wordt algemeen aangenomen, in 1798, met het "Agentschap van inwendige politie en van toezicht op de staat van dijken, wegen en wateren". In later jaren werd de naam van het departement waar de waterstaatsdienst onder viel, vele malen gewijzigd. In de voor ons onderzoek relevante periode kunnen de volgende 'naamswijzigingen' worden genoemd:

- 1877 Departement van Waterstaat, Handel en Nijverheid,
- 1907 Departement van Waterstaat,
- 1945 Departement van Waterstaat en Wederopbouw,
- 1945 Departement van Openbare Werken en Wederopbouw,
- 1947 Departement van Verkeer en Waterstaat.

Vele ministers leidden deze departementen. Sinds 1982 is mw drs N. Smit-Kroes minister van Verkeer en Waterstaat.

De Rijkswaterstaat staat sinds 1930 onder éénhoofdige leiding.³ Dit werd ingesteld op grond van een advies van een commissie onder leiding van ir P.H.A. Rosenwald.⁴ Het advies hiertoe van de Commissie-Rosenwald werd ongewijzigd door de minister overgenomen; op 1 april 1930 werd ir J.A. Ringers benoemd tot directeur-generaal van de Rijkswaterstaat. In later jaren werd deze functie bezet door ir J.P. van Vlissingen, dr ir L.R. Wentholt, (na 1945) ir W.J.H. Harmsen (die zijn carrière startte als arrondissementsingenieur in Zeeland), ir A.G. Maris, ir J. van de Kerk en ir J.W. Tops. De laatste jaren was

ir J. van Dixhoorn directeur-generaal van de Rijkswaterstaat.

Voor 1930 werd de minister bijgestaan door een afdeling Waterstaat, die onderverdeeld was in onderafdelingen voor administratieve en technische zaken. In de ingrijpende reorganisatie van 1930 werd ook deze afdeling betrokken: de afdeling Waterstaat werd opgeheven en vervangen door een directie van de Waterstaat en een afdeling Waterstaatsrecht (die in 1945 onder de directie werd geplaatst). Deze adviesdiensten bleven echter buiten de hiërarchische lijn tussen directeur-generaal en hoofdingenieur-directeur staan. Eerst in de jaren zeventig, met de omvorming van de directie van de Waterstaat tot de 'Hoofddirectie van de Waterstaat', kregen de Haagse afdelingen zeggenschap over de regionale directies. Deze ontwikkeling naar centralisatie blijkt ook uit de behandeling van de kwestie van het baggeren in de Westerschelde. De contacten tussen de directie Zeeland en de Haagse ambtenaren namen na 1945 snel in intensiteit toe en steeds vaker vormden medewerkers van de Hoofddirectie zich een eigen mening, die soms inging tegen de wensen van de Zeeuwse waterstaatsingenieurs.

Behalve de directie Zeeland waren nog verschillende andere directies van de Rijkswaterstaat en diensten binnen het departement bij de baggerkwestie betrokken, zoals de directie Benedenrivieren, het Rijksinstituut voor Zuivering van het Afvalwater (RIZA) en de regio Scheldemond van het directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken (eerder het Loodswezen, ressorterend onder Marine). Maar deze diensten komen in het rapport slechts zijdelings ter sprake – reden waarom nu niet verder op deze diensten wordt ingegaan. Hetzelfde geldt voor de betrokkenheid van de directie der Domeinen van het ministerie van Financiën.

De betrokkenheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken bij de baggerkwestie heeft belangrijke wijzigingen ondergaan. In de vooroorlogse periode verliepen alle enigszins officiële contacten van de Rijkswaterstaat met collega's in België via Buitenlandse Zaken (en dus via de Belgische Ambassade in 's Gravenhage). Tegelijk echter was de inhoudelijk bemoeienis van Buitenlandse Zaken met het gevoerde beleid gering. Langzamerhand veranderde dit. Vanaf de jaren vijftig is een ambtenaar van Buitenlandse Zaken, mr M.C. van der Burcht van Lichtenbergh, direct bij de zaak betrokken. Doordat Buitenlandse Zaken hiermee de nodige deskundigheid in huis had, werd de inhoudelijke bemoeienis van dit departement met de baggerkwestie steeds groter. Inmiddels is zo de situatie gegroeid dat het beleid vanuit drie overheidsdiensten gevoerd wordt. De directie Zeeland, de Hoofddirectie van de Waterstaat en het ministerie van Buitenlandse Zaken staan in nauw contact met elkaar en voeren nog slechts zelden zelfstandig beleidsmaatregelen uit. Tegelijk is er echter een enigszins tegengestelde ontwikkeling zichtbaar: de waterstaatsingenieurs uit Zeeland hebben een veel grotere vrijheid dan in de vooroorlogse periode om zelfstandig contacten te onderhouden met hun Belgische collega's. Ook relatief 'officiële' correspondentie wordt vaak direct aan de Belgische overheid gericht, zonder tussenkomst van Buitenlandse Zaken.

5.2 Beleidsorganisatie in België

De benaming 'waterstaat' is in België onbekend. Waterstaatszaken vallen voornamelijk onder het departement van Openbare Werken en gedeeltelijk onder het departement van Verkeerswezen. De Belgische bestuursorganisatie wordt hier niet uitgebreid besproken; slechts de hoofdlijnen worden aangestipt.

Het ministerie van Openbare Werken is ingesteld in 1837, bij welke gelegenheid de verantwoordelijkheid voor waterbouwkundige werken van Binnenlandse Zaken werd afgenomen.⁵ Met als in Nederland werd tot in de 20e eeuw driftig geschoven met de taken van departementen. Openbare Werken werd bijvoorbeeld gecombineerd met Binnenlandse Zaken, Financiën en Werkloosheidsopslorping. Vanaf 1961 is Openbare Werken echter weer een zelfstandig ministerie. Sinds 1981 was lange tijd L. Olivier minister van Openbare Werken, tot hij begin dit jaar werd opgevolgd door mw P. D'Hondt-Vanopdenbosch.⁶

Het 'Bestuur der Waterwegen' is een dienst binnen het departement van Openbare Werken die o.a. de exploitatie en het onderhoud van de toegangen van de zeehavens als taken heeft. Het instandhouden van de maritieme toegangsweg tot de haven van Antwerpen ressorteert zo (tot op heden althans) volledig onder rijksbevoegdheid. Maar het beheer van de zeehaven zelf behoort tot de competentie van de stad Antwerpen.⁷ Daarnaast is de dienst Bruggen en Wegen van het ministerie van Verkeerswezen voor bouwkundige zaken bij het beleid rond de Schelde en Westerschelde betrokken. Vandaar dat de "Antwerpse Zeediensten" gevormd zijn: een organisatie waarin Verkeerswezen en Openbare Werken samenwerken, met de inspecteur-generaal van Openbare Werken als hoofd (bij de Antwerpse Zeediensten 'administrateur' genoemd).

In het recentelijk gesloten Regeerakkoord tussen de vijf politieke partijen die de nieuwe Belgische regering vormen zijn belangrijke afspraken opgenomen met betrekking tot het Westerscheldebeleid. Bevoegdheden aangaande waterwegen en havens worden overgedragen aan de drie gewesten, dus aan Vlaanderen voor wat betreft (de vaarweg naar) de haven van Antwerpen. Het ministerie van Openbare Werken wordt daardoor praktisch opgeheven en Verkeerswezen moet een groot deel van de taken overdragen.

Wanneer de Belgische Staat van de Nederlandse overheid vergunning kreeg om in de Westerschelde te baggeren, werd dit werk uitbesteed aan een aannemer. Daarbij was de Belgische regering tamelijk 'honkvast'; vaak kreeg steeds dezelfde aannemer de opdracht. Vanaf de jaren dertig was dit lange tijd de 'Société Générale de Dragage', later opgevolgd door de 'N.V. Dredging International' uit Zwijndrecht (bij Antwerpen).

5.3 Samenwerking tussen de buurstaten

De geïnstitutionaliseerde contacten tussen Belgische en Nederlandse ambtenaren met betrekking tot de Westerschelde verliepen vanaf de vestiging van de staat België via de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart. In deze commissie werden, zoals in hoofdstuk 3 geschetst, vooral nautische aangelegenheden besproken. De Belgische Permanente Commissarissen stelden wel verschillende malen ook technische zaken ter discussie, maar de Nederlandse commissie-leden reageerden dan afwijzend: dergelijke zaken behoorden niet tot de competentie van de Permanente Commissie, ook niet omdat de Nederlandse overheidsdienst die voor dergelijke zaken verantwoordelijk is, de Rijkswaterstaat, geen zitting had en heeft in de Permanente Commissie. Vanuit de Rijkswaterstaat is het niet zitting hebben in de Permanente Commissie nooit betreurd. Alle voor de dienst relevante informatie werd door de Nederlandse commissarissen, vertegenwoordigers van het Loodswezen in Vlissingen, doorgespeeld naar de directie Zeeland van de Rijkswaterstaat.

Desondanks, in België bleef het verlangen bestaan om een bepaalde structuur in het bilaterale overleg te ontwerpen waardoor de Belgische overheid ook enige zeggenschap zou kunnen krijgen in technische aangelegenheden, die immers voor de Belgen van groter belang zijn dan nautische zaken (in termen van financiële inspanningen en botsende belangen). Dat zou kunnen door de bevoegdheden van de Permanente Commissie uit te breiden, maar ook door een aparte commissie in te stellen, al dan niet ondergeschikt aan de Permanente Commissie.

Een dergelijk initiatief werd onder andere aan het einde van de jaren dertig gelanceerd. De Belgische Permanente Commissarissen stelden voor de bevoegdheden van de Permanente Commissie uit te breiden door aan dit orgaan een commissie te verbinden, die op intergoevernementele basis alle zaken met betrekking tot de uitvoering van (technische) werken zou kunnen bespreken, dus zowel oeververdediging als baggerwerken.⁸ Dit initiatief kreeg, zoals te verwachten viel, in Nederland geen enkele ondersteuning. Er bestond bij de Nederlandse overheid geen enkele behoefte om de Belgen formeel meer inspraak te geven, zeker in het licht van de nog steeds dreigende aanspraken van de Belgische regering op (gedeelde) soevereiniteit over de Westerschelde.

Hoewel dit Belgische voorstel volstrekt onrealistisch was, had het wel gevolgen. Het hoofd van de directie Zeeland en zijn collega van Benedenrivieren konden echter de Belgische wensen wel begrijpen en meenden dat het mogelijk moest zijn een oplossing te vinden. Gezamenlijk schreven zij in januari 1939 een brief aan de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat ir J.P. van Vlissingen, waarin zij de mening van Van Vlissingen vroegen over het instellen van een bepaalde overleg-vorm voor technische Westerschelde-aangelegenheden, vooral bedoeld om elkaars inzichten, wensen en bezwaren beter te leren kennen. Een dergelijk overleg zou volstrekt 'technisch' moeten zijn in de zin van 'niet-politiek'.⁹ Van Vlissingen vroeg Buitenlandse Zaken om advies. Minister Van Kleffens antwoordde in december 1939 en kwam daarbij ook terug op het Belgische initiatief:

"Wat het in de verbale nota van het Belgisch Gezantschap dd. 22 September jl. voorgestelde plan betreft om tusschen den Rijkswaterstaat en den belgischen Dienst van Bruggen en Wegen een gemeenschappelijk overleg over technische aangelegenheden te doen houden, vereenigt de Nederlandsche Regeering zich gaarne met dit denkbeeld, waarbij dan wel verstaan zij, dat het doel van dit overleg is, verheldering te brengen in de inzichten van de Waterstaatsdiensten van beide landen. De Nederlandse Regeering acht het echter minder gewenscht, dat dit samenwerken der beide Waterstaatsdiensten het karakter krijgt van het vormen van een commissie, die dient ter voorlichting van Permanente Commissarissen. Het spreekt voorts van zelf - slechts voor de goede orde zij dit opgemerkt - dat dit onderling overleg geen verandering kan brengen in het rechtsregime van de Schelde."¹⁰

Het idee van de twee hoofdingenieurs-directeurs werd hiermee dus overgenomen. Van Kleffens nodigde een Belgische delegatie uit om in januari 1940 naar 's Gravenhage te komen om verder te praten over deze zaak. Voordat echter een beslissing kon worden genomen brak de Tweede Wereldoorlog uit.

Deze initiatieven hadden wel als gevolg dat direct na het einde van de Tweede Wereldoorlog de overleg-plannen weer ter sprake kwamen. Op meerdere

terreinen werd gestart met onderhandelingen over nauwere samenwerking tussen de drie buurlanden Luxemburg, België en Nederland. In het Protocol van Luxemburg, januari 1948, werd besloten ook een 'Technische Scheldecommissie' in te stellen. Dat gebeurde inderdaad, op 18 november 1948. De Technische Scheldecommissie werd in die optimistische jaren gezien als een nieuwe stap op weg naar een volledige economische unie. Maar ondanks de sterk toegenomen gezindheid tot samenwerken bleven de meningsverschillen over de mate van zeggenschap van België over de Westerschelde bestaan. Wanneer Belgische vertegenwoordigers zinspeelden op "een intensieve samenwerking" bleven de Nederlanders achterdochtig en werd direct gevreesd voor aantasting van de soevereiniteit. Zo ook toen de voorzitter van de Belgische delegatie H. de Vos, op de eerste vergadering van de Technische Scheldecommissie sprak over wat hij zich voorstelde van de samenwerking:

"Al deze vraagstukken, die betrekking hebben op de bevaarbaarheid der Schelde, zowel wat de ligging, de vorming, de verplaatsing der vaargeulen, als wat de bijkomende belangen van afwatering, visserij enz. aangaan, zullen in deze technische Scheldecommissie besproken worden in de geest die tussen Nederland en België heerst, dit is een geest van innige samenwerking voor het gezamenlijk welzijn en medewerking om wederzijdse moeilijkheden uit de weg te ruimen."¹¹

De Nederlandse delegatieleider, C.M.J. Schaepman van Buitenlandse Zaken, reageerde inderdaad enigszins wantrouwig:

"Reeds uit de samenstelling der Technische Scheldecommissie blijkt dat ze een zuiver technische is. De Commissie neemt ook geen beslissingen, zij houdt zich bezig met al de studiën die in de toekomst over de Scheldestroom zouden ondernomen worden of nu reeds aan gang zijn."¹²

De Vos kwam erop terug stipte aan, dat

"later misschien zal onderzocht worden of een ineenwachting van de huidige Studiecommissie met het Organisme van de Permanente Commissarissen nodig of wenselijk is."¹³

In later jaren werd echter in de Technische Scheldecommissie over dergelijke 'politieke' zaken niet meer gepraat. Nederland liet zo duidelijk blijken dat deze commissie verondersteld werd puur een 'technisch' commissie te zijn, dat de Belgische vertegenwoordigers niet meer op deze zaak terug kwamen. Daarnaast speelde ook mee, dat de samenwerking in de Technische Scheldecommissie beide partijen uitstekend beviel. Door de intensivering van de contacten kon in het Nederlands beleid ook veel vaker aan Belgische wensen tegemoet worden gekomen. De vergaderingen van de Technische Scheldecommissie werden bijgewoond door zeer 'breed' samengestelde delegaties, met deskundigen uit verschillende sectoren en met hooggeplaatste delegatieleiders (voor Nederland vaak de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat en voor België de directeur-generaal van het Bestuur der Waterwegen).

Aan het einde van de jaren veertig waren de Belgen echter nog wel voornemens een meer uitgebreide en meer bevoegde vorm van samenwerking tot stand te brengen. Op een ministersconferentie van de drie Benelux-landen in

maart 1949 te 's Gravenhage werd overeengekomen voor belangrijke vraagstukken met betrekking tot waterwegen en havens zo spoedig mogelijk een speciale studiec commissie in te stellen. In oktober 1949 werd de studiec commissie-Steenberghe/Van Cauwelaert ingesteld, die na moeizame besprekingen in juli 1951 promoveerde tot 'onderhandelingscommissie'. Bij de havens en vaarwegen waarover deze commissie krachtens de ministeriële afspraken zou gaan onderhandelen behoorde echter niet de Westerschelde (wel bijvoorbeeld het Kanaal van Gent naar Terneuzen en de Antwerpse haven). Toen de commissie in december 1949 voor het eerst vergaderde werd door de Belgische afvaardiging direct voorgesteld ook de Schelde-problematiek te bestuderen. Nederland reageerde afwijzend; de Technische Scheldec commissie was toch niet voor niets ingesteld. Een weinig overtuigend argument, omdat - zo voerde de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Van Zeeland aan - de Technische Scheldec commissie toch slechts technisch-informatief werkt en geen samenhangende politieke oplossingen voor de vele Schelde-problemen kan geven. Als compromis werd in augustus 1951 besloten een aparte studiec commissie voor de Scheldeproblematiek in te stellen. Maar Nederland kwam enigszins terug op de toegeeflijke houding en stelde in 1952 voor de Schelde-commissie wel in te stellen, maar nog niet werkelijk haar werkzaamheden te laten aanvangen, om eerst eens te bezien wat de eerste studies van de Technische Scheldec commissie zouden opleveren. Daar ging België niet mee accoord. Het Nederlandse idee zou een uitstel van jaren betekenen en daarbij, inmiddels was toch vaak genoeg verkondigd dat de beide commissies sterk uiteenlopende taken hadden. Minister van Buitenlandse Zaken Luns kon nu de zaak niet langer tegenhouden en schreef in mei 1953 dat Nederland accoord was met het starten van de werkzaamheden van de studiec commissie. Kenmerkend voor de Nederlandse stellingname in dergelijke besprekingen is, dat hij hieraan direct de Nederlandse mening over de taak van de studiec commissie toevoegde:

"De Nederlandse Regering is van oordeel, dat het zgn. soevereiniteitsvraagstuk bij de studies van de bijzondere commissie volledig buiten beschouwing moet blijven."¹⁴

De eerste vergadering van de 'Nederlands-Belgische Studiec commissie voor het Scheldevraagstuk' werd op 5 maart 1956 te 's Gravenhage gehouden. De volkenrechtelijk adviseur van Buitenlandse Zaken prof.dr J.P.A. François leidde de Nederlandse delegatie, waarin ook de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat ir A.G. Maris zitting had. Effectief onderhandelen over een alomvattend Schelderegim bleek echter onmogelijk. Vanaf de eerste vergadering werden alle onderwerpen overheerst door de weer oploeiende discussies over soevereiniteit, inspraak en uitbreiding van bevoegdheden van contact-organen (vooral de Permanente Commissie). Jarenlang werden er pogingen ondernomen te komen tot een soort 'super-commissie', die boven de Permanente Commissie en de Technische Scheldec commissie zou moeten staan. Zonder resultaat echter.¹⁵ Uiteindelijk bereikte de Nederlands-Belgische Studiec commissie voor het Scheldevraagstuk volstrekt niets, behalve dan misschien meer duidelijkheid over elkaars standpunten. De teleurstelling over deze mislukking werd echter grotendeels tenietgedaan door het bevredigende overleg in de Technische Scheldec commissie en de veelvuldige informele contacten tussen ambtenaren uit beide landen.

Al met al is er zo in de beleidsorganisatorische structuren een duidelijke lijn te zien: contacten tussen verschillende overheidsdiensten in Nederland onderling en tussen de Nederlandse en Belgische ambtenaren werden vooral in de naoorlogse periode sterk geïntensiveerd, met als gevolg dat 'technisch' bilateraal overleg steeds meer als bevredigend werd ervaren. Dit beeld is ook zichtbaar in het volgende hoofdstuk, waarin de ontwikkeling van de verschillende aspecten van de baggerkwesitie worden geanalyseerd.

Noten bij hoofdstuk 5

1. S.P. Dijkstra, **Van terp tot Oosterscheldedam: de ontwikkeling van de overheidszorg voor de waterstaat in Nederland**, Winschoten 1985, p. 12.
2. J. van de Kerk, **Zestig jaren veranderingen in de organisatie van de Rijkswaterstaat**, 's Gravenhage 1984, p. 24.
3. J. van de Kerk, op. cit., p. 5.
4. J. van de Kerk, op. cit., p. 6.
5. M. Watelet, "Het ontstaan van het ministerie van Openbare Werken", **Tijdschrift der openbare werken van België**, 1987, nr. 2/3, p. 10 - 11.
6. M. Kinet, "Voornaamste realisaties van het ministerie van 1837 tot 1948", **Tijdschrift der openbare werken van België**, 1987, nr. 2/3, p. 18 - 19.
7. "Het bestuur der waterwegen", **Tijdschrift der openbare werken van België**, 1987, nr. 2/3, p. 113 - 158.
8. Zie de brief van HID Zeeland en HID Benedenrivieren aan DG RWS, 24 februari 1939, archief DZ in bewerking bij CAS, 1939, 3M.
9. Brief van HID Zeeland en HID Benedenrivieren aan DG RWS, 12 januari 1939, archief DZ in bewerking bij CAS, 1939, 3M.
10. Brief van minister van Buitenlandse Zaken E.N. van Kleffens aan de Belgisch gezant L.C. Nemry, 22 december 1939, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
11. Verslag instellingsvergadering Technische Scheldecommissie, 18 november 1948, archief DZ in bewerking bij CAS, Kabinet doos 208.
12. Idem.
13. Idem.
14. Brief van minister van Buitenlandse Zaken Luns aan Belgische Ambassade aangehaald in anonieme nota **De ontwikkeling der Scheldewestie sinds de Tweede Wereldoorlog**, febr. 1956, werkarchief HW, map "Schelde I".
15. Zie de stukken in werkarchief HW, map "Schelde (Cie.) I".

Hoofdstuk 6

BAGGERWERKEN TEN BEHOEVE VAN ANTWERPEN

De Westerschelde is een grillige rivier. Grillig qua loop en qua ontwikkeling van de vaargeul. Verschillende trajecten bezorgen ook de meest ervaren loodsen nog problemen bij de vaart van of naar Antwerpen. Deze problemen worden nog vergroot door relatief snelle wijzigingen in diepte van de vaargeul. Voor de economische ontwikkeling van Antwerpen en het Belgische en Duitse achterland werd het daarom vanaf het einde van de 19e eeuw, terwijl de commercie door de industrialisatie een snelle ontwikkeling doormaakte, nodig de vaargeul in de Westerschelde zoveel mogelijk te reguleren.

In dit hoofdstuk worden verschillende aspecten van het baggerwerk, noodzakelijk voor regulering van de vaargeul, geanalyseerd. In paragraaf 6.1 staat de ontwikkeling van de omvang van de baggerwerken centraal. In de daarna volgende paragrafen wordt ingegaan op de bestemming van de baggerspecie, verbeteringswerken, milieu-aspecten en de oeververdediging. Daarbij komen (naast specifieke problemen per paragraaf) verschillende vragen steeds aan de orde:

- Welke motieven had België om deze werken te willen uitvoeren?
- Welke doeleinden streefde de Nederlandse overheid na en op welke wijze?
- Hoe effectief was het Nederlands beleid?

6.1 Verplicht onderhoud van de vaarweg

6.1.1 Regulering van de eerste Belgische wensen

Hoewel de diepte van de Westerschelde al sinds eeuwen een voor Antwerpen voorname kwestie is, start deze studie in de 19e eeuw. Immers, eerst toen ontstonden de complexe problemen waarmee Nederland nu geconfronteerd wordt. België scheidde zich af van Nederland en werd een zelfstandig koninkrijk. In hoofdstuk 3 is stilgestaan bij de moeizame totstandkoming van het Scheidingsverdrag en het Scheldereglement. In deze samenhangende tractaten was bepaald, dat Nederland verplicht was de vaarweg in de Westerschelde te onderhouden. De uiteenlopende interpretaties van deze zinsnede maakten echter, dat al vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw de baggerwerken in de Westerschelde een belangrijk geschilpunt vormden in de Belgisch-Nederlandse betrekkingen.

De eerste decennia na de totstandkoming van de Belgische staat speelde de kwestie van het baggeren nog niet. De Westerschelde werd nog diep genoeg geacht voor de Antwerpse behoeften. De publicatie door de Belgische overheid in 1879 van een geschrift van J. Moreau, *L'Escaut: amélioration de son regime et rectification de son cours*, kan gezien worden als een eerste signaal, dat de situatie van de Westerschelde Antwerpen zorgen baarde.¹ In die periode was er, met de komst van de stoombaggermolen, technisch gezien ook de mogelijkheid een vaarwater tot op grote diepte uit te baggeren. In dezelfde periode werden

er dan ook voor het eerst door Belgische ambtenaren peilingen in de Westerschelde verricht, waartoe België krachtens het Scheldereglement van 1843 toestemming had. Langs officiële weg, via de Belgische gezant in 's Gravenhage, werd om vergunning verzocht voor dergelijke peilingen. Nederland moest het verzoek wel honoreren. Het departement van Marine was echter van mening, dat de eigen peilingen van Nederland toch voldoende zouden moeten zijn.² Maar België hield eraan vast zelf peilingen te verrichten en kreeg in 1879 hiervoor vergunning. De vergunning werd in 1899 verlengd, om de peilingskaarten te kunnen herzien.³

Belgische wensen aangaande baggerwerken in de Westerschelde kwamen opvallend genoeg het eerst ter sprake in de Permanente Commissie voor Toezicht op de Scheldevaart. Uit het proces-verbaal van de vergadering van 11 januari 1881 blijkt, dat de Belgische en Nederlandse loodsdiensten gezamenlijk peilingen hadden uitgevoerd en op verschillende ondiepten waren gestuit. Vooral de situatie bij Bath was ernstig. Volgens het verslag spraken de Belgische commissarissen

"daarom de meening uit, dat, met het oog op den tegenwoordigen toestand van de rivier, en op de resultaten in andere landen, het goed zal wezen om tot uitbaggeren over te gaan, met krachtige machines, ter verbetering van de vaarwaters, wier toestand achteruitging."

De Nederlandse commissarissen meenden echter dat er bij deskundig optreden van de gezagvoerders en loodsen nog geen reëel gevaar bestond. Baggeren achtten zij nog niet nodig. Daarnaast kwamen de Nederlanders met een meer fundamenteel bezwaar:

"Dit alles echter nog daargelaten, vermeenen de Nederlandsche Commissarissen dat zij niet bevoegd zijn in deze tot baggeren te adviseeren."

Baggeren behoorde volgens hen namelijk niet tot de competentie van de Permanente Commissie, maar tot de taken van waterbouwkundigen van de oeverstaat (in dit geval Nederland), omdat dit tot het technisch rivierbeheer behoorde.⁴ De Belgische Commissarissen gingen met deze zienswijze accoord, maar zagen het wel als hun taak de beide regeringen op de noodzaak van baggeren te wijzen.⁵

Een volgend belangrijk jaartal is 1889. Toen werd voor de eerste maal door de Belgische regering langs officiële weg te kennen gegeven, dat een ondiepte in de Westerschelde hinderlijk was voor de handelsvaart. Het ging om een drempel in de vaarweg nabij Hoedekenskerke. De Belgische gezant berichtte de Nederlandse regering dat er veel klachten van reders waren binnengekomen en gaf ook aan welke oplossing hij prefereerde: volgens het Scheldeverdrag was Nederland in zijn ogen verplicht de ondiepte weg te baggeren.⁶ Nederland werd hiermee voor een groot probleem gesteld. Wat moest men antwoorden? De waterstaatsingenieurs in Zeeland erkenden dat er inderdaad een ondiepte was. Uiteindelijk werd besloten te berichten, dat een beroep op het Scheldeverdrag in deze zaak niet terecht was en dat er lichten geplaatst zouden worden om de scheepvaart te waarschuwen.⁷ Men vreesde dat België hier geen genoegen mee zou nemen, maar de zuiderburen kwamen niet op deze zaak terug.

Na enkele jaren stilte kwam er in oktober 1893 van Belgische zijde een soortgelijk verzoek, over een drempel bij de oostelijke toegang tot het Zuidergat, tegenover Hansweert.⁸ Opzienbarend was echter dat de Belgische regering aan het verzoek toevoegde, dat het uitdiepen van deze drempel, door en vanwege Nederland, voor rekening van België zou mogen komen.⁹ Twee punten zijn hierbij opmerkelijk: België ging op voorhand accoord met betaling en wilde het door Nederland (Rijkswaterstaat) laten verrichten – in tegenstelling tot het latere gebruik, dat Belgische ondernemers baggeren met vergunning van Nederland. De minister van Marine drong er bij zijn collega van Waterstaat (ir C. Lely) op aan ervoor te waken dat inderdaad het baggerwerk door de Nederlandse overheid uitgevoerd zou worden. Het leek hem niet juist wanneer een vreemde mogendheid een dergelijk belangrijk werk op het grondgebied van Nederland zou uitvoeren.¹⁰ De minister van Waterstaat was het hiermee eens.

Voor minister Lely had deze regeling de prettige bijkomstigheid, dat niet ingegaan hoefde te worden op de verschillende interpretaties van het Scheldereglement.¹¹ Verder zagen zijn Zeeuwse ingenieurs geen bezwaren en dus stelde hij voor een bestek ter goedkeuring voor te leggen aan de Belgen en hen later de kosten te laten betalen. Nadat België met deze constructie accoord was gegaan en er overlegd was over hun exacte wensen, kon begonnen worden met ... het peilen. Arrondissementsingenieur Stoel uit Goes achtte het namelijk noodzakelijk eerst nog eens te peilen. Hij maakte daarvoor een begroting van 950 gulden – natuurlijk voor rekening van België.¹² Tal van omstandigheden leidden er echter toe dat de kosten opliepen tot f. 1589,99.

Door deze vertraging kon pas in de zomer van 1894 door Stoel een baggerbestek opgesteld worden. Er zou minimaal 150.000 m³ gebaggerd moeten worden, in 10 weken tijd en door 2 zandzuigers. De verdieping zou op 8,25 – L.W. moeten uitkomen. Naar Stoels berekening zou dit baggerwerk 10.500 gulden gaan kosten, minimaal 27 cent per m³.¹³ Het bestek werd nog in de zomer naar de Belgische regering gezonden. Het antwoord kwam echter pas in november 1894. Na vier maanden bedenktijd stuurde de Belgische regering een uiterst summier berichtje dat men nog geen beslissing wilde nemen. Eerst zou er maar weer eens gepeild moeten worden. Een dergelijke reactie wijst erop, dat het Belgische verzoek ook 'tactische' kanten had: eens zien hoe Nederland zou reageren en intussen betrouwbare peilresultaten verkrijgen.

De door Nederland verrichte peilingen in de winter van 1894–95 wezen uit dat de situatie in het Zuidergat inmiddels "aanzienlijk verbeterd" was.¹⁴ De waterstaatsingenieur in Antwerpen onderschreef deze conclusie en het baggeren werd weer uitgesteld. Ook in 1897 werd er weer gepeild. En weer was de conclusie:

"De Belgische autoriteiten achten thans geen baggerwerk in de stroomovergang van het Zuidergat nodig."¹⁵

Eind 1897 volgde weer een peiling – kosten door België te betalen f. 1299,30 – en weer werd door de deskundigen van beide zijden baggeren onnodig bevonden.¹⁶ Dit ging zo door tot in 1900, terwijl België steeds de kosten van het peilen betaalde. Steeds weer bleek baggeren onnodig en in 1900 voegde de Antwerpse ingenieur hieraan toe "er is zelfs aanleiding de jaarlijkse opnemingen vooreerst te staken".¹⁷ Al met al was er nog steeds niet ten behoeve van België op Nederlands grondgebied gebaggerd.

De ontwikkeling van de Westerschelde gaf in de volgende jaren Antwerpen weinig reden tot bezorgdheid. Pas in 1905 werd het weer nodig geacht op Nederlands grondgebied in de Westerschelde te peilen. Het was dan ook de periode waarin de grote expansie van de Antwerpse haven aangevangen werd.¹⁸ België nam dit initiatief na klachten van de reders over ondiepten in de Westerschelde. Net als in later jaren moest België wel het initiatief nemen; de Rijkswaterstaat en het Loodswezen namen nooit zelf de beslissing te gaan baggeren in het oostelijk deel van de Westerschelde.

Eind 1905 begon het peilwerk van België, na toestemming van Nederland. Het vervolg op deze peilingen bracht een situatie, waarin de grondslagen van de hedendaagse regeling van het baggerwerk werden gelegd. De huidige regeling heeft daarmee echter een nogal dubieuze basis. De Nederlandse aannemer N. van Haaren had de opdracht verworven om in Antwerpen kademuren te bouwen.¹⁹ In 1905 was er een plan gereed om de Antwerpse haven aan de noordzijde uit te breiden. De Vlamingen waren laaiend enthousiast. De *Gazet van Antwerpen* berichtte:

"Door de uitvoering van dit plan wordt Antwerpen de eerste haven der wereld."²⁰

Voor deze werken was veel baggerspecie (zand) nodig. Van Haaren vatte het plan op om deze specie uit de Westerschelde te halen. Hij zag kans de Belgische waterstaat te doen geloven dat hij als Nederlander geen vergunning nodig had om op de Westerschelde te baggeren, zolang hij maar op 500 meter afstand van dijken, kabels en kunstwerken bleef. Wie brutaal is heeft de halve wereld, moet Van Haaren gedacht hebben en hij schreef het hoofd van de Rijkswaterstaat in Zeeland dat hij "zo vrij zal zijn" boven Bath te gaan baggeren. Vrolijk voegde hij eraan toe:

"over den grond daaruit voorkomende zal door ons worden beschikt".²¹

Eind november 1905 startte Van Haaren het baggerwerk. Spijtig voor hem was het dat de arrondissementsingenieur in Goes al snel te horen kreeg hoe de vork in de steel zat. Het bleek dat Van Haaren ook de opdracht van België had gekregen om "een regelmatige geul te baggeren" in het ondiepe vaarwater bij Bath. Informerend bij de schipper van de baggermolen, bleek dat er een geul van 800 meter lang en 200 meter breed moest worden gebaggerd, met een diepte van 8 m. – L.W. Zonder dat duidelijk is of het initiatief van Van Haaren of de Belgen kwam, staat wel vast dat België dit een uitgelezen kans vond om via een omweg zonder veel kosten de gewenste verdieping van de Westerschelde te bereiken.

De Rijkswaterstaat reageerde geagiteerd. De Belgische regering werd op de vingers getikt en moest officieel een vergunning voor het baggeren bij Bath aanvragen. De Belgen verweerden zich door te zeggen dat zij meenden dat een officieel verzoek voor dit geringe werk overbodig was, zoals Van Haaren hen had verteld. En de aannemer had het ook laten voorkomen alsof de Zeeuwse waterstaat ervan af wist. Voor de Rijkswaterstaat stond het echter vast dat verdieping het belangrijkste doel was van het werk en dat het spel met Van Haaren en de Antwerpse kademuren een tactische truc was. De onzekerheid over de Belgische bedoelingen die hier zo duidelijk uitkomt bleef nog decennia lang voortbestaan.

België vroeg inderdaad via diplomatieke weg een vergunning aan en kreeg die in februari 1906, voor baggerwerk in het Nauw van Bath. In de tussentijd mocht Van Haaren, opzienbarend genoeg, wel doorgaan met baggeren. Medio 1906 werd de vergunning verlengd toen Belgisch het werk enigszins wilde uitbreiden, gezien de toestand en verandering van de geul. Toen bleek dat het werk niet op tijd klaar kon zijn, werd vervolgens de vergunning nog verlengd tot 1 juli 1907. De Belgen hadden echter om een verlenging voor onbepaalde tijd gevraagd.²²

De vergunning aan België was eenvoudig van vorm en afgestemd op de wensen van Van Haaren voor zijn opdracht in Antwerpen. Alle specie zou afgevoerd worden naar Antwerpen. Slechts 6 uur per tij mocht gebaggerd worden, 3 uur voor en 3 uur na laag water. Op verzoek van België werd dit later aangepast tot 7 uur in totaal. Baggeren tijdens de nacht was verboden en bleef dit lange tijd. Vooral het Loodswezen (Marine) was erop tegen, onder verwijzing naar "het verschrikkelijk ongeluk" op de Schelde in 1903, waarbij de zeeschepen 'Huddensfield' en de 'Uto' betrokken waren. Er waren 20 mensen verdrinken en het Loodswezen was ervan overtuigd dat het ongeluk mede veroorzaakt was doordat er toen in die nacht gebaggerd werd in de moeilijk bevaarbare bocht waar het ongeluk plaatsvond. Met dit veiligheidsargument werd nachtbaggeren tot in 1968 verboden, vooral omdat Nederland – zoals het zelf wilde – verantwoordelijk was voor het opruimen van wrakken.

De aanvangsperiode van de baggerkwesitie geeft aan, waarom in later tijden zo lang onduidelijkheid bleef bestaan over de Belgische motieven met betrekking tot het baggeren in de Westerschelde. Bij de eerste peilingen na 1893 en het uiteindelijk niet uitgevoerde baggerwerk was het Belgische motief zonneklaar: de vaargeul was niet diep genoeg. Maar ook toen al leidde de plotse intrekking van de Belgische aanvraag om te baggeren tot wantrouwen over de bedoelingen achter deze aanvraag: was dit een 'technische' of een 'politieke' kwestie? Ging het om de diepte van de vaargeul of om de soevereiniteit over de Westerschelde? Zo bestond toen een sterke onzekerheid over het beleid van de Belgische regering. Dit vooral als gevolg van informatiegebrek over allerlei intern-Belgische omstandigheden. Deze onzekerheid is in principe altijd blijven bestaan, zij het in verschillende gradaties. De onzekerheid over de meer praktische doelstellingen van het Belgisch beleid is in later tijden sterk verminderd, maar is hier nog duidelijk aanwezig. Het optreden van Van Haaren heeft hier zeker toe bijgedragen. Want naast de kwestie 'politiek' of 'technisch' speelde ook de vraag of het uitdiepen van de Westerschelde hoofddoel van het baggeren was, of het verkrijgen van zand voor ophogingswerken in België.

Het Nederlands beleid kan in deze periode gekenschetst worden als 'nog-niet-bestaand'. De Rijkswaterstaat beantwoordde slechts Belgische vragen. Eerst als reactie op Belgische wensen werden uitgangspunten geformuleerd (zoals die van Marine over de wenselijkheid het baggeren in eigen hand te houden). Het waren voorlopige uitgangspunten, zo zal in het navolgende blijken. Want de uitgangspunten werden, vooral onder druk van nieuwe (of: anders geformuleerde) Belgische wensen, al snel weer gewijzigd.

Hoewel het eerste baggerwerk in de Westerschelde met een door Nederland aan de Belgische staat verleende vergunning op vreemde wijze tot stand gekomen was, werd de daarbij gevolgde beleidslijn in de volgende jaren gecontinueerd. In 1907 werd op beperkte schaal gebaggerd bij Saeftinge, in 1908

op de drempel van Valkenisse en in 1913 bij Bath, steeds na een officiële vergunningaanvraag van België en door Belgische aannemers. Men kwam niet meer met het argument dat de specie voor bouwactiviteiten nodig was, maar voerde alleen de ondiepte aan als reden.

Na deze eerste vier baggerprojecten, waarbij Nederland weinig voorwaarden stelde en de vergunningen voor een vastomlijnd gebied werden verstrekt, ontstonden er problemen die tot op de dag van vandaag aanhouden: vooral problemen over waar de gebaggerde specie blijft – een aspect dat in paragraaf 6.3 aan de orde komt.

Vanaf 1913 tot 1920 werd er door België niet meer op het uitvoeren van baggerwerken aangedrongen, natuurlijk in de eerste plaats omdat door de Eerste Wereldoorlog de zeehandel grotendeels stilgelegd werd. In september 1920 klaagde België echter weer over de ondiepten in het Nauw van Bath en vroeg vergunning om te mogen baggeren. Er ontstond veel commotie, omdat Nederland nog steeds weigerde het nachtbaggeren toe te staan en België – al of niet uit tactische overwegingen – erg geïrriteerd reageerde op de verschillende voorwaarden die Nederland aan het baggerwerk wilde stellen. Hoewel dat in 1913 en daarvoor ook steeds het geval was geweest, wilden de Belgen deze voorwaarden nu niet meer accepteren. Elk overleg over de voorwaarden werd geweigerd. Men kan veronderstellen dat België geen geregeld overleg wilde, omdat men dan feitelijk erkende voorwaarden te moeten accepteren.

België dreigde in mei 1921 zonder vergunning met baggeren te beginnen, maar Nederland reageerde snel, door alsnog een vergunning te verlenen – zij het zonder toestemming voor nachtbaggeren. De Belgen reactie was opvallend: plotseling was het baggeren bij Bath niet meer nodig. Overbodig te zeggen dat dit in Nederland een vreemde indruk maakte en het wantrouwen over de tactische spelletjes van België bevestigde. Men ging steeds meer denken dat België slechts toestemming voor nachtbaggeren had willen krijgen voor de toekomst. Arrondissementsingenieur W.J.H. Harmsen meende met reden dat de aanvraag voor het baggeren bij Bath

"slechts heeft moeten dienen om een geschil op te werpen, waarbij België zich tracht in te dringen in de stelling van beheerder, welke Nederland over het Nederlandsche gedeelte van de Schelde inneemt. Hier is slechts een schijnvertooning opgevoerd om een conflict te kunnen uitlokken, waarbij België nastreeft de zeggingschap te verkrijgen over de maatregelen in het belang van de scheepvaart op het Nederlandsche gedeelte van de Schelde te nemen."²³

In Nederland werd intussen de discussie over het nachtbaggeren voortgezet. De ministers van Buitenlandse Zaken, Waterstaat en Marine vergaderden hierover op 9 juni 1922. Uiteindelijk besloot men het nachtbaggeren toe te staan, maar dan buiten het betonde vaarwater en alleen in de vaargeul, wanneer die meer dan 300 meter breed was (in bochten 400 meter). België was hier niet tevreden mee. Nieuwe argumenten werden tevoorschijn getoverd. Zelfs werd gevraagd het nachtbaggeren maar toe te staan, omdat het in de praktijk toch al gebeurde. Dit alles overtuigde Nederland echter niet.

Medio 1922 moest er hoe dan ook actie worden ondernomen. De diepte bij Bath was nog slechts 65 dm. – L.W. Tijdens de vergadering bij Buitenlandse Zaken had men de problemen erkend en was overeengekomen "een eenigszins

tegemoetkomende houding" te betrachten.²⁴ Ook werd besloten

"algemeene voorwaarden op te maken waaronder aan België vergunning zou kunnen worden verleend tot het baggeren in de Wester-Schelde".

Eind juni was een ontwerprijst gereed, met "standaard-voorwaarden" over het toegestane aantal bakken, tijdstippen van baggeren en de verlichting.²⁵ Deze voorwaardenlijst wordt ook nu nog gehanteerd, zij het dat in de loop der tijd vele voorwaarden werden bijgesteld.

België herhaalde in juli 1922 het verzoek tot baggeren bij Bath. Volgens voorstel zou per tij slechts 4 uur gebaggerd worden. Dit tekent de gewijzigde stemming. België had inmiddels geaccepteerd dat het beslissen over baggeren in de Westerschelde een volledig Nederlandse zaak was. Men verwachtte dat het baggerwerk ongeveer dezelfde omvang zou hebben als in 1913. De Rijkswaterstaat ging accoord en het baggeren kon op 20 november 1922 starten – de vergunning werd later enkele malen met enige maanden verlengd.²⁶ Dat ging niet altijd even geruisloos. Vooral de minister van Waterstaat sputterde tegen als België weer eens – en op het laatste moment – om verlenging vroeg. En dat deden de Belgen tot in maart 1924 toe. Dit had alles te maken met de "tastenderwijze" methode van baggeren die toegepast werd.²⁷ Men baggerde waar een ondiepte geconstateerd werd zonder zich veel zorgen te maken over de effecten van het baggeren op de diepte van de geul op andere plaatsen.

Nu België de zeggenschap van Nederland in de praktijk geaccepteerd had, kon er gepraat worden. Te Vlissingen werd op 16 oktober 1922 overleg gevoerd door de buurlanden – een enigszins historische gebeurtenis die echter al snel uit de herinnering van de beleidsvoerders verdween. Namens de Nederlandse regering waren aanwezig het hoofd van de directie Zeeland van de Rijkswaterstaat Van Oordt, de Vlissingse inspecteur van het Loodswezen De Haes en de arrondissementsingenieur uit Goes, Harmsen. Vele nautische voorwaarden werden besproken. België ging grotendeels accoord met de Nederlandse voorwaarden. Ir Harmsen dacht de oorzaak wel te weten: België had voor het baggerwerk bij Bath een contract met de aannemer Cousins kunnen sluiten, waarbij deze gebonden was aan slechts 4 uur baggeren per tij – zoals Nederland wilde – en tegen een voor de Belgische overheid niet te hoge prijs.²⁸ Waarschijnlijk betrof het een baggercontract voor twee jaar, voor alle werken op de Schelde vanaf de Rupel tot zee.

Het overleg werd een jaar later, op 15 oktober 1923, herhaald. Bij Bath werd nog steeds gebaggerd en België wenste de vergunning te verlengen, want de beoogde diepte (8.20 m. – L.W.) was nog niet bereikt. Hoe amateuristisch men in die dagen werkte tonen de woorden van de hoofdingenieur-directeur Bruggen en Wegen te Antwerpen, Haenecour:

"Veel effect is er met het baggerwerk tot nu toe niet bereikt. Het is de bedoeling met het baggerwerk de natuur zooveel mogelijk in de hand te werken. Het baggerwerk geschiedt eenigszins op den tast, naar gelang van de uitkomsten der periodieke peilingen."

In het overleg kwam de Nederlandse twijfel over de werkelijke bedoelingen van België met dergelijke langlopende baggerwerken tot uiting. Ging het om een diepere vaarweg of vooral om ophoging van terreinen aan de linkeroever van de Schelde bij Antwerpen. Daar ging de specie naar toe. Zoals te verwachten viel,

stelden de Belgen dat "het doel van het baggerwerk alleen is de scheepvaart te helpen".²⁹

Opvallend is de bereidwillige houding van het hoofd van de directie Zeeland ir H. van Oordt bij deze gesprekken. België legde uit dat de Belgische waterstaat door de begrotingswetgeving verplicht was steeds een afgebakend plan te maken, met daarin de hoeveelheid specie die de staat van de aannemer zou moeten kopen en niet een ongelimiteerde toestemming tot baggeren aan de aannemer mocht geven. Dus moest, als bleek dat met die vastgestelde hoeveelheid de beoogde diepte nog niet was bereikt, steeds een nieuw bestek worden gemaakt. En daarom werd steeds een nieuwe vergunning aan Nederland gevraagd. Van Oordt begreep deze problemen en zegde toe er bij de minister op aan te dringen voor dit baggerwerk bij Bath een vergunning voor onbepaalde tijd te geven.

In maart 1924 werd ook met baggerwerk bij Valkenisse begonnen, na telefonische machtiging van de directie Zeeland. De vergunning volgde enige tijd later. De hoofdingenieur-directeur van de directie werd door de minister gemachtigd dergelijke voorlopige vergunningen af te geven. Hij gaf op deze wijze in de jaren twintig ook toestemming voor nieuwe baggerwerken bij Hansweert, Valkenisse, Bath en Zandvliet, waarbij de officiële vergunning steeds enige tijd op zich liet wachten.

Uit de ontwikkeling van de baggerkwesitie tot aan het einde van de jaren twintig komen enkele duidelijke lijnen naar voren.

In de eerste plaats over de Belgische handelswijze. Achtereenvolgens werden nieuwe wensen gelanceerd over peilingen, baggeren, nachbaggeren, langlopende vergunningen enz. Uit die verschillende initiatieven kan geconcludeerd worden, gezien de uiteenlopende reacties op Nederlandse beslissingen, dat het baggeren in deze jaren zeker niet een puur technische zaak was. Het politieke aspect speelde terdege mee, in de eerste baggerwerk-aanvragen, maar ook in de wensen met betrekking tot het nachtbaggeren en het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd. Evenzeer was de Nederlandse overheid uitermate alert op dit punt en was het wantrouwen over mogelijke 'politieke' bedoelingen mogelijkerwijs weleens té groot. De aanvragen voor baggerwerk werden op zichzelf als legitiem beschouwd, maar direct werd gezien of een bepaalde concessie invloed kon hebben op de Belgische aanspraken op de Westerschelde.

De andere kwestie, waarover evenzeer onzekerheid bestond aan Nederlandse zijde (baggeren voor uitdieping of zandwinning), werd evenmin opgelost. Duidelijk werd wel dat de wens tot het uitdiepen van de vaargeul in ieder geval een belangrijke reden voor het baggeren was. Maar in welke mate de wens om gratis zand te verkrijgen meespeelde was in Nederland niet bekend. Bij de Nederlandse beleidsvoerders bestond zo (nog) een aanzienlijke mate van onzekerheid over de Belgische wensen. Maar tegelijk is te zien dat men daarop reageerde, door, in de twee besprekingen met Belgische ambtenaren, te proberen meer informatie boven tafel te krijgen.

De vele problemen met België over het baggeren in de Westerschelde en de toenemende intensiteit leidden bij het Nederlandse ministerie van Financiën tot vergrote aandacht voor deze zaak. Zo werd de te betalen domeinvergoeding in de discussie betrokken, een aspect dat in een latere paragraaf wordt behandeld. Vooral rond 1933 werd er uitgebreid gepraat over de door België te betalen

vergoeding. Dit over deze vergoeding werd rond 1933 uitgebreid gepraat. Daarmee werd tegelijk de discussie gestart over het huidige systeem van jaarlijkse baggervergunningen voor de Belgische staat.³⁰

6.1.2 De jaarlijkse vergunningen

Begin jaren dertig ontstonden er nieuwe problemen. Centraal in de complexe meningsverschillen – want er was ook veel commotie over de financiële vergoeding voor naar België afgevoerde specie – stond een contract van de Belgische overheid met een aannemer. Via een Nederlandse aannemer (die ook meegedongen had) kwam de Rijkswaterstaat in bezit van een Belgisch bestek uit februari 1930 tot "openbare aanbesteding van de baggerwerken in de Zeeschelde uit te voeren". Het betrof baggerwerken in de Westerschelde op Belgisch en op Nederlands grondgebied, met daarbij inbegrepen het terugstorten van specie in de rivier dan wel het opspuiten van specie op de linker Scheldeoever bij Antwerpen. Als einddatum van het bestek stond 31 december 1938 vermeld – een langlopend contract dus en dat langlopende was de oorzaak van alle moeilijkheden. Het ging om aanzienlijke hoeveelheden, bijvoorbeeld 5 miljoen m³ zand voor de ophoging van de terreinen bij Antwerpen. Het baggerwerk zou per jaar minstens 1,5 miljoen m³ specie omvatten. De Belgische staat zat vast aan bepaalde verrekenprijzen en dat bleek zeer nadelig, toen de na 1930 optredende crisis ook de baggerprijzen aantastte.³¹

Niet voor niets stelde de secretaris-generaal van Openbare Werken van België, A. Delmer, zich in december 1931 in contact met de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat, dr ir J.A. Ringers. Hij vroeg of Nederland niet wilde meebetalen aan de kosten van het onderhoudsbaggerwerk. Ringers wilde dat in principe wel, maar veel te weinig naar de zin van Delmer. De Belgische ambtenaar zat in een moeilijk parket met de vaste prijzen die hij aan zijn aannemer moest betalen. De enige oplossing was volgens hem ook 's nachts te gaan baggeren, om de prijzen te drukken.³² Binnen de Nederlandse overheid ontstond daar weer veel discussie over. Enkel menenden dat het weigeren van nachtbaggeren uit een oogpunt van veiligheid onverantwoord was. Anderen stelden daartegenover dat met toegeven getoond werd, dat eerdere weigeringen ongegrond waren. De betrokken ministeries bleven van mening verschillen. Waterstaat en Buitenlandse Zaken wilden nachtbaggeren wel toestaan (mits België aansprakelijk werd gesteld voor alle gevolgen), maar Marine bleef het te gevaarlijk vinden. Het hoofd van de directie Zeeland ir J.P. Walland was enigszins van zijn toegeeflijke standpunt teruggekomen, omdat hij had gemerkt dat de Belgische overheid, zoals ze zelf erkenden, totaal geen toezicht hielden op de uitvoering van de baggerwerken. Dat was voor hem onbegrijpelijk (want Antwerpen zou bij ongelukken het meest gedupeerd zijn), maar gaf hem wel aanleiding te adviseren het nachtbaggeren in de smalle geul bij Bath niet toe te staan.³³

Ringers antwoordde Delmer dan ook, dat het aangevraagde baggerwerk op de grens (bij Zandvliet) onder speciale voorwaarden wel 's nachts toegestaan kon worden, maar bij Bath niet.³⁴ De reactie van Openbare Werken gaf blijk van spitsvondigheid: op alle vier plaatsen waar in 1932 gebaggerd werd (Valkenisse, Hansweert, Bath en Zandvliet) ging het volgens de Belgen om rechte stukken vaargeul en was het vaarwater breder dan 350 meter – dus voldoende voor nachtbaggeren.³⁵ De Rijkswaterstaat was echter een andere

mening toegedaan over de breedte van de vaargeul in de Westerschelde en stond nachtbaggeren niet toe.³⁶

In mei 1932 bleek België toch door te willen zetten. Langs officiële weg werd, naast de al bestaande langlopende vergunningen voor enkele locaties, een vergunning gevraagd voor 's nachts uit te voeren baggerwerk. De Rijkswaterstaat hield vast aan de bestaande beleidslijn (slechts in bepaalde veilige gevallen toestemming voor nachtbaggeren) en wilde alleen het baggeren bij Hansweert (in het Zuidergat) het etmaal rond toelaten. Het hoofd van de directie Zeeland begreep echter wel dat België hiermee niet tevreden zou zijn en stelde voor met de Belgen te gaan praten over een andere manier om de baggerintensiteit te verhogen: 8 uur baggeren per tij toestaan.³⁷

In de zomer van 1932 werd de discussie nog gecompliceerder doordat een nieuw verzoek werd ingediend. België wilde het bij Bath en Valkenisse uit de Westerschelde gebaggerde zand gaan gebruiken voor ophogingen van de linker Scheldeoever bij Antwerpen, in totaal 2 miljoen m³ specie: een uitvoering van het al gememoreerde baggerbestek uit 1930. Dit verzoek kon Nederland niet afwijzen; het was immers in de lopende vergunningen al toegestaan de specie buiten Nederlands grondgebied te vervoeren. En wat was er eigenlijk op tegen? Het hield slechts in dat de specie niet meer op een schadelijke locatie gestort zou kunnen worden, iets wat de laatste tijd nogal eens het geval was. Bij de Rijkswaterstaat bestond echter wel het besef, dat het ministerie van Financiën mogelijkerwijs geen toestemming zou geven.³⁸

In de 'conferentie' met de Belgen kwamen deze twee punten aan de orde. Het financiële aspect wordt in een latere paragraaf behandeld. Hier concentreren we ons op het nachtbaggeren en andere nautische aspecten. In september 1932 vond een vooroverleg tussen de Nederlandse betrokkenen plaats: Marine, Buitenlandse Zaken, Financiën en Waterstaat. Daar werd erkend dat in de praktijk de Belgische baggeraars soms in de nacht hun werk uitvoerden. Dat deze praktijk door Nederland geaccepteerd werd, was op zich al een positieve stellingname ten opzichte van de Belgen. Het probleem rond het nachtbaggeren kwam er echter in essentie op neer dat Nederland niet graag de verantwoordelijkheid ervoor wilde dragen (veel kans op ongelukken), maar die verantwoordelijkheid ook niet wilde overdragen aan België, omdat zij dat zouden kunnen gebruiken in een mogelijk weer oploeiende discussie over de soevereiniteit over de Westerschelde. Want het zou een erkenning betekenen van het geringe belang dat Nederland op de Westerschelde had. België alles weigeren werd echter ook niet verstandig geacht; ruzie kon men niet gebruiken na het mislukken van het verdrag van 1925. Over baggeren bij Bath en in het Zuidergat hoefde niet gepraat te worden. Nachtbaggeren bij Bath was echt te gevaarlijk en in het Zuidergat had België al sinds 1927 een vergunning voor nachtbaggeren. Probleemgevallen waren Zandvliet en Valkenisse. Na veel wikken en wegen besloot men voor die plaatsen dan maar toe te geven aan de Belgische wensen.³⁹

Op de vergadering te Bath (later overdreven "de conferentie van Bath" genoemd – het was een gesprek van enkele ambtenaren in het lokale café), die op 27 september 1932 plaatsvond, probeerde Nederland eerst nog de Belgen te winnen voor het voorstel slechts meer uren per laag tij te baggeren. Al snel echter ging de Nederlandse delegatie accoord met nachtbaggeren bij Zandvliet en Valkenisse, waarbij nog veel discussie nodig was voor men het ook eens was over de (nautische) voorwaarden voor het nachtbaggeren.⁴⁰

In het officiële Nederlandse antwoord op de twee Belgische verzoeken (nachtbaggeren en wegvoeren van de specie naar Antwerpen) werd het nachtbaggeren bij Bath alleen buiten de betonning toegestaan, bij Valkenisse en Zandvliet volledig geaccepteerd, terwijl er voor het Zuidergat enkele veiligheidsregels bijkwamen. Het afvoeren van de specie gaf geen enkel probleem.⁴¹

Nu deze twee zaken geregeld waren bleef het lange tijd rustig. Over de financiële vergoeding voor de weggevoerde specie werd nog wel gediscussieerd, maar het baggeren zelf was naar tevredenheid van beide landen geregeld. Ook was er na de vier langlopende baggerwerken weinig behoefte meer aan grootscheepse nieuwe verdiepingen in de (crisis-)jaren dertig. De intensiteit van het baggeren door België in het Nederlandse deel van de Westerschelde bleef stabiel op een jaarlijkse hoeveelheid specie van ongeveer 2.000.000 m³.⁴²

In 1938 werd door de Belgen een belangrijke ondiepte geconstateerd. Het hoofd van de Antwerpse Zeediensten vroeg aan de directie Zeeland of België direct mocht gaan baggeren in een gedeelte van het Schaar van Waarde (zodat minder diepe schepen deze geul zouden kunnen gebruiken ter ontlasting van het Zuidergat – waar de bank van Walsoorden in beweging was), of dat dit langs diplomatieke weg moest worden aangevraagd. Het laatste werd nodig geacht. Het verzoek kwam in augustus 1938 via de Belgische gezant bij de Nederlandse regering. Uit dit verzoek bleek, dat België opmerkelijk genoeg van mening was dat Nederland het baggerwerk moest verrichten en voor de kosten moest opdraaien. Het hoofd van de directie Zeeland ir Walland was verbaasd; er waren immers slechts Belgische belangen mee gediend. Zijn antwoord was dus nee. Tegen het (beperkte) baggerwerk hadden de Nederlanders echter op zichzelf geen bezwaren. Walland stelde voor aan België te antwoorden dat Nederland het zelf wilde uitvoeren, mits België betaalde, maar dat België het werk ook zelf mocht uitvoeren – onder tegemoetkoming aan de voorwaarden van het Loodswezen en mogelijk Financiën.⁴³

Het overleg met België over deze zaak leidde tot het huidige vergunningensysteem. In november 1938 vroeg de Belgische regering officieel een vergunning voor 1939 voor baggerwerk in de Westerschelde. In december 1938 schreef de minister van Waterstaat J. van Buuren aan zijn collega van Buitenlandse Zaken Van Kleffens

"dat aan België voor het jaar 1939 vergunning kan worden verleend tot het uitvoeren van baggerwerk op de plaatsen en onder de voorwaarden, aangegeven in de hierbijgaande bijlage".⁴⁴

Het betrof de bekende locaties, vier in totaal.

Het is in het kader van dit onderzoek niet mogelijk te achterhalen wat de Belgische overheid van dit antwoord vond. Mogelijk voelde men aan dat de Nederlandse overheid zich steeds intensiever met de baggerkwestie bezighield en dat daardoor de Belgische wensen steeds minder gewicht kregen. Steeds meer werd de toestemming van baggerwerken aan vaste regels gebonden, naar Nederlandse criteria. In ieder geval zond de Belgische gezant op 23 september 1939 een 'note verbale' aan de Nederlandse regering, die we hieronder grotendeels weergeven, gezien de opmerkelijke inhoud (en het feit dat, naar het schijnt, men deze nota – wellicht door het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog – vergeten is, in tegenstelling tot het Nederlandse antwoord):

"Sans doute, l'évacuation des matières provenant des dragages ne fait-elle pas l'objet de dispositions conventionnelles. Encore est-il permis de faire remarquer que la Belgique, en draguant dans l'Escaut occidental pour tenir la voie d'eau au niveau des besoins de la navigation, se substitue on fait aux Pays-Bas dans l'accomplissement d'une obligation résultant des traités de 1815 et 1839. Les travaux de dragage exécutés en territoire néerlandais ont uniquement pour but de donner un caractère permanent aux profondeurs existantes. Ils sont payés entièrement par le Gouvernement belge malgré les dispositions de l'article 9 paragraphe 1 du traité du 19 avril 1839. Si des matières provenant des dragages sont transportées en Belgique, c'est seulement en raison du fait qu'elles ne peuvent, sans grand inconvénient, être déversées dans le lit de l'Escaut. Le Gouvernement belge supporte des frais considérables du fait du déversement de ces matières sur son sol, loin d'en tirer profit."⁴⁵

De Belgische regering was dus niet geheel tevreden met de jaar-vergunning die in december 1938 was verleend. Betalen voor wegvoering vond men onacceptabel, gezien het verdrag van 1839.

Op 3 oktober volgde een Belgisch verzoek voor een nieuwe vergunning, met inachtneming van de beginselen uit de nota van 22 september 1939. Men wilde ook op de drempel van Baarland gaan baggeren en het werk in het Zuidergat, bij Bath, Valkenisse en Zandvliet voortzetten. De directie Zeeland en het Loodswezen hadden hiertegen weinig bezwaren.⁴⁶ De vergunning voor 1940 werd inderdaad verleend, met daarbij gelijk een voorschot op de verlening van een vergunning voor 1941.⁴⁷ De brief die minister van Buitenlandse Zaken E.N. van Kleffens daartoe aan de Belgische gezant stuurde, is de basis waarop alle latere jaarlijkse vergunningen teruggrijpen, omdat Van Kleffens, als reactie op de Belgische nota van 22 september 1939, de Nederlandse interpretatie van het verdrag van 1839 nadrukkelijk uiteenzette:

"Harer Majesteits Regeering verwerpt met name ten eenen male de in de verbale nota aangevoerde stelling, dat België, krachtens artikelen 108 tot en met 117 van de Acte van Weenen, jō. paragraaf 1 van artikel 9 van het Verdrag van 19 April 1839, het recht zou hebben van Nederland te verlangen, dat dit land de vaargeul van de Schelde te allen tijde bevaarbaar zal houden en aan de voortschrijdende eischen van de moderne scheepvaart zal doen beantwoorden. Omtrent deze stelling is in het verleden veel gedebateerd en geschreven: de Nederlandsche Regeering beschouwt deze zaak echter, wat haar betreft, als uitgemaakt en zou het zeer betreuren, wanneer wederom een onvruchtbare discussie omtrent dit punt zou ontstaan."⁴⁸

De interessante volkenrechtelijke correspondentie kreeg geen vervolg. Het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog gooide ook hier roet in het eten.

Uiteindelijk werd met deze briefwisseling dan toch, eind jaren dertig, gestart met het beleidsinstrument dat tot op heden is blijven bestaan: het systeem van jaarlijkse vergunningen. De vooroorlogse periode overziend, wordt duidelijk dat de onzekerheid over (de bedoelingen achter) de Belgische wensen constant is blijven bestaan. Het wantrouwen aan Nederlandse zijde over de mogelijke 'politieke' aspecten van Belgische aanvragen was terecht, gelet op de

nota van de Belgische regering van 23 september 1939. Deze brief en de geest die hieruit spreekt heeft ook in de naoorlogse periode de beleidsruimte van de Nederlandse overheid beperkt: steeds bleef de angst aanwezig voor een (door België bewust gestuurde) escalatie van de volkenrechtelijke discussie.

De intensiteit van het baggeren daalde in de Tweede Wereldoorlog snel. In 1940 werd nog slechts 120.115 m³ specie door de Belgen gebaggerd (tegen 2.541.195 m³ in 1939). In de latere oorlogsjaren daalde de gebaggerde hoeveelheid nog verder, terwijl de administratie ervan ook achteruitging.⁴⁹ De Duitsers namen de zaak zelf in handen. Enkele malen werd aan de Rijkswaterstaat gevraagd of bemiddeld kon worden bij het huren van baggerschepen van particulieren, die de Havenkommandanten van Vlissingen en Antwerpen wilden inzetten.⁵⁰

Ook de jaarlijkse vergunningen van de Nederlandse aan de Belgische regering verdwenen natuurlijk direct na het uitbreken van de oorlog. Het hoofd van de directie Zeeland vond het gezien de bijzondere omstandigheden niet nodig te proberen nog iets vergelijkbaars te regelen, maar vond de oorlogsomstandigheden ook geen reden om het baggeren te blokkeren, bijvoorbeeld toen de Havenkommandant Antwerpen bij Zandvliet wilde laten baggeren.⁵¹

6.1.3 De naoorlogse expansie van de Antwerpse haven

Na 1945 overheerste in de buurlanden Nederland en België, die beide geleden hadden onder het nazistische juk, een voornemen tot samenwerking om dergelijk onheil in de toekomst te voorkomen. De geest die de snelle totstandkoming van de Benelux mogelijk maakte, zorgde ook voor een verbetering van de verhoudingen rond de kwestie van het baggeren in de Westerschelde.

Al in april 1946 vroeg de Belgische regering, via een nota van de ambassadeur, wederom een vergunning aan voor dat jaar, betrekking hebbend op alle baggerwerken, "welke noodig zijn om de bevaarbaarheid der vaargeulen te verzekeren".⁵² Dit tekent de snelle hervatting van de vooroorlogse gang van zaken; de Tweede Wereldoorlog is ook in de baggerkwestie geen duidelijke caesuur. Hoewel de Belgische regering weer snel een vergunning vroeg en kreeg, werden eerst in 1948 weer onvangrijke baggerwerken uitgevoerd. De vergunning voor 1946 week, evenals in de eerste volgende jaren, in niets af van de vergunning voor 1940. Wel werd de verplichting om te rapporteren hoeveel specie op een bepaalde plaats was gebaggerd aangescherpt.

In de vergunningen werd nog steeds verwezen naar de hiervoor genoemde brief van minister Van Kleffens uit december 1939 en de daarin uitgesproken Nederlandse mening met betrekking tot de soevereiniteit over de Westerschelde: het was slechts aan de goedheid van de Nederlanders te danken dat België in de Westerschelde mocht baggeren. Vooral de continuering van de 'vrije voet' voor wegvoering van specie naar België (300.000 m³) werd als een grote gunst beschouwd (in Nederland althans). Jaarlijks werd daarom de brief waarbij de vergunning werd verleend afgesloten met de frase:

"De Nederlandse Regering handhaaft het standpunt dat zij daartoe geheel onverplicht, om redenen van goede nabuurschap, heeft besloten en zij behoudt zich het recht voor, (...) de bedoelde vrijstelling verder in te trekken."

Eind 1957 bleek dat de Belgen steeds meer gepikeerd waren over deze formulering. Men voelde zich betutteld. Bij Buitenlandse Zaken werd gezocht naar een minder aanstootgevende redactie van de vergunning, die echter het standpunt ongewijzigd zou laten. De verschillende vetrokkenen op het departement konden het daar niet over eens worden en de seceratris-generaal mr S.J. van Tuyll van Serooskerken hakte vervolgens maar de knoop door. Hij koos de volgende formulering:

"De Nederlandse Regering moge in verband met het vorengaande overigens nog verwijzen naar de opmerkingen vervat in de brief van de minister van Buitenlandse Zaken (...) en, wellicht ten overvloede hieraan toevoegen dat zij het in genoemd schrijven ingenomen standpunt onverkort handhaaft."⁵³

Deze formulering bleef tot in de jaren zeventig gehandhaaft en werd daarna weggelaten (wat de verbeterde verhoudingen tekent).

De vergunningen werden door de directie Zeeland zoveel mogelijk gerelateerd aan de normale baggervergunningen aan particulieren. In 1984 stelde echter de Hoofddirectie van de Waterstaat (in tegenstelling tot ir Streefkerk van de directie Zeeland) dat de baggervergunning van België in de eerste plaats is gebaseerd op de Acte van Wenen 1815 en het Scheidingsverdrag 1839:

"Het tot uitdrukking laten komen van de materiële gelijkheid met een Rivierenwet- en Baggerreglementvergunning verdient vooralsnog geen aanbeveling."

De reden hiervoor was duidelijk: deze wetten gaan slechts uit van het waterstaatbelang, terwijl men in de besprekingen met België juist ook andere belangen in de discussie wilde betrekken.⁵⁴ Baggeren in de Westerschelde is vergunningplichtig op grond van het Baggerreglement. Daarnaast geldt ten oosten van de lijn Borsselle-Hoofdplaat de Rivierenwet en westelijk daarvan de Ontgrondingenwet. Voor onderhoudsbaggerwerk is echter geen vergunning nodig; slechts toestemming van Financiën (in verband met de domeinvergoeding). Dit zal waarschijnlijk ook zo blijven wanneer de herziene Ontgrondingenwet in werking treedt. Met de nieuwe Ontgrondingenwet komt er echter wel een belangrijke verandering: de gehele Westerschelde zal dan onder deze wet vallen.

De vooroorlogse gang van zaken werd doorbroken met de instelling van de Technische Scheldecommissie, gebaseerd op het Luxemburgse (Benelux-)protocol van januari 1948. Met de instelling van deze commissie was de rol van de Permanente Commissie in de praktijk, voorzover het 'technische' zaken betrof, uitgespeeld. De eerste vergadering van de Technische Scheldecommissie werd gehouden op 18 november 1948 te Brussel (na een informale bespreking tussen waterstaatsingenieurs op 18 februari). Daarna kwam de commissie in 1950 driemaal bijeen, maar in latere jaren niet meer jaarlijks. Pas vanaf 1965 komt men weer minimaal een maal per jaar bijeen, beurtelings in 's Gravenhage en Antwerpen (Borgerhout). Vooral werd steeds gesproken over verbeteringen aan de vaarweg door de Westerschelde.

Ondanks of misschien wel dankzij de samenwerking in de Technische Scheldecommissie bleef het in de jaren vijftig 'nichts Neues' aan het baggeren-front. Het vooroorlogse vergunningensysteem, aangevuld met nauwere contacten om knelpunten uit de weg te ruimen, functioneerde naar tevredenheid van de

buurlanden. Het vergunningenstelsel bleef, ondanks alle besprekingen, in de praktijk bestaan en de steeds terugkerende incidenten ook. Foutief storten, niet houden aan veiligheidsvoorschriften in de vergunning – alles bleef bij het oude en zou ook in de nabije toekomst zo blijven.⁵⁵

Aan het einde van de jaren zestig poogde de Belgische regering weer de voor hen nog steeds nadelige regeling aangaande het nachtbaggeren te wijzigen. In 1968 vroeg de Belgische overheid ook op baggerlocaties bij Walsoorden, Valkenisse en Bath 's nachts te mogen baggeren, uitgezonderd de weekeinden. Het was tot dan toe slechts toegestaan in het riviervak Hansweert-Perkpolder en in een 100 meter lange strook tegenover de Zimmermanpolder. Een informele aanvraag bij de directie Zeeland (met het argument dat de kosten door ook 's nachts te baggeren met 20 procent omlaag zouden worden gebracht en de scheepvaart minder hinder zou ondervinden) werd afgewezen; de directie Zeeland wilde daar niet zelfstandig over beslissen en stelde voor de gebruikelijke weg te bewandelen. De Belgen zetten wat meer druk op de ketel door een nieuw contract te sluiten met de vaste bagger-aannemer (Société Generale de Dragage in Antwerpen), waarin een prijsreductie van 20 procent al was opgenomen.⁵⁶

Na het officiële verzoek van de Belgische ambassadeur moest de directie Zeeland een standpunt formuleren. Het argument van onveiligheid stond nog overeind – was zelfs sterker geworden door de groei van de schepen en daardoor verminderde manoeuvreerbaarheid. Daar stond tegenover dat de nieuwe sleepopperzuigers juist beter manoeuvreerbaar waren. Behalve voor Bath, waar hij het uitgesloten achtte, stelde de arrondissementsingenieur daarom een proefjaar voor, onder enkele strikte nautische veiligheidseisen. Het hoofd van de directie Zeeland ir J. Zuurdeeg ging hiermee accoord.⁵⁷ Daarna volgden discussies met de Hoofddirectie over de exacte formuleringen, maar het plan ging door.⁵⁸ De minister van Verkeer en Waterstaat stelde voor aan Buitenlandse Zaken voor de Belgen aldus te berichten:

"dat het uitvoeren van bedoeld baggerwerk niet verantwoord is in de bocht van Bath en in het Nauw van Bath en dit overigens slechts gedurende drie nachten kan worden toegestaan en dan alleen, ingeval het wordt uitgevoerd met behulp van sleepopperzuigers. Deze toestemming wordt evenwel slechts bij wijze van proef verleend, zodat zij niet prejudiceert op continuering daarvan in voor volgende kalenderjaren te verlenen vergunningen."⁵⁹

Later, in 1973, werd de beperking van drie nachten afgevoerd (na in 1972 al op vier te zijn gebracht), omdat de scheepvaartintensiteit in het weekeinde niet veel hoger bleek dan in de week.⁶⁰ In de vergunning voor 1969 kreeg België zo toestemming om overdag te baggeren in vakken bij Zandvliet, Bath, de Overloop van Valkenisse, het Zuidergat en het Middelgat (Drempel van Baarland) en 's nachts op alle locaties uitgezonderd het Nauw van Bath. De proefvergunning voor het nachtbaggeren werd ook in 1970 verlengd.

In totaal werd in de jaren 1961 – 1970 65,0 miljoen m³ specie door Belgische aannemers uit de Westerschelde gebaggerd. De vaargeul bij Bath was daarbij koploper (21,2 miljoen m³). Vanaf 1971 echter groeide de intensiteit van het baggeren explosief: van 9,1 miljoen m³ specie in 1971 naar 12,4 miljoen in 1981 bijvoorbeeld. In de jaren zeventig werd dan ook de discussie over verschillende aspecten van het baggeren in de Westerschelde intensiever. België

maakte steeds weer wensen kenbaar, terwijl de Nederlandse voorwaarden stringenter werden.

In 1972 wilde België ook gaan baggeren op de Drempel van Borssele (Pas van Terneuzen), omdat de diepte daar in twee jaar tijd met ruim twee meter was verminderd. Ook vroeg men het nachtbaggeren definitief toe te staan.⁶¹ Het laatste bleef echter op voorlopige basis – ook in later jaren (met als reden dat lokale omstandigheden en intensiteit van de scheepvaart teveel fluctueerden om het in het algemeen te regelen). De Directie Zeeland was met het baggeren bij Borssele wel accoord, zij het met de restrictie dat niet verder gebaggerd zou worden dan die twee meter, dat is tot 11 à 12 m. – L.W.⁶² De minister ging hiermee accoord en de Belgische regering kreeg toestemming voor het uitvoeren van baggerwerken bij Borssele (ook 's nachts), maar met de beperking tot 11 m. – L.W. (om verstoring van het geulenpatroon te voorkomen).

In 1974 uitte de Belgische regering de wens in de Overloop van Hansweert te mogen baggeren. De ontwikkeling van de Drempel van Baarland was namelijk zorgwekkend. Ook werd gevraagd te mogen baggeren vóór de vaargeul van het Zuidergat-Overloop van Valkenisse.⁶³ De aanvraag voor de Overloop van Hansweert leidde tot felle discussies. De directie Zeeland was tegen, met als redenen, dat de vaargeul al diep genoeg was voor de vaart op Antwerpen en dat het toestaan van baggeren tot op de bij Hansweert gewenste diepte een precedent zou scheppen voor grootscheeps baggerwerk op andere locaties, wat de loop van de Westerschelde ingrijpend zou kunnen wijzigen. Ir E. Loman van de Hoofddirectie van de Waterstaat vond het eerste argument fout. Nederland moet niet de Antwerpse behoeften bepalen. Verder stelde hij: het tweede argument kan

"ook geen reden zijn voor de weigering om baggerwerk in de Overloop van Hansweert toe te staan, omdat een verdieping van de drempels in de riviervakken ten oosten van Terneuzen formeel steeds is toegestaan tot elke diepte die België daaraan zou willen geven. Het toestaan van baggeren in de Overloop van Hansweert betekent dus niet een stilzwijgende instemming met baggeren tot die diepte op de overige drempels; het is daar al toegestaan".⁶⁴

Op deze discussie over verdieping komen we later (paragraaf 6.3) terug. De directie Zeeland was er altijd van uitgegaan dat het niet formuleren van een maximale diepte in de vergunning nog niet automatisch inhield dat België maar zo diep mocht baggeren als gewenst. Dit lijkt een gerechtvaardigd standpunt. Het baggeren werd immers toegestaan wanneer een (relatieve) ondiepte werd geconstateerd en niet zonder meer als België daartoe behoefte voelde. Desondanks ging het hoofd van de directie Zeeland ir Zuurdeeg accoord met de zienswijze van de Hoofddirectie en werd afgesproken de Belgische wens te honoreren, met de uitdrukkelijke bepaling dat de directie Zeeland te voren zou mogen oordelen over de toelaatbaarheid van de beoogde diepte.

In de vergunning voor 1974 kwam te staan, dat baggeren in de Overloop van Hansweert toegestaan was, maar alleen overdag en met sleephopperzuigers en met de beperking dat baggerwerk dieper dan 10 m. – L.W. niet zou mogen als het negatieve effecten zouden blijken te hebben op de ontwikkeling van de diepte op de Drempel van Baarland en het Middellgat in het algemeen.⁶⁵ Niet alle Belgische wensen werden echter gehonoreerd. In 1975 wilden de zuiderburen ook met verankerde baggervaartuigen werken, maar dat werd geweigerd omdat

de vaargeul in de Westerschelde daarvoor te smal was. Ook bleef de nachtvergunning van voorlopige aard.⁶⁶

Op de niet ingewilligde wensen kwam België steeds weer terug. In de aanvraag voor de baggervergunning voor 1976 waren dan ook twee belangrijke wensen verpakt: beperkt nachtbaggeren in de tot nu toe verboden vakken van Hansweert en baggeren in het Middelgat, stroomafwaarts van Hansweert (wanneer de Overloop van Hansweert sterk achteruit zou gaan). Het eerste verzoek werd uit nautisch oogpunt (onveiligheid) afgewezen. Het tweede verzoek werd toegewezen. De vaargeul was daar inderdaad te ondiep als men het Middelgat weer als hoofdvaarwater zou willen gaan gebruiken. België was vervolgens met de vergunning voor 1976 tevreden. In de jaren daarna werd de vergunning dan ook alleen nog op detailpunten gewijzigd. Er is slechts één belangrijke wijziging te constateren: de Rijkswaterstaat besteedde steeds meer aandacht aan de maximum-baggerdiepte, uit oogpunt van rivierbeheer, maar ook uit onderhandelings tactiek.

Inmiddels was de procedure bij de aanvraag van een nieuwe vergunning steeds verder uitgelopen. In 1979 was de definitieve vergunning pas in juli gereed. Deze achterstand werd ingelopen op een manier die de ware ambtenaar kenmerkt: de vergunning voor 1980 was pas in november 1980 rond en men was zo verstandig deze dan ook maar direct voor 1981 te laten gelden. Zo was men gelijk weer op peil. De uitloop had wel zijn redenen. De voorwaarden bij de vergunning waren inmiddels geworden tot een acht pagina's dik stuk, met gedetailleerde voorwaarden per baggervak – voor tijd, omvang en diepte. Over de preciese formuleringen moesten vele betrokkenen gehoord worden; de tekst van de vergunning circuleerde lange tijd in verschillende concept-versies.

De baggerkwesitie laat in de naoorlogse jaren een regelmatige ontwikkeling zien. De Belgische regering poogde niet langer door expliciet te dreigen met het Scheidingsverdrag van 1839 (hoewel de angst daarvoor aan Nederlandse zijde eis blijven bestaan) bepaalde wensen ingewilligd te krijgen. De minder 'harde' formulering over de rechten op de Westerschelde in de vergunning en het zelfs weglaten van deze formulering in de laatste jaren is hier een logisch gevolg van.

De geïntensiveerde contacten maakten dat aan beide zijden meer informatie aanwezig was, die leidde tot reële inschattingen van de haalbaarheid van Belgische wensen. Desondanks, 'politiek' bleef meespelen, zoals blijkt uit de instelling van maximumdiepten en de verschillende wijzen waarop de Belgische overheid Nederland probeerde te bewegen het nachtbaggeren volledig toe te staan (zie de tactiek van de Belgen in de jaren zestig om de Nederlanders voor het blok te stellen door te wijzen op een al afgesloten contract met een aannemer). En hoewel men vaak al (informeel) wist dat bepaalde aanvragen niet ingewilligd zouden worden, werden die toch gedaan. Niet langer echter leidde dit tot werkelijke conflicten.

In deze paragraaf is stilgestaan bij de ontwikkeling van het baggeren in de Westerschelde. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de bestemming van de gebaggerde specie.

6.2 Bestemming van de baggerspecie

Het moge duidelijk zijn dat men de vele baggerspecie die in de loop der jaren uit de Westerschelde werd gebaggerd, in principe op twee manieren kan verwerken: gebruiken bij bouwwerken of terugstorten naast de geul. Voor ons onderzoek is het nuttig dat gebruik te onderscheiden in wegvoeren naar België (zoals dat al sinds de jaren twintig was toegestaan) of verkopen op de baggerlocatie aan ondernemers, Nederlandse dan wel Belgische. Het terugstorten van baggerspecie in de Westerschelde wordt apart behandeld, in paragraaf 6.3, omdat dit terugstorten het centrale probleem is in de huidige milieukwesties rond de Westerschelde, met aparte wetgeving en aparte vergunningen aan de Belgische staat.

6.2.1 Verkopen aan aannemers

Vanaf de jaren dertig konden in principe ondernemers die om zand verlegen zaten, bij Nederland of België aankloppen om een gedeelte van de in de Westerschelde gebaggerde specie af te nemen. Het eerste ons bekende geval dateert uit 1949. De 'Société Anonyme Belge de Travaux de Dragages N.V.' vroeg aan de Directie Zeeland of er 300.000 m³ zand uit de Westerschelde mocht worden gebaggerd, te gebruiken voor ophoging van terreinen in Antwerpen. Deze aannemer was niet dezelfde als de aannemer die voor de Belgische staat in de Westerschelde baggerde (dat was N.V. Société Générale de Dragage, uit Zwijndrecht en later de N.V. Dredging International, ook te Zwijndrecht) en meende dat zelf baggeren goedkoper was, dan het te betrekken van de "rijksaannemer". Het hoofd van de Antwerpse Zeediensten had, om advies gevraagd, er geen bezwaar tegen mits het niet zou gebeuren in gebieden waar ook de rijksaannemer bezig was – dat zou onderlinge spanningen veroorzaken. De Rijkswaterstaat ging accoord. Duidelijk was dus, dat dit baggeren niet onder de staatsvergunning viel en dus niet behoorde tot de 300.000 m³ specie die vrij afgevoerd zou kunnen worden, zoals in de vergunning bepaald.⁶⁷

Enkele jaren later werd in een vergelijkbare situatie wel de Belgisch vergunning erbij betrokken. De N.V. Dranaco vroeg de rijksaannemer om ongeveer 600 m³ zand te mogen afnemen. Het hoofd van de Antwerpse Zeediensten vroeg de directie Zeeland om toestemming en vermeldde dat hij, bij verleende toestemming, het vereiste legitimatiebewijs zou aanvragen bij de directie Domeinen van Financiën.⁶⁸ De directie Zeeland ging accoord; Domeinen zou de hoogte van de cijns vaststellen, waarvoor het nodig was op te geven waarvoor het zand zou worden gebruikt.

Vanaf 1964 gingen ook Nederlandse aannemers zand afnemen. In de jaren zestig bleef dit beperkt tot maximaal 400.000 m³ per jaar. De Rijkswaterstaat zag nu ook in, dat er een leemte bestond in de jaarlijks verleende baggervergunningen aan België. Wat te doen als de Belgische aannemer zelfstandig zand zou aanbieden in Nederland? Dat was gelukkig niet het geval en het kwam ook later niet voor. Als de voor de Belgische staat werkende aannemer zand verkocht aan Nederlandse aannemers was de zaak minder gecompliceerd. Dan moest de Nederlandse onderneming gewoon een domeinvergoeding betalen.

De procedure verschilde vaak, maar al met al leverde het verkopen van specie aan aannemers geen problemen op. Of nu aan de aannemer van het

baggerwerk in de Westerschelde, aan Antwerpse Zeediensten of aan de directie Zeeland werd gevraagd zand te mogen afnemen – in alle gevallen ging de Rijkswaterstaat accoord, mits een domeinvergoeding werd betaald. Zo werd het leveren aan derden steeds meer gewaardeerd door zowel de Belgische als Nederlandse overheid, vooral omdat men steeds meer met de (vervuilde?) specie in de maag zat en het niet gemakkelijk was een andere bestemming te vinden. Waar tot in 1932 aan Nederlandse zijde het wantrouwen over de diepste drijfveer van de Belgen om in de Westerschelde te gaan baggeren nog overheerste, probeert men in het huidige tijdsbestek veeleer gezamenlijk een oplossing te vinden voor de problematiek van de bestemming van de baggerspecie.

Bij de directie Zeeland was er daarom geen spoortje twijfel meer over de Belgische intenties, ook niet als andere Belgische aannemers dan de aannemer van het baggerwerk een duidelijk bestemming hadden voor de specie, zoals de bouw van de kerncentrale bij Doel of de Rijn-Scheldeverbinding. In Nederland werd de specie door aannemers onder andere gebruikt bij de aanleg van industrieterreinen bij Vlissingen en de bouw van de Vlaketunnel. Zo werd in de jaren zeventig en daarna per jaar vaak meer dan 1 miljoen m³ specie aan derden verkocht.

Desondanks bleef dit verkopen natuurlijk een zaak die weinig meer te maken had met de oorspronkelijke bedoeling van het verlenen van een baggervergunning aan de Belgische staat. Misbruik van de door de vergunning geboden mogelijkheden was zeer wel mogelijk. Wanneer handelt een aannemer in opdracht van de overheid? In Nederlandse ogen ging de Belgische overheid bijvoorbeeld over de schreef als op eigen initiatief een aannemer werd gevraagd op locaties in de Westerschelde te baggeren waar dat voor de diepte van de vaargeul naar Antwerpen gunstig zou zijn.

Meestal echter was er geen vuiltje aan de lucht. Om dit met een mooi voorbeeld te illustreren: in maart 1972 vroeg de Utrechtse baggeraar J.G. van Oord aan het hoofd van de Antwerpse Zeediensten N. Debrock zand te mogen winnen op de drempel van Borssele. Van Oord had opdracht een terrein in het Sloegebied op te hogen en had daarvoor op korte termijn 800.000 m³ zand nodig. Ir Streefkerk van de directie Zeeland had hem naar Debrock doorverwezen, omdat het werk sneller zou gaan wanneer Van Oord zand kon verkrijgen in het kader van de Belgische vergunning (in het oostelijk deel van de Westerschelde), dan wanneer hij – voor baggeren op locaties nabij Vlissingen – de gehele procedure van de Ontgrondingenwet zou moeten doorlopen. Dat Van Oord belangstelling had voor 'extra' baggerwerk kwam België goed uit, want juist in 1972 mocht er bij Borssele gebaggerd gaan worden, tot een diepte van 11 m. – L.W. Daarom probeerde Debrock de behoefte van Van Oord en zijn overheid te combineren, zodat het baggerwerk ten behoeve van Van Oord "ten goede komt aan de verbetering van de bevaarbaarheid van de Schelde". Debrock kreeg daarbij geen problemen met de Société Générale de Dragage, omdat in het tot medio 1974 lopende contract met de 'rijksaannemer' een bepaling was opgenomen dat zandleveringen aan derden waren toegestaan. Debrock stuurde een uitgewerkt baggerplan naar het hoofd van de directie Zeeland Zuurdeeg.⁶⁹ De directie Zeeland ging accoord.

Niet altijd stelde de directie Zeeland zich zo meegaand op ten aanzien van de aannemer (en natuurlijk tegelijk zo nadelig voor de inkomsten van Domeinen). Zo hield in 1975 bijvoorbeeld Zuurdeeg vast aan een normale domeinvergoeding en een vergunning van hem direct aan de aannemer.⁷⁰

Toch, steeds vaker zagen aannemers in dat het kopen van zand via de Société Générale de Dragage voor beide aantrekkelijk was. De Belgische regering werkte aan dergelijke afspraken van harte mee. Teveel en met teveel nadruk, vond het hoofd van de dienstkring Vlissingen R.A. v.d. Lee in november 1977. Het hoofd van de Antwerpse Zeediensten N. Debrock gaf in principe aan C. Faasse en Zn. te Goes vergunning om 500.000 m³ zand te winnen langs de plaat van Walsoorden. Van de Lee reageerde boos:

"In de verleende principe vergunning wordt de beheerder i.c. Rijkswaterstaat nog slechts de mogelijkheid geboden voorwaarden te stellen aan de vergunninghouder. Deze handelswijze druist in tegen alle regels. Genoemde Administrateur gedraagt zich als beheerder hetgeen hij niet is en ook niet moet worden. (...) Afvoer van specie, anders dan elders in Westerschelde storten, naar plaatsen op nederlands grondgebied is noch in de 6e voorwaarde van de vergunning noch elders geregeld, er is slechts sprake van afvoer van specie naar België. (...) Ik ben dan ook van mening dat de zandwinning van 500.000 m³ overigens zonder dat daarbij een geldigheidsduur is aangegeven geen doorgang moet vinden."⁷¹

Het hoofd van de directie Zeeland ir O.H. Boom, opvolger van Zuurdeeg, reageerde wat gepolijster, maar met dezelfde strekking:

"Wellicht ten overvloede vestig ik er voor de goede orde uw aandacht op, dat voor eventueel door C. Faasse uit te voeren zuigwerk niet kan worden volstaan met een regeling, zoals in het verleden enkele malen is getroffen bij de afname van zand door derden rechtstreeks van de voor uw dienst werkzame zuigers. Het betreft in dit geval immers het door Faasse *uitvoeren van zuigwerk* krachtens een door de nederlandse regering aan de belgische regering verleende vergunning tot het uitvoeren van baggerwerk in de Westerschelde. Indien u een gedeelte van het krachtens deze vergunning uit te voeren zuigwerk door C. Faasse wenst te doen verrichten –waarbij hij in feite als aannemer voor uw dienst fungeert– dan blijven ook op dat zuigwerk alle voorwaarden van die vergunning van toepassing."⁷²

De ontwikkeling van het verkopen van baggerspecie aan particuliere aannemers toont zo een volstrekt ander beeld dan de ontwikkeling van het baggeren op zichzelf. Hier was er geen duidelijke 'politieke' kwestie in het geding. En direct blijken de waterstaatsingenieurs uit beide landen dan op coöperatieve basis te kunnen werken aan een 'technische' kwestie. Er werd gezocht naar oplossingen en tezamen werden methodes uitgedacht om de specie een nuttige bestemming te geven. Tegelijk wordt duidelijk dat de positie van de 'uitvoerder' bij een 'fysiek' beleidsterrein speciale moeilijkheden voor de beleidsvoerders geeft. De aannemerij heeft als zelfstandige en winstgerichte onderneming niet dezelfde doelstellingen als de beleidsvoerder. Nederland kon de uitvoering van de baggerwerken nog minder controleren omdat de Belgische overheid als tussenpersoon fungeerde. Dit blijkt ook hier, bij de toch enigszins concurrentievervalsende verhandeling van gebaggerd zand door de "rijksaannemer".

6.2.2 Wegvoeren naar België

De vergoeding die België moet betalen voor weggevoerd zand is een centraal onderdeel in de kwestie van het baggeren in de Westerschelde. Daarbij wordt duidelijk dat het beperkte historische besef de Nederlandse beleidsmakers zeker parten heeft gespeeld. Men wist al snel niet meer waarom de regeling was zoals deze was en wanneer men de geschiedenis weer had opgezocht, werd het al snel weer vergeten. Het is daarom een geschiedenis van fouten en foutjes.

Eerder in dit hoofdstuk is nagegaan hoe het baggeren in de Westerschelde ten behoeve van de vaart op Antwerpen zich ontwikkeld heeft. Het systeem van jaarlijkse vergunningen functioneert vanaf 1938 en is wel verweven met het punt van de financiële vergoeding voor weggevoerd zand, maar toch apart – en later – geregeld.

De eerste baggerwerken op Nederlands grondgebied en ten behoeve van de vaart op Antwerpen werden door de Belgische overheid betaald en de specie werd ook door de aannemer van de Belgen afgevoerd. In 1913 werd voor het eerst in een vergunning opgenomen, dat ook op Nederlands grondgebied gestort mocht worden. Mocht worden – liever zag de Waterstaat, dat de Belgen de baggerspecie meenamen.

Toen de kwestie van de domeinvergoeding rond 1923 zijn intrede deed, nam Financiën dus een totaal andere positie in: storten in de Westerschelde zou de normale gang van zaken moeten zijn en bekeken moest worden onder welke voorwaarden België de specie mocht afvoeren.

Ir. Streefkerk van de directie Zeeland heeft een uitgebreid onderzoek gedaan naar het totstandkomen van de financiële regeling in de baggervergunningen aan België.⁷³ In het navolgende baseren wij ons grotendeels op dit onderzoek, slechts enkele malen aangevuld met nieuwe informatie.

In januari 1923 verzocht de Directeur der Domeinen te Middelburg het hoofd van de directie Zeeland telefonisch de voorwaarden te mogen kennen, waaronder aan België vergunning was verleend voor het baggeren in de Westerschelde. Ir. van Oordt antwoordde schriftelijk, dat het baggeren alleen geschiedde voor verbetering van de vaargeul, hoewel het zand naar Antwerpen werd gevoerd voor ophoging van terreinen. Hij voegde daaraan toe, dat er naar zijn mening geen sprake kon zijn van een vergoeding door België of de aannemer, aangezien in de vergunning stond dat België de specie niet op Nederlands grondgebied mocht storten tenzij met vergunning van de hoofdingenieur-directeur en ook omdat België reeds herhaaldelijk had geklaagd over de zware voorwaarden die door Nederland werden gesteld (namelijk: verbod op nachtbaggeren). Domeinen bleek niet onder de indruk te zijn van deze argumenten en antwoordde, dat een goed eigendomsbeheer een vergoeding voor het recht tot baggeren vergde, zeker als de aannemer het zand gebruikte voor ophogingen. De zaak kwam daarna op ministerieel niveau terecht. De minister van Waterstaat verzocht zijn ambtgenoot van Financiën

"te willen overwegen of met het oog op de politieke belangen, die bij deze aangelegenheid zijn betrokken, voor dit zeer bijzondere geval niet zou kunnen worden afgeweken van de wijze van handelen, die met betrekking tot het vorderen van vergoeding voor baggerspecie door Uwe Excellentie in het algemeen wordt gevolgd."⁷⁴

Financiën zwichtte. De minister berichtte (februari 1923), dat werd afgezien van een heffing, "aangezien het baggerwerk bijna is afgelopen en het geval uiterst bijzonder is".

Het baggerwerk bij Bath was echter nog lang niet afgelopen. Gedurende 1923 werd de vergunning van Bath verschillende malen verlengd. Zoals beschreven, was dit nodig door het 'tastenderwijs' baggeren van de Belgen. De minister van Waterstaat informeerde, om zijn collega van Financiën terwille te zijn, doorlopend in Zeeland hoe het er voorstond. De Rijkswaterstaat in Zeeland vond de situatie met het steeds maar verlengde baggerwerk ook weinig aangenaam. Voorgesteld werd wat meer diplomatieke druk uit te oefenen en in de toekomst direct langlopende vergunningen af te geven.⁷⁵

Op de bijeenkomst van Nederlandse en Belgische waterstaatsambtenaren van 15 oktober 1923 te Vlissingen (zie ook paragraaf 6.1.2) werd ook over deze zaak gesproken. Het hoofd van de Rijkswaterstaat in Zeeland Van Oord startte met te vragen of

"het met het baggerwerk ook de bedoeling is zand voor terreinophooging bij Antwerpen te verkrijgen. Indien een Nederlander vergunning krijgt om zand uit de rivieren te baggeren en dit voor terreinophooging te gebruiken, moet hiervoor een bedrag per M3 aan den Staat worden betaald. Het zou dus ook billijk zijn, dat ook België, indien het zand wordt benut voor terreinophooging, een vergoeding betaalt. Door het brengen van het zand naar Antwerpen wordt het baggerwerk naar zijn oordeel onnoodig duur, terwijl ook de tijdsduur er door wordt verlengd. De Heer HAENECOURT (hoofdingenieur-directeur van Bruggen en Wegen te Antwerpen) is op de bespreking van deze vraag niet voorbereid en beschikt niet over instructies van zijne administratie, welke hem veroorloven daarop in te gaan. De Heer BROUCKAERT (Directeur Loodswezen te Antwerpen) zegt, dat het doel van het baggerwerk alleen is de scheepvaart te helpen."⁷⁶

De minister van Financiën greep in januari 1924 in. Hij kwam op zijn standpunt terug en verklaarde dat, "nu het werk voor onbepaald lang gaat duren" er een vergoeding moest worden gevraagd. Hij achtte het tegenover Nederlandse baggeraars niet langer billijk om de specie gratis aan Belgisch ondernemers af te staan. De minister van Financiën meende, dat de vergoeding beperkt zou kunnen blijven tot de helft van de gebruikelijke vergoeding van 5 cent per m3, gezien de hogere transportkosten.⁷⁷ De minister van Waterstaat wilde echter (nog) niet toegeven en herhaalde zijn mening: "het zandbaggeren omwille van het zand" is hier niet het doel, "verbetering van de vaargeul is de eerste reden". Dat intern, binnen de organisatie van de Rijkswaterstaat over de werkelijke motieven van de Belgen nog getwijfeld werd, deed voor hem niet terzake. Financiën gaf het echter niet op. Eind maart 1924 schreef de minister dat bij een volgende verlenging van de vergunning toch echt betaald zou moeten worden. Waterstaat zocht steun bij Buitenlandse Zaken en hield vast aan de afwijzing van een vergoeding "vooral omdat het baggeren België toch al zooveel kost".⁷⁸

Buitenlandse Zaken koos inderdaad de zijde van Waterstaat. In een overleg tussen de ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken werd de eerste ertoe gebracht af te zien van het vragen van een vergoeding. Daarna heerste er tot 1930 betrekkelijke rust, terwijl van jaar op jaar de locatie-gebonden

vergunningen aan België werden verleend.

De Rijkswaterstaat ondersteunde dus in deze jaren – althans naar buiten toe – de Belgische weergave van zaken, als zou het voornaamste doel van het baggeren in de Westerschelde het uitdiepen van de vaargeul zijn. Nu, dan is de brief van de Belgisch gezant in juli 1932 hiermee in flagrante tegenspraak. Hij schreef, aansluitend op een verzoek om een nieuwe vergunning:

"L'Administration des Ponts et Chaussées trouverait intérêt à ce que ce sable puisse être utilisé au relèvement des terres sur la rive gauche du fleuve en amont d'Anvers."

En de gezant vroeg daarom

"l'autorisation d'amener en Belgique les matières de dragage provenant des seuils de Bath et de Valkenisse. On drague environ deux millions de M3 de sable sur ces deux seuils."⁷⁹

Het hoofd van de Rijkswaterstaat in Zeeland gaf een ons inziens juiste interpretatie aan dit verzoek:

"Wellicht is het de bedoeling van de Belgische Regeering om toestemming te verkrijgen om het bodemmateriaal voor ophoogingswerken te gebruiken, zonder dat daarvoor vergoeding behoeft te worden betaald. Hierover zal het oordeel van den Minister van Financiën zijn in te winnen. Ook vroeger reeds heeft omtrent dit punt overleg plaats gevonden tusschen de Ministers van Financiën, van Buitenlandsche Zaken en van Waterstaat. Toen heeft de Minister van Financiën van een vergoeding afgezien."⁸⁰

Hij achtte het echter tegelijk ook niet onwaarschijnlijk dat de Belgen wel een vergoeding zouden willen betalen, omdat ze het zouden kunnen verhalen op de eigenaren van de in waarde gestegen opgespoten terreinen.

De discussie kon nu weer van voor af aan beginnen. Ook het Loodswezen mengde zich er nu in. Directeur Arnzenius meende dat de Belgen "minstens een zelfde retributie" zouden moeten betalen als bij baggeren in de Nieuwe Waterweg gebeurde. Antwerpen kon het zand immers goed gebruiken voor het bouwen van een nieuwe woonwijk op de linkeroever.⁸¹ De minister van Defensie had een andere mening. Hij meende zich "om redenen van goede nabuurschap van een advies in den door hem gegeven zin te moeten onthouden".⁸² Een correcte opstelling; het was immers zijn terrein niet. Minister van Financiën De Geer had echter, zoals verwacht kon worden, een ander standpunt. De omstandigheden waren immers gewijzigd na 1924. Nu was er schaarste aan zand. Hij meende dat misschien het ophogen wel de voornaamste reden van het baggeren was. Logisch, gezien de brief van de gezant, maar verder komt het standpunt over schaarste nogal opportunistisch over. De Geer vreesde een herhaling van het verzoek als Nederland het zand gratis zou geven en dat kon men niet maken ten opzichte van de Nederlandse baggeraars.⁸³

Diepgaand overleg was nu nodig. Buitenlandse Zaken vroeg de Belgische regering of men voelde voor een bilaterale bespreking over het wegvoeren en het nachtbaggeren en stelde tegelijk aan de betrokken in Nederland voor een voorbespreking te houden. Over deze voorbespreking en de conferentie van Bath is eerder in dit hoofdstuk geschreven, maar toen speciaal over het

nachtbaggeren. Nu is de optiek gericht op het betalen van een domeinvergoeding.

Op de voorbespreking van de Nederlandse vertegenwoordigers kwam ook de voorgeschiedenis van de kwestie van de domeinvergoeding weer ter sprake. In 1913 waren de Belgen krachtens de vergunning verplicht de specie weg te voeren. En rond 1924 was Nederland accoord geweest met wegvoering van het zand, "ofschoon speciaal gebaggerd werd om het zand te verkrijgen".⁸⁴ Deze kijk op de werkelijke motieven van de Belgen om te baggeren lijkt echter pas in de jaren dertig ontstaan, mogelijk door informatie van Belgische zijde. Het wordt terloops vermeld in het verslag van de voorbespreking (en alle ambtenaren stemmen met deze opinie in), maar is nogal ingrijpend. Want eerder had Nederland – en zeker de Rijkswaterstaat – steeds ingestemd met de Belgische weergave van de werkelijkheid, als zou het baggeren slechts gebeuren ten behoeve van de vaargeul. Als men er in 1924 al zo van overtuigd was geweest en deze mening ook door had gegeven aan Financiën zou er destijds toch meer gesproken zijn over een vergoeding. Al met al krijgt men de indruk dat Nederland zich enigszins door de Belgische overheid heeft laten gebruiken.

In ieder geval, in 1932 was de stemming niet meer zo toegeeflijk. Vooral nu de Rijkswaterstaat niet meer met man en macht vasthield aan het te vriend houden van de Belgische autoriteiten, kon een beleidswijziging niet uitblijven. De vertegenwoordigers van alle vier departementen zagen in dat het nogmaals gratis laten wegvoeren van specie door de Belgische aannemer de Belgische aanspraken op het beheer van de Westerschelde zou verstevigen. De onderhandelaars waren van mening dat het nog steeds goed zou zijn geen vergoeding te vragen als België inderdaad alleen baggerde om de vaargeul te verbeteren. Maar dan zou wel onomstotelijk vast moeten staan dat verbetering van de vaargeul inderdaad het Belgische motief was. Naar onze mening zou het toch mogelijk moeten zijn dit te ontdekken door te zien of de Belgen pertinent vasthouden aan het wegvoeren van de specie of niet. Want waarom zouden zij het zand wegvoeren als dat niet het doel van het baggeren was en het veel goedkoper was om de specie in de Westerschelde terug te storten?

Het grote probleem hierbij van de Nederlandse onderhandelaars was echter, dat Nederland geen stortplaats in of nabij de Westerschelde voor handen had. Dus moest de specie eigenlijk wel door de Belgische aannemer weggevoerd worden. En dan was het vreemd om een vergoeding te vragen. In deze impasse werd besloten maar te kijken hoe het overleg zou lopen.

Op de conferentie van Bath gaven de Belgen aan dat ze het zand op zich voor de ophogingen in Antwerpen niet nodig hadden (er kon genoeg uit het Belgisch deel van de Schelde gehaald worden), maar het wel konden gebruiken omdat dan het werk versneld kon worden.⁸⁵ Men had dan 200 tot 300.000 m³ per jaar van Nederlands grondgebied nodig. Maar betaling voor het zand werd door de Belgen pertinent afgewezen: het baggeren was nuttig voor de Westerschelde en het gebeurde niet speciaal voor het ophogen. Gezien het voorgaande kan men gevoegelijk aannemen dat de Nederlandse onderhandelaars deze argumentatie volstrekt niet accepteerden.

De Nederlandse partijen besloten over deze informatie nog eens uitgebreid na te praten. Dat vond plaats op 28 november, bij de Rijkswaterstaat in 's Gravenhage.⁸⁶ Men begreep drie opties te hebben:

- slechts een geringe 'recognitie' vragen (door Buitenlandse Zaken gesteund, maar voor Financiën bezwaarlijk),

- volledige betaling van alle weggevoerde specie vragen, maar tegen een lage prijs per m3 (bezwaren van Waterstaat, Defensie en Buitenlandse Zaken),
- nu nog de specie gratis laten afvoeren, tot een maximum van 300.000 m3 per jaar (daarboven wel betaling, maar dat zou waarschijnlijk niet nodig zijn, gezien de geuite behoefte van België) en tot en met 1938, en tegelijk de Belgen uitdrukkelijk meedelen, dat bij een nieuw contract 2,5 cent per m3 betaald zou moeten worden.⁸⁷ Dit om het gevaar van herhaling tegen te gaan. Misschien zou België er een volgende keer ook niet meer op aandringen. En in ieder geval werden zo de Belgische aanspraken op de Westerschelde ingedamd.

Deze laatste optie, een puur opportunistische en weinig overtuigende politiek, was voor alle partijen als compromis acceptabel. Dit accoord werd de Belgen meegedeeld; zij moesten van hun kant jaarlijks een opgave doen van weggevoerde specie.

Uit de bespreking met de Belgen te Bath was gebleken dat voor het ophogen van de Antwerpse terreinen een langlopend contract was gesloten met een aannemer, waaraan de Belgen steeds refereerden met de term "het onereuse contract". Maar waarom wilde België dan meer zand hebben om het contract eerder te kunnen afsluiten? Was dat dan een voorwendsel om nog wat langer gratis te kunnen baggeren? Een reële mogelijkheid lijkt te zijn, dat de Belgen bij het afsluiten van het contract reeds waren uitgegaan van een bepaalde hoeveelheid gratis zand uit Nederland en in de problemen kwamen toen de Nederlanders daarmee niet direct wilden instemmen.

De Nederlandse onderhandelars in 1932 kenden in ieder geval dit 'onereuse contract'.⁸⁸ Directeur-generaal Ringers had het uit 1930 stammende contract gekregen via een meedingende Nederlandse aannemer bij de aanbesteding. Het contract ging om baggerwerken op Nederlands en Belgisch grondgebied (het is op zich al opzienbarend dat de Belgische overheid al sprak over baggeren op Nederlands grondgebied voordat er een vergunning verleend was), terugstorten van de specie en het opspuiten van baggerspecie op de linker Schelde-oever bij Antwerpen (Borgerweertpolder). Het had als einddatum 31 december 1938. Het lijkt daarom ook zinvol te veronderstellen dat België haast had met de uitvoering van het baggerwerk, omdat in het contract vaste verrekenprijzen stonden die niet aangepast zouden worden - en dat terwijl de crisis was uitgebroken.

Met de afspraak over een vrijstelling van betaling voor bepaalde tijd, was de kwestie tot in 1938 voor beide landen bevredigend geregeld. Inderdaad voerde de Belgische aannemer - volgens de opgaven van de Belgische overheid - tot aan 1938 nooit meer zand weg naar Antwerpen dan de 300.000 m3 per jaar, die gratis meegenomen mocht worden.

Eind 1938 moest dus de kwestie opnieuw geregeld worden. De baggervergunning van de Belgische staat voor 1939 werd, zoals in een eerdere paragraaf beschreven, in november 1938 aangevraagd en nog in december door Nederland langs diplomatieke weg verleend. Natuurlijk was deze vergunning anders geformuleerd dan die uit 1932. Dat ging toen immers om een tijdelijke zaak. Zoals Nederland destijds had bericht, moest er nu betaald worden (2,5 cent per m3). De vrijstelling van 300.000 m3 was uit de vergunning voor 1939 weggelaten; dat gold immers de speciale behoefte van België uit 1932. België was hier niet gelukkig mee en probeerde op opportunistische wijze die vrijstelling alsnog te verkrijgen. In zijn nota van 22 september 1939 - waarvan we grote delen al eerder weergaven - schreef de Belgische gezant daarom:

"A partir de 1933, le deversement en territoire belge des matières draguées en territoire néerlandais est soumis au paiement d'une indemnité de 2,5 cents par m³ pour les quantités dépassant 300.000 m³. En fait, il n'a jamais été évacué des Pays-Bas en Belgique des quantités supérieures à la somme maxima qui vient d'être indiquée. Le Ministère des Travaux Publics et de la Réserption du Chômage a appris avec regret la suppression de l'exonération de redevances pour les quantités de matières draguées ne dépassant pas 300.000 m³, exception faite pour les matières draguées à Zandvliet."⁸⁹

Het Belgisch argument om Nederland te bewegen toch weer gratis zandhaling toe te staan tot 300.000 m³ was dus: het baggeren in de Westerschelde geschiedde op grond van het verdrag van 1839, was daarmee een uitzonderlijk gegeven waar een uitzonderlijke regeling bijpaste. Een argument dat in 1932 niet gebruikt was; toen had men een beter.

De Belgen schoten raak met dit argument. Nederland wilde immers aanspraken op het beheer van de Westerschelde tot alle prijs voorkomen en daarom (ook in later tijden) eerder tot op zekere hoogte toegeven aan Belgische verlangens dan een discussie uitlokken over de juridische aspecten van de zaak en de interpretaties van het verdrag van 1839. Op langere termijn is dit echter een slechte zaak, dat blijkt bij de huidige problemen wel. Door nooit een werkelijke oplossing te forceren, heeft de Nederlandse overheid nu te maken met een baggerkwesitie die overheerst wordt door historische gegevens.

Na dit Belgisch verzoek om de vergunning te herzien werd ook de directie Zeeland om advies gevraagd. Het hoofd van de directie liet daartoe een archiefonderzoek verrichten naar het totstandkomen van het vergunningensysteem.⁹⁰ Voor de tweede maal dus al moest de historie te hulp geroepen worden – en niet voor de laatste maal.

Hoewel België nu dus totaal geen praktische argumenten voor de vrijstelling van weer 300.000 m³ aandroeg, werd het verzoek toch door de Nederlandse regering ingewilligd: België kreeg "voorlopig" toestemming ook in 1940 en 1941 zonder heffing 300.000 m³ specie uit de Westerschelde weg te voeren. Het waren dan ook de jaren van Van Kleffens en de goede nabuurschap – na het stranden van het verdrag van 1925. Maar aansluitend op deze welwillendheid werd in de vergunningsbrief voor 1940 wel uitdrukkelijk de aanspraak van België op de Westerschelde afgewezen. De vrijstelling van 300.000 m³ werd gegeven "onverplicht en om redenen van goede nabuurschap".⁹¹ Al met al had België dus alleen in 1939 geen vrijstelling. En in geen enkel jaar werd meer specie naar België weggevoerd dan die 300.000 m³. Daarom kunnen we instemmen met de conclusie van ir Streefkerk:

"Uit de stukken krijgt men de indruk, dat Nederland in deze zaak uit tactische overwegingen constant een milde houding heeft aangenomen."⁹²

Opvallend hierbij is dat in de vooroorlogse jaren de mening van de directie Zeeland over de diepste motieven van de Belgische overheid voor het baggeren in de Westerschelde tweemaal eigenlijk fundamenteel gewijzigd zijn. In de eerste periode werd er sterk over getwijfeld, zeker door de eerder aangehaalde daden van de aannemer Van Haaren. Daarna werd tegenover Financiën lange tijd volgehouden dat de Belgen in de eerste plaats baggerden om de vaargeul uit te

diepen. Maar bij de conferentie van Bath was die opinie volledig anders: toen werd verkondigd dat België speciaal voor de zandhaling gebaggerd had. Ook dat idee lijkt echter niet lange tijd stand gehouden te hebben. Immers, in latere jaren werd niet meer gepoogd de 'vrije voet' van 300.000 m³ aan te tasten. In alle discussies over Belgische aanvragen kwam het argument nooit meer terug. Hoe zijn deze bruuske ommezwaaien nu te verklaren? Het lijkt waarschijnlijk dat we de oorzaak in het persoonlijke valk moeten zoeken: meningen van beleidsvoerders en hun informatie over het Belgisch beleid. Wellicht heeft meegespeeld dat Van Oordt vlak voor de conferentie van Bath als hoofd van de directie Zeeland was opgevolgd door Walland.

In 1946 had het conflict over de te betalen domeinvergoeding weer op kunnen leven, toen België een nieuwe baggervergunning vroeg. Nederland ging er echter uit eigen initiatief toe over om dezelfde constructie aan te houden; met weer een vrijstelling van 300.000 m³ zonder logische reden. Een nieuwe opzet - Nederland zelf het baggerwerk uitvoeren en het werk ook zelf betalen - werd niet wenselijk geacht, "niet alleen op grond van de kosten" (het hoofd van de directie Zeeland verwachtte dat het baggerwerk meer dan 2 miljoen gulden per jaar zou kosten). Ook speelde het idee dat België, wanneer Nederland het baggerwerk zou uitvoeren, de Rijkswaterstaat mogelijk "min of meer als uitvoerder van de in het Belgische belang nodige werken zou gaan beschouwen."

Het hoofd van de directie Zeeland ir Th. Heyblom lanceerde in 1949 echter wel een ("nieuw"?) idee, waarvan hij niet verwacht zal hebben dat Financiën het zou accepteren: het schrappen van de verplichte betaling voor weggevoerde specie. Hij voerde daarvoor twee redenen aan. Door een vergoeding te vragen wekte Nederland de indruk dat het financiële aspect van het baggeren in de Westerschelde voor Nederland het belangrijkste was, terwijl het om specie ging die bijna onverkoopbaar was. Daarnaast voerde hij aan dat België nooit meer dan 300.000 m³ had afgevoerd; na 1945 alleen in 1948 ongeveer 9000 m³ en verder niets. Hoogstens zou Nederland naar zijn mening moeten eisen dat nooit meer dan 300.000 m³ weggevoerd zou worden zonder toestemming van de directie Zeeland, in verband met de ontwikkeling van de rivier.⁹³ Net zoals in het Interbellum (totaal 1932) worden de Belgische argumenten in Zeeland het best aangevoeld. De argumenten zijn ook zeker niet onlogisch, alleen volstrekt onhaalbaar. De directeur-generaal van de Rijkswaterstaat ir W.J.H. Harmsen was realistischer en allang blij dat Financiën accoord was gegaan met voortzetting van het vooroorlogse regeling.

De regeling bleef onaangetast. Geen van de betrokken partijen voelde zich in de jaren vijftig geroepen het roer om te gooien. Elk jaar werd er een vergunning verleend, die qua formulering nog bijna identiek was aan de vergunning voor 1940/1941. Er werd dan ook (hoewel de intensiteit van het baggeren toenam) tot in de jaren zestig nooit meer dan 300.000 m³ zand naar België afgevoerd. Pas in 1965 werd voor het eerst de 'vrije voet' overschreden en moest België een vergoeding betalen. Maar vanaf 1965 steeg de hoeveelheid weggevoerde specie wel zeer snel, oplopend tot 1.387.794 m³ in 1968. Dit kwam ook Financiën ter ore en daar vond men het dan natuurlijk tijd worden weer eens over de vergoeding te gaan praten. Ir Streefkerk werd, na aandrang van Financiën om de vergoeding te verhogen, via het hoofd van de directie Zeeland gevraagd om (weer) eens in het archief na te gaan hoe de regeling tot stand gekomen was.⁹⁴

De minister van Financiën ging eind 1967 nog accoord met een nieuwe jaarvergunning, maar hij voegde er in zijn brief aan de minister van Buitenlandse Zaken aan toe:

"De vergoeding van 2 1/2 cent per m3, vermeld in de tweede alinea van het in die voorwaarde sub 5e bepaalde, is afkomstig van vóór 1940. In verband met de algenoemde verhoging van de zandprijzen, dient deze vergoeding thans naar rato te worden gesteld op 10 cent per m3."⁹⁵

Een harde formulering. Maar Financiën kreeg niet snel antwoord. Na een aanmaning volgde pas januari 1968 het antwoord van Buitenlandse Zaken: de zaak is nog in onderzoek bij de Rijkswaterstaat.

Bij de Hoofddirectie van de Waterstaat was het verzoek van de minister om de zaak eens nauwkeurig te onderzoeken terecht gekomen bij mr M.J. Keiser. Deze man was vroeger nooit bij de zaak betrokken geweest en kon de problemen nog niet echt doorgronden. Na bij het archief van het ministerie weinig wijzer geworden te zijn, richtte hij zich tot de directie Zeeland met het verzoek om daar eens het archief te doorzoeken. Keiser kon – zo blijkt uit de coorespondentie rond het archiefonderzoek – maar niet begrijpen waarom Nederland in het verleden zoveel had geaccepteerd van de Belgen. Hij schreef dan ook, toen de Nederlandse vrees ter sprake kwam om een discussie te starten over de interpretaties van het verdrag van 1839:

"Overwogen zou dienen te worden, of de Nederlandse regering zich zou moeten blijven laten chanteren."⁹⁶

Uiteindelijk werd besloten, dat de minister van Verkeer en Waterstaat beter tussentijds kon berichten aan Financiën, voordat het archiefonderzoek afgerond was:

"De vergoeding voor de gewonnen bodemspecie van 2,5 cent per m3, als vermeld in de voorwaarden voor 1968, kan niet worden verhoogd zonder onderzoek naar de redenen omtrent de totstandkoming van de betrokken regeling, welke regeling, voorzover bekend, dateert uit de jaren na de verwerping door de Eerste Kamer in 1927 van het Belgisch-Nederlands verdrag van 1925. Het ter zake ingestelde archiefonderzoek is nog niet voltooid. De verhoging van bedoelde vergoeding is, zoals U bekend is, door onze ambtgenoot van Financiën verzocht."⁹⁷

Naar onze mening is het verband tussen (de verwerping van) het verdrag van 1925 en de regeling van de kwestie van de vergoeding minder direct dan hier gesuggereerd wordt. Ook vóór 1927 was toegevendheid kenmerkend voor het Nederlandse optreden. Dat juist in 1939 besloten moest worden hoe de regeling voort te zetten is min of meer toevallig. En daarbij, Nederland had toch ook na 1945 een nieuwe start kunnen maken.

Doordat het archiefonderzoek nog niet was afgerond, werd in de vergunning voor 1969 nog de oude 'vrije voet' en de oude vergoeding opgenomen.⁹⁸ Het archiefonderzoek van Streefkerk was echter ook in de zomer van 1969 nog niet gereed. Keiser maande hem in september 1969 (!):

"De Minister van Financiën heeft reeds enige malen gerappelleerd; thans komt wederom een rappel binnen. Hoewel wij steeds aan Financiën antwoorden, dat het archiefonderzoek nog gaande is, wordt dit argument langzamerhand moeilijk verkoopbaar."⁹⁹

Het nemen van een beslissing was vooral dringend omdat de Belgische aannemer inmiddels gemiddeld al meer dan 300.000 m³ zand per maand uit de Westerschelde wegvoerde, met in 1969 een totaal van 9.167.560 m³ weggevoerd zand. Na 1969 daalde deze hoeveelheid echter snel: 566.913 m³ in 1970, maar weer 1.531.117 m³ in 1971. Was die daling in 1970 nu een gevolg van de verminderde behoefte bij bouwprojecten in België of was het meer een internationaal-politieke zaak: besloot de Belgische regering de zandhaling te verminderen toen duidelijk werd dat het meer ging kosten? Wantrouwen over het beleid van de Belgische overheid is hier echter niet op zijn plaats. Dat blijkt uit een brief van de staatssecretaris van Financiën van oktober 1974:

"Voor volgende jaren zou ik evenwel, zo enigszins mogelijk, de door België voor naar België afgevoerd zand te betalen vergoeding, welke thans veel te laag is, willen verhogen. Te dier zake ben ik echter nog steeds wachtende op de nadere inlichtingen, welke bij brief van Uw toenmalige ambtsvoorganger van 16 oktober 1969 werden toegezegd. Ondanks herhaalde rappels werd verder niet meer vernomen. Ik doe een dringend beroep op U thans op korte termijn te reageren."¹⁰⁰

Opzienbarend genoeg was dus nog steeds de vergoeding niet opgetrokken en had de Rijkswaterstaat het archiefonderzoek nooit volledig afgerond. In oktober 1969 was wel een uitgebreid "voorlopig overzicht" aan Buitenlandse Zaken en Financiën verstuurd. Bij Financiën was niet bekend dat dit eigenlijk het volledige onderzoeksverslag was, waarin nog enkele punten ingevuld moesten worden. In ieder geval toont dit schrijven aan dat de belangstelling voor de baggerkwesitie vanuit het departement van Financiën nogal eens fluctueerde.

De tamelijk uitgesproken brief van de staatssecretaris had resultaat. Voordat de vergunning voor 1976 werd afgegeven, vond een bespreking plaats op het departement van Financiën, met vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken, van Domeinen en van Verkeer en Waterstaat: ir Streefkerk en twee ambtenaren van de Hoofddirectie. Zij maakten de volgende belangrijke afspraken:

1. Voor de bij Santvliet gebaggerde specie wordt ook voortaan geen vergoeding gevorderd. Argument: De grens loopt daar grillig en het is nog steeds moeilijk uit te maken of de aldaar gebaggerde specie van Nederlands- of van Belgisch gebied afkomstig is.
2. Wegvoering buiten Nederland van op andere plaatsen gebaggerde specie geschiedt voorshands nog voor de eerste 300.000 m³ gratis. Dit blijft nog wenselijk, omdat de controverse tussen Nederland en België over het onderhoud van de Schelde nog steeds bestaat.
3. Voor de wegvoering als sub 2 voor de volgende m³ boven de 300.000 wordt de huidige vergoeding van 2,5 ct. per m³ op 10 ct. gebracht. Argument: de algemene prijsverhoging. Gezien de hiervoor bedoelde controverse werd het niet gewenst geacht thans met een verdere verhoging te komen. Tegen de afgesproken verhoging wordt geen protest van de kant van België verwacht.

4. Over enkele jaren zullen de vertegenwoordigers van de betrokken departementen nog eens bij elkaar komen om de gehele materie van de vergoeding nader te bezien. Het initiatief zal daartoe uitgaan van de Inspectie der Domeinen te Arnhem."¹⁰¹

Eindelijk ging nu dus de Rijkswaterstaat overstag. In de vergunning voor 1976 werd de vergoeding van 10 cent per m³ (plotseling dus vier maal zo hoog) inderdaad opgenomen, maar nog steeds naast een vrijstelling van 300.000 m³.¹⁰² Opvallend is dat men hierbij aan het oude uitgangspunt uit 1932 vasthield (de vergoeding die België moet betalen is een derde van de normale domeinvergoeding), terwijl op een ander punt de afspraak uit 1932 niet werd vastgehouden: de vrijstelling van 300.000 m³ was immers slechts tijdelijk bedoeld.

Zoals in de bespreking van 1975 aangekondigd, kwam Financiën kwam na enkele jaren op de kwestie van de vergoeding terug. Staatssecretaris De Goede van Financiën schreef in december 1977 aan Buitenlandse Zaken:

"Ik acht het redelijk dat de vergoeding - in verband met een stijging per 1 januari 1978 van de zandprijs - tenminste naar rato wordt verhoogd van 10 cent per m³ tot 14 cent per m³. (..) Uit telefonische informatie van uw zijde heb ik begrepen dat een optrekking van de vergoeding, verder dan een parallelverhoging in verband met de stijging van de normale prijs, u op dit moment zeer onwelkom zou zijn. Ik kan er daarom mee instemmen dat overleg over een zodanige verhoging wordt uitgesteld tot begin 1979, mits intussen alle verhogingen van de normale zandprijs naar rato worden toegepast op de aan België berekende prijs."¹⁰³

Financiën wilde dus nu in ieder geval de bestaande relatie tussen de normale prijs en de vergoeding die de Belgen betalen vasthouden. Aan de verlangens van Financiën werd tegemoet gekomen. In 1978 steeg de door België te betalen vergoeding naar 16 cent boven 300.000.¹⁰⁴ Maar Financiën wilde toch meer: de normale prijs. Daarover werd verscheidene malen gepraat met de betrokken ambtenaar van Buitenlandse Zaken mr M.C. van der Burcht van Lichtenbergh. Financiën kon maar moeilijk begrijpen, waarom Buitenlandse Zaken, net als de Rijkswaterstaat vasthield aan een uitzonderingspositie.

Buitenlandse Zaken zette daarom haar standpunt nog eens uiteen in een omvangrijke nota (april 1980). Daarin werd uitgegaan van het (nog steeds) bestaan van uiteenlopende interpretaties van het verdrag van 1839: België leest in 'conservation' beantwoorden aan de behoeften van de scheepvaart en Nederland onderhouden van de vaarweg in de bestaande toestand. Verder gaat Buitenlandse Zaken ervan uit dat Nederland alle onderhoudswerken in de vaargeul van de Westerschelde had moeten betalen wanneer het verdrag van 1925 ook door de Eerste Kamer was geaccepteerd. Daarom zou Nederland veel duurder uitgeweest zijn dan met het vergunningensysteem en geringe vergoedingen. Dat een dergelijke bepaling in het verdrag van 1925 was opgenomen, wijst erop dat de Belgische eisen zo vreemd niet zijn.

"Men zal niet uit het oog mogen verliezen dat aan de huidige gang van zaken grote voordelen voor Nederland zijn verbonden. Een meebetalen door Nederland aan de kosten van de baggerwerkzaamheden in de Schelde zou, zelfs indien het slechts een betrekkelijk gering percentage van deze kosten

zou hebben betroffen, ons land ettelijke miljoenen hebben gekost. Tegen deze achtergrond moet het probleem van de zandprijs worden gezien."

Buitenlandse Zaken noemt de oude afspraak een 'modus vivendi':

"De toepassing van deze "modus vivendi" heeft ertoe geleid dat het geschil over het baggeren in de Schelde geheel op de achtergrond is geraakt."

Vandaar dat Buitenlandse Zaken de oude discussies niet wil oprakelen. Zowel financieel gezien als met betrekking tot de soevereiniteit over de Westerschelde zou een fundamentele volkenrechtelijke discussie wel eens fout kunnen uitpakken.¹⁰⁵

Financiën was onder de indruk van deze argumentatie en ging na decennia lang te hebben geijverd voor volledige betaling van de normale domeinvergoeding door de Belgische aannemer definitief accoord met een afwijkende regeling. De directeur van de Domeinen berichtte in het vervolg wel aan de prijs van een derde van de normale vergoeding vast te willen houden, maar af te zien van volledige gelijkschakeling. De vergoeding die de Belgen moesten betalen steeg in de navolgende jaren constant, analoog aan de ontwikkeling van de zandprijs: van 19 cent per m³ in 1980 naar 23 cent in 1985.¹⁰⁶ De hoeveelheid baggerspecie van 300.000 m³ die België zonder betaling mag wegvoeren is echter tot op de dag van vandaag gehandhaafd – gezien de reden die in 1932 gold om juist voor deze hoeveelheid vrijstelling te verlenen een opmerkelijke zaak.

Naar onze mening is het handhaven van deze vrijstelling zonder een enkele directe reden een weinig gelukkige beleidslijn. Het willen vermijden van een fundamentele discussie over het verdrag van 1839 is mogelijk een verstandig beleid, maar gezien de andere problemen rond de Westerschelde die momenteel spelen, lijkt het al of niet voorkomen van een dergelijke discussie van meer zaken afhankelijk dan alleen deze vrijstelling van betaling voor weggevoerde specie. Een kwestie als de verdieping van de Westerschelde is voor België van veel meer belang. Op dat punt tactisch optreden (want ook daar is het verdrag van 1839 wellicht in het geding) kan dus waarschijnlijk meer effect sorteren. Daarnaast blijft het in het algemeen tamelijk onlogisch om een maatregel die als tijdelijk bedoeld was meer dan 50 jaar lang te handhaven. Vooral Buitenlandse Zaken continueerde op eigen initiatief – zonder aandrang van de Belgische overheid – de tijdelijke maatregel, uit angst voor een volkenrechtelijke discussie. De Belgische "chantage" werd door Nederland zelf in de hand gewerkt.

De naoorlogse discussies binnen het overheidsapparaat van Nederland over de vrijstelling en de hoogte van de vergoeding worden gekenmerkt door onvoldoende kennis van de beleidshistorie, zoals blijkt uit het feit dat de directie Zeeland in 1967 een omvangrijk archiefonderzoek moest uitvoeren in deze steeds actuele zaak en dat aan Financiën nog in 1980 uitgelegd moest worden hoe de bestaande regeling tot stand gekomen was.

6.3 Verbeteringen aan de vaarweg door de Westerschelde

In de voorgaande paragrafen is aandacht besteed aan baggerwerken in de Westerschelde, die (officiëel) slechts bedoeld waren als onderhoud van de vaarweg. Daar was Nederland op grond van het verdrag immers toe verplicht. Waar precies de grens loopt tussen onderhoud en verbetering is moeilijk te zeggen, zeker in het licht van de uiteenlopende interpretaties van het verdrag van 1839. Wel is duidelijk dat België het onderhoudsbaggeren vaak aangreep om geleidelijk aan de vaarweg te verdiepen. De Zeeuwse Rijkswaterstaat protesteerde daar soms tegen, maar vond het ook moeilijk om exact vast te stellen wat 'onderhoud' en wat 'verbetering' is. Het kan immers nodig zijn om enigszins dieper te baggeren dan de diepte tevoren was, om het werk daarna enige tijd te kunnen laten rusten. Er zijn echter in de loop der tijd ook vele plannen voor de Westerschelde ontwikkeld, die duidelijk bedoeld waren voor verbetering van de vaarweg. Over dergelijke plannen handelt deze paragraaf.

6.3.1 Ingrijpende plannen

De Belgische havensteden kennen al eeuwenlang problemen met de bereikbaarheid voor zeeschepen. Baggeren was vaak de enige mogelijkheid om verzanding van toegangswateren tegen te gaan, maar lang geen afdoende middel. Al lange tijd circuleren er daarom in de Antwerpse havenwereld plannen de loop van de Westerschelde (en Schelde op Belgisch gebied) ingrijpend te wijzigen.

Verder is hierbij van belang, dat in het verdrag van 1839 duidelijk onderscheid gemaakt werd tussen onderhoud en verbetering. Wanneer het om onderhoudsbaggeren ging, kon Nederland niets anders doen dan meewerken aan de uitvoering van Belgische plannen, maar als het ging of leek te gaan om plannen tot verbetering, kwam de Nederlandse interpretatie van het verdrag om de hoek kijken.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werden voor het eerst verbeteringsplannen ontworpen, waarin meer werd voorgesteld dan alleen baggeren. Opvallend is dat deze plannen uit Nederland kwamen. Zoals bij zoveel departementen was ook bij de Rijkswaterstaat de bezettingstijd een passende periode om meer op langere termijn te denken. Waterstaatkundige ingenieurs uit Zeeland schreven een tweetal rapporten over een mogelijke bochtafsnijding van de vaarweg bij Bath en over opruiming van het Oude Hoofd, een uitstulping in de oeververdediging in Oost Zeeuws-Vlaanderen die de scheepvaart veel hinder bezorgde.¹⁰⁷ In augustus 1942 we den de plannen door een 'tijdelijk ingenieur' van de Studiedienst Vlissingen (destijds behorend tot de directie Benedenrivieren) nog wat verder uitgewerkt.¹⁰⁸ Toen echter Nederland weer bevrijd was, verdwenen de plannen in de lade.

De naoorlogse ontwikkeling van verschillende samenwerkingsorganen gaf een reële impuls aan de verbeteringsplannen. De Technische Scheldecommissie was dan ook juist opgericht om over dergelijke zaken te praten. Het eerste plan dat in de naoorlogse periode werd gelanceerd betrof (in 1950) de vaargeul nabij Walsoorden, waar het uitstekende Oude Hoofd de schepen noodzaakte een moeilijke S-bocht te maken. In de jaren daarvoor waren plannen tot inkorting onderzocht in het Waterloopkundig Laboratorium te Delft. Men moest destijds kiezen tussen de Schaar van Walsoorden en het Zuidergat als vaargeul. De

Belgen gaven voorkeur aan het goed doorbaggeren van Schaar en stelden daarom verdieping en verbetering van het Zuidergat nog even uit te stellen, dus ook de opruiming van het Oude Hoofd.¹⁰⁹ Maar het uitgebreid baggeren in het Schaar werd wel als verbeteringswerk beschouwd; de Nederlandse vertegenwoordiging in de Technische Scheldecommissie stelde daarom voor het werk zelf uit te voeren en buiten de jaarlijkse baggervergunning aan België te houden – maar het dan ook zelf te betalen.¹¹⁰ Op kosten van de Rijkswaterstaat werd inderdaad de vaargeul bij Walsoorden uitgebaggerd. Dat bleek echter slechts korte tijd te voldoen; de vaargeul verplaatste zich vanzelf weer naar het Zuidergat.¹¹¹

In 1970 kwam na jarenlange gesprekken en onderzoeken daarover in de Technische Scheldecommissie een verdrag tussen Nederland en België tot stand over verbetering van de vaarweg bij Walsoorden.¹¹² Dat werk was echter inmiddels al uitgevoerd (1967); het verdrag regelde slechts de betaling door de Belgen van de inkorting van het Oude Hoofd. De bepalingen van het verdrag regelden dus slechts zaken die in de praktijk al op die wijze verlopen waren: zo zou de Rijkswaterstaat zorg dragen voor de voorbereidingen en de uitvoering van de werkzaamheden, maar ook voor het onderhoud van de nieuwe oeververdediging. Bestekken voor de werken moesten goedgekeurd worden door de Belgische regering. De gemaakte kosten zouden echter door de Belgische staat betaald worden, behalve de kosten voor onderhoud, die door Nederland betaald werden. Het werk werd naar tevredenheid van beide partijen uitgevoerd.

Toen dit plan uitgevoerd werd, was inmiddels de discussie over twee meer omvangrijke projecten al enige tijd gaande: afsnijding van de vaarweg door het Nauw van Bath en de aanleg van een kanaal door Oost Zeeuws-Vlaanderen naar nieuw aan te leggen havens op de linker Schelde-oever bij Antwerpen.

De Belgische minister van Openbare Werken vroeg in september 1967 aan de Nederlandse regering of Nederland van zins was mee te werken aan de aanleg van een kanaal naar het westelijk havengebied bij Antwerpen. De minister van Verkeer en Waterstaat antwoordde dat een dergelijk kanaal slechts een Belgisch belang betrof, maar dat Nederland om redenen van goede nabuurschap wilde meewerken aan de totstandkoming ervan, mits geen essentiële Nederlandse belangen (zowel waterstaatkundig en planologisch als economisch: de positie van de Nederlandse havens) geschaad zouden worden. Deze formulering gaf al aan dat de onderhandelingen een moeizaam karwei zouden worden.

In mei 1969 werden die onderhandelingen gestart. De Nederlandse delegatie voor de 'Baalhoek-onderhandelingen' stond onder leiding van drs J.W. de Pous, met als leden mr M.C. van de Burcht van Lichtenbergh (Buitenlandse Zaken), ir J. van de Kerk (directeur-generaal Rijkswaterstaat), dr H.R. van Houten en P.J. Polak (Hoofddirectie van de Waterstaat). De Belgische delegatie stond onder leiding van de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken E. Grandry. Na langdurige onderhandelingen werd op 19 juni 1975 een verdrag ondertekend door de ministers, tegelijk met het verdrag over het Maaswater en het verdrag over de bochtafsnijding bij Bath.

Over de problemen die de scheepvaart had bij het manoevreren in het Nauw van Bath werd in de Technische Scheldecommissie al lange tijd gepraat. Plannen voor verbetering werden beproefd in de waterloopkundige laboratoria

van de beide landen. Uiteindelijk werd het plan dat voorzag in een belangrijke afsnijding van de bocht, langs de noordkant van het Verdrongen Land van Saeftinghe, realiseerbaar geacht. Tijdens een bilateraal ministerieel overleg in oktober 1967 zegde Nederland toe mee te werken aan de uitvoering van dit plan, dat ook voorzag in de aanleg van leidammen op zowel Nederlands als Belgisch grondgebied.¹¹³

De Bath-onderhandelingen werden op lager, ambtelijk-technisch niveau gevoerd. De Nederlandse onderhandelingsdelegatie stond onder leiding van ir J. van de Kerk. Het uitvoeren van de bochtafsnijding staat danook in principe los van de Belgische wens het Baalhoekkanaal aan te leggen. Maar doordat beide werken in elkaars nabijheid zouden worden uitgevoerd was er wel sprake van een praktische verwevenheid. Er bestond ook een ander indirect verband: de aanleg van het Baalhoekkanaal zou het oostelijk deel van de Westerschelde ontlasten en de vaart bij Bath daardoor vergemakkelijken.

In de loop van de Bath-onderhandelingen werden verschillende opties voor de nieuwe vaargeul besproken, waartegen aan Nederlandse zijde planologische bezwaren bestonden (zoals bij het plan voor een vaargeul door het Land van Saeftinge) dan wel waterstaatkundige (zoals bij een geringe verlegging van de vaarweg).¹¹⁴ In mei 1972 werd, evenals voor het Baalhoekkanaal, een definitieve tracékeuze gedaan door de Nederlandse overheid. België ging hiermee accoord.¹¹⁵

In het verdrag over het Baalhoekkanaal¹¹⁶ werd, net als in het Bath-verdrag, overeengekomen dat de beide landen elk op hun eigen grondgebied zouden zorgen voor het beheer, de bediening, het onderhoud en de vernieuwing van de werken.¹¹⁷ Alle kosten verbonden aan de voorbereiding, de uitvoering en de vernieuwing van de werken zouden ten laste van de Belgische overheid komen. Nederland zou de gemaakte kosten per maand declareren. De totale kosten werden, op basis van de prijzen van 1975, geschat op 1 miljard gulden voor het Baalhoekkanaal en 450 miljoen gulden voor de bochtafsnijding bij Bath. Bij meningsverschillen over de nodige werken en de kosten ervan zou een arbitragecommissie ingeschakeld worden, die

"tot taak heeft uitspraak te doen inzake alle geschillen die tussen Nederland en België zouden rijzen met betrekking tot de uitlegging of de toepassing van dit Verdrag."¹¹⁸

Deze commissie zou bestaan uit Belgische en Nederlandse leden onder voorzitterschap van een onafhankelijke buitenlandse deskundige.

De bepalingen in het Bath-verdrag¹¹⁹ kwamen hier grotendeels mee overeen. Dezelfde constructie werd toegepast op de uitvoering van de hiervoor benodigde werken: dijk aanleg, leidammen, oeververdedigingen en omvangrijke baggerwerken. Over deze baggerwerken werd het volgende bepaald:

"Wat betreft baggerwerken in de Westerschelde tussen Hansweert en de Nederlands-Belgische grens die, naar het gezamenlijk oordeel van de Nederlandse en de Belgische Minister, in verband met de instandhouding of als gevolg van de verwezenlijking van de in artikel 2 bedoelde werken noodzakelijk of wenselijk worden geacht, wordt door deze Ministers in onderling overleg vastgesteld door welk van beide landen deze worden uitgevoerd. Indien wordt overeengekomen dat de uitvoering door België

geschiedt, wordt daartoe nochtans niet overgegaan dan nadat België een daartoe strekkende vergunning van Nederland heeft ontvangen, waaraan voorwaarden kunnen worden verbonden."¹²⁰

Het moge duidelijk zijn dat het bestaande vergunningensysteem voor baggerwerken in de Westerschelde op de helling gegaan zou zijn, wanneer dit verdrag inderdaad was uitgevoerd.

Deze beide 'Westerschelde-verdragen' werden dus, zoals in hoofdstuk 4 geschetst, gekoppeld aan het Maaswaterverdrag. De reden werd door een ambtenaar van de Hoofddirectie van de Waterstaat als volgt geformuleerd:

"Het grote belang dat België heeft bij de verbetering van de Bocht van Bath en de aanleg van het Baalhoekkanaal deed aan Nederlandse zijde de opvatting postvatten de drie verdragen als één complex te behandelen."¹²¹

Daarnaast werden de twee verdragen over de Westerschelde ook meer direct gekoppeld: de passages over de kwaliteit van het Scheldewater zoals vastgelegd in het Bath-verdrag (art. 23 - 41) werden ook van toepassing verklaard op het Baalhoekverdrag.¹²²

Van deze ingrijpende plannen kwam niets terecht. En daardoor wordt om de vaargeul in de Westerschelde op peil te houden nog steeds gebaggerd, door de Belgische overheid, met Nederlandse vergunning. In zowel Nederland als België zijn de Waterverdragen nog niet door de volksvertegenwoordiging bekrachtigd. Nederland wacht daarbij op België. Want dààr ontstonden problemen.

Al in 1976 was het duidelijk dat de verdragen dermate grote spanningen tussen de Waalse en Vlaamse politici opriepen, dat parlementaire behandeling nog jaren op zich zou laten wachten.¹²³ De Antwerpse haven zat in die tijd nog met smart te wachten op uitvoering van de verdragen, vooral de aanleg van het Baalhoekkanaal. Toch werden in 1976 ook al geluiden gehoord in Vlaanderen die een andere richting op wezen. Steeds meer viel te horen dat gezien de economische situatie en ontwikkeling van de Antwerpse handel een dergelijk groot project eigenlijk onmogelijk uitgevoerd kon worden. Er was simpelweg niet genoeg geld voor. De ratificatie van de verdragen werd steeds weer uitgesteld. In tegenstelling tot de bochtafsnijding bij Bath is de aanleg van het Baalhoekkanaal echter nog niet geheel uit beeld. Het tracé is nog steeds opgenomen in het structuurschema Waterwegen van Verkeer en Waterstaat, met als belangrijkste reden dat men de Belgen niet voor het hoofd wil stoten.¹²⁴

Opvallend is dat het 'technisch' overleg over de verschillende verbeteringswerken tamelijk gemakkelijk verliep. Daaruit blijkt dat de Belgen hierbij niet zinspeelden op mogelijke verdragsrechtelijke verplichtingen van Nederland om dergelijke werken te bekostigen. Men probeerde niet de werken als 'onderhoudswerk' voor te stellen. Daardoor ontstond een heldere situatie, waarin duidelijk was welke partij voordeel had bij de werken.

6.3.2 Verbeteringsbaggerwerken

Voor de Antwerpse havenautoriteiten was de stagnatie in de besluitvorming over deze verdragen reden het over een andere boeg te gooien. Eind jaren zeventig was het volkomen duidelijk dat de twee grote verbeteringsplannen niet snel gerealiseerd zouden worden. Wat was logischer dan meer aandacht te besteden aan de andere mogelijkheid tot verbetering van de vaarweg; minder fundamenteel, maar gezien de geringere groei van de handel toch acceptabel: intensivering van de baggerwerken in de Westerschelde. Het is daarom niet toevallig dat halverwege de jaren zeventig belangrijke meningsverschillen met de Belgische regering ontstonden over de vraag, welke activiteiten nog tot onderhoudsbaggerwerk gerekend konden worden en wat 'verbetering' was.

België wilde in 1974 ook in de Overloop van Hansweert gaan baggeren. Maar de Nederlandse ingenieurs begrepen niet goed waarom dit nodig was, gezien de diepten in de andere vaarwaters. Daarom schreef de minister van Verkeer en Waterstaat drs T. Westerterp aan Buitenlandse Zaken:

"Daarom is bij de behandeling van het Belgisch verzoek de vraag gerezen, welke motieven daaraan zouden ten grondslag liggen, en werd in verband daarmee de vraag aan de orde gesteld, in hoever, in geval van inwilliging van het verzoek, verdieping van het onderwerpelijk vaarwater, alsmede verdieping van het vaarwater in de onderscheidene andere baggervakken, zou kunnen worden toegelaten.

Uit bij de bevoegde Belgische instanties ingewonnen informaties is gebleken, dat het onderhavige verzoek van België niet alleen een gevolg is van de ongunstige ontwikkeling van de drempel van Baarland, zoals de bij uw bovenaangehaalde brief gevoegde nota van de Ambassade van België vermeldt, maar dat dit verzoek eveneens steunt op de overweging, dat, indien de diepte in de Overloop van Hansweert ten opzichte van de meer bovenstrooms gelegen maatgevende diepten zou afnemen, de Belgische regering de vrijheid zou hebben aanstonds de nodige verbetering aan te brengen.

Evenwel lijkt het geenszins uitgesloten, dat het onderwerpelijk verzoek is ingegeven door het verlangen der Belgische regering in verband met de toeneming van de diepgang en van de snelheid der schepen, die de scheepvaartweg tussen de zee en Antwerpen bevaren, de onderscheidene drempels in deze scheepvaartweg te verlagen. Op Belgisch gebied zijn deze drempels bereids aanmerkelijk afgevlakt. Op Nederlands grondgebied zijn zij voornamelijk gelegen in de riviervakken, waarvoor België jaarlijks vergunning tot het uitvoeren van baggerwerk vraagt."¹²⁵

Kortom: de minister zat met de vraag of België alleen de mogelijkheid wilde hebben om snel te kunnen reageren als de bestaande situatie verslechtert dan wel zonder officiële toestemming wilde starten met verdieping van de Westerschelde. Men kan uit deze brief opmaken dat Verkeer en Waterstaat er op dat moment toe neigde het laatste aan te nemen.

De Directie Zeeland stelde inderdaad voor het verzoek van België om te mogen baggeren in de Overloop van Hansweert te weigeren. De bestaande diepte was immers voldoende gezien de diepte van andere delen van de Westerschelde en de diepgang van de tot dan toe naar Antwerpen varende schepen. Nu dit

verzoek inwilligen toestaan betekende in hun ogen dat België later met recht zou kunnen vragen op andere drempels te mogen baggeren tot op overeenkomstige diepten – en zo zou op een gemakkelijke manier een verdieping van de Westerschelde gerealiseerd kunnen worden. Toestemming geven zou ook betekenen dat Nederland in de toekomst moeilijk meer in andere riviervakken maximumbaggerdiepten zou kunnen aanwijzen, terwijl men daar toch over zat te denken. Minister Westerterp had in zijn brief aan Buitenlandse Zaken dit standpunt al enigszins afgezwakt. Hij stelde voor slechts een voorbehoud te maken voor het baggerwerk bij Hansweert, dat de diepte niet groter mocht worden dan L.W.- 100 dm, wanneer het baggerwerk een ongunstig effect zou blijken te hebben op de vaargeul in het Middelgat en wanneer uit waterstaatkundige studies zou blijken dat een bepaald maximum noodzakelijk is. Buitenlandse Zaken was het hier niet mee eens. Mr Keiser van de Hoofddirectie formuleerde de reactie van Buitenlandse Zaken als volgt:

"Het Ministerie van Buitenlandse Zaken maakt bezwaar tegen het stellen van evenvermeld voorbehoud. Het Ministerie acht dit voorbehoud ongewenst en overbodig. Zolang waterstaatkundige studies de noodzaak, aan verdergaande verdieping van de Westerschelde een halt toe te roepen, niet hebben aangetoond, zou het maken van bedoeld voorbehoud in België een onnodig ongunstige indruk wekken; zulks is inopportuun met het oog op de Bath- en Baalhoekbesprekingen."¹²⁶

Keiser had kans gezien een compromis te bereiken met Buitenlandse Zaken. In de vergunning zou staan dat Nederland onderzoek naar de effecten van het baggerwerk zou doen en te zijner tijd België daarover zou berichten. Naar onze mening heeft dit weinig weg van een compromis. Het baggerwerk zou worden toegestaan en de mogelijkheid tot ingrijpen was nihil. Keiser vond het echter een goede afspraak:

"Aangezien het compromis zoveel mogelijk tegemoet komt aan de strekking van het rapport der directie Zeeland lijkt overleg met deze directie niet nodig."¹²⁷

Een passage die een buitenstaander het idee geeft, dat Keiser toch wel enige kritiek uit Zeeland verwachtte.

Opvallend genoeg werd zelfs de door Keiser voorgestelde zinsnede niet gehandhaafd. Het hoofd van de toenmalige afdeling N (Vaarwegen) van de Hoofddirectie achtte

"het beter geen voorbehoud of vermelding in de baggervergunning 1974 op te nemen betreffende het onderzoek naar de gevolgen van een verdieping van de drempels, maar deze kwestie (eerst) in de Technische Schelde Commissie te behandelen, waarna kan worden gezien of en, zo ja, hoe de zaak ware te regelen in een volgende vergunning voor de Belgische baggerwerken op de Westerschelde".¹²⁸

Hiertoe werd nu uiteindelijk besloten. Al met al was er dus niets meer over van wat de Directie Zeeland had bedoeld, te weten: de mogelijkheid van ingrijpen expliciet vermelden.

Desondanks bleef het nodig plannen te maken over de wijze waarop de Belgische wensen over verdieping van de Westerschelde in de hand gehouden zouden kunnen worden. Een complicatie daarbij was dat in alle jaarlijkse vergunningen niet van onderhoudsbaggerwerk maar slechts van baggerwerk in het algemeen werd gesproken. Maximale diepten waren nog nooit opgenomen. België kon dus eigenlijk in praktijk al het onderhoudsbaggerwerk uitbreiden tot 'verbetering'; de bepaling dat het werk in overleg met de HID Zeeland moest geschieden deed daar weinig aan af. Vandaar dat ir Streefkerk in november 1976 rapporteerde:

"Geconstateerd kan worden, dat België in de afgelopen jaren de meeste drempels inderdaad heeft verdiept (...). Men moet er rekening mee houden, dat binnenkort op alle drempels in de hoofdscheepvaartgeul naar Antwerpen een diepte van G.L.L.W.S. - 12 m aanwezig zal zijn. (...) Bij een zodanig gebruik van de vergunning is gevaar voor het rivierbelang en andere Nederlandse belangen aanwezig."¹²⁹

Voordat echter besloten kon worden om inderdaad maximumdiepten in de vergunning op te nemen leidde een andere zaak de aandacht af: België en Nederland startten onderhandelingen over een algemene afspraak om de gehele vaargeul in de Westerschelde met één voet te verdiepen, de 'kleine verdieping', zoals deze Belgische wens al snel genoemd werd. De beperkte verdieping van één voet werd echter eerst in mei 1981 echt toegestaan. In de Technische Scheldec commissie was de zaak al eerder rond, maar het wachten was op overeenstemming over de 'Grote Beschikking' (betreffende vervoer van gevaarlijke stoffen), waar Nederland eerst een accoord over wilde hebben.

Toen was echter al wel overeengekomen (1979), dat de Technische Scheldec commissie een studie zou uitvoeren naar de gevolgen van een 48/43-voets verdieping, zoals België wenste (nu de plannen voor het Baalhoekkanaal en de bochtafsnijding bij Bath op de lange baan waren geschoven). De uitkomsten van dit onderzoek zouden gebruikt worden in de Nederlandse besluitvorming over de verdieping.

België kreeg geen toestemming de 43/48-voetsverdieping vast gedeeltelijk uit te voeren, zo deelde de minister van Verkeer en Waterstaat in oktober 1983 aan de minister van Openbare Werken mee. Buitenlandse Zaken was het hier mee eens.¹³⁰ Een nieuwe één-voetsverdieping was door België gevraagd in juli 1983. In Nederland werd dit beoordeeld als een tactiek om de gewenste diepte van 43'/48' voetje voor voetje bereiken. Men dacht dat België, nu het onderzoek van de Technische Scheldec commissie twee jaar vertraagd was, alvast een gedeelte van de verdieping wilde uitvoeren, om zo al een eind op weg te zijn wanneer de gehele procedure rond zou zijn na een accoord over de grote verdieping.¹³¹ Nederland had een uitgebreid (inspraak)procedure als voorwaarde gesteld, met advisering door de Raad van de Waterstaat en ook parlementaire goedkeuring. Opvallend genoeg ging België hier zonder morren mee accoord. Een dergelijke procedure geeft immers opposanten van het plan de kans om op verschillende momenten te protesteren.

Het verzoek om een tweede beperkte verdieping en daarbij aansluitende verzoeken voor verdieping van de monding van de Westerschelde werden later herhaald, maar worden tot op vandaag geweigerd, onder verwijzing naar de afspraken over de koppeling en de werkzaamheden van de commissie-Davignon/Biesheuvel - ook weer in 1988.¹³² Voordat de Watervrdragten in het

parlement behandeld worden "zal van Nederlandse zijde geen medewerking kunnen worden verleend aan een gedeeltelijke uitvoering van deze verdieping", zo schreef minister Smit-Kroes aan haar Belgische collega Olivier.¹³³ Dat de Antwerpse autoriteiten hier niet gelukkig mee zijn is al eerder gememoreerd.

Inmiddels heeft de Technische Scheldecommissie in juni 1984 het studierapport afgerond.¹³⁴ Vele aspecten van de verdieping kwamen daarin aan de orde: getijregime, stormvloedbeheersing, zandhuishouding, oeververdediging, visserij, milieu, recreatie en natuurlijk de ontwikkeling van de scheepvaart. Verder werd de omvang van de nodige werken (verdiepingsbaggerwerk, opruiming hindernissen en wrakken, onderhoudsbaggerwerk en oeverbescherming) aangegeven. In het mondingsgebied zou de verdieping een baggerwerk vergen van 56 à 64 mln m³ en in de Westerschelde 12 à 17 mln m³, in totaal 68 à 81 mln m³. Men verwachtte dat het onderhoudsbaggerwerk in de Westerschelde zal toenemen tot circa 19 mln m³ per jaar, dat is circa 6,7 mln m³ meer dan nu.¹³⁵ De kosten van de verdieping worden geraamd op 300 à 371 mln gulden, met extra jaarlijkse kosten van bijna 32 miljoen gulden.¹³⁶

Door de gemengde subcommissie van de TSC werd geconcludeerd dat onder bepaalde omschreven voorwaarden de verdieping zou kunnen worden uitgevoerd

"zonder belangrijke wijziging van het regime van de Westerschelde, zonder gevoelige aantasting van zijn grote ecologische waarde, zonder de veiligheid van het scheepvaartverkeer te verminderen en de risico's voor bevolking en milieu te vergroten."¹³⁷

De Zeeuwse Milieufederatie had belangrijke kritiek op het rapport. Niet alleen was men van mening dat onvoldoende duidelijk was geworden hoe het milieu beschermd zou worden, maar ook vond men dat de Nederlandse ingenieurs zich te coöperatief hadden opgesteld:

"Nergens blijkt, dat de groep schepen die door 1 meter extra diepgang – niet meer, niet minder – kan binnenkomen, net doorslaggevend is voor de 'concurrentiële positie' van Antwerpen(..) Door de Belgische gegevens op dit wezenlijke punt niet te toetsen, hebben de Nederlanders zich door hun Zuiderburen effectief laten inpakken."¹³⁸

Deze kritiek van de Zeeuwse Milieufederatie is niet zonder grond. De Nederlandse opstelling is opvallend, maar past toch in de beleidslijn om niet de indruk te wekken dat men België wil bevoogden.

De situatie werd door al deze verwickelingen tamelijk ondoorzichtig. België wilde het liefst zo snel mogelijk de 43'/48'-verdieping laten starten of anders een geringe verdieping. Nu beide nog niet konden aanvangen, is het niet onverwacht dat de discussies over al of niet te diep baggeren door België bij het onderhoudsbaggeren voortduurden. Nederland wilde een dergelijke 'illegale' verdieping niet accepteren uit een oogpunt van onderhandelingspositie (de koppeling) en uit een oogpunt van directe belangen: verhoging van de baggerintensiteit kon gevolgen hebben voor het milieu en de oeververdediging. Daarom zijn sinds de vergunning voor 1980/1981 maximumdiepten opgenomen, voor de baggerlocaties bij Borssele, Bath, Valkenisse en Hansweert. Dat maximum werd bepaald aan de hand van gemiddelde waterdiepten in 1979 en vastgesteld in de Technische Scheldecommissie.¹³⁹

Men hoopte het baggeren zo in de hand te kunnen houden. Het tegendeel bleek waar. Het hoofd van de directie Zeeland schreef in december 1982 (toen dus ook al gebaggerd werd in het kader van de 'kleine verdieping'):

"Gebleken is, dat ondanks deze verscherping van de voorschriften de baggerwerken op de drempels van Bath, Borssele en de Overloop van Hansweert tot een aanzienlijke overschrijding van de toegestane baggerdiepte hebben geleid."¹⁴⁰

Plaatselijk ging het zelfs om 10 tot 27 dm overschrijding.¹⁴¹ Er vond een bespreking over plaats tussen Nederlandse (directie Zeeland) en Belgische ingenieurs. Daar werd erkend dat het niet mogelijk is om exact tot een bepaalde diepte te baggeren, gezien de moeilijke omstandigheden. België stelde dat geconstateerde overdiepten een tijdelijke zaak waren, omdat verwacht kon worden dat direct na het baggeren de aanzanding sneller zou verlopen en dus de diepte wellicht alsnog de juiste zou worden.

"De extra verdieping van enkele drempels is dus van tijdelijke aard en schaadt de Nederlandse onderhandelingspositie niet",

concludeerde de hoofdingenieur-directeur van de directie Zeeland ir O.H. Boom. Hij voegde eraan toe:

"Ik heb niet het idee dat hier van boze opzet sprake is. (...) Gezien het geschetste constructieve onderhoud van 6 januari jl. geef ik in overweging geen reprimandes op hoog niveau uit te delen en nog scherpere bepalingen uit te vaardigen, die op bevoogding lijken."¹⁴²

Opvallend genoeg is het nu de directie Zeeland die de Belgen in bescherming neemt. Buitenlandse Zaken, altijd gebrand op een goede verhouding met de buurlanden, nam deze zienswijze natuurlijk over en schreef bij het verlenen van de vergunning voor 1983:

"Het Ministerie spreekt de verwachting uit dat op deze wijze voortaan zal worden voorkomen dat bij het uitvoeren der baggerwerken de plaatselijk toegestane maximale baggerdiepten worden overschreden."¹⁴³

Maar de kwestie was niet opgelost. Weer werden overschrijdingen geconstateerd, die niet door natuurlijke ontwikkelingen veroorzaakt konden zijn. Streefkerk vroeg opheldering aan ir Belmans van de Antwerpse Zeediensten. Belmans poneerde, dat de door Nederland vastgestelde maximumdiepten beschouwd moesten worden als gegarandeerde diepten voor de scheepvaart, en dus was een extra marge nodig. Natuurlijk was dat nooit de Nederlandse bedoeling geweest. Streefkerk kon Belmans niet overtuigen dat zijn interpretatie fout was.¹⁴⁴

De directie Zeeland poogde de kwestie op te lossen door een stringentere controle. België werd in de vergunning voor 1984 verplicht vaker te peilen, en per twee weken een baggerprogramma te maken. Het optimisme in Zeeland bleef bestaan. Het hoofd van de directie, ir Boom, schreef:

"Ik constateer bij voortdurend dat bij de Antwerpse Zeediensten de wil aanwezig is om de zaak tot een bevredigend eind te brengen."¹⁴⁵

Nogmaals wordt hiermee de bereidwillige opstelling van de Nederlandse waterstaatsingenieurs getoond. Veel effect heeft het echter tot op heden niet gehad; de onderhandelingen over de verdieping zitten muurvast en de problemen met betrekking tot de maximumdiepten bestaan nog steeds. Er is zo een duidelijk 'twee sporen-beleid' te constateren: een harde, 'politieke' weigering om officieel in te stemmen met een verdieping zonder diplomatieke afspraken, maar tegelijk enige terughoudendheid in het veroordelen van ongeoorloofde overschrijdingen van de maximum-baggerdiepte (om diplomatieke redenen). Ook blijkt dat in deze jaren niet langer sprake was van een tekort aan informatie over de Belgische beleidsvoornemens. De directie Zeeland schatte de wensen van de Belgen goed in en had direct in de gaten waar het toelaten van overschrijding van de maximum-baggerdiepten op uit zou lopen.

In de volgende twee paragrafen worden aspecten van het baggeren in de Westerschelde behandeld, die vooral in de laatste jaren in de discussie zijn betrokken: het storten van de specie buiten de vaargeul in de Westerschelde en het instandhouden van de oeververdediging.

6.4 Specieberging en milieubeheer

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de milieu-aspecten van het baggeren in de Westerschelde. Als problemen hierbij zijn te onderscheiden:

- De zandhuishouding van de Westerschelde, met daaraan gekoppeld de vraag in hoeverre België gebaggerd zand mag wegvoeren.
- Het storten op Nederlands grondgebied van (vervuilde) specie uit de Belgische Schelde.
- Het baggeren in de Westerschelde en buiten de vaargeul weer terugstorten van de specie. Het baggeren in de Westerschelde is momenteel, gezien de sterke verontreiniging van de bodem, schadelijk voor het milieu: het brengt verontreinigde stof in contact met het ecosysteem van de Westerschelde.

6.4.1 Een tekort aan stortplaatsen

Vanaf het einde van de 19e eeuw werd specie afkomstig uit het Belgische gedeelte van de Schelde buiten de vaargeul in de Ooster- of Westerschelde gestort. België vroeg hier verschillende malen om en Nederland maakte daar geen bezwaar tegen. Op de Schelde was immers inderdaad geen geschikte locatie te vinden.

Het eerste ons bekende geval dateert uit 1894. Nederland ging accoord met het storten van de specie op Nederlands grondgebied, omdat de aannemer een locatie in een uithoek van de Oosterschelde op het oog had.¹⁴⁶ De hoofdingenieur van de Waterstaat Hooff schreef:

"nadeelige gevolgen van grondstorting zijn voor de Nederlandsche belangen niet te verwachten."¹⁴⁷

Er zijn vele voorbeelden te vinden van deze gang van zaken, tot in recente tijden toe. Het ging echter steeds om incidentele gevallen, als de Belgen de

specie echt nergens konden gebruiken.

Het terugstorten van uit de Westerschelde gebaggerde specie naast de vaargeul heeft een, voor het verstaan van de latere ontwikkelingen, belangrijke voorgeschiedenis. België werd bij de eerste baggerwerken aan het begin van de 20e eeuw verplicht de specie af te voeren naar België. Nederland voerde bij die gelegenheden aan geen geschikte locatie te hebben nabij de baggerplaatsen in de Westerschelde. Als gevolg van deze weigering kon België in de discussie (eind jaren twintig) over het al of niet betalen voor het wegvoeren van de specie met recht wijzen op het ontbreken van alternatieven.¹⁴⁸

Begin jaren dertig speelde het Nederlands beleid de Belgen een andere mooie troef in handen, toen de Rijkswaterstaat nachtbaggeren verbood met als argument dat dit de veiligheid van de scheepvaart zou schaden en dat het toezicht op het storten te gering was. Logischerwijs antwoordde de Belgische secretaris-generaal van Openbare Werken Delmer dat in dat geval wegvoering van de specie noodzakelijk was. Tactisch gezien lijken deze reacties van de Nederlandse overheid dus niet erg sterk. Wel wordt duidelijk dat ook al in het Interbellum het (toezicht op het) storten een belangrijke rol speelde. Zeker ook omdat de directie Zeeland weinig positieve ervaringen had met de wijze waarop de "rijksaannemer" zorg droeg voor het op de juiste plaats storten van de specie.¹⁴⁹

In de jaren dertig werd in Nederland het gebrek aan stortplaatsen als nijpend ervaren, zeker in relatie tot de wens België te laten betalen voor wegvoering. Uit een onderzoek (1938) van P.P.A. Jansen, werkzaam bij de Studiedienst, bleek dat er op langere termijn eigenlijk nog maar één stortplaats echt voldeed (want nabij de baggerplaatsen en omvangrijk genoeg): de Schaar van Valkenisse.¹⁵⁰ De ontwikkeling van de alle gebruikte stortplaatsen werd vanaf toen nauwkeurig bijgehouden. Om die reden werden de aangegeven stortplaatsen nogal eens gewijzigd.

Toch meenden de Belgische autoriteiten, na de Tweede Wereldoorlog, dat de ontwikkeling van de stortplaatsen nog niet genoeg werd gevolgd. In 1957 schreef het hoofd van de Antwerpse Zeediensten J. Blockmans aan het hoofd van de directie Zeeland J.H. van der Burgt,

"Door het voortdurend storten van baggerspecie voortkomende van de onderhoudsbaggerwerken op de nu gebruikte plaatsen der Westerschelde, vertonen deze gevoelige aanzandingen. Dit is reeds jaren het geval met de Appellzak en het Schaar van de Noord. Ik heb bijgevolg de eer U te vragen de mogelijkheid te willen inzien om ons bijkomende stortplaatsen toe te wijzen."¹⁵¹

Blockmans gaf daarbij enkele mogelijkheden aan, waarmee Van der Burgt accoord ging.¹⁵²

Ook aan Nederlandse zijde groeide in deze periode het onbehagen over de bestaande regeling met het storten van specie. Want terwijl wel elk jaar – na 1939 – een baggervergunning werd gegeven, was de regelgeving voor het storten nog veel minder ontwikkeld. Immers, in de vergunning stond alleen vermeld dat het hoofd van de directie Zeeland met de keuze van stortplaatsen accoord moest gaan. Inmiddels was de directie het overzicht van welke stortplaatsen nu waren toegestaan volledig kwijtgeraakt. Vandaar dat ir T. Groot van de Studiedienst in 1957 erop aandrong het storten elk jaar vooraf in de vergunning te regelen en niet meer te volstaan met ad hoc-goedkeuringen. Dus moest elk jaar exact

worden aangeven op welke locaties gestort zou mogen worden. Tegelijk zou dit het voordeel hebben dat de studie naar de ontwikkeling van het rivierbed op een hoger niveau gebracht zou kunnen worden.¹⁵³ Het hoofd van de directie Zeeland ir J. Zuurdeeg was het hiermee eens. In een brief aan het hoofd van de Antwerpse Zeediensten ir A. Codde werden alle in het verleden toegestane stortplaatsen nu exact omschreven, vanaf 1939 af, en verschillende locaties afgevoerd. De Belgen werd gevraagd met deze indeling rekening te houden bij hun jaarlijkse overzichten van baggeren en storten.¹⁵⁴ Een reactie van de zuiderburen bleef echter lange tijd uit.

De arrondissementsingenieur Vlissingen ir Streefkerk zag zich dan ook in 1965 genoodzaakt erop terug te komen; ook toen was nog steeds geen antwoord van de Belgen binnen.¹⁵⁵ Zijn aandringen had gevolg. In december 1965 berichtte de Belgische overheid, dat men met de meeste voorstellen accoord ging, maar ook enkele afgevoerde stortplaatsen wilde behouden of zelfs uitbreiden (de Appelzak en het Schaar van de Noord) en enkele aangehouden stortplaatsen niet meer nodig had (de bocht van Walsoorden o.a.).¹⁵⁶ In de uiteindelijk beslissing van de Rijkswaterstaat werd aan de meeste verlangens van de Belgen tegemoet gekomen.¹⁵⁷

In Nederland was men met deze regeling tevreden. In België echter niet. Het hoofd van de Antwerpse Zeediensten ir J. Verschave vroeg namelijk in de zomer van 1967 aan het hoofd van de directie Zeeland ir Zuurdeeg

"of het niet mogelijk zou zijn de gebaggerde hoeveelheden blijvend te onttrekken aan de Westerschelde en of Nederland geen terrein in de omgeving van de rivier zou kunnen beschikbaar stellen",

omdat het terugstorten in de rivier min of meer een kringloop ten gevolge heeft.¹⁵⁸ "Het onderhoudsbaggerwerk zou daardoor in de toekomst kunnen verminderen."¹⁵⁹ In Zeeland werd als vervolg op dit verzoek actie ondernomen. De directie Benedenrivieren werd verzocht er aandacht aan te besteden. De dienstkringen van de directie Zeeland werd gevraagd te kijken of deze in de nabije toekomst specie nodig hadden bij de uitvoering van (waterbouwkundige) werken. De arrondissementsingenieur Vlissingen ir Streefkerk antwoordde echter met betrekking tot het nut van het bergen van specie op de wal:

"Na overleg met mijn ambtgenoot van de Studiedienst ben ik tot de conclusie gekomen, dat (in tegenstelling tot de sterke overtuiging van Ir. Verschave) de verbetering in het 'hydraulisch regiem van de zeearm' niet bij voorbaat vaststaat."

Er zou nog veel studeren en experimenteren nodig zijn. Want het was eigenlijk nog volstrekt dubieus of het onttrekken van zand aan de Westerschelde niet zou kunnen leiden tot een bredere in plaats van een diepere geul. Streefkerk voegde eraan toe:

"Overigens moge ik nog opmerken, dat het niet geheel duidelijk is waarom België aan Nederland vraagt om toepassingsmogelijkheden voor de baggerspecie. Het is mij gebleken, dat in de omgeving van Antwerpen grondwerken t.b.v. de wegeaanleg worden aanbesteed, die vrij veel zand vragen. Enige Nederlandse aannemers hebben zich de laatste tijd tot mij gewend voor zandhaling in de Westerschelde, teneinde te kunnen

inschrijven op een bestek voor bedoelde wegeaanleg. Weliswaar geschiedt deze aanleg onder supervisie van een 'intercommunale vereniging' en niet onder directie van de Belgische waterstaat, maar het geheel blijft voorschans een onbegrijpelijke aangelegenheid."

Daarom stelde Streefkerk voor de zaak in de Technische Scheldec commissie te brengen en met ir Verschave overleg te voeren om meer duidelijkheid te krijgen over stortmogelijkheden op Belgisch gebied en de Nederlandse bedenkingen over te brengen.¹⁶⁰

Inderdaad werd het in de Technische Scheldec commissie besproken. In een Belgische nota werd geconstateerd, dat Nederland nooit stortterreinen had aangegeven en dat daarom de niet afgevoerde specie wel teruggestort moest worden.

"De diepten in de vaargeulen en het hydraulisch regime van de zeearm zouden ongetwijfeld verbeteren, moest al dat zand geheel of gedeeltelijk gedurende enkele jaren voor goed uit de Schelde kunnen verwijderd worden en op terreinen aan de wal kunnen opgespoten en geborgen worden."

De Belgen vroegen daarom Nederland stortterreinen aan te wijzen (buitendijkse schorren). Men zou de specie mogelijk kunnen gebruiken bij dijkversterking en wegeaanleg. Verder kondigden de Belgen aan ook een gedeelte van de specie te kunnen gebruiken, voor de bouw van een waterontzoutingsinstallatie nabij de grens.¹⁶¹

Tijdens de vergadering legde Nederland er de nadruk op dat de gunstige gevolgen van onttrekking van zand aan de Westerschelde (nog) niet bewezen waren en dat landbouw- en natuurbeschermingsbelangen beschermd moesten worden. Maar op beperkte schaal zou het wel mogelijk zijn specie op te slaan om die later bij bouwwerken te gebruiken - gedacht werd aan de Appelzak.

"De beide delegaties stellen vast dat dit vraagstuk nog niet opgelost kan worden maar nader bezien zal worden; voor zover mogelijk zal men voor Nederlandse werken gebruik blijven maken van voor België gebaggerd en in stortplaatsen gedeponseed zand."¹⁶²

Het verdere overleg leverde echter geen structurele oplossingen op. Tot op heden is het constant een moeizame zaak gebleven om voldoende geschikte stortlocaties te vinden.

6.4.2 Verontreinigd slib

Bij dit alles werd nog niet gesproken over het mogelijke gevaar voor het milieu van stortingen van baggerspecie. In de zomer van 1969 kwam dit voor het eerst ter sprake. De eerste maal bleek het achteraf slechts rook te zijn. Ir Streefkerk had "van buiten de dienst" vernomen dat BASF "zeer agressieve" stoffen gestort zou hebben in het winterbed van de Westerschelde, die bij hoog water in de stroom terecht zouden kunnen komen. Hij verzocht de dienstkring Hansweert een onderzoek in te stellen en eventueel monsters te sturen aan het RIZA.¹⁶³ In april 1970 antwoordde het hoofd van de dienstkring:

"Van chemisch afval is echter geen spoor te vinden. (..) Gelet op het vorenstaande stel ik u voor de bedoelde klacht voor kennisgeving aan te nemen en de zaak te deponeren."¹⁶⁴

Tegelijk speelde een kwestie waarbij het wel vaststond dat het om verontreinigd slib ging. België vroeg eind 1969 of er een mogelijkheid bestond om Belgische baggerspecie (vooral slib), afkomstig uit de terreinen van de BASF-fabriek bij Antwerpen, op Nederlands grondgebied in de Westerschelde te bergen. Daarover overlegde de Rijkswaterstaat in november 1969 met Bruggen en Wegen, te Bergen op Zoom. Het Bouwbureau Schelde-Rijnverbinding vond een mooie oplossing. België zou het waarschijnlijk verontreinigd slib mogen storten in een Nederlands depot voor de aanleg van de Rijn-Scheldeverbinding, maar onder twee voorwaarden: Nederland zou na 1971 een overeenkomstige hoeveelheid op Belgisch grondgebied mogen bergen en België moest officieel een vergunning aanvragen voor de specieberging.

Inderdaad werd door Bruggen en Wegen officieel toestemming gevraagd

"voor het bergen van 400.000 m³ baggerspecie op Nederlands gebied juist ten noorden van de schorren van Zandvliet."¹⁶⁵

Ir Streefkerk ging hiermee accoord en poogde Financiën te overtuigen dat een dergelijke ruil, zonder wederzijdse betalingen, ook voor Nederland nuttig zou zijn.¹⁶⁶ Maar de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat ir J. van de Kerk was niet geheel tevreden met deze regeling. Zoals gevraagd stuurde de minister van Openbare Werken J. de Saeger daarop een nieuwe (diplomatieke) vergunning-aanvraag aan de minister van Verkeer en Waterstaat Bakker, met daarin dezelfde constructie. Hij eindigde:

"Het wederzijds storten van de specie zou aldus kunnen geschieden zonder heffing van rechten. Indien U kan instemmen met een oplossing van het probleem in deze zin, moge ik U verzoeken, Waarde Ambtgenoot, mij uw akkoord te willen betuigen en mij desgewenst de nodige vergunning toe te sturen voor het storten van dit slib op Nederlands grondgebied."¹⁶⁷

Domeinen ging nu inderdaad accoord met de regeling.¹⁶⁸

Dergelijke zaken werden daarna vaker op een analoge wijze, in goede samenwerking, geregeld. Een voorbeeld: in december 1972 vroeg de Belgische aannemersmaatschappij N.V. J. Prins van Wijngaarden aan de directie Zeeland of 600.000 m³ specie, afkomstig van werken aan het Rodenhuisdijk in Gent, in de Westerschelde gestort zouden mogen worden.¹⁶⁹ De Rijkswaterstaat ging accoord mits de aannemer van tevoren duidelijk zou maken dat er geen verontreiniging in de specie zou zitten. Men wees een stortlocatie 10 km van Terneuzen aan.¹⁷⁰

Desondanks, het probleem van het tekort aan stortplaatsen bleef bestaan. Zeker in de jaren zeventig, toen gedacht werd aan het uitvoeren van de bochtafsnijding bij Bath en de aanleg van het Baalhoekkanaal, werd het een nijpend probleem. De waterstaatsingenieurs in de Technische Scheldec commissie spraken er vaak over. In de vergadering van maart 1972 werd besloten een concrete toekomstverkenning uit te voeren. De Belgen schreven daar een nota over. Verschillende locaties zouden onbruikbaar worden wanneer de werken bij Bath en Baalhoek uitgevoerd zouden worden en de afstanden zouden toenemen.¹⁷¹ Een perspectief dat structurele oplossingen nog wenselijker

maakte.

In dezelfde periode groeide de bezorgdheid over de grote hoeveelheden zand die aan de Westerschelde onttrokken werden. Dit zou de zandhuishouding kunnen verstoren en eigenlijk moest geconstateerd worden dat dit reeds gebeurde, met alle nadelige gevolgen voor de geulen en de oevers vandien. Voordat de vergunning voor 1978 werd toegekend, werd in Nederland over deze zaak overleg gevoerd. Ir Streefkerk vond maatregelen om verdergaande ontzanding tegen te gaan noodzakelijk, gezien de rapporten van de Studiedienst. Hij stelde voor de Belgische wegvoering van zand in 1978 te binden aan een maximum van 2,5 miljoen m³ en voor de verdere toekomst een verdere verlaging te overwegen. Zo zou tegelijk tegemoet gekomen worden aan Nederlandse zandwinners die zich gedupeerd voelen.¹⁷² Dit plan werd echter niet uitgevoerd. Vooral bij Buitenlandse Zaken voelde men er niets voor België op deze manier te irriteren – althans, zo dacht men dat de Belgen het zouden interpreteren. Een meer geleidelijk aanpak werd aanbevolen. In 1978 kwam daarom in de Technische Scheldecommissie een Nederlands voorstel ter sprake om eventueel de naar België af te voeren hoeveelheid baggerspecie te beperken. Het bleek inderdaad mogelijk om met de Belgen afspraken te maken over stabilisering van de afvoer van zand. Als gevolg daarvan werd in de baggervergunning voor 1980–1981 bepaald:

"In het licht van het streven naar een evenwichtige toestand met betrekking tot de zandbalans van de Westerschelde is voorwaarde nr. 6 zodanig aangepast, dat de verkregen bodemspecie tot niet meer dan een jaarlijkse hoeveelheid van 2,3 miljoen m³ (in profiel gemeten) naar België mag worden afgevoerd."¹⁷³

In 1986 werd deze maximale hoeveelheid naar België af te voeren specie verlaagd tot 1 mln m³, "gezien de negatieve zandbalans van de Westerschelde".¹⁷⁴ Maar ook deze grens werd in de praktijk nooit benaderd.

Een volgende kwestie met betrekking tot het storten van baggerspecie had zich inmiddels aangediend. De directie Zeeland maakte zich steeds meer zorgen over het feit, dat België aanzienlijke hoeveelheden specie van het Belgische deel van de Schelde in de Nederlandse Westerschelde stortte en daar vaak niet apart toestemming voor vroeg – en zeker niet officieel. Meestal werd dit onderhands en mondeling geregeld. Het hoofd van de directie Zeeland ir O.H. Boom schreef daarom aan directeur-generaal ir J.W. Tops (met betrekking tot de baggervergunning voor 1980–81):

"De kwaliteit van deze specie welke afkomstig is uit de omgeving van Antwerpen is naar verwachting van dien aard, dat zich hierin meer waterverontreinigende stoffen bevinden dan in de specie ter plaatse van het stortgebied.

Het is naar mijn mening dan ook gewenst, dat in het vervolg voor het storten van specie, afkomstig van Belgisch grondgebied, in het Nederlands gedeelte van de Westerschelde, een afzonderlijke vergunning wordt verleend, welke door de Belgische autoriteiten in voorkomende gevallen tijdig bij mijn dienst moet worden aangevraagd. In de vergunning is daarom vermeld dat dit storten niet is toegestaan."¹⁷⁵

Later werd echter dit voorstel door de directie Zeeland weer ingetrokken. Ir Boom was bij nader inzien van mening dat een dergelijke regeling niet thuishoorde in de bestaande jaarlijkse vergunning die immers alleen handelde over baggeren in de Westerschelde.¹⁷⁶ Het probleem van de stortingen van vervuilde slib van Belgisch grondgebied was daarmee echter niet opgelost. Pas twee jaar gelden werd er voor het eerst een regeling getroffen, in samenhang met een volgend punt: het baggeren in een vervuilde Westerschelde.

Het probleem van het baggeren op de verontreinigde Scheldebodem werd vooral belangrijk nadat het pretentieuze 43/48-voets-verdiepingsprogramma voor de Westerschelde gelanceerd was. Een dergelijke grootschalige verdieping houdt logischerwijs in dat de hoeveelheid te verwerken baggerspecie sterk toeneemt. De directie Zeeland voorzag grote problemen met het storten, wanneer dat zou moeten plaatsvinden op een plaats nabij de baggerlocatie, op een voor het milieu onschadelijke plaats en op een plaats waar geen gevaar bestaat voor het terugstromen van baggerspecie in de vaargeul.¹⁷⁷

6.4.3 Stortvergunningen

Dat het terugstorten van baggerspecie gevolgen kon hebben voor het milieu was natuurlijk al langer bekend. Het terugstorten is vergunningplichtig op grond van de Rivierenwet en/of het Baggerreglement. Maar speciaal om mogelijke milieu-schadelijke effecten te vermijden is inmiddels voor het terugstorten ook een vergunning nodig op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO). Opvallend is dat het, zeker voor wat de baggervergunning aan de Belgische staat betreft, lange tijd duurde voordat deze regeling in het kader van de in 1969 effectief geworden WVO uitgevoerd werd.¹⁷⁸ Dit had verschillende redenen. In de eerste plaats werd in de jaren zeventig prioriteit gegeven aan het tegengaan van schadelijke lozingen. Het reguleren van de specieberging kwam pas daarna aan de orde. In de tweede plaats bleek het speciaal voor de Westerschelde moeilijk om een adequate norm voor de mate van vervuiling van slib te ontwikkelen. En tenslotte bleek hier weer eens dat de Belgische vergunning buiten de normale regels voor het baggeren valt. Om de Belgen niet nodeloos voor het hoofd te stoten werd de vergunning lange tijd ongewijzigd gelaten en bleef het toezicht op het al of niet storten van verontreinigd slib berusten bij het hoofd van de directie Zeeland.

Dit beleid moest worden herzien toen de druk toenam, vanuit de milieubeweging, maar ook van de Hoofddirectie, om de Belgen niet anders te behandelen dan particuliere baggeraars. Het had tot gevolg dat minister Smit-Kroes het volgende schreef aan haar collega van Buitenlandse Zaken mr H. van den Broek:

"In Uw nota aan de Belgische Ambassade ware voorts mee te delen dat het in het kader van het in Nederland gevoerde beleid op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, welke wet strekt ter bescherming van de kwaliteit van de oppervlaktewateren, in de bedoeling ligt dat per 1 juli 1985 voor alle gevallen van stortingen van baggerspecie in oppervlaktewater een vergunning krachtens die wet dient te worden aangevraagd. Dit beleid zal in principe ook gevolgd moeten worden bij het terugstorten van baggerspecie in de Westerschelde door België, met dien

verstande dat voor België een ingangsdatum zal worden gekozen, zodanig dat zijn regering tijdig een vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zal kunnen indienen.

Het ware wenselijk de Belgische Ambassade nu reeds mede te delen dat de waterkwaliteits-aspecten van het storten van de specie in de Westerschelde in 1986 geregeld dienen te zijn op een wijze die past in het beleid van de Nederlandse overheid."¹⁷⁹

De directie Zeeland vervaardigde tegelijkertijd (februari 1985) een uitgebreide notitie over 'de WVO-baggerproblematiek'. Uitgangspunt daarbij was:

"Het is onverkoopbaar dat aan bv. België (Antwerpen) soepeler regels zouden worden gesteld als aan vergelijkbare Nederlandse havens, zoals Rotterdam en Vlissingen."

Geconstateerd werd dat de vervuiling van de Westerschelde vooral afkomstig is van het Belgische deel van de Schelde. Het leek de directie praktisch onmogelijk om de verplichte vergunningen op grond van de WVO al per 1 juni 1985 te verlenen; daarom zou men eerst nog maar moeten blijven werken met de bestaande, deels op het Baggerreglement gebaseerde, jaarvergunningen.¹⁸⁰

Per 1 mei 1986 werd echter het in bezit hebben van een WVO-stortvergunning verplicht gesteld. Daarom dienden de Belgen in het najaar van 1985 drie vergunning-aanvragen in: voor het baggeren zelf, zoals al sinds 1937 gebeurt, en twee WVO-vergunningen: een voor het terugstorten van de baggerspecie in de Westerschelde naast de vaargeul en een voor het storten van in de (Belgische) Schelde gebaggerde specie. In de verleende baggervergunning voor 1986 werd dan ook vermeld:

"Behoudens de baggerspecie afkomstig van de drempel van Zandvliet, is het niet toegestaan specie van Belgisch grondgebied op Nederlands grondgebied te storten. Bovendien zal, nadat is beschikt op de beide door België ingediende verzoeken ter verkrijging van vergunningen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, het (terug)storten van de baggerspecie in de Westerschelde in overeenstemming moeten zijn met de beschikkingen."¹⁸¹

Hiermee werd dus voor het eerst het (terug)storten van baggerspecie in afzonderlijke regelgeving vastgelegd. Tegelijk was zo de basis gelegd voor een effectief milieubeheer, maar naar de mening van de Zeeuwse Milieufederatie was dit toch een erg wankel basis. De provinciale milieubeweging bleef aandringen op een strengere aanpak van het storten van specie uit België in het Nederlandse deel van de Westerschelde, iets wat in een ruime interpretatie van de baggervergunning vaak al of niet oogluikend werd toegestaan. In mei 1986 kreeg de Zeeuwse Milieufederatie van de Rijkswaterstaat te horen, dat minister Smit-Kroes gesproken had met de Belgische minister van Openbare Werken L. Olivier over het in de Westerschelde storten van verontreinigde baggerspecie, afkomstig uit de Schelde op Belgisch grondgebied. Olivier had daarbij aangegeven dat aan Belgische zijde "de principiële bereidheid bestaat" niet langer hun vervuilde specie in de Westerschelde te storten.¹⁸² Hoe hard was deze toezegging?

Al snel bleek die bereidheid inderdaad te bestaan. Bij de Raad van State, waar de Zeeuwse Milieufederatie over deze zaak een procedure had aangespannen, herhaalde de woordvoerder van Verkeer en Waterstaat dat België voortaan (zoals vermeld in de eerder aangehaalde baggervergunning voor 1986) expliciet een vergunning zou moeten aanvragen voor dergelijke stortingen. Onverwacht bleek het hoofd van de Antwerpse Zeediensten ir P. Roovers hiermee accoord te gaan: "Voorlopig kunnen wij leven met deze oplossing."¹⁸³ Daarmee werd de mogelijkheid geschapen voor opposanten om in beroep te gaan. De Belgische regering vroeg inderdaad om twee vergunningen: voor het storten van specie van de Westerschelde en van specie van de Belgische Schelde.

Voor wat betreft de specie die afkomstig is van het onderhoudsbaggerwerk in de Westerschelde voelde de Rijkswaterstaat zich, ook nu de Belgen officieel stortvergunningen hadden aangevraagd, (verdragsrechtelijk) gedwongen een geschikte stortplaats te vinden, terwijl ook de berging van specie uit de Schelde moeilijk volledig geweigerd kan worden. Daarmee komt de directie Zeeland steeds meer in conflict met gemeentelijke overheden die hun grondgebied willen vrijhouden van (mogelijk) verontreinigde specie. De gemeente Reimerswaal reageerde namelijk, direct toen bekend werd dat de Rijkswaterstaat in principe stortvergunningen wilde verlenen aan België, met het instellen van een 'aanlegvergunningensysteem'. Dit tot groot ongenoegen van de directie Zeeland. Via deze aanlegvergunningen wilde Reimerswaal voorkomen dat België, zoals in de ontwerp-beschikking van minister Smit-Kroes op de Belgische vergunningaanvragen stond vermeld, ruim 10 mln m³ verontreinigd slib zou mogen storten op slikken en schorren van Waarde. Men zou het pas toe willen staan wanneer bewezen werd dat de slib geen onherstelbare schade zou toebrengen aan de slikken en schorren.¹⁸⁴ De Belgische minister van Openbare Werken werd in kennis gesteld van door de gemeente in kennis gesteld van de Reimerswaalse maatregel.¹⁸⁵ Dat juist de gemeente Reimerswaal het initiatief hiertoe nam is niet verwonderlijk; op haar grondgebied bevinden zich de meeste stortlocaties en de gestorte specie is relatief het meest verontreinigd van alle specie uit de Westerschelde.

De directie Zeeland ging niet accoord met de instelling van het aanlegvergunningensysteem. Men meende daarvoor goede redenen te hebben. Naast meer juridische bezwaren over de bevoegdheid hiertoe van een gemeente, was de directie Zeeland er vooral verbolgen over dat met deze maatregel het in het recente verleden tot stand gekomen overleg over milieu-kwesties tussen Rijkswaterstaat, provincie en gemeenten aan de kant werd geschoven.¹⁸⁶ Het bezwaarschrift van de directie Zeeland werd op juridische gronden echter door de gemeenteraad afgewezen. De directie stapte vervolgens naar de Raad van State voor schorsing van dit besluit, vooral omdat het een zaak is die direct invloed heeft op de baggerwerkzaamheden: een stagnatie in het onderhoudsbaggerwerk zou het gevolg kunnen zijn van de Reimerswaalse maatregel, waardoor de veiligheid van de scheepvaart op de Westerschelde in het geding komt.¹⁸⁷ Inmiddels is bekend dat het voorbereidingsbesluit van de gemeente inderdaad door de Raad van State geschorst zal worden.

Hoewel hiermee de dreiging voor de voortgang van het baggerwerk op korte termijn is geweken, is wel duidelijk geworden dat de kwestie van de berging van specie een steeds belangrijker rol zal gaan spelen. Dat is al zichtbaar in het feit dat verschillende gemeenten het Reimerswaalse initiatief hebben overgenomen, zoals Oostburg en Hontenisse en andere overwogen dit te doen. Voor de voortgang van het baggerwerk zijn de maatregelen minder direct

schadelijk, omdat bij Oostburg weinig stortlocaties zijn en de gemeente Hontenisse berging van specie die afkomstig is van het normale onderhoudsbaggerwerk op de Westerschelde van het vergunningensysteem uitsluit.

Inmiddels zijn voor het in de Westerschelde storten van baggerspecie door België daadwerkelijk vergunningen verleend: een vergunning voor het jaarlijks storten van 500.000 m³ zwaar verontreinigd slib, afkomstig van Zandvliet (dus Belgisch grondgebied) en een vergunning voor het storten van 10 mln m³ relatief 'schone' slib afkomstig van het onderhoudsbaggerwerk in de Westerschelde. De eerste vergunning geldt voor 1988-1989 en de tweede voor 1988-1990.¹⁸⁸ In beide ministeriële beschikkingen werd uitgebreid ingegaan op de bestaande bezwaren tegen specieberging en het toezicht en de controle op de stortingen geregeld. Minister Smit-Kroes maakte echter tegelijk duidelijk dat deze vergunningen niet inhielden dat ook in de toekomst op dezelfde wijze verder gegaan kon worden:

"Mede tegen de achtergrond van de in internationaal verband gemaakte afspraken, acht ik derhalve voortzetting van de onderhavige baggerspecie-stortingen op termijn niet aanvaardbaar. (..)

Een structurele oplossing voor het probleem van (berging van) verontreinigd bodemsediment kan immers slechts gevonden worden in verregaande terugdringing van de vervuiling door lozingen op het Belgisch stroomgebied van de Schelde. Zoals ook in de WVO-vergunning voor het terugstorten van Westerschelde-specie is verwoord, zullen de in dat kader bereikte resultaten voor mij een belangrijke factor vormen in de afweging van de aanvaardbaarheid van verlening van een eventuele nieuwe WVO-vergunning."¹⁸⁹

Natuurlijk zouden dergelijk resultaten alleen bereikt kunnen worden in internationale samenspraak tussen de buurlanden. Daarom merkte Smit-Kroes op:

"Bovendien bestaat er, anders dan ten aanzien van de Rijn, geen overleg van betekenis met het bovenstroomse buurland, in casu België, over gezamenlijke doelstellingen en concrete saneringsplannen. Over de onderhandelingen die België o.a. hierover met Nederland zou voeren heb ik sinds mei 1987 niets meer uit België vernomen. (..)

Ik wil derhalve in dit kader het belang van het zo spoedig mogelijk hervatten van de onderhandelingen van de Commissie Biesheuvel/Davignon onder Uw aandacht brengen, teneinde op korte termijn tot afspraken over onder andere de verbetering van de kwaliteit van het grensoverschrijdend water te komen."¹⁹⁰

Opvallend is dat er in de kwestie van het storten van baggerspecie beleidslijnen zichtbaar worden die sterk afwijken van de ontwikkeling van de problematiek van het baggeren. Al vaker is gewezen op het belangrijke onderscheid tussen kwesties die 'technisch' worden behandeld en kwesties die 'politieke' oplossingen nodig hebben. Bij het storten is duidelijk dat dit lange tijd puur een 'technische' kwestie was, relatief onafhankelijk van de politieke beleidslijnen met betrekking tot de verhouding tussen de buurlanden. Vooral in de vooroorlogse jaren speelde het debat over het Scheidingsverdrag slechts een geringe rol, hoewel het (veranderlijke) beleid van de Rijkswaterstaat met

betrekking tot wel of niet verplichten van wegvoering van de specie zeker een rol speelde. Maar bij de beslissing over het toestaan van stortingen, ook die van specie afkomstig van Belgisch grondgebied, bleven mogelijke volkenrechtelijke discussies buiten beschouwing. Het probleem van het gebrek aan stortplaatsen werd ook door Nederland erkend en beide partijen bleven zoeken naar mogelijke structurele oplossingen. Deze lijn van 'technisch' overleg loopt zeker ook door na de Tweede Wereldoorlog, zie het overleg in de Technische Scheldecommissie, de afspraken over het 'ruilen' van bergingslocaties en het zoeken naar mogelijke afnemers.

Tegelijk wordt echter duidelijk dat de kwestie van het storten van specie steeds meer een 'politieke' zaak werd, omdat het milieu-aspect een rol ging spelen. Daarmee was een onstuitbare ontwikkeling naar meer regelgeving ingezet. Die ontwikkeling, die een toegeeflijke opstelling in het kader van de goede nabuurschap onder druk zette, is dit jaar afgesloten met het verlenen van verschillende vergunningen voor het storten van specie in de Westerschelde.

6.5 Baggerwerken en inscharende oevers

De vanaf de jaren zeventig sterk in omvang toegenomen baggerwerken in de Westerschelde hebben geleid tot aanwijsbare schade aan de oevers, zo is door recent onderzoek vast komen te staan. Toen het verband tussen de baggerwerken en bepaalde inscharingen van oevers was aangetoond, werd de vraag van belang of de Belgische staat aansprakelijk kon worden gesteld voor de kosten die gemaakt moeten worden om de oeververdediging op peil te houden. Deze kwestie is van recente datum, maar de eerste signalen, dat er een verband zou kunnen bestaan tussen het baggeren en de beschadiging van oevers, dateren al van vroeger tijden. In 1939 vroeg België ook op de drempel van Baarland te mogen baggeren. Dat werd door Nederland toegestaan, maar het hoofd van de directie Zeeland maakte wel zijn bedenkingen kenbaar:

"Het komt mij voor, dat aanleiding bestaat eenige voorzichtigheid ten aanzien van deze zaak te betrachten. Wel heeft de vaargeul ter plaatse zich versmald, vermoedelijk bij verbreding van andere geulen, maar ik acht het toch wel gewenscht dat wordt nagegaan, welke invloed van de eventueel gewenschte niet onbelangrijke profielsverwijdering op de waterbeweging en de stroomsnelheden in het aangrenzende riviervak kan worden verwacht. Ik denk hierbij o.a. aan den sterken aanval, die de oever van den Willem-Annapolder bij Biezelinghe op het oogenblik te verduren heeft en die reeds geleid heeft tot een belangrijken oeverval en zeer kostbare werken."¹⁹¹

Dergelijke bedenkingen kwamen veelvuldig voor. Maar hoe de veronderstellingen te bewijzen?

De kosten van het instandhouden van de oeververdediging langs de Westerschelde liepen snel op. Ir Harmsen kwam er in zijn brochure uit 1952 over het Scheldevraagstuk op terug. Hij legde (nog) geen verband met het baggeren, maar constateerde wel dat de kosten die Nederland maakte voor instandhouden oeververdediging ongeveer even hoog waren als de Belgische kosten voor het onderhoudsbaggerwerk in de Westerschelde en Schelde (1.500.000 tot 2.000.000 gulden).¹⁹²

De aanwijzingen voor het bestaan van een verband tussen inscharingen en verhoogde baggerintensiteit werden steeds sterker. In gelijke mate steeg aan Nederlandse kant de behoefte aan uitgebreid onderzoek, teneinde de kosten op de Belgische staat te kunnen verhalen. De instelling van maximum-diepten in de jaren zeventig is, naast een onderhandelings tactiek, een teken dat Nederland in de nabije toekomst de Belgen de rekening wilde gaan presenteren. De baggeraars hielden zich de eerste tijd slechts zelden aan deze maximum-diepten. Aan Nederlandse zijde beraadde men zich over een passend antwoord. De Belgische regering voerde als excuus aan, dat het praktisch onmogelijk was om een exacte diepte aan te houden. Daarnaast werd toegegeven dat bewust een zekere 'overdiepte' werd aangehouden, met als officiële reden dat dit nodig was om het snelle aanslibben na afloop van de baggerwerken op te vangen.¹⁹³

Inmiddels was de Rijkswaterstaat ervan overtuigd geraakt dat het verband tussen baggeren en inscharingen bewezen kon worden:

"Uit onderzoek is inmiddels gebleken dat als gevolg van het steeds dieper baggeren, de oevers op bepaalde plaatsen zodanig worden aangetast, dat het raadzaam is om binnen afzienbare tijd beschermende maatregelen te nemen."¹⁹⁴

Daaraan werd direct de vraag verbonden of België verantwoordelijk kon worden gesteld voor de schade (kosten om verdedigingswerken te behouden of te herstellen) als gevolg van het dieper baggeren dan toegestaan door de Nederlandse overheid. Men concludeerde dat België inderdaad volkenrechtelijk aansprakelijk kon worden gesteld voor schade als gevolg van het eigenmachtig te diep baggeren en dat dus diplomatiek onderhandelen over een gedeeltelijke schadevergoeding mogelijk was. Maar tegelijk werd erkend dat er belangrijke problemen waren: Nederland had immers een kleine verdieping gedeeltelijk wel toegestaan. En inderdaad was het aanhouden van een bepaalde overdiepte bij het baggeren niet onlogisch. Dus was het van belang te bewijzen dat de schade juist veroorzaakt werd door dat gedeelte baggeren dat niet was toegestaan.¹⁹⁵

Op het moment dat het Belgische plan gelanceerd werd om de Westerschelde ingrijpend te verdiepen werd de kwestie van direct belang. De Technische Scheldecommissie, die de gevolgen van een verdieping van de Westerschelde met ruim anderhalve meter (het 43'/48'-programma) moest bestuderen, besteedde natuurlijk ook aandacht aan de gevolgen van de toenemende stroomsnelheid. De sterkte van de oeeververdediging zou diepgaand geïnventariseerd moeten worden. De studies daartoe werden in 1981 aangevangen. Voor alle plaatsen waar inscharingen van de oevers van de Westerschelde waren geconstateerd werden onderzoeken uitgevoerd naar de oorzaken van deze inscharingen en de omvang van de noodzakelijke werkzaamheden. De oorzaken varieerden van wel¹⁹⁶ tot niet¹⁹⁷ veroorzaakt door het Belgische baggerwerk.

In de ambtelijke en diplomatieke contacten tussen Nederland en België werd al op de uitkomsten van deze onderzoeken vooruit gelopen. De ministers Olivier en Smit-Kroes overlegden te Brussel op 18 juli 1984 en spraken daarbij af, op basis van de resultaten van overleg op ambtelijk niveau, een regeling uit te werken voor het vastleggen van de, als gevolg van door België verrichte baggerwerken, versneld inscharende oevers langs bepaalde gedeelten van de Westerschelde. In de vergadering van de Technische Scheldecommissie van 21 december 1984 kondigde de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat ir J. van

Dixhoorn aan dat Nederland zich hiertoe nu formeel tot de Belgische regering zou richten.

"Inmiddels heeft op regionaal ambtelijk niveau het nodige technisch overleg plaatsgevonden op basis waarvan tussen onze regeringen een overeenkomst kan worden gesloten."¹⁹⁸

De minister stelde in juli 1985 voor op korte termijn onderhandelingen te starten over de inhoud van deze overeenkomst. Voor Nederland zou ir Van Dixhoorn de onderhandelingen leiden, in samenwerking met ambtenaren van de Rijkswaterstaat en Buitenlandse Zaken.¹⁹⁹ Vanuit de directie Zeeland werd er op aangedrongen deze zaak van vergoeding van in het verleden veroorzaakte schade apart te behandelen van de zaak van de 'grote verdieping', maar het tegelijk als een voorwaarde te zien:

"Het op korte termijn verdedigen van de inscharende oevers in het oostelijke deel van de Westerschelde is naar dezerzijds inzicht een eerste voorwaarde om te kunnen medewerken aan het Belgische verlangen, gericht op verdere verdieping van de Westerschelde."²⁰⁰

Begin 1986 lag een ontwerp-overeenkomst op tafel. In de (ontwerp-) "Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België betreffende het verdedigen van de oevers langs de Westerschelde tegen inscharing" werd ondermeer het volgende bepaald:²⁰¹

art.2.1: Er zullen vijf verdedigingswerken aan de oevers worden uitgevoerd (over een lengte van 900 m bij Saeftinge, 400 m bij het Nauw van Bath, 800 m bij de Overloop van Valkenisse, 700 m naast haven van Walsoorden en 500 m tussen Hansweert en Kruiningen).

art.3: De werken zullen zo spoedig mogelijk aangevangen worden en in beginsel voltooid worden voor 1 januari 1990.

art.4: Nederland bereidt de werken voor en voert ze uit.

art.5: Een ambtenaar van Verkeer en Waterstaat wordt speciaal met de organisatie hiervan belast. Deze overlegt zo veel mogelijk met de Belgische autoriteiten.

art.6: Bestekken en overeenkomsten tot uitvoering van de werken moeten goedgekeurd worden door de Belgische minister van Openbare Werken.

art.12: De kosten van voorbereiding, uitvoering en onderhoud van de werken komen voor 93 % voor rekening van België en voor 7 % van Nederland.

art.15: "België kan generlei aanspraak maken op de eigendom van de overeenkomstig de bepalingen van deze Overeenkomst opgeleverde werken."

art.20.1: De Arbitrale Commissie die bij het Schelde-Rijnverdrag 1963 is ingesteld, is ook bij deze werken aan de oeververdediging van de Westerschelde bevoegd geschillen te arbitreran.

Opvallend is dat ook nu weer (art.15) uitdrukkelijk de soevereiniteit van Nederland over de Westerschelde werd bewoord.

Als deze ontwerp-overeenkomst zou worden goedgekeurd, zou België (art.12) dus de kosten grotendeels moeten dragen. Van Dixhoorn en zijn Belgische collega Demoen moesten nu verder onderhandelen om hierover ambtelijke overeenstemming te bereiken. Die overeenstemming kwam er niet

zonder slag of stoot. De kostenverdeling was het breekpunt. Uiteindelijk gingen beide partijen in november 1986 accoord met met de volgende verdeling: 75 procent van de kosten van de verdedigingswerken zou voor rekening van België komen en 25 procent door Nederland opgebracht worden. Het onderhoud zou dan verder voor Nederlandse rekening komen.²⁰²

Op politiek niveau was hiermee echter nog geen beslissing gekomen. De ministeriële overeenstemming laat nog steeds op zich wachten. België heeft nog steeds niet getekend. Brussel wil niet zomaar schuld bekennen en daarmee ook in de toekomst de rekening gepresenteerd krijgen.²⁰³ Aan Nederlandse zijde is men uiterst verontwaardigd over deze opstelling van de Belgen, zeker omdat Nederland bereid is 25 procent van de kosten te dragen. Inmiddels is men met het herstel van de oeververdediging bij Bath gestart. De Belgische regering is accoord gegaan met de technische inhoud van het bestek voor dit werk.²⁰⁴ De directie Zeeland stuurt de declaraties op naar Openbare Werken, maar krijgt tot nu toe geen antwoord.²⁰⁵ Ook dit punt is daarmee onderdeel geworden van het onderhandelingsgevecht over de Westerschelde.

De korte geschiedenis van het Nederlands beleid met betrekking tot de door België veroorzaakte schade aan de oeververdediging toont, dat Nederland er, ondanks de intensieve samenwerking met de Belgen en de verbeterde verstandhouding, niet voor terugdeinsde de zuiderburen de pin op de neus te zetten. Toen bewezen kon worden dat het baggeren in de Westerschelde op verschillende plaatsen inscharingen van de oevers veroorzaakte, werd direct gepoogd de partij die voordeel had bij deze baggerwerken met de schade te confronteren: de Belgische staat. Opvallend is dat de Belgen dit op technisch niveau zonder veel tegenwerking accepteerden. Het toont eens te meer aan dat er op dat niveau tegenwoordig sprake is van een uiterst vruchtbare en 'open' samenwerking.

Tot slot van deze studie worden in het volgende hoofdstuk de hoofdlijnen van het baggerbeleid samengevat en in een theoretisch kader geplaatst.

Noten bij hoofdstuk 6

1. Dit 41 pagina's tellende werkje kwam via de Nederlandse gezant in Brussel in handen van de ministers van Waterstaat en van Marine, in november 1879. Zie ARA 2.16.01, doos 334, doss. 21.
2. Brief minister van Buitenlandse Zaken aan minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 14 mei 1879, ARA 2.16.01, doos 1312, doss. 177.
3. Brief hoofdingenieur Waterstaat 11e district aan minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 4 januari 1899, ARA 2.16.01, doos 91, doss. 3.
4. Proces-verbaal vergadering Permanente Commissie 11 januari 1881, nr. 162, archief DGSM-Scheldemonde.
5. Proces-verbaal vergadering Permanente Commissie 8 april 1881, nr. 163, archief DGSM-Scheldemonde.
6. Brief minister van Buitenlandse Zaken aan minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 7 maart 1889, ARA 2.16.01, doos 2278.
7. Brief van de minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid aan de minister van Buitenlandse Zaken, 7 maart 1889, ARA 2.16.01, doos 2278.
8. Ir Streefkerk meende na zijn archiefonderzoek (zie daarvoor paragraaf 6.2.2.) dat deze aanvraag het begin van de baggerkwestie vormde. Zie brief van ir G.C. Streefkerk aan de HID Zeeland, 24 september 1969, archief DZ, map F.
9. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 5 oktober 1893, ARA 2.16.01, doos 2278.
10. Brief van minister van Marine aan minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 19 oktober 1893, ARA 2.16.01, doos 2278.
11. Brief van minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid aan minister van Buitenlandse Zaken, 27 december 1893, aangehaald in brief van ir G.C. Streefkerk aan de HID Zeeland, 24 september 1969, archief DZ, map F.
12. Brief arrondissementsingenieur Goes aan hoofdingenieur Waterstaat 11e district, 20 januari 1894, ARA 2.16.01, doos 2278.
13. Besluit als bijlage bij brief van arrondissementsingenieur Goes aan Hoofdingenieur Waterstaat 11e district, 2 juni 1894, ARA 2.16.01, doos 2278.
14. Brief van de inspecteur van de Waterstaat Van Ittersum aan minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 14 juni 1895, ARA, 2.16.01, doos 2278.
15. Brief van minister van Buitenlandse Zaken aan minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 30 maart 1897, ARA 2.16.01, doos 2278.
16. Brief van hoofdingenieur Waterstaat 11e district aan minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 4 januari 1898, ARA 2.16.01, doos 89, doss. 3.
17. Brief van hoofdingenieur Waterstaat 11e district aan minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 2 januari 1900, ARA 2.16.01, doos 94, doss. 3.
18. De Antwerpse aanvoer en afvoer per zee steeg verdubbelde in 10 jaar: van 8,1 miljoen ton in 1900 naar 16,2 miljoen ton in 1910. Zie O. Leemans, "De economische betekenis van de Schelde voor Antwerpen", in K.C. Peeters en O. Leemans, *De Schelde en Antwerpen. Politieke en economische betekenis*, Antwerpen 1955, p. 66.
19. De baggeraar N. van Haaren was al geruime tijd aan de slag in België. Zie H. Vandersmissen, *Ophogen en uitdiepen: tien eeuwen Nederlands Baggerbedrijf*, 's Gravenhage 1986, p. 149 - 150.

20. **Gazet van Antwerpen**, 17/18 april 1905. Zie voor de plannen ook de bijlagen bij de brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 3 mei 1905, ARA 2.16.01, doos 427, doss. 21.
21. Brief N. van Haaren aan hoofdingenieur Waterstaat 11e district, 25 november 1905, aangehaald in brief van ir G.C. Streefkerk aan HID Zeeland, 24 september 1969, archief DZ map F.
22. Gebaseerd op onderzoeksverslag in brief van ir G.C. Streefkerk aan de HID Zeeland, 24 september 1969, archief DZ map F, en op een 'historisch overzicht van het baggeren in de Westerschelde' in een brief van de HID Zeeland aan minister van Waterstaat, 25 januari 1920 (geschreven na publicaties over Nederlandse tegenwerking bij Belgisch baggeren), ARA 2.16.05, doos 99, doss. 3.
23. Brief arrondissementsingenieur Goes aan de HID Zeeland, 15 december 1921, archief DZ in bewerking bij CAS, 1921, 3M.
24. Brief HID Zeeland aan minister van Waterstaat, 28 juni 1922, archief DZ in bewerking bij CAS, 1922 3M.
25. Brief HID Zeeland aan minister van Waterstaat, 28 juni 1922, archief DZ in bewerking bij CAS, 1922, 3M.
26. Brief HID Zeeland aan minister van Waterstaat, 14 november 1922, ARA 2.16.05, doos 106, doss. 3.
27. Zie correspondentie in ARA, 2.16.07 (Inspecteurs van de Waterstaat 1849 - 1930), nr. 349 (port. 227-3).
28. Verslag van de bijeenkomst in een brief van de arrondisementsingenieur Goes aan de HID Zeeland, 17 oktober 1922, archief DZ in bewerking bij CAS, 1922, 3M.
29. 'Kort verslag van de bijeenkomst van 15 October 1923 te Vlissingen', archief DZ in bewerking bij CAS, 1923, 3M.
30. Over het begin van alle regelingen met België bestond en bestaat bij de betrokken ambtenaren altijd veel onduidelijkheid. Toen de zojuist hierbij betrokken M.J. Keiser in 1969 moest uitzoeken wanneer de jaarlijkse vergunningen begonnen waren en wanneer/hoe de financiële afspraken tot stand gekomen waren, merkte hij op: "Sinds 1920 - en vermoedelijk reeds vóórdien - wordt telkens voor elk kalenderjaar door het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij diplomatieke nota aan de Ambassade van België te 's-Gravenhage vergunning verleend.". Zowel zijn constatering als veronderstelling zijn onjuist. De jaarlijkse vergunningen dateren van 1939. Zie brief van M.J. Keiser aan Archiefdepot Plaspoelpolder, 13 januari 1969, archief HW, map C.
31. Informatie uit archiefonderzoek van ir G.C. Streefkerk, bericht in brief van hem aan de HID Zeeland, 25 september 1969, archief DZ, map F.
32. Brief van DG RWS aan HID Zeeland, 18 december 1931, ARA 2.16.49, port. 100.
33. Brief HID Zeeland aan DG RWS, 24 december 1931, ARA 2.16.49, port. 100.
34. Brief van DG RWS aan DG Openbare Werken, 12 januari 1932, ARA 2.16.49, port. 100.
35. Nota ministerie van Openbare Werken, 23 april 1932, ARA 2.16.49, port. 100.
36. Brief van ir J.F. Schönfeld aan DG RWS, 10 mei 1932, ARA 2.16.49, port. 100.
37. Brief van HID Zeeland aan DG RWS, 3 juni 1932, ARA 2.16.49, port. 100.
38. Brief Belgisch gezant aan minister van Buitenlandse Zaken, 1 juli 1932 en brief van HID Zeeland aan DG RWS, 12 juli 1932, ARA 2.16.49, port. 100.
39. Resumé voorbepreking 14 september 1932 i.v.m. Nederlands-Belgische baggerbespreking, ARA 2.16.49, port. 100.
40. Verslag van de vergadering van Nederlandse en Belgische ambtenaren op 27 september 1932 te Bath, ARA 2.16.49, port. 100.

41. Resumé bespreking over de twee verzoeken van België, 28 november 1932, ARA 2.16.49, port. 100.
42. C.E.W. van Panhuys, "Beheer en toezicht op de Schelde van Belgisch standpunt bezien", *De Ingenieur*, 28 augustus 1936, p. A 290.
43. Brief HID Zeeland aan DG RWS, 19 september 1938, archief DZ in bewerking bij CAS, 1938, 3M.
44. Brief van minister van Waterstaat aan minister van Buitenlandse Zaken, 3 december 1938, archief DZ in bewerking bij CAS, 1938, 3M.
45. Note verbale Legation de Belgique, 22 september 1939, archief DZ, map F.
46. Brief HID Zeeland aan DG RWS, 25 oktober 1939, archief DZ, map F.
47. In de brief waarin minister Van Kleffens meedeelde, dat België een baggervergunning voor 1940 werd verleend, werd namelijk ook ingegaan op de Belgische wens om de vrijstelling van 300.000 m³ specie voor het wegvoeren van zand naar België te continueren. Nederland stond dit "voorlopig" toe, voor de jaren 1940 en 1941. Maar daarmee werd natuurlijk eigenlijk ook al een vergunning voor 1941 aangekondigd. Die in de praktijk, door het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog, echter niet werd verleend.
48. Brief van minister van Buitenlandse Zaken aan de Belgisch gezant, 22 december 1939, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
49. Brief DG RWS aan HID Zeeland en antwoord, 28 oktober resp. 3 november 1942, ARA 2.16.22, doos 17, doss. 3.
50. Brief DG RWS aan Bevollmächtigten für die Bauwirtschaft, 17 december 1941, ARA 2.16.22, doos 17, doss. 3.
51. Brief HID Zeeland aan DG RWS, 26 augustus 1941, ARA 2.16.22, doos 17, doss. 3.
52. Nota Belgisch ambassadeur aan Buitenlandse Zaken, 26 april 1946, archief BZ, map "521.7 België-Nederland. Baggeren in de Westerschelde door België, I, 1946-1951".
53. Memorandum chef directie Europa aan secretaris-generaal Buitenlandse Zaken, 6 december 1957, archief BZ, map "521.7 België-Nederland. Baggeren in de Westerschelde door België, III, 1955-1959".
54. Nota van hoofd R aan hoofden N en A, 16 februari 1984, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
55. Mooi voorbeeld uit 1963: De Sambre ² baggerde in betond vaarwater en had 's nachts slechts 1 man aan boord, waardoor het niet verhaald kon worden toen de eerder in de Westerschelde vastgelopen en gebroken Miraflores weggesleept moest worden. Zie brief van arrondissementsingenieur aan HID Zeeland, 8 april 1963 en brief van HID Zeeland aan Hoofd Antwerpse Zeediensten, 19 april 1963, archief DZ, map F.
56. Zie brieven van hoofd Antwerpse Zeediensten aan HID Zeeland, 14 mei 1968 en 11 juni 1968 en brief directeur Loodswezen 6e district aan HID Zeeland, 7 juni 1968, archief DZ, map F.
57. Brief arrondissementsingenieur aan HID Zeeland, 15 november 1968, archief DZ, map E (1969).
58. Zie correspondentie uit najaar 1968 in archief HW, map C.
59. Brief van minister van Verkeer en Waterstaat aan minister van Buitenlandse Zaken, 14 januari 1969, archief DZ, map E (1969).
60. Brief minister van Buitenlandse Zaken aan Ambassade van België, 20 maart 1973, archief HW, map A.
61. Brief Belgische Ambassade aan Buitenlandse Zaken, 19 november 1971, archief HW, map A.
62. Brief van hoofd Studiedienst Vlissingen aan arrondissementsingenieur Vlissingen, 4 januari 1972, archief HW, map A.

63. Brief Belgische ambassade aan Buitenlandse Zaken, 7 november 1973, archief HW, map A.
64. Memorandum ir E. Loman aan mr M.J. Keiser, 26 februari 1974, archief HW, map B. Onderling spraken zij nog enige tijd over de exacte formulering.
65. Brief Buitenlandse Zaken aan Belgische ambassade, 29 april 1974, archief HW, map B.
66. Brief Minister van Verkeer en Waterstaat aan minister van Buitenlandse Zaken, 23 mei 1975, archief DZ, map E (1975).
67. Brief HID Zeeland aan DG RWS, 23 augustus 1949, archief DZ bij CAS, 1949 3M.
68. Brief hoofd Antwerpse Zeediensten aan HID Zeeland, 31 mei 1954, archief DZ, map F.
69. Brief hoofd Antwerpse Zeediensten aan HID Zeeland, 13 maart 1972, archief DZ, map G.
70. Brief HID Zeeland aan hoofd Antwerpse Zeediensten, 18 juni 1975, archief DZ, map G.
71. Brief hoofd dienstkring Vlissingen aan arrondissementsingenieur Vlissingen, 4 november 1977, archief DZ, map G.
72. Brief HID Zeeland aan hoofd Antwerpse Zeediensten, 12 december 1977, archief DZ, map G.
73. Brief ir G.C. Streefkerk aan HID Zeeland, 24 september 1969, archief DZ, map G.
74. ARA, 2.16.07 (Inspecteurs van de Waterstaat 1849 - 1930), nr. 349, port. 227-3.
75. Brief ingenieur van de Waterstaat W.J.H. Harmsen (Arrondissement Goes) aan HID Zeeland, 29 oktober 1923 en brief HID Zeeland aan minister van Waterstaat, 2 november 1923, ARA, 2.16.07 (Inspecteurs van de Waterstaat 1849 - 1930), nr. 349, port. 227-3.
76. Kort verslag van de bijeenkomst van 16 oktober 1923 te Vlissingen, archief DZ in bewerking bij CAS, 1923 3M.
77. Ook in ARA, 2.16.07, nr. 349, port. 227-3.
78. Dit staat in een handgeschreven rapport van 6 blz. over de ontwikkeling van de baggerkwestie in de jaren 1920 - 1927. Ook toen al was er blijkbaar behoefte de zaken op een rijtje te zetten; mr Keiser was in 1969 niet de eerste; ARA, 2.16.49, port. 100.
79. Brief Belgisch gezant aan minister van Buitenlandse Zaken, 1 juli 1932, ARA, 2.16.49, port. 100.
80. Brief HID Zeeland Walland aan DG RWS, 12 juli 1932, ARA 2.16.49, port. 100.
81. Brief directeur Loodswezen aan minister van Defensie, 17 juli 1932, ARA 2.16.49, port. 100.
82. Minister van Defensie aan minister van Waterstaat, 27 juli 1932, ARA 2.16.49, port. 100.
83. Brief minister van Financiën aan minister van Waterstaat, 30 juli 1932, ARA 2.16.49, port. 100.
84. Resumé voorbespreking 14 september 1932, ARA 2.16.49, port. 100.
85. Verslag bilaterale vergadering in Bath, 27 september 1932, ARA 2.16.49, port. 100.
86. Resumé bespreking 28 november 1932, ARA 2.16.49, port. 100.

87. Die 2,5 cent was bedoeld als een derde deel van de normale prijs voor baggeraars. Maar dan wel de prijs van 1932; door de inflatie was deze beloofde 2,5 cent in 1939 allang niet meer een derde van de normale prijs. Maar beloofd is beloofd.
88. Zie brief ir G.C. Streefkerk aan HID Zeeland, 25 september 1969, archief DZ, map G.
89. Brief Belgisch gezant aan Buitenlandse Zaken, 22 september 1939, archief DZ, map G.
90. Zie archiefonderzoeksverslag bij brief HID Zeeland aan DG RWS, 12 oktober 1939, archief DZ bij CAS, 1939 3M.
91. Brief minister van Buitenlandse Zaken aan Belgisch gezant, 22 december 1939, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
92. Brief arrondissementsingenieur aan HID Zeeland, 24 september 1969, archief DZ, map G.
93. Brief HID Zeeland aan DG RWS, 1 april 1949, archief DZ in bewerking bij CAS, 1949 3M.
94. Brief arrondissementsingenieur aan HID Zeeland, 20 juni 1967, archief DZ, map F.
95. Brief hoofd directie Domeinen (Financiën) aan minister van Buitenlandse Zaken, 22 november 1967, archief HW, map C.
96. Brief M.J. Keiser aan HID Zeeland, 10 januari 1969, archief DZ, map G.
97. Minister van Verkeer en Waterstaat aan minister van Buitenlandse Zaken, 14 januari 1969, archief DZ, map E (1969).
98. Brief DG RWS aan HID Zeeland, 26 februari 1969, archief DZ, map E (1969).
99. Brief M.J. Keiser aan HID Zeeland, 5 september 1969, archief DZ, map G.
100. Brief staatssecretaris van Financiën aan minister van Verkeer en Waterstaat, 2 oktober 1974, archief HW, map B.
101. Verslag bespreking 6 november 1975, archief DZ, map G.
102. Brief minister van Buitenlandse Zaken aan Ambassade van België, 2 juli 1976, archief HW, map B.
103. Brief staatssecretaris van Financiën aan minister van Buitenlandse Zaken, 12 december 1977, archief HW, map G.
104. Brief minister van Buitenlandse Zaken aan Ambassade van België, 10 februari 1978, archief HW, map C.
105. Brief staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan minister van Financiën, 9 april 1980, archief HW, map C.
106. Brief C.M. de Reu (directie Zeeland) aan DG RWS, 7 december 1982, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
107. Zie ARA, 2.16.49, port. 101.
108. Studiedienst directie Benedenrivieren, **Eenige plannen voor de verbetering van de Westerschelde bij Bath en Walsoorden**, Vlissingen 1942.
109. Verslag bespreking in kader TSC op 31 oktober 1950, archief DZ in bewerking bij CAS, Kab., doos 208.
110. Verslag TSC 8 november 1950, archief DZ in bewerking bij CAS, Kab., doos 208.
111. **Verdiepingsrapport Westerschelde**, op. cit., deel 1, p. 11.
112. **Tractatenblad**, 1970, nr. 78, "Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België betreffende de verbetering van de vaarweg door de Westerschelde nabij Walsoorden; 's Gravenhage, 13 mei 1970".

113. Informatienota mr Bevers, p. 17, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
114. Brief hoofd Deltadienst aan DG RWS, 25 mei 1971, werkarchief HW, map "2.02 Baalhoekkanaal 1971".
115. Brief minister van Openbare Werken aan minister Verkeer en Waterstaat, 6 juni 1972, werkarchief HW, map "2.02 Baalhoekkanaal 1971".
116. (Ontwerp)-Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België betreffende de totstandkoming van het Baalhoekkanaal.
117. Mr Bevers, Informatienota Watervedragten, p. 11, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
118. Baalhoekverdrag, art. 64.
119. (Ontwerp)-Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België betreffende de verbetering van de vaarweg door de Schelde nabij het Nauw van Bath.
120. Bath-verdrag, art. 12 (3).
121. Mr. Bevers, Informatienota over de Watervedragten, z.j., werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
122. Zie de considerans van het Baalhoekverdrag.
123. PZC, 11 september 1976.
124. NRC-Handelsblad, 6 mei 1988.
125. Brief minister van Verkeer en Waterstaat aan minister van Buitenlandse Zaken, 25 maart 1974, archief HW, map B.
126. Memorandum van mr Keiser aan ir Loman, 19 april 1974, archief DZ map E (1974).
127. Memorandum van mr Keiser aan ir Loman, 19 april 1974, archief DZ map E (1974).
128. Memorandum van ir Loman aan mr Keiser, 23 april 1974, archief HW, map B.
129. Brief arrondissementsingenieur Vlissingen aan HID Zeeland, 8 november 1976, archief HW, map B.
130. Nota van hoofd R aan hoofden N en A, 16 februari 1984, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
131. Nota van afdeling NZ aan DG RWS, 23 juni 1983, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
132. Vergunning als bijlage bij brief van minister van Verkeer en Waterstaat aan minister van Buitenlandse Zaken, 8 januari 1988, werkarchief DZ.
133. Brief minister van Verkeer en Waterstaat aan minister van Openbare Werken, 28 oktober 1983, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
134. Subcommissie Westerschelde van de Technische Scheldec commissie, Studierapport Verdieping Westerschelde programma 48'/43', Antwerpen/Middelburg 1984, 2 delen.
135. Verdiepingsrapport, deel 1, p. 165 - 166.
136. Verdiepingsrapport, deel 1, p. 173.
137. Verdiepingsrapport, deel 1, p. 172.
138. Wantij, maart 1985, p. 10 - 11.
139. Brief minister van Buitenlandse Zaken aan Ambassade van België, 5 november 1980, archief HW, map C.

140. Brief HID Zeeland aan DG RWS, 7 december 1982, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
141. Telex ir M. Meulblok aan ir P.W. Leenhouts (HW), 23 december 1982, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
142. Brief HID Zeeland aan DG RWS, 17 januari 1983, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
143. Brief minister van Buitenlandse Zaken aan Ambassade van België, 15 februari 1983, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
144. Telex ir G.C. Streefkerk aan HW, 3 mei 1983, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
145. Brief HID Zeeland aan DG RWS, 16 juni 1983, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
146. Brief hoofdingenieur van de Waterstaat 11e district aan de minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 5 juli 1894, ARA, 2.16.01, doos 2278.
147. Brief hoofdingenieur van de Waterstaat 11e district aan de minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, 4 oktober 1894, ARA, 2.16.01, doos 2278.
148. Zie o.a. brief arrondissementsingenieur Goes aan HID Zeeland, 29 oktober 1923, archief DZ in bewerking bij CAS, 1923, 3M.
149. Brief DG RWS aan HID Zeeland, 18 december 1931, ARA, 2.16.49, port. 100.
150. P.P.A. Jansen, **Nota over een onderzoek naar de keuze van stortplaatsen voor baggerspecie in de Wester-Schelde, Hoek van Holland 1938**, p. 11 - 13.
151. Brief hoofd Antwerpse Zeediensten aan HID Zeeland, 30 maart 1957, archief DZ, map B.
152. Brief HID Zeeland aan hoofd Antwerpse Zeediensten, 7 mei 1957, archief DZ, map B.
153. Brief ir T. Groot, Studiedienst Vlissingen, aan arrondissementsingenieur Vlissingen, 5 november 1957, archief DZ, map B.
154. Brief HID Zeeland aan hoofd Antwerpse Zeediensten, 18 september 1963, archief DZ, map B. Deze 'sanering' van de stortplaatsen zal een aanzienlijk archiefonderzoek geven hebben. Dat blijkt ook uit de tijdspanne tussen het initiatief van de Studiedienst en het bericht aan de Antwerpse Zeediensten: zes jaar!
155. Brief arrondissementsingenieur Vlissingen aan HID Zeeland, 18 november 1965, archief DZ, map B.
156. Brief hoofd Antwerpse Zeediensten aan HID Zeeland, 30 december 1965, archief DZ, map B.
157. Brief HID Zeeland aan hoofd Antwerpse Zeediensten, 1 maart 1966, archief DZ, map B.
158. HID Zeeland aan HID Benedenrivieren, 5 juni 1967, archief DZ, map F.
159. Inspecteur-generaal Bruggen en Wegen aan HID Zeeland, 7 juli 1967, archief DZ, map F.
160. Brief arrondissementsingenieur Vlissingen aan HID Zeeland, 16 januari 1968, archief DZ, map F.
161. "Nota betreffende het bergen van zand, gebaggerd door de Belgische Zeediensten in de vaargeulen op Nederlands grondgebied", 14 februari 1968, archief DZ in bewerking bij CAS, doos 67.
162. Verslag vergadering Technische Scheldecommissie 5 maart 1968, p. 8 - 9, archief DZ in bewerking bij CAS, doos 67.
163. Brief arrondissementsingenieur Vlissingen aan hoofd dienstkring Hansweert, 8 oktober 1969, archief DZ, map A.

164. Brief hoofd dienstkring Hansweert aan arrondissementsingenieur Vlissingen, 1 april 1970, archief DZ, map A.
165. Brief HID Bruggen en Wegen aan HID Zeeland, 30 januari 1970, archief HW, map A.
166. Brief arrondissementsingenieur Vlissingen aan HID Zeeland, 20 maart 1970, archief HW, map A.
167. Brief minister van Openbare Werken aan minister van Verkeer en Waterstaat, 19 juni 1970, archief HW, map A.
168. Brief loco-directeur der Domeinen aan DG RWS, 7 augustus 1970, archief HW, map A.
169. Brief J. Paredis (directeur) aan HID Zeeland, 4 december 1972, archief DZ, map C.
170. Brief HID Zeeland aan N.V. J. Prins van Wijngaarden, 9 januari 1973, archief DZ, map C.
171. "Het toekomstig storten van baggerspecie in de Westerschelde", oktober 1972, archief DZ in bewerking bij CAS, doos 68.
172. Brief arrondissementsingenieur Vlissingen aan HID Zeeland, 12 december 1977, archief HW, map C.
173. Nota Buitenlandse Zaken aan Ambassade van België, 5 november 1980, archief HW, map C.
174. Minister van Verkeer en Waterstaat aan minister van Buitenlandse Zaken, 14 juli 1986, werkarchief HW, map "Westerschelde/Maas vanaf 1986".
175. Brief HID Zeeland aan DG RWS, 11 april 1980, archief HW, map C.
176. Brief HID Zeeland aan DG RWS, 7 augustus 1980, archief HW, map C.
177. Ir M. Meulblok in PZC, 26 september 1981.
178. Nota van hoofd r aan hoofden N en A, 16 februari 1984, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
179. Brief minister van Verkeer en Waterstaat aan minister van Buitenlandse Zaken, 13 februari 1985, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
180. Notitie als bijlage bij brief van ir M. Meulblok, directie Zeeland aan de Hoofddirectie van de Waterstaat, 25 februari 1985, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
181. Brief minister Verkeer en Waterstaat aan minister van Buitenlandse Zaken, 14 juli 1986, werkarchief HW, map "Westerschelde/Maas vanaf 1986".
182. DG RWS aan bestuur Zeeuwse Milieufederatie, 16 mei 1986, werkarchief HW, map "Westerschelde/Maas vanaf 1986".
183. PZC, 7 juni 1986.
184. Voorstel tot het nemen van een voorbereidingsbesluit van B en W van Reimerswaal, 4 december 1987, vastgesteld in Raadsvergadering 15 december 1987, werkarchief DZ; PZC, 7 december 1987.
185. Brief van B en W van Reimerswaal aan de minister van Openbare Werken, 31 december 1987, werkarchief DZ.
186. Brief van adjunct-HID Zeeland aan de gemeenteraad van Reimerswaal, 28 januari 1988, werkarchief DZ.
187. PZC, 19 april 1988; Binnenlands Bestuur, 22 april 1988. De gemeente Oostburg is Reimerswaal al gevolgd en Hontenisse zal mogelijk ook een aanlegvergunningensysteem instellen.
188. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de minister van Openbare Werken met 2 bijlagen, 18 mei 1988, werkarchief DZ.
189. Idem.

190. Idem.
191. Brief HID Zeeland aan DG RWS, 25 oktober 1939, archief DZ, map F.
192. Ir W.J.H. Harmsen, **Beschouwingen over het Scheldevraagstuk**, 's Gravenhage 1952, p. 16 - 20.
193. DG Demoen op periodiek ministeriëel overleg 14 januari 1981, zie nota hoofd RB aan hoofd R (Hoofddirectie), juli 1983, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
194. Nota hoofd RB aan hoofd R (Hoofddirectie), juli 1983, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
195. Idem.
196. Rijkswaterstaat directie Zeeland, **Oorzaak en te nemen maatregelen ten aanzien van de inscharende linkeroever van de Overloop van Valkenisse, ter hoogte van Baalhoek**, Middelburg januari 1986.
197. Rijkswaterstaat directie Zeeland, **Te nemen maatregelen in verband met de vaargeulbelijning van het Gat van Ossenisse**, Middelburg maart 1986.
198. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de minister van Openbare Werken, 12 juli 1985, werkarchief HW, map "Westerschelde t/m 1985".
199. Idem.
200. Brief van de HID Zeeland aan de DG RWS, 3 juni 1985, werkarchief DZ.
201. Overeenkomst als bijlage bij brief van prof.mr A.H.A. Soons (HW) aan ir J. Stubbe (Bestuur der Waterwegen), 3 februari 1986, werkarchief HW, map "Westerschelde/Maas vanaf 1986".
202. Ontwerp-verdrag, 16 november 1986, werkarchief DZ. Een door de directeur-generaal der Waterwegen geparafeerd exemplaar belandde in september 1987 in Nederland.
203. **PZC**, 26 november 1986.
204. Brief van hoofd van Antwerpse Zeediensten aan HID Zeeland, 24 februari 1987, werkarchief DZ.
205. Zie o.a. brief van HID Zeeland aan hoofd Antwerpse Zeediensten, 27 april 1988, werkarchief DZ.

Hoofdstuk 7 CONCLUSIES

In dit concluderend hoofdstuk wordt ingegaan op de in hoofdstuk 6 beschreven onderzoeksresultaten en worden aan de hand daarvan de in hoofdstuk 1 beschreven onderzoeksvragen beantwoord, waarbij aangesloten wordt bij de theoretische noties uit hoofdstuk 2. In de weergave van deze conclusies wordt een chronologische volgorde gehanteerd, waarbij de verschillende aspecten van het baggeren worden samengevoegd.

7.1 De vooroorlogse periode

Het Scheidingsverdrag van 1839 en het bijbehorende Scheldereglement van 1843 zijn de basis waarop vele afspraken over het baggeren gegrond zijn. De inhoud van deze verdragen en de discussies over uiteenlopende interpretaties staan voor een groot deel aan de basis van het ontstaan van de baggerkwestie en van de moeizame voortgang in de oplossing van deze kwestie. Zowel in de Belgische wensen als de Nederlandse 'reacties' speelt het Scheidingsverdrag een centrale rol. De beleidsruimte van de Nederlandse overheid werd door het verdrag sterk ingeperkt. Men kan veronderstellen dat vooral een minder dubieuze formulering van de plicht van Nederland tot 'conservation' van de vaarweg beide landen veel problemen had bespaard.

De inhoud en interpretatie van het Scheidingsverdrag kwam al om de hoek kijken bij de eerste maal (in 1889) dat baggeren in de Westerschelde werd besproken. De Belgische regering verkondigde dat Nederland volgens het Scheidingsverdrag verplicht was een drempel bij Hoedekenskerke weg te baggeren. Nederland ontkende dit en haalde opgelucht adem toen bleek dat de Belgen er niet meer op terug kwamen. In deze periode bestond het Nederlands 'baggerbeleid' nog slechts uit reacties op initiatieven van België, zonder een meer globaal beleidsdoel en zonder consequente praktische uitwerkingen van dat beleidsdoel. Zo ook de reactie op de poging van de Nederlandse baggeraar Van Haaren en de Belgische overheid om zonder vergunning in de Westerschelde bij Bath te baggeren, om zodoende tegelijk de vaarweg uit te diepen en gratis zand te verkrijgen voor de bouw van een kademuur in Antwerpen. Pas in later jaren werd het beleid meer consequent. Aan het begin van de 20e eeuw varieerden de meningen in Nederland over de Belgische motieven nog sterk en werden bijvoorbeeld kort na elkaar volstrekt andere beslissingen genomen over het wel of niet toestaan (zelfs verplichten) van wegvoering van de gebaggerde specie naar België.

De in Nederland lange tijd een belangrijke rol spelende onzekerheid over de zwaarte van de Belgische motieven ving aan bij de hiervoor gememoreerde baggerwerken bij Bath vanaf 1905, vooral als gevolg van het 'tactisch' bedoelde optreden van de Belgische overheid. Wilde België slechts de vaargeul in de Westerschelde op diepte houden, iets wat krachtens het Scheidingsverdrag was toegestaan, of wilden de zuiderburen op een gemakkelijke manier aan zand komen om deze bij bouwwerkzaamheden in België te gebruiken? En wanneer

beide motieven in het geding waren, welke was voor de Belgen dan het belangrijkste? De antwoorden op deze vragen stonden bij bepaalde aspecten van de baggerkwestie aan de basis van het door Nederland gevoerde beleid. Duidelijk is dat het onderhandelen met de Belgen vooral in deze periode een cyclisch proces was, waarbij steeds meer elkaars standpunten werden ontdekt, informatie (op beperkte schaal) uitgewisseld en regelingen op hun praktische werking werden beoordeeld en vervolgens bijgesteld. Dit leidde in 1938 tot een vaststaande 'formule' in de betrekkingen - de jaarlijkse baggervergunning - welke steeds op detailpunten bijgesteld kon worden.

Voor al het beleid in de kwestie van de betaling voor weggevoerde specie werd door deze onzekerheid beïnvloed. Bij de bilaterale vergaderingen in 1922-1923 werd er door de Nederlanders weinig informatie verkregen die meer duidelijkheid kon verschaffen over de Belgische motieven. Een ieder schatte het anders in. Gezien het feit dat ook de Belgen steeds meer begrepen zullen hebben dat er in Nederland een felle discussie gaande was over het al of niet laten betalen voor de weggevoerde specie, is het niet verwonderlijk dat steeds de Nederlanders werd voorgehouden dat uitdieping van de vaargeul het enige doel was van het baggeren in de Westerschelde. Maar tegelijk probeerden, op de 'conferentie' van Bath in 1932, de Belgische ambtenaren duidelijk te maken dat zij de specie wel goed konden gebruiken, omdat er reeds een contract met een aannemer was afgesloten waarbij bepaald was dat deze voor het bouwrijp maken van terreinen bij Antwerpen zou kunnen beschikken over specie afkomstig uit de Westerschelde. De Belgen rekenden voor nog ongeveer 300.000 m3 zand daarvoor nodig te hebben, totaan 1938. Het feit dat de op grond van deze uitleg verleende vrijstelling van betaling voor de eerste 300.000 m3 tot op de dag van vandaag nog steeds gehandhaafd blijft is een van de meest opvallende punten in deze studie.

Toen de Belgen na 1938 weer terugkwamen op deze vrijstelling en een verlenging vroegen, moet de Nederlandse beleidsvoerders toch duidelijk geworden zijn, dat het in 1932 gehanteerde 'tijdelijke' argument van weinig invloed was geweest en dat België het op een gemakkelijke wijze verkrijgen van zand in ieder geval geen zaak van ondergeschikt belang vond. Dat desondanks een verlenging werd toegestaan - ofschoon niet verdragsrechtelijk verplicht - toont aan dat de politiek van 'goede nabuurschap' niet alleen een kwestie van woorden was en dat Nederland tegen (bijna) elke prijs een fundamentele discussie over de uiteenlopende interpretaties van het Scheidingsverdrag wilde vermijden. De wijze waarop de Belgen deze kwestie aansneden - een diplomatieke nota waarin direct werd ingegaan op de inhoud van het Scheidingsverdrag - zal daarom waarschijnlijk wel hebben bijgedragen aan de Nederlandse goedkeuring.

Hoewel dit beleid als 'toegeeflijk' beschouwd kan worden, is opvallend dat de Nederlandse overheid tegelijk de verantwoordelijkheid voor het baggeren in de Westerschelde zoveel mogelijk in eigen hand houdt, om te voorkomen dat België de Nederlanders slechts beschouwt als 'beheerders' van de Westerschelde en met aanspraken op de soevereiniteit over de Westerschelde op de proppen komt. Vandaar dat wel concessies worden gedaan en Belgische wensen ingewilligd, maar dan slechts incidenteel of op tijdelijke basis. Het systeem van jaarlijkse vergunning is bij uitstek geschikt om uiteindelijk toch de volledige verantwoordelijkheid te bewaren. De invoering van dit systeem in 1938 is, naast de in 1932 gemaakte afspraken over het in principe laten betalen voor wegvoering van de specie, het belangrijkste omslagpunt in de vooroorlogse

periode.

Bij kwesties die minder direct gerelateerd waren aan interpretaties van het Scheidingsverdrag vonden de onderhandelingen op andere wijze plaats en was ook het Nederlands beleid afwijkend. Vooral de discussie over het nachtbaggeren is hier een voorbeeld van. België ondersteunde de wensen niet met verwijzingen naar het Scheidingsverdrag. Voor Nederland was dit reden om de kwestie minder subtiel aan te pakken en het nachtbaggeren lange tijd op vele plaatsen te verbieden, uit een oogpunt van veiligheid voor de scheepvaart.

7.2 De naoorlogse periode

Na 1945 bleven de regelingen uit de dertiger jaren ongewijzigd voortbestaan. De wereldoorlog vormde geen duidelijke caesuur. Ook het Nederlandse beleid van ontwijking van fundamenteel-volkenrechtelijke discussies bleef gehandhaafd. Wel ging dit steeds meer drukken en gingen er stemmen op om de 'chantage' van de Belgen niet langer te accepteren. Naar onze mening kan niet van 'chantage' worden gesproken; hooguit van een zeer tactische politiek van België die inderdaad hoe langer hoe meer nadelig werd voor Nederland. Maar de Nederlandse beleidsvoerders hebben dit aan zichzelf te wijten. Te lang waren conflicten uit de weg gegaan en in België werd begrepen dat het zinspelen op het Scheidingsverdrag ongekend voordelig kon zijn. Maar na het decennia lang vasthouden aan een 'modus vivendi' was het voor Nederland praktisch onmogelijk uit die sfeer van 'goede nabuurschap' te geraken.

Een opvallende ontwikkeling in de naoorlogse periode is de wijze waarop op 'technisch' niveau door ambtenaren uit beide landen wordt overlegd en onderhandeld. De informatie-uitwisseling is dermate gegroeid dat gesproken kan worden van wederzijds voldoende kennis van beleidsdoelen en -middelen. De instelling van de Technische Scheldecommissie leidde tot intensivering van de contacten, binnen maar zeker ook buiten dit forum. De talloze 'technische' kwesties die om een oplossing vroegen werden meestal in relatieve rust geregeld. Intensief overleg en wederzijdse concessies leiden tot 'formules' waarover op 'politiek' niveau beslist moet worden. Ook over ingrijpende zaken als verbeteringswerken en oeververdediging blijkt men tot overeenstemming te kunnen komen. Dit betekent niet dat dergelijke zaken geen 'politieke' kwesties meer worden, maar er is eigenlijk een duidelijke afbakening gekomen tussen 'technisch' en 'politiek' overleg. Deze scheiding lijkt een uitermate gunstige invloed te hebben op de oplossing van de steeds belangrijker wordende verschillende aspecten van de baggerkwestie.

Het onderhoudsbaggerwerk is inmiddels niet meer het belangrijkste knelpunt. Daarbinnen echter bleef in de naoorlogse periode lange tijd nog veel discussie bestaan over de betaling voor wegvoering van de specie naar België. Binnen het Nederlands overheidsapparaat liepen de standpunten hierover sterk uiteen. Pas aan het einde van de jaren zeventig werd een oplossing bereikt. Opvallend is dat de Belgische overheid weinig druk meer uitoefende om de beslissing in een voor hen gunstige richting te sturen. Het expliciet vasthouden aan de eigen interpretatie van het Scheidingsverdrag lijkt verleden tijd, hoewel in de huidige discussie over het verdiepingsprogramma de interpretaties van het Scheidingsverdrag mogelijk weer een rol gaan spelen.

Waar in de vooroorlogse periode verschillende nautische en technische aspecten van het onderhoudsbaggerwerk het gezicht van de Scheldekwestie bepaalden, is vanaf de jaren zeventig een duidelijk afwijkende ontwikkeling zichtbaar. We kunnen spreken van een ontwikkeling van rivierkundig naar 'totaalbeheer'. Niet langer gaat het in de Scheldekwestie alleen om de vaargeul, maar om de rivier als geheel. Oeververdediging en milieubeheer spelen in de onderhandelingen over het baggeren een even grote rol als de positie van de scheepvaart, hoewel deze ontwikkeling in België met lede ogen wordt aangezien.

Een dergelijke ontwikkeling naar 'totaalbeheer' houdt tegelijk in, dat voor meerdere aspecten regelgeving moet worden bijgesteld of ontwikkeld (en dan in onderlinge samenhang). Men kan dit ook anders formuleren: de bestaande regelingen in de jaren zestig voldeden niet meer bij de sterke groei van de scheepvaart, met alle gevolgen vandien. Deze uitbouw van de baggerkwestie tot een kwestie waarin uiteenlopende aspecten elkaar beïnvloeden maakt logischerwijs de discussie over de juiste interpretatie van het Scheidingsverdrag van minder belang. De nieuwe afspraken en verdragen hebben eigen consequenties die in de praktijk het Scheidingsverdrag enigszins overheersen. Dat de ontwikkeling naar 'totaalbeheer' uitbreiding van de regelgeving noodzakelijk maakt is niet verwonderlijk, maar houdt tegelijk in dat het 'politieke' niveau van meer belang wordt en er diepe meningsverschillen kunnen ontstaan, wat dan ook gebeurd is. Dit lijkt onvermijdelijk; de complexiteit van de problemen rond de Westerschelde vraagt om ingrijpende oplossingen.

7.3 Een onzekere toekomst

De huidige meningsverschillen over de Westerschelde tussen de buurlanden waren wellicht onvermijdelijk. Men moet echter constateren dat de Belgische wensen niet meer zijn dan een logisch vervolg op de snel toegenomen intensiteit van het scheepvaartverkeer en dat van Nederlandse zijde de problemen bewust zijn geschapen door de veelbesproken 'koppeling'. Hiermee wordt niet gezegd dat deze koppeling onrecht zou zijn – integendeel, het lijkt de enige mogelijkheid om België te bewegen tot uitvoering van gemaakte afspraken.

Desondanks, er bestaat inmiddels een breed pakket afspraken en (concept-) verdragen over de verschillende aspecten van de Scheldekwestie: over het onderhoudsbaggerwerk, over het verdiepingsprogramma, over herstel van de oeververdediging en over de specieberging. Met deze afspraken zou het wellicht mogelijk zijn om geruime tijd naar tevredenheid van beide landen een 'totaalbeheer' te laten functioneren. De koppeling van de verschillende tussen Nederland en België spelende kwesties maakt uitvoering van het totale pakket echter onmogelijk. Zonder enige uitspraak te doen over de schuldvraag – zo die al bestaat – moet geconstateerd worden dat de Westerschelde wacht op ont koppeling.

BRONNEN

1. Afkortingen

In de noten gebruikte afkortingen:

ARA = Algemeen Rijksarchief, 's Gravenhage

CAS = Centrale Archief Selectiedienst, Winschoten

DG = directeur-generaal

DGSM = directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken

DZ = directie Zeeland van de Rijkswaterstaat, Middelburg

HID = hoofdingenieur-directeur

HW = Hoofddirectie van de Waterstaat

PZC = Provinciale Zeeuwse Courant

RWS = Rijkswaterstaat

2. Archieven

Algemeen Rijksarchief, 's Gravenhage

- Binnenlandse Zaken, 3e afdeling (Waterstaat), 1830 - 1877 (inv. 2.04.07).
- Inspecteurs van de Waterstaat, 1849 - 1930 (inv. 2.16.07).
- Waterstaat A, 1878 - 1905 (inv. 2.16.01).
- Ministerie van Waterstaat, 1906 - 1929 (inv. 2.16.05).
- Directie Waterstaat, 1930 - 1949 (inv. 2.16.22).
- Afdeling Waterstaatsrecht, 1930 - 1949 (inv. 2.16.22).
- Kabinet directie Waterstaat, 1930 - 1949 (inv. 2.16.49).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's Gravenhage

- Hoofddirectie van de Waterstaat, 1950 - 1970.

Hoofddirectie van de Waterstaat, 's Gravenhage

- Hoofddirectie van de Waterstaat, 1970 - 1980.
- Werk-dossiers van medewerkers.

Centrale Archief Selectiedienst, Winschoten

- Directie Zeeland, in bewerking.

Directie Zeeland Rijkswaterstaat, Middelburg

- Arrondissement Vlissingen (inmiddels in bewerking bij CAS).
- Werk-dossiers van medewerkers.

DGSM regio Scheldemond, Vlissingen

- Notulen van vergaderingen van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart, betrekking hebbend op baggerkwesties, tot 1940.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 's Gravenhage

- Dossiers betreffende de Scheldekwestie, tot 1970.

3. Archiefdossiers

Afkortingen voor archiefdossiers in de noten:

archief directie Zeeland:

- map C = "262.813 Stortplaatsen voor baggerspecie in de Westerschelde ten behoeve van België, 1972-1975, II"
- map E = "262.813 Vergunningen Westerschelde Belgische Staat 1969-1976"
- map F = "262.813 Diverse correspondentie baggeren in de Westerschelde door België, I"
- map G = "262.813 Diverse correspondentie baggeren in de Westerschelde door België, II"

archief Hoofddirectie van de Waterstaat:

- map A = "2.01 Westerschelde 262.813 Vergunning aan België voor baggeren in de Westerschelde, I, 1969"
- map B = "2.01 Westerschelde 262.813 Vergunning aan België voor baggeren in de Westerschelde, II, 1974 -"
- map C = "2.01 Westerschelde 262.813 Vergunning aan België voor baggeren in de Westerschelde, III, 1977"

4. Literatuur

H.J. Aquina, **Regeren in modderland: verklaring en beoordeling van beleidsprocessen aan de hand van de brug bij Tiel, de Vaste Oeververbinding Westerschelde en de Kiltunnel**, Amsterdam 1985.

P.A. Bovard, **La liberté de navigation sur l'Escaut**, Lausanne 1950.

J.Th.A. Bressers, **Beleidsdoelmatigheid en waterkwaliteitsbeleid: een bestuurskundig onderzoek**, Enschede 1983.

J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf, "Inleiding tot de beleidsevaluatie", in H.J. Blommestein e.a. (red.), **Handboek beleidsevaluatie: een multidisciplinaire benadering**, Alphen aan den Rijn 1984.

H. Brugmans, *De Wielingen: rechten en belangen*, Amsterdam 1920.

Directie Zeeland Rijkswaterstaat, *Oorzaak en te nemen maatregelen ten aanzien van de inscharende linkeroever van de Overloop van Valkenisse, ter hoogte van Baalhoek*, Middelburg januari 1986.

Directie Zeeland Rijkswaterstaat, *Te nemen maatregelen in verband met de vaargeulbelijning van het Gat van Ossensisse*, Middelburg maart 1986.

S.P. Dijkstra, *Van terp tot Oosterschelddedam: de ontwikkeling van de overheidszorg voor de waterstaat in Nederland*, Winschoten 1985.

P. Glasbergen, *Visies op beleid: sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid*, Amsterdam 1984.

H. van de Graaf en R. Hoppe, "Ex ante schatten van uitvoerbaarheid van beleid: doel en werkwijze", in R. Hoppe (red.), *Trends in beleidsvormingstheorie en ontwerpleer*, Amsterdam 1985.

P.H. Gulliver, *Disputes and negotiations: a cross-cultural perspective*, New York 1979.

W.J.H. Harmsen, *Beschouwingen over het Scheldevraagstuk*, 's Gravenhage 1952.

P.P.A. Jansen, *Nota over een onderzoek naar de keuze van stortplaatsen voor baggerspecie in de Wester-Schelde*, Hoek van Holland 1938.

J. van de Kerk, *Zestig jaren veranderingen in de organisatie van de Rijkswaterstaat*, 's Gravenhage 1984.

M. Kinet, "Voornaamste realisaties van het ministerie van 1837 tot 1948", *Tijdschrift der openbare werken van België*, 1987, nr. 2/3, p. 18 - 19.

C.A. van der Klaauw, *Politieke betrekkingen tussen Nederland en België, 1919-1939*, Leiden 1953.

E.H. Kossmann, *De Lage Landen 1780-1940: anderhalve eeuw Nederland en België*, Amsterdam 1984, 4e druk.

O. Leemans, "De economische betekenis van de Schelde voor Antwerpen", in K.C. Peeters en O. Leemans, *De Schelde en Antwerpen: politieke en economische betekenis*, Antwerpen 1955.

J.G. March and H.A. Simon, *Organizations*, New York 1967.

C.E.W. van Panhuys, "Beheer en toezicht op de Schelde van Belgisch standpunt bezien", *De Ingenieur*, 28 augustus 1936.

R.J. Rue, "Analyse en evaluatie van juridisch handelen, in het bijzonder van beschikkingen", in H.J. Blommestein e.a. (red.), op. cit.

I. Schöffner, "De Republiek der Verenigde Nederlanden 1609-1702", in I. Schöffner e.a. (red.), *De Lage Landen van 1500 tot 1780*, Amsterdam 1983, 2e druk.

R.L. Schuurmsma, *Het onaannemelijk tractaat: het verdrag met België van 3 april 1925 in de Nederlandse publieke opinie*, Groningen 1975.

C. Smit, De Belgisch-Nederlandse Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart 1840-1976, Groningen 1976.

C. Smit, De conferentie van Londen: het vredesverdrag tussen Nederland en België van 19 april 1839, Leiden 1949.

Studiedienst directie Benedenrivieren Rijkswaterstaat, Eenige plannen voor de verbetering van de Westerschelde bij Bath en Walsoorden, Vlissingen 1942.

T.J. Sullivan, Resolving development disputes through negotiations, New York 1984.

Technische Scheldecommissie, subcommissie Westerschelde, Studierapport verdieping Westerschelde programma 48'/43', 2 delen, Antwerpen/Middelburg juni 1984.

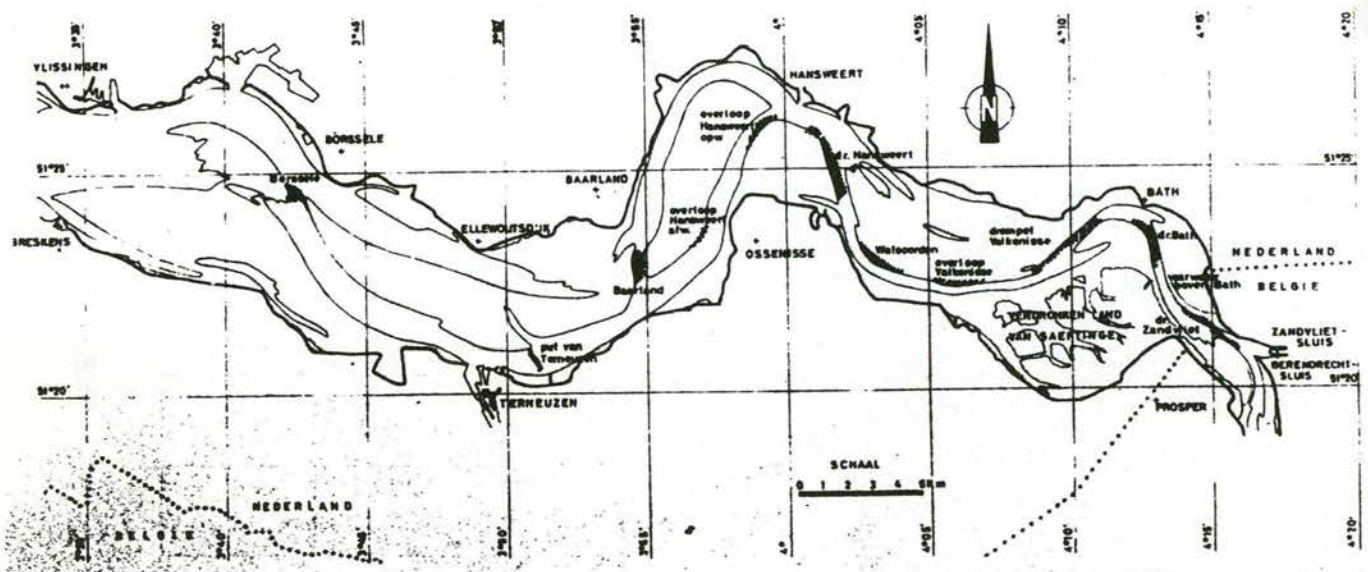
H. Vandersmissen, Ophogen en uitdiepen: tien eeuwen Nederlands Baggerbedrijf, 's Gravenhage 1986.

M. Watelet, "Het ontstaan van het ministerie van Openbare Werken", Tijdschrift der openbare werken van België, 1987, nr. 2/3, p. 10 - 11.

BIJLAGEN

- A. Kaart van de Westerschelde, met baggerlocaties in 1981.
- B. Chronologie van de baggerkwestie.
- C. Grafiek van de ontwikkeling van het goederenverkeer op de Westerschelde, 1967 - 1978 (zeevaart).
- D. Tabel van hoeveelheden naar België afgevoerde specie.
- E. Tabel van hoeveelheden gestorte specie.

Bijlage A: kaart van de Westerschelde, met baggerlocaties in 1981.



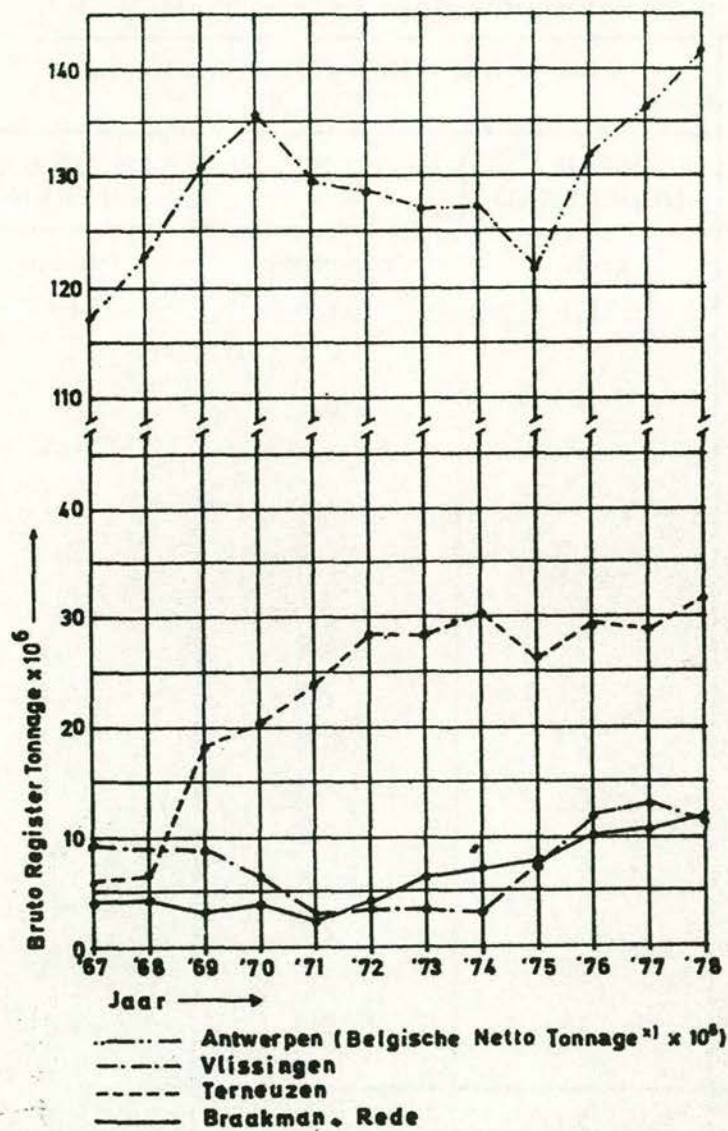
Bron: Technische Scheldecommissie, Verdiepingsrapport, op. cit., bijl. 3.3.2

Bijlage B: chronologie van de baggerkwestie

1839	Scheidingsverdrag
1843	Scheldereglement
1879	eerste peilingen door België
1881	eerste Belgische wensen tot baggeren geuit, in de Permanente Commissie
1889	eerste Belgische verzoek tot baggeren, bij Hoedekenskerke
1893	België wil Nederland laten baggeren bij Hansweert en zelf de kosten betalen, maar acht het na jaarlijkse peilingen in 1900 niet meer nodig.
1902	Nederland geeft ondershands toestemming tot baggeren op de grens, bij Santvliet.
1905	De aannemer Van Haaren zorgt voor het eerste werkelijke baggerwerk vanwege de Belgische overheid. Onder het mom van zandhaling voor Antwerpen wordt de geul bij Bath verdiept, maar Nederland geeft desondanks vergunning (1906), met verplichting tot afvoering van de specie naar België.
1907-1913	Drie nieuwe baggerwerken via soortgelijke vergunningen geregeld.
1920	België vraagt ook toestemming tot nachtbaggeren.
9 juni 1922	Nederlandse ambtenaren maken regeling voor nachtbaggeren.
juni 1922	Standaardvoorwaarden voor het baggerwerk door België geformuleerd.
16 okt. 1922	Belgisch-Nederlands overleg in Vlissingen, over nautische voorwaarden.
november 1922	België start daadwerkelijk met het nieuwe baggerwerk bij Bath.
januari 1923	Domeinen (Middelburg) vraagt baggervoorwaarden op, waarmee de eerste discussie over de domeinvergoeding start, leidend tot zwichten van Financiën.
15 okt. 1923	Nieuw Belgisch-Nederlands overleg, vooral over de werkelijke motieven van België. België stelt dat alleen verdieping doel is; Nederland twijfelt.
jan-febr. 1924	Financiën poogt weer domeinvergoeding erdoor te krijgen, maar staakt pogingen als Buitenlandse Zaken de kant van RWS kiest (dir. Zeeland houdt vol dat verdieping eerste Belgisch motief is, maar kan dat steeds moeilijker volhouden).
24 maart 1927	Eerste Kamer verworpt verdrag met België.
februari 1930	België besteedt het onereuse bestek aan, enkele jaren later leidend tot nieuwe discussies over nachtbaggeren.
medio 1932	Belgisch verzoek tot omvangrijke baggerwerken bij Bath en Valkenisse, met wegvoering van de specie tbv. ophoging van terreinen bij Antwerpen wekt weer belangstelling van Financiën.
september 1932	Departementaal vooroverleg voor de conferentie van Bath, over domeinvergoeding (men erkent dat België vroeger baggerde voor het zand) en nachtbaggeren.

- 27 sept. 1932 (Café-) conferentie van Bath, leidend tot accoord over nachtbaggeren en nog een maal gratis zandhaling, tot 1938, gezien Belgische wensen (het onereuse contract) en het feit dat Nederland geen stortplaats heeft.
- augustus 1938 In verzoek tot baggerwerk bij Waarde stelt België dat Nederland het baggeren moet uitvoeren en betalen. Nederland antwoordt dat België mag kiezen uit baggeren of betalen.
- november 1938 België vraagt een jaar-vergunning voor de lopende baggerwerken (nu de regeling uit 1932 afloopt), Nederland accoord: in 1939 de eerste jaarvergunning, met 2,5 cent vergoeding.
- 22 sept. 1939 Belgische nota rakelt soevereiniteitskwestie weer op en vraagt continuering vrijstelling 300.000 m³.
- 22 dec. 1939 Van Kleffens zet Nederlands standpunt uiteen en geeft voor die 300.000 m³ toe; daarboven wel 2,5 cent vergoeding.
- 1948 Instelling Technische Scheldecommissie.
- 1951 RWS baggert op eigen kosten in Schaar van Walsoorden.
- ca. 1965 Intensivering baggeren.
- 1968 Nieuwe aanvraag nachtbaggeren leidt uiteindelijk tot toestemming.
- 1967 Financiën dringt weer aan op vergoeding en de RWS gaat de zaak uitzoeken (Keiser en Streefkerk). Zaak verloopt.
- 1969 Baalhoek- en Bathonderhandelingen starten.
- 1970 Verdrag over opruiming Oude Hoofd bij Walsoorden.
- 1974 Begin discussie over (te) diep baggeren.
- oktober 1974 Financiën komt terug op domeinvergoeding.
- 19 juni 1975 Drie (gekoppelde) Watervedragingen ondertekend.
- 6 nov. 1975 Ambtelijke bespreking over de domeinvergoeding, waarbij boven 300.000 m³ vergoeding op 10 cent wordt gebracht.
- 1978 Financiën wil Belgen normale vergoeding laten betalen maar zwicht voor argumenten van Buitenlandse Zaken.
- 1979 Beslissing TSC studie te laten uitvoeren over 43'/48'-verdieping.
- mei 1980 Financiën gaat uiteindelijk definitief accoord met een speciale prijs voor de Belgen, mits de eenderde verhouding met de ware prijs wordt vastgehouden.
- mei 1981 Toestemming kleine verdieping.
- juli 1983 Tweede kleine verdieping geweigerd.
- juni 1984 Positief rapport TSC over verdieping.
- 7 okt 1985 Intentieverklaring.
- 3 febr. 1986 Ontwerp-overeenkomst oeververdediging ('kleine verdrag').
- 18 mei 1988 Aan België worden twee WVO-vergunningen voor speciebergings verleend.

Bijlage C: Grafiek van de ontwikkeling van het goederenverkeer op de Westerschelde, 1967 - 1978 (zeevaart).



²⁾ Opm.: Belgische Netto Ton is ongeveer 0,8 Netto Register Ton omrekening in BRT was niet. direkt mogelijk

Bron: Technische Scheldec commissie, Verdiepingsrapport, op. cit., bijl. 4.7.6

Bijlage D: Tabel van hoeveelheden naar België afgevoerde specie.

ONDERHOUDS- EN VERDIEPINGSBAGGERWERKEN WESTERSCHELDE AFGEVOERDE HOEVEELHEDEN BAGGERSPECIE (MLN. M ³)			
	GEBAGGERD IN NEDERLAND m.i.v. ZANDVLIET		
	NAAR NEDERLAND	NAAR BELGIE	AAN DERDEN ONBEKEND
1895-1920	geen	gegevens	bekend
1921-1930	<0,1	1,7	1,6
1931-1940	-	4,8	-
1941-1950	-	0,6	-
1951-1960	-	3,5	<0,1
1961-1970	4,5	13,8	0,3
1971	0,5	2,1	<0,1
1972	-	3,7	0,2
1973	-	4,3	<0,1
1974	0,1	2,5	<0,1
1975	-	2,8	0,1
1976	-	2,3	<0,1
1977	-	2,6	<0,1
1978	-	1,5	<0,1
1979	-	2,7	<0,1
1980	-	1,4	
1981	-	0,3	
TOTAAL (+/-)	5,1	50,6	2,5
		58,2	

Bron: Technische Scheldec commissie, Verdiepingsrapport, op. cit., tabel 7

**ONDERHOUDS- EN DIEPINGSBAGGERWERKEN WESTER. ZELDE
HOEEVEELHEDEN GESTORTE BAGGERSPECIE (MLN. M³)
HERKOMST NEDERLAND**

STORTPLAATS (nrs vermeld op bijlage 3.3.2 fig.2)	1895 tot 1940	1941 tot 1950	1951 tot 1960	1961 tot 1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
SPIJKERPLAAT (15)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1
VLOEDSCH. EVERINGEN (14)	-	-	-	-	-	-	1,2	0,4	1,5	1,8	0,5	2,6	1,3	1,3	0,8
EBSCH. EVERINGEN (13)	-	-	-	-	0,9	1,4	0,1	2,3	-	-	-	-	0,3	2,3	1,8
RUG V. BAARLAND (12)	-	-	-	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	1,8
GAT V. OSSENISSE (11)	0,1	-	0,1	3,4	0,9	1,1	-	0,5	2,7	1,3	2,0	2,8	4,4	1,5	<0,1
MOLENPLAAT (10)	3,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,8	-
PLATEN V. OSSENISSE (9)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3
SCH. V. WAARDE (6,7,8)	4,1	-	7,9	12,8	3,0	1,9	4,0	3,9	2,5	3,2	1,2	0,5	0,8	1,3	0,4
WALSOORDEN (5)	1,4	-	-	<0,1	-	-	<0,1	0,2	-	-	-	-	-	-	-
ZIMMERMAN (4)	-	-	-	-	-	-	-	-	<0,1	0,1	<0,1	-	-	0,2	0,2
BOEI 63 (Baalhoek) (3)	-	-	<0,1	13,2	0,4	-	-	1,3	2,0	1,8	2,2	2,7	1,2	1,1	1,9
KONIJNENSCHOR (3)	4,9	2,9	9,1	1,1	-	-	-	-	-	-	-	0,7	2,7	1,4	2,0
PL. V. VALKENISSE (-)	-	-	2,3	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SCH. V. VALKENISSE (-)	3,9	4,1	<0,1	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SCH.V.D.NOORD (2)	8,5	4,0	9,8	8,5	-	1,0	1,4	0,5	1,6	2,1	1,1	0,6	-	<0,1	0,5
APPELZAK (1)	5,4	2,2	4,6	4,7	0,2	0,1	0,2	0,2	<0,1	-	0,3	0,3	-	<0,1	0,4
DIV. STORTPLAATSEN (-)	4,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAAL +/-	36,8	13,2	34,0	44,5	5,4	5,5	7,0	9,3	10,5	10,3	7,4	10,2	10,7	10,6	10,3
	128,5				97,0										
	225,5														

Bijlage E: Tabel van hoeveelheden gestorte specie.

Bron: Technische
Scheldecommissie,
Verdieplingsrapport,
op. cit., tabel 6