

# Enkele slotbeschouwingen.

## Besturen in de polder: democratie 'avant la lettre'?

**H.C. Toussaint**

**Hoofdkantoor Rijkswaterstaat**

**Directie Kennis en Ontwikkeling**

**Historische discipline**

**e-mail: H.C.Toussaint@hkw.rws.minvenw.nl**

**119625**

De laatste jaren heeft het Nederlandse poldermodel zich een internationale reputatie verworven. Buitenlandse waarnemers verbazen zich over de Nederlandse bestuurspraktijk van overleg en compromis, schikken en plooiën, consensusvorming en conflictbeheersing. Menigmaal wordt ter verklaring van deze in Nederland gewortelde bestuurlijke gewoontes verwezen naar de wijze waarop de middeleeuwse waterschappen zouden zijn bestuurd, namelijk als overlegstructuren in het klein.

In de hier gepresenteerde artikelen wordt de polder opnieuw onder de loep genomen, en wel vanuit verschillende invalshoeken. Bestuurlijke verhoudingen vormen er –bijna vanzelfsprekend – een van. Een tweede is de agrarische context: de relatie tussen bestuurlijke invloed en landbezit. Een derde is het functioneren van het waterschap: de kwaliteit van het waterbeheer. Het onderlinge verband tussen de begrippen waterbeheer, landbouw en bezit komt het meest dwingend aan bod in het artikel van Piet van Cruyningen. Van Cruyningen laat in zijn bijdrage helder zien hoe de machtsposities op het West-Zeeuws-Vlaamse platteland samenhangen met agrarische bezitsverhoudingen. In de zeventiende eeuw werden in dit kustgebied door landaanwinning nieuwe landbouwgronden gecreëerd. Net als in Holland was de verwachting dat de landbouwopbrengsten van het nieuw gewonnen land rendement zouden opleveren het drijvende motief. Op dit nieuwe land kwamen de eigenaars dan ook vooral uit de laag van stedelijke ondernemers. Ogen-schijnlijk waren zij hierdoor ook in dit nieuwe gebied de economisch dominante actoren. Maar toen na 1660 de landbouwopbrengsten langdurig gingen dalen en zij als eigenaars het volle pond betaalden aan waterschapslasten, die bovendien sterk stegen, raakten zij in een lastig parket. Ook al doordat de pachtopbrengsten van de pachtboeren door de landbouwdepressie terugliepen. Er waren weinig mogelijkheden om het tij te keren. Het verhogen van de pachttarieven was onverstandig, want dan zouden de pachters in financiële problemen komen en nieuwe pachters worden afgeschrikt. Van Cruyningen suggereert dat de ondernemers, aldus rationeel calculerend, hun pachters niet de duimschroeven aandraaiden, maar hun verlies namen.

Dat de macht van de stedelijke ondernemers meer schijn dan werkelijkheid was blijkt ook uit de verhoudingen in de waterschapsbesturen. Deze werden, net als elders, gedomineerd door de rijkste grondbezitters. In theorie zouden de rijke stedelingen dus de besturen naar hun hand hebben kunnen zetten. Maar dit gebeurde niet, omdat zij in het gebied meestal niet aanwezig konden zijn. Rentmees-

ters beheerden hun bezittingen en zij stonden dus tussen de stedelijke en de lokale elite in. Van Cruyningen geeft nu aan dat de loyaliteit van deze zaakwaarnemers lag bij de lokale elite en niet bij de stedelijke grondbezitters, die zij toch eigenlijk zouden moeten vertegenwoordigen. Op dit punt blijft zijn analyse wat in de lucht hangen. Speelden de rentmeesters echt zo'n kleine rol in de besturen of verdient dit aspect nader onderzoek? Van Cruyningen suggereert impliciet dat deze groep ook uit de lokale elite afkomstig was en dus meer banden had met de lokale grote boeren dan met de stedelingen die van buiten kwamen en dus vreemd waren. Maar of dit echt zo was, blijft onduidelijk. Wel maakt hij aannemelijk dat de stedelijke landheren voorzichtig moesten omspringen met de rijke lokale boeren, omdat deze slinkende groep door hun welvaart een belangrijke bron van inkomsten vormden. Deze positie wisten zij handig uit te buiten. Wie zowel als eigenaar als als pachter optrad was spekkoper: als eigenaar had men toegang tot lucratieve bestuursfuncties, als pachter kon men profiteren van gematigde pachtlasten. Steunend op hun sterke lokale netwerken konden de rijke lokale boeren dan ook de waterschapsbesturen blijven domineren. Zij waren de winnaars in dit spel.

Tim Soens kiest in zijn beschouwing over de wateringen (waterschappen) rondom Brugge een ander perspectief. Terwijl Van Cruyningen de sociaal-economische machtsbalans in een agrarische regio onderzoekt, waarvan de samenstelling van de waterschapsbesturen een aspect vormt, is Soens vooral geïnteresseerd in de bestuurlijke dynamiek. Het fundamentele principe dat bestuurlijke zeggenschap gekoppeld was aan eigendom van het territorium waarop het waterbeheer betrekking had, gold ook in de Brugse regio. Brandpunt van de inspraak in het Vrije van Brugge was de meentucht, de algemene vergadering van eigenaars, de Vlaamse pendant van de ingelandenvergadering. Het is niet onmogelijk, zo lijkt Soens te betogen, dat in de dertiende eeuw voor de toegang tot deze vergadering geen bezitsminimum gold. Passief kiesrecht werd in elk geval in de dertiende eeuw en zeker ook daarna bepaald niet voor elke bezitter toegekend. Voor bestuursfuncties waren nadere kwalificaties vereist, functie en vooral bezit. Zo was in de Blankenbergse Watering een minimum aan bezit nodig om voor bestuursfuncties in aanmerking te komen. De bestuurders van de wateringen waren afkomstig uit een steeds kleinere sociaal-economische groep. Hadden kleine eigenaars in de veertiende eeuw nog iets in de melk te brokkelen, in de zestiende eeuw zijn zij uit beeld verdwenen en maken grootgrondbezitters volledig de dienst uit.

Soens keert zich aan de hand van de door hem geconstateerde oligarchiserings-tendens tegen de these dat waterschappen de oudste democratische instituties in de Lage Landen zouden zijn. Met name levert hij fundamentele kritiek op de dissertatie van B. Dolfing, althans op de toepassing van het Common Pool Resources Model (CPR) dat daarin als methodologische leidraad fungeert. Aangezien aan een cruciaal criterium, bestuurlijke betrokkenheid van (een groot deel van) de belanghebbenden, niet wordt voldaan, kan het waterschap niet als CPR-institutie worden aangemerkt.

Nu onderzoekt Dolfing de bestuurlijke dynamiek binnen de hoogheemraadschappen van Delfland en Rijnland in de zeventiende en achttiende eeuw. Inderdaad blijkt uit haar betoog dat bestuurlijke participatie voornamelijk beperkt was tot een rijke elite. De ingelanden die daar buiten stonden kwamen er nauwelijks aan te

pas. Waarschijnlijk hadden zij wel meer zeggenschap in de polders, maar onduidelijk is of daar alle ingelanden of alleen een afvaardiging van ingelanden mochten meebeslissen. (B. Dolfing; 2000, 463). De Delflandse en Rijnlandse praktijk stonden niet op zichzelf: ook in andere waterschappen deelde in de zeventiende en achttiende eeuw een kleine rijke bovenlaag de lakens uit.

Was het in de middeleeuwen dan anders? De bestuurlijke praktijk verschilde, net als overigens in de zestiende tot achttiende eeuw, sterk van regio tot regio. Maar de conclusie van C. Dekker, dat in de Zeeuwse wateringens tijdens de middeleeuwen hoogstens sprake was van medezeggenschap *voor*, maar niet *van* de belanghebbenden, is mutatis mutandis ook geldig voor veel andere (streek)waterschappen, zoals in de Ring van Putten, de Alblasserwaard, Delfland en Schieland. (C. Dekker 1974: 373, vgl. C. Dekker 1982: 566-578; J.L. van der Gouw 1967: 67 en 79; C.N. Spierings 1998: 40-46; C. Postma 1989: 78, 363-364; D. van Doorn e.a. 1984: 44). In de Hollandse streekwaterschappen had de kleine ingeland doorgaans geen eigen stem, maar werd hij vertegenwoordigd door de waarsman of ambachtsbewaarder. In Friesland, Groningen, Utrecht en Gelre traden vergelijkbare intermediairs op (H. van der Linden 1982: 72; B. Dolfing 1993: 72). In de Groningse waterschappen (zijlvesten en dijkrechten) maakten de kloosters de dienst uit (B. Dolfing 1993: 72). CPR-instituten kan men dit moeilijk noemen.

In de Hollandse lokaalwaterschappen, de polders, was de situatie in zoverre anders, dat alle grondbezitters er een stem hadden, hoewel ook hier de grote grondeigenaren waarschijnlijk meer invloed konden uitoefenen dan de kleine (H. van der Linden 1982: 73). Ook in het Land van Heusden lijken de verhoudingen tamelijk open te zijn geweest; alle burens hadden daar toegang tot de dorpsvierverschaar, dat ook over aangelegenheden in het waterbeheer bevoegdheden bezat (P. Hoppenbrouwers 1992: 510, 526).

De conclusies van Soens over het oligarchische karakter van de middeleeuwse waterschappen kunnen dus in grote lijnen worden onderschreven. Aanhangers van het 'democratische' model hebben zich vermoedelijk blindgestaard op de werking van de Hollandse polderbesturen en de Heusdense bestuurscultuur. Het thema biedt echter nog volop ruimte voor onderzoek en stof tot discussie. Diepgaander inzicht in het functioneren van de streekwaterschappen en de polderbesturen is nodig om de daadwerkelijke invloed van de kleine boeren-eigenaars nauwkeuriger te kunnen taxeren.

In het artikel van Erik Thoen en Tim Soens worden de bevindingen van Soens uit laatstgenoemd artikel in een breder kader gevat. De auteurs onderzoeken de invloed van sociaal-economische factoren op het waterbeheer en meer in het bijzonder op landaanwinst en landverlies. Zij stellen zich de vraag of de in de late Middeleeuwen frequent voorkomende overstromingen verband houden met het verlaten van boerderijen en dorpen in dezelfde periode. Zij signaleren markante verschillen in sociaal-economische ontwikkeling tussen het Vlaamse kustgebied en het binnenland na 1300. Aan de kust werd veel land prijsgegeven, daalde de bevolking en nam de omvang van de bedrijven toe, die zich toelagden op producten voor de markt. In binnen-Vlaanderen zien we het omgekeerde: steeds kleinere bedrijven, die in hoofdzaak produceerden voor eigen gebruik en daarnaast leverden aan de markt om het hoofd boven water te houden.

Aan de kust schreed de schaalvergroting onstuitbaar voort. Kleine bedrijven werden weggedrukt door de grote en op grote schaal werden boerderijen verlaten. De auteurs wijzen in dit verband op de rol van de grootgrondbezitters in deze regio. Zij waren verantwoordelijk voor (grote) investeringen in het waterbeheer. De boeren-pachters werden niet voor het geschot aangeslagen en zij hadden dan ook geen recht om deel te nemen aan bestuurlijke taken, maar zuchtten wel onder zware pachtlasten, die veelal periodiek werden aangepast en dus veel minder door inflatie werden uitgehold dan de vaste cijnsen die in binnen-Vlaanderen werden geheven. Thoen en Soens veronderstellen dat de grootgrondbezitters hun economische en bestuurlijke positie gebruikten om het waterbeheer zuiver in economische termen te beschouwen. Kostte dit beheer te veel, dan werd er weinig of zelfs niets meer in geïnvesteerd. Een voorbeeld is de Gentse Sint-Baafsabdij, die in het begin van de vijftiende eeuw van plan was een deel van het grondbezit in de Vier Ambachten op te geven.

Los van dit concrete geval dringt vraag zich op of de grootgrondbezitters wel zo eigenmachtig konden opereren. De auteurs stellen zich die vraag ook, maar komen er niet helemaal uit. Zij geven aan dat een grote stad als Brugge een belangrijke actor op dit speelveld was en dat deze stad veel belang had bij een goed functionerende waterhuishouding. Men denke inderdaad slechts aan het belang van schoon oppervlaktewater voor bevolking en nijverheid. Zou Brugge dan geen pogingen ondernomen hebben om grootgrondbezitters die hun beherende taken verwaarloosden tot de orde te roepen? Gezien het economisch en politiek gewicht van Brugge in deze tijd lijkt het toch aannemelijk dat de stadsbestuurders in staat waren reële invloed uit te oefenen op het waterbeheer in de omgeving. Ook de rol van het grafelijk gezag blijft in de analyse schimmig. Daar waar de Vlaamse graven betrokken waren bij de oprichting van waterschappen, hadden zij toch waarschijnlijk ook -via representanten in de besturen – een vinger in de pap. In de Nederlandse context is op dit aspect al wel het nodige licht geworpen. Een groeiend landsheerlijk gezag is in de dertiende eeuw in Holland en Zeeland, in de veertiende eeuw in Gelderland en Overijssel duidelijk aanwijsbaar. (H. van der Linden 1988: 543).

De auteurs zoeken aanwijzingen voor het investeringsgedrag en de lastendruk in de polders in trends in de pacht- en geschotopbrengsten. Eenduidige conclusies blijken er niet uit te trekken. In de Vier Ambachten en het Land van Saafinghe waren de kosten voor het waterbeheer in de zestiende eeuw sterk gestegen. Dit heeft een duidelijke oorzaak die weinig met sociaal-economische factoren te maken heeft: de oorlogshandelingen aan het eind van de zestiende eeuw. Door militaire inundaties werd een groot gedeelte van West- Zeeuws-Vlaanderen onder water gezet. (P. van Cruyningen 2000: 17-18). In de vijftiende eeuw waren de geschotgelden laag, behalve direct na overstromingen. Dit is een belangwekkend gegeven, maar de vraag blijft of het investeringsniveau zo laag was dat overstromingen hierdoor zijn veroorzaakt, met alle gevolgen van dien.

Vergelijken we de situatie in middeleeuws Vlaanderen met die in West-Zeeuws-Vlaanderen in de zeventiende en achttiende eeuw, dan blijkt in die laatste periode geen sprake te zijn van onderinvesteringen, maar juist van grote investeringen in landaanwinning en exploitatie van (grootschalige) polders. We zien hier een parallel met de Vlaamse herindijkingen na grote overstromingen in de veertiende tot

zestiende eeuw. De investeerders moeten voor deze kostbare projecten, net als in het geval van de landaanwinningsprojecten in Zeeuws-Vlaanderen of de droogmakingsprojecten in Noord-Holland winstverwachtingen hebben gehad, waardoor de investeringen konden worden terugverdiend. Zoals Van Cruyningen in het artikel voor deze bundel uiteenzet, hielden de veel hogere geschotslasten die in de achttiende eeuw werden opgelegd verband met de grote schade die aan de zeekeringen werd toegebracht door optredende stromingen langs de kust. Voor Zeeland als geheel is door Priester een groot verschil in geschotslasten geconstateerd tussen waterkerende en binnenlands gelegen polders. Zeekeringen waren nu eenmaal duur in het onderhoud. In elk geval blijkt niet dat men hier het waterbeheer verwaarloosde. Er waren daarvoor ook te grote economische waarden in het geding. (P. Priester 1998: 128-130). Zouden noodzakelijke investeringen in zeekeringen ook niet (ten dele) de grote verschillen kunnen verklaren tussen de hoogten van het watergeld dat werd gegeven in de waterschappen in de Vlaamse kustvlakte? En, meer algemeen, als er sprake is van tegengestelde trends in Vlaanderen en in Zeeland, in de ene regio onderinvestering in het waterbeheer, in de andere een substantieel investeringsniveau, hoe is die divergentie te verklaren? Vormden regelgeving, beheer en toezicht in de Zeeuwse waterschapspraktijk voldoende waarborg tegen verwaarlozing en louter economisch gewin? Ook in Zeeland trad immers schaalvergroting op, zij het pas na 1650. Gingen de grootgrondbezitters in Zeeland (naast Zeeuwen ook veel rijke burgers uit Hollandse steden) anders om met hun verantwoordelijkheid in het waterbeheer?

Al is er over de rol van de grote grondbezitters in het Vlaamse waterbeheer dus nog veel meer te zeggen – zoals de auteurs zelf ook aangeven –, wel is hier duidelijk een zeer interessant thema aangesneden, dat ook voor de studie van de Nederlandse waterschappen vruchtbaar kan zijn.

Chris de Bont laat in zijn bijdrage over het waterbeheer in Delfland bestuurlijke aspecten binnen het hoogheemraadschap Delfland terzijde. Ook verbanden met de agrarische bezitsverhoudingen komen niet aan bod. Hij richt zich primair op het waterbeheer zelf en dan vooral een cruciaal aspect daarin, het peilbeheer. De Bont laat zien dat er lange tijd sprake was van een natuurlijke afwatering in Delfland. Door de stijgende zeespiegel en het dalende maaiveld functioneerde dit natuurlijk systeem op den duur niet meer: het overtollige water kon niet meer adequaat worden afgevoerd en er moest worden ingegrepen.

Delfland werd in 1280 gesplitst in tweeën, de westelijke en de oostelijke ambachten, elk met een eigen intern waterbeheer. Erg succesvol was deze ingreep niet. Terwijl het peil in de West-Ambachten eeuwenlang stabiel bleef, daalde het maaiveld voortdurend in de Oost-Ambachten. Dit werd veroorzaakt door oxidatie, zetting, het gebruik van windwatermolens en grootschalige turfwinning. Hierdoor steeg het waterpeil. De toenemende verschillen tussen de waterpeilen vormden een steeds nijpender probleem dat het hoogheemraadschap niet wist op te lossen. De inzet van windwatermolens, bedoeld om de bemaling in het groeiend aantal polders te reguleren, versterkte de maaiveldval en daardoor de wateroverlast. Bemaling had dus een averechts effect, maar dit werd door het hoogheemraadschap niet onderkend. De toenemende wateroverlast werd nog verder verergerd doordat ruimte voor waterberging steeds meer afnam. In de Oost-Ambachten werd aan-

vankelijk nog wat ruimte voor wateropslag geschapen door de veenmeren, die na het slagturven waren ontstaan. Maar nadat deze meren werden drooggemaakt verslechterde de situatie snel. Het gebrek aan waterbergend vermogen bleek een structureel probleem en speelt het gebied tot de dag van vandaag parten.

In feite verkeerde het hoogheemraadschap eeuwenlang in een dwangpositie. Met de inzet van windbemaling werd een boezempeil voor geheel Delfland vastgesteld, waarop de polders afwaterden. Dit peil heeft het hoogheemraadschap hardnekkig willen handhaven. De Bont meent dat dit lag aan de kortetermijn-horizon van het hoogheemraadschap. Dit is ongetwijfeld juist, maar er speelde nog iets anders mee: inzicht in de samenhang van de problematiek ontbrak. Wat een oplossing leek op kleiner schaal (polderbemaling) was schadelijk op grotere schaal (Delfland als geheel). Buurman Rijnland ontwierp eveneens een polder-boezemsysteem, maar dankzij het Haarlemmermeer had de Rijnlandse boezem een veel groter waterbergend vermogen en was de peilproblematiek daar minder nijpend. (G. van de Ven 1993: 106).

Men kan zich afvragen of een bredere 'democratische' samenstelling van het hoogheemraadschapsbestuur had geleid tot een adequatere keuzes en een beter waterbeheer. Hadden de bestuurders, die, zoals we zagen, afkomstig waren uit een kleine kring van gegoede burgers, wel de kennis en bekwaamheid om hun taken goed te vervullen? Maakte men optimaal gebruik van deskundigen buiten de eigen bestuurskring? Dolfing betwijfelt dit. Zeker, regelmatig werd door Delfland externe expertise ingeschakeld, die vooral in Rijnland voorhanden was. Maar de hoge heren hadden lange tijd niet veel op met technische kennis die intern voorhanden was. Daarbij moet echter worden bedacht dat het tot het laatste kwart van de achttiende eeuw ontbrak aan systematische waarnemingen van de waterstanden (B. Dolfing 2000: 471). Dit zal een adequaat inzicht in de peilproblematiek zeker hebben belemmerd.

De Bonts conclusie dat de huidige bestuurders kunnen leren van het de wijze waarop in het verleden tegenstrijdige belangen werden verzoend komt gezien de lijn van zijn betoog dan ook enigszins uit de lucht vallen. Want bijzonder gelukkig lijkt het hoogheemraadschap in het verleden niet te hebben geopereerd. Wat hij wel duidelijk maakt is dat actuele problemen in het waterbeheer dikwijls oorzaken hebben die ver in het verleden te traceren zijn. Elk waterbeheer moet oplossingen vinden voor problemen die ten dele extern zijn bepaald en die zich over lange tijd uitstrekken: geologische processen, klimaatverandering, zeespiegelrijzing. Minstens zo belangrijk zijn factoren van de middellange termijn zoals bevolkingstoename en daarmee samenhangende veranderingen in het grondgebruik (in de Delflandse regio ontginningen en turfwinning). Binnen die context moest het hoogheemraadschap steeds voldoende veiligheid bieden en een behoorlijk functionerende afwatering garanderen.

Het waterbeheer stond (en staat) bovendien niet op zichzelf, maar werd mede beïnvloed door krachtige economische belangen. De ontvening werd ondernomen omwille van de turfwinning. Deze goedkope brandstof was de energiedrager van de vroegmoderne Hollandse markteconomie en werd dus als een essentieel marktgoed beschouwd. Wel werd door de veenplassen het waterbergingspotentieel vergroot, maar dit gunstige effect werd teniet gedaan door droogmakingsprojecten, die vanaf de zeventiende eeuw werden ondernomen. Zij boden een welkome uit-

breiding van het beschikbare landbouwareaal, maar zaten een effectief waterbeheer lelijk in de weg.

Van Fraechem snijdt in zijn bijdrage een aantal aspecten aan van grensoverschrijdend waterbeheer in de afgelopen eeuw. Zijn thema is saillant: de bestuurlijke verwikkelingen naar aanleiding van de plannen om een betere toegang tot de haven van Antwerpen te garanderen. De auteur geeft een verhelderende analyse van de moeilijke onderhandelingen tussen Nederland en België om over dit onderwerp tot een akkoord te komen. Hierbij worden gevestigde historische beelden (die nogal eens zwart-wit waren) verdiept en genuanceerd. De slepende kwestie kende een groot aantal aspecten, die ten dele met elkaar waren verweven. Centraal stond het belang van Antwerpen om de toegang tot zijn haven in verband met de ontwikkelingen in de scheepvaart te verbeteren. Aan Nederlandse zijde speelden natuurlijk de belangen van Rotterdam een grote rol; die haven zat niet te wachten op betere faciliteiten voor de Vlaamse concurrent.

Na een decennialange patstelling boekten de Belgen een succes met het verdrag dat de aanleg van een Schelde-Rijnverbinding regelde (1963). Daar stond iets tegenover: de levering door België van zoetwater om de vervuiling door het Antwerpse dokwater in de Zeeuwse wateren te compenseren. Nederland zette deze eis kracht bij toen de Belgen ook een betere toegang wensten via de Westerschelde (aanvankelijk door bochtafsnijding, later door geulverdieping). Daarmee begonnen de problemen pas goed. Want dit water zou door Wallonië moeten worden geleverd. Dit gewest had geen belang bij een sterke Antwerpse haven en zag er al helemaal niets in om zonder tegenprestatie een bijdrage te leveren aan de Nederlandse zoetwatervoorziening. Elke toenadering werd dus door de Walen geblokkeerd, waarbij regionale anti- 'germaanse' sentimenten hoogtij vierden. De auteur wijst hier terecht op. Eén aspect blijft in zijn knappe analyse onderbelicht, namelijk de sterk uiteenlopende opvattingen over een adequaat waterkwaliteitsbeheer tussen Nederland en Wallonië. Gold – en geldt – in Nederland het principe 'de vervuiler betaalt' als uitgangspunt, in Wallonië ging men daarentegen uit van het adagium 'de gebruiker betaalt'. Daaruit vloeiden de hardnekkige geschillen over kwaliteitsnormering voort. De Walen konden zich de Nederlandse zorgen dan ook slecht voorstellen.

De Belgische opstelling in de onderhandelingen werd verder verzwakt door interne verdeeldheid. Daarbij hadden de Belgische onderhandelaars veel last van het langdurige proces van Belgische staatshervorming, waarbij tot 1993 de bevoegdheden tussen de federale en gewestelijke niveaus slecht waren afgebakend. Terwijl de Nederlandse ambtenaren het spel op basis van een duidelijk ministerieel mandaat hard speelden, slaagden hun Belgische collega's er niet in adequaat tegenspel te bieden. De Antwerpse belangen (waar alles om begonnen was) klonken daarbij maar zwakjes door aan de onderhandelingstafel. Bij de Belgen ontbrak lange tijd een besef van urgentie.

Er is meer dan eens opgemerkt dat de tragere ontwikkeling van het Belgische milieubeleid in vergelijking met het Nederlandse deels is terug te voeren op het buitengewoon complexe staatshervormingsproces dat zich in België afspeelde. Veel politieke en ambtelijke energie was daarop gericht. Toen dit proces eindelijk was afgerond, werd in het Belgische milieubeleid duidelijk vooruitgang geboekt. Dit

kan ook in het Scheldedossier hebben meegespeeld. Toen eenmaal de bestuurlijke bevoegdheden duidelijk waren vastgelegd konden er knopen worden doorgehakt, wat resulteerde in de Waterverdragen van 1995.

Een adequaat waterbeheer vereist besluitvaardigheid op basis van dikwijls complexe afwegingen. Die complexiteit is vooral na 1945 steeds groter geworden. Het aantal belangen dat moet worden meegewogen is steeds gegroeid: veiligheid, landbouw, infrastructuur, milieu, ruimtelijke ordening, woningbouw. Internationale aspecten zijn steeds belangrijker geworden, zoals we hierboven zagen. Steeds meer actoren eisen hun bestuurlijk aandeel op. De Nederlandse Waterschapswet uit 1992 markeert daarin, zoals Soens terecht opmerkt, een historisch keerpunt. Het is leerzaam om de lange weg naar die wet, waarin voor het eerst inspraak voor alle belanghebbenden is vastgelegd, door de geschiedenis heen te volgen. Ook dit kan inspirerend zijn voor het waterbeheer en het waterbestuur in de eenentwintigste eeuw.

## Literatuurlijst

CRUYNINGEN, P.J. VAN 2000: *Behoudend maar buigzaam. Boeren in West-Zeeuws-Vlaanderen* (Wageningen).

DEKKER, C. 1974: De vertegenwoordiging van de geërfden in de wateringen van Zeeland bewesten Schelde in de middeleeuwen, *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden* jg. 89/ nr. 3, pp. 345-374.

DEKKER, C. 1982: *Zuid-Beveland. De historische geografie en de instellingen van een Zeeuws eiland in de middeleeuwen* (Krabbendijke) (Oorspronkelijk Assen 1971).

DE KRAKER, A. EN BAUWENS, W 2000: *Polders en waterschappen in het Hulsterambacht. De geschiedenis van zeedijken, vooroever, binnenwater, wegen en van de bestuurlijke organisatie van de waterschappen in het voormalige Hulsterambacht tussen 1600 en 1999* (Kloosterzande).

DOLFING, B. 1993: Vroegste ontwikkelingen in het waterschap, in: J.C.N. Raadschelders en Th.A.J. Toonen (red.), *Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van een institutionele ontwikkeling* (Hilversum).

DOLFING, B. 2000: *Waterbeheer geregeld? Een historisch bestuurskundige analyse van de institutionele ontwikkeling van de hoogheemraadschappen Delfland en Rijnland. 1600-1800* (z.p.)

DOORN, D. VAN e.a. 1984: *Gedenkschrift uitgegeven ter gelegenheid van het 700-jarig bestaan van het hoogheemraadschap van Schieland* (Utrecht/Hilversum) (Oorspronkelijk Rotterdam 1973).

GOUW, J.L. VAN DER 1967: *De Ring van Putten. Onderzoekingen over een hoogheemraadschap in het Deltagebied* (s Gravenhage 1967).

HOPPENBROUWERS, P. 1992: *Een middeleeuwse samenleving. Het Land van Heusden (ca. 1360-ca.1515)* (Wageningen), AAG Bijdragen 32.



LINDEN, H. VAN DER 1982: Een nieuwe overheidsinstelling: het waterschap circa 1100-1400, *Algemene Geschiedenis der Nederlanden III* (Bussum), pp. 60-77.

POSTMA, C. 1989: *Het hoogbeemraadschap van Delfland in de middeleeuwen* (Hilversum).

PRIESTER, P. 1998: *Geschiedenis van de Zeeuwse landbouw circa 1600-1910* (Wageningen).

SPIERINGS, C.N. 1998: *De waterkeringszorg in de Alblasserwaard en de Vijfheerenlandenlanden* (z.p.).

VEN, G.P. VAN DE 1993: *Leefbaar laagland. Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland* (Utrecht).