

Schadevergoeding bij militaire inundaties

Van het Ontzet van Leiden tot de Tweede Wereldoorlog

Inleiding

B. Arentz

67

De *offensief* getinte militaire inundatie die leidde tot het ontzet van Leiden in 1574 was niet de eerste grootschalige inundatie in de Nederlandse geschiedenis (afb. 1). Bij het beleg van Alkmaar bijvoorbeeld hebben onderwaterzettingen ook een rol gespeeld.¹ Toch heeft het succes van de inundaties rond Leiden er zeker toe bijgedragen dat later tijdens de Opstand maar ook in de tijd daarna – als permanent onderdeel van de Nederlandse *defensie* – het inundatiemiddel nog veelvuldig toepassing zou vinden. Dat de in 1629 door de Spanjaarden gestelde defensieve inundaties rond Den Bosch met paardenmolens werden drooggelegd deed hier niets aan af (afb. 2).

Gevoed door verschillende militaire successen zou de militaire inundatie in Nederland tot een kunst verheven worden. Het is dan ook niet voor niets dat in 1908, in de inleiding van een artikelenreeks over militaire onderwaterzettingen in het militaire maandblad *Mavors* de schrijver stelt dat:

“het van algemeene bekendheid [is], dat Nederland in de mogelijkheid om een groot deel van zijn bodem onder water te zetten, een der meest nationale weerkrachten bezit in de volsten zin van het woord; ja dat men wel mag zeggen, dat ons geheele verdedigingsstelsel op die mogelijkheid is gegrond.”²

Het succes van de militaire inundaties had echter ook zijn keerzijde. Elke keer wanneer ten behoeve van de landsverdediging stukken land onder water werden gezet konden de eigenaren schade lijden. Dit had grote tegenwerking bij het stellen van de inundaties tot gevolg.



1. Geïndeerd gebied (gearceerd) tijdens het beleg van Leiden, 1574. Uit: W.J. Hofdijk, *Leydens wee en zegenpraal 1573-1574* (Leiden 1874).

1 G. Boomkamp, *Alkmaar en deszelfs geschiedenissen* (Rotterdam 1747), 290-292.

2 W.E. van Dam van Isselt, 'Militaire onderwater-zettingen', *Mavors* 2 (1908), 79.



2. Den Bosch tijdens het beleg, 1629. De met "M" gemarkeerde gebieden zijn door de Spanjaarden onder water gezet. De driehonderd door Leeghwater gebouwde paardenmolens waarmee het gebied werd drooggemalen zijn aangegeven met nummer 33 (bij Engelen). Uit: *Geschiedkundige aantekeningen omtrent Frederik Hendrik* (Leiden 1850).

Zo ondervond men in 1672 bij het in staat van verdediging brengen van de alom bekende Hollandse Waterlinie veel tegenstand van de plaatselijke bevolking. Uit de besluiten van de Statenvergadering van Holland uit die tijd blijkt hoe groot het verzet tegen de inundaties is geweest. Op 13 juni van dat jaar begon men met het inunderen van de streek tussen Lek en Merwede. Hiertoe werden de dijken op diverse plaatsen doorgestoken. De tegenwerking van de lokale bevolking was echter zo groot, dat de regionale bevelhebber, generaal Wirtz, op 23 juni 1672 schreef "dat de loop van het water het gewenschte succes niet en heeft", waarna hij op 25 juni vervolgde met de mededeling dat het "met het inlaten van de wateren tot nu toe slecht heeft willen succederen". Een maand later richtte hij opnieuw een brief aan de Staten van Holland, waarin hij onder andere klaagde dat "het land hetwelke den eenen dagh onder ende blanck staet, des anderen morgens dickwijls qualijck meer nat is."³ Het ingelaten water werd 's nachts door onwillige boeren gewoon weer afgetapt! Ook bij het op drie plaatsen doorsteken van de Lekdijk boven Schoonhoven waren er ernstige moeilijkheden met de plaatselijke bevolking, waardoor de inundatie werd vertraagd. Het doorsteken werd door duizend gewapende 'huislieden' (boeren) belet en lukte pas toen op 19 juni de gewapende macht ingreep.⁴

Door deze tegenwerking, waarvan hiervoor slechts twee voorbeelden zijn genoemd, kostte het de militaire bevelhebbers veel meer tijd dan voorzien om de voorgenomen inundaties te stellen. Een en ander had tot gevolg dat de effectiviteit van de militaire inundatie onder zware druk kwam te staan. In de loop der tijd probeerde men langs verschillende wegen de weerstand tegen het stellen van inundaties weg te nemen.

3 H. Brand en J. Brand (red.), *De Hollandse Waterlinie* (Utrecht 1986), 42.

4 *Ibidem*.

Allereerst probeerde men bij het ontwerpen van nieuwe waterlinies schade te voorkomen. Zo maakten contrarolleur-generaal Vinck en diens assistent Prevost in de jaren dertig van de achttiende eeuw plannen om door de aanleg van dijken en sluizen de onder water te zetten oppervlakte van de inundatie tussen Heusden en Breda binnen de perken te houden. Dit terwijl tijdens door Menno van Coehoorn in 1702 gestelde inundaties nog vele duizenden hectares hooi- en weiland in de Langstraat waren bedorven.⁵ Bovendien trachtte men door het toepassen van steeds weer nieuwe technische middelen de inundatietijd te bekorten. Zo werden onder meer de inlaatplaatsen van het water stroomopwaarts verlegd teneinde door een groter verval en dus een snellere aanvoer in kortere tijd over meer water te kunnen beschikken.⁶

De tweede manier om ontevredenheid te voorkomen was het “schadevergoedings-traject”. Dit was telkens opnieuw voorwerp van discussie, totdat met de totstandkoming van de Inundatiewet in 1896 eindelijk de knoop werd doorgemaakt. In dit artikel worden die discussies – aan de hand van enkele saillante voorbeelden van militaire onderwaterzettingen – het ontzet van Leiden in 1574, het rampjaar 1672, de Oostenrijkse Successieoorlog en de Belgische Opstand – voor het voetlicht gebracht. Ook de Inundatiewet zelf komt natuurlijk aan bod. Tenslotte zal worden aangegeven hoe deze wet in de Eerste en Tweede Wereldoorlog ten uitvoer is gelegd.

Van het Ontzet van Leiden naar het Rampjaar 1672

Bij de resolutie van 30 juli 1574 waarbij besloten werd dat delen van Rijnland, Delfland en Schieland geïnundeerd zouden worden in verband met het ontzet van Leiden, was mede bepaald dat alle kosten en schades voortkomend uit de inundatie zouden worden gedragen door het land en de steden van Holland.⁷ Het pakte anders uit. Weliswaar werd op 11 december 1574 door de Staten besloten “dat de reparatie van de Dycken ende Sluijsen [...] tot koste van het gemeene Landt gedaen sullen worden”,⁸ maar op 11 april 1577 verklaarden zij dat de schade binnenslands niet ten laste van het gemene land zou komen.⁹ Puur geldgebrek was hiervan de oorzaak.

Nadat in 1629 door middel van het inrichten van twee waterlinies – een in de Gelderse vallei en een in het stroomgebied van Vecht en Vaartse Rijn – de opmars van de Spaanse veldheer Montecucoli was gestuit, werd evenmin erg coulant opgetreden. Ingezetenen van Ankeveen kregen in antwoord op hun verzoek om schadevergoeding te horen dat hun een vrijstelling werd gegund voor de lasten over het jaar 1629, maar verder gingen de Staten niet.¹⁰

In 1672 liep het op een vergelijkbare manier. Aanvankelijk wilden de Staten van Holland en Utrecht samen een waterlinie aanleggen. Beide gewesten spraken af dat schade aan de te vergraven en te inunderen landen vergoed moest worden.¹¹ Na onenigheid over het te volgen tracé werd uiteindelijk echter besloten dat ieder voor de eigen verdediging zorg zou dragen.¹² Het voornemen om de eigenaars en gebruikers van landerijen die door het stellen van de onderwaterzettingen schade zouden lijden tegemoet te komen, sneuvelde in de hectische tijd die volgde als eerste. Na de oorlog was de schatkist leeg en beschouwde men de door inundaties veroorzaakte schade als “een gemeene ramp en onafscheidelijk gevolg” van de oorlog, waarvoor niemand aanspraak kon maken op vergoeding.¹³

Deze beslissing werd overigens genomen met instemming van bekende rechtsgeleerden uit die tijd; kosten verbonden aan een oorlog kwamen immers altijd al voor eigen risico.¹⁴ Op grond van de order tot het onder water zetten van landerijen, waarin stond dat hiertoe moest worden overgegaan “zonder eenichsints reflexie te maecken op de schade die de Boesemlanden daar door souden komen te lijden”, was wellicht niets anders te verwachten, maar gelet op de voorgeschiedenis was de uitkomst toch nog enigszins verrassend.¹⁵

Overigens was er wel degelijk sprake van medelijden met de geïnundeerde lieden. Zo sprak men in verband met de moeilijkheden bij het innen van belasting over de

5 F.W.J. Scholten, *Militaire topografische kaarten en stadsplattegronden van Nederland 1579-1795* (Alphen aan den Rijn 1989), 45.

6 Brand en Brand, *Waterlinie*, 67.

7 R. Fruin, *The siege and relief of Leyden* (z.p., 1874), 87.

8 Th.F.J.A. Dolk, *Geschiedenis van het hoogheemraadschap Delfland* (Delft 1939), 177-178.

9 G. 't Hart, ‘Rijnlands bestuur en waterstaat rondom het beleg en ontzet van Leiden’, *Leids Jaarboekje* 66 (1974), 28.

10 Van Dam van Isselt, ‘Militaire onderwaterzettingen’, 566-567.

11 J.W. van Sypesteijn en J.P. de Bordes, *De verdediging van Nederland in 1672 en 1673*, 2 (z.p., 1850), 11.

12 J.P. de Bordes, ‘Bijdrage tot de krijgsgeschiedenis van het jaar 1672’, *Militaire Spectator*, tweede serie, 12 (1850), 272.

13 Van Dam van Isselt, ‘Militaire onderwaterzettingen’, 629.

14 Tweede Kamer, Bijlagen Handelingen 1889/1890, 5.

15 Leiden, Oud archief van het Hoogheemraadschap van Rijnland, inv. nr. 9487.

mogelijkheid om door een snelle executie van goederen snel geld bijeen te brengen. In dat kader werd voortdurend benadrukt dat dit middel niet zou mogen worden toegepast op mensen die te lijden hadden van de inundaties.¹⁶ Ook werd in individuele gevallen in gunstige zin beschikt op verzoeken om dispensatie van het betalen van belastingen. Isaak Pau, heer van Achttienhoven, werd wegens vernieling van zijn heerlijkheid door soldaten, de aanwezigheid van een fort en inundatie van zijn landerijen bij beschikking van 28 september 1675 vrijgesteld van het betalen van de 100e en 200e penning.¹⁷

Kentering in de achttiende eeuw

Na 1672 lijkt er een kentering op te treden. Anders dan voorheen werd er daadwerkelijk tot schadevergoeding overgegaan. Dit blijkt duidelijk uit de afwikkeling van de inundaties gesteld in het kader van de Oostenrijkse Successieoorlog. Na de belegering van de vesting Bergen op Zoom in 1747 en 1748 werden de ingezetenen van wie de landerijen tijdens het beleg waren geïnundeerd, schadeloos gesteld.¹⁸ De patriotse Staten van Holland maakten in 1787 van te voren bekend dat gedupeerden van eventuele inundaties gesteld om de Pruisische inval af te weren op schadevergoeding konden rekenen:

“Zoo is 't, dat wij tot geruststelling van allen en iegelijk, goedgevonden hebben by deese te verklaren, dat van de voorsz. praeparatien geen gebruik zal worden gemaakt dan in den hoogste nood, en niet voor dat de eene of andere vreemde Mogendheid derselver Troupes op het Territoir van een der zeven Provintien zal hebben doen marcheeren, of dat de Provincie van Holland dadelijk met een aanval werde gedreigt, en dat wij in dat geval, het welk God verhoede, aan alle de landlieden en andere Ingeseetenen deeser Provincie, welke door de Inundatie, in dit onverhoopt geval te formeeren, zouden mogen komen te lijden, derselver geleeden schaden in reedelijkheid zullen laten vergoeden.”¹⁹

Opdat niemand hiervan onkundig zou blijven, zonden de Staten een aantal gecommitteerden uit om deze resolutie te publiceren en te afficheren.²⁰ Zo hoopten zij verzet tegen inundatie te voorkomen.

Vijf jaar later, bij het naderen van de Franse troepen, gebruikten de Staten in hun resolutie van 14 februari 1793 vrijwel dezelfde bewoordingen.²¹ Dat deze boodschap de burgers bereikt heeft blijkt uit een brief van 18 januari 1794 die vanuit het ten westen van Waalwijk gelegen plaatsje Besoijen gestuurd werd aan ‘het Gemeene-land’.²² In deze brief begrootte een aantal vooraanstaande burgers de in hun buurt geleden schade op 3000 gulden. Zij verzochten of deze vergoed kon worden.

Na de inlijving van het Koninkrijk Holland bij het Franse Keizerrijk in 1810 kwam er ten aanzien van schadevergoeding na militaire inundatie voorlopig duidelijkheid. Met de invoering van de Franse wetgeving werd hier namelijk de Wet van 10 juli 1791 van kracht, waarin uitdrukkelijk een recht op schadevergoeding na militaire inundaties was neergelegd. Napoleon gaf hieraan onder meer toepassing toen hij op 10 oktober 1811 te Amsterdam een decreet tekende waarbij hij 500.000 francs schadeloosstelling toekende aan de ingezetenen van de Departementen van de Schelde en Rijn en het arrondissement van Breda, wier landerijen bij de landing van de Engelsen in 1809 waren geïnundeerd.²³

De inundaties naar aanleiding van de Belgische Opstand

De angst dat enkele plunderende groepjes die zich in Zeeland misdragen hadden de voorbode zouden zijn van een grootscheepse Belgische invasie in de resterende Zuidelijke Nederlanden bracht Willem I er toe de grens met het opstandige deel van het Koninkrijk af te grendelen door het stellen van uitgebreide inundaties van Zeeland tot Limburg. Uit de archieven van de inspecteurs van de Waterstaat voor 1850 blijkt dat in ieder geval een groot aantal gemeenten in het gebied tussen Bergen op Zoom en Grave met de inundatie te maken heeft gekregen.²⁴ Ook

16 C. Hop en N. Vivien, *Notulen gehouden ter Staten-vergadering van Holland (1671-1675)* (Amsterdam 1903), 125, 197.

17 *Militaire spectator*, 2e serie, 3 (1851), 12.

18 Verslag der Handelingen van de Staten-Generaal gedurende de zitting van 1845-1846, 381.

19 C. Cau, *Groot Placaetboek, vervattende de Placaten, Ordonnantien ende Edicten van de Staten Generaal der Vereenigde Nederlanden ende van de Staten van Holland en Westvrieslandt ('s-Gravenhage 1658-1770)*, IX (Amsterdam 1796), 34.

20 Een voorbeeld van zo'n "publicatie tegen alle ongegronde apprehensien ten aanzien van het formeeren van inundatien" is te vinden in het Algemeen Rijksarchief (hierna ARA), archief van het defenciecomité te Woerden (hierna DCW), inv. nr. 311.

21 Cau, *Groot Placaetboek*, IX, 78.

22 ARA, Archief van de Contraroller van 's lands werken en fortificatiën, inv. nr. 159.

23 Handelingen 1845/1846, 381

24 ARA, archieven van de inspecteurs van de Waterstaat voor 1850 (hierna AIW 1850), inv. nr. 993.

in de provincies Zeeland en Limburg werden omvangrijke inundaties uitgevoerd.²⁵ Naast de enorme omvang was ook de duur opmerkelijk. Nadat in 1832 was begonnen met het treffen van voorbereidingen, duurde de feitelijke inundatie – getuige de logboeken die de vestingen Breda en 's-Hertogenbosch van de inundatiepeilen bijhielden – in elk geval van april/mei 1834 tot juni 1839.²⁶ In 1846 werd door middel van het aannemen – 26 kamerleden stemden voor en 25 stemden tegen – van de “Wet tot het verlenen van tegemoetkoming wegens militaire inundaties”, het hoofdstuk van de inundaties uit 1830 afgesloten.²⁷

De discussie in de Kamer ging niet zo zeer om de vraag óf er aan de getroffen en van de “Belgische” inundaties geld uitgekeerd moest worden. Daar was iedereen het wegens de grote opzet van de linie en de lange duur van de onderwaterzettingen over eens. De roep om schadevergoeding zou ongetwijfeld nog luider zijn geweest wanneer het aan Willem I gerichte advies omtrent de verdediging van de zuidelijke grens van de Noordelijke Nederlanden toentertijd openbaar zou zijn geweest. In een hierbij gevoegde notitie schreef kolonel adjudant van Z.K.H. den Prins van Oranje, chef van de Algemeene Directie der Genie, Van Hoof namelijk dat:

“[...] het onnoodig is, om tot het stellen der groote inundaties over te gaan, alzoo dezelve gesteld wordende, zulks niet alleen het uitzicht op eenen rijken oogst geheel zou vernietigen; maar bovendien eene onberekenbare schade zoude veroorzaken, zoodat tot het stellen daarvan niet behoort te worden overgegaan voor dat men redelijken wijze veronderstellen moge dat de overmagt des vijandes, het nemen van zoodanige verdedigingsmaatregelen regtvaardigt, en onze legermagt zonder deze hulpmiddelen werkelijk niet in staat mogte wezen Ons Nederland voor alle vijandelijken inval te behoeden.”²⁸

Toch gaf de vergoeding van de schade aanleiding tot de nodige discussie in de Kamer. Was er werkelijk sprake van een recht op schadevergoeding of ging het slechts om een uitkering op basis van billijkheid? Willem I en de regering hingen het laatste standpunt aan, vele kamerleden waren meer geneigd tot de eerste opvatting.

Het kamerlid Mutsaers (afb. 3) was een van de verdedigers van de visie dat er sprake was van een recht op schadevergoeding. Zijn uitgangspunt was dat de Staat het recht had om tot inundaties over te gaan. Daarbij erkende hij dat het Rijk niet voor oorlogsschade aansprakelijk was, omdat in dat geval de *force majeure* deze van alle verplichtingen tot vergoeding ontsloeg. Het stellen van de inundaties kon zijns inziens echter niet onder oorlogsschade geschaard worden. Deze schade was volgens Mutsaers een gewoon gevolg van het gebruik maken van de soevereiniteit: “Zij wordt met regt aangebragt maar met zoodanig recht waartegenover de verplichting staat tot vergoeding”.²⁹

Naast deze algemene rechtvaardiging van zijn standpunt koos hij een zeer interessante lijn voor het vervolg van zijn betoog. Het recht op schadeloosstellingen na inundaties zou reeds expliciet in de wet staan. Mutsaers doelde hierbij op de reeds genoemde Franse Wet van 10 Juli 1791. Door de executieverklaringen van 8 november 1810 en 6 januari 1811 was dit nog eens bevestigd.³⁰ Volgens Mutsaers was die wet op het moment van de “Belgische” inundaties nog steeds geldig omdat



3. Mr. Jacobus Arnoldus Mutsaers, geboren te Tilburg op 28 januari 1805, gestorven te Den Haag op 2 februari 1880. Litho door E.S. Panier van een portret van de hand van J.H. Hoffmeister (11,3 x 12,0 cm). Foto Iconografisch Bureau 's-Gravenhage.

25 Handelingen 1845/1846, 369.

26 ARA, AIW 1850, inv. nrs. 823 en 824.

27 Handelingen, 1845/1846, 392.

28 ARA, archief van de chefs der genie 1813-1840, inv. nr. 822.

29 Handelingen 1845/1846, 364.

30 Ibidem, 364-365.



4. Mr. Joan Adriaan van der Heim van Duivendijke, geboren te Rotterdam op 5 januari 1791, gestorven te Den Haag op 14 oktober 1870. Litho uit 1843 door Baugniet. Foto Iconografisch Bureau 's-Gravenhage.

het tweede additionele artikel van de Grondwet van 1815 bepaalde dat alle reeds geldende wetten hun werking zouden behouden, tenzij ze uitdrukkelijk waren ingetrokken.

De regering stelde zich op een geheel ander standpunt. De interim-minister van Binnenlandse Zaken Van der Heim (afb. 4) voerde aan dat de wet van 1791 niet van toepassing kon zijn omdat hij geen betrekking had op alle fortificatiën maar slechts op die bij de wet waren aangewezen. In de wet stond namelijk een tableau waarop alleen Franse en geen Nederlandse vestingen stonden. Voor Van der Heim was daarmee de kous af.³¹

Enkele kamerleden wezen echter op jurisprudentie waarin dit standpunt reeds verworpen was. Het Brussels Hof had bij arrest van 7 maart 1832 bepaald dat – ook voor niet aangewezen plaatsen – schadevergoeding moest worden toegekend “car les termes de cette loi doivent être entendues, selon son esprit a toutes les inondations tendues par mesure de precaution”.³²

Van der Heim kwam verder met een argument van staatsrechtelijke aard. De wet van 1791 zou niet meer geldig zijn. Hij beweerde namelijk dat aangezien de Grondwet van 1814 niet een vergelijkbare bepaling had gekend als het tweede additionele artikel van de Grondwet van 1815, alle wetten die voor 1814 hadden gegolden vervallen zouden zijn.³³ Dit argument was bijzonder zwak, omdat vele Franse wetten op dat moment

nog van kracht waren en bovendien het additionele artikel van de Grondwet van 1815 van een wel heel beperkte strekking zou zijn wanneer in 1814 inderdaad alle bestaande wetten waren vervallen.

Het belangrijkste argument van Van der Heim was echter dat Willem I bij een door hem dertig jaar eerder en wel in januari 1815 genomen besluit bepaald had dat alle schade die als gevolg van oorlog werd geleden niet door de Staat zou worden vergoed. Krachtens artikel 32 van de Grondwet was Willem I bevoegd tot het plegen van alle daden van soevereine waardigheid en volgens Van der Heim was daarmee het Besluit van de Soevereine Vorst van 5 januari 1815 geldig en de wet van 1791 dus niet.³⁴

Over deze redenatie en het besluit van Willem I zei Mutsaers het volgende:

“[Hiertegenover] staat niets dan een besluit van den Soevereine Vorst van den 5den Januarij, een besluit (meer zal ik er niet over zeggen) genomen door den Vorst alleen, zonder eenige medewerking van de Staten-Generaal, meer dan 10 maanden na de aanneming en afkondiging der Grondwet van 1814, een besluit waaraan nimmer eenige publiciteit is gegeven en van welks bestaan wij eerst in de loop dezer beraadslaging kennis hebben genomen.”³⁵

Hoewel het duidelijk is wat hij van de handelwijze van Willem I dacht, trok de regering – als gezegd – uiteindelijk nipt aan het langste eind.

De Grondwetswijziging van 1887

Pas in 1887 kwam de discussie over vergoeding van schade geleden door militaire inundaties weer op gang. Aanleiding was nu niet een concrete onderwaterzetting,

31 Ibidem, 390.

32 Ibidem, 369.

33 Ibidem, 390.

34 Ibidem.

35 Ibidem, 365.

maar de grondwetsherziening van dat jaar. Bij deze herziening werd ook artikel 152, dat schadevergoeding voor rechtmatige overheidsdaden behandelde, gewijzigd. De eerste twee leden van het artikel luiden voortaan als volgt:

“1. Waar in het algemeen belang eigendom door het openbaar gezag moet worden vernietigd of, hetzij voortdurend, hetzij tijdelijk, moet worden onbruikbaar gemaakt, geschiedt dit tegen schadeloosstelling, tenzij de wet het tegendeel bepaalt.

2. Het gebruik van eigendom tot het voorbereiden en het stellen van militaire inundaties, wanneer dit wegens oorlog of oorlogsgevaar wordt gevorderd, wordt bij de wet geregeld.”

Dit tweede lid was oorspronkelijk niet in het ontwerp opgenomen. Tijdens de behandeling van artikel 152 bracht de militair deskundige Roosenboom, afkomstig van de genie, een amendement in stemming, dat feitelijk helemaal niet bij het artikel thuishoorde.

De achtergrond hiervan vormden de gebeurtenissen in 1870. Als gevolg van de toenemende internationale spanningen en het uitbreken van de Frans-Duitse oorlog werd in Nederland besloten tot een algemene mobilisatie. Deze mobilisatie was niet geheel vlekkeloos en vooral te traag verlopen. Tal van werkzaamheden had men niet op tijd kunnen voltooien omdat de wet het leger daartoe niet de bevoegdheid verleende.³⁶

Tot op dat moment gaf de Wet het leger slechts de bevoegdheid om tot onteigening over te gaan in het geval van openbaar verklaarde oorlog. Het rapport nopens de mobilisatie van 1870 dat in 1871 aan de Kamers werd verstrekt, drong daarom aan op het instellen van een nieuwe periode van oorlogsvoorbereiding waarin het militaire gezag in Nederland bevoegdheden zou krijgen om de burgerlijke structuren opzij te zetten, mocht dit onverhoopt noodzakelijk zijn.³⁷

Dit was in elk geval nodig met betrekking tot de militaire inundaties. Hoewel men niet tot het daadwerkelijk stellen van inundaties was overgegaan, stond in het rapport hieromtrent namelijk het volgende te lezen:

“Wel werd een aantal maatregelen genomen om het stellen der onderwaterzettingen voor te bereiden. Zoo werd hier en daar, *waar overeenstemming met de polderbesturen dat mogelijk maakte* (cursivering BA), het water op een hoog peil gebragt of gehouden en werden in alle stellingen de middelen tot het stellen der inundaties nagezien en, waar het doenlijk was, tot gebruik ingericht.”³⁸

Het was deze zinsnede geweest die Roosenboom ertoe had gebracht om de Kamer er op te wijzen dat in artikel 152 slechts over het onbruikbaar maken of vernietigen van eigendom werd gesproken. Bij inundaties ging het er echter om dat het leger van bijvoorbeeld sluizen gebruik kon maken.³⁹ Door aanvulling van het artikel met het hiervoor geciteerde tweede lid wilde hij bereiken dat de bevoegdheid van het leger om al het noodzakelijke te doen voortaan buiten kijf zou staan.⁴⁰

De Inundatiewet van 1896 en zijn toepassing tijdens de Eerste Wereldoorlog

Het duurde geruime tijd voordat de in het tweede lid van artikel 152 aangekondigde Inundatiewet tot stand kwam. Pas in 1896 werd deze wet aangenomen. Hij regelde niet alleen het gebruik van waterstaatswerken, maar ook de vergoeding van de schade. Hoewel er tijdens de parlementaire behandeling op werd gewezen dat een aparte schaderegeling – los van de nog tot stand te komen algemene onteigeningswet – niet nodig was, gebeurde dit in 1896 toch.⁴¹ De reden hiervoor was gelegen in de angst bij de regering dat burgerlijke ongehoorzaamheid de grootste storende factor zou zijn bij het stellen van de inundaties. Deze reden om een recht tot schadevergoeding in de wet op te nemen stond in het debat te boek als het utiliteitsbeginsel. Minister Van Houten (afb. 5) verwoordde het zo: “Wie prijsstelt op medewerking, althans zich niet aan ene tegenwerking wil blootstellen, behoort eene zekerheid, een recht op schadevergoeding te geven”.⁴² Ter onderbouwing verwees hij in de Memorie van Toelichting meermalen naar de gebeurtenissen in

36 Tweede Kamer, Bijlagen Handelingen 1871/1872, 115.

37 Ibidem.

38 Ibidem, 110.

39 E.C. van Dorp, *Schadeloosstelling bij vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom door het openbaar gezag*, ('s-Gravenhage 1903), 66.

40 Van Dam van Isselt, ‘Militaire onderwaterzettingen’, 463.

41 Handelingen der Staten Generaal Tweede Kamer 1895-1896, 1018. De Algemene Onteigeningswet kwam in 1899 tot stand.

42 Ibidem.



5. Mr. Samuel van Houten, geboren te Groningen op 17 februari 1837, gestorven te Den Haag op 14 oktober 1930. Houtgravure (16,2 x 13,0 cm). Foto Iconografisch Bureau 's-Gravenhage.

het Rampjaar. Men hoopte op deze manier de reeds aangestipte gebeurtenissen uit de oude inundatiegeschiedenis te voorkomen. De daden van de gewapende huislieden hadden indruk gemaakt! Het was overigens niet zo dat de regering gedwee gevolgd werd. De oppositie kwam vooral van de heer Karnebeek. Ook hij was een voorstander van schadevergoeding, maar dan zoals bijvoorbeeld in 1846 was gebeurd alleen op een ad hoc basis achteraf.⁴³

Heeft het bestaan van de Inundatiewet nu geleid tot volledige schadevergoeding? Hoewel er tijdens de mobilisatie in de jaren 1914-1918 niet tot het daadwerkelijk stellen van inundaties is overgegaan, werden er wel voorbereidende maatregelen getroffen, waardoor burgers schade leden. Het vijfde artikel van de Inundatiewet vermeldde die voorbereidingsfase expliciet, zodat mag worden aangenomen dat het recht op schadevergoeding is ingeroepen.

In de archieven van het ministerie van Defensie komen we in de agenda van ingekomen stukken met afdoeningsregistratie voor de maand augustus 1920 een behoorlijke lijst van verzoeken om schadevergoeding tegen.⁴⁴ Deze verzoeken waren onder meer afkomstig uit de plaatsen Maartensdijk, Zeist, Werkendam, Loosdrecht, Bunnik, Woudrichem, Houten, Utrecht, Leerdam, De Bilt, Huizen,

Groenekan, Vreeswijk, Naarden en Achttienhoven.

Het belang dat aan het vergoeden van de schade werd gehecht moge blijken uit het feit dat er een discussie binnen de regering ontstond of bij het toekennen van vergoedingen al dan niet het advies van de Algemene Rekenkamer moest worden ingewonnen. Vanwege het grote aantal verzoeken om schadevergoeding – inundaties werden daarbij met name genoemd – wilde het Ministerie van Defensie dat liever niet. Mits het toekennen van de vergoedingen via onafhankelijke adviescommissies en eventueel de landsadvocaat gebeurde, ging de regering daarmee akkoord.⁴⁵

De Tweede Wereldoorlog

Ook aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog werd door het Nederlandse leger van het inundatiemiddel gebruik gemaakt. De verdedigingslijnen werden in de maanden november '39 tot en met mei '40 onder water gezet.⁴⁶ Na afloop van de oorlog beriep men zich andermaal met succes op de Inundatiewet. Het "succes" van de Inundatiewet in de Tweede Wereldoorlog dient echter gerelativeerd te worden. De "bevoorrechte" positie van diegenen die door inundaties schade hadden geleden ten opzichte van diegenen die met "gewone" oorlogsschade zaten, werd in de afwikkeling van deze oorlog namelijk grondig aangetast.

Aanvankelijk ging alles nog volgens het boekje. In de Nederlandsche Staatscourant van donderdag 13 juni 1940 werd een beschikking gepubliceerd van het waarnemend hoofd van het Departement van Defensie waarin deze de afwikkeling van de zogenaamde defensie-schadezaken – de afwikkeling van de Wet op de Staat van Oorlog en Beleg; de Inundatiewet en de Algemene Vorderingenwet 1938/1939 – uit de doeken deed. Alle aanspraken op schadeloosstelling zouden worden onderzocht door de Advies-Commissie-Vorderingen (verder: ACV). Verzoekschrif-

43 Ibidem, 1017.

44 ARA, gewoon verbaalarchief van het ministerie van oorlog/defensie, inv. nr. 4409.

45 ARA, archief ministerie van Financiën (hierna AMF), inv. nr. 3094.

46 G. Koppert, 'Inundaties 1939-1940', *Jaarboek Menno van Coehoorn* 17 (1989/1990).

ten moesten daarheen worden gestuurd. De ACV stelde ze in handen van een district-schade-commissaris. Vervolgens zond deze zijn advies via de ACV naar het Departement van Defensie waarna eventueel tot uitbetaling werd overgegaan. Begin december 1940 werd echter, in navolging van een advies van een door generaal Winkelman ingestelde commissie, een besluit gepubliceerd waarin de vergoeding van de materiële oorlogsschade geregeld werd.⁴⁷ Dit bepaalde dat *alle* materiële oorlogsschade vergoed zou worden. Niet langer behoorde oorlogsschade tot de “gemeene en onafscheidelijke gevolgen van de oorlog”. Het dragen van de gevolgen werd in elk geval niet langer als een individuele, maar meer als een maatschappelijke opdracht gezien. De vergoeding van de gehele materiële oorlogsschade, waar inundatieschade slechts een deel van uitmaakte, kostte het Rijk 6,9 miljard gulden, hetgeen niet zo verwonderlijk is wanneer men bedenkt dat meer dan een half miljoen personen, bedrijven en instellingen een beroep deden op de oorlogsschaderegelingen.⁴⁸

Overigens moet wel benadrukt worden dat deze vergoeding van de “algemene” oorlogsschade gebaseerd was op de billijkheid. Dat het onderscheid tussen recht en billijkheid nog steeds heel belangrijk was moge blijken uit het toepassen van de Inundatiewet in de gemeente Kruiningen. In deze gemeente waren delen van het grondgebied onder water gezet voor het inrichten van de Zanddijklinie. Hoewel de Inundatiewet gewoon van toepassing was voor de direct gedupeerden, bleek een grote groep mensen indirect schade te hebben geleden door het onder water zetten van de landerijen. Deze groep schadegevallen stond in een te ver verwijderd verband met de inundaties om op grond van de Inundatiewet een schadevergoeding te krijgen. Het betrof onder meer landarbeiders, transportarbeiders en commissionairs in landbouwprodukten. Deze waren als gevolg van de inundaties zonder werk komen te zitten. De gemeente protesteerde hevig toen werd voorgesteld om gewoon de werkloosheidsuitkering aan deze mensen uit te keren, omdat dit het verband – hoe ver verwijderd ook – met de inundaties negeerde. Na onderhandelingen tussen de gemeente, het Ministerie van Defensie en de overige betrokken ministeries kwam het tot een historisch zeer herkenbare oplossing.⁴⁹ Besloten werd het Algemeen Steuncomité-1939, dat was opgericht om slachtoffers van de mobilisatie te helpen, de uitkeringen te laten doen. Binnen de muren van de bestuurlijke organisatie zouden dan de bedragen die hiermee gemoeid waren bij de begroting van Defensie worden ondergebracht. De crux was – net als bij de afwikkeling van de inundaties uit de jaren 1830 – dat het niet mocht lijken dat er voor deze mensen een recht op schadevergoeding bestond. Door de uitkeringen via het Algemeen Steuncomité-1939 te laten verlopen kon worden volgehouden dat uitsluitend het behoefte-element een rol speelde en men op gronden van de billijkheid tot uitkering was overgegaan.

Besluit

Nadat de inundatie tijdens de Opstand tot een vast onderdeel van de landsverdediging was gemaakt, werd dit defensiemiddel veelvuldig toegepast. In de praktijk bleek echter al snel dat de mensen die door de inundaties schade leden zich heftig verzetten tegen het stellen van de inundaties. Door het beter ontwerpen van de waterlinies en door gebruik te maken van de technische vooruitgang probeerde men schade zoveel mogelijk te voorkomen. Verder probeerde men door de betrokkenen schadeloos te stellen het verzet een beetje in te perken.

Een andere mogelijkheid om problemen te voorkomen, zou het instellen van restricties aan activiteiten binnen de inundatiegebieden zijn geweest. Gedurende de achttiende eeuw namen de Staten van Holland verscheidene resoluties aan die het verkrijgen en het behoud van open terrein rond versterkte plaatsen beoogden. In “Waarschuwingen” van 1737, 1774, 1790 en 1792 en ook nadien in Franse wetten en een Nederlandse wet van 1814 werd er aandacht aan besteed.⁵⁰ In 1853 volgde de Kringwet. Daarin werd, onder andere in artikel 9, aan een bepaalde ruimte-

47 L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, 4 (s-Gravenhage 1982), 392.

48 L. de Jong, *Koninkrijk*, 12, 302. Ook het Duitse leger greep overigens in 1944/1945 naar het middel van inundaties. Grote delen van West-Nederland – waaronder de pas drooggemaakte Wieringermeer – werden onder water gezet.

49 ARA, AMF, inv. nr. 3111.

50 P.J.M. Kamps, “Rechten of slechten. Wetgeving en rechtspraak voor opstallen bij verdedigingswerken.” *Jaarboek Memmo van Coeboom* 17 (1989/1990), 173, 174.

lijke ligging de consequentie verbonden dat schadevergoeding was uitgesloten. Artikel 9 luidde:

“Alle buitenplaatsen, stallingen, huizen, boerenwoningen (...), welke zich bevinden op den afstand van 300 roeden der steden of plaatsen (...) zullen, zodra wij zulks (...) onvermijdelijk zullen oordelen, op Onzen last afgebroken, verbrand of vernield worden, zonder dat daarvoor eenige vergoeding van schade aan de Eigenaar zal worden toegelegd.”⁵¹

Deze maatregelen en wetten golden echter niet voor de inundatielinies. Hierbij moet bedacht worden dat de kenbaarheid van een dergelijke linie een groot probleem was. Er werd in de praktijk onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheid van onderwaterzetting. Tijdens de afwikkeling van de inundatieschade van de Belgische Opstand moest de regering erkennen dat bij de kadastrale schattingen niet bekeken was of landerijen al dan niet binnen een inundatiezone waren gelegen.

76

Van daadwerkelijke vergoeding van de schade was ondanks mooie beloften tot en met 1672 niet vaak sprake. Na die tijd werd wel steeds vaker tot uitbetaling overgegaan. Of de betrokkenen een recht op schadevergoeding hadden of dat de uitkering op grond van de billijkheid moest geschieden was in 1846 – bij het afwickelen van de inundaties uit de jaren 1830 – nog onderwerp van een uitgebreide discussie. Uiteindelijk werd door een amendement op de ontwerp-Grondwet van 1887, dat op zijn beurt weer was geïnspireerd door de gebeurtenissen tijdens de mobilisatie in 1870, in 1896 een recht op schadevergoeding vastgelegd in de Inundatiewet.

Dit recht werd in de beide Wereldoorlogen met succes ingeroepen, waarbij overigens moet worden aangetekend dat de overige oorlogsschade in de afwikkeling van de Tweede Wereldoorlog zeer genereus werd afgehandeld. De grondslag bleef evenwel anders. De gewapende huislieden uit 1672 hadden daar dan toch voor gezorgd.