

Consensus en conflict

De reeks 'Waterstaat, cultuur en geschiedenis', die verschijnt onder auspiciën van de Vereniging voor Waterstaatsgeschiedenis, beoogt de uitgave van publicaties waarin de waterstaatsgeschiedenis van de Lage Landen vanuit verschillende invalshoeken in een globale context wordt behandeld. De studies richten zich op een breed publiek van wetenschappers, studenten en andere geïnteresseerden.

Redactie:

prof. dr. Petra J.E.M. van Dam

dr. Diederik Aten

dr. Antoon Bosch

Waterstaat, cultuur en geschiedenis deel 5

Consensus en conflict

Waterbeheer in de Nederlanden 1200-1800

MILJA VAN TIELHOF

m.m.v. Piet van Cruyningen



Verloren
Hilversum
2021

Op het omslag, voorzijde boven: drie polderpeilen bij Korteraar, foto door Paul Paris, Amstelveen; voorzijde onder: Fries polderlandschap, circa 1625, tekenaar onbekend, Collectie Tresoar, Huisarchief Liauckama-Van Grotenhuis nr. 832; achterzijde: twee kanten van de geelkoperen bus van het Termunterzijvest, circa 1689, maker onbekend, Collectie Groninger Museum, inv.nr. 1988.0314, foto door Marten de Leeuw. Deze bus werd gebruikt om wijnbekers van het waterschapsbestuur in te bewaren (zie p. 195).

ISBN 978 90 8704 890 7

© 2021 Milja van Tielhof
Uitgeverij Verloren
Torenlaan 25, 1211 JA Hilversum
www.verloren.nl

Redactie: Petra van Dam

Omslagontwerp: Robert Koopman, Hilversum
Typografie: Rombus, Hilversum
Druk: Wilco, Amersfoort
Brochage: Van Strien, Dordrecht

No part of this book may be reproduced in any form without written permission from the publisher.

► Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
1.1	Belang en actualiteit van het onderwerp	9
1.2	Een paradox in de geschiedenis van het Nederlandse waterbeheer	10
1.3	Het belang van participatie in waterbeheer	14
1.4	Vraagstelling	17
1.5	Opzet van het boek	21
2	De oprichting van regionale waterschappen	23
2.1	Inleiding	23
2.2	Bodemdaling en waterbeheersingstechnieken	24
2.3	Wat is een waterschap?	27
2.4	Het debat over de oprichting van waterschappen	33
2.5	Sleutelfiguren: Willem van Brederode (Alblasserwaard) en abt Eylardus (Aduarderzijlvest)	38
2.6	Het ontstaan van polycentrisch waterbestuur en de positie van de stad	43
2.7	Conclusie	48
3	Representatieve bestuurscolleges	50
3.1	Inleiding	50
3.2	Zes heemraden uit Holland en vier uit Utrecht	52
3.3	Stedelijke zetels	55
3.3.1	Entree van stedelingen in het adellijke bestuurscollege van Rijnland	59
3.4	Hoe werden bestuurders geselecteerd?	60
3.4.1	Verandering van selectiemechanisme	62
3.4.2	Een erfelijke zetel in de Ring van Putten	65
3.5	De zetel van Harderwijk in het polderbestuur van Arkemheen	66
3.6	Een kist met vier sloten	71
3.7	Conclusie	74
4	Van onderhoud in natura naar <i>gemeenmaking</i>	76
4.1	Inleiding	76
4.2	Het beginsel van proportionaliteit	77
4.2.1	Vrijstellingen	81
4.3	Onderhoudsplichtigen en rijdende rechters	83
4.4	Stapsgewijze <i>gemeenmaking</i> van de waterwerken	86
4.5	<i>Gemeenmaking</i> en plattelandssamenleving	90

4.5.1	Vlaanderen, Holland en Friesland	91
4.6	Besluitvorming rond gemeenmaking	97
4.7	Conclusie	101
5	Lokaal waterbeheer: de participatiesamenleving	103
5.1	Inleiding	103
5.2	Wateringen in de Vlaamse kustvlakte	104
5.3	Hollandse ambachten en polders	107
5.4	Dorpen in het Gelderse rivierengebied	113
5.5	Participatie van vrouwen	118
5.6	Stemmen in de polder	123
5.7	Conclusie	130
6	Bestuur en vertegenwoordiging in regionale waterschappen	131
6.1	Inleiding	131
6.2	Middeleeuwse bestuurders	131
6.3	Bestuur en grondbezitters op zoek naar consensus	134
6.3.1	Het Hollands-Utrechtse veengebied	136
6.3.2	De Vlaamse kustvlakte	139
6.4	Raadpleging van vertegenwoordigers in het Noorderkwartier	141
6.5	Vroegmoderne bestuurders	146
6.6	De opkomst van grootgrondbezitters	150
6.6.1	Invloed op de VOC?	155
6.7	Grootgrondbezitters en dramatisch landverlies in de Rijn-Maas-Scheldedelta	156
6.8	Van open naar besloten vergaderingen	159
6.9	Conclusie	164
7	Landaanwinningsprojecten: omgaan met belangen van derden	166
	door Piet van Cruyningen	
7.1	Inleiding	166
7.2	Ontwikkeling van het bedijkingsoctrooi in de late middeleeuwen	167
7.3	Droogmakerijen in Noord-Holland aan het begin van de Gouden Eeuw	170
7.4	Bedijkingen in de Generaliteitslanden	175
7.5	Humphrey Bradley en de droogmaking van Franse moerassen	176
7.6	Cornelis Vermuyden en de Engelse Fens	178
7.7	Conclusie	183
8	Rekenschap. Uitbouw van de financiële verantwoording	185
8.1	Inleiding	185
8.2	De rechten van grondbezitters ten aanzien van de financiën	185
8.3	Het afhoren van de rekening	187
8.3.1	Eten en drinken op de rekendag	193
8.4	De enkele boekhouding: een dubbel probleem	197
8.5	Vertrouwenscrises aan het einde van de Gouden Eeuw	200
8.5.1	Gerrit Jans Brouwer, bewaarder van de polder Mastenbroek	202
8.5.2	Bernard Swaardcroon, rentmeester van Schieland	204
8.6	Financiële autonomie van de waterschappen	207
8.7	Conclusie	211

9 Samenwerken in dijkbeheer	213
9.1 Inleiding	213
9.2 Een buitengewoon dynamische kust	214
9.3 Een compromis in Bunschoten	218
9.4 Een bredere basis voor dijkonderhoud in de middeleeuwen	222
9.4.1 Opschaling in Friesland met Georg Schenk van Toutenburg en Caspar de Robles	225
9.5 Het institutionele onvermogen van de Republiek en het water	229
9.6 Grenzen aan schaalvergroting in het dijkbeheer	234
9.6.1 Een komedie in Holland: aan tafel met Rijnland, Delfland en Schieland	234
9.6.2 Een tragikomedie in Zeeland: de calamiteuze polders	237
9.6.3 Een tragedie in Groningen: de Kerstvloed van 1717	240
9.7 Conclusie	247
10 Slotbeschouwing	249
10.1 Participatie en representatie: de belangrijkste patronen	250
10.2 Zelfbestuur en democratie	252
10.3 Rekenschap aan grondbezitters	255
10.4 Bovenregionale afstemming: falende belanghebbenden en top-down oplossingen	257
10.5 Consensus en conflict	260
Lijst van afkortingen	262
Archieven	263
Literatuur	264
Lijst van kaarten	280
Lijst van figuren	281
Verantwoording van afbeeldingen	282
Register	285
Dankwoord	293
Over de auteur	294

► Inleiding

1.1 Belang en actualiteit van het onderwerp

In het tegenwoordige Nederlandse waterbeheer wordt bewust ruimte gecreëerd voor inbreng van belanghebbenden. Zo staat in het Nationaal Waterplan 2016-2021: *Het kabinet hecht veel belang aan een goede samenwerking met overheden en stakeholders, op basis van vertrouwen, transparantie en gelijkwaardigheid.*¹ Het begrip stakeholders wordt breed opgevat, zodat het alle partijen omvat die op een of andere manier geraakt kunnen worden door het waterbeleid. Buitenlanders die met de Nederlandse waterbouw in aanraking komen, vinden deze benadering vaak kenmerkend. Zo hebben de verwoestingen in New Orleans door de orkaan Katrina in 2005 verschillende vormen van langdurige Nederlands-Amerikaanse samenwerking tot stand gebracht, waaronder een serie workshops voor professionals onder de naam *Dutch Dialogues*. Daarin gaat het niet alleen over de waterbouwtechniek, maar ook over meer culturele aspecten, waarbij de aandacht voor overleg als typisch Nederlands wordt gezien. Besluiten worden pas genomen nadat iedereen gehoord is. Als verklaring wordt stevast gewezen op de eeuwenoude Nederlandse ervaring met samenwerken, omdat dit de enige manier was om het land bewoonbaar te maken en te houden.²

De Nederlandse samenleving was en is inderdaad afhankelijk van een goede waterbeheersing. Zonder waterkeringen zou tweederde van het land regelmatig onder water staan, inclusief de dichtstbevolkte delen. Het kleine land met zijn lage ligging zou zonder verfijnde beheersing van het waterpeil onmogelijk kunnen behoren tot de grootste exporteurs van landbouwproducten ter wereld. Ook de drinkwatervoorziening vergt permanente, grootschalige zorg. Nederland is een waterland, maar een flink deel van de bevolking woont in een ge-

bied waar het grondwater verzilt is en het water van tientallen kilometers ver moet worden gehaald. Eigenlijk gaat niets vanzelf. Zonder intensief en geavanceerd waterbeheer zouden er minder mensen in Nederland wonen, zou de economie er anders uitzien en de levensstandaard lager zijn.

De bevolking van de laaggelegen gewesten grijpt al sinds de middeleeuwen structureel in de natuurlijke loop van het water in. In de dertiende en veertiende eeuw werden aparte, permanente organisaties voor het waterbeheer opgericht: de waterschappen. Er ontstonden nieuwe regels en gewoonten, nieuwe woorden en nieuwe functies. Zo is de functie van dijkgraaf in de dertiende eeuw geïntroduceerd. Hoe belangrijk het waterbeheer toen al werd geacht, wordt vaak geïllustreerd met de bevoegdheden waarover dijkgraven in hoogheemraadschappen beschikten. Zij mochten lijfstraffen eisen zoals brandmerken en wanneer iemand moedwillig de dijken aantastte, zelfs de doodstraf. In de dertiende en veertiende eeuw ontwikkelde de samenleving in Laag-Nederland zich tot een *hydraulic society*, een samenleving die net als het oude Egypte bepaald wordt door de omgang met water. Toen al oefende het waterbeheer invloed uit op de economische structuur, de bevolkingsomvang en de levensstandaard. Die invloed is sindsdien gestaag toegenomen en leidt voortdurend tot verdere institutionele aanpassingen, zoals de creatie van weer nieuwe functies. De modernste variant is de Deltacommissaris, die sinds 2009 de regie voert over het ambitieuze Deltaprogramma voor waterveiligheid, zoetwatervoorziening en ruimtelijke adaptatie.

Waterbeheer wordt op steeds meer plaatsen een actuele kwestie – wat het in een land als Nederland altijd al was. Door zeespiegelstijging en klimaatverandering worden steeds grotere gebieden bedreigd met overstroming. Er komen grotere pieken in de rivierenafvoer met catastrofale overstromingen tot gevolg. Droogte en verzilting brengen de drinkwatervoorziening van zowel

¹ Nationaal Waterplan 2016-2021, 10.

² *They try to give everyone a say before making final decisions.* Nemes, 'Dutch dialogues'.

arme als rijke regio's in gevaar. Omdat falend waterbeheer gemakkelijk conflicten veroorzaakt en een samenleving kan ontwrichten, staat water hoog op de agenda van internationale organisaties. Daarbij is aandacht voor technische innovaties, bijvoorbeeld op het gebied van zuivering en ontzilting, maar ook voor politieke en bestuurlijke aspecten. De uitdagingen zijn groot. Goed waterbeheer moet ruimte geven aan verschillende belangen, rekening houden met de huidige situatie en tegelijkertijd met toekomstige ontwikkelingen, en niet alleen toegesneden zijn op lokale omstandigheden, maar ook nog ingepast in een groter geheel.

Een terugkerend thema in zowel nationale als internationale literatuur is dat mensen en instellingen die belang hebben bij het watersysteem, op een of andere wijze betrokken moeten worden bij het ontwerp en het functioneren daarvan. Er is veel aandacht voor participatie en de vraag hoe die kan worden gerealiseerd. Het streven is bijvoorbeeld een *inclusive water management* waarin alle belangen en belangengroepen vertegenwoordigd zijn.³ De actualiteit van deze problematiek maakt een onderzoek naar de ontwikkeling van het Nederlandse waterbeheer relevant. Het idee dat Nederlanders van oudsher samenwerken en rekening houden met verschillende belangen wordt keer op keer herhaald, maar is nooit goed onderzocht. Het is daarom zaak de participatieve structuren in het oudste waterbeheer in de Nederlanden te bestuderen en de suggestie van een eeuwenoude manier van doen te vervangen door een meer realistisch en dynamisch beeld, geplaatst in zijn historische context.

Dit boek behandelt, kort gezegd, de vraag wie het waterbeheer in de Nederlanden vorm gaven in de periode 1200-1800. Hoe konden belanghebbenden invloed uitoefenen en welke veranderingen traden daarin op onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen? Het boek is een aanvulling op het bekende *Leefbaar laagland* onder redactie van historisch-geograaf Gerard van de Ven, dat in 1993 voor het eerst verscheen en nog altijd het standaardwerk is over de geschiedenis van de Nederlandse waterbeheersing. Maar het is niet alleen een aanvulling, het biedt ook een heel nieuw perspectief. Van de Ven stelde de voortdurende verandering van het landschap centraal en liet daarmee zien welke nieuwe wegen de historische geografie in de twintigste eeuw was ingeslagen. *Consensus en conflict* is op zijn beurt een

weerslag van de vernieuwing die zich in de afgelopen decennia heeft voltrokken, nu binnen de geschiedwetenschap. Het stelt niet het landschap centraal, maar de mensen in hun sociaal-economische omgeving.

1.2 Een paradox in de geschiedenis van het Nederlandse waterbeheer

De manier waarop lokale gemeenschappen in de middeleeuwen samenwerkten om regionaal waterbeheer te organiseren, heeft sinds de jaren '70 van de twintigste eeuw de aandacht van onderzoekers getrokken. Inmiddels kan van een sterke historiografische traditie gesproken worden. Aan de oorsprong hiervan staat de rechtshistoricus Henk van der Linden die de geschiedenis van het hoogheemraadschap van Rijnland bestudeerde, één van de oudste Nederlandse waterschappen. Hij beschreef hoe Rijnland ontstond uit een samenwerking van tientallen dorpen die onderling hun afwatering regelden. Hoewel ze daarvoor ongetwijfeld toestemming hadden moeten vragen aan de graaf van Holland, hun landsheer, ging hij ervan uit dat er aanvankelijk geen permanente gezagsrelatie was tussen de vorst en het samenwerkingsverband.⁴ Het initiatief kwam van onderop en de samenwerking gebeurde in een niet-hiërarchisch verband. Pas na ongeveer honderd jaar, in de tweede helft van de dertiende eeuw, werd het waterschap ingepast in het landsheerlijke bestuur. Deze karakterisering van het oudste waterbeheer in Holland wordt sindsdien in de kern aanvaard. Dit blijkt uit de instemming waarmee gezaghebbende auteurs zoals William TeBrake, Wim Blockmans en Bas van Bavel de ideeën van Van der Linden aanhalen.⁵ Wel is deze visie inmiddels door verder historisch onderzoek aangevuld en is de rol van de graaf enigszins gerehabiliteerd.⁶ Dit gaat echter goed samen met bottom-up initiatief, vrijwillige samenwerking en lokale autonomie als fundamentele kenmerken van het oudste waterbeheer. Binnen deze stroming ligt een sterke nadruk op

4 Van der Linden, 'Zeventuig' (1977) 34; Van der Linden, 'Een nieuwe overheidsinstelling' (1982) 69; Van der Linden, 'Waterschappen en waterschappen' (1982) 267; Van der Linden, 'De Nederlandse waterhuishouding en waterstaatsorganisatie' (1988) 541-543.

5 TeBrake, 'Taming the waterwolf', 493; Blockmans, *Metropolen*, 36, 568-569; Van Bavel, *Manors and markets*, 97.

6 De communis opinio is nu dat streekwaterschappen ontstonden in een samenspel van lokale gemeenschappen en landsheerlijk gezag. Van de Ven, *Leefbaar laagland*, 79, 115; Henderikx, 'De oprichting', 221; Van Tielhof en Van Dam, *Waterstaat in stedenland*, 36, 41; Blockmans, *Metropolen*, 42. In hoofdstuk 2 zal ik het optreden van de landsheer beschrijven als tweede fase, volgend op het initiatief van de lokale bevolking.

3 Zie bijvoorbeeld: Akhmouch and Clavreul, 'Stakeholder engagement for inclusive water governance'; Swallow e.a., 'The challenges of inclusive cross-scale collective action'; Libanio, 'Participatory model'; *Water governance in the Netherlands*, 259-278; Van der Kerk, 'Participatory approach', 103-107.



► Hoefslagpaal op de Sallandse dijk bij Zwolle, 1760. Het belangrijke principe van proportionaliteit vertaalde zich in het verdelen van dijken in onderhoudsvakken. Die vakken werden meestal ‘hoefslagen’ genoemd en door hoefslagpalen gemarkeerd (zie paragraaf 4.2). De lengte van het dijkvak dat grondbezitters onderhielden, hing af van de omvang van hun land dat door de dijk beschermd werd. Er moeten vóór de negentiende eeuw duizenden hoefslagpalen in Nederland gestaan hebben.

de mobiliserende kracht van gemeenschappelijke belangen. Conflicten worden wel vermeld, maar de aandacht gaat uit naar de redelijke en rationele wijze waarop ze werden opgelost.⁷

Uitgaande van bottom-up ontwikkelingen, wijst deze historiografische stroming op het belang van algemene principes die redelijke en billijke oplossingen voor problemen bevorderden. Dergelijke principes traden al in de oudste bronnen aan het licht, zoals de regel dat belanghebbenden, wat hun status ook was, een evenredige bijdrage moesten leveren aan bouw en onderhoud van waterwerken. Dit *proportionaliteitsbeginsel* wordt vaak aangeduid als een lastenverdeling ‘morgen-morgensgelijk’: boeren en andere grondbezitters droegen bij naar rato van de grootte van hun land, gemeten in

‘morgen’, een oppervlaktemaat. Ook dorpen verdeelden het onderhoud van waterwerken onderling naar rato van hun relatieve oppervlakte. Een ander redelijk beginsel dat al vroeg aanwijsbaar is, is het rekening houden met belangen van derden bij de bouw van infrastructuur zoals een nieuwe watergang of dijk. Partijen die hierdoor gedupeerd werden, bijvoorbeeld omdat hun land werd vergraven of omdat zij een afwateringsmogelijkheid verloren, hadden recht op schadevergoeding van degenen die het werk ondernamen. Ook regels over de invloed van belanghebbenden op vernieuwing en verandering van het waterbeheer gaan ver terug. Van der Linden wees erop dat de verplichte evenredige bijdrage aan bouw en onderhoud van waterwerken al in de middeleeuwen verbonden was aan een vorm van medezeggenschap van de grondbezitters.⁸

Van der Linden had met zijn werk over de Hollandse

⁷ Zo bijvoorbeeld het conflict rond de afdamming van de Oude Rijn bij Zwammerdam in 1165, dat werd opgelost met de afspraak dat het gebied rond Woerden mocht blijven afwateren op Rijnland, tegen een evenredige bijdrage aan de daardoor veroorzaakte kosten. TeBrake, ‘Taming the waterwolf’, 491-493.

⁸ Van der Linden, ‘Zeventuig’, 24; Van der Linden, ‘Een nieuwe overheidsinstelling’, 71.

streekwaterschappen wereldwijd de aandacht kunnen trekken, omdat het internationale debat destijds al decennia lang beheerst werd door een theorie die het tegendeel beweerde.⁹ Karl Wittfogel beargumenteerde in zijn boek *Oriental despotism* (1957) dat een grootschalige waterinfrastructuur alleen tot stand kon komen in het kader van een sterke, gecentraliseerde staat. Door zijn werk ontstond het begrip *hydraulic despotism*: het bouwen van grootschalige watersystemen zou leiden tot een groot ambtenarenapparaat dat uiteindelijk de bevolking onderdrukt. De Hollandse lokale gemeenschappen die vrijwel autonoom een grootschalige waterinfrastructuur ontwikkelden, betekenden in feite een formidabele weerlegging van Wittfogels these. Mogelijk bestreed Van der Linden niet alleen expliciet de opvatting van Nederlandse vakbroeders, maar ook impliciet die van de wereldberoemde historicus en sinoloog, maar dat heb ik niet kunnen vaststellen.¹⁰ Wittfogel wordt inmiddels reeds lang als achterhaald beschouwd, vooral vanwege zijn deterministische visie op de geschiedenis. Er verscheen zelfs een artikel met de titel: 'Are you Wittfogel or against him?'¹¹ Het artikel is overigens minder pijnlijk dan de titel suggereert, omdat de auteur volmondig toegeeft door Wittfogel geïnspireerd te zijn. In elk geval wordt het debat over de vraag of belanghebbenden grootschalige watersystemen kunnen realiseren zonder een sterk centraal gezag, nu veel genuanceerder gevoerd.¹²

De historiografische traditie rond het bottom-up karakter van het Nederlandse waterbeheer met zijn redelijke basisprincipes kreeg in 1990 een nieuwe impuls onder invloed van de internationale literatuur over *commons*. Deze gemeenschappelijke gebruiksgoederen, zoals gemene gronden en irrigatiesystemen, kwamen in de belangstelling naar aanleiding van het invloedrijke boek van politicologe Elinor Ostrom, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action* (1990).¹³ Verschillende onderzoekers pasten de theorievorming rond de commons toe op Nederlandse waterschappen.¹⁴

9 Wittfogel, *Oriental despotism*.

10 In zijn bijdrage aan een internationaal congres, gepubliceerd in 1982, refereerde Van der Linden niet aan Wittfogel hoewel dit een geschikte plaats zou zijn geweest. Van der Linden, 'History of the reclamation of the western fenlands'. Hij richtte zich vooral tegen Fockema Andreae die had gesteld dat waterschappen scheppingen van de landsheer waren. Zie over dit debat par. 2.4.

11 Banister, 'Are you Wittfogel or against him?'

12 Over watersystemen in en buiten Europa: Van Dam, Van Cruyningen and Van Tielhof (red.), *A global comparison*.

13 Ostrom, *Governing the commons*. Zie voor een korte inleiding op de theorieën rond het beheer van commons: Furubotn and Richter, *Institutions and economic theory*, 110-115. Recent over het collectief bestuur van commons De Moor, *The dilemma of the commoners*.

14 Het meest ambitieus was een groot onderzoeksprogramma dat

Ze kwamen echter tot de conclusie dat waterschappen zo sterk afwijken van ideaaltypische commons, dat het maar de vraag is of het zinnig is ze als zodanig te bestuderen.¹⁵ Een belangrijk verschil is bijvoorbeeld de centrale problematiek. Het hoofdprobleem van gemene gronden, visgronden en irrigatiesystemen is het rivaliteitsprobleem, het risico van uitputting door overmatig gebruik. Dit deed zich in het Nederlandse waterbeheer nauwelijks voor aangezien watergangen en waterkeringen niet ten onder gingen door overmatig gebruik. Het maakt niet uit of tien, honderd of duizend mensen een dijk als waterkering gebruiken, want het gebruik door de een, gaat niet ten koste van dat door de ander.¹⁶ Onder invloed van het debat over de commons werd wel duidelijk dat de Nederlandse waterschappen geslaagde voorbeelden waren van zeer lang voortlevende gebruikersorganisaties. Als verklaring werd gewezen op factoren die voor waterschappen en commons beide gunstig waren, zoals een niet al te sterke sturing van bovenaf, de mogelijkheid om regels en afspraken toe te snijden op de lokale situatie en aan te passen aan veranderende omstandigheden.¹⁷

Wanneer wij onze aandacht verleggen van principes naar de dagelijkse praktijk, doet het paradoxale feit zich voor dat de Nederlandse waterstaatsgeschiedenis bol staat van conflicten. De conflictgevoeligheid van het verdelen van kosten en het respecteren van diverse belangen laat zich moeilijk verenigen met het beeld van vrijwillige samenwerking en redelijke oplossingen. In plaats van samen te werken uit welbegrepen eigenbelang stonden groepen nogal eens onverzoenlijk en tamelijk onredelijk tegenover elkaar. Een fraai voorbeeld daarvan is de geschiedenis van de dijk ten westen van Amsterdam, de Zeeburg en Diemerdijk, meest-

in 1991 bij de Vakgroep Bestuurskunde in Leiden startte. Hierin werd Ostroms benadering als referentiekader gehanteerd voor onderzoek naar de institutionele ontwikkeling van het Nederlandse waterschap. Zie Raadschelders en Toonen, 'Waterland en waterschap bestuurskundig bekeken', 10; Raadschelders en Toonen, 'Theorie, casus en perspectief'. In het proefschrift dat hieruit voortkwam, past Dolfin de theorievorming systematisch toe op de hoogheemraadschappen van Delfland en Rijnland in de vroegmoderne tijd. Dolfin, *Waterbeheer geregeld*.

15 Soens, 'Het waterschap en de mythe van democratie', 51 (2001); Kaijser, 'System building from below', 524 (2002); Disco, 'The nation-state and the river', 121-122 (2009); Tolle, 'Tweedracht', 41, 56-57 (2010). Kole, *Polderen of niet*, 30-32 (2017). Dolfin geeft een grondige analyse van waterschappen aan de hand van de theorieën rond commons (zie vorige noot), maar realiseert zich daarbij dat de betreffende hoogheemraadschappen geen typische commons zijn. Dolfin, *Waterbeheer geregeld*, 53, 60 (2000).

16 Goldbeck, *Die Deichgenossenschaften*, 9-10; Disco, 'The nation-state and the river', 122.

17 Kaijser, 'System building from below', 545, 546.

al kortweg aangeduid als Diemerdijk. Alfons Fransen beschrijft in zijn proefschrift de vrijwel permanente conflicten van partijen die bij het dijkbeheer betrokken waren. Zelfs in situaties waar samenwerking veel kon opleveren, kwam die vaak niet of moeizaam van de grond.¹⁸ Conflicten zijn op zich normaal en wanneer er goede procedures zijn om ze aan te kaarten en te beslechten, maken ze deel uit van efficiënt bestuur.¹⁹ In de geschiedenis van het Nederlandse waterbeheer valt echter op ze soms erg lang voortduurden, wat wijst op tekortschietende oplossingsmechanismen. Daarbij komt dat veel conflicten niet goed te begrijpen zijn. Er waren al vroeg technieken bekend om verschillend watergebruik op elkaar af te stemmen, zoals sluizen die scheepvaart faciliteerden in een afgedamde stroom. Een dergelijke scheepvaartsluis vinden we in de rivier de Reie bij Brugge al in de twaalfde eeuw.²⁰ Het idee om een gat in een sluisdeur te maken, als vispassage, was uiterlijk in het begin van de zestiende eeuw bekend. De aanwezigheid van zo'n visluik (een soort kattenluikje en niet eens veel groter) maakte deel uit van het sluisbeheer in Spaarndam in 1513.²¹ De innovatieve vismigratierivier die in 2021-2023 wordt aangelegd om vissen door de Afsluitdijk te loodsen, staat dus in een lange Nederlandse traditie. Toch belandden pogingen om scheepvaart en visserij op uitwatering af te stemmen gemakkelijk voor de rechter.²²

Er is dus een paradox van enerzijds vrijwillige samenwerking, coördinatie van onderop en de formulering van redelijke principes, en anderzijds een geconstateerd onvermogen om belangen te verenigen. Deze paradox vraagt om een verklaring die verder moet gaan dan de eenvoudige vaststelling dat de praktijk nu eenmaal altijd minder mooi is dan de theorie. Inspirerend is de institutionele benadering, die al geruime tijd populair is in de geschiedschrijving en aandacht vraagt voor hoe beginselen en andere regels uitwerkten in hun historische context.²³ Instituten kunnen gedefinieerd worden als regels die menselijk gedrag en de relaties tus-

sen mensen sturen en beperken.²⁴ Dit kunnen wetten en voorschriften zijn, maar ook grondbeginselen, normen en waarden, regelingen en procedures, tradities en gebruiken, dus allerlei formele en informele regels over wat moet of (niet) mag. Historici gaan ervan uit dat de introductie, het voortbestaan en het verdwijnen van regels niet zozeer met de efficiëntie van de regels zelf te maken heeft, maar afhankelijk was van de brede maatschappelijke context, bijvoorbeeld van sociale verhoudingen en de vraag welke groepen het beste in staat waren hun belangen te verdedigen.²⁵ Zo is er een debat over de vraag of de voorschriften van vroegmoderne gilden het economisch verkeer ten goede kwamen of alleen gunstig waren voor een beperkt aantal mensen.²⁶ Historische analyses bekijken bij voorkeur of regels voor diverse sociale groepen verschillend uitwerkten.²⁷ Wij kunnen ons in die lijn afvragen hoe de superieure grondbeginselen zoals evenredigheid en aansprakelijkheid in de praktijk van het waterbeheer werden toegepast en welke groepen zich daarbij het meeste konden laten gelden.²⁸ Het uitgangspunt is dat het waterbeheer vorm kreeg in een specifieke sociaaleconomische context en dat die heel bepalend was.

De historisch-geografen die zo belangrijk zijn geweest voor ons huidige beeld van de landschapsgeschiedenis hebben hiertoe al een aanzet gegeven. Hun baanbrekende onderzoek toonde aan dat het landschap sinds de middeleeuwen dramatisch is veranderd en dat de mens hierin een grote rol speelde. Taeke Stol beschreef bijvoorbeeld hoe de Gelderse Vallei tussen 1546 en 1653 door grootschalige turfwinning veranderde en wijdde daarbij veel aandacht aan de diverse actoren en belangengroepen. Inspelend op de stijgende vraag naar brandstof transformeerden stedelijke ondernemers en beleggers de vallei in een soort industrieel landschap. De waterscheiding tussen het noordelijke en het zuidelijke deel verschoof daarbij en de vallei bleef nadien zeer kwetsbaar voor overstroming.²⁹

18 Fransen, *Dijk onder spanning*. De dijk werd met verschillende namen aangeduid, waaronder Zeeburg en Diemerdijk; Zeeburg; en Diemerzeedijk. Ik gebruik in navolging van Fransen (p. 12-13) de variant Diemerdijk.

19 Zie voor het belang van manieren om belangentegenstellingen aan het licht te brengen en conflicten te hanteren: Prak en Van Zanden, *Nederland*, 15.

20 Davids, *The rise and decline*, 83.

21 Van Dam, *Vissen in veenmeren*, 44.

22 Bijvoorbeeld De Klerk, 'Stad en sluis en land', 187-191; Stol, *De veenkolonie Veenendaal*, 81.

23 In de sociaaleconomische geschiedschrijving kan gesproken worden van een *institutional turn*. Van Tielhof e.a., 'Economic history in the Netherlands', 11.

24 Zie de definities bij Furubotn and Richter, *Institutions and economic theory*, 6-7; North, Wallis and Weingast, *Violence and social orders*, 15; Davids, *De macht der gewoonte*, 3-4; Drukker, *The revolution that bit its own tail*, 223-224.

25 Davids, *De macht der gewoonte*, 5-6.

26 Ogilvie, 'Economic institutions', 667.

27 Van Bavel e.a., 'The organisation of markets'.

28 In de Nederlandse historiografie wordt er soms gemakkelijk vanuit gegaan dat de grondbeginselen bepalend waren voor de dagelijkse praktijk. Blockmans, *Metropolen*, 568-569; Dolfing, *Waterbeheer geregeld*, 497-498, 521.

29 Stol, *De veenkolonie Veenendaal*, 78, 144. Andere bekende voorbeelden van historisch-geografisch onderzoek zijn: Gottschalk, *Historische geografie van westelijk Zeeuws-Vlaanderen*; Borger, *De Veenhoop*; Van de Ven, *Aan de wieg van Rijkswaterstaat*.

De afgelopen vijftien jaar verschenen diverse studies van historici die systematisch de sociaaleconomische achtergrond analyseerden van groepen die actief waren op het gebied van landaanwinningsprojecten. Dankzij het onderzoek van Bertus Wouda naar de polder Nieuw-Reijerwaard in de vijftiende eeuw bijvoorbeeld, en dat van Cornelis Dekker en Roland Baetens naar de herdikkingen op Zuid-Beveland in de zestiende eeuw, weten we dat landaanwinning stond en viel met de investeringsbereidheid van individuele stedelingen, vooral kooplieden. Zonder het kapitaal van Dordtse en Antwerpse kooplieden zou veel grond in de zuidwestelijke delta definitief verloren zijn gegaan.³⁰ Het proefschrift van Han van Zwet over de financiering van Noord-Hollandse droogmakerijen in de eerste helft van de zeventiende eeuw leert dat de bedijkers (ook hier vooral stedelingen, namelijk Amsterdammers) ervoor zorgden invloedrijke Haagse bestuurders bij hun onderneming te betrekken. Leden van de Rekenkamer, raadsheren van het Hof van Holland en van de Hoge Raad, en verschillende raadpensionarissen kregen heel wat van de gewilde participaties toegewezen. Zo verzekerden de bedijkers zich creatief van Haagse steun bij problemen die zij tegenkwamen.³¹ De analyses van Wouda, Dekker en Baetens, en Van Zwet laten zien hoe stedelijke investeerders diep ingrepen in de waterstaat op het platteland en dat private partijen daarbij volop samenwerkten met overheden.

De laatste jaren verschijnen steeds meer studies over de rol van sociale verhoudingen binnen polders en andere waterschappen. In zijn proefschrift over technologie in Rijnlandse polders concludeert Siger Zeischka onder meer dat problemen veel gemakkelijker op te lossen waren wanneer er een zekere sociale homogeniteit onder de grondbezitters was. Compromissen en duurzame oplossingen voor relatief eenvoudige problemen waren verder weg naarmate de sociale verschillen groter waren.³² Tim Soens relateert de mate van sociale ongelijkheid in Vlaamse wateringten aan veranderingen in het waterbeheer.³³ Naarmate de ongelijkheid tussen de veertiende en de zestiende eeuw toenam, kregen groot-

grondbezitters steeds meer invloed op het waterbeheer en gewone grondbezitters steeds minder. De participatie werd dus smaller en tegelijkertijd namen de investeringen in de zeekeringen van kwetsbare gebieden op termijn af. Soens verklaart dit uit het feit dat grootgrondbezitters sneller geneigd waren hun perceel op te geven omdat ze elders nog alternatieve gronden hadden. Het proefschrift van Carla de Wilt onderzoekt op welke manieren belanghebbenden betrokken waren bij waterbeheer in drie 'ambachten' (plattelandsgemeenten) in Delfland. Zij bekijkt de achtergrond van lokale waterstaatsfunctionarissen en de gewoonte om burenrraadplegingen te organiseren, en karakteriseert aan de hand van deze en andere kenmerken de participatiecultuur.³⁴ Participatie is een bekend begrip in het Nederlandse sociaalhistorisch onderzoek, bijvoorbeeld naar gilden,³⁵ maar door De Wilt wordt het voor het eerst in waterstaatshistorisch onderzoek gebruikt. Heleen Kole gaat in haar proefschrift over twee middelgrote waterschappen langs de Zuiderzee systematisch na wie in het bestuur van deze waterschappen vertegenwoordigd was en hoe zich dat verhield tot andere manieren van participatie in de besluitvorming.³⁶

1.3 Het belang van participatie in waterbeheer

Sinds de jaren '80 en '90 van de twintigste eeuw is wereldwijd een sterke nadruk komen te liggen op de actieve rol van belangengroepen in waterbeheer. Overheden realiseerden zich dat een goede implementatie van projecten afhankelijk is van de belanghebbenden en dat watersystemen niet goed functioneren als er geen draagvlak voor bestaat. Bovendien gaven mensen aan gehoord te willen worden en leidde falend waterbeheer geregeld tot sociale protesten. In de afgelopen decennia is daarom via wet- en regelgeving de participatie van belanghebbenden verplicht gesteld of aangemoedigd.³⁷ Inmiddels wordt echter steeds meer duidelijk dat het in de praktijk een enorme uitdaging is om te bepalen hoe die inbreng eruit moet zien. De ervaring leert dat projecten die volgens de moderne opvattingen zijn op-

³⁰ Wouda, *Een stijgende stand*, 21-22. Dekker en Baetens, *Geld in het water*, hoofdstuk X.

³¹ Van Zwet, *Lofwaardighe dijkagies*, 448-458, 480-481. Vergelijkbaar hiermee is de betrokkenheid van juristen en andere investeerders uit Mechelen, waar de Grote Raad gehuisvest was, bij bedijkkingen op Zuid-Beveland in de zestiende eeuw. Dekker en Baetens, *Geld in het water*, 247-248.

³² Zeischka, *Minerva*, 326-327.

³³ Soens, *Spade in de dijk*; zie verder onder meer: Soens, 'Het waterschap en de mythe van democratie'; Soens, 'Polders zonder poldermodel'; Soens, 'Flood security'.

³⁴ De Wilt, *Landlieden*.

³⁵ Over de politieke participatie van de gilden: Prak, 'Corporate politics'.

³⁶ Kole, *Polderen of niet*.

³⁷ Zo vereist de Kaderrichtlijn Water, een Europese wet uit 2000, dat de lidstaten van de Europese Unie participatie van alle betrokken partijen aanmoedigen en organiseren. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur*, 357. De OESO pleit in een rapport van 2016 voor *inclusive water governance*: Akhmouch and Claveul, 'Stakeholder engagement for inclusive water governance'.