

Polderen of niet?

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 4

Polderen of niet?

Participatie in het bestuur van de waterschappen
Bunschoten en Mastenbroek vóór 1800

HELEEN KOLE



Verloren
Hilversum
2017

NWB) BANK



SSF

Stichting Schilthuisfonds



**Drents
Overijssels
Delta**

Deze uitgave is mede mogelijk gemaakt door de Nederlandse Waterschapsbank, Stichting Schilthuisfonds, het Unger van Brerofonds, de Vereniging voor Waterstaatsgeschiedenis, Stichting Professor van Winter Fonds, het Waterschap Vallei en Veluwe en het Waterschap Drents Overijsselse Delta.

Op het omslag: *voorzijde*, boven, de polder Mastenbroek met de Kamperzeedijk (waar de auto's rijden), ter hoogte van het Venerietsluiscomplex, het noorden is rechts; onder, detail van de kaart van Overijssel, door Nicolaas ten Have, schaal: 1:200.000 (achttiende eeuw); *achterzijde*, windvaan op de hervormde kerk van Mastenbroek.

ISBN 978-90-8704-688-0

Deze uitgave is tevens verschenen als proefschrift aan de Universiteit Utrecht.

© 2017 Heleen Kole & Uitgeverij Verloren

Torenlaan 25, 1211 JA Hilversum

www.verloren.nl

Redactie: Petra van Dam en Marleen Boeve

Omslagontwerp: Robert Koopman, Hilversum

Typografie: Rombus, Hilversum

Druk: Wilco, Amersfoort

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

► Inhoudsopgave

1	Inleiding	11
1.1	Onderwerp en probleemstelling	11
1.1.1	Bestuursorganen en het waterschap	13
1.1.2	Belangen en conflicten	16
1.1.3	De keuze voor twee Zuiderzeepolders	16
1.1.4	Onderzoeksperiode	17
1.2	Historiografie	18
1.2.1	Ontstaan, instituties, belangen en representatie in het waterbeheer	19
1.2.2	Participatie in de besluitvorming	25
1.2.3	Relevante theorieën uit de sociale wetenschappen	28
1.3	Onderzoeksvraag	32
1.3.1	Begrippen in de vraagstelling	32
1.3.2	Kenmerken ter bepaling van participatie in besluitvorming	33
1.3.3	Conditie en omstandigheden	36
1.3.4	Onderzoeksmethode	36
1.4	Historische inkadering	37
1.5	Opbouw van het boek	39
2	Bunschoten. De aanloop naar het heemraadschap van de zeedijken (tot 1603)	40
2.1	Inleiding	40
2.2	De vroegste geschiedenis van Eemland	43
2.2.1	Natuurlijke omstandigheden en het waterbeheer in de ontginningsfase	43
2.2.2	Economische belangen	47
2.3	De waterhuishouding	47
2.4	Het waterbeheer, in het bijzonder het dijkonderhoud	49
2.4.1	Toenemende dijkzorg in Bunschoten	49
2.4.2	Het middeleeuwse dijkrecht	50
2.4.3	Dijkrecht en <i>free riding</i>	54
2.5	Toezicht op het waterbeheer: dorpsgerechten en polder-	

besturen	55
2.6 Representatie en ingelanden: van dorpsbestuur naar dijk- bestuur (vijftiende eeuw)	57
2.6.1 De overgang naar een hoefslagstelsel	57
2.6.2 De overgang naar een zelfstandig waterschapsbestuur (zestiende eeuw)	62
2.6.3 Karel V en de hoofdingelanden	64
2.6.4 De <i>Sententie Arbitrael</i> van 1603	68
2.7 Conclusie	73
3 Het Bunschoter heemraadschap. Representatie en belangen (1600-1800)	76
3.1 Inleiding	76
3.2 Ingelanden en andere belanghebbenden	77
3.2.1 Bevolkingsgegevens	77
3.2.2 De grondeigenaren	77
3.2.3 Pachtboeren en ossenweiders	82
3.3 Ontwikkelingen in het waterbeheer	84
3.3.1 Het dijkbeheer	84
3.3.2 De uitgaven en inkomsten	86
3.3.3 Functies en bevoegdheden	89
3.4 Bestuurders en bestuursbelangen	90
3.4.1 De dijkgraaf	93
3.4.2 De heemraden	96
3.4.3 Heemraadsbestuurders en stadsbelangen?	99
3.4.4 De secretaris en de penningmeester: het <i>spillover effect</i> naar de waterschapsbesturen	100
3.4.5 De representatie in de praktijk	104
3.5 Conclusie	106
4 Het Bunschoter heemraadschap. Participatie in de besluitvorming (1600-1800)	115
4.1 Inleiding	115
4.2 Stemmen en zeggenschap (zeventiende eeuw)	116
4.3 Besluitvorming en monitoringsproblemen (zeventiende eeuw)	117
4.3.1 Toezicht op financiën en institutionele beperkingen in financiële monitoring	118
4.3.2 Het lenen van geld ten laste van het heemraadschap	123
4.3.3 Transparantie en vertrouwen	126
4.4 Kruisende en verschuivende belangen (1702-1713)	129
4.4.1 Participatie en bestuurlijke transparantie: de Plooi- rijen 1702-1703	129
4.4.2 Participatie versus censuur	131
4.4.3 Bestuurlijke disputen en bestuurspraktijk na 1703	132
4.5 Participatie in besluitvorming bij een groot project (1735-1770)	136
4.5.1 Het besluitvormingsproces rond de aanleg van een stenen dijk (1738)	137

4.5.2	Bestuurlijke en politieke ontwikkelingen gedurende het project	140
4.5.3	Besluitvorming onder het gezag van één leider	142
4.6	Conclusie	145
5	Mastenbroek. De aanloop naar het polderbestuur (tot 1600)	149
5.1	Inleiding	149
5.2	De vroegste geschiedenis van Mastenbroek	152
5.2.1	Organisatie van landbouwgronden	153
5.2.2	Gemeenschappen en jurisdicties, dorpen en steden	155
5.2.3	De verdeling van Mastenbroek	157
5.3	De waterhuishouding	159
5.4	Het waterbeheer, in het bijzonder het dijkonderhoud	163
5.4.1	Verhoefslaging	163
5.4.2	De dijkrechten van Salland en Mastenbroek	164
5.5	Toezicht op het waterbeheer: het dijkbestuur	168
5.6	Representatie en ingelanden: van ingelandenvergadering naar polderbestuur	171
5.6.1	Coördinatie van het waterbeheer ten tijde van Karel V	171
5.6.2	De ingelandenvergadering (1540-1563)	174
5.6.3	De Vroeden van Mastenbroek en de Gedeputeerden der Steden (vanaf 1563)	177
5.7	Conclusie	179
6	Het polderbestuur van Mastenbroek. Representatie en belangen (1600-1800)	182
6.1	Inleiding	182
6.2	Ingelanden en andere belanghebbenden	183
6.2.1	Bevolkingsgegevens en middelen van bestaan	183
6.2.2	De grondeigenaren	185
6.2.3	De pachtboeren	191
6.2.4	Andere belanghebbenden	192
6.3	Ontwikkelingen in het waterbeheer	193
6.3.1	Taakverdeling naar functies	193
6.3.2	De organisatie van het waterbeheer	194
6.3.3	Inkomsten	196
6.3.4	Uitgaven	198
6.4	Bestuurders en bestuursbelangen	203
6.4.1	De bestuurders	203
6.4.2	Blijven zitten en rouleren	207
6.4.3	Representatie en het aantrekken van kapitaal	210
6.5	Conclusie	212
7	Het polderbestuur van Mastenbroek. Participatie in besluitvorming (1600-1800)	219
7.1	Inleiding	219
7.2	Politieke verhoudingen in Overijssel	220

7.3	Kwestie 1: toezicht en vertrouwen (zeventiende eeuw)	223
7.3.1	Het financiële beheer onder bewaarder Gerrit Jans Brouwer (1643-1659)	224
7.3.2	Van procederen naar onderhandeling en compromis	226
7.3.3	Malversaties of niet?	229
7.4	Kwestie 2: participatie in besluitvorming en kritiek van meentelieden (1730-1731)	230
7.4.1	Stemmen in het polderbestuur	230
7.4.2	De Plooiërijen in 1702-1703	232
7.4.3	De benoeming van een bewaarder en een ontvanger	232
7.4.4	Participatie in besluitvorming en onderhandelen (1730)	235
7.5	Kwestie 3: participatie in besluitvorming en kritiek van de Ridderschap (1767)	236
7.5.1	De deductie voor de stadhouder	237
7.5.2	Toetsing aan kwantitatieve gegevens	238
7.5.3	Geen consensus, wel ontwikkelingen	242
7.6	Kwestie 4: participatie in besluitvorming via protesten (1776-1777)	244
7.6.1	Hoefslagplicht en bijstandsplicht en de onderlinge verhoudingen	244
7.6.2	Besluitvorming en machtsposities	247
7.6.3	De stap naar bijstand van hogerhand	250
7.7	Conclusie	252
8	Vergelijkingen en conclusie	255
8.1	De aanloop naar het zelfstandige waterschapsbestuur (tot omstreeks 1600)	256
8.1.1	De begintijd: aanpassingen in het waterbeheer en het toezicht	256
8.1.2	Aanpassingen in de representatie	258
8.1.3	Besluitvorming	259
8.2	Representatie en belangen (zeventiende en achttiende eeuw)	260
8.2.1	Sociaal-economische belangen in de polders	260
8.2.2	Representatie	262
8.3	Participatie in besluitvorming (zeventiende en achttiende eeuw)	264
8.3.1	Verruiming van de participatie in de besluitvorming	265
8.3.2	Beperking van de participatie in de besluitvorming	265
8.4	Conclusie	266
Bijlagen		
Bijlage A	Casestudie Het Heemraadschap van de Bunschoter zeedijken	273
Bijlage A1	Bevolkingsaantallen	273
Bijlage A2	Grondbezitsverhoudingen: de morgen- en dijkregisters	274
Bijlage A3	Het landbouwareaal	281
Bijlage A4	Bronnen ter analyse van de representatie	282

Bijlage A5	Resolutieboeken en besluitvorming	284
Bijlage A6	Borgstellingen van penningmeesters en collecteurs	284
Bijlage A7	Runderpest, de omvang van de veestapel in Utrecht	286
Bijlage A8	Ontwikkeling van de rente op leningen	287
Bijlage B	Casestudie Het polderbestuur van Mastenbroek	287
Bijlage B1	De morgenregisters als bron voor de ontginnings- geschiedenis	287
Bijlage B2	Het landbouwareaal	289
Bijlage B3	Bevolkingsaantallen	289
Bijlage B4	Grondbezitsverhoudingen: de morgenregisters	291
Bijlage B5	Representatie en bestuur	296
Bijlage C	Het gebruik van jaarrekeningen in historisch onderzoek	298
Lijst van afkortingen		305
Bronnen		306
Lijst van tabellen, grafieken en afbeeldingen		319
Verantwoording van afbeeldingen		322
Summary		323
Nawoord		326
Register		328
Over de auteur		332

► Inleiding



In 1603 werd een compromis gesloten onder ‘de gemeyne landgenoten van de polres van Bunschoten, Eemland, Duyst, Haer, Slaege, Over ende Nederzeldert, Hont ende Nieuwelanden, soo tot Utrecht, Amersfoort als tot Bunschoten woonachtich’.¹ Alle belangengroepen waren in het besluit betrokken. Het compromis was de uitkomst van een arbitrageprocedure, de *Sententie Arbitrael*, waarin werd onderhandeld over een permanente bijdrage van buurpolders aan het onderhoud van de zeedijk in de polder Bunschoten. In de onderhandeling ruilden de Bunschoters de permanente bijdrage, in de vorm van jaarlijkse dijk-gelden, tegen wil en dank uit tegen een permanent recht op toezicht en zeggenschap van ingelanden uit de buurpolders. Na de procedure werd een nieuw waterschapsbestuur opgericht, het heemraadschap van de Bunschoter Veen- en Veldendijk.²

▼ 1.1 Onderwerp en probleemstelling

Wanneer in Nederland economische problemen worden opgelost, wordt de politieke besluitvorming aangeprezen als een product van het ‘poldermodel’. Poldermodel wordt geassocieerd met publieke onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, zoals in de jaren ’80 van de afgelopen eeuw, om enerzijds bezuinigingen door te voeren en anderzijds werkgelegenheid te kunnen behouden. Uit onderhandelingen waaraan meer belangengroepen deelnemen volgt een compromis over de wijze waarop de schade zal worden gedeeld. Deze gematigde vorm van politiek bestuur wordt nogal eens als een typisch Nederlands verschijnsel beschouwd en toegeschreven aan onze wortels in het middeleeuwse waterschap en de gezamenlijke strijd tegen het water. Anno 2016, acht jaar na de laatste economische crisis, heeft het poldermodel

1 De *Sententie Arbitrael* van 1603. GA, AHB inv.nr. 109, Akte van bekrachtiging door de Staten van Utrecht van de *Sententie Arbitrael*.

2 Dit onderzoek is verricht in het kader van het project ‘In search of the *poldermodel*. Participation and representation in Dutch water-boards in the pre-democratic era’ onder leiding van dr. Milja van Tielhof. Het project werd gefinancierd door NWO onder nr. GW 360-53-160.

hernieuwde wetenschappelijke aandacht gekregen: hoe staat het met de representatie van belangengroepen in Nederland in de politieke besluitvorming en kunnen we dat nog wel een participatieve democratie noemen?³

Gaan we op zoek naar een uitwerking van historische ontwikkelingen naar het poldermodel, dan blijkt hierover slechts één monografie te bestaan, namelijk van Prak en Van Zanden (2013). Hierin worden de Nederlandse politieke en economische ontwikkelingen vanaf de middeleeuwen tot en met de twintigste eeuw vanuit dit perspectief beschreven.⁴ De vraag of er een relatie bestaat tussen het poldermodel en het waterschap is weliswaar door een aantal historici gesteld, maar slechts ten dele beantwoord. Deze relatie valt dan ook niet makkelijk te onderzoeken, omdat de wereld van het waterbeheer complex was en vele bestuursvormen kende die bovendien veranderlijk waren.⁵ De samenwerkingsverbanden liepen door alle maatschappelijke en bestuurlijke lagen heen. Dit neemt niet weg dat het waterschap één van onze oudste instituten is en dat alleen al daarom de bestuurlijke ontwikkeling daarvan een diepgaandere reflectie verdient.⁶

Deze studie draagt bij aan het zoeken naar nieuwe antwoorden op de vraag hoe de participatie in het bestuur van waterschappen zich heeft ontwikkeld. Bij participatie worden twee onderdelen onderscheiden: de representatie, ofwel de directe vertegenwoordiging in het bestuur, en de participatie in de besluitvorming, waaraan ook belanghebbenden van buiten het bestuur konden deelnemen. Hiertoe zijn twee interlokale waterschappen in laaggelegen polderland onderzocht. De polders Bunschoten en Mastenbroek hadden hun ligging aan de Zuiderzee gemeen, beide waren omringd door dorpen en steden (afb. 1.1). Echter, ze verschilden in hun politieke en bestuurlijke karakteristiek en omstandigheden. In dit boek is de geschiedenis van de twee waterschappen vanaf de late middeleeuwen tot omstreeks 1785 in kaart gebracht. Door deze comparatieve studie hopen we inzicht te krijgen in de relatie tussen de representatie in het waterschapsbestuur van belanghebbenden zoals grondeigenaren, ingezetenen van een polder of afgevaardigden van andere overheden enerzijds, en de participatie in de besluitvorming van het bestuur anderzijds.

In diverse historische studies wordt de participatie in de besluitvorming gelijkgesteld aan representatie, aannemende dat de besluitvorming tot stand kwam door stemmen. Bestond een bestuur uit een diversiteit aan vertegenwoordigers uit een brede laag van een samenleving, dan volgde hieruit de conclusie dat de besluitvorming een ruime participatie kende. Bestond een bestuur uit vertegenwoordigers die leden waren van een elite, dan werd een beperkte participatie verondersteld. Er waren echter meer vormen van participatie in de aanloop naar de besluitvorming, zoals enquêtes, een gesprek langs

3 Keune (red.), *Nog steeds een mirakel?*, 12-36.

4 Prak en Van Zanden, *Nederland en het Poldermodel*.

5 Van Tielhof, 'Op zoek naar het poldermodel', 159.

6 Oorspronkelijk werd met een waterschap een waterloop of een waterbeheersgebied bedoeld. Het begrip 'waterschap' verwijst ook naar samenwerkingsverbanden, speciaal bedoeld voor het waterbeheer. Het waterschap als bestuursrechtelijke organisatie, dat wil zeggen als toezichhoudende instantie op de waterstaat, kwam al omstreeks eind dertiende eeuw voor. Beekman, *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1762-1763; De Monté Ver Loren en Spruit, *Hoofdlijnen*, 180-181.

de sloot of op de dijk, een overleg voor of na een vergadering, petitie of klachten en een advies. Daarom dienen de elementen representatie en participatie in hun eigen betekenis en functie te worden geanalyseerd. De ontwikkelingen van representatie en van participatie in de besluitvorming konden langs verschillende mechanismen verlopen. Zijn deze eenmaal in kaart gebracht, dan wordt het mogelijk om de verbanden tussen de twee elementen aan te geven. Vervolgens kan worden beoordeeld of een ruimere participatie in de besluitvorming al of geen deel uitmaakte van een bestuurlijke ontwikkeling op de langere termijn. Op grond hiervan luidt de vraagstelling van deze studie:

Wat was de relatie tussen de representatie in het bestuur en de participatie in de besluitvorming in de interlokale waterschappen Bunschoten en Mastenbroek tussen 1600 en 1800, hoe ontwikkelde deze zich en wat zijn daarvoor de verklaringen?

Met andere woorden: wie bestuurden de waterschappen van de twee polders en wie werden in de besluitvorming betrokken? Representatie betreft *in concreto* een onderzoek naar bestuursvormen, het aantal zetels, de identiteit van dijkgraven en heemraden en hun zittingsduur. Participatie in de besluitvorming gaat over de stem in het bestuur en de inspraak van andere personen of belangengroepen, maar ook over de wijze waarop een besluitvormingsproces verliep. Hierbij vormt de toestand in het waterbeheer het referentiepunt om te achterhalen of de bestuurlijke vertegenwoordiging en deelname aan de besluitvorming aansloot bij de doelen die een poldergemeenschap voor ogen had.

In deze studie vormen de besluitvormingsprocessen dus een belangrijk onderdeel. Om die te kunnen verklaren is onderzoek verricht naar onderliggende mechanismen en structuren die van invloed waren op het waterschapsbestuur. Afhankelijk van ontwikkelingen in de beschikbaarheid en kwaliteit van nabije landbouwgronden, de bereikbaarheid over waterwegen, de vorming van commerciële centra en de bevolkingsgroei, kreeg elk gebied zijn specifieke sociaal-economische karakter. Deze bepaalden de vorm van een bestuur. Veranderingen in politieke omstandigheden konden een effect teweegbrengen op de representatie in het bestuur en daarmee op de besluitvorming. De manier van besluitvorming werd ook bepaald door de mate waarin de waterstaatsproblematiek kon worden beheerst of door de beschikbaarheid van arbeid en kapitaal. Om veranderingen in het waterschapsbestuur te relateren aan bepaalde mechanismen, zijn diverse soorten gegevens verzameld, gekwantificeerd en geanalyseerd, met name over grondeigendom, het aantal zetels en bestuursduur en in het bijzonder over het financiële beheer. Om de participatie in besluitvormingsprocessen te kunnen bepalen, zijn twee groepen van kenmerken geformuleerd. De ene groep wijst op een consensusgericht bestuur, waaruit we het participeren van belangengroepen kunnen afleiden. De andere groep bestaat uit kenmerken die juist wijzen op een geringere participatie.

1.1.1 Bestuursorganen en het waterschap

Het waterschap als waterbeheersgebied kon onder één of meer bestuursorganen vallen. Het type orgaan bepaalde hoe het toezicht op het waterbeheer

werd uitgeoefend. Ook bepaalde het hoe de representatie werd geregeld en wat vervolgens de mogelijkheden waren voor zeggenschap en inspraak in het waterbeheer. Lag een waterschap binnen de jurisdictie van een dorp of ambacht, dan werd het toezicht geregeld vanuit het bestuursorgaan van een lokale overheid. In dat geval konden meer leden van een gemeenschap via het lokale bestuur aan het toezicht op en de besluitvorming over het waterbeheer deelnemen. Dijken langs een grote rivier liepen langs meer jurisdicties. In dat geval was toezicht nodig vanuit een orgaan dat het lokale gezag oversteeg, zoals de gewestelijke staten. Van daaruit werd dan een functionaris benoemd, een dijkgraaf, die namens het gewest gezag uitoefende en de samenwerking tussen de verschillende jurisdicties coördineerde. Werde de afwatering en het dijkonderhoud in een bepaald waterbeheersgebied verzorgd dat níét onder één jurisdictie viel, dan richtten de ingelanden die in het waterbeheersgebied grond bezaten zelf een organisatie op om het waterbeheer te regelen. Deze ingelandenorganisaties kenden in bestuurlijk opzicht veel variaties, maar die hadden met elkaar gemeen dat de ingelanden hierin direct werden vertegenwoordigd.⁷ Dit soort bestuursorganen worden in dit onderzoek aangeduid als waterschapsbestuur of kortweg waterschap.

Een andere aanleiding voor de oprichting van een waterschapsbestuur was als de ingelanden van een waterbeheersgebied niet meer allen ter plekke woonden, maar verspreid over meer jurisdicties van dorpen en steden verderop. Een deel van hen was niet, of niet meer, actief in het agrarisch bedrijf en genoot enkel pacht uit het polderland. De reden was dat een dorpsbestuur geen gezag kon uitoefenen op een ingeland die elders woonde, want die viel onder de jurisdictie van een ander dorp, een andere stad, zelfs een ander district of gewest. Omgekeerd kon een verder weg wonende ingeland, ook wel absente grondeigenaar genoemd, geen toezicht houden op het waterbeheer voor zijn of haar land.

Hoe dus een gegeven waterbeheersgebied werd bestuurd, hing mede af van uit welk orgaan dit werd geregeld. Aangezien lokale en gewestelijke bestuursorganen andere gebruiken en criteria hadden voor het kiezen van vertegenwoordigers dan een ingelandenorganisatie, had dat consequenties voor het waterbeheer en de wijze waarop de belangen van ingelanden werden behartigd. In een waterschapsbestuur werden de ingelanden en hun belangen in het waterbeheer immers direct vertegenwoordigd en in een dorpsbestuur niet. Kenmerkend voor het waterschap was dat de bestuurders enkel iets te zeggen hadden over de waterstaat, dit in tegenstelling tot leden van een dorps- of stadsbestuur die over alle zaken in een lokaal gebied iets te zeggen hadden. Dat het waterschap als bestuursorgaan varianten in de bevoegdheden kende, hing af van de schaal en de complexiteit van de waterbeheersproblematiek. De vraag is hoe dit de representatie en de besluitvorming in de twee onderzochte interlokale waterschappen bepaalde, die in bestuurlijk opzicht dus een uitzonderlijke positie innamen in de traditionele hiërarchie van lokale, districts-, gewestelijke en centrale overheden.

7 Onder 'stemgerechtigde ingelanden' wordt naar hedendaags recht verstaan die personen 'die krachtens eigendom of anderszins zakelijk gerechtigd zijn, als erfpachter, tot onroerend goed binnen het omslagplichtig gebied van het waterschap'. Van der Linden, 'Zeventuig', 26, 32-33.