

# Rijkswaterstaat en de waterschappen

*Wetgeving en procedures rond de verlening van vergunningen voor openbare werken*

## 54 Marie-Louise ten Horn-van Nispen

Sinds tweehonderd jaar zijn Rijkswaterstaat en de waterschappen<sup>1</sup> partners als het gaat om de waterstaatszorg in Nederland. Ook de provincies vervullen een rol op dit terrein; deze zal hier niet aan de orde komen. De kerntaken van Rijkswaterstaat en van de waterschappen komen sterk overeen. Rijkswaterstaat omschrijft die als de zorg voor droge voeten, voldoende en schoon water, wegen en vaarwegen en veilig verkeer.<sup>2</sup> De waterschappen geven als hun taakgebieden aan: waterkering, waterkwaliteit, waterkwantiteit en de zorg voor vaar- en landwegen.<sup>3</sup> Op het eerste gezicht lijken de taken elkaar te overlappen en dat lijkt vragen om moeilijkheden. Maar er is wel degelijk een taakverdeling: Rijkswaterstaat zorgt voor de nationale, de waterschappen voor de regionale en lokale waterstaatszorg.

In West-Nederland en in het Gelders rivierengebied vervulden de waterschappen die functies al sinds de Middeleeuwen. In hoog Nederland ontstonden dergelijke organisaties pas in de tweede helft van de negentiende eeuw. De oude rol van de waterschappen als verantwoordelijke instantie voor de lokale en regionale waterstaatszorg werd vanaf het begin van de negentiende eeuw in relatie gebracht met die van de provinciale en rijksoverheid. Dat betekende dat de bevoegdheden van rijk, provincie en waterschappen op dit terrein en ten opzichte van elkaar werden vastgelegd in wet- en regelgeving. De grote lijnen lagen vast in de Grondwet, de uitwerking ervan moest wachten tot de Waterstaatswet van 1900, één van de wetten gemaakt door de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving, ingesteld in 1892.

Een andere was de Keurenwet (1895), die waterschappen gelijkstelde aan gemeenten en ze de bevoegdheid gaf verordeningen te maken. Die waterschappen die dat in hun reglement hadden staan mochten politieverordeningen (keuren) opstellen. Deze keuren kunnen met een sanctie worden afgedwongen. Volgens art. 18 van de Keurenwet konden waterschapsbesturen aan de verlening van vergunningen voorwaarden verbinden, die overigens uitsluitend betrekking mochten hebben op "bescherming van die belangen, om welke het vereischte van vergunning is gesteld".<sup>4</sup> Het waterschapsbestuur mocht dus geen misbruik maken van die bevoegdheid door te proberen ook andere zaken te regelen. Deden ze dat wel, dan konden Gedeputeerde Staten die voorwaarden vernietigen, maar daarmee was de vergunning nog niet verleend.

De Belemmeringenwet Verordeningen (1899) "tot opheffing van belemmeringen bij de uitvoering van werken in het openbaar belang bevolen of ondernomen"<sup>5</sup>, moest daarvoor een oplossing bieden. De wet was tot stand gekomen omdat er regelmatig moeilijkheden en vertragingen waren ontstaan bij de aanleg van grote werken vanwege de waterschapsverordeningen. Zo leverden de aanleg van de spoorweg Den Haag-Utrecht (circa 1870) en de bouw van een inundatiesluis in Noord-Brabant (1881) dusdanige problemen op dat de provinciebesturen in de besluitvorming moesten ingrijpen. Bij de aanleg van het Merwedekanaal in de jaren tachtig kon het Rijk met meer of minder moeite overeenkomsten afsluiten met gemeenten en waterschappen.

De Belemmeringenwet bepaalde in art. 1 en 2 dat gemeente of waterschap bij

1 Het begrip waterschap wordt hier gebruikt in de overkoepelende betekenis. Dat wil zeggen dat het zowel polders, veen-, dijk- en wegschappen alsook (hoog) heemraadschappen omvat.

2 *Jaarbericht Rijkswaterstaat 1996* ('s-Gravenhage 1997), 6.

3 *Waterschappen* Brochure van de Unie van Waterschappen ('s-Gravenhage 1992), 5.

4 Keurenwet 1895, art. 18.

5 Belemmeringenwet 1899, titel van de wet.

openbare werken ontheffing van verordeningsbepalingen of een vergunning moesten verstrekken. Art. 1 bepaalde dat er geen andere voorwaarden konden worden gesteld, dan die “welke op grond van die ontheffing in het belang van de gemeente, het waterschap, het veenschap of den veenpolder moeten worden gesteld”. Buitensporige voorwaarden waren daarmee uitgesloten. Weigerde een gemeente of waterschap de vergunning of stelden ze voorwaarden in strijd met de wet, dan kon Gedeputeerde Staten gevraagd worden de vergunning te verlenen (art. 3). Tegen het besluit van de provincie was beroep bij de Kroon mogelijk. De wet had uitsluitend betrekking op de publiekrechtelijke taken van gemeente of waterschap.

De Belemmeringenwet Verordeningen was in de twintigste eeuw een belangrijk instrument bij de totstandkoming van grote infrastructurele projecten. Het Rijk kreeg hierbij garantie dat als een werk bij wet van algemeen belang was verklaard, vergunningen en ontheffingen afgegeven werden en de voorwaarden daarvoor niet buiten proporties zouden zijn. Voor het waterschap bleef het principe gehandhaafd dat wie bestaande wateren doorsnijdt of hun functie bemoeilijkt, opdraait voor de kosten van het herstel van die functie.

Hoe dat in de praktijk werkte voor ‘natte’ en ‘droge’ waterstaatswerken, zonder en met Belemmeringenwet laat dit artikel zien. Behalve de gewone gang van zaken zullen enkele cases met wat uitzonderlijker situaties worden beschreven. Ze illustreren de ‘samenwerking’ tussen Rijkswaterstaat en de waterschappen.

## De Amsterdam-Rijnverbinding: voorbeelden van ‘natte’ werken

De waterweg van Amsterdam naar de Rijn onderging in de loop van de tijd diverse wijzigingen. In het begin van de negentiende eeuw zorgde Willem I voor een doorgaande vaarweg via de Keulse Vaart en het Zederikkanaal. In de jaren tachtig van die eeuw ging de verbinding op de schop, het Merwedekanaal. Zo’n vijftig jaar later was een nieuwe verbinding nodig, die de naam Amsterdam-Rijnkanaal kreeg.

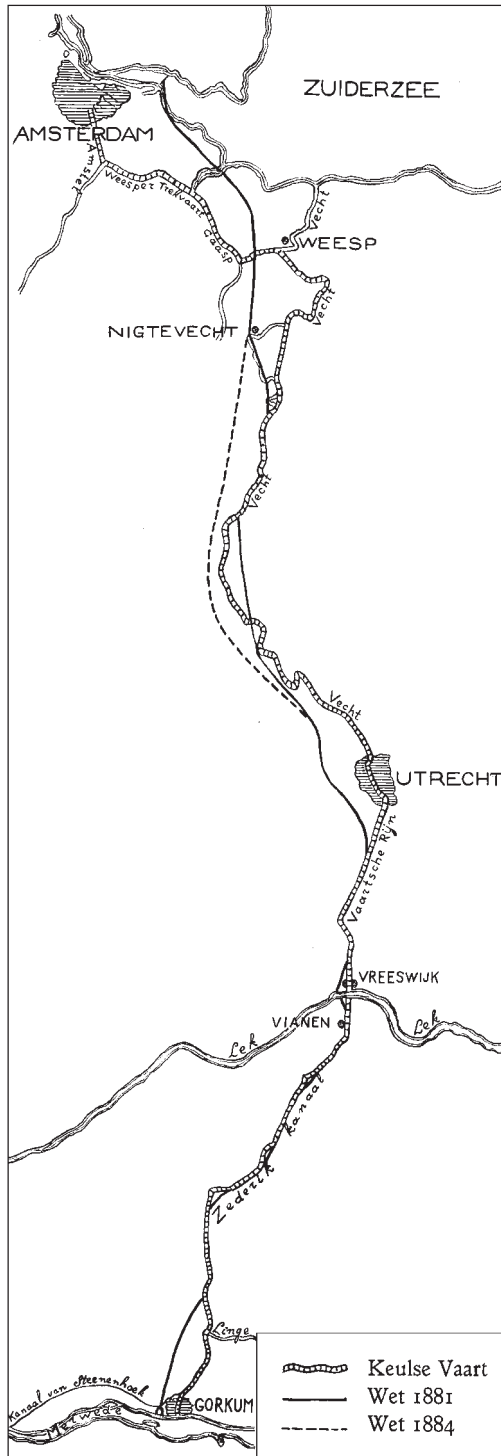
In tegenstelling tot de oude Keulse Vaart en het Zederikkanaal die vrijwel geheel bestaand water volgden, werd voor het Merwedekanaal een nieuw tracé gepland van Amsterdam tot even ten zuiden van Utrecht. Van daar af werd de Vaartse Rijn gevolgd en tussen Lek en Merwede het Zederikkanaal, waardoor de werkzaamheden daar minder ingrijpend zouden zijn. Na de wet van 1881 en de belangrijke herziening van 1884 kon overleg met diverse instanties beginnen. Voor de uitvoering van de werken en alles wat erbij hoorde, zoals de onderhandelingen, riep Rijkswaterstaat een apart district in het leven. Was dat niet gebeurd, dan waren drie regionale directies voor het project verantwoordelijk geweest. Na de oplevering van het kanaal werd het district opgeheven en namen de regionale directies beheer en onderhoud over.

De verwerving van de gronden vergde veel tijd en in een aantal gevallen waren onteigeningsprocedures nodig. De Onteigeningswet van 1851 bepaalde dat een werk pas uitgevoerd kon worden als de grond van de onteigenende partij was. Voor het Merwedekanaal moesten ruim 2500 percelen of delen van percelen verworven worden, samen ruim 500 ha.<sup>6</sup>

Daarnaast moesten onderhandelingen worden geopend met gemeente- en waterschapsbesturen om toestemming te krijgen voor de werken. Ir. P. Kemper die als ingenieur bij de werken was betrokken voor de sectie Amsterdam-Maarsse, sprak over “zeer belangrijke en langdurige onderhandelingen”. “Omtrent de als gevolg van den kanaalanleg noodige werken, hunne inrichting, afmetingen, onderhoud en bediening, zoomede omtrent de voorziening in te verwachten hinder of schade, enz., zijn met die besturen overeenkomsten gesloten, of is met deze op andere wijze eene regeling getroffen”.<sup>7</sup> Het ging hierbij om de gemeenten Amsterdam en Gorinchem, vijf hoogheemraadschappen, 21 ‘waterschappen’, 16 polders en het ‘Groot-Gemeeneland van Arkel’, een samenwerkingsorgaan

<sup>6</sup> P.H. Kemper, *Beschrijving van het kanaal van Amsterdam naar de Merwede. Op last van den Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid* (’s-Gravenhage z.j.[1895]), 188-189.

<sup>7</sup> Kemper, 193.



1. Tracé van de oude Keulse Vaart en het Zederikkanaal, circa 1884. Bron: G.M. Greup, *De Rijnverbinding van Amsterdam en haar geschiedenis* (Amsterdam 1952), 86.

8 Kemper, 198-207.

9 Kemper, 216.

10 Wet 27 maart 1931 (Staatsblad 130) art 1.

11 C. de Groot, 'Het Amsterdam-Rijnkanaal', *De Ingenieur* 64 (1952), A388.

12 De Groot, A391.

van verschillende waterschappen en polders. Het merdendeel van de overeenkomsten kwam tussen 1885 en 1889 tot stand. De problemen die opgelost moesten worden waren onder enkele noemers te vangen: kwel en overlast van schutwater, problemen met waterafvoer en waterlozing en verstoorde verkeerssituaties. Een deel van de bepalingen uit de overeenkomsten was dan ook (vrijwel) gelijk. Die bepalingen hadden betrekking op de aanleg van het kanaal, op beheer, onderhoud en toezicht en op de toekomstige situatie.

Toen eind 1886 onderhandelingen moesten worden gevoerd met Utrechtse waterschappen, noordelijk van de stad, bleek een aantal besturen daar aanvankelijk niet toe bereid of stelde zeer hoge eisen. Daardoor verliepen deze onderhandelingen uiterst moeizaam en duurden ze lang. In de overeenkomsten stonden behalve de 'standaardbepalingen' ook clausules over compensatie van sluisgelden, wijzigingen in bemaling en kosteloze bediening van ponten, schutsluisjes en overtomen "ten allen tijde".<sup>8</sup> Eén waterschap eiste een waterkering van uitsluitend klei ter voorkoming van kwel, hoewel de ondergrond ter plaatse slap was. "De noodzakelijkheid van overeenstemming om tot uitvoering der werken te kunnen overgaan heeft ten slotte moeten doen besluiten om aan de gestelde eischen toe te geven", schreef Kemper.

Zo'n vijftig jaar later moest Rijkswaterstaat opnieuw met de gemeenten en waterschappen onderhandelingen beginnen, nu over de aanleg van het Amsterdam-Rijnkanaal. Dat project zou bestaan uit de verbetering van het Merwedekanaal tussen Amsterdam en de spoorlijn Gouda-Utrecht bij Utrecht en nieuwe kanalen vanaf Utrecht "naar de Lek omtrent Ravenswaay en de Waal omtrent Tiel".<sup>10</sup> Vanaf Utrecht zou een zijtak naar Vreeswijk worden aangelegd (Lekkanaal), bekostigd door de Staat. Met de uitvoering van deze zijtak kon onmiddellijk worden begonnen. Het werk aan het hoofdkanaal (Amsterdam-Tiel) zou pas worden gestart nadat de verdeling van de aanlegkosten was geregeld. De belanghebbenden, de gemeente Amsterdam en de provincies Noord-Holland, Utrecht en Gelderland, moesten samen een derde van dat bedrag betalen.

Voor de uitvoering van het project riep Rijkswaterstaat medio 1931 twee districten in het leven: Amsterdam-Boven Rijn I, belast met het deel Amsterdam-Vreeswijk en Amsterdam-Boven Rijn II voor het stuk Jutphaas (splittingspunt)-Tiel. Al in 1935 werden de taken van het eerste district overgenomen door de directie Utrecht, in 1944 gebeurde dat ook met die van Amsterdam-Boven Rijn II.

De eerste vergunningaanvragen voor de bouw van de schutsluizen bij Vreeswijk en de zijtak gingen in juni 1932 de deur uit. Vanaf begin 1937 volgden de aanvragen voor de verbreding van het Merwedekanaal. Hoewel er nu een Belemmeringenwet was, waarop beroep gedaan kon worden, bleek dat de overeenkomsten die in de jaren 1880 waren gesloten bleken noch met de Onteigeningswet, noch met de Belemmeringenwetten konden

worden opgebroken.<sup>11</sup> Formeel zouden die waterschappen de aanleg van het kanaal zelfs tegen kunnen houden. Hoewel ir. C. de Groot de onderhandelingen met de waterschapsbesturen als "moeilijk" omschreef, zei hij toch veel medewerking te hebben gekregen. Van de zijde van Rijkswaterstaat werd "aan elke eis, welke enige redelijkheid vertoonde" voldaan. De waterschapsbesturen "zagen zij zeer scherp toe dat de belangen van de polders niet werden geschaad, maar dat was hun goed recht".<sup>12</sup> Ir. de Groot kon het weten, hij was vrijwel vanaf het begin bij het project betrokken geweest. Toen medio 1952 het hele kanaal open was gesteld voor de scheepvaart, waren de onderhandelingen echter nog niet afgerond.

## Procedures

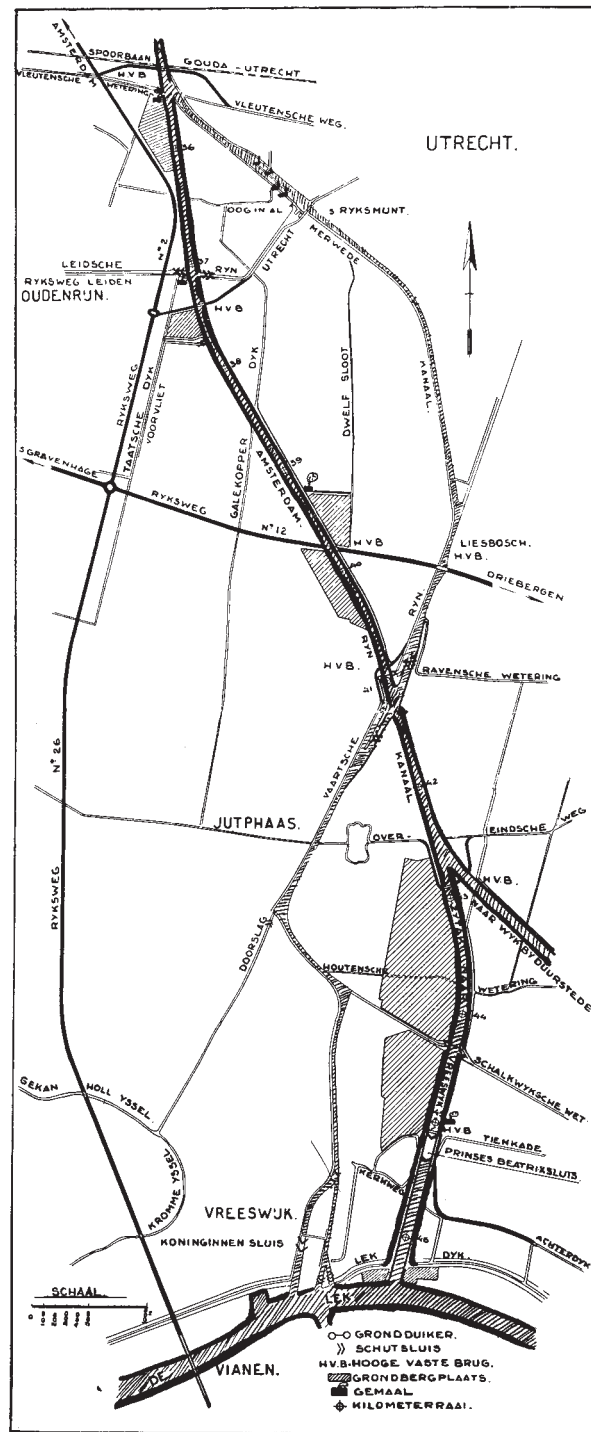
Voordat de hoofdingenieur(-directeur) (HiD) van Rijkswaterstaat, verantwoordelijk voor het project, een vergunning vroeg voor de kanaalwerken, werd meestal mondeling met het bestuur en/of de technisch hoogste ambtenaar van het waterschap overlegd. Hierbij kwamen de plannen en de consequenties daarvan uitvoerig aan de orde. Daarna volgde een schriftelijk verzoek om vergunning "op grond van Uw keur" of "in verband met het bepaalde bij art. 2 der wet van 23 Mei 1899 (Staatsblad No. 129)".<sup>13</sup> Bij een dergelijk verzoek werden de werkzaamheden nauwkeurig genoemd en op detailtekeningen aangegeven. In veel gevallen was een ontwerp-vergunning bijgesloten. Het waterschap vroeg zijn ingenieur of hoofdopzichter advies, waarna de Verenigde Vergadering een besluit nam. Na goedkeuring van dat besluit door de provincie kon het waterschap Rijkswaterstaat de gevraagde vergunning verlenen. Bij die vergunning waren de voorwaarden vermeld waaraan zou moeten worden voldaan.

Daarna volgde de procedure van de aanvaarding van vergunning en voorwaarden door het Rijk. Hiertoe richtte de HiD zich tot de Directeur-Generaal (DG) met het verzoek hem te machtigen de vergunning te aanvaarden. De DG vroeg daarop de toestemming van de Minister van Waterstaat. Als die instemde, machtigde de DG de HiD de vergunning te aanvaarden. De HiD meldde daarna aan het waterschap dat de vergunning was aanvaard en gaf tevens aan wanneer met de werkzaamheden werd begonnen. Tot slot stuurde hij de DG een afschrift van de vergunning. Niet altijd kreeg Rijkswaterstaat van een waterschap een vergunning voor alle werkzaamheden tegelijk; voor de ontbrekende onderdelen moest dan eveneens een vergunning worden aangevraagd. Ook kwam het regelmatig voor dat tijdens de uitvoering het oorspronkelijke plan werd gewijzigd vanwege technische of financiële bezwaren of vanwege de aanleg van rijkswegen in dat gebied. Die wijzigingen vereisten aanpassingen van de vergunning en ook die doorliepen de hele procedure.

## Een bijzonder 'nat' geval

Over het algemeen kwamen Rijkswaterstaat en waterschap of gemeente wel tot overeenstemming over uitvoering en voorwaarden. Veelal hadden die voorwaarden te maken met de wijze van afwatering en bemaling, met beheer, onderhoud en toezicht of regelingen voor oeververbindingen. In het geval van het 'Grootwaterschap Heycop genaamd de Lange Vliet', gelegen ten zuidwesten van Utrecht, leverde de vergunningsprocedure zodanige problemen op dat de Landsadvocaat erbij werd ingeschakeld.

In maart 1934 vroeg Rijkswaterstaat, in het kader van de aanleg van het Lekkanaal, een vergunning aan voor onder andere een wijziging van de afwatering in het gebied tussen Vaartsche Rijn en Amsterdam-Rijnkanaal en verzocht om bespreking van het voorstel. Kennelijk had ir. de Groot namens Rijkswaterstaat het overleg gevoerd want eind mei liet het waterschap hem weten wijzigingen aan te willen brengen in de conceptvergunning. Een maand later schreef het provinciebestuur van Utrecht dat in de ontwerpvergunning een voorwaarde was opgenomen die op



2. Tracé van het Amsterdam-Rijnkanaal vanaf de spoorlijn Gouda-Utrecht tot de splitsing bij Jutphaas en van de zijtak naar Vreeswijk, 1939. Bron: Greup, *De Rijnverbinding*, 162.

13 Bijvoorbeeld: Brieven van W.H. Brinkhorst aan Hoogheemraadschap Lekdijk Bovendams 4 juni 1932 en W.H. Brinkhorst aan Grootwaterschap Heycop 22 maart 1934: Rijksarchief in Utrecht (RU), archief van Rijkswaterstaat in Utrecht (AR), inv.nr. 794.



grond van de Belemmeringenwet Verordeningen voor vernietiging vatbaar was. Het waterschap wilde namelijk een servituut vestigen (privaatrechtelijk) om op de Leidsche Rijn te mogen lozen.<sup>14</sup> Bij eventuele problemen zou dan een beroep op de gewone rechter gedaan kunnen worden. Heycop had daarin meer vertrouwen “dan de bij de Belemmeringenwet-Verordeningen aangewezen administratie”.<sup>15</sup> Rijkswaterstaat wilde echter een publiekrechtelijke regeling, omdat afwatering een publieke taak van het waterschap was. Zouden het waterschap en Rijkswaterstaat niet tot overeenstemming kunnen komen, dan moest de grond onteigend worden om de afwatering te wijzigen. Het waterschap dreigde dat het in dat geval met hoge schadeclaims zou komen, omdat er sinds de Middeleeuwen recht op afwatering bestond.

Op advies van de Landsadvocaat had ir. W. Brinkhorst (HiD) een jurist in Utrecht benaderd, die voorstelde de servituutsbepaling niet op te nemen. Brinkhorst richtte zich daarop tot de DG (ir. J. Ringers) met de vraag om “nadere instructie” voor hij het waterschap zou informeren.<sup>16</sup> Zowel de Directie van de Waterstaat als de afdeling Waterstaatsrecht bogen zich over de kwestie. Begin januari 1935 vroeg de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Waterstaat de Landsadvocaat de kwestie te bekijken. Veertien dagen later stuurde Ringers diens rapport aan Brinkhorst, met de mededeling dat het advies “vermoedelijk voldoende gegevens [zou] verschaffen om het standpunt te bepalen, dat door U bij de nadere onderhandelingen met het bestuur van het waterschap zal moeten worden ingenomen”.<sup>17</sup> De Landsadvocaat was van mening dat de claims bij onteigening onterecht zouden zijn, omdat de publiekrechtelijke positie van het waterschap niet aangetast zou worden. De garanties voor een goede waterlozing die het waterschap eiste, achtte hij goed te regelen als voorwaarden bij de vergunning. De vergunning zou immers vervallen als aan de voorwaarden niet werd voldaan.

Brinkhorst was echter niet helemaal tevreden met het antwoord en vreesde dat het waterschap toch met een schadeclausule voor het niet naleven van de voorwaarden zou komen. Hij zag een mogelijkheid in een overeenkomst met verschillende waterschappen zoals die was aangegaan bij de aanleg van het Merwedekanaal.<sup>18</sup> Omdat de minister tegen dergelijke overeenkomsten was, vroeg Brinkhorst aan Ringers machtiging om rechtstreeks met de Landsadvocaat te overleggen. Enkele dagen later ontving Brinkhorst die toestemming.

Begin maart werden de onderhandelingen met Heycop hervat en ging het waterschap akkoord met de oplossing van de Landsadvocaat voor de gewraakte voorwaarden in de vergunning. Over enkele andere voorwaarden bleek nog nader overleg nodig en pas begin juli 1935 verstuurde Heycop de vergunning met 28 voorwaarden. Toen Brinkhorst die op 23 juli aan Ringers doorzond voor aanvaarding had hij nog geen week tevoren al enkele wijzigingen in de vergunning aangevraagd. Aan Ringers schreef hij: “Het ontwerp van het betrokken kanaalgedeelte is sedert het aanvragen van de vergunning -waaromtrent de onderhandelingen zeer veel tijd hebben gevorderd- in enkele onderdelen eenigszins gewijzigd. Ten einde echter de onderhandelingen niet langer te laten duren, zijn niet telkenmale de gewijzigde plannen ingediend, doch is er de voorkeur aangegeven eerst een vergunning in handen te krijgen, teneinde het werk te kunnen aanvangen en eerst daarna een wijziging van de vergunning aan te vragen”.<sup>19</sup> De overige wijzigingen en regelingen verlieten volgens de normale procedure.

Heycop had voldoende kennis in huis om zelf zijn zaken te regelen. Diverse andere, kleine, waterschappen hadden dat echter niet. Toen zij eind jaren dertig werden benaderd voor een vergunning richtten zij zich tot het Technisch Bureau van de Unie van Waterschapsbonden in Haarlem. Dit bureau voerde de onderhandelingen over de vergunning, beoordeelde plannen en tekeningen, regelde de eventuele grondaankopen, diende de declaraties in en kreeg de leiding over de werken “voor zooverre deze voor Rijksrekening geschieden”.<sup>20</sup> Rijkswaterstaat vond in dit bureau een zwaardere, gelijkwaardiger tegenspeler.

14 Brief van Hoofd provinciale Griffie Utrecht aan ir. C. de Groot, Rijkswaterstaat, 22 juni 1934: RU, AR, inv.nr. 794.

15 Brief van W. Brinkhorst aan DG 15 november 1934: RU, AR, inv.nr. 794.

16 Ibidem.

17 Brief van J. Ringers aan W. Brinkhorst 16 januari 1935: RU, AR, inv.nr. 794.

18 Brief van Brinkhorst aan Ringers 23 januari 1935: RU, AR, inv.nr. 794.

19 Brief van Brinkhorst aan Ringers 23 juli 1935: RU, AR, inv.nr. 794.

20 Vergunning Waterschap Hooge en Neermaten 15 juli 1940 en vergunning Waterschap Maarssenbroek 15 juli 1940: RU, AR, inv.nr. 794.

## Rijksweg 4a als voorbeeld van 'droge' waterstaatswerken

Het verschijnen van de auto in Nederland, nu zo'n 100 jaar geleden, stelde totaal nieuwe kwaliteitseisen aan de wegen. Waar paard en wagen ruim tevreden waren met steenslag- of grindwegen, was de automobilist dat beslist niet. Klinkerwegen waren in de beginjaren nog acceptabel, maar ze bleken slecht bestand tegen steeds meer, steeds snellere en zwaardere motorvoertuigen. Aan het eind van de Eerste Wereldoorlog was er dan ook sprake van een verkeersprobleem. Vooral het westen van het land, waar waterwegen de belangrijkste verkeersaders waren geweest, kampte met moeilijkheden. Een van de knelpunten was de grote weg van Amsterdam naar Den Haag over Haarlem en Wassenaar.

In 1919 vroeg het bestuur van de Haarlemmermeerpolder subsidie aan bij Rijkswaterstaat voor het onderhoud van de polderwegen. Een groot deel van het doorgaand verkeer van Amsterdam naar Den Haag gebruikte deze, veel kortere route. De wegen waren echter totaal niet tegen deze belasting bestand. Het betrof grotendeels grindwegen met hier en daar een paardenpad van klinkers.

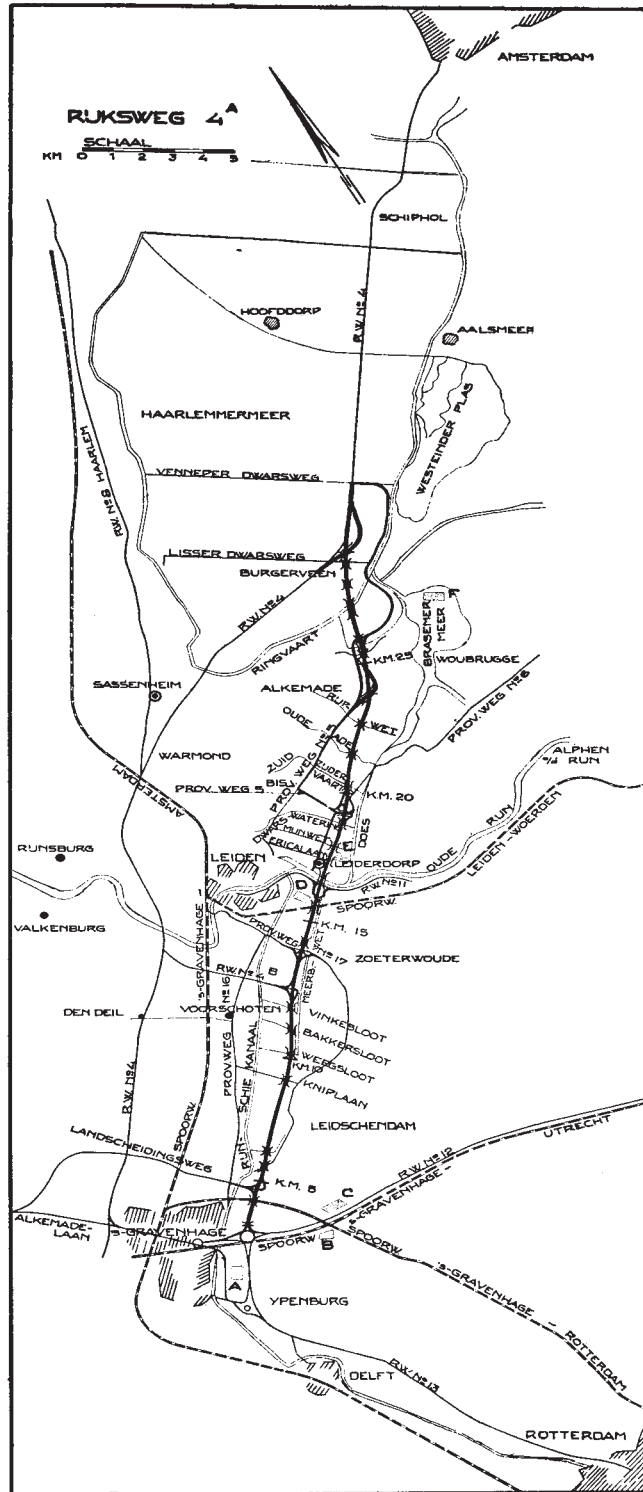
Het verzoek van het polderbestuur was voor Rijkswaterstaat aanleiding om ir. P.J. van Voorst Vader opdracht te geven een oplossing voor het probleem te vinden.<sup>21</sup> Deze stelde vast dat het deel van Amsterdam via Haarlem naar Sassenheim het slechtste stuk was, omdat dat dwars door zeven vrijwel aaneengesloten bebouwde kommen liep. Daarom ontwierp hij een tracé van Amsterdam door de Haarlemmermeerpolder naar Sassenheim, aansluitend op de weg Haarlem-Den Haag. Deze nieuwe weg kwam voor op het Rijkswegenplan 1927 en was eind 1930 zover in de procedure dat met de grondaankoop begonnen kon worden, aldus Van Voorst Vader. Hij verwachtte dat de weg rond 1936 gereed zou kunnen zijn.<sup>22</sup>

Het duurde echter langer dan hij verwachtte, pas in 1937 en 1938 werd de weg door de Haarlemmermeerpolder aangelegd. Intussen had de provincie eerder in de jaren dertig enkele wegen met bruggen van de polder overgenomen.

Met het aanleggen van de weg door de Haarlemmermeerpolder lag het doortrekken daarvan, oostelijk van Leiden naar Den Haag voor de hand.

Die route zou dan gedeeltelijk als autosnelweg uitgevoerd kunnen worden. In 1936 had de minister in een beschikking een aantal bepalingen "inzake de autosnelwegen" uitgevaardigd voorzien van een schematisch snelwegenkaartje. Op het Rijkswegenplan van 1938 was als rijksweg 4a "(Amsterdam -) Burgerveen - Rijswijk (-Rotterdam)" opgenomen. In een toelichting op het Rijkswegenplan 1938 voor de jaarvergadering van het Nederlandsch Wegen Congres (NWC) in 1939 meldde ir. Wentholt dat de weg van Burgerveen naar Ypenburg zo snel mogelijk zou worden aangelegd en "met behulp van een tunnel" de ringvaart van de Haarlemmermeerpolder zou kruisen.

Vanuit Den Haag tot aan de Oude Rijn liep het tracé loodrecht door de kavels grond



3. Tracé van de rijksweg 4a tussen het knooppunt Burgerveen en het knooppunt Ypenburg, circa 1958. De vele kunstwerken waren het gevolg van de doorsnijding van de kavelstructuur in de Haarlemmermeerpolder. Bron: *Gedenboek twee eeuwen waterstaatswerken* (Amstelveen z.j. [na 1958]), 289.

21. P.J. van Voorst Vader, *Verslag van de behandeling van het Rijkswegenplan 1932 op de Jaarvergadering van het NWC* [Nederlandsch Wegen Congres] 1930, 35-36.

22. Van Voorst Vader, *Jaarvergadering NWC 1930*, 35-36.

en raakte de bebouwing van Voorburg en Leidschendam. De weg sneed de plaatsen Zoeterwoude en Leiderdorp doormidden en bleef hoog na een spoorwegviaduct. Tussen de Oude Rijn en de ringvaart was de doorsnijding van de percelen grond zo ongelukkig dat hier besloten werd tot ruilverkaveling.

Wat betreft de procedures rond de vergunningaanvragen verschilden de 'droge' werken niet van de 'natte'. De veranderingen waren voor een waterschap meestal even ingrijpend voor een kanaal als voor een weg. In feite was al vóór het Rijkswegenplan 1938 (KB 12 november 1937) met de voorbereidingen begonnen. Medio mei 1937 benaderde ir. H. Dibbits van Rijkswaterstaat, District Nieuwe Wegen I het bestuur van de Gecombineerde Huiszitter- en Meeslouwer polder. Deze polder lag in het Hoogheemraadschap van Rijnland, dichtbij Stompwijk. Hij vroeg informatie over de keur van de polder en de situatie van het polderpeil met daarbij de vraag of dat peil in de afgelopen tien jaar was verlaagd of er plannen waren het te verlagen. Verder wilde hij weten hoe het water geloosd werd, voor zover dat niet in de keur stond, of men bij de bemaling stoom, wind of water gebruikte en in het geval wind werd gebruikt, hoe het windrecht geregeld was.<sup>23</sup> Waarschijnlijk ontvingen meer waterschappen een dergelijke brief, zodat Rijkswaterstaat keuren en rechten kon inventariseren.

Begin december 1937 waren de plannen zover uitgewerkt dat ir. Th. Brouwer van bovengenoemd district van Rijkswaterstaat het bestuur van de Huiszitter- en Meeslouwer polder benaderde voor een gesprek over de vergunningaanvraag. Naar aanleiding van dat overleg vroeg Brouwer op 30 december een vergunning aan tot onder andere het dempen van een aantal sloten en tochten. Hij deed tevens een voorstel voor de voorwaarden die het waterschap zou kunnen stellen. In april 1938 werden ook de Gecombineerde Starrevaart en Damhouderpolder en het Hoogheemraadschap van Rijnland benaderd voor een vergunning. Vanaf medio september 1938 ontvingen ook andere waterschappen en het Hoogheemraadschap dergelijke verzoeken. Ook bij waterschappen in het gebied van het Hoogheemraadschap van Delfland werden tussen december 1937 en eind 1942 de voor de aanleg van de weg benodigde vergunningen aangevraagd.<sup>24</sup> Over het algemeen verliep de procedure snel en had het waterschap weinig de tijd nodig voor de besluitvorming. Er lagen hier geen bezwarende overeenkomsten uit het verleden, waar rekening mee gehouden moest worden.

## Enkele 'droge' bijzondere situaties

Sommige kleine waterschappen hadden zo weinig te maken met vergunningaanvraag door het Rijk dat ze niet over de kennis beschikten hoe daarmee om te gaan. Zo iets speelde bij de Huiszitter- en Meeslouwerpolder. In december 1937 was een vergunning aangevraagd in verband met de aanleg van rijksweg 4a. Wat daarmee precies gebeurde is niet duidelijk, maar begin september 1938 schreef ir. Brouwer opnieuw aan het polderbestuur. Hij had nog helemaal niets gehoord over de aanvraag. Dat verbaasde hem "omdat er naar ik meende geen essentiële verschillen tusschen het Rijk en den polder bestaan ten aanzien van den toekomstigen waterstaatkundigen toestand".<sup>25</sup> Een week later was er wél antwoord, maar daar had ir. Brouwer ernstige problemen mee. Het waterschap had de vergunning verstrekt, maar op zodanige wijze dat het Rijk vrijwel carte blanche had gekregen. Brouwer liet het waterschap weten dat "Uw polder zich zeer onvoldoende tegen inbreuk op zijn gezag [zou] beschermen, indien de vergunning, op de wijze als thans zou geschieden, werd verleend. Hoewel uiteraard van de onbeperkte volmacht tot handelen (welke U feitelijk op deze wijze geeft) geen misbruik gemaakt zou worden, komt het mij toch juister voor, dat U de vergunning aan een aantal voorwaarden bindt, waardoor beider belangen behoorlijk zijn omschreven en vastgelegd".<sup>26</sup> Daarom stuurde Brouwer opnieuw een ontwerpvergunning mee en bood aan een toelichting te komen geven in de bestuursvergadering. Op dat aanbod ging het polderbestuur in en eind september vond het overleg plaats. Dat leidde tot enkele wijzigingen in de voorwaarden voor de vergunning, die daarna

23 Brief van H. Dibbits aan het bestuur van de Huiszitter- en Meeslouwer polder 12 mei 1937: Archief Hoogheemraadschap van Rijnland (AR), Archief Huiszitter- en Meeslouwer polder (HM), inv.nr. 215.

24 Vergunningaanvragen bij het Hoogheemraadschap van Delfland en bij bijvoorbeeld de Tedingerbroekpolder in de jaren dertig tot en met vijftig: Archief Hoogheemraadschap van Delfland.

25 Brief van Th. Brouwer aan het bestuur van de Huiszitter- en Meeslouwer polder 9 september 1938: AR, HM, inv.nr. 215.

26 Brief van Th. Brouwer aan het bestuur van de Huiszitter- en Meeslouwer polder 16 september 1938: AR, HM, inv.nr. 215.

snel de procedures doorliep. Begin december liet Brouwer het waterschap weten dat de minister had toegestemd in aanvaarding van de vergunning.

Om de gevolgen van de aanleg van de weg voor de waterafvoer op te vangen, begon het waterschap onderhandelingen met de aangrenzende Kleine Westeindsche Veen- en Droogmakerij. Men wilde tot een gezamenlijke bemaling van het gebied komen. In de bestektekeningen en voorwaarden voor de vergunning was daar rekening mee gehouden. De gesprekken tussen de polderbesturen hadden kennelijk niet het gewenste resultaat gehad, zoals blijkt uit een brief van Brouwer aan de Huiszitter- en Meeslouwer polder: "In de Nieuwe Rotterdamsche Courant van 12 Februari 1939 las ik een bericht, dat de gemeenschappelijke bemaling niet zal plaats hebben, maar de Meeslouwer molen zal worden gerestaureerd". Als het bericht juist was, moest de molentocht aangepast worden, zoals een van de voorwaarden van de vergunning luidde. Dat betekende een wijziging van de vergunning.<sup>27</sup> Er volgde overleg tussen het waterschap en Rijkswaterstaat en medio april was de aangepaste vergunning aanvaard.

Een ander bijzonder geval betrof de kruising van de nieuwe rijksweg 4a met de Ringvaart van de Haarlemmermeerpolder. Midden februari 1939 had ir. Brouwer van Rijkswaterstaat met ir. P. de Gruyter, ingenieur van Rijnland overlegd over het type kunstwerk en het minimale doorspomingsprofiel van de Ringvaart. Er was daarbij sprake van een brug of een tunnel. Eind juli van dat jaar nam ir. H. Dibbits contact op met de ingenieur van Rijnland met de mededeling dat "van de zijde van de militaire autoriteiten was verzocht om zoodanige voorzieningen te treffen dat dit kustwerk tevens als keersluis zou kunnen worden ingericht".<sup>28</sup> Deze eis bleek problemen op te leveren voor Rijnland. Defensie wilde een klein doorstroomprofiel, Rijnland juist een groot. Medio september 1939 was de brugvariant van tafel en stuurde Dibbits een voorlopig ontwerp van een tunnel aan De Gruyter. Defensie had zich er nog niet over uitgesproken. De Gruyter was niet tevreden met het plan en begin november stuurde Dibbits een nieuwe tekening. Een maand later antwoordde de ingenieur van Rijnland dat hij niet met het ontwerp kon instemmen. Rijnland had plannen om overal boezemwater te verdiepen, wat eerder een groter dan kleiner doorstromingsprofiel vereiste.

Alsof de brief op verschillende dagen was geschreven, zo sloeg de toon daarvan in het laatste stukje volledig om. De Gruyter schreef:

"Sinds bovenstaand, hebben verschillende met de beveiliging van ons polderland tegen aanvallen van een vijandelijken luchtmacht mogelijk te treffen maatregelen mijn aandacht gehad. Indien het vaststaat, dat Defensie ter plaatse van de door U ontworpen tunnel keerdeuren zal aanbrengen, acht ik dit feit van voldoende belang om over de geopperde bezwaren van profielsvernauwing heen te stappen".<sup>29</sup>

Hij stelde de doorstroomopening die Rijkswaterstaat in eerdere brieven noemde, als voorwaarde voor een gunstig advies. Dibbits reageerde enkele dagen later verheugd op de mededeling en meldde dat het profiel zo breed mogelijk zou blijven.

Na het uitbreken van de oorlog werd het stil rond de tunnelplannen. Pas in november 1945 werd de draad weer opgepakt. Het zou echter tot het midden van de jaren vijftig duren voor met de bouw van niet een tunnel, maar een aquaduct werd begonnen en de vergunningen daarvoor werden aangevraagd.

## Conclusie

De werkzaamheden van Rijkswaterstaat aan de verkeersinfrastructuur, 'nat' of 'droog', laten het samenspel zien van Rijk en waterschappen. De moeizame manier waarop in de vorige eeuw voor grote projecten toestemming van de waterschappen werd gekregen, de langdurige onderhandelingen en de soms vreemde voorwaarden, leidden tot wetgeving op dit gebied. De Keurenwet stelde de positie en bevoegdheden van de waterschappen duidelijk vast en de Belemmeringenwet Verordeningen garandeerde de hogere overheden vergunningen voor werken van

<sup>27</sup> Brief van Th. Brouwer aan de Huiszitter- en Meeslouwer polder 20 februari 1939: AR, HM, inv.nr. 215.

<sup>28</sup> Brief van H. Dibbits aan P. de Gruyter 29 juli 1939: AR, Archief Technische Dienst (TD).

<sup>29</sup> Brief van P. de Gruyter aan H. Dibbits 9 december 1939: AR, TD.



algemeen belang. Dat de grote projecten sindsdien toch niet opvallend sneller tot stand kwamen, kwam omdat de procedure rondom de vergunning slechts één van de vele schakels in de ketting was.

Werken zonder Belemmeringenwet betekende dat men overeenkomsten met elk van de waterschappen moest afsluiten. Die overeenkomsten waren 'voor de eeuwigheid' afgesloten en waren ook na invoering van de Belemmeringenwet bezwarend voor het overleg. Waar uitsluitend via de Belemmeringenwet gewerkt werd, bleek over het algemeen de procedure vrij snel te verlopen. De belangrijkste taak van de waterschappen, zorgen voor de waterbeheersing op lokaal en regionaal niveau en daarvoor de nodige maatregelen treffen, kon door de verschillende voorwaarden bij de vergunningen veilig worden gesteld.

Rijk, provincie en waterschappen zorgen elk op hun niveau en samen met elkaar voor droge voeten en schoon water: een belangrijke taak in Nederland.