Polderen of niet?

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

Collective governance versus unilateral decision-making in the water authorities of Bunschoten and Mastenbroek prior to 1800

(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht
op gezag van de rector magnificus, prof. dr. G.J. van der Zwaan,
ingevolge het besluit van het college voor promoties
in het openbaar te verdedigen op
woensdag 6 september 2017 des morgens te 10.30 uur

door

Helena Kole

geboren op 5 februari 1956
te Harderwijk

Promotoren:

Prof. dr. M.R. Prak

Prof. dr. P.J.E.M. van Dam

Copromotor:

Dr. M. van Tielhof

Dit proefschrift is onderdeel van het onderzoeksproject 'In search of the *poldermodel*' en is mogelijk gemaakt met de financiering door NWO.

1 Inleiding 7
1.1 Onderwerp en probleemstelling 7
1.2 Historiografie 14
1.2.1 Ontstaan, instituties, belangen en representatie in het waterbeheer 14
1.2.2 Participatie in de besluitvorming 20
1.2.3 Relevante theorieën uit de sociale wetenschappen 23
1.3 Onderzoeksvraag 28
1.3.1 Toelichting op begrippen in de vraagstelling 28
1.3.2 Kenmerken ter bepaling van participatie in besluitvorming 29
1.3.3 Factoren 31
1.3.4 Onderzoeksmethode 32
1.4 Historische inkadering 32
1.4.1 Opbouw van het proefschrift 34
2 Bunschoten – De aanloop naar het heemraadschap van de zeedijken (tot 1603) 37
2.1 Inleiding 37
2.2 De vroegste geschiedenis van Eemland 39
2.2.1 Natuurlijke omstandigheden en het waterbeheer in de ontginningsfase 39
2.2.2 Belangen 42
2.3 De waterhuishouding 43
2.4 Het waterbeheer, in bijzonder het dijkonderhoud 45
2.4.1 Toenemende dijkzorg in Bunschoten 45
2.4.2 Het middeleeuwse dijkrecht 47
2.4.3 Dijkrecht en *free riding* 50
2.5 Toezicht op het waterbeheer – dorpsgerechten en polderbesturen 51
2.6 Representatie en ingelanden – van dorpsbestuur naar dijkbestuur 53
2.6.1 De overgang naar een hoefslagstelsel 54
2.6.2 De overgang naar een zelfstandig waterschapsbestuur (zestiende eeuw) 57
2.6.3 Karel V en de hoofdingelanden 60
2.6.4 De Sententie Arbitrael van 1603 63
2.7 Conclusie 67
3 Het Bunschoter heemraadschap – Representatie en belangen (1600 - 1800) 75
3.1 Inleiding 75
3.2 Ingelanden en belanghebbenden 76
3.2.1 Bevolkingsgegevens 76
3.2.2 De grondeigenaren 76
3.2.3 Pachtboeren en ossenweiders 81
3.3 Ontwikkelingen in het waterbeheer 83
3.3.1 Het dijkbeheer 83

3.3.2 De uitgaven en inkomsten 84
3.3.3 Taakverdeling naar functies en bevoegdheden 87
3.4 Bestuurders en bestuursbelangen 88
3.4.1 De dijkgraaf 91
3.4.2 De heemraden 94
3.4.3 Heemraadsbestuurders en stadsbelangen? 96
3.4.4 Het *spill over* effect naar de waterschapsbesturen (de secretaris en de penningmeester) 97
3.4.5 De representatie in de praktijk 101
3.5 Conclusie 103
4 Het Bunschoter heemraadschap – Participatie in de besluitvorming (1600 - 1800) 109
4.1 Inleiding 109
4.2 Stemmen en zeggenschap (zeventiende eeuw) 110
4.3 Besluitvorming en monitoringsproblemen (zeventiende eeuw) 111
4.3.1 Toezicht op financiën en institutionele beperkingen in financiële monitoring 111
4.3.2 Het lenen van geld ten laste van het heemraadschap 115
4.3.3 Transparantie en vertrouwen 119
4.4 Kruisende en verschuivende belangen (1702-1713) 123
4.4.1 Participatie en bestuurlijke transparantie – de Plooierijen 1702-1703 123
4.4.2 Participatie versus censuur 125
4.4.3 Bestuurlijke disputen en bestuurspraktijk na 1703 126
4.5 Participatie in besluitvorming bij een groot project (1735-1770) 131
4.5.1 Het besluitvormingsproces rond de aanleg van een stenen dijk (1738) 132
4.5.2 Bestuurlijke en politieke ontwikkelingen gedurende het project 134
4.5.3 Besluitvorming onder het gezag van één leider 136
4.6 Conclusie 139
5 Mastenbroek – De aanloop naar het polderbestuur (tot 1600) 145
5.1 Inleiding 145
5.2 De vroegste geschiedenis van Mastenbroek 147
5.2.1 Organisatie van landbouwgronden 148
5.2.2 Gemeenschappen en jurisdicties, dorpen en steden 150
5.2.3 Belangen in de verdeling van Mastenbroek 152
5.3 De waterhuishouding 155
5.4 Het waterbeheer, in bijzonder het dijkonderhoud 157
5.4.1 De logistiek bij verhoefslaging 158
5.4.2 De dijkrechten van Salland en Mastenbroek 159
5.5 Toezicht op het waterbeheer – het dijkbestuur 163
5.6 Representatie en ingelanden – van ingelandenvergadering naar polderbestuur 165

5.6.1 Coördinatie waterbeheer ten tijde van Karel V 166
5.6.2 De ingelandenvergadering (1540 - 1563)....167
5.6.3 De Vroeden van Mastenbroek en de Gedeputeerden der Steden (vanaf 1563) 169
5.7 Conclusie....172
6 Het polderbestuur van Mastenbroek – Representatie en belangen (1600 - 1800)....178
6.1 Inleiding....178
6.2 Ingelanden en belanghebbenden....179
6.2.1 Bevolkingsgegevens en middelen van bestaan....179
6.2.2 De grondeigenaren....180
6.2.3 De pachtboeren....187
6.2.4 Andere belanghebbenden....188
6.3 Ontwikkelingen in het waterbeheer....189
6.3.1 Taakverdeling naar functies....189
6.3.2 De organisatie van het waterbeheer....190
6.3.3 Inkomsten....192
6.3.4 Uitgaven....193
6.4 Bestuurders en bestuursbelangen....198
6.4.1 De Bestuurders....198
6.4.2 Blijven zitten en rouleren....202
6.4.3 Representatie en het aantrekken van kapitaal....204
6.5 Conclusie....207
7 Het polderbestuur van Mastenbroek – Participatie in besluitvorming (1600 - 1800)....212
7.1 Inleiding....212
7.2 Politieke verhoudingen in Overijssel....213
7.3 Kwestie 1, toezicht en vertrouwen (zeventiende eeuw)....216
7.3.1 Het financieel beheer onder bewaarder Gerrit Jans Brouwer (1643-1659) 217
7.3.2 Van procederen naar onderhandeling en compromis....219
7.4 Kwestie 2, participatie in besluitvorming en kritiek van meentelieden (1730-1731)....222
7.4.1 Stemmen in het polderbestuur....223
7.4.2 De Plooierijen in 1702-1703....223
7.4.3 De benoeming van een bewaarder en een ontvanger....224
7.4.4 Participatie in besluitvorming en onderhandelen (1730)....226
7.5 Kwestie 3, participatie in besluitvorming en kritiek van de Ridderschap (1767)....228
7.5.1 De deductie voor de stadhouder....229
7.5.2 Toetsing aan kwantitatieve gegevens....230
7.5.3 Geen consensus, wel ontwikkelingen....234
7.6 Kwestie 4, participatie in besluitvorming via protesten (1776-1777)....236
7.6.1 Hoefslagplicht en bijstandsplicht en de onderlinge verhoudingen....236

7.6.2 Belangengroepen, besluitvorming en machtsposities 238
7.6.3 De stap naar bijstand van hogerhand 240
7.7 Conclusie 242
8 Vergelijkingen en Conclusie 248
8.1 De aanloop naar het zelfstandige waterschapsbestuur (tot omstreeks 1600) 249
8.2 Representatie en belangen (zeventiende en achttiende eeuw) 253
8.3 Participatie in besluitvorming (zeventiende en achttiende eeuw) 257
8.4 Conclusie 260
9 Summary in English 267
Bronnen en literatuur 272
Bijlage A – Casestudie Het Heemraadschap van de Bunschoter zeedijken (hoofdstukken 2, 3 en 4) 286
Bijlage A-1 Bevolkingsaantallen 286
Bijlage A-2 Grondbezitsverhoudingen: de morgen- en dijkregisters van Bunschoten 287
Bijlage A-3 Het landbouwareaal van polder Bunschoten 295
Bijlage A-4 Bronnen ter analyse van de representatie 296
Bijlage A-5 Resolutieboeken en besluitvorming 297
Bijlage A-6 Borgstellingen van penningmeesters en collecteurs 298
Bijlage A-7 Runderpest, de omvang van de veestapel in Utrecht 299
Bijlage A-8 Ontwikkeling rentevoet van leningen aan het heemraadschap 301
Bijlage B – Casestudie Mastenbroek (hoofdstukken 5, 6 en 7) 302
Bijlage B-1 – De morgenregisters als bron voor de ontginningsgeschiedenis van Mastenbroek 302
Bijlage B-2 – Het landbouwareaal van Mastenbroek 304
Bijlage B-3 – Bevolkingsaantallen 304
Bijlage B-4 – Grondbezitsverhoudingen: de morgenregisters van Mastenbroek 307
Bijlage B-5 – Representatie en bestuur 312
Bijlage C – Het gebruik van jaarrekeningen in historisch onderzoek 315
Lijst van tabellen, figuren en afbeeldingen 321

1 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 dijkgelden, 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 bijvoorbeeld in de jaren tachtig 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 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 welis-

[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, https://www.huygens.knaw.nl/poldermodel/ 24 juli 2015. Het project werd gefinancierd door NWO onder nummer GW 360-53-160.
[3] Keune (red) (2016) *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel*, 12-36.
[4] Prak en Van Zanden (2013) *Nederland en het Poldermodel*.

waar 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 diepergaande reflexie 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. 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 totstand 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. Echter, er waren meer vormen van participatie in de aanloop naar de besluitvorming, zoals enquêtes, een gesprek langs de sloot of op de dijk, een overleg voor of na een vergadering, petities 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

[5] Tielhof, Milja van (2009) 'Op zoek naar het poldermodel in de waterstaatsgeschiedenis', 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 toezichthoudende instantie op de waterstaat, kwam al omstreeks eind dertiende eeuw voor. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1762-1763; Monté Ver Loren, de; Spruit (1982) *Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie*, 180-181.

geen onderdeel 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.

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. Vandaaruit werd dan een functionaris benoemd, een dijkgraaf, die namens het gewest gezag uitoefende en de samenwerking tussen de verschillende jurisdicties coördineerde. Werd de afwatering en het dijkonderhoud in een bepaald waterbeheersgebied verzorgd, dat *niet* 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 op een ingeland die elders woonde geen gezag kon uitoefenen, want die viel onder de jurisdictie van een ander dorp, een andere stad, zelfs een ander district of gewest. Omgekeerd kon een verderweg 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 vanuit 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 díe personen 'die krachtens eigendom of anderszins zakelijk gerechtigd zijn, als erfpachter, tot onroerend goed binnen het omslagplichtig gebied van het waterschap', Linden, van der (1977) 'Zeventuig', 26, 32-33.

Belangen en conflicten

In principe hadden alle grondbezitters en -gebruikers er belang bij om het land te behouden en te verbeteren, en niet te verliezen aan vernatting of overstroming. Over *hoe* het waterbeheer moest plaatsvinden konden de meningen echter uiteenlopen, zeker als het de lastenverdeling betrof. Daarom zijn disputen en conflicten bestudeerd om inzicht te kunnen krijgen in hoeverre een bestuursvorm nog aansloot bij de behoeften van het waterbeheer en welke beslisvormen een rol speelden bij het oplossen van de problemen. Conflicten worden dus, in navolging van Arne Kaijser, niet gezien als een contra-indicatie voor vreedzaam overleg, al dan niet met veel deelnemers, maar als een katalysator in een evolutionair proces naar een effectiever waterbeheer.[8] Dit ligt voor de hand, aangezien de ervaring leert dat men pas twijfels of vragen krijgt over het bestuur, als er iets was gebeurd. Dan werd duidelijk of de regelingen en afspraken, dan wel de beschikbare kennis en ervaring nog beantwoordden aan de behoeften in het waterbeheer.

Motivatie van de keuze voor twee Zuiderzeepolders

Als onderzoeksgebieden zijn Bunschoten en Mastenbroek gekozen, omdat ze beide middeleeuwse polders waren die een proces doormaakten waarbij het toezicht op het waterbeheer vanuit de lokale overheid overging op een zelfstandig waterschap, bestuurd door ingelanden. Een praktische reden was dat over deze besturen voldoende archiefbronnen beschikbaar zijn om een diepgaande studie te kunnen uitvoeren, waarbij bestuurlijke veranderingen vanuit verschillende invalshoeken kunnen worden bekeken. Diverse soorten gegevens kunnen worden verzameld en gekwantificeerd. Uit morgengeld- of dijkregisters kan een analyse van grondbezitsverhoudingen worden gemaakt. Ook uit vergadernotulen kunnen meerdere soorten gegevens worden verzameld, zoals het aantal zetels en de deelname van bestuurders, de ernst en aard van waterstaatsproblemen en de wijze waarop beslissingen werden genomen. Deze kunnen worden afgezet tegen de lokale geschiedschrijving die meestal rijk is aan prosopografische gegevens.

Ook beschikken deze polderarchieven over complete series van jaarrekeningen, waaruit eveneens diverse data kunnen worden gekwantificeerd. Het verzamelen van gegevens over kosten en baten van waterschappen en de rendabiliteit van poldergronden heeft zijn nut al bewezen.[9] De jaarrekeningen zijn echter nog niet gebruikt om het verloop van de financiële positie van een waterschap in kaart te brengen. Hierin kunnen bij uitstek verklaringen worden gevonden voor bestuurlijke besluiten en de ontwikkeling in de representatie. Een ander voordeel is dat er over de geschiedenis van de nabije steden monografieën beschikbaar zijn. Dit biedt mogelijkheden om bestuurlijke ontwikkelingen in het

[8] Kaijser (2002) 'Water Technology in the Netherlands', 547.
[9] Onder anderen: Zwet, van (2009) *Lofwaerdighe dijckagies*; Zeischka (2004) 'De rekening gepresenteerd'; Wouda (2004) 'Rendabiliteit van buitengronden'.

waterschap met die in de lokale overheden te vergelijken, waardoor we het waterschap in een wat ruimere context kunnen plaatsen.

De onderzoeksperiode en het proces van gemeenmaking

In waterstaatkundige zin wordt onder een polder een stuk land verstaan dat door waterscheidingen (kaden of dijken) is omgeven, waarbinnen de waterstand wordt geregeld.[10] Polders zijn het resultaat van ontginningsactiviteiten op laaggelegen woeste gronden in een bepaald samenwerkingsverband. De ontginningen werden gestimuleerd door de groei van nabije steden, waardoor de vraag naar voedsel toenam.[11] Boeren vestigden zich als kolonisten in woeste gebieden of breidden hun bestaande landbouwbedrijven uit naar de directe nog onontgonnen omgeving. Zij groeven sloten om overtollig water van akkers af te voeren en legden kaden en dijken aan om toestromend water vanaf de kust, een nabije rivier of een nog niet ontgonnen gebied te keren. Degenen met een dijk op of nabij hun land zorgden dat deze op hoogte bleef en wie een sloot langs zijn land had, zorgde ervoor dat die op diepte bleef. In de vroege fase van poldervorming geschiedden de onderhouds- en herstelwerkzaamheden voornamelijk in eigen beheer. Daarnaast werd samengewerkt om de dijkdelen of sloten goed op elkaar te laten aansluiten. Bij dergelijk zwaar graafwerk zullen ingelanden ook wel onderhouds- of herstelwerkzaamheden in groepsverband hebben uitgevoerd. Zo ontstonden er tal van polders in lager gelegen gebieden langs het water.

Echter, binnen enkele eeuwen werd de waterbeheersproblematiek complexer, in de ene polder meer dan de andere, en ontstond er behoefte aan coördinatie op lokaal en interlokaal niveau. Met name het dijkonderhoud langs rivieren en zeekusten vereiste meer mankracht, kapitaal en coördinatie. Eind dertiende, begin veertiende eeuw traden de graaf van Holland en de bisschop van Utrecht op als coördinatoren en bekrachtigers van reglementen, zoals het middeleeuwse dijkrecht.[12] Naarmate meer grondeigenaren elders woonden, werd de organisatie van het waterbeheer complexer. Daardoor konden de problemen met het toezicht en het onderhoud niet langer door enkel een dorpsbestuur worden opgelost. Vanaf dat moment werd de tijd rijp voor een andere organisatie voor het toezicht en het bestuur over een waterbeheersgebied. Naast het dorpsbestuur werd door de ingelanden een apart polderbestuur opgericht. De lokale besturen met waterbeheerstaken konden op hun beurt onder het toezicht vallen van grotere organisaties als hoogheemraadschappen, als

[10] Ven, van de (2003), *Leefbaar laagland*, 73.
[11] De eerste ontginningsfase is gedateerd tussen circa 1000 en 1250. Bont, de (2014) *Amsterdamse boeren*, 17.
[12] Voorbeelden van dijkrechten bekrachtigd door landsheren uit deze periode: de Lekdijk-Bovendams, oudst bewaarde document dateert uit 12 juli 1323: Bemmel, van (2009) *De Lekdijk van Amerongen naar Vreeswijk*, 12-13; de dijkbrieven voor de IJsseldijken van 1308 en 1370: SAB (ID 690) inv. nr. 474-1 Guyen Dijckbrief. Register van bepalingen van het dijkrecht van Salland, vastgesteld door bisschop Guido van Avesnes in 1308; SAB (ID 690) inv. nr. 465-1, Dijkrecht van 1370 door Eduard, hertog van Gelre, gegeven aan de Veluwe. Het dijkrecht uit 1320 voor de Westfriese omringdijk in Noord-Holland: Beenakker (1988) *Van Rentersluze tot strijkmolen*, 15-26.

het waterbeheer op regionale schaal moest worden gecoördineerd. Dit was meestal het geval bij zee- en rivierdijken en grote afwateringsnetwerken.

Onder invloed van verslechterde ecologische omstandigheden en uiteenlopende economische belangen maakte het waterbeheer een ontwikkeling door, die *gemeenmaking* wordt genoemd.[13] Het proces begon bij het onderhoud van bijvoorbeeld een dijkdeel op het eigen land door de directe belanghebbenden en eindigde in de volledige uitbesteding van onderhoud en reparaties aan aannemers. Een vergelijkbaar proces gold voor sloten, weteringen en wegen. Bij andere kunstwerken als sluizen of molens verliep dat proces weer anders.[14]

Een reden om een lange onderzoeksperiode te kiezen, vanaf de late middeleeuwen tot aan circa 1785, is het proces van gemeenmaking. Dit werd niet alleen door de noodzaak van een intensiever waterbeheer bepaald, maar ook door allerlei andere factoren. De oorspronkelijke verdeling van het land was van invloed op de latere grondbezitsverhoudingen en de verschillende belangen die daaruit voortvloeiden. De ontwikkeling van deze verhoudingen was van invloed op de taakverdelingen in het onderhoud en de regelingen voor het toezicht. Gemeenmaking werd ook bepaald door de mate waarin de economie in een poldergebied was gemonetariseerd. Weer andere omstandigheden konden samenhangen met de politieke en bestuurlijke ontwikkelingen. Door al deze factoren werd de gemeenmaking op zeer uiteenlopende tijdstippen gerealiseerd. Van Tielhof (2015) illustreert dit aan de hand van de gemeenmaking van diverse dijken langs de Noordzeekust.[15]

Een ander voordeel van een lange termijnstudie is dat er kwantitatieve trendanalyses kunnen worden uitgevoerd. Hierdoor kunnen we beter doordringen tot de kern van de problemen en de overwegingen bij de bestuurlijke besluitvorming. Tenslotte was een bijkomend voordeel de mogelijkheid om een groter aantal cases met besluitvormingsmomenten te verzamelen.

In de volgende paragrafen zal de vraagstelling worden onderbouwd. Allereerst volgt een historiografisch overzicht aan de hand waarvan die wordt geproblematiseerd. Dan volgt een korte toelichting op de begrippen in de onderzoeksvraag en de gebruikte methodes. Daarna wordt ter oriëntatie op de context een beknopt historisch overzicht ingelast en tenslotte een korte schets gegeven van de opbouw van het boek.

---

[13] Beekmans definiëring van gemeenmaking: 'de overgang van het oude stelsel van onderhoud, nl. dat van verhoefslaging, tot het nieuwe waarbij de onkosten voor de dijken, enz. over de dijkplichtige gronden werden omgeslagen en het onderhoud, herstel enz. "uit één hand", nl. door het bestuur werd verricht. Gemeenmaking bracht dus altijd mee het onderhoud uit één hand, niet omgekeerd. De bedoelde overgang had hier vroeger daar later, meest in de 17e eeuw en later plaats'. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 668.

[14] In de waterstaatstechnologie worden ontworpen bouwwerken met betrekking tot waterkering (dijken), beheersing van waterpeil (sluizen of boezems, sloot en kanaalstelsels) of de verbindingspunten daaroverheen of later onderdoor (bruggen en tunnels) 'kunstwerken' genoemd. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/handboek- water/wetgeving/waterwet/handelingen/vergunningplichtig/gebruikmaken/ - bezocht 17 november 2016.

[15] Tielhof, van (2015) 'Forced solidarity'.

1.2 Historiografie

De geschiedschrijving over waterschappen heeft zich vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw ontwikkeld van overwegend juridisch georiënteerde studies naar studies vanuit verschillende disciplines, zoals de sociaal-economische geschiedenis, ecologisch onderzoek, meer technische waterstaatkunde, cultuurgeschiedenis en bestuurskunde.[16] Uit de grote hoeveelheid literatuur zijn studies geselecteerd, die relevant zijn voor dit onderzoek: deze handelen over waterstaatsgeschiedenis vanuit een institutionele invalshoek en over vroegmoderne bestuursontwikkelingen in het algemeen. De historiografische selectie is ingedeeld in drie blokken. Het eerste blok betreft literatuur over de ontstaansgeschiedenis van polders (bodemgesteldheid, waterhuishouding en eigendomsrechten) en de institutionele structuren in het waterbeheer. Andere thema's zijn de belangen en representatievormen in het waterbeheer. In het tweede blok worden publicaties over de vroegmoderne bestuurspraktijk besproken, waarin het *poldermodel*-debat aan de orde komt. In het derde blok staan relevante theorieën uit de politieke en sociale wetenschappen centraal met het oog op het onderzoek naar de besluitvorming. Tenslotte worden een paar categorieën aan kenmerken geïntroduceerd die samenhangen met consensusgericht bestuur en conflicthantering om de participatie in de besluitvorming nader te kunnen bepalen.

1.2.1 Ontstaan, instituties, belangen en representatie in het waterbeheer

Ontginningen en eigendomsrechten

De belangenverdeling in een waterschapsbestuur was in hoofdzaak verbonden aan grondbezit. Hoe het grondbezit was verdeeld, werd mede bepaald door de ontginningsfase van een poldergebied. Daarom is het zinnig om enige inzichten te bespreken uit studies van historisch-geografen, archeologen en andere deskundigen.[17] Zo vormen studies over verkavelingspatronen een aanknopingspunt voor het verloop van veenontginningen. Meestal groeven ontginners vanaf een grotere veenstroom of wetering aan weerszijden van hun perceel een sloot in- of opwaarts het veengebied, waardoor overtollig water werd afgevoerd. Hierdoor kreeg het landschap een strookvormig karakter. Uit archeologisch onderzoek bleek dat in de loop der tijden bebouwde nederzettingen soms met de richting van de ontginningsstroken meeschoven. Hoe een ontginningsproces vorm kreeg, is bijvoorbeeld door de historisch-geograaf De Bont (2014) over de regio rondom Amsterdam aanschouwelijk gemaakt.[18]

---

[16] Dam, van (2004) 'De nieuwe waterstaatsgeschiedenis'; Dam, van; Tielhof, van (2008) 'Repliek: De nieuwe waterstaatsgeschiedenis'.
[17] Een omvangrijke waterstaatsgeschiedenis over heel Nederland: Ven, van de (2003), *Leefbaar laagland.* Regionaal georiënteerde studies: Borger (1975) De Veenhoop; Stol (1993) Wassend water; Kraker, de (1997) *Landschap uit balans*; Ligtendag (1995) *De Wolden en het water*; Bont, de (2014) *Amsterdamse boeren*.
[18] Bont, de (2014) *Amsterdamse boeren*, 30-70.

Het verkavelingspatroon vormde een aanknopingspunt voor de rechtshistoricus Van der Linden (1955) in zijn onderzoek naar de oudste grondrechten. Zo bleken de oppervlaktematen uit *cope*-contracten die de grafelijke overheid met de ontginners afsloot, overeen te komen met een specifiek verkavelingspatroon in stroken.[19] Toen dit verband eenmaal was gelegd, kon worden bepaald welke gebieden onder zulke *cope*-contracten zijn ontgonnen. De cope-ontginningen zijn ook herkend aan het type jaarlijkse vergoeding, een gering bedrag aan *recognitiegeld*, dat betaald werd voor het ontginningsrecht op landsheerlijke domeinen in Hollandse en Utrechtse veengebieden. Dit recht evolueerde naar een volledig eigendomsrecht, waarbij de grondeigenaren enkel nog een jaarlijks bedrag aan tijns of erfpacht aan de landsheer afdroegen. Daarom treffen we in deze gebieden veel landgebruikers met vrij eigendom aan.

Institutionele ontwikkelingen in het waterschap

Omstreeks 1950 is veel aandacht besteed aan de organisatievormen van het waterbeheer en de formele regelingen of afspraken voor het toezicht. Deze studies vormen een uitgangspunt om de waterstaatsinstituties te toetsen aan de praktijk van representatie en besluitvorming.

Volgens Fockema Andreae (1950-52) was de organisatie van het waterbeheer aanvankelijk een collectieve activiteit aan de basis van een gemeenschap. De oudste regelingen kwamen tot stand in eedgenootschappen of dorpsbesturen en werden vastgelegd in het lokale gewoonterecht. Voor het toezicht op het waterbeheer werden vanuit het dorpsbestuur een schout en *gezworenen* of *heemraden* aangewezen, ongeacht hun landbezit. In een waterschapsbestuur van ingelanden lagen die bevoegdheden bij respectievelijk de *heemraden* en de *dijkgraaf*.[20] Werd het waterbeheer overgenomen door een waterschapsbestuur, dan droegen lokale bestuurders hun regie meestal tegen hun zin in over, aldus Fockema Andreae.[21]

Van der Linden noemde de waterschapsorganisaties *doelcorporaties*: organisaties met een eigen reglementering, keur- en strafbevoegdheid, toegesneden op de problematiek van waterbeheer. Afhankelijk van het doel groeide een dergelijke corporatie uit tot een privaatrechtelijke organisatie, bijvoorbeeld een polder, of een publiekrechtelijke organisatie, bijvoorbeeld een regionaal waterschap.[22] Dit bestuursrechtelijke onderscheid bepaalde de mogelijkheden tot participatie in de besluitvorming. In de casestudie van Mastenbroek wordt hierop dieper ingegaan.

---

[19] Linden, van der (1955) *De cope,* 20-36.
[20] Het begrip 'heemraad' (waterschapsbestuurder) kwam voort uit de oude benamingen van het lokale rechtsgebied 'hemaal' en rechtsplaats 'heemstede'. Fockema Andreae (1952) dl. IV Het Nedersticht, 1-6; Monté Ver Loren, de; Spruit (1982) *Hoofdlijnen*, 179-180.
[21] Fockema Andreae (1952), deel VI Groningen, 22; deel VIII, 10.
[22] Linden, van der (1988) 'De Nederlandse waterhuishouding', 539; dito (1982) 'Geschiedenis van het waterschapsbestuur', 11,13, 21; dito (1977) 'Zeventuig, 27-28.

Uit een ander onderzoek van Van der Linden komen we meer te weten over de grondvormen van onderhoudsregelingen. Hieruit worden een paar inzichten omtrent het dijkonderhoud belicht. De oudste onderhoudsvorm was het bijhouden van dijkdelen en sloten op of langs het eigen land als onderdeel van het particulier bedrijf. In een later stadium werd het onderhoud van de dijk verdeeld over een groter aantal ingelanden uit de aangrenzende landen. Dit geschiedde naar rato van het bedrijfsbezit, waarmee bedoeld werd het totale bezit aan woning, erf en landerijen. Hiervoor werd een maateenheid, uitgedrukt in een *volle hoeve*.[23] Daarom werd de verdeling van onderhoudslasten ook wel *verhoefslaging* genoemd. Eén van de oudste regelingen om het dijkonderhoud zeker te stellen was de *zeventuig*, een middeleeuwse procedure ontleend aan het gewoonterecht. Was een dijkstuk verlaten, dan werden zeven naaste 'gelanden' of naaste buren opgeroepen om te verklaren wie de nalatige of voortvluchtige eigenaar was. Op basis van de zeventuig stelden de toezichthouders vast of de schade kon worden verhaald of dat het land inclusief dijkonderhoud kon worden toegewezen aan leden van de zeventuig.[24]

Economische belangen

Wanneer economische belangen op gespannen voet kwamen te staan met belangen van het waterbeheer, dan deden zich nogal eens interstedelijke en interregionale conflicten voor, die niet of moeizaam werden opgelost. Steden wilden bijvoorbeeld een goede bevaarbaarheid van binnenwateren, maar eigenaren die hun land zagen vernatten wilden juist uitwateringssluizen. Karel V liet in 1544 een enquête uitvoeren om zulke problemen benoorden het IJ opgelost te krijgen. Volgens Van Tielhof bleven de economische belangen van de sterkste partijen bepalend voor de daaropvolgende reorganisatie van het waterbeheer, ondanks de procedures van traditionele inspraakvormen en het onderzoek op last van de landsheer. Het besluit om een uitwateringssluis te plaatsen bij Edam werkte veel lokaal verzet in de hand. Daardoor kon pas in 1565 een waterschap voor de sluizen worden opgericht, het Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen.[25]

Bezuiden het IJ vormde het grootschalig slagturven een groot probleem als gevolg van de grote vraag naar brandstof vanuit de steden. De ecologische schade en waterbeheersproblemen die hieruit voortvloeiden waren een pijnpunt voor het Hoogheemraad-

---

[23] Linden, van der (1977) 'Zeventuig', 26. Van der Linden nam aan dat het bezit van een hoeve gebaseerd was op een gerechtigheid die vergelijkbaar is met het moderne eigendom of op een eigendomsrecht dat tegenwoordig erfpacht wordt genoemd. Vgl. Monté Ver Loren, De; Spruit (1982) *Hoofdlijnen*, 76.

[24] De zeventuig was een oude middeleeuws gebruik om over kwesties bewijzen te verzamelen en op basis daarvan een rechtelijk besluit te nemen. Hiertoe werden zeven naaste 'gelanden' of naaste buren voor getuigenis opgeroepen wiens verklaringen als bewijzen dienden. Linden, van der (1977) 'Zeventuig', 23-24. Vanuit het lokale gewoonterecht werden in de middeleeuwen dergelijke regelingen opgenomen in regelingen voor het waterbeheer. Zie ook Fockema Andreae (1952), deel VIII, 8, 10-11.

[25] Tielhof, van (2017) 'Regional Planning in a Decentralised State'; Borger; Bruines (1994) *Binnewaeters gewelt*; Aten (1995) *'Als het gewelt comt...'*, 34-45; Belonje (1945) *Het hoogheemraadschap van de uitwaterende sluizen*, 12-14.

schap van Rijnland.[26] Van Tielhof en Van Dam (2006) illustreren hoe onder invloed van de toenemende waterbeheersproblematiek een regionaal waterschapsorgaan van een rechtsprekende en schouwende instantie zich naar een beherend bestuur ontwikkelde met een aanzienlijk gezag. Hier was het waterbeheer een zaak van bestuurders op een hoog maatschappelijk en bestuurlijk niveau.[27] Een ander voorbeeld van interstedelijke en interregionale belangenconflicten heeft betrekking op de uitbreiding van het bijstandsplichtig gebied voor het behoud van de Diemerdijk. Dit is onderzocht door Fransen (2011). [28] Voor nieuwe stappen in dit gemeenmakingsproces verliepen de onderhandelingen tussen twee provinciale overheden, die van Utrecht en Holland, uiterst moeizaam. Fransen onderzocht de financiering van deze dijk en constateerde dat desondanks het meestal lukte om de Diemerdijk gerepareerd te krijgen. Het bleek dat het benodigde kapitaal langs meer informele wegen werd geregeld uit de rijkdom in Amsterdam.

Grondbezitsbelangen en representatie in het waterschapsbestuur

Hoe sociaal-economische mechanismen van invloed waren op het waterbeheer, is onderzocht door Soens (2009).[29] Hiertoe introduceerde hij een tweeledige methodiek, die van invloed is geweest op latere onderzoeken naar de representatie in polders. Omdat zowel zijn methodiek als de uitkomst van zijn onderzoek diverse aspecten van dit onderzoek raakt, staan we bij zijn werk wat langer stil. De eerste betreft de analyse van grondbezitsverhoudingen, pachtprijzen en baten en lasten in het waterbeheer. Deze is geënt op het *sociaal-agrosysteem*, een onderzoeksconcept van Thoen (2004), waarmee ontwikkelingen in rurale samenlevingen worden beschreven.[30] De tweede methode betreft de reconstructie van de representatie in laatmiddeleeuwse besturen en is ontleend aan Boone (2005). Hiertoe worden gegevens gebruikt over de frequentie en de locatie van vergaderingen en de presentie van bestuursleden.[31] Soens onderzocht waterschapsbesturen van Vlaamse kustpolders nabij de stad Brugge in de periode van eind dertiende tot eind zestiende eeuw. Formeel gesproken hadden de ingelanden in deze Vlaamse 'wateringen' zeggenschap naar rato van hun grondbezit. Uit zijn grondbezitsanalyse blijkt dat stedelingen geleidelijk aan meer land in de polders verwierven, nabij de stad meer dan verderafgelegen alwaar zij een aandeel van 20% tot 40% bezaten.[32] Desondanks oversteeg de stedelijke zeggenschap het aandeel van hun grondbezit. Soens constateerde dat dit werd veroorzaakt door de institutionele ontwikkelingen in de organisatie van zowel het waterbeheer als de besturen. Het

[26] Tielhof, van; Dam, van (2006) *Waterstaat in stedenland*.
[27] Hun voorbeelden illustreren dat deze bestuurders leden waren van aanzienlijke families.Tielhof, van; Dam, van (2006) *Waterstaat in stedenland*, 232-233.
[28] Fransen (2011) *Dijk onder spanning*.
[29] Soens (2009) *De spade in de dijk?*
[30] Het gaat hierbij om data over bevolkingsgroei, ontwikkelingen in het grondbezit, grondwaarden en pachtprijzen, en voorts landbouwvormen en opbrengsten. Soens (2009) *De spade in de dijk?,* 5, 10. Thoen (2004) 'Social Agrosystems' as an economic concept'.
[31] Boone (2005) 'In den beginne was het woord'.
[32] Soens (2009) *De spade in de dijk?*, 97-99.

waterbeheer kenmerkte zich door een vroege gemeenmaking en dat begon ten nadele van de rurale bevolking uit te werken. De institutionele structuur kenmerkte zich door een uitvoerend waterschapsbestuur, waargenomen door rurale elites, en een ingelandenvergadering die toezicht hield op het financieel beheer, bestuurd door de stedelijke grootgrondbezitters. Hierdoor trad er een 'dissociatie' op tussen de belangen van de rurale ingelanden en die van de zogenoemde absente grondeigenaren, aldus Soens.[33] Deze werkte tussen 1450 en 1570 een negatieve spiraal in de hand van afnemende pacht- en poldergeldopbrengsten. De grootingelandenvergadering bedong een lage waterschapsheffing en de plattelandselite zorgde voor kostensparende aanbestedingen, door grote aannemers te contracteren die goedkopere loonwerkers van elders inhuurden. De schaalvergroting in de landbouw en het waterbeheer tastte de werkgelegenheid voor kleinere rurale ingelanden en pachters aan. Zij hadden echter te weinig stem in de besluitvorming van de waterschapsbesturen om dit proces te doen keren.[34] Soens verklaart deze ontwikkelingen uit economische korte termijnbelangen, de machtspositie van grootgrondbezitters en het onbreken van coördinatie en bemiddeling vanuit de hogere overheden.[35]

Van een grote stedelijke invloed in het bestuur was ook sprake bij de Hollandse droogmakerijen in de eerste helft van de zeventiende eeuw, toen de jonge Republiek een fase van intensieve groei doormaakte. Deze invloed speelde van begin af aan een rol, doordat stedelingen als investeerders in de droogmakingsprojecten waren betrokken. Hiervoor werd een compagnie opgericht, waarin zij tegelijk als polderbestuurders aantraden. In zulke polderbesturen hadden boeren, kleine grondeigenaren en pachters weinig te vertellen.[36]

Grondbezit en representatie vanuit de lokale overheid

Een andere situatie betreft poldergebieden, die binnen een jurisdictie vielen en door een lokale overheid werden bestuurd, zoals het dorpsbestuur of het ambachtsbestuur. De kwantificering van gegevens over het grondbezit en de bestuursvergaderingen is ook toegepast op zulke poldergebieden in recente onderzoeken, met name dorpen en heerlijkheden in Gelderland in de zeventiende en achttiende eeuw en ambachtsbesturen in Holland de zestiende eeuw. Daarbij namen de schout, een paar schepenen of buurmeesters, dan wel molenmeesters het toezicht op het waterbeheer waar. Brusse (2017) combineert deze methode met gegevens over lokale landbouwvormen en De Wilt (2015) met een kwantificering van conflicten en procedures.[37] In zulke lokale overheden gold dat hoe meer

[33] Soens (2009) *De spade in de dijk?*, 200-201, 277.
[34] Soens (2009) *De spade in de dijk?*, 138-144; 148-154, 260, 262.
[35] Soens (2009) *De spade in de dijk?*, 193, 265-266, 278.
[36] Cruyningen, van (2005) 'Profits and risks'; Zwet, van (2009) *Lofwaerdighe dijckagies en miserabele polders*. Een zestiende eeuwse variant op dit thema is de ambachtsheerlijkheid Cromstrijen (Zuid-Holland) welke door een consortium van bedijkers was overgenomen. Typerend voor een heerlijkheid was dat het eigendomsrecht en het bestuursrecht apart konden worden overgedragen. Nobel (2012) *Besturen op het Hollandse Platteland.*
[37] Wilt, de (2015) *Landlieden en hoogheemraden*; Brusse (2017) 'Res publica in de Republiek'.

verschillende bestuurders zitting hadden, hoe hoger de participatiegraad. Een sterke roulatie van zetels kon daarbij het aantal deelnemers in het bestuur uitbreiden, maar dat hoefde niet.

Brusse concludeert dat vele grondbezitters en pachters, groot of klein, regelmatig zitting hadden in de dorpsbesturen, wat betekent dat de participatiegraad in het waterbeheer eveneens groot was. Toch bleek er weinig verband te bestaan tussen ontwikkelingen in de representatie in de lokale besturen en de waterstaatkundige omstandigheden. Dit lijkt logisch, omdat de deelname van dorpelingen aan het waterstaatstoezicht in dit geval werd bepaald door het bestuursorgaan van de lokale overheid.[38] In de studie van De Wilt komt naar voren dat de drie ambachten, waarvan de bestuurders het toezicht op de waterstaat hadden, van doen kregen met het regionale waterschapsbestuur van het hoogheemraadschap van Delfland. Gedurende de zestiende eeuw namen de waterstaatsproblemen toe en deden zich disputen voor tussen de dijkgraaf en hoogheemraden enerzijds en de (boven)lokale overheden (ambachtsbesturen) anderzijds over de competentie van de waterstaatsbestuurders. Dit leidde in 1589 tot de oprichting van een nieuwe controlerende instantie: de hoofdingelanden-vergadering.[39] Hiermee schakelden de grootgrondbezitters de bestuurlijke invloed van de kleinere grondbezitters en burenraadpleging in hun ambachten uit, zodat zij in de waterstaat konden gaan investeren. Dit had consequenties voor de representatie van deze belangengroepen in het ambachtsbestuur. Doordat de hoofdingelanden in belangrijke stem kregen in de besluitvorming van het hoogheemraadschap, nam de invloed van de ambachten op het waterbeheer af.[40]

Representatie, besluitvorming en vooruitgang in het waterbeheer

Zeischka (2007) onderzocht de bestuurspraktijk in Hollandse polders in de zeventiende en achttiende eeuw, gelegen in het hoogheemraadschap van Rijnland.[41] Zijn vraagstelling betrof het verband tussen representatie en de invoering en verspreiding van technologische innovaties. Twee factoren konden de invoer van technologische verbeteringen bevorderen of belemmeren. De eerste was de mogelijkheid tot financiering en de tweede consensus over de kostenverdeling onder de ingelanden.[42] Zeischka is daarmee de eerste die besluitvormingsprocessen in een lokaal waterschap onderzocht aan de hand van conflicten.[43] Uit zijn onderzoek blijkt dat stedelingen hun belangen goed konden doen gelden, maar dat zij het polderbestuur nogal eens overlieten aan leden uit de lokale elite van ambachtsheren en schouten.[44] Ter verduidelijking, zulke dorpsbestuurders namen dan zitting in het polder-

[38] Brusse (2017) 'Res publica in de Republiek'.
[39] Bijv. Wilt, de (2015) *Landlieden en hoogheemraden*, 85-86,149-150.
[40] Wilt, de (2015) *Landlieden en hoogheemraden*, 58, 100, 126, 162-163, 198-199.
[41] Zeischka (2007), *Minerva in de polder*.
[42] Zeischka (2007), *Minerva in de polder*, 166-167, 183-208.
[43] Zeischka (2007), 144-182; voorbeelden van omgang met conflicten, over belangen: 156, 173, over bevoegdheden: 42, 182.
[44] Ibidem, 138-139, 150, 168.

bestuur op basis van hun grondbezit. Zeischka concludeert dat het bestuur door een elite niet per se tot interne spanningen hoefde te leiden.[45] Er bestond tussen de stedelijke en rurale grondeigenaren zelfs een zekere 'vreedzame coëxistentie' omwille van wederkerige belangen: de stedelingen zorgden voor financiering en innovatie in het waterbeheer in ruil voor goede opbrengsten uit de landbouw en pacht.[46] Deze vreedzame coëxistentie werd in de achttiende eeuw bevorderd, doordat na de langdurige landbouwdepressie het grondbezit onder een kleiner aantal grootgrondbezitters – deels boeren en deels stedelingen – zich concentreerde.[47] Het nabije stedelijke kapitaal, aldus Zeischka, bood de polderbesturen de garantie om zelfstandig te blijven functioneren en de inmenging van hogerhand, door het hoogheemraadschap van Rijnland, te beperken. Zeischka's studie suggereert dat voor een goede samenwerking in het waterbeheer consensus van belang was. Echter, bij de besluitvorming bleek meestal geen sprake van een brede participatie van kleine grondeigenaren en pachters; een reden temeer om de aard van participatie in de besluitvorming nader te onderzoeken.

1.2.2 Participatie in de besluitvorming

Over consensusgericht bestuur bestaat een debat. Hierin veronderstellen sommige onderzoekers dat consensusgerichte besluitvorming samengaat met de participatie van een brede groep van belanghebbenden. Deze veronderstelling wordt door andere onderzoekers in twijfel getrokken. In dit debat wordt de hedendaagse Nederlandse bestuurspraktijk vergeleken met die in vroegmoderne besturen.

Vreedzaam overleg of poldermodel?

Volgens de bestuurskundigen Hendriks en Toonen (1998) is de weg naar een politiek gematigd bestuur, waarin bestuurders uit diverse instanties gezamenlijke besluiten namen, al in de vroegmoderne tijd ingeslagen. De Nederlandse 'lange traditie van consensuale besluitvorming' komt voort uit de toenmalige bestuurscultuur van de stedelijke regenten en de federale structuur van de Republiek. De besluiten vielen zelden enkel in het voordeel van de gewestelijke overheden uit, omdat ze tegenkracht ondervonden van invloedrijke stedelijke overheden die onderling met elkaar concurreerden. Hierdoor werden de gewestelijke overheden in hun politieke macht beperkt. Als nadeel van breed overleg met veel vertegenwoordigers noemen Hendriks en Toonen de 'stroperigheid van het staatsbestuur', omdat er veel tijd werd besteed aan het 'schikken en plooien' om besluiten te kunnen doorvoeren waarmee de meeste partijen het eens waren.[48] Frijhoff en Spies (1999) beschouwen

[45] Op een paar gevallen na. Ibidem, 237, 302.
[46] Ibidem, 180-181.
[47] Ibidem, o.a. 141.
[48] Hendriks en Toonen (1998) *Schikken en plooien*, m.n. p. 26.

het schikken en plooien als een positief kenmerk van de *civic culture*, waarin plaats was voor een brede participatie in de besluitvorming en een zekere openheid van bestuur. Consensusgericht bestuur had bovendien een positief effect op de handelseconomie, professionalisering van administratie en bestuur, en waterschappen in de Republiek.[49]

In 2007 heropenden Bos, Ebben en Te Velde de discussie over de Nederlandse bestuurscultuur, dit keer op basis van het *poldermodel*concept dat in de jaren negentig opgang maakte.[50] Te Velde formuleerde hiervoor een werkdefinitie: 'Een institutionele structuur en een geest van vreedzaam overleg gericht op consensus waarbij alle partijen min of meer op voet van gelijkheid betrokken zijn, niet eenzijdig een conclusie afdwingen en (maatschappelijke) pluriformiteit pragmatisch erkennen.' [51] De conclusie krijgt gestalte in het compromis waarin meer partijen zich kunnen vinden, aldus Te Velde. Hierbij plaatst hij de kanttekening, dat zulke compromissen niet uitsluiten dat het recht van de sterkste uiteindelijk domineert. Bovendien wordt er meestal 'tegen heug en meug' onderhandeld, waardoor de kans klein is dat besluitvorming in een breed en openbaar overleg tot successen leidt. Hij veronderstelt dat die resultaten eerder worden bereikt door onderhandelingen in een *zekere beslotenheid*, waarbij van te voren is bepaald wie daaraan deelnemen.[52]

Pollmann (2007) onderkent de beslotenheid van besluitvorming door het vroegmoderne bestuur. Zij betoogt dat het vreedzame, maar wel besloten, bestuursoverleg niet samenhing met een streven naar consensus, zoals bedoeld met het poldermodel, maar met het Europese *harmoniemodel*.[53] Het diende een ander doel, namelijk het *vermijden* of *onderdrukken* van openlijke conflicten, omdat het risico van geweldadige escalaties in de samenleving door religieuze en politieke meningsverschillen groot was. Daarom was het tevens gewenst dat resoluties werden goedgekeurd, voordat die in de boeken werden vereeuwigd en dat punten uit de discussies hooguit in verhullende termen werden vermeld. Het bestuurlijke front bleef zo gesloten onder het motto van de politieke deugd *eendracht*, waarmee tegelijk consensus bestond over het feit dat onderdanen geen inspraak hadden, maar zich wel gerepresenteerd moesten weten.[54]

---

[49] Frijhoff en Spies (1999) *1650. Bevochten eendracht*, o.a. 68, 84-107, 177-183, 192-193.
[50] Bos; Ebben; Te Velde (2007) *Harmonie in Holland*.
[51] Velde, te (2007) 'Het poldermodel', 10.
[52] Velde, te (2007) 'Het poldermodel', 10, 23.
[53] Pollmann (2007) 'Eendracht maakt macht'.
[54] Op alle bestuurlijke niveaus lag aan het streven naar harmonie een oudere traditie ten grondslag welke haar wortels had in het oud Romeins recht. Daarbij stond het principe van *corporatie* voor het geheel aan rechten en plichten dat iedereen, ook de keizer, aan de gemeenschap had, waarbij aan de laatste namens het *corpus* (het lichaam, de gemeenschap en niet de individue) autoriteit verleend was. Dit principe werd overgenomen door de kerkelijke organisatie welke op haar beurt weer invloed uitoefende op het Germaanse gewoonterecht. Zo werd het groepsverband van organisaties als de stad, de gilde, of koopliedenorganisaties onderdeel van het grote religieuze verband van het *Corpus Christi*. Berman (1983) *Law and revolution*, 215-220. Voor wat de Republiek betreft werkte Prak het concept van stedelijke corporatieve verbanden nader uit. Conform het principe van het lidmaatschap aan het *Corpus* werd algemeen geaccepteerd dat de elite het bestuur in handen had, zolang die maar rekening hield met het algemeen belang. Prak (2010) 'The Dutch Republic as a Bourgeois Society', zie bijv. 107; Prak (2006) 'Corporate politics". In het kader van het *poldermodel*-debat werd het verband tussen consensuspolitiek en christelijke tradities aangestipt door Van Dam in: Dam, van (2009) 'Water en Land', 460.

In het poldermodeldebat zijn verschillende standpunten geformuleerd over de bestuurscultuur van waterschappen. Nobel (2007) en Soens (2006) menen dat een bestuurswijze naar dit model qua vreedzaam overleg en brede participatie in de besluitvorming ontbrak. Groepen als boeren, pachters of kleine grondbezitters waren uitgesloten van bestuur en besluitvorming en conflicten duurden lang voort.[55] Andere historici hebben eveneens twijfels over het waterschap als bakermat voor het poldermodel. Hun twijfels hebben betrekking op de representatie in grote regionale waterschappen, waarin kwesties enkel tussen leden van elites werden uitgevochten, en op de aard van de besluitvorming die zich beter zou laten verklaren door het pragmatisme onder invloed van de commerciële cultuur.[56] Volgens Van Tielhof (2009) kan de vraag of de besluitvorming in Nederlandse waterschappen zich laat kenmerken door een poldermodel, niet met een eenvoudig ja of nee worden beantwoord.[57] Dit komt doordat de bestuurscultuur in de waterschappen niet overal hetzelfde was en door de tijden heen niet constant bleef (zie de voorbeelden in de hiervoor besproken historiografie). Het onderzoek zou zich daarom moeten richten op de vraag welke elementen van het poldermodel zich manifesteerden en van welke omstandigheden dat afhing.[58]

De participatie in de besluitvorming kan op meer manieren worden onderzocht. Hierbij legt Van Tielhof de nadruk op drie elementen. Het eerste betreft de participatie van brede groepen belanghebbenden, waarbij kan worden onderzocht wat de sociale samenstelling van waterschapsbesturen was, hoe bestuurders werden gekozen, of het voor kleine boeren en pachters mogelijk was om aan het bestuur deel te nemen en hoe het stemrecht bij de besluitvorming verliep. De participatie kan verder worden afgemeten aan de manier waarop inspraak werd verleend aan belanghebbenden. Het tweede element betreft de besluitvorming: kwamen de belanghebbenden partijen er bij onenigheden doorgaans samen uit? Werd er gestreefd naar consensus en een compromis of moest er worden ingegrepen door een rechtbank of overheidsinstantie? Bij het derde element komt de vraag aan de orde of er rekening werd gehouden met de verschillende belangen in een waterschap.[59]

Het onderzoek naar participatie in het lokale waterbeheer en waterschapsbestuur heeft inmiddels resultaten opgeleverd, onder meer in de hiervoor besproken studies van Brusse (2017) en De Wilt (2015). Er zijn inzichten bijgekomen over de manier waarop rekening werd gehouden met belangengroepen die niet vertegenwoordigd werden in waterschapsbesturen. Van Cruyningen (2015) voerde een comparatief onderzoek uit naar inspraak bij inpolderingsprojecten in de Nederlandse Republiek, Frankrijk en Engeland. Hij concludeerde dat hoe beter rekening werd gehouden met de stem van de lokale bevolking, hoe groter de kans was op het welslagen van de projecten. Het succes van de inpol-

[55] Nobel (2007) ‘Polderen in de polder?'; Soens (2006) 'Polders zonder poldermodel?'.
[56] Prak (2008) 'Polderland', 82, 84; Dam, van (2009) 'Water en Land', 460-462.
[57] Tielhof, van (2009) 'Op zoek naar het poldermodel', 161.
[58] Ibidem, 159.
[59] Ibidem, 150-151.

deringen in de Republiek verklaart hij uit de federale bestuursstructuur en de goed ontwikkelde instituties, waardoor in octrooieringsprocedures de private rechten van ingelanden en andere ingezetenen werd meegenomen.[60]

Het brede overleg als onderdeel van consensuspolitiek, zoals bedoeld met het poldermodel, heeft aandacht gekregen in een lange-termijnstudie naar de economische, sociale en politieke ontwikkelingen van Nederland. Prak en Van Zanden (2013) koppelen dit aan een belangrijk kernpunt: 'het vermogen om belangentegenstellingen aan het licht te brengen en om daar vervolgens een oplossing voor te vinden'.[61] Conflicten hadden dus juist een functie in het overleg en de besluitvorming. Zij beschouwen het brede overleg als een verworvenheid van samenlevingen waarin welvaart en politieke stabiliteit werden bevorderd door een goed ontwikkeld maatschappelijk middenveld. Dit middenveld is historisch gevormd uit organisaties als gilden en schutterijen, waarvan vertegenwoordigers namens de leden onderhandelingen voerden met het stadsbestuur. Daardoor is een lange traditie ontstaan van brede representatie en gelijkwaardig overleg.[62] Prak en Van Zanden benadrukken hierbij het vermogen van burgers tot zelforganisatie. Slaagden burgers daarin, dan bleef de sturing van 'bovenaf' beperkt, slaagden zij er niet in, dan verschoof het besluitvormingsgezag naar de overheid.

1.2.3 Relevante theorieën uit de sociale wetenschappen

Participatie in besluitvorming laat zich op basis van vroegmoderne bronnen lastig beschrijven en kwantificeren. Dit komt doordat de verslaglegging niet uit gedetailleerde vergadernotulen maar uit beknopte resoluties bestond. Er is dus een methode nodig om bredere participatie in de besluitvorming indirect te kunnen afleiden. Hiertoe lenen de kenmerken van consensusgericht bestuur zich het best, omdat daarmee kan worden nagegaan in hoeverre vroegmoderne waterschapsbesturen gericht waren op het betrekken van meer belanghebbenden in de besluitvorming. Daarom is het nuttig om de theorische basis van waaruit over consensusgericht bestuur wordt gesproken in ogenschouw te nemen. Omdat dit onderzoek lokale samenwerkingsverbanden op het platteland betreft, wordt het historiografisch overzicht afgesloten met studies over mechanismen van zelfregulering bij gemeenschappelijk landgebruik.

Consensuspolitiek en consensusgerichte besluitvorming

In *Nederland en het poldermodel* (2013) onderbouwen Prak en Van Zanden hun betoog met theorieën van wetenschappers uit de New Institutional Economics, zoals Douglass North, John Wallis en Barry Weingast, en theorieën uit de politicologische school die zich

[60] Cruyningen, van (2015) 'Dealing with drainage'.
[61] Prak en Van Zanden (2013) *Nederland en het poldermodel*, 15.
[62] Ibidem, 10.

met *consociationalisme* (politieke pacificeringsprocessen) bezighield, met name het werk van Robert Putnam (1993).[63] De theorieën over *consociationalisme* werden in de jaren vijftig geïntroduceerd om een werkmodel te ontwikkelen ter stabilisering van de samenleving in Europa na de Tweede Wereldoorlog. Ze kwamen later weer onder de aandacht door de studie van Putnam, Leonardi en Nanetti, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy* (1993).[64] Hierin leggen de auteurs een positief oorzakelijk verband tussen de lange voorgeschiedenis van stedelijke organisaties in Noord-Italië en de politieke democratisering aldaar in de jaren zeventig. In dit leerproces onderkent Putnam de bijdrage van de maatschappelijke elitelaag aan het de-politiseringsproces om na-oorlogse vijandelijkheden tussen verschillende belangengroepen te temperen. Dit werd bereikt door vertegenwoordigers uit de elitelagen van partijen met elkaar te laten overleggen en onderhandelen. Hij omschreef deze politieke fase als 'the process of reaching accomodation', een concept ontleend aan de politicoloog Arend Lijphart.[65]

In *The Politics of Accomodation* (1968) benadrukt Lijphart het positieve effect van *kruisverbanden* die burgers met elkaar in verschillende belangenorganisaties onderhielden. Daardoor konden tegengestelde belangen die in het ene forum werden uitgevochten als het ware verzacht worden, doordat de partijen ook in andere forums met elkaar te maken hadden. Lijphart kent hierin een rol toe aan de elite. Onder invloed van kruisverbanden raakten politieke principes langzaam maar zeker ondergeschikt aan onderhandelingen over concrete of praktische belangen. Door overlappende belangen te zoeken wisten vertegenwoordigers van belangengroepen compromissen te bereiken, vanwaaruit een gemeenschap weer verder kon worden bestuurd. *The politics of Accomodation* is een relevant werk, omdat deze Nederlands-Amerikaanse politicoloog de theorie van politieke accomodatie uitwerkte op basis van zijn onderzoek naar de verzuiling in Nederland als een tussenstap naar het latere democratische en consensusgerichte politieke bestel.[66]

Een aspect uit Lijpharts theorie van politieke accomodatie komt terug in de definitie van het poldermodel door Te Velde (2007): een zekere mate van beslotenheid als een noodzakelijk onderdeel van vreedzaam overleg.[67] Daarom veronderstel ik dat een besloten overleg door een besturende bovenlaag en een streven naar consensus elkaar *niet* uitsluiten en dat dit het belang van consensus bereiken kan dienen. Aangaande de kruisverbanden tussen uiteenlopende belangen heeft de theorie van Lijphart betrekking op een tijd waarin groepen door partij-ideologieën of religie uiteen werden gedreven en maatschappelijke kloven moesten worden overbrugd. Dit neemt niet weg dat het mechanisme van vreedzaam

[63] Ibidem, 16, 19 (aldaar over Putnam et al (1993) *Making democracy work)*.
[64] Putnam et al. (1993) *Making democracy work*, 32, 60, 86-90.
[65] Ibidem, 32 (introductie concept: 'reaching accomodation on practical issues'; 90: noot 27, zie p. 221.
[66] Lijphart (1968) *The politics of Accomodation*.
[67] Velde, te (2007) 'Het poldermodel', 20, zie ook voetnoot p23 waarin verwezen wordt naar: Lijphart (1976) *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*.

overleg ook in andere omstandigheden en eerdere tijden bevorderd kon zijn door sociale kruisverbanden. Dit wordt gesuggereerd door Daalder (1995).[68]

De vastlegging van besluiten en een technisch onderscheid

In het verlengde van een zekere beslotenheid bij de besluitvorming, ligt de behoefte aan verhulling in de verslaglegging. Pollmann (2007) noemt in dit verband de harmoniserende werking van verzachtend of verhullend taalgebruik. Volgens Akkermans en Albeda (2000) zijn bedekte formuleringen een belangrijk onderdeel van de onderhandeling. Zij lichten dat toe aan de hand van hun studie naar CAO-onderhandelingen uit de jaren negentig, dezelfde onderhandelingen dus die aanleiding waren voor de introductie van het poldermodelconcept.[69] Volgens hen is verhuld taalgebruik in dit geval een vorm van zelfcensuur. De reden is dat de verslagen geen twijfel mochten oproepen over de *vrijwilligheid* in het onderhandelingsproces. Vrijwilligheid wordt als een voorwaarde beschouwd voor consensusgerichte onderhandelingen, omdat het persoonlijk eergevoel van bestuurders en de autonomie van belangenorganisaties in de besluitvorming niet mag worden aangetast. Als onderhandelingen niet willen vlotten en arbitrage nodig is, dan laten de partijen dit liever niet tot uiting komen in hun verslagen of overeenkomsten. Daarom wordt arbitrage 'bemiddeling' genoemd. Wordt eenmaal een compromis gesloten en moeten afspraken worden vastgelegd, dan is de ongeschreven regel dat het stuk niet het stempel van 'bemiddeling' meekrijgt, maar van 'advies'. Evenmin mag in het stuk over 'onderhandeling' worden gesproken; dat begrip wordt vervangen door 'overleg'.[70] Kortom, verhullende rapportage en besloten overleg hoeven participatieve besluitvorming niet in de weg te staan.

Ondanks het grijze gebied in het woordgebruik van 'overleg' en 'onderhandeling', moet het inhoudelijke onderscheid tussen deze begrippen wel helder blijven. Hupe (2000) definieert de twee beslisvormen als volgt: 'Bij *overleg* ligt de nadruk op een gemeenschappelijk doel, een gemeenschappelijke wil en een gedeelde overtuiging dat een bepaalde oplossing een goede is. Bij *onderhandeling* gaat het om: het wederzijds bereiken van eigen doelstellingen door, via aanbod van eigen prestaties, de wederpartij te bewegen vrijelijk diens prestaties aan te bieden en tot een wederzijds voordelige ruil te komen.'[71] Verloopt de ruil naar tevredenheid, dan volgt hieruit een compromis.

---

[68] Volgens de bestuurskundige Daalder was de politieke cultuur van politieke accomodatie al herkenbaar bij het vroegmoderne regentenbestuur van de Republiek. Daalder (1995) *Van oude en nieuwe regenten*, 149.
[69] Akkermans en Albeda (2000) 'Bemiddelen bij onderhandelen'.
[70] In hedendaagse bestuurstermen wordt besloten overleg overigens in neutrale bewoordingen aangegeven als 'bilaterale gesprekken'. Akkermans en Albeda (2000) 'Bemiddelen bij onderhandelen', 177.
[71] Hupe (2000) 'De dynamiek van het openbaarbestuur', 25. Het onderscheid in vergadermechanismen werd gedefinieerd door de rechtssocioloog A.J. Hoekema als coördinatiemechanismen, waarbij hij het tweede mechanisme, de onderhandeling, het meest typerende vond voor modern openbaar bestuur. Zie aldaar: verwijzing naar: (Hoekema 1994, p2). Interessant is dat de bestuurskundigen eveneens naar Lijphart verwijzen (zie dito, p 22). Via de werkdefinities van Hoekema tracht Hupe zich van de tweespalt in het depolitiserings- of pacificatieproces te ontdoen door onderhandelen te herdefiniëren: 'onderhandelen betreft handelen tussen

Common-pool resources en zelfregulering

Als gemene gronden, inclusief de infrastructuur aan wegen, sloten, bruggen en dijken, door een lokale gemeenschap worden onderhouden, dan zijn er vormen van zelfregulering nodig. Zelfregulering was van toepassing in marken en waterschappen. Daarom wordt de samenwerking in deze beheersgebieden wel eens met elkaar vergeleken, echter zonder een bevredigend resultaat. Toch hadden zij in organisatorische zin veel met elkaar gemeen.[72] Beide organisaties kozen een toezichthoudend bestuur, bedoeld om het gebied regelmatig te schouwen en om het behoud en onderhoud ervan te waarborgen. Volgens de ecoloog Hardin (1968) was het gebruik van gemene gronden gedoemd tot teloorgang. Dit schreef hij toe aan de menselijke neiging tot '*free riding*', het profiteren van gemeenschappelijk middelen of het ontduiken van de onderhoudsplicht, waardoor het systeem van gemene landbouwgronden afbrokkelde.[73] Gemene gronden als marken leenden zich goed voor regelrecht plunderen. Waterschappen niet, want daar was het meeste land particulier bezit. Waterschappen konden wel met kleinere vormen van plundering te maken hebben, bijvoorbeeld door een beest op de dijk te laten grazen of illegaal vissen en vogels te vangen. Daarentegen kon in het waterschap als gevolg van *free riding* veel land onder water verdwijnen. In hoofdstuk 2 wordt besproken wat de invloed van *free riding* op de besluitvormingsmechanismen was.

Over de gemene gronden is één en ander geschreven door onderzoekers, die zich bezig hebben gehouden met thema's als duurzaamheid en zelfregulering bij het gemeenschappelijk gebruik van bronnen en gronden in gebieden met een zwakke of afwezige overheid. Ostrom (1990) onderzocht dit vanuit een politiek-economische invalshoek volgens de school van de New Institutional Economics. Zij inventariseerde de sterke en zwakke punten in het zelfregulerende vermogen van gemeenschappen in ontwikkelingslanden. Hieruit destilleerde Ostrom een set van regels die een gunstige uitwerking hadden op het duurzame gebruik van gemeenschappelijke bronnen (*common-pool resources*).[74] De Moor (2010, 2015) wilde weten of een dergelijke set van zelfregulerende regels in de vroegmoderne meente- en markegronden van toepassing was en of dat het behoud van marken bevorderde. Door dit onderzoek kon worden uitgemaakt in hoeverre Hardin (1968) gelijk had. Het bleek dat de marken waarin vergelijkbare regels werden gebruikt inderdaad langer stand hielden. Hieruit leidt De Moor af dat marken functioneel waren voor een lokale economie. Desondanks konden onder een toenemende druk van externe omstandig-

---

partijen, dit wil zeggen individuen of organisaties, waarin zij hun uiteenlopende belangen en doelstellingen zodanig op elkaar afstemmen dat een wederzijds aanvaardbaar resultaat wordt bereikt' omdat dit meer aansluit bij de empirische bevindingen van Hupe et al. inzake het hedendaags bestuur (p 25).

[72] Engelen van der Veen, van (1931) 'Marken en waterschappen', 185-186.

[73] Hardin (1968) 'The tragedy of the commons'.

[74] Ostrom (1990) *Governing the commons*.

heden en belangen veel gemene gronden niet langer behouden blijven.[75] Gedacht moet worden aan bevolkingsdruk, economische omstandigheden en de belangen van nabije overheden. De effecten van daarvan zijn onder andere onderzocht door Van Zanden (1999) en De Keyzer (2014).[76]

Bestuurskundigen hebben het gebruik maken van een ideale set van regels getoetst aan het waterschapsbestuur. Uit een oriënterende studie onder redactie van Raadschelders en Toonen (1993) volgde de conclusie dat de ontwikkeling van waterschapsbesturen zich enkel in organisatorisch opzicht door dit model laat verklaren, maar dat de bestuursstructuren van waterschappen veelal een vorm aannamen vergelijkbaar met die van lokale en gewestelijke overheden.[77] De conclusie over de organisatie van het waterbeheer komt overeen met bevindingen uit ander onderzoek, zoals hiervoor besproken. Dat de nabijheid van lokale overheden een sterker effect had op de bestuursstructuur dan een set van zelfregulerende regels, is de reden dat de theorie van Ostrom in het onderzoek naar waterschapsbesturen niet centraal is komen te staan.

Marken en waterschappen verschilden ook in andere opzichten van elkaar. Dit betreft de status van de gronden in een bestuursgebied. Marken bestonden uit graslanden dan wel onontgonnen land en werden door ingelanden en bewoners uit de omgeving gemeenschappelijk gebruikt voor het weiden van vee, om hout te sprokkelen en turf voor eigen gebruik te steken. Daarentegen betroffen de gronden in een waterschap in cultuur gebrachte landbouwgronden die privaat bezit waren. De grondeigenaar genoot van de vruchten uit zijn eigen bezittingen en niet uit gemeenschappelijke gebruiksrechten. Hierdoor verschilde het uitgangspunt in de samenwerking. In een waterschap lag het accent op het stimuleren van ingelanden om met elkaar samen te werken in de verdeling van de *lasten*, mede omdat zij geneigd waren niet buiten de grenzen van hun particuliere bezit te kijken. In een marke lag het accent op het stimuleren van gebruikers om met elkaar samen te werken in een eerlijke verdeling van de *lusten*.

De uiteenlopende wijze waarop besturen van marken en waterschappen hun financiële problemen oplosten, is eveneens veelzeggend. Waren er geldproblemen in de marke, dan was de drempel voor het bestuur laag om een beroep te doen op het gemeenschappelijke bezit door dat te verkopen, wat een privatiseringsproces in de hand werkte.[78] Waren er geldproblemen in een waterschap, dan moest het bestuur zien te bereiken dat de ingelanden mee bleven werken aan het onderhoud en dat in de bekostiging van het waterbeheer andere ingelanden uit een steeds groter achterland werden betrokken. Kon de weerstand

[75] Moor, de et al. (2010) 'Eendracht maakt macht', 11; Moor, de (2015) *The dilemma of the commoners*. Voor een internationale vergelijking in Noordwest Europa, zie: Moor, de; Shaw-Taylor en Warde (eds) (2002) *The management of common land*.
[76] Zanden, van (1999) 'The paradox of the marks'; Keyzer, de (2014) *The common denominator*.
[77] Raadschelders en Toonen (red.) (1993) *Waterschappen in Nederland*; hierin ook: Dolfing (1993) 'Vroegste ontwikkelingen in het Waterschap', 79. Over Delfland en Rijnland: Dolfing (2000) *Waterbeheer geregeld?*.
[78] Zie bijvoorbeeld: SAB (ID 859) inv. nr. 1, Goyermark Resoluties van de erfgenamen en de goedsheren van de Goyermark, 1547-1847.

tegen de noodzakelijke financiële bijdrage niet worden overwonnen, dan was er geen gemeenschappelijk goed om te verkopen en stond enkel de weg naar procedures open, waarin de coördinatie of het gezag van de overheid noodzakelijk was. En die overheid was dus nabij.

1.3 Onderzoeksvraag

In de voorgaande paragraaf is aan de hand van diverse studies de onderzoeksvraag geproblematiseerd, die we hier herhalen:

> *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?*

Na een toelichting op de begrippen in de vraagstelling, worden drie categorieën van kenmerken geïntroduceerd die de aard van de besluitvorming en daarmee de participatie in de besluitvorming helpen bepalen. Hierdoor worden de mogelijkheden geoptimaliseerd om het verband tussen participatie en representatie niet enkel te baseren op het aantal stemmen in een bestuur, maar veeleer op een wisselwerking tussen diverse bestuurlijke aspecten. In die wisselwerking speelden andere omstandigheden mede een rol. Deze worden in een aantal categorieën geordend.

1.3.1 Toelichting op begrippen in de vraagstelling

Een *waterschapsbestuur* is een bestuursorgaan waarin het waterbeheer in een bepaald waterbeheersgebied door en voor ingelanden, die aldaar grond bezaten, werd geregeld. In dit onderzoek is allereerst gekeken naar de overgang van het toezicht op waterbeheer vanuit een lokale overheid naar het toezicht vanuit een *interlokaal* waterschap. In Bunschoten ontstond zo een dijkbestuur en in Mastenbroek een polderbestuur.

Met *representatie* wordt bedoeld de vertegenwoordiging c.q. de belangenbehartiging van een groep bestuurden. In een waterschapsbestuur werden de ingelanden direct vertegenwoordigd door heemraden en niet indirect, zoals het geval was in een dorps- of stadsbestuur. Andere benamingen voor vertegenwoordigers in het waterschap zijn: gezworenen, gedeputeerden of gecommitteerden. Ze kunnen verwijzen naar de herkomst van bestuurders en de taakstelling in het bestuur. Formeel had een heemraad zitting namens een belangengroep, een onpersoonlijke entiteit, en niet namens zijn particuliere belang. De heemraden voerden de schouw, traden op als een soort rechters en ontwikkelden zich toenemend tot bestuurders. In een waterschapsbestuur kon een dijkgraaf zitting hebben. Hij trad op als rechtsvorderaar namens het centraal of gewestelijke gezag en niet als bestuurlijke representant van deze hogere instanties.

Voor de *besluitvorming* kregen de heemraden een mandaat van de ingelanden. Dit mandaat kon op verschillende manieren zijn verleend: door verkiezingen, benoeming, loting, of toerbeurt. Als lid van het bestuur had de dijkgraaf eveneens beslisbevoegdheid. Besluiten werden genomen over de bewindvoering van een polder en over de opstelling van de polder ten opzichte van externe belangen. Hierbij kan worden gedacht aan onderhandelingen met andere belangengroepen of instanties, zoals naburige polders, een nabij stadsbestuur of het gewestelijke bestuur.

Onder *participatie in de besluitvorming* versta ik het meebeslissen van bestuurden of andere partijen in de besluitvorming van het bestuur. Werden in een besluit zoveel mogelijk belanghebbenden betrokken, dan kan worden gesproken van een ruime participatie in de besluitvorming, een *gezamenlijke besluitvorming* of *consensusgerichte besluitvorming*. Werden in een besluit zo min mogelijk belanghebbenden betrokken, dan spreken we van *beperkte* participatie in de besluitvorming of een eenzijdige besluitvorming.

1.3.2 Kenmerken ter bepaling van participatie in besluitvorming

Aan de hand van kenmerken ontleend aan inzichten en theorieën over het consensusgericht bestuur (Lijphart 1968, Putnam 1993, Te Velde 2007 en Van Tielhof 2009) kan de participatie in de besluitvorming worden beoordeeld. Hierbij is de veronderstelling dat een consensusgericht besluit een ruime participatie in de besluitvorming toeliet. De kenmerken worden ingedeeld in drie categorieën, te weten geschillenbeslechting, het gebruik van formele regels en bestuurlijke transparantie. Bij de invulling van de categorieën ontstaat een tweedeling in kenmerken die wijzen op, enerzijds beperkte participatie bij eenzijdige besluitvorming en anderzijds ruime participatie bij gezamenlijke besluitvorming (zie schema 1-1).

Geschillenbeslechting

Geschillenbeslechting kent twee uitersten: 1. eenzijdige besluitvorming, waarbij één of meer betrokken belangengroepen werden uitgesloten, en 2. gezamenlijke besluitvorming waarin meer of alle belangengroepen betrokken waren in het uitpraten en oplossen van het conflict.

Ad. 1. Tot en met de zestiende eeuw was ingrijpen door de vorst niet ongebruikelijk als onopgeloste conflicten tot verwaarlozing van de dijken leidden. De vorstelijke uitspraken of ordonnanties beschouwen we als eenzijdige besluitvorming. Rechtszaken resulterend in een gerechtelijk vonnis zijn eveneens tekenen dat partijen hun conflicten niet gezamenlijk oplosten. Van eenzijdige besluitvorming was ook sprake als een groep bestuurders een besluit forceerde, zonder hierover goed te rade te gaan bij andere betrokken bestuurders of partijen.

Ad. 2. Voor het bepalen van een relatief brede participatie in de besluitvorming, al dan niet af te leiden uit consensusgericht bestuur, volgen we de criteria van Bos et al. (2007) en van Van Tielhof (2009): een deelname van diverse, of zoveel mogelijk partijen. De betrokkenheid van kleinere minder sterke partijen, of hun instemming, moet hierbij herkenbaar zijn. Wanneer partijen een arbiter of een commissie van juridische of waterstaatkundige experts inschakelden, dan rekenen we dit eveneens tot een gezamenlijke besluitvorming, omdat het op een streven naar consensus wijst, zeker als dit geschiedde op basis van vrijwilligheid.

Het gebruik van formele regels

Voor bestuurders konden formele regels of statuten een instrument zijn bij het nemen van besluiten. Een voorbeeld: het middeleeuws dijkrecht schreef voor, dat na een dijkbreuk uit alle huishoudens een man met zijn spade moest opkomen om het gat in de dijk met aarde te helpen dichten. De regel was van toepassing in acute situaties en gedurende de reparatiewerkzaamheden die daarop volgden. Een bestuur kon het dijkrecht afdwingen voor zowel het onderhoud als de bijstand bij inlagen en dijkbreuken, maar het kon het dijkrecht ook gedeeltelijk afdwingen. Na de acute toestand konden bestuurders overgaan tot een uitbesteding van reparaties, indien daarvoor middelen beschikbaar waren. In dat geval werd de lastenverdeling anders dan volgens het dijkrecht geregeld. Er bestonden dus keuzemogelijkheden tussen een strikte afdwinging van een formele regel en het laten varen van de regels om een oplossing mogelijk te maken die beter aansloot bij een bepaalde situatie.

Het afdwingen van regels, zonder te kijken naar de omstandigheden, kwalificeren we als het ontbreken van consensusgerichte besluitvorming. Een flexibel gebruik van formele regels bood ruimte voor onderhandelingen, wat bijvoorbeeld het bestuursbelang om draagkracht voor extra omslagen te creëren diende.[79]

Bestuurlijke transparantie

Van transparantie was sprake als bestuurders openheid van zaken gaven aan de ingelanden, bijvoorbeeld door inzage te geven in resoluties of andere administratieve stukken, zoals de jaarrekeningen. Transparantie werd uiteraard ook geboden door ingelanden aan vergaderingen te laten deelnemen. Het bestuur kon overgaan op een besloten overleg, wat niet getuigt van transparantie. Dit konden bestuurders doen om bijvoorbeeld conflicten uit te praten. Een zekere mate van besloten overleg en een rapportage in verhullende of neutraliserende termen worden in dit onderzoek als onderdelen van consensusgerichte besluitvorming geaccepteerd. Wel is de voorwaarde dat ze de openheid van bestuur niet schaadden en de bestuurden zich betrokken wisten in de besluitvorming dan wel ervoeren dat het bestuur rekening met hen hield.

[79] Vgl. Prak en Van Zanden (2009) 'Tax Morale and Citizenship'.

De verhulling van verslaglegging zegt dus weinig over de mate van participatief bestuur. Echter, verhulling mag niet worden verward met het opzettelijk tegenwerken van bestuurlijke transparantie ten koste van bepaalde belangengroepen. In dat geval was er sprake van censuur. Censuur kon de gedaante aannemen van het recht van toezicht en controle ontzeggen en het verwijderen of schrappen van gegevens. Een dergelijke tegenwerking kon intern gericht zijn tegen bestuurden, of extern tegen andere belangengroepen en bestuursinstanties. De mate van bestuurlijke transparantie geeft inzicht in de toestand van het onderlinge vertrouwen. Zonder dit vertrouwen zou een waterschap onbestuurbaar kunnen worden, met nadelige gevolgen voor het waterbeheer.

{Schema 1-1 Kenmerken participatie in de besluitvorming}

1.3.3 Factoren

De factoren die mede van invloed waren op de besluitvorming kunnen worden gegroepeerd in een aantal categorieën. De eerste heeft betrekking op *het waterbeheer*, nadat het land in cultuur was gebracht. Als de bodem verzakte en een gebied beneden het zeeniveau kwam te liggen, nam het overstromingsgevaar toe. Overstromingen konden op verschillende manieren gevolgen hebben. Werd het land overspoeld met zout water, dan gaf dat meer schade dan een overstroming met zoet water. Weersomstandigheden en windrichting konden het waterpeil ongunstig beïnvloeden. Deze factoren waren van invloed op de kwaliteit van de landbouw-gronden en daarmee op de economische waarde van het land. Een factor die zwaar kon wegen, was de organisatie van het dijkonderhoud. Bij particulier onderhoud op eigen land, werd niet makkelijk bijstand verleend, wat de dijken niet ten goede kwam. Onder een *verhoefslaging* ging dit al beter.

Landbouw-economische factoren hebben betrekking op de mate van specialisatie. Na de middeleeuwen bestond vrijwel het meeste polderland uit weilanden, waarop commerciële veeteelt voor vlees- of zuivelconsumptie werd bedreven. Dit soort gespecialiseerd landbouwbedrijf was kwetsbaar, omdat bij tegenslagen als prijsontwikkelingen niet kon worden omgeschakeld naar een andersoortige landbouwproductie. De lage poldergronden waren daarvoor meestal niet geschikt.

Met *bestuurlijke factoren* wordt hier bedoeld de invloed van overheden, met name van steden en gewestelijke staten. De invloed kon worden bepaald door de nabijheid van de stad, de staten en de stadhouder en door institutionele factoren zoals bestuurstradities, en de juridische en administratieve organisatie. Tenslotte waren er nog *politieke factoren*, zoals oorlogvoering, binnenlandse conflicten, en het aantreden of aftreden dan wel overlijden van een vorst of stadhouder.

1.3.4 Onderzoeksmethode

Deze comparatieve studie is opgesplitst in twee periodes: de eerste loopt tot omstreeks 1600 en betreft de aanloop naar het interlokale waterschapsbestuur, en de tweede periode loopt van 1600 tot omstreeks 1785 waarin de ontwikkelingen van de interlokale waterschapsbesturen worden behandeld. Voor de eerste periode is veelal gebruik gemaakt van secundaire literatuur en bronpublicaties, aangevuld met eigen onderzoeksmateriaal. De onderzoeksresultaten uit de tweede periode zijn gebaseerd op bronmateriaal waaruit drie groepen van gegevens zijn gekwantificeerd. De eerste groep betreft de gegevens over grondbezit en de tweede die over bestuurders (de representatie). Hierdoor kunnen bepaalde trends in de grondbezitsverhoudingen en bestuurlijke ontwikkelingen worden geobserveerd. De derde groep gegevens betreft het financiële beheer. De interpretatie en verwerking van de gegevens volgen merendeels de aanpak van andere onderzoekers, besproken in het historiografisch overzicht (Soens 2009, Zeischka 2007). De gegevens over de bestuurders zijn afkomstig uit resoluties en andersoortige verslagen. In de bijlagen A en B is de selectie en de inhoud van de bronnen voor respectievelijk Bunschoten en Mastenbroek toegelicht.

De financiële gegevens zijn verzameld uit alle jaarrekeningen tussen 1600 en 1785. Deze betreffen de baten en lasten van waterschappen en de ontwikkeling van de schuld.[80] In dit onderzoek wordt echter niet alleen gekeken naar de schuld, maar ook naar de financiële positie van het waterschap. Hiertoe zijn de data uit de jaarrekeningen opgesplitst in twee financiële categorieën. De eerste categorie betreft de lange-termijnontwikkeling van de schuld (afgesloten leningen verminderd met aflossingen) en de tweede de lange-termijnontwikkeling van de eigen middelen (reële inkomsten verminderd met uitgaven). Door van deze data tijdreeksen te maken, wordt het mogelijk om de ontwikkeling van de schuld en de eigen middelen met elkaar te vergelijken. Zo wordt inzicht verkregen in het financiële beleid, een wezenlijk onderdeel in de besluitvorming. De kwantitatieve gegevens maken een diepteanalyse mogelijk van beslismomenten voor de waterschapsbesturen, waar het anders eerder gissen zou blijven wat daarbij de beweegredenen hadden kunnen zijn. De toelichtingen over het gebruik van jaarrekeningen in historisch onderzoek en over de verwerking van de bedragen staan in bijlage C.

1.4 Historische inkadering

In de beschouwde periode had een aantal historische gebeurtenissen in meer of mindere mate invloed op de ontwikkeling van de twee waterschappen. Om praktische redenen

[80] De data over de baten en lasten van de waterschappen zijn verwerkt overeenkomstig met andere polderstudies. De reconstructie van de schuld volgt dezelfde aanpak als die in de studie naar de Hollandse droogmakerijen door: Han van Zwet (2004) 'De financiering van een droogmakerij', 224-225, 232; Zwet, van (2009) *Lofwaerdighe dijckagies en miserabele polders*.

zetten we die hier in een beknopt overzicht bij elkaar. De geschiedenis van het waterschap ving aan in een tijd dat Nederland uit diverse gewesten bestond, onder gezag van verschillende vorsten. De middeleeuwse landsheren hadden grote belangen in het kustgebied van de Lage Landen, omdat het sterk urbaniseerde en grote welvaart voortbracht. De behoefte aan inkomsten uit land, landbouwproducten en brandstoffen (turf) stimuleerde zowel de landsheren als rijke stedelingen om te investeren in grootschalige veenontginningen. Eind veertiende, begin vijftiende eeuw brak er in West-Europa een periode aan van pestepidemieën en politieke instabiliteit, waardoor het tij keerde. In de Lage Landen verliep de coördinatie van het waterbeheer gebrekkig en vernatte de grond. De introductie van poldermolens werd vertraagd door gebrek aan investering. Langzamerhand werd de grond ongeschikt voor graanverbouw. Bijgevolg gingen de meeste landbouwbedrijven over op de minder arbeids-intensieve veeteelt. Overtollige landwerkers migreerden naar de steden, wat weer bijdroeg aan de groei in andere productiesectoren, zoals scheepvaart en handel.[81] Het urbanisatieproces bracht op den duur een transitie teweeg in de grondbezitsverhoudingen op het platteland; steeds meer stedelingen belegden hun middelen in land, dat zij verpachtten aan boeren.[82] Een belangrijke verandering op het platteland was de commercialisering van het landbouwbedrijf. Hierdoor vormde zich op veel locaties een machtige plattelandselite. Hoewel de gewesten in de Lage Landen een relatief klein gebied betroffen, verschilden de ontwikkelingen per regio sterk. Kregen structuren eenmaal hun institutionele beslag, dan bleven die nog eeuwen bestaan.[83]

De laatmiddeleeuwse bloei stimuleerde vorstenhuizen om de Lage Landen onder hun gezag te brengen. In 1566 escaleerde het verzet daartegen in de Opstand, waaruit de Republiek der Verenigde Nederlanden als een zelfstandige federale staat tevoorschijn kwam. Ondanks de schade op het platteland, wist de landbouw zich relatief snel te herstellen, en werd er weer geïnvesteerd in landverbetering en bepolderingen.[84] De Republiek groeide uit tot een dominante handelsnatie die pas na 1650 serieuze buitenlandse concurrentie ondervond. Dit laatste viel samen met een prijsdaling in de landbouw, omdat er tegenover de doorgeschoten specialisatie en productie geen voldoende vraag meer stond. De productie daarentegen werd alleen maar duurder, niet in de laatste plaats door de stijgende waterstaatslasten.[85] De economische neergang zette zo het eerste in op het platteland. In de polders ging de veeteelt achteruit. Na 1650 kregen de veeboeren te maken met concurrentie van zuivelproducten uit Ierland. Aanvankelijk konden zij hun productie en prijspeil nog handhaven, maar door de hoge kosten aan belastingen en dijklasten was dit na 1680 niet

[81] Bavel, van; Zanden, van (2004) 'The jump-start of the Holland economy'.
[82] In oostelijke, minder geurbaniseerde, rivierengebieden werd veel land nog verpacht door adellijke landheren. Bavel, van (1999) Transitie en continuïteit.
[83] Bavel, van (2010) *Manors and Markets*.
[84] Schöffer (1991) *De Lage Landen 1500-1780*, 103-155, 169-172; De Vries en Van der Woude (1995/2005) *Nederland 1500-1815*, 242-243.
[85] Vries, de; Woude, van der (1995/2005) *Nederland 1500-1815*, 253-256; Bieleman (2008) *Boeren in Nederland*, 27-29, 211.

langer vol te houden. Omdat boeren in het weidebedrijf vrijwel geen mogelijkheden hadden tot het omschakelen naar andere producten, kwamen investeringen in landverbeteringen en het waterbeheer stil te liggen. Dit had weer gevolgen voor de grond-en pachtprijzen.[86] De Franse inval van 1672 (het Rampjaar) leverde aan het proces een desastreuze bijdrage, waarvan de landbouw in de getroffen gebieden zich slechts moeizaam herstelde.[87] De economische malaise verscherpte de religieuze en politieke tegenstellingen.[88] De stadhouderlijke politiek werkte door in het bestuursapparaat. Een andere ontwikkeling was de professionalisering van het bestuurswezen.[89] Waar voorheen stadsbestuurders de schepen- of burgermeesterfuncties nog met hun handelszaken combineerden, daar ontwikkelde het lokale en regionale bestuurswerk zich vanaf eind zeventiende eeuw tot een beroep. Dit werd mede in de hand gewerkt door de economische stagnatie, die na 1680 hardnekkig werd, met als gevolg dat er minder vooruitzichten waren in de handels- en nijverheidssectoren. Besturen werd zodoende een aangelegenheid van een beperkt aantal vooraanstaande families. Wie een juristenopleiding had genoten, kon zich op dit carrièrepad begeven. Door een toenemend gebruik van coöptatie bij vervanging van magistraatsleden zouden veel juristen echter niet ver komen. Daaraan veranderde het overlijden van stadhouder Willem III (1702) maar weinig, behalve dat stedelijke regenten zich van de stadhouderlijke reglementen ontdeden om voortaan zelf hun magistraatsleden te benoemen. Intussen bleef de belastingdruk toenemen vanwege buitenlandse oorlogsdreiging, de staatsschuld en de betaling van het bestuursapparaat.[90] Politieke en fiscale hervormingen bleven echter uit, totdat de Republiek in 1794-1795 ten val kwam. In economisch opzicht wordt dit einde geassocieerd met aanhoudende neergang in de nijverheid en handel, maar een paar sectoren deden het in de achttiende eeuw niet zo slecht, namelijk de dienstensector en de financiële markten in de steden en de landbouw op het platteland.[91] Na 1735 herstelde de ossenweiderij zich, ondanks diverse episodes van runderpest. De beter gesitueerde boeren wisten hun veeteeltbedrijf geleidelijk aan weer op te schalen.[92]

1.4.1 Opbouw van het proefschrift

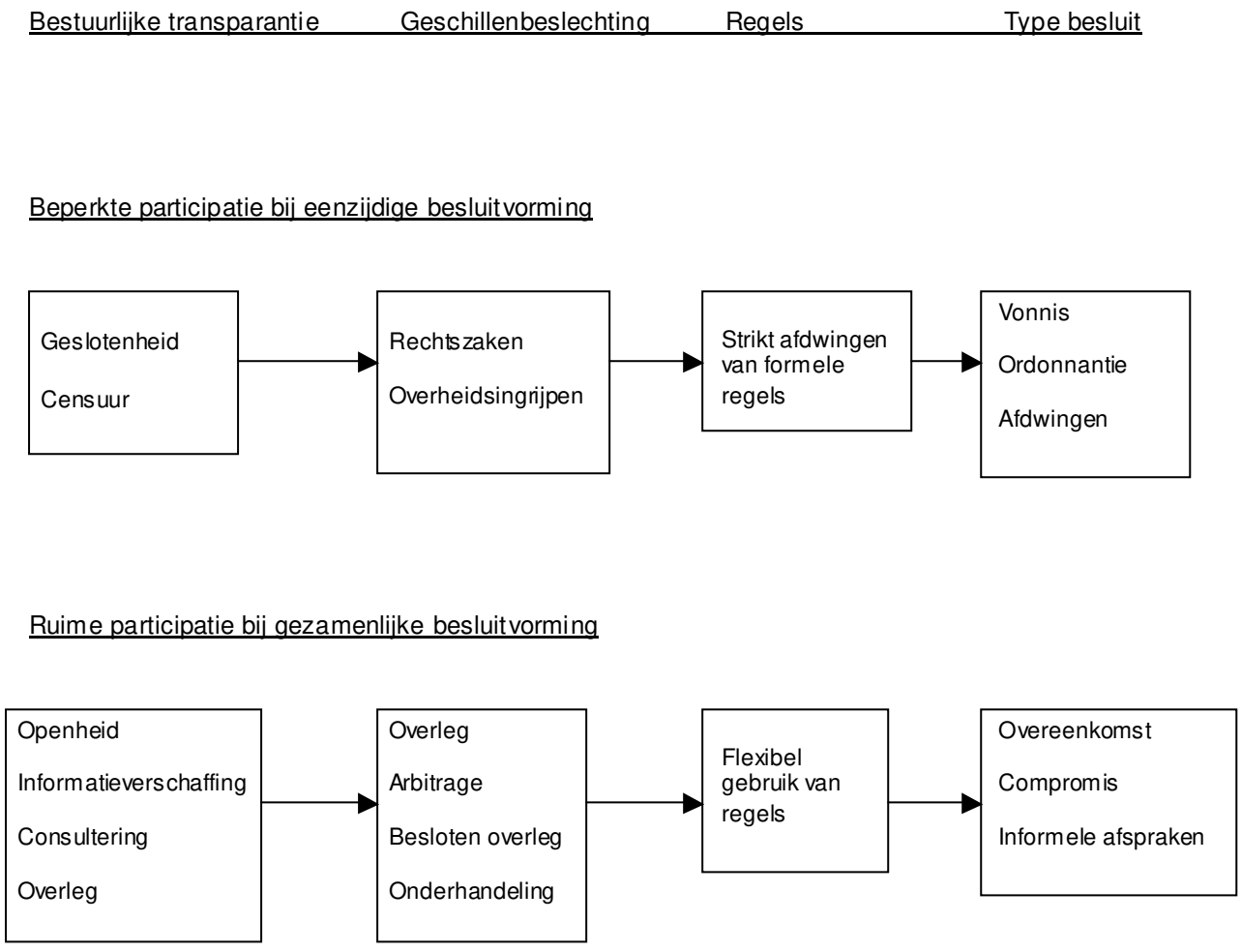
Beide casestudies, van Bunschoten en Mastenbroek, bestaan uit drie delen. Daarvan wordt in het eerste deel de ontstaansgeschiedenis beschreven, het type waterhuishouding, de

[86] Bieleman (2008) *Boeren in Nederland*, 210-211, 218-219.
[87] Rommes (1997) 'Onder de Republiek (1581-1780). Werken op het platteland', 184-185; Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 315.
[88] Prak (2002) 'The politics of intolerance', 174.
[89] Prevenier (1972) *Ambtenaren in stad en land*; Prak (2010) 'The Dutch Republic as a Bourgeois Society', 127.
[90] Fritschy (2003) 'A "financial revolution" reconsidered'.
[91] Schöffer (1991) *De Lage Landen 1500-1780*, 269-316; Vries, de; Woude, van der (1995/2005) *Nederland 1500-1815,* 257-258, 786-790. Zanden, van; Leeuwen, van, 'Persistent but not consistent'.
[92] Vries, de; Woude, van der (1995/2005) *Nederland 1500-1815*, 270-275; Bieleman (2008) *Boeren in Nederland*, 226.

economische belangen, de belangen en bevoegdheden in het waterbeheer en de aanloop naar het heemraadsbestuur van Bunschoten (hoofdstuk 2) en het polderbestuur van Mastenbroek (hoofdstuk 5). Vervolgens komen de ontwikkelingen in de interlokale waterschapsbesturen in de zeventiende en achttiende eeuw aan de orde. In het tweede deel worden de grondbezitsverhoudingen en andere belangen in de polders beschreven, de dagelijks gang van zaken in het waterbeheer en de bevoegdheden van het waterschapsbestuur. Deze bieden een context voor de uitwerking van de ontwikkelingen in de representatie, die op basis van achtergrondgegevens over de bestuurders en de bestuurlijke politiek worden geïnterpreteerd (hoofdstuk 3 over Bunschoten en hoofdstuk 6 over Mastenbroek).

Het derde deel behandelt de mate van participatie in de besluitvorming aan de hand van een aantal kwesties of conflicten. Nagegaan wordt hoe besluiten werden gevormd en wat dit zegt over wie er in de besluiten participeerden. De besluitvorming wordt in verband gebracht met de representatie en de toestand in de waterstaat (hoofdstuk 4 over Bunschoten en hoofdstuk 7 over Mastenbroek). In het laatste hoofdstuk worden de bevindingen met elkaar vergeleken en volgt de conclusie.

{Schema 1-1. Kenmerken participatie in de besluitvorming}



2 Bunschoten – De aanloop naar het heemraadschap van de zeedijken (tot 1603)

2.1 Inleiding

'.... *Ik Jacob van Zuylen van Nyvelt, Maarschalk van Amersfoort en van Eemland, doen kond alle luyden, soo als ik een seggen aangenomen heb als een Overman, naar uytwysinge eens compromisse daar af gemaakt, besegelt metter Stads zegel van Amersfoort, over alle goede burgeren en ondersaten, die geland ofte geërft zyn onder den Spakenburgsen dyk, ende daaronder beëbben en bevloeyen mogen na der ouder gewoonte op die een zyde, en die de stad van Bunschoten met hare burgeren en ondersaten bezegelt hebben, [en] op die andere zyde, daar die Stad van Utrecht haar transfixbrief door gestoken hebben met haar Stad zegel over haar burgeren en ondersaten, die geland zijn onder de Spakenburgse dyck, in den gerechte van Bunschoten, Zeldert, boven en beneden, Duyst, Hair ende Eemland, en elks met haar toebehoren, mede gegaan en getreden zyn, in alsulck geblyf, als den openen brief bezegelt is*....'[1] Op 2 augustus 1467 werd na een arbitrageprocedure een compromis vastgelegd, waarmee een periode van vele 'differenten' tussen de ingelanden aan de kust en de ingelanden in het achterland werd afgesloten.[2] De onenigheden gingen over het onderhoud van de zeedijk bij Spakenburg in polder Bunschoten. De procedure was ingewikkeld en er waren veel partijen in betrokken. In de onderhandelingen moest hulp aan dijkplichtige ingelanden in Bunschoten worden uitgeruild tegen het opgeven van een stuk onafhankelijkheid. De bijstandsplichtige landen verlangden namelijk een recht van toezicht op de dijk.

In deze casestudie wordt het dijkbeheer langs de kust van het poldergebied Eemland besproken. De veranderingen in het dijkbeheer hadden consequenties voor de representatie van belangengroepen. Het bovenstaande stuk is een typisch voorbeeld van een compromis dat werd bereikt na onderhandelingen tussen ingelanden met tegengestelde belangen. Wat daarvan de achtergronden waren, wordt in dit hoofdstuk behandeld.

Aanvankelijk bestonden de polders uit gemeenschappen van boeren, die hun middelen van bestaan met elkaar gemeen hadden. Van meet af aan maakte waterbeheer een onderdeel van hun bedrijfsvoering uit. De boeren die land langs de kust bezaten onderhielden een zeedijk. Naarmate het dijkonderhoud moeilijker en kostbaarder werd, hadden zij vaker bijstand van omringende landen nodig. Hierdoor raakten diverse belangengroepen in

[1] *Groot Placaatboek van de Staten 's Lands van Utrecht*, 1729, boek II, nr. VI, f. 52; geblyf: afspraak of verbintenis (Middel Nederlands Woordenboek).
[2] *Groot Placaatboek*, nr. V en VI, f. 51-53.

het dijkbeheer betrokken, die op zeker moment inspraak verlangden in hoe de dijken moesten worden beheerd.

Polder Bunschoten maakt deel uit van een laag weidegebied ten noorden van Amersfoort, Eemland genaamd, en ligt langs de kust van de voormalige Zuiderzee. Eemland wordt aan de westzijde begrensd door de hoger gelegen zandgronden van het Gooi, Soest en Baarn; aan de zuidzijde door de uitlopers van de Utrechtse Heuvelrug en Amersfoort en Leusden en meer oostwaarts door de kustpolder Arkemheen, die in provincie Gelderland ligt. Vanaf de late middeleeuwen werd bescherming tegen de toenemende golfslag van de Zuiderzee een belang dat steeds meer landerijen in Eemland aanging. De Bunschoter buitenwaterkering had een lengte van 10 kilometer en bestond uit twee dijken. De ene dijk liep vanaf Spakenburg naar het oosten en heette de Spakenburgerdijk, later de Veendijk. De andere dijk liep vanaf hetzelfde punt naar het westen en werd de Veldendijk genoemd. Polder Bunschoten, genoemd naar het belangrijkste stadje dat erin lag, was verantwoordelijk voor het beheer van de zeedijk. Het vissersdorp Spakenburg was de tweede woornkern in het gebied. Het oppervlak van de polder bedroeg ruim 1800 hectare.[3] De polders die mettertijd gingen bijdragen aan het onderhoud van de zeedijk lagen ten zuiden van Bunschoten: Duist, De Haar, De Slaag, Over- en Neerzeldert, De Hond en de Nieuwelanden (zie afbeelding 2-1).[4] Het latere bestuur noemde die de buitenpolders. Deze benaming zal in de casestudie worden aangehouden. Het oppervlak van de buitenpolders bedroeg ongeveer 1755 hectare. Tezamen met Bunschoten was dat een kleine 3600 hectare.

{Afbeelding 2-1, kaart Bunschoten en de buitenpolders (kaart van Jan van den Noort)}

De geschiedenis van het Bunschoter dijkbeheer kan dus worden ingedeeld in twee periodes, die in drie delen (hoofdstukken 2, 3 en 4) zullen worden behandeld. In dit hoofdstuk komt de eerste periode aan de orde vanaf de ontginningsperiode sinds ongeveer 1000 n.C. tot aan de oprichting van het heemraadschap van de Bunschoter zeedijken in 1603. De tweede periode omvat de ontwikkelingen van het heemraadschap van 1603 tot omstreeks 1780 en komen in de hoofdstukken 3 en 4 aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt de representatie belicht en in hoofdstuk 4 de participatie in besluitvorming. In dit hoofdstuk wordt dus de aanloop naar het Bunschoter heemraadschap beschreven waarbij aandacht wordt

[3] Dit totaaloppervlak is gebaseerd op gegevens uit dijkomslagregisters en resolutieboeken; het gaat in dit geval om een indicatie van het landbouwareaal. Inclusief drassig en buitendijks land kan het polderoppervlak groter zijn geweest. GA, AHB inv. nr. 287-290. Leggers van de dijkgelden tussen 1565 en 1782, zie voor andere bronvermeldingen bijlage A-3.

[4] Over- en Neerzeldert waren tot 1492 één polder; vanwege een wijziging in het afwateringscircuit was geen sprake meer van een gezamenlijk waterpeil en werd de polder opgesplitst naar twee waterbeheerseenheden. Polder Eemland viel onder het rechtsgebied van het stadje Eembrugge en had een dijk langs de Eem te onderhouden. Deze polder droeg incidenteel bij aan de zeedijken, maar werd later niet opgenomen in de structurele bijstandsplicht. Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving Hoogland.

besteed aan de vroege geschiedenis van Eemland, het type waterbeheer en de landbouw-economische belangen (paragraaf 2.2). Hiermee wordt de context geboden waarbinnen de ontwikkelingen in de waterhuishouding worden geplaatst (paragraaf 2.3). Bunschoten en de buitenpolders hadden niet dezelfde prioriteiten in het waterbeheer. Om de uiteenlopende standpunten over de dijkzorg te kunnen volgen, wordt het een en ander toegelicht over de wijze waarop dijken werden onderhouden en over de inhoud van het middeleeuws dijkrecht (paragraaf 2.4) en hoe het toezicht tot en met de vijftiende eeuw werd georganiseerd (paragraaf 2.5). Door veranderingen in het dijkonderhoud en de organisatie van het toezicht ontstond in de zestiende eeuw een interlokaal samenwerkingsverband dat zich stapsgewijs in een zelfstandig bestuursorgaan ontwikkelde met gezagsbevoegdheden over de zeedijk, het heemraadschap van de Bunschoter Veen- en Veldendijk (paragraaf 2.6).

2.2 De vroegste geschiedenis van Eemland

Bij de eerste kwesties over het dijkonderhoud stonden twee belangengroepen, voornamelijk boeren, tegenover elkaar: enerzijds de ingelanden die dijk op hun land langs de kust onderhielden en anderzijds alle overige ingelanden van Bunschoten en de verder weggelegen polders. De boerengemeenschappen in de buitenpolders hadden het minst met de zeedijken van doen, want zij zaten er het verst vanaf. Omdat zij een andere ontstaansgeschiedenis dan de boerengemeenschap in Bunschoten hadden, viel sociale betrokkenheid in het dijkbeheer niet te verwachten.

2.2.1 Natuurlijke omstandigheden en het waterbeheer in de ontginningsfase

Het komvormige Eemgebied was onderdeel van een groot veenlandschap, doorsneden met vele stroompjes waarin zich een zoetwatermeer vormde, het Almere. Het moerasland werd omgeven door hoger gelegen beboste zandheuvels, waarop zich in de tiende eeuw de eerste bewoners vestigden.[5] De gemeenschappen van de buitenpolders ontstonden op zandheuvels aan de zuidelijke rand van het veenmoerasgebied en Bunschoten ontstond meer noordwaarts in het veen.

In de tiende eeuw behoorde het westelijke deel van het zandheuvelgebied tot het domein van de Karolingische vorsten. Het was leengoed van een klooster te Elten (Duitsland). Vanuit de zandheuvels werd akkerland in cultuur gebracht.[6] Toen de Karolingische

[5] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 15, 18, 21, 233.
[6] Het klooster te Elten was in 968 gesticht voor adellijke dames door graaf Wichman van Hamaland, die leenman was van Otto I; de dochter van Wichman werd hiervan de abdis. Van het zuiden naar het noordwesten waren dat Coelhorst, Hogerhorst, Krachtwijk, Hamelenberg, Netelenberg, Wolkenberg, Grimmestein, Bloemberg, Zonne en Spijckmansland. Voorts had het hoeven in Soest en in de omgeving van Nijkerk. Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 18, 21-23, 27. Hamaland was een vroeg middeleeuws bestuursgebied, een gouw, aan de oosterzijde van de IJssel- en de Rijnoevers dat reikte tot in het Munsterland.

macht verzwakte, kwam Eemland onder invloed van de bisschoppen van Utrecht.[7] In de elfde eeuw vestigde zich vanuit de Utrechtse kloosterorganisatie Sint-Salvator (later Oudmunster) een abdij op een zandheuvel aan de Leusder zijde van het Eemmoeras. De abdij werd de Hohorst (de Heiligenberg) genoemd. In deze fase was nog geen sprake van georganiseerde ontginningen onder leiding van de overheid.[8] Dat was wel het geval in de twaalfde eeuw. De bisschop van Utrecht trok hiertoe boeren of *locatores* (ontginningsondernemers) van elders aan. Volgens Van der Linden vond bij ontginningen die op initiatief van de overheid werden ondernomen, overdracht plaats van landsheerlijke grondrechten middels een *cope*-contract.[9] In ruil daarvoor betaalden de nieuwe gerechtigden jaarlijks een bescheiden bedrag aan *recognitiegeld* aan de landsheer als teken van erkentelijkheid en verbintenis tot trouw en belastingplicht. Er zijn aanwijzingen dat de bisschop van Utrecht ontginningen op vergelijkbare wijze onder *cope*-contracten organiseerde in Eemland.[10] Dit valt te herkennen aan de strookvormige verkaveling. Uit de ontginningseenheden vanaf de omringende zandheuvels ontstonden zo de buitenpolders Duist, Calveen, Nieuwland, Zeldert, De Haar en De Slaag.

Temidden van de ontginningen ontstond het stadje Amersfoort. Deze nederzetting lag bij een voorde, een doorwaadbare plaats tussen de hogere zandgebieden van Utrecht en die van de Veluwe. In een tijd dat Eemland nog uit onbegaanbaar veenmoeras bestond, was dat een belangrijke locatie. De bisschop van Utrecht wilde als landsheer controle over dit verbindingspunt en vestigde er daarom een domeinhof. In de elfde en twaafde eeuw breidde de bewoning van Amersfoort zich vanaf de zandheuvel Hoogland, dat drie meter boven de zeespiegel lag, geleidelijk uit richting de voorde. Door haar hogere ligging bleef Amersfoort eeuwenlang een toevluchtsoord voor geërfden, die vandaaruit naar buiten trokken om het land te bewerken.[11] In de poldertjes Haar en Duist woonden zodoende maar weinig mensen. Dat Amersfoort haar wortels in Hoogland had, blijkt uit de namen van invloed-

[7] Het wereldlijk bestuursgebied werd het bisdom van Utrecht het Sticht genoemd. Dekker et al. (1997) *Geschiedenis van de provincie Utrecht*, 7.

[8] De ontginningen vanuit de heuvels nabij Leusden verliepen over een periode van ongeveer 50 jaar (1000-1050). De abdij Hohorst werd gesticht door een kleine groep Utrechtse kloosterlingen, die zich als heremieten wensten terug te trekken in de wildernis. Hun ontginningsactiviteiten hingen samen met de opbouw van hun gemeenschap. Bisschop Ansfried steunde hen met schenkingen uit reeds bestaande goederen uit zijn privébezit en oud kerkelijk goed van het bisdom. De ontgonnen gronden die de kloosterlingen aan dit bezit toevoegden, werden achteraf door de bisschop bevestigd. Broer (2007) *Utrechts oudste kloosters*, 10, 38-44. Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 27-28.

[9] Dit type overdracht bleek mede uit verkavelingspatronen en kavelmaten van landerijen in het gewest Holland. Linden, van der (1956) *De cope.*

[10] Dekker en Mijnssen-Dutilh toetsten gegevens over grondbezitsrechten in Eemland naar analogie van Van der Lindens onderzoeksmethode. Zij concludeerden dat bij landerijen nabij Hoogland (de Haar) van zulke cope-contracten sprake moest zijn. Als aanwijzing hiervoor noemen zij de tiendenbetalingen uit deze landerijen, geregistreerd in de bisschoppelijke administratie. Dekker en Mijnssen-Dutilh (1995) *De Eemlandtsche Leege Landen*, 21-24, 53-56, 81. In Amersfoort doen enkele namen van oude invloedrijke families, zoals Van Ommeren en Westrenen, vermoeden dat de bisschop ook vergunningen verleende aan boeren of locatores van elders.

[11] Dekker en Mijnssen-Dutilh (1995). *De Eemlandtsche Leege Landen*, 82.

rijke Hooglandse families die lange tijd deel uitmaakten van het stadsbestuur.[12] Het is aannemelijk dat deze families in de dertiende eeuw banden hadden met de bisschop en een rol speelden bij de verlening van het stadsrecht aan Amersfoort in 1259. Dit stadsrecht betrof een privilege voor de bouw van een versterkte stad. De bisschop had hierin een belang, wegens de strategische ligging nabij de grens met Gelre. In 1337 verkreeg de stad van bisschop Jan van Diest een eigen kapittel, een kerkelijk bestuurscollege, verbonden aan de Sint-Joriskerk, wat de centrumfunctie van Amersfoort benadrukte. Daaropvolgend sloten Amersfoort en de gewestelijke hoofdstad Utrecht een verbond van onderlinge bijstand.[13]

Het landschap rond Bunschoten kenmerkt zich eveneens door de strokenvormige verkaveling. Ruizendaal leidde uit de bisschoppelijke belastingadministratie af, dat de dertiende eeuwse ontginningen in dit veengebied eveneens onder een *cope*-contract plaatsvonden.[14] Vanaf de zeezijde werd ook nog land bijgewonnen uit aanslibbingen. De weilanden die hieruit ontstonden, *meden* of *maatlanden* genoemd, werden onder de boeren verdeeld en waren dus eveneens particulier eigendom. Zolang de grond nog te zacht was, konden de boeren het land nog niet met sloten of palen begrenzen. Daarom werd het weidegebruik verdeeld in het aantal stuks vee, naar rato van de aanspraak die ieder op het slibgebied had. Dit was niet hetzelfde als het gezamenlijk gebruik van meenteweiden, die rondom een dorp of stad lagen.[15] In de zomermaanden bevorderde de aanslibbing grasgroei en daarmee de hooiproductie. De eerste dijkjes waren laag en enkel in de zomer nodig om de weiden droog te houden. Deze situatie hield met name bij de Veldendijk lang stand. De zomerdijkjes werden door de grondeigenaren zelf aangelegd en onderhouden, evenals de sloten waardoor het overtollige water kon weglopen. Aanvankelijk werd zulk dijkwerk niet anders gezien dan als een seizoensafhankelijk onderdeel van het landbouwbedrijf, er woonden immers geen mensen. Rond 1300 ontstond voor het eerst behoefte aan stukken permanente dijk langs de Zuiderzeekust en de Eem ter bescherming tegen het buitenwater.[16]

Over de ontginning rond Bunschoten bestaan verschillende interpretaties onder de even verschillende disciplines. Op basis van geschreven bronmateriaal concludeerde de

---

[12] Dekker (2000) *Een zeer oud en voomaam college*. Zie voor de samenstelling van het stadsbestuur vanaf 1377: Rootselaar, van (1878). *Amersfoort, 777-1580*. 2 dln Amersfoort, passim.
[13] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 31, 61; Kemperink en Elias (red) (2009) *Bruit van d'Eem*, 'Inleiding', 11; Kemperink (2009) 'Amersfoort tot 1579. De nederzetting tot het eind van de dertiende eeuw', 52-71. Het kapittel bestond uit een college van kanunniken die bij de bisschoppelijke domkerk hoorden en namens het bisdom de wereldlijke goederen beheerden.
[14] De ontginningen verliepen in drie opeenvolgende fasen, afgaande op de vermelding van drie kopers- of familiegroepen en het eveneens voorkomen van drie tiendblokken. Ruizendaal (1987) *Bunschoten. Een rechtshistorisch en institutioneel onderzoek*, 69-70.
[15] Meenteweiden waren eigendom van het collectief van een dorps- of stedelijke gemeenschap. De m(h)een of het maatland was weideland dat vanaf een aangroeiende sliblaag langs de kust uit zee was gewonnen en op zeker moment met dijkjes werd ingelast in het particuliere bezit. Vanaf dat moment werd het eigendomsrecht vastgelegd. Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 35-40.
[16] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 54.

historicus Mijnssen-Dutilh dat het poldergebied van Bunschoten door ontginningen vanaf een hoger gelegen zandheuvel moest zijn ontstaan, waarop ontginners zich hadden gevestigd, en dat het riviertje de Eem een eindpunt vormde voor het afvoerwater van het ontgonnen land. De historisch-geografen Vervloet en De Bont stellen dat de Eem juist het beginpunt was van de ontginningen, die niet in laagveen plaatsvonden maar in een gebied met hoogveenkussens. Het veenland werd in cultuur gebracht door haaks op de Eem parallelle sloten te graven, waarlangs het overtollige water naar de rivier werd afgevoerd. Hierbij zou de woonkern van Bunschoten oorspronkelijk aan de Eem hebben gelegen en bij de latere ontginningen zijn opgeschoven in oostwaartse richting.[17] Het onderzoek van de archeologe Van den Ende (2016) wees uit dat er geen resten van bewoning op de huidige locatie van Bunschoten uit de periode vóór 1300 bestaan. Van een hogere zandheuvel, aantrekkelijk genoeg om een gemeenschap op te doen vestigen, zou evenmin sprake zijn. Zij concludeerde dat Bunschoten niet het resultaat was van een opschuivende woonkern, maar van een bisschoppelijk plan. Dit baseert Van den Ende op het gegeven dat hier tussen 1275 en 1294 al een kerk bestond en op het patroon van de straten en de plaats van de poorten. Ook de ringwal kwam in deze periode tot stand, die nog steeds naar het verleden van Bunschoten als een middeleeuws vestingstadje verwijst.[18] Het kerkelijk bestuursrecht was er inderdaad eerder dan het stadsrecht, want dat werd pas vermoedelijk tussen 1335 en 1355 werd verleend.[19] Het wereldlijk bestuursgebied van Bunschoten kwam dus ongeveer een eeuw later tot stand. De verschillende uitkomsten en discussies over het verre verleden van Bunschoten zijn wetenswaardig, omdat het voedsel geeft aan de hypothese dat er een verwantschap bestaat tussen de gemeenschaps- en bestuursvormen van de dorpen langs de Eem en Bunschoten. Beide gemeenschappen behielden namelijk een lange traditie in de coördinatie van het waterbeheer vanuit het dorpsbestuur, in tegenstelling tot de meer zuidelijke buitenpolders.

2.2.2 Belangen

Het polderland rond Bunschoten bestond uit weilanden. Hierop ontwikkelde zich commerciële vetweiderij ten behoeve van vleesconsumptie. De economische belangen betroffen hoofdzakelijk het veeteeltbedrijf en het land waarop dit geschiedde. Voor boeren was land bedrijfskapitaal en voor andere grondeigenaren was het een bron van renten, pacht of opbrengsten uit verkoop. De belangen in het waterbeheer betroffen enerzijds bescherming

[17] Wouda (2008) 'Boeren op het moer of blij met de klei?'; Mijnssen-Dutilh (2014) 'Een discussie met twee historisch-geografen'; Bont, de; Zeiler; Mijnssen-Dutilh; Borger (2014) 'Ontginning Eemmoeras, Discussiedossier'.
[18] Ende, van den (2016) 'De lege stad', 139-144.
[19] Niekerken, van (1987) 'Het geslacht Saab te Bunschoten', kolom 130. Uit 1383 bestaat een document van dit stadsprivilege, waarschijnlijk omdat bisschop Floris van Wevelinckhoven toen de stadsrechten van Bunschoten herbevestigde. Maris (1947) Eemnes. *Rechtsgeschiedkundige ontwikkeling*, 75.

tegen wateroverlast en anderzijds bevloeiing met water om het land te bemesten. Deze twee belangen stonden wel eens met elkaar op gespannen voet.

In Bunschoten was veel land vrij bezit van boeren. Hierdoor overheersten hun belangen. De landsheer bezat hier geen eigen landerijen. Het overheidsbelang bleef dus beperkt tot het heffen van landsheerlijke belastingen. Tussen de graaf van Holland en de bisschop van Utrecht deden zich enkel wat territoriale schermutselingen voor bij aanspraken op aangeslibt land in de monding van de Eemrivier en op stukken land waarvan de rechten op belastingheffing niet duidelijk waren.[20] Voor de nabije steden en de landsheer waren de belangen in de infrastructuur van het vervoer over water en land groter dan die in het polderland. In de veertiende eeuw trachtte de bisschop van Utrecht, Jan van Arkel, de bevolking aan zich te binden door overlandse verbindingen tussen Baarn en Bunschoten te verbeteren en stadsrechten te verlenen aan de dorpen langs het traject, zoals Baarn, Eemnes, Eembrugge en Bunschoten.[21] De bisschop verwierf Eemnes en Eembrugge om na de aanleg van een brug over de Eem aldaar tolgelden te kunnen heffen.[22] Evenzo had Amersfoort belangen in de Eem, die enerzijds als transportkanaal diende en anderzijds als uitwateringskanaal.

2.3 De waterhuishouding

De waterhuishouding werd op twee manieren geregeld: door sloten en weteringen voor de afvoer van overtollig water en door waterkeringen – binnen- en buitendijken – om instromend water tegen te gaan. De intensivering van het waterbeheer had verschillende oorzaken.

Eemland bestond uit veengrond die langs de rivieroever en de kust met kleiafzettingen vermengd was.[23] De wateroverlast hing samen met de kwetsbaarheid van veengronden toen die voor landbouwdoeleinden werden aangewend. Naarmate de ontginningen vorderden, trad er inklinking van de bodem op. Hierover bestaan geen exacte gegevens.[24] Eind twaalfde eeuw lag het maaiveld nog boven de zeespiegel op een hoogte van naar schatting 2,80 meter +NAP. De ontginningen waren toen nog niet voltooid. Hoewel van veengronden in Holland bekend is dat die per eeuw één meter inklonken, vermoedt Wouda (2008) dat dit proces in Eemland trager verliep. Dit baseert hij op het feit dat in polder Neerzeldert niet eerder dan in 1492 een poldermolen werd geplaatst. Pas in 1654 werden daar een paar molens aan toegevoegd.[25] Hoewel poldermolens noodzakelijk werden als de

[20] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 50-53.
[21] Later ook aangeduid als Eemnes-Buitendijks.
[22] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 50-53; Kemperink en Elias (red) (2009) *Bruit van d'Eem*, 'Inleiding', 48; Alberts (2009) 'Amersfoort tot 1579. Het bedrijfsleven',102-107, 115, Alberts (2009) 'Amersfoort tot 1579. Externe politieke ontwikkelingen', 127-128.
[23] Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst Delft (1989) *Beschrijving van de provincie Utrecht*, 13.
[24] Volgens landmetingen had het maaiveld rond 1962 een hoogte van 0,2 en 0,4 meter onder het NAP rond Bunschoten, en 1 meter +NAP rond Hoogland. Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB.
[25] Wouda (2008) 'Boeren op het moer of blij met de klei?, 54-55.

afwatering door sloten niet meer voldeed, werden die pas geplaatst in tijden van economische voorspoed en als er veel kapitaal beschikbaar was. De relatie tussen het maaiveld en de molens is dus betrekkelijk.

Een andere oorzaak van wateroverlast op de weilanden was de neerslag die vanaf de Utrechtse heuvelrug toestroomde. Veel regenwater vloeide samen in de grachten van Amersfoort en werd als drink- en spoelwater gebruikt door de stadsbevolking en de nijverheid. Vandaaruit werd het door het riviertje de Eem, richting de Zuiderzee afgevoerd. Het regenwater sleurde veel zand mee, waardoor de waterlopen regelmatig moesten worden uitgebaggerd.[26] Door de commerciële turfontginningen in Veenendaal sinds 1550, nam de hoeveelheid afvoerwater sterk toe.[27] Dit verergerde de drainageproblematiek in Eemland.

De toename van dijkbreuken werd veroorzaakt door de zich uitdijende Zuiderzee. In de twaalfde eeuw vormde de kustlijn langs de Noordzee een verbrokkeld geheel, doordat die op diverse plaatsen was doorgebroken ten gevolge van stormvloeden. Hierdoor ontstonden de Waddeneilanden. Gaandeweg sleten de openingen tussen de eilanden zodanig uit, dat het zeewater in steeds grotere hoeveelheden de Zuiderzee instroomde en daar een sterke komvormige stroming veroorzaakte. De grote getijdeverschillen tussen eb en vloed drongen tot aan de kusten van de binnenzee door. Harde wind stuwde de golfslag en daarmee het waterpeil extra op.[28] In de loop van de zestiende eeuw waren de stromingen al zo sterk dat het zeewater bij stormvloed kon worden opgestuwd tot twee meter boven het Amsterdams Peil. Dit leidde regelmatig tot dijkbreuken en watersnood, met als gevolg dat de zeedijken herhaaldelijk moesten worden versterkt en verhoogd.[29] Ter voorkoming van overstromingen door oplopend zeewater in de Eem, werd het uitbaggeren van dit riviertje een belang dat ook de polderbewoners steeds meer aanging.[30]

Een korte samenvatting

Eemland was een moerasgebied dat in de loop van de tiende tot de veertiende eeuw tot landbouwgrond werd omgevormd. Dit geschiedde in twee ontginningsfases, die de belangenverdeling in het Eemlands poldergebied bepaalde. Ten zuiden nabij Amersfoort vormden zich lokale gemeenschappen, die vanuit de omringende zandheuvels de eerste akkerlanden aanlegden. Het noordwestelijke deel van het gebied werd in hoofdzaak door

[26] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 98.
[27] Onder invloed van de urbanisatie en de toenemende vraag naar energie, ontwikkelde zich in de zestiende eeuw naast kleinschalige particuliere veenontginningen de grootschalige veenontginning in compagnievorm. Rond 1550 verleende keizer Karel V een octrooi aan de Antwerpse ondernemer Gilbert van Schoonbeke voor een turfwinningsproject nabij Veenendaal. In eerste instantie was dit bedoeld om aan de vraag naar brandstof in Antwerpen te voldoen. In deze compagnie hadden burgers uit Utrecht, Rhenen en Amsterdam een aandeel. De steden Utrecht en Amersfoort profiteerden van de turfwinning, omdat de vraag naar brandstof voor de nijverheid en in het bijzonder de brouwerijen ook daar toenam. Stol (1990) *De veenkolonie Veenendaal*; Alberts (2009) 'Amersfoort tot 1579. Het bedrijfsleven', 104-105; Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 96-98.
[28] Dam van (1998) *Vissen in veenmeren*, 94.
[29] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 97, 130.
[30] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 111, 114, 118, 129, 144, 155.

centraal georganiseerde ontginningen ontwikkeld, waaruit zich vrije boerengemeenschappen vormden.

In de vijftiende en zestiende eeuw kreeg het Eemgebied met afwateringsproblemen te maken. Dit kwam niet alleen door inklinking van het veenland ten gevolge van de landbouw, maar ook door turfwinningen in Veenendaal. Nieuwe sloten, weteringen en binnendijkjes werden aangelegd. Eind vijftiende eeuw werd aan het waterbeheer een poldermolen toegevoegd. Aanvankelijk volstonden langs de kust zomerdijkjes als onderdeel van het seizoensgebonden weidebedrijf. Langzamerhand ontstond er steeds meer wateroverlast ten gevolge van een zwaardere golfslag van de Zuiderzee en de inklinking van het land. Deze problemen moesten worden opgelost, omdat de economische belangen groot waren. De belangen betroffen met name de bevordering van de ossenweiderij en de behoefte aan investeringen in landbouwgronden door stedelingen. Daarom moest er worden geïnvesteerd in zwaardere dijken.

2.4 Het waterbeheer, in bijzonder het dijkonderhoud

2.4.1 Toenemende dijkzorg in Bunschoten

Langs de kust werden twee stukken zeedijk, de Veendijk en de Veldendijk, onderhouden. Dit werd aanvankelijk gedaan door de grondeigenaren die de dijk op of tegen hun land aan hadden liggen. In dit stadium was de onderhoudsplicht nog een particuliere aangelegenheid van grondeigenaren met gedijkt land.[31] De andere grondeigenaren met landerijen verderop in de polder hadden niets van doen met het dijkonderhoud. Op of naast hun land lag immers geen dijk. Veroorzaakte een overstroming schade op gedijkt land, dan werd deze als bedrijfsrisico beschouwd. Naarmate het water bij stormvloeden over een groter gebied schade aanrichtte, werd de dijk het belang van steeds meer ingelanden achter de dijk.

De eerste problemen deden zich voor bij de Veendijk. Hier bestond de bodem voornamelijk uit veenzand, wat makkelijk wegspoelde bij golfslag en inklonk door landgebruik. In de vijftiende eeuw waren de dijkbreuken zo ernstig en traden die zo veelvuldig op, dat een nieuwe, verzwaarde inlaagdijk meerdere keren noodzakelijk werd.[32] Om niet nog meer weideland in te leveren, werd de Veendijk in 1554 over 50 roeden (185 meter) met een paalscherm versterkt.[33] Dergelijke paalversterkingen bestonden uit een gesloten rij houten palen of balken, meestal van de grove den (grenen), waarachter de ruimte werd opgevuld met sparretakken, riet of puin. Een palendijk kon uit meerdere rijen bestaan,

[31] De grondeigenaren met dijk tegen hun land aan werden ook wel aangelanden genoemd. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 9. Aangelanden waren als stemgerechtigde grondeigenaren eveneens ingelanden. Ter voorkoming van misverstanden, wordt in deze studie de term aangelanden niet gehanteerd. In plaats hiervan spreken we van particulieren met gedijkt land of particuliere onderhoudsplicht of dijkplicht.
[32] Als definitie voor een inlaag of inlaagdijk noteerde Beekman: 'een dijk die aangelegd wordt achter een dijksvak dat men vreest niet lang meer te kunnen houden en die met beide einden aan den ouden dijk aansluit.' Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 880-887.
[33] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 80.

omdat houtwerk periodiek moest worden vervangen. De palendijk vormde dus een kostbaar onderdeel van het dijkbeheer.[34] Afbeelding 2-2 betreft een hedendaagse reconstructie van een paalversterking in de Veldendijk. Bij deze dijk kwam een paalversterking pas in 1613 aan de orde.[35] Dat kwam doordat hier kleizand tegen de kust aan slibde, afkomstig van de wateruitstroom bij de monding van de Eem. In de veertiende eeuw lag langs dit kustdeel enkel een zomerkade. Tegen het einde van de zestiende eeuw werd voor de Veldendijk steeds meer buitendijks land weggeslagen.[36] Sindsdien werd verzwaring van deze dijk eveneens noodzakelijk.

Doordat de omstandigheden van de Veen- en Veldendijk verschilden, maakten de dijken met betrekking tot de organisatie van het onderhoud een verschillende ontwikkeling door. Aanvankelijk werden beide dijkdelen door de particulieren met gedijkt land onderhouden. Voor het bijwerken of ophogen van het dijklichaam haalden zij aarde van hun eigen land. Waren er materialen nodig als hout, wilgentenen of riet, dan schaften zij dat uit eigen middelen aan. Deze gang van zaken was meestal vastgelegd in het dijkrecht. Een boer had geluk als hij op zijn land slechts een laag stuk zomerdijk hoefde te onderhouden. Maar had hij gedijkt land langs een kust of oever, waar zware golfslag of hoog water schade kon aanrichten, dan vormde het onderhouds- en herstelwerk een zware last die het boerenbedrijf de das kon omdoen. In het bijzonder vormde het aardhalen een grote schadepost. Daarom groeven de grondeigenaren de aarde bij voorkeur van buitendijks land af. Naarmate de beschermende functie van de zeedijk belangrijker werd, kwam aan het afgraven van buitendijks land een grens. Het aardhalen werd zodoende een kwestie die overheidsbemoeienis vergde in de vorm van vergoedingsprocedures voor het gerechtshof dan wel in de vorm van regulering van locaties waar buitendijks wel en niet aarde mocht worden gegraven.[37] Andere lasten die steeds zwaarder op het boerenbedrijf met dijkland drukten, waren arbeidsuren en overige materialen. Omdat boeren onmogelijk hun eigen landbouwgronden konden blijven afgraven en al helemaal geen dijkstukken van paalversterkingen konden bouwen noch betalen, nam hun behoefte aan bijstand van andere ingelanden toe. Hiervoor moesten regelingen worden getroffen.

[34] Schrickx (2016) 'Tot behoud van stad en vaderland', 92-94.
[35] Zie ook Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 199.
[36] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 57, 169.
[37] Aan het aanwijzen van ander binnen- of buitendijks land om te vergraven werkte het gerecht van Bunschoten niet altijd graag mee. In 1535 leidde dat tot een advies per ordonnantie van Karel V. In de 17e eeuw mocht voor de Veldendijk geen buitendijks land meer afgegraven worden, tenzij het echt niet anders kon. In 1616 werd door de Gedeputeerde Staten bevestigd dat de Veldendijk enkel voor dijkreparaties buitendijks land kon afgraven, maar niet voor herstel van wegen of huiswerven achter de dijk. Voor de Veendijk mocht het buitendijks aardhalen weer wel. In Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 86, 105; Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB; *Groot Placaatboek*, nr XII, f. 58-59.

2.4.2 Het middeleeuwse dijkrecht

Het recht op bijstand en de plicht tot bijstandsverlening werden in de middeleeuwen vastgelegd in het dijkrecht. Het dijkrecht was een door de landsheer geauthoriseerd document, vaak een charter, met formele afspraken tussen ingelanden en nabije overheden over het toezicht op het onderhoud en herstel van dijken. Het voordeel van dit recht was dat er een zekere garantie werd geboden voor het behoud van have en goed. Het nadeel voor de grondeigenaar met gedijkt land was dat de bijstand enkel van toepassing was in noodgevallen en dus van incidentele aard was. De verderafgelegen landen waren niet erg gemotiveerd om mee te betalen aan dijkherstel omdat zij, zoals gezegd, de schade als een particuliere bedrijfsaangelegenheid van een ander beschouwden. Dit argument werd echter steeds minder houdbaar, naarmate de achterlanden meer belang kregen in een solide buitenwaterkering.[38] De duur en de achtergronden van de weerstand tegen een structurele bijstand, varieerden overigens per gebied. Van Tielhof (2015) noemt verscheidene factoren, zoals de lengte van de dijk in relatie tot het achterland, het bestaan van rechten op aanwas van aanslibbend buitendijks land, de economische draagkracht van ingelanden, de mate van monetarisering in het poldergebied en de rol van de overheid.[39] Werd er bijstand verleend, dan volgde daaruit op zeker moment dat de particuliere dijkplichtigen hun dijken niet meer naar hun eigen believen konden onderhouden. Hierin voorzag het dijkrecht door taken en bevoegdheden te beschrijven inzake het toezicht op het reguliere dijkonderhoud. Dit soort bevoegdheden konden niet worden verkregen zonder een inbedding in het overheidsgezag, vandaar dat de charters werden getekend door een landsheer. Dit had echter consequenties voor de particuliere vrijheid van de ingelanden, zowel de dijkplichtige als de bijstandsplichtige. Aan de instelling van het dijkrecht gingen zodoende vele overwegingen en onderhandelingen vooraf. Wilden ingelanden een dijkrecht laten bevestigen, dan moest de *status* van die dijk erkend zijn, namelijk dat het een dijk betrof die een belangrijke beschermingsfunctie had voor het gemene land. Het dijkrecht werd over het algemeen op dijken gevestigd die langs grote rivieren en zeekusten lagen. Zowel de status van de dijken als de inhoud van het dijkrecht vormden in Bunschoten kernpunten in de onderhandelingen ter verbetering van het dijkbeheer.

Voor een beter begrip van het proces van gemeenmaking en de veranderingen in de representatie is het van belang om het basisprincipe in het dijkrecht inzichtelijk te maken. Dit basisprincipe bestond uit drie procedures. De eerste betrof het reguliere onderhoud, de tweede de bijstandsplicht bij de aanleg van een nieuwe dijk meer landinwaarts, *inlaagdijk* genoemd, en de derde het dichten van dijkgaten na een doorbraak. Elk waterschap vulde de basisregels aan met andere afspraken, aangepast aan de specifieke omstandigheden in het

[38] Tielhof, van (2015) 'Forced solidarity', 328-329, 344.
[39] Tielhof, van (2015) 'Forced solidarity', 337-344.

gebied.[40] Ten aanzien van het reguliere dijkonderhoud was het oudste gebruik dat de onderhoudsplicht op het land rustte waarop of waaraan een dijkstuk lag en niet op de persoon van een eigenaar. Het onderhoud geschiedde in natura. Als een dijkplichtige eigenaar de lasten aan dijkonderhoud niet meer kon dragen, dan kon hij een aanspraak doen op het recht van abandon, het opgeven van zijn bezittingen in het rechtsgebied met betrekking tot zijn dijkplicht. Dit wordt ook wel *spadesteking* genoemd, wat verwijst naar een ritueel aan de dijk waarmee een verzoek tot abandon werd ingewilligd.[41] Het kwam voor dat een dijkplichtige bij een schouw niet meer kwam opdagen. Een voortvluchtige grondeigenaar kon echter niet worden aangesproken. Dit probleem werd opgelost door de eigenaren van zeven naburige landen op te roepen om te getuigen wie de eigenaar van het verlaten dijkland was. Door middel van de zogenaamde *zeventuig* werd de eigenaar van het dijkland opgespoord om verantwoordelijk te worden gesteld voor het achterstallig onderhoud. Bleef de dijkplichtige onvindbaar, dan werd de eerstvolgende verantwoordelijke de vorige eigenaar van het land. Raakte de zoektocht naar nog eerdere eigenaren op een dood spoor, dan moesten de naburige landen het verlaten land, inclusief de dijkzorg op zich nemen.[42] De zeventuig kwam in het waterschapsreglement terecht vanuit het bestaande gewoonterecht en werd al voor andere doeleinden op voortvluchtige leden uit een gemeenschap toegepast.[43]

De tweede procedure betrof het aanleggen van een *inlaagdijk*. De ingelanden van verderaf gelegen landen moesten aan dit kostbare en arbeidsintensieve project bijdragen. De bijstandsplicht werd als een incidentele aangelegenheid beschouwd. Het nieuwe dijktraject werd eerst *geslagen*, dit wil zeggen in stukken verdeeld over de bijdragende ingelanden. De bijdrage geschiedde proportioneel naar draagkracht, aanvankelijk in natura (arbeid en materiaal) en later veelal in geld.[44] Was de nieuwe inlaagdijk langer dan de vorige dijk, dan sloot de onderhoudsplicht vaak niet meer goed aan bij de oorspronkelijke situatie. In dat geval werd de reguliere onderhoudsplicht die op het land rustte vervangen door een onderhoudsplicht die over grondeigenaren uit een groter gebied achter de dijk werd verdeeld. Dit betekende dat een particuliere onderhoudsplicht, die aanvankelijk onderdeel was van het boerenbedrijf, overging op een gemeenschappelijke onderhoudsplicht. Hierdoor kwam de onderhoudsplicht los te staan van het gedijkte land en werd die gekoppeld aan het grondbezit van meer ingelanden achter de dijk. De dijken werden ingedeeld in vakken, waarbij elke onderhoudsplichtige ingeland een vak kreeg toegewezen naar

[40] Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 418.
[41] Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 56, 1502-1503.
[42] Linden, van der (1977) 'Zeventuig', 24; Spek, Zeiler, Raap (1996) *Van de Hunnepe tot de zee*, 237-238. Was het land van niemand, dan viel het terug aan de landsheer. De zeventuig moest erin voorzien dat dit niet te snel gebeurde. De dijklasten moesten zolang mogelijk door particulieren gedragen worden, omdat de landsheer deze lasten er niet graag bij kreeg.
[43] Goede et al (1982) *Het Waterschap, recht en werking*, 24.
[44] De overgang van bijdrage in natura naar geld verschilde per gebied in de Lage Landen.

rato van zijn grondbezit.[45] Omdat het bezit van een boerenhuishouding in hoeven werd uitgedrukt, werd de taakverdeling *verhoefslaging* genoemd.[46] Daarna werd een deel van de landen die op basis van het dijkrecht bijstand hadden verleend permanent dijkplichtig. Moest een dijk wederom worden verlegd, verzwaard of verlengd, dan werd die opnieuw verhoefslaagd, meestal over een nog groter areaal van het achterland. Hoe een verhoefslaging werd ingevoerd of herverdeeld, varieerde per regio. Deze kon betrekking hebben op een stuk inlaagdijk, maar ook op een heel dijktraject.[47] Werd in de loop der tijden het verhoefslaagde dijkonderhoud onuitvoerbaar, dan werden dijkdelen of gehele dijken *gemeen gemaakt*.[48] In het laatste geval werd het onderhoud volledig uitbesteed door een waterschapsbestuur, dat tevens bevoegd was om hiervoor op continue basis omslaggelden te innen.[49] Veranderingen van dijkplicht naar verhoefslaging en gemeenmaking hadden consequenties voor het toezicht en dus de representatie en zelfs de representatievorm. Wie op structurele basis bijdrageplichtig moesten worden en recht op toezicht kregen, was meestal een punt van dispuut en onderhandeling.

De derde procedure, het dichten van dijkgaten, werd van kracht in noodsituaties, wanneer zich dijkbreuken voordeden. Men sprak van een *wade* (*waal, wiel, weel*) als een stuk dijk geheel was weggeslagen. In dat geval waren alle grondeigenaren en de hoofden van andere huishoudens in een omliggend gebied, zo groot als maar nodig was, oproepbaar als *waal-* of *wadeplichtigen*.[50] De ingelanden, hoofden van huishoudens of andere leden van een gemeenschap die bij watersnood moesten komen opdagen, werden tezamen het

---

[45] De hoefslagen werden gemarkeerd door houten paaltjes. Hiervan bestaan afbeeldingen uit latere tijden. Dit laat zich verklaren uit het feit dat latere paaltjes van steen werden gemaakt, waardoor hiervan een aantal de tand des tijds heeft doorstaan. Op deze paaltjes werden later nummers aangebracht die gekoppeld konden worden aan gegevens op waterstaatskaarten. Zie bijvoorbeeld Bemmel, van (2009) *De Lekdijk van Amerongen*, 142, 155-156.

[46] Monté Ver Loren, de; Spruit (1982) *Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie*, 68. Hoppenbrouwers (1992) *Een middeleeuwse samenleving*, 110-119. Zie ook hoofdstuk 5.

[47] Bemmel van (2009) *De Lekdijk van Amerongen naar Vreeswijk*, 54. Omdat de omstandigheden van dijken en grondeigenaren veranderlijk waren, werden de dijkslagen periodiek bemeten. Bij de Lekdijk geschiedde dit om de tien jaar. Dito, 102-118.

[48] Beekmans definiëring van gemeenmaking: 'de overgang van het oude stelsel van onderhoud, nl. dat van verhoefslaging, tot het nieuwe waarbij de onkosten voor de dijken, enz. over de dijkplichtige gronden werden omgeslagen en het onderhoud, herstel enz. 'uit één hand', nl. door het bestuur werd verricht. Gemeenmaking bracht dus altijd mee het onderhoud uit één hand, niet omgekeerd. De bedoelde overgang had hier vroeger daar later, meest in de 17e eeuw en later plaats'. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 668.

[49] Gemeenmaking vond niet alleen bij dijken plaats, maar bij alle waterstaatswerken die niet meer op particuliere basis konden worden onderhouden. Voorbeelden van gemeenmakingen in Rijnland: Tielhof, van; Dam, van (2006) *Waterstaat in stedenland*, gemeenmaking van boezemwerken: 103-104, gemeenmaking van de Spaarndammerdijk: 144-151.

[50] De waalplicht was overal in de Lage Landen gangbaar. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1681-1683, 1686, 1688, 1693. Voor een beschrijving van de waalplicht in het middeleeuwse dijkrecht: Zie bijvoorbeeld de dijkbrief van bisschop Guy van Avesnes voor de IJsseldijken in Salland uit 1308. Voor transcriptie, zie Spek, Zeiler, Raap (1996) *Van de Hunnepe tot de zee*, 236, nr 10; Voorbeelden elders: *Groot Placaatboek*, nr III, 21 maart 1436, f. 2-3, Uitspraak en ordonnantie over het onderhoud van de Diemerdijk (de Zuiderzeedijk bij Amsterdam). In het Scheldegebied kreeg de waalplicht al vroeg een monetaire vorm met een extra eenmalige grondbelasting, waarbij verschillende tarieven gehanteerd werden voor overstroomde en niet overstroomde landen. Augustyn, Beatrijs (1992) *Zeespiegelrijzing, transgressiefasen en stormvloeden in maritiem Vlaanderen tot het einde van de XVIde eeuw*, 532-535.

dijkleger genoemd.[51] Zij kwamen met spades aan de dijk om te helpen met het aarde opwerpen tot het gat was gedicht 'tot een tonne boven die groensweerdt' (ongeveer een voet boven het waterpeil). Daarna mochten de wadeplichtigen weer naar huis en namen de particulieren met gedijkt land of later de verhoefslaagde ingelanden, de dijk terug om die op eigen kosten af te maken. Was het dichten van een gat niet haalbaar of onderhoud van een bestaande dijk door de slechte conditie zinloos, dan werd besloten tot het leggen van een inlaagdijk (tweede procedure). De bijdragen van de bijstandsplichtige landen bestonden uit arbeid of geld. Aanvankelijk was geld nodig om aarde te kopen, later kwamen hier de kosten voor uitbesteding bij. De materiaalkosten bleven in principe voor de dijkplichtigen.

De drie procedures golden voor de meeste dijkreglementen in de Lage Landen en waren eveneens van toepassing in het Zuiderzeegebied.[52] Het dijkrecht vormde hierdoor een belangrijk referentiepunt voor toezichthoudende instanties, hetzij het lokale bestuur, hetzij het dijkbestuur. Het gold als een uitgangspunt voor andere dijkbrieven, akkoorden, compromissen en ordonnanties, die eveneens door overheden werden bekrachtigd.[53] De regels uit het dijkrecht werden meestal opgenomen in het lokale gewoonterecht.

De oudste dijkbrieven van het Utrechtse bisdom waarvan een volledige tekst bekend is, stammen uit het einde van de dertiende en het begin van de veertiende eeuw. Zij hadden veelal betrekking op de grote rivieren. Blijkens een brief van bisschop Guy van Avesnes uit 1307, bestond er voor de zeedijken langs de Zuiderzee eveneens een dijkrecht. In de brief werd gemeld dat de kustdijken een variatie aan reglementen kende. Ter voorkoming van misverstanden die daarvan het gevolg waren, was voortaan het dijkrecht van kracht.[54] In het reglement voor het algemene waterbeheer, dat onder de Costumen van Bunschoten viel, werden afspraken uit het dijkrecht opgenomen. Het vastleggen van afspraken uit het dijkrecht in andersoortige formele documenten was in deze regio gebruikelijk.[55]

2.4.3 Dijkrecht en *free riding*

Eind veertiende, begin vijftiende eeuw moet er vaker bijstand zijn gevraagd, blijkens het feit dat zich een weerstand onder de bijstandsplichtige landen aftekende. Het meewerken

[51] Over het dijkleger: Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 371-375; in provincie Utrecht: Bemmel, van (2009) *De Lekdijk van Amerongen naar Vreeswijk*, 49-50.
[52] Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 392-430.
[53] Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 321-323. In het noordelijk deel van Nederland boven de rivieren waren waterstaatsregels aanvankelijk onderdeel van landkeuren. In Holland en Utrecht bestond al begin dertiende eeuw een zelfstandig gewoonterecht voor de waterstaat. Goede et al (1982) *Het Waterschap, recht en werking*, 23-24.
[54] *Groot Placaatboek*, f. 1. Fransen (2011) *Dijk onder spanning*, 13.
[55] Blijkens een overgeleverde versie van de costuymen van Bunschoten uit 1570. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 322, 397, 1693.

aan een inlaagdijk kon voor bijstandsplichtigen een flinke aderlating betekenen. Werden bijstandsplichtigen daarna wederom met een verzoek om bijstand geconfronteerd, dan ontstond onder hen twijfel of de dijk na hun bijdragen wel goed was onderhouden en of er geen misbruik van de bijstandsplicht – dus van het dijkrecht – werd gemaakt. Kennelijk bestonden er redenen om te vrezen dat gedijkte landen het onderhoudswerk zouden laten schieten en op bijstand na een dijkbreuk gingen speculeren. Het scheelde een particuliere ondernemer een hoop tijd en geld, als hij voor zijn onderhoud van gemeenschapsbijdragen kon profiteren. In sociale en economische studies wordt dit verschijnsel een vorm van *free riding* genoemd. Dit kwam ter sprake in het debat over de 'tragedy of the commons' (zie Inleiding).[56]

Op een zeker moment eisten de bijstandsplichtige ingelanden het recht om te laten verifiëren of de dijkbreuk het gevolg was van nalatig onderhoud. Er werd een procedure geïntroduceerd om vast te stellen of een dijk goed of slecht was onderhouden. Dijkstukken werden daarna gekwalificeerd als *geloofde* (goed onderhouden) of *gelaakte* (slecht onderhouden) dijk.[57] Werd slecht dijkonderhoud aangetoond, dan achtten de bijstandsplichtige landen zich niet verplicht tot bijstand naar het dijkrecht. De procedure tot het kwalificeren van dijken als geloofd (goed onderhouden) of gelaakt (slecht onderhouden) was tot 1467 van toepassing op de Bunschoter zeedijken.[58]

De dijken konden dus niet meer vrijblijvend, naar goeddunken van de particulieren met gedijkt land worden onderhouden. Zij werden verplicht om hun dijk op orde te houden. Om die reden werden in Utrecht de gedijkte landen met recht op bijstand naar dijkrecht aangeduid als *onvrij* en de landen die niet dijkplichtig waren als *vrij*. Naarmate het dijkbehoud lastiger werd, kon de landsheer de bepalingen rond onvrije landen verzwaren. Bijvoorbeeld door alle goederen van een eigenaar met gedijkt land, ook als die elders lagen, opeisbaar te maken als hij zijn plicht had verzaakt.[59] Het onderscheid tussen onvrije landen met dijklast en vrije landen (zonder dijklast) kwam ook elders in dijkreglementen voor.[60]

2.5 Toezicht op het waterbeheer – dorpsgerechten en polderbesturen

Door het ontginningsverleden en de bisschoppelijke politiek ontwikkelde zich in het noordwestelijke deel van Eemland een ander bestuurlijk netwerk dan in het hogergelegen zuidoostelijke deel nabij Amersfoort. De wijze waarop het toezicht op het waterbeheer werd geregeld verschilde eveneens. Dit betekende dat de belangen in de waterstaat op

[56] Ostrom (1990). *Governing the commons*.
[57] Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 309, 1686, 1688.
[58] Vgl: Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1693.
[59] *Groot Placaatboek*, nr III, 21 maart 1436, f. 2-3, Uitspraak en ordonnantie over het onderhoud van de Diemerdijk.
[60] Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, over dijkplicht en vrije landen: 381-391.

verschillende manieren werden vertegenwoordigd. Werd de schouw (het toezicht) uitgevoerd door een dorpsbestuur, dan hadden degenen die tot schepenen waren gekozen daarover iets te zeggen. Dit waren meestal wel grondeigenaren, maar niet per se de grondeigenaren aan de dijk. In het dorpsbestuur konden leden zitten die weinig of geen land hadden. Werd de schouw verricht door een waterschapsbestuur, bijvoorbeeld een polderbestuur, dan hadden alleen de grondeigenaren zeggenschap over het waterbeheer. Zij lieten zich door heemraden vertegenwoordigen, grondeigenaren die op basis van een bepaald grondbezitscriterium zitting kregen in het bestuur. Als de schouw door een polderbestuur werd geregeld, hoefde dat niet te betekenen dat de schouwtaak uit een dorpsbestuur verdween. Aanleidingen om naast een lokaal waterstaatstoezicht een interlokale waterschapsorganisatie op te richten, waren meestal de noodzaak tot waterstaatswerken die te omvangrijk en te kostbaar waren voor een lokale gemeenschap, of als het waterbeheersgebied niet samenviel met dat van het lokale gerecht.

In Bunschoten viel het toezicht op het waterbeheer, evenals in de dorpen langs de Eem, onder het dorpsbestuur. Hiervoor werden de schout en een paar schepenen aangewezen. De verkiezing van de schepenen voor de waterstaat was zodoende onderdeel van de jaarlijkse verkiezingen voor het hele dorpsbestuur.[61] De lokale schouw betrof over het algemeen alle waterstaatswerken en de overige infrastructurele werken in het gerecht, die tezamen *banwerken* werden genoemd.[62] De schepenen voerden de schouw drie maal per jaar: in mei, op 24 juni (Sint-Jan) en op 10 oktober (Sint-Victor). Bij de schouw legden zij nalatige dijkplichtigen vermaningen of boetes op. De schout liep mee en was bevoegd de boetes te innen en het pandrecht uit te oefenen. Het pandrecht was de bevoegdheid om de goederen van nalatige onderhoudsplichtigen in beslag te nemen en te doen verkopen.[63]

Ten zuiden van Bunschoten lagen diverse kleine poldertjes van ingelanden wiens landerijen onder meerdere gerechten vielen. Hier werd het toezicht niet door een lokaal bestuur geregeld maar door zelfstandige polderbesturen. Hiervoor kozen de ingelanden uit hun midden heemraden. De verkiezingen van de heemraden van de buitenpolders vonden in dezelfde tijd en op dezelfde locatie plaats.[64] Zij werden elk jaar gehouden op Sint-Pietersstoeldag (Sanct Petri ad Cathedram), 22 februari, in de Sint-Joriskerk te Amersfoort.

---

[61] In Bunschoten werd jaarlijks op driekoningen (6 januari) een nieuw stadsbestuur gekozen. Dit bestuur bestond uit twaalf schepenen en negen raden. De inrichting van het lokale bestuur was vergelijkbaar met andere stadjes langs de Eem: de helft van de schepenen werd jaarlijks vervangen. Maris (1947) *Eemnes*, 75, 64.

[62] GA, AHB Besoigneboeken, inv. nr. 39, resolutie 16 mei 1611; inv. nr. 40, resolutie 1 juli 1628 en 12 juni 1634; inv. nr. 41, resoluties 1642, f. 21, 23 en 22 juni 1644; inv. nr. 43, resoluties 14 dec 1666, f 77v en 8 mei 1667; Registers van resoluties, inv. nr. 45, resolutie 19 juli 1741.

[63] Maris (1947) *Eemnes. Rechtsgeschiedkundige ontwikkeling*, 65. Oorspronkelijk lag het pandrecht bij de schout, de lokale beambte die gezag namens de landsheer, hier de bisschop van Utrecht, uitoefende. Later werd het pandrecht ook aan waterschappen verleend, dat meestal door een dijkgraaf werd uitgeoefend. In Bunschoten was het pandrecht op de Veen- en Veldendijk aan de schout verleend, blijkens een overeenkomst over het dijkbeheer uit 1501. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1275-1276, 1278.

[64] Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving Hoogland.

De meeste polders hadden vier heemraden en de kleinste polders twee. In een polder met vier heemraden, kozen de ingelanden jaarlijks vier kandidaten, waaruit twee nieuwe heemraden werden benoemd, die de twee langstzittende heemraden van het lopende bestuur vervingen. Het was, evenals in de lokale gerechten, niet gebruikelijk dat een polderbestuur geheel werd vervangen, omdat dit ten koste ging van de continuïteit in het waterbeheer. Formeel werd daarom een zittingsperiode van twee jaar afgesproken.

De verkiezingsprocedures van de nieuwe heemraden varieerden onder invloed van verschillende omstandigheden, zoals de omvang van een polder, het aantal ingelanden en de nabijheid van een overheidsinstantie van waaruit het toezicht en de beboetingsprocedures werden geregeld. Zo trad in de kleine polders De Hond en Overzeldert van de twee heemraden de langstzittende af en werd uit de ingelanden door loting een nieuwe aangewezen. In de Haar droegen de ingelanden, volgens de landbrief voor de Lodijk van 1545, vier gekozen kandidaten voor aan de schout van De Haar, de maarschalk van Eemland of anders het Hof van Utrecht, die uit de kandidaten twee heemraden benoemden. Hiërarchisch gezien stond de maarschalk tussen de schout en het gewestelijk hof in en oefende namens de landsheer de rechtsmacht uit in een district. Elders werd deze beambte ook wel baljuw of drost genoemd.[65] In latere tijd hielden de ingelanden onder elkaar een loting om een aantal kiezers te selecteren, die op hun beurt twee heemraden kozen. Er bestonden varianten op deze procedure. In Neerzeldert kwam de polder onder toezicht van een schout uit de jurisdictie van Hoogland. In De Slaag, een polder langs de Eem ontstaan uit drie kleine ontginningen, was de situatie weer anders. Deze viel namelijk niet onder een nabij lokaal gerecht. Hier werden jaarlijks vier heemraden benoemd, twee heemraden door de ingelanden, één door de bisschop en één door de heer van Abcoude. Blijkbaar hadden de laatste twee zelf rechten in de polder, of vertegenwoordigden zij anderen. Toen de bisschop en de heer van Abcoude het sturen van heemraden begonnen te verzuimen, benoemden de Staten van Utrecht twee heemraden. De ingelanden zelf kozen jaarlijks drie heemraden. Voor de schouw en uitvoer van het toezicht werd gebruikgemaakt van de schout die de bisschop voor de toenmalige buurpolder Zeldrecht (tot 1492) had aangesteld.

2.6 Representatie en ingelanden – van dorpsbestuur naar dijkbestuur

Aan de oprichting van het heemraadschap van de Bunschoter zeedijken in 1603, gingen in de vijftiende en zestiende eeuw diverse stappen vooraf. Deze worden aan de hand van schouwbrieven en andere documenten nader belicht. Soms kwamen er nieuwe afspraken tot stand na een conflict en in een paar andere gevallen waren zij het resultaat van overheidsbeleid. De vraag is wie er in zulke processen in de besluitvorming participeerden en op welke manier. Welke problemen in het dijkbeheer werden daarmee opgelost? Deden

[65] Monté Ver Loren, De; Spruit (1982) *Hoofdlijnen*, 146.

zich daarna veranderingen voor in de representatie? In de ontwikkeling kunnen twee fases worden onderscheiden. In eerste instantie hadden onderhandelingen en besluitvorming betrekking op incidentele bijstand volgens het dijkrecht. Daarna waren ze gericht op het zoeken naar structurele oplossingen. Dit leidde tot andere uitkomsten. De twee fases liepen voor de Veendijk en Veldendijk niet synchroon. In tabel 2-1 wordt een overzicht van veranderingen in het dijkbeheer van beide dijken gegeven, die hierna worden behandeld.

>> { Tabel 2-1, Ontwikkeling organisatie van het dijkbeheer in Bunschoten. }

2.6.1 De overgang naar een hoefslagstelsel

Begin vijftiende eeuw trachtten de bijstandsplichtige landen vrijstellingen te verkrijgen voor de afspraken in het dijkrecht. In deze tijd werden de Veendijk en de Veldendijk beide onderhouden door particulieren met gedijkt land en hielden de schout en schepenen van het gerecht Bunschoten toezicht op het onderhoud. Het dijkrecht was hier van toepassing, evenals de clausule dat de bijstand afhing van geloofde en gelaakte dijkstukken.[66]

Door een stormvloed in 1409 was de Veendijk, toen nog Spakenburgerdijk genoemd, voor het merendeel weggespoeld. De burgers en ingelanden van de verder-afgelegen landerijen in of rond Amersfoort, Eembrugge, Over- en Nederzeldert, De Haar en Duist hadden bijstand verleend om een nieuwe inlaagdijk 'te slaan voor die Zee tot Spakenburg om nootswille ons lants'. Na deze aderlating troffen zij een regeling met de bisschop van Utrecht, Frederik van Blankenheim, waarmee zij voor eeuwig werden vrijgesteld van de bijstandsplicht.[67] In de regeling bevestigde de bisschop dat de ingelanden van Eemland hun bijstand geheel uit liefde en medeleven hadden gegeven en *niet van rechtswege*. Deze opmerking wijst erop dat de ingelanden het dijkrecht niet of niet meer van toepassing achtten op de Veendijk. Dat een landsheer zulke vrijstellingen verleende, kwam ook elders voor. De argumenten van de bijstandsplichtige ingelanden waren dezelfde en zullen hebben samengehangen met de behoefte aan zelfbescherming tegen de economische schade voor hun eigen huishoudens.[68] Echter, het kan niet worden uitgesloten dat hun verzoek mede samenhing met een reactie op *free riding* onder de dijkplichtigen.

In 1421 was de schade langs de kusten in Holland en Utrecht door een zware stormvloed, de Sint-Elizabethsvloed, enorm. Dit maakte bemoeienis van de landsheerlijke overheden weer noodzakelijk. Ten aanzien van de Diemerdijk had de bisschoppelijke overheid van Utrecht zich nogaleens afzijdig gehouden.[69] Dit kan ook het geval zijn geweest bij de Bunschoter zeedijk. Wel is van bisschop Rudolf van Diepholt een brief uit 1433

[66] Vgl: Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1693.
[67] Brief van Frederick van Blankenheym, Bisschop te Utrecht, aangaande den gemaakten Spakenburgsen Zeedyck, in dato den 5 April MCCCCIX. *Groot Placaatboek*, nr I, f. 49.
[68] Tielhof, van (2015) 'Forced solidarity', 328-329.
[69] Fransen (2011) *Dijk onder spanning*, 56.

bewaard, waarin hij de vrijstelling van de bijstandsplichtigen herbevestigde en aankondigde dat de onderhoudsplicht voor de Veendijk voortaan was 'geheerd' aan het land van Bunschoten.[70] Dit hield in dat de Veendijk over alle ingelanden van Bunschoten was verhoefslaagd. Voorts bepaalde de bisschop dat de Bunschoter schout en schepenen erop moesten toezien dat de dijk in de toestand bleef, zoals die in 1409 was opgemaakt. Als het dorpsbestuur de schouwtaak niet naar behoren vervulde, waren de buitenpolders bevoegd om uit de omliggende gerechten afgevaardigden aan te wijzen die aan de Veendijk zouden komen schouwen. Het uit ingelanden samen te stellen schouwcollege kreeg tevens de bevoegdheid om slecht onderhouden dijkdelen te laten repareren 'op des lants cost, daar die dyk op geheert is en op den derden penning meer'. Dit betekende dat alle kosten werden verhaald: de reparatiekosten, inclusief de kosten voor de hele procedure.[71] In 1435 bevestigde de bisschop van Utrecht in een nagezonden brief de afspraken uit 1409 en 1433, dat de heerplicht van de burgers en buitenpolders was overgedragen aan de ingelanden en ingezetenen van Bunschoten, en derhalve aan het gemene land van Bunschoten, en dat de andere landen van de bijstandsplicht naar dijkrecht waren vrijgesteld.[72] Toch hadden landen met verhoefslaagde dijken normaliter recht op bijstand volgens het dijkrecht. Zo was het ook in andere gebieden van de Nederlanden gesteld.[73] Het zou kunnen dat de maatregelen het gevolg waren van de uiteenlopende achtergronden van de Bunschoter gemeenschap en hun zuiderburen. In ieder geval kan de fysieke afstand tussen Amersfoort en Bunschoten (meer dan 10 kilometer) het toezicht van de niet inwonende ingelanden van Bunschoten hebben bemoeilijkt en de lokale schouw hebben aangezet tot een slapper toezicht en coulance jegens dorpsgenoten.

In de tweede helft van de vijftiende eeuw deden zich toch weer problemen voor met het lokale toezicht op de Veendijk. Dit hing samen met het feit dat veel Bunschoter ingelanden niet meer op het platteland maar in de buitenpolders of in de stad woonden. De Bunschoter schout en schepenen hadden geen vat op de afwezige grondeigenaren die op moesten komen voor hun hoefslagplicht. Herhaaldelijk maakten zij afspraken met het stadsbestuur van Amersfoort om onder hun burgers de Bunschoter ingelanden onder druk te zetten.[74]

---

[70] ....'soo sullen wy den dyck heeren op die lande van Bunschoten, alsoo dat zy den dyck voort[aan] holden ende maken sullen tot eeuwigen dage toe....' *Groot Placaatboek*, nr II en III, f. 50; Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 76. Het *heren* van een dijk wil zeggen dat dijkvakken door een lokale schout en schepen of heemraad toegewezen werden aan meer ingelanden binnen de lokale gemeenschap. Hoppenbrouwers (1992) *Een middeleeuwse samenleving*, 115, 576.

[71] *Groot Placaatboek*, nr II, f. 50. Op de totale kosten van de uitbesteding werd nog eens 50% van dat bedrag extra verhaald (verhoogd met de derde penning meer) ter vergoeding van de uitgaven en moeiten door de andere ingelanden gedaan. Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB.

[72] *Groot Placaatboek*, nr IV, f. 50.

[73] Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1681; Tielhof, van; Dam, van (2006) *Waterstaat in stedenland*, 144-151; het dijkrecht van Salland, zie hoofdstuk 5.

[74] Dit is gebleken uit raadsbesluiten van 1436 tot 1439, 1458 en 1459. Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 80-81, 85. De stad oefende ook druk uit door ingelanden formele verklaringen over hun onderhoudsplicht vast te laten leggen. Zie bijvoorbeeld een certificaat uit 1459. Hierin legden ingelanden met land in

Maar toen het dijkonderhoud veeleisender werd, bleek deze maatregel niet afdoende. Op hun beurt hadden stedelijke grondeigenaren weinig zicht op pachters, voorzover met hen was afgesproken dat zij de dijkplicht op zich zouden nemen. Ten gevolge van nalatig onderhoud werd de dijk zo slecht, dat er weer een nieuwe inlaag nodig was, wat tot veel 'twist en scheel' leidde.[75]

Het conflict dat in 1467 werd beslecht had een intern en extern aspect. Het interne aspect was dat de onderhoudsplichtige ingelanden van Bunschoten met elkaar onenigheid hadden over de uitvoering van de hoefslagplicht. Het externe aspect was dat er toch weer bijstand van de buitenpolders moest worden gevraagd om een nieuwe inlaagdijk te kunnen aanleggen. Om dit probleem op te lossen werd een commissie van acht 'seggers' benoemd, vier burgers uit Utrecht, één burger uit Utrecht namens de stad Amersfoort en drie afgevaardigden van Bunschoten. De commissie kwam er niet uit en verzocht de maarschalk van Amersfoort en Eemland, Jacob van Zuylen van Nyvelt, om arbitrage. Op 2 augustus 1467 volgde de arbitrale uitspraak die werd bekrachtigd door de bisschop van Utrecht. In de bijgevoegde overeenkomst werd evenwel gesproken van een compromis, waarmee de ingelanden wilden aangeven, dat zij de problemen zelfstandig en gezamenlijk hadden opgelost en daartoe vrijwillig een bemiddelaar hadden aangewezen.[76] Zo hielden alle partijen de eer aan zichzelf. Intussen had de maarschalk datzelfde jaar een verordening uitgevaardigd, waarin hij een einde maakte aan het onderscheid tussen *geloofde* en *gelaakte dijken*. Hiermee haalde hij de angel uit het conflict, waardoor het compromis een kans van slagen kreeg.

In het compromis werd de organisatie van een groot verbeteringsproject beschreven. De dijk moest qua hoogte en zwaarte 'even goed' worden als de Gelderse dijk en daarop aansluiten. Om vast te stellen waar de nieuwe inlaag nodig was, dienden de ingelanden van Bunschoten op een afgesproken dag naar de dijk te komen om aan te wijzen hoe die het beste kon lopen. Hieruit blijkt dat zij de gelegenheid kregen tot inspraak. Kwamen zij niet opdagen, dan hakten de maarschalk en de vertegenwoordigers van de ingelanden uit Utrecht en Amersfoort zelf de knoop door. Voorts werd overeengekomen dat de kosten voor het materiaal en het kopen van land om aarde vanaf te halen zouden worden verdeeld over de ingelanden van Bunschoten en de buitenpolders. Een nieuwe ontwikkeling was dat er een aparte kas voor de Veendijk werd ingesteld, die beheerd zou worden door het Bunschoter gerecht. Hierin stortten de buitenpolders een borg. Voorzover het land niet was afgegraven voor de opbouw van het dijklichaam, kwamen de opbrengsten uit de verhuur of verkoop van hooi ten gunste van de dijkkas. Twee 'gedeputeerden' kregen de bevoegdheid om een uitzetting te doen naar rato van het grondbezit van ingelanden,

---

Bunschoten, van wie er een aantal in de buitenpolders woonden, onder ede een verklaring van hun hoefslagplicht af. *Groot Placaatboek*, nr IV, 50-51.

[75] *Groot Placaatboek*, nr V (1467), f. 51.

[76] Vermoedelijk werden de stukken van deze procedure pas in 1532 geregistreerd in de nieuwe landsheerlijke administratie van Karel V. *Groot Placaatboek*, nrs V en VI, f. 51-53.

dammaat-dammaten gelijk. De ene gedeputeerde haalde het geld op in de buitenpolders, en de andere in Bunschoten.[77]

Voor de nieuwe inlaagdijk werd opnieuw een verhoefslaging geregistreerd, naar rato van het grondbezit van de Bunschoter ingelanden. Om het reguliere onderhoud beter te laten verlopen, werden de schouwregels aangescherpt. De bevoegdheid tot het schouwen, beboeten, en de aanbesteding berustte nog steeds bij de Bunschoter schout en schepenen. Indien de dijkdelen niet binnen veertien dagen werden gerepareerd, nam de maarschalk de procedure en de aanbesteding over tegen de totale kosten met een opslag van 50 procent als boete en ter vergoeding voor de kosten en moeite van de uitbesteding.[78] En als de maarschalk niet binnen een periode van veertien dagen een grondeigenaar kon aanhouden, dan kregen de gemene geërfden een bevoegdheid van de Staten van Utrecht om via de maarschalk een opsporing en vervolging in te zetten in het gehele gewest van Utrecht.[79] Niet alleen werd daarmee het afdwingen van de dijkplicht gegarandeerd, maar werd het ook mogelijk om ingelanden die niet kwamen opdagen over een groter rechtsgebied te kunnen opsporen en vervolgen.

In 1467 was het aardhalen voor dijkherstel een hoofdpunt van onderhandeling. Voorheen konden bijstandsplichtige landen volgens het dijkrecht verlangen dat aarde uit het land van de dijkplichtigen werd gehaald. Per 1433 was de situatie echter veranderd. Door de verhoefslaging losten de Bunschoters in eerste instantie hun waterstaatsproblemen zelf op. Dit betekende ook dat de aarde van meer landen kon worden gehaald. De overeenkomst van 1467 laat zien dat bijstand aan polders die hun eigen problemen trachtten op te lossen onderhandelbaar was. Al zou aardhalen altijd wel een strijdpunt blijven.

In deze periode was de Veldendijk nog steeds een zomerdijk die door de *onvrije* landen werd onderhouden, ofwel door de particulieren met gedijkt land. Dit betekende dus dat de Veldendijk onder het dijkrecht viel.[80] Voor de *vrije* landen (hier bedoeld: zowel de overige ingelanden van Bunschoten als die van de buitenpolders) had dit als voordeel dat zij enkel incidenteel bijstand hoefden te verlenen.

2.6.2 De overgang naar een zelfstandig waterschapsbestuur (zestiende eeuw)

In de zestiende eeuw werd gestreefd naar vastere vormen van bijstand in het dijkonderhoud. De Veendijk kwam in een nieuwe fase, waarbij het toezicht op de dijk werd ondergebracht in een onafhankelijk dijkbestuur. Hierin werden de ingelanden direct vertegenwoordigd. Pogingen om hetzelfde te bereiken bij de Veldendijk mislukten,

[77] *Groot Placaatboek*, nr VI, f. 53.
[78] Dit werd geformuleerd als volgt: 'op de derden penning meer en op tien Vrankrijkse Schilden'. *Groot Placaatboek*, nr VI, f. 53; Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventaris-beschrijving AHB.
[79] *Groot Placaatboek*, nr VI, f. 53.
[80] Zoals bepaald in de Costumen van Bunschoten. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1693.

waardoor het particulier onderhoud met incidentele bijstand naar dijkrecht bleef voortduren.

De bestuurlijke veranderingen kwamen op gang door verschuivingen in het grondbezit. Begin zestiende eeuw was ongeveer 30% van het land in bezit van grondeigenaren die in Utrecht en Amersfoort woonden.[81] De stedelijke ingelanden namen het initiatief om een dijkbestuur voor de Veendijk te vormen, dat naast het lokale bestuur van Bunschoten zou functioneren. Het dijkbestuur werd opgericht middels een *minnelijke overeenkomst* gesloten op 6 juni 1501 door de belangengroepen in Bunschoten. De schouwbevoegdheid van dit bestuur werd bekrachtigd met een oorkonde, uitgegeven door de stadsbesturen van Utrecht en Amersfoort en het gerecht Bunschoten. Afgesproken werd dat alle ingelanden met land in het gerecht Bunschoten in de maand februari zouden samenkomen om hun vertegenwoordigers te kiezen, die zij *gezworenen* noemden. Om tot gezworene te kunnen worden gekozen, moest een ingeland minimaal 12 dammaat (6,5 hectare) land bezitten.[82] De ingelanden in Utrecht kozen uit hun midden één gezworene. In Amersfoort woonden meer grondeigenaren, daarom kozen zij er twee. Omdat de meerderheid van de grondeigenaren in de polder woonde, werden zij vertegenwoordigd door drie gezworenen. De laatsten werden echter niet gekozen door de ingelanden, maar benoemd door het gerecht van Bunschoten. In totaal waren er zes gezworenen.

Hiermee kwam voor het eerst een dijkbestuur van ingelanden tot stand. In dit interlokale contract waren de ingelanden van Utrecht en Amersfoort bevoegd hun eigen verkiezingen voor gezworenen te houden. De Bunschoter ingelanden vielen daarentegen nog onder hun lokale bestuur. Voor de schout en schepenen van Bunschoten veranderde er niets, zij behielden de volledige schouw over het waterbeheer, inclusief de Veendijk en de Veldendijk die nog steeds door de particulieren met gedijkt land werd onderhouden. Een belangrijk verschil met voorheen was dat sindsdien de rechtspraak over de Veendijk en de beboeting en parate executie van nalatige dijkplichtigen onder de bevoegdheid van het nieuwe dijkbestuur kwamen te vallen.

In 1528 werd het wereldlijke gezag van de bisschop van Utrecht definitief overgedragen aan een wereldlijke vorst. Het gewest van Utrecht, als wereldlijk bestuursgebied Het Sticht genoemd, kwam evenals Overijssel en Drenthe onder het bewind van een nieuwe landsheer, keizer Karel V.[83] Door langdurige oorlogvoering, onder andere met Gelre, was de bisschop in diepe schulden geraakt. De Stichtse wegen en waterstaat waren zwaar verwaarloosd. Na een onderhandelingsproces tussen de bisschop en de Habsburgse vorsten, werd de taak om orde op zaken te stellen aan Karel V verleend. De schuldsanering en een grootschalig herstel aan de infrastructuur vergde veel kapitaal. Mede daarom streefde de Habs-

[81] Zie in hoofdstuk 3, figuur 3-1 en verder bijlage A-2.
[82] *Groot Placaatboek*, nr VII, f. 53-54. Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 90.
[83] Maarschalkerweerd (1997) 'De overdracht van het wereldlijk gezag', 33-39.

burgse vorst naar centralisatie.[84] De eerste stappen waren een wijziging van het openbare bestuur en de unificatie van het recht en de rechtsprekende instanties. Op lokaal niveau benoemde de keizer voortaan de stadsbestuurders en stelde hij een schout aan die zijn gezag moest vertegenwoordigen. Om orde in de rechtsregels aan te brengen werden de gewestelijke en lokale gewoonterechten en -regels verzameld en geregistreerd.[85] Het centraal gezag probeerde tevens meer greep te krijgen op het waterbeheer door samenwerking met bestaande grotere regionale waterschappen te zoeken en het verlenen van octrooien aan nieuwe waterschappen.[86]

In 1530-1531 braken meerdere dijken langs de Zuiderzeekust door, waaronder de Veldendijk. De slechte toestand van deze dijk werd geweten aan gebrekkig toezicht.[87] Het plan werd opgevat om de Veldendijk te verhogen en te verzwaren. Hierover werd overlegd tussen de ingelanden van Bunschoten, de burgemeesters van Amersfoort en Utrecht, de maarschalk van Eemland en diverse beambten van het landsheerlijke hof. Voor de vrije landen in Bunschoten en de buitenpolders was er, als wadeplichtigen, geen ontkomen aan mee te werken aan dit grote en kostbare project. Naar aanleiding van de dijkverzwaring werd op 29 april 1531 een schouwbrief opgesteld voor een tweede dijkbestuur bestemd voor de Veldendijk. Dit dijkbestuur werd gevormd naar het standaardmodel van het dijkrecht, te weten door een dijkgraaf en vijf heemraden: twee voor de ingelanden van Bunschoten en drie voor de buitenpolders. De heemraden vertegenwoordigden direct de ingelanden. De maarschalk van Eemland, die reeds betrokken was in waterstaatszaken, werd door de keizer als dijkgraaf beëdigd. De heemraden werden beëdigd door de dijkgraaf, nadat de ingelanden een dubbeltal aan kandidaatheemraden hadden waaruit het Hof van Utrecht, namens de keizer, vijf heemraden benoemde. Bij de jaarlijkse verkiezingen werd een deel van deze heemraden vervangen. Om zitting te krijgen in het bestuur moest de kandidaatheemraad minimaal 10 dammaat (5,5 hectare) land in de polder bezitten, twee dammaten minder dan voor het dijkbestuur van de Veendijk.[88]

Resumerend, in 1501 kreeg het gerecht Bunschoten te maken met een dijkbestuur voor de Veendijk en in 1531 werd een tweede dijkbestuur opgericht met een schouwbevoegdheid over de Veldendijk. Ondanks de hervormingen verschilde de situatie van de Veldendijk met die van de Veendijk. Aan de onderhoudsvorm van de Veldendijk veranderde namelijk niets, die bleef de verantwoordelijkheid van de particulieren met gedijkt land. Ingeval van schade vielen de materiaalkosten naar dijkrecht ten laste van de gedijkte

[84] Bogaers (1997) 'Politieke verwikkelingen', 47-56.
[85] Monté Ver Loren, De; Spruit (1982) *Hoofdlijnen*, 196, 199; Bogaers (1997) 'Politieke verwikkelingen', 57.
[86] Bestaande waterschappen: het hoogheemraadschap van Rijnland: Tielhof, van; Dam, van (2006) *Waterstaat in stedenland*, 90-106; het hoogheemraadschap van Delfland: Wilt, de (2015) *Landlieden*, 56-60, 65-80. Voorbeeld van een nieuw hoogheemraadschap: Noord-Holland: Belonje (1945) *Het hoogheemraadschap van de uitwaterende sluizen*, 12-14.
[87] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 100; dito (1997) AE, Inventarisbeschrijving Hoogland; dito (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB.
[88] *Groot Placaatboek,* nr IX, schouwbrief, f. 55-56. Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 100.

landen en daar stond tegenover dat de bijstandsplichtige landen hogere bijdragen aan dijkherstel betaalden, dan wanneer de Veldendijk over alle ingelanden van Bunschoten verhoefslaagd zou zijn geweest. Deze regeling had wel het risico dat particulieren van gedijkte (onvrije) landen zich niet verplicht voelden om de Veldendijk hoger of zwaarder te maken. Hierover bestonden namelijk geen bepalingen in het dijkrecht.[89]

2.6.3 Karel V en de hoofdingelanden

Met de schouwbrief van 26 mei 1533, beoogde Karel V een bundeling van het waterschapsbestuur. Het document opent met de mededeling dat klachten van ingelanden over gebrekkig toezicht via het Hof onder de aandacht van de keizer waren gebracht. Hierop waren de maarschalk en de burgemeesters en schepenen van Utrecht, Amersfoort, Bunschoten, Eemnes en Eembrugge geraadpleegd. Dit waren alle steden en dorpen waarvan ingelanden met de dijk hadden te maken. Vervolgens droeg de keizer het Hof van Utrecht op om een nieuw dijkreglement te concipiëren voor *beide* dijken onder één nieuw gecombineerd dijkbestuur, gemodelleerd naar een bestuur van één dijkgraaf en vijf heemraden. De zetels werden verdeeld naar proportie van het grondbezit in de polder per woonplaats: zo kregen de Utrechtse ingelanden één heemraad, de Amersfoorters eveneens één, en de Bunschoters twee heemraden. De buitenpolders kregen slechts één zetel toegewezen, twee zetels minder dan in de schouwbrief van de Veldendijk die twee jaar eerder was opgesteld. De benoemingsprocedure van de dijkbestuurders bleef dezelfde als bij de schouwbrief van de Veldendijk uit 1531. Om toe te treden tot het bestuur, moesten kandidaten minimaal tien dammaten land 'onder die dyckage leggende' hebben.[90] Het gecombineerde dijkbestuur was dus niet het resultaat van bezits- of machtsverschuivingen in het waterschap, maar van een reorganisatie van het dijkbeheer die van bovenaf werd geïnitieerd.[91]

De nieuwe regeling mislukte, omdat de keizerlijke beambten geen oog hadden voor de verschillende status en onderhoudsvormen van de twee dijken. De Veendijk werd onderhouden volgens de verhoefslaging met dijkreparaties op kosten van het 'Land van Bunschoten', terwijl de Veldendijk onderhouden werd door de onvrije landen, een kleine groep van particulieren met gedijkt land. Een andere reden was dat een belangengroep zich gepasseerd voelde in het brede overleg. Dit waren de grootgrondbezitters. Nog geen half jaar later werd op 18 oktober 1533 een keizerlijke ordonnantie uitgegeven, waarmee het gecombineerde dijkbestuur werd afgeblazen. De keizerlijke beambten gaven toe dat niet alle ingelanden waren gehoord. Er volgde een nieuw bestuursontwerp. Hierin werd benadrukt dat deze regeling op voordracht van de ingelanden zelf was geschied en dat het Hof pas na raadpleging van de 'principaalste landgenoten' in Amersfoort, Utrecht en Bunscho-

[89] Uit de latere Sententie Arbitrael van 1603 blijkt dat de gedijkten, dus de 'onvrije' landen, regelmatig aanvaringen met de bijstandsplichtigen hadden over de hoogte van de dijk. *Groot Placaatboek*, nr XIII, f. 59.
[90] *Groot Placaatboek,* nr X, schouwbrief, f. 56-57.
[91] Tussen 1501 en 1548 nam het grondbezit in Bunschoten nauwelijks toe, zie bijlage A, tabel A2-1.

ten een nieuwe tekst had opgesteld.[92] Met 'principaalste landgenoten' werden de grootgrondbezitters bedoeld. Elders werden zij hoofdingelanden genoemd.[93] Kennelijk hadden de hoofdingelanden een vergadering gevormd, die in contact trad met het keizerlijk hof.

Toch was deze ordonnantie geen 'terug naar af'. In bestuurlijk opzicht hadden vooral de hoofdingelanden vorderingen gemaakt. In het dijkbestuur van de Veendijk werden niet alleen de stedelijke, maar ook de rurale ingelanden van Bunschoten direct vertegenwoordigd. De ingelanden kregen per woonplaats (Amersfoort, Utrecht en Bunschoten) elk één zetel. Daarmee ontstond een dijkbestuur, onafhankelijk van het dorpsbestuur en zonder inmenging van de buitenpolders. Dit dijkbestuur had geen dijkgraaf en functioneerde naast het Bunschoter gerecht, dat een volledige schouwbevoegdheid behield. Bovendien trad de schout zowel voor het dorpsbestuur als voor het dijkbestuur als rechtsvorderaar op voor het innen van de boetes en het doen van parate executie. In de nieuwe regeling werd de toegangseis tot het dijkbestuur verhoogd naar 15 dammaat (8 hectare).[94] De onafhankelijke heemraad voor Bunschoten en de ophoging van het grondbezitscriterium kunnen als indicatie worden beschouwd voor het streven van hoofdingelanden om de invloed van de lokale overheid en de kleinere grondeigenaren in te perken. Hun streven hield verband met het feit dat in 1530-1531 het lokale bestuur falend toezicht was verweten. De ingelanden van Amersfoort lieten in een extra akte vastleggen dat nalatige hoefslagplichtigen onder hun eigen gelederen door het Amersfoorts stadsbestuur zouden worden aangesproken.[95] Zo bevestigden zij hun verantwoordelijkheid voor de nieuwe schouwregeling.

Per 18 oktober 1533 werd het dijkbestuur voor de Veendijk een volledig zelfstandig instituut. Dit werd mogelijk doordat de landsheer aan de ingelanden een fiscale bevoegdheid verleende, zodat zij een eigen kas konden voeren. Het dijkbestuur mocht sindsdien dijkgeld over de ingelanden uitzetten. De omslag werd geheven naar rato van ieders grondbezit. Met de opbrengst werd het mogelijk om het hoefslagstelsel werkbaar te houden. De heemraden konden nu zelf aanbestedingen regelen, als er waden (gaten in de dijk) waren gevallen of andere grote dijkreparaties noodzakelijk werden. Doordat de Veendijk al was verhoefslaagd, lag er een administratie gereed die voor het innen van dijkgelden kon worden gebruikt, het dijkregister. Dankzij de zelfstandige status van het dijkbestuur, konden de ingelanden zelf besluiten nemen over de dijk. Zo werd het mogelijk om over te gaan op innovatieve verbeteringen van dijkdelen die onder regulier hoefslagonderhoud financieel niet haalbaar waren, zoals de palendijk in 1554 (zie afbeelding 2-2).[96] Tegenover het door

[92] *Groot Placaatboek*, nr XI , f. 57.
[93] Tielhof, van (2016) 'Het college van hoofdingelanden, 46.
[94] *Groot Placaatboek*, nr XI, f. 57.
[95] GA, AHB inv. nr. 2, Akte gepasseerd voor burgemeesters, schepenen en raad van Amersfoort, waarbij de geërfden onder de Veendijk in de polder van Bunschoten, wonende te Amersfoort, de ordonnantie van Karel V erkennen en beloven te onderhouden, 8 november 1533.
[96] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 80.

de centrale overheid verleende recht op dijkgeldheffing en een eigen kas stond de verplichting dat de heemraden rekening moesten doen van hun inkomsten en uitgaven ten overstaan van de gemene landgenoten. Hierbij moest een afgevaardigde van de keizer aanwezig zijn.[97]

>> { Afbeelding 2-2, Hedendaagse reconstructie van een palendijk (Veldendijk) }

De ordonnantie van Karel V werd afgerond met de opmerking dat de Veldendijk onder toezicht bleef van de schout en schepenen van Bunschoten 'zoals van ouds te geschieden plag'. De dijkgraaf en de buitenpolders werden hiermee uit de bewindvoering van de Veldendijk gezet. De Veldendijk werd onderhouden door de ingelanden met gedijkt land. Hun zaken vielen onder het dorpsbestuur en gingen wat hen betrof de vrije landen verder niets aan. Voor de vrije landen in Bunschoten en de buitenpolders bleef daarmee de bijstandsplicht volgens het dijkrecht gelden.[98]

In de laatste decennia van de zestiende eeuw deden zich nieuwe moeilijkheden voor. Er kwamen nieuwe klachten over het toezicht. Door diverse omstandigheden was de toestand van de Veendijk verslechterd. In 1560 had zich een zware overstroming voorgedaan. Tezelfdertijd bracht het belasting- en religiebeleid van Karel V politieke onrust teweeg. Dit vormde de aanleiding tot de Opstand in 1566. Door de jarenlange oorlogvoering die daarop volgde, heerste er op het platteland armoede. Er waren sluizen beschadigd en delen van dijken spoelden na stormweer weg. De reparaties aan de houten palenconstructies van de Veendijk werden steeds kostbaarder, niet alleen door het materiaal, maar ook door de loonkosten van professionele timmerlieden die voor het vervaardigen van zulke dijken moesten worden ingehuurd.

In 1577 was de toestand van de Veendijk zo slecht, dat wederom een nieuwe dijk landinwaarts moest worden aangelegd. De inlaag werd begroot op 7000 gulden.[99] Voor het ophalen van een dergelijk bedrag reikte de bevoegdheid van het dijkbestuur echter niet ver genoeg. Daarom werd een vergelijkbare arbitrageprocedure gevolgd als in 1467, waaraan vertegenwoordigers van de Bunschoter ingelanden en die van de buitenpolders deelnamen. Het project kon namelijk niet zonder bijstand van de buitenpolders worden volbracht. Punten van onderhandeling waren: de loop van de dijk, de kostendeling en de vergoeding-

[97] *Groot Placaatboek*, nr XI , f. 57.
[98] *Groot Placaatboek*, nr XI, f. 57. Deze bepaling stond nog in een versie van de Costumen van Bunschoten uit circa 1570. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1693.
[99] Dit hoge bedrag was nodig, omdat de Duistersluis hiervoor verlegd moest worden. Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 137-141; GA, AHB inv. nr. 7, Concept-besluit van de geërfden onder de Veendijk in de polders van Bunschoten,Duist, De Haar, Over- en Neerzeldert, De Hond en De Nieuwelanden, wonende te Amersfoort, om jaarlijks uit hun midden een geërfde te kiezen (beurtelings uit één van die polders) tot rentmeester belast met het financieel beheer ten behoeve van het herstel van de Veendijk, de uitzetting van omslag en de verpachtingvan de landen aangekocht voor aardhaling 2 en 3 mei 1578.

en voor het afstaan van aarde voor het dijklichaam, zoals altijd een heet hangijzer. Wat betreft de dijkreconstructie en de kostendeling, kwamen de ingelanden er goed uit. Eénderde van de kosten zou uit de kas van de Veendijk komen en door het dijkbestuur worden voorgefinancierd, de overige tweederde zou gelijkelijk over Bunschoten en de buitenpolders worden omgeslagen. De uitkomst van deze procedure was dat de buitenpolders voortaan jaarlijks aan de omslagen voor de Veendijk zouden meebetalen. Hierover werd een akkoord bereikt op 7 mei 1578. Wellicht onder invloed van de oorlogstoestand kwam het innen op jaarlijkse basis pas na 1585 goed op gang.[100] Over de vergoedingsregelingen voor het aardhalen bestond minder eensgezindheid. Een aantal ingelanden was het er niet mee eens, wat tot verscheidene procedures voor het Hof leidde.[101] Hoewel het aardhalen een moeilijke kwestie bleef, vormde het akkoord toch een stap in het proces naar de gemeenmaking van de zeedijken.

Twee stormvloeden in 1577 eisten hun tol aan de Veldendijk. De waterkering zo slecht geworden, dat het zeewater over het land liep. De particuliere onderhoudsplicht werd onmiskenbaar onhoudbaar. Het waren de verderaf wonende ingelanden die de onderhoudsproblemen van de Veldendijk bij het Hof van Utrecht aankaartten. Zij stelden een commissie voor, die moest nagaan hoe de Veldendijk in samenhang met de Veendijk het beste kon worden beheerd.[102] De tijd werd rijp voor een nieuwe stap in de organisatie van het dijkbeheer.

2.6.4 De Sententie Arbitrael van 1603

Het duurde bijna dertig jaar eer een volgende stap kon worden gezet. Door de oorlogsomstandigheden en de deplorabele toestand van de landbouw en de waterstaat was het van verbeteringen aan de Veldendijk niet eerder gekomen. Evenmin waren er resultaten geboekt met de procedures die sinds 1577 voor het Hof van Utrecht werden gevoerd. Bovendien stonden de gewestelijke regeringsstructuren op losse schroeven, waardoor niet duidelijk was hoe kwesties moesten worden afgehandeld. Na 1576 werd het bestuursapparaat ontkoppeld van het Spaanse landsheerlijke gezag. Aanvankelijk namen de Staten-Generaal de keizerlijke regeerbevoegdheden over. Hiermee kwam de wetgevende macht van de hoven en hun beslisrecht over bestuurskwesties te vervallen. Na 1590 vielen de bestuursbevoegdheden weer geheel onder de soevereine provinciale staten, die voor het

[100] Het akkoord van 1578 noch de jaarlijkse bijdrage van de buitenpolders leidden tot een verandering in de representatie. Hierover zijn geen gegevens aangetroffen. Mogelijkerwijs hing dit samen met de oorlogssituatie en het ontbreken van gezagspunten om bestuurlijke veranderingen te laten authoriseren, zie ook paragraaf 2.6.4.
[101] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 137-141.
[102] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 141-142. In 1578 begon een groep ingelanden die verder van de dijk afwoonden een proces tegen de gedijkte ingelanden. Hun klachten waren dat de gedijkten de Veldendijk niet op een afgesproken hoogte en breedte hielden, nadat bijstandsplichtigen aan de reparatie van waden hadden bijgedragen en dat het gerecht van Bunschoten haar toezichthoudende taak bij deze nalatigheden niet nakwam. GA, AHB inv. nr. 33, Stukken uit het proces gevoerd voor het Hof van Utrecht door mr. Gerrit van Schadijck c.s, [1578].

dagelijks bestuur permanente commissies vormden, ook wel Gedeputeerde Staten of Gecommitteerde Raden genoemd. Voor de gewestelijke hoven was voortaan enkel de taak weggelegd van rechtspraak voor burgelijke zaken en strafzaken.[103] Door deze institutionele veschuivingen werden kwesties over het bestuur van zeedijken niet meer behandeld voor het Hof van Utrecht, maar door de Staten van Utrecht.[104]

Na een stormvloed in september 1597 kwam de Veldendijk weer ter sprake. Ter voorbereiding van een procedure moest de dijk eerst op de agenda komen van de Staten van Utrecht, om vast te laten stellen of die een zeedijk was.[105] Was dat het geval, dan werd dit gezien als het een bestuursrechtelijke zaak, waarbij over onderhoudsregelingen moest worden gearbitreerd voor de Staten van Utrecht. Was dat niet het geval, dan werd de zaak, zijnde een conflict tussen particulieren, verwezen naar het Hof. Voor een aanzienlijk deel van de Veldendijk lag nog aangeslibd land. Bij Eembrugge, waar de dijk aansloot op de Eemdijk, liep de Veldendijk echter direct langs het water. Om die reden verklaarden de Staten de Veldendijk tot zeedijk.[106] De procedure om de status van de dijk vast te stellen kwam in 1600 rond. Door deze status kon een einde worden gemaakt aan slepende rechtszaken voor het Hof en kon een nieuwe regeling worden getroffen. Er was echter een volgende stormvloed nodig om de zaken wat vaart te geven, dit keer in 1602.[107] Een grondige reconstructie van de Veldendijk en daarmee een nieuwe regeling kon toen niet meer worden afgewacht.

Al vrij snel kwam in 1603 een arbitrageprocedure op gang, die nog hetzelfde jaar in een overeenkomst resulteerde in de vorm van een *Sententie Arbitrael*.[108] In de arbitragecommissie waren veel partijen betrokken, zoals de ingelanden van Bunschoten en de buitenpolders, bestuurders van lokale overheden en externe deskundigen. Hierbij stonden de volgende partijen tegenover elkaar: aan de ene kant de ingelanden van de vrije landen die de eigenaren van de onvrije landen verweten dat zij weigerden hun dijkstuk te verhogen; aan de andere kant de onvrije landen die beweerden dat zij naar gewoonterecht – hier onder de schouwregels van het Bunschoter gerecht en tevens het dijkrecht – niet verplicht waren om hun dijken hoger te maken dan ze vanouds waren geweest. Daaraan voegden de laatsten toe dat de andere ingelanden nooit gezag hadden in de schouw van Bunschoten en er daarom geen reden was om aan hun eisen te voldoen.

---

[103] Fockema Andreae (1975) *De Nederlandse staat*, 15-20, 36, 57; Fruin, red. Colenbrander (1922) *Geschiedenis der staatsinstellingen*, 214, 218-219.
[104] In het Groot Placaatboek van de Staten van Utrecht staan ordonnanties van de landsheer over de Bunschoter zeedijken die afgehandeld en uitgegeven werden door het Hof van Utrecht. De latere arbitrageprocedure van 1602-1603 werd afgehandeld door de Staten van Utrecht. *Groot Placaatboek*, nr XI, f. 57, nr. XII, f. 58 en nr. XIII, f. 59.
[105] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 167, 169.
[106] Ibidem.
[107] In processen naar gemeenmaking van dijken vormden stormvloeden meestal een katalysator. Tielhof, van (2015) 'Forced solidarity', 329, 337, 334.
[108] De Sententie Arbitrael werd getekend in Amersfoort op 2 augustus 1603 en op 25 augustus bekrachtigd door de Staten van Utrecht. Groot Placaatboek, nr XIII, f. 59-60.

De onderhandelingen hadden de volgende uitkomst. De dijkverzwaring zou voor de helft ten laste komen van de onvrije landen. De andere helft van de kosten zouden de vrije landen – dat waren alle andere ingelanden van Bunschoten en de buitenpolders – delen met de particulieren aan de kust. Dit leek een onrechtvaardige verdeling, wat werd verantwoord met het argument dat de onvrije landen hiermee tegelijk hun 'servituijt' voorgoed afkochten. Voor het benodigde kapitaal zouden omslagen over alle ingelanden van Bunschoten en de buitenpolders worden uitgezet, dammaat-dammaten gelijk. Toegezegd werd dat, nadat de nieuwe Veldendijk eenmaal was aangelegd, de kosten van het dijkherstel of -onderhoud voortaan gelijkelijk zouden worden verdeeld over de vrije en onvrije landen, dammaat-dammatengelijk. De wijze waarop het aardhalen en de vergoedingen daarvoor werden geregeld, liet de commissie open met de raad om dit naar alle redelijkheid af te handelen. Een dwingend advies viel buiten de bevoegheid van de Sententie, omdat bij aardhalen altijd privaatbezit in het geding was en elke ingeland het recht kon nemen om te procederen voor het Hof.

Om de Veldendijk voortaan goed te onderhouden werd door de Staten een vergunning ('octroye ende approbatie') verleend tot het oprichten van een 'Waarschappye, of Heemraatschap' van de gemene ingelanden van Bunschoten en de buitenpolders. De representatievorm volgde wederom het stramien van één dijkgraaf met vijf heemraden. De ingelanden van Bunschoten kregen drie heemraden: één voor Utrecht, één voor Amersfoort en één voor Bunschoten. De buitenpolders werden vertegenwoordigd door twee heemraden. Van de polder en de buitenpolders moest elk jaar één heemraad afgaan en een nieuwe worden gekozen. Een grondbezitscriterium werd niet vermeld. Overeengekomen werd dat de heemraden zelf een bekwame dijkgraaf zouden kiezen bij 'pluraliteit van stemmen'. Dit was een doorbraak, want het mislukken van het gecombineerde bestuursontwerp uit 1533 was mede het gevolg van de voorwaarde dat de dijkgraaf door de keizer moest worden benoemd. Onder de regeling van 1603 kozen de ingelanden een dijkgraaf uit hun eigen, veelal stedelijke gelederen. Het heemraadschap kreeg de bevoegdheid tot heffing van omslaggelden in polder Bunschoten en de buitenpolders. In fiscaal opzicht beschikte het heemraadschap dus over een bovenlokaal gezag. Door een eigen kas kon het waterschap personeel aanstellen, zoals een penningmeester, secretaris, een dijkbode en andere medewerkers die maar nodig mochten zijn. Het heemraadschap kreeg schouwrecht over de *beide* dijken (de Veldendijk en de Veendijk) en de sluizen die daarop aansloten. Het vorderingsrecht om boetes te innen en parate executie 'naar dykrecht' uit te voeren werd van de Bunschoter schout overgeplaatst naar de dijkgraaf. Als toegift schoof de arbitragecommissie de schouwbevoegdheid over de Eem- en Slaagse dijken eveneens onder dit bestuur. De Sententie Arbitrael werd het uitgangspunt voor een heemraadschap voor de Veldendijk, de Veendijk en de dijken langs de Eem. Ondanks de nieuwe regeling met

permanente bijstand, bleef het dijkrecht van kracht. Dit recht bleef van groot belang voor de gezagsuitoefening bij het toezicht.[109]

In de Sententie Arbitrael werd een omslag dammaat-dammatengelijk afgesproken, waarmee het 'servituijt', de onderhoudsplicht, van de Veldendijk werd afgekocht. Hiermee werd formeel geregeld dat de Bunschoter zeedijken voortaan zouden worden beheerd door het heemraadschap met behulp van de opbrengsten uit de dijkgelden. Op deze manier konden de dijkgraaf en heemraden aanbestedingen doen en personeel in dienst nemen, die de werkzaamheden en de inning van dijkgelden zouden verzorgen. Per 1603 werden de Veen- en Veldendijk dus gemeengemaakt.[110]

Afgezien van de gemeenmaking, kon het bestuur om op de gemene middelen te besparen ook onderhoudsregelingen met ingelanden treffen in natura. De regels met betrekking tot de beboeting voor nalatig onderhoud of gebrekkige reparatie golden dan ook in het algemeen. De taak van het heemraadschap was immers om de dijk te reguleren en om wie ook maar de dijk niet goed opmaakte aansprakelijk te kunnen stellen. Daarom kreeg het tevens een bevoegdheid voor het innen van boetes. De boetes waren tot dan toe echter een belangrijke inkomstenbron voor de Bunschoter schout. Volkert Meynaertss Saeb diende in 1604 een rekest in bij de Gedeputeerden der Staten van Utrecht, waarin hij stelde dat het schoutambt met het daaraan klevende recht op dijkgraafschap hem niet zomaar kon worden ontnomen.[111] Saeb zag door de oprichting van het heemraadschap niet alleen zijn status als dijkgraaf (ervoor onder het ambt van de schout) verloren gaan, maar tevens een deel van zijn inkomsten. De inkomstenderving van de Bunschoter schout zal evenwel zijn meegevallen, omdat hij de boetes bleef innen uit nalatig onderhoud van de overige banwerken in het gerecht.[112]

>> { Tabel 2-2. Ontwikkeling representatie in het dijkbeheer Bunschoten. }
>> { Tabel 2-3. Ontwikkeling participatie in besluitvorming. }

[109] Eind zeventiende eeuw werd hier door het bestuur nog steeds aan gerefereerd. GA, AHB inv. nr. 44, resolutie 19 juli 1684.
[110] De term 'gemeenmaking' werd niet in de Sententie gebruikt.
[111] Zijn vader had deze functie voor hem en zijn nazaten verworven, doordat hem namens de keizer het pandschap was gegeven over dit schoutambt waarvoor hij het rentmeesterschap voerde. Saeb inde deswegen ook belastingen voor de overheid. GA, AHB inv. nr. 814, Fotokopieën van request ingediend door Volcken Meijnertss. Saeb, schout van Bunschoten, bij Gedeputeerden der Staten van Utrecht, 1604, met verzoek tot handhaving in zijn recht als dijkgraaf van de Veen- en Veldendijk en tegenover het zijns inziens onrechtmatig verkozen bestuur van het nieuwe heemraadschap; Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 184.
[112] In de overeenkomst van 1467 waren de beboetingsprocedures al ingebed in het hogere gezag; in de sententie van 1603 werd dat herhaald met de toevoeging: 'naar dijkrecht'. Dat het onderhoud door verhoefslaagden ook in de volgende eeuwen gangbaar was, wordt bevestigd door notulen waaruit dezelfde beboetingsprocedures blijken. In de afwikkeling daarvan lag een taak voor het lokale gerecht, niet alleen voor Bunschoten, maar ook voor de andere gerechten. GA, AHB Besoigneboeken, inv. nr. 39, resol. 16 mei 1611; inv. nr. 40, resol. 1 juli 1628 en 12 juni 1634; inv. nr. 41, resoluties 1642, f. 21, 23 en 22 juni 1644; inv. nr. 43, resol. 14 december 1666, f. 77v en 8 mei 1667 (over Eembrugge); Registers van resoluties, inv. nr. 45, resol. 19 juli 1741.

2.7 Conclusie

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de ontwikkelingen voorafgaand aan de oprichting van het heemraadschap van de Bunschoter zeedijken. (tabellen 2-2 en 2-3). De veranderingen in het toezicht op het dijkonderhoud leidden in 1501 tot de oprichting van een waterschapsbestuur, hier een dijkbestuur, waarin de ingelanden direct werden vertegenwoordigd. De representatie in het dijkbestuur onderging daarna een aantal wijzigingen. Deze zijn in schema gezet in tabel 2-2. Aan de bestuurlijke veranderingen gingen disputen en procedures vooraf. Hoe daarin beslissingen werden genomen is weergegeven in tabel 2-3. Ten aanzien van de participatie in de besluitvorming laat 1467 een overgang zien van besluiten genomen door het centraal gezag naar een gezamenlijke besluitvorming door ingelanden.

In de vijftiende eeuw veranderde de representatie niet, omdat er enkel afspraken werden gemaakt over incidentele bijstand. De bijstandsplichtige ingelanden verlangden wel op incidentele basis een recht op schouw en de mogelijkheid tot vervolging van nalatige dijkplichtigen. De ingelanden van Bunschoten streefden binnen de polder evenmin naar representatie in een onafhankelijk waterschapsbestuur. Het dorpsbestuur bleef de toezichthoudende en rechtsvorderende instantie (tabel 2-2, kolom 'recht op schouw'). Wel deden zich in deze eeuw ontwikkelingen voor ten aanzien van de participatie in de besluitvorming. De voorkeur voor eenzijdige besluitvorming werd na 1467 opengebroken ten voordele van een gezamenlijke, consensusgerichte besluitvorming. Een verklaring voor de eenzijdige besluitvorming van bovenaf vóór 1467 is een mechanisme dat voortvloeide uit de regelingen in het dijkrecht met betrekking tot de incidentele bijstand. Bij dijkplichtigen werkte het dijkrecht de neiging tot dijkreparaties uitstellen in de hand. Daarmee speculeerden zij op de bekostiging van hun dijken door de gemeenschap (*free riding*). In reactie hierop streefden de bijstandsplichtige landen naar vrijstelling van hun bijstandsplicht. Het mechanisme stond een basis van vertrouwen en vrijwillige samenwerking in de weg. Paradoxaal genoeg lag de opmaat naar onderhandelingen en consensus juist in de vrijstelling van de bijstandsplicht. In 1433 leidde die tot de verhoefslaging van de Veendijk. Met het compromis van 1467 werd duidelijk dat bijstand onder deze conditie weer onderhandelbaar werd.

In de zestiende eeuw maakte de representatie wèl veranderingen door (tabel 2-2, kolommen 'recht op schouw' en 'bestuur'). Als aanleiding meldden de ingelanden dat het toezicht door de lokale overheid niet meer toereikend was. In 1501 woonde 30% van de Bunschoter ingelanden in de steden en ontstond er behoefte aan een onafhankelijk dijkbestuur voor de Veendijk. In dit dijkbestuur werden de ingelanden direct en per woonplaats vertegenwoordigd en waren zij zelf verantwoordelijk voor het toezicht. Door de oprichting van het dijkbestuur ontstond er een uitbreiding in de representatie voor het dijkbeheer: de Bunschoter

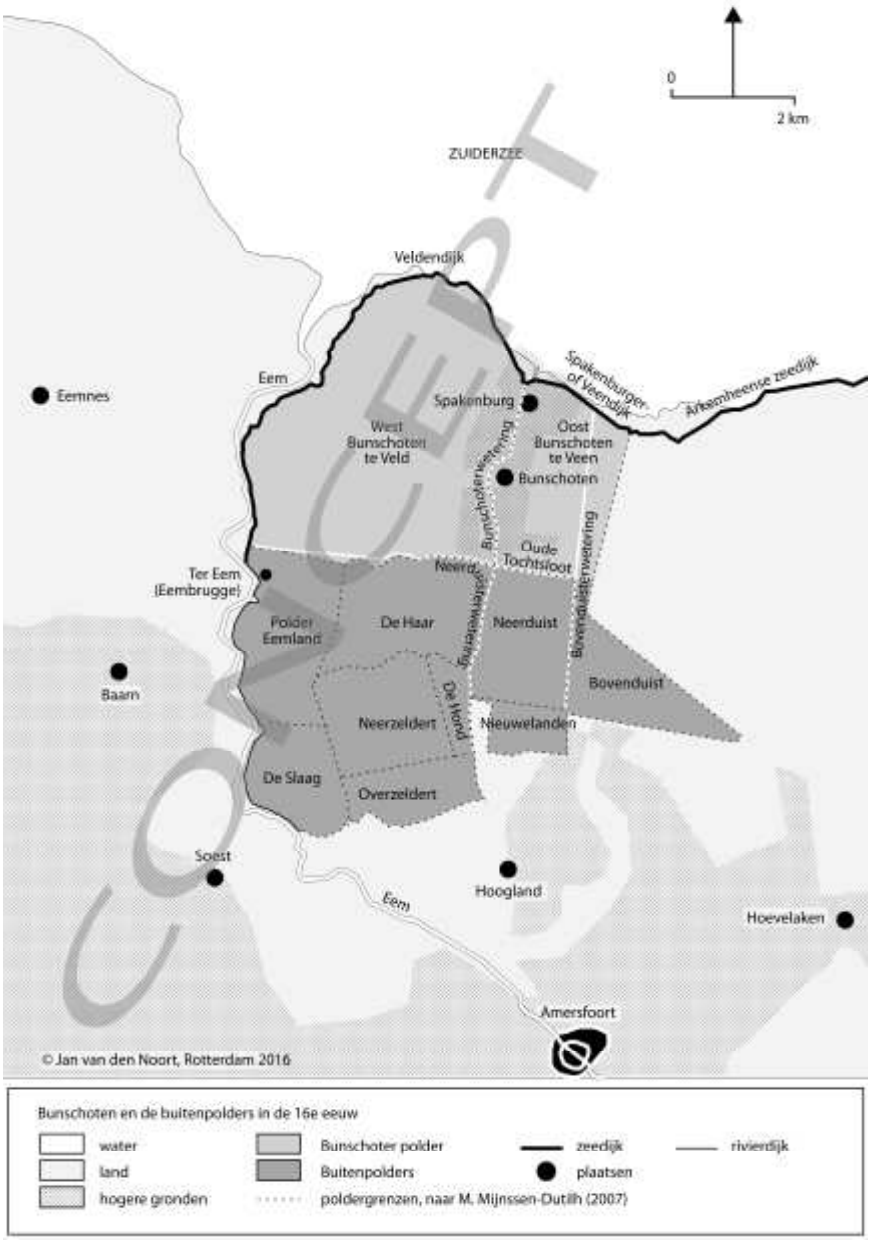
ingelanden lieten zich vertegenwoordigen door hun schepenen uit het dorpsbestuur en de ingelanden van Amersfoort en Utrecht door een drietal gezworenen gekozen uit hun midden. Totaal kwam dit op een dijkbestuur van zes gezworenen, waarbij de Bunschoter schout de rechtsvorderaar bleef. In 1531 kreeg ook de Veldendijk een dijkbestuur en in mei 1533 werd een stap verder gegaan door een gecombineerd dijkbestuur in te stellen. Bij de dijkbesturen werd een vaste representatievorm aangehouden van één dijkgraaf en vijf heemraden. De opzet van het dijkbestuur voor de Veldendijk (1531) en vervolgens van het gecombineerde dijkbestuur (mei 1533) faalde echter, hoewel die bedoeld was om het waterbeheer te stroomlijnen en te verbeteren. Het knelpunt school niet zozeer in het ontbreken van brede participatie in de besluitvorming bij de totstandkoming van het bestuur, maar in het feit dat een belangengroep in het proces ontbrak: de grootgrondbezitters of hoofdingelanden in Bunschoten. Het bestuursontwerp werkte niet en een dijkgraaf van hogerhand was evenmin welkom. De grootgrondbezitters wensten weliswaar een onafhankelijk dijkbestuur, maar zonder de bestuurlijke invloed van de buitenpolders en de kleinere grondeigenaren. Daarom dienden zij een protest in bij de keizer.

Moet de Habsburgse vorst dan uitsluiting van een belangengroep worden verweten? Het antwoord is mijns inziens: neen. De vorst betrok juist alle partijen in het overleg die hem beschikbaar leken in de hiërarchie van de verschillende overheden, zoals de leden van het Hof en de Raad, de maarschalk en de lokale besturen van steden en dorpen langs de dijken. Bovendien waren er afgevaardigden van ingelanden gehoord. Aan de grootgrondbezitters als belangengroep werd wellicht niet gedacht, omdat er in dit poldergebied geen hoofdingelandenorganisatie bestond. Opmerkelijk is dat de vorst van zijn onderzoek langs de lijnen van de lokale en regionale overheden afweek en de hoofdingelanden als belangengroep in zijn besluitvorming betrok. Hij keurde in oktober 1533 een herzien dijkbestuur goed. De invloed van de hoofdingelanden hierop spreekt uit de uitsluiting van de buitenpolders en de ophoging van het toelatingscriterium naar vijftien dammaat. Een belangrijke vernieuwing was dat de hoofdingelanden van Karel V een fiscale bevoegdheid kregen. Hierdoor kreeg de Veendijk voor het eerst een volledig zelfstandig dijkbestuur. Sindsdien beschikte de Veendijk over eigen financiële middelen en kon het dijkbestuur investeren in bijvoorbeeld paalconstructies bij een dijkdeel waar de buitengronden waren geërodeerd.

In de loop der tijd werd de bijstand van de buitenpolders toch onontbeerlijk. Door de politieke omstandigheden werd het probleem pas in 1603 opgelost. Uit een arbitrageprocedure tussen vele partijen volgde een gezamenlijk besluit in de vorm van een compromis, formeel vastgelegd in de Sententie Arbitrael van 1603, waarna het heemraadschap werd opgericht. In dit heemraadschap werden uiteindelijk de belangen van de grootgrondbezitters en de buitenpolders verenigd. Het nieuwe bestuur nam ook hier de traditionele

bestuursorde over: één dijkgraaf en vijf heemraden. De representatievorm bleef in dit opzicht hetzelfde, al werden de zetels anders verdeeld. Zo kregen de buitenpolders twee zetels en de ingelanden van Bunschoten drie zetels, één voor de rurale ingelanden in Bunschoten en voor de ingelanden in Amersfoort en Utrecht elk één zetel. Achter eenzelfde representatievorm als het oude dijkbestuur ging een groter bestuursgebied schuil en een intensiever takenpakket, namelijk niet alleen het voeren van de schouw over de kustdijken, maar ook over de dijken langs de Eem plus het dagelijks bestuur over alle dijken. Het heemraadschap kreeg een fiscale bevoegdheid, zodat het kon investeren in de dijken en hiertoe personeel kon inhuren. Een belangrijk resultaat was de permanente bijdrage aan beide zeedijken door alle ingelanden in Bunschoten en de buitenpolders.

De analyse van de aanloop naar het heemraadschap leert dat een doel als bijstandsverlening in het dijkbeheer het beste werd gehaald door een brede participatie van belangengroepen in de onderhandelingen en de besluitvorming. Dit kon enkel slagen, toen er aan bepaalde voorwaarden werd voldaan: namelijk dat een poldergemeenschap eerst zijn eigen problemen oploste (verhoefslaging) en goed toezicht garandeerde. Dit creëerde het vertrouwen, nodig voor (voorheen incidentele) bijstandsplichtigen om zich te committeren aan een structurele bijdrage. Een ander inzicht is dat in de zestiende eeuw de nieuwe landsheer buiten de traditionele paden van het besluitvormingsproces trad en een private groep ingelanden fiscale bevoegdheden gaf.



{Afbeelding 2-1. Bunschoten en de buitenpolders}

{ Afbeelding 2-2. Hedendaagse reconstructie van een palendijk (Veldendijk) (foto: auteur)

Tabel 2-1. Ontwikkeling organisatie van het dijkbeheer in Bunschoten.

Taaktype	Veendijk	Periode	Veldendijk	Periode
Regulier onderhoud	Particulier dijkonderhoud*	tot 1433	Particulier onderhoud	tot 1603
	Hoefslagstelsel**	per 1433		
	Hoefslagstelsel met omslag	per 1533	Hoefslagstelsel met omslag	per 1603
Inlaagdijken	Incidentele bijstand naar dijkrecht***		Incidentele bijstand naar dijkrecht	
Dijkverzwaringen	> formeel	tot 1409	> formeel en praktijk	tot 1603
	> praktijk	tot 1578		
	Structurele bijstand van gemene land Bunschoten	per 1533		
	Incidentele bijstand naar dijkrecht-buitenpolders	tot 1578		
	Structurele bijstand buitenpolders	per 1578		
			Structurele bijstand van Bunschoten en buitenpolders	per 1603
Wadeplicht	Bijstand naar dijkrecht	onbepaald	Bijstand naar dijkrecht	onbepaald
	Per omslag heemraadschap	per 1603	Per omslag door heemraadschap	per 1603

* Onderhoud door grondeigenaren met dijk op hun land, horende tot de zg. onvrije landen.
** Onderhoud middels een verdeling van dijkstukken over een grotere groep van ingelanden.
*** Bijdragen van overige ingelanden in de polder en de buitenpolders.

Tabel 2-2. Ontwikkeling representatie in het dijkbeheer Bunschoten.

Dijkstuk	**Wanneer**	**Recht op schouw**	**Bestuur**	**Kas en fiscale bevoegdheid**	**Bestuurszetels**	**Bezits-criterium**
Veendijk	tot 1433	**dorpsbestuur**	**dorpsbestuur**	**dorpsbestuur**	1 schout; (2) schepenen	
Veendijk **na 1400**	1433-1501	dorpsbestuur incidenteel buitenpolders 1467 scherper toezicht	dorpsbestuur	dorpsbestuur	1 schout; (2) schepenen	
Veendijk **na 1500**	1501-mei 1533	**dijkbestuur*** dorpsbestuur	**dijkbestuur**	dorpsbestuur	5 gezworenen Bs-Bs: 3 uit dorpsbestuur Bs-Utr: 1 Bs-Afrt: 1	12 dammaat
Veldendijk	1433-1531	dorpsbestuur	dorpsbestuur	dorpsbestuur	1 schout; (2) schep.	
Veldendijk	1531-mei 1533	**dijkbestuur**	**dijkbestuur**	dorpsbestuur	dijkgraaf (maarschalk namens landsheer) 5 heemraden: Bunschoten: 2 Buitenpolders: 3	10 dammaat
Veendijk met Veldendijk	mei 1533 tot okt 1533	**gecombineerd dijkbestuur** dorpsbestuur: (sancties en banwerken)	**gecombineerd dijkbestuur**	dorpsbestuur	dijkgraaf (landsheer) 5 heemraden: Bs-Bs: 2 Bs-Utr: 1 Bs-Afrt: 1 Buitenpolders: 1	10 dammaat
Veendijk	okt 1533-1603	**dijkbestuur** (incl sancties) dorpsbestuur: banwerken	**dijkbestuur**	**dijkbestuur**	3 heemraden Bunschoten: Bs-Bs: 1 Bs-Afrt:1 Bs-Utr: 1	15 dammaat
Veldendijk	okt 1533 - 1603	dorpsbestuur	dorpsbestuur	dorpsbestuur	1 schout; (2) schep.	
Veendijk met Veldendijk **na 1600**	per 1603	**heemraadschap** (dorpsbestuur)	**heemraadschap**	**heemraadschap**	dijkgraaf (gekozen door de heemraden) 5 heemraden: Bs-Bs: 1 Bs-Utr: 1 Bs-Afrt: 1 Buitenpolders: 2	niet vermeld

* De vetgedrukte tekst geeft verandering aan in bestuursvorm

Afkortingen:
Bs-Bs: namens ingelanden wonend in Bunschoten met land in Bunschoten.
Bs-Utr: namens ingelanden wonend in Utrecht met land in Bunschoten.
Bs-Afrt: namens ingelanden wonend in Amersfoort met land in Bunschoten.

Tabel 2-3. Ontwikkeling participatie in besluitvorming.

Jaar	**Besluit**	**Belangengroepen**	**Participatie** **Besluitvorming**
1409	Vrijstelling bijstandsplicht naar dijkrecht	particuliere dijkplichtigen Bs overige ingelanden Bs buitenpolders	overige ingelanden Bs buitenpolders bisschop eenzijdig
1433	Vrijstelling bijstandsplicht naar dijkrecht Verhoefslaging Veendijk	particuliere dijkplichtigen Bs overige ingelanden Bs buitenpolders	overige ingelanden Bs buitenpolders bisschop eenzijdig
1467	Bijstand inlaag aan verhoefslaagden Veendijk	ingelanden Bs (overige ingelanden Bs) buitenpolders	ingelanden Bs (overige ingelanden Bs) buitenpolders **gezamenlijk**
1501	Oprichting zelfstandig **dijkbestuur Veendijk**	alle ingelanden Bs	alle ingelanden Bs lokale besturen Bs, Amersfoort, Utrecht **gezamenlijk**
1531	Oprichting zelfstandig **dijkbestuur Veldendijk**	particuliere dijkplichtigen Bs ingelanden Bs buitenpolders	particuliere dijkplichtigen Bs ingelanden Bs burgemeesters Amersfoort en Utrecht landsheer eenzijdig
mei 1533	Oprichting **gecombineerd** **dijkbestuur** Veen- en Veldendijk	deel van ingelanden Bs hoofdingelanden Bs particuliere dijkplichtigen Veldend. buitenpolders	deel van ingelanden Bs burgemeesters Amersfoort en Utrecht, Bunschoten, Eemnes en Eembrugge landsheer eenzijdig
okt 1533	**Herstel oude situatie** Volledige verzelfstandiging van dijkbestuur Veendijk met **fiscale bevoegdheden**	deel van ingelanden Bs hoofdingelanden Bs particuliere dijkplichtigen Veldend. buitenpolders	hoofdingelanden landsheer eenzijdig
1578	Bijstand inlaag Veendijk Permanente bijstand Veendijk van de buitenpolders	ingelanden Bs buitenpolders	ingelanden Bs; buitenpolders **gezamenlijk**
per 1603	Verzwaring Veldendijk; **Heemraadschap** Permanente bijstand beide dijken van de buitenpolders **Fiscale bevoegdheden**	deel van ingelanden Bs hoofdingelanden Bs particuliere dijkplichtigen Veldend. buitenpolders	deel van ingelanden Bs hoofdingelanden Bs particuliere dijkplichtigen Veldendijk buitenpolders **gezamenlijk**

Afkorting:
Bs: Bunschoten

3 Het Bunschoter heemraadschap – Representatie en belangen (1600 - 1800)

3.1 Inleiding

Na de Sententie Arbitrael van 1603 ging het nieuwe heemraadschap van start. De ontwikkelingen in de representatie en besluitvorming krijgen in de zeventiende en achttiende eeuw een ander perspectief, namelijk vanuit een interlokaal waterschapsbestuur waarin de ingelanden direct werden vertegenwoordigd. In dit bestuur werden de zetels verdeeld over belangengroepen van binnen en buiten de polder en de vraag is hoe de belangen en zeggenschap in dat geval werden vertegenwoordigd. De belangenverdeling kan worden geconcretiseerd aan de hand van grondbezitsverhoudingen. Dit kunnen we enkel in kaart brengen van Bunschoten, omdat het heemraadschap alleen over morgen- en dijkregisters van deze polder beschikte. De morgenregisters bevatten gegevens over grondbezit van ingelanden, aan de hand waarvan de dijklasten werden verdeeld. Omwille van een oriëntatie op de algehele context, zijn bevolkingsaantallen verzameld. In het poldergebied golden vooral belangen in het grondbezit in samenhang met het agrarische bedrijf, in het bijzonder de ossenweiderij. Het belang van pachtland, en dus van pachters, was in de gecommercialiseerde veeteelt groot, omdat dit een manier was om de opbrengsten uit het veeteeltbedrijf te optimaliseren. Daarnaast speelden enige andere economische belangen in de polder mee. Het heemraadschap had dus betrekking op het beheer en bestuur van de dijken en de uitwateringssluizen en het dorpsbestuur van Bunschoten bleef toezicht houden op het algemene weg- en waterbeheer in de polder, ook wel de banwerken genoemd. Evenzo hielden de polderbesturen ten zuiden van Bunschoten hun schouwbevoegdheid over het waterbeheer in hun eigen polders.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 3.2 opent met een schets van de bevolkingsontwikkeling tot 1800, gevolgd door een kwantitatieve analyse van de grondbezitsverhoudingen en een sociaal-economische karakterisering van de pachtboeren. In paragraaf 3.3 worden de ontwikkelingen in het waterbeheer en de taakverdeling in het heemraadschap naar functies en bevoegdheden uitgewerkt. Speciale aandacht gaat uit naar de betaalde functionarissen, de secretaris en penningmeester. Hiermee is de achtergrond geschetst waartegen veranderingen in het bestuur zich afspeelden (paragraaf 3.4). De ontwikkelingen in de representatie worden bekeken aan de hand van de benoemingen en de zittingsduur van bestuurders en hun medewerkers en hoe die samenhingen met belangen. Tevens worden politieke, bestuurlijke en institutionele aspecten belicht. Zo is nagegaan in hoeverre Amersfoort bestuurlijke belangen in het heemraadschap had.

3.2 Ingelanden en belanghebbenden

3.2.1 Bevolkingsgegevens

Over het algemeen was het weidegebied van Eemland dun bevolkt. Het grootste deel van de bevolking woonde op de hogere gronden langs de randen van het weidegebied, zoals in de dorpen Soest, Baarn, en Eembrugge of in de stad Amersfoort. Voor de buitenpolders nabij Amersfoort bleef dit, zoals in hoofdstuk 2 genoemd, vrij lang het geval. Het platteland van Eemland telde eind zestiende eeuw ongeveer 6500 inwoners om eind achttiende eeuw uit te komen op 9300. Rond 1400 telde Amersfoort 3000 inwoners, waarna de bevolking geleidelijk toenam tot ongeveer 8500 inwoners aan het eind van de achttiende eeuw.[1] In de weilanden van Bunschoten lagen boerderijen op een terp. Maar het merendeel van de bevolking concentreerde zich in de woonkernen van het stadje Bunschoten en het vissersplaatsje Spakenburg dat een haven had.[2] De twee woonkernen tezamen telden in de zeventiende eeuw naar schatting 500 inwoners. In 1782 was dit aantal toegenomen tot 667. Dat jaar telden Bunschoten en Spakenburg 195 huishoudens, waarvan er 162 een belastbaar inkomen hadden en 33 huishoudens als arm (niet belastingplichtig) werden geregistreerd. Van de belastingplichtige huishoudens was 35% actief in het boerenbedrijf.[3] Voor details over bevolkingstallen, zie bijlage A-1, tabel A1-1.

3.2.2 De grondeigenaren

De gegevens van het grondbezit in polder Bunschoten zijn verzameld uit morgenregisters, ook wel dijkleggers genoemd. Uit de periode van 1501 tot 1782 zijn acht steekjaren geselecteerd.[4] Bijlage A-2 bevat een toelichting op deze registers, de keuze van de steekjaren en de dataverwerking. In de ontginningsperiode zullen de grondeigenaren als boeren een gemeenschappelijk belang hebben gedeeld. Maar in de loop der eeuwen splitste dit belang zich op, omdat steeds meer ingelanden in de stad of elders woonden. In de sociaal-economische geschiedschrijving wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen ruraal en stedelijk grondbezit, waartegen bezitsverschuivingen worden afgezet. Met deze tweedeling wordt een verschil in de aard van het bezit gesuggereerd en daarmee in het belang in het waterbeheer. Bij ruraal grondbezit stond de noodzaak tot het verwerven van inkomsten uit het agrarisch bedrijf centraal. Tot rurale grondeigenaren rekenen we de ingelanden die in

[1] Deze trend werd gedurende de zeventiende eeuw een aantal keren doorbroken door incidenten van pest- en andere epidemiën en periodes van oorlogvoering, te weten de hervatting van de oorlog tegen de Spanjaarden, 1623-24 en1629, en de Franse inval in 1672. Lourens en Lucassen (1997) 'Inwoneraantallen van Nederlandse steden', 85; Rommes, (1997) 'Onder de Republiek (1581-1780). De bevolking', 171-174.
[2] GAB, AGB archiefbeschrijving, deel 1. In een brief van bisschop Frederik van Blankenheim uit 1409 wordt deze vissersplaats gemeld. *Groot Placaatboek*, 49 [dl 1].
[3] GAB, AGB inv. nr. 20-22. Kohieren van omslag van het gemaal, zegel, logiesgeld, geslacht, boter, zout, zeep, turf, koffie en thee, steekjaar 1782.
[4] Dijkleggers: GA, AHB inv. nr. 287-290. Leggers van de dijkgelden tussen 1565 en 1782; Registers ten behoeve van het ophalen van landsheerlijke morgengelden: Ruizendaal (1987) *Bunschoten. Een rechtshistorisch en institutioneel onderzoek*.

polder Bunschoten en in de daaromheen liggende dorpen woonden. Bij stedelijk grondbezit bestond het belang hoofdzakelijk uit het verwerven van geldelijke rendementen uit het verpachten van land. De stedelijke grondeigenaren woonden in Amersfoort en in mindere mate in Utrecht of elders. Het onderscheid tussen ruraal en stedelijk grondbezit kon worden aangebracht, doordat de ingelanden naar woonplaats waren geregistreerd. De absolute getallen over de bezitsverdeling naar oppervlakte en aantal eigenaren worden gepresenteerd in bijlage A-2, tabellen A2-1 en A2-2. In de hoofdtekst is de bezitsverhouding tussen de rurale en stedelijke grondeigenaren uitgedrukt in percentages. In figuur 3-1 wordt daarvan de ontwikkeling weergegeven naar het aandeel land in oppervlakte en in figuur 3-2 naar aantal eigenaren. In Bunschoten werd het landbezit uitgedrukt in dammaten (dagmaten), de hoeveelheid land waarvan een boer binnen een dag hooi kon halen. De dagmaat kon per regio verschillen, afhankelijk van de bewerkbaarheid van het land. In Bunschoten gold voor één dammaat een oppervlak van 0,546 hectare.[5] In tabel A2-1 is ter oriëntatie het totaalbezit omgerekend in de hedendaagse landmaat van de hectare. In de hoofdtekst houden we bij de bespreking van de verhoudingen de dammaat aan.

De percentuele verhoudingen visualiseren de trend tussen 1501 en 1782 in de verhouding tussen grondeigenaren op het platteland en in de stad. De historische werkelijkheid lag echter wat genuanceerder. Hoewel we dorpelingen bij het platteland rekenen en stedelingen bij de stad, waren er ingelanden die in de stad woonden maar buiten de stad als agrariër werkten. Evenzo waren er ingelanden die op het platteland, met name in het dorp, woonden maar enkel hun land verpachtten en dus belangen in land als grondbelegging hadden. Tenslotte waren er ingelanden die op het platteland woonden en werkten, maar het poorterrecht van Amersfoort bezaten. In de morgenboeken werden zij gerekend tot de stedelingen met een status als grasburger. Door deze status wisten de ingelanden enerzijds de landsheerlijke morgengelden te ontlopen en anderzijds de lokale plichten van het platteland, zoals het waak-en wachtlopen.[6] In 1548 besloeg dit grijze gebied ongeveer 20% van het totaal aantal eigenaren, dit is toegelicht in bijlage A-2. Naarmate de tijden verstreken, zal dit percentage zijn afgenomen, maar het agrarisch bedrijf van stedelingen verdween niet. Dit bleek uit zowel de morgenregisters als archeologisch onderzoek in Amersfoort.[7] Ook stedelingen waren betrokken in de ossenweiderij en -handel.[8]

Kenmerkend voor polder Bunschoten is dat gedurende de gehele onderzoeksperiode de institutionele grondeigenaar in het heemraadschap geen rol speelde. Het belang van religieuze instellingen was hiervoor met niet meer dan zes procent veel te gering.[9] Het aandeel

[5] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 237, 240.
[6] Maarschalkerweerd (1991) 'Het Amersfoortse burgerschap in de late middeleeuwen', 54-56.
[7] Snieder (2010) 'Boeren in de stad'; Dijk, van; Hulst; Snieder (2005) 'Boerderijen binnen en buiten de stad'.
[8] Snieder (2010) 'Boeren in de stad', 54-55; Kemperink (2009) 'Amersfoort tot 1579. Inleiding', 48.
[9] In Eemland waren enige parochiekerken en een armenzorginstelling en in Amersfoort en Utrecht een paar conventen, armen- en gasthuizen met land in de polder. De religieuze instellingen bezaten veelal land in

van gemene weiden stelde nog minder voor, namelijk hooguit één procent. Evenmin is er landbezit aangetroffen van collectieven als de dorpen of de stad. In de hele periode (1501-1782) speelden de bezitsverschuivingen zich dus af onder particuliere grondeigenaren die op het platteland of in de stad woonden.

>> { Figuur 3-1, Bezitsverhoudingen in Bunschoten (1501-1782) naar aandeel in landoppervlak (in percentages). }
>> { Figuur 3-2, Bezitsverhoudingen in Bunschoten (1501-1782) naar aantal eigenaren (in percentages). }

Tussen 1501 en 1548 nam het belastbare landbouwareaal toe met 335 dammaat.[10] Dit kwam grotendeels ten goede aan Amersfoorters. In deze periode verwierven de stedelijke grondeigenaren in totaal 413 dammaat, maar leverden de rurale eigenaren 78 dammaat in. Het aantal stedelijke eigenaren verdubbelde (van 55 naar 107) en het aantal rurale eigenaren nam toe met 37 (van 169 naar 206). Onder de stedelingen verschoof daarbij een deel van het bezit naar Amersfoort. Afgaande op de verwante namen, was dit het gevolg van transfers binnen families dan wel van migratie van Utrecht naar Amersfoort.

De veranderingen in de bezitsverhoudingen kunnen nader worden geïnterpreteerd aan de hand van een ordening van het grondbezit naar grootte en belangengroep. De bewerking is toegelicht in bijlage A-2, tabellen A2-3 en A2-4. Uit een afname van het maximale bezit van 90 tot 61,5 dammaat onder de rurale grondeigenaren tussen 1501 en 1548 spreekt een zekere bezitsfragmentatie bij grootgrondbezitters. Onder de kleinere grondeigenaren vond eveneens opsplitsing plaats. Dit blijkt uit de daling van de mediaanwaarde (het maximale landoppervlak bij de helft van de rurale ingelanden) van 10 tot 7,5 dammaat. Aangezien het gemiddelde bezit toenam van 7,3 tot 10,7 dammaat, moeten de middengroepen van de opsplitsing van landbezittingen hebben geprofiteerd en meer land hebben gekocht. Op grond hiervan wordt geconstateerd dat de veeteeltsector een bloeiperiode kende.

Onder de stedelijke grondeigenaren steeg het maximale bezit van 84 naar 90,5 dammaat, terwijl het minimale bezit daalde van 3 tot 1 dammaat. Het gemiddelde bezit daalde van 16,32 tot 12,3 dammaat, en de mediaanwaarde van 15,5 tot 8 dammaat. Hoewel zich onder de stedelingen eveneens een toename van kleine grondeigenaren voordeed, was het karakter hiervan anders. Tussen 1501 en 1548 hadden de stedelingen namelijk 413 dammaat verworven, terwijl de rurale eigenaren 78 dammaat hadden ingeleverd. De vele ronde getallen aan dammaat onder de kleine stedelijke grondeigenaren wijzen op een toegenomen aantal welvarende burgers die een aanvang maakten met het verwerven van land. Dit strookt met de constatering dat er in deze periode sprake was van voorspoed in de land-

---

andere polders en landerijen nabij Amersfoort. Zie bijvoorbeeld Reichgelt (2014) 'De Hoef/ Bijlerhoef'; Raven (2003 en 2005) ' De herontdekking van malenhoeve Ten Bosch'; Hilhorst (2002) 'De maalschap op Hoogland en de Sint-Paulus abdij'.

[10] Indicaties voor oppervlakten van het landbouwareaal in hectaren zijn opgenomen in bijlage A-3.

bouw, waardoor het voor een nieuwe groep welvarende stedelingen interessant was om in landbouwgronden te investeren.

Rond 1626 wordt een lichte verschuiving ten gunste van het platteland zichtbaar, maar in het volgende steekjaar, 1639, blijkt het aandeel van de stedelijke grondeigenaren weer te zijn toegenomen. De stedelijke aanwinst resulteerde veelal uit de aankoop van bestaand land. Toch wijst de toename van het belastbare land met 140 dammaat op landverbeteringsactiviteiten. Deze keer kwam dat aandeel niet in bezit van Utrechters en Amersfoorters, maar van eigenaren uit de provincie Holland. Rond 1645 bedroeg hun bezit ongeveer 480 dammaat land. Deze verandering zette zich in tijdens een periode van herhaaldelijke overstromingen.[11] De toegenomen waterstaatsproblematiek stimuleerde de veeboeren om hun bedrijfsvoering over een andere boeg te gooien. Door landoverdracht aan Hollandse investeerders kwamen ze van de zware waterstaatslasten en grondbelastingen af. Onder de investeerders bevonden zich rijke Amsterdammers die als leden van regentenfamilies herkenbaar zijn: Jan Bicker bezat 96 dammaat land, Cornelis Bicker 27 dammaat, Jan Clasen Floeswijck had 82,75 dammaat, Cornelis de Graaff 43,25 dammaat, en Andries de Graaff 21 dammaat.

In de loop van de achttiende eeuw was het stedelijk aandeel wederom toegenomen, dit keer als resultaat van bezitsoverdracht. De Hollandse grondeigenaren verdwenen zo goed als geheel uit de polder. Het meeste land was overgegaan op andere stedelijke grondeigenaren, met name Amersfoorters. Daarnaast kwam extra land terecht bij eigenaren in hogergelegen dorpen langs of buiten de polder, en in kleinere stadjes als Harderwijk en Wijk bij Duurstede (zie bijlage A-2, tabellen A2-1 en A2-2). In 1782 was het belastbare landbouwareaal afgenomen met 114 hectare, vergeleken met 1646 (bijlage A-3). De afname was het gevolg van de langdurige malaise in de landbouw en achteruitgang van de kwaliteit van de weilanden in de laatste drie decennia van de zeventiende eeuw en de eerste drie van de achttiende eeuw. De contractie van het landbouwareaal deed zich elders in de Republiek eveneens voor.[12] Achterstallig onderhoud en stormvloeden leidden tussen 1672 en circa 1720 tot landverlies. De bezetting door de Fransen in 1672 (het Rampjaar) had desastreuze gevolgen voor de polder, doordat de Frans-Duitse militietroepen veel schade aan de kunstwerken aanrichtten. Dertig jaar later, in 1702, werd het Zuiderzeegebied zwaar getroffen door watersnood, waarna veel land onbruikbaar werd. De malaise in de landbouw verminderde de mogelijkheden en de animo om in landverbeteringsprojecten te investeren. Dit werkte in de loop van de achttiende eeuw nog meer tegenslagen in

[11] Gegevens over overstromingen: Mijnssen-Dutilh (2011). *Een Vallei vol water*, 367-368.
[12] Bieleman (2008) *Boeren in Nederland*, 219. In mindere mate was dit ook het geval in het Gelderse rivierengebied. Hier was, evengoed door meer ongunstige omstandigheden, veeleer sprake van een omschakeling van akkerbouwland naar weiland. Brusse (1999) *Overleven door ondernemen*, 205-214.

de hand in de gedaante van herhaaldelijke uitbraken van runderpest.[13] Hoewel deze epidemieën geen onderscheid tussen arm en rijk maakten, waren kleinere boeren hierdoor eerder gedwongen hun bedrijf op te geven dan grote veeboeren. Omdat de grond als spaarmiddel meer geld kostte dan het opbracht, vielen onder de stedelingen eveneens kleinere ingelanden af, maar ook de investeerders uit Amsterdam. Hun uitval bood gelegenheid aan lokale kapitaalkrachtigen om het land tegen een gunstige prijs te kopen. Door de bezitsconcentratie veranderden de verhoudingen. Het meeste bezit kwam in handen van ingelanden die in Bunschoten en Amersfoort woonden. Terwijl de verliezen in de groep kleine grondeigenaren ten gunste van de grote grondeigenaren kwamen, bleef het aantal middelgrote grondeigenaren min of meer constant (zie bijlage A2, tabel A2-3).

Uit een rekest inzake een dijkreparatie, blijkt dat onder veeboeren de bezitsconcentratie al voor 1738 aanving.[14] Het stuk werd ondertekend door 29 ingelanden die in de polder achter de dijken woonden. Om te bewijzen dat hun mening representatief was voor alle belanghebbenden in de polder, voegden zij de maten van hun land aan de handtekening toe. Er waren drie boeren met vier à zes dammaat, maar de anderen bezaten aanzienlijk meer land. Van dit gezelschap hadden twaalf ingelanden meer dan 20 dammaat en elf tussen de 40 en 100 dammaat. Onder de namen van de grootgrondbezitters herkennen we Bunschoter heemraden uit het heemraadschap.

De gehele periode van 1501 tot 1782 overziend, blijkt dat het aandeel land van rurale grondeigenaren was afgenomen van 71% naar 52%; in oppervlak was dat een afname van 2230 tot 1667 dammaat. Van de stedelingen was het oppervlakteaandeel toegenomen van 29% naar 48%, een toename van 905 naar 1516 dammaat. Het aantal stedelijke eigenaren nam toe van 55 in 1501 naar 122 in 1646 om in 1782 weer uit te komen op 76 grondbezitters, wat goed was voor 41%. Het aantal rurale eigenaren nam tot circa 1626 eveneens toe, te weten van 169 naar 267 personen, om daarna weer af te nemen tot 116, waarmee zij op 59% kwamen. In de loop van de achttiende eeuw concentreerde het bezit zich derhalve in minder handen. De bezitsconcentratie deed zich ook elders in het polderland voor. In Cadzand (Zeeuws-Vlaanderen) kenmerkte deze zich bijvoorbeeld al sinds eind zeventiende eeuw door een toenemend ruraal aandeel in het grondbezit, waarbij boeren al in een vroeg stadium een vergaande bedrijfsconcentratie doorvoerden.[15] In Bunschoten verliep dit proces anders, hier was het land eind achttiende eeuw relatief gelijk verdeeld geraakt tussen de rurale en stedelijke grondeigenaren. Wel moesten de eigenaren op het platteland hun aandeel onder een groter aantal delen. De bezitsconcentratie uitte zich in een verschuiving van bezit zowel onder de stedelingen, met name ten gunste van Amersfoorters, als

[13] Sundberg (2015) *Floods, Worms, and Cattle Plague*; Mijnssen-Dutilh (2011) *Een Vallei vol water*, 84-87; 108-110. In de veeteelt deed de malaise zich het meest voelen na 1680. Bieleman (2008) *Boeren in Nederland*, 210-211, 218-219.
[14] GA, AHB Registers van resoluties en notulen, inv. nr. 45, resol. 22 februari 1738, f. 107v-108v.
[15] Cruyningen, van (2000*) Behoudend maar buigzaam*, 98-110.

onder de dorpelingen van de omliggende dorpen ten gunste van Bunschoten. Blijkens de spreidingsgegevens (bijlage A-2, tabellen A2-3 en A2-4) was de bezitsconcentratie vooral ten koste gegaan van de kleine grondbezitters.

3.2.3 Pachtboeren en ossenweiders

Pachters speelden als landgebruikers een belangrijke rol in de landbouweconomie van Bunschoten, maar in het heemraadschap werden zij niet vertegenwoordigd als zij zelf geen land bezaten. De pachters kunnen worden ingedeeld naar grondgebruikers met en zonder eigen land.[16] Dit blijkt uit het morgenregister van 1548, waarin de pachters van grondeigenaren werden geregistreerd.[17] Veel grondeigenaren verhuurden hun land aan meer dan één pachter en er waren pachters die van meer dan één grondeigenaar land huurden. In 1548 hadden 107 stedelijke eigenaren tezamen 200 pachtcontracten afgesloten op hun land. Van de pachters woonden er 19 in Amersfoort. In de dorpen en de polder woonden 140 eigenaren die tezamen 100 pachtcontracten hadden uitstaan. Van diverse pachters keren de namen herhaaldelijk terug, onder andere die van Jan Rutgersz Nagel, Jan Lambertsz en heer Rycout. Zij zijn voorbeelden van grote boeren die het zich konden permitteren om veel land bij te huren. Boeren huurden niet alleen land van stedelijke grondeigenaren, maar ook van elkaar. Dit zal hebben samengehangen met de logistiek van hun veeteeltbedrijf.

Uit het register van 1548 komt naar voren dat de ontwikkeling naar intensieve veeteelt voor commerciële doeleinden toen al in een vergevorderd stadium was. Dit soort veeteelt, gericht op de vetweiderij en ossenhandel voor vleesconsumptie, had het meeste baat bij een samenwerkingsverband tussen grondbezitters en pachtboeren.[18] In het groeiseizoen hadden de ossenweiders veel weiland nodig, meer dan zij aan grondbezit wilden hebben. In het voorjaar kochten zij de beesten in Denemarken en transporteerden die naar de Nederlandse weilanden. Eenmaal vetgemest, werden de ossen doorverkocht naar de grote steden of geëxporteerd naar elders.[19] In de winter had een ossenweider geen weiland nodig. Bij vetweiderij was korte termijnpacht daarom gunstiger dan het bezit van veel land waarop belastingen werden geheven. De toenemende waterstaatslasten in latere tijden stimuleerden de aankoop van meer land niet. Stedelijke grondinvesteerders waren dus welkom als de groei in de veeteelt toenam. Zo ontstond er een samenwerkingsvorm, waarbij de kosten en risico's werden gespreid over stedelingen en boeren, die dan een deel van

[16] Vlg. Hoppenbrouwers (1992) *Een middeleeuwse samenleving*, 432-433.
[17] De data van 1548 zijn ontleend aan transcripties van het morgenregister uit 1548. Ruizendaal (1987) *Bunschoten. Een rechtshistorisch en institutioneel onderzoek,* 91-92, 185-199.
[18] Bavel, van (1999). *Transitie en continuïteit*, 542, 598-606, 660, 662.
[19] Sinds de veertiende eeuw bestonden in de Lage Landen al belangrijke markten voor handel in runderen die onderdeel werden van het internationale veetransportnetwerk. Dijkman (2010) *Medieval market institutions*, 42-44. Het veetransport vanuit Denemarken en Sleeswijk-Holstein was eind vijftiende eeuw al op gang gekomen. Gijsbers (1999) *Kapitale ossen*, 27-39; Bieleman (2008) *Boeren in Nederland*, 85-86.

het land pachtten. Hierbij hielden beide groepen een maximum van 100 hectare landbezit aan.[20]

In de jaren veertig van de zeventiende eeuw kwamen de stedelijke investeerders, zoals we zagen, uit Amsterdam. Rond 1650 hadden Amsterdamse kooplieden een belangrijke marktpositie verworven in de internationale ossenhandel.[21] Voor de vetweiderij en de ossenhandel werden compagnies opgericht om risico's te spreiden; er gingen namelijk enorme bedragen om in de runderhandel.[22] Achter de compagnievorm ging een taakverdeling schuil tussen enerzijds de stedelijke grootkapitalisten die land aankochten, in grondverbetering investeerden en de handel organiseerden en anderzijds de ossenweiders die het land huurden, dat voor hun verpachters beheerden en de vetgemeste ossen afleverden. Zo werd er in 1636 een compagnie van acht mannen opgericht om ongeveer 1000 ossen uit Jutland te halen. Er waren Bunschoter veeboeren die in zulke compagnies als handelsagent optraden.[23] Van de Amsterdamse koopmansfamilies die in de ossenhandel waren betrokken, investeerde een aantal in Bunschoter land. Dit waren burgemeester Vlooswijk (Floeswijck), Gerard Bicker en Pieter de Graaff. De laatste twee werkten samen met de Bunschoter pachtboer Cornelis Melis die voor hem als handelsagent optrad.[24]

In het Bunschoter accijnsregister uit 1782 komen de pachters eveneens naar voren.[25] Van de 195 accijnsplichtige huishoudens waren er 57 gemeld met een boerderij. Uit een vergelijking met het morgenregister van hetzelfde jaar blijkt, dat hiervan 37 boeren eigen land bezaten. Dit betekent dat de andere 20 boeren enkel land pachtten. Omgekeerd zijn er in dit morgenregister 22 grondeigenaren die in Bunschoten woonden gevonden en die volgens het accijnsboek geen boerenbedrijf in Bunschoten hadden. Dit konden Bunschoters zijn die van landrenten leefden. Op basis van deze gegevens wordt geconcludeerd dat pachters een aanzienlijke belangengroep in de polder waren, in het bijzonder onder hen de grotere veeboeren. Voorzover zij zelf land bezaten, namen zij deel aan het heemraadsbestuur.

Tussenconclusie

De belangen van rurale grondeigenaren wogen op tegen de belangen van stedelijke grondeigenaren. Dit kwam mede doordat een deel van het stedelijk land gepacht werd door grote veeboeren. De rurale ingelanden behielden bij latere bezitsveranderingen zeker de helft van het landbouwareaal, al moesten zij dat wel met meer mensen delen. De andere helft was in bezit van stedelingen in Amersfoort en Utrecht. Aangetoond is dat de bezitsverandering in de eerste helft van de zestiende eeuw gepaard ging met de opkomst van nieuwe stedelijke

[20] Gijsbers (1999) *Kapitale ossen*, 61. Het belang van stedelijke investeerders is ook besproken door Zwet, van (2009) *Lofwaerdighe dijckagies* en De Vries en Van der Woude (1995/2005) *Nederland 1500-1815*, 243.
[21] Gijsbers (1999) *Kapitale ossen*, 75.
[22] Gijsbers (1999) *Kapitale ossen*, 121, 248-251, veel gegevens hierover in notenapparaat, passim.
[23] Gijsbers (1999) *Kapitale ossen*, 228-230, 540
[24] Gijsbers (1999) *Kapitale ossen*, 250.
[25] GAB, AGB inv. nr. 20, Kohieren van omslag ... over de jaren 1762 - 1806.

grondinvesteerders en dat een toename van het grondbezit in de rurale middengroep op een voorspoedige ontwikkeling in de landbouweconomie wijst. Halverwege de zeventiende eeuw, toen mede onder invloed van stijgende waterstaatslasten een keus werd gemaakt om land over te dragen aan investeerders, verschenen de Amsterdammers in de polder. Een belangengroep die daardoor aan gewicht toenam, waren de pachtboeren. Zij speelden een belangrijke rol bij de schaalvergroting in het veeteeltbedrijf. Tegelijk is duidelijk geworden dat het grondbezit niet alles zegt over bedrijfsgrootte. Een grootgrondbezitter kon aan meer kleinere pachtboeren land verhuren en een grote pachtboer kon van meer kleine grondeigenaren land pachten. Tussen circa 1670 en 1735 hadden als gevolg van de economische en ecologische tegenslagen veel kleinere grondeigenaren hun agrarisch bedrijf dan wel hun grondbezit opgegeven. Hiervan wisten de kapitaalkrachtige ingelanden, zowel boeren als stedelingen, te profiteren.

3.3 Ontwikkelingen in het waterbeheer

3.3.1 Het dijkbeheer

Na de oprichting van het heemraadschap werd op de vergadering van 9 februari 1604 de aanbestedingsprocedure besproken om de Veldendijk te verzwaren. Met de dijkverzwaring werd de basis gelegd voor het toezicht op het continue onderhoud, dat voortaan bij het heemraadschap lag. Er was al expertise in huis om zulke werkzaamheden te organiseren, opgedaan in het voormalige Veendijksbestuur.[26] Voor technisch advies werd een ordineermeester uit Holland uitgenodigd. Omdat de Veendijk eveneens onder handen werd genomen, maakten de heemraden een afspraak met het Arkemheense polderbestuur. De hoogte en breedte van de Veendijk werden afgestemd op die van hun Gelderse zeedijk. In Arkemheen waren de omstandigheden vergelijkbaar: een kleine polder van 1566 hectare aan de Zuiderzeekust met een 10 kilometer lange dijk. De gemeenmaking voltrok zich hier op een wat later tijdstip, in 1608, al werd die door dezelfde stormvloed van 1602 in gang gezet. Hierna droegen ook achterliggende landen bij, waarmee het dijkgeldplichtige gebied werd uitgebreid tot 3500 hectare.[27] Het heemraadsbestuur besloot het dijkgeld op jaarlijks één gulden per dammaat te stellen. Om het project te kunnen starten, werden leningen afgesloten, die met het dijkgeld zouden worden terugbetaald.

Nadat de zeedijken gereed waren, nam het bestuur het ritme op van de periodieke schouwrondes. In het voorjaar op Sint-Geertruidendag (17 maart) werd de eerste schouw gevoerd. De werkzaamheden aan het dijklichaam werden uitbesteed aan aannemers. Daarna werd het opgeleverde werk door de dijkgraaf en de heemraden geschouwd. In herinnering wordt gebracht dat de beboetingsprocedure gold voor wie maar de dijken onderhield

[26] GA, AHB inv. nr. 38, resol. 9 februari 1604, f. 4r- f8v.
[27] Ook in Arkemheen werd de gemeenmaking gerealiseerd middels een arbitrageprocedure bij de gewestelijke overheid, het Hof van Gelre.Tielhof, van (2015) 'Forced solidarity', 333, 335.

of repareerde, dus ook de aannemers. Het bestuur had hier greep op, omdat de werkzaamheden per dijkstuk, sluis of sloot waren gespecificeerd met daaraan toegevoegd de namen van de ingehuurde personen en het afgesproken bedrag.[28] In de zeventiende en achttiende eeuw werden diverse dijkstukken ook door particulieren onderhouden. Dit werd geregeld in een overeenkomst tussen het heemraadschap en een ingeland die een stuk dijk huurde, wellicht om hooi van te oogsten, of een schuur bezat die tegen een dijk aanlag.[29] Naast de dijkschouwen vond in juni de schouw van de banwerken plaats. De banwerken betroffen onderhoudstaken als het graven of uitbaggeren van sloten, waaronder de sloten langs de dijk, het verbeteren van landwegen en het gras maaien op de dijken.[30] Aan het eind van de zomer werd op Sint-Lambertsdag (17 september) de naschouw gevoerd om al het werk te controleren. Daarna volgden de uitbetalingen.

In de zeventiende eeuw beheerde het heemraadschap twee type dijken, aarden dijken en paaldijken. Sinds 1554 had de Veendijk een stuk palendijk van ongeveer 185 meter. In de zeventiende eeuw lag in de Veldendijk eveneens een stuk palendijk.[31] Toch gaf het heemraadschap relatief weinig uit aan planken of balken. Het meeste geld werd besteed aan arbeidsloon en vergoedingen voor het aardhalen. Blijkbaar was er genoeg buitendijks land om het merendeel van de zeedijken te construeren met aarden dijklichamen. In de loop van de achttiende eeuw werd het dijkonderhoud beduidend kapitaalintensiever, nadat een paalwormplaag rond 1735 was uitgebroken. Van het vernieuwen van paalversterkingen zagen de bestuurders toen verder af. In plaats daarvan lieten zij met steen bedekte dijken aanleggen, wat zeer kostbaar was.

>> { Figuur 3-3, Uitgaven aan dijkbeheer en -bestuur. }

3.3.2 De uitgaven en inkomsten

Voordat de uitgaven en inkomsten van het heemraadschap worden besproken, weergegeven in de figuren 3-3 en 3-4, is enige toelichting nodig over het bronmateriaal waaraan de gegevens zijn ontleend, de jaarrekeningen. Van de Veldendijk zijn de jaarrekeningen van 1604 tot 1788 ingevoerd. De Veendijk viel onder een aparte administratie, omdat het onderhoud daarvan op een andere manier werd gefinancierd. Tot 1738 vormde deze

[28] GA, AHB inv. nr. 39, resol. [16] mei 1611; inv. nr. 43 en 44 passim.
[29] GA, AHB inv. nr 45, resol. 19 augustus 1735, f. 104v; resol. 4 september 1741, f. 122v.; resol. 3 augustus 1747, f. 140r.
[30] Een voorbeeld van een banwerkschouw: GA, AHB inv. nr. 41, resol. 22 juni 1644, f. 80r.
[31] In het heemraadsarchief bevindt zich een ongedateerd ontwerp van een palendijk die 35 roeden (ongeveer 100 meter) mat. Aangezien het stuk palendijk in de Veendijk 50 roeden mat, kan dit ontwerp betrekking hebben op een ander dijkstuk. In een resolutie van 4 september 1657 werd gemeld dat de palen aan de Veldendijk verzakten en vervangen moesten worden, ook de gordingen waren vergaan. Hiertoe zou het bestuur hout laten inkopen in Amsterdam. GA, AHB inv. nr. 631, Plattegrond en dwarsprofieltekening van paalwerk langs de dijk; inv. nr. 42, resol. 4 september 1657.

boekhouding een gesloten systeem, omdat het dijkonderhoud op basis van zelfbedruiping geschiedde. Om de vijf jaar, maar na 1700 vaker, werden dijkgelden opgehaald. Daarnaast werd het meerdere aan inkomsten verkregen uit de opbrengst van door het heemraadschap verpacht land. De kosten werden hier meestal door de baten gedekt, waardoor het jaarsaldo op nul stond. Daarom zijn de Veendijkrekeningen tot 1738 in de dataverwerking buiten beschouwing gelaten. Voorzover de kas van de Veendijk wel overschotten of tekorten kende, dan boekte de penningmeester die over op de jaarrekening van de Veldendijk. De penningmeester liet dus bedragen die samenhingen met leningen en aflossingen enkel over de Veldendijkrekening lopen. Hierdoor worden ontwikkelingen in de financiële toestand van het heemraadschap niet gemist. Na 1738 werd de kas van de Veendijk gefuseerd met die van de Veldendijk, waarover in hoofdstuk 4 meer.[32] In figuur 3-4, de opbrengsten uit dijkgelden, valt de samenvoeging te herkennen aan de regelmatige pieken door de toegevoegde dijkgelden van de Veendijk.

Gedurende de zeventiende en achttiende eeuw werden reguliere uitgaven aan onderhoud afgewisseld met hoge uitgaven. Hoe de uitgaven voor het dijkbeheer, uitwateringssluizen en de *overhead*-kosten voor het bestuursapparaat verliepen, is weergegeven in figuur 3-3. De uitgaven die waren voorzien, betroffen nieuwe waterstaatsprojecten en de lopende kosten. Een voorbeeld van een project is de aanleg van stenen dijkdelen in de periode van 1738 tot circa 1760.[33] Uitgaven die niet waren voorzien, betroffen meestal stormvloeden.[34] Voorbeelden van lopende kosten zijn het reguliere onderhoud en de kosten van bestuur en administratie. De dijkgraaf en heemraden of andere betrokkenen ontvingen voor hun schouwrondes reis- en verblijfskostenvergoedingen. De secretaris en de penningmeester werden bezoldigd met een jaarlijks tractement. Ander betaald personeel waren de bode, collecteurs van omslaggelden en wagenrijders.

Onverwachte uitgaven deden zich voor als er grote schade aan de dijken was ontstaan. Dit viel lastig te budgetteren. Hierdoor kwam de dijkskas nogal eens onder druk te staan. Veel pieken in de curve van figuur 3-3 betroffen hoge uitgaven ten gevolge van dijkbreuken of andere noodsituaties. In 1625 en 1627 brak de Veldendijk door na zware stormvloeden. Vooral de schade aan de palendijk vormde een kostenpost. De gevolgen van de Sint-Pietersvloed van 23 februari 1651 waren ingrijpend voor het heemraadsbudget. In 1666 vielen onverwachte uitgaven wegens dijkbreuken samen met financiële tegenvallers. Desondanks werd in 1669 een kostbaar dijkverbeteringsproject doorgezet, waarbij een stuk palendijk werd vervangen en dijkdelen werden verzwaard. Een andere tegenvaller was dat Frans-Duitse legers bij hun aftocht in de zomer van 1673 een spoor van vernielingen

[32] GA, AHB inv. nr. 338-351, Rekeningen betreffende de Veendijk, jaren 1604-1737; inv. nr. 367-380, Rekeningen betreffende de Veldendijk, jaren 1603-1737; inv. nr. 383- 389, Rekeningen van de Veen- en Veldendijk, jaren 1740-1789.
[33] GA, AHB inv. nr. 45, vanaf resol. 22 februari 1738 passim.
[34] Bijvoorbeeld: GA, AHB inv. nr. 43, resol. 27 september 1665 en 13 januari 1669.

trokken, waarbij de palendijk en het sluiswerk het moesten ontgelden. In zulke tijden van nood was het houtwerk kwetsbaar, waardoor een stormvloed in 1675 de Spakenburgersluis makkelijk kon wegslaan. De stormvloed van 1702 was desastreus, van de palendijk was toen niets meer over. Andere zware stormvloeden die het heemraadschap op extra hoge kosten joegen deden zich voor in 1717, 1741, 1775 en 1776.[35]

>> { Figuur 3-4, Opbrengst dijkgelden. }

De uitgaven werden gebudgetteerd en doorgerekend in het dijkgeld over doorgaans één tot vijf jaar. De inkomsten uit het dijkgeld, ook wel omslaggeld genoemd, gaf de penningmeester in de jaarrekening enkel in termen van begrote opbrengsten aan, zie figuur 3-4. Het innen van dijkgelden werd uitgevoerd door collecteurs, die hiervoor door het heemraadschap werden betaald. Hoewel met hen werd afgesproken om jaarlijks het gebudgetteerde bedrag te innen, was de praktijk dat een deel van de dijkgelden pas later binnenliepen of in het slechte geval helemaal niet werden geïnd. Omdat de dijkadministratie overlopende bedragen kende, hield de penningmeester in zijn eindverslag of jaarrekening het gebudgetteerde bedrag aan. Dit werd boekhoudkundig gezien verantwoord geacht, omdat met het bestuur was afgesproken dat het risico van niet geïnde dijkgelden bij de collecteurs en vervolgens de penningemeester lag. Wat de laatste misliep of nog te ontvangen had, moest hij zelf voorschieten. We mogen dus aannemen dat de totaalopbrengsten van het dijkgeld een betrekkelijk bruikbare indicatie voor het inkomen en het inkomensbeleid van het bestuur vormen.

Omdat de meeste lasten al betaald werden voordat de dijkgelden binnenkwamen, schoten de penningmeester en bestuursleden de betalingen voor. Tussen de jaarlijkse inkomsten en uitgaven vond dus een beweging plaats van inkomend voorgeschoten of geleend geld, dat werd afgelost met het binnenlopende dijkgeld. In een jaar met zeer hoge uitgaven, werden veel grotere bedragen geleend, die pas over een lange termijn werden terugbetaald. Een deel van het dijkgeld was dus nodig voor het betalen van rentelasten en de aflossingen van de leningen. In de eerste decennia van de zeventiende eeuw werden de schuldenlasten nog rigoureus doorgerekend (figuur 3-4). De poldertraditie wilde namelijk dat de uitgaven aan dijkwerk en de schuldenlast binnen drie- tot vijf jaren uit de omslaggelden werden betaald. Mogelijk hing dit samen met het toenmalige incidentele karakter van de bijdragen uit het achterland (hoofdstuk 2). Bij een projectmatige manier van werken kon de hoogte van de omslag sterk variëren, omdat er zoveel geld werd opgehaald als in een gegeven jaar maar nodig was. In de afspraak op de eerste vergadering om het dijkgeld jaarlijks op één gulden per dammaat te stellen, kwam meteen de klad, omdat er voor het dijkverzwarings-project van 1604 veel geld nodig was, wat werd geleend. Pas in 1614

[35] Een chronologie van dijkbreuken in Bunschoten: Mijnssen-Dutilh (2011) *Een Vallei vol water*, 368-372.

werd het tarief weer teruggebracht tot de afgesproken één gulden per dammaat. Dit tarief werd de daarop volgende veertig jaar aangehouden. De ontwikkeling van het dijkgeldtarief weerspiegelt zich in de begrote totale opbrengsten van het heemraadschap in figuur 3-4: op basis van één gulden per dammaat werd ongeveer 6000 gulden geïnd. Gedurende een periode van 184 jaar (tussen 1604 en 1788) hief het bestuur 106 maal één gulden per dammaat. In de andere jaren werd van dit tarief afgeweken, niet alleen door het tarief te verhogen maar ook door het te verlagen. Hieruit wordt afgeleid dat de bestuurders in hun financieel beleid rekening hielden met de ingelanden.

3.3.3 Taakverdeling naar functies en bevoegdheden

Het dagelijks bestuur werd veelal uitgevoerd door de dijkgraaf en drie heemraden. Dit waren twee heemraden voor polder Bunschoten, één namens de ingelanden in de polder en één namens de ingelanden in Amersfoort, en één heemraad voor de buitenpolders namens de ingelanden in Amersfoort. Zij werden in de achttiende eeuw *binnenheemraden* genoemd.[36] De twee heemraden die de ingelanden vertegenwoordigden die veraf in *Utrecht* woonden, één voor Bunschoten en één voor de buitenpolders, kwamen regelmatig maar woonden niet alle vergaderingen en activiteiten bij. Zij werden de *buitenheemraden* genoemd, omdat hun deelname zich beperkte tot de schouw, besprekingen over de financiën en de dijkgelden, en beslissingen inzake nieuwe bestuursleden of projecten. In de zeventiende eeuw was de heemraad uit Bunschoten niet altijd present op de vergaderingen. Intussen was hij wel de sleutelfiguur in het toezicht en de eventuele vervolging, omdat hij dichter bij de dijken zat. De vergaderingen vonden in Amersfoort plaats, meestal in de Doelen. De administratie, zoals de gegevens over de ingelanden (dijkleggers), de notulen en correspondentie, werd op het Amersfoortse stadhuis bewaard, evenals de polderkaarten, waarop ingelanden hun landbezit konden aanwijzen. In de tweede helft van de zeventiende eeuw werden hiervoor koperdrukken vervaardigd, een technische verbetering die door haar schoonheid de status van het heemraadsbestuur benadrukte.[37]

Na de Sententie van 1603 lag de schouwbevoegdheid voor de zeedijken en de uitwateringssluis bij het heemraadschap. Het Bunschoter gerecht behield daarnaast zijn schouwbevoegdheid en het recht op beboeting op alle banwerken van de polder. De executie van beboeting en het verhalen van schade werd over het algemeen door beide instanties aan de schout van Bunschoten overgelaten. Ingeval van nood of ernstige schade aan dijk- of sluiswerken, lag de gezagsuitoefening bij het heemraadsbestuur. Een voorbeeld is de plunde-

[36] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 26 januari 1739, f 114r en 1 juli 1741, f 119v. Mogelijkerwijs werden de heemraden in bestuursvergaderingen al langer op deze manier aangeduid.
[37] De koper gravures konden herhaaldelijk worden gebruikt na de nodige aanpassingen. GA, AHB inv. nr. 275, 'Kaarte van de polders der Eemlandtsche Leege Landen etc. Ao 1666'; Hameleers (2011) 'De Kaarte van de Polders der Eemlandtsche Leege Landen'; Kole (2016) 'De Amersfoorters als bestuurders', 36.

ring door de bevolking van de houten uitwateringssluis in de winter van 1674. Het herstel van de eerdere schade die door de milities was toegebracht had veel gekost, terwijl er er amper dijkgeld voor kon worden opgehaald.[38] De dijkgraaf en heemraden namen de misdaad hoog op, vooral omdat er overstromingsgevaar was ontstaan. De schout werd aangespoord om de daders onder de lokale bevolking te zoeken. De dijkgraaf stelde een anonieme 'klik-lijn' in middels een aankondiging in de kerk na de preek, 'tot weeringe van vordere raseeringe ende dat indien imand wiste aen te brengen wij[wie] de voors[eide] vuijligheijt ende dieffstall aen de dijcken hadde gedaen, soude genieten een somme van vijff ende twintich guld[en] ende sijn naem secreet worden gehouden'. De schout kreeg te horen dat als hij niet hard genoeg zijn best deed om de daders te vinden, het college daarvan bericht zou doen aan de maarschalk van Eemland.[39]

3.4 Bestuurders en bestuursbelangen

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de posities en achtergronden van functionarissen die het heemraadschap bestuurden gedurende de zeventiende en achttiende eeuw. Het gaat om respectievelijk de dijkgraaf, heemraden, secretaris en penningmeester. Waren zij bijvoorbeeld lid van het Amersfoorts stadsbestuur? Zo ja, vertegenwoordigden zij in die hoedanigheid ook belangen van de stad? Hoe ontwikkelden bestuursposities? Om deze vragen te beantwoorden, zijn lijsten van bestuursleden geraadpleegd in het waterschapsarchief en het stadsarchief van Amersfoort, zie voor een toelichting bijlage A-4.[40] Omdat het heemraadschap overheerst werd door stedelijke bestuurders, worden politieke en bestuurlijke ontwikkelingen in Amersfoort en meer algemeen in de Republiek in overweging genomen. Mogelijke effecten daarvan op de representatie komen in dit hoofdstuk aan de orde. Effecten op de besluitvorming zullen in hoofdstuk 4 worden behandeld.

In de Sententie Arbitrael van 1603 waren afspraken gemaakt over de zetelverdeling en de verkiezingsprocedure in het heemraadschap. Er was overeengekomen dat de dijkgraaf door de heemraden werd gekozen. Dit gaf problemen met de Bunschoter heemraad Jan Thonisz, omdat hiermee het oude gebruik werd doorbroken dat de schout van Bunschoten als dijkgraaf functioneerde. Een ander probleem was dat de belangenbehartiging door de representatievorm niet evenwichtig was. De traditionele zetelverdeling was die van het oude dijk-

[38] GA, AHB inv. nr. 44, resol. 25 en 26 juli 1673.
[39] GA, AHB inv. nr. 44, resol. 31 januari 1674.
[40] Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB; dito (1997) AE, Inventarisbeschrijving Hoogland; AE, SA inv. nr. 233, Register met naamlijsten van de leden van het stadsbestuur en enige andere stedelijke functionarissen over de periode 1546-1730, opgemaakt 1627 en bijgehouden tot 1730; inv. nr. 234, Staten met lijsten van leden van het stadsbestuur en uitgekeerde presentiegelden, 1612-1759; AE, BNR 0001 Reinboud (1959) 'Naamlijsten van schepenen en raden'; Smit (1979). 'Het Stadsbestuur van Amersfoort 1795-1851'. Aanvullende prosopografische informatie is onder andere ontleend aan Kemperink en Elias (red) (2009) *Bruit van d'Eem*; Reinboud (1959) 'Abraham van Bemmel (1703-1785)'; Brongers (1998) *Historische encyclopedie van Amersfoort*.

bestuur: één dijkgraaf en vijf heemraden. Omdat de heemraden over belangengroepen per woonplaats waren verdeeld, werd bij de besluitvorming per belangengroep een stem uitgebracht en niet naar rato van het grondbezit vlak achter de dijken in Bunschoten. De ingelanden van Bunschoten kregen weliswaar drie heemraden, maar daarvan vertegenwoordigde er maar één het platteland.[41] Deze situatie leidde bij de eerste vergaderingen in 1604 tot spanningen, toen de eis van Johan Thonisz om ook Bunschoters kandidaat te stellen voor de dijkgraafverkiezing door de andere heemraden werd afgewezen. Op de onevenwichtigheid in de representatie moest wel enige correctie komen, wilde dit heemraadschap niet mislukken. De correctie kwam pas in 1629 toen op instructie van de Staten van Utrecht de Bunschoter heemraad voortaan de eerste stem mocht uitbrengen bij de besluitvorming.[42] Echter, aan de representatievorm zoals afgesproken in de Sententie Arbitrael werd niet getornd, er kwamen dus geen zetels voor de rurale ingelanden bij.

>> {Tabel 3-1, Indicatie landbezit in polder Bunschoten van bestuurders.}

Hoe de bestuursverhoudingen zich tot het grondbezitscriterium verhielden, zal de Bunschoter boeren evenmin welgevallig zijn geweest. Het grondbezit van de rurale heemraden was beduidend groter dan wat de stedelijke heemraden in Bunschoten hadden (zie tabel 3-1). Sinds oktober 1533 bedroeg het toelatingscriterium om in het bestuur te komen 15 dammaat achter de dijken. Het grondbezitscriterium was echter niet meer opgenomen in de Sententie Arbitrael. Een verklaring is dat er belangengroepen van de buitenpolders in het bestuur waren betrokken. De heemraden voor de buitenpolders konden weliswaar veel grond bezitten, maar niet per se vlak achter de dijken.[43] Hetzelfde gold voor de dijkgraaf. Hierop vormde één van de eerste dijkgraven Ernst van Ommeren, lid van een oude Amersfoortse familie, trouwens nog een uitzondering. Rond 1618 bezat hij in Bunschoten 31 dammaat land.[44] Was het heemraadschap een polderbestuur geweest, dan zouden de rurale Bunschoters wellicht meer stemmen hebben gehad, aangezien zij daar minstens de helft van het land bezaten en onder hen grootgrondbezitters waren (figuren 3-1 en 3-2, bijlage A-2, tabellen A2-3 en A2-4).

Er bestonden een paar kruisverbanden, naar de theorie van Lijphart (1968), die de tegengestelde belangen tussen de rurale en stedelijke grondeigenaren en tussen bijstandsvragende en -leverende polders in het heemraadschap konden verzachten. Onder de stedelijke ingelanden zaten ondernemers die, evenals de boeren, bedrijfsbelangen in de polders

[41] GA, AHB inv. nr. 38, resol. 9 febr 1604, f 4v.
[42] GA, AHB inv. nr. 40, resol. 7 mei en 18 juni 1629.
[43] GA, AHB inv. nr. 38, f 84v-f87v, Ordonnantie Karel V, 18 oktober 1533, aan 'die gemene landgenoten en geërfden onder de dijk van Bunschoten, zowel de Velden als Veendijk' vanwege een nieuw reglement voor verbeterd toezicht op de Veendijk. Een dammaat in Bunschoten was 0,546 hectare. Mijnssen-Dutilh (2007). *Amersfoort lag aan zee,* 237.
[44] GA, AHB inv. nr. 38, f. 5v-6v; GA, toegang 1913, inv. nr. 288, Legger van de dijkgelden.

hadden. Dit kwam bijvoorbeeld tot uiting bij de bestuurders die de Eemlandse familie Van Zevender leverde, tweemaal een dijkgraaf, binnenheemraden en penningmeesters. Uit een borgstelling blijkt dat deze familie kalkovens bezat, een herberg, een boerderij, schuren en 24 morgen aan weilanden die verpacht werden, maar ook diverse huizen.[45] Amersfoort huisvestte een paar grote tabaksondernemers van wie de akkers voor tabaksteelt in de omliggende landerijen lagen.[46] De basis van de kruisverbanden was het landbezit: er waren ingelanden die land bezaten in zowel Bunschoten als de buitenpolders. Het lag niet voor de hand dat zij bijvoorbeeld een verhoging van het dijkgeld tot het uiterste zouden tegenwerken. Onder de eigenaren met gespreid grondbezit bevonden zich ingelanden voor wie het grondbezit als middel tot vermogensopbouw en -behoud diende. Dit belang werd in het bestuur weerspiegeld door heemraden uit families met een brouwerij of lakenhandel, zoals bijvoorbeeld Jacob Morray, zoon van een lakenkoopman en heemraad in meer polders.[47] Het belang van de ingelanden uit Utrecht droeg vooral een financieel karakter, niet alleen wegens grondbeleggingen, maar ook omdat Utrechters als geldschieters het heemraadschap veel kapitaal verschaften.

Een andere afspraak in de Sententie Arbitrael was dat de vijf heemraden werden gekozen voor de duur van twee jaar. Elk jaar zou een deel van hen worden vervangen.[48] De verkiezingen voor bestuursleden uit Amersfoort en omgeving vonden plaats op Sint-Pietersdag ad Cathedram (22 februari) in de Sint-Joriskerk te Amersfoort. Daar was genoeg ruimte om alle ingelanden bijeen te laten komen.[49] Als een heemraad ziek werd of overleed, dan werd de datum verschoven. De Utrechtse ingelanden hielden hun verkiezingen in Utrecht.[50] De heemraden kozen de dijkgraaf. Voor de zittingstijd van de dijkgraaf gaf de Sententie Arbitrael geen richtlijn. Bij de benoeming legden de dijkgraaf en heemraden een eed af, waarin zij beloofden goed zorg te dragen voor de schouw, de reparatie en het onderhoud van beide dijken en alles wat daar maar bij hoorde.[51] Afgezien van de eedtekst, waren er geen specifieke taakbeschrijvingen.

De zittingstermijn van twee jaar was een papieren afspraak. In de praktijk werd hiervan vrijwel meteen afgeweken. Met een tweejarig termijn was het heemraadschap niet gebaat, omdat dit de continuïteit in het dijkbeheer niet bevorderde. Daarom werden leden

[45] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 16 januari 1726, f 96v-97v.
[46] Rommes (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Economische en sociale ontwikkelingen', 241, 248.
[47] GA, AHB inv. nr. 43, f. 98r; inv. nr. 45, f. 96v-97v; Alberts (2009) 'Amersfoort tot 1579. Het bedrijfsleven', 104-109; Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 303.
[48] De Sententie Arbitrael van 1603. Groot Placaatboek, nr XIII, f. 59-60.
[49] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 22 februari 1709, 22 februari 1712, 22 februari 1723, 22 februari 1728. Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB. De procedure rond verkiezingen en beëdiging was in gebruik sinds 1533, blijkens een kopie in het besogneboek van een door het Hof van Utrecht geaccordeerd afschrift van 1638. GA, AHB inv. nr. 38, f. 84v-87v.
[50] Blijkens notulen uit 1710 vonden die plaats in het kleine kapittelhuis van de Dom. GA, AHB inv. nr. 45, resol. 9 en 14 febr 1710, 3 maart 1740.
[51] GA, AHB inv. nr. 38, f. 2r, eedtekst dijkgraaf.

herkozen. Aanvankelijk bleven de bestuurders vijf à zes jaar aan, maar in de loop van de zeventiende eeuw namen bij een aantal de zittingsjaren toe. In het navolgende wordt bekeken hoe de representatie zich in de zeventiende en achttiende eeuw per functie ontwikkelde.

3.4.1 De dijkgraaf

De dijkgraaf was een bestuurslid uit de eigen gelederen, voornamelijk gelieerd aan de stedelijke elite van Amersfoort. Van de 36 dijkgraven tussen 1604 en 1800 combineerden elf hun taak met een functie in de Amersfoortse magistraat. Dit gold in het bijzonder in de eerste helft van de achttiende eeuw. Elf van hen waren eerder heemraad in het heemraadschap en achttien dijkgraven bekleedden voor, tijdens of na hun functie een zetel in één of meer buitenpolders. De vraag is hoe de functies en posities van een dijkgraaf zich tot elkaar verhielden. Verwierven zij in de stad een bestuurszetel op grond van hun ervaringen in de waterstaat of werd een dijkgraaf gekozen op grond van zijn positie in de stad? Hoe de positie van de dijkgraaf ontwikkelde in termen van zittingsduur en hun overlap met bestuurswerk in de stad, is weergegeven in figuur 3-5. In dit staafdiagram representeert het jaar van elke grijze staaf (x-as) het beginjaar van hun zittingsperiode, de hoogte van de staaf geeft het aantal zittingsjaren weer dat op dit jaar volgde. De zwarte staven geven de overlap met functies bij de lokale overheid weer. Op basis van de datareeks wordt de ontwikkeling van deze positie besproken. In aanvulling hierop worden van een aantal dijkgraven enige achtergrondgegevens belicht, die hun rol in het heemraadschap helpen verklaren.

>> {Figuur 3-5, De zittingsduur van dijkgraven in de periode van 1604 tot 1800. }

In de eerste helft van de zeventiende eeuw bleef de dijkgraaf vier à zes jaar in functie. Een uitzondering was Peter de Goijer, die tussen 1616 en 1641 drie maal gekozen werd. Deze dijkgraaf was tevens schepen-burgemeester van Amersfoort. De Goijer was remonstrants gezind. Na het machtsconflict tussen stadhouder Maurits als voorstander van het 'precieze' calvinisme en Oldebarnevelt als representant van de 'rekkelijke' protestanten, werd Oldebarnevelt in 1619 uitgeschakeld. De stadsbesturen werden gezuiverd ten gunste van Maurits' aanhangers.[52] Het Amersfoortse stadsbestuur laveerde om zulke maatregelen heen, omdat hier sinds de Reformatie weinig steun was voor de protestantisering.[53] Zodoende werd De Goijer tijdelijk 'geparkeerd' in het waterschap om na de dood van Maurits

[52] Schöffer et al. (1991) *De Lage Landen*, 230-237.
[53] Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 277-278, 286-287, 301-302; Smit (1988) 'Het regentenpatriciaat van Amersfoort'. Meer over religiepraktijk in de stad en op het platteland: Wees, van (2013) 'Katholieken en gereformeerden in een 'ketterse' stad 1579-1635'.

(1625) weer in het stadsbestuur terug te keren. Met de Spaanse inval in 1629 volgde een omwenteling naar een katholiek bestuur, waardoor De Goijer wederom werd heengezonden. Ook deze verwijdering was tijdelijk. In 1633 werd hij weer tot schepen benoemd.[54]

In 1672 was de verdediging tegen de Fransen in diverse steden op een debacle uitgelopen. Dit greep stadhouder Willem III aan om het gezag over de benoeming van lokale bestuurders terug te nemen. Elk jaar moest er een kandidatenlijst naar het hof worden gestuurd, waaruit de stadhouder de leden koos die hem welgevallig waren. Met de regeringsmaatregel werd een verdere protestantisering van het openbare bestuur doorgevoerd. Dit politiek-bestuurlijke beleid bevorderde een ontwikkeling naar gesloten elites van stedelijke regenten, waarin protégés van de stadhouder hun posities wisten te verstevigen. Jaarlijkse verkiezingen maakten plaats voor coöptatieprocedures, waardoor magistraatsleden levenslang waren verzekerd van hun positie. In de achttiende eeuw werden veel steden in de Republiek bestuurd door een relatief kleine kring van regentenfamilies die met elkaar verzwagerden.[55] De stadhouderlijke maatregel van 1674 trof ook het openbaar bestuur van Amersfoort, omdat de stad zich onvoldoende tegen de Franse en Duitse troepen zou hebben verzet.[56] Sindsdien werden de katholieke families uitgesloten van openbaar bestuur.[57]

In het heemraadschap zien we qua bestuursduur vergelijkbare ontwikkelingen als in de stedelijke en gewestelijke besturen. Van de dijkgraaf nam de zittingsduur beduidend toe, maar daarnaast valt op dat de religiepolitiek een ander effect had op het waterschapsbestuur. Een voorbeeld is Cornelis Sinapius. Hij was schout van Leusden en Hoogland, het thuisfront van de oude elite. In 1671 verwierf Sinapius een positie als raad in Amersfoort. Na 1674 werd hij echter om Willem III te gerieven niet herkozen, omdat hij niet van de zuivere gereformeerde religie was maar remonstrants. Net als De Goijer werd Sinapius overgeplaatst naar het heemraadschap en benoemd als dijkgraaf.[58] Toen in 1677 de scherpe kantjes van de religiepolitiek eraf waren, was hij weer welkom in het stadsbestuur. Zo combineerde de dijkgraaf 19 jaar lang zijn functie met een positie op het stadhuis.

In de tweede helft van de zeventiende eeuw telde de zittingsduur van dijkgraven ongeveer elf jaren. In de achttiende eeuw zette de trend naar steeds langer durende posities door, al waren er dijkgraven die korter bleven. In 1723 werd Anthonie van Goudoever benoemd. Hij bleef 17 jaar aan en was tevens schepen-burgemeester van Amersfoort. Van Goudoever had in het heemraadschap zijn sporen verdiend met 16 dienstjaren als dijksecretaris. Van de dijkgraven was mr. Wouter Hendrik van Nellesteijn, maarschalk van

[54] Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 297-298, 300.
[55] Studies over zulke ontwikkelingen in Hollandse steden: Prak (1985) *Gezeten burgers*, 43-45, 59; Jong, de (1985) *Met goed fatsoen*, 34-37, 49-56; Nierop, van (1997) 'Popular participation in politics', 277-279.
[56] Smit (1988). 'Het regentenpatriciaat van Amersfoort' 36-37, 41.
[57] Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 277-278, 286-287, 301-302; Smit (1988) 'Het regentenpatriciaat van Amersfoort'. Meer over religiepraktijk in de stad en op het platteland: Wees, van (2013) 'Katholieken en gereformeerden in een 'ketterse' stad 1579-1635'.
[58] Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 283, 301-302; AE, SA inv. nr. 233.

Eemland en kanunnik ten Dom uit Utrecht, een opvallende verschijning. Hij diende van 1746 tot 1759, een periode waarin veel onrust heerste doordat de Oostenrijkse successie-oorlog was uitgebroken.[59] Wegens de oorlogsdreiging werden de belastingen opgevoerd en dat versterkte de maatschappelijke onvrede in de Republiek, die al jaren onder de bevolking heerste. Er werd geklaagd over het machtsmisbruik van de regentenelite en het slecht functionerende belastingsysteem. De stadhouder streefde echter niet naar verbeteringen in het belastingstelsel maar dwong nog meer belastingen af en dat was de druppel die de emmer deed overlopen. In 1748 braken er onlusten uit.[60] Een maarschalk als dijkgraaf en een Utrechter bovendien, was nog niet eerder voorgekomen. Hoewel Van Nellesteijns familie land bezat in de buitenpolders, was dat niet de enige reden waarom de heemraden hem kozen. Door de oorlogsdreiging kreeg de stadhouder steeds grotere aanhang.[61] Omdat waterschappen moesten meewerken aan een inundatieplan, lag de leiding door een maarschalk voor de hand.[62] Van Nellesteijn werd echter vooral gekozen om het heemraadschap uit de financiële problemen te helpen, waarover in hoofdstuk 4 meer.

De dijkgraaf die met een zittingsduur van 28 jaar het langst aanbleef, was Jonkheer mr. Wilhelmus Franciscus van den Merwede van Muijlwijck. Hij had als heemraad in drie polders ervaring opgedaan. Wellicht zette hij een familietraditie voort, aangezien eerdere jonkheren van Muijlwijck eveneens heemraden waren (Wolbertus van 1663 tot 1668 en een andere Willem Franciscus van 1668 tot 1678). Zijn familie was verzwagerd met de families Van Lilaar en Van Zevender.[63] Wat zij met elkaar gemeen hadden, was de katholieke gezindheid.[64] Na 1794 bleven dijkgraven nog steeds lang in functie, Franciscus Josephus van Lilaar (wellicht een nazaat van dijkgraaf Cornelis van Lielaer, die in functie was tussen 1641 en 1647) bleef 27 jaar aan. Voor die tijd was hij acht jaar heemraad in het heemraadschap en een jaar na zijn benoeming tot dijkgraaf (1795) werd hij in het stadsbestuur toegelaten. De Van Lilaars waren één van de oudste Amersfoortse families die tot

[59] De Oostenrijkse successie-oorlog duurde van 1740-1748 en betrof een internationale machtsstrijd die uitbrak toen de Habsburgse vorst overleed. Toen keizerin Maria Theresia hem opvolgde, grepen andere vorsten dit aan om allianties met Oostenrijk te verzwakken. Frankrijk maakte van deze situatie gebruik door in 1747 Staats-Vlaanderen binnen te vallen. Schöffer et al. (red) (1991) *De Lage Landen*, 292-293.
[60] Prak (1991) 'Burgers in beweging' 369-370, 373-374; Schöffer et al. (red) (1991) *De Lage Landen*, 297-298.
[61] Wouter Henrik van Nellesteijn was gehuwd met Everdina Hillegonda de Beer, wiens familie ook land in de polders bezat. Zijn betrokkenheid in het waterschap en positie als maarschalk wijst op een stadhouderlijke gezindheid die hij deelde met zijn verwanten de geëligeerde en later president van de Staten van Utrecht Hendrik van Nellesteijn en diens broer Johan van Nellesteijn. Aalbers (1997) 'Met en zonder stadhouder (1674-1747)', 244, 259-260; https://www.geni.com/people/Wouter-Hendrik-van-Nellesteyn, bezocht 13 augustus 2016.
[62] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 22 februari en 5 juni 1745, f. 132r-133v.
[63] Staalenhoef (1992) "De familie Van Muijlwijck".
[64] In Amersfoort waren oude voorname families die het katholieke geloof trouw waren gebleven. Zij hadden affiniteit met de jezuïeten, wat tot uiting werd gebracht in de naamgeving van hun kinderen. Daarvan was de naam Franciscus populair. Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. De Kerkgeschiedenis', 334. Staalenhoef (1992) "De familie Van Muijlwijck".

de Bataafse omwenteling niet aan het stadsbestuur konden deelnemen, omdat zij katholiek waren.[65]

Katholieke bestuurders kwamen niet enkel in het heemraadschap terecht omdat zij geen kansen hadden in het stadsbestuur, maar ook omdat katholieke ingelanden in het heemraadschap een stem hadden op basis van hun grondbezit. Hier kwam bij dat na de Reformatie het in Utrecht niet was gelukt om de protestantisering op het platteland volledig door te voeren. Daar behield de katholieke kerk nog een grote aanhang.[66] Zodoende waren er genoeg ingelanden op het platteland die op een katholieke heemraad konden stemmen. Ondanks dat het heemraadschap een vluchthaven voor katholieke bestuurders vormde, traden er in de achttiende eeuw dijkgraven aan die wel lid waren van het stadsbestuur. Of en hoe deze posities met elkaar samenhingen, wordt nog besproken.

3.4.2 De heemraden

Omdat de heemraden de belangen van de ingelanden behartigden en die belangen uiteen konden lopen, zal in detail worden ingegaan op variaties die zijn aangetroffen bij de invulling van deze functie. Inzicht in variaties is van nut om de argumenten die bij disputen of onenigheden werden aangevoerd beter te kunnen plaatsen.

Evenals onder de dijkgraven, waren er heemraden die een zetel bekleedden of administratie voerden in het dorps- of stadsbestuur.[67] De heemraden voor de ingelanden van Bunschoten die in Bunschoten en Amersfoort woonden vormden een aparte groep. Hun zittingsduur is weergegeven in figuur 3-6. Het jaar van elke staaf (x-as) representeert weer het beginjaar van de zittingsperiode en de hoogte van de staaf geeft het aantal zittingsjaren dat hierop volgde. De lichtgrijze staven geven de zittingsduur van de Amersfoortse heemraden weer en de zwarte staven die van de Bunschoters. De overlap met lokale bestuurstaken is weergegeven met donkergrijze staven. Zo wordt een zekere rolverdeling tussen deze twee groepen ingelanden zichtbaar.

>> { Figuur 3-6. De zittingsduur van heemraden voor ingelanden van Bunschoten die in Amersfoort en Bunschoten woonden in de periode van 1604 tot 1800. }

[65] Katholieke families hadden in de patriotse tijd de exercitiegenootschappen gesteund, dit kan de dijkgraaf een zetel in het stadsbestuur hebben opgeleverd. Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 309.

[66] Broeyer (1997) 'Een gereformeerd stempel op de samenleving?', 283; Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. De Kerkgeschiedenis', 317; Kemperink en Elias (red) (2009) *Bruit van d'Eem*, 20; Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur' 274, 282, 283, 293, 301, 309; Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. De Kerkgeschiedenis', 317; Smit (1988) 'Het regentenpatriciaat van Amersfoort', 38, 39, 41.

[67] Van het Bunschoter dorpsarchief is weinig bewaard. Maar dat een aantal dorpsbestuurders een rol speelden in het heemraadschap, bleek uit gegevens over de bestuurders in het heemraadsarchief. Tussen 1690 en 1695 was de schout Cornelis Foock heemraad en tussen 1669 en 1685 nam Richard Schaep die secretaris van Bunschoten was als heemraad deel. Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB.

Tot 1674 kwam het zesjarig bestuurstermijn bij beide heemraden voor. Daarna divergeerde de ontwikkeling van de posities. Door de hele periode heen bleef een deel van de heemraden niet langer dan zes jaar in functie. Een ander deel van de heemraden namen steeds langere posities in, wat weer enigszins normaliseerde in de tweede helft van de achttiende eeuw. De verlenging van de zittingsduur geschiedde aanvankelijk door herbenoeming na een korte tijd van aftreden, maar sinds begin achttiende eeuw bleven de heemraden continue aan. Onder de heemraden voor Bunschoten die de lokale boeren vertegenwoordigden valt in dit opzicht Bort Cornelissen Nijsen op. Hij was het langst betrokken in het heemraadschap (22 jaar tussen 1700 en 1725) en behoorde tot de grootgrondbezitters met 100 dammaat. Voor zijn vetweiderij gebruikte hij meer land dan hij in eigendom had. In het hiervoor genoemde rekest ondertekende Nijsen mede namens de Amsterdamse 'Heer de Graaff', van wiens pachtland hij rentmeester was. De Bunschoter onderhield dus met De Graaff een pacht- en handelsrelatie in het bedrijf van vetweiderij en ossenhandel.[68] Waarschijnlijk kreeg Nijsen een hoop voor elkaar: het is sinds zijn dienstjaren dat we de Bunschoter heemraden intensief zien meedoen aan de vergaderingen en de besluitvorming.

De heemraden voor de Amersfoortse ingelanden met land in Bunschoten bleven langer aan dan die voor de Bunschoters. Onder hen waren er vier tevens lid van het stadsbestuur. Dat lijkt weinig, maar hun deelname besloeg wel 80 zittingsjaren.[69] De heemraadsfunctie werd nogal eens overgedragen aan een zoon of ander familielid, blijkens de verwante namen. In de zeventiende en begin achttiende eeuw valt in dit opzicht de hiervoor genoemde katholieke familie Van Zevender op. Andere verwante namen in de achttiende eeuw zijn die van Evert Woutersen van Halteren, die zitting had van 1746 tot 1752, enige jaren later gevolgd door Richart van Halteren (1762 - 1772). Heemraad Jan Geurtsen Wildeman, die in 1781 aftrad, moet familie zijn geweest van Wouterus Wildeman, die in 1786 aantrad. Na de Bataafse omwenteling leek het bestuur even terug te keren naar de zesjaarsnorm voor de Bunschoter heemraad, Wouterus Schaap, maar na de eerste ronde was Klaas Rutgerse Nagel alweer acht jaar in functie.

Naast de Bunschoter en Amersfoortse heemraden, waren er nog de heemraad voor de ingelanden van Bunschoten die in Utrecht woonden en de twee heemraden voor de buitenpolders. De zittingsduur van deze heemraden vertoonde dezelfde trend als die van de dijkgraaf: minder wisseling van bestuursleden, van wie een aantal steeds langer aanbleef. Tussen 1677 en 1713 werden de Utrechters vooral vertegenwoordigd door advocaten en kanunniken c.q. kameraars van het Domkapittel. Waarschijnlijk werden zij gekozen om tegelijk als zaakwaarnemer te functioneren van religieuze instellingen met land in de

[68] GA, AHB Registers van resoluties en notulen, inv. nr. 45, resol. 22 februari 1738, f. 107v-108v. Het vermoeden is dat Amsterdamse grondinvesteerders zich lieten representeren door hun pachters. In de gehele periode zijn onder de heemraden van Bunschoten geen Amsterdamse of Hollandse ingelanden aangetroffen.
[69] Het Amersfoortse raadslid: Wolther de Wijs (heemraad van 1652 tot 1657).

buitenpolders.[70] Hoewel er geen kerkelijke goederen in Bunschoten lagen, vertegenwoordigden dit soort functionarissen ook wel de Utrechtse ingelanden van Bunschoten. Opvallend voor de heemraden die de Amersfoortse ingelanden in de buitenpolders vertegenwoordigden, is dat zij in de tweede helft van de achttiende eeuw zelden meer lid waren van het stadsbestuur. Hun heemraadswerk werd overgenomen door notarissen, die tegelijk de administratieve taken van meer polders en het heemraadschap waarnamen.

3.4.3 Heemraadsbestuurders en stadsbelangen?

Uit de gegevens in figuren 3-5 en 3-6 komt naar voren dat er nogal wat dijkgraven en heemraden uit Amersfoort lid waren van het stadsbestuur. Hierdoor rijst de vraag of de stad Amersfoort een belang in het heemraadschap had en of dit via deze functies werd geregeld. Als ingeland kon Amersfoort weinig invloed in Bunschoten hebben, want de stad bezat daar geen land. In de buitenpolders kan de stedelijke invloed eveneens beperkt zijn geweest, omdat Amersfoort werd omringd door onafhankelijke schoutambten waarin markebesturen, hier maalschappen genoemd, het op het platteland voor het zeggen hadden. In de maalschap hadden leden van oude Amersfoortse families op Hoogland invloed.[71]

Om een bestuurlijk stadsbelang in het heemraadschap te verifiëren of uit te kunnen sluiten, zijn alle indices van de stadsresoluties nagelopen en vergaderverslagen doorgenomen uit periodes waarin sprake had kunnen zijn van een mogelijke invloed van Amersfoort. Hieruit blijkt dat de zeedijken noch het heemraadschap een onderwerp van gesprek waren.[72] Er zijn geen aanwijzingen dat dijkgraven door de stad of vanwege de stad waren gedelegeerd. Evenmin zijn die gevonden voor de benoeming van heemraden, terwijl dat wel het geval was voor andere waterschappen. Zo werd de Slaagse dijk na de overstromingen van 1702 onder het Amersfoorts bestuur gebracht.[73] Aangezien die dijk sinds 1603 min of meer onder het heemraadschap was geschoven, moet hier overleg over zijn geweest. De belangen van Amersfoort betroffen in eerste instantie de afvoer van het overtollig water uit de hoger gelegen zandgronden en het vervoer over en langs het water

[70] Het was gebruikelijk dat religieuze organisaties vertegenwoordigd werden door een wereldlijke functionaris. Dit was ook het geval in het waterschap, blijkens een resolutie waarin dijkgraaf Gerard Morraij voorstelde om ook bij gevolmachtigde representanten het landbezitscriterium te laten gelden. Hiertegen werd echter bezwaar gemaakt omdat religieuze instellingen dan niet konden worden vertegenwoordigd. GA, AHB inv. nr. 45, resol. 22 februari 1717, f. 75r.

[71] Dekker (2000) *Een zeer oud en voomaam college*, 71-73; Monté Ver Loren, De; Spruit (1982) *Hoofdlijnen*, 73.

[72] Amersfoort hield schouwen over de sloten en weteringen die in haar eigen stadsvrijheid liepen. Rootselaar van (1878). *Amersfoort, 777-1580*; dl 1, 1390, 438; dl 2, 1442, 3. Aanwijzingen dat Amersfoort zich afzijdig hield van kwesties rond de zeedijken: Rootselaar, dl1, 1408-1409, 464 en Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB. Wel bood de stad haar rechtbank aan om een akkoord tussen geërfden in Duist en Bunschoten te ondersteunen voor de aanleg en het onderhoud van een wetering en sluis: Rootselaar, dl 2, 1492, 155. Rootselaar,
dl 2, 1537, 285. Bron indices: AE, BNR 0001 Reynders (z.j.) *Klappers magistraatsresoluties*.

[73] Dit was een stuk dijk langs de oostelijke oever van de Eem dat oorspronkelijk werd onderhouden door het poldertje De Slaag ter hoogte van de boerenhoeve van Krachtwijk. Mijnssen-Dutilh (1997) Inventaris van het archief van de polder en het waterschap De Slaag, 1638-1928 in: AE, Inventarisbeschrijving Hoogland.

naar de Zuiderzee. Daarom was de stad wèl betrokken in het waterschap van de rivier de Eem, waarop zij van oudsher haar rechten uitoefende. Om dezelfde reden had Amersfoort directe bemoeienis met het trekpad langs de Eem. In de stadsresoluties zien we benoemingen van heemraden namens Amersfoort in de waterschappen van de beken, de Slaperdijk, de Grebbedijk, alsook de Lekkendijk.[74] Op basis van deze gegevens tezamen, wordt geconcludeerd dat Amersfoort weinig van doen had met de zeedijken van Eemland, en dat de representatie enkel de belangenbehartiging van particuliere grondeigenaren betrof.

3.4.4 Het *spill over* effect naar de waterschapsbesturen (de secretaris en de penningmeester)

Professionalisering

De bedrijfsvoering van het heemraadschap werd verzorgd door de secretaris en de penningmeester. Zij werden als vaste medewerkers aangesteld en waren vaak tien tot wel dertig jaar in dienst. In de tweede helft van de zeventiende eeuw verschoof de carrièrekeuze van mannen uit gegoede families van het koopmanschap naar bestuurlijke posities. Veel van die bestuurders hadden een juridische opleiding genoten.[75] De Amersfoortse families volgden deze trend en lieten hun zonen rechten studeren.[76] Er waren echter meer juridisch geschoolden dan bestuursfuncties. Mede door het coöptatiesysteem stagneerde de doorstroom naar administratieve of bestuurlijke posities in hogere bestuursorganen, zoals de gewestelijke staten of het Hof van Utrecht. Er zat in dat geval weinig anders op dan op lokaal niveau administratieve functies en raadsposities met elkaar te combineren en met bestuurlijke taken in andere instellingen. Voor zonen van regenten, maar ook andere jongemannen met een juridische opleiding, was het secretarisambt een belangrijke post, omdat het een vast inkomen opleverde en een mogelijkheid om van daaruit andere bestuursfuncties te bemachtigen.[77]

Een andere vorm van professionalisering deed zich voor bij het penningmeesterschap, een functie waarvoor ervaring in bedrijfsvoering en financieel beheer nodig was. Dit

---

[74] AE, SA inv. nr. 55, resol. 4 juli 1740; inv. nr. 33-34, jaren 1667-68; inv. nr. 35, jaar 1672, inv. nr. 38-39, jaren 1682 en 1685. AE, BNR 0001 Reynders (z.j.) *Klappers magistraatsresoluties*, jaren 1600-1605, 1648-1699, 1700-1750, m.n. 21 augustus 1702. Van de jaren waarin belangrijke ontwikkelingen plaatsvonden in het heemraadschap en waarin ook stedelijke bestuurders een rol speelden, zijn de volledige jaren van de stadsresoluties doorgenomen: 1661, 1663, 1664, 1667-68, 1672, 1674-76, 1678-83, 1685, 1702-03, 1735-40, 1742. Zie ook: Alberts (2009) 'Amersfoort tot 1579. Het bedrijfsleven', 115; Rommes (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Economische en sociale ontwikkelingen', 241-243.

[75] Prak (1985) *Gezeten burgers*, 211; Jong, de (1985) *Met goed fatsoen*, 195, Bockel, van (2009) *Gevormde kaders*, 133-144.

[76] Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 282, 303; Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. De Kerkgeschiedenis', 318-319; Smit (1988) 'Het regentenpatriciaat van Amersfoort', 40

[77] Prak (1985) *Gezeten burgers*, 43-45, 52, 58, 72, 76; Jong, de (1985) *Met goed fatsoen*, 37-38; 44, 46; Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 286. Voor carrièrepaden van bestuursleden in het heemraadschap: gegevens uit Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB en dito (1997) AE, Inventarisbeschrijving Hoogland; AE, SA inv. nr. 233 en 234; AE, BNR 0001 Reinboud (1959) 'Naamlijsten van schepenen en raden...; Smit (1979). 'Het Stadsbestuur van Amersfoort 1795-1851'.

werd belangrijk, toen het dijkbeheer kapitaalintensiever werd. Omdat een penningmeester schulden moest kunnen beheren en tekorten in de inkomsten opvangen, ging de voorkeur vaker uit naar opvolgers binnen een familie. Hierdoor kon het heemraadschap liquiditeitsproblemen vermijden (waarover meer in hoofdstuk 4). Zo vormden zich rond de boekhouding een familiebedrijf. Een voorbeeld is de eerder genoemde familie Van Zevender.

Dat het openbaar bestuur een proces van professionalisering doormaakte, is door historici in de jaren tachtig al ter sprake gebracht. Zij lieten daarmee een tegengeluid horen op eerdere visies, waarin regenten vooral werden gezien als een netwerk van verzwagerde families die met hun bestuursposities machtsposities nastreefden, van de gemeenschapsgelden profiteerden en een luxe leven leidden. Volgens de revisionisten lag de praktijk genuanceerder, omdat de bestuurders een gerichte scholing en juridische opleiding volgden om aan hun taken te voldoen. Door hun juridische opleiding droegen zij bij aan de professionalisering van het bestuur. Bestuurskwaliteit werd dus steeds belangrijker. Leverde een bestuurder of bestuursbeambte slecht werk of hielp hij een onkundig familielid in het zadel, dan kon hij of zijn familie reputatieschade oplopen.[78] De vraag hoe professionalisering in de bestuurspraktijk precies verliep, valt lastig te beantwoorden. Dit zal hebben afgehangen van de bestuurder, de taak en het type bestuur.[79] Professionalisering en standaardisering van de administratie uitte zich onder andere in de wijze waarop registers werden samengesteld en de structurering van gegevens. Eind zeventiende eeuw werd dit proces in het heemraadschap zichtbaar met de komst van notarissen die zich specialiseerden in het dijksecretariaat en heemraadswerk. Met hun ervaring droegen zij bij aan de professionalisering van het waterschapsbestuur. Het doel om uit bestuurswerk inkomen te verwerven en ermee een carrière te maken kon op twee manieren worden bereikt: door het combineren van posities in besturen van verschillende instanties of door het concentreren van posities binnen een bepaalde sector.

Het combineren van posities

De spreiding van bestuurswerk over verschillende instanties werd in de achttiende eeuw goed zichtbaar. Drie dijksecretarissen waren tevens raad, schepen of burgemeester in het stadsbestuur. Rudolph van Goudoever leerde sinds 1717 het vak bij zijn vader, de dijksecretaris Anthonie van Goudoever, die in 1723 zelf van het secretarisambt overstapte naar de positie van dijkgraaf. De oriëntatie op andere besturen was mede het gevolg van het verkiezingsvoorschrift dat naaste familieleden niet toeliet om tegelijkertijd in de raad of schepenbank een zetel te bezetten.[80] Een voorbeeld is Cornelis Pannekoek die van 1755 tot

[78] Jong, de (1985) *Met goed fatsoen*, 37-38, 185-195; Prak (1985) *Gezeten burgers*, 208-211; Frijhoff en Spies (1999) 1650. *Bevochten eendracht*, 202; Bockel, van (2009) *Gevormde kaders*, 80.
[79] Bockel, van (2009) *Gevormde kaders*, 58-65.
[80] Jong, de (1985) *Met goed fatsoen*, 37-38; Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 283.

1774 als penningmeester bij het heemraadschap diende. Hij was telg uit een regentenfamilie die welvarend was geworden door een boekhandel en papierfabrieken op de Veluwe.[81] Daarnaast nam hij bestuurstaken waar in meerdere naburige polders en in het stadhuis. Hendrik Pannekoek was heemraad in een viertal polders en zat zeker zes jaar lang tegelijk met Cornelis in het stadsbestuur. En Wijnand Pannekoek kwam in het stadsbestuur toen Cornelis er nog lang niet weg was. Tegelijkertijd was hij penningmeester van de polder Nieuweland. Een bekende regentenfamilie is de familie Van Bemmel. In het stadsbestuur zaten meerdere Van Bemmels. De familie zal veel land hebben bezeten, want er zaten een paar Van Bemmels in het waterschapsbestuur. Van hen is Abraham als geschiedschrijver van Amersfoort de meest bekende.[82] Hij had een opleiding tot notaris genoten en voerde een notariaat. Abraham van Bemmel vertegenwoordigde van 1760 tot 1785 de buitenpolders in het heemraadschap. Daarnaast was hij heemraad in vijf buitenpolders en rentmeester van Hoogland. Als klerk van de stadssecretarie zal hij een zeker basisinkomen hebben genoten. Het secretariaat combineerde hij met een regentschap van een gasthuis om later schout van een heerlijkheid te worden.[83] Deze gegevens tezamen wekken de indruk dat bij bestuurders die in een variatie aan instanties een bestuurlijke of administratieve taak vervulden, het streven naar een positie in het stadsbestuur centraal stond. Bekijken we dit op het niveau van familienetwerken, dan wordt des te duidelijker dat een loopbaan in de bestuurlijke hiërarchie door vele leden werd nagestreefd.

Het concentreren van posities binnen de waterstaatssector

Er waren ook juridisch geschoolde mannen die zich toelegden op bestuurlijke en administratieve taken binnen één sector, het waterschap. Bij deze private organisaties was het, in tegenstelling tot in het openbaar bestuur, mogelijk om meer posities te combineren. Onder hen waren notarissen, die dit werk combineerden met een notariaatskantoor in de stad.

De basis voor deze ontwikkeling werd eind zeventiende eeuw gelegd. Tussen 1678 en 1702 werd het dijksecretariaat bestierd door een Amersfoortse notaris, Richard Saab. Hij was bekend met de waterstaat: zijn voorvaders behoorden tot de plattelandselite van Bunschoten en vervulden daar drie op rij het schoutambt. Deze functie werd tot 1603 gecombineerd met het dijkgraafschap (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.6.4, De Sententie Arbitrael van 1603). In de periode 1625-1630 zat zijn overgrootvader nog als heemraad in het heemraadschap en zijn grootvader, Volquen Saab, zat er van 1655 tot 1660.[84] De vader van Richard vestigde zich vermoedelijk rond 1640 in Amersfoort; hij huwde omstreeks 1642 met de dochter van een Amersfoortse schepen. Zijn schoonvader, Johan de Ridder, was

[81] Brongers (1998) *Historische encyclopedie van Amersfoort*, 226.
[82] Bemmel, van (1760) *Beschryving der stad Amersfoort*.
[83] Kemperink en Elias (red) (2009) *Bruit van d'Eem*, 22. Andere families die deel uitmaakten van de bestuurselite en ook gezien zijn in het heemraadschap waren Methorst en Coenen. Hoewel in het bestuurswerk een loopbaan werd doorlopen, bleven notarissen daarnaast wel actief in het notariaat.
[84] In 1639 bezat heemraad Meynaert Volckensz Saeb 45 dammaat land.

eveneens heemraad in het heemraadschap. Hij vertegenwoordigde de Bunschoter ingelanden te Amersfoort tussen 1633 en 1638. De interesse in de waterstaat zat dus in de familie.[85] Richard Saab was één van de eersten die zijn administratieve werkzaamheden uitbreidde naar meer functies in het waterschap. Hij was penningmeester in vier polders en enige tijd collecteur. In het heemraadschap bracht Saab structuur aan in de administratie. Naast de lopende resolutieregisters legde hij een variëteit aan documenten vast, zoals sollicitatiebrieven, aanstellingsakten, een akkoord met de omringende polders of ingelanden over dijkgelden, dijkreparaties en vergunningen regelen voor het aardhalen, een rapportage van een overtreding. Een paar registers voorzag hij van indices.[86] Zelfs de afhandeling van juridische zaken liet het bestuur aan hem over.[87]

In de achttiende eeuw kwamen veel posities in het waterschap in handen van twee families. De eerste familie betrof de drie heren Van Camerbeeck senior en junioren, alle drie met de voornaam Rogier, die van 1666 tot 1760 heemraad waren in zes buitenpolders.[88] Daarnaast waren zij penningmeester in drie polders en voorts lid van het college van de Malen, een markebestuur of maalschap op de hogere zandgronden nabij Amersfoort. Van Camerbeeck senior had als notaris en stadsprocureur naam gemaakt. Dat kan hem hebben geholpen aan een positie in het stadsbestuur (1702-1733), wat hij combineerde met heemraadswerk voor de Bunschoter ingelanden te Amersfoort. Van Camerbeeck junior werd echter door een aantal steil gereformeerde regenten met argwaan bezien. Hij was gehuwd met de dochter van de katholieke Cornelis van Middendorp, pachter in de stadsdoelen. Dat zij op haar trouwdag hoogzwanger was, kwam Van Camerbeecks reputatie niet ten goede. Terwijl hij zijn best deed om de regenten te overtuigen van zijn gereformeerde religie, voedde zijn vrouw de kinderen katholiek op. Bijgevolg was van een loopbaan in de magistraat voor Van Camerbeeck junior en diens zoon geen sprake meer. Wel konden zij terecht in de waterschapsbesturen. De derde Rogier bekleedde hier functies tussen 1735 en 1760.

De tweede familie die zich op de waterschapsadministratie toelegde, is de familie De Wijs.[89] Tussen 1760 en 1803 werden de Amersfoortse ingelanden in de buitenpolders vertegenwoordigd door heemraad Herbertus de Wijs. Of het hier om twee personen ging, een senior en een junior, is niet duidelijk. Tegelijkertijd bekleedde De Wijs heemraadszetels in zes polders en was hij penningmeester in vier polders. Rogier Cornelis de Wijs volgde Herbertus op en zette de taken tot 1828 voort. De families Van Camerbeeck en De

[85] Niekerken, van (1987) 'Het geslacht Saab te Bunschoten', kolommen 131-134.
[86] GA, AHB inv. nr. 38, f. 118r-175r, inv. nr. 44 en 45. Indices: GA, AHB inv. nr. 38 achterin; inv. nr. 40, f. 152r-v; inv. nr. 43, resol. 2 september 1663, f. 11 en 14 januari 1664, f. 19r.
[87] Saab noteerde op 27 juli 1687 dat hij zaken had afgehandeld met approbatie van de absente heemraden. Het stuk betrof een proces tussen het heemraadschap en een aantal geërfden. GA, AHB inv. nr. 38, f. 162r.
[88] Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. De Kerkgeschiedenis', 318-319; Dekker (2000) *Een zeer oud en voornaam college*, 98.
[89] Van 1653 tot 1658 was mogelijk een voorouder, Wolther de Wijs, heemraad. Sinds 1649 was hij ook lid van de stadsmagistraat, alwaar Johan de Wijs hem voorging.

Wijs waren met elkaar verzwagerd en beide katholiek. Zij waren wegens hun religieuze gezindheid niet te vinden in de magistraat. Dat de jongere generatie, Rogier Cornelis en Bartholomeus Bernardinus de Wijs, zich aansloot bij de Amersfoortse patriottenbeweging, hing samen met de uitsluiting van het openbaar bestuur.[90]

Richard Saab, de Rogiers van Camerbeeck en de heren De Wijs doorliepen geen loopbaan in het stadsbestuur. Het concentreren van bestuursfuncties binnen het waterschap was een oplossing voor mannen, vaak juridisch geschoold, die geen perspectieven hadden op een carrière in het stadsbestuur. Onder hen vallen de katholiek gezinden op. Het feit dat zij wel konden deelnemen aan de polderbesturen en het heemraadschap, geeft aan dat deze organisaties kennelijk niet als een openbaar bestuursorgaan werden beschouwd. Dit neemt niet weg dat er voor andere geschoolde jongemannen, wel of niet protestants gezind, evenmin vooruitzichten waren op een positie in het stadsbestuur. Onder hen zullen er zijn geweest die aan een carrière in overheidsbesturen geen voorkeur gaven.

3.4.5 De representatie in de praktijk

De representatievorm in het heemraadschap lag qua zetelverdeling sinds 1603 vast en bleef nadien ongewijzigd. Dolfing (2000) wijst in haar studie naar het Zuid-Hollandse waterschap op de continuïteit van bestuursstructuren in het vroegmoderne waterschap.[91] Dat het openbaar bestuur zich kenmerkte door continuïteit, is een bekend gegeven. Door de onveranderlijkheid in de representatie is het beeld ontstaan dat vroegmoderne besturen verstarden. Echter, achter de vaste structuren vonden wel degelijk veranderingen plaats, maar dat gebeurde op een andere manier, namelijk door de keuze van bestuurders, hun zittingsduur en door wijzigingen in het toelatingscriterium. Op deze manier pasten de heemraden de representatie aan om hun bestuursproblemen op te lossen.

De aanleidingen tot het wijzigen van het toelatingscriterium liepen uiteen. Omdat dit effect had op de inspraak en de interne besluitvorming, zullen we hier iets dieper op ingaan. Zo werd rond 1660 een tekort aan geschikte kandidaten gemeld.[92] Dit probleem deed zich al een tijd voor. Er waren genoeg grondeigenaren die voldeden aan het toelatingscriterium van 15 dammaat, maar onder hen bevonden zich veel wezen en weduwen, terwijl anderen geen interesse toonden of niet bekwaam werden geacht. Daarom werden kandidaten gezocht onder de ingelanden met minder land. Van hen waren er al een paar in het bestuur gekomen. Om zulke benoemingen te 'legaliseren', diende het heemraadsbestuur bij de Staten van Utrecht een verzoek in ter verlaging van het toelatingscriterium tot 7,5 dammaat. Uit latere stukken blijkt dat dit werd gehonoreerd.

---

[90] Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. De Kerkgeschiedenis', 318-319, 332-333. Na 1795 werd Rogier Cornelis de Wijs municipale raad van het nieuwe stadsbestuur.
[91] Dolfing (2000) *Waterbeheer geregeld?*
[92] GA, AHB inv. nr. 38, resol. 17 februari 1660, f. 118v-119v.

Na 28 jaar wilde het bestuur dit besluit echter ongedaan maken. Op de vergadering van 14 januari 1688 kwam een voorstel om het grondbezitscriterium te verhogen. Om als stemgerechtigde tot verkiezing en loting van een heemraad te worden toegelaten, zouden de geërfden achter de dijken een bezit moeten hebben van minimaal een halve hoeve (12 dammaat) land. Om gekwalificeerd te worden voor een benoeming tot heemraad, zou de kandidaat minimaal een hele hoeve (24 dammaat) land moeten bezitten.[93] In 1693 deden de dijkgraaf en heemraden een ander voorstel. Ditmaal stelden zij het stemrecht op 7,5 dammaat en het kiesrecht als vanouds op 15 dammaat.[94] Tijdens een vergadering op 22 februari 1712 ontstond er onder de bestuurders een discussie over de toelatingscriteria: moest een heemraad worden benoemd op grond van diens landbezit of diens bekwaamheid? De ingelanden van Amersfoort benadrukten dat de toelatingseis van dijkgraven en heemraden sinds 1660 een minimum kende van 7,5 dammaat.[95] Deze resolutie doet vermoeden dat de eerdere voorstellen tot ophoging van het criterium niet werden geformaliseerd.[96] Het ziet ernaar uit dat het grondbezitscriterium op een informele manier werd geregeld.

De discussies over het toelatingscriterium laten zich verklaren door een lastig dilemma tussen twee belangen in het financiële beheer. Het verhogen van het criterium was in het belang van de noodzaak om de schuld te beheersen. Onder deze omstandigheden wilde het bestuur de invloed van kleinere grondeigenaren beperken, uit vrees dat een heemraad werd gekozen die de druk op het dijkgeld zou willen verlichten. Dit kwam slecht uit wanneer het bestuur rentelasten had en schulden trachtte af te lossen. Dit spreekt uit het strengere regime bij het ophalen van dijkgelden en monitoren van collecteurs en ingelanden.[97]

Het verlagen van het grondbezitscriterium was juist in het belang van het aantrekken van vreemd kapitaal. Dit komt het duidelijkst naar voren bij de zetels van de heemraden namens de Utrechtse ingelanden. Hoewel zij qua landoppervlak en aantal eigenaren in de minderheid waren, had het heemraadschap hen van begin af aan hard nodig. Toen in 1603 het startkapitaal voor de verzwaring van de Veldendijk werd verzameld, kwam veruit het meeste geld uit Utrecht. De voorname dames Machteld van Dolder en Antonia Winters (begijn) verschaften ieder 1000 gulden. Herman van Ravenzwaaij, heemraad voor de ingelanden van Bunschoten te Utrecht, bezat slechts 12 dammaat land (in 1603-1610 onder het

[93] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 14 januari 1688, f. 35r. Omrekening hoevematen: Ruizendaal, Willem. (1987). *Bunschoten. Een rechtshistorisch en institutioneel onderzoek*, p 77. In Duist gold in de late middeleeuwen voor 1 hoeve een oppervlak van 8 akker; 1 akker is 3 dammaat.
[94] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 29 december 1693, f. 43r.
[95] In een ingezonden stuk verwezen de ingelanden naar de 'approbatie' van de Staten van Utrecht uit 1660, waarin bevestigd was dat niemand tot dijkgraaf of heemraad gekozen mocht worden tenzij hij 7,5 dammaat land bezat onder de Veen- of Veldendijk. GA, AHB inv. nr. 45, resol. 22 februari 1712, f. 66v-68r.
[96] Bronnen toelatingseisen: GA, AHB inv. nr. 45, resol. 14 januari 1688, f. 35r; resol. 29 december 1693, f. 43r; resol. 22 februari 1712, f. 66v-67r. Over duidelijke afspraken in de achttiende eeuw bestaat geen informatie. Van de periode na 1800 meldt Mijnssen in de inleiding over het Bunschoter heemraadschap een norm van 10 dammaat land. Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB.
[97] GA, AHB inv. nr. 43, notulen vanaf mei 1667; inv. nr. 44, na 1674, inv. nr. 45 passim.

criterium), maar hij was goed voor twee leningen aan het heemraadschap: één voor de Veldendijk van 800 gulden en één voor de Veendijk van 1000 gulden.[98] In de laatste decennia van de zeventiende eeuw waren er nogal eens leningen nodig om bestaande schulden af te lossen. In 1692 nam een buitenheemraad voor de Utrechters, domheer Merten Meerman, 4500 gulden aan schulden over die moesten worden afgelost aan de erfgenamen van de overleden dijkgraaf Sinapius en aan een andere oud-dijkgraaf, tevens penningmeester Johan van Zevender.[99] In de achttiende eeuw speelde het Utrechtse kapitaal nog steeds een belangrijke rol. Voorbeelden zijn een lening van 10.000 gulden in 1723 verschaft door de weduwe van de heer Philip Ram en leningen ten bedrage van 9000 gulden afkomstig van vijf andere Utrechters. Toen rond 1738 de aanleg van een stenen dijk moest worden gefinancierd, kwam veruit het meeste geld wederom uit de domstad.[100]

3.5 Conclusie

De belangenverdeling in de polder en in het heemraadschap is besproken aan de hand van een schets van de sociaal-economische kenmerken van Eemland en een uitwerking van de grondbezitsverhoudingen in polder Bunschoten. Tegen deze achtergrond is de representatie gedurende de zeventiende en achttiende eeuw in kaart gebracht, waarbij bestuurlijke, institutionele en politieke factoren zijn belicht.

Begin zestiende eeuw is de dynamiek in de sociaal-economische verhoudingen tussen stad en platteland al goed zichtbaar. Omstreeks 1501 bezaten stedelingen 30% van het land in polder Bunschoten. Begin zeventiende eeuw was hun aandeel toegenomen tot 40%, en in de achttiende eeuw groeide hun aandeel uit tot 48%. Hiermee kwam de bezitsverhouding tussen de rurale en stedelijke grondeigenaren zo goed als gelijk te staan. Naar aantal eigenaren was dit minder het geval, want het rurale aandeel werd door een groter aantal ingelanden gedeeld. Na 1735 concentreerde het grondbezit zich onder kapitaalkrachtige stedelingen en veeboeren. De verschuivingen in de bezitsverhoudingen laten zich door economische omstandigheden verklaren. In tijden van groei waren niet alleen boeren, maar ook stedelingen in land geïnteresseerd. Er heerste investeringsbereidheid om de landbouwgronden te verbeteren. In tijden van lang aanhoudende neergang nam de interesse in landbouwinvesteringen af. Dit had in de periode van 1670 tot 1735 tot gevolg dat er weinig in het waterbeheer kon worden geïnvesteerd, waardoor de landbouwgronden verslechterden. Dit leidde tot bedrijfsverliezen en een daling van de pachtopbrengsten. Doordat de opbrengsten uit het land en de veeteelt niet langer opwogen tegen de waterstaatslasten, vielen vooral kleinere grondeigenaren af.

---

[98] GA, AHB inv. nr. 338, Rekeningen van de Veendijk, 1604-1610, 1609; inv. nr. 367, Rekeningen van de Veldendijk, 1603 - 1610, 1603.
[99] GA, AHB inv. nr. 45, Notulenboek, resol. 27 januari 1692, f. 39v – 40r. Domheer of kapittelheer: een wereldlijk bestuurslid c.q. beheerder van de Domkathedraal en haar wereldlijke goederen.
[100] GA, AHB inv. nr. 45, stuk van 5 oktober 1723, f. 89r-90r; resolutie 14 augustus 1738, f. 113r.

Opvallend is dat de representatievorm van het oude dijkbestuur in de zeventiende en achttiende eeuw continueerde. In de Sententie Arbitrael van 1603 was die voor het heemraadschap vastgelegd: één dijkgraaf en vijf heemraden. De continuïteit van het oude dijkbestuur kan verklaard worden door het respect voor een traditionele orde van bestuur, die wortelde in middeleeuwse privileges en dijkbrieven door landsheren verleend en bevestigd. Dat deze representatievorm bij eerdere hervormingen in 1531 ook door de Habsburgse vorst Karel V werd aangehouden, wijst mede in deze richting.

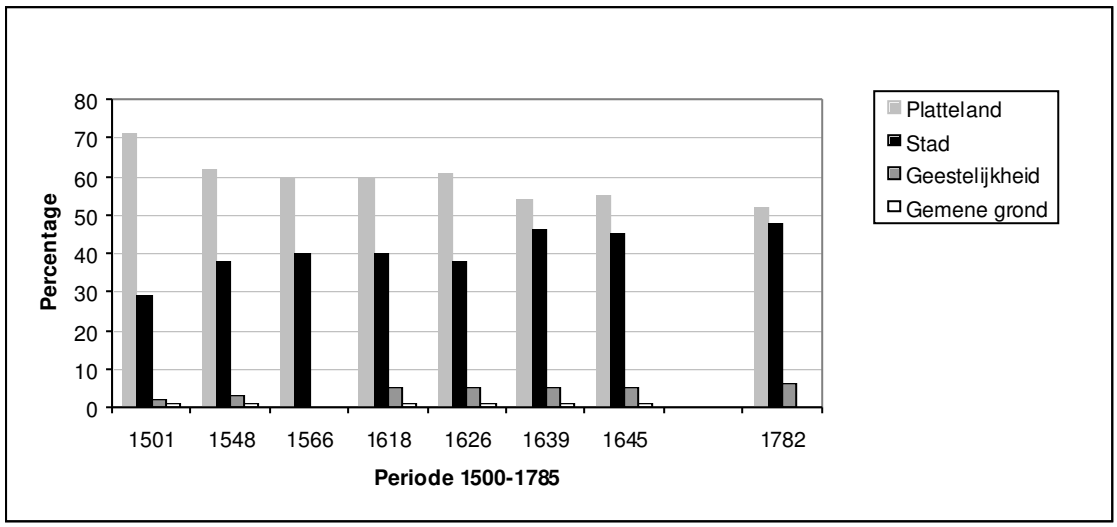
Dit betekende echter niet dat het aan bestuurlijke dynamiek ontbrak. Allereerst veranderde het bestuursgebied van de dijkgraaf en heemraden: dit werd uitgebreid. Het takenpakket verschoof van toezichthouden naar dagelijks bestuur. De representatie werd langs andere lijnen aangepast. De zetels werden langer bekleed, omdat persoonlijke competentie, privaat kapitaal en het netwerk van de bestuurders steeds belangrijker werden. Bij de heemraden van Bunschoten verliep de representatie anders dan bij de andere heemraden. Veel van hen bleven gedurende de hele periode niet langer dan zes jaar aan. De regelmatige roulatie laat zich verklaren door de lokale bestuurstraditie en de betrokkenheid van het dorpsbestuur in het algehele waterbeheer.

Een andere ontwikkeling was dat zich een specialisering aftekende in bestuursposities en administratieve functies. Dit geschiedde door het combineren van bestuursposities of functies in verschillende instanties of het concentreren van zulke activiteiten binnen een bepaalde sector, hier het waterschapsbestuur. Door de uiteenlopende achtergronden van de bestuurlijke veranderingen, bleef de representatie – ondanks de concentratie van bestuursposities – zich kenmerken door diversiteit. De Utrechters werden nogal eens vertegenwoordigd door zaakgelastigden. In de achttiende eeuw breidde dit type representatie zich uit over de buitenpolders, waarbij het heemraadswerk, evenals de administratieve taken in het heemraadschap, aan notarissen werd uitbesteed. Van zulke uitbestedingen was bestuurlijke professionalisering in het waterschap een belangrijk effect. Onder de binnenheemraden werden lange zittingstijden afgewisseld met kortere (voor Bunschoten). Zo konden nieuwe heemraden instromen. Hoewel het grondbezit de norm bleef om toe te kunnen treden tot het heemraadschap, permitteerde het bestuur zich speelruimte om bepaalde problemen op te lossen, zoals te weinig aanbod van bestuurders, de behoefte aan kapitaal of het beheersen van schulden.

Politieke ontwikkelingen konden wel effect hebben op de invulling van een zetel of functie, maar niet op de representatievorm. Deze betroffen met name de protestantisering in de lokale en gewestelijke overheden na 1620. In Eemland werd het waterschap een toevluchtsoord voor remonstrantse en katholieke bestuurders en secretarissen. Een andere politieke invloed was het herstel van het stadhouderlijk gezag in 1674, waarna bestuursposities steeds langer door dezelfde bestuurders werden bekleed. Hoewel de verlenging van bestuursposities in gang werd gezet door de stadhouderlijke politiek, was de behoefte

aan kapitaal de doorslaggevende factor. In de achttiende eeuw zette dit proces zich voort. Hierbij bleken langer zittende dijkgraven en heemraden vaak tevens leden te zijn van het stadsbestuur. Dit was eveneens het geval bij een aantal penningmeesters. Aangetoond is dat hun bestuursposities géén verband hielden met een belangenbehartiging van de stad.

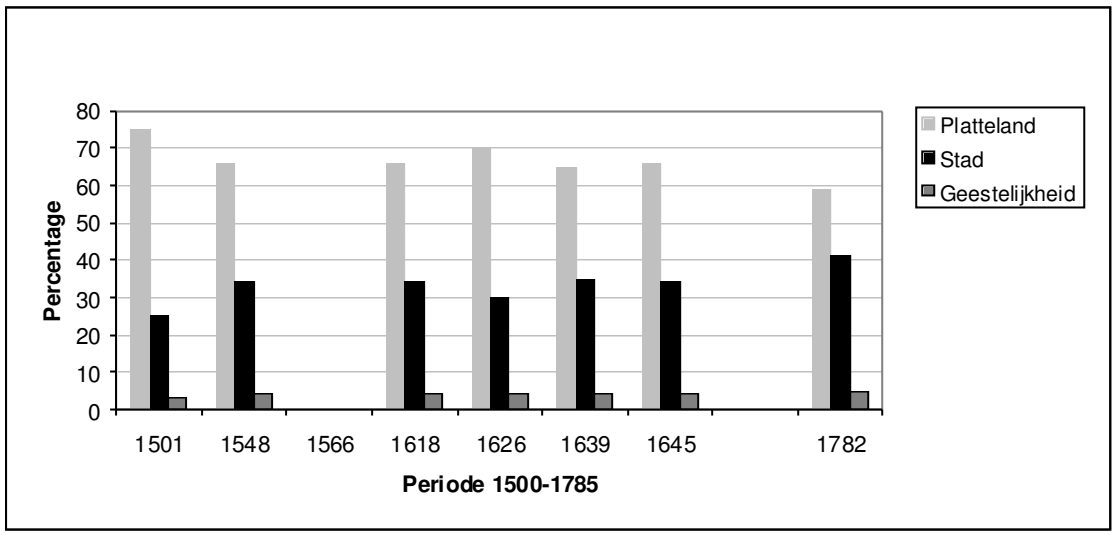
Figuur 3-1. Bezitsverhoudingen in Bunschoten (1501-1782) naar aandeel in landoppervlak (in percentages)*



Bron: GA, AHB inv. nr. 287-290. Leggers van de dijkgelden tussen 1565 en 1782.

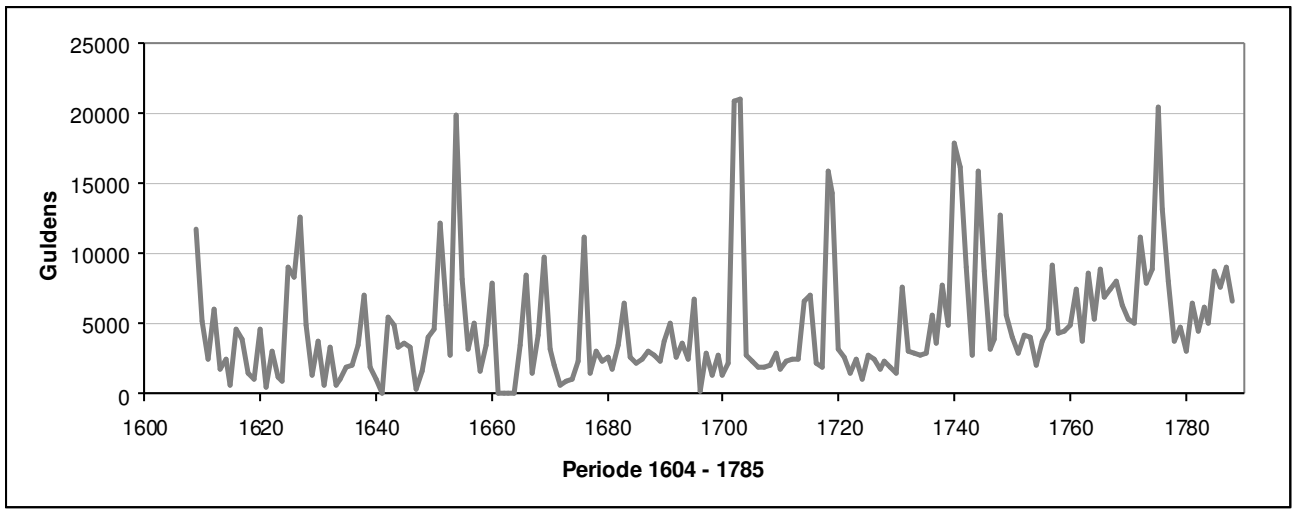
* De grondbezitsverhouding tussen stedelingen en dorpelingen vormt een totaal van 100%. Het percentage van de religieuze goederen heeft betrekking op zowel stedelijke als rurale instellingen, en nam 6% van het totale grondbezit in beslag. Het aandeel van gemene weiden bedroeg slechts 1%.

Figuur 3-2. Bezitsverhoudingen in Bunschoten (1501-1782) naar aantal eigenaren (in percentages)*



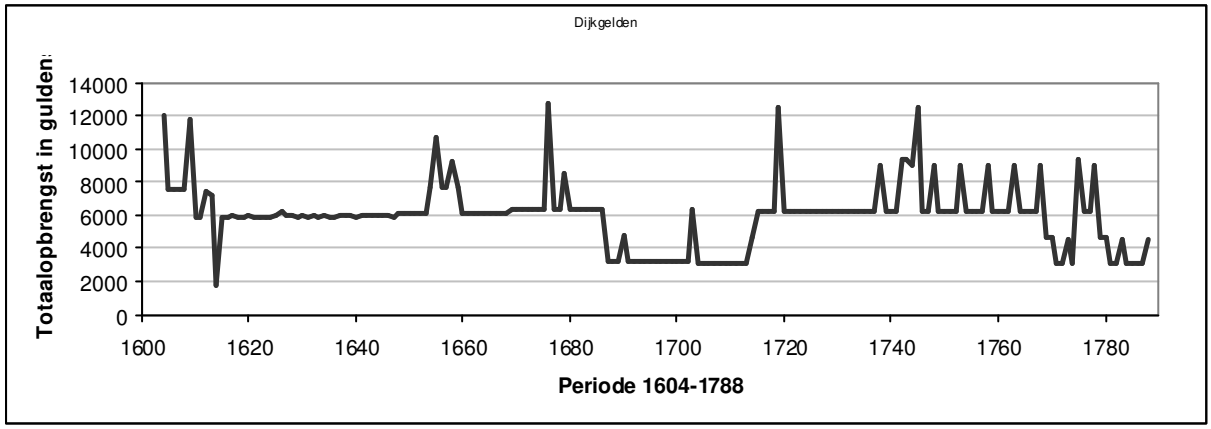
Bron: GA, AHB inv. nr. 287-290. Leggers van de dijkgelden tussen 1565 en 1782.

Figuur 3-3. Uitgaven aan dijkbeheer en -bestuur*



* Bronnen: GA, AHB inv. nr. 367-389, jaarrekeningen Veen- en Veldendijk. Dit uitgavenpatroon is exclusief de rentenlasten, aflossingen van leningen en dubbeltellingen van de jaarsaldi in de rekeningen (zie voor uitleg bijlage B en C).

Figuur 3-4. Begrote opbrengst dijkgelden (Veldendijk tot 1738, daarna Veldendijk en Veendijk)*



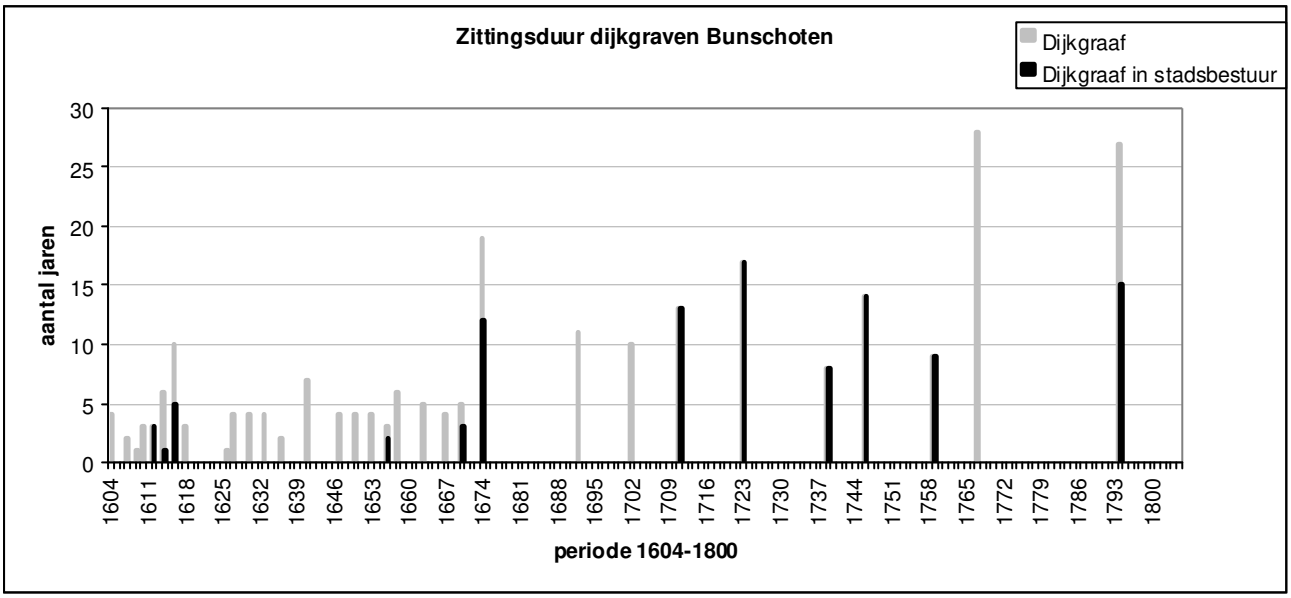
* Bronnen: GA, AHB inv. nr. 367-389, jaarrekeningen Veen- en Veldendijk.

Tabel 3-1. Indicatie landbezit in polder Bunschoten van bestuurders

Jaar	**Bezit aan land in dammaten**				**Grondbezitscriterium bestuur**
Omstreeks	Dijkgraaf	BS-HR platteland*	BS-HR steden**	HR Buitenpolders	in dammaten
1604	17 - 35	24 - 32	8 - 12		15
1618	4 - 7	39 - 87	4 - 11	35	15
1626	4 - 19	26 - 53	4 - 20	4 - 15	15
1639	8 - 52	26 - 34	12 - 20	8 - 22	15
1645	23	26 - 32	3 - 25	15 - 22	15
1782	19	26 - 42	8 - 22	4 - 5	7,5-10

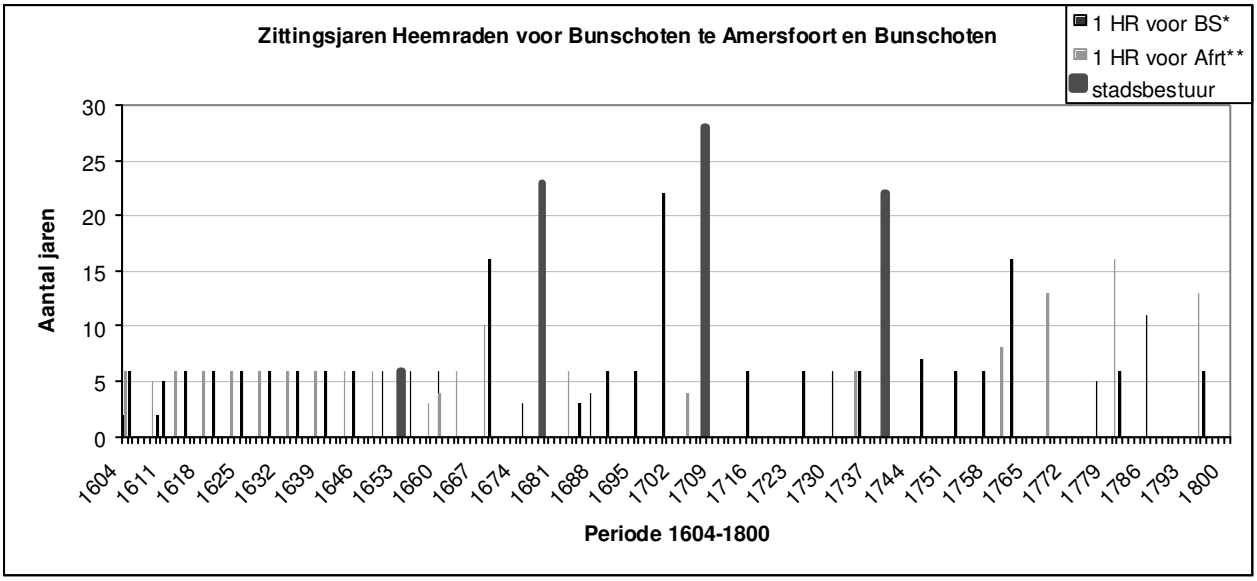
Bronnen: Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB; GA, AHB inv. 45, 18 mei 1670 o.s. - 17 september 1750, resol. 14 januari 1688, f 35r ; resol. 29 december 1693, f. 43r; resol. 22 februari 1712, f. 66v-67r.

Figuur 3-5. De zittingsduur van dijkgraven in de periode van 1604 tot 1800



Bronnen: Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB.

Figuur 3-6. De zittingsduur van de heemraden voor ingelanden van Bunschoten die in Amersfoort en Bunschoten woonden in de periode van 1604 tot 1800.



Bronnen: Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB

* 1 HR voor BS: 1 heemraad voor de ingelanden in Bunschoten wonend in Bunschoten.
** 1 HR voor Afrt: 1 heemraad voor de ingelanden in Bunschoten wonend in Amersfoort.

4 Het Bunschoter heemraadschap – Participatie in de besluitvorming (1600 - 1800)

4.1 Inleiding

Na de oprichting van het heemraadschap van de Bunschoter Veen- en Veldendijk in 1603 kwam het erop aan hoe de belangengroepen in dit bestuur in de zeventiende en achttiende eeuw met elkaar samenwerkten. Hoe verliep de besluitvorming en wie participeerden daarin? Voor het kunnen vaststellen van de mate van zeggenschap van ingelanden zijn gegevens over de deelname aan vergaderingen van belang.[1] Zulke gegevens worden doorgaans verzameld uit resolutieboeken, registers van besluiten, soms aangevuld met nadere gegevens. Het Bunschoter heemraadschap gebruikte twee soorten resolutieregisters, één voor het vastleggen van besluiten over de praktische uitvoering van het waterbeheer en één voor het registreren van besluiten over benoemingen, beleid en het financiële beheer. Enkel de tweede soort resolutieboeken is vanaf 1670 bewaard (voor toelichting, zie bijlage A-5).

Hoewel presentiegegevens een bruikbaar uitgangspunt vormen voor onderzoek naar representatie, zegt dit niet alles over de mate van participatie in de besluitvorming. Soms is er bijvoorbeeld een vermelding van 'enige geërfden', zonder dat duidelijk is wie dat waren. Uit andere resoluties blijkt dat bij de besluitvorming rekening werd gehouden met afwezige bestuursleden. Met hen werd middels correspondentie over besluiten gecommuniceerd.[2] Evenals bij andere vroegmoderne besturen, kenmerkten de resoluties van het heemraadschap zich door formuleringen als 'met eenparigheid van stemmen is geresolveerd dat....', gevolgd door het besluit. Over de achtergrond van besluiten werd weinig of niets gemeld. De verwijzing naar achtergronden geschiedde nogal eens in algemene of vage bewoordingen. In hoeverre dit kan worden verklaard door het *harmoniemodel* van Pollmann (2007) of de kenmerken van consensusgericht bestuur (Bos et al. 2007, Hupe 2000), zal nader worden bekeken. Om de achtergronden van de besluitvorming te achterhalen, zijn ook gegevens uit andere bronnen van belang. Dossiers over kwesties of conflicten bieden goede mogelijkheden. Hieruit bleek dat in veel kwesties financiële zorgen centraal stonden. Een analyse van de jaarrekeningen is dus onontbeerlijk om bepaalde besluiten op hun doel en betekenis te interpreteren. Daarom zijn gegevens verzameld uit de jaarrekeningen van 1604 tot 1785. In hoofdstuk 3 is besproken dat het gaat om de jaarrekeningen van de Veldendijk, waarin de jaarrekeningen van de Veendijk per 1738 werden opgenomen.[3] De samenvoeging viel te herkennen aan de curve van de inkomsten uit de dijkgelden

[1] Soens (2009) *De spade in de dijk?*; Blockmans (1978) 'A typology of representative institutions'.
[2] Zie bijvoorbeeld GA, AHB inv. nr. 45, resol. 5 september 1680 en 1 maart 1700.
[3] GA, AHB inv. nr. 338-351, Rekeningen betreffende de Veendijk, jaren 1604-1737; inv. nr. 367-380, Rekeningen betreffende de Veldendijk, jaren 1603-1737; inv. nr. 383- 389, Rekeningen van de Veen- en Veldendijk, jaren 1740-1789.

(figuur 3-4). In dit hoofdstuk wordt een methodiek geïntroduceerd, waarbij twee afgeleide grootheden met elkaar worden vergeleken. Het gaat om de ontwikkeling van de eigen middelen en de ontwikkeling van de schuld (vreemde middelen). Door deze ontwikkelingen met elkaar te vergelijken, kan de financiële positie van het waterschap worden bepaald. Met name de financiële toestand van het bestuur laat de besluitvorming van bestuurders verklaren. Hoe vroegmoderne jaarrekeningen gestalte kregen en hoe de data uit de waterschapsrekeningen zijn geïnterpreteerd en bewerkt, is in bijlage C toegelicht, tevens te raadplegen voor de casestudie van Mastenbroek.

In dit hoofdstuk wordt een chronologische volgorde aangehouden, waarin een aantal thema's wordt belicht. De eerste twee paragrafen (4.2 en 4.3) hebben betrekking op de zeventiende eeuw en de volgende drie paragrafen op de achttiende eeuw. In paragraaf 4.2 wordt het één en ander gezegd over verkiezingen en zeggenschap als factor in de besluitvorming en in paragraaf 4.3 wordt een relatie gelegd tussen de besluitvorming en bestuurlijke transparantie ten aanzien van financieel beheer. Hoewel in de hele onderzoeksperiode kwesties over het financiële beheer aan de orde kwamen, leidden die met name de zeventiende eeuw tot interne problemen. In de achttiende eeuw is de participatie in de besluitvorming belicht aan de hand van de Plooierijen, een politiek conflict na 1702. De Plooierijen waren vooral een stedelijk conflict en de vraag is in hoeverre dit van invloed was op het heemraadschap, dat een meerderheid aan stedelijke bestuursleden kende (paragrafen 4.4 en 4.5). In de derde paragraaf (4.6) ligt de focus weer op het bestuur en beheer binnen het heemraadschap van omstreeks 1735 tot 1770. Hierbij is bekeken hoe de besluiten rond het aanleggen van een stenen dijk vorm kregen en hoe dit uitwerkte op het waterbeheer.

4.2 Stemmen en zeggenschap (zeventiende eeuw)

In het heemraadschap werden de zetels verdeeld over belangengroepen per woonplaats. De vraag is hoe de zeggenschap zich ontwikkelde in zo'n constellatie. Doordat de bijdrageplichtige buitenpolders door stedelijke hoofdingelanden werden vertegenwoordigd, was er een onevenwichtigheid ontstaan tussen het aantal stemmen van stedelijke heemraden enerzijds en de ene stem voor de heemraad namens de rurale grondeigenaren in Bunschoten anderzijds. Deze onevenwichtigheid bevorderde de consensus niet. Dit kwam naar voren in een kwestie over afwateringssluizen.

Doordat het geld was opgegaan aan de verzwaring van de Veldendijk in 1604, waren diverse uitwateringssluizen in slechte staat geraakt. Over wie dat moest betalen, bestonden al sinds 1621 disputen tussen de ingelanden en het heemraadschap. Volgens de bestuurders vielen de sluizen onder de particuliere onderhoudsplicht en moesten de ingelanden het zelf betalen. Daarentegen waren de ingelanden van mening dat het onderhoud en de bijkomende kosten onder het heemraadschap vielen, omdat het schouwrecht over

deze sluizen had.[4] De oude tegenstelling tussen onderhoudsplichtige en bijstandsplichtige landen klonk in dit conflict door. In 1629 waren de ingelanden en de bestuurders er nog steeds niet uitgekomen. Een bemiddeling door de Staten van Utrecht werd noodzakelijk.

Uit de bemiddeling volgde het advies om een nieuwe sluis op gemene kosten van alle ingelanden aan te leggen, die daarna door de particuliere eigenaren zou worden onderhouden.[5] Opvallend is dat de Staten van Utrecht de stedelijke heemraden moesten stimuleren om eerst de rurale ingelanden in de polder te raadplegen, voordat zij met hun achterban in Utrecht en Amersfoort zouden overleggen. Even tekenend voor de onderlinge relaties was dat de Bunschoter heemraad Meynaert Volckensz Saeb, tevens schout, weinig haast maakte om hiertoe onder zijn dorpsgenoten een enquête te verrichten. Gezien het feit dat zijn vader, Volkert Meynaertss Saeb, als dijkgraaf aan de kant was gezet, zal het nog moeilijk zijn geweest om orders van een heemraadsbestuur te accepteren. Het advies van de Staten leidde tot de oprichting van een paar kleine polderbesturen binnen Bunschoten, speciaal voor het toezicht op de afwatering en het onderhoud van de nieuwe uitwateringssluizen.[6] Aan het heemraadschap legden de Staten de eis op om bij de besluitvorming de stem van de heemraad voor Bunschoten prioriteit te verlenen. Dit was de enige oplossing, want aan de bestuursvorm viel niet te tornen.

4.3 Besluitvorming en monitoringsproblemen (zeventiende eeuw)

Hoe verliep de besluitvorming bij uitzonderlijke omstandigheden, zoals watersnood, waterbeheer tijdens een landbouwcrisis of bij problemen van bestuurlijke of financiële aard? In deze paragraaf worden bestuurlijke ontwikkelingen besproken tegen de achtergrond van de economische bloeiperiode tot 1650 en de jaren daarna, waarin het tij keerde. Tijdens de conjunctuuromslag kreeg het bestuur problemen, waardoor de institutionele beperkingen in de financiële monitoring die destijds bestonden zichtbaar werden. Die beperkingen begrensden de bestuurlijke transparantie en daarmee de mogelijkheden tot participatie in de besluitvorming.

4.3.1 Toezicht op financiën en institutionele beperkingen in financiële monitoring

Voor de verzwaring van de Veldendijk en in aansluiting hierop de Veendijk, waren in 1604 substantiële leningen afgesloten. In de Sententie Arbitrael van 1603 was afgesproken dat de gemene ingelanden en een vertegenwoordiger van de Staten van Utrecht bij het afhoren van de rekeningen, ofwel het verantwoording afleggen, aanwezig zouden zijn. Het toezicht op het financiële beheer en de geldelijke middelen kende echter twee

[4] Dit was vastgelegd in de Sententie Arbitrael van 1603, zie hoofdstuk 2.
[5] GA, AHB inv. nr. 40, resol. 7 mei en 18 juni 1629.
[6] Mijnssen (2011) *Een Vallei vol water*, 31-33.

monitoringsproblemen. De eerste was dat er van de afspraak over het afhoren van jaarrekeningen zo goed als niets terecht kwam. In de eerste jaren waren nog wel ingelanden aanwezig, maar na 1611 zijn hiervan geen tekenen meer te bekennen. In 1609 kwamen hierover klachten van de bijstandsplichtige buitenpolders.[7]

Het tweede probleem hing samen met het gebrek aan toezicht van de bestuurders zelf op de boekhouding van de penningmeester. Als institutionele belemmering voor een ontwikkeling naar efficiënt openbaar bestuur, is het monitoringsprobleem aangeroerd door Douglas Allen (2012). Hierbij wijst hij op de technische beperkingen van het bijhouden en verwerken van gegevens, waarbij kan worden gedacht aan lengte- of gewichtmaten en rekenvaluta. Deze waren nog niet gestandaardiseerd. Andere beperkingen, naar modernere maatstaven bezien, betroffen de mogelijkheden van communicatie en vervoer.[8] Een beperking die in het openbaar bestuur en evengoed in het heemraadschap zwaar woog, was het feit dat in de vroegmoderne tijd het aantal banken en de functie van banken beperkt was. In plaats daarvan functioneerde de rent- of penningmeester als een particuliere bank. Dit vergde veel deskundigheid: enerzijds moest de penningmeester de kasstroom goed laten verlopen en anderzijds moest hij de schulden en reserves beheren, door hiervan een administratie bij te houden. Goed op de hoogte zijn van rentetarieven en andere omstandigheden op de kapitaalmarkt was een vereiste. Het heemraadschap had er belang bij dat er tegen zo gunstig mogelijke tarieven werd geleend en dat dure leningen (hoge rentetarieven) zo mogelijk werden omgezet in goedkopere leningen. Kortom, het voeren van de boekhouding vormde een grote verantwoordelijkheid voor de penningmeester en een risico voor het bestuur. Het bestuur moest een penningmeester goed kunnen vertrouwen, niet alleen wegens zijn compententie, maar ook omdat hij de boekhouding met de kas van meer instanties tegelijk kon beheren. In dat geval was het zaak dat kasmiddelen niet met elkaar vermengd raakten.[9]

Hoe werkte het financieel beheer?

Om de gevolgen van de monitoringsproblemen te begrijpen, is enige toelichting nodig op de communicatie tussen het bestuur en de penningmeester over de financiële stand van zaken. Nadat alle inkomsten en uitgaven waren opgeteld, werd het verschil tussen deze bedragen berekend, het eindsaldo. Dit eindsaldo of jaarsaldo kon uit een overschot of een

[7] GA, AHB inv. nr. 270, Stukken betreffende een geschil tussen dijkgraaf en heemraden en de geërfden van de polder De Duist over het recht van de buitenpolders hun gecommitteerden aanwezig te laten zijn bij het sluiten van de rekeningen het uitzetten van de omslag 1609 - 1610; inv. nr. 367, 368, jaarrekeningen.
[8] Naar de school van de New Institutional Economics interpreteert Allen de beperkte mogelijkheden tot meten en combineren van verschillende data in de vroegmoderne tijd als transactiekosten die een efficiëntere vorm van publieke bestedingen en overheidsbestuur belemmerde. Allen (2012) *The Institutional Revolution*, 19. Voor de relatie tussen de ontwikkeling van monitoringsinstituties en economische ontwikkeling in Holland, zie Dijkman (2010) *Medieval market institutions*.
[9] Buyten, van (1981) 'Theorie en praktijk'; 't Hart (2009) 'Mutual advantages'; dito (1987) 'Staatsfinanciën als familiezaak tijdens de Republiek'. Allen (2012) *The Institutional Revolution*, 58-65.

tekort bestaan. Met het eindsaldo in de jaarrekening deelde de penningmeester aan het bestuur mee wat het waterschap aan financiële middelen nog beschikbaar had, zie figuur 4-1. Was er een tekort, dan had de penningmeester geld voorgeschoten. Dit werd uitgedrukt in een schuld van het heemraadschap aan de penningmeester. Was er een overschot, dan had hij geld over en werd dit geformuleerd als een schuld van de penningmeester aan het heemraadschap (zie bijlage C). Over het algemeen meldde de penningmeester een positief saldo. Voordat de bestuurders het eindsaldo definitief goedkeurden, namen zij alle inkomsten- en uitgavenposten door. Desgewenst gaf de penningmeester een toelichting. Op basis van het saldo begrootte het bestuur het dijkgeld voor het volgende jaar. Met dit jaarsaldo was echter een probleem, het zei namelijk niets over de financiële positie van het waterschap. In hoeverre de heemraadskas uit eigen middelen bestond of uit geleend geld, viel hieruit niet op te maken. Aangenomen mag worden dat een penningmeester daarover één en ander mondeling toelichtte.

>> { Figuur 4-1, De liquide middelen, bedragen beschikbaar bij de penningmeester volgens diens opgave, bestaande uit het verschil tussen alle inkomsten en uitgaven inclusief transacties met betrekking tot leningen. }

Informatie over de achtergrond van het jaarlijkse eindsaldo was voor de bestuurders cruciaal, omdat zij aan het saldo niet konden zien hoeveel zij nog aan eigen middelen hadden. Verliep de communicatie hierover tussen de penningmeester en de bestuurders niet goed, dan konden er misverstanden ontstaan. Andere onduidelijkheden rond de liquide middelen deden zich voor als die niet alleen uit kasgelden bestonden, maar ook uit tegoeden, zoals te verwachten nabetalingen en kortlopende schulden aan het waterschap. Verder kon zich een onaangename verrassing voordoen als het bestuur in de veronderstelling verkeerde dat het veel kasmiddelen bezat, hetzij aan eigen spaargeld hetzij aan geleend geld, en er op een ongelegen moment – meestal na een overstroming – achterkwam dat die voor een deel vastzaten in waardepapieren. Hierbij kan worden gedacht aan lange termijn obligaties aan overheidsinstanties, zoals de stad of de provincie of aan aandelen in een compagnie. Er bestond in de boekhouding namelijk een dynamiek tussen kasgelden en reserves die in aparte potjes werden beheerd. Zie bijlage C voor een uitleg.

Zolang een waterschap zijn schuld en de rentelasten goed beheerste, kon geleend geld het verschil maken om het waterbeheer te monetariseren en een volgende stap in het gemeenmakingsproces te maken. Hierbij was de voorwaarde dat de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen gezond moest zijn. Werden de rentelasten te hoog, dan kon er van het geïnde dijkgeld minder aan het waterbeheer worden besteed. Moest er worden bijgeleend om schulden en rentelasten te betalen, dan geraakte het bestuur in een schuldspiraal en kon niet langer van een gezonde financiële situatie worden besproken.

Hoe de financiële positie van het waterschap zich ontwikkelde, kan worden achterhaald door twee categoriën van financiële gegevens te reconstrureren tot jaarlijkse bedragen. De eerste categorie betreft de eigen middelen (reële inkomsten, verminderd met uitgaven) en de tweede de schuld (geleend kapitaal, verminderd met aflossingen). Deze twee grootheden, de schuld en de eigen middelen, kunnen vervolgens in twee tijdreeksen worden weergegeven en met elkaar worden vergeleken, zie figuur 4-2. De **donkere curve** geeft het verloop van de schuld weer. Hierbij zijn geleende bedragen bij elkaar opgeteld, verminderd met de aflossingen. De **grijze curve** betreft de eigen middelen die uit bedragen bestaan van reguliere inkomsten (uit omslaggelden, pachtgeld en incidentele betalingen uit verkoop van goederen of boetes), verminderd met de uitgaven (waterstaatswerk, onkosten bestuursapparaat en de rentebetalingen voor het geleende geld). Zouden we deze gegevens in jaarlijkse saldi weergeven, dan ontstaat een sterk uitslaande zig-zaglijn rond het nulpunt, waaruit weinig valt op te maken, zie figuur 4-3. In de cumulatieve weergave in figuur 4-2, wordt het verschil tussen inkomsten en uitgaven bij dat van het vorige jaar opgeteld, zodat een trend in de eigen middelen zichtbaar wordt. Deze trendweergave wordt dus vergeleken met die van de schuld.

>> { Figuur 4-3, de jaarlijkse saldi van de eigen inkomsten, verminderd met uitgaven. }

Een complicatie bij de reconstructie van de **grijze curve** is dat deze gebaseerd is op de begrote inkomsten (zie hoofdstuk 3) en niet op de werkelijke inkomsten. Hierdoor kan de curve in een tweetal periodes, waarin grote tegenslagen gemeld werden, in werkelijkheid lager hebben gelopen. Over het algemeen kreeg de penningmeester de dijkgelden van een lopend jaar pas later binnen, waardoor tijdelijke tekorten konden ontstaan als er geen reserves waren. Voorzover er aanwijzingen zijn dat de werkelijke inkomsten lager waren, wordt dit aangegeven met een stippellijn in de grijze curve in figuur 4-2. De schaarbeweging tussen de twee curves drukt de wisselwerking uit tussen de situatie van de eigen middelen en de schuld. De wisselwerking bestond uit verschillende handelingen. Als het bestuur geld leende, kon het besluiten alles meteen uit te geven of een deel in reserve te houden. Wist het bestuur extra geld over te houden, dan kon het daarmee schulden aflossen en eventueel weer een deel in reserve houden om door te sparen. Werd er meer geld afgelost dan er was gespaard, dan kwam dat geld uit andere bronnen dan de boekhouding van het waterschap. Hierbij zij opgemerkt dat Bunschoten in de onderzoeksperiode geen subsidies van de gewestelijke staten of andere instanties heeft betrokken.

De twee tijdreeksen in figuur 4-2 zijn gebaseerd op bedragen uit de boekhouding, zoals die door de penningmeester werden opgegeven. De gegevens over de schuld zijn vergeleken met mededelingen uit de resoluties (zie bijlage C). De reeksen kunnen met elkaar worden vergeleken om de financiële positie te bepalen. Het heemraadschap kon

afhankelijk zijn van leningen of het kon zelfstandig functioneren op basis van eigen middelen. De berekende reserves zijn weer getoetst aan de saldi die de penningmeester opgaf (figuur 4-1). In een enkel geval waren gegevens niet consistent. Op zo'n moment maakten resoluties of andere stukken gewag van problemen of conflicten.

Lopen we de curves in figuur 4-2 na, dan kan worden geobserveerd dat het heemraadschap in 1603 afhankelijk was van geleend kapitaal. Dit komt tot uitdrukking in de negatieve getallen van de eigen middelen, de grijze lijn loopt onder de nullijn, en het positieve getal van de schuld, de zwarte lijn loopt boven de nullijn. Om de schulden af te lossen, werd in de eerste jaren afgeweken van het afgesproken omslagtarief, zodat er meer dijkgeld kon worden opgehaald (hoofdstuk 3, figuur 3-4). Voor het heemraadsbestuur was het niet eenvoudig om uit het rood te komen. Het omslaggeld, de gemene middelen dus, kon niet zomaar worden verhoogd en bij tegenslagen als dijkbreuken moesten de reserves meteen worden aangesproken. In de loop der tijd leerden bestuurders een zeker evenwicht tussen het aflossen van schulden en het aanhouden van reserves te bewaren, door geleend geld apart te zetten. Loopt in figuur 4-2 de grijze curve boven de nullijn, maar onder de zwarte curve van de schuldontwikkeling, dan geeft dat aan dat het lukte een reserve aan te houden naast een lopende schuld. Voorbeelden van deze situatie zijn te zien in de periodes 1663-1667, 1729-1740 en 1750-1759. Bouwde het bestuur zoveel eigen reserves op dat het alle schuld kon aflossen, dan was de financiële positie sterk. De figuur laat zien dat dit in het waterschap niet makkelijk viel te realiseren; men slaagde hierin enkel aan het eind van de zeventiende eeuw en na 1770: de grijze lijn stijgt boven de zwarte lijn uit, die naar de nul loopt. Een reden waarom de dijkgraaf en heemraden overvallen konden worden door financiële complicaties, was dat zij de ontwikkeling van hun middelen op de langere termijn niet overzagen. In de meeste jaren werd hen immers een positief saldo meegedeeld (figuur 4-1).

>> { Figuur 4-2. De ontwikkeling van de schuld en de eigen liquide middelen (lopende inkomsten verminderd met uitgaven aan dijkbeheer, bestuur en rentelasten). (Veldendijk tot 1738, daarna Veldendijk en Veendijk). }

4.3.2 Het lenen van geld ten laste van het heemraadschap

De omstandigheden van de bestedingen en het beheer van de financiële middelen was van invloed op de participatie in de besluitvorming. In een periode van economische bloei waren de bestuurders het gauw met elkaar eens over grote investeringen in het waterschap. In het overleg werden andere belanghebbenden en adviseurs betrokken. Zo investeerden de bestuurders in 1625 met geleend geld, al had het heemraadschap nog schulden. Het lenen werd aangemoedigd, omdat er veel geld op de kapitaalmarkt beschikbaar was.[10] Het

[10] Blijkens de jaarrekeningen daalde de rentevoet tussen 1604 en 1625 van 6% tot 5%.

meeste geld kwam van rijke burgers uit Amersfoort en Utrecht. Rond 1630 kwamen er grote bedragen bij van rijkgeworden instellingen als gasthuizen en het armenhuis in Amersfoort. Het sluiten van lange-termijnleningen als een financiële beheersmethode kreeg ingang in het waterschap.[11] Doordat de penningmeester de renten stipt en jaarlijks betaalde, betekende de schuld voor veel crediteuren een belegging. Het voordeel van deze beheersmethode was dat het omslagtarief tussen 1615 en 1653 op het afgesproken niveau van één gulden per dammaat kon worden gehouden (hoofdstuk 3, figuur 3-4). Een vergelijkbare aanpak is bekend van het regionale waterschap Rijnland.[12]

Al gauw bleek dat financiële planning onder onvoorspelbare condities, zoals eigen aan het waterbeheer, niet zo eenvoudig was. Het beleid werd doorkruist door stormvloeden. Voor dijkherstel moest worden bijgeleend. In figuur 4-2 is de toename van leningen vanaf 1625 herkenbaar (de donkere lijn stijgt). In 1638 trachtte een nieuwe penningmeester, Peter Willemsz de Goijer, van de schulden af te komen.[13] Tussen 1638 en 1646 werd bezuinigd op de uitgaven, wat een opbouw van 18.827 gulden aan eigen middelen opleverde: de grijze curve loopt op, maar blijft nog onder de nullijn. Hiervan werd 10.000 gulden gebruikt om schulden af te lossen, waarna nog 8.827 gulden aan reserve over moest zijn. Penningmeester De Goijer gaf in 1650 op dat er in totaal 12.557 gulden aan liquide middelen was, een bedrag dat dus bij hem nog beschikbaar zou zijn.

De Sint-Pietersvloed van 23 febuari 1651 was een stormvloed die grote schade aanrichtte in het Zuiderzeegebied. Aan de Bunschoter zeedijken moesten diverse dijkbreuken worden gerepareerd.[14] Tussen 1651 en 1652 leende het bestuur hiertoe 9.900 gulden. In de volgende jaren leende het nog veel meer. Tussen 1650 en 1656 werd in totaal 32.950 gulden geleend (sterk stijgende zwarte lijn in figuur 4-2).[15] Hiervan werd 700 gulden afgelost, waarmee het geleende kapitaal op 32.250 gulden kwam te staan.

In totaal had het heemraadsbestuur in deze jaren 67.794 gulden uitgegeven. Hiertegenover stond aan eigen inkomsten uit dijkgelden een bedrag van 50.516 gulden. Dit was mede gerealiseerd door het omslagtarief in 1654 en 1655 drastisch te verhogen. Met pachtinkomsten erbij kwamen de totale inkomsten op 52.634 gulden. Tussen 1650 en 1656 werd boven dit totaal een extra 17.380 gulden uitgegeven. De meeruitgaven werden gecompenseerd met een veel hogere lening. Dit betekent dat van het totale geleende geld à 32.250 gulden, een bedrag van 14.870 gulden niet was besteed. Als er in 1650 nog daadwerkelijk een reserve van 12.557 gulden bestond, dan zou die in 1656 totaal 27.427 gulden moeten

[11] Vgl. Tielhof, van (2009) 'Financing water management in Rijnland', 215-218.
[12] Tielhof, van; Dam, van (2006) *Waterstaat in stedenland*, 235, 238.
[13] Wat de relatie tussen deze Peter Willemsz de Goijer en de eerder besproken dijkgraaf Peter de Goijer was, is niet duidelijk. Afgaande op de naam kan niet worden aangenomen dat de penningmeester een zoon van de dijkgraaf was, hoewel verwantschap tussen de twee waarschijnlijk lijkt.
[14] Mijnssen-Dutilh (2011) *Een Vallei vol water*, 368.
[15] De schuld liep op van 17.032 tot 49.982 gulden. GA, AHB Rekeningen, inv. nr. 371 en 372.

bedragen. Tot zover klopt dit aardig, want de penningmeester meldde dat jaar een bedrag van 29.408 gulden aan totale liquide middelen. Hoewel hiervoor werd gesteld dat het aanhouden van een zekere reserve voor noodgevallen niet onverstandig was, deed zich met dit bedrag een probleem voor: de reserve bestond geheel uit geleend geld. In 1656 waren de jaarlijkse rentelasten opgelopen tot 2392 gulden, wat bijna 30% van de totale jaaropbrengst uit het dijkgeld was.

De omslag naar tegenspoed deed de wil tot gezamenlijke besluitvorming al spoedig tanen. Kort na de eerste fase van herstel en het lenen van 9.900 gulden, eisten de ingelanden in Bunschoten in 1653 inzage in de boeken. Toen het bestuur dit weigerde, kwamen zij met het heemraadschap in conflict. De ingelanden lieten de schepenen van Bunschoten een formele akte van volmacht (21 juli 1653) opstellen. In de akte werden de burgemeester en de twee grootste ingelanden gevolmachtigd om namens alle ingelanden bij het heemraadsbestuur inzage in de rekeningen en administratie van de uitzettingen te eisen. In de volmacht gaven de ingelanden uiting aan hun wantrouwen: er zouden excessieve en onnodige kosten zijn gemaakt ten laste van de gemene erfgenamen. Bleven de dijkgraaf en heemraden weigeren, dan konden zij op basis van hun volmacht een procedure aanvangen voor het Hof van Utrecht.[16] In de vorige paragraaf werd aangestipt dat het afhoren van rekeningen in bijzijn van ingelanden weliswaar was afgesproken in de Sententie Arbitrael, maar dat hiervan niets terecht kwam. Openlijke protesten van ingelanden manifesteerden zich echter pas in deze periode van toenemende economische onzekerheid. Ook elders, zoals in Schieland, eisten ingelanden inzage in de boeken of aanwezigheid bij het afhoren van de jaarrekeningen.[17]

Het bestuur bleef weigeren en er volgde een procedure. Aan de klacht tegen de dijkgraaf en heemraden, dat zij geen inzage verleenden in de boekhouding, werd toegevoegd dat het bestuur in 1654 en 1655 het dijkgeld had verdubbeld, zonder dit aan de ingelanden te verantwoorden.[18] Om die reden hadden een paar ingelanden onder Bunschoten en Eemnes geweigerd hun dijkgelden te betalen. Een andere klacht was dat het bestuur tezelfdertijd de Bunschoter collecteur had vervangen door een Amersfoorter, Wouter Hover, die zich in de polder niet geliefd maakte. De aanklagers vroegen zich af hoe het kon dat na zo'n grote dijkdoorbraak als in 1651, waarna er zoveel geld was opgehaald, de toestand van de dijken nog steeds zó slecht was, dat er kort daarna weer dijkdoorbraken volgden. Waar was het geld dat voor die reparaties was bestemd gebleven?

Het proces duurde lang en de ingelanden trokken aan het kortste eind. Het aangeklaagde bestuur verdedigde zich door disputen te beginnen over formele procedurele kwesties,

[16] GA, AHB inv. nr. 158, Stukken uit een procedure gevoerd voor het Hof van Utrecht 1653 - 1656.
[17] Tielhof, van (2016) 'Het college van hoofdingelanden', 41.
[18] De verdubbeling van het dijkgeld werd voor het merendeel opgehaald voor de kas van de Veldendijk en voor een restdeel voor de kas van de Veendijk. GA, AHB inv. nr. 343 en 372.

zoals de vraag of het al dan niet gebruikelijk was dat een collecteur uit de eigen gelederen van de Bunschoters moest worden benoemd. Punt voor punt werd de inhoud van de Sententie Arbitrael langsgelopen, maar daar stond over zulke afspraken niets in. Het vonnis luidde dat de protesterende en wanbetalende grondeigenaren alsnog op dwang van boete hun dijkgelden moesten overhandigen. Op de eis naar inzage in de boeken werd niet verder ingegaan. Het feit dat de resoluties van uitgerekend deze periode (1648-1655) niet zijn bewaard, doet vermoeden dat het bestuur hier liever geen vragen over wenste te beantwoorden en dat de twijfels van de ingelanden gegrond waren. Het bestuur kwam met de aanklacht weg, doordat het per 1660 de dijkgelden weer had teruggebracht op het afgesproken tarief. Hiermee werd de ingelanden de wind uit de zeilen genomen.

De tegenwerking van de bestuurders tijdens de procedure voor het Hof laat zich door de volgende ontwikkeling verklaren. Rond 1654 overleed penningmeester De Goijer. Tot 1656 werden onder diens opvolger Simon Oosterhoff weer extra bedragen geleend. In 1657 waren de rentelasten opgelopen tot 2475 gulden. Om die te kunnen betalen, bezuinigde het bestuur drastisch op de uitgaven, wat tot uiting kwam in de jaarrekeningen van 1654 en 1655. Dit waren de jaren dat het dijkgeld drastisch was verhoogd. Als we bedenken dat jaarrekeningen achteraf werden vastgelegd, dan is het mogelijk dat het tarief al eerder was verhoogd, wat protesten op het platteland kan hebben opgeroepen. Het feit dat het bestuur ook op het personeel bezuinigde, door Oosterhoff tevens het werk van de dijksecretaris te laten doen, wijst erop dat de bestuurders zich uit een schuldspiraal trachtten te bevrijden. Dat de ingelanden hun omslaggelden niet in het dijkwerk terugzagen, kan dus wel kloppen want er ging veel geld aan rentebetalingen naar de geldschieters in Amersfoort en Utrecht.[19] Tussen 1656 en 1667 werd het merendeel van de leningen ten bedrage van 38.150 gulden in relatief hoog tempo afgelost (zie donkere curve in figuur 4-2). Dit werd voor 32.403 gulden gerealiseerd met de inkomsten uit de dijkgelden en nog een bedrag van 5.747 gulden dat uit de kas van de boekhouder of van elders kwam. Hierna was er een reserve in de kas van 11.770 gulden tegenover een restschuld van 11.832 gulden (figuur 4-2: de curves kruisen elkaar).

De gegevens tezamen suggereren dat de reserve van 12.557 gulden, die de penningmeester De Goijer in 1650 opgaf, niet beschikbaar was om direct te worden ingezet voor dijkreparaties. Dat dit bedrag voor andere doeleinden was aangewend, doet een resolutie uit 1664 vermoeden. Hierin werd meegedeeld hoe er dat jaar diverse bankroeten waren gevallen over de 'suijdtwindtse landen' (de WIC). De erfgenamen van De Goijer hadden hierdoor veel geld verloren. Het bestuur besloot hen toen vrij te stellen van hun 'pachtver-

[19] Joffrouw Margareta van Wede, weduwe van Jacob Delft en haar erffgenamen met 4600 gulden; Jhr. Jordanus Poeijt, heemraad van het bestuur, als voogd over de onmondige kinderen van Jhr. Francois van Wede met 4000 gulden; burgemeester Jacob van Dam met 1200 gulden, en drie instellingen uit Amersfoort met 9200 gulden. GA, toegang 1913, inv. nr. 38, achterin het boek.

plichtingen' voor het aandeel geld dat ze hadden verloren.[20] De coulance van de bestuurders stond in schril contrast met hun harde opstelling jaren eerder (1654-1659) in het proces voor het Hof. Waarom toonden de bestuurders begrip voor de gevolgen van speculaties in het privé-domein van een voormalige penningmeester en brachten zij de schade daarvan ten laste van de heemraadskas? In de eerste helft van de zeventiende eeuw maakte het beleggen van kapitaal in handelscompagnies een opmars. Daarmee konden aantrekkelijke winsten worden behaald, zolang het goed ging met de handel.[21] Er zullen meer bestuurders zijn geweest die hun middelen in zulke aandelen belegden. Hierbij rijst de vraag of er vóór 1651 middelen van het heemraadschap in zulke compagnies waren belegd en zo ja, of dat in het belang van het heemraadschap geschiedde of ten gunste van bestuursleden. Het feit dat werd bijgeleend, suggereert dat een deel van het kapitaal inderdaad in waardepapieren (lange-termijnleningen of aandelen in een compagnie) vastzaten.

Dit voorbeeld illustreert een paar zaken. Zolang alles goed ging, hadden de ingelanden weinig bezwaar tegen de grens die aan de bestuurlijke transparantie werd gesteld. Echter, zodra zij een discrepantie bespeurden tussen hun geldelijke bijdragen en de mate van het onderhoud aan de zeedijken, dan eisten zij inzage in de stukken. In zo'n geval zien we dus een wens tot participatie in de besluitvorming ontstaan. De ingelanden kregen geen inzage in de jaarcijfers en daarom spanden zij een proces aan. Het Hof van Utrecht gaf de protesterende ingelanden geen gelijk en negeerde hun eis tot inzage in de boeken. Dat het Hof dit besluit nam, lijkt eerder wat te zeggen over een overlap van particuliere financiële belangen van een aantal invloedrijke personen met belangen van leden aan het Hof, dan over een consensusgerichte verhouding met heffingsplichtigen, hoewel hierin toch al een traditie bestond.[22] In de Sententie Arbitrael van 1603 was immers vastgelegd dat de bestuurders de jaarrekening zouden laten afhoren door de gemene ingelanden en iemand van de gewestelijke overheid. Toch moet de mogelijkheid worden opengehouden dat het Hof als verzachtende omstandigheid voor de bestuurders het onverwachte overlijden van de penningmeester in 1654 meewoog, wetende dat de wisseling van bestuurders en in het bijzonder van penningmeesters tot tijdelijke problemen kon leiden in het financieel beheer.

4.3.3 Transparantie en vertrouwen

Over het algemeen konden de bestuurders wel vertrouwen op het werk van een penningmeester, ondanks dat er beperkingen bestonden in de financiële monitoring, zoals het

[20] GA, AHB inv. nr. 43, resol. 18 mei 1664. Wat deze pachtverplichting inhield, werd niet vermeld. Mogelijkerwijs betrof het achterstallige inkomsten uit dijkgelden. Hoeveel geld het bestuur kwijtschold, werd evenmin vermeld.
[21] Gelderblom en Jonker (2004) 'Completing a Financial Revolution'; Ibidem (2005). 'Amsterdam as the Cradle of Modern Futures'.
[22] Vgl. Prak en Van Zanden (2009) 'Tax Morale and Citizenship'.

volgen van de boekhouding en het beheer van de middelen. Kreeg een bestuur echter te maken met een onbekwame of onbetrouwbare penningmeester, dan leidde die beperking tot grote problemen. In 1663 kwamen er complicaties aan het licht toen penningmeester Oosterhoff onverwachts overleed.[23] Na het overlijden van een penningmeester werd de boekhouding, inclusief de overschotten of tekorten, overgedragen aan een opvolger. Bij de overdracht van Oosterhoffs boekhouding bleek dat het heemraadschap een tekort had van 4000 gulden. De overdracht manifesteert zich in figuur 4-1 als een scherpe dip in de curve bij 1663. Blijkbaar had Oosterhoff nog niet alle dijkgelden geïnd. Hierdoor liet hij zijn weduwe een schuld aan het heemraadschap na. Dit tekort overviel de bestuurders, wat tot uiting kwam in hun gemopper over de puinhoop van wijlen Oosterhoffs administratie.[24] Diens overlijden werd voor het bestuur aanleiding om penningmeesters voortaan een notariële akte van borgstelling te laten overhandigen.[25] Zo kon er ingeval van nood van een borgsteller directe betaling worden verlangd. Dit kon van Oosterhoffs weduwe niet worden verlangd; haar afbetaling nam een aantal jaren in beslag.[26] Voor details over wie er meestal borg stonden voor penningmeesters en dijkgeldcollecteurs, zie bijlage A-6.

Na een korte waarneming door de secretaris, werd omstreeks begin 1664 het penningmeesterschap aanvaard door Hendrik Schut, een betrekkelijk nieuwe heemraad voor de buitenpolders. In het stadsbestuur van Amersfoort was hij opgeklommen van stadssecretaris tot burgemeester. Een van de kerntaken van een burgemeester was het financiële beheer en de invordering van allerlei inkomsten.[27] Hij leek dus een geschikte kandidaat. Dit bleek na enkele jaren echter tegen te vallen. In 1667 werden de dijkgraaf en heemraden geconfronteerd met klachten dat crediteuren niet werden betaald. Dit was een ernstige zaak, omdat wanbetaling het vertrouwen in het heemraadschap kon schaden. Als onder de schuldeisers geldschieters zaten die hun renten niet kregen uitgekeerd, dan kon wanbetaling zelfs leiden tot een faillissement, omdat geldschieters uit wantrouwen hun leningen konden gaan terugvorderen.[28]

Het voorval veroorzaakte een interne vertrouwenscrisis. De dijkgraaf en heemraden plaatsten per direct de boekhouding en de schuld onder hun eigen beheer.[29] Zij stelden een onderzoek in naar de administratie van Schut. Die wilde echter geen inzage in zijn boeken geven. Het duurde twee jaar eer de bestuurders de boekhouding van het heemraadschap in

[23] GA, AHB inv. nr. 38, notitie 15 juli 1663, f. 112v; inv. nr. 43, resol. 2 september 1663.
[24] GA, AHB inv. nr. 43, resol. 2 september en 23 november 1663, 18 mei 1664.
[25] GA, AHB inv. nr. 43, resol. 17 [augustus] 1665, f. 48v-f49r, bijgevoegd stuk gedateerd: 18 mei 1664. In het openbare bestuur van lokale en provinciale overheden was dit gebruik al lang gangbaar. Buyten van (1981) 'Theorie en praktijk voor de financiële instellingen van het Ancien Regime, 550. Vlg. Allen (2012) *The Institutional Revolution*, 58-61.
[26] GA, AHB inv. nr. 43, resol. 18 mei 1664, f. 21r en 11 februari 1668, f. 96r.
[27] Lenselink (2009) 'Amersfoort tot 1579. Politiek en bestuur", 147-148; Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 282.
[28] GA, AHB inv. nr. 536 Stukken betreffende de verantwoording van penningmeester Schudt aan dijkgraaf en heemraden wegens onregelmatigheden in zijn beheer - 1667 - 1668; GA, AHB inv. nr. 43, resol. 21 november 1667.
[29] GA, AHB Rekeningen, inv. nr. 373. In het boekjaar van 1669 werd dit expliciet vermeld.

handen kregen, waarna zij mochten ontdekken dat Schut die helemaal niet zelf had gedaan. Schut had zijn taak uitbesteed aan Wouter Hover, de collecteur die tijdens het proces van 1653-59 in een ongunstig daglicht was komen te staan. Toen Hover in 1667 plotseling overleed, kwam Schut in de problemen, omdat hij zich nooit in de administratie had verdiept.[30]

De uitbesteding van Hendrik Schut was vooral voor hemzelf ongelukkig: in een relatief klein bestuurscircuit zoals in Amersfoort bestond, was persoonlijke reputatieschade fataal.[31] Schut had zijn reputatie voorgoed verspeeld. In 1669 werd hij ontslagen uit het heemraadschap en per 1670 kwam aan zijn carrière in het stadsbestuur eveneens een einde.[32] De interne vertrouwenscrisis sprak uit het feit dat dijkgraaf Johan van Zevender zijn functie neerlegde om zelf de administratie ter hand te nemen. Johan van Ommeren volgde hem als dijkgraaf op. In deze periode vertrokken er ook drie heemraden die moesten worden vervangen, wat de continuïteit van het bestuur kan hebben bemoeilijkt.[33] Tenslotte is een andere aanwijzing voor de ernst van de bestuurscrisis het gegeven dat er in 1670 veel minder resoluties zijn bewaard.

Onder Johan van Zevender werden de schulden gesaneerd en enige dijkverbeteringen uitgevoerd rond 1669 en het Rampjaar (hoofdstuk 3, figuur 3-3). Daarnaast werd veelal bezuinigd. In 1688 was het heemraadschap weer vrij van schulden, waarna het dijkgeld meteen werd gehalveerd om de druk op de ingelanden te verlichten. Wat het bestuur toen aan inkomsten inde kan zijn tegengevallen, gezien de ongunstige toestand van de economie. Had het de begrote inkomsten geïnd, dan zou het heemraadschap rond 1700 ruim 41.000 gulden aan eigen middelen hebben gehad (figuur 4-2: de schuld was al een aantal jaren nihil). Er zijn echter redenen om eraan te twijfelen of dit ooit werd gerealiseerd.

In 1702 deed zich weer een ingrijpende watersnood voor. Of de bezuinigingen en een achterstallig dijkonderhoud hieraan debet waren, valt lastig te zeggen; niet alleen Bunschoten, maar het hele Zuiderzeegebied werd zwaar getroffen. In de jaren 1702 en

[30] GA, AHB inv. nr. 536, Stukken betreffende de verantwoording van penningmeester Schudt.
[31] Over de relatie tussen persoonlijke betrouwbaarheid en monitoring en selectie van particuliere rentmeesters of andere functionarissen, zie Allen (2012) *The Institutional Revolution*, 7, 14, 56, 78, 80-105.
[32] GA, AHB inv. nr. 43, resol. 21 november 1667, 11 februari en 16 maart 1668. In 1672 was de financiële afwikkeling met Henrick Schut nog steeds niet rond. GA, AHB inv. nr. 44, resol. 28 augustus 1672; AE, SA inv. nr. 233, Register met naamlijsten van de leden van het stadsbestuur en inv. nr. 234, Staten met lijsten van leden van het stadsbestuur. In de stadsresoluties zijn over deze kwestie geen berichten aangetroffen.
[33] Johan van Ommeren was een telg uit een oud Amersfoorts geslacht. GA, AHB inv. nr. 44, resol. 18 mei 1670. De heemraad Jhr. Everardt Meijster voor de Utrechtse grondeigenaren vertrok in 1668: GA, AHB inv. nr. 43, resol. 12 augustus 1668. Eind 1669 kwam voor hem Jhr. Jordaen Poeijt in de plaats, maar die kon als heemraad niet echt functioneren omdat hij ziekelijk was en twee jaar later overleed. GA, AHB inv. nr. 43, resol. 20 november 1669. In de zomer van 1670 vertrok de heemraad voor de Amersfoortse ingelanden in de buitenpolders, Willem van Dam, die opgevolgd werd door Samuel Thiens. GA, AHB inv. nr. 43, resol. 17 mei 1670; inv. nr. 44,
resol. 7 juni 1671. Van Willem van Dam gaat het verhaal dat hij niet gewacht had op de komst van de Fransen en gevlucht was. Smit (2009) *'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur'*, 301. In 1669 kwam er ook een nieuwe heemraad voor de Bunschoters, dit was Richardt Schaep, secretaris van Bunschoten. GA, AHB inv. nr. 43, 17 september 1669.

1703 was in ieder geval een grondig dijkherstel nodig. Een enorme stijging van de uitgaven in deze jaren, 41.919 gulden, tekende zich af (figuur 3-3, hoofdstuk 3). Hiertegenover stond slechts 9505 gulden aan inkomsten uit dijkgeld. Daarnaast was er nog 32.404 gulden nodig. Gezien het feit dat het bestuur in totaal 34.150 gulden leende, moet het vóór 1702 amper reserves hebben gehad. Eind 1703 bleef na het dijkherstel ongeveer 7000 gulden over (figuur 4-1). Afgaande op het verschil tussen de lening van 34.150 gulden en het benodigde bedrag van 32.404 gulden, had het bestuur voor de ramp slechts 5364 gulden aan reserve klaarliggen. Weliswaar wist het bestuur met de bezuinigingen de schulden goed weg te werken, maar misschien was het beter geweest om daarvan wat meer aan te houden, zodat het de inkomstenproblemen had kunnen worden ondervangen. In figuur 4-2 zijn de eigen middelen, zoals die waarschijnlijk in werkelijkheid hadden verlopen met een stippellijn weergegeven. In 1704 zat het heemraadschap weer met een schuld van 34.000 gulden.

Tussenconclusie

Doordat de rurale ingelanden slechts één stem in het bestuur hadden, was de representatie onevenwichtig. De meerderheid aan stemmen van stedelijke heemraden had geen positief effect op de bestuurlijke verhoudingen. In de eerste decennia van de zeventiende eeuw verliep de samenwerking tussen het bestuur en de Bunchoter heemraad annex schout dan ook moeizaam. Dit kwam naar voren in een kwestie over afwateringssluizen in 1629, waarbij de bijstandsplichtigen hun meerderheid aan stemmen gebruikten om de kosten hiervan buiten het heemraadschap te houden. Uit de stroeve samenwerking bleek wel, dat het compromis van 1603 'tegen wil en dank' tot stand was gekomen (Bos en Te Velde, 23) en dat de overheid nog nodig was om het nieuwe samenwerkingsverband te bestendigen. Dit deden de Staten van Utrecht door het heemraadschap te gebieden de Bunschoter heemraad het recht van eerste stem uitbrengen te verlenen.

Na 1630 ontstond er meer bereidheid onder de bestuursleden om investeringen te doen in de waterstaat. De besluitvorming kenmerkte zich door overleg en eensgezindheid. Hierin kwam verandering na de watersnood van 1651. Aangetoond is dat op dat moment het meeste van de financiële reserves niet contant beschikbaar was. Er ontstonden problemen, omdat het bestuur acuut veel geld moest bijlenen en vervolgens in een schuldspiraal verzeild raakte. Deze problemen hing het bestuur niet graag aan de grote klok. De ingelanden kregen geen inzage in de boeken en daarom besloten zij tot een proces voor het Hof van Utrecht. De beperkte bestuurlijke transparantie leidde onder zulke omstandigheden tot conflicten tussen tussen de bestuurders en de ingelanden en niet tot een onderlinge consensus. Door in hun verdediging te discussiëren over procedures, wonnen de bestuurders tijd om de schuld te saneren. Verder werden de ingelanden tot zwijgen gebracht door een spoedige verlaging van het dijkgeldtarief.

De beperkingen in de financiële monitoring kwamen voort uit institutionele omstandigheden, zoals een externe kas bij een penningmeester en gebrek aan transparantie van zijn administratie. In dit soort omstandigheden lag een bredere participatie in de besluitvorming niet voor de hand, als het bestuur zelf de financiële toestand niet overzag. Ontstonden er problemen, dan hielden bestuurders die liever voor zich om in beslotenheid op te lossen. Een institutionele verbetering in 1663 was de formalisering van borgstellingen voor de penningmeester.

4.4 Kruisende en verschuivende belangen (1702-1713)

In de tweede helft van de zeventiende eeuw ontwikkelde het bestuurswerk van een nevenactiviteit tot een beroep. Dit betekende dat bestuurders ernaar streefden om meer bestuursposities tegelijk in te nemen. Hierdoor concentreerden functies en posities zich binnen een kleinere groep bestuurders. Mede door het stadhouderlijk regeringsreglement van 1674 werd het openbaar bestuur vooral een aangelegenheid van protestantse regentenelites (hoofdstuk 3). Begin achttiende eeuw ontstonden in de Republiek politieke conflicten over de toegankelijkheid van het stadsbestuur, waarbij opschoning van de gevestigde orde werd geëist om nieuwe bestuurders uit de burgerij toe te laten. Thema's waren bestuurlijke kwaliteit en transparantie. Deze conflicten, bekend als de Plooierijen, deden zich in Eemland eveneens voor.[34] De vraag is in hoeverre die merkbaar waren in het heemraadsbestuur en zo ja, welke invloed die hadden op de participatie in de besluitvorming. Tussen 1710 en 1712 deden zich over de verkiezing van heemraadsbestuurders enige disputen voor die de gelegenheid bieden dit te achterhalen.[35]

4.4.1 Participatie en bestuurlijke transparantie – de Plooierijen 1702-1703

Het overlijden van stadhouder Willem III begin 1702 werd door de steden in de Republiek aangegrepen om zich direct van diens regeringsmaatregel van 1674 te ontdoen. De regenten zouden weer zelf nieuwe bestuurders uit een aantal kandidaten kiezen en benoemen. Dit wekte onder leden van de burgerij de verwachting dat zij kans maakten op een positie in het stadsbestuur. Toen echter bleek dat de regenten enkel bestuurders uit hun eigen gelederen benoemden en de gevestigde orde intact bleef, braken er in diverse steden protesten uit. De burgerbewegingen die hieruit ontstonden ontaardden in sommige steden in militante acties en uitbarstingen van volkswoede. In een aantal steden leidde dit tot een militair ingrijpen door De Staten-Generaal.[36] Dit gebeurde ook in Amersfoort.

---

[34] Hovy (1960) "De regeringsverandering te Amersfoort in 1703...", 177-216.
[35] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 9 februari 1710, 22 februari, 16 en 24 augustus 1711.
[36] Haak (1908) *De plooierijen*; Wertheim en Wertheim-Gijse Weenink (1976) *Burgers in verzet*; Wertheim-Gijse Weenink (1977) *Twee woelige jaren in Zutphen*.

Na het Rampjaar van 1672 en de plunderingen van de terugtrekkende troepen in 1673, moest Eemland de grote oorlogsschade te boven komen en had het te kampen met meerdere dijkbreuken in 1675. De waterstaatslasten waren hoog, terwijl er al malaise heerste in de landbouw. Op het platteland nam de onvrede over de belastingdruk en de weerstand tegen collecteurs toe.[37] In Amersfoort bestond eveneens onvrede over de economische omstandigheden en de fiscale druk. Een verschil was echter dat hier een politieke conflict over representatie centraal stond.

In dit conflict waren twee personen uit het heemraadsbestuur betrokken, de heemraad voor de Amersfoortse ingelanden met land in de buitenpolders, Jacob Morray, en de dijksecretaris Richard Saab. Jacob Morray was stadhouderlijk gezind en in 1674 een nieuwkomer in het Amersfoortse stadsbestuur met vergaande ambities. Hiermee maakte deze schepen-burgemeester zich later onder de burgerij niet geliefd. [38] Tegenover de gevestigde orde stonden in het bijzonder twee groepen burgers die belang hadden bij een opschoning van het stadsbestuur, zodat er plaatsen voor nieuwkomers zouden vrijkomen. Dat waren ten eerste de katholieke families, die door de religiepolitiek waren uitgesloten van het openbaar bestuur.[39] Een aantal van hen had zich als bestuurders verdienstelijk gemaakt in het waterschap. De tweede groep betrof de nieuwe generatie hoger opgeleiden, die hun carrière door de concentratie van bestuursfuncties eveneens zagen geblokkeerd. Bij hun roep om open verkiezingen verspreidden zij het standpunt dat bestuurders gekozen dienden te worden op basis van bekwaamheid en merites en niet van familiaire relaties en belangen. Openbaarheid van bestuur was hierbij een belangrijk thema. Van deze groep maakte de notaris annex dijksecretaris Richard Saab deel uit. Met enkele anderen, onder wie de tabakskoopman en -planter Pieter van Houten, raakte hij betrokken in de burgerbeweging van Amersfoort.

De leiders van de burgerbeweging forceerden in april 1703 een regeringsverandering en eisten herstel van oude verkiezingsreglementen uit 1651 en 1438, waarin vastgelegd lag dat stadsbestuurders door een breed kiescollege van burgers werden gekozen.[40] Omdat de burgerbeweging dreigde te ontaarden in een gewapende volksopstand en de gevestigde orde zich van hun aanvoerders wenste te ontdoen, werd begin augustus de hulp ingeroepen van het gewestelijke leger. De kopstukken van de nieuwe Plooiers werden ingerekend en in een proces voor het Hof van Utrecht ter dood veroordeeld: Richard Saab

[37] Haak (1908) *De plooierijen*, 80, 111, 132, 139-149.
[38] Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 282, 303; Hovy (1960) "De regeringsverandering te Amersfoort in 1703", 187-192.
[39] Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 302.
[40] AE, SA inv. nr. 44, Resoluties van het stadsbestuur, 1702-1706, resol. 16 april 1703; inv. nr. 112, Minuut resoluties van het stadsbestuur, onder andere memorie 11 juni 1703, resol. 11 en 18 juni, 1 augustus; 8 september en verslag 7 september 1703. HUA, HvU Minuten van criminele sententies, 98-1, 1638-1732, nr. 143, f. 223-233. Vgl. Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 304-306.

en Pieter van Houten, beiden 56 jaar oud. Zij werden op 3 oktober 1703 in Amersfoort onthoofd.[41]

Over deze politieke conflicten melden de dijkresoluties niets; de vergadernotulen uit de periode 1702 en 1703 ontbreken.[42] Uit twee notities kan worden afgeleid dat er over de gebeurtenissen rond de dijksecretaris wel degelijk was gesproken. De eerste werd ingelast na de hervatting van de resoluties op 18 januari 1704 en is gedateerd op 13 oktober 1703. Hierin stond dat er nog een stuk inlaagdijk vergraven en geperfectioneerd moest worden, wat nog niet was geschied wegens 'de incarceratie van de secretaris Saab', hoewel die toen al was geëxecuteerd. De tweede notitie staat naast de oude eedtekst voor de secretarisfunctie uit 1604. Op 19 oktober 1703 werd hieraan toegevoegd dat de secretaris enkel zaken mocht afhandelen die de dijkgraaf en heemraden hem opdroegen.[43]

4.4.2 Participatie versus censuur

Om te achterhalen of de Plooierijen van invloed waren op het heemraadschap, moet het antwoord niet worden gezocht in de representatievorm, want die veranderde niet in dit waterschap noch in het stadsbestuur. In de vroegmoderne tijd werden traditionele bestuursstructuren als een vast gegeven beschouwd. Wel kunnen bepaalde veranderingen worden waargenomen in de besluitvorming, zoals die werd vastgelegd in resoluties. De resoluties konden echter zijn gecensureerd. Censuur geeft aan dat de besluitvorming van een stadsbestuur voor bestuurden niet transparant was. Hierdoor bleven burgers slecht geïnformeerd en konden zij geen invloed uitoefenen op de besluitvorming door bijvoorbeeld te reageren met ingezonden verzoeken of protesten. Er bestaat dus een verband tussen censuur en beperkte participatie in de besluitvorming.

Beknopt formuleren van resoluties impliceert het weglaten van informatie. Dit weglaten hoefde geen censuur te zijn. Het kon samenhangen met het streven naar een bestuurlijke uitstraling van vreedzame eensgezindheid, naar het Europese *harmoniemodel* van Pollmann.[44] De Amersfoortse leiders van de burgerbeweging verweten het stadsbestuur echter dat het besluiten, met name rond de regeringswisseling, niet openbaar maakte ofwel censureerde. Om censuur te kunnen vaststellen, moet bekend zijn wat er *niet* werd opgeschreven en waarom niet. In de stadsresoluties werd op 7 april 1704 een eerder verslag uit 1703 onleesbaar gemaakt. Volgens de opmerking in de kantlijn had het stadsbestuur na 'deliberatie en om goede redenen goedgevonden' de sporen van deze resolutie

[41] Hovy (1960). 'De regeringsverandering te Amersfoort in 1703', 195-214. HUA, HvU Minuten van criminele sententies, 98-1, 1638-1732, nr. 143, f. 223-233. De Spaanse Successieoorlog (1701-1714) brak uit toen de kleinzoon van Lodewijk XIV, Filips van Anjou, de erfgenaam werd van de Spaanse troon. Tegen deze verschuiving van het machtsevenwicht kwamen andere Europese vorsten in het geweer. Schöffer et al (red) (1991) *De Lage Landen van 1500 tot 1780*, 273-276.
[42] GA, AHB inv. nr. 45, hiaat tussen resoluties 28/29 juni 1701, f. 53r-v, en 18 januari 1704, f. 54r.
[43] GA, AHB inv. nr. 45, f. 54r, notitie gedateerd 13 okt 1703; inv. nr. 38, f. 2v, eedtekst secretaris.
[44] Pollmann (2007) 'Eendracht maakt macht'.

volledig uit te wissen. Aangezien de resolutie tussen die van 3 en 10 september 1703 in stond, mag worden aangenomen dat dit het proces voor het Hof van Utrecht tegen de Plooiers betrof, dat rond die datum begon.[45]

Wat het stadsbestuur zoal censureerde, is achterhaald aan de hand van de minuutresoluties. Dit zijn conceptverslagen op basis waarvan de Amersfoortse magistraten besloten welke beslissingen en opmerkingen in het resolutieboek konden worden geformaliseerd. Zo werden onbezonnen opmerkingen van bestuursleden over het algemeen niet opgenomen om hen niet in een ongelukkig daglicht te stellen. Hadden bestuurders stommiteiten begaan, dan werden die eveneens verzwegen.[46] Voor het betoog is van belang dat de notities over kritiek of protesten inderdaad werden doorgehaald en niet werden overgenomen in de resolutieboeken.[47]

Een reden waarom resoluties met zorg werden vastgelegd, was dat die daarna een zekere rechtsgeldigheid kregen zodra ze formeel waren goedgekeurd. Hierdoor konden resoluties in latere kwesties een precedent scheppen. Bovenal mochten de resoluties de belangen van de gevestigde bestuurders niet schaden. Met name op dit type censuur kwam kritiek. Uit de minuutresoluties vernemen we hoe na de omwenteling in het stadsbestuur van 16 april de burgerleider Van Houten tijdens de vergadering van 30 april 1703 de secretaris de raadszaal binnenriep. Van Houten droeg hem op de notulen voor te lezen, omdat die voor alle raadsleden openbaar hoorden te zijn, evenals de resolutieboeken en de rekeningen.[48] Nog een stap verder ging een groep mannen die tijdens een vergadering op 10 mei 1703 naar binnen kwamen met de eis dat de nieuwe stadsregering in het resolutieboek moest worden geregistreerd.[49] Geconcludeerd wordt dat het censureren van notulen niet altijd samenhing met het harmoniemodel, maar met het instandhouden van een bepaalde machtsverdeling.

4.4.3 Bestuurlijke disputen en bestuurspraktijk na 1703

Censuur was een manier om eenzijdig genomen besluiten door te drukken en bemoeienis van andere belangengroepen of burgers daarmee te voorkomen. Kan dit type censuur worden aangetoond in het heemraadschap? Zo ja, hing dat hier samen met eenzijdige besluitvorming? Wie werd van besluitvorming uitgesloten en waarom? De relatie tussen censuur en besluitvorming wordt besproken aan de hand van een paar disputen tussen 1710 en 1712.[50]

[45] AE, SA inv. nr. 44, achter resol. 3 september 1703.
[46] AE, SA inv. nr. 112, Minuut resoluties, resol. 20 augustus en 10 september 1703.
[47] AE, SA inv. nr. 112, Minuut resoluties, resol. 29 mei, 11 en 18 juni 1703.
[48] AE, SA inv. nr. 112, minuutresoluties, resol. 30 april 1703.
[49] AE, SA inv. nr. 112, Minuut resoluties, resol. 10 mei 1703.
[50] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 9 februari 1710, 22 februari, 16 en 24 augustus 1711.

In 1710 overleed de heemraad voor de ingelanden van Bunschoten te Utrecht, advocaat Huijbert van Veldthuijsen. Er werd een nieuwe kandidaat gezocht. De ingelanden hadden hiervoor graag mr. Gerbrand de Beer, kanunnik en kameraar van het Domkapittel, gezien. Dit was echter niet volgens de regels, omdat De Beer enkel land in de buitenpolders bezat.[51] Maurits Cornelis van Nierop, kanunnik van Oudmunster, had wel land in Bunschoten. Hij zou een geschikte kandidaat zijn, ware het niet dat hij al heemraad was namens de buitenpolders. Om het probleem op te lossen, verzochten de Utrechtse ingelanden om een zetelruil. Dit werd verantwoord met bewijsstukken waarin De Beer werd aangeprezen als ervaren bestuurder: hij was kanunnik en kameraar van het Domkapittel en daarnaast bekleedde hij de aanzienlijk positie van proost te Leiden.[52] De keuze voor deze zetelruil, ondanks dat De Beer geen land in Bunschoten bezat, wijst erop dat de heemraden belangen behartigden van ingelanden die grond bezaten dat verspreid over meer polders lag. Hierdoor ontstonden elkaar kruisende belangen, waardoor een bestuurder zonder land in Bunschoten blijkbaar als belangenbehartiger werd geaccepteerd. Dit schiep de ruimte om bestuurlijke belangen anders te bekijken dan langs de traditionele tegenstelling van bijstandsvragende en -verlenende polders.

Een jaar later, in 1711, deed zich een dispuut voor, waaruit spreekt dat kruisende belangen de oude belangentegenstelling inderdaad verzachtten. Er zou een nieuwe dijkgraaf en een heemraad voor de Amersfoortse ingelanden van de buitenpolders worden gekozen. Cornelis van Middendorp werd als heemraad herkozen. Hij had die positie al zes jaar bekleed op grond van zijn belangen in de polders Neerzeldert en Duist. Van Middendorp was de katholieke schoonvader van Rogier van Camerbeeck die het bestier had over vijf polders. Over Van Middendorps herbenoeming waren protesten uitgebroken, naar later bleek afkomstig van de Utrechters. Over de inhoud van de protesten zijn de resoluties niet erg mededeelzaam. In opdracht van het bestuur legde de secretaris tevens stadsmagistraat Anthoni van Goudoever hierover het volgende vast: 'Es goed gevonden dat de protesten etc in de volgende bladeren gesteld, sullen werden aan den anderen geplackt en onleesbaar gemaackt.'[53]

Een half jaar later deden zich weer conflicten voor over de verkiezingen van bestuursleden. Wegens ziekte van de dijkgraaf moest met spoed een vervanger worden gezocht. De verkiezingen waren gepland op 24 augustus 1711 in de stadsdoelen van Amersfoort. Tegelijk zou heemraad Van Middendorp formeel worden beëdigd.[54] Gerard Morray, mogelijk een zoon van de inmiddels overleden Jacob Morray, werd conform de regels eerst door de oudste heemraad Van Camerbeeck (senior) voorgedragen. Na rondvraag werd akkoord gegaan met een voorlopige benoeming van drie jaar. Toen de

[51] In 1646 had een Gerbrand de Beer uit Utrecht (zijn voorouder?) nog 11 dammaat in polder Bunschoten. GA, AHB inv. nr. 288.
[52] GA, AHB inv. nr. 45, f. 62v-64r, resol. 9 februari 1710.
[53] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 22 februari 1711, f. 65r.
[54] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 16 augustus 1711, f. 64v; resol. 24 augustus 1711, f. 65A-r.

Utrechtse ingelanden dit van hun heemraden vernamen, droegen zij die op een klacht in te dienen dat de benoeming niet volgens de regels was geschied. Een nieuwe dijkgraaf mocht pas worden gekozen na 'de ordinaris schouw en reken- en verpachtdagen'.[55] Tot die tijd was het gebruikelijk dat de oudste heemraad de functie waarnam. De Utrechters konden daarom in het snel naar voren schuiven van Gerard Morraij niets anders zien dan dat 'die van Amersfoort het gehele imperium over de Bunschoter Zeedijck aan haarlieden sochten arbitrair te maecken, en nae haar lust en plaisier, de ingelanden onder de voors[eide] dijck resorterende, met ongehoorde kosten te beswaren'. Daarom verklaarden de Utrechters de vergadering ongeldig en eisten zij een vergoeding voor de gemaakte reis- en verteerkosten. Hieraan voegden zij toe dat die betaald dienden te worden uit de privébeurzen van de bestuursleden die dit bekokstoofd hadden en niet uit de dijkskas, want dat zouden bedriegerspraktijken zijn. Onder verwijzing naar hun eerdere protest tegen de herbenoeming van Van Middendorp – welke was gecensureerd – verklaarden zij diens benoeming eveneens ongeldig wegens zijn 'non-qualificatie'. De Amersfoorters legden hun klachten naast zich neer, zonden een contra-protest en beëdigden Gerard Morraij alsnog als dijkgraaf.[56] Opvallend is dat de dijksecretaris Anthonie van Goudoever, een Amersfoorter, een andere rapportagewijze hanteerde dan tot dan toe gebruikelijk was. Hij werkte vergadernotulen uit, inclusief discussies over conflicten en worstelde hierbij met het dilemma tussen transparantie en censuur. Een zekere invloed van de Plooierijen lijkt hiermee wel aanwijsbaar, maar die was van tijdelijke aard.

Gezien de inhoud van de voornoemde verslagen en de toepassing van censuur, zou geconcludeerd kunnen worden dat er sprake was van een streven naar machtsposities, het uitsluiten van anderen bij de besluitvorming en het negeren van bepaalde belangen. Als dat het geval was, dan zouden we dit moeten kunnen afleiden uit de mate waarin met die belangen rekening werd gehouden.

In het waterbeheer werd het meest bereikt als er met de verschillende belangen rekening werd gehouden. Zo moesten ingelanden gemotiveerd blijven om dijkgelden te betalen. Enkele ingelanden vervulden nog een onderhoudsplicht in natura (arbeid) bij wijze van huurbetaling voor het gebruik van dijkstukken als hooiland of omdat zij daar een schuur op hadden staan. Evenzo moesten de geldschieters tevreden worden gehouden. De realisatie van die belangen verliep langs verschillende mechanismen. Het inzamelen van het dijkgeld verliep gunstiger bij een zekere betalingsbereidheid dan bij dwang. Het vertrouwen dat het bestuur het dijkgeld goed besteedde mag als een voorwaarde voor die bereidheid worden beschouwd.[57] Het verkrijgen van leningen kon evenmin worden afge-

[55] Bij de laatste schouw in het najaar werden allerlei openstaande betalingen afgerekend. Op deze manier werd het schouwseizoen afgesloten.
[56] GA, AHB inv. nr. 45, bijlage bij resol. 24 augustus 1711, f. 65Av-65Cr.
[57] Prak en Van Zanden (2009) 'Tax Morale and Citizenship in the Dutch Republic'.

dwongen. Hiervoor was welwillendheid nodig om te investeren en vertrouwen dat de leningen werden terugbetaald uit de dijkgelden.

Een toetsing van die belangen aan gegevens uit de jaarrekeningen kan uitsluitsel bieden over de mate waarin het bestuur rekening hield met meer belangen. Om te beginnen kan de ontwikkeling van het omslagtarief worden bekeken. Hieruit blijkt dat het bestuur gedurende een lange tijd, tussen 1688 en 1713, dit tarief halveerde. Enkel in 1703 werd één gulden per dammaat gevraagd, wegens de watersnood van 1702 (hoofdstuk 3, figuur 3-4). In 1711 maakten de Utrechters bezwaar tegen het ophogen van omslaggelden en werden de benoemingen van een Amersfoortse dijkgraaf en heemraad doorgedrukt. Dat waren bepaald geen gezamenlijke besluiten. Toch waren het niet direct, om met de Utrechters te spreken 'arbitraire', machtsbelangen maar was het een stormvloed in 1714 die een forse investering eiste in dijkherstel en -verbeteringen. Uit de manier waarop de bestuurders de lasten verdeelden, spreekt evenmin een bevoordeling of benadeling van een belangengroep. De gemene ingelanden betaalden eraan mee door een verhoging van het dijkgeld naar één gulden per dammaat vanaf 1715, het heemraadschap door de verkoop van een perceel land en voor de meerkosten werden leningen afgesloten.[58] Zo bezien streefde het bestuur een compromis na tussen meer soorten belangen bij de verdeling van de schade.

>> { Tabel 4-1, de verhouding tussen de totale schuld van het heemraadschap en de inleg (als garantstelling) van bestuurders. }

Het gebruikmaken van leningen om de lasten voor de gemene ingelanden te stabiliseren en binnen de perken te houden werd belangrijk in de periode toen economische neergang samenviel met toenemende wateroverlast, de tweede helft van de zeventiende en de eerste helft van de achttiende eeuw. Voor het Bunschoter heemraadschap waren de omstandigheden gunstig, omdat de Hollands-Utrechtse kapitaalmarkt nabij was. Toen de handel en nijverheid stagneerde, werd het aanbod van leningen zelfs groter, omdat geldschieters naar andere mogelijkheden zochten om hun spaargeld te investeren.[59] Als beleggers hadden zij geen haast met het laten aflossen van hun leningen. De relatief makkelijke beschikbaarheid van extern kapitaal wordt bevestigd door een steekproef waarin van vier periodes de bestaande schuld kon worden gematched met gegevens over de leningen van de bestuurders. Hieruit blijkt dat zij meestal konden volstaan met een eigen inleg van ongeveer 35% op de totale schuld, zie tabel 4-1. De toevloed van geld werd bevorderd door de ruime spreiding van de schuld en dat gaf de geldschietende burger vertrouwen. Dat het aandeel van de bestuurders hoger was tussen 1744 en 1748, was het gevolg van omstandigheden waardoor het vertrouwen van geldschieters afnam. Hierover komen we nog te spreken. Het

[58] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 12 april 1714, brief 3 augustus 1714, 6 juni 1715.
[59] Klein (1967) *Kapitaal en stagnatie*; Vries, de; Woude, van der (1995/2005) *Nederland 1500-1815*, 149, 337, 358, 389-395, 476-480.

grote aanbod van kapitaal kwam gelegen, want daardoor was het mogelijk om een gunstig rentetarief te bedingen. Bestaande leningen tegen 4,5% werden afgelost en nieuwe werden afgesloten tegen 3% (zie voor ontwikkeling rentevoet bijlage A-8).[60] Zo was de schuld van het heemraadschap rond 1721, na een dijkbreuk, opgeklommen tot wel 50.000 gulden (zie zwarte lijn in figuur 4-2).[61] Voor een klein heemraadschap was dit niet gering. De prijs van deze schuld werd deels betaald uit de gemene middelen en deels uit de privébeurzen van de bestuurders. Met hun inleg regelden de bestuurders een garantstelling, nodig voor het aantrekken en binden van externe geldschieters.[62] De behoefte aan extern kapitaal maakte de rol van stedelijke heemraden en dijkgraven, bij voorkeur uit de elite, weer des te belangrijker. In hoofdstuk 3 werden de financiële bestuursbelangen al besproken. Korte zittingsperiodes van bestuursleden die geld hadden ingelegd waren onwenselijk, omdat hun vertrek de onttrekking van hun kapitaal kon betekenen, hetgeen de kredietwaardigheid van het heemraadschap in gevaar bracht. De protesten van de Utrechtse achterban komen in een ander daglicht, als we in herinnering brengen dat het meeste kapitaal van hen afkomstig was. Hun achterdocht en protesten kunnen worden geïnterpreteerd als een behoefte aan meer zeggenschap. Zij mochten dan wel minder land achter de dijken hebben, maar als geldschieters wilden zij wel serieus worden genomen.

Het evenwicht tussen de belangen van dijkgeldbetalers en geldschieters was een lastige zaak, omdat het bestuur moest zien te voorkomen dat er een te grote rentelast op het heemraadschap rustte. Daarom werd tussen 1724 tot 1737 een deel van de schuld afgelost, zie figuur 4-2.[63] Als we afgaan op de begrote inkomsten die de penningmeester aan dijkgelden opgaf, dan had het bestuur daarna ongeveer 17.000 gulden aan reserve moeten overhouden, maar in de praktijk bleek dit maar net 10.000 gulden te zijn (figuur 4-1). Blijkbaar heeft het bestuur genoegen moeten nemen met minder opbrengsten uit de dijkgelden. In figuur 4-2 wordt deze situatie wederom weergegeven met een rode stippellijn.

Hoewel de Utrechters suggereerden dat het met de besluitvorming binnen het bestuur niet klopte en hier onmiskenbaar ruzie over werd gemaakt, wekken de gegevens uit de jaarrekeningen de indruk dat het bestuur over het algemeen wel rekening hield met diverse belangen in het waterschap. De resoluties die we rond 1711 aantreffen wijzen weliswaar op onderlingen wrijvingen, maar zij lijken eerder te wijzen op bestuurlijke ontwikkelingen die voortvloeiden uit de Plooierijen, dan op een serieuze achteruitgang van de onderlinge consensus over het waterbeheer. Het ziet ernaar uit dat de stedelijke secretaris een nieuwe vorm van verslaglegging en vergadercultuur introduceerde, waarbij

[60] Zie voor ontwikkeling van de rentevoet van leningen aan het heemraadschap bijlage A-8.
[61] Onder de kapitaalkrachtige geldschieters vallen weer Utrechters op, onder anderen de weduwe van Philip Ram, een telg uit het geslacht van Westrhenen die 10.000 gulden aan obligaties had in de Veldendijk. Ook werd geleend van een paar Amersfoortse instellingen zoals het weeshuis en het gasthuis.
[62] Dijkgraaf (voorheen dijksecretaris) Anthonie van Goudoever bracht 9500 gulden in en andere bestuursleden bedragen tussen de 500 en 1000 gulden.
[63] Tegenover een totaal begroot inkomen (alle jaren tussen 1724 en 1737) van 87.455 gulden stonden 58.386 gulden aan totale uitgaven, waarvan 42.366 aan het dijkbeheer en directe bestuurskosten was besteed.

meningsverschillen tot uiting werden gebracht. Het ter sprake brengen van belangentegenstellingen kan worden begrepen als een wegbereider voor een bestuurswijze waarin de besluitvorming zich kenmerkte door onderhandelen en het sluiten van compromissen.[64] De eerste mijlpalen waren in dit opzicht al in 1467 en 1603 geplaatst. In de achttiende eeuw was een mijlpaal dat er over de representatie en de besluitvorming in de vorm van inspraak als een politiek recht werd gereflecteerd.

4.5 Participatie in besluitvorming bij een groot project (1735-1770)

Op basis van de kwesties die hiervoor zijn besproken, ontstaat het beeld dat de bestuurders van het heemraadschap hun beleid over het algemeen aanpasten aan de toestand van de landbouweconomie. Begin achttiende eeuw waren de omstandigheden gecompliceerd. Tijdens de economische neergang werden periodes van beperkte investeringen afgewisseld met hoge kosten wegens de herstelwerkzaamheden na dijkdoorbraken. De Kerstvloed van 1717 betekende in dit opzicht overal in de lage landen een dieptepunt, zo ook voor Bunschoten (zie hoofdstuk 3, figuur 3-3).[65] In 1720 werd de Veendijk wederom door een stormvloed getroffen.[66] Het vee stond steeds vaker op drassig land, wat het uitbreken van runderpest in de hand werkte. Zo kwam Eemland in ecologisch en economisch opzicht in een neerwaartse spiraal, zoals beschreven door Sundberg.[67]

Over de runderpest in Eemland bestaan geen cijfers.[68] Van Holland is bekend dat zich rundersterfte voordeed in de periodes 1713-1721, 1744-1765 en 1768-1787.[69] Vergelijken we deze periodes met de *hoorn- en bestiaal*-gelden (een belastingheffing op runderen) die de provincie Utrecht ophaalde (zie bijlage A-7), dan blijken de runderpestepidemieën in ongeveer dezelfde periodes te hebben gewoed. Van 1715 tot 1723 werd geen hoorngeld opgehaald.[70] In 1745 halveerde de overheid het hoorngeld. Het heemraadschap liet toen de dijklanden afsluiten voor grazend vee.[71] Van 1749 tot 1757 en van 1761 tot 1763 werd niets opgehaald noch in de periode van 1767 tot 1769. Het heemraadschap hield met de omstandigheden van de veeboeren rekening en liet voor het jaar 1769 de betaling van pachtgelden en dijkgelden uitstellen en op een andere wijze regelen.[72] Mogelijk was er nog rundersterfte in 1779 en 1796, want toen hief de overheid evenmin hoorngeld. Hoewel het verlies aan vee enorm was, wijzen de hoorngelden er tegelijk op dat de veeteelt zich na zulke epidemieën snel herstelde. Daarom mag worden aangenomen dat het in de volgende

[64] Prak en Van Zanden (2013) *Nederland en het Poldermodel*, 15.
[65] Sundberg (2015) *Floods, Worms, and Cattle Plague*, 88.
[66] Mijnssen-Dutilh (2011) *Een Vallei vol water*, 371.
[67] Sundberg (2015) *Floods, Worms, and Cattle Plague*, 53.
[68] Rommes (2009) 'Economische en Sociale ontwikkelingen', 248. Ook in het overzichtswerk van Bieleman (2008) ontbreken gegevens over het gebied van de Eempolders.
[69] Gijsbers (1999) *Kapitale ossen*, 83; Bieleman (2008) *Boeren in Nederland*, 211-218.
[70] Verstegen (2006) *Gewestelijke financiën...; Utrecht*, 90-91.
[71] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 7 december 1745, f. 134v.
[72] GA, AHB inv. nr. 46, resol. 13 september 1770, f. 113r-114r.

periodes goed ging met de ossenweiderij in de Eempolders: 1724-1744, 1758-1760, 1764-1766 en in de rest van de achttiende eeuw op twee jaren na.

De negatieve spiraal van tegenslagen werd doorbroken na omstreeks 1735. Het heemraadschap ging weer investeren in de waterstaat. Dit was niet eenvoudig, omdat zich diverse problemen voordeden, waarvan de paalworm de meest ingrijpende was. Deze weekdieren tastten al sinds enige jaren het houtwerk van de dijken ernstig aan.[73] De aanpak van dit probleem vormt een uitgangspunt om te onderzoeken wie de bestuurders in hun besluitvorming betrokken en op welke wijze.

4.5.1 Het besluitvormingsproces rond de aanleg van een stenen dijk (1738)

Op 6 december 1737 overlegden de dijkgraaf en heemraden over de mogelijkheden voor een dijkreconstructie. Die mocht niet te duur worden, zodat de grondeigenaren zo min mogelijk op kosten werden gejaagd.[74] Hiertoe zetten zij een inspraakronde onder de gemene ingelanden uit, die begin 1738 in twee rekesten resulteerde.[75] In de rekesten kwam de oude belangentegenstelling tussen de bijstandsplichtige en -vragende landen weer boven drijven. De ingelanden achter de Bunschoter zeedijken, waaronder grote veeboeren, waren van mening dat een dijk van zand en plaggen geen oplossing was. De Zuiderzeegolven konden zo'n dijk makkelijk wegslaan. Bovendien was er geen goede aarde meer beschikbaar, zo zeiden zij begrijpelijkerwijs. Het afgraven van aarde betekende immers een groot offer. Daarom stelden zij de aanleg van een nieuwe palendijk voor. Het rekest was getekend door 29 grondeigenaren, waaronder vijf met zeer veel land (tussen de 70 en 100 dammaat) en een aantal personen met 4 tot 10 dammaat. De meerderheid der ondertekenaars bezaten tussen de 20 en 50 dammaat land. Door hun landbezit aan de handtekening toe te voegen, demonstreerden de ingelanden dat hun standpunt een breed draagvlak had. Hun voorstel voor een nieuwe palendijk was opmerkelijk, omdat hun buren achter de Diemerdijk al in 1735 waren begonnen met de aanleg van stenen dijken.[76] Even opmerkelijk was een ander voorstel in dit rekest, namelijk om een commissie op te richten, waarin enige leden van het 'hoge college' in beraad zouden gaan met enkele ondertekenaars.

Het voorstel tot een overlegcommissie doet vermoeden dat de ingelanden een keuze tussen dijkherstel met aarde of palen kregen. Waren de verhoudingen tussen het bestuur en de ingelanden afstandelijk, dan kon een voorstel tot stenen dijken beter eerst worden besproken in een informeel overleg. Het aanleggen van stenen dijken was namelijk uiterst kostbaar. Grote volumes aan stenen en keien moesten worden geïmporteerd om de dijk-

[73] Bartels (2016) 'Het bolwerk tegen de woede van de zee', 143-148; Moelker (1997) 'De Diemerdijk. De gevolgen van paalwormvraat in de 18e eeuw'; Sundberg, (2015) *Floods, Worms, and Cattle Plague*, 151-169.
[74] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 6 december 1737.
[75] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 22 februari 1738.
[76] Fransen (2011) *Dijk onder spanning*, 215-227.

lichamen met een steenlaag te bedekken.[77] Aangezien er op meer locaties stenen dijken werden aangelegd, was de vraag naar keistenen groot en de prijs hoog. Daarnaast moesten er kosten worden gemaakt met het inhuren van waterstaatsspecialisten.[78]

De bijstandsplichtige buitenpolders kozen voor een aarden dijk met plaggen. Hun argument was dat er de laatste jaren al veel geld was besteed aan de dijken en het onderhoud van houten palen veel kosten zou blijven vergen. Het rekest van de buitenpolders werd ondertekend door 51 personen, onder wie veel personen uit Amersfoort en de polderbesturen. Hun argument dat er de laatste jaren hoge uitgaven waren geweest, klinkt weinig overtuigend als we zien dat het dijkgeld tussen 1720 en 1738 op het afgesproken niveau van één gulden per dammaat werd gehouden (hoofdstuk 3, figuur 3-4). Ongetwijfeld vreesde deze belangengroep dijkgeldverhogingen die voor zulke investeringen onvermijdelijk waren.

Het feit dat het bestuur kort na de inspraakronde de keuze tussen aarden of palendijk liet varen, wijst op een besluitvormingsproces, waarin via een informeel overleg een ander besluit totstandkwam. Het bestuur nam contact op met de dijkmeesters van de Diemerzeedijk en de Muiderzeedijk. In maart 1738 werd al besloten tot een proef door de slechtste plekken in de dijk met stenen te plempen. Hiertoe bestelde de penningmeester in mei 300 last Meppeler en Steenwijkse keien en sloot hij leningen af tegen een zo gunstig mogelijke rente.[79] In september 1738 werd een test met een aantal dijkvakken afgerond en succesvol bevonden, waarna het project definitief in gang werd gezet en nog jaren zou doorlopen.[80]

Voor een klein poldergebied was de stenen dijk een ambitieus project. Toch was een subsidie van de provinciale staten niet aan de orde. Voor de lange Diemerdijk was dit onvermijdelijk en daarmee kwam het dijkgeld langdurig onder druk.[81] Waarschijnlijk vermeden de bestuurders van de Bunschoter zeedijken deze financieringsroute. Om de financiering te vergemakkelijken, voegden zij de boekhoudingen van de Veen- en Veldendijk per 1738 samen.[82] Zo konden zij de pachtopbrengsten loskoppelen van de Veendijk.[83] Wat aan het besluit tot een stenen dijk kan hebben bijgedragen, is dat de bestuurders inzagen dat stenen dijken vergeleken palen dijken op den duur minder onderhoudslasten

[77] Aanvankelijk verzamelden waterschappen allerlei steen uit de directe omgeving, zoals bouwpuin, stenen en keien. Ook hunebedden moesten omwille van het landsbehoud eraan geloven. In een latere fase werden stenen uit Scandinavische landen geïmporteerd. Ven, van de (red) (2003, 1e druk 1993) *Leefbaar laagland*, 145; Bartels (2016) 'Het bolwerk tegen de woede van de zee', 159-170.
[78] Sundberg (2015) *Floods, Worms, and Cattle Plague*, 196-199.
[79] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 7 maart 1738, f. 112v. Vgl. Ven, van de (red) (2003) *Leefbaar laagland*, 145.
[80] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 6 december 1737, f. 108v; 27 september 1738, f. 113v; 14 september 1741, f. 123r; inv. nr. 46, resol. 30 mei 1765, f. 23r.
[81] Fransen (2011) *Dijk onder spanning*, 236-237.
[82] Voor meer toelichting, zie eerder in dit hoofdstuk en hoofdstuk 3. GA, AHB inv. nr. 338-351, Rekeningen betreffende de Veendijk, jaren 1604-1737.
[83] De Veldendijk had weliswaar inkomsten uit de verpachting van de maatlanden en de zuidwende (een strook onontgonnen land), maar die brachten niet zoveel op als de weilanden die verpacht werden voor de Veendijk. Over de zuidwende (zijdwende) in deze omgeving: Bont, de (2009) 'Twee vechten om de Eem', 218-219.

vergden. Bovendien waren stenen dijken zwaarder, waardoor de kans op breuken door golfslag afnam. Dit kwam het veeteeltbedrijf ten goede, waardoor er voor het heemraadschap meer pachtopbrengsten te verwachten vielen, zoals blijkt uit figuur 4-4.

>> { Figuur 4-4, De ontwikkeling van pachtopbrengsten. }

4.5.2 Bestuurlijke en politieke ontwikkelingen gedurende het project

Bestuurlijke veranderingen of verbeteringen in het waterbeheer kwamen in waterschappen nogal eens tot uiting in fraaie kaarten of in de verhoging van de titel heemraad tot hoogheemraad. In het Bunschoter heemraadschap werd voor een dergelijke fraaie kaart in 1666 een kopergravure vervaardigd. Op de gravure zijn nader in te vullen wapenemblemen voor bestuurders aangebracht, waaronder één voor een 'hoogheemraad'.[84] [zie afbeelding 4-1 kaart ca 1666] In eerdere tijden hing de titel hoogheemraad samen met de hoge bestuursrechtelijke positie van een regionaal waterschap. In de zeventiende eeuw maakte de titel opgang onder waterschapsbesturen die meer status of gezag verwierven.[85] In het Bunschoter heemraadschap werd deze titulatuur in de praktijk zelden gebruikt.[86] Wel werd het besluit tot de stenen dijk door de heemraden als een belangrijk historisch moment beschouwd, dat zij in 1741 lieten vastleggen in een vierde druk van de kaart op de kopergravure, aangevuld met hun familiewapens.[87] Met dit mooie bestuursgeschenk tartten zij echter het noodlot, gezien de vervelende gebeurtenissen die volgden. De moeilijkheden begonnen al in 1739, toen zowel dijkgraaf Anthonie van Goudoever als penningmeester Wolbartus Frans van Zevender overleden en kort daarna nog eens de heemraad Van Nierop. Niet alleen was dit een slag omdat er een breuk kwam in de kennis over allerlei zaken, maar ook omdat er leningen moesten worden afgelost aan de erfgenamen van de overledenen. Van Nierop werd opgevolgd door Hendrik van Nellesteijn, die een deel van diens lening overkocht.[88] De opvolgers van de dijkgraaf en de penningmeester waren

[84] Tot het vervaardigen van een kopergravure werd opdracht gegeven in 1665. Deze kaart was het resultaat van een grondige landmeting. Op de kaart staan alle percelen met een nummer weergegeven, zodat bijdrageplichtigen hun bezit konden aanwijzen. Op basis van deze kopergravure werd de kaart herhaaldelijk bijgewerkt. Hameleers (2011) 'De Kaarte van de Polders der Eemlandtsche Leege Landen'; GA, AHB inv. nr. 275, 'Kaarte van de polders der Eemlandtsche Leege Landen etc. Ao 1666'.

[85] Bij de oudste grote regionale waterschappen in Holland werd deze titulatuur al sinds de veertiende eeuw gebruikt. Tielhof, van; Dam, van (2006) *Waterstaat in stedenland*, 46; Wilt, de (2015) Landlieden en hoogheemraden, 45-55; Ven, van de (2003), Leefbaar laagland, 117; Linden, van der (1982) 'Geschiedenis van het waterschapsbestuur', 23. Volgens Beekman namen hoogheemraden van regionale waterschappen hun titel aan om zich te onderscheiden van de heemraden die vanuit de ambachtsbesturen werden benoemd. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 770, voorts 860, 769, 771.

[86] Eind zeventiende eeuw is de benaming 'hoogheemraad' aangetroffen in een verslag over een kwestie tussen het bestuur en enige ingelanden en in een verslag uit 1738 bij de benoeming van de Amersfoortse raad en kameraar, Diderick Cornelis Wyborg ten tijde van de besluitvorming rond de stenen dijk en de fusering van de kassen voor de Veen- en Veldendijk. GA, AHB inv. nr. 38, resol. 23 mei 1694, f. 167v; inv. nr. 45, resol. 22 februari 1738.

[87] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 1 juli 1741, f 119v; Hameleers (2011) 'De Kaarte van de Polders', 122-123.

[88] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 3 maart en 1 april 1740.

respectievelijk Diderick Cornelis Wyborg en zijn zoon Dirk Wyborg junior. In het Amersfoortse stadsbestuur hadden zij posities als raad, schepen en secretaris.

Sinds 1670 had de familie Van Zevender zorg gedragen voor de financiën van het heemraadschap. Toen Wolbartus Frans van Zevender in 1738 overleed, was de schuld gehalveerd en een reserve van 10.000 gulden opgebouwd. Waarom beide Wyborgen in het bestuur kwamen, is niet duidelijk. Van belangrijke geldelijke bijdragen lijkt geen sprake. Wel was de nieuwe dijkgraaf regent en kameraar der stad. Zijn zoon, penningmeester Dirk Wyborg, moet nog jong zijn geweest want hij werd pas in 1746 stadsraad. Het ongeluk wilde dat het stenendijkproject in 1741 en 1742 door stormvloeden werd doorkruist.[89] De reparaties kostten zoveel, dat de financiële situatie kritiek werd (figuur 4-2, de grijze curve zakt onder de nullijn). In 1742 verlangde Hendrik van Nellesteijn, de Utrechtse heemraad voor de buitenpolders, voor zijn obligaties geen 2,5 maar 3% rente, wellicht omdat hij het oplopende risico van zijn belegging beloond wilde zien.[90] Tussen 1741 en 1746 werd het dijkgeld weer verhoogd. Dat het ophalen ervan inderdaad moeilijk verliep, blijkt uit de preoccupatie met de functies en prestaties van de dijkgeldcollecteurs. Na een stormvloed in januari 1745 waren de bestuursleden genoodzaakt om diep in hun eigen beurzen te tasten. Van de ingelanden kon niet te veel worden verwacht, omdat er runderpest heerste. Hendrik van Nellensteijn en mr. Wouter Hendrik van Nellesteijn (kanunnik van de Domkerk, Utrechtse heemraad voor de Bunschoter ingelanden) legden tezamen 8200 gulden extra aan obligaties in.[91]

Tezelfder tijd waren er politieke omstandigheden die effect hadden op het heemraadschap. De Staten-Generaal moest een leger in paraatheid brengen, omdat de Oostenrijkse Successieoorlog (1740-1748) een dreiging begon te vormen voor de Republiek.[92] In 1745 beval de Raad van State het bestuur mee te werken aan een inundatieplan, waarbij dwars door Eemland een dijk zou worden aangelegd. Hierop berichtten de dijkgraaf en heemraden de Raad dat zij eerst een stemming onder alle ingelanden zouden houden over hoe die dijk moest lopen. Het bestuur zocht naar wegen om de schade voor ingelanden beperkt te houden.[93] Er ontstond maatschappelijke onrust, toen het Franse leger in april 1747 daadwerkelijk de zuidelijke grenzen overtrok. Hoewel de schrik groot was, bleef een herhaling van het Rampjaar 1672 uit. Toch liepen de spanningen op, omdat de bevolking al jaren klachten had geuit over machtsmisbruik van de regentenelite en dat er aan het belasting-

[89] Mijnssen-Dutilh (2011) *Een Vallei vol water*, 371.
[90] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 4 oktober 1742.
[91] Ook hier werd 3% voor verlangd. GA, AHB inv. nr. 45, resol. 14 augustus 1745. Mijnssen-Dutilh (2011) *Een Vallei vol water*, 372.
[92] De Oostenrijkse successie-oorlog duurde van 1740-1748 en betrof een internationale machtsstrijd die uitbrak toen de Habsburgse koning overleed. Diens opvolgster keizerin Maria Theresia, een vrouw, werd door andere vorsten als gelegenheid gezien om allianties met Oostenrijk op losse schroeven te zetten. Frankrijk greep de gelegenheid door in 1747 Staats-Vlaanderen binnen te vallen. Schöffer et al (red) (1991) *De Lage Landen van 1500 tot 1780*, 292-293.
[93] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 22 februari en 5 juni 1745, f. 132r-133v.

systeem niets werd gedaan. Vooral op het platteland, waar waterstaatslasten een extra druk op de boeren uitoefenden, werd de weerstand tegen de belastingen groot en de roep om herstel van het stadhouderlijk gezag steeds luider. Deze politieke en sociale omstandigheden boden de gelegenheid aan Willem IV, Karel Hendrik Friso, om de macht van Oranje te herstellen.[94] De stadhouder verlangde echter extra inkomsten om het leger paraat te houden. Het bleef namelijk nog een jaar lang onrustig in de Nederlanden. Langs de grens en in de steden brak het geweld regelmatig uit. Hierdoor bleef de belastingdruk groot, wat in 1748 op verschillende plaatsen in de Republiek tot belastingoproer leidde.[95] In Amersfoort staken, evenals in steden elders, de politieke spanningen van de Plooierijen uit 1702 weer de kop op. Toen zich plunderingen voordeden, gingen de magistraten overstag en accepteerden zij de herintroductie van het stadhouderlijk regeringsreglement van 1674.[96]

>> { Afbeelding 4-1, Historische kaart van heemraadschap Bunschoten, ca 1666. }

4.5.3 Besluitvorming onder het gezag van één leider

In het heemraadschap waren drastische maatregelen nodig, wilde het stenendijkproject nog slagen. In 1746 kozen de heemraden, tegen hun gebruik in, een maarschalk als dijkgraaf.[97] Dit had zich sinds oktober 1533, toen de bestuursvoorstellen van Karel V werden afgewezen, niet meer voorgedaan. De oorlogsdreiging en het inundatieplan speelden in hun keuze een rol, maar bovenal werd de maarschalk binnengehaald om interne problemen op te lossen. Het geval was namelijk dat dijkgraaf Wyborg begin januari 1746 onverwachts overleed. Op dat moment kwam aan het licht dat de financiële middelen niet onder het beheer van penningmeester Wyborg junior waren, maar van diens vader. Tot overmaat van ramp bleek Wyborg senior failliet. Het gevolg was dat de middelen van het heemraadschap, geld en waardepapieren, in beslag werden genomen door het sterfhuis.[98]

Voor een aantal heemraden moet de maat vol zijn geweest. Mogelijk waren er onder hen stadhoudergezinde stemmen opgegaan. De maarschalk van Eemland, mr. Wouter Hendrik van Nellesteijn, was al heemraad voor de ingelanden van Bunschoten die in Utrecht woonden. Deze heemraadszetel werd vervangen door Cornelis Cluijver die in Bunschoten een landbouwbedrijf voerde. Blijkbaar trad hij als zaakgelastigde op voor de Utrechtse ingelanden. In 1746 werden nog andere heemraadszetels ingenomen door nieuwe leden die banden hadden met het platteland, zoals Evert Woutersen van Halteren.[99]

---

[94] Schöffer et al (red) (1991) *De Lage Landen van 1500 tot 1780*, 296-297.
[95] Prak (1991) 'Burgers in beweging', 369-370, 373-374; Schöffer et al (red) (1991) *De Lage Landen*, 297-299.
[96] Smit (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', 307-308.
[97] Zie ook hoofdstuk 2. Een maarschalk oefende namens de gewestelijke overheid de rechtsmacht uit in een district. Monté Ver Loren, De; Spruit (1982) *Hoofdlijnen*, 146.
[98] GA, AHB inv. nr. 45, notulenboeken, resol. 3 januari en 29 juli 1746.
[99] Deze nieuwe groep heemraden waren lid van boerenfamilies die al in 1738 veel land bezaten. GA, AHB inv. nr. 45, uitslag enquête in resol. 22 febr 1738. Een controle met identieke namen in een dijklegger en een accijnsregister van Bunschoten bevestigen dat deze families in 1782 nog steeds in bezit waren van boeren-

Van de periode januari tot eind juli 1746 zijn slechts enkele notulen bewaard, hetgeen doet vermoeden dat er pijnlijke zaken werden besproken. Hoewel mr. Wouter Hendrik van Nellesteijn eind juli formeel werd benoemd, had hij waarschijnlijk al meteen na het overlijden van de dijkgraaf de leiding.[100] Notaris Rogier van Camerbeeck, heemraad voor de Amersfoortse ingelanden in de buitenpolders, kreeg toen de opdracht om aan de financiën te redden wat er te redden viel. Hiertoe moest hij onderhandelen met het sterfhuis en andere crediteuren om preferenties te bedingen bij de afhandeling van schulden. Aan de crediteuren van het heemraadschap werd om uitstel van betaling gevraagd, waaronder die van de rentenuitkeringen op de leningen. Op de debiteuren werd druk uitgeoefend om zo snel mogelijk betalingen los te krijgen.[101] De procedure in het sterfhuis vergde veel tijd. Er moest eerst worden uitgezocht in hoeverre er sprake was van malversaties of andere ongeregeldheden in Wyborgs boekhouding. In 1741, 1742 en 1745 was hij namelijk als burgemeester tevens verantwoordelijk voor de stadskas.[102] Tussen 1738 en 1745 (de diensttijd tot een jaar voor zijn dood) stond tegenover een totaalbedrag van 90.976 gulden aan uitgaven een totaal van 74.605 gulden aan (begrote) inkomsten. In aanvulling op dit tekort werd een bedrag van ruim 15.000 gulden bijgeleend. Uit het feit dat de eigen middelen even hard terugliepen als er aan geld was bijgeleend, valt af te leiden dat de geleende gelden daadwerkelijk aan het waterbeheer werden besteed, op een enkel klein bedrag na van declaraties die weinig met het waterschapsbestuur te maken leken te hebben.[103] Dit betekent dat het bestuur het merendeel van de dijkgelden in deze periode had weten op te halen.

In 1748 onderhandelden de crediteuren van wijlen Wyborg nog steeds met elkaar. Dit resulteerde in het voorstel dat ieder niet meer dan 90% van de schuld zou vorderen, waarmee de schade naar rato werd gedeeld. Doorprocederen voor een preferente claim zou veel meer gaan kosten, dan wanneer de schulden zo snel mogelijk werden geliquideerd, want hoe eerder dit geld vrijkwam, hoe eerder de schade kon worden terugverdiend met beleggingen, zo luidde de redenatie. Het bestuur liet zich door Van Camerbeeck overtuigen om aan dit akkoord mee te werken. Het stadsbestuur had dit ook gedaan, alhoewel Amersfoort één van de grootste schuldeisers van Wyborg was.[104] De afhandeling van Wyborgs boedel levert een aardig voorbeeld van een brede participatie bij de totstandkoming van een besluit in de vorm van een akkoord. Hierbij waren alle crediteuren betrokken. De definitie van consensusgericht onderhandelen naar Hupe valt hierin goed te herkennen.[105]

---

bedrijven. GA, toegang 1913, inv. nr. 290, Legger van het Zeedijksgeld over de Polder van Bunschoten, jaar 1782; GAB, AGB inv. nr. 20, Kohieren van omslag.

[100] GA, toegang 1913, inv. nr. 45, resol. 29 juli 1746, f. 138r.

[101] GA, toegang 1913, inv. nr. 45, resol. 3 januari 1746.

[102] AE, SA inv. nr. 234.

[103] Voorbeeld: GA, AHB inv. nr. 383, jaarrekening 1744 en 1749: 4 gulden voor een stoel in de kerk.

[104] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 21 augustus 1748, f. 146r.

[105] 'Bij onderhandeling gaat het om: het wederzijds bereiken van eigen doelstellingen door, via aanbod van eigen prestaties, de wederpartij te bewegen vrijelijk diens prestaties aan te bieden en tot een wederzijds voordelige ruil te komen.' citaat uit: Hupe (2000) 'De dynamiek van het openbaar bestuur', 25.

De onbekendheid met het feit dat de boekhouding van Wyborg junior op naam van zijn vader stond, was weer een voorbeeld van het monitoringsprobleem bij het financieel beheer. Door het faillissement van Wyborg senior dreigde een run op de heemraadskas; de eerste lening was al opgezegd. De maarschalk had er zelf alle belang in om het heemraadschap boven water te houden, omdat hij grote bedragen in dit waterschap had geïnvesteerd.[106] Van Nellesteijn voerde een streng regime in voor het ophalen van de dijkgelden en om de goed onderhouds- en herstelwerk af te dwingen op straffe van boetes. De bestuursleden legde hij strikte discipline op. In de zomer van 1746 werden hun vacatiegelden zelfs stopgezet. Aan de reguliere tractementen zouden de secretaris, penningmeester en bode geen extra vergoedingen meer toegevoegd krijgen. Er mochten geen vervoerskosten meer worden betaald 'tenzij die wezentlijk werden gedaan'. De penningmeester moest voortaan al zijn ontvangsten verantwoorden en zijn boeken werden jaarlijks gecontroleerd.[107] Hiermee kwam de zoon van Wyborg er goed vanaf. Niet onopgemerkt mag blijven dat de bezuinigen dit keer niet op het dijkwerk werden afgewenteld, maar op het bestuursapparaat. Dit beleid sierde de dijkgraaf en het paste bij de omstandigheid dat de landbouweconomie aantrok en hierin geïnvesteerd moest blijven worden. Onder Van Nellensteijns regime vorderde het stenendijkproject gestaag en werd de Spakenburgersluis vernieuwd, waarvoor 2900 gulden werd gereserveerd.[108]

Hoewel de stenen dijk nog niet klaar was, wierp het werk spoedig vruchten af.[109] Dit mag worden afgeleid uit het feit dat er de eerstvolgende twintig jaar geen ernstige dijkdoorbraken meer zijn gemeld.[110] Dat de landbouwgronden verbeterden en de veeteelt weer veel opbracht, spreekt bovendien uit de stijgende pachtopbrengsten uit de weilanden van het heemraadschap (figuur 4-3). Hiermee kon het bestuur zijn voordeel doen. In 1759 had het weer genoeg eigen middelen om de meeste schulden af te lossen (figuur 4-2).

Na 1770 zag het ernaar uit dat de poldertradities in het inkomensbeleid weer nieuw leven werd ingeblazen. De begrote omslag werd weer een variabel bedrag. Hierbij werd gestreefd naar lagere omslagtarieven op de jaren tussen 1775 en 1778 na, toen zich weer stormvloeden voordeden. De stedelijke methodes van financieel beheer werden hiermee terzijde geschoven. Het ging zelfs zo goed, dat sommige bestuursleden vonden dat de Spartaanse periode maar voorbij moest zijn. Cornelis Cluijver, heemraad voor de Utrech-

[106] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 14 sept 1741, f. 123r en 14 augustus 1745. Het kapitaal dat Van Nellesteijn in het heemraadschap had gestoken bleek uit zijn opzegging van alle obligaties in 1748 ten bedrage van totaal 20.000 gulden: resol. 21 augustus 1748, f. 145r.
[107] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 29 juli 1746.
[108] GA, AHB inv. nr. 45, resol. 25 juni 1748.
[109] Uit een resolutie van 1765 blijkt dat er nog steeds steen aangekocht werd. Het bestuur meldde een vertraging in het project, doordat er een grote schaarste aan steen was. Er werden meer dijken in de Republiek versterkt met stenen bekleding. Hierdoor werd het steeds moeilijker om aan stenen te komen. Om op deze markt als koper te kunnen concurreren, zorgde het heemraadschap voor directe contante betaling. GA, AHB inv. nr. 46, resol. 30 mei 1765.
[110] Na 1745 namen de dijkdoorbraken af. Een overstroming in 1769 werd veroorzaakt door een kapotte sluis. De eerste serieuze dijkdoorbraak deed zich voor bij twee zware stormvloeden in 1775 en 1776, waartegen de dijken elders evenmin waren bestand (zie hoofstuk 7). Mijnssen-Dutilh (2011) *Een Vallei vol water*, 372.

ters met land in Bunschoten, wilde er niet meer op wachten en gaf zijn zetel op, hij had geen zin meer om het heemraadswerk nog langer te doen 'zonder enige recompens'.[111]

4.6 Conclusie

Bij de ontwikkelingen in de besluitvorming vanaf 1603 tot het einde van de achttiende eeuw is bekeken wie daarin werden betrokken en op welke manier. De mogelijkheden tot gezamenlijke besluitvorming worden afgezet tegen de ontwikkelingen in de representatie in het bestuur.

Representatie en besluitvorming binnen het bestuur

In de zeggenschap binnen het bestuur kunnen een paar veranderingen worden aangewezen. Aanvankelijk waren de Bunschoter ingelanden niet gelukkig met het compromis van de Sententie Arbitrael (1603), omdat de representatie in het heemraadschap enkel naar woonplaats was verdeeld. Daardoor kregen zij slechts één zetel en dus maar één stem bij de besluitvorming, hoewel de Bunschoter boeren het meeste land in de polder bezaten. Van de afspraken in de Sententie werd echter niet afgeweken. Na een bemiddelingsprocedure door de Staten van Utrecht in 1629 werd de Bunschoter heemraad een prioriteit van stem gegeven, wat zijn invloed verruimde. Omdat de Bunschoter ingelanden hun ongenoegen hadden geuit over het feit dat zij sinds 1603 hun schout niet meer als dijkgraaf verkiesbaar konden stellen, bleef de verkiezing van de dijkgraaf een gevoelige zaak. Dit bevorderde evenwel het gebruik om dijkgraven te kiezen omwille van hun bestuurlijke bekwaamheid.

In de loop van de achttiende eeuw nam bij de stedelijke ingelanden de behoefte aan zeggenschap in het bestuur af. De representatie werd vaker waargenomen door een zakengelastigde die het heemraadswerk in meer polders op zich nam. Deels vloeide dit voort uit de afname van stedelijke ingelanden na de lange periode van malaise in de landbouw en een dalende grondwaarde tot aan circa 1730, deels was dit het gevolg van een toename van alternatieve beleggingsmogelijkheden. De invloed van stedelijk vertegenwoordigers nam ook af doordat het heemraadschap na 1750 minder afhankelijk werd van externe financiering. Hierdoor nam bij de stedelingen de behoefte aan toezicht en de wens om mee te kunnen beslissen af. Zo verschoof de zeggenschap langzamerhand naar de rijkere leden uit de boerenstand, die tevens de belangen van stedelingen behartigden. De rurale ingelanden waren opgewassen tegen hun taak, omdat zij ervaring hadden in het waterbeheer. Het feit dat zij een eigen lokale overheid hadden droeg bij aan hun vertrouwdheid met besturen.

[111] GA, AHB inv. nr. 46, 10 september 1772, f. 124r.

Participatie in de besluitvorming

In tijden van relatieve voorspoed pleegden bestuurders met ingelanden en externe experts of belanghebbenden wel overleg over projecten en taken. Er waren diverse vormen van inspraak en advies mogelijk. Een voorbeeld is het plan voor een dijkreconstructie in 1738. Aan het besluit tot de aanleg van een stenen dijk gingen twee vormen van inspraak vooraf. De eerste betrof een inspraakronde onder alle ingelanden, resulterend in twee ingezonden rekesten. In de rekesten voerden ingelanden argumenten aan die de traditionele belangentegenstelling van bijstandsvragende en bijstandsplichtige landen weerspiegelden. Een tegenwicht voor de tegenstelling vormde het feit dat veel ingelanden in meer polders land bezaten en dus kruisende belangen hadden. De tweede vorm van inspraak kreeg gestalte in de oprichting van een speciale commissie, waaruit veeleer een technocratische besluitvorming volgde. De participatie in de besluitvorming kon dus over diverse schijven verlopen.

Daarentegen neigden de dijkgraaf en heemraden in tijden van interne problemen of wanneer zij moesten bezuinigen tot het sluiten van de gelederen, geen openheid van zaken te geven en te kiezen voor eenzijdige besluitvorming. Hierdoor wordt duidelijk dat participatie in de besluitvorming eerder bepaald werd door het bestuur dan door ingelanden die inspraak verlangden. In de eerste plaats regelden de bestuurders dit door de toegang tot het bestuur aan te passen. Hiervoor bestond speelruimte in het toelatingscriterium, de benoemingswijze en de zittingsduur. De periodes van een meer gesloten bestuur laten zich onder andere verklaren door de beperkte monitoringsmogelijkheden die de bestuurders zelf hadden: zowel de boekhouding als de gemene middelen waren in beheer bij de penningmeester. Hierdoor konden zij de financiële transacties niet op de voet volgen en was niet altijd duidelijk hoe het heemraadschap er financieel voorstond. Deden er zich financiële problemen voor, dan hing het bestuur het niet aan de grote klok om te voorkomen dat geldschieters hun schulden kwamen opeisen, wat tot een faillissement kon leiden. Dit neemt niet weg dat in minder goede tijden heemraden evengoed over bepaalde kwesties ruggespraak hielden met hun achterban, zoals bleek in disputen over verkiezingen in 1711.

De relatie tussen representatie en participatie in de besluitvorming

De toenemende zittingsduur en de concentratie van posities in steeds minder handen kan verklaard worden door de praktische behoefte aan het behoud van waterstaatkundige kennis en de continuïteit in het financiële beheer. Om complicaties te voorkomen, werd gekozen voor overdracht van het penningmeesterschap van vader op zoon. Expertise en een goede reputatie van penningmeesters en hun familie was daarom belangrijk. De zittingsduur van heemraden werd in het bijzonder beïnvloed door een voorkeur voor kapitaalkrachtige bestuurders die bereid waren om eventuele leningen van hun voorgangers over te nemen en hun middelen lang in het heemraadschap te houden. Het laatste was nodig om de kredietwaardigheid van het heemraadschap te garanderen om vreemd kapitaal

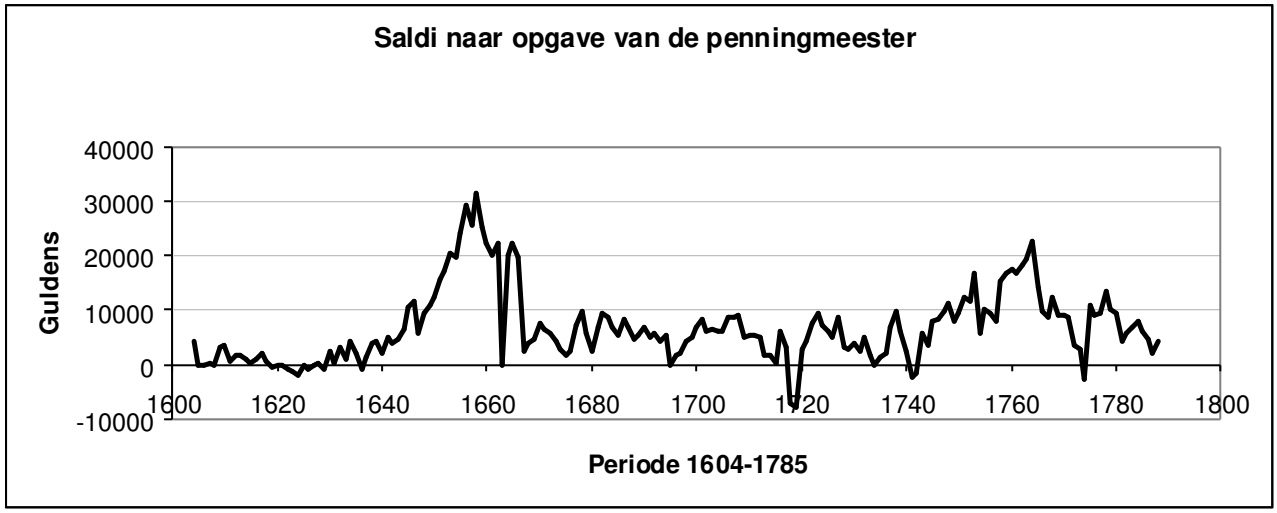
te kunnen werven. Zolang het waterschap dus financiële afhankelijk was, bleven zulke heemraden lang in het bestuur betrokken, zodat zij toezicht konden houden op de door hen verschafte leningen en de bestedingen daarvan. Dit verklaart het feit dat er geen aanwijzingen zijn te vinden voor jaarvergaderingen waarin een aparte groep van ingelanden betrokken werd in het afhoren van de jaarrekeningen, al was dit in de Sententie Arbitrael afgesproken. Voor het heemraadschap waren de mogelijkheden voor externe financiering gunstig. Dit is aangetoond met de inleg van bestuurders, die gemiddeld 35% bedroeg. Het heemraadschap kon een brede groep van geldschieters aantrekken, waardoor het risico goed werd gespreid. Door die spreiding konden weer makkelijk nieuwe leningen worden aangetrokken. Hoe ruimer de middelen en hoe beter de spreiding, hoe flexibeler het bestuur zich kon opstellen en andere partijen in de besluitvorming kon betrekken.

Aan de concentratie van bestuursfuncties in minder handen lagen in het openbaar bestuur politieke belangen ten grondslag. Dat was niet het geval in het waterschap, wat is geïllustreerd met de gebeurtenissen na het overlijden van de stadhouder in 1702. Amersfoort was één van de steden waarin politieke conflicten ontstonden, de Plooierijen, waarbij openlijke kritiek werd geuit op het gebrek aan bestuurlijke kwaliteit en transparantie en op de beperkte toegankelijkheid voor nieuwe bestuurskandidaten. In het Bunschoter heemraadschap hadden deze conflicten geen effect op de representatie, maar wel op de verslaglegging van het besluitvormingsproces. Dit weerspiegelde zich onder andere in het dilemma van de secretaris tussen het zichtbaar maken van belangentegenstellingen en het toepassen van censuur. Het geringe effect van het politieke conflict op het heemraadschap laat zich verklaren door het feit dat dit bestuur al een zekere diversiteit in de representatie kende. Er was plaats voor bestuurders van verschillende gezindten en men had oog voor bestuurders met kwaliteiten. Bovendien stond een deel van de heemraadsposities open voor vernieuwing van buitenaf.

Geconcludeerd wordt dat het verband tussen representatie en participatie in de besluitvorming variabel was. In principe gaven de ingelanden een mandaat aan hun bestuurders voor de besluitvorming. Over het algemeen trachtten de bestuurders hun beleid aan te passen aan de economische omstandigheden en daarmee de mogelijkheden van de ingelanden. Ging het slecht in de landbouw, dan werden dijkgeldtarieven verlaagd, ging het beter, dan werden die verhoogd. Noodgedwongen tariefverhogingen voor het aflossen van schulden en het inzamelen van geld na een dijkbreuk, waren meestal van korte duur. Dat hierover een zekere consensus bestond, blijkt uit het relatief stabiele dijkgeldtarief, de bijdragen van bestuurders in de vorm van voorschotten en leningen uit eigen middelen en de bereidheid van externe financiers uit hun netwerk om geld in te leggen. De nabijheid van grote steden was hiervoor een belangrijke factor. De representatie en de besluitvorming stonden in het teken van de pragmatische noodzaak om waterstaatsproblemen op te

lossen. De onderlinge consensus nam toe naarmate de belangen van de voormalige bijstandsvragende en bijstandsplichtige ingelanden meer samenvielen. Dit ging gepaard met een relatief flexibele opstelling ten voordele van meer inspraak voor de ingelanden, met name voor de rurale ingelanden.

Figuur 4-1. De liquide middelen, bedragen beschikbaar bij de penningmeester volgens diens opgave (het verschil tussen alle inkomsten en uitgaven inclusief transacties met betrekking tot leningen)



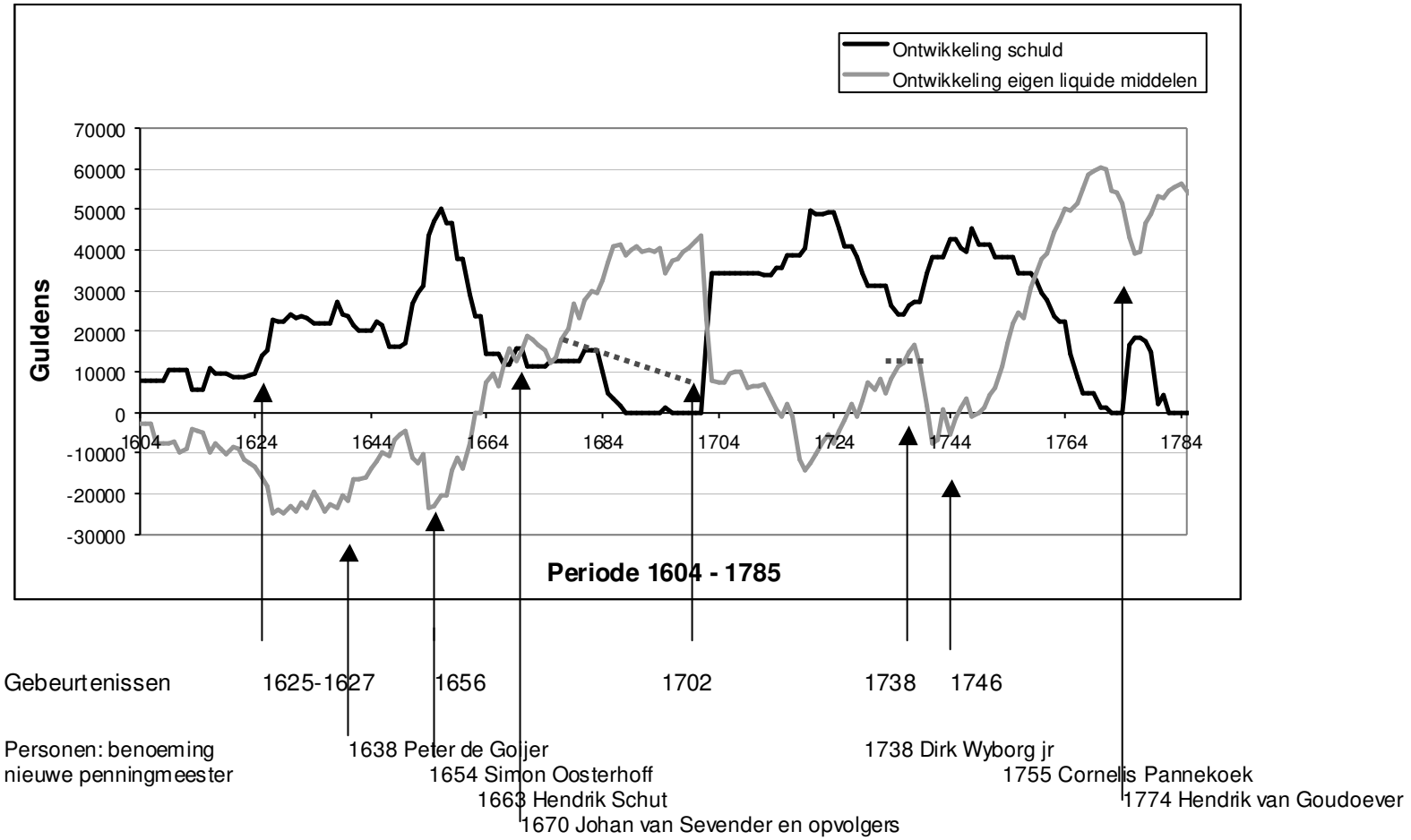
Bronnen: GA, AHB inv. nr. 367-389, jaarrekeningen Veen- en Veldendijk.

Tabel 4-1. Verhouding tussen de totale schuld van het heemraadschap en de inleg van bestuurders (als garantstelling).

	Periode	Schuld waterschap	Inleg bestuurders (incl. voorganger)	Inleg percentage %
Bunschoten	1641-1655	41000	14500	35
	1664-1669	14000	5200	37
	1719-1723	44000	13700	31
	1744-1748	43000	20000	46

Bronnen: GA, AHB inv. nr. 367-389, jaarrekeningen Veen- en Veldendijk.

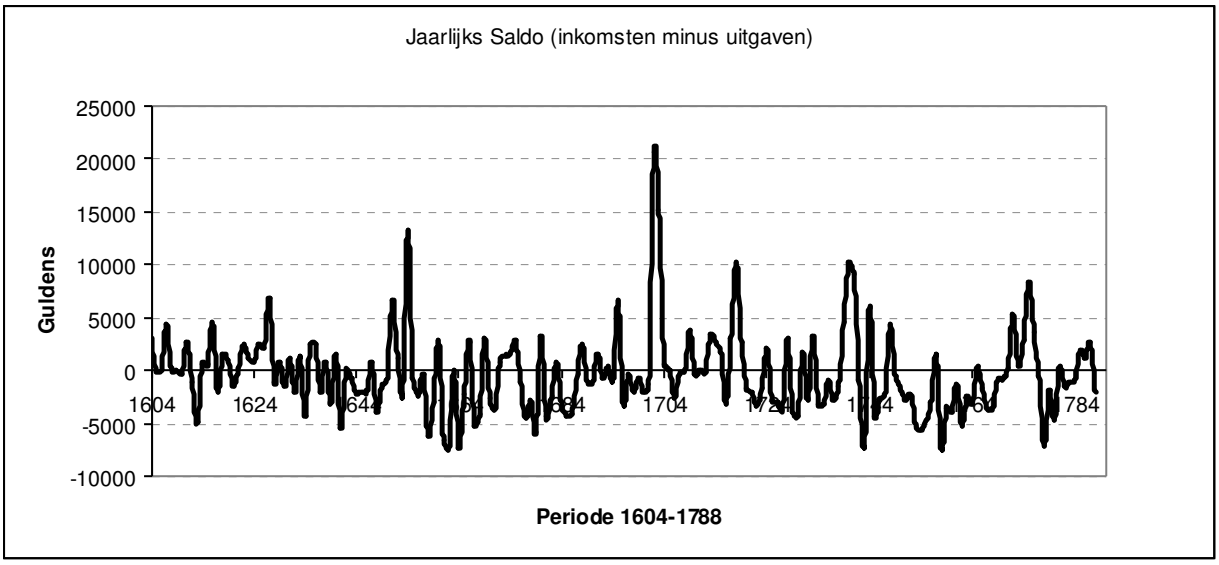
Figuur 4-2. De ontwikkeling van de schuld en de eigen liquide middelen (lopende inkomsten verminderd met uitgaven aan dijkbeheer, bestuur en rentelasten). (Veldendijk tot 1738, daarna Veldendijk en Veendijk)



Uitstaande cumulatieve schuld (schuld vorige jaar plus nieuwe schuld minus aflossingen).
Inkomsten dijk: exclusief leningen en positieve saldi van het vorige jaar (omdat deze voor boekhoudkundige dubbeltellingen zorgt die uitgefilterd moeten worden, zie bijlage C).
Uitgaven dijk: inclusief rentebetalingen, exclusief aflossingen en negatieve saldi.

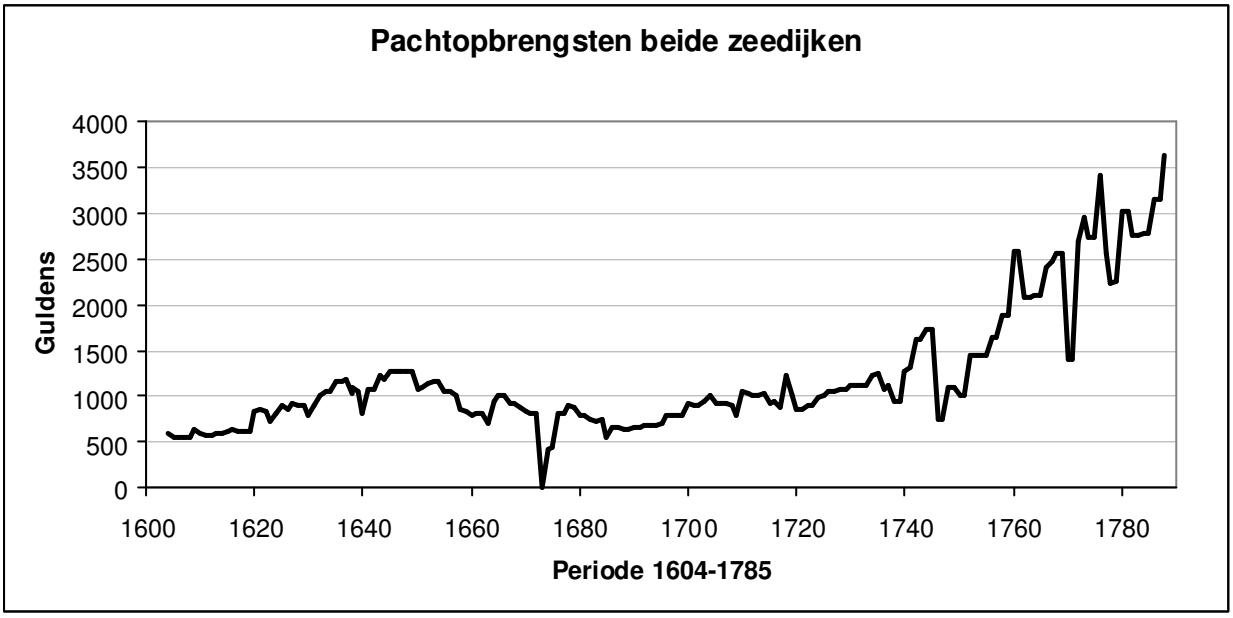
Bronnen: GA, AHB inv. nr. 367-389, jaarrekeningen Veen- en Veldendijk.

Figuur 4-3. De jaarlijkse saldi van de eigen inkomsten, verminderd met uitgaven.



Bronnen: GA, AHB inv. nr. 367-389, jaarrekeningen Veen- en Veldendijk.

Figuur 4-4. De ontwikkeling van pachtopbrengsten.



Bronnen: GA, AHB inv. nr. 367-389, jaarrekeningen Veen- en Veldendijk.

Afbeelding 4-1, Historische kaart van heemraadschap Bunschoten, 1666.

5 Mastenbroek – De aanloop naar het polderbestuur (tot 1600)

5.1 Inleiding

De verdeling van Mastenbroek ging met oorlogen tussen heren en steden gepaard. Pas na ruim dertig jaar werd de strijdbijl begraven en werden in 1364 de woeste gronden aan de oostkust van de Zuiderzee verdeeld. Spoedig daarna ving het ontginningsproject aan met de bedijking.[1] In 1369 was dit zo ver gevorderd dat middenin het nieuwe land een kerk kon worden gebouwd, de Onze Lieve Vrouwe ter Zonkerk.[2] Nog steeds is daar een kerk en waar op het einde van het zadeldak een vergulde windvaan prijkt, waarin een vaars voor een vlammend altaar staat afgebeeld. Dit beeld verwijst naar het kerkzegel van Mastenbroek met een beeltenis naar de tekst van Numeri 19:2-10. Hierin gaf God aan Mozes een wetsvoorschrift voor een ritueel om de Israëlieten van hun zonden (al hun oorlogvoering) te reinigen. In het ritueel werd een gave rode vaars, zonder enig gebrek en die nog nooit een juk had gevoeld, geslacht en verbrand. Met de as van de vaars werd het water bereid (ontsmet) voor de reinigingsceremonie.[3] In het Land van Mastenbroek vormden slachtvee, het land en het water de belangrijkste elementen die vele belanghebbenden samenbond.

Mastenbroek was een woest veengebied, gelegen tussen de uitlopers van de rivieren de IJssel en het Zwartewater. Het lag in de provincie Overijssel en viel onder het bestuurskwartier van Salland. Eeuwenlang werden de veengronden vanuit de zeezijde en de rivieren met kleisediment overspoeld. Hierdoor ontstond een vruchtbaar en aantrekkelijk broekland, geschikt voor extensieve veeteelt. Dit broekland was het domein van de bisschop van Utrecht. De bewoners van de omringende woonkernen lieten het vee op hun aangrenzende gemene weiden grazen en in het broekland van de bisschop, die hen daartoe toestemming had verleend. Langs de rivierstromen kwamen in de middeleeuwen steden tot bloei, die deel uitmaakten van het handelsnetwerk van de Hanze. De verstedelijking vormde de aanleiding tot een transitie van extensieve veeteelt op broekland naar intensieve veeteelt op gecultiveerd weiland. Na 1364 startte een georganiseerd ontginningsproject, waaraan meer investeerders deelnamen. Daarvan hadden de bisschop van Utrecht, Zwolle, Hasselt en nog een aantal stadjes al van oudsher rechten op het broekland vanwege het bisschoppelijk domein en het plaatselijke communale grondbezit. Hierdoor kregen Zwolle en in een later stadium ook Kampen de kans om hun invloed in het waterschapsbestuur te doen gelden. Onder de investeerders waren ook particulieren en corporatieve instellingen als marke-

[1] Engelen van der Veen, van (1922) 'De verdeeling van Mastenbroek', 2.
[2] Pas, van de; Zeiler (1995) 'De vorming van een polder', 58-60; Dijk et al. (1995) 'Middeleeuws kloosterleven aan de rand van Mastenbroek', 93.
[3] Vriendelijke mededeling van prof. dr. E.W. Brascamp, www.brascamp.nl/windvaan; zie ook: www.hervormdwapenveld.nl/identiteit/kerkzegel/ (beide sites bezocht: 29 juni 2016).

genootschappen. Het bedijkte weidegebied werd het Land van Mastenbroek genoemd en pas na 1730 'polder' Mastenbroek.[4] De omdoping verwees weliswaar naar het land met haar ringdijk en sloten, maar diende bovenal bestuurlijk belangen.

Mastenbroek kenmerkte zich door een driehoekig oppervlak, waarin vier grote weteringen elkaar kruisten. Zo kreeg het landschap haar typische indeling in grote vakken, zie afbeelding 5-1.[5] In 1390 bemat de landmeter Frederik Stoyveken het oppervlak van de polder op 6977 Sallandse morgen, ofwel 8582 hectare.[6] De polder was geheel omringd met een dijk, wat betekende dat het achterland, vanwaaruit in noodgevallen bijstand kon worden gevraagd, beperkt was. De ingelanden waren in feite op zichzelf aangewezen. Mastenbroek leek in dat opzicht op een eiland. Dit was de reden dat de hele infrastructuur bestaande uit ringdijk, weteringen, wegen en bruggen werd samengebracht in één onderhoudssysteem, waarbij de ingelanden van meet af aan werden verhoefslaagd.[7]

Tussen 1400 en 1950 daalde de bodem van Mastenbroek met 90 centimeter; dit betekende een daling van gemiddeld 15 centimeter per eeuw.[8] De bodem daalde niet zoveel als in de westelijke provincies, maar genoeg om afwateringsproblemen te veroorzaken. Het polderbestuur zette zich bovenal in om de afwatering te bevorderen; daarnaast kreeg het steeds meer te stellen met het onderhoud van de ringdijk met een totale lengte van ongeveer 50 kilometer.

Deze casestudie is, evenals de vorige, ingedeeld in twee periodes die in drie delen (hoofdstukken 5, 6 en 7) zullen worden behandeld. In dit eerste deel worden de ontstaansgeschiedenis van Mastenbroek en de aanloop naar het polderbestuur besproken vanaf de veertiende tot het einde van de zestiende eeuw. De eerste veranderingen in de representatie die zich manifesteerden waren het resultaat van veranderingen in het waterbeheer en de wijze waarop ingelanden toezicht wensten te houden. De bestuurders van polder Mastenbroek moesten hierbij rekening houden met het regionale toezicht op de IJsseldijken, dat vanuit de gewestelijke en lokale overheden werd gecoördineerd. Het dijkbestuur van Salland, ook wel dijkstoel genoemd, behield het toezicht op de hele IJsseldijk tot aan de zee.[9] Voor het toezicht op de overige dijken en de weteringen in Mastenbroek werd een zelfstandig dijkbestuur opgericht: de dijkstoel van Mastenbroek.[10] Halverwege de zes-

[4] De term 'polder' was niet gebruikelijk in de oostelijke Nederlanden. In noordelijke delen van het land als Groningen wordt dit begrip vóór de 18e eeuw evenmin aangetroffen. Fockema Andreae (1950). *Studiën over waterschapsgeschiedenis. (8 delen) Deel VI. Oostelijk Groningen.*
[5] Pereboom et al. (1995) *Omarmd door IJssel en Zwartewater*, 54, 60-62.
[6] Een Sallandse morgen is 1,23 hectare. Slicher van Bath (1957) *Een samenleving onder spanning*, 399; HCO, AM inv. nr. 5594 Register van morgengeld in Mastenbroek, 1390.
[7] Verhoefslaagd: de verdeling van de onderhoudsplicht over meer ingelanden van een poldergebied naar rato van het bedrijfs- c.q. landbezit. Onder 'stemgerechtigde ingelanden' wordt naar hedendaags recht verstaan díe personen 'die krachtens eigendom of anderszins zakelijk gerechtigd zijn, als erfpachter, tot onroerend goed binnen het omslagplichtig gebied van het waterschap', Linden, van der (1977) 'Zeventuig', 26, 32-33.
[8] Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water',196.
[9] Zeiler (1996) 'Salland: bewoning, ontginning, bedijking', 83-84; Idem (1996) 'Het dijkrecht van 1308 en wat tot 1600 volgde', 85-86. De benaming dijkstoel voor dijkbestuur kwam ook elders voor, onder andere langs de Gelderse rivieren, Lopik, Vianen, Lemmer, Edam. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 510.
[10] Idem (1996) 'De plaatselijke waterstaatszorg', 118-119.

tiende eeuw ontstond hiernaast een zelfstandig polderbestuur met een eigen kas, dat langzamerhand het bestuur over het waterbeheer overnam. Dit polderbestuur werd de Gedeputeerden der Steden en de Vroeden van het Land van Mastenbroek genoemd. In de volgende twee delen komen de ontwikkelingen van dit polderbestuur in de zeventiende en achttiende eeuw aan de orde: in hoofdstuk 6 ligt de focus op de representatie en belangen en in hoofdstuk 7 op de participatie in besluitvorming en de bestuurspraktijk.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt stilgestaan bij de organisatie van de landbouwgronden in deze regio. Hierop rustten verschillende grondrechten. Omdat meer steden en dorpen rechten in de polder hadden, wordt het een en ander toegelicht over de verschillende jurisdicties. Dit verheldert de ontwikkelingen in de verdeling en latere grondbezitsverhoudingen en het onderscheid tussen stedelijke en rurale representatie die daaruit volgde (paragraaf 5.2). De bedijking was het uitgangspunt voor de manier waarop het landschap en de waterhuishouding van de polder vorm kregen (paragraaf 5.3). Het bepaalde de wijze waarop het waterbeheer werd geregeld, waarin het dijkrecht van Salland een belangrijke plaats innam (paragraaf 5.4). Het dijkrecht vormde een uitgangspunt voor het toezicht en de bevoegdheden over het waterbeheer (paragraaf 5.5). Hierbij verschoof het zwaartepunt van de gezagsuitoefening geleidelijk naar de ingelanden (paragraaf 5.6).

>> { Afbeelding 5-1, Schematische kaart Mastenbroek. }

5.2 De vroegste geschiedenis van Mastenbroek

Om de onderlinge verhoudingen in Mastenbroek te begrijpen, is enige toelichting nodig op de beginsituatie in het gebied met betrekking tot de landbouw, het landgebruik, de bewoning en de vorming van jurisdicties. Het landgebruik kenmerkte zich door particulier grondbezit gecombineerd met communaal gebruik van woeste gronden landinwaarts of langs de oevers van rivieren. Deze vorm van landbouw werd in de oostelijke Nederlanden nog lang toegepast. Mastenbroek was omringd door dorpen en steden. Dit betekende dat vanuit meer jurisdicties diverse rechten op de polder werden uitgeoefend, zoals bezitsrechten, gebruiksrechten en bestuursrechten.

Oorspronkelijke bestond Mastenbroek uit een moerassig veenkussen dat boven de zeespiegel lag. Door eeuwenlange zanddeposities vanuit de IJssel hadden zich langs de oevers rivierduinen gevormd. Aan de zeezijde werd slib afgezet, aangevoerd vanaf het Almere. Voor de kust vormde zich zo in de loop van de twaalfde eeuw het Kampereiland.[11] De omringende wateren waren visrijk en geschikt voor vervoer naar diverse richtingen. Op de venige kleigronden groeide een voedselrijke vegetatie. Dat dit broekland als graasgebied voor vee zeer geschikt was, komt tot uiting in de naam 'Mastebroece'. Het begrip

[11] Zeiler (1995) 'Een broek vol rieten', 17.

'maste' verwijst naar een gebied waar vee extensief beweid werd en waar verschillende soorten voedsel voor dieren te vinden was.[12] Door de gunstige condities werd het land langs de rivierstromen een aantrekkelijk vestigingsgebied. Er ontstonden woonkernen op de hogergelegen zandgronden of -heuvels met boerenhoeven, van waaruit aangrenzende gronden werden ontgonnen voor akkerbouw. De woeste gronden meer landinwaarts en de waarden langs de rivier werden als gemeenschappelijke graaslanden gebruikt voor het vee. Landinwaarts werd hout gesprokkeld of turf gestoken voor particulier gebruik.[13] Van de dorpen en stadjes die de polder omringden, groeiden Kampen en Zwolle uit tot welvarende handelssteden in de Hanzetijd.[14] Met name Zwolle had belangen in de vetweiderij en veehandel.[15]

5.2.1 Organisatie van landbouwgronden

In de middeleeuwen en de eeuwen daarna kende het agrarische landgebruik twee vormen. De eerste was het landgebruik op particulier bezit van een boerenhuishouding. Deze huishouding werd uitgedrukt in 'hoeve', een oppervlaktemaat die uitdrukt dat een boerengezin ervan kon leven. De maat van de hoeve varieerde per regio, evenals de specificatie: in het ene gebied werd er enkel land onder verstaan en in het andere gebied ook de behuizing. Met 'land' werd het in cultuur gebrachte land bedoeld, veelal bestemd voor akkerbouw. Een volwaardige hoeve of *volle hoeve* gaf recht op representatie in het plattelandsbestuur.[16] De tweede vorm was het gemeenschappelijke landgebruik in aanvulling op het particuliere bezit. Dit betrof het land dat niet in cultuur was gebracht en meestal als woeste grond aan de vorst toekwam. Op de waarden, de begroeide oevers van een rivier, en de woeste gronden, konden de geërfde boeren hun vee laten grazen.

Het communale landgebruik kende op haar beurt, afgezien van het domeinrecht van de vorst, ook twee gebruiksvormen: de marken en de meenten. De marken waren gebaseerd op een soort aandeelhouderschap of *waarschap*: wie een hoeve met akkers en weilanden bezat, kreeg naar rato van dit bezit één *waar*-deel. Dit waardeel betrof een gebruiksrecht, dat als een graasrecht voor een bepaalde hoeveelheid vee moet worden voorgesteld en niet als de beschikking over een bepaald oppervlak land.[17] Een dergelijk

[12] Ibidem, 18.
[13] Bieleman (2008) *Boeren in Nederland*, 97.
[14] Slicher van Bath; Heide, van der et al. (red.) (1970) *Geschiedenis van Overijssel*, 61-67; Berkenvelder (1983) *Zwolle als hanzestad*, 6, 12-14; Hove, (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 88-94.
[15] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 109.
[16] Monté Ver Loren, de; Spruit (1982) *Hoofdlijnen*, 68.
[17] Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 697. Voor de hoeve bestonden meer maten. Meestal werd bedoeld een boerenhuis met erf en de direct omliggende akkers en weilanden. In Overijssel zou de hoeve als landmaat 16 morgen meten. Vaak werd kleiner bezit uitgedrukt in delen van hoeven. Engelen van der Veen, van; Kuile, ter; Schuiling (reds) (1931) *Overijssel*, 189. Een vergelijking met het aantal waren in de Tjoenermark en Goyermark nabij Deventer in de vijftiende eeuw lijkt op de conditie van één waar voor een hoeve aan te sluiten: de meeste markegenoten hadden tussen de 0,5 en 2 waar. SAB, ID 767, inv. nr. F-1, Lijst van gewaarden in de Tjoenermark, geschat op vijftiende eeuw; ID 859, inv. nr. 2, Lijsten van gewaarden in de Goyermark uit 1548, afschrift gedateerd 1793.

recht was exclusief. Dit betekende dat het waardeel net als bezit kon worden overgedragen aan een erfgenaam of een koper. Een deel van het markegebied werd gereserveerd voor de dorpsgemeenschap. Om te voorkomen dat het gebruiksrecht in een ongebreidelde exploitatie ontaardde, werd een markereglement ingesteld. Zo ontstonden markegenootschappen, samenwerkingsverbanden die onafhankelijk van de nabije lokale overheden werden bestuurd door een markerichter en vertegenwoordigers van de geërfden uit de buurschappen, de gezworenen. Zij droegen zorg voor het toezicht en de handhaving van de regels.[18] Hiertoe voerden zij regelmatig een schouw. De schouw betrof zowel het beheer van de woeste gronden en de wegen, als de dijken, waterwegen en bruggen. Op een zeker moment woonden steeds meer markegenoten elders, ten gevolge van de vererving of de verkoop van waardelen.[19]

De markegronden lagen nabij de dorpen en steden, in dit geval langs de rivierarmen van de IJssel en het Zwartewater. Het oppervlak hing af van de populatie en de grootte van het bestuursgebied. Rond Zwolle was het gemeenschappelijke graasgebied groter; het telde zeventien marken. Rond een kleiner plaatsje als Wilsum lagen twee marken.[20] Evenzo lagen er marken rond IJsselmuiden, Kampen en Hasselt.[21] Een deel van de markegebieden werd later opgenomen in polder Mastenbroek, voorzover ze binnen de dijkring kwamen te liggen. Volgens Van Engelen van der Veen zouden de woeste gronden van Mastenbroek zelf onderdeel zijn geweest van een groter gebied dat de Sallandermark werd genoemd. Dit baseert hij op oorkonden over de verdeling van Mastenbroek en op tijnsgelden die door gebruikers aan de bisschop van Utrecht werden betaald. Deze gebruikers noemden zichzelf de 'gezworenen van Mastenbroek'.[22]

De tweede communale gebruiksvorm, de meente, betrof de weidegronden die tegen de woonkernen aanlagen en eigendom waren van een stad of dorp als communiteit. Omdat die eigendom van de hele gemeente waren, werden ze aangeduid als *meenten*. Het begrip *made* komen we in deze regio eveneens tegen als benaming voor gemeenschappelijke weiden.[23] Van de gemene weiden kon in principe elke ingezetene gebruikmaken. Dit gebruiksrecht was niet gebaseerd op de aard of omvang van privébezittingen en kon dus niet door particulieren worden overgedragen. Volgden in een dorp of stad meer kinderen het bedrijf van een huishouding op, dan betekende dat een intensivering van het gebruik van de meenteweiden.[24] Het was de taak van de lokale overheden om dat gebruik te reguleren. Naarmate de druk op de meentegronden groter werd, kon het gebeuren dat boeren

[18] Zeiler (1996) 'De plaatselijke waterstaatszorg', 104, 107-109.
[19] Engelen van der Veen, van (1931) 'Marken en waterschappen', 189-190.
[20] Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas van Nederland*, 74, 92.
[21] Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas*, 95, 98, 104.
[22] Tot de woeste gronden van de Sallander marke behoorden ook de wildernissen aan de oostzijde langs het Zwartewater, het Meppelerdiep en de Reest. Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas*, 87-88.
[23] Vgl. bijlage B-1, tabel B1-1, kolom 1390.
[24] Engelen van der Veen, van (1931) 'Marken en waterschappen', 190. Voorbeelden van burgerweiden nabij Mastenbroek in Genemuiden en Kampen: Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas*, 98,99.

een min of meer particulier gebruiksaandeel verkregen of dat een meenteweidegebied werd afgesloten voor verdere toestroom door een markegenootschap op te richten.[25]

Tegen het vermoeden van Van Engelen van der Veen dat het centrale deel van Mastenbroek als marke werd gebruikt, spreekt een mededeling van de Kamper kroniekschrijver Arent toe Boecop. Hij schreef in 1575 dat Mastenbroek in 'oudere tijden' (waaronder we de middeleeuwen mogen verstaan) als een meente werd gebruikt.[26] Deze tegenstrijdigheid moet deels worden toegeschreven aan een verandering van de inhoud van begrippen. Met 'meente' kan Toe Boecop een onontgonnen graasgebied hebben bedoeld. Het onderscheid tussen marke en meente kwam geleidelijk aan tot stand, naarmate verschillende gebruiksvormen institutionaliseerden. Tussen marken en meenteweiden of maden bestonden overgangsvormen, hetgeen in diverse namen van de blokken in Mastenbroek tot uiting komt, blijkens het morgenregister van 1390 (zie bijlage B-1, tabel B1-1, kolom 1390). In Hasselt waren er bijvoorbeeld meenteweidegronden waar toch al een zekere verdeling middels het aantal beesten werd uitgedrukt, voordat zij in een later stadium onderdeel werden van een markegenootschap.[27]

5.2.2 Gemeenschappen en jurisdicties, dorpen en steden

In de polder stonden de belangen van de ingelanden in de dorpen en op het platteland nogal eens op gespannen voet met die van de ingelanden die in de steden woonden. Dit belangenverschil kwam tot uiting in de representatie en onderlinge verhoudingen in het waterschapsbestuur. Wanneer gesproken wordt van dorpelingen en stedelingen, dan worden hiermee geografische en sociaal-economische entiteiten bedoeld, die onder diverse jurisdicties vielen.

In de Oostelijke Nederlanden vormden zich in de loop van de middeleeuwen lokale bestuursorganisaties, die in de dertiende-eeuwse bronnen 'buurschappen' werden genoemd. Buurschappen waren primaire rechtskringen, waarin zaken door de lokale bevolking in een buurspraak werden geregeld. Wie een volle hoeve had, nam deel aan het bestuur. De buurrechter trad op als leider van de buurschap; het rechterschap rouleerde over de hoeven. De lokale gemeenschappen werden gereguleerd aan de hand van voorschriften uit het (ongeschreven) gewoonterecht, die het resultaat waren van besluitvorming in de buurspraak. De regels noch de buurspraak werden door een hogere bestuursinstantie bepaald.[28]

---

[25] Dit gebeurde met de Zwoller Mars of meenteweiden: Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 101-103.
[26] Arent toe Boecop was magistraat in deze stad. Van zijn hand is de oudste Kamper geschiedenis, deze dateert uit 1575. Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 195.
[27] Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas van Nederland*, 105. Het is niet mogelijk om de institutionele status van meenten en marken in een enkele definitie te vatten, omdat zowel de status als de benaming van gemeenschappelijke gronden in de Lage Landen varieerde. Vgl. Kos (2009) *Van meenten tot marken*, 18-19; Moor, de; Shaw-Taylor en Warde (eds) (2002) *The management of common land*, 17.
[28] Monté Ver Loren, de; Spruit (1982) *Hoofdlijnen*, 72-75; Zeiler (1996) 'De plaatselijke waterstaatszorg', 104.

De oudste administratieve bestuursbasis van hogerhand werd gevormd na de kerstening vanuit de kerkelijke organisatie. De lokale of kleinste kerkelijke bestuursgebieden werden *parochie* of *kerspel* genoemd. Het recht om een parochie te stichten werd verleend door de bisschop, een kerkelijk leider van een groot gebied. In een kerspel werd de kerkelijke rechtspraak gesproken. Dit betrof de regulering van inwoners als lid van een christelijke gemeenschap. Er was daarnaast een wereldlijke rechtspraak nodig, onder andere voor het strafrecht en de regulering van wereldlijke zaken. Op lokaal niveau betrof dat de lage rechtspraak. Was eenmaal een kerspel gesticht, dan verleende de bisschop als wereldlijk leider van het Sticht en Oversticht (Utrecht en het bestuursgebied boven de IJssel) de lage rechtspraak aan een getrouwe uit de omgeving. Daarmee ontstond op basis van het kerspel een *schoutambt*. Als schout of 'richter' vertegenwoordigde de lokale edele of getrouwe dus het wereldlijk gezag van de landsheer.[29]

Het schoutambt viel weer onder het gezag van de gewestelijke bestuursorganen, respectievelijk het Sallands kwartier en de Staten van Overijssel. Overijssel was ingedeeld in drie districten of kwartieren: in het oosten lag Twente, in het midden Salland en in het noordwesten lag het Land van Vollenhove. In elk kwartier hadden riddermatigen – heren van een adellijke stand ontstaan uit de middeleeuwse feodale leenmannen en militaire ministerialen – zich georganiseerd in de standenvergadering van de ridderschap. In de zeventiende en achttiende eeuw vertegenwoordigde de ridderschap het platteland in de Staten van Overijssel en werden de steden vertegenwoordigd door leden van de magistraten van Kampen, Zwolle en Deventer. De hoge rechtspraak of andere belangen namens de landsheer werden waargenomen door een ambtman of drost. De drie grootste drostambten met bestuurlijke en rechtsprekende taken vielen dus samen met de drie kwartieren. Daarnaast waren er een paar kleinere drostambten, waaronder IJsselmuiden.[30] Deze ontstonden soms onder invloed van bevolkings- en stedengroei, waardoor de bestuurstaak van de schout intensiveerde. In dat geval werd het schoutambt in kleinere eenheden opgesplitst van verschillende dorpen of stadjes met de daar omheen liggende marken en buurschappen.[31] Daar werd de taak van het toezicht verdeeld over een aantal onderschouten, waarna de schout van IJsselmuiden als supervisor de titel van drost aannam.

Rond Mastenbroek ontstonden in de vijftiende eeuw meerdere schoutambten, te weten het stadje Wilsum, IJsselmuiden met het stadje Grafhorst, Assched en Waterstein met het stadje Genemuiden, Ens, Kampen, Kamperveen en tenslotte Zalk, dat een heerlijkheid was.[32] De schoutambten bestonden uit woonkernen en een omliggend akker en weide-

[29] Monté Ver Loren, de; Spruit (1982) *Hoofdlijnen*, 74; Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 58, 113; Zeiler (1996) 'De plaatselijke waterstaatszorg', 103.
[30] Eijken (2007) *Compendium van het Overijssels recht*, 69; Monté Ver Loren, de; Spruit (1982) *Hoofdlijnen*, 94-97, 149, 151, 250; Engelen van der Veen, van; Kuile, ter; Schuiling (reds) (1931) *Overijssel*, 87, 93-95; Slicher van Bath, et al. (1970) *Geschiedenis van Overijssel*, 70-72.
[31] Eijken (2007) *Compendium*, 59.
[32] Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas*, 91.

gebied. Voor zover binnen de schoutambten gelegen, werden gemene gronden in marken verdeeld. De graasgronden lagen deels langs de oevers en deels in het binnenland van Mastenbroek dat het domein van de bisschop van Utrecht was. Het gebruik van de woeste gronden van de bisschop was toegestaan, maar hierop bestonden geen rechten. Assched, Waterstein en Genemuiden lagen langs de kust van de Zuiderzee. Deze vissersgemeenschappen leefden op gronden die door de bisschop in tijns waren uitgegeven.[33] Rond hun woonkernen ontstonden geen markegenootschappen. Wel werden de gronden als gemene burgerweiden gebruikt. De grootste woonkernen was Genemuiden, die een stadsrecht verkreeg. Aan de zijde van Zwartewater lag het schoutambt van Hasselt en Hasselterkerspel.[34] Het Zwoller schoutambt was een relatief groot bestuursgebied, waarin zeventien marken en achttien buurschappen lagen. De handelsstad Zwolle was uit één van deze buurschappen ontstaan.[35] Zwolle verkreeg zijn stadsrechten in 1230, nadat de stedelingen de bisschop hadden bijgestaan in diens strijd tegen opstandige Drenthen en omdat de stad de bouw van een bisschoppelijk vesting in Hardenberg had helpen financieren.[36] Met het stadsrecht werd door de landsheer aan een lokaal gebied, meestal met een centrum voor handel en nijverheid, het recht verleend tot het voeren van een eigen bestuur en een rechtskring, onafhankelijk van het platteland. Hierdoor konden privileges worden verkregen ten gunste van de stadseconomie.[37] In de praktijk werden Zwolle, Kampen en Hasselt wel als steden beschouwd. Alhoewel Wilsum, Grafhorst en Genemuiden eveneens stadsrechten bezaten, golden deze stadjes als plattelandsdorpen. Zie afbeelding 5-1 voor een schematische weergave van polder Mastenbroek en de omliggende woonkernen.

5.2.3 Belangen in de verdeling van Mastenbroek

Naarmate de bevolking toenam en het gebied verstedelijkte, steeg de vraag naar voedselproducten, in het bijzonder naar vlees. De boeren konden aan de vraag blijven voldoen met een intensivering van de veeteelt. Dat zette het gemeenschappelijk weide- en markegebruik in de loop van de veertiende eeuw onder druk.[38] De omvorming van de woeste gronden tot weilanden voltrok zich in twee fasen.

In de eerste fase, begin veertiende eeuw, veranderden de direct aangrenzende gebieden van de dorpen en steden. Deels werd land gebruikt om de bebouwing uit te breiden en deels werd land bestemd voor commerciële veeteelt. Hiertoe moesten de meente- en markegronden worden verdeeld en verkocht aan particulieren. Dit ging ten koste van de minder kapitaalkrachtige grondgebruikers, omdat zij afhankelijk waren van

[33] Tijns/cijns: een jaarlijkse erfpachtvergoeding aan de bisschop die de grond ter ontginning had uitgegeven. Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas*, 98.
[34] Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas*, 104-105.
[35] Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas*, 74-87.
[36] Berkenvelder (1983) *Zwolle als hanzestad*, 6.
[37] Monté Ver Loren, de; Spruit (1982) *Hoofdlijnen*, 156-160.
[38] Zanden, van (1999) 'The paradox of the marks'.

het gemeenschappelijk landgebruik. Zij spanden in 1311 een procedure aan voor het bisschoppelijk hof. Hiervan was de uitkomst dat het buitengebied van Zwolle onder diverse belangengroepen werd verdeeld. Een deel bleef eigendom van de bisschop. Aan rijkere burgers werd grond verkocht. Voor de minder bemiddelde stedelingen werd een gebied als meenteweide bestemd en een ander gebied als markegrond voor meerdere markegenootschappen, waarin ook stedelingen als gerechtigden waardelen verwierven.[39] Bij de overige dorpen en stadjes op de zandheuvels langs de rivieren werd het aangrenzende land op een vergelijkbare wijze verdeeld. Deze eerste verdeling verliep niet zonder conflicten, maar in vergelijking met de latere verdeling van het hele Mastenbroeker land, was dit nog een eenvoudige zaak.

De tweede fase zette zich in na omstreeks 1330, toen gestreefd werd naar een volledige verdeling van Mastenbroek ten behoeve van de ontwikkeling van weidegronden. Naast de economische belangen speelden vooral politieke belangen een rol. Een complicatie was dat Mastenbroek niet onder jurisdictie van een enkel schoutambt viel. Hierdoor waren er meer partijen die aanspraak maakten op het gebied, dat als woeste grond in principe aan de landsheer toebehoorde.[40] De belangenstrijd intensiveerde. Zwolle was een belangrijk schakelpunt geworden in de internationale veehandel, waarin veel geld viel te verdienen. Hierdoor werd de interesse van de bisschop van Utrecht gewekt, omdat hij in de polder potentiële belastinginkomsten zag. Bovendien speelden voor de landsheer strategisch-territoriale belangen mee, omdat hij zijn invloed wilde uitbreiden naar de noordelijke gewesten. Toen de bisschop in 1328 erachter kwam dat Kampen en Zwolle hun stadsweiden over zijn territorium uitbreidden en dat stedelingen en markegenoten op eigen gelegenheid met nieuwe ontginningen in het broekland bezig waren, had hij al ingegrepen om zijn rechten over Mastenbroek te doen laten gelden. Het was niet enkel het economisch gewin waarom de bisschop het broekland wilde behouden, maar ook zijn behoefte aan land als onderpand, wanneer hij geld moest lenen.[41] Een andere concurrent was een lokale heer, Roderik van Voorst, die het plan opvatte om zijn heerlijkheid aan de rand van Mastenbroek landinwaarts uit te breiden. Van Voorst had hiertoe in 1330 de strijd met de bisschop aangebonden. Zwolle trad in dit conflict op als bondgenoot van de ambitieuze ridder. De landsheer drukte de veroveringspoging met harde hand de kop in. Echter, in 1343 raakte Utrecht verwikkeld in een strijd met Gelre, waarbij de bisschop van Utrecht de steun van de Heer (Zweder) van Voorst weer goed zou kunnen gebruiken. Daar stond wat tegenover. Zo bedong de edele, bij wijze van voorschot, rechten in Mastenbroek ter grootte van veer-

[39] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 101-103.
[40] Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas*, 87.
[41] Een voorbeeld: *Register van Charters en Bescheiden Oud Archief Kampen* (1881) deel 1 (1251-1496), 138, nr. 442: in 1419 leende de bisschop geld van Kampen en Zwolle en gaf dan zijn 'dijkambt' van Mastenbroek in onderpand aan de twee steden.

tien hoeven (280 hectare) waarover hij de lage rechtspraak mocht gaan voeren.[42] Hiertoe zou de bisschop eerst een kerspel stichten. De Heer van Voorst zag zijn kansen op een eigen schoutambt toenemen, toen de bisschop in 1349 hem rechten in de polder toezegde over een extra tien hoeven land. Voor Zwolle vormde dit vooruitzicht een zodanig schrikbeeld, dat de stad in alliantie met andere krijgsheren tegen hem ten strijde trok. De zaken werden nog complexer toen de bisschop in het geweld betrokken raakte. Aan de oorlogvoering kwam pas in 1362 een eind, nadat het kasteel van de Heer van Voorst met de grond was gelijkgemaakt. Daarmee verloor de ridder definitief zijn machtspositie. Evengoed kreeg hij een aandeel van 160 morgen (197 hectare) in de polder toegezegd. In 1364 kwam de verdeling van Mastenbroek eindelijk rond. Voor alle zekerheid werd de kerk van Mastenbroek in het midden van de polder geplaatst, zodat geen van de heren het gebied zou kunnen inlijven in een eigen schoutambt.[43] Toch ontstond hier geen zelfstandig dorpsgerecht.

Toen de conflicten waren beslecht, volgde de verkaveling. Hoe die precies werd uitgevoerd, blijft onduidelijk.[44] Er zijn aanwijzingen dat markegenoten broekland kregen toegewezen op basis van het aantal waardelen dat zij in een marke hadden. Voor één waar rechten op markegrond, zou een hoeve-eigenaar zes morgen land toegewezen krijgen. Deze omrekensleutel bleek uit onderzoeken van Van de Pas (1995) en Van Engelen van der Veen (1924).[45] Terwijl markegenoten naar rato van hun waardelen een aandeel in de polder verwierven, kregen de bisschop van Utrecht, de Heer van Voorst en de lokale overheden (steden) een zogenaamde *voorslag* toegewezen, omdat zij al rechthebbenden op het broekland waren. De bisschop ontving 627 morgen, de wijbisschop 45, de Heer van Voorst 160 morgen (dit werd als het Voorsterslag in het morgenregister geregistreerd), de stad Zwolle kreeg 210 morgen, de stad Wilsum 32, de stad Genemuiden 31, Hasselt verkreeg 74 en tenslotte Grafhorst 15 morgen. Kampen werd niet in de verdelingsakte genoemd, waarschijnlijk omdat die geen voorslag kreeg. De stad lag aan de overzijde van de IJssel en had al 438,5 morgen verworven aan de Kampereilanden, inclusief het aanwasrecht van

[42] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 113. Ten Hove stelde de veertien hoeven gelijk aan 280 hectare, wat overeenkomt met de eenheid van zestien morgen die Van Engelen voor een Overijsselse hoeve aangaf. Engelen van der Veen, van et al. (1931) *Overijssel*, 189; zie ook: Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas*, 81, 90.
[43] Pas van de (1995) 'Van den tvist die geroert es', 31-41; Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 109, 110-117; Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas'*, 89-90.
[44] Engelen van der Veen, van (1922) 'De verdeeling van Mastenbroek', 1-15; Pas, van de (1995) 'De verdeling van Mastenbroek in nieuw perspectief', 43-56.
[45] Blijkens een akte uit 1370 verkocht een gerechtigde zijn gebruiksrecht in een marke met een oppervlak van 1,5 waar, waarmee hij tegelijk afstand deed van zijn aanspraak op de grond in Mastenbroek ter waarde van 9 morgen. Pas, van de (1995) 'De verdeling van Mastenbroek', 46. Een andere aanwijzing is te vinden in de Geschiedkundige Atlas van Nederland. In dit geval ging het om waar-delen die markegenootschappen als instelling toegekend kregen. Zo kreeg bijvoorbeeld de marke van het Zwoller kerspel Westenholte bij de verdeling van 1364 totaal 145 morgen land op basis van een bezit van 24 waren. De marke van Langenholt (een buurschap tussen Zwolle en Hasselt) kreeg 124 morgen op basis van hun bezit van 21 waren. Ook deze maten komen overeen met de sleutel van zes morgen. Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas,* 81, 85.

aangeslibd land.[46] Uit een voorlopige verdelingsakte van 1363 blijkt dat de bisschop van Utrecht, Jan van Arkel, een overeenkomst bevestigde tussen de partijen die Mastenbroek verdeelden enerzijds en het stadsbestuur van Kampen anderzijds. Mocht de stad uit de aanslibbing bij de Kampereilanden geen 30 hoeven kunnen winnen, dan werd het een stuk land in Mastenbroek tussen Wilsem en Grafhorst toegezegd. Voor de Kamper burgers die na de verdeling van hun ontgonnen stukken uit de polder moesten vertrekken werd een schadevergoeding geregeld.[47]

5.3 De waterhuishouding

Met de bedijking werd een reeds bestaand graasgebied in cultuur gebracht. Hierbij kreeg het landschap van Mastenbroek zijn specifieke structuur, bestaande uit grote weilandenblokken met statige weteringen. De weilandblokken vormden het uitgangspunt voor de wijze waarop het waterbeheer werd georganiseerd.

In de Kamper kroniek meldt Arent toe Boecop dat het Land van Mastenbroek aanvankelijk hoger lag, zodat er geen dijken nodig waren.[48] Toen de wateroverlast toenam, legden boeren in eerste instantie individuele terpen aan, waarop zij hun boerderijen bouwden.[49] Daarnaast volstonden enige verbindingsdijkjes tussen de dorpen. Rond 1340 lagen er al stukken dijk tussen de buurschap Uiterwijk en Grafhorst nabij de IJsselmonding. De rest van de dijken moet voor 1390 gereed zijn gekomen, aangezien het waterschapsreglement van Mastenbroek in dit jaar werd vastgesteld.[50] De ringdijk liep vanaf de buurschap Uiterwijk, langs Wilsum naar IJsselmuiden, dat aan de monding van de IJssel lag. Daar boog de dijk af om als zeedijk door te lopen langs het aangeslibde land van Kampereiland en de Zuiderzeekust, waar respectievelijk de dorpen en buurschapjes van Grafhorst, Assched, Waterstein en Veneriet lagen. Op de noordwesthoek van de polder aan de monding van het Zwartewater bij Genemuiden boog de dijk weer landinwaarts af langs de stad Hasselt, die aan de overzijde van het Zwartewater lag. Vanaf daar liep de dijk zuidwaarts richting Zwolle om daar over te gaan in een binnenlandse dijk, de Stouwdijk, die eveneens al eerder was aangelegd en aansloot op de IJsseldijk. De Stouwdijk was eigenlijk een watergeleider, een kering om het bovenstroomse IJsselwater bij overstroming over de landerijen te geleiden. Zo konden die bemest worden met vruchtbare kleisedimenten.[51]

---

[46] Engelen van der Veen van (1924) *Geschiedkundige atlas*, 81, 89-90.
[47] Vgl. Van de Pas: vóór de verdeling ontgonnen ook Kamper stedelingen op eigen gelegenheid land in Mastenbroek. Pas, van de (1995) 'De verdeling van Mastenbroek in nieuw perspectief', 44, 45; *Register van Charters en Bescheiden Oud Archief Kampen* (1881) deel 1, 45-46, nr 148, 1363.
[48] Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 195.
[49] Bij oude boerderijen in Mastenbroek is dit heden ten dage nog te zien. Schelhaas; Molenaar (reds) (1979) *Boerderijen in Overijssel*, 27.
[50] Pas, van de; Zeiler (1995) 'De vorming van een polder' 60; Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 197.
[51] Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 198. Een stouwe is een binnenlandse waterkering, het woord stouwe of stouwdijk komt voor in Overijssel en de Veluwe. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1546.

>> { Afbeelding 5-2, Foto van de Kerkewetering. }

Door het omdijkte land liepen grote, elkaar kruisende weteringen, die het waterpeil reguleerden en waarlangs het overtollige water werd afgevoerd. De Kamperwetering werd aangelegd tussen 1381 en 1390. In het verlengde hiervan liep de Kerkewetering (afbeelding 5-2). In een later stadium volgden de Oude Wetering, de Nieuwe Wetering en de Bisschopswetering. Voorts werden er wegen en bruggen aangelegd.

De indeling van het landschap in grote geometrische blokken wordt wel eens geassocieerd met de zeventiende-eeuwse droogmakerijen, waarvan het ontwerp wordt toegeschreven aan invloeden uit de Italiaanse Renaissance architectuur. Aangezien de blokkenstructuur sinds de veertiende eeuw al in grote lijnen vastlag, zoals aangegeven door Van de Pas en Zeiler (1995), was dit voor Kuiken (2013) een aanwijzing dat Mastenbroek niet het resultaat was van renaissancistische landschapsarchitectuur, maar van een bisschoppelijk ontwerp dat het zinnebeeld van de 'hemelse stad' Jeruzalem voorstelde.[52] Deze mogelijkheid hoeven we niet uit te sluiten, wetende dat er ook vermoedens bestaan van een bisschoppelijk plan in polder Bunschoten, maar dan in de gedaante van de stichting van een vestingstadje (hoofdstuk 2). In ieder geval zal de vormgeving van Mastenbroek, evenals bij de vroegmoderne droogmakerijen, samenhangen met de verdeling van land over de investerende partijen. De blokindeling onderging nog begin zestiende eeuw een herstructurering naar een kleiner aantal grotere blokken, waarmee de afwatering werd verbeterd. Dit blijkt uit de morgenregisters van 1390 en 1530, waarin de registratie van het grondbezit naar de blokindeling was uitgevoerd (zie bijlage B-1, tabel B1-1).

Dat er eind vijftiende eeuw nog landbouwgrond viel te ontginnen of te verbeteren, valt op te maken uit de vermelding van twee soorten maatregelen om de afwatering te verbeteren. De eerste betrof een plan uit 1492 om drie poldermolens neer te zetten en daar een jaar later nog eens drie à vier stuks aan toe te voegen.[53] Het is alleen niet bekend wat er van dit plan terechtkwam.[54] De tweede maatregel betrof de aanleg van vijf belangrijke uitwateringssluizen, te weten de Lutterzijl, Veneriet- en Genemuiderzijl in de Kamperzeedijk, de Hasselterzijl, en de Zwolse Rademakerzijl.[55] Een andere ontwikkeling die hiermee samenviel was de stichting van een kartuizer kloosterorde in de polder. De bisschop van Utrecht verleende op 11 december 1477 een privilege aan de orde om 'toegelaten te worden op de

[52] Pas, van de; Zeiler (1995) 'De vorming van een polder', 57-60. De bisschop zou de blokkenindeling ontleend hebben aan het ontwerp van de Romeinse wiskundige Vitrivius. Om deze reden ziet Kuiken in deze landschapsindeling een kerkelijk 'masterplan', gebaseerd was op werk uit de klassieke oudheid. Kuiken (2013) *Het Bildt is geen eiland*, 48-50.
[53] *Register van Charters en Bescheiden*, deel 1, p. 315, nr. 986, 28 februari 1492.
[54] Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 200. Het kan zijn dat er onvoldoende investeringskapitaal beschikbaar was. Eind 14e, begin 15e eeuw was een politiek onrustige tijd waarvan de economie te lijden had (zie historische inkadering Inleiding).
[55] Pas, van de; Zeiler (1995) 'De vorming van een polder', 60.

Sonnenberg'.[56] Het reglement van het generale kapittel schreef een gelimiteerd grondbezit aan de kartuizer ordes voor, maar stond de monniken toe om buiten de directe omgeving van hun orde weidegronden te verwerven. Hierdoor kwamen de kartuizers in het bezit van veel weidegronden langs de Rijn en de IJssel, wat hun belangen in een goed waterbeheer verklaart.[57] Dat de vestiging van de kartuizer orde in Mastenbroek samenviel met het in cultuur brengen van nieuwe landbouwgronden en een verbetering van de afwatering, zal niet geheel toeval zijn geweest.[58] Dit leverde de landsheer meer belastinginkomsten op en de kloosterlingen een beginpunt om steeds meer land te verwerven, zoals in het volgende hoofdstuk nog zal worden aangetoond.

Tussenconclusie

Specifiek voor het Land van Mastenbroek was, dat het vóór de bedijking al door de omwonende bevolking als communaal graasgebied werd gebruikt. De verdeling van het land over particuliere en institutionele grondeigenaren laten zich verklaren door economische belangen in een vroeg verstedelijkt rivierengebied. De steden maakten een bloei door dankzij hun deelname aan het handelsnetwerk van de Hanze en de bevolking nam toe. De overgang naar intensievere veeteelt ging in dit geval gepaard met een transitie van gemeenschappelijk grondgebruik naar privaat grondbezit. Aan de verdeling van Mastenbroek ging een concurrentiestrijd tussen Zwolle, de Heer van Voorst en de bisschop van Utrecht vooraf. Aangezien het specifieke landschap van Mastenbroek kan worden toegeschreven aan een verdeling van landaandelen onder investeerders en een systeem van afwatering, wordt geconcludeerd dat deze middeleeuwse polder zeer modern was voor die tijd. Het laat zich aanzien dat aan de verdere ontwikkeling van de landbouwgronden mede een bijdrage werd geleverd door de bisschop van Utrecht.

5.4 Het waterbeheer, in bijzonder het dijkonderhoud

Een bepalend onderdeel van het waterbeheer in Mastenbroek vormde de lange ringdijk van 50 kilometer. Omdat de polder hierdoor als een eiland functioneerde, was het bijstandsplichtige achterland beperkt. Daarom werden de onderhoudstaken meteen over alle ingelanden verdeeld. In het oudste morgenregister van 1390 wordt door de landmeter Frederik Stoyveken vermeld dat Mastenbroek anno 1336 nog 'ongeslagen' was.[59] De *verhoefslaging*

[56] *Register van Charters en Bescheiden*, deel 1, p. 248, nr. 788.
[57] Gaens (2009) 'Actieve ontginners of slimme investeerders?', 4.
[58] Van Dijk vermoedt dat de kartuizers waterstaatkundige kennis vanuit de Veluwe naar Mastenbroek importeerden. Hoewel dit lastig valt aan te tonen, kan wel worden geconstateerd dat zij een rol speelden in de verbetering van het waterbeheer, hetzij als ontginners hetzij als financiers. Dijk, van et al (1995) 'Middeleeuws kloosterleven', 97-98; Gaens (2009) 'Actieve ontginners of slimme investeerders?', 3-6. Evenals de andere ingelanden vielen de kartuizers overigens onder de verhoefslaagde onderhoudsplicht. In 1571 stonden zij nog als dijkplichtigen van de zeedijk bij Assched geregistreerd. HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 16 augustus 1571.
[59] Zie achterste perkamenten omslag. HCO, AM inv. nr. 5594, Register van morgengeld in Mastenbroek, bevattende het grondregister, het dijkregister van de zee- en rivierdijken, het dijkregister van de Stouwe, het wetering- en wegenregister, 1390 - 1450.

had betrekking op zowel de dijken als de wateren en wegen. In deze paragraaf wordt het waterbeheer vanuit twee invalshoeken belicht. De eerste betreft een schets van de wijze waarop een verhoefslaagde onderhoudsplicht werd ingericht en de tweede het toezicht, bekeken vanuit de afspraken en reglementen die gangbaar waren in Salland en Mastenbroek. Het dijkrecht vormde daarin een belangrijk onderdeel. Bijzonderheden over de bevoegdheden bij het toezicht en de organisatie van de toezichthouders worden besproken in de paragrafen 5.5 en 5.6.

5.4.1 De logistiek bij verhoefslaging

De verhoefslaging betrof, zoals de benaming suggereert, een taakverdeling naar de oude indeling van het agrarisch landbezit in hoeven. Elke ingeland kreeg naar rato van zijn hoevebezit een stuk dijk, wetering of weg te onderhouden.[60] De onderhoudsplicht geschiedde aanvankelijk in natura. Sinds 1390 werd de relatie tussen het grondbezit en de onderhoudsplicht in morgens uitgedrukt, een zogenoemde morgen-morgensgelijke onderhoudsplicht.[61] Deze sloot aan op de landsheerlijke normering voor grondbelasting. De grondbezitsgegevens van morgenregisters die zijn bewaard, hebben veelal een geografische indeling naar de blokken die elk een afwateringseenheid vormden (zie bijlage B-1).[62] Het register begint met een inventarisatie van de percelen en de bijbehorende grondeigenaren, uitgedrukt in Sallandse morgens. Deze lijst vormde het uitgangspunt voor de verdeling van alle onderhoudstaken, die in aparte lijsten per onderdeel werden uitgewerkt.

Het dijkonderhoud werd verdeeld over drie soorten dijken: de voetdijken, de grote dijken en de stouwdijk. Ze verschilden in de zwaarte van de onderhoudslast. Grote dijken, waaronder de dijken met een breed voorland, werden veelal gemeten in roedentallen, aangevuld met voeten. Door een gunstiger ligging ten opzichte van stormwinden waren die minder gevoelig voor erosie en schade. De Stouwdijk, die over het binnenland van Zwolle naar de IJssel liep, werd eveneens in roeden gemeten, aangevuld met voeten. Daarnaast waren er dijken die meer onderhoud en materiaalkosten vergden, als bijvoorbeeld het voorland door het buitenwater was geërodeerd (schaardijken). Daarom werd de taakverdeling voor deze dijken in de kortere lengte van de voet gemeten, in aanvulling op hooguit één of anderhalf roede.[63] Ingelanden konden bij verscheidene dijken zijn ingedeeld.[64] Na de

[60] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 69-79.
[61] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 69, 71. Soms ook uitgedrukt als: quote-quotes gelijk. HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 15 maart 1602 en 26 juni 1610.
[62] HCO, AM inv. nr. 5594, 5754-5757, Registers van het morgengeld-geografisch ingedeeld-van Mastenbroek.
[63] Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1546, 1640.
[64] Vgl. Van de Pas (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 75, 77-79.

verhoefslaging over de dijken volgden die over de weteringen en de wegen. Deze werden eveneens in roeden en voeten uitgedrukt.[65]

Het registreren van de arbeidstaken was een complexe aangelegenheid, omdat het bezit van grondeigenaren over meerdere blokken kon zijn verdeeld, wat weer werd doorgerekend naar de verschillende onderhoudstaken. Hierbij moesten de taken zich evenredig tot elkaar verhouden. Wie bijvoorbeeld een zware taak aan een dijk had, werd ontzien bij het wegenonderhoud. Door de inventarisering per perceel en de uitwerking naar een taakverdeling, zien we een overlap van namen in de verschillende navolgende lijsten. Door de complexiteit van dit hoefslagsysteem, zal de vernieuwing van het morgenregister nog wel eens zijn uitgesteld tot zich een ingrijpende verandering in de situatie voordeed. Zo werd een register uit 1530 vervaardigd wegens een reorganisatie van de waterstaat.[66] Het morgenregister uit 1591 hing waarschijnlijk samen met hernieuwde investeringen na een lange periode van oorlogvoering en het register van 1651 met watersnood, evenals het register van 1775. De morgenregisters die in het archief zijn aangetroffen kennen derhalve geen regelmatige verdeling over de tijd. Hiervoor konden echter nog andere oorzaken bestaan, zoals het verloren gaan van registers door beheer- en bewaaromstandigheden.

5.4.2 De dijkrechten van Salland en Mastenbroek

De dijkrechten van Salland en Mastenbroek hadden niet alleen betrekking op de dijken, maar ook op de nabije infrastructuur aan sloten, weteringen, sluizen, bruggen en wegen. In het Mastenbroeker dijkrecht werd zo het toezicht op alle infrastructuur binnen de dijkring gereguleerd.[67] Het dijkrecht evolueerde uit regels van lokale gemeenschappen, die gebaseerd waren op het gewoonterecht. Regels konden zijn overgenomen uit reglementen van andere waterschappen.[68] Van het Sallands dijkrecht waren talrijke versies in omloop.[69] Dit kwam deels doordat de tekst wijzigingen onderging bij het overschrijven en verspreiden

[65] De hoefslagen werden gemarkeerd door paaltjes. Hiervan bestaan afbeeldingen uit latere tijden, wat zich laat zich verklaren uit het feit dat ze later van steen werden gemaakt. Hiervan heeft een aantal de tand des tijds doorstaan. Op deze paaltjes werden later nummers aangebracht die correspondeerden met percelen op waterstaatskaarten. Zie bijvoorbeeld Bemmel, van (2009) *De Lekdijk van Amerongen*, 142, 155-156.
[66] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 74; zie voor toelichting andere registers: bijlage B-4.
[67] Zie bijvoorbeeld HCO, AM inv. nr. 5593, Dijkrecht van Mastenbroek, [ca. 1364]-1445; schouwregister van de marke Hasselt en van de sluis bij de Wede, [eind 14de eeuw]; register van morgengeld in Mastenbroek, bevattende het grondregister, het dijkregister van de zee- en rivierdijken, het dijkregister van de Stouwe, het wetering- en wegenregister, 1390 - 1475; inv. nr. 5850, 'Dyckrechten van Sallandt, Mastenbroeck, Sallick, Camperveene, Vollenhove, Cuynre', register van dijkrechten. Dijkrecht van Salland over het onderhoud van weteringen, inzake dijkrecht van Salland, m.n. f. 18r. In 1730 bestond deze gecombineerde regeling, die dus in Salland het dijkrecht werd genoemd, nog steeds, zie inv. nr. 5851, Register van enige provinciale publicatiën, notificaties et cetera. 1725. Dijkrecht van Salland 1730.
[68] Goede et al. (1982) *Het Waterschap, recht en werking*, 23-25; Zeiler (1996) 'Het dijkrecht van 1308', 233-240, aldaar p. 236: van de regels voor bijstand wordt onder artikel 10 vermeld: 'dit is het gewoonterecht van de waden'.
[69] De vele versies van het Mastenbroeker dijkrecht zijn geïnventariseerd en besproken door Van de Pas (1995) 'De waterstaatkundige organisatie'.

van meer exemplaren en deels doordat regels werden aangepast aan nieuwe situaties. De mogelijkheid om regels te wijzigen werd overigens door het dijkrecht zelf bepaald. Hierin was een clausule opgenomen dat wanneer een dijkvoorschrift niet meer gunstig was voor het land, de ingelanden met advies van de heemraden de oude regel konden laten vervangen door een nieuwe.[70] Van de veertiende tot en met de zestiende eeuw werd het dijkrecht nogal eens, al dan niet met aanpassingen, herbevestigd, zodra een nieuwe landsheer was aangetreden. Om nieuwe afspraken rond het waterbeheer bij te houden, legden de stedelijke overheden registers van dijkrechten aan.[71] In de zeventiende eeuw bleven er nog vele versies van het dijkrecht circuleren, waaraan de Ridderschap en Steden van de Staten van Overijssel in 1730 een eind trachtten te maken door een officieel gedrukte versie van het dijkrecht te verspreiden. Door het reproductierecht van dit document met een octrooi aan één drukkerij te verlenen, hoopte de provinciale overheid dat het dijkrecht voortaan als een 'wet en regel' werd beschouwd, waaraan de dijkgraaf van Salland en alle andere belanghebbenden zich zouden houden.[72]

Het Mastenbroeker dijkbestuur hanteerde beide dijkrechten. Het dijkrecht van Salland was van toepassing op de dijk langs de IJssel die in Mastenbroek doorliep en het dijkrecht van Mastenbroek gold voor de rest van de dijkring en de infrastructuur aan weteringen, sloten, bruggen en wegen. Op beide dijkrechten gaan we wat dieper in.

Het dijkrecht van Salland dateert uit 1308 en werd bevestigd door de bisschop van Utrecht, Guido van Avesnes.[73] Het reguleerde het onderhoud aan de IJsseldijken vanaf de Hunnepe, de monding van een zijbeek (later Dortherbeek genoemd) achter Deventer, tot aan de IJsselmonding bij de zee.[74] Dat de IJsseldijk van belang was voor de gemene ingelanden in het achterland, spreekt weer uit de drie procedures zoals die in andere dijkrechten waren vastgelegd. De eerste betrof het reguliere onderhoud, de tweede de aanleg van inlaagdijken en de derde de reparatie van dijkbreuken. Volgens het dijkrecht van Salland had de onderhoudsplicht in natura niet alleen betrekking op het leveren van arbeid, maar ook op het leveren van materiaal. Als een dijkplichtige niet meer in staat was om zijn dijk te onderhouden, dan voorzag het dijkrecht in een recht van abandon of spadesteking, het opgeven van zijn bezittingen in het rechtsgebied met betrekking tot zijn dijkplicht.[75]

---

[70] Zeiler (1996) 'Het dijkrecht van 1308', 233-240, aldaar p 238-239, artikel 27.
[71] Zie bijvoorbeeld HCO, AM inv. nr. 5850, 'Dyckrechten van Sallandt, Mastenbroeck, Sallick, Camperveene, Vollenhove, Cuynre', register van dijkrechten; inv. nr. 5849, Register van dijkrechten.
[72] HCO, AM inv. nr. 5851, Register van enige provinciale publicatiën, notificaties et cetera. 1725. Dijkrecht van Salland 1730, p 1-4.
[73] SAB, ID 690, Stad Deventer, periode Middeleeuwen, inventaris 474-1, Guyen Dijckbrief. Een vertaling van het Sallands dijkrecht is te vinden in Spek et al. (1996) *Van de Hunnepe tot de zee*, 233-240.
[74] Zeiler (1996) 'Salland: bewoning, ontginning, bedijking', 75, 83-84; Zeiler (1996) 'Het dijkrecht van 1308', 100, 233-240.
[75] Spek et al. (1996) *Van de Hunnepe tot de zee*, 237; Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1503.

Bij de tweede procedure, de aanleg van een inlaagdijk, werd vastgesteld of een verzoek hiertoe terecht was. Werd het onderhoud van een dijkstuk goedgekeurd (geloofde dijk), dan werd de bijstand zonder tegenspraak verleend. Bleek een dijkstuk verwaarloosd te zijn (gelaakte dijk), dan werden de kosten die bijstandsplichtigen of de gemeenschap hadden gemaakt op de onderhoudsplichtigen verhaald (vgl. hoofdstuk 2). Werd het verzoek tot een nieuwe inlaag goedgekeurd, dan bepaalden de heemraden in samenwerking met deskundigen de ligging en de technische uitvoering van het nieuwe dijkstuk. Was het tracé eenmaal gekozen, dan werd een hoefslag berekend over een groter aantal ingelanden om het project te volbrengen. Na de voltooiing van het werk bekeken de schout en heemraden de resultaten kritisch, voordat zij het goedkeurden en teruggaven aan de onderhoudsplichtigen, die daarna de dijk verder onderhielden. Stelden zij vast dat een stuk inlaag niet goed was gemaakt, dan legden zij de aansprakelijkheid voor wanprestatie bij het dorpsgerecht, waarin de afgekeurde dijk was gelegen.

De derde procedure betrof de *wadeplicht* bij dijkbreuken.[76] De dijkgraaf en heemraden beslisten met de schouten van de gerechten waarin de dijken liepen, wat nodig was aan mankracht en materiaal uit de gemeenschap achter de dijk. Ook in dit geval bepaalde het Sallands dijkrecht dat de aanschaf van het materiaal waarmee de dijken werden bedekt en gestut, zoals takkenbossen, riet, palen en planken en tevens het transport en het voer voor de paarden, ten laste kwam van de dijkplichtigen.[77]

Sinds Mastenbroek na 1390 een eigen regulering had, werd in 1400 door Frederik van Blankenheim een nieuwe versie van het dijkrecht van Salland bevestigd. Hierin werd een clausule opgenomen om de ingelanden van Mastenbroek die zwaardere waterstaatslasten hadden te ontzien. De clausule werd verwoord in een 'landscheiding' tussen de dijklanden die bovenstrooms lagen van de Windesheimersluis, hier Windesheimerzijl genoemd, en de dijklanden die ten opzichte daarvan benedenstrooms lagen. Ten gunste van de benedenstroomse dijkplichtigen werd een vrijstelling opgenomen met betrekking tot de tweede procedure, de bijstandsplicht bij de aanleg van inlaagdijken. De vrijstelling gold voor de ingelanden van respectievelijk Wilsum, IJsselmuiden, Oosterholt, Assched, Waterstein, Veneriet, Zedemuden (Genemuiden), Craneweerd en Baarlo, Zwartewater en die van het Hasselterkerspel. De ingelanden en de andere ingezetenen van deze dorpen bleven wel onderworpen aan de bijstandsplicht ingeval van dijkbreuken.[78]

---

[76] Wadeplicht is bijstandsplicht bij dijkbreuken. Deze plicht was overal gangbaar in de Lage Landen, wat voor de hand ligt, omdat serieuze dijkbreuken onmogelijk enkel door de ingelanden met gedijkt land konden worden gerepareerd. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1692-1699. Naarmate de economie in een regio gemonetariseerd raakte, werden lasten middels een eenmalige extra grondbelasting verdeeld, waarbij verschillende tarieven werden gehanteerd voor overstroomde en niet-overstroomde landen. In het vroeg verstedelijkte Scheldegebied was dit al gangbaar omstreeks 1330. Augustyn (1992) *Zeespiegelrijzing, transgressiefasen en stormvloeden in maritiem Vlaanderen tot het einde van de XVIde eeuw*, 532-535.

[77] Spek et al. (1996) *Van de Hunnepe tot de zee, 236-238, 240.*

[78] Spek et al. (1996) *Van de Hunnepe tot de zee*, 240; HCO, AM inv. nr. 5850, 'Dyckrechten van Sallandt, Mastenbroeck, Sallick, Camperveene, Vollenhove, Cuynre'. Zie aldaar het dijkrecht van Salland van Frederik van Blankenheim, f. 18 inzake de landscheiding en vrijstelling. Een charter van het dijkrecht, zie: SAB, ID

De vroegste verwijzingen naar een dijkrecht van Mastenbroek dateren uit 1367 (blijkens een familiearchief) en 1386 (blijkens een Zwols regest).[79] Er bestond een overeenkomst over de schouwtaken tussen de schepenen van Kampen en Zwolle enerzijds en de dijkgraaf, heemraden en de gemene erfgenamen anderzijds, die in 1390 was bevestigd door de bisschop van Utrecht.[80] De aanpassingen in het Mastenbroeker dijkrecht werden tot en met de zestiende eeuw bijgehouden in registers.[81] Daarna werden deze niet meer bevestigd door de landsheer, doordat de bestuurlijke verhoudingen na de Reformatie waren veranderd. Voor zover het polderbestuur van Mastenbroek wijzigingen in zijn reglementen aanbracht, creëerde het hiertoe nieuwe documenten of legde het één en ander vast in de resolutieboeken. Zo werden in een resolutie uit 1625 de condities voor de bijstandsplicht bij een nieuwe inlaag aangescherpt. Was een dijk zodanig slecht onderhouden dat dit tot een dijkbreuk en bijgevolg een inlaag had geleid, dan werd de nieuwe inlaagdijk niet over extra ingelanden opnieuw verhoefslaagd. De nalatige verhoefslaagden mochten zelf opdraaien voor de gemaakte materiaalkosten van hun oude stuk en van het verlengde deel. Bovendien kregen zij hun dijk terug, inclusief het meerdere aan dijklengte om dat verder zelf te onderhouden. De verhoefslaagden wier dijkdelen niet waren doorgebroken kregen de dijklengte retour die zij voor de overstroming hadden te onderhouden.[82] Een andere aanleiding voor het wijzigen van instructies en reglementen waren technische en organisatorische aanpassingen in de waterstaat.[83]

Regels die minder veranderlijk waren betroffen de schouwrondes, die driemaal per jaar werden gehouden. De schouw over de sloten, weteringen, bruggen en de wegen werd per blok gevoerd.[84] De schouw over de dijken werd apart afgenomen. Na de omdijking geschiedde dit vanaf Uiterwijk, een buurschap in de marke van Wilsum de polder rond om via de Stouwdijk weer op dit beginpunt uit te komen.[85] Van de Mastenbroeker ring werd de IJsseldijk geschouwd door de dijkgraaf van Salland, maar wel met de heemraden van Mastenbroek uit Zwolle en het Zwollerkerspel.[86] Tijdens de schouwrondes werd recht gesproken over de uitvoering van het onderhoud. Was een stuk dijk of wetering na een

---

0690, Stad Deventer, periode Middeleeuwen, inventaris 474-1, Guyen Dijckbrief. Register van bepalingen van het dijkrecht van Salland, vastgesteld door bisschop Guido van Avesnes in 1308.

[79] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 81, zie voetnoten aldaar.

[80] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 80; HCO, AM inv. nr. 5850, 'Dyckrechten van Sallandt, Mastenbroeck, Sallick, Camperveene, Vollenhove, Cuynre', overeenkomst, afschrift 1449, f. 73r-73v.

[81] HCO, AM inv. nr. 5850, 'Dyckrechten van Sallandt, Mastenbroeck, Sallick, Camperveene, Vollenhove, Cuynre', f. 67 e.v.; inv. nr. 5592 'Dyckbreef', dijkrecht van Salland, 1308. Met het register van morgengeld in Mastenbroek, bevattende het dijkregister van de zee- en rivierdijken, het weteringregister en het wegregister van Mastenbroek, 1390 - 1450; inv. nr. 5849, Register van dijkrechten; inv. nr. 5598, 'Aanvullingen op het dijkrecht van Mastenbroek'. Vgl. Goede et al. (1982) *Het Waterschap, recht en werking*, 25.

[82] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 11 en 23 augustus 1625.

[83] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 75-77.

[84] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 72-73.

[85] Engelen van der Veen, van (1922) 'De verdeeling van Mastenbroek', 5. Deze locatie komt overeen met de vrijstelling in het Sallands dijkrecht. Spek et al. (1996) *Van de Hunnepe tot de zee*, 240.

[86] HCO, AM inv. nr. 5851, Register van enige provinciale publicatiën, notificaties et cetera. 1725. Dijkrecht van Salland 1730, p. 7, nr. 12.

volgende schouw nog steeds niet in orde, dan volgden boetes en een afrekening voor de uitbesteding van het nalatige werk. Daarnaast bestonden er bepalingen voor het aardhalen ten behoeve van dijkreparaties en voor het gebruik van sloten. Die mochten bijvoorbeeld niet worden gebruikt om er hennep of vlas in te laten weken en roten.[87] Tegen het plunderen van het gemene bezit in de polder werden regels ingesteld voor het vissen en vangen van watervogels. Evenzo stond er een verbod op het laten grazen van dieren op de dijken, zodat die geen schade opliepen. Om dezelfde reden werden periodiek vergunningen uitgegeven om de ganzenpopulatie in te dammen.[88] Tenslotte kende het Mastenbroeker dijkrecht nog enige bepalingen voor het declareren van kosten die de dijkgraaf en heemraden voor het waterbeheer maakten.[89]

5.5 Toezicht op het waterbeheer – het dijkbestuur

Hoe het toezicht werd georganiseerd en daarna de bevoegdheden institutionaliseerden, is een complex verhaal. Daarom zijn de ontwikkelingen van het waterbeheer en de representatie in tabellen 5-1 en 5-2 op een rij gezet. Aangezien de IJsseldijk in Mastenbroek eveneens door de dijkgraaf van Salland werd geschouwd, kan het dijkbestuur van Salland worden gezien als een overkoepelend waterschapsorgaan, waarmee het dijkbestuur van Mastenbroek bleef samenwerken. De dijkstoel van Salland viel bestuurlijk onder het Overijssels kwartier Salland.[90] Aan de technische normen die het dijkbestuur van Salland stelde werd door Mastenbroek voldaan. Deed zich een ernstige dijkbreuk voor, dan werd de dijkgraaf van Salland betrokken bij het opnemen van de schade en het opstellen van een nieuw dijkbestek.[91] Het Mastenbroeker dijkbestuur nam ook deel aan regionaal overleg over de waterkeringen langs de IJssel. Bij problemen in het bovenstroomse gebied voerden de dijkgraven van Mastenbroek, Salland en de Brixcampse schouw (achter Deventer) gezamenlijk overleg.[92] De organisatorische hiërarchie in de waterschappen bleek ook uit het feit dat de dijkgraaf van Salland over het algemeen uit de adel van Salland werd gerecruteerd en door de landsheer benoemd, terwijl de vijf heemraden gekozen werden vanuit de steden Zwolle en Deventer, en van de kerspelen Olst, Wijhe en Zwollerkerspel.[93]

---

[87] Roten: vlasstengels zover laten weken, dat de bast losraakt en er een losgeheel van vlasvezels ontstaat. Van Dale, Nederlands woordenboek.
[88] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 80-81, 83-86; HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 7 juni 1614.
[89] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 83.
[90] Zeiler vermoedt dat dit regionale samenwerkingsverband al voor 1308 bestond. Zeiler (1996) 'Salland: bewoning, ontginning, bedijking', 83-84. De dijken langs de zuidoevers van de IJssel vielen onder de Veluwse schouw, een bestuurlijk kwartier van Gelre. SAB, ID 0690, inventaris 465-1, (1370, oktober 31). Dijkrecht van 1370 door Eduard, hertog van Gelre, gegeven aan de Veluwe, met name aan de kerspelen van Terwolde, Nybroek, Oene, Heerde en Vorchten. (ca. 1425).
[91] Zie bijvoorbeeld: HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 22 maart 1566.
[92] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 17 en 20 maart, 21 april 1571.
[93] Raap (1996) 'De waterstaatkundige ontwikkelingen in Overijssel', 140, 233-234.

In Mastenbroek werd het toezicht en type organisatie gemodelleerd naar het dijkbestuur van Salland: één dijkgraaf en vijf heemraden. Hoewel dit bestuurlijke sjabloon werd overgenomen, week de invulling van de heemraads-zetels in 1386 aanvankelijk af.[94] Zij vertegenwoordigden de belangengroepen die bij de verdeling waren betrokken en werden niet gekozen vanuit de lokale overheden. De twee heemraden die via het stadsbestuur van Kampen en Zwolle werden benoemd, behartigden de belangen van het particuliere en institutionele grondbezit. Als grootaandeelhouders in het land kregen de Heer van Voorst en de bisschop ieder een zetel. Op de vijfde zetel vertegenwoordigde een heemraad 'de gemeyne erfgenamen'.[95] Wie precies met 'de gemeyne erfgenamen' werden bedoeld, is niet duidelijk. Op basis van de bestuurlijke tradities kunnen we vermoeden dat met deze zetel de ingelanden in de dorpen op het platteland werden vertegenwoordigd.

Vier jaar later (1390) werd de constellatie van de heemraadszetels gewijzigd. De twee heemraden voor Kampen en Zwolle en die voor de heer Van Voorst waren er nog, maar de representatie van de gemene ingelanden werd verdeeld over de drost van IJsselmuiden en een heemraad voor het Zwollerkerspel. Dit kan betekenen dat het platteland beter werd vertegenwoordigd. Aan een directe representatie van de bisschop kwam hiermee een einde, al kon de landsheer zijn invloed wellicht doen gelden door zijn omvangrijke grondbezit in het Zwollerkerspel (in 1390 ruim 530 morgen). Na 1390 werd van de Sallandse representatievorm afgeweken en het aantal heemraden teruggebracht tot vier. De heemraad voor de Heer van Voorst was komen te vervallen, hoewel zijn bezit nog 512 morgen telde.[96]

De manier waarop de dijkgraaf en heemraden in deze periode werden gekozen, blijft onduidelijk. Werden zij rechtstreeks door de ingelanden gekozen of vanuit de lokale besturen? Hierover staan geen gegevens in de dijkrechten noch in de resolutieboeken. In het dijkrecht van 1308 werd nog bepaald dat zowel de dijkgraaf als de heemraden ieder jaar dienden te worden herkozen.[97] Eind veertiende eeuw werd de dijkgraaf nog steeds door de landsheer, de bisschop van Utrecht, benoemd.[98] In de vijftiende eeuw was dit niet meer het geval en werd hij voor twee jaar, om beurten uit de magistraten van Zwolle en Kampen gekozen.[99] Blijkbaar stelden de Hanzesteden weinig prijs op de landsheerlijke invloed in het bestuur.

>> { Tabel 5-1, Ontwikkeling van organisatie waterbeheer en regelingen. }

[94] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 82, 91 aldaar noot 70: Berkenvelder, *Zwolse Regesten*, I, nr 260.
[95] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 82.
[96] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 82-83.
[97] Zeiler (1996) 'Het dijkrecht van 1308', 233-240, aldaar p. 239, art. 30.
[98] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 82-83.
[99] Formsma (1935) *Het Oud-Archief van Mastenbroek*, II.

Over de bevoegdheden van de heemraden en dijkgraaf werd in het dijkrecht het een en ander vastgelegd. Hierin veranderde tussen 1308 en 1730 weinig.[100] De ingelanden werden geacht bij de schouw op hun dijkstuk te verschijnen. De heemraden spraken bij de schouw recht en stelden de boetes vast. Zij bepaalden hoe een dijk moest worden gerepareerd, of hoe een inlaag moest lopen. De heemraden droegen de leiding over de dijkreparaties op aan de schouten van de betrokken buurschappen. In de versie van 1730 werden de bevoegdheden van de heemraden samengevat in het vijftiende artikel: zij spraken recht over de onderhoudsplichtigen, gaven keuren en geboden uit en over de keuren en alle andere dijkzaken besloten zij bij gemene of de meeste stemmen.

De dijkgraaf liep altijd de schouw in aanwezigheid van de heemraden. De bevoegdheid van de dijkgraaf was die van een rechtsvorderaar. Hij legde de boetes op en als die niet werden betaald, dan hoogde hij die op. De dijkgraaf was tevens bevoegd om goederen van nalatigen in beslag te nemen. In Salland was het gebruikelijk dat de dijkgraaf hiervoor een beëdigde pander inschakelde. De opdracht tot het uitbesteden van onderhoudswerk aan verlaten dijkstukken werd eveneens door de dijkgraaf in gang gezet. In Salland bleef hierbij de zeventuig een vaste procedure, het betrekken van naburige landen in het opsporen van de nalatige eigenaar en in het herverdelen van onderhoudstaken.[101]

5.6 Representatie en ingelanden – van ingelandenvergadering naar polderbestuur

Eind vijftiende eeuw versnelden de ontwikkelingen in het waterbeheer, omdat Mastenbroek te maken had met een afwateringsprobleem. Door inklinking was het land op diverse plaatsen lager komen te liggen, waardoor het water niet goed afvloeide. Dat de kwaliteit van de landbouwgronden te wensen overliet, bleek uit de behoefte aan twee soorten kapitaalintensieve waterstaatswerken: molens en sluizen. Uit de zestiende eeuw bestaan aanwijzingen dat de sluizen een vast onderdeel van het waterbeheer vormden.[102] Mastenbroek beschikte uiteindelijk over vijf uitwateringssluizen.[103] Daardoor zullen molens wat minder urgent zijn geworden. Wel is zeker dat in de eerste helft van de zestiende eeuw verbeteringen in het waterbeheer, dijken en afwatering, werden aangebracht. Van de Pas

[100] Zeiler (1996) 'Het dijkrecht van 1308', 233-240; HCO, AM inv. nr. 5851, Register van enige provinciale publicatiën, notificaties et cetera, 1725. Dijkrecht van Salland 1730, p. 6 art. 7.
[101] Eerder toegelicht in Hoofdstuk-1, Inleiding; Zeiler (1996) 'Het dijkrecht van 1308', 233-240, aldaar: p. 234 art. 2, p. 235 art. 3 en 6, zeventuig p. 237, 238, art. 23 en 26, p. 239 art. 29 en 32; HCO, AM inv. nr. 5851, Register van enige provinciale publicatiën, notificaties et cetera. 1725. Dijkrecht van Salland 1730, p. 8 art. 15, 18, p. 10, zeventuig: 10-20, 32-33; HCO, AM inv. nr. 5850, 'Dyckrechten van Sallandt, Mastenbroeck etc, in dijkrecht van Mastenbroek: o.a. f. 97r.
[102] De eerste notulen over het waterbeheer van Mastenbroek zijn die van het polderbestuur vanaf 1544. In een resolutie uit 1546 wordt het onderhoud van zijlen en sluizen, zonder nadere specificatie, genoemd. HCO, AM inv. nr. 5601, notulen 15 maart 1546.
[103] Pas, van de; Zeiler (1995) 'De vorming van een polder', 60.

vermoedt dat die verband hielden met een verzwaring van de Sallandse IJsseldijk omstreeks 1525, waarschijnlijk na een overstroming.[104] Hiertoe was de IJsseldijk opnieuw verhoefslaagd.

5.6.1 Coördinatie waterbeheer ten tijde van Karel V

De intensivering van verbeteringen in het waterbeheer worden ook gesuggereerd door de uitgifte van een nieuwe ordonnantie door de stadhouder en de Ridderschap en Steden in 1533, ter actualisering van het Sallands dijkrecht.[105] In het polderland werden sloten en weteringen verlegd, nieuw aangelegd en dieper uitgegraven. De herindeling naar grotere blokken, te herkennen in het morgenregister van 1530, betekende tevens een verbetering voor de aanleg en het onderhoud van bruggen.[106] Enige coördinatie van de landsheer, kan hierbij niet worden uitgesloten, omdat hij periodiek commissarissen uit Holland naar Overijssel zond om toezicht te houden op zijn domeinen. Echter, de afstand tussen Den Haag en Salland was naar de mogelijkheden van die tijd erg groot, waardoor er een achterstand in hun taakuitvoering dreigde te ontstaan. Daarom benoemde Karel V in 1535 een lokale beambte, Johan van Oostendorp, als commissaris van Salland om toezicht te houden op het onderhoud van de domeinen en om bevel te voeren over herstelwerkzaamheden.[107] Dat de conditie van de landbouwgrond in deze periode verbeterde, kan worden afgelezen aan het belastbare landoppervlak. In 1390 mat het belastbare landbouwareaal nog 5536 morgen en in 1530 was dit uitgebreid tot 6615 morgen (zie bijlage B-2).

De reorganisatie in de waterstaat van 1525-1530 resulteerde in 1530 in een nieuwe inventarisatie van het grondbezit in Mastenbroek. Dit was niet alleen nodig om de hoefslagplicht opnieuw in te delen, maar ook het gevolg van de nieuwe uitwateringssluizen. Door deze sluizen was het waterbeheer kapitaalintensief geworden en moest er vaker poldergeld worden geheven en geld worden geleend. Na de reorganisatie ontstond er onder de ingelanden behoefte aan toezicht op de bestedingen en op het beheer van de gemene poldergelden. Onafhankelijk van het dijkbestuur richtten zij hiertoe een commissie op. Kostbare werken leidden aldus tot meer participatie in de besluitvorming. Zo ontstond geleidelijk aan een wijziging in de bestuurlijke verhoudingen tussen de ingelanden en de lokale overheden. De bestuurlijke ontwikkelingen tot 1598 zijn weergegeven in tabel 5-2.

>> { Tabel 5-2, Ontwikkeling representatie polder Mastenbroek. }

[104] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 74.
[105] HCO, Hoge Bank en Klaring van Overijssel, inv. nr. 80, Ordonnnatie van Stadhouder, Ridderschap en Steden op de reformatie van het dijkrecht van Salland, 1533. De reformatie van het dijkrecht dateerde van 1514. Hieraan werden een paar uitbreidingen en toelichtingen toegevoegd.
[106] Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 74; Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 205.
[107] HCO, HRO, inv. nr 224, 13 maart, 30 september, 7 november 1531, f. II en III.

5.6.2 De ingelandenvergadering (1540 - 1563)

Rond 1540 verwierf de ingelandenvergadering een formele status, wat af te leiden valt uit de eerste vergaderverslagen in het resolutieboek van de Vroeden van het land van Mastenbroek en de Gedeputeerden der Steden. Hieruit blijkt dat de rentmeester van Salland 'vanwege de koninklijke majesteit' de 'gemene erfgenamen van Mastenbroek' middels een kerkesprake voor de vergadering uitnodigde.[108] De vergadering werden dus gevoerd door de gemene ingelanden en de rentmeester van Salland. Uit het vervolg blijkt dat de grootgrondbezitters als woordvoerders van de ingelanden optraden. In de vergaderingen werden de jaarrekeningen afgehoord. Op een bijeenkomst van 24 juni 1544 meldde de bewaarder Johan van Bolten dat hij meer uitgaven dan inkomsten had en dat hij zijn voorgeschoten bedragen vergoed wilde hebben. Daartoe was een extra uitzetting nodig.[109] De rentmeester had die dag Johan van Oostendorp als gevolmachtigde gestuurd. Zijn keuze voor Van Oostendorp zal zijn geweest dat hij als commissaris van Karel V bemoeienissen had in de verbetering van diens domeinen in Mastenbroek. De commissaris was dus bekend met de waterstaat in Mastenbroek.[110] Naast de gemene erfgenamen van Mastenbroek namen totaal vier afgevaardigden deel: de gevolmachtigde van de rentmeester, de pander en twee leden van de Kamper en Zwolse stadsbesturen. Een pander was een landsheerlijke beambte die bevoegd was om boetes te innen en goederen van nalatige onderhoudsplichtigen in beslag te nemen en te doen verkopen.[111] De dijkgraaf noch de heemraden van Mastenbroek werden als deelnemers gemeld.

Door de deelname van de rentmeester aan de ingelandenvergadering werd de landsheerlijke representatie weer zichtbaar in het waterschapsbestuur van Mastenbroek, die sinds 1390 buiten beeld was geraakt. De rentmeester was als beambte in het kwartier Salland aangesteld om de keizerlijke domeinen te beheren en de belastingen uit Salland aan de landsheer over te dragen. Meestal was hij een hooggeplaatste uit de ridderschap.[112] Hij nam deel aan de standenvergaderingen van de Ridderschap en Steden in de Staten van Overijssel, van waaruit het landsheerlijke beleid werd doorgevoerd.[113] Na het vertrek van de bisschop, hervatte Karel V de coördinatie van het waterbeheer. Door samenwerking met de landsheer verwierven bestaande regionale waterschappen in deze periode meer status en

[108] HCO, AM inv. nr. 5600, notulen 24 juni 1544; inv. nr. 5601, notulen 14 april 1545.
[109] HCO, AM inv. nr. 5600, notulen 24 juni 1544.
[110] In 1530 bezat Jan [Johan] van Oostendorp 9 morgen land in de polder. Dit bezit kan in zijn familie zijn uitgebreid, want in het morgenregister van 1591 wordt een raadsheer van Ostendorp genoemd met een grondbezit van ruim 36 morgen. HCO, AM inv. nr. 5754, 5755.
[111] Volgens het dijkrecht lag het pandrecht bij de dijkgraaf. Sinds de regering van de bisschoppen van Utrecht was het gebruikelijk dat hiervoor een beambte uit het landsheerlijk hof werd benoemd. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1275, 1282, 1286-1288. Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 83.
[112] De keizerlijke landen vielen later, evenals een deel van de voormalige religieuze en particuliere geabandonneerde goederen, onder de provinciale domeinen. Eijken (2007) *Compendium*, 59, 78.
[113] Monté Ver Loren, de; Spruit (1982) *Hoofdlijnen*, 151-154.

gezag.[114] Er werden octrooien verleend om regionale waterschappen in andere gebieden op te richten. Een dergelijk octrooi leidde in 1566 tot de oprichting van het Hoogheemraadschap voor de Uitwaterende Sluizen in Noord-Holland (Edam).[115] De rol van de rentmeester in de ingelandenvergaderingen in Mastenbroek, die in dezelfde periode plaatsvonden, zou in dit licht kunnen worden bezien.

De toezichthoudende functie van de ingelandenvergadering bleek uit de deelname van de pander. Dit gold niet voor de 'geschickten raetzfrunden der twee steden Campen en Zwolle'. Zij waren aanwezig als afgevaardigden van het stedelijk grondbezit.[116] Op de genoemde bijeenkomst van 24 juni 1544 verzochten de gemene geërfden de gevolmachtigde van de rentmeester en de twee stadsbestuurders om uit de gemene geërfden vier mannen te kiezen die de jaarrekening van Johan van Bolten zouden ontvangen en controleren. De functionarissen kozen de procurators van de kloosters van Belheem en het Sint-Johannescamp, en twee leden van bekende oude families, Ernst van Ittersum en Jacob ten Water. Afgesproken werd dat de geërfden de boeken zouden nazien om na enkele dagen hun besluit tot een extra uitzetting door te geven, zodat Johan van Bolten zijn voorgeschoten bedragen vergoed kreeg. Wie eveneens aanwezig was, maar blijkbaar niet meetelde in de besluitvorming, was een vertegenwoordiger van Hasselt, die de heren van den Lande van Mastenbroek kwam herinneren aan een onkostenvergoeding die het stadje nog zou ontvangen voor het uitgraven van buitendijks land wegens een dijkreparatie. Op een bijeenkomst van 14 april 1545, een jaar later, werden nieuwe geërfden gekozen om de jaarrekening te controleren. De beurt was aan de pater van Belheem, de procurator van de Sonnenberg (de kartuizers), meester Herman Knoppert en Jacob van den Water.[117]

Weer een jaar later, in 1546, handelden twee vergaderingen eveneens over de jaarrekening. Een omslag werd begroot om leningen af te lossen, die op 'het Land van Mastenbroek' uitstonden, en om bruggen te laten maken. Daarnaast werd over een kleiner aantal morgens tot een extra omslag besloten om gebroken dijkstukken (*waden*) te laten repareren.[118] In de vergadering van 15 maart 1546 maakten de gemene ingelanden afspraken met de stedelijke afgevaardigden over onkostenvergoedingen die zij mochten ontvangen. De vergaderingen werden namelijk niet in de stad, maar in de buurschap van Westenholte bij de IJsseldijk nabij Zwolle gehouden.[119] Vermoedelijk was dit de locatie van de dijkstoel, het rechtskantoor van het dijkbestuur, dat gewoonlijk op of aan de dijk langs de rivier was gehuisvest.[120] Het dijkrecht bepaalde namelijk dat de dijkgraaf nergens anders

[114] Vgl. Het hoogheemraadschap van Rijnland: Tielhof, van; Dam, van (2006) *Waterstaat in stedenland*, 90-106; het hoogheemraadschap van Delfland: Wilt, de (2015) *Landlieden*, 56-60, 65-80.
[115] Belonje (1945) *Het hoogheemraadschap van de uitwaterende sluizen*, 12-14, 29-30; Borger; Bruines (1994) Binnewaeters gewelt; Aten (1995) 'Als het gewelt comt', 45.
[116] HCO, AM inv. nr. 5600, notulen 24 juni 1544.
[117] HCO, AM inv. nr. 5601, notulen 14 april 1545.
[118] HCO, AM inv. nr. 5601, notulen petrus invocavit 1546.
[119] Aan de overzijde van de IJssel lag ter hoogte van Westerholte de buurschap Zalk. Engelen van der Veen, van (1924) *Geschiedkundige atlas*, 81.
[120] Zie heden in Terwolde aan de Veluwse IJsselzijde: een negentiende eeuws gebouwtje van een dijkstoel.

met de heemraden mocht richten (rechtspreken en -vorderen) dan op de dijk.[121] Als de stedelijke gedeputeerden namens de steden als geërfden van land in Mastenbroek verschenen, dan zouden de stadsbesturen de wagenhuur en andere onkosten zelf bekostigen. Als zij door de ingelanden werden gevraagd om de jaarrekening af te komen horen, of om mee te gaan bij bezichtigingen van reparaties aan dijken, zijlen en sluizen, dan betaalde het Land van Mastenbroek hun reis- en verteerkosten.[122] Dit onderscheid in vergoedingen suggereert een representatie volgens twee principes: de eerste was de belangenbehartiging van de steden als grondeigenaren en de tweede betrof het algeheel lokale toezicht ter waarborging van een goede waterstaat.

Geconcludeerd wordt dat de ingelanden een nieuwe, toezichthoudend organisatie in het leven hadden geroepen, dat jaarlijks bijeenkwam om de rekeningen te bespreken. Commissies van ingelanden of hoofdingelanden kwamen elders in de Lage Landen eveneens voor. Deze ontstonden vaak als met het waterbeheer structureel hoge kosten waren gemoeid, waarvoor financiële middelen moesten worden aangetrokken en beheerd. De middelen werden verkregen uit poldergelden, indien nodig aangevuld met geleend kapitaal.[123] De ingelandenvergadering kreeg veel zeggenschap over het waterbeheer. Dit bleek uit twee vragen over de bevoegdheden op de keizerlijke domeinen, die op de bijeenkomst van 24 juni 1544 door de gevolmachtigde van de rentmeester Johan van Oostendorp, tevens de commissaris van de keizer werden gesteld.[124] De eerste was, wie de keizerlijke landen in de Groene Steeg mocht verhuren en verpachten. Was dit de rentmeester van Salland of de dijkgraaf van Mastenbroek? Hierop antwoordden de ingelanden dat de pachtgelden 'als vanouds' voor de dijkgraaf waren en dat hij daarmee de onkosten voor zijn dijkgraafschap kreeg vergoed. De andere vraag betrof het schouw- en beboetingsrecht over een stuk dijkweg dat over dit keizersland liep. Hiervan besloten zij dat dit schouwrecht aan de dijkgraaf en zijn heemraden toekwam.

5.6.3 De Vroeden van Mastenbroek en de Gedeputeerden der Steden (vanaf 1563)

In de tweede helft van de zestiende eeuw werd niet meer éénmaal per jaar vergaderd, maar bijna maandelijks. Deze belangrijke verandering blijkt uit een resolutieboek dat in 1563 begon.[125] De ingelandenvergadering had zich van een toezichthoudende commissie die jaarlijks de rekeningen afhoorde ontwikkeld naar een waterschap dat zich bezighield met het dagelijks bestuur. Het gezelschap bestond uit een selecte groep van vertegenwoordigers

[121] HCO, AM inv. nr. 5851, Register van enige provinciale publicatiën, notificaties et cetera. 1725. Dijkrecht van Salland 1730, aldaar p. 8 art. 16.
[122] HCO, AM inv. nr. 5601, notulen 15 maart 1546.
[123] Tielhof, van (2016) 'Het college van hoofdingelanden; Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 845.
[124] HCO, AM inv. nr. 5600, notulen 24 juni 1544.
[125] HCO, AM inv. nr. 5602, Resoluties van Gecommitteerden van steden en vroeden van Mastenbroek.

van de ingelanden die bij name in de presentiegegeven werden vermeld, zo nu en dan uitgebreid met de deelname van een onbepaalde groep van gemene ingelanden. De vertegenwoordigers laten zich nog steeds herkennen als grootgrondbezitters of 'hoofdingelanden' en werden in Mastenbroek *vroeden* genoemd. Dat de landsheer als medegeërfde bemoeienis had in deze omschakeling, kan niet worden uitgesloten. In elk geval bood diens landbezit een ingang om bepaalde verbeteringen in de waterstaat te bevorderen.

Met de totstandkoming van het polderbestuur hadden de ingelanden zich losgemaakt van het lokale gezag. Hierdoor werden bepaalde bevoegdheden opgesplitst. Het dijkbestuur behield zijn rechtsprekende functie, wat inhield de bevoegdheid tot de schouw voeren over de dijken en de infrastructuur, de rechtspraak over de waterstaat en het opleggen van boetes. De benoeming van de dijkgraaf en heemraden viel onder het lokale gezag, maar in hun gezagsuitoefening waren zij zelfstandig.[126] Daarnaast trad dus een nieuw polderbestuur op, genaamd *de Vroeden van het land van Mastenbroek en de Gedeputeerden der Steden*. Het was samengesteld uit vertegenwoordigers van de ingelanden, de *vroeden*, en vertegenwoordigers namens het grondbezit van de steden, de *gedeputeerden der steden*. De gedeputeerden namen tegelijk deel aan de besluitvorming vanwege de steden als lokale overheden die via de dijkgraaf en heemraden een toezichthoudende taak in het waterbeheer hadden. Dit betekende dat de gedeputeerden der steden een meervoudig belang vertegenwoordigden.

Het bestuursjaar van 1563 werd ingeluid met een ambitieus plan voor het plaatsen van nieuwe poldermolens.[127] Dit plan kon enkel slagen als in elk blok de sloten en sluizen op orde waren. Daartoe moesten de blokken goed worden geschouwd.[128] Over een andere dure investering werd in 1564 besloten: het laten bouwen van een nieuwe sluis, de Rademakerzijl.[129] Er volgden vergaderingen, waaraan zowel het voltallige bestuur als het dijkbestuur deelnamen.[130] Het polderbestuur was als volgt samengesteld: uit Kampen en Zwolle ieder twee afgevaardigden en uit Hasselt één; de vroeden waren met zes heren, herkenbaar als leden van belangrijke families met veel land. Ook de rentmeester van Salland maakte deel uit van het bestuur. Bij de presentiegegevens werd hij meestal als eerste genoemd. De dijkgraaf en heemraden, eveneens leden uit de lokale elite, namen regelmatig maar niet structureel deel aan de vergaderingen. Dit was ook niet nodig, want zij waren geen lid van het polderbestuur. Meestal kwamen zij als er overlegd werd over dijkherstel, de aanleg van sluizen of andere waterstaatkundige kwesties. Regelmatig voerden het polderbestuur en het dijkbestuur een gezamenlijke schouw. De dijkgraaf beschikte

[126] De dijkgraaf had deze bevoegdheid ook over de onderhoudsplicht van de steden, getuige de dwangsom die hij Zwolle opgelegde na onzorgvuldige reparatie van een dijk. HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 13 april 1573.
[127] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 27 september 1563.
[128] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 5 oktober 1563.
[129] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 7 juni 1564.
[130] Evaluatie Raemakerszijl: HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 22 september 1565.

nog lang over eigen inkomsten uit pachtgelden en een eigen kas.[131] Maar in latere jaren werd zijn autonomie langzamerhand ingeperkt, naarmate de regelgeving, de budgettering en zelfs zijn taakstelling onder het bewind van het polderbestuur kwamen.[132]

De mooie plannen van het nieuwe polderbestuur werden ingehaald door onvoorziene gebeurtenissen. Ten gevolge van twee overstromingen in 1565 en 1571 moesten nieuwe inlaagdijken worden aangelegd.[133] De dijkbreuken bleven zich echter regelmatig voordoen. De oorlogstoestand tussen 1575 en 1590 deed de landbouw en het waterbeheer geen goed. De samenwerking tussen de dijkgraaf, de polderbestuurders, de gemene ingelanden en de bevolking stond in het teken van verdedigen en boven water houden van het polderland.[134] Toen in 1590 de situatie wat normaliseerde, werden de plannen van 1563 om de afwatering te verbeteren en poldermolens te plaatsen hervat. Zo volgde uit een aanpassing in het waterbeheer weer een nieuwe organisatie van toezichthouders. Zij werden speciaal belast met het toezicht op de afwatering: per blok werden uit de ingelanden een blokgraaf en twee heemraden benoemd. Dit leverde een groot gezelschap op van achttien blokgraven en 36 heemraden. Niet alleen het beheer van de sloten en weteringen vielen onder hun verantwoordelijkheid, maar tevens die van de wegen en bruggen.[135] Hiervoor werd in 1598 een ordonnantie uitgevaardigd, waarin de taakomschrijving voor een goede afwatering werd gespecificeerd 'omme die mollens te moegen beter operere'.[136] De blokgraven vielen onder supervisie van de dijkgraaf.[137]

Aan het einde van de zestiende eeuw werd het waterbeheer in het Land van Mastenbroek geregeld door drie organen. De oudste was het dijkbestuur en de nieuwste de blokgraven. Het algehele waterbeheer werd geleid door een polderbestuur, waarin afgevaardigden van de ingelanden en de steden zitting hadden. Na de oorlogssituatie, omstreeks 1590, noemde dit polderbestuur zich steeds vaker *de Gedeputeerden der Steden en de Vroeden van het land van Mastenbroek*, in plaats van de Vroeden van het land van Mastenbroek en de Gedeputeerden der Steden. Deze omkering was het resultaat van bestuurlijke verschuivingen tijdens de Reformatie en de toenemende overlap van bestuurders namens de ingelanden en stadsmagistraten, waarover meer in hoofdstuk 6.[138]

---

[131] De zelfstandige kasvoering blijkt uit een resolutie van 1607. Als er voor dijkvernieuwingen aarde werd gehaald en boeren voor de schade moesten worden vergoed, dan werd bekeken wie tot uitkering zou overgaan, het polderbestuur of het dijkbestuur. HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 17 mei 1607.
[132] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 19 sept 1597.
[133] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 22 maart - 27 juni 1566, 12 maart - 20 augustus 1571.
[134] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 23 juni 1575 tot 12 augustus 1590. Onder andere de bouw en het onderhoud van schansen: resol. 1 juni 1583, 6 maart 1584; wachtlopen: inv. nr. 5602, resol. 23 juni 1575; bewapening: resol. 13 juli 1575; bescherming van het vee: resol. 4 april 1584; verdelen van de kosten voor schadeherstel: resol. 5 april 1585, 1 juni en 11 augustus 1590, 7 april 1591.
[135] Een lijst uit 1581 beschrijft twintig bruggen die onder de onderhoudregeling vielen. HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 3 mei 1581. Andere bruggen zullen onder particuliere zorg hebben gevallen.
[136] HCO, AM inv. nr. 5602, Resoluties van Steden en Vroeden, 'Ordinantie op die Mastenbroicker schouwe' van de Steden Kampen en Zwolle en de gemene erfgenamen van Mastenbroek, resol. 13 en 21 maart 1598.
[137] HCO, AM inv. nr. 5740, Instructie voor de dijkgraaf van Mastenbroek, 1630.
[138] HCO, AM inv. nr. 5602.

5.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is de voorgeschiedenis van het polderbestuur van Mastenbroek besproken vanaf de bedijking (1364-1390) tot circa 1600. Hierin zijn vier fases te onderscheiden. De eerste betreft de vestiging van het dijkbestuur van Mastenbroek, eind veertiende eeuw als een orgaan dat zich verzelfstandigde ten opzichte van het dijkbestuur van Salland. De tweede fase kenmerkt zich door de uiteindelijke voltooiing van het ontginningsplan. In de derde fase namen de waterbeheersproblemen toe, waarvoor kapitaalintensieve oplossingen nodig waren. Omstreeks 1540 deden de ingelanden hun intrede als toezichthouders. In de vierde fase ontwikkelde deze ingelandenorganisatie zich tot een zelfstandig polderbestuur, dat bevoegdheden overnam van de lokale overheden. Hierdoor veranderde de representatie en zeggenschap in het waterschapsbestuur.

De eerste fase beslaat de periode van omstreeks 1364 tot 1480. De stichting van de polder hing samen met economische ontwikkelingen. Tijdens de bloeitijd van de Hanzesteden maakte dit gebied een transitie door van extensieve veelteelt op gemene gronden naar intensieve veeteelt op particulier grondbezit. Bij de verdeling en de bedijking waren meer partijen betrokken, zoals particulieren, steden, de bisschop van Utrecht en diens lokale getrouwe de Heer van Voorst. Hun investeringen maakten het in cultuur brengen van weiland mogelijk. Na de bedijking werd het polderland ingedeeld in grote blokken, die het uitgangspunt vormden voor een gecombineerd beheer van de afwatering en de waterkering. Aangezien de polder omringd was met waterwegen en de Zuiderzee, vormde het een eiland waarop ingelanden op elkaar waren aangewezen. Daarom werd het onderhoud aan de dijken, de afwateringswerken en de wegen in 1390 meteen verhoefslaagd. Sindsdien vielen de belangen van de onderhoudsplichtige en bijstandsplichtige ingelanden zo goed als samen.

Het dijkbestuur van Mastenbroek bestond uit één dijkgraaf en vijf heemraden. Aanvankelijk werden de ingelanden direct vertegenwoordigd. Dit kwam doordat de nieuwe polder in een buitengebied lag dat niet onder een bepaalde jurisdictie viel. Na vier jaar werd de zetelverdeling gewijzigd in een heemraad elk voor Kampen en Zwolle, één voor de heer Van Voorst, en twee voor de gemene, veelal particuliere ingelanden, verdeeld over de drost van IJsselmuiden en het Zwoller kerspel. Hoewel de drost van IJsselmuiden een overheidsdienaar was, raakte de directe vertegenwoordiging van het bisschoppelijke landbezit op de achtergrond. Deze zetelverdeling was slechts een tussenstap naar een representatievorm met vier heemraadszetels, waarbij de zetel voor de Heer van Voorst definitief sneuvelde. De invloed van de landsheer werd teruggedrongen door de benoeming van de dijkgraaf weer onder het stedelijk gezag te brengen van Zwolle in toerbeurt met Kampen. De herschikking laat zich verklaren door de weerstand tegen het bisschoppelijke gezag in Salland en de lokale bestuurstradities in de oostelijke Nederlanden die zich kenmerkten door een delegering van toezicht op de dijken via de lokale overheden. Zo ontstond voor

het beheer van de IJsseldijken vanuit de diverse steden een regionaal samenwerkingsverband.

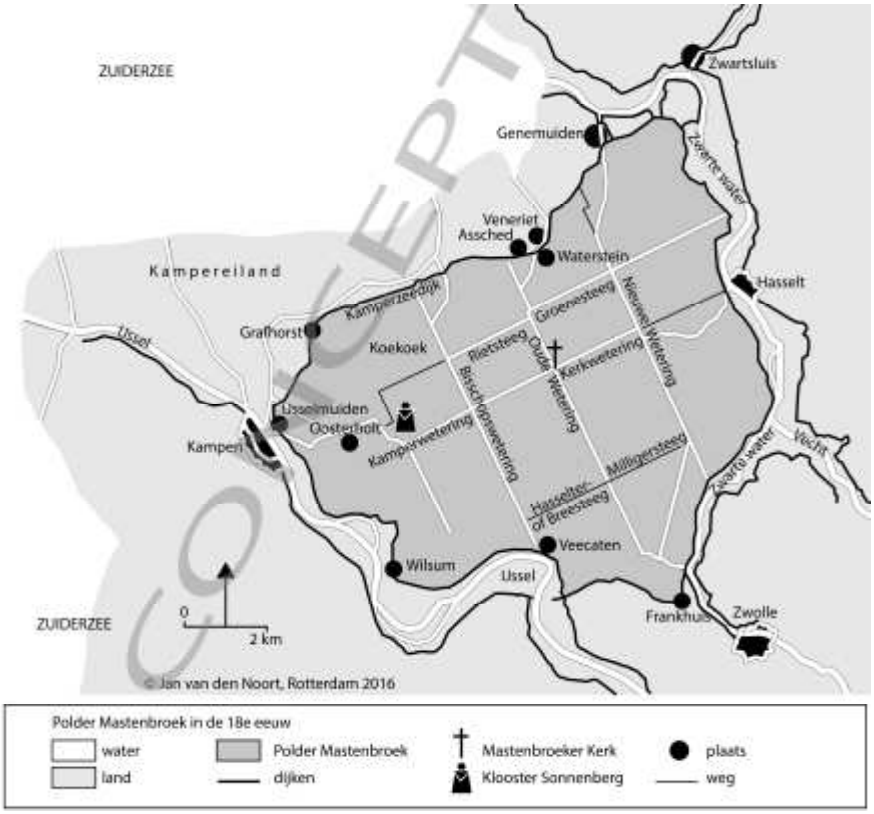
De tweede fase speelde zich af in de laatste decennia van de vijftiende eeuw en de eerste decennia van de zestiende eeuw. Bestuurlijke veranderingen leken zich toen niet te hebben voorgedaan. Wel speelde de kartuizer kloosterorde een rol in de verdere ontwikkeling van landbouwgronden en de waterstaat in Mastenbroek.

De derde fase karakteriseert zich door toenemende waterbeheersproblemen begin zestiende eeuw. Hiervoor waren kapitaalintensieve oplossingen nodig. In de periode 1525-1530 vonden grootschalige verbeteringen aan de IJsseldijken plaats en voorts in het waterbeheer van Mastenbroek. Hierbij kan de coördinatie vanuit de landsheerlijke overheid niet worden uitgesloten. In 1531 decentraliseerde Karel V het toezicht op het onderhoud van zijn domeinen door een lokale commissaris te benoemen. Hierdoor werd het toezicht en het bevel over herstelwerkzaamheden efficiënter. Omstreeks 1540 werd een ingelandenvergadering opgericht, die optrad als toezichthouder namens ingelanden. In deze organisatie werden de ingelanden direct vertegenwoordigd. Ook de vertegenwoordiging namens het landsheerlijk grondbezit werd weer zichtbaar en wel via de rentmeester van Salland en de commissaris van de keizerlijke domeinen. De oprichting van de ingelandenvergadering was de uitkomst van de wens van ingelanden om te investeren in de waterstaat met het oog op de groeimogelijkheden in de landbouw, met name in afwateringssluizen. Omdat de verbeteringen in de waterstaat veel kapitaal vergden, werd naast de onderhoudsplicht in natura structureel poldergeld uitgezet. De ingelanden wensten toezicht op de werkzaamheden en zeggenschap in het budget en de bestedingen, daarom wilden zij van de lokale overheidsinvloed af. Deze ontwikkelingen zijn vergelijkbaar met die in de Zuid-Hollandse ambachten (De Wilt 2015).

In de vierde fase, van 1544 tot 1563, vormde de toezichthoudende ingelandenvergadering zich om tot een polderbestuur, dat een volledige bestuursbevoegdheid verkreeg over het algehele waterbeheer, inclusief het financiële beheer. In het polderbestuur werden de ingelanden direct, op basis van hun grondbezit vertegenwoordigd. Zij bestonden uit meer belangengroepen die ieder een vertegenwoordiger kozen: de gemene, veelal particuliere ingelanden, de steden namens het communale grondbezit en het rentambt van Salland namens het landsheerlijk grondbezit. Naast het polderbestuur bleef het dijkbestuur onafhankelijk functioneren. Hiervan veranderde de representatievorm niet. De dijkgraaf bleef benoemd worden vanuit de stadsbesturen, maar hij kwam wel onder het gezag van het polderbestuur. Hierdoor werd de stedelijke invloed teruggedrongen.

In 1598 werd een nieuwe laag van lokale toezichthouders ingesteld, de blokgraven en hun heemraden. Zij werden evenals de dijkgraaf via het stadsbestuur gekozen en vielen onder diens supervisie. Geconcludeerd wordt dat de waterstaatsorganisatie hiërarchiseerde, met aan de top het polderbestuur, genaamd de Gedeputeerden der Steden en Vroeden van

het Land van Mastenbroek. Dit waren de grootgrondbezitters, elders de hoofdingelanden genoemd. Zij speelden een rol in de totstandkoming van een zelfstandig waterschapsbestuur, en wisten hiervoor een fiscale bevoegdheid te verkrijgen van de landsheer.



Afbeelding 5-1. Schematische kaart van Mastenbroek (Copyright: Jan van den Noort).

Afbeelding 5-2. Mastenbroek, Kerkewetering (foto: H. The)

Tabel 5-1. Ontwikkeling organisatie waterbeheer en regelingen.

Periode	Objecten	Onderhoud	Middelen	Regeling	Aansturing
tot 1365	IJsseldijken incl. infra.*	dijkplichtige ingelanden	arbeid; materiaal	dijkrecht van Salland**	dijkbestuur van Salland
1365- ca 1540	1. IJsseldijken 2. rest ringdijk beide incl. infra*	ingelanden	arbeid; materiaal incidentele omslag	1. dijkrecht van Salland 2. dijkrecht van Mastenbroek	1. dijkbestuur Salland 2. dijkbestuur Mastenbroek
1540-1563	1. IJsseldijken 2. rest ringdijk beide incl. infra	ingelanden aanbesteding	arbeid; materiaal structurele omslag	1. dijkrecht van Salland 2. dijkrecht van Mastenbroek	1. dijkbestuur Salland 2. dijkbestuur Mastenbroek 3. ingelandenvergadering
1563 - 1598	1. IJsseldijken 2. rest ringdijk beide incl. infra	ingelanden aanbesteding	arbeid; materiaal structurele omslag	1. dijkrecht van Salland 2, dijkrecht van Mastenbroek	1. dijkbestuur Salland 2. polderbestuur Mastenbroek 3. dijkbestuur Mastenbroek
Na 1598	1. IJsseldijken 2. rest ringdijk beide incl. infra	ingelanden aanbesteding	arbeid; materiaal structurele omslag	1. dijkrecht van Salland 2. dijkrecht van Mastenbroek	1. dijkbestuur Salland 2. polderbestuur Mastenbroek 3. dijkbestuur Mastenbroek 4. blokgraven en heemraden

* Inclusief naburige weteringen, wegen en bruggen.
** In de dijkrechten van Salland en Mastenbroek werden ook de schouw over naburige weteringen, wegen en bruggen opgenomen.

Tabel 5-2. Ontwikkeling representatie polder Mastenbroek

Wanneer	**Waterbeheer**	**Recht op schouw**	**Bestuursvorm**	**Kas**	**Bestuurszetels**	**Belangengroepen in bestuur**
tot 1365	IJsseldijken incl. infra.**	dijkbestuur Salland	dijkbestuur Salland	dijkbestuur Salland	(dijkgraaf; 5 heemraden)	ingelanden via steden
	overig waterbeheer	lokaal, marken	lokaal, marken	lokaal, marken	schout; schepenen; markerichters	
1365-ca 1386	IJsseldijken incl. infra.	dijkgraaf Salland met 2 heemraden Mbroek	(dijkbestuur Salland)	(dijkbestuur Salland)	(dijkgraaf; 5 heemraden)	ingelanden via steden
	Overige dijken rest infra Mbroek	dijkbestuur Mbroek	**dijkbestuur Mbroek***	**dijkbestuur Mbroek**	dijkgraaf; 5 heemraden Bisschop; Heer van Voorst; Zwolle Kampen; gemene ingelanden	ingelanden steden landsheer
ca 1386-1390	IJsseldijken incl. infra.	dijkgraaf Salland met 2 heemraden Mbroek	(dijkbestuur Salland)	(dijkbestuur Salland)	(dijkgraaf; 5 heemraden)	ingelanden via steden
	Overige dijken rest infra Mbroek	dijkbestuur Mbroek	dijkbestuur Mbroek	dijkbestuur Mbroek	dijkgraaf; 5 heemraden Heer van Voorst; Zwolle; Kampen drost IJsselmuiden; Zwollerkerspel	ingelanden steden
1390- ca 1540	IJsseldijken incl. infra.	dijkgraaf Salland met 2 heemraden Mbroek	(dijkbestuur Salland)	(dijkbestuur Salland)	(dijkgraaf; 5 heemraden)	ingelanden via steden
	Overige dijken rest infra Mbroek	dijkbestuur Mbroek	dijkbestuur Mbroek	dijkbestuur Mbroek	dijkgraaf, 4 heemraden Zwolle; Kampen; drost IJsselmuiden; schoutambt Zwollerkerspel	ingelanden steden
ca 1540-1563	IJsseldijken incl. infra.	dijkgraaf Salland met 2 heemraden Mbroek	(dijkbestuur Salland)	(dijkbestuur Salland)	(dijkgraaf; 5 heemraden)	ingelanden via steden
	Overige dijken rest infra Mbroek	dijkbestuur Mbroek	1. dijkbestuur Mbroek	dijkbestuur Mbroek	dijkgraaf, 4 heemraden Zwolle; Kampen; drost IJsselmuiden; schoutambt Zwollerkerspel	ingelanden steden
			2. ingelanden verg.		gemene ingelanden	ingelanden rentambt Salland***

Vervolg tabel 5-2. Ontwikkeling representatie polder Mastenbroek.

Wanneer	**Waterbeheer**	**Recht op schouw**	**Bestuursvorm**	**Kas**	**Bestuurszetels**	**Belangengroepen in bestuur**
1563-1598	IJsseldijken incl. infra.	dijkgraaf Salland met 2 heemraden Mbroek	(dijkbestuur Salland)	(dijkbestuur Salland)	(dijkgraaf; 5 heemraden)	ingelanden via steden
	Overige dijken rest infra Mbroek	dijkbestuur Mbroek	1. dijkbestuur Mbroek	dijkbestuur Mbroek	dijkgraaf (Zwolle; Kampen), 4 heemraden Zwolle; Kampen; drost IJsselmuiden; schoutambt Zwollerkerspel	ingelanden steden
		ingelanden verg c.q. polderbestuur	**2. polderbestuur**	**2. polderbestuur**	6 vroeden (hoofd ingelanden) 4 gedeputeerden der steden rentmeester van Salland	ingelanden steden rentambt Salland
Na 1598	IJsseldijken incl. infra.	dijkgraaf Salland met 2 heemraden Mbroek	(dijkbestuur Salland)	(dijkbestuur Salland)	(dijkgraaf; 5 heemraden)	ingelanden via steden
	Overige dijken rest infra Mbroek	dijkbestuur Mbroek	1. dijkbestuur Mbroek	(dijkbestuur Mbroek)	dijkgraaf (Zwolle; Kampen), 4 heemraden Zwolle; Kampen; drost IJsselmuiden; schoutambt Zwollerkerspel	ingelanden steden
		ingelanden verg c.q. polderbestuur	2. polderbestuur	2. polderbestuur	6 vroeden (hoofd ingelanden) 4 gedeputeerden der steden rentmeester van Salland	ingelanden steden rentambt Salland
	afwatering sloten en weteringen	3. blokgraven	3. blokgraven		18 blokgraven 36 heemraden	ingelanden

* Vetgedrukte tekst geeft verandering van bestuursvorm aan.
** inclusief naburige weteringen, wegen en bruggen.
** rentambt Salland: namens landsheerlijke goederen.

6 Het polderbestuur van Mastenbroek – Representatie en belangen (1600 - 1800)

6.1 Inleiding

In Mastenbroek hingen de ontwikkelingen in de representatie in het polderbestuur gedurende de zeventiende en achttiende eeuw nauw samen met die in de nabije stadsbesturen. Gezien het feit dat de Gedeputeerden der Steden en Vroeden van het Land van Mastenbroek de ingelanden direct vertegenwoordigden, zal moeten worden onderzocht in hoeverre veranderingen in het bestuur voorvloeiden uit verschuivingen in de grondbezitsverhoudingen onder ingelanden. De vertegenwoordiging was immers gebaseerd op het grondbezit. In het bestuur konden echter ook andere belangen meespelen. De gegevens over de representatie en de bestuurspraktijk in dit interlokale waterschap bevinden zich in het archief van het College van *Gecommitteerden van* steden en vroeden van Mastenbroek. Deze benaming lijkt gangbaar te zijn geworden rond 1650.[1] Doordat er van het Mastenbroeker dijkbestuur geen archief is overgeleverd, nemen we de ontwikkelingen in het waterbeheer en waterschapsbestuur vanuit het perspectief van dit college waar.

Gerecapituleerd wordt dat na de verdeling van Mastenbroek een dijkbestuur was ingesteld. Dit dijkbestuur kende een vaste representatievorm, zoals van andere dijkbesturen bekend: één dijkgraaf en vijf heemraden. Aanvankelijk benoemden de ingelanden zelf hun vertegenwoordigers, maar na vier jaar werd teruggegrepen op het traditionele gebruik in Salland om waterschapsbestuurders via het lokale bestuur te benoemen. Hierdoor werden de ingelanden niet meer rechtstreeks vertegenwoordigd. Rond 1540 richtten de ingelanden een toezichthoudend orgaan op, waarin zij weer wel direct waren vertegenwoordigd. Hieruit ontwikkelde zich in 1563 een polderbestuur. Zo ontstond een zelfstandig waterschap vanuit het belang van ingelanden, speciaal bedoeld voor het waterbeheer. Dat dit bestuursorgaan een zelfstandige status had, bleek uit de beschikking over een eigen gemene kas en de fiscale bevoegdheid.

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk de volgende thema's aan bod: in paragraaf 6.2 een algemeen beeld van de polder door enige gegevens over de bevolking tot 1800 en de middelen van bestaan, gevolgd door een kwantitatieve analyse van de grondbezitsverhoudingen en een sociaal-economische karakterisering van pachters en andere belanghebbenden. Door deze gegevens ontstaat een beeld van de belangen in de polder. In

[1] HCO, toegang 700, Stadsarchief van Zwolle, deel II, onderdeel 1.2.13.4. De stad als lid van het College van Gecommitteerden van steden en vroeden van Mastenbroek. In notulen: HCO, AM inv. nr. 5608, resol. 15 mei 1660; in morgenregisters, inv. nr. 5756, morgenregister 1530/1651.

paragraaf 6.3 komen de functieverdeling in het polderbestuur en diverse taken, activiteiten en ontwikkelingen in het waterbeheer aan de orde. In paragraaf 6.4 worden de bestuurders en hun zittingsduur in kaart gebracht en de ontwikkelingen in de representatie en bestuurlijke belangen geanalyseerd.

6.2 Ingelanden en belanghebbenden

6.2.1 Bevolkingsgegevens en middelen van bestaan

Hoewel na de bedijking tot in de zestiende eeuw nog graan werd verbouwd, was Mastenbroek bovenal bestemd voor intensieve veeteelt.[2] Deels werden de weilanden als graasgebied gebruikt en deels als hooibouwgebied. De kwaliteit van het gras was zo goed, dat het als hooi een gewild exportproduct werd voor andere veeteeltgebieden in de Republiek waar het land door wateroverlast minder gras opbracht.[3]

Het merendeel van de grondeigenaren en pachters woonde niet in de polder, maar in de steden en dorpen op de hogere zandheuvels rondom de polder. Het binnenland bleef dun bevolkt. Bij de volkstelling van 1795 werden hier hooguit 558 inwoners geteld. De broodwinning van de bewoners in de dorpen bestond voornamelijk uit activiteiten op het platteland. In de steden verdienden de meesten aan handel en nijverheid. Hoewel er rurale woonkernen waren die in de middeleeuwen een stadsrecht hadden verkregen, baseren we de belangenverdeling tussen de dorpen en de steden op de sociaal-economische kenmerken.

Rond 1400 waren de Hanzesteden Zwolle en Kampen al tot wasdom gekomen met respectievelijk 3500 en 5000 inwoners. Kampen maakte een sterke groei door, doordat hier veel werd verdiend aan visserij en scheepvaart.[4] In 1628 telde de stad 7300 inwoners. Na dit hoogtepunt nam de bevolking geleidelijk af tot rond de 6000 inwoners eind achttiende eeuw. Zwolle telde in 1628 ongeveer 8000 inwoners en concurreerde daarna Kampen en Deventer als commerciële centra weg. Eind achttiende eeuw had Zwolle een bevolking van ruim 12.000 personen.[5] De Hanzestad dankte zijn groei aan het feit dat het al sinds de middeleeuwen als coördinatiepunt voor de agrarische economie in de regio functioneerde.[6]

---

[2] Over graanbouw: Dijk, van et al. (1995) 'Middeleeuws kloosterleven', 106-107. Vollenhove was een vergelijkbaar gebied als Mastenbroek, hier bestond 80% van de landbouwgronden uit weilanden. Deze weilanden werden niet alleen als graasgronden gebruikt, maar ook voor hooibouw. Rond 1602 bestond het kwartier Salland voor 34% uit bouwland en 66% uit weiland. De akkerbouw en graanteelt werden vooral uitgeoefend in het oostelijke deel op de hogere zandgronden, onder andere in Colmschate, Hellendoorn, Holten, Raalte en Hardenberg. In het kwartier Twenthe werd meer dan 66% van de landbouwgronden voor akkerbouw gebruikt. Slicher van Bath (1957) *Een samenleving onder spanning*, 404-406, 408-409.

[3] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 114. Gebieden waar door wateroverlast en landverlies een behoefte aan hooi-import bestond waren de Zuiderzeepolders aan de overzijde in Noord-Holland: Aten (2007) 'Een afgerond geheel', 32; Borger; Bruines (1994) *Binnewaeters gewelt*, 61; Boschma-Aarnoudse, *Tot verbeteringe*, 215, 256-257.

[4] Slicher van Bath, et al. (1970) *Geschiedenis van Overijssel*, 103.

[5] Slicher van Bath, et al. (1970) *Geschiedenis van Overijssel*, 63, 102-104.

[6] In de middeleeuwen werd Zwolle een bestuurlijk coördinatiepunt voor het regionale landbouwcomplex aan boerderijen en landerijen, toen onderdeel van het domaniaal hofstelsel. De Hof van Zwolle stond onder toe-

Hierdoor wist het een groot aandeel te verwerven in de veeteelt en -handel. Zwolle had daarom grote belangen in Mastenbroek en betrok hieruit op meerdere wijzen inkomsten. Naast de belangen in de ossenweiderij werd verdiend aan marktgelden en tolheffingen bij de doorvoer. Van doorslaggevend belang waren de inkomsten uit landpachten voor zowel de stad als haar burgers. Andere belangen die uit de veeteelt voortvloeiden, betroffen de nijverheidssector die zich met leerbewerking- en schoenproductie bezighield.[7]

Van de overige plaatsen zijn enkel wat inwonertallen uit de volkstelling van 1795 bekend. Hasselt had niet meer dan 1124 inwoners, maar werd wel als een stad beschouwd. De belangen van Hasselt bleken uit de leden van de magistraat: kooplieden. Het stadje dong mee in twee handelsbelangen. De eerste was de doorvoerhandel van eikenhout uit Westfalen en andere producten die over de Vecht en het Zwartewater werden aangevoerd. Het tweede handelsbelang betrof de verkoop van ossen uit het eigen achterland. De kooplieden kochten jonge runderen in Denemarken en Sleeswijk-Holstein om die vet te weiden in de polder en in het najaar voor de slacht te verkopen.[8]

Genemuiden telde 852 inwoners met nog eens 149 buiten de woonkern (in Assched, Waterstein, Veneriet). In de middeleeuwen ontleende Genemuiden haar opkomst aan de visserij. Toen de visserij terugliep, gingen veel Genemuiders over op de veeteelt en hooibouw. De veeteelt diende voor boterbereiding en vleesproductie. Andere inkomstenbronnen waren mattenvlechterij en riethandel. Het rurale karakter van Genemuiden blijkt uit het type woningen dat daar in 1815 werd geteld: van de 260 waren er negen grote en 40 kleinere boerenwoningen en voorts 200 daglonerswoningen. Het dorpsbestuur kenmerkte zich evenzo door rurale vertegenwoordigers, zoals boeren en ambachtslieden.[9] IJsselmuiden telde 1000 inwoners, en Grafhorst en Wilsum tussen de 280 en 330 inwoners. Voor details over de ontwikkeling van de populatie in en rond Mastenbroek, zie bijlage B-3.

6.2.2 De grondeigenaren

Evenals op lage weidegronden langs grote rivieren en kusten elders in de Lage Landen, draaide de veeteelt en ossenweiderij op een combinatie van ruraal en stedelijk grondbezit met landpacht.[10] Van alle economische activiteiten waren ossenweiderij en grondinvesteringen de sectoren die zodoende de meeste belangen in het waterschapsbestuur hadden. Deze belangen waren verdeeld over diverse groepen, die uit particuliere en institutionele

---

zicht van de proosdij (namens de geestelijke grondheren, de bisschop) en functioneerde als een agrarisch centrum voor het samenstromen en de opslag van landbouwgoederen die de boeren aanleverden. Het vermoeden is dat de Hof van Zwolle ook een rol kan hebben gespeeld als coördinatiepunt voor landbouwontginningen. Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 48-49.

[7] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 174-176, 227.

[8] Mooijweer; Coster (2003) "Uit den ash kolk der vergetelheid", 19, 37, 129, 141; Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 176.

[9] Beens (2000) *Schakels in de tijd*, 9-10, 17, 20-22.; Heutink (2005) *Middeleeuws Genemuiden*, 103-114.

[10] Slicher van Bath, et al. (1970) *Geschiedenis van Overijssel*, 160; Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 200-201; Bavel, van (1999) *Transitie en continuïteit*, 542, 598-606, 653-654, 658.

grondeigenaren bestonden. Onder de particulieren bevonden zich rurale en stedelijke grondeigenaren en onder de institutionele grondeigenaren partijen die in 1365 op basis van hun oude rechten in het broekland voorslagen hadden verkregen, zoals de landsheer, de Heer van Voorst, de steden en de dorpen. In een later stadium werd de tweede categorie uitgebreid met kloosters, conventen en gasthuizen.

De ontwikkeling van de grondbezitsverhoudingen onder ingelanden is geanalyseerd aan de hand van data, verzameld uit een zestal morgenregisters tussen 1390 en 1775, waarin alle ingelanden stonden geregistreerd die grond bezaten in het waterschapsgebied. Naar rato van het grondbezit werden hun onderhoudsplicht en de hoogte van het poldergeld vastgesteld. De grondbezitsgegevens zijn uit de volgende zes steekjaren verzameld: 1390, 1530, 1591, 1651, 1725 en 1775.[11] De verwerking van de gegevens is toegelicht in bijlage B-4. Hoewel in Mastenbroek eveneens sprake was van een ruraal en stedelijk belang in het grondbezit, kan dit onderscheid bij particulieren enkel worden afgeleid uit het morgenregister van 1725. Hierin was het ordeningsprincipe namelijk de woonplaats van de grondeigenaren. De overige registers volgden een ordeningsprincipe naar de indeling van percelen in de ontginningsblokken, aangevuld met lijsten waarin de ingelanden werden ingedeeld naar hun onderhoudstaken. Deze registers vermelden echter niet de woonplaatsen van de grondeigenaren. Desondanks kunnen ze één en ander blootleggen over de bezitsverhoudingen, namelijk tussen particuliere en institutionele grondeigenaren. De absolute getallen van het grondbezit naar oppervlakte en naar aantal eigenaren worden gepresenteerd in bijlage B-4, tabellen B4-1 en B4-2. In de hoofdtekst wordt de ontwikkeling enkel naar aandeel in het landoppervlak in percentages gegeven (figuur 6-1). Een weergave van de percentuele verhouding naar het aantal particuliere en institutionele grondeigenaren is weinig zinvol, omdat het aantal instituten ten opzichte van het aantal particulieren altijd gering was.

>> { Figuur 6-1 Percentuele verdeling van Mastenbroek in landoppervlak. }

Kenmerkend voor de periode tussen 1390 en 1530 is de bezitstoename bij de religieuze instellingen, zoals kerken, kloosters, conventen en begijnhuizen. Eind veertiende eeuw waren er twee kloosters met een aanmerkelijk bezit: de heren van Belheem (het klooster van Betlehem) en de proosdij van Deventer met respectievelijk 103 en 25 morgens.[12] In de volgende 140 jaar verwierven diverse kloosters veel land: kloosterlingen kregen land van verwanten geschonken voor hun persoonlijke onderhoud; kloosters kregen land van

[11] HCO, AM inv. nr. 5594 voor 1390; inv. nr. 5756 voor 1530 en 1651; inv. nr. 5755 voor 1591; inv. nr. 5762 voor 1725; inv. nr. 5757 voor 1775.
[12] Proosdij: ambtsgebouw van kanunniken, belast met het beheer van de wereldlijke goederen van de kapittelkerk Lebuinus te Deventer. Slechte (2010) *Geschiedenis van Deventer*, 55-56, 418.

gelovigen als donatie aan een instelling met maatschappelijke doelen en naarmate de kloosters zelf kapitaalkrachtig werden, kochten die landerijen aan.[13]

In 1530 was het bezit van de heren van Belheem uitgebreid tot 147 morgen land. Kampen, dat vooral land in Kamperveen bezat, zag zijn kansen op het verwerven van polderland verbleken door de groeiende rijkdom van twee andere kloosters: het Bronnope klooster met circa 140 morgen en het kartuizer klooster met 169 morgen.[14] Daarvan verdient het tweede wat extra aandacht. De kartuizers hadden zich in 1485 op de Sonnenberg, een zandheuvel, gevestigd. Met hun ervaring in waterbeheer en het in cultuur brengen van landbouwgronden droegen zij aan de ontwikkeling van Mastenbroek bij.[15] In de loop der tijd verwierven de kartuizers veel land uit schenkingen, waaruit wordt afgeleid dat dit klooster populariteit genoot.[16] De rijkdom van het kartuizer land was niet alleen gelegen in het oppervlak, maar ook in de grondkwaliteit. Door de wat hogere ligging van de gronden nabij de Sonnenberg, was het geschikt voor de verbouw van tarwe. Van Dijk et al citeren een bron die vermeldt hoe de prior in 1572 op zijn sterfbed de vrees uitsprak dat de stad Kampen de gelegenheid van de oorlog zou aanwenden om zich dit land toe te eigenen, waarmee het haar schatkist kon vullen.[17]

De convent- en kloostergoederen werden inderdaad onteigend. Het kartuizer huis 'de Sonnenberg' werd met de grond gelijkgemaakt, omwille van een gevechtslinie met schansen.[18] De overname van het grondbezit van religieuze instellingen door de stadsbesturen tekende zich in latere registers af. Blijkens het morgenregister van 1591 was er tot dan 200 morgen onteigend. De rest van de onteigeningen manifesteert zich in het morgenregister van 1651. Doordat de administratieve beheerder van de polder, de *bewaarder*, de morgengegevens van 1651 in het boek van 1530 had verwerkt (zie bijlage B-4), valt te overgang van kloostergoederen naar stedelijk beheer of bezit goed te verifiëren. De meeste kloostergoederen continueerden derhalve in een andere vorm van institutioneel bezit. De hoeveelheid land van religieuze instellingen die Kampen verwierf, was aanzienlijk: in 1775

[13] Talrijke aanwijzingen zijn aangetroffen in het *Register van Charters en Bescheiden Oud Archief Kampen* (1881) waarvan hier enkele voorbeelden. In deel 1: het Brunnepe klooster kocht land in 1411, nr. 402, p. 126; in 1414 werd 24 morgen land geschonken aan dochters in het klooster Brunnepe, nr. 420, p. 132; in 1445 schonken gelovigen aan de zusters in het Wyttenhuis, nr. 576, p. 183. In deel 5: op 26 augustus 1469 kocht het Brunnepe klooster land, nr. 585, p. 169.

[14] Het land van het Bronnoper klooster kon wat minder zijn, als de vermelding 'die van Bronnope' met 21 morgen bij het nabije buurschap hoorde. Als van de kartuizers een stuk land van 'die van Sonnenberg' eveneens naar hen verwijst en niet naar een buurschap of het Sint Catharina convent, dat eveneens daar gevestigd was, dan kwam bij hun bezit nog een extra 18 morgen. Dijk, van et al (1995) 'Middeleeuws kloosterleven, 98.

[15] Dijk, van et al (1995) 'Middeleeuws kloosterleven', 93-118; Gaens (2009) 'Actieve ontginners of slimme investeerders?'.

[16] *Register van Charters en Bescheiden Oud Archief Kampen* (1881) deel 1. Op 14 februari 1485 deed de vicarius van de parochiale kerk van Kampen een schenking aan de kartuizers op de Sonnenberg om een cel op te richten, nr'. 866, p. 274. Op 22 aug 1485 werd aan de kartuizers een stuk land in Vollenhove geschonken, nr. 876, p. 277. In 1490 bestemde de begijn Lutgardis van het Sint Nicolaas convent enige goederen aan de kartuizers, nr. 945, p. 300. Een priester uit Kampen bestemde in 1492 een fonds (vicarie) op het kapelaltaar van de kartuizers, nr. 981, p. 313. Vgl. Dijk, van et al. (1995) 'Middeleeuws kloosterleven', 95.

[17] Dijk, van et al. (1995) 'Middeleeuws kloosterleven', 107.

[18] Dijk, van et al. (1995), 'Middeleeuws kloosterleven', 103-107.

kwam dit nog steeds tot uiting in het bezit van de Geestelijkheid van Kampen, bestaande uit 298 morgen land.

De stedelijke belangstelling voor de goederen van religieuze instellingen kan door een aantal ontwikkelingen worden verklaard. De vroege economische bloei leidde tot een bevolkingstoename in Zwolle en Kampen. De bevolkingsgroei bracht echter ook een vraag naar armen- en ziekenzorg met zich mee. Sinds de veertiende eeuw waren er al veel gasthuizen en andere zorginstellingen. Doordat zich in de loop van de zestiende eeuw bij veel kloosters een leegloop voltrok, moesten de steden nog meer lasten van de armenzorg op zich nemen.[19] De Hanzesteden hadden de inkomsten uit landrenten dus dringend nodig. In dezelfde periode werd Holland, met name Amsterdam, een geduchte concurrent van de Hanzesteden. Verarmde inwoners zullen een beroep op sociale bijstand hebben gedaan, voorzover zij niet naar elders vertrokken.[20] Eind zestiende eeuw kwamen er voor de steden nog enorme oorlogs- en defensielasten bij. De behoefte aan geld om sociale lasten te dragen werd structureel: in de morgenregisters staan tal van zorginstellingen vermeld, zoals gasthuizen, weeshuizen, armenhuizen en kinderhuizen. De bijstandskassen kwamen in de zeventiende eeuw wederom onder druk ten gevolge van de economische neergang en de Franse inval van 1672.[21]

Over de ontwikkeling van het particulier grondbezit in de eerste helft van de zeventiende eeuw bestaan geen gegevens door een hiaat in de morgenregisters tussen 1591 en 1651. De gegevens in de resoluties en de jaarrekeningen bevestigen dat dit een periode van bloei en voorspoed in de agrarische economie was. In 1651 keerde echter het tij en brak een periode van economische neergang aan. Het keerpunt werd in dit jaar ingeluid door een zware overstroming. Vervolgens kreeg de landbouwsector te maken met de schade die door de eerste oorlog met Engeland (1652 tot 1654) werd geleden: de handelspositie van de Republiek was verzwakt en de landbouwprijzen begonnen te dalen. Een directe slag op de samenleving werd door de Fransen in het Rampjaar 1672 toegebracht. Over de gevolgen voor de landbouw in deze regio, komen we in de literatuur weinig tegen.[22] Het platteland was kwetsbaar, doordat hier in 1651, 1670 en 1672 overstromingen hadden plaatsgevonden. Uit stukken in het polderarchief komt naar voren dat het Rampjaar voor de economie van zowel het platteland als de steden ruïneus was.[23] Door de herhaaldelijke betrokkenheid

[19] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 103-104, 121-123, 236-238.
[20] Slicher van Bath, et al. (red.) (1970) *Geschiedenis van Overijssel*, 67, 155, 161-162; Berkenvelder (2005) *Stedelijk burgerrecht*, 64.
[21] Vries, de; Woude, van der (1995/2005) *Nederland 1500-1815*, p. 76, 255, 773-776; Engelen van der Veen, van; Kuile, ter; Schuiling (reds) (1931) *Overijssel*, 95. Hoe de vraag naar armen en ziekenzorg precies ontwikkelde, valt lastig te achterhalen omdat hiervan niet altijd een (volledige) registratie bestond: Wijngaarden, van (2000) *Zorg voor de kost*, 84-87.
[22] Vries, de; Woude, van der (1995/2005) *Nederland 1500-1815*, 256-258; Slicher van Bath (1957) *Een samenleving onder spanning*, 240. Bieleman (2008) *Boeren in Nederland*.
[23] HCO, AM inv. nr. 5741, Stukken betreffende de administratie van de bewaarder Hendrik Cattenbelt van de inning en vordering op last van bezettende Keulse en Munsterse troepen van de contributie of brandschatting over de periode 1672-1674 in Mastenbroek, 1672 - 1682. Zie verder hoofdstuk 7.

van de Republiek in oorlogen, bleef de belastingdruk op het platteland hoog. Rond de eeuwwisseling zullen de meeste ingelanden door de landbouwcrisis weinig voordeel meer uit het landbezit hebben gehad.

De stormvloeden van januari en februari 1651 waren ingrijpend.[24] Hoeveel land er toen verloren ging, is echter niet duidelijk. Blijkens het register uit 1651 was het totale oppervlak aan belastbaar land afgenomen van 6383 morgen in 1591 tot 4817 morgen in 1651. De halvering van het bezit onder de particulieren kan echter niet door de overstromingen worden verklaard, al werden er later geabandonneerde stukken dijk gemeld.[25] Een belangrijk deel van de afname moet worden toegeschreven aan een registratieprobleem van de bewaarder. Hij nam een register uit 1530 als uitgangspunt om het landbezit in 1651 te inventariseren. Dit tijdsinterval was veel te groot, blijkens de incomplete matching van percelen met particuliere eigenaren (zie toelichting bijlage B-4). De feiten dat het landverlies van de instellingen en de overheden tezamen niet meer dan 107 morgen bedroeg en dat de overdracht van religieuze goederen op de stadsbesturen goed kon worden getraceerd, wijzen eveneens in deze richting. In het volgende steekjaar, 1725, bedroeg het totaal belastbare land overigens weer op 6695 morgen (zie bijlage B-2).

Over wat in de eerste helft van de achttiende eeuw de gevolgen van de runderpest-epidemieën waren, is weinig bekend.[26] Aangezien zich na 1651 herhaaldelijk dijkbreuken voordeden, is het waarschijnlijk dat ook Mastenbroek verstrikt raakte in een ongunstige wisselwerking tussen ecologische en economische problemen.[27] Evengoed was het belastbaar grondbezit van particulieren omstreeks 1725 toegenomen. Welke particulieren van de toename profiteerden, valt niet te achterhalen omdat enkel het morgenregister van 1725 gegevens over de woonplaatsen van grondeigenaren bevat. Van al het particuliere bezit behoorde dat jaar 41% van de oppervlakte aan de stedelingen toe en 59% aan de rurale grondeigenaren. Naar aantal eigenaren lag de verhouding iets meer naar het midden. Van de 550 eigenaren waren er 260 stedeling (47%) en 290 inwoners van het platteland en de dorpen (53%). Van de stedelingen woonden er 26 in Hasselt, 98 in Kampen en 127 in Zwolle. De getallen komen erop neer dat het merendeel van het land in handen was van relatief groter aantal rurale grondeigenaren. Ten aanzien van de verhouding tussen ruraal en stedelijk grondbezit in Mastenbroek geldt, net als in Bunschoten, de kanttekening dat er een grijs gebied bestond: in dorpen konden renteniers zitten en in de steden boeren. In de casestudie van Bunschoten werd dit grijze gebied voor halverwege de zestiende eeuw op

[24] Deze hadden zich voorgedaan op 24 januari en wederom in februari (de Sint Pietersvloed). Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 206-207.
[25] HCO, AM inv. nr. 5756, niet gepagineerd, na de grondbezitsinventarisatie volgt een aantal afschriften van stukken, aldaar november-december 1651 en september 1652.
[26] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 355; Slicher van Bath (1957) *Een samenleving onder spanning*, 505; Plakkaten over de runderpest, uitgegeven door de Staten van Overijssel, wijzen erop dat ook deze provincie, en dus ongetwijfeld ook Mastenbroek, door deze epidemieën werd getroffen. Slicher van Bath et al (1970) *Geschiedenis van Overijssel*, 159.
[27] Sundberg (2015) *Floods, Worms, and Cattle Plague*.

20% geschat. Nemen we echter de percentages van de stedelijke institutionele en particuliere eigenaren samen, dan komen we toch op een meerderheid aan stedelijk grondbezit uit met een aandeel van 58%. Van dit stedelijk grondbezit mag worden aangenomen dat zeker 80% (exclusief het grijze gebied) werd verpacht.

Hoe de toename van het particuliere grondbezit in 1725 zich tot het overheidsbezit verhield, is onduidelijk. In dit register ontbrak namelijk het grondbezit van Kampen en het rentambt van Salland, wat niet samenhing met landverlies maar met de administratieve handelswijze van de ontvanger.[28] In 1725 bezaten de particulieren tezamen 5531 morgen land (bijlage 4, tabel B4-1). Omdat de bezitsgegevens uit 1651 onzeker zijn, kunnen we dit totaal beter vergelijken met het steekjaar 1591 toen de particulieren tezamen 4082 morgen bezaten. Dit kan betekenen dat het bezit van de particulieren sinds eind zestiende eeuw met 1500 morgen was toegenomen. Een deel kon het resultaat zijn van landverbetering, afgaande op het toegenomen totaaloppervlak. Echter een ander deel kon zijn onttrokken aan het grondbezit van de stad Kampen. Onder de Kampenaren werd namelijk van elf grondeigenaren speciaal gemeld dat zij burgemeester van de stad waren. Met name burgemeester Roelinck viel op met 69 morgen. Dit was de burgemeester die als ontvanger alle belastingen van Mastenbroek inde. Het morgenregister was onderdeel van zijn administratie. Uit de bezitssituatie in Kampen kan niet met zekerheid een conclusie worden getrokken. Het feit dat het stedelijk grondbezit voor en na 1725 niet erg verschilde, suggereert dat Roelinck om de een of andere reden besloten had het Kamper grondbezit niet in de boeken op te nemen. Bovendien is het opmerkelijk dat in 1775 de particulieren tezamen weer een landoppervlak bezaten van 4350 morgen, ongeveer 270 morgen meer dan in 1591. Dit roept de vraag op of het land van Kampen om een bepaalde reden in 1725 kon zijn overgezet op leden van het stadsbestuur. In het volgende hoofdstuk komen de morgenregisters van deze ontvanger, burgemeester Roelinck, nog nader aan de orde.

>> { Tabel 6-1. Indeling van aantal particuliere eigenaren naar grootte van hun bezit in percentages. }

Bezien we de particuliere grondeigenaren over de hele periode, dan wijst de ontwikkeling op bezitsfragmentatie. Tot en met de zeventiende eeuw schommelde hun aantal rond de 325, maar in de eerste decennia van de achttiende eeuw nam hun aantal toe tot 550 eigenaren, al nam dat in 1775 weer enigszins af tot 494. Wordt de spreiding van het bezit onder particulieren bekeken, dan speelde de fragmentatie zich met name af in de categorie van kleine tot middelgrote grondbezitters. In tabel 6-1 zijn de particuliere grondeigenaren in vier categorieën ingedeeld: met minder dan vijf morgen, vijf tot 25 morgen, 25 tot 45 mor-

[28] Van het overheidsbezit was 1145 morgen geregistreerd, wat veel minder was dan de 2018 morgen die de overheden in 1651 zouden hebben.

gen, en de overigen tot 100 morgen. Tussen 1390 en 1591 nam het aantal kleine grondbezitters af ten gunste van de tweede categorie. Hieruit wordt afgeleid dat in de periode tot en met de zestiende eeuw de agrarische sector in Mastenbroek een zekere groei kende. Het aantal grotere grondbezitters in de derde en vierde categorie bleef klein. In de zestiende eeuw bestond de top uit de families Wolffsen (101 morgen in 1530), Van Ittersum (75 morgen in 1530), en Mullers-van Haerst (68 in 1530 en 96 morgen in 1591). In het jaar 1651 was van de meeste eigenaren niet al het land geregistreerd, waardoor over het aandeel van grootgrondbezitters weinig kan worden gezegd. In de achttiende eeuw vallen andere familiegoederen op, zoals van de convooimeester (belastinginner) Golts (van 53 in 1725 naar 112 morgens in 1775) uit Zwolle, Hendrick Hendricksen uit Mastenbroek, Burgemeester Rijssen (Zwolle) en de heren Knuth (van 83 naar ruim 90 morgens) en Bols (van 46 naar 89 morgens in 1775) uit Kampen. Hieruit blijkt weer hoe groot de belangen van de grondeigenaren uit Kampen en Zwolle waren en dat de afname van land in 1775 gepaard ging met een voortschrijdende bezitsconcentratie onder een klein aantal rijke families die al begin achttiende eeuw het meeste land bezaten. Van een bezitsconcentratie onder rurale grondeigenaren leek geen sprake.

>> { Tabel 6-2, Ontwikkeling van het aantal geregistreerde percelen land. }

Dat het land onder meer eigenaren werd gedeeld, kan op nog twee andere manieren worden geïllustreerd. De eerste is de verhouding tussen het gemiddelde grondbezit en de mediaanwaarde, het maximale bezit bij de helft van ingelanden met het minste land (zie voor meer uitleg bijlage B-4, tabel B4-3). In de hele periode was de mediaan lager dan het gemiddelde bezit, wat wil zeggen dat er een ongelijke grondbezitsverdeling met een meerderheid aan kleine grondbezitters bestond. De tweede is dat in de achttiende eeuw veel percelen werden opgesplitst in kleinere percelen. In 1651 waren er 890 percelen geteld, maar in 1725 liep dit aantal op naar 1496 percelen, zie tabel 6-2. De grote aantallen kleinere percelen wijzen op nog een andere ontwikkeling: de toenemende druk op de grondmarkt. De Overijsselaars gaven hardnekkig voorkeur aan het beleggen in land.[29] Veel welgestelde investeerders konden hun bezit enkel vermeerderen door het bijeensprokkelen van kleine stukjes land. Bovendien deden zij hun land niet makkelijk van de hand. De fixatie op grondbeleggingen hing deels samen met de beschikbaarheid van een kapitaalmarkt. Holland was ver weg. In Overijssel zelf waren de mogelijkheden om kapitaal te genereren uit groothandel en nijverheid beperkt, terwijl de provinciale overheid door lage belastinginkomsten over onvoldoende kredietwaardigheid geschikte om de Overijsselaars

[29] Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 200.

te doen beleggen in gewestelijke overheidsobligaties.[30] Door al deze factoren nam de vraag naar grond niet af.

6.2.3 De pachtboeren

Wanneer een boer veel land bezat, dan kon hij in principe worden gekozen als bestuurder in het waterschap. Bezat hij geen land, dan was er letterlijk en figuurlijk geen grond voor een positie in het bestuur. Een bijzondere categorie vormden de pachtboeren. Pachters kunnen worden ingedeeld naar grondgebruikers met en zonder eigen land. In beide gevallen zullen zij zich hebben beziggehouden met ossenweiderij. Uit de morgenregisters van 1591 en 1651 komt een beeld naar voren van de rol die pachtboeren in het waterbeheer speelden. Bij veel namen staat genoteerd wie onderhoudswerkzaamheden namens de grondeigenaar uitvoerde. Een steekproef wijst uit dat onder de pachters boeren zaten die zelf ook grond bezaten.

In het morgenregister van 1591 hield de bewaarder vier jaar lang bij wie het onderhoud aan de dijk of een wetering uitvoerde. Daardoor kunnen we iets te weten komen over de pachtrelaties. De institutionele beleggers en grotere grondbezitters zorgden ervoor dat zij een duurzame relatie met hun pachters onderhielden. Dit was in het voordeel van beide partijen. Volgen we de eigenaren per blok in het register van 1591, dan zien we dat aangrenzende percelen van een zestal grondeigenaren verhuurd aan een enkele pachter of aan een koppel van twee pachters. Het landbouwareaal van de pachtboer kon zodoende groter zijn dan wat een individuele grondeigenaar aan land bezat. Uit de jaren 1591-1594 valt af te leiden dat ossenweiders korte-termijncontracten afsloten. Dit was sinds de late middeleeuwen een gebruikelijke gang van zaken in de commerciële veeteelt in de polder- en rivierengebieden. Voor hun vetweiderij, waarbij de runderen tijdelijk in de polder verbleven, noch voor hooibouw was een permanente pacht of grondbezit voordelig. Volgens Van Bavel waren bij korte-termijnpachten grootgrondbezitters en grote pachtboeren elkaars tegenspelers. Bij het veilen van pachtcontracten konden de landheren hun land aan de hoogste bieder verhuren.[31] Stond er echter tegenover de grote pachtboeren een keur aan kleinere grondbezitters, dan is het nog maar de vraag of de grondeigenaar het op de grondmarkt voor het zeggen had.

[30] Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 200-201. Deze verklaringen zijn consistent met de verklaringen die Van Zanden geeft voor de ontwikkelingen in de grondbezitsverhoudingen in de rest van Overijssel tussen 1750 en 1830: Zanden, van (1984) 'De opkomst van een eigenerfde boerenklasse', 117-118.
[31] Bavel, van (2010) *Manors and Markets*, 243-246; Bavel, van (2008) '*The organization and rise of land and lease markets*', m.n. 33.

6.2.4 Andere belanghebbenden

Ingezetenen die niet aan het polderbestuur deelnamen maar wel belangen hadden in de polder, waren de landloze pachters en dagloners die betrokken waren in het agrarisch bedrijf en personen die andere bronnen van inkomsten hadden, zoals handel, nijverheid, visserij of scheepvaart. Er waren dagloners die voor het waterschap werkten. Bij grote herstelwerkzaamheden aan dijken werden loonwerkers geronseld en begeleid door de dijkgraaf of aannemers en betaald door het polderbestuur.[32] Met name in Grafhorst bestond een groot aanbod van dagloners. In de achttiende eeuw vonden velen van hen werk in de commerciële turfwinning.[33] Het waterschap bood voorts inkomsten aan leveranciers van allerlei materialen zoals touw, pek of teer, en ijzerwerk.[34] Timmerlieden en aannemers konden er grote bedragen verdienen. De houthandel had aan het polderbestuur een belangrijke afnemer en evenzo de wijnkopers en herbergiers.[35]

Landloze polderbewoners of kleine grondbezitters hadden op andere manieren belangen in de polder. Zij visten in de polderwateren, vingen eenden en lieten op gemene stukken land hun varkens scharrelen. Deze activiteiten stond het polderbestuur toe, mits de gebruikers de wateren bij de sluizen of de grasbedekking op de dijken ongemoeid lieten. Overtreders konden rekenen op een boete van de dijkgraaf.[36] Ganzen stonden regelmatig op het menu van de Mastenbroekers wanneer de populatiegroei van deze beesten overlast begon te geven tot schade van de weilanden. [37]

Tussenconclusie

Sinds de verdeling van Mastenbroek in 1364 bestond er een diversiteit aan ingelanden met een uiteenlopend grondbezit, waaronder de bisschop, de steden en dorpen, particulieren en instellingen. Eind vijftiende en begin zestiende eeuw diende zich een nieuwe belangengroep aan: de kloosters en conventen. Doordat in deze periode extra land in cultuur werd gebracht, ging de opkomst van religieus grondbezit niet ten koste van andere belangengroepen. Aangetoond is dat het religieuze bezit na de Opstand en begin zeventiende eeuw

[32] In de jaarrekeningen staan betalingen vermeld van daglonen aan groepjes van circa 10 personen zo vroeg als in 1552-54 (HCO, AM inv. nr. 5611). In de 18e eeuw zijn de lijsten een stuk langer. Maar er waren ook jaren waarin het bestuur de werving van loonwerkers overliet aan aannemers, in dat geval manifesteren de loonwerkers zich minder in de rekeningen. HCO, AM inv. nr. 5612-5620, jaarrekeningen, passim. Zie ook inv. nr. 5608, resol. 1 maart 1670 en inv. nr. 5750 'Retroacta omtrent het beslaen der waden in de Mastebroeker dyken', aantekeningen door secretaris Johan Hendrik Tobias en verzamelde stukken over de periode 1670-1777 met betrekking tot Mastenbroek, [ca. 1779]. De huisluiden namen ook werk aan als het uitgraven van weteringen: HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 7 juni 1614, 26 juni 1610, 9 april 1611, inv. nr. 5608, resol. 26 juni 1660.

[33] In Mastenbroek werd al in de 15e eeuw turf gewonnen in Oosterholt, nabij Grafhorst. Blijkens de Kamper regesten was het de inwoners toegestaan om turf voor eigen gebruik te graven, maar er werd ook turf illegaal geëxporteerd naar Holland. Register van Charters en Bescheiden Oud Archief Kampen (1881) deel 1 (1251-1496), p. 191, nr. 602, 1451; p. 301, nr. 946, 1490; p. 313, nr. 982, 1492.

[34] HCO, AM inv. nr. 5612-5620, jaarrekeningen, passim.

[35] HCO, AM inv. nr. 5615, jaarrekeningen 1704 tot 1709.

[36] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 7 september 1595, 9 maart 1613.

[37] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 7 juni 1614.

werd overgenomen door de steden. Dit leverde Kampen en Zwolle extra inkomsten op, onder andere ten behoeve van de armenzorg.

In de loop van de achttiende eeuw bedroeg het totale stedelijke grondbezit meer dan de helft, in 1725 was dit 58%. Het particuliere grondeigendom onder de stedelingen was echter minder dan dat van de rurale particulieren. In hetzelfde jaar deed zich in Kampen een bezitsverschuiving voor tussen de stedelijke overheid en particulieren uit met name de bestuurselite. Een andere ontwikkeling was dat het aantal kleine percelen in de achttiende eeuw sterk toenam. Deels wijst dit op een bezitsfragmentatie. Echter een grote groep kleine grondbezitters bestond al sinds de zeventiende eeuw. Omdat het eigendom van grootgrondbezitters uit tal van kleine percelen bestond, wordt geconcludeerd dat er een grote druk op de grondmarkt in Mastenbroek bestond. De oriëntatie op grondinvesteringen kwam ook elders in Overijssel voor, omdat er in deze provincie weinig alternatieven waren voor het beleggen van kapitaal. Meer onderzoek kan de moeite waard zijn om vast te stellen in hoeverre de situatie op de grondmarkt een bedrijfsconcentratie onder veeboeren in de weg stond. Op basis van gegevens uit de zestiende eeuw wordt tenslotte nog geconcludeerd dat de pachtboeren belangen hadden in de commerciële ossenweiderij en een bijdrage leverden aan het waterbeheer, zonder dat zij direct werden vertegenwoordigd.

6.3 Ontwikkelingen in het waterbeheer

Enig inzicht in de structuur waarlangs de diverse taken in het waterbeheer waren geordend, is van belang om veranderingen in de representatie en besluitvormingsprocessen te kunnen interpreteren. In herinnering wordt gebracht dat Mastenbroek door een lange ringdijk werd omgeven, die door de hoefslagplichtige ingelanden werd onderhouden. Daarbinnen mat de polder 8600 hectare. Voor de afwatering waren goed onderhouden weteringen en sloten nodig, kostbare uitwateringsluizen en poldermolens.

6.3.1 Taakverdeling naar functies

Een kerntaak van het polderbestuur was het uitgeven en afdwingen van reglementen en beslissingen nemen over alle waterstaatskwesties. Daarom namen de bestuurders deel aan de schouw en andere inspecties, keurden zij de begrotingen van de bestedingen op basis waarvan het poldertarief werd bepaald en hielden zij toezicht op het financiële beheer. Voor het uitvoerende beheer van de waterstaat, de administratie en de boekhouding werd een *bewaarder* ingehuurd. Deze functionaris nam geen deel aan de besluitvorming in het bestuur. Zijn werkzaamheden waren onder meer het oproepen van bijstandsplichtigen bij noodsituaties en herstelwerkzaamheden, contracten sluiten met aannemers, loonwerkers inhuren, de inning van poldergelden regelen, betalingen doen, de boekhouding voeren en de jaarrekeningen opstellen die hij moest verantwoorden aan het polderbestuur. Kortom, de

bewaarder was de algemene zaakwaarnemer van de polder.[38] Er waren geen secretarissen in dienst. Het secretariële werk, waaronder het kopiëren van stukken een goede bijverdienste was, werd voornamelijk uitbesteed aan de secretarissen van Kampen en Zwolle. De secretarissen van Hasselt en Genemuiden, die eveneens administratieve taken uitvoerden met betrekking tot hun eigen regio, kregen voor hun inspanningen pas na 1660 een vergoeding.[39] De dijkgraaf viel onder het gezag van het polderbestuur. Dit spreekt onder andere uit een taakinstructie die het polderbestuur in 1630 opstelde.[40] Het polderbestuur pleegde met hem regelmatig overleg over de technische uitvoering van waterstaatswerken. De blokgraven, die toezicht op de afwatering hielden, vielen op hun beurt onder toezicht van het dijkbestuur.

6.3.2 De organisatie van het waterbeheer

Hoe het waterbeheer werd georganiseerd, laat zich als volgt schetsen. Voor de aanleg en het onderhoud van sluizen en molens werden altijd vakmensen ingehuurd.[41] De dijken bestonden veelal uit aarden wallen, die in stand werden gehouden door graafwerkzaamheden, veelal uitgevoerd door de dijkplichtigen. Er waren ook stukken schaardijk, die met planken en palen werden gestut.[42] Het dijkrecht bepaalde dat de dijkplichtigen het materiaal zelf moesten bekostigen. Voor degenen die verantwoordelijk waren voor moeilijke dijkstukken kon de onderhoudsplicht een zware wissel trekken op de inkomsten. Desondanks werden de dijken eind achttiende eeuw nog steeds voornamelijk door de verhoefslaagde onderhoudsplichtigen verzorgd. De volledige gemeenmaking van de dijken, waarbij ingelanden enkel nog in geld bijdroegen en het bestuur voor alle werkzaamheden zorgde, zou niet eerder plaatsvinden dan 1810.[43] Wel besteedde het polder-

[38] In Noord- en Zuid-Holland en Utrecht waren de taken in het waterbeheer op een vergelijkbare wijze verdeeld. Naast de dijkgraaf en heemraden werd een functionaris aangewezen voor het algehele, vooral administratieve en financiële beheer. De bevoegdheden, de nadere invulling van het takenpakket en de bestuurlijke inkadering van zulke 'waarslieden' varieerden per regio. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 458. Onder waarslieden werd over het algemeen verstaan: mannen die 'gewaard' of gemachtigd waren om de belangen van hun dorp, ambacht of waterschap, of gemene land te behartigen. In Holland werden zulke functionarissen ook wel ambachtsbewaarders genoemd. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 1712. De bewaarder van Mastenbroek was belast met het beheer van het waterschap.
[39] HCO, AM inv. nr. 5738, Stukken betreffende de samenstelling van het college van Gecommitteerden van steden en vroeden van Mastenbroek, 1538 - 1787. In een stuk van mei 1660 dienden de gecommitteerden (gedeputeerden) van Hasselt en Genemuiden een voorstel in om ook de secretarissen van hun steden een vergoeding van 6 gulden te betalen; zij deden immers ook diverse taken voor Mastenbroek. Blijkens de jaarrekeningen werd dit verzoek per 1663 ingewilligd. In dezelfde tijd kregen de secretarissen van Kampen en Zwolle 8 gulden per jaar. HCO, AM inv. nr. 5614, jaarrekening 1663.
[40] Hierin werden bepalingen opgenomen voor het inlassen van extra schouwdagen en vergoedingen. Ook moest de dijkgraaf middels een eed aan de Steden en Vroeden beloven om niemand door de vingers te zien als een dijk of wetering niet behoorlijk was onderhouden of gerepareerd. HCO, AM inv. nr. 5740, Instructie voor de dijkgraaf van Mastenbroek, 1630.
[41] Voor het Venerietzijl werd een contract gesloten met een Kamper timmerman op 1 augustus 1559: *Register van Charters en Bescheiden Oud Archief Kampen* (1881), deel 5 (1300-1610), nr. 927, p. 276. Een voorbeeld van aanbesteding ten behoeve van sluizen en bruggen: HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 6 mei 1591.
[42] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 23 augustus 1625, inv. nr. 5619, jaarrekening 1740: paalwerk aan de schaardijk bij Veneriet.
[43] Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 197.

bestuur gedurende de zeventiende en achttiende eeuw regelmatig dijkwerk uit, deels ter coördinatie, deels ter reparatie van stukken gemene dijk. Bij grote dijkverbeterings-projecten waren grote aantallen dijkwerkers nodig. Het bestuur huurde daarom, in aanvulling op de lokale loonwerkers, arbeidskrachten van elders in, zoals uit Gorcum, Amsterdam, Hoorn, Edam en Enkhuizen.[44] In de loop der tijd nam de uitbesteding toe. Naarmate de kusten en oevers verder erodeerden, moesten de aarden dijken vervangen worden door kostbare houten kunstwerken. Hout had echter een relatief korte levensduur en moest periodiek worden vervangen. In de zeventiende eeuw werd nog uitbesteed aan meerdere timmermansbedrijfjes, maar in de achttiende eeuw sloot de bewaarder contracten af met enkele grote aannemers aan wie hij het werven van loonwerkers overliet. Dit beviel hem blijkbaar niet, want na 1775 hield hij de betaling van arbeidskrachten weer zelf bij.[45]

Als er door noodweer een gat – in het Sallands: een *wade* – in de dijk was geslagen, werd de hoefslagplicht op twee manieren aangevuld. Naar dijkrecht konden in principe alle ingelanden en huislieden worden verplicht om naar de dijk te komen en met schop en kruiwagens bijstand te verlenen.[46] Naast de algemene omslag werd een extra uitzetting gedaan om het dijkherstel te financieren. Hiervoor werd een eenmalige *wadekas* ingesteld, waaruit aannemers werden betaald en ontvangen leningen werden afgelost. Degenen die hieraan bijdroegen werden *wadeplichtigen* genoemd.[47] De getroffen dijkplichtigen werden van de wadeplicht vrijgesteld. Zij waren immers degenen die bijstand nodig hadden. Hoe de wadekas werd begroot, hing af van van de schade en het aantal dijkplichtigen dat schade had geleden. Bijvoorbeeld na een overstroming in 1661 werd de algemene omslag begroot op 16 stuivers per morgen over het hele polderoppervlak, dat op 6550 morgen werd gesteld. Deze omslag werd door alle ingelanden betaald. Voor de wadekas werd 4 stuivers per morgen over 5000 morgen geheven. Dit was het landoppervlak, exclusief het land van gedupeerde dijkplichtigen.[48] Voor de ingelanden zonder dijkschade kwam dit in totaal op één gulden ofwel 20 stuivers per morgen, een tarief dat in normale jaren vaker werd geheven. De regeling met de wadekas betrof niet zozeer een extra geldelijke bijstand, maar een korting voor de getroffen dijkplichtigen en de reservering van een bedrag voor het dijkherstel. Dit kon niet anders, want het achterland bestond uit poldergenoten die even-

[44] In de jaarrekening van 1628 werd een post opgevoerd van het laten drukken van ronselbiljetten en die te laten 'afficheren' in Amsterdam, Hoorn, Edam, Enkhuizen, Gorcum, Deventer, Kampen, Zwolle, Hasselt en Genemuiden. HCO, AM inv. nr. 5612, jaarrekening 1628, inv. nr. 5750, 'retroacta omtrent het beslaan der waden in de mastebroeker dijken.', 24 november 1756. Het inhuren van grote aantallen dijkwerkers vanuit de wijde omgeving van een waterschap, bestond al veel langer. Voor werkzaamheden aan de Spaardammerdijk in Holland werden tussen 1510 en 1515 honderden loonwerkers ingehuurd. Hun aantallen varieerden van ongeveer 400 tot ruim 800 man. Dam, van (2001) 'Digging for a dike. Holland's labour market ca. 1510'.

[45] Een ontwikkeling naar grote uitbestedingen aan aannemers, zie onder andere de jaarrekeningen uit 1733, 1740, en 1773. Een kentering naar eigenhandige loonbetalingen aan arbeiders, zie jaarrekening 1775 en de volgende jaren. HCO, AM inv. nr. 5619 en 5620.

[46] Deze regeling had een permanent karakter. Voorbeelden: HCO, AM inv. nr. 5750, 22 maart 1754 en 24 november 1756.

[47] Vgl. Augustyn (1992) *Zeespiegelrijzing, transgressiefasen*, 532-535; zie ook hoofdstuk 5.

[48] HCO, AM inv. nr. 5608, 25 mei 1661.

goed onderhoudsplichtig waren. Wanneer de gevolgen van de dijkbreuk te overzien waren, dan betrof het wadegeld dus een verschuiving in het bestaande budget en een opsplitsing in het omslagtarief.[49] Was de schade groot, dan viel het wadegeld hoger uit en vormde het een reële extra omslag naast de reguliere omslag.[50]

>> { Figuur 6-2. Inkomsten uit polderomslagen. }

6.3.3 Inkomsten

Omdat veel conflicten samenhingen met het financiële beleid en de mogelijkheden of onmogelijkheden tot het verkrijgen van inkomsten en het doen van uitgaven, belichten we het reilen en zeilen in het waterbeheer opnieuw, maar nu langs de gegevens die hierover uit de jaarrekeningen zijn verzameld. De inkomsten van de polder bestonden voornamelijk uit poldergelden, ook omslaggelden genoemd. De totaalopbrengsten, weergegeven in figuur 6-2, werden dus bepaald door de tarieven van de poldergelden.[51] Na 1756 werden de inkomsten aangevuld met de pachtopbrengsten uit de weiden langs de dijken, stegen en wegen van de polder die tot 1742 in de kas van de dijkgraaf vloeiden.[52] Het poldergeld was bestemd voor het waterbeheer en de bestuurskosten. Voor grote uitgaven aan sluizen en molens werden soms aparte omslagen geheven. De wadekas werd, blijkens de jaarrekeningen, tussen 1605 en 1617 negen maal opgevoerd. Andere jaren met wadekassen waren 1627-1628, 1670-1671 en van 1702 tot 1709. Daarna werd geen wadekas meer vermeld. Van twee overstromingen (1775, 1776) is bekend dat de financiering buiten de jaarboeken werd afgewikkeld, omdat deze afkomstig was uit subsidies van de Staten van Overijssel. Deze overstromingen worden nog in het volgende hoofdstuk besproken. Aanvankelijk werden de inkomsten en uitgaven in de Overijsselse goudgulden gerekend, die een waarde had van 28 stuivers. In 1643 verving een nieuwe bewaarder de rekenmunt met de carolus gulden ter waarde van 20 stuivers.[53] Voor de bespreking van de financiële ontwikkelingen zijn de bedragen van voor 1643 naar de carolus gulden vertaald. Een andere wijziging trad wat eerder in. Tot 1638 gaven de bewaarders naast de begrote inkomsten uit de omslag nog het reële geïnde bedrag op, maar daarna enkel nog het begrote bedrag. Evengoed kan informatie over de reële inkomsten in de meeste gevallen worden afgeleid uit andere gegevens in de jaarrekening of uit opmerkingen in de resoluties.

[49] HCO, AM inv. nr. 5602, 7 juli 1589, 26 mei 1596, 5 juni 1612, 7 oktober 1636.
[50] HCO, AM inv. nr. 5602, 21 juni 1615, 11 oktober 1625.
[51] HCO, AM inv. nr. 5612-5620, jaarrekeningen van Mastenbroek. Het gaat om een ononderbroken reeks, waarin enkel de jaren 1619 en 1620 ontbreken.
[52] Hoewel de pachtgelden zich pas in de jaarrekeningen per 1756 manifesteren, blijkt dat de dijkgraaf deze na 1742 niet meer inde. In plaats daarvan ontving hij van het polderbestuur een jaarlijkse vergoeding van 175 gulden 'voor het missen van de weiden langs de dijken, stegen en wegen'. Per 29 april 1757 werd een resolutie vastgelegd, waarin het polderbestuur besloot deze weilanden voor hooibouw te verhuren voor een verdubbelde pachtprijs (388 gulden), HCO, AM inv. nr. 5619.
[53] Gelder, van (1965, 2002) *De Nederlandse munten*, 111-112, 286.

Tot 1663 vertonen de jaarlijkse inkomsten (figuur 6-2) een grillig patroon. Hieruit spreekt een projectmatig inkomensbeleid van het polderbestuur. Dit suggereert dat in de eerste helft van de zeventiende eeuw de stem van de achterban meetelde en dat het bestuur tegemoet kwam aan verschillende meningen en belangen.[54] Daarvan was er één dat er helemaal geen poldergeld werd opgehaald, zoals tot 1628 vier maal het geval was.[55] Er waren ook veel jaren waarin het poldergeldtarief werd laaggehouden, met als consequentie dat bij de introductie van nieuwe waterstaatswerken ingrijpende tariefverhogingen moesten worden ingevoerd. In dit opzicht is het molenproject in 1634 een markant voorbeeld (figuur 6-2). Afgezien van acute kosten aan dijkbreuken, was een andere aanleiding tot tariefverhoging de noodzaak om op korte termijn leningen af te lossen.[56]

Na 1663 vertonen de opbrengsten uit de poldergelden een regelmatiger patroon. Er waren periodes waarin het bestuur een tarief van één gulden per morgen hanteerde, wat neerkwam op een jaarinkomen van 6550 carolus gulden. Maar in de meeste jaren werd niet meer dan tien tot vijftien stuivers per morgen geheven. De tarieven werden niet alleen verlaagd in economisch slechte tijden, zoals de laatste decennia van de zeventiende eeuw en de eerste veertig jaren van de achttiende eeuw, maar ook in de periode daarna, waarvan bekend is dat dit toch betere tijden waren. Op basis hiervan, wordt geconcludeerd dat het beleid van het polderbestuur zich kenmerkte door een streven naar lage heffingen, zodra dit enigszins mogelijk was.

>> { Figuur 6-3. Uitgaven van het polderbestuur (materiaal, arbeidsloon, bestuur en beheer in Carolus gulden). }

6.3.4 Uitgaven

Bekijken we de uitgaven (figuur 6-3), dan tekent zich een patroon af waarin bestedingen aan regulier onderhoud en het bestuursapparaat werden afgewisseld met grote uitgaven aan projecten.[57] De rentelasten laten we in dit geval buiten beschouwing. Aan de pieken in de curve kunnen incidenten van stormvloeden met daaruit volgende kosten aan dijkherstel en de aanleg van inlaagdijken worden herkend. Voorbeelden zijn 1610, 1634-1636, 1651, 1661 en 1663, 1670-1672, 1740, 1753-1755 en 1782-1783.[58] De uitgaven voor de overstromingen in 1775 en 1776 vallen hier, zoals gezegd, buiten.

---

[54] HCO, AM inv. nr. 5602, 16 augustus 1609, 2 april en 26 juni 1610, 7 juni 1614; inv. nr. 5608, 26 juni 1660, 5 mei 1663.
[55] De ontbrekende jaarrekeningen van 1619 en 1620 niet meegerekend.
[56] Verlaagd ten opzichte van een tarief dat min of meer als standaard gold: één gulden per morgen. Dit leverde Mastenbroek een jaarlijks inkomen op van ongeveer 6583 carolus gulden. Verhoging ten opzichte van één gulden per morgen: van 1635 tot 1642, toen werd jaarlijks tussen de 9800 en 13000 carolus gulden opgehaald. Daarnaast was in 1634 een bedrag van 20.000 goudgulden (28.000 carolus gulden) geleend. HCO, AM inv. nr. 5613, jaarrekeningen 1634-1642.
[57] HCO, AM inv. nr. 5612-5620, jaarrekeningen van Mastenbroek.
[58] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 2 april - 14 augustus 1610 en inv. nr. 5612, jaarrekening 1610. De Vuilvoetswade, waarvoor een nieuwe inlaagdijk nodig was: inv. nr. 5602, resol. 11 augustus 1625 (in jaarrekening een

De jaarrekeningen van 1610 en 1670 illustreren hoe het reguliere onderhoud en herstellingsprojecten aan de dijken verliepen. De grondslag van het beheer was het onderhoud onder een hoefslagstelsel (zie hoofdstuk 5). Hiermee hoopte het polderbestuur de lasten binnen de perken te houden. Voor het meerdere en specialistische werk werden aannemers ingehuurd. De materiaalkosten aan planken en palen kwamen veelal ten laste van de betrokken hoefslagplichtigen.[59] Was na een dijkbreuk de schade groot, dan werden de huislieden uit de nabije omgeving opgeroepen. Om het overige werk aan dijkreparaties en -verbeteringen te financieren, leende het bestuur grote bedragen. Daarvan drukten de rentelasten en aflossingen nog jarenlang op het budget, omdat die eveneens moesten worden bekostigd uit de poldergelden. Dit kon tot nijpende situaties leiden als er al grote uitgaven waren gedaan voor bepaalde waterstaatsprojecten. Dit was bijvoorbeeld het geval toen er dijken doorbraken ten tijde van grote werkzaamheden aan de weteringen en de aanleg van nieuwe bruggen in 1662-1663.[60]

De werkzaamheden aan dijken moesten altijd op korte termijn worden aangevangen en gerealiseerd. Voor de aanleg of verbetering van uitwateringssluizen werd daarentegen veel tijd uitgetrokken. Dit soort projecten konden worden voorbereid en begroot, waarbij de kosten over een aantal omslagjaren werden doorgerrekend. Een voorbeeld is de bouw van een nieuwe uitwateringssluis in de zeedijk bij Veneriet. Hiervoor werd in april 1618 een plan van aanbesteding opgesteld. Zeven maanden later kwam de sluis weer op de agenda met de vraag of die in hout of steen moest worden gebouwd. Het bestuur besloot tot een stenen sluis. In augustus het jaar daarop werd voor de Venerietzijl een extra omslag berekend. In 1620 was de sluis gereed en werd hiervoor nogmaals een extra omslag van 15 stuivers uitgezet.[61] Een duurder jaar was 1628, omdat het polderbestuur meer investeringen tegelijk deed, namelijk in de aanleg van een uitwateringssluis en een dijkverzwaring bij Hasselt.[62] Andere sluizen die herhaaldelijk een kostenpost vormden waren de Rademakerzijl nabij Zwolle en de sluis bij Genemuiden.[63] Terugkerende onderhoudslasten aan sluizen betroffen onder andere het regelmatig vervangen van hang- en sluitwerk en het uitbaggeren van zand uit de voorgangen.[64]

---

kostenstijging 1626-1628). De Venerietwade, inv. nr. 5605, resol. 1 oktober 1635. Meer wades, onder andere bij Grafhorst, inv. nr. 5607, resol. 4 september 1651. De Bronckhorster wade, inv. nr. 5608, resol. 2 mei 1661; de wade bij Frankhuis, resol. 5 mei 1663. Kosten aan waden in de jaren 1669-1672, inv. nr. 5608, resol. 26 oktober 1669, 1 maart en 3 mei 1670, 2 mei 1671, 21 mei 1672; jaarrekeningen inv. nr. 5614, 1670 en 1671. Overstromingen 1740 (twee waden), 1753 en 1782, inv. nr. 5619, jaarrekeningen 1740 en 1753, inv. nr. 5620 jaarrekeningen 1782-1783.

[59] Zie bijvoorbeeld de Venerietwade: HCO, AM inv. nr. 5605, resol. 1 oktober 1635.

[60] HCO, AM inv. nr. 5608, resol. 16 en 26 september 1662, 5 mei 1663.

[61] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 8 april en 20 november 1618, 12 augustus 1619, 15 mei 1620.

[62] HCO, AM inv. nr. 5612, jaarrekening 1628; inv. nr. 5605, resol. 21 okt 1628.

[63] De Rademakerszijl: HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 13 sept 1564; inv. nr. 5606, resol. 11 april en 4 augustus 1638. Een nieuwe zijl bij Genemuiden kostte in 1645 ruim 2000 gulden; hiervoor leende het bestuur geld bij. HCO, AM inv. nr. 5607, resol. 18 november 1645 en 30 juni 1646.

[64] HCO, AM inv. nr. 5605, resol. 3 juni 1636.

Poldermolens

De poldermolens in Mastenbroek verdienen wat extra aandacht, omdat hierover tot dusver weinig bekend was. De aanschaf van molens was buitengewoon kostbaar. Er werden enkel bouwplannen gemaakt als de ingelanden en het bestuur optimistisch gestemd waren over de economie. Zodra de tijden en dus de inkomsten onzeker werden, voerde het bestuur de molens spoedig van het budget af. Daardoor leken de poldermolens tijdelijke elementen in het landschap van Mastenbroek. Van der Schrier (1995) noemt hiervoor een paar oorzaken. Ten eerste werden de sloten niet consequent onderhouden, waardoor het uitmalen werd tegengewerkt. De makkelijke houding zou zijn ingegeven door het feit dat het maaiveld hoger lag dan in de Hollandse en Zeeuwse polders. Zonder bemalen verliep de afwatering ook wel goed. Een tweede oorzaak was kwelwater dat bij hoog buitenwater door de druk onder de dijk doorliep en daarachter weer uit de grond naar boven kwam. Volgens hem deed dat het extra rendement van afwatering met een poldermolen weer teniet.[65]

Het oudst bekende plan om poldermolens te bouwen dateert uit 1492, maar daarvan is de uitkomst niet bekend.[66] In 1563 begon het toen nog nieuwe polderbestuur met een plan om poldermolens te laten installeren. Dit werd doorkruist door dringend nodige reparaties aan de Rademakerzijl en de naburige dijk. En inderdaad, het bestuur blies het plan af, omdat de sloten niet op orde waren waardoor de meerwaarde van de molens beperkt zou blijven.[67]

In september 1597 werd opnieuw voorgesteld om vier poldermolens te bouwen op kosten van het Land van Mastenbroek.[68] Als eerste vereiste moesten de weteringen worden uitgegraven en de sloten goed geschouwd, anders had het plaatsen van molens geen zin. Daartoe stelde het polderbestuur een nieuw reglement in voor de Mastenbroeker schouw, waarbij een nieuwe laag van toezichthouders werd geïmplementeerd, bestaande uit achttien blokgraven en 36 heemraden.[69] Dit keer ging de bouw door en nam het bestuur molenaars in dienst om de molens te beheren.[70] In 1602 stelden de gedeputeerden en vroeden uit Zwolle echter voor om de molens alweer te verkopen, maar de bestuurders uit Kampen waren hiertegen. De rentmeester van Salland stelde toen voor om een beslissing hierover uit te stellen.[71] Wat precies de reden van verkoop was, werd in de resoluties niet meege-

---

[65] Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 201. Het verlies van rendement kan echter bij gebrek aan historische gegevens over watervolumes niet worden aangetoond.
[66] Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 200; *Register van Charters en Bescheiden*, dl. 1, p. 315, nr. 986, 28 februari 1492, een overeenkomst tussen de erfgenamen om in 1492 drie molens op te richten, en in het jaar daarop nog drie of vier molens tegen betaling van morgengeld.
[67] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 27 september, 5 oktober 1563, 13 september 1564, 22 september 1565.
[68] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 19 en 23 september 1597.
[69] HCO, AM inv. nr. 5602, 'Ordinantie op die Mastenbroicker schouwe' van de Steden Kampen en Zwolle en de gemene erfgenamen van Mastenbroek, 13 en 21 maart 1598 (zie ook hoofdstuk 4).
[70] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 27 augustus 1600. Vgl. Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 200.
[71] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 22 april 1602.

deeld. Tussen 1600 en 1604 waren er regelmatig dijkbreuken geweest, afgaande op de herhaaldelijke instelling van de wadekas. Om tekorten weg te werken moest geld worden geleend.[72] In 1605 bedroeg de schuld 6022 carolus gulden. De eerste poldermolen was al in 1604 van de hand gedaan, wat de tekorten blijkbaar niet kon verhelpen. Deze molen stond bij Hasselt en werd verkocht voor 964 goudgulden en 8 stuivers. De bewaarder meldde dat de koper het bedrag in twee termijnen van 675 carolus gulden had betaald. De carolus gulden als rekenmunt doet vermoeden dat de molen aan een Hollandse polder was verkocht. De molen bij de Luiterszijl kan eveneens naar Holland zijn overgebracht, aangezien die in 1606 door een timmerman uit Schagen, Cornelis Petersen, werd gekocht.[73] Tenslotte werd de poldermolen bij Veneriet in 1607 verkocht voor een bedrag van 1175 goudgulden.[74] De verkoop in goudguldens kan betekenen dat de laatste molen aan lokale ingelanden werd verkocht en mogelijk in de polder bleef. In de resolutie over de laatste verkoop werd expliciet vermeld dat hiermee de schulden zouden worden afgelost.[75]

Vrij kort daarna brak weer een tijd van economische voorspoed aan. In 1633 kwamen de poldermolens wederom ter sprake en in 1634 besloot het polderbestuur die te laten bouwen. Hiervoor werd een bedrag geleend van 28.000 carolus gulden (20.000 goudgulden) tegen 6,25%. Om de bouw en de lening te bekostigen, zette het polderbestuur naast de reguliere polderomslag jaarlijks één gulden molengeld uit tot 1642. Het bestuur coördineerde via de dijkgraaf en blokgraven de opschoning van sloten en de verbreding van de weteringen. Voorts scherpte het de reglementen aan en nam het weer molenaars in dienst.[76] Er werden molenbelten (kunstmatige heuvels) in orde gemaakt waarop vijf nieuwe molens zouden worden geplaatst. De molens kwamen te staan bij Kampen, de Luiterszijl, de Venerietzijl, bij Genemuiden en Hasselt. De bewaarder en leden van het polderbestuur vertrokken naar Hoorn en Edam om molenbouwers en bouwmaterialen te zoeken.

De molenbouwers waren aannemers die gespecialiseerd waren in het ontwerpen van molens en het laten uitvoeren van de bouw. De bewaarder coördineerde dat en contracteerde timmermeesters en andere ambachtslieden. Voor de bouw van twee molens werd niemand minder dan Jan Adriaenszoon Leeghwater gecontracteerd, die het project voor een bedrag van 11.050 carolus gulden aannam.[77] De andere drie molens werden voor iets

[72] HCO, AM inv. nr. 5612, jaarrekeningen 1600-1604.
[73] Van de Schrier sprak zijn twijfel uit over een bericht dat één van de molens verkocht was aan de Beemsterpolder. Schrier, van der (1995), 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 201. Dat er molens naar Holland verhuisden, lijkt echter toch wel aannemelijk.
[74] HCO, AM inv. nr. 5612, jaarrekeningen 1604, 1606, 1607.
[75] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 23 juli 1607, inv. nr. 5602, resol. 15 september 1607.
[76] HCO, AM inv. nr. 5605, resol. 18 nov 1633, 7 oktober 1634, 1 oktober 1635. In de resolutie van 2 mei 1635 meldde het bestuur geld te gaan bijlenen om de renten op de aflossing van de molens te kunnen betalen. Een belangrijk aandeel in de hoge lasten kwam doordat het molenbeheer moest worden uitgevoerd door deskundige molenaars, die daarvoor een jaarlijkse vergoeding ontvingen, inv. nr. 5605, resol. 7 oktober 1636; inv. nr. 5606, resol. 11 april 1638.
[77] Tot dusver is weinig bekend over de activiteiten van Leeghwater in het oosten van de Republiek. De Roever meldt hierover twee zaken. De eerste is dat Leeghwater in 1633 wegens een veenexploitatie met

lagere bedragen aangenomen. [Dirc] Cornelijs van Edam zou een molen leveren voor 4675 carolus gulden en twee andere aannemers, vermoedelijk eveneens uit Holland, namen de bouw van de andere twee molens voor vergelijkbare bedragen aan. Ook moesten er vijf molensluizen worden aangelegd, ieder voor 447 gulden. Uit Holland werden molendekkers gehaald en koperen roeden en platen.[78] Over de hele onderzoeksperiode bezien, waren de uitgaven voor dit project uitzonderlijk hoog (zie figuur 6-3).

Na zulke zware investeringen, was het besluit om in 1650 de molens alweer te verkopen opmerkelijk. De stormvloed die zich een jaar later voordeed en waaruit weer uitgaven aan dijkreparaties volgden, kan onmogelijk de aanleiding zijn geweest.[79] De vraag rijst daarom of het polderbestuur molenprojecten aanving met de bedoeling om de molens op termijn te 'privatiseren', waarbij het beheer werd overgenomen door de ingelanden van blokken die door molens werden bemalen. Het privatiseren van poldermolens was niet ongebruikelijk. Ook elders stimuleerden overkoepelende waterschapsorganisaties de oprichting van molenpolders. De Wilt noemt in dit verband de coördinerende rol van het hoogheemraadschap van Delfland.[80] Een aanwijzing voor de mogelijkheid dat dit molenproject inderdaad bedoeld was voor de inrichting van molenpoldertjes, is gevonden bij de verkoop van een molen bij Kampen. In de zomer van 1650 werd een speciale commissie van geërfden in het leven geroepen om bij Kampen een extra molen te plaatsen die hun drie blokken (het Grote Blok, het Middelblok en het Zwijnsleger) ging bemalen. Deze molen was gekocht van de bewaarder voor 1600 carolus guldens. De commissie vormde binnen de polder een aparte geërfdenvergadering, die periodiek bijeenkwam om het beheer en de betaling van de molen te regelen.[81] De Genemuider molen werd geveild voor 1680 gulden en de Venerietse voor 1430 gulden. In 1652 kocht burgemeester [G]olts de molen van Hasselt voor 1500 gulden. De prijs van een molen kon lager zijn als een bestaande molen naar een andere locatie werd verplaatst. Van Zwet kwam dit verschijnsel in Holland tegen en berekende dat de

---

investeerders naar Drenthe zou zijn geweest. En de tweede is dat hij in 1646 een opdracht van het Kamper stadsbestuur kreeg om na een brand de kerktoren opnieuw te maken. Mogelijkerwijs was hij voor deze opdracht gevraagd, omdat hij door de molenbouw al bij het polderbestuur bekend was. Roever, de (1944) *Jan Adriaenszoon Leeghwater*, 210-211. Er was in die tijd sprake van een technologische vernieuwing naar een nieuw type molen met twee schepraderen. Ook Leeghwater zou geïnteresseerd zijn in de toepassing van dit type molen. Een molen met een enkel scheprad kostte 5600 gulden en één met een dubbel scheprad 6500 gulden. Aten; Joustra; Zwet, van (2009) *Leeghwater en het Haarlemmermeer*, 37-38. Van Zwet berekende dat een molen inclusief toebehoren, molenplaats en de bouw ongeveer 5900 gulden kostte. Zwet, van (2009) *Lofwaerdighe dijckagies en miserabele polders*, 178-180. Welk type molen in Mastenbroek werd gebruikt werd niet vermeld. Aangezien de bedragen in Mastenbroek ook inclusief toebehoren waren, bestaat de kans dat het om molens met een enkel scheprad ging.

[78] HCO, AM inv. nr. 5613, details over de aanschaf van de molens: jaarrekeningen 1634, 1635 en 1635 en over het onderhoud de navolgende jaarrekeningen tot 1650.

[79] HCO, AM inv. nr. 5607, resol. 4 september 1651. De overstroming vond plaats op 24 januari 1651. Schrier, van der (1995), 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 206.

[80] Wilt, de (2015) *Landlieden en hoogheemraden*, 152.

[81] GAK, AM inv. nr. 48, Resoluties van de erfgenamen van het Zwijnsleger en het Middelblok 1650 - 1732; inv. nr. 49, Extracten uit het resolutieboek van de erfgenamen van het Zwijnsleger en het Middelblok 1650 - 1651; inv. nr. 50, Rekeningen van ontvangsten en uitgaven 1650 - 1656.

kosten van het verplaatsen en derhalve overdragen van molens ongeveer 1600 guldens beliepen.[82] Dat de molens tegen aanzienlijk lagere prijzen werden geveild, kan dus twee redenen hebben gehad: het opzetten van poldermolens gesubsidieerd door het waterschap en het verplaatsen van de poldermolens. Na 1650 trad een lange periode van recessie in. Het is mogelijk dat er nog molens in gebruik waren door particuliere beheerders onder een verband van een interne molenpolder of van een lokaal gerecht, maar als project onder leiding van het polderbestuur kwam de molen vermoedelijk pas weer omstreeks 1768 ter sprake.[83]

6.4 Bestuurders en bestuursbelangen

Nu eenmaal de taakverdeling en activiteiten in het waterbeheer zijn besproken, beschikken we over een context om de vragen te beantwoorden wie Mastenbroek bestuurden en vanwege welke belangen. Hierbij moet een knoop worden ontward tussen de belangen die door de vroeden namens de ingelanden werden waargenomen en de belangen van gedeputeerden namens het lokale bestuur of namens het grondbezit van de steden. Een vraag die deels in dit hoofdstuk en deels in het volgende hoofdstuk moet worden beantwoord luidt hoe de zetels namens het grondbezit van de steden in de praktijk werden benut. De gegevens over bestuurders betreffen wie er welke zetels innamen, hoe lang een bestuurder aanbleef en hoe een nieuwe kandidaat in zitting kwam. Ze zijn ontleend aan presentiegegevens in de vergadernotulen, voorzover die zijn bewaard. Aan de hand van grondbezitsgegevens en secundaire literatuur is achterhaald op welke titel diverse bestuursleden zitting kregen. Tenslotte wordt besproken welke bestuursbelangen tot een andere representatie leidden en welke niet.

6.4.1 De Bestuurders

In de resoluties werden de presente bestuursleden altijd in vaste volgorde vermeld. Hiermee werd een hiërarchie in de representatie gesuggereerd die, naar mijn inzicht, deels samenhing met de persoonlijke maatschappelijke status van de bestuursleden en deels met het belang dat zij vertegenwoordigden. De rentmeester van Salland werd altijd als eerste genoemd. Hij was een lid van de Ridderschap, alwaar de grootgrondbezittende adel werd vertegenwoordigd. Formeel gesproken vertegenwoordigde de rentmeester het grondbezit van de landsheer, dat later onder de provinciale domeinen viel. Door zijn deelname werd impliciet tegelijk de provinciale overheid vertegenwoordigd als toezichthouder op het platteland. Tot 1585 werd het rentmeesterschap door Roebert van der Beecke waarge-

[82] Zwet, van (2009) *Lofwaerdighe dijckagies*, 181. Voor de veiling van de molens gaf het polderbestuur richtprijzen: de Genemuider molen moest 1700 gulden opbrengen en de Veneriet molen 1450 gulden. HCO, AM inv. nr. 5607, resol. [1] juli 1650; inv. nr. 5613, jaarrekeningen 1650 en 1652.
[83] GAK, AM inv. nr. 5, Resoluties van het college van Steden en Vroeden (1752 - 1775), resol. 31 mei 1768.

nomen. Omdat hij zelf veel land in Mastenbroek bezat, trad hij in 1571 eveneens op als lid van de vroeden.[84] Indien nodig, schoot hij de polder bedragen voor.[85] De belangen achter de zetel van de rentmeester van Salland waren dus meerledig. Andere functionarissen van de gewestelijke overheid, zoals de drosten van IJsselmuiden, Salland en Vollenhove, werden eveneens bovenaan vermeld. Zij woonden de vergaderingen incidenteel bij in politiek onrustige tijden of na een watersnood. Was de rentmeester verhinderd, dan trad de drost van IJsselmuiden soms als diens waarnemer op.

Na deze hooggeplaatste heren werd de presentie vermeld van de gedeputeerden van Kampen, Zwolle met de schout van Zwolle, Hasselt en later Genemuiden. De gedeputeerden namen deel namens de stad als institutionele grondeigenaar en als lokaal toezichthouder op het buitengebied van de stad. Een deel van de gedeputeerden bezat geen land, hetgeen bevestigt dat zij als zaakwaarnemers van het stedelijk grondbezit en bestuur optraden. Aanvankelijk beschikte elke stad over twee zetels. De vroeden, die de gemene geërfden van het land vertegenwoordigden, vormden een aparte groep van circa zes heren. Zij kwamen veelal uit voorname families met veel land in de polder.[86] Tegelijk vertegenwoordigden zij de belangen van de religieuze instellingen. Dit bleek uit de procedure voor het afhoren van de jaarrekeningen in 1544 en 1546 (hoofdstuk 5). Tenslotte werden genodigden genoteerd, zoals de dijkgraaf, andere geërfden, de ossenweiders en in een enkel geval de huislieden.

Tussen 1586 en 1590 waren de Gedeputeerden der Steden en de Vroeden nog herkenbaar als twee belangengroepen. Daarna volgde een periode waarin één of twee vroeden met name werden genoemd en er verder werd verwezen naar 'anderen verscheiden erfgenamen des selve landes'.[87] Door de omstandigheden van de Opstand en de Reformatie, ondergingen het lokale en gewestelijke bestuur veranderingen. Twee belangengroepen verloren sindsdien hun invloed in het polderbestuur: de gemene geërfden en de katholieke overheidsbestuurders. In 1580 werd het proces van protestantisering in de hand gewerkt door de escalatie van geweld tussen de Mastenbroeker boeren en het reformatiegezinde Zwolle. Hiervan was de oorzaak dat de boeren, wier land in de frontlinie lag, enorme schade hadden geleden ten gevolge van plunderingen door Hollandse troepen.[88] Katholieke magistraatsleden, van wie Thomas Knoppert, Johan Loese en Bitter ter Marsch als leden van het polderbestuur zijn herkend, werden in 1580 uit de stad verdreven. Hun huizen werden geplunderd. Zij hadden aan de stad Zwolle veel leningen verstrekt.[89] Thomas Knoppert

[84] In 1591 bezaten zijn erfgenamen 62 morgen land. HCO, AM inv. nr. 5755.
[85] Nog in 1615 werd 200 goudgulden aan zijn erfgenamen afgelost. HCO, AM inv. nr. 5612, jaarrekening 1615.
[86] In het morgenregister uit 1591 staan bijvoorbeeld vermeld: Jurrien van Haersolte met 36,5 morgen en de familie Ruitenberch met 48 morgen. Invloedrijker zullen zijn geweest: de familie Van Ittersum, waarvan drie leden tezamen 183 morgen bezaten en de familie van de Vecht met 145 morgen.
[87] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 9 april 1611 en 26 mei 1612.
[88] Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 325.
[89] Heijden, van der (2006) *Geldschieters van de stad*, 171-172; Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 325-326.

was een fervent aanhanger van de Spaanse koning. Weliswaar werd hij van zijn magistraatsfunctie ontslagen, maar hij kreeg toch nog een positie in het schoutambt.[90] Was dit om de gemoederen op het platteland te bedaren? Knoppert bleef als schout aan tot 1613. Daarna werd hij opgevolgd door de eveneens katholieke Werner ten Holthe. De afkalving van katholieke bestuurders verliep in het polderbestuur parallel aan die in de steden, aangezien de gedeputeerden magistraatsleden waren. De laatste katholieken worden dan ook aangetroffen onder de paar overgebleven vroeden namens de gemene geërfden. Van hen hadden Thomas en Hermen Knoppert, Gerhardt Loese, Johan van Bolten, en jonker Cockman, geld in de polder gestoken.[91] Hun positie in het polderbestuur kan deels worden verklaard door de rechten wegens hun grondbezit en deels door hun leningen aan het waterschap.[92]

Na de Synode van Dordt (1618-1619) werden de katholieken van het openbaar bestuur uitgesloten.[93] Dit proces ging hand in hand met het verdwijnen van de gemeenschappelijke vertegenwoordiging van alle ingelanden door de vroeden. Daarmee verdween representatie door de vroeden niet, maar deze werd opgesplitst en verdeeld over de steden. Sindsdien veranderde de representatievorm van het polderbestuur en ontstond er bij de bezetting van de zetels een overlap tussen de gedeputeerden der steden en de vroeden. Het totaal aantal bestuurszetels (veertien) bleef gelijk, maar ze werden herordend tot een representatie vanuit de vier steden onder de eveneens herordende noemer van 'Gedeputeerden der Steden en Vroeden'. Zwolle kreeg vier zetels, twee zetels voor de gedeputeerden namens de stad en twee zetels voor de vroeden namens de ingelanden. De schout nam zitting namens het Zwollerkerspel ofwel de ingelanden die aan de oostzijde van de polder op het platteland woonden. Doordat hij door de Zwolse magistraat werd benoemd, kon de hanzestad op het omringende platteland invloed uitoefenen. Het westelijk gelegen platteland werd min of meer vertegenwoordigd door de drost van IJsselmuiden, maar die had geen vaste zetel in het bestuur. De drost werd sinds 1638 aangesteld als tweede bewaarder.[94] Kampen kreeg op dezelfde wijze als Zwolle vier zetels en de kleine stadjes Hasselt en Genemuiden bleven vertegenwoordigd met ieder twee zetels. Het beperkte aantal zetels voor de laatste twee hing samen met het feit dat die minder grond bezaten. Van de twee stadjes kreeg Genemuiden pas na 1595 twee zetels in het polderbestuur. De Genemuider zetels kunnen als een representatie van het platteland worden beschouwd, omdat de bevol-

[90] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 266-268; Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 322-328.
[91] HCO, AM inv. nr. 5612, jaarrekeningen 1600-1618. Vgl. Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 322-328.
[92] Landbezit familie Knoppert: morgenregister van 1591: Thomas bezat 17,5 morgen en Hendrik [Hermen?] 11,3 morgen, HCO, AM inv. nr. 5755. In 1609 is Thomas Knoppert het laatst gezien als vroed in de presentiegegevens en Herman Knoppert in 1597, HCO, AM inv. nr. 5602. Een andere katholieke vroed was Bitter van der Merssche, die zitting had tussen 1571 en 1584. Van deze familie is 24,5 morgen land in de legger van 1530 aangetroffen en van de familie Cockmans 34 morgen, inv. nr. 5756.
[93] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 276.
[94] HCO, AM inv. nr. 5606, resol. 11 april 1638.

king hier overwegend in de landbouw, visserij en plattelandsnijverheid actief was. Bij de bestuurlijke reorganisatie bleef de zetel van de rentmeester van Salland onveranderd.

De representatie bij de jaarvergaderingen, waarin de jaarrekeningen werden afgehoord, was anders dan bij de reguliere bestuursbijeenkomsten. De jaarvergaderingen werden bijgewoond door een aantal leden van het polderbestuur, de dijkgraaf, een afgezant van de blokgraven en in een aantal jaren enkele leden uit de stedelijke elite die geldschieter waren.[95] Het aantal deelnemers varieerde tussen de dertien en vijftien. Ten aanzien van de jaarvergaderingen, moet wel de vraag worden gesteld hoe het afhoren van rekeningen kan worden beoordeeld, als het gezelschap voornamelijk uit leden van het polder- en dijkbestuur bestonden, die meestal tevens lid van het stadsbestuur waren. Sinds de ingelandenvergadering niet meer als een toezichthoudende, maar als een besturende instantie was gaan functioneren, bestond er geen behoefte meer aan een nieuwe commissie waarin andere ingelanden zaten, omwille van een extern toezicht op de financiën.

Een belangengroep die deels permanent en deels incidenteel in vergaderingen werd vertegenwoordigd, waren de ossenweiders. Bezaten de ossenweiders land, dan hadden zij stem- en kiesrecht. Omdat Mastenbroek voor meer dan de helft eigendom was van stedelijke grondeigenaren (particulier en institutioneel bezit tezamen), zullen veel ossenweiders pachtboeren zijn geweest en onder pachters zullen ook boeren zijn geweest die tevens land bezaten. Uit de morgenregisters van 1591, 1651 en circa 1740 blijkt dat grondeigenaren met pachters overeenkwamen dat de laatsten een deel of geheel van de polderlasten op zich namen.[96] Onder de pachters zaten grote boeren die van meer grondeigenaren land pachtten. Van de kleine pachters zullen de meesten een bescheiden inkomen hebben gehad. Onder de kleine pachters zat ook een aantal welvarende burgers, onder wie leden van het stads- en polderbestuur.[97] Dit neemt niet weg dat zij meer land elders konden bezitten. Er waren regenten die in de polder weilanden pachtten om wat bij te verdienen aan osseweiderij. Een voorbeeld was David Thomassen à Thuessink in 1771, hij kocht vijf ossen om zijn inkomsten uit advocatuur aan te vullen. Ook de magistraatsfamilies Keiser en Gelderman waren in de vetweiderij betrokken. De bewaarder en burgemeester Johan Keiser zal van de eerste een familielid zijn geweest.[98] Burgemeester Bloemert vertegenwoordigde de stad Hasselt in het polderbestuur tussen 1694 en 1713. Als grote ossenweider was hij actief in de veehandel.[99]

---

[95] De paar namen van dijkgraven in de 17e eeuw zijn niet altijd terug te vinden onder de personen die de jaarrekeningen hadden ondertekend. Enkel van de 18e eeuw kan worden bevestigd dat de dijkgraaf en één of twee blokgraven vaste deelnemers waren in de jaarvergadering, maar dat neemt niet weg dat dit al eerder gangbaar kan zijn geweest.
[96] HCO, AM inv. nr. 5755, 5756, en 5762.
[97] HCO, AM inv. nr. 5771, Register van verponding van Mastenbroek, 1755 - 1755.
[98] Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 190.
[99] Van Bloemert is bekend dat hij verkooptransacties in de veehandel afsloot voor aantallen als 31 koeien. Zijn belangen in de ossenweiderij bleken ook uit een poging om tijdens de veepest (1714-1716) de vervoersrestricties op vee te omzeilen, Mooijweer; Coster (2003) *"Uit den ash kolk der vergetelheid"*, 129.

In uitzonderlijke situaties als oorlog of watersnood namen ossenweiders en landloze ingezetenen deel aan bestuursvergaderingen. Zij waren als speciale belangengroepen niet vertegenwoordigd in het polderbestuur. Tussen 1583 en 1597 werden de ossenweiders wel vertegenwoordigd. In deze periode werd van hen bijstand gevraagd in de defensie en bijdragen in de poldergelden, hiertegenover stond hulp bij de bescherming van hun bedrijfskapitaal, het vee.[100] Zowel in oorlogsjaren als bij watersnood, het repareren van dijkgaten en leggen van een inlaag verscheen namens de huislieden eveneens een afgevaardigde op de vergadering.[101] In de zeventiende eeuw zien we tijdens de Franse bezetting van 1672 een vergelijkbare gang van zaken. Iedereen was nodig voor de defensie en om mee te betalen aan de brandschattingen. Onder zulke omstandigheden waren de dijkgraaf en heemraden intensief bij de vergaderingen van het polderbestuur betrokken, maar zij werden geen lid van het bestuur. Op basis van deze gegevens wordt geconcludeerd dat de representatievorm niet veranderde onder invloed van noodsituaties of tijdelijke grote projecten, maar dat wel deed onder invloed van politiek beleid in het openbaar bestuur.

6.4.2 Blijven zitten en rouleren

Hoewel weinig over de verkiezing van bestuursleden bekend is, mag worden aangenomen dat de gedeputeerden der steden uit het zittende stadsbestuur werden gekozen. De schout werd eveneens door het stadsbestuur aangewezen. Formeel gesproken vonden er jaarlijks verkiezingen plaats, maar sinds de vijftiende eeuw was daarbij al de praktijk om bestaande posities onderling te rouleren.[102] In het polderbestuur kon het rouleren over zetels worden waargenomen vanaf het eerste bestuursjaar, 1563. Bestuurders bekleedden beurtelings de zetels van de gedeputeerden en vroeden (zie bijlage B-5). Al melden de bronnen niets over de verkiezingen van vroeden, kan hieruit niet worden geconcludeerd dat die niet werden gehouden. Van de bewaarder en de ontvanger van de poldergelden en de verpondingen is zeker, dat zij als betaalde krachten door het polderbestuur werden benoemd. Hoe dit werd geregeld, bleek uit een dispuut in 1731, dat in het volgende hoofdstuk zal worden besproken.[103] Het polderbestuur benoemde of koos de dijkgraaf noch de blokgraven. Dat bleef een procedure die door de stadsbesturen werd afgehandeld. In de zeventiende eeuw werden benoemingen voor het dijkbestuur nog steeds door de stadsbesturen geregeld, blijkens een klacht over het onderhoud van een aantal blokken in 1660. Het polderbestuur wilde toen de

[100] Over het wachtlopen met de huisluiden: HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 23 juni 1575. Over de bouw en het onderhoud van schansen: resol. 1 juni 1583, 6 maart 1584. Over de bescherming van het vee: resol. 4 april 1584. Over het verdelen van de kosten voor schadeherstel: resol. 5 april 1585, 1 juni en 11 augustus 1590, 7 april 1591.
[101] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 22 maart, 22 en 23 april 1566; 16 maart 1571; 23 juni, 13 juli en 1 augustus 1575; 14 augustus 1610.
[102] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 135-136; Streng (1997) 'Stemme in staat', 99-111; Lenferink et al. (reds) (1993) *Geschiedenis van Kampen*. Dl 1, 98.
[103] HCO, AM inv. nr. 5742, Stukken betreffende de vernieuwing van het reglement en de instructie voor de bewaarder en ontvanger van Mastenbroek, 1731 - 1774, verslag van 23 februari 1731.

verantwoordelijke blokgraven vervangen hebben door 'een ander bequaam persoon'. Hiertoe moesten de 'heren van de steden' de nieuwe kandidaten voorstellen aan de rentmeester van Salland, die blijkbaar voor de benoeming als goedkeurende autoriteit optrad.[104]

Over de zittingsduur van bestuurders viel meer te achterhalen. De roulatie onder de gedeputeerden der steden en de vroeden vormde een deel van een groter geheel aan zetels, beschikbaar in het dijkbestuur en de lokale besturen. Voorzover kon worden geobserveerd, bleven zij in de tweede helft van de zestiende eeuw twee jaar lang in functie. De ene keer was de burgemeester van Kampen dijkgraaf en als de volgende keer een Zwolse burgemeester deze functie bekleedde, dan keerde de Kamper burgemeester terug als gedeputeerde van Kampen in het polderbestuur, enzovoorts. Bij de vroeden en de stedelijke gedeputeerden werden de zetels weer onderling gerouleerd, wat mogelijk was omdat in de stad grootgrondbezitters woonden die tevens lid waren van de magistraat. De ene keer vertegenwoordigden de Zwolse heren Knoppert, Van der Mersche, en Van Ittersum het schoutambt en de stad en de volgende keer zaten zij aan tafel als afgevaardigden van de gemene geërfden. Evenzo vormden de Kamper heren Arent toe Boecop en Coenraad van der Vecht een kernteam dat zich afwisselend verplaatste over de zetels voor de gedeputeerden en de vroeden.

Onder de min of meer permanente bestuursleden bleven met name de families Van Haersolte, Knoppert en Van Ittersum soms langer dan dertig jaar in het waterschapsbestuur betrokken. Andere gedeputeerden zaten niet langer dan één tot drie jaar in het bestuur. Binnen een bestuursjaar werden de stedelijke honneurs op de ene zetel door een relatief vaste vertegenwoordiger waargenomen, terwijl de andere zetel door diverse personen beurtelings werd bezet. Uit het feit dat een deel van de vertegenwoording langdurig over de zetels van gedeputeerden en vroeden rouleerde, wordt opgemaakt dat enige kennis in de waterstaat belangrijker werd gevonden dan de positie van een bestuurder. De reden dat de andere zetel van het stadsbestuur alternerend door meer personen werd bezet, kan hebben samengehangen met bestuurstradities. Van de Oost-Nederlandse steden is bekend dat de stedelijke representatie relatief breed was, waarbij leden van de meenteraden deelnamen aan de besluitvorming. Onder de gedeputeerden zaten echter geen meentelieden. In de achttiende eeuw hadden de Gedeputeerden en Vroeden zelfs weinig met hen op en al helemaal niet meer toen meentelieden in 1731 geprotesteerd hadden tegen de wijze waarop de bewaarder en ontvangers werden gekozen (zie hoofdstuk 7).[105]

[104] HCO, AM inv. nr. 5608, 1 mei 1660.
[105] Het Zwolse stadsbestuur kende een brede participatie in het stadsbestuur door de vertegenwoordiging van de meente, gekozen wijkafgevaardigden. De afstand tussen de meenteleden en de magistraat werd echter aan het eind van de 17e eeuw steeds groter sinds de stadhouderlijke invloed was toegenomen. Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 135-136, 201, 213, 321-323, 326, 328. Een controle van vroeden en gedeputeerden met de meenteleden is gedaan met de lijsten van: Streng (1997) *'Stemme in staat',* 517-551.

In de tweede helft van de zeventiende eeuw werden de steden en het platteland door een vast circuit van bestuurders vertegenwoordigd. De posities van de schouten, rentmeesters en drosten werden steevast waargenomen door enkele voorname families, zoals Bentinck, Ten Holte, en Van Haersolte. Een schout kon wel dertig jaar zijn functie waarnemen. Hoewel de zetels van de gedeputeerden der steden en vroeden sinds de Reformatie per stad waren geclusterd, kunnen die nog steeds worden onderscheiden naar zetels van bestuurders met veel land (de vroeden) en zetels van bestuurders met weinig of geen land (de gedeputeerden). Formeel namen de gedeputeerden deel als vertegenwoordigers van het grondbezit van de stad. Een gedeputeerde hoefde dus zelf niet veel land te hebben. De bewaarders, die in het polderbestuur betaalde functionarissen waren, bleven over het algemeen eveneens lang aan, een aantal twintig jaar. Na 1730 werd de functie bekleed door familie Waterham tot zeker na 1787, het bewaarderschap had zich ontwikkeld tot een familiebedrijf. Hiervan was het voordeel dat bij de aantreding van een nieuwe bewaarder in financieel opzicht de minste problemen optraden omdat het kasverloop continueerde.

Tenslotte zij nog iets vermeld over de representatie in de toezichthoudende instantie voor de afwatering. In de zeventiende eeuw hielden zeventien blokgraven met hun heemraden toezicht op een gelijk aantal blokken.[106] Omstreeks 1730 waren dat vijftien blokgraven, waarbij enkelen twee blokken onder hun hoede kregen. In de achttiende eeuw nam het aantal blokgraven af tot twaalf heren.[107] Onder hen waren leden die zitting hadden in het polderbestuur. Ook deze toezichthouders bleven steeds langer in functie. De jaarlijkse vergoeding voor hun werkzaamheden kan hierbij een overweging zijn geweest.[108] Het was niet gebruikelijk dat blokgraven deelnamen aan de vergaderingen van het polderbestuur. De communicatie tussen het bestuur en de blokgraven verliep veelal via de dijkgraaf, zoals paste in de hiërarchische structuur van de waterschapsorganisatie in Mastenbroek.

6.4.3 Representatie en het aantrekken van kapitaal

In paragraaf 6.4.1. zijn twee *externe* ontwikkelingen besproken die de representatie in vergaderingen deden variëren. In oorlogstijden, bij watersnood of grootschalig dijkherstel namen vertegenwoordigers van andere belangengroepen aan de bestuursvergaderingen deel gedurende een aantal maanden of jaren, zonder dat het consequenties had voor de bestuursvorm. Daarentegen had de religiepolitiek na 1619 een blijvend effect. De gemene ingelanden verdwenen als een aparte belangengroep en de vroeden werden herverdeeld naar een

[106] HCO, AM inv. nr. 5613, jaarrekening 1643.
[107] HCO, AM inv. nr. 5618-5620, jaarrekeningen 1730-1785.
[108] Uit de jaarrekeningen bleek dat zij in de achttiende eeuw tussen de twaalf en 25 jaar hun taak vervulden. HCO, AM inv. nr. 5616-5620.

representatie vanuit de vier steden. Deze bestuursvorm continueerde in de rest van de onderzoeksperiode.

De representatie veranderde in de loop van de zeventiende en achttiende eeuw wèl qua bezetting van de zetels ten gevolge van *interne* bestuursomstandigheden. Vooral de toenemende behoefte aan kapitaal was doorslaggevend. In mindere mate speelden nog andere beheersmatige belangen een rol. Het belang van leningen voor het waterbeheer was niet nieuw. Na 1530 werd dit aanleiding voor de oprichting van het polderbestuur. Meestal werd kapitaal voorgeschoten door leden van het bestuur, onder wie schatkistbeheerders van de stad.[109] Toen er in 1634 werd besloten om molens en nieuwe sluizen te laten bouwen, richtte het bestuur zich tot de grootgrondbezitters, om ze over te halen leningen te verschaffen.[110] Met hen werd gesproken over de taakverdeling tussen de dijkgraaf en blokgraven.[111] Er moest namelijk een garantie worden geboden voor het welslagen van het te financieren project. In Overijssel speelde een kleine elite van voorname families in zulke situaties een grote rol. Hierdoor was het al gebruikelijk dat geldschieters in het bestuur werden betrokken. Dit werkte echter belangenverstrengeling van een kleine hechte oligarchie in de hand.[112] Omwille van de belangenbehartiging van de geldschieters, werden de zetels van de stedelijke gedeputeerden ingezet. Op deze zetels hoefden zij namelijk niet aan het landbezitscriterium te voldoen.[113]

In de tweede helft van de zeventiende eeuw was de behoefte aan geleend kapitaal niet gebaseerd op nieuwe investeringsplannen, maar op problemen met de financiële middelen, die naar voren kwamen na de watersnood in 1651 en door administratieve beheersproblemen verergerden. Zo bleek bijvoorbeeld de grondbezitsadministratie niet te kloppen. Door de economische tegenslagen die zich later in de landbouw voordeden, konden poldergelden niet zomaar worden verhoogd. Een andere grote schadepost volgde na de inval van de Fransen in 1672, waardoor niet alleen geld moest worden neergeteld voor herstelwerkzaamheden in de waterstaat, maar ook voor brandschattingen.[114] Vanaf 1665 werd de polder langdurig afhankelijk van geleend geld. Kortom, het belang van de geldschieter woog steeds zwaarder in het bestuur. Dit belang kan niet worden verklaard door particulier winstbejag. De verklaring van Van der Heijden, dat het plichtsbesef van

---

[109] De Zwolse cameraar Van Haersolte (36,5 morgen land in 1591) fourneerde de polder in 1601 met 550 gulden. Van de Kamper cameraar Engbert Claessen (10,5 morgen land in 1591) werd in 1612 een lening afgelost van 1000 gulden. HCO, AM inv. nr. 5612.
[110] HCO, AM inv. nr. 5605, resol. 2 mei 1635.
[111] HCO, AM inv. nr. 5605, resol. 7 oktober 1634.
[112] Heijden, van der (2006) *Geldschieters van de stad*, 170-173, 198, 267.
[113] Twee voorbeelden van kapitaalkrachtige leden op zetels van stedelijke gedeputeerden: 1. Lucas Vriesen, kameraar van Zwolle. Hij bezat 4,5 morgen. Zijn familie behoorde met de familie Greve tot de rijksten van deze stad. De familie Vriesen had in 1675 een vermogen van 190.000 gulden. Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 200, 464. 2. Gijsbert van Dedem, gedeputeerde tussen 1659 en 1670, telg uit een adellijk geslacht. Bezat in Mastenbroek 1,5 morgen. In 1675 bezat deze familie een vermogen van 50.000 gulden. Idem (1997) *'Stemme in staat'*, 181, 353, 464.
[114] HCO, AM inv. nr. 5741, Stukken betreffende de administratie van de bewaarder Hendrik Cattenbelt van de inning en vordering op last van bezettende Keulse en Munsterse troepen van de contributie of brandschatting over de periode 1672-1674 in Mastenbroek, 1672 - 1682.

vooraanstaande families een beweegreden voor financiële en bestuurlijke betrokkenheid was, is meer plausibel.[115]

Om een indruk te geven van de financiële inleg en daarmee de belangen van bestuurders, volgt hiervan een reeks voorbeelden. Tussen 1660 en 1671 werd Kampen vertegenwoordigd door Heyman Vriese die aan de polder 4000 gulden leende. Hasselt werd tussen 1660 en 1687 regelmatig vertegenwoordigd door burgemeester Claes Cotges die 1000 gulden inlegde. Het meeste kapitaal kwam uit Zwolle. Van de familie Holt droeg de schout (Bernard Holt) bij met een lening van 3500 gulden en een stadssecretaris met dezelfde familienaam leende 3000 gulden aan het polderbestuur.[116] Een andere welgestelde familie was de familie Crans die zich met de familie Holt had verzwagerd. Stadscameraar Roelof Crans (met 10,5 morgen land) leende aan de polder 4000 gulden.[117] Na 1690 overheersten deze twee families de posities in het stadsbestuur.[118] Andere leningen kwamen van de familie Golts en burgemeester Johan Keiser. De laatste was tussen 1668 en 1685 bewaarder van de polder. Eerder in 1664 had hij 4000 gulden aan leningen ingelegd.[119] Bovengenoemde families hielden jarenlang grote bedragen in de polder. Door hun langdurige betrokkenheid garandeerde de polder een zekere kredietwaardigheid, zodat andere geldschieters uit de omgeving konden worden aangetrokken.[120] Bewaarders stonden borg voor hun financieel beheer, maar van een gestandaardiseerde inleg als borgstelling was geen sprake. Als de bewaarder werd opgevolgd door een zoon of ander familielid, zoals het geval bij de familie Waterham na 1730, dan konden eventuele tekorten binnen zijn familie worden opgevangen. Voor het polderbestuur gaf dit minder problemen dan overdrachten tussen bewaarders, waarbij de hele administratie inclusief liquide middelen of tekorten moesten worden overgeheveld.

Een ander belang onder de bestuursleden was het aannemersbedrijf. De deelname van aannemers kan een zekere garantie hebben geboden voor betrouwbare advisering in de technische uitvoering van het waterbeheer. De rol van het aannemersbedrijf in het bestuur kwam tot uiting in een zetel voor Genemuiden. Deze werd tussen 1647 en 1687 regelmatig bezet door de aannemers Jan en Rijk ten Apel.

---

[115] Heijden, van der (2006) *Geldschieters van de stad*, 192, 196.
[116] In het morgenregister van 1651 is hij als grondbezitter niet aangetroffen. De familie Holt bezat in 1675 een vermogen van 86.000 gulden. Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 464.
[117] Hiervoor werd in 1678 nog rente aan zijn erfgenamen betaald. HCO, AM inv. nr. 5614.
[118] Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 178.
[119] HCO, AM inv. nr. 5614.
[120] Eveneens veelal leden uit de welvarende bovenlaag van de Zwolse burgerij. In 1675 bedroeg het vermogen van de volgende bestuurders: Albert Greve - 109.000 gulden; Burgemeester Peter van Putten 80.000 gulden; de burgemeesters Meeuwsen (brouwers) en Mensinck respectievelijk 62.000 en 50.000 gulden; Jan Assinck en Johan Keiser - 43.000 gulden; secretaris Willem Tobias - 42.000 gulden. Onder de Kamper gedeputeerden bezat Gerrit Blankevoort in 1675 een vermogen van 60.000 gulden. Streng (1997) 'Stemme in staat', 464.

In de achttiende eeuw tekende zich bij een aantal bestuurders belangenverstrengeling af, zoals bij de leverantie van hout en andere bouwmaterialen, of drank en maaltijden voor vergaderingen.[121] Een voorbeeld is de Zwolse burgemeester en houthandelaar Willem Tobias, die gecombineerde inkomsten uit het waterschap betrok. Hij bood tegen betaling secretariële diensten en partijen hout aan. Afgaande op de continue houtleverantie in dezelfde bedragen, moet hij een vast leveringscontract met de polder hebben gesloten. Met de regentenfamilie Keiser had hij geïnvesteerd in een houtzaagmolen, die ongetwijfeld voor de polder werd benut.[122] In 1784 verkocht gedeputeerde en burgemeester Hennekes hout aan de polder. Gedeputeerde De Vries had weliswaar 15,5 morgen land, maar hij zal vooral bestuurlijke belangen hebben gehad omdat hij dijkaannemer was. De nazaten van de houtkoopman-burgemeester Tobias waren intussen overgestapt op bankieren, hetgeen aangeeft dat er veel geld omging in de houthandel. Als secretaris van Zwolle had hij in 1754 een bedrag van 4000 gulden aan de polder geleend. Daarnaast verdiende hij er goed aan kopieerdiensten.[123]

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de vragen behandeld wie de belanghebbenden in de polder waren en wie de bestuurders. Hoe verliep het waterbeheer en wat waren de bestuursbelangen? Hoe ontwikkelde de representatie zich in de loop van de zeventiende en achttiende eeuw en hoe kan dat worden verklaard? Maar eerst een overzicht van de sociaal-economische verhoudingen en met name van het grondbezit.

Aan de bezitsverhoudingen veranderde na 1390 betrekkelijk weinig, ook niet na de uitbreiding van de landbouwgronden met 1000 morgen vanaf eind vijftiende eeuw. Dit aandeel werd geabsorbeerd door een nieuwe belangengroep, de religieuze instellingen. Na de Reformatie gingen de religieuze bezittingen over op de steden. Deze verandering wordt verklaard door economische en sociale factoren die al een rol speelden sinds de Hanzetijd, zoals toenemende lasten van de armen- en ziekenzorg, de leegloop van conventen en kloosters, een toenemende handelsconcurrentie met de Hollandse steden, evenals de afnemende rol van de binnenvaart over de IJssel, die bovendien verzandde. Zo verwierven de steden en stedelingen een lichte meerderheid aan grondbezit. De sterke fragmentatie van percelen in de achttiende eeuw wijst tot op zekere hoogte op versnippering van bezit, maar

[121] Als gedeputeerde burgemeesters van Hasselt zaten houtleveranciers in het polderbestuur, dit waren de kooplieden Mentinck, Harcke Jans en Backer. Gedeputeerde en burgemeester Holboom uit Kampen leverde bier. HCO, AM inv. nr. 5618- 5620, Rekeningen van de bewaarder van Mastenbroek.
[122] Jaarrekeningen rond 1665. In 1725 leverde de familie cq burgemeester Tobias nog steeds hout aan de polder. HCO, AM inv. nr. 5614. Vgl. Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 288; Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 191.
[123] Tobias had in 1758 aan vastgoed een bezit van 42.000 gulden. Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 203, 466. HCO, AM inv. nr. 5620 jaarrekeningen 1768, 1770, 1773, 1776.

bovenal moet de verklaring worden gezocht in het feit dat de druk op de grondmarkt onveranderd groot bleef, omdat de beleggingsmogelijkheden in Overijssel beperkt waren.

Het waterbeheer van Mastenbroek had betrekking op een 50 kilometer lange ringdijk, grote weteringen en vijf uitwateringssluizen. Poldermolens waren kostbare aangelegenheden, waaraan de ingelanden zich alleen in goede tijden waagden. Zo zijn hiervoor plannen geweest eind vijftiende eeuw en in 1563. In de eerste helft van de zeventiende eeuw werden daadwerkelijk vijf poldermolens gebouwd. Er bestaan aanwijzingen dat het polderbestuur hierin investeerde om interne molenpolders op te richten. Gedurende de zeventiende en achttiende eeuw werd het waterbeheer bekostigd uit een opmerkelijk laag budget, waarbij de onderhoudsplicht in natura instand werd gehouden. De bijstand bij watersnood werd veelal gefinancierd door het herverdelen van budgetten uit het reguliere poldergeld en een incidentele wadekas.

Na 1650 streefde het polderbestuur structureel naar lage poldergeldtarieven. Hierdoor bleven de investeringen in de waterstaat een lange periode, tot 1738, opvallend laag. De lage tarieven hingen niet alleen samen met een periode van economische neergang, maar ook met het feit dat een lange ringdijk onder een hoefslagplicht in natura werd onderhouden, waarbij de materiaalkosten eveneens ten laste van onderhoudsplichtigen kwamen. Onder deze omstandigheden trachtte het polderbestuur de ingelanden te ontzien en niet met meer poldergelden te belasten. De poldergelden werden voornamelijk besteed aan de verbetering van de afwatering en de bekostiging van de afwateringssluizen en extra werkzaamheden aan de dijken. In aanvulling hierop werd in goede tijden geld geleend om projecten te financieren en in slechte tijden om tekorten te compenseren.

De representatie in het polderbestuur onderging in de zeventiende en achttiende eeuw een aantal veranderingen. De representatievorm veranderde omstreeks het begin van de zeventiende eeuw. Omdat de steden als ingelanden zetels hadden in het polderbestuur en tijdens de oorlog het bestuurswerk naar zich toetrokken, werkte de lokale bestuurspolitiek door in het waterschap. Hierdoor verschoof de representatie van de gemene ingelanden als een aparte belangengroep naar een representatie vanuit de steden, zij het nog steeds door de vroeden. Hierbij veranderde het aantal zetels niet. Dit waren er veertien namens het grondbezitsbelang van particuliere ingelanden, overheden en andere instellingen. Toen na de Synode van Dordt (1618-1619) de protestantisering van de stadsbesturen werd doorgezet, werden katholieke bestuurders voortaan uitgesloten van het openbaar bestuur.

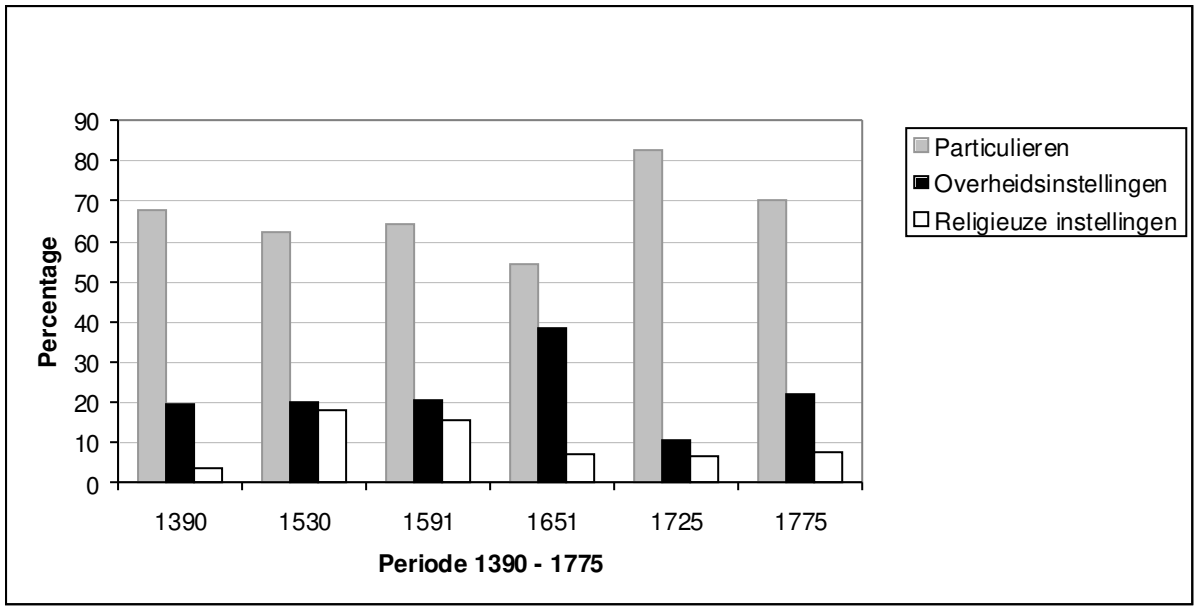
Zowel de ontwikkelingen tussen 1390 en 1600 (hoofdstuk 5) als die in de zeventiende eeuw leiden tot de conclusie dat de representatie in het polderbestuur onder invloed stond van de lokale bestuurstradities. Voorzover ingelanden zelf een belangenorganisatie oprichtten, werden hun besturen vroeg of laat weer samengesteld vanuit de lokale over-

heden. Na 1620 bleef de representatievorm, de verdeling van de zetels dus, tot eind achttiende eeuw ongewijzigd. Uit het feit dat sinds eind zestiende eeuw de benoeming van een katholieke schout in tegenspraak was met de protestantiseringspolitiek, volgt de conclusie dat dit bestuursbeleid niet zozeer de stadhouderlijke politiek diende, maar het particularistische belang van de steden. De herschikking van de zetels vanuit de lokale overheden verbreedde de representatie van de grote steden Zwolle en Kampen. Kampen beschikte zo over vier zetels en Zwolle vijf, inclusief de schout voor het Zwollerkerspel. De kleine steden, Hasselt en Genemuiden, werden daarentegen ieder met slechts twee zetels vertegenwoordigd. Deze representatievorm leverde de grote steden een meerderheid aan stemmen op bij de besluitvorming en de kleine steden, die veeleer het platteland vertegenwoordigden, een minderheid aan stemmen.

Bij de invulling van de zetels en de zittingsduur hadden de bestuurders speelruimte om het polderbestuur aan te passen aan veranderingen in onder andere economische en financiële omstandigheden. Met name de behoefte aan geldschieters was een belangrijke overweging. Voorzover zij weinig of geen land in Mastenbroek hadden, werden de zetels van de stedelijke gedeputeerden ingezet om hen te laten deelnemen aan het bestuur. Zo werd hen de gelegenheid geboden tot toezicht op en zeggenschap over hun investeringen. In de zestiende eeuw werd het belang van extern toezicht op waterschapsbestuurders en hun financiën nog behartigd door een ingelandenvergadering. In de zeventiende en achttiende eeuw werd dit toezicht tot op zekere hoogte geregeld in de jaarvergaderingen, waarin de rekeningen werden afgehoord. Hieraan namen naast polderbestuurders de dijkgraaf, een blokgraaf en in een aantal jaren enkele externe geldschieters deel. Echter, er ontstond geen nieuwe toezichthoudende commissie met andere vertegenwoordigers van de gemene ingelanden, wat zich laat verklaren door de samenvallende belangen van grootgrondbezit en kapitaal in Overijssel en door de roulatie over de bestuurszetels onder leden van een kleine stedelijke elite.

Ook de zittingsduur veranderde. Met langere termijnen konden bestuurders met geld en waterstaatskennis in huis worden gehouden. In de zeventiende eeuw namen daarnaast nog regelmatig nieuwe vertegenwoordigers deel aan de vergaderingen, wat samenhing met de lokale bestuurstraditie. In de achttiende eeuw verlengde de zittingsduur van vrijwel alle zetels, wat voor een kleine elite van verzwagerde magistraatsfamilies de gelegenheid schiep om de scepter te zwaaien over stad en platteland. De concentratie van het bewaarderschap in een familiebedrijf werd door andere factoren bepaald, waarvan de borgstelling en de vangnetfunctie voor financiële problemen de belangrijkste waren.

Figuur 6-1. Verdeling van Mastenbroek naar landoppervlak (percentages).



Bronnen: HCO, AM inv. nr. 5594 voor 1390; inv. nr. 5756 voor 1530 en 1651; inv. nr. 5755 voor 1591; inv. nr. 5762 voor 1725; inv. nr. 5757 voor 1775.

Tabel 6-1. Indeling van aantal particuliere eigenaren naar grootte van hun bezit in percentages.

Aantal grondeigenaren - N	**1390**	**1530**	**1591**	**1651**	**1725**	**1775**
1. N minder dan 5 morgens	43	34	35	39	45	49
2. N 5 tot 25 morgens	46	54	57	56	46	45
3. N 25 tot 45 morgens	7	9	5	4	7	5
4. N 45 tot 100 morgens	4	3	3	1	2	1
Totaal aantal particuliere grondeigenaren	332	334	354	313	550	494

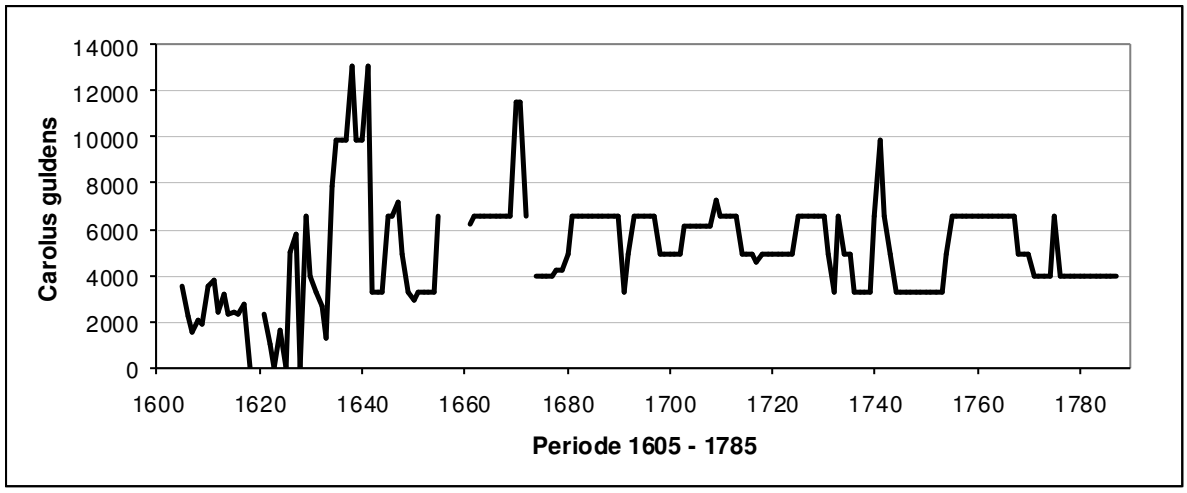
Bronnen: HCO, AM inv. nr. 5594 voor 1390; inv. nr. 5756 voor 1530 en 1651; inv. nr. 5755 voor 1591; inv. nr. 5762 voor 1725; inv. nr. 5757 voor 1775.

Tabel 6-2. Ontwikkeling van het aantal geregistreerde percelen land.

1390	**1530**	**1591**	**1651**	**1725**	**1775**
507	734	761	890	1496	1448

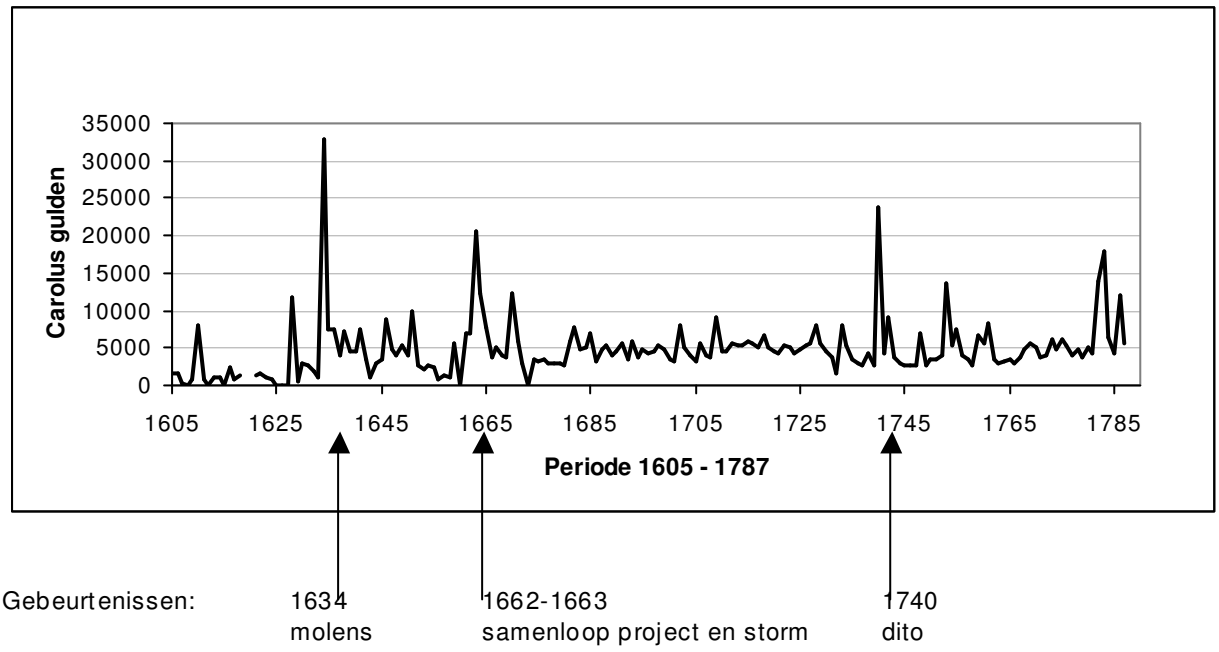
Bronnen: HCO, AM inv. nr. 5594 voor 1390; inv. nr. 5756 voor 1530 en 1651; inv. nr. 5755 voor 1591; inv. nr. 5762 voor 1725; inv. nr. 5757 voor 1775.

Figuur 6-2. Inkomsten uit poldergelden (in Carolus gulden).



Bronnen: HCO, AM inv. nr. 5612-5620, jaarrekeningen van Mastenbroek.

Figuur 6-3. Uitgaven aan het waterbeheer in Mastenbroek (materiaal, arbeidsloon, bestuur en beheer in Carolus gulden).



Bronnen: HCO, AM inv. nr. 5612-5620, jaarrekeningen van Mastenbroek.

7 Het polderbestuur van Mastenbroek – Participatie in besluitvorming (1600 - 1800)

7.1 Inleiding

In 1950 schreef Fockema Andreae het volgende over Salland: 'Men leefde tussen de ruïnes van het verleden. De afbrokkelende stadsmuren en kasteeltorens, die Overijssel in de 18e eeuw zulk een romantisch aanzien gaven, vonden hun pendant in de verstijfde bestuursinstellingen en maatschappelijke verhoudingen. Dat juist hier in de patriottentijd de Verlichting zoveel aanhang trok en in zulke hoogstaande vertegenwoordigers is geen toeval.'[1] Volgens Fockema Andreae voelde het polderbestuur van Mastenbroek niets voor verandering, omdat het op grond van het dijkrecht van 1308 op bijstand van een brede groep belanghebbenden kon blijven rekenen, terwijl de polder zelf van die bijstandsplicht was vrijgesteld. Vooral de stad Zwolle zou belangen hebben gehad om de onderhoudsplicht volgens het dijkrecht, inclusief de zeventuig, in haar middeleeuwse vorm te doen continueren.[2] Hoewel in zijn bewering een kern van waarheid zit, is dit een te simpele voorstelling van zaken. De eerste nuancering betreft de omsloten ligging van Mastenbroek, waardoor het achterland beperkt was en bijgevolg ook de mogelijkheden tot bijstand. De vrijstelling naar dijkrecht betrof enkel de bijstand bij de aanleg van een inlaagdijk voor degenen die in de dorpen langs de IJssel en de zeedijk woonden, van Wilsum tot aan het Hasselterkerspel, maar *niet* de plicht om te helpen met het repareren van dijkbreuken en gaten (waden). Het vasthouden aan de hoefslagplicht verscherpte in de loop van de achttiende eeuw inderdaad de maatschappelijke verhoudingen, met name tussen stad en platteland. Hiervan was de oorzaak een lastig dilemma tussen het volhouden van dijkonderhoud in natura van een zeer lange dijk en het verhogen van poldergeld. Ook klopt het dat het lokale en gewestelijke besturen verstarden. Deze ontwikkelingen werden bepaald door verschillende omstandigheden die in elkaar grepen.

In dit hoofdstuk zal de besluitvorming van het polderbestuur, de Gedeputeerden der Steden en Vroeden van Mastenbroek, aan de hand van vier kwesties worden besproken. Het bovengenoemde dilemma speelde hierin voortdurend een rol, de ene keer direct, de andere keer indirect. Bekeken wordt welke personen een rol speelden, wie het bestuur in de besluitvorming betrok en op welke wijze. De criteria met betrekking tot geschillenbeslechting, het gebruik van formele regels en bestuurlijke transparantie dienen als leidraad om de mate van participatie in besluitvorming te beoordelen. De uitkomsten worden net als bij de casestudie van Bunschoten in verband gebracht met ontwikkelingen in de representatie.

[1] Fockema Andreae (1950) *Studiën over waterschapsgeschiedenis. Deel II, Salland*, 28.
[2] Ibidem, 26-27.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 7.2 worden kort de politieke verhoudingen in Overijssel uiteengezet om context te bieden aan de vier te bespreken kwesties. Daarvan speelt de eerste zich af in de zeventiende eeuw rond 1659, toen zich inkomstenproblemen voordeden, waardoor de beperkte monitoring in het financiële beheer zichtbaar werd (paragraaf 7.3). De volgende kwesties speelden zich af in de achttiende eeuw en gaan evenzeer over (fiscale) inkomstenproblemen. Hierbij werd het thema bestuurlijke transparantie belangrijk en tekende zich een bestuursrechtelijk onderscheid af tussen openbaar en privaat bestuur. Dit onderscheid was van invloed op de besluitvorming. Deze ontwikkeling bleek uit de tweede kwestie (paragraaf 7.4), over een geschil tussen enerzijds de meentebestuurders van de kleine steden en anderzijds het polderbestuur de besturen van de grote steden omstreeks 1730, en de derde kwestie (paragraaf 7.5) over een geschil tussen de stadsbestuurders en de provinciale staten omstreeks 1767. De vierde kwestie (paragraaf 7.6) stond in het teken van de toenemende druk van onderhouds- en bijstandsplicht in natura die onhoudbaar werd. Dit leidde tot onenigheden na de watersnood van 1775 en 1776, die inzicht geven in de bestuurlijke en sociale verhoudingen die de mogelijkheden tot participatie in de besluitvorming bepaalden.

7.2 Politieke verhoudingen in Overijssel

Eind zestiende, begin zeventiende eeuw had de Reformatie een protestantisering van het openbaar bestuur tot gevolg en een versterking van het stadhouderlijk gezag. Hoewel bepaalde families hiervan profiteerden en posities in de stedelijke magistraat verwierven, wilde dat nog niet zeggen dat alle steden op stadhouderlijke invloed zaten te wachten. Toen Willem II in 1650 onverwacht overleed, grepen veel steden de gelegenheid aan om voortaan zelf hun stadsbestuurders te kiezen. Dit deden zij door een stadhouderlijke opvolging uit de weg te gaan, wat lukte tot het Rampjaar 1672.[3] Daarna kwam de Republiek weer onder het gezag van een nieuwe stadhouder. Willem III stelde in diverse steden de regeringsmaatregel in, waarmee hij het recht op het benoemen van lokale bestuurders weer terugnam. Hiertegen bestond onder veel Zwollenaren een grote weerstand.[4] In de oude Hanzesteden werd de regeringsmaatregel zelfs aanleiding om de stadhouderlijke invloed via de gewestelijke staten uit te schakelen. Sindsdien dreven in het bijzonder de fiscale belangen de stedelijke en gewestelijke bestuurders uiteen. Omdat deze gebeurtenissen van invloed waren op het polderbestuur, wordt enige aandacht besteed aan politieke ontwikkelingen in Overijssel en Salland.

Na de Opstand en het opzeggen van de trouw aan de Habsburgse keizer, vormden de gewestelijke staten een federale republiek. De provincie Overijssel werd geregeerd door

[3] Schöffer et al. (1991) *De Lage Landen 1500-1780*, 242-243.
[4] Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 359, 362-364.

leden van de Ridderschap als vertegenwoordigers van het platteland en door stedelijke magistraatsleden als vertegenwoordigers van Deventer, Kampen en Zwolle, waarbij de stadhouder als voorzitter kon optreden. Rond 1600 werd deze instantie de 'Ridderschap ende Steden, representierende die Staten van Overijssel' genoemd, of kortweg de Ridderschap en Steden.[5] De Hanzesteden bleven zich echter soeverein opstellen en onderhielden liever geen banden met de stadhouder.[6] Hierdoor ontstonden fricties tussen families die bestuursbelangen in de provinciale overheid hadden en families met stedelijke bestuursbelangen. Bij hun onderlinge strijd verschoven allianties tussen de Overijsselse kwartieren en de drie IJsselsteden.[7] Een familie die onder het stadhouderlijk regime veel invloed verwierf, waren de Van Haersoltes, die lange tijd (1628 - 1661) het Sallands rentmeesterschap behielden. Tegelijk bekleedden zij functies in het Zwolse stadsbestuur. Volgens Streng kan met name Swier van Haersolte als 'de grondlegger van het familiaal patronagestelsel in het gewest' worden beschouwd.[8] De Van Haersoltes wisten met steun van Zwolle meer posities te verwerven. Rutger van Haersolte verkreeg zo tevens het drostambt. Dat zijn invloed op het platteland toenam, kwam ook tot uiting in de waterschappen. Daar functioneerde hij als dijkgraaf van zowel Mastenbroek als Salland.[9] Zijn positie als rentmeester van Salland in het polderbestuur was betrekkelijk stevig, omdat Van Haersolte land in Mastenbroek bezat.[10] Aan zijn invloed werd een einde gemaakt door het Kamper stadsbestuur, wat een factiestrijd tussen invloedrijke families aanwakkerde. Onder leiding van Adolf Hendrik van Raesfelt, die in 1654 de concurrentieslag om het rentmeestersambt had verloren, werd tegen Rutger van Haersolte een offensief ingezet. Omwille van de verhoudingen en belangen in de regio, moest Zwolle haar trouw aan de Van Haersoltes wel opzeggen.[11]

Van zulke conflicten en intriges was in de resoluties van Mastenbroek tot dan toe weinig te merken. Maar de oorlog van 1672-1673 bracht daarin verandering.[12] Nadat de IJsselsteden zonder veel moeite door de Munsterse troepen waren ingenomen, was de weg naar de polder vrij om die volkomen leeg te plunderen. De bevelhebbers dwongen van de steden en het platteland enorme brandschattingen af. Bij elke nieuwe eis onderhandelden de regenten tevergeefs over de brandschatting.[13] Om deze situatie het hoofd te bieden, werden alle mogelijke belastingen die de overheden in Mastenbroek konden ophalen onder één

[5] Eijken (2007) *Compendium van het Overijssels recht*, 68.
[6] Eijken (2007) *Compendium van het Overijssels recht*, 41; Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 342.
[7] Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 343-350.
[8] Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 180, 343.
[9] Spek; Zeiler; Raap (1996) *Van de Hunnepe tot de zee*, 241.
[10] Naar opgave in 1651 mat dit 58 morgen. HCO, AM inv. nr. 5756.
[11] Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 152, 345-346, 351-352.
[12] Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 353-356; Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 310-312.
[13] HCO, AM inv. nr. 5741, Stukken betreffende de administratie van de bewaarder Hendrik Cattenbelt van de inning en vordering op last van bezettende Keulse en Munsterse troepen van de contributie of brandschatting over de periode 1672-1674 in Mastenbroek, 1672 - 1682.

ontvanger gebundeld. De fusering van belastingelden werd vergemakkelijkt, doordat er al sinds 1631 speciaal voor Mastenbroek een belastingontvanger was aangesteld.[14] Er heerste echter al vóór 1672 een financiële chaos bij de Staten van Overijssel, als gevolg van langdurige politieke onrust tussen stadhoudersgezinden en anti-stadhouderlijke partijen in deze provincie. Dit kostte veel geld, zonder dat er voldoende belastinginkomsten tegenover stonden. De provincie droeg dan ook amper bij aan de generale middelen.[15] Doordat de oorlogsbetalingen eind 1682 nog niet waren afgerond, nam de vermenging van de belastingkassen een structurele vorm aan. Deze ontwikkeling vormde een kernpunt in diverse problemen die zich zowel in het polderbestuur als daarbuiten afspeelden.

De oorlogsperiode tussen 1672 en 1674 had grote gevolgen voor de representatie in het Sallands kwartier en het polderbestuur. Nadat de Fransen waren vertrokken, werden de Hanzesteden door stadhouder Willem III onder curatele gesteld, omdat de steden zich zo makkelijk aan de vijand hadden overgegeven. Dat de stedelijke economieën waren geruïneerd en de landbouw grote schade had geleden, doordat de frontlinie over Mastenbroek liep, was kennelijk geen excuus. De luitenant-stadhouder, Jan Hendrik Krull, werd als hoogschout over Zwolle aangesteld.[16] Hendrik Bentinck van Werkeren werd tot drost van Salland benoemd. Vervolgens koos de stadhouder middels zijn regeringsreglement de nieuwe leden voor het stadsbestuur.[17] Evenals tijdens de Opstand namen de hoge functionarissen deel aan de vergaderingen van het polderbestuur.

Na 1682 trachtten de stadsbesturen de stadhouderlijke invloed via leden uit de Ridderschap weer ongedaan te maken. De Zwolse magistraatsleden hadden zowiezo al het protocol genegeerd dat de schout een stadhouderlijke beambte diende te zijn.[18] Zij hadden Bernard Holt, die zij per 1650 uit hun eigen gelederen hadden benoemd, het schoutambt van het Zwoller kerspel laten continueren. Aangezien hij de polder van leningen had voorzien, kon dat bijna niet anders (hoofdstuk 6). Holt werd in 1683 opgevolgd door de schout Herman Meeuwsen, van wie vaststond dat hij zijn oren niet naar de stadhouder zou laten hangen. De stadhouder had namelijk in 1673 zijn bezittingen in beslag laten nemen, toen Meeuwsen en andere regenten die elders in veiligheid trachtten te brengen.[19] Zwolle oefende zijn bestuurlijke invloed over de regio uit door regelmatig pamfletten te verspreiden of bezwaarschriften naar de stadhouder te sturen.[20]

Met hun streven naar autonomie, schermden Zwolle en Kampen ook hun belangen in de polder af, in het bijzonder die in de belastinginkomsten. Op de belastinginning verloor de provinciale overheid haar greep, doordat het de belastinginning had gedelegeerd aan de

[14] Fritschy (1996) *Gewestelijke financiën*, 18.
[15] Formsma (1970) 'De nieuwe geschiedenis', 127-129.
[16] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 315-317.
[17] Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 359, 362-364.
[18] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 321-324.
[19] Meeuwsen had een vermogen van 62.000 gulden. Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 353, 464.
[20] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 323.

magistraatsleden van de steden, die hiervan ter vergoeding 2 tot 5% mochten afromen. In de jaren zestig werd de belastingverpachting omgezet naar een zogenoemde redemptie-regeling, een contract waarmee de belastinginning voor een vastbedrag werd afgekocht. De regeling was in de achttiende eeuw nog steeds in gebruik.[21]

Of de stedelijke weerstand doorwerkte of dat de polder min of meer weer op orde kwam, is niet helemaal duidelijk, maar de hoogschout Jan Hendrik Krull nam na 1681 niet meer deel aan het polderbestuur. De drost van Salland had na 1690 eveneens geen bemoeienis meer in de polder. Na 1698 verzwakte de invloed van de Ridderschap aanmerkelijk, toen Helmich van Voorst rentmeester van Salland werd. Reeds in 1701 liet hij zijn zoon Hendrik Casimier tot zijn opvolger benoemen, hoewel die nog geen tien jaar oud was. In 1716 kon hij pas worden ingewerkt. De nazaten van Van Voorst toonden echter weinig interesse voor het beheer van hun pachtgoederen noch voor het rentmeesterambt.[22] Hun desinteresse speelde de belangen van de steden in de kaart, die na het overlijden van Willem III in 1702 zich weer van het regeringsreglement hadden ontdaan.[23] Dat de positie van de familie Van Voorst in de achttiende eeuw verzwakte, kwam in de presentie-gegevens van de (jaar)vergaderingen tot uiting. Tot 1760 was de rentmeester regelmatig afwezig. Door deze ontwikkelingen konden de stedelijke regenten steeds meer hun eigen gang gaan in de polder.

7.3 Kwestie 1, toezicht en vertrouwen (zeventiende eeuw)

In de tweede helft van de zeventiende eeuw begon het dilemma tussen de onderhoudsplicht in natura en de hoogte van het poldergeld zich af te tekenen. Tot dan hadden de bestuurders de achterstanden in hun inkomsten niet als hun eigen probleem beschouwd, maar als een probleem van de bewaarder. Echter, om de schade op hem te blijven afwentelen was niet langer houdbaar, zoals bleek uit een conflict tussen het polderbestuur en de bewaarder in 1659. Het was gebruikelijk dat de gemene middelen van een instantie extern, bij een penningmeester of bewaarder werden beheerd. Door beperkingen en gebreken in het directe toezicht, kwam het bestuur er pas laat achter dat er een tekort was. In deze paragraaf krijgt de analyse van de jaarrekeningen speciale aandacht, omdat het de oorzaken en achtergronden van het conflict verheldert.[24]

In hoofdstuk 4 is besproken hoe de bedragen uit de jaarrekeningen zijn gereconstrueerd tot twee tijdreeksen. De eerste reeks betreft het verloop van de schuld, bestaande

[21] Fritschy (1996) *Gewestelijke financiën*, 19-21.
[22] Helmich van Voorst was een hoge militair in het stadhouderlijk leger. In de eerste helft van de 18e eeuw daalden de pachtprijzen tot schade van nogal wat leden van de ridderschap die van landrenten leefden. De familie Van Voorst, die op de havezathe van Averbergen woonde, bleef echter op grote voet leven, waardoor deze familie forse schulden opliep. Gevers en Mensema (1983) *De havezaten in Salland en hun bewoners*, xvii, 211; Hilferink (2009) *Geschiedenis van Olst*, 69-70.
[23] Schilling, Diederik (eds) (1985) *Bürgerliche eliten in den Niederlanden*, met name 41, 184.
[24] HCO, AM inv. nr. 5612-5620, jaarrekeningen van Mastenbroek van 1605 tot 1787.

uit een optelling van de leningen verminderd met de aflossingen, zie de **donkere curve** in figuur 7-1.[25] De tweede betreft de ontwikkeling van de eigen middelen, een cumulatieve reeks van inkomsten uit omslag- en pachtgelden verminderd met de reële uitgaven, zie de **grijze curve** in figuur 7-1.[26] Door deze twee grootheden met elkaar te vergelijken, kan de financiële positie worden bepaald. De schaarbeweging van de twee curves drukt de wisselwerking tussen de schuld en de eigen middelen uit. Kon de polder niet op eigen middelen functioneren en stonden die op negatief, dan loopt de grijze curve onder de x-as. Loopt de grijze curve boven de nullijn, maar onder de zwarte curve van de schuldontwikkeling, dan hield het polderbestuur een reserve aan naast een lopende schuld. Bouwde het bestuur zoveel eigen reserves op dat het alle schuld kon aflossen, dan zou de financiële positie sterk zijn geweest als de grijze curve een eind boven de x-as liep. Figuur 7-1 laat zien dat het polderbestuur hier grote problemen mee had. Voor een gedetailleerde toelichting van de interpretatie en verwerking van de jaarrekening en de verantwoordelijkheden die de bewaarder droeg, wordt verwezen naar bijlage C.

7.3.1 Het financieel beheer onder bewaarder Gerrit Jans Brouwer (1643-1659)

Sinds 1600 werden de jaarrekeningen van Mastenbroek om de twee à drie jaar afgehoord. Tussen 1630 en 1660 werd het gewoonte om de jaarrekeningen om de drie, vier of zelfs vijf jaar af te horen, wat merkwaardig was aangezien het bestuur in 1634 voor het poldermolenproject grote bedragen had geleend (figuur 7-1) en de omslagen meer dan verdubbeld had (hoofdstuk 6, figuur 6-2). Men zou verwachten dat de bestuurders de jaarrekeningen wel vaker wilden inzien, maar dat was niet het geval. In 1643 werd Gerrit Jans Brouwer als bewaarder van Mastenbroek aangenomen. Hij was een meentelid in het Zwolse stadsbestuur.[27] Zijn aanstelling duurde tot 1660.[28] De eerste keer dat zijn rekeningen werden afgehoord was pas in 1649. Na vier jaar legde hij weer verantwoording af in 1653 en toen hij dat deed in 1659, ontstonden er onenigheden.

>> { Figuur 7-1, Ontwikkeling van de schuld (lange termijnleningen) en de eigen middelen (eigen inkomsten verminderd met uitgaven, inclusief rentelasten) in Mastenbroek. }

Toen het polderbestuur de rekeningen in 1649 afhoorde, had de bewaarder twee jaar daarvoor een belangrijke verandering in de boekhouding aangebracht. Hij had de regionale rekenmunt van goudgulden (28 stuivers) naar carolus gulden (20 stuivers) omgezet, waar-

[25] In de jaarrekeningen werden de leningen aangeduid als een kapitaal waarop een rentesom werd uitgekeerd; in de loop van de zeventiende eeuw werden deze schulden ook wel aangeduid als obligaties. De gegevens over de leningen in de jaarrekeningen zijn getoetst aan informatie hierover in resoluties en andere stukken.
[26] T.a.v. de inkomsten: het polderbestuur inde geen boetes, die werden geïnd door de dijkgraaf (hoofdstuk 5).
[27] Bron: bestuurslijsten in: Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 538.
[28] HCO, AM inv. nr. 5613, jaarrekeningen 1631-1660.

door de verwarringen in de boekhouding door betalingsverkeer binnen en buiten Salland verleden tijd werden. De bedragen moeten de heren vreemd in de oren hebben geklonken. In 1647 had de polder 10.000 carolus gulden aan eigen middelen. Tegenover de eigen middelen stond een schuld van 5000 goudgulden ofwel 7000 carolus gulden, waarvoor een rente van 6,25% werd betaald. Brouwer deelde mee dat hij de schuld had afgelost om die te vervangen door een lening van 5000 carolus gulden tegen 5%. Door deze transacties ging er dus geld ter waarde van 7000 carolus guldens uit de kas en werd er 5000 carolus guldens weer teruggeplaatst. Hiermee verving Brouwer dure leningen door goedkopere en lostte hij tegelijk 2000 carolus gulden af. Wie de afbetaalde geldschieters waren en wie de nieuwe, was niet duidelijk omdat Brouwer nooit de namen van geldschieters in de jaarrekeningen vermeldde. Hij gaf enkel de bedragen aan rentenlasten door.

Voor het bestuur moeten de financiën toen in orde hebben geleken. De meeste schuld was afgelost en het waterschap begon wat eigen middelen over te houden (figuur 7-1). Dat de bestuurders in 1650 overgingen op de openbare verkoop van molens aan onder andere een groep Kamper ingelanden, lijkt niet samen te hangen met ernstige geldproblemen.[29] Een grote stormvloed deed zich pas een jaar later voor, in 1651. Desondanks, werd tussen 1649 en 1654 geen hogere omslag geheven dan 10 stuivers, waarmee het jaarlijks budget op slechts 3275 gulden werd begroot. De extra gelden die in 1651 nodig waren, werden gehaald uit de opbrengst à 9310 gulden uit de verkoop van de molens. Hoewel de bewaarder hiermee de klappen wist op te vangen, duldde het opvoeren van de inkomsten uit poldergelden eigenlijk geen uitstel. Met het ophalen van meer poldergelden bestonden echter problemen. Zo was de registratie van het grondbezit niet bijgehouden (zie hoofdstuk 6 en bijlage B-4). Om dat probleem op te lossen, gebruikte de bewaarder een oud morgenregister uit 1530, waarmee hij de grondeigenaren in 1651 in kaart wilde brengen. Doordat hij veel grondeigenaren niet kon achterhalen, zal hij weinig poldergelden hebben geïnd. Een jaar na de stormvloed bleek bovendien dat een aantal roeden dijk was verlaten. Hierdoor moest een zeventuigprocedure volgens het dijkrecht worden gestart.[30]

Ondanks deze omstandigheden werden de jaarrekeningen niet vaker afgehoord. Dit gebeurde in 1653 en vervolgens na zes jaar in 1659. Pas toen werd duidelijk dat er inkomstenproblemen waren ontstaan. De bewaarder meldde een grote achterstand bij het innen van de poldergelden. Zo kwam aan het licht dat het waterschap er financieel slecht voorstond. De bewaarder kwam meteen in de beklaagdenbank. Onder verdenking van malversaties, werd hij op staande voet ontslagen.

---

[29] HCO, AM inv. nr. 5607, [1] juli 1650.

[30] De verlaten roeden die in november 1651 werden vermeld, lagen bij Frankhuis (ter hoogte van Zwolle). Een deel moest door grondeigenaren die bovenstrooms land bezaten worden overgenomen en een ander deel door grondeigenaren benedenstrooms van het bijstere stuk. Een ander verlaten dijkstuk werd in september 1652 vermeld en lag in de Veneriet. HCO, AM inv. nr. 5756, stukken gedateerd 19 oktober en 5 december 1651. In het Sallands werden verlaten dijkstukken 'bijstere' dijken genoemd. Dit begrip komt voor in het Overijsselse dijkrecht. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 178.

7.3.2 Van procederen naar onderhandeling en compromis

Gerrit Jans Brouwer liet het ontslag niet over zijn kant gaan en diende een verzoek in bij de Ridderschap en Steden van de Staten van Overijssel om voor de rechters zijn onschuld te mogen bewijzen.[31] Langs juridische weg zocht Brouwer eerherstel. Dit was voor hem cruciaal, want met een reputatieschade zou het in de provinciestad snel met zijn carrière zijn gedaan. Zijn verzoek werd gehonoreerd, waarna een proces tegen het polderbestuur volgde. Alle crediteuren werden opgeroepen om te getuigen of zij inderdaad obligaties met de polder hadden gecontracteerd. De stadsbesturen moesten bewijzen van hun declaraties toesturen, zodat die met de totaalposten in de boeken konden worden vergeleken. Ter verweer plozen de polderbestuurders de jaarrekeningen van 1638 tot 1659 na. Daarin ontdekten zij dat er in 1647 een bedrag van 7000 carolus gulden was afgeboekt, wat niet aan externe crediteuren kon worden verbonden. Brouwer gaf toe dat hij dit geld naar zijn privékas had gestort en dit inderdaad niet erg duidelijk in de jaarrekening had vermeld. Hij zei dit echter wel in 1649 aan het bestuur te hebben meegedeeld en toegelicht. Alle bestuurders en andere afhoorders waren erbij geweest en hadden daarna de rekening voor goed en gezien getekend.

In het gerechtelijk onderzoek bracht Brouwer verschillende argumenten naar voren die een boze opzet van zijn transacties tegenspraken. Er waren kwade jaren geweest, waardoor onvoldoende poldergeld werd opgehaald. Oudere leningen konden daardoor niet worden afgelost. Desondanks klaagde het bestuur nogal eens over de rentelasten. Hierdoor voelde de bewaarder zich verplicht om grote uitgaven uit zijn eigen middelen te financieren, zodat er voor de polder niet hoefde te worden bijgeleend. Doordat het bestuur klaagde over de lasten, had Brouwer zijn problemen met het innen van poldergelden niet eerder durven aan te roeren. De argumenten stroken met het bestuursbeleid dat zich kenmerkt door een versnelde aflossing van de schuld, de donkere curve in figuur 7-1 daalt scherp na 1638. In hoofdstuk 6 (paragraaf 6.3.3) is aangetoond dat het bestuur bij voorkeur streefde naar een zo laag mogelijk poldergeldtarief. Het langdurig aanhouden van schulden, waarvoor renten moesten worden uitgekeerd, paste niet in hun beleid. Hierdoor nam de druk op de bewaarder toe om te zorgen voor zo min mogelijk financiële lasten. De toename van die druk bleek al uit het feit dat het bestuur vanaf 1638 enkel de begrote inkomsten hoefde te weten en niet de reële inkomsten, die sindsdien dus niet meer in de jaarrekening werden vermeld.

De bewaarder voegde aan zijn verweer toe dat hij ter vergoeding van vergraven land voor de nieuwe sluis in Genemuiden weer zoveel kapitaal nodig had, dat hij genood-

[31] HCO, AM inv. nr. 5735, Stukken betreffende het geschil tussen het college van Gecommitteerden van steden en vroeden van Mastenbroek ter ene zijde en de Gerrit Brouwer over zijn beheer, rekening en verantwoording over de periode 1657-1659 als bewaarder van Mastenbroek. Ingezonden stuk 12 september 1659. De beschuldiging van speculatie: Document schriftelijke anspraecke (gerechtelijk onderzoek met verklaringen van bewaarder Brouwer enerzijds en doctor Petrus Queisen, magistraatslid, als gevolmachtigde van het polderbestuur anderzijds), paragraaf 37.

zaakt was om ten laste van de polder een nieuwe lening af te sluiten. Brouwer negotieerde toen 5000 carolus gulden tegen een lagere rente. De bestuurders brachten hiertegen in dat diens schuldadministratie niet transparant was: de crediteuren noch hun obligaties waren in de jaarrekeningen beschreven. Daardoor waren zij met de toestand van de schuld onbekend. Brouwer pareerde dit argument door erop te wijzen dat hij alle betaalde rentelasten in de boeken had vermeld en dat zij hieruit wel degelijk de totale schuld hadden kunnen afleiden. Brouwer sloot zijn verdediging af met de vraag waarom de heren niet meteen over hun twijfels met hem in gesprek waren gegaan. Dan had al dit 'misvertrouwen en quaet achterdencken' voorkomen kunnen worden.[32]

Tijdens de procedure aan het hof moeten de partijen zich hebben gerealiseerd dat een gerechtelijk vonnis voor geen van beide gunstig was. Aanpassingen in een aantal uitgavenposten suggereren dat zowel de bewaarder als de bestuurders iets te verwijten viel. Zo waren een paar bedragen in 1655 doorgehaald, waaruit bleek dat de burgemeesters aan leveringen van hout voor de bouw van sluizen goed hadden verdiend. Een declaratie van de bewaarder in 1659 van een voorgeschoten reparatie aan de Rademakerzijl (248 carolus gulden) was doorgehaald, evenals een salarisverhoging van 300 naar 350 gulden die hij zichzelf zou hebben toegekend. Die salarisverhoging was al in 1648 doorgevoerd en moet dus bij het afhoren van de rekeningen in 1649 door het bestuur zijn goedgekeurd.[33] In oktober 1661 kwamen de partijen overeen de zaak af te handelen met een bemiddelingsprocedure. Een Kamper magistraat zou het woord voeren voor het polderbestuur en Rutger van Haersolte, rentmeester van de Ridderschap, zou dat doen namens de bewaarder.[34]

De onderhandelingen verliepen verbazingwekkend vlot. Al op 20 november 1661 werd overeengekomen dat Brouwer alsnog voor twee jaren (1657 en 1658) een omslag mocht uitzetten van tezamen één gulden per morgen, wat een bedrag moest opleveren van 6550 carolus guldens. Hiermee kon het tekort van de 7000 carolus guldens worden goedgemaakt.[35] Deze uitkomst gaf beide partijen een voordeel: het inkomenstekort werd alsnog gerepareerd en de eer van de bewaarder was hersteld. Hij kon blijven deelnemen aan het bestuursnetwerk, al was het in een andere functie. Voor hem lag een carrièrestap van de meente naar de magistraat in het verschiet.[36]

Na dit voorval formuleerde het bestuur een nieuw reglement, waarin het benadrukte dat de bewaarder betrouwbaar moest zijn, dat hij zonder toestemming geen leningen mocht

[32] HCO, AM inv. nr. 5735, Stukken betreffende het geschil tussen het college van Gecommitteerden van steden en vroeden van Mastenbroek ter ene zijde en de Gerrit Brouwer, passim, citaat: Exhibitum 11 maart 1658.
[33] HCO, AM inv. nr. 5613, jaarrekening.
[34] HCO, AM inv. nr. 5735, Stukken betreffende het geschil tussen het college van Gecommitteerden van steden en vroeden van Mastenbroek ter ene zijde en de Gerrit Brouwer. Afschriften van resoluties van de Gedeputeerden der Steden en Vroeden van Mastenbroek, 26 augustus en 13 november 1661.
[35] HCO, AM inv. nr. 5735, Stukken betreffende het geschil...., besluit 20 november 1661.
[36] Volgens Streng kreeg hij de wind mee, doordat hij de anti-katholieke stemming die er toen heerste ondersteunde. Streng (1997), *'Stemme in staat*, 341, 538.

afsluiten en dat de leningen behoorlijk in de boeken moesten worden gerapporteerd. De reeds bestaande bepaling, dat gemiste inkomsten uit poldergelden voor het risico van de bewaarder waren, bleef gehandhaafd. Als hij wanbetalers niet harder aanpakte, dan moest hij maar zelf voor de schade opdraaien.[37] Wellicht was de meest effectieve verbetering dat de jaarrekeningen vanaf 1660 jaarlijks werden afgehoord. De nieuwe bewaarder, de Zwolse burgemeester Johan Keiser, gaf elke post een nummer, zodat er bij vragen geen misverstanden meer konden ontstaan. De maatregelen bevestigen dat de problemen met de financiën bovenal het gevolg waren van monitoringsproblemen. Dit sluit aan bij de bevindingen van Douglas Allen, die het monitoringsprobleem onderkende als een institutionele factor die een ontwikkeling naar efficiënt bestuur in de vroegmoderne tijd belemmerde (zie hoofdstuk 4).[38]

Het polderbestuur begon na deze affaire met een schone lei in de vorm van een nieuw resolutieboek. De resoluties in dit nieuwe boek zijn rijk aan latinismen, wat wijst op een zekere juridische scholing bij de secretaris. Toch ontstond er geen aparte administratieve dienstverlening voor het polderbestuur door juridisch geschoolde notarissen als secretaris. Voor een onafhankelijke beroepsgroep van juristen waren de mogelijkheden in de IJsselsteden beperkt. In Oost-Nederlandse steden konden administratieve en bestuurlijke diensten niet door onafhankelijke notarissen worden aangeboden. Dit kwam doordat zij niet bevoegd waren voor de vrijwillige rechtspraak met betrekking tot het hele terrein aan economische-financiële transacties. Die bleven afgehandeld worden door de lokale schepenbanken. Notarissen werden normaliter benoemd door het provinciale hof en wat van het provinciale hof kwam, hielden de IJsselsteden bij voorkeur af. Dit kon zover gaan dat notariële akten die in bijvoorbeeld Holland waren opgesteld in Overijssel ongeldig werden verklaard. Deze situatie bleef gehandhaafd tot 1810.[39] Door dit beleid en het stedelijk streven naar een sterke positie in het polderbestuur, bleef een onafhankelijke dienstverlening voor het reilen en zeilen in het waterschap uit.

Tussenconclusie

De aantijging dat de bewaarder malversaties had gepleegd, bleek onvoldoende gegrond. Er speelden monitoringsproblemen, die toe te schrijven waren aan institutionele factoren. De boekhouding en de kas werden extern beheerd bij een bewaarder. Omdat er geen gestandaardiseerde richtlijnen voor het boekhouden bestonden, vulden bewaarders hun taak naar eigen inzichten in. Blijkbaar hadden de bestuurders hier weinig moeite mee, want sinds 1634 hoefden zij enkel de begrote inkomsten uit de omslag in de jaarrekeningen te zien.

---

[37] HCO, AM inv. nr. 5735, Stukken betreffende het geschil..., katern beginnende met resolutie van 3 december 1657. Concept achteraan, zie punt 2: de bewaarder moet de penningen conform de uitzetting, waarvan ook publicatie is gemaakt, op eigen kosten inmanen; punt 3: de bewaarder moet de uitgezette penningen.... precies [conform het begrote bedrag] invorderen en onwilligen daartoe doen vervolgen.
[38] Allen (2012) *The Institutional Revolution*.
[39] Eijken, *Compendium van het Overijssels recht*, 261.

Voor de rest stelden zij de bewaarder verantwoordelijk voor het repareren van achterstallige inkomsten. Een andere verandering was de overstap op de carolus gulden als rekenmunt in 1647, wat voor bestuurders verwarrend kan zijn geweest bij het beoordelen van de financiële situatie. Het uitgavenpatroon bleef zich kenmerken door overbesteding, ook toen dit niet meer economisch verantwoord was (hoofdstuk 6). Wel kwam de overbesteding ten bate van het waterbeheer en was die niet gericht op overmatig consumptiegedrag van bestuurders, zoals dat zich bijvoorbeeld in het waterschap van Schieland had voorgedaan.[40] Er waren twee omstandigheden van invloed op het gebrekkige toezicht. De eerste was dat in de zeventiende eeuw nog de traditie van het tweejaarlijks rouleren van stadsbestuurders bestond. Dit zal de continuïteit in het toezicht op het financieel beheer geen goed hebben gedaan. De tweede was de bureaucratische organisatie van de Overijsselse lokale overheden. De stadsbesturen hielden de vrijwillige rechtspraak in eigen beheer, waardoor onafhankelijke administratieve instituties zoals het notariaat, die de professionalisering van het polderbestuur hadden kunnen bevorderen, niet van de grond kwamen.

Dat het polderbestuur een eenzijdig besluit nam door de bewaarder op staande voet te ontslaan, zonder naar diens standpunten te informeren, kan mede hebben samengehangen met de hiërarchische verhoudingen in de stedelijke samenleving. Toen uit de bewijslast duidelijk werd dat de financiële problemen veeleer het gevolg van gebrekkig toezicht door het bestuur waren, verschoof de machtsverhouding tussen de partijen. Dit resulteerde in een gezamenlijke besluitvorming met onderhandelingen, waaruit een compromis volgde.

7.4 Kwestie 2, participatie in besluitvorming en kritiek van meentelieden (1730-1731)

Bij het conflict in 1730 en 1731 resoneerden de Plooierijen van 1702 nog na in de politieke verhoudingen in Salland (vgl. hoofdstuk 4). In deze kwestie gaat het over de belastingen die iedereen moest betalen, waardoor alle ingezetenen met een huishouden in de polder belanghebbenden waren. Uit de kwestie komt naar voren dat niet alleen het polderbestuur te kampen had met inkomensachterstanden, maar ook de stadsbesturen. Het begon met een onenigheid tussen de stadsbesturen van Kampen en Zwolle, waarin bestuurders en burgers uit Hasselt en Genemuiden zich mengden. In Mastenbroek werden sinds 1672 alle belastingen, inclusief de poldergelden, door één ontvanger geïnd. In 1730 bestond de situatie dat de ontvanger door het waterschapsbestuur werd gekozen. Op de verkiezing via het polderbestuur kwam vanuit Hasselt kritiek. Om deze kritiek te kunnen plaatsen, wordt eerst een reconstructie gegeven van hoe verkiezingen en het stemmen over besluiten in het polder-

[40] Betr. de bouw van een exorbitant duur bestuursgebouw. Tielhof, van (2014) 'De financiering van de bouw van het Schielandshuis'.

bestuur waren geregeld. Vervolgens worden enige gegevens over de Plooierijen van 1702 gerecapituleerd, waarna het conflict van 1730 wordt uitgewerkt.

7.4.1 Stemmen in het polderbestuur

Voor de goede orde, het polderbestuur was een waterschapsbestuur met uitsluitend een beslisbevoegdheid over het waterbeheer en niet over andere zaken in de polder. De besluitvorming werd bepaald door vertegenwoordigers van ingelanden en *niet* door vertegenwoordigers van burgers in de steden, al konden die dezelfden zijn. Per zetel gold een stem. Aangezien het criterium voor de representatie landbezit was, pakte dit voor de kleine steden ongunstig uit. De kleine steden hadden namelijk minder land en een kleiner aandeel van particuliere grondeigenaren. Daarom hadden zij minder zetels in het bestuur. Voordat het polderbestuur overging op een stemming over een besluit, kon het niet-besturende ingelanden raadplegen. Hiervan bestaan diverse voorbeelden uit de eerste helft van de zeventiende eeuw. Zo werd instemming gevraagd over de aanleg van een sluis of een brug, het aangaan van een lening, over het betalen van huislieden voor hun arbeid, geleverd tijdens hun bijstandsplicht.[41] Welke ingelanden werden geraadpleegd, blijft onduidelijk. In 1634 en 1635 sprak het bestuur zelf van de 'principaelste erffgenamen', waarmee stedelijke grootgrondbezitters of hoofdingelanden werden bedoeld.[42] Zij werden geraadpleegd over nieuwe waterstaatsplannen en de financiering ervan.[43]

7.4.2 De Plooierijen in 1702-1703

Evenals elders in de Republiek ontstond er na het overlijden van stadhouder Willem III in 1702 een burgerbeweging. In Amersfoort werd een openlijke strijd gevoerd om het bestaande stadsbestuur omver te werpen, maar in de IJsselsteden niet. Dit neemt niet weg dat ook hier onder de burgers onvrede heerste en er veranderingen plaatsvonden in het lokale bestuur.[44] In de oost-Nederlandse steden waren veel meentelieden in de Plooierijen betrokken.[45] De onvrede betrof niet alleen het kiesrecht, maar ook de belastingdruk onder

[41] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 16 augustus 1609, 2 april en 26 juni 1610, 7 juni 1614; inv. nr. 5608, resol. 26 juni 1660 en 5 mei 1663.
[42] Vgl. Tielhof, van (2016) 'Het college van hoofdingelanden', 23. Naar een definitie van Beekman: hoofdingelanden bestaan uit een college van voornaamste ingelanden of vertegenwoordigers van hun belangen in sommige grote waterschappn van Holland, ter controle van de handelingen der besturen, vooral voor zoveel die de financiën raakten. In andere gewesten werd zo'n controle ook wel gedaan door daartoe gestelde personen, brede geërfden of commissarissen of hoe deze heren ook werden genoemd. Beekman (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht*, 845. Zie ook hoofdstuk 5.
[43] HCO, AM inv. nr. 5605, resol. 7 oktober 1634 en 2 mei 1635. Citaat uit de laatste resolutie: 'die principaelste erffgenamen binnen haere stadt wonachtig'.
[44] Streng (1997) 'Stemme in staat', 367-370.
[45] Haak (1908) *De plooierijen*; Wertheim en Wertheim-Gijse Weenink (1976) *Burgers in verzet*; Wertheim-Gijse Weenink (1977) *Twee woelige jaren in Zutphen*.

de burgerij en de plattelandsbevolking, waar voor de ingelanden van de polder nog de toenemende waterstaatslasten bij kwamen.[46]

De Kamper meentelieden gingen met de magistraat geen directe confrontatie aan, maar wierpen, evenals de magistraten, een barrière op tegen nieuwe kandidaten voor de meenteraad. Zij sloten onderling contracten van correspondentie af, waarmee zij hun stem op een enkele kandidaat concentreerden om de kans op instroom in de magistraat te vergroten. Hoewel de meentelieden deze tactieken van de regenten hadden geleerd, vond de invloedrijke burgemeester Steenbergen dat hiertegen direct moest worden opgetreden.[47]

De ontwikkelingen in Zwolle waren vergelijkbaar met die in Kampen. Een aspect waarover in Zwolle protesten ontstonden was de openbaarheid van bestuur. Hierover diende de meenteraad een klacht in toen de magistraat inzage in stukken van het stadsarchief weigerde. Het ging hierbij om oude documenten, waarin de meente zijn rechten van bestuur wilde nazien.[48]

In Hasselt braken in 1702 evenmin opstanden uit, maar werden tussen 1703 en 1705 wel opschoningsacties gehouden bij de zetels van de meenteraad en de magistraat. Hierdoor kwamen plaatsen vrij voor meenteleden in de magistraat en voor ambachtslieden in de meenteraad.[49] Daarmee waren de Plooierijen nog niet ten einde. Onder de burgerij en een aantal magistraatsleden zou een coup tegen dit stadsbestuur in voorbereiding zijn geweest, omwille van nog andere kandidaten uit de burgerij. Toen dit op niets uitliep, dienden de meentelieden een protest in bij de Staten van Overijssel. In tegenstelling tot de Staten van Utrecht, stelden de Overijsselse staten zich passief op, ervanuitgaande dat de kwestie niet zou escaleren, wat inderdaad niet gebeurde.[50]

7.4.3 De benoeming van een bewaarder en een ontvanger

De aanleiding van het conflict in 1730 was het overlijden van de bewaarder, de Zwolse burgemeester Podt, in 1729. De boekhouding moest aan een opvolger worden overgedragen, zodra met Podts weduwe de bedragen waren verrekend. Volgens opgave van de bewaarder zou er in 1729 een bedrag van 4231 gulden aan eigen middelen beschikbaar moeten zijn, dat een jaar later had moeten zijn opgelopen tot 6214 gulden. Hiertegenover stond een schuld van 2500 gulden. Na de overdracht van de polderkas aan het bestuur bleek er echter een tekort van 4000 gulden, wat de bestuurders verklaarden uit misgelopen inkomsten aan poldergeld. Daarop zonden de Zwolse gedeputeerden aan die van Kampen een brief met het verzoek tot inzage in de morgenregisters die onder beheer lagen bij de

[46] Haak (1908). *De plooierijen*, 80, 111, 132, 139-149.
[47] Lenferink, et al (reds) (1993) *Geschiedenis van Kampen. Deel 1. "maer het is hier te campen"*, 104-106.
[48] Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 328-329.
[49] Mooijweer; Coster (2003) "Uit den ash kolk der vergetelheid", 133.
[50] Mooijweer; Coster (2003) "Uit den ash kolk der vergetelheid", 133-134.

ontvanger van alle belastingen in Mastenbroek.[51] Ontvanger Roelinck, een Kamper burgemeester, weigerde die echter te overhandigen met het argument dat er geen wettige redenen waren om de boekhouding van een particuliere instantie, zoals hij zelf was, aan het polderbestuur te overhandigen.[52] Dit accepteerden de Zwolse gedeputeerden niet.

Aanvankelijk bleven de Zwollenaren voorzichtig, door aan te dringen met een ander argument: zij waren voornemens een nieuw reglement voor de bewaarder en de ontvanger op te stellen. Toen dit niet hielp, dreigden zij een overeenkomst van 1703 op te zeggen, waarin was afgesproken dat het bewaarderschap en het ontvangerschap van alle belastingen niet meer tussen Zwolle en Kampen zou alterneren.[53] Dit kon betekenen dat Kampen zijn inkomsten uit het innen van belastingen met Zwolle moest delen.[54] Oorspronkelijk bestond het ambt van de bewaarder uit het beheer van de hele administratie van het waterschap, *inclusief* de inning van poldergelden, en betrof het ambt van de ontvanger enkel de inning van de landsheerlijke belastingen over de ingezetenen. De oorlogsomstandigheden van het Rampjaar in 1672 brachten hierin verandering. Het poldergeld werd samengevoegd met de andere belastingen en opgehaald door de ontvanger.[55] Deze gang van zaken werd echter niet teruggedraaid. Mogelijk dateert het alterneren van het bewaarder- en ontvangerschap uit de zestiende eeuw, want in de zeventiende eeuw was dat al geen praktijk meer. Dit bleek uit een vergelijking van de namen van bewaarders met namen van leden uit het Zwolse stadsbestuur. De bewaarders werden sinds 1600 gerecruteerd uit de meentelieden of magistraten van Zwolle.[56]

Kampen behield dus sinds 1672 het ontvangerschap van alle belastingen in Mastenbroek, inclusief het poldergeld, en Zwolle behield het beheer over de bestedingen van het

---

[51] Burgemeester Podt had ruim 5000 gulden aan obligaties in de polder gestoken. Het bestuur kon dit als een borgstelling zien, waartegen het bedrag had kunnen worden weggestreept. Dit was echter niet hoe de zaken verliepen. Het bedrag werd niet als een borgstelling gezien, maar als een lening. Deze lening werd terugbetaald aan de achtergebleven weduwe. HCO, AM inv. nr. 5618, jaarrekeningen 1718-1733.

[52] HCO, AM inv. nr. 5742, Stukken betreffende de vernieuwing van het reglement en de instructie voor de bewaarder en ontvanger van Mastenbroek, 1731 - 1774, stuk gedateerd 14 februari 1730. De familie Roelinck had dit ontvangersschap inderdaad in bezit, doordat de Staten de belastinginning al in zekere zin hadden verkocht aan verpachters of door het in redemptie te geven, d.w.z. een contract met de Ridderschap om jaarlijks een vast bedrag te garanderen c.q. aan de staten uit te keren. Fritschy (1996) Gewestelijke financiën, 18-21.

[53] HCO, AM inv. nr. 5742, een ongedateerd concept van een resolutie 'besogne', gedateerd 23 februari 1731.

[54] HCO, AM inv. nr. 5742, besognes 8, 9, 10, 11, 14 februari, 15 maart, 23 mei 1730, 23 februari 1731. In Kampen heet hetzelfde dossier: Stukken betreffende het begeven van het bewaarschap van Mastenbroek, aldaar handelt een stuk van 8 februari 1730 over de 'inegaliteit' der beambten, waarmee een onenigheid werd bedoeld over de mate waarin aan de twee functies geld kon worden overgehouden.

[55] Blijkens het conflict met Gerrit Jans Brouwer in 1660 en het nieuwe reglement dat erna werd opgesteld, was de bewaarder toen nog steeds verantwoordelijk voor de inning van de poldergelden. HCO, AM inv. nr. 5735, Stukken betreffende het geschil..., katern beginnende met resolutie van 3 december 1657. Concept achteraan, zie punt 2: de bewaarder moet de penningen conform de uitzetting, waarvan ook publicatie is gemaakt, op eigen kosten inmanen; punt 3: de bewaarder moet de uitgezette penningen....precies [conform het begrote bedrag] invorderen en onwilligen daartoe doen vervolgen.

[56] De namen van de bewaarders vanaf 1600 zijn gecontroleerd met de meente- en magistraatslijsten van Streng. Hieruit blijkt dat alle bewaarders meentelieden of magistraten waren van het Zwolse stadsbestuur. Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 517 e.v.

polderbestuur.[57] Kennelijk was tevens afgesproken dat de benoeming van de twee functionarissen uitsluitend via het polderbestuur zou lopen. Daarbij zouden de stemmen van Hasselt en Genemuiden door Zwolle en Kampen zijn afgekocht.[58] Ongetwijfeld werd de Sallandse rentmeester, zijnde een lid van de Ridderschap, bij de benoeming van de ontvanger erbuiten gelaten.

Wat waren de belangen van Kampen en Zwolle om de verkiezing van een algemene ontvanger via een polderbestuur te laten verlopen? Inzichten in de financiële situatie van de polder helpen hierop een antwoord te vinden. Uit het verloop van de schulden en de eigen middelen (figuur 7-1) blijkt dat het polderbestuur tussen circa 1685 en 1730 veel geld stak in het aflossen van schulden. In het waterbeheer werden in die periode geen grote investeringen gedaan (hoofdstuk 6, figuur 6-3). De schulden waren voortgekomen uit leningen om de schade na de watersnoden in 1661-1663 en 1670-1672 te herstellen. Grote bedragen werden vooral door de Zwolse elite ingelegd. Na 1711 was het waterschap schuldenvrij, maar werd nog steeds zuinig aan gedaan om wat reserve op te bouwen. Dat laatste verliep echter moeizaam en dat had een paar oorzaken. De eerste was het dilemma tussen de onderhoudsplicht in natura en het monetariseren van het waterbeheer door een hogere omslag uit te zetten. Het polderbestuur hield vast aan het streven naar een zo laag mogelijk omslagtarief.[59] Het bestuur bleef rekening houden met de lasten die de hoefslagplichtigen aan arbeid en materiaal hadden. Zouden zij hogere poldergelden opleggen, dan kon dit ten koste gaan van de bereidheid tot het vervullen van de onderhoudsplicht in natura. De tweede oorzaak was dat de bewaarder te weinig omslaggelden van de ontvanger ontving.

7.4.4 Participatie in besluitvorming en onderhandelen (1730)

De kwestie over de benoeming van een bewaarder en ontvanger middels verkiezingen binnen het polderbestuur trok in 1730 de aandacht van de meentelieden en burgers in Hasselt. Een hoofdelijke stemming binnen het polderbestuur betekende dat Zwolle en Kampen met samen negen zetels (inclusief de schout) meer stemmen konden uitbrengen dan Hasselt en Genemuiden, die samen slechts vier stemmen hadden. Zo konden Kampen en Zwolle elkaar de kaarten via het polderbestuur blijven toespelen. De meentelieden uitten hierop kritiek. Volgens hen hoorden zaken die alle burgers aangingen beslist te worden door het stadsbestuur en niet door het bestuur van een waterschap. Daarom eisten

[57] HCO, AM inv. nr. 5742, een ongedateerd concept van een resolutie 'besogne', gedateerd 23 februari 1731. In het concept werd verwezen naar een conventie gedateerd 6 februari 1703. In de resolutie werd dit veranderd in 'sinds onheugelijke tijden'. Vgl. GAK, AM inv. nr. 43, Stukken betreffende het begeven van het bewaarschap van Mastenbroek 1731, verslag 23 april 1731. Zowel Kampen als Zwolle bewaarde een dossier over deze kwestie, elke stad op eigen wijze.

[58] Voor deze stemmen zouden Genemuiden en Hasselt 1500 à 2000 gulden hebben ontvangen. Formsma (1959) *De oude archieven der gemeente Hasselt*, 7.

[59] Vergeleken Bunschoten: daar werd een standaardtarief van één gulden per dammaat (kleinere oppervlaktemaat bovendien) over een polder geheven die eenvijfde aan dijklengte had en een derde aan oppervlakte (hoofdstuk 3).

zij dat over de benoeming van deze functionarissen door de stadsbesturen werd gestemd waarbij per stad één stem werd uitgebracht.[60]

De Zwollenaren wilden het conflict door onderlinge 'negotiatie' oplossen.[61] De roep van de meentelieden om per stad een stem uit te brengen op een kandidaatbewaarder of -ontvanger was in het bijzonder de Kamper magistraat Steenbergen zeer onwelgevallig: zulke 'sentimenten van diegenen die tot [dergelijke] extravagance en absurditeit mogten willen komen' moesten direct worden tegengegaan.[62] Hiertoe regelden de secretarissen van Kampen en Zwolle een informeel overleg met de secretaris van Hasselt. De laatste kreeg op zijn hart gedrukt dat de kleine steden er verstandig aan deden om achter de opheffing van de alternerende functies, zoals afgesproken in 1703, te blijven staan en hun protesten tegen de verkiezingsprocedure te staken. Die van Hasselt en Genemuiden moesten stemmen op de kandidaten die de Zwolse en Kamper regenten aanwezen. Als beloning kregen de secretarissen van de stadjes 'een douceur' van ieder 600 gulden voor hun stemmen op een aangewezen kandidaat voor een Kamper ontvanger en ieder 400 gulden voor hun stemmen op een kandidaat bewaarder waarvoor zij instructies kregen van het Zwolse stadsbestuur.[63] De Genemuiders en Hasselters werden vervolgens opgedragen een convenant te ondertekenen, omwille van de 'harmonie en het welwezen van de polder'.[64] Bij de toezending van de stukken werd Hasselt geïnstrueerd dat die 'geïnsereerd' moesten worden in de resoluties, waarvan niemand anders een extract mocht ontvangen dan de steden Kampen, Zwolle, en Genemuiden.[65]

Het conflict belicht twee kwesties: participatie in de besluitvorming en bestuurlijke transparantie. De zetelverdeling in het polderbestuur impliceerde een onevenwichtige verdeling van de stemmen bij de besluitvorming. Dit was nadelig voor kleinere en minder machtige steden. Door de meerderheid aan stemmen van Zwolle en Kampen in het polderbestuur te gebruiken, werden de overige burgers, met name van de kleine steden, bij de besluitvorming over belastinginning buiten spel gezet. Hiermee maakten de steden een oneigenlijk gebruik van het stemrecht in het waterschap. Dat de steden de besluitvorming loskoppelden van het bestuursorgaan waarbinnen beslissingen over alle ingezetenen normaliter werden genomen, en wel om hun belangen door te drukken, is een teken dat de drempel van belangenverstrengeling laag was. Er zal een reële kans hebben bestaan dat de steden hun fiscale belangen en dus hun inkomsten via en ten koste van de polder regelden. Sinds

[60] HCO, AM inv. nr. 5742, stuk gedateerd 14 februari 1730, verslag van 23 februari 1731.
[61] HCO, AM inv. nr. 5742, stuk gedateerd 14 februari 1730.
[62] HCO, AM inv. nr. 5742, verslag overleg 23 februari 1731.
[63] GAK, AM inv. nr. 43, Stukken betreffende het begeven van het bewaarschap van Mastenbroek, 24 november 1731.
[64] GAK, AM inv. nr. 43, stukken 23 april, 3 december 1731.
[65] GAK, AM inv. nr. 43, Stukken betreffende het begeven van het bewaarschap van Mastenbroek, extract uit het resolutieboek van Hasselt, 25 november 1731.

alle belastingen en heffingen per 1672 onder één ontvanger waren gebracht, zal de drempel voor een dergelijke bestuurswijze laag zijn geweest.

De tweede kwestie, bestuurlijke transparantie, had betrekking op enerzijds de weigering van de ontvanger tot inzage in de boeken en anderzijds op de achterkamerpolitiek van de bestuurders. De inzage werd geweigerd met het argument dat de belastingadministratie als een particuliere administratie van de ontvanger moest worden beschouwd. De beslotenheid sprak uit de wijze waarop een ontvanger werd gekozen, de onderhandse regeling en het opleggen van een geheimhouding aan de kleine stadjes, middels het censureren van resoluties. In deze periode hadden zich in Zwolle disputen voorgedaan over openbaarheid van bestuur en het recht op inzage in stadsresoluties. Dit hield ook de gemoederen in de Ridderschap bezig. Onder auspiciën van de provinciale overheid werd het dijkrecht van Salland geactualiseerd. Hierin stond dat de besluitvorming plaats vond bij gemene of bij meerderheid van stemmen van de heemraden. Dit sloot aan bij het standpunt van Hasselt en Genemuiden, want het dijkbestuur bestond uit één heemraad per jurisdictie.[66] De polderbestuurders gingen echter een hele andere kant op toen zij omstreeks 1730 het Land van Mastenbroek in 'Polder Mastenbroek' omdoopten.[67] Hiermee expliciteerden zij hun rechten als vertegenwoordigers van een private organisatie.

7.5 Kwestie 3, participatie in besluitvorming en kritiek van de Ridderschap (1767)

In 1767 laaiden weer conflicten op over fiscale belangen. Daaruit bleek dat de polder en de steden nog steeds met inkomstenproblemen te kampen hadden. In dit geval stonden het polderbestuur en de stadsbesturen van Zwolle en Kampen tegenover de Ridderschap en Steden. De Ridderschap vocht de inning van de belastingen in Mastenbroek aan, die via een gecombineerde kas onder handen van één ontvanger in Kampen bleef lopen. In deze kwestie stonden bestuursrechtelijke argumenten centraal: de gewestelijke overheid beschouwde het polderbestuur niet als een private organisatie, maar als een bestuursorgaan dat tegenwoordig 'semi-publiek' zou worden genoemd.

In 1766 vroeg de Ridderschap om inzage in de boeken van de Kamper ontvanger. Deze instantie had in eerdere jaren al diverse malen klachten geuit over de chaos in de Mastenbroeker belastingadministratie: er zou veel land zijn 'verdonkert', waardoor omslag- en verpondingsgelden niet werden geïnd, tot groot nadeel van de polder en de provincie.[68]

---

[66] HCO, AM inv. nr. 5851, Register van enige provinciale publicatiën, notificaties et cetera. 1725. Dijkrecht van Salland 1730.
[67] HCO, AM inv. nr. 5618, Rekeningen van de bewaarder van Mastenbroek, jaarrekening 1730.
[68] HCO, AM inv. nr. 5745. Register van stukken betreffende het ter inzage geven van stukken betreffende de polder Mastenbroek, 1767 - 1768. Op het kaft van dit dossier staat: Stukken betreffende het geschil over de exhibitie van de boeken en registers van Mastenbroek. Deductie van de Ridderschap. Tegenbericht van de steden Kampen en Zwolle. Beslissing van den stadhouder. 1767. 1768 (Kopieën) (ongenummerde bladzijden). Bericht en uiteenzetting van probleem: Deductie daterend van omstreeks eind april 1767, klacht 'verdonkert' land: vierde folio.

De aanstelling van een nieuwe ontvanger in 1752, voorzien van een geactualiseerde instructie, had niet geholpen. Een commissie die de belastingadministratie zou uitzoeken kwam niet eerder dan op 17 april 1764 tot stand.[69] Maar ook dat had nog niets opgeleverd. Zwolle en Kampen werkten het openheid van zaken geven tegen via hun stemrecht in het provinciale bestuur. De twee steden bewerkten Deventer herhaaldelijk om eveneens tegen de inzage in de boeken te stemmen, totdat dit provinciale statenlid er genoeg van kreeg. De stem van Deventer verschoof naar de kant van de Ridderschap, waarna er genoeg draagvlak was om in 1767 een deductie naar de stadhouder te zenden.[70] Waarschijnlijk pakten de gewestelijke bestuurders dit keer door, omdat zij gezien hadden dat het weer beter ging in de polder en dat hun inkomsten uit de belastingen hierbij niet aansloten.

7.5.1 De deductie voor de stadhouder

In de deductie krijgen we een beeld van hoe twee partijen, ondanks dat er bestuurlijke kruisverbanden bestonden aangezien de steden in de Staten waren vertegenwoordigd, niet nader tot elkaar kwamen. De klacht tegen de Kamper ontvanger dat hij geen inzage in de belastingadministratie gaf, onderbouwde de Ridderschap met rechten die samenhingen met het openbaar bestuur. Volgens hen stond het polderbestuur ten dienste van het gemene land van Mastenbroek. De ingezetenen vormden een communiteit, die publiekelijk vergaderde in de Mastenbroeker kerk. Aan die vergaderingen namen ook vertegenwoordigers deel van andere publieke instanties, zoals het rentambt en de steden. Bovendien kende de polder statuten en rechten, waarin procedures waren opgenomen voor het beheren van resolutieboeken en andere documenten. Hieruit leidde de Ridderschap af dat de polder een publieke instantie was, dat de boeken publieke bezittingen waren en onder de 'jure publico' vielen. Ergo, de Ridderschap had een recht van inzage in de boeken.[71] Dat de steden de landrentmeester van Salland zover kregen om niet mee te werken aan het overhandigen van die boeken, vonden de hooggeplaatsten verdacht, omdat hij het belang van de provincie hoorde te dienen. Zij sloten hun betoog af met de insinuatie dat er sprake was van malversaties in de polder.

Het polderbestuur en de steden Kampen en Zwolle sloten het front en verdedigden zich door een beroep te doen op de privaatrechtelijke status van de polder. Zo schermden zij de administratie van de ontvanger af. De ontvanger hoefde die niet te overhandigen, omdat hij door het, naar hun zeggen, private bestuur van de polder was benoemd. De landrentmeester van Salland, van wie de Ridderschap de problemen kan hebben vernomen, hoorde te handelen als lid van het polderbestuur, dus als particulier en géén instantie. Hij

[69] HCO, AM inv. nr. 5745, Deductie omstreeks eind april 1767, verwijzing resol. 17 april 1764 eerste folio, rest argumenten na vierde folio en bijlagen.
[70] HCO, AM inv. nr. 5745, Register van stukken betreffende het ter inzage geven van stukken betreffende de polder Mastenbroek, 1767 - 1768.
[71] HCO, AM inv. nr. 5745, verwijzing naar resol. van Ridderschap en Steden 9 april 1767.

had geen recht om de Ridderschap informatie te verschaffen over interne polderzaken. Enkel als vertegenwoordiger van het rentambt van Salland gold de rentmeester als een instantie.[72] Aangezien de polder een particuliere organisatie was, golden de grondregisters, -resoluties en -jaarrekeningen als particulier bezit en hoefden die niet te worden overgedragen aan het openbaar bestuur. Het polderbestuur rondde zijn verweer eveneens met een insinuatie af, namelijk dat de argumenten van de Ridderschap rechtstreeks uit de koker kwamen van lieden met patriottische sentimenten met hun 'sugt voor de gemeene saak'.[73]

De besluitvorming werd overgelaten aan een hogere instantie, de stadhouder. Hij gaf het bevel aan het polderbestuur om de boeken aan de Ridderschap te overhandigen.[74] Het conflict illustreert dat gebrek aan bestuurlijke transparantie het vertrouwen tussen partijen niet bevorderde en dat het volharden in bestuursrechtelijke en politieke standpunten een gezamenlijke besluitvorming niet naderbij bracht. Het is evenwel denkbaar dat zulke fiscale problemen in een breed overleg hadden kunnen worden opgelost, waarin meer partijen tot een gezamenlijk besluit waren gekomen. Op de vraag waarom dit niet mogelijk was, gaan we in het navolgende dieper in.

7.5.2 Toetsing aan kwantitatieve gegevens

In de hitte van een dispuut kon het verwijt van malversatie makkelijk worden gemaakt, zeker als gebrek aan transparantie tot wantrouwen leidde. De problemen konden echter gewoonweg het gevolg zijn van omstandigheden in de polder of een verkeerd beleid. Om hier een betere kijk op te krijgen, wordt teruggegrepen op de kwantitatieve gegevens.

Na 1735 begonnen de economische omstandigheden in de polder ten goede te keren na een lange periode van tegenslagen waarin overstromingen en incidenten van runderpest elkaar afwisselden.[75] Over de gevolgen van runderpest in Mastenbroek bestaan geen gegevens. De opbrengsten uit de gewestelijke belasting op verhandeld vee, hoorngelden genoemd, gaven aan dat de veeteelt zich inderdaad na 1735 begon te herstellen. Tussen 1735 en 1741 werd dit hoorngeld weer opgehaald. De opbrengsten werden onderbroken in de jaren van 1741 tot 1747, maar continueerden daarna als tevoren.[76] De ontwikkelingen in Mastenbroek, zoals die uit de polderadministratie spreken, lijken met die van de hoorngeldopbrengsten consistent. Het bestuur wilde dus niet voor niets in de sluizen en de af-

[72] HCO, AM inv. nr. 5745, verwijzing naar resol. van Ridderschap en Steden 9 april 1767.
[73] HCO, AM inv. nr. 5745, stuk 'Belangens voor de heren van de magistraat der steden Campen en Zwolle op en tegens de Deductie door de Heeren van de Ridderschap.
[74] De stadhouder had een paar missiven gezonden. HCO, AM inv. nr. 5745, één op 29 juni 1767 blijkens een bericht aan de schepenen en raden van Zwolle d.d. 4 juli 1678, en één op 23 augustus 1676 blijkens stuk van de Ridderschap d.d. 6 mei 1768. De verordening van de stadhouder om de stukken aan de Ridderschap te overhandigen: blijkens stuk van de Ridderschap d.d. 6 mei 1768. Vgl. inv. nr. 5746, Stukken betreffende de examinatie van de boeken en papieren van de Gecommitteerden van steden en vroeden van Mastenbroek door gecommitteerden uit de Staten van Overijssel op verzoek van de Prins van Oranje, 1769 - 1769.
[75] Sundberg (2015) *Floods, Worms, and Cattle Plague*.
[76] Fritschy (1996) *Gewestelijke financiën... Deel I. Overijssel (1604-1795),* 131-132.

watering investeren. Een andere aanwijzing voor de opbloei in de veeteelt is dat het polderbestuur tussen 1755 en 1765 de jaarlijkse pacht verhoogde, waardoor de opbrengsten van 326 naar 839 gulden stegen. In 1772 werd hieraan met 1283 gulden nog meer verdiend (figuur 7-2). De stijging van de pachtprijzen deed zich eveneens voor bij de vruchtbare weilanden op het Kampereiland.[77] De conclusie moet wel luiden dat de ossenweiders na 1732 weer goede zaken deden. Toch bleef het polderbestuur naar een poldergeldtarief streven van minder dan één gulden per morgen en werd een opbouw van reserve niet gerealiseerd. Dit wijst erop dat in Mastenbroek veel ossenweiders pachtboeren waren en geen eigenerfde boeren, anders waren er wellicht meer stemmen in het bestuur voor zwaardere investeringen opgegaan.

Uit de morgenregisters van 1725 en 1775 bleek dat het belastbare landoppervlak van 6695 tot 6177 morgen was afgenomen. Evenals daarvoor bedroeg het bezit van de provinciale domeinen rond 600 morgen, hier was dus weinig vreemds aan de hand. In het register van 1725 was het grondbezit van Kampen niet geregistreerd. Tegelijk bleek het particuliere bezit te zijn toegenomen. Onder de grondeigenaren met veel bezit werd een aantal burgemeesters met name genoemd (hoofdstuk 6). Geldnood van de stad kan voor de Kamper elite gelegenheid zijn geweest om land van de stad te kopen. Het effect van geldnood is dat een bestuur meer gesloten werd. Kampen zal zijn redenen hebben gehad om de Ridderschap niet toe te laten tot de boeken. Een andere verandering was dat zich in Mastenbroek landverlies voordeed door turfwinning. In 1756 hadden de Provinciale Staten een concessie aan ondernemers verleend om nabij Grafhorst land te vervenen voor commerciële turfhandel. Hierdoor ging ongeveer 488 morgen (600 hectare) weiland verloren.[78] Mede hierdoor kan de Ridderschap haar belastinginkomsten hebben zien dalen. De verdenkingen van de Ridderschap met betrekking tot belastingontduiking hoefden dus maar deels of zelfs niet terecht zijn.

Bekijken we vervolgens bij de administratie van het polderbestuur de uitgaven en de inkomsten (hoofdstuk 6, figuren 6-2 en 6-3), dan blijkt dat er van 1714 tot ongeveer 1739 aanzienlijke minder werd opgehaald. De vaste bedragen suggereren dat het poldertarief regelmatig omlaag werd gebracht. Intussen loste het bestuur een restschuld af (figuur 7-1) en bouwde het met moeite een reserve op van 9000 gulden. Met dit geld ving het in 1740 een opknapbeurt van de sluizen en de weteringen aan. Het project werd echter doorkruist door stormvloeden die extra kosten aan dijkherstel vergden. In 1740 gaf het bestuur in totaal 23.000 gulden uit (hoofdstuk 6, figuur 6-3), waarvoor het alle reserves spendeerde en nog eens 12.000 gulden leende. Om de onkosten te kunnen betalen, werd het poldergeld slechts enkele jaren verhoogd om zo snel mogelijk te worden teruggebracht op het halve tarief (10 stuivers per morgen) dat daarna weer jarenlang werd aangehouden

[77] Zanden, van (1984) 'De opkomst van een eigenerfde boerenklasse', 119.
[78] Dit veenderijgebied werd De Koekoek genoemd. Kaag-van der Boon (1995) 'De Koekoek en het Zwijnsleger', 245. Tegenwoordig vormt dit nog steeds het laagste deel (twee meter lager) van Mastenbroek.

(hoofdstuk 6, figuur 6-2). In de jaren 1753 en 1755 braken de dijken wederom door en moest er voor dijkreparaties worden bijgeleend, waardoor de schuld opliep tot 28.900 gulden. Tussen 1740 en 1766 was de financiële positie van de polder ronduit slecht: in figuur 7-1 loopt de grijze curve onder de x-as. De deplorabele toestand van de polderfinanciën viel dus niet alleen te wijten aan misgelopen polderinkomsten, zoals gesteld door de Ridderschap, maar ook aan een beleid dat zich kenmerkte door het handhaven van de onderhoudsplicht in natura en aanhoudend lage omslagtarieven.

>> { Tabel 7-1, verhouding tussen de totale schuld van het polderbestuur en de inleg (als garantstelling) van bestuurders. }

Er was nog een oorzaak, waardoor het polderbestuur nauwelijk reserves kon opbouwen, namelijk de beperkte mogelijkheden in Salland tot het werven van extern kapitaal.[79] Dit wordt bevestigd door het aandeel in de leningen aan het waterschap van de bestuurders zelf. In een steekproef over een aantal, deels achtereenvolgende jaren werden de crediteuren met de bedragen in de uitstaande schuld gematched. Hieruit bleek dat de inleg van de bestuurders ruim driekwart van de totale leningen bedroeg, zie tabel 7-1. Van een ruimere spreiding van kapitaal over meer geldschieters, en een daarmee gepaard gaand verlaagd risico, was hier geen sprake. Dit bevorderde de bereidheid van eventuele kandidaten voor nieuwe leningen niet. De kredietwaardigheid van de polder werd zo een zware last voor een kleine kring van bestuurders. De snelle aflossing na 1760 (zie sterke daling zwarte curve, figuur 7-1) hing derhalve niet alleen samen met de keuze om de poldergelden zo laag mogelijk te houden en om langdurige rentebetalingen te voorkomen. Ze hing ook samen met het feit dat de leningen voornamelijk uit het privévermogen van enkele bestuurders kwamen en hierdoor een risicodragend karakter hadden. Dit wordt bevestigd door de wijze waarop de kleine kring van geldschieters de aflossingen regelde, namelijk door te loten om wie het eerst zijn geld zou terugontvangen.[80]

Voor leden van het polderbestuur was de ongelukkige samenloop van inkomstenproblemen en hoge waterstaatslasten een reden om hun boeken niet te laten zien. Zouden financiële problemen uitlekken, dan liep het polderbestuur het risico van een faillissement, omdat de toch al weinige crediteuren hun leningen voortijdig zouden kunnen terugeisen. De dijkbreuken tussen 1753 en 1755 en wellicht de eerdere klachten van de Ridderschap vormden aanleiding om het poldergeld voor een langere periode, tot 1767, naar het tarief van één gulden te verhogen (hoofdstuk 6, figuur 6-2). Hierbij werd extra geld op een

[79] Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 200-201; Zanden, van (1984) 'De opkomst van een eigenerfde boerenklasse', 117-118.
[80] HCO, AM inv. nr. 5745, extract uit resol. Mastenbroek 31 mei 1763.

andere manier vergaard: per 1756 werden de pachtopbrengsten, bestemd voor de dijkgraaf, voortaan in de polderkas opgenomen.[81]

In hoeverre waren de verdenkingen tegen de steden terecht? Liep de Ridderschap belastingen mis door administratieve chaos en belastingontduiking door het opgeven van minder land ('verdonkering' van land)? Deels zullen inkomsten uit grondbelastingen teniet zijn gedaan door het landverlies ten gevolge van de turfwinning, wat de Staten van Overijssel ondanks hun concessie niet lijken te hebben voorzien. Het afromen van de meerinkomsten uit de belastingen kan niet worden uitgesloten, omdat de steden zelf financiële problemen hadden. Voor de zeventiende eeuw werd dit aangetoond door Van der Heijden (2006). Zij verklaart de inkomstenproblemen voor Zwolle uit het ontbreken van een kapitaalkrachtige middengroep, waardoor de lasten bleven rusten op een kleine bestuurselite.[82] Hierin kwam in de achttiende eeuw geen verandering, hetgeen wordt bevestigd door de gegevens over de polderfinanciën. Tabel 7-1 illustreert dat in de jaren tussen 1740 en 1755 de polderbestuurders respectievelijk 81% en 72% van de totale lening financierden. Een aspect was dat de belastingplichtigen niet alleen in de polder, maar ook in de steden werden ontzien.[83] De kans is dus groot dat de steden evenmin over grote reserves beschikten.

Een ander punt is dat de Ridderschap de dupe was geworden van een paar afspraken die zij zelf in het verleden had gemaakt. In contracten lag vastgelegd dat het innen van provinciale belastingen in Mastenbroek voortaan door de steden werd gedaan en dat zij hiervoor vergoedingen zouden ontvangen (zie paragraaf 7.2). De eerste afspraak betrof een vast percentage dat van de opbrengst mocht worden afgeroomd, gevolgd door een tweede afspraak eind zeventiende eeuw – een periode van magere jaren – over een vast bedrag aan op te leveren belastinggelden, ofwel een redemptieregeling.[84] Door deze redemptieregeling groeiden de belastinginkomsten echter niet met het economisch herstel mee.

Aan de inkomstenproblemen van de Ridderschap lag niet alleen belastingontduiking ten grondslag. Ten gevolge van agrarische tegenslagen en dalende grondprijzen, de economische verzwakking van de landadel en de beperkte economische groei in de Overijsselse steden haalden de Ridderschap en Steden, de Provinciale Staten gedurende de hele achttiende eeuw maar weinig belastingen op. Omdat het met de kredietwaardigheid van de staten slecht was gesteld, konden zij geen vreemd kapitaal aantrekken; er was voor de provinciale obligaties maar weinig belangstelling.[85] Gecontracteerde afspra-

[81] Per 29 april 1757 werd een resolutie vastgelegd waarin het polderbestuur besloot de weilanden in bezit van de polder voor hooibouw te verhuren voor een verdubbelde pachtprijs (388 gulden), HCO, AM inv. nr. 5619.
[82] Zwolle had hierdoor een beperkte markt voor publieke leningen. Deze leningen werden aangewend voor het herstel van oorlogsschade en de toegenomen armenzorg. Incidenteel werden ook leningen aan de stad verschaft om een stenen sluis in Mastenbroek te bekostigen. Heijden, van der (2006) *Geldschieters van de stad*, 170-174, 296-298.
[83] Fritschy (1996) *Gewestelijke financiën*, 179.
[84] Fritschy (1996) *Gewestelijke financiën*, 18-21.
[85] Zanden, van (1984) 'De opkomst van een eigenerfde boerenklasse', 117-118; Zanden en Van Riel (2000) *Nederland 1780-1914*, 53-54, 66.

ken die voor de Ridderschap belastingopbrengsten in slechte tijden moesten garanderen, waren ongunstig geworden in betere tijden.

>> { Figuur 7-2. De ontwikkeling van pachtopbrengsten. }

7.5.3 Geen consensus, wel ontwikkelingen

Ondanks, of misschien juist door, de rigide verhoudingen, deed zich in bestuursrechtelijk opzicht een verandering voor die consequenties zou hebben voor de participatie in besluitvorming. Zowel in het conflict van 1730-31 als in dit conflict van 1767, kunnen de eerste tekenen worden herkend van het ontstaan van een politiek debat over rechten en plichten bij openbaar en privaat bestuur. De leden van de Ridderschap, de eisende partij, benadrukten de plichten die samenhingen met het openbaar bestuur, zoals bestuurlijke transparantie met openbaarheid van stukken en het recht op deelname in de besluitvorming. Hun standpunten wekken de indruk dat er leden waren die zich lieten inspireren door denkbeelden uit de Verlichting, zoals Fockema Andreae veronderstelde.[86] Daarentegen benadrukten de steden en het polderbestuur juist het recht op beslotenheid van het bestuur, met als argument dat het polderbestuur een private organisatie betrof die niet hoefde te voldoen aan openbaar bestuur. Zoals reeds gemeld, kwam dit tot uitdrukking in de omdoping van het Land van Mastenbroek in 'polder Mastenbroek'. Op het lokale niveau werden zaken onderling geregeld door informele afspraken tussen stedelijke bestuurders, van wie een deel in het polderbestuur. Zo werden problemen pragmatisch opgelost.

Het onderscheid tussen openbare en private besturen, beide met fiscale rechten, bleef terugkeren in disputen over zeggenschap. De participatie in de besluitvorming en de representatie waren onder de twee bestuursvormen verschillend geregeld. De achtergrond hiervan waren de tradities in de politieke verhoudingen ten eerste tussen de stadsbesturen en de burgers en ten tweede tussen de steden, die zichzelf als autonome stadstaten beschouwden, en de stadhouder met de gewestelijke staten. Hierbij stelden de stadsbestuurders zich nogal eens op als leiders van een particuliere corporatie. Echter, hierop kwam van de eigen burgers herhaaldelijk kritiek, wat tot confrontaties leidde.[87] Het dispuut over openbaar of privaat bestuur had dus geen betrekking op een bepaalde instantie, maar op verschillende politieke belangen.

Het private bestuursprincipe werd door burgers met minder bezittingen en bestuurders met Verlichtingsideeën bekritiseerd. Hun kritiek kwam bovendrijven na de Bataafse omwenteling, toen de gewestelijke Comités Revolutionairs ontwerpen moesten indienen

[86] Fockema Andreae (1950) *Studiën over waterschapsgeschiedenis. Deel II, Salland*, 28.
[87] Prak (1999) *Republikeinse veelheid, democratische enkelvoud*, m.n. 139-148.

voor een nieuwe provinciale wetgeving en andere reglementen.[88] Van een overleg tussen de ingelanden van Mastenbroek en de provincie deed de rentmeester van Salland op 9 juli 1796 verslag.[89] Volgens de ingelanden was de polder een particuliere organisatie, waarin het stemrecht op basis van het landbezit was geregeld. Hiervan was het Comité niet gediend. Als tegenargumenten voerde het aan dat de polder in 1364 op instigatie dan wel op kosten van de bisschop was ontstaan en niet op die van particuliere personen en dat de polder sindsdien 'publiekelijk' werd beheerd. Volgens hen wees de naam van het bestuur, de Steden en Vroeden, op een 'corpora', dus een samenwerkingsverband tussen een publieke instelling, de stad, en individuele eigenaren. Bovendien hadden van meet af aan de bisschop en later de rentmeester namens de domeinen zitting in dit bestuur. Hier brachten de ingelanden weer tegenin dat het reglement van een polder vergeleken moest worden met dat van een ondernemingsmaatschappij, zoals de Oost- of West-Indische Compagnie of een genootschap. Er was in dat geval geen sprake van een politiek bestuur. De polder was geen 'lichaam' in de zin van een publiek samenwerkingsverband. Hij was immers over verschillende jurisdicties verdeeld. Daarom konden de deelnemers niet meer stemmen en dus inspraak krijgen, dan waarmee zij zich met het originele contract in de maatschappij hadden begeven. Was dat contract niet bekend, dan werd een stem naar billijkheid volgens het aandeel van het belang toegekend. Hiermee bedoelden de ingelanden de koopcontracten van hun land.[90]

De kritiek van de revolutionairen was vergelijkbaar met die van de meentelieden in 1731, namelijk dat het stemrecht tot ongelijkheid tussen ingelanden leidde. De meerderheid van de belanghebbenden in de polder zou hierdoor 'van een behoorlijke inzage in de directie beroofd worden' en het beheer van de polder zou in handen komen van een paar bestuurders die toch niet in de polder waren geïnteresseerd.[91] De conclusie moet wel luiden dat het polderbestuur zichzelf niet als een openbaar bestuursorgaan beschouwde, ook al had het fiscale rechten. Onder de representatievorm van het waterschap was de oriëntatie eerder gericht op het vinden van pragmatische oplossingen bij economisch problemen, zoals het rendabel maken of houden van landbouwgronden, dan op het verwezenlijken van een brede participatie in de besluitvorming. De vraag is alleen of daarmee de problemen in het waterbeheer uit de wereld werden geholpen.

---

[88] Rosendaal (2005) *De Nederlandse Revolutie*, 97-98; Kaag - Van der Boon (1995) 'Beheer en bestuur van de polder Mastenbroek 1768 - 1857', 239.
[89] GAK, AM inv. nr. 11, Extracten uit de resoluties van de provisionele representanten van Overijssel, betreffende het stemrecht in de polder 1796, resol. 9 juli 1796.
[90] GAK, AM inv. nr. 11, resol. 9 juli 1796.
[91] GAK, AM inv. nr. 11, resol. 9 juli 1796.

7.6 Kwestie 4, participatie in besluitvorming via protesten (1776-1777)

In de zeventiende eeuw werden de nadelen van onverminderde onderhoudsplicht in natura al zichtbaar, blijkens een aantal ingrijpende dijkbreuken.[92] In de loop van de achttiende eeuw werd de situatie ronduit onhoudbaar en dat had weer een negatief effect op de bijstandsplicht, die eveneens in natura werd geleverd. Na een zware overstromingsramp in 1776 riep het polderbestuur de kleine grondeigenaren en de loonwerkers in de dorpen, die zwaar getroffen waren, weer op voor de bijstandsplicht. Hierop dienden de vroeden en gedeputeerden van Genemuiden en de burgemeester van Grafhorst namens hun ingezetenen een protest in. In deze vierde en laatste kwestie komt het verband tussen onevenwichtige participatie in besluitvorming en machtsverhoudingen naar voren.

7.6.1 Hoefslagplicht en bijstandsplicht en de onderlinge verhoudingen

In de achttiende eeuw hanteerde het polderbestuur nog steeds met straffe hand het middeleeuws dijkrecht om de bijstandsplicht in natura af te dwingen. Hoewel het polderbestuur aanbestedingen deed bij dijkherstel, was dat bij lange na niet voldoende om de dijken grondig te verbeteren. De reden om het tarief niet hoger te stellen dan één gulden per morgen, was de vrees dat hoefslagplichtige ingelanden hun 'schade' op de onderhoudstaken zouden verhalen door halfslachtig werk te leveren. Voorkomen moest worden dat de hoefslagplichtigen helemaal afhaakten, zodat het onderhoud van de dijkvakken geheel ten laste van de polder zou komen. Daarvoor was eenvoudigweg geen geld genoeg. Tussen 1700 en 1787 (totaal 88 jaren) veranderde het beleid ten aanzien van het poldergeld evenmin. In deze periode werd slechts 29 jaar het tarief van één gulden per morgen gevraagd. Nog eens 29 jaar werd er vijftien stuivers geheven. Toen er pachtinkomsten bijkwamen, bedroeg het tarief negen jaar lang tien stuivers per morgen en tussen 1771 en 1787, met uitzondering van één jaar, twaalf stuivers (hoofdstuk 6, figuur 6-2).

Voorbeelden uit de zeventiende eeuw over de relatie tussen het polderbestuur en hoefslagplichtigen getuigen van een zekere redelijkheid en consideratie met de kleinere ingelanden. Het polderbestuur handelde claims van grondeigenaren over het algemeen met zorg af. Verzoeken tot schadevergoedingen voor vergraven land werden in veel gevallen vergoed.[93] Hierbij werd gekeken naar welke grondeigenaren een vergoeding het hardst nodig hadden.[94] Tegenover de inspanningen van bijstandsplichtige huislieden stond in betere tijden een kleine vergoeding.[95]

---

[92] Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 206-207.
[93] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 26 juni 1610, 9 april 1611; inv. nr. 5606, resol. 22 september 1641; inv. nr. 5607, resol. 4 november 1645; inv. nr. 5608, resol. 5 mei 1663, 12 mei en 26 augustus 1668; inv. nr. 5745, resol. 28 mei 1765.
[94] In 1663 werd een rekest van de jonkheer Van Voorst niet gehonoreerd, maar een van een hofje voor de armen wel, inv. nr. 5608, resol. 5 mei 1663.
[95] Voorzover hierover opmerkingen in resoluties: HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 26 juni 1610 en 9 april 1611; inv. nr. 5741, resol. 28 januari 1673.

In de zestiende, begin zeventiende eeuw was het gebruikelijk dat het polderbestuur andere partijen, zoals pachters (ossenweiders) en hogere bestuursambtenaren in de besluitvorming betrok. Dit gebeurde in de oorlogsperiode rond 1585.[96] In een aantal gevallen namen gedeputeerden van huislieden aan de vergadering deel, zoals bij het organiseren van militaire defensietaken of als er na watersnood bijstand moest worden geleverd of bij de aanleg van een inlaagdijk.[97] Van dit soort brede participatie in de besluitvorming leek in de tweede helft van de zeventiende eeuw minder sprake. Tijdens de Franse bezetting van 1672 namen wèl de hogere bestuursambtenaren en militairen deel aan de vergaderingen van het polderbestuur, maar niet de ossenweiders en huislieden, al betaalden zij wel mee aan de brandschattingen.[98] Onder zulke omstandigheden bleven de dijkgraaf en heemraden eveneens in de besluitvorming betrokken.

In de achttiende eeuw werden de verhoudingen tussen het polderbestuur en de bijstandsplichtigen, met name onder hen de kleinere landgebruikers en andere inwoners slechter. Veeboeren konden in de tweede helft van de achttiende eeuw van de groei profiteren, zoals hiervoor is geconcludeerd, maar van de kleine landgebruikers en loonwerkers op het platteland kon dit niet worden gezegd. Voor deze mensen was de hoefslag- en vooral de bijstandsplicht nadelig, omdat zij hun arbeidsinzet zelf nodig hadden om inkomsten te verwerven. Hiervoor waren de mogelijkheden beperkt, totdat ondernemers in 1756 een vergunning kregen om de gronden nabij Grafhorst te exploiteren voor commerciële turfwinning. Hiervoor bestond trouwens vanuit het polderbestuur geen regelgeving en bij de provinciale staten evenmin. De vergunning werd aangevraagd bij de Staten van Overijssel.[99] Voor de dorpelingen betekende dit een kans op bijverdiensten en voor de ondernemers goedkope arbeid. Of de veenderij een verbetering bracht in de levensomstandigheden van deze groep op het platteland, valt echter te betwijfelen. Door het slagturven werd veel land vernield. Aangezien de veenderij vlak achter de zeedijk lag, werd dit gebied extra kwetsbaar voor dijkbreuken en overstromingen.

Langzamerhand ontstond de situatie dat de bijstandsplicht gezien werd als een plicht die enkel voor de bevolking op het platteland gold en niet voor de stedelingen. Dit kwam de verhouding met de landloze huislieden en pachters op het platteland niet ten

[96] Er was toen een extra omslag van twee carolus gulden per morgen nodig, waarbij de ossenweiders en de grondeigenaren met elkaar afspraken dat de belastingcollecteur dit bij de pachters zou innen. De eigenaren zouden dan een korting doorvoeren op de pacht. De ossenweiders die schade aan land of vee hadden geleden, konden desnoods betalen in hooi of gras, een gewild exportproduct, en anders werden zij vrijgesteld. Het jaar daarop was wederom een extra omslag nodig; de eigen soldaten moesten worden betaald. Dit keer spraken de ossenweiders met de grondeigenaren af dat de collecteur de omslag bij de grondeigenaren zou innen, opdat zij de lasten zouden voorschieten. HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 5 april 1585 en 21 maart 1586.
[97] Defensietaken: HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 23 juni, 13 juli en 1 augustus 1575. Watersnood en inlaag: HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 22 maart, 22 en 23 april 1566, 16 maart 1571, 14 augustus 1610.
[98] HCO, AM inv. nr. 5741, Stukken betreffende de administratie van de bewaarder Hendrik Cattenbelt van de inning en vordering op last van bezettende Keulse en Munsterse troepen van de contributie of brandschatting over de periode 1672-1674 in Mastenbroek, 1672 - 1682.
[99] Kaag-van der Boon (1995) 'De Koekoek en het Zwijnsleger', 245.

goede. Toch moet de ontwikkeling niet worden voorgesteld als een vergaande scheiding tussen alle pachters en grondeigenaren. Er waren pachters die een samenwerkingsverband met de grondeigenaren onderhielden, gestimuleerd door de beperkte geldcirculatie in Salland. Uit onderzoek van Kooijmans en Jonker (2015) naar boekhoudingen van Sallandse landheren, blijkt dat de landheren en pachters dit probleem oplosten door wederzijdse kredieten en vorderingen met elkaar achteraf te vereffenen. Dit scheelde hen kosten die gepaard gingen met het betalen in klinkende munt. Hun samenwerking bestond uit een wederzijdse afhankelijkheid door het voorschieten van bedragen. Daarmee functioneerden de landheren en pachters als elkaars financiële en sociale vangnet.[100]

7.6.2 Belangengroepen, besluitvorming en machtsposities

In november 1775 werd het Zuiderzeegebied getroffen door een zware stormvloed. In Mastenbroek leidde dit tot een ernstige watersnood. Er vielen zeventien doden en er werden grote verliezen geleden aan land, vee en woningen.[101] Het polderbestuur droeg de dijkgraaf op een inventarisatie te maken van de getroffen gedijkte ingelanden en van de ingelanden die als wadeplichtige ingelanden konden worden aangemerkt. Naar dijkrecht moesten de eersten de materiaalkosten voor hun rekening nemen en waren de laatsten verplicht om hulp te verlenen en om een extra omslag te betalen. Daarnaast werden de huislieden opgeroepen om de dijkgaten te helpen dichten. Kwamen die niet meehelpen, dan konden zij rekenen op een boete.[102] In eerdere tijden werd hiertegen al geprotesteerd, maar het was de watersnood van 1775 die tot procedures leidde waarin meerdere partijen betrokken waren. Aan de hand van de posities van de partijen wordt hier de relatie tussen participatie in besluitvorming en machtsverhoudingen in de polder inzichtelijk gemaakt.

De partij met de minste bestuursmacht betrof de ingezetenen van Grafhorst. Dit stadje werd niet in het polderbestuur vertegenwoordigd en dus hadden de ingezetenen geen stem. Grafhorst was intussen wel het dorp dat de meeste loonwerkers en bijstandsplichtigen in natura leverde. Doordat de herstelwerkzaamheden wegens hevige sneeuw en ijs werden uitgesteld, hadden de dorpelingen de tijd om een protest voor te bereiden. Zo kwamen zij op het idee om een middeleeuws privilege tegen het dijkrecht in te zetten. Op 6 januari 1776 stuurde hun burgemeester een brief aan het polderbestuur, waarin hij meedeelde dat de Grafhorster ingezetenen niet meer voor bijstand konden worden aangesproken. De reden was dat Grafhorst sinds 1333 stadsrechten had, verleend door de bisschop van

[100] Kooijmans; Jonker (2015) 'Chained to the Manor?'. Een voorbeeld van het vereffenen van tegoeden met elkaars rekeningen is ook aangetroffen in de zestiende eeuw, zie paragraaf 7.6.1. voetnoot [96].
[101] Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 207.
[102] HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta omtrent het beslaen der waden in de Mastebroeker dyken', aantekeningen door secretaris Johan Hendrik Tobias en verzamelde stukken over de periode 1670-1777 met betrekking tot Mastenbroek, een stuk d.d. 18 januari 1776.

Utrecht. Als stedelijke grondeigenaren niet hoefden te komen werken, dan hoefden de Grafhorsters dat ook niet. Hier voegde de burgermeester fijntjes aan toe, dat er geen reden voor zijn ingezetenen bestond om te komen werken omdat zij nooit een stem in het polderbestuur hadden gekregen 'en de minste revenuen van de polder hebben kunnen trekken', terwijl Zwolle, Kampen, Hasselt en Genemuiden dat wèl hadden gedaan.[103]

De belangengroepen in het polderbestuur met de meeste bestuursmacht, in het bijzonder Zwolle, namen de dorpelingen niet serieus en beriepen zich op het dijkrecht. Middels een brief drongen zij er bij de Gedeputeerden van de Staten van Overijssel op aan om de claim van Grafhorst niet te honoreren. Het polderbestuur sloot afschriften van resoluties bij om aan te tonen dat de Grafhorsters tot dan toe, conform het dijkrecht, altijd waren opgekomen voor de arbeidsplicht.[104] Hiermee wilde het aangeven dat het dijkrecht nog steeds werd erkend en toegepast.

De dijkgraaf, de Zwolse burgemeester Crans, vervulde de rol van adviseur, want meer gezag had hij niet. De Staten hadden hun licht bij hem opgestoken en vernamen dat de Grafhorsters en Genemuiders weliswaar gewoon waren om te komen arbeiden, maar dat er in 1718 en 1754 al protesten tegen de arbeidsplicht waren geuit. Ook toen hadden beide stadjes zich beroepen op hun middeleeuwse stadsprivileges.[105] De dijkgraaf stelde daarom voor om de zaak aan de Ridderschap en Steden, de Staten van Overijssel voor te leggen, en dat de steden bij deze overheidsinstantie maar hun stadsprivileges moesten aantonen.[106]

De enige partij die nog een poging deed om door middel van onderhandelen iets voor elkaar te krijgen, was Genemuiden. Dit lid van het polderbestuur had met slechts twee stemmen een beperkte bestuursmacht. De Genemuider burgemeester zond een brief aan de dijkgraaf. Hierin legde hij uit dat degenen die buiten de stad Genemuiden woonden onder het rurale rechtsgebied van Genemuiden (het schoutambt) vielen en niet onder het stedelijk rechtsgebied. De buiten-Genemuiders kwamen de arbeidsplicht na, maar degenen die binnen de stad woonden hoefden geen bijstand te verlenen en waren dus niet arbeidsplichtig. Desalniettemin bood de burgemeester aan om 'vanwege de droevige omstandigheden' nog veertig tot vijftig man te sturen en voor het toezicht een stadsdienaar of andere gekwalificeerde.[107] De Zwolse en Kamper bestuursleden namen met dit aanbod echter geen genoegen, met als gevolg dat Genemuiden de zaak, evenals Grafhorst, over een andere boeg gooide. Het stadje kaartte de kwestie bij de Gedeputeerden van de Staten aan. De gedeputeerden keurden de remonstranties van Genemuiden en Grafhorst goed, waarna de

[103] HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta...', brief d.d. 6 januari 1776.
[104] HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta...', brief d.d. 15 januari 1776.
[105] Er waren in de landsheerlijke tijd inderdaad stadsrechten aan dorpen verleend, als tegenprestatie voor extra fiscale bijdragen aan de bisschop. Dit was ook het geval bij Grafhorst. Berkenvelder (2005) *Stedelijk burgerrecht en burgerschap*, 38-39.
[106] HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta...', extract uit het Register der Resolutien van de Gedeputeerden van de Staten van Overijssel. Campen, 27 januari 1776.
[107] HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta...', brief d.d. 6 februari 1776.

zaak kon worden ingebracht in een vergadering van de Ridderschap en Steden, de Staten van Overijssel.[108]

Evenals het dijkrecht waren de stadsprivileges middeleeuwse regels, die als onderdeel van een traditionele bestuursorde nog steeds werden gerespecteerd. Daarom honoreerden de Staten van Overijssel de claims.[109] Bij de Genemuiders lag de kwestie ingewikkelder. De Ridderschap en Steden hadden bij een eerder protest in 1763 Genemuiden vrijgesproken van de bijstandsplicht. Zwolle herriep zijn uitspraak met het argument dat toen enkel de leden van Deventer en Kampen tot die vrijspraak waren gekomen en dat Zwolle het besluit eigenlijk zonder nader onderzoek had gevolgd. Dit keer had de stad het dijkrecht grondig bestudeerd, waarna zij afstand had genomen van het besluit van 1763. In het dijkrecht was namelijk bepaald dat Assched, Waterstein, Veneriet, en Genemuiden weliswaar waren vrijgesteld van de bijstand bij inlaagdijken, maar niet van het beslaan van waden.[110] De Genemuider burgemeester bevestigde dat de bijstandsplicht het schoutambt van Genemuiden betrof, maar niet de stad Genemuiden. Daarom luidde de uitspraak van de Ridderschap en Steden dat de huislieden uit het schoutambt van Genemuiden wel op moesten komen voor arbeid aan de dijkgaten en dat conform het bisschoppelijk privilege de Genemuiders in de stad dit niet verplicht waren, tot het tegendeel van hun stadsrecht werd bewezen.[111] Achteraf mag worden geconstateerd dat een onderhandeling met de burgers van Genemuiden met hun vrijwillige aanbod van bijstand uit de stad het polderbestuur meer zou hebben opgeleverd.

7.6.3 De stap naar bijstand van hogerhand

Na de protesten en procedures, moest het polderbestuur onder ogen zien dat de grens aan de hoefslagplicht in natura was bereikt. Omdat in de polderkas slechts een schamele 8800 gulden zat, werd een verzoek om subsidie bij de Staten onvermijdelijk. De Staten honoreerden het verzoek met een renteloze lening tot maximaal 35.000 gulden, terug te betalen uit omslagen over de polder.[112] Gezien de enorme schade aan de dijken en in de polder, maakten de Staten met dit bedrag een schromelijke onderschatting. Het was bij lange na niet genoeg om vijf waden te repareren en steun te verlenen aan de vele getroffenen. De Staten hadden met de subsidie dan ook slechts een stimuleringsprijs in gedachten om de

[108] HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta...', extracten uit het Register der Resolutiën van de Gedeputeerden van de Staaten van Overijssel en ingezonden stukken,16 februari 1776. Over de verwerking van de protesten van beide stadjes en communicatie met polderbestuur: 27, 28 februari 1776. Extracten uit het register der Resolutiën van Ridderschap en Steden, de Staaten van Overijssel, Zwolle, 8 maart 1776.
[109] HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta...', extract uit het register der Resolutiën van Ridderschap en Steden, de Staaten van Overijssel. Zwolle, 2 april 1776, eerste stuk.
[110] Vgl. tekst van dijkrecht. Spek; Zeiler; Raap (1996) *Van de Hunnepe tot de zee*, 240.
[111] HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta...', extract uit het register der Resolutien van Ridderschap en Steden, de Staaten van Overijssel. Zwolle, 2 april 1776, tweede stuk.
[112] De lening mocht in een termijn van tien jaar worden afgelost. Dit bedrag maakte deel uit van een steunfonds van 70.000 gulden aan Vollenhove en Mastenbroek tezamen. HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta...', extract uit register der resolutien van Ridderschap en Steden. Zwolle, 15 april, 24 oktober 1776.

ingelanden en huislieden aan te zetten tot meer arbeid.[113] Hoe meer ze zelf zouden doen, hoe minder geld ze uit dit fonds hoefden te lenen en hoe minder het de provincie kostte. Het polderbestuur wendde het fonds aan om eerst de slachtoffers in de dorpen hulp te bieden met subsidies, variërend tussen een tiental en 400 guldens. Onder hen waren er die hun geliefden en have en goed geheel in de golven hadden zien verdwijnen. Veel hoger was het bedrag dat de heer Boots, procureur in Zwolle, ontving om een dijk op zijn land te laten repareren: 2000 gulden.[114]

{ optie afbeelding 7-1 foto van inlaag en wiel in Kamperzeedijk}

De renteloze lening van 35.000 gulden was op zijn best noodhulp voor de korte-termijn. Een jaar later, op 20 november 1777, braken de dijken alweer door ten gevolge van nieuwe stormvloeden. Dit keer kwamen vijf mensen om. Het landverlies en de schade aan woningen was groter dan na de stormvloed van het jaar daarvoor.[115] De dijkgraaf confronteerde de rentmeester van Salland met de hopeloze situatie, in dit geval niet als 'particulier lid' van het polderbestuur maar als 'instantie' van het Overijssels kwartier. Mastenbroek was niet alleen ten tweede male door overstromingen getroffen, maar werd wederom geteisterd door runderpest. Er mocht wel zijn afgesproken dat die leningen waren verleend 'om die luiden beter tot hun plicht te houden', maar hoe konden de dijken met wat er na de noodhulp nog aan geld was overgebleven zo worden hersteld, dat die bestand waren tegen nieuwe stormvloeden?[116] Het probleem was dat de dijkgraaf met handen en voeten aan het stadsbestuur was gebonden en een ambtstermijn van slechts twee jaar had. Daardoor was hij niet in de positie om zelf de leiding over het dijkherstel te nemen.[117]

Dit keer huurden de Staten van Overijssel architect Ten Holte in ten behoeve van een grondige dijkverzwaring in Mastenbroek en het Land van Vollenhove. De architect beraamde de kosten op 600.000 gulden. Het bedrag werd gesplitst in een subsidie van 300.000 gulden en een kredietfonds van hetzelfde bedrag, waaruit tegen 2,5% kon worden geleend. De lening moest, evenals de vorige, worden afgelost met de grondbelastingen en

[113] Zoals later door de Staten zelf werd bevestigd. HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta...', een brief aan de hoogwelgeboren gestrenge heere: D.E. baron van Voorst tot Averbergen, landrentmeester van Salland en president der Steden en Vroeden van het Land van Mastenbroek te Zwolle. Getekend door Henr. Crans (burgemeester van Zwolle en dijkgraaf), 4 december 1776.
[114] HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta...', ingezonden stuk van 3 mei 1776: een verzoek om bijstand van procureur Boots die geen geld genoeg had om een stuk steendijk en plankendijk dat in zijn vak viel te betalen; een kopie van een notitie van 28 augustus 1776: een lijst van mensen die veelal aan de dijken woonden, wier huizen waren weggeslagen.
[115] Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 207-208.
[116] HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta...', een brief aan de hoogwelgeboren gestrenge heere: D.E. baron van Voorst tot Averbergen, landrentmeester van Salland en president der Steden en Vroeden van het Land van Mastenbroek te Zwolle. Getekend door Henr. Crans (burgemeester van Zwolle en dijkgraaf), 4 december 1776.
[117] We hebben een beperkt aantal namen van dijkgraven. In de achttiende eeuw werd voor de dijkgraaf een zittingsduur van twee jaar aangehouden. In de tweede helft van deze eeuw lijken een paar dijkgraven langer zitting te hebben gehad, maar niet meer dan vier of vijf jaar. Eerder zien we na een aantal jaren soms dezelfde dijkgraaf terugkeren.

poldergelden uit de getroffen gebieden. De Staten besloten zelf op het project toezicht te houden en stelden hiervoor een ingenieur-generaal aan, die de technische richtlijnen voor het dijkherstel zou formuleren. Deze richtlijnen moesten voorkomen dat er slechte aarde werd gebruikt, de dijkplichtigen of arbeiders de dijken bekleedden met riet en andere zwakke [goedkope] materialen en dijken niet werden opgehoogd door aarde op de grasplaggen van de oude dijk te scheppen.

Eenmaal betrokken in de waterstaat van Mastenbroek, vroeg een statenlid zich af of een waterstaatsbestuur vanuit de provinciale overheid wenselijk was. Hij stelde voor om alle dijken, tot in Twente toe, te laten ïnventariseren om een provinciale omslag in te stellen.[118] De vraag is echter, in hoeverre waren de Staten van Overijssel hiertoe waren uitgerust. Eind achttiende eeuw zag men wel de noodzaak in om het waterbeheer te reorganiseren en het turfsteken te reguleren, maar het zou er die eeuw niet meer van komen.[119] Het dossier Mastenbroek kwam in een lade terecht, die pas in 1796 weer werd opengetrokken door een lid van het Comité Revolutionair. Maar ook toen kwam het niet tot meer aansturing vanuit de overheid, want Mastenbroek was een polder onder privaat bestuur. Weliswaar kon de provincie hier inspraak krijgen, maar enkel als één van de ingelanden met een stem naar rato van zijn grondbezit.[120]

7.7 Conclusie

Het dilemma tussen het vasthouden aan dijkonderhoud in natura en het verhogen van poldergelden om kapitaal op te bouwen voor een gemonetariseerd dijkonderhoud, bleef voor het polderbestuur het centrale thema. Hoe dit van invloed was op de participatie in de besluitvorming gedurende de zeventiende en achttiende eeuw, is aan de hand van vier kwesties besproken.

Representatie en besluitvorming binnen het bestuur

De besluitvorming in het polderbestuur werd beïnvloed door twee ontwikkelingen: de eerste was een toenemend probleem met betrekking tot de inkomsten en de tweede de toenemende inmenging van stedelijke belangen. Dat besturen met financiële en andere interne problemen de neiging hebben tot eenzijdige besluitvorming en weinig mededeelzaamheid, gold ook in Mastenbroek. Dit bleek onder andere uit de eerste kwestie (1659) toen de gebrekkige wijze van interne financiële monitoring het bestuur opbrak. Ondanks de overstroming in 1651 en het kerende economisch tij, was er nog steeds een tendens tot

[118] HCO, AM inv. nr. 5750, 'Retroacta...', extract uit register der resolutien van de Ridderschap en Steeden, 27 maart 1777.
[119] De reorganisatie van het waterschapsbestuur in Mastenbroek kwam pas na 1795 op gang. Kaag - Van der Boon (1995) 'Beheer en bestuur van de polder Mastenbroek', 235-239. De provincie van Overijssel stelde pas in 1815 verordeningen in ter regulering van het turfsteken. Kaag - Van der Boon (1995) 'De Koekoek en het Zwijnsleger', 244.
[120] GAK, AM inv. nr. 11, resolutie 22 juli 1796.

overbesteding. Door het externe beheer van de boekhouding en de middelen bij de bewaarder, kwam het bestuur er pas in 1659 achter dat de bewaarder met tekorten te kampen had. Hierop werd in eerste instantie gereageerd met het ontslag van de bewaarder en diens gang naar de rechtbank. Later kozen de partijen voor onderhandelingen en een compromis, toen tijdens het gerechtelijk onderzoek bleek dat het bestuur zwak toezicht te verwijten viel. De regelmatige roulering van bestuurders over de zetels in het stadsbestuur kan hieraan debet zijn geweest.

De toenemende invloed van stedelijke belangen werd in de hand gewerkt door de zetelverdeling in het polderbestuur en de wijze waarop over besluiten werd gestemd, namelijk hoofdelijk. Hierdoor hadden de grote steden altijd een meerderheid aan stemmen ten opzichte van de vertegenwoordigers van de dorpen en kleinere grondeigenaren op het platteland. Een van de oorzaken waardoor het polderbestuur regelrecht afhankelijk werd van de stadsbesturen, was de fusering van de belastinginning per 1672. Hierdoor verloren de polderbestuurders zicht op de inkomsten uit poldergelden, omdat die waren ondergebracht bij de generale ontvanger in Kampen. De onevenwichtigheid in de representatie en de vermenging met stedelijke bestuursbelangen boden ruimte tot een besluitvorming, die niet in het belang van het waterbeheer was. Dit bleek allereerst uit de kwestie die zich rond 1730 afspeelde. Op de ongelijke stemmenverdeling kwam van Hasseltse meentelieden kritiek, nadat zij erachter waren gekomen dat de stedelijke magistraten een oneigenlijk gebruik maakten van het polderbestuur, door over de aanstelling van een generale ontvanger te stemmen. Hierdoor werd notabene beslist over zaken die alle ingezetenen van en rond Mastenbroek aangingen. De kritiek van de meentelieden verheldert een verschil tussen brede participatie in de besluitvorming in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Een kwalitatief brede participatie bij een stemming binnen een polderbestuur impliceert een diversiteit aan deelnemende partijen. Dit zou het geval zijn geweest bij een stemrecht per stad of per te onderscheiden belangengroep. Een kwantitatief brede participatie door meer zetels met dezelfde belangen leidde daarentegen tot het uitsluiten van minderheidsgroepen. Uit het dispuut van 1730 bleek dat de invloed van Kampen en Zwolle zo groot was, dat de secretarissen uit deze steden censuur konden opleggen aan die van Hasselt en Genemuiden.

Participatie in de besluitvorming

De ingelanden kozen hun bestuurders. Daarmee verleenden zij een mandaat tot besluitvorming aan de bestuurders. Hielden de bestuurders rekening met de ingelanden, dan mag worden aangenomen dat dit mandaat werkte. Het bestuur streefde naar relatief lage poldergeldtarieven om inderdaad rekening te houden met de onderhoudsplicht in natura. Daarnaast vond er regelmatig overleg plaats met de ingelanden, wat onder andere bleek uit het projectmatige verloop van de poldergelden.

De besluitvorming stond onder invloed van een aantal lastige problemen. De veelvuldige verlagingen van het poldergeldtarief tot circa 1750 bleek uiteindelijk te leiden tot een toenemende kloof tussen de belangen van het platteland en de stad. De kloof werd versterkt door de toestand in het financiële beheer, waardoor het bestuur geen financiële reserves wist op te bouwen. Dit kwam ten eerste doordat het polderbestuur lage poldergeldtarieven aanhield uit vrees voor nalatig onderhoud en het gebruik van inferieure materialen bij het onderhoud. De keuze om meer belasting te heffen ging het bestuur dus uit de weg.

Een ander probleem volgde uit de fusering van de inningen van poldergelden met andere belastingen in 1672. Sindsdien had het polderbestuur zicht noch greep op zijn eigen inkomsten. Het opbouwen van reserves werd bovendien bemoeilijkt door de omstandigheid dat Mastenbroek financieel afhankelijk was van een kleine kapitaalkrachtige bestuurselite waarvan de stadsbesturen eveneens afhankelijk waren. In de IJsselsteden bleef, in vergelijking met de provincies in het westen van de Republiek, de economische groei achter, waardoor de landbouw zich kenmerkte door een beperkte geldcirculatie. Dat er maar weinig geldschieters waren, is aangetoond met het grote aandeel (gemiddeld 75%) in de leningen dat door de bestuurders werd gefinancierd. De beperkte kapitaalmarkt kon dus geen alternatief bieden voor een opbouw van financiële reserves. Onder een dergelijk hoge druk werden de verhoudingen tussen de ingelanden en de bestuurders verkrampt en bleef de hoefslagplicht in natura voortduren. De disputen en conflicten rond de watersnood van 1775 en 1776 (vierde kwestie) maakten zichtbaar, dat onder deze omstandigheden weinig terecht kwam van breed overleg of een gezamenlijk besluitvorming. De consensus nam af door de ongelijke machtsverhoudingen tussen de belangengroepen, zowel in sociaal-economisch als in bestuurlijk opzicht. De rurale ingelanden hadden immers een minderheid aan zetels. De optie die voor hen nog openstond was het beroep op oude privileges, die als onderdeel van de traditionele gezagsorde nog steeds werden gerespecteerd.

De financiële problematiek tastte de verhoudingen aan tussen het polderbestuur en de stadsbesturen, en de gewestelijke overheid. Op dit niveau was streven naar overleg en consensus evenmin mogelijk en bleef bestuurlijke transparantie uit. Dit bleek uit de derde kwestie in 1767 over fiscale belangen. De steden weigerden herhaaldelijk het verzoek van de provinciale staten om inzage in de Mastenbroeker belastingadministratie. Dit wekte wantrouwen op bij de Ridderschap, die een deductie zond aan de stadhouder. Blijkens de deductie stonden de argumentaties over een bestuursrechtelijk onderscheid tussen openbaar en privaat bestuur onderhandelingen over een pragmatische oplossing in de weg. Tegelijkertijd bleek dat het waterschap van Mastenbroek zich in institutioneel opzicht identificeerde met een private corporatie. Dit standpunt diende het belang van de Kamper en Zwolse magistraten. Qua machtspositie was de Ridderschap in het nadeel, mede doordat zij

in het verleden hun kaarten hadden verspeeld in de vorm van belastingverpachting en een redemptieregeling.

De relatie tussen representatie en participatie in de besluitvorming

Ook deze casestudie leidt tot de conclusie dat het verband tussen representatie en participatie in de besluitvorming niet eenduidig was. In de zeventiende eeuw was een ruimere participatie in de besluitvorming herkenbaar in de besluitvorming over projecten en de lage tarieven van het poldergeld. In de achttiende eeuw vormde zich echter een kloof tussen de polderbestuurders en vooral de stedelijke ingelanden enerzijds en de rurale ingelanden, de dorpelingen en de gewestelijke overheid anderzijds. De bestuurders lieten de inspraak van bepaalde belangengroepen niet meer toe en hielden de gelederen gesloten. De redenen dat het bestuur zich zo opstelde waren bovenal inkomstenproblemen en beperkte mogelijkheden voor externe financiering. Doordat de problemen lang aanhielden, verkrampte de opstelling van het bestuur en institutionaliseerden de ongelijke verhoudingen.

Het polderbestuur kon zijn inkomstenproblemen niet oplossen, met als gevolg dat een volledige gemeenmaking van het dijkbeheer in Mastenbroek uitbleef. Deze problemen vloeiden in eerste instantie voort uit de grootschaligheid van het waterbeheer. Daar kwam bij dat door de onderhoudsplicht aan een ringdijk de bijstandsmogelijkheden uit het achterland beperkt waren. De economische omstandigheden in Salland lieten een verdere monetarisering in de landbouw en het waterbeheer evenmin toe. Zo was het voor kleine grondeigenaren en pachters geen optie om hun bijdragen te laten omzetten in geldelijke bijdragen. Door al deze factoren werden overheidssubsidies uiteindelijk onvermijdelijk. In dat opzicht geleek de moeizame weg naar gemeenmaking op die van de Diemerdijk en de Zeeuwse eilanden.[121]

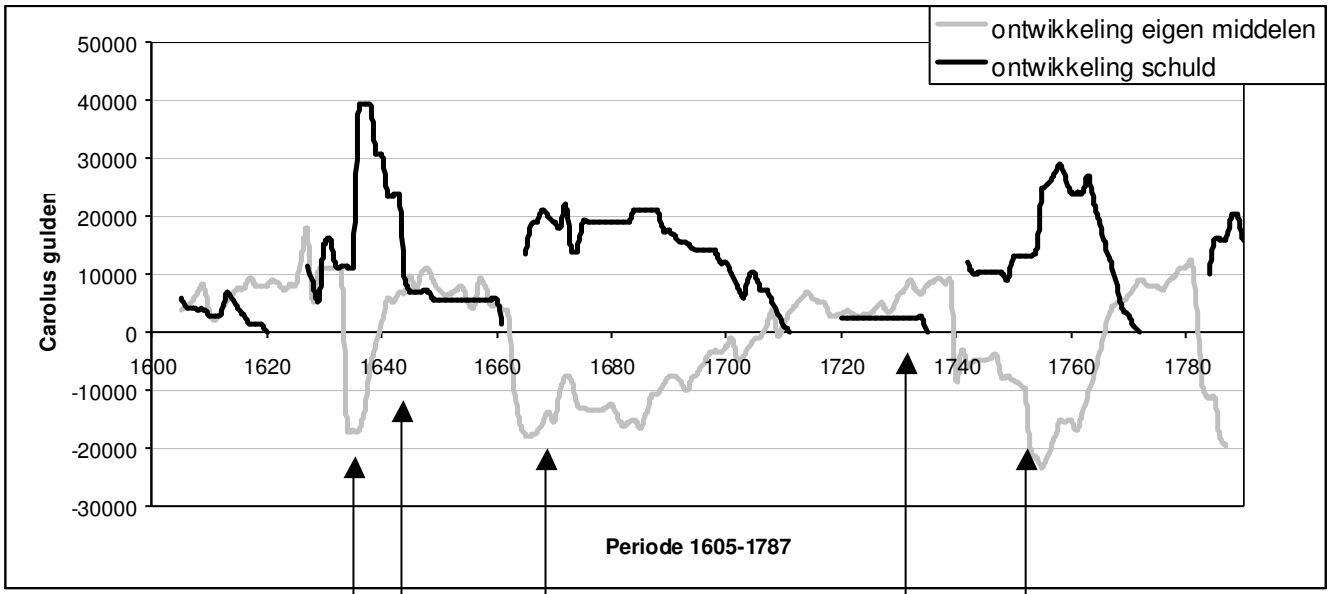
Tabel 7-1. Verhouding tussen de totale schuld van het polderbestuur en de inleg van bestuurders (als garantstelling).

	Periode	Schuld waterschap	Inleg bestuurders (incl. voorganger)	Inleg percentage %
Mastenbroek	1608-1615	5000	2550	51
	1665-1670	22000	19000	86
	1694	14500	8000	55
	1740-1748	11000	9000	81
	1754-1755	25500	18500	72

Bronnen: HCO, AM inv. nr. 5612-5620, jaarrekeningen van Mastenbroek.

[121] Tielhof, van (2015) 'Forced solidarity', 339, 341 en 342.

Figuur 7-1. Ontwikkeling van de schuld (lange termijnleningen) en de eigen middelen (eigen inkomsten verminderd met uitgaven, inclusief rentelasten) in Mastenbroek.



Gebeurtenissen:
1634 poldermolens
1661-1663 /1670-1672 watersnoden, oorlogsschade
1753-1755 lenen en bijlenen

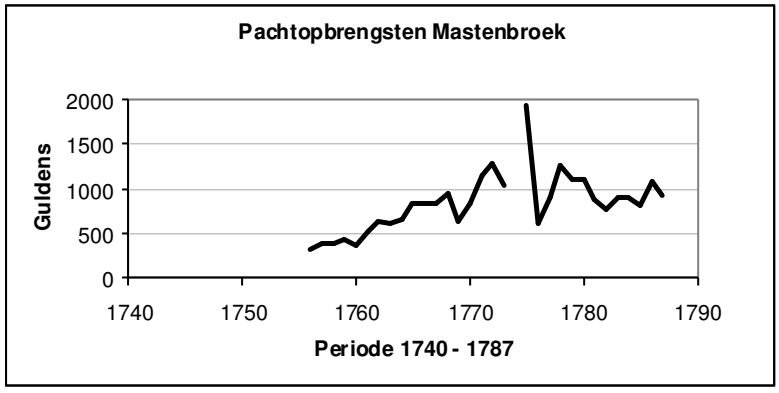
Personen: benoeming nieuwe bewaarders
1635 Gerryt Voet
1643 Gerrit Jansz Brouwer
1659 Johan Keyser
1704 Burgemr Podt
1731 Adriaen Waterham en opvolgers

Uitstaande cumulatieve schuld (schuld vorige jaar plus nieuwe schuld minus aflossingen).
Inkomsten dijk: exclusief leningen en positieve saldi van het vorige jaar (omdat deze voor boekhoudkundige dubbeltellingen zorgt die uitgefilterd moeten worden, zie bijlage C).
Uitgaven dijk: inclusief rentebetalingen, exclusief aflossingen en negatieve saldi.

Bronnen: HCO, AM inv. nr. 5612-5620, jaarrekeningen van Mastenbroek.

Afbeelding 7-1. Inlaag in de Kamperzeedijk. (Foto: auteur)

Figuur 7-2. Pachtopbrengsten in de polderkas.



Bronnen: HCO, AM inv. nr. 5612-5620, jaarrekeningen van Mastenbroek.

8 Vergelijkingen en Conclusie

In de late middeleeuwen en vroegmoderne tijd ondergingen instituties voor het waterbeheer diverse veranderingen die samenhingen met ecologische, sociaal-economische, en politieke ontwikkelingen. In deze studie lag de focus op de bestuurlijke geschiedenis van waterschappen in de periode van omstreeks 1400 tot 1800. Onderzocht is de relatie tussen de representatie in het bestuur en de participatie in de besluitvorming in twee interlokale waterschappen, het heemraadschap van de Bunschoter Veen- en Veldendijk (Utrecht) en het polderbestuur van Mastenbroek (Overijssel).

Er zijn dus twee belangrijke deelonderwerpen: de representatie in het waterschapsbestuur en de participatie in de besluitvorming. Voor ontwikkelingen in de representatie is bekeken wie de bestuurders waren, welke belangengroepen zij vertegenwoordigden en hoe lang zij deelnamen aan het bestuur. Voor de participatie in de besluitvorming is onderzocht of en hoe ingelanden en andere belanghebbenden binnen en buiten het waterschap in de besluitvorming werden betrokken. Om dit te bepalen, zijn besluiten beoordeeld op een aantal kenmerken die iets zeggen over besluitvormingsmechanismen, in het bijzonder die van de consensusgerichte besluitvorming. De besluitvorming is onderzocht in verschillende situaties. Zo zijn er diverse conflicten bestudeerd, omdat dit momenten konden zijn waarop institutionele beperkingen in het waterbeheer of bestuur zichtbaar werden en er achterhaald kon worden hoe ingelanden hiervoor oplossingen zochten.[1] Grote herstelwerkzaamheden en de constructie van nieuwe kunstwerken, zoals verzwaarde dijken, grote weteringen, uitwateringssluizen en poldermolens bieden een ander perspectief op de besluitvorming, evenals kwesties over de benoeming van bestuurders en het financiële beheer van een waterschap. In bijzonder het financiële beheer en beleid lag aan de basis van veel besluiten en is daarom een belangrijk onderwerp in het onderzoek.

In het onderzoek zijn twee methodes toegepast: de eerste betrof de kwantificering en analyse van tijdreeksen en andere data. Het ging hierbij om het zichtbaar maken van patronen in de bestuurssamenstelling en het financiële beleid over een langere periode. De tweede methode betrof de verwerking van kwalitatieve gegevens met betrekking tot bepaalde gebeurtenissen, waarbij het om de personen gaat, hun omstandigheden en keuzes in het inhoudelijke beleid. De bespreking van de onderzoeksresultaten volgt de driedeling die in beide casestudies is aangebracht. Eerst worden historische ontwikkelingen besproken met betrekking tot het ontstaan van de polders, de uitvoering en regulering van het waterbeheer en hoe daaruit in de tweede helft van de zestiende eeuw de waterschapsbesturen ontstonden. De ontwikkelingen worden met elkaar vergeleken en de verschillen tussen de uitkomsten worden verklaard (hoofdstukken 2 en 5). Vervolgens worden de

[1] Kaijser (2002) 'Water Technology in the Netherlands'.

ontwikkelingen in de twee waterschapsbesturen die zich in de zeventiende en achttiende eeuw voltrokken met elkaar vergeleken. In het tweede deel komen de resultaten van het onderzoek naar de belangenverdeling en de representatie aan de orde (hoofdstukken 3 en 6) en in het derde onderdeel die van het onderzoek naar de participatie in de besluitvorming (hoofdstukken 4 en 7).

8.1 De aanloop naar het zelfstandige waterschapsbestuur (tot omstreeks 1600)

Tot en met de zestiende eeuw veranderde het toezicht op het waterbeheer onder invloed van een aantal ontwikkelingen. De ontginning van veengronden vormde het beginpunt. Onder invloed van de uitbreiding van landbouwgronden en de verbetering of intensivering van de afwatering of de dijkzorg werd het waterbeheer gereorganiseerd. Daaruit volgden veranderingen in de organisatie van het toezicht, waarbij het gezag van lokale overheden deels of geheel overging op een ander bestuursorgaan, het interlokale waterschap. In Bunschoten ontstond zo eerst een dijkbestuur en later een heemraadschap, en in Mastenbroek een polderbestuur. Deze verandering had consequenties voor de representatie en zeggenschap in het waterbeheer.

De begintijd, aanpassingen in het waterbeheer en het toezicht

Aanvankelijk was het onderhoud van sloten en dijken een vast onderdeel van het boerenbedrijf. In de loop der eeuwen werd de waterbeheersproblematiek complexer, in de ene polder meer dan de andere, en ontstond er behoefte aan coördinatie op lokaal en interlokaal niveau. Bij de ontginningen van de Bunschoter kustpolder (1800 hectare) en de buitenpolders (1755 hectare) breidden boeren hun bezit uit door steeds een stuk ontgonnen land aan hun landbouwgrond toe te voegen. Het land verwierven zij in vrij eigendom. Het verkavelingspatroon in stroken en de jaarlijkse recognitiegelden aan de bisschop van Utrecht komen overeen met de wijze waarop veengebieden in Zuid-Holland en elders in Utrecht zijn ontstaan. De grondeigenaren die langs de kust woonden onderhielden de dijkstukken op of aan hun land, die onderdeel waren van de 10 kilometer lange zeedijk. Op de verderaf en hogergelegen gronden was het waterbeheer voornamelijk gericht op afwatering en aanpassingen van het waterpeil. Hierdoor werden diverse kleine poldertjes gevormd, de latere buitenpolders. Het toezicht op de dijken werd uitgevoerd door het Bunschoter dorpsbestuur als onderdeel van het algemene weg- en waterwerkonderhoud.

Aan het beheer van de zeedijken gingen steeds meer ingelanden bijdragen. De eerste verandering betrof een verhoefslaging van een deel van de Zuiderzeedijk, de Veendijk, omstreeks 1430. Op het onderhoud hielden de dorpsbestuurders van Bunschoten nog toezicht. Op den duur was dat niet meer toereikend, omdat steeds meer ingelanden buiten Bunschoten woonden. In 1501 namen de ingelanden die in Amersfoort en Utrecht woon-

den het initiatief om een dijkbestuur op te richten voor het oostelijke deel van de zeedijk, de Veendijk. Na enige pogingen tot incorporatie van het toezicht op het westelijke deel van de zeedijk, de Veldendijk, in een gecombineerd dijkbestuur rond 1530, duurde het nog zeventig jaar eer een waterschapsbestuur voor beide zeedijken werd opgericht. Dit kwam doordat niet alleen meer ingelanden van Bunschoten in het dijkbeheer werden betrokken, maar ook de ingelanden van de buitenpolders. Aanvankelijk boden de buitenpolders enkel incidenteel bijstand ingeval van nood (dijkbreuken), maar later droegen zij permanent bij aan het reguliere onderhoud en alle herstelwerkzaamheden. Tot in de zestiende eeuw verlangden de buitenpolders op basis van hun incidentele bijstand evenzo incidenteel toezicht, ter beoordeling van de vraag naar hun bijstand en ter keuring van de dijken na de reparaties. Eind zestiende eeuw ging de incidentele bijstand van de buitenpolders over in een permanente bijstand met een permanent recht op toezicht en representatie. Zo ontstond in 1603 een waterschapsbestuur met ruimere bevoegdheden. Het heemraadschap kreeg bevoegdheden over het totale poldergebied (3600 hectare).

Polder Mastenbroek ontstond door ontginning van broekland tussen de riviermondingen van de IJssel en het Zwartewater. Het broekland werd al gemeenschappelijk gebruikt voor extensieve veeteelt en behoorde tot het vorstelijk domein, net als de Bunschoter woeste gronden. De behoefte aan de ontginning kwam vanuit de naburige Hanzesteden, die al in de middeleeuwen demografische en economische groei doormaakten. In de loop van de veertiende eeuw ruimden de gemeenschappelijke gronden nabij dorp en stad het veld voor stadsuitbreiding en investerende boeren. Hierna ving in 1364 de ontginning van heel Mastenbroek aan. De bedijking werd gerealiseerd in een samenwerkingsverband van investeerders, onder wie de landsheer, lokale overheden en kapitaalkrachtige particulieren. Het verkavelingspatroon van deze polder werd bepaald door vooraf bemeten land, ingedeeld in blokken omringd door weteringen, en door de verdeling van het land over de investeerders. In dit opzicht leek Mastenbroek eerder op een vroegmoderne droogmakerij in Noord-Holland, dan op de strookvormige veenontginning in Zuid-Holland en Utrecht en evenzo in Bunschoten.

Door de ligging tussen de riviermondingen vormde Mastenbroek een groot eiland van 8582 hectare, omringd door een dijk van ongeveer 50 kilometer. Het water- en wegbeheer, inclusief de dijken, werd meteen verhoefslaagd over alle ingelanden. Het toezicht over de hele infrastructuur werd uitgevoerd door een dijkbestuur. Omstreeks 1530 vormde de intensivering van de afwatering aanleiding tot de oprichting van een nieuw toezichthoudend orgaan onder leiding van ingelanden. De ingelanden hadden zich aanvankelijk georganiseerd in een jaarlijkse vergadering waarin zij recht op inzage verkregen in de bestedingen van het dijkbestuur. Deze ingelandenvergadering evolueerde tussen 1544 en 1563 tot een polderbestuur dat regelmatig bijeenkwam en bestuurstaken uitvoerde. Bij de verbeteringen in het waterbeheer en de herordening van het toezicht, speelde de landsheer-

lijke overheid een coördinerende rol. Dit bleek onder andere uit de decentralisatie van het toezicht door keizerlijke commissarissen op het onderhoud van de domeinen. Hiervoor werd een lokale commissaris benoemd, Johan van Oostendorp, wat het keizerlijke toezicht efficiënter maakte.

Zowel in Bunschoten als in Mastenbroek vormden afspraken en regels voor het waterbeheer onderdeel van het lokale gewoonterecht. Daarom werd de naleving van de regels afgedwongen door lokale functionarissen, zoals de schout. Voor beide polders bevestigde de landsheer begin veertiende eeuw een regionaal dijkrecht, dat het uitgangspunt bleef voor de lokale toezichthouders. Omdat Utrecht (Bunschoten) en Overijssel (Mastenbroek) tot 1581 onder dezelfde landsheer vielen, hadden de dijkrechten van Salland en Eemland vergelijkbare grondregels voor het dijkonderhoud en de bijstand na dijkbreuken. Ook de samenstelling van het dijkbestuur kwam overeen: één dijkgraaf en vijf heemraden. In Bunschoten kreeg het dijkrecht sinds de vijftiende eeuw een minder prominente rol in het waterbeheer. In Mastenbroek werd tot eind achttiende eeuw het middeleeuwse dijkrecht nog steeds naar de letter toegepast.

Aanpassingen in de representatie

Tot ongeveer 1500 werd het waterstaatstoezicht vanuit de lokale overheden geregeld. In de zestiende eeuw ontstonden er nieuwe organisaties waarin grondbezitters als toezichthouders op het lokale waterbeheer optraden. In Mastenbroek kreeg de ingelandenorganisatie een formeel karakter, maar in Bunschoten niet. Geleidelijk maakten de ingelanden zich los van het lokale gezag en vormden zij een zelfstandig bestuursorgaan, het waterschap. In Bunschoten leidde dit tot de oprichting van het dijkbestuur voor de Veendijk in 1501. Hierin werden de stedelijke ingelanden direct en naar rato van hun bezit vertegenwoordigd en de ingelanden die in de polder woonden indirect, via hun dorpsbestuurders. Toch was dit dijkbestuur nog niet geheel zelfstandig, want de gemene middelen liepen via de kas van het dorpsbestuur. In 1544 hadden ook de ingelanden van Mastenbroek zich losgemaakt van de lokale overheden door een formele ingelandenvergadering op te richten waaraan een lid van de ridderschap, de rentmeester van Salland, deelnam. In institutioneel opzicht betekende dit een losmaking van het dijkbestuur, maar in de praktijk ging het om een losmaking van het lokale gezag. Aanvankelijk waren de ingelandenorganisaties van Bunschoten (dijkbestuur) en Mastenbroek (ingelandenvergadering) nog geen volledig zelfstandige waterschapsbesturen, want zij beschikten niet over eigen financiële middelen. Dat Karel V hierin voorzag door de ingelandenorganisaties een fiscaal recht te verlenen, was een belangrijke verandering. Daarna ontstonden *de facto* zelfstandige waterschapsbesturen met eigen gemene middelen, voor de Veendijk per 1533 en voor Mastenbroek tussen 1544 en 1563, toen de ingelandenvergadering zich omvormde tot een zelfstandig polderbestuur.

De ontwikkelingen in de twee polders vertonen parallellen met die in Hollandse lokale en regionale waterschappen. Daar manifesteerden zich in dezelfde tijd ingelandenorganisaties die meer toezicht en zeggenschap wensten in het waterbeheer.[2] In de Vlaamse polders vond deze verandering in een eerder stadium plaats.[3] De belangen van de grootgrondbezitters, of hoofdingelanden zoals zij in Holland werden genoemd, betroffen een recht op toezicht en de uitschakeling van de invloed van kleine lokale bestuurders bij beslissingen met betrekking tot het waterbeheer. Een factor was dat na 1535 een tijd van economische bloei aanbrak, waarop de ingelanden wensten in te spelen. Omwille van hun economische belangen wilden zij tot op zekere hoogte een coördinerende rol van de landsheer wel toelaten, hetgeen een gunstig effect had op het bereiken van nieuwe overeenkomsten tussen verschillende partijen. Een verschil tussen Holland en de twee polders aan de Zuiderzee was dat in Holland ingelandenorganisaties *naast* bestaande regionale waterschappen ontstonden, terwijl in Bunschoten en Mastenbroek de interlokale waterschappen juist *vanuit* zulke organisaties ontstonden. Dit laat zich verklaren door de relatieve kleinschaligheid van de waterschapsgebieden die nog enkel vanuit lokale overheden werden beheerd.

Besluitvorming

Bij het totstandkomen van het Bunschoter heemraadschap stond de besluitvorming onder invloed van een mechanisme dat door het afdwingen van het dijkrecht in gang werd gezet. Het recht op bijstand naar dijkrecht kon ingelanden namelijk verleiden tot het speculeren op bijstand uit de gemene middelen (*free-riding*) door de reguliere onderhoudsplicht te verzaken. Uit bisschoppelijke ordonnanties kwam naar voren dat de bijstandsplichtige ingelanden ernaar streefden het dijkrecht ongedaan te maken (1409, 1433). Desalniettemin viel het weigeren van bijstandsverlening in de praktijk wel mee, blijkens het verzoek van bijstandsplichtige ingelanden om een incidenteel recht op een keuring aan de dijken. Zo konden zij vaststellen of een dijk goed was onderhouden en hun bijstand te goeder trouw werd gevraagd, dan wel of de dijk slecht was onderhouden en er misbruik van het dijkrecht werd gemaakt. De bijstandsplichtige ingelanden verlangden voorts dat de bisschop de ingelanden van Bunschoten een verhoefslaging oplegde (rond 1430). Met hun eisen tot verhoefslaging en incidenteel toezicht werd het signaal afgegeven dat een polder eerst zijn eigen problemen moest oplossen en een goed toezicht moest regelen, vooraleer er over bijstand viel te onderhandelen.

Circa dertig jaar later zagen de ingelanden onder ogen dat de instituties voor het dijkbeheer niet meer voldeden. Hierover werd publiekelijk gedisputeerd en gezocht naar een oplossing waarin de meeste partijen zich konden vinden. Met de onderhandelingen en het

[2] Tielhof, van (2016) 'Het college van hoofdingelanden'; Wilt, de (2015) *Landlieden en hoogheemraden*.
[3] Soens (2009) *De spade in de dijk?*

sluiten van een compromis in 1467 komt een participatieve besluitvorming in beeld, die alszodanig door de overheid werd beschreven en geformaliseerd. In het compromis werd incidentele bijstand bij de aanleg van een inlaag uitgeruild tegen een recht op schouw voor de bijstandsplichtige ingelanden. Vanaf dat moment werden nieuwe stappen in het waterbeheer vaker gerealiseerd met onderhandelingen, al dan niet met arbitrage, waaruit weer nieuwe overeenkomsten volgden. Per 1578 werd zo de incidentele bijstand omgezet in permanente bijstand voor de Veendijk en per 1603 voor de Veldendijk.

Het onderhandelen over bijstand met achterland speelde in Mastenbroek geen rol. De polder functioneerde immers als een eiland waarop de ingelanden op elkaar waren aangewezen. De besluitvorming bij de totstandkoming van het polderbestuur werd bepaald door de behoefte aan investeringen in waterstaatsprojecten, zoals sluizen en molens. Hierdoor werd het waterbeheer kapitaalintensief en moesten er leningen worden afgesloten. De ingelanden wensten toezicht op de bestedingen en zeggenschap over de uit te zetten poldergelden. Daarom werd omstreeks 1540 een ingelandenvergadering opgericht. Hoe de besluitvorming in dit proces verliep, kon door het ontbreken van bronnen niet worden achterhaald. Maar dat er op de achtergrond enige bemiddeling via de landsheer meespeelde, kan niet worden uitgesloten.

8.2 Representatie en belangen (zeventiende en achttiende eeuw)

Sociaal-economische belangen in de polders

De belangen in beide polders waren overwegend sociaal-economisch. De basis hiervan was vergelijkbaar: veeteelt en investeringen in grond. De veeteelt in de twee polders betrof voornamelijk ossenweiderij. Het vee werd elders gekocht, naar de polders gedreven om daar te worden vetgemest en vervolgens te worden verkocht. De dieren waren dus onderdeel van een internationale handelsstroom. Hierdoor waren de belangen groot en divers. Er bestonden samenwerkingsverbanden tussen veeboeren uit de polders en ossenkooplieden uit de stad en tussen ossenweiders en stedelijke grondinvesteerders. Voor ossenweiders was landpacht gunstig, omdat hierdoor de zware lasten op het land door belastingen en de risico's van hoge waterstaatslasten over meer partijen werden gespreid. In Bunschoten kwamen de belangen in de vetweiderij tot uiting in de samenwerking tussen de Bunschoter veeboeren en kooplieden uit Amsterdam. In Mastenbroek waren veelal kooplieden uit Zwolle in de veehandel betrokken en enkele uit Hasselt. Andere bedrijfsmatige belangen betroffen onder andere kalkovens, visserij in de kustplaatsen, houtzagerijen langs het Zwartewater bij Hasselt, tabaksteelt in de buitenpolders van Eemland. Territoriale conflicten en politieke veranderingen in het openbare bestuur hadden weliswaar effect op de polder, maar speelden geen rol in de belangenbehartiging van het waterbeheer.

Het waterbeheer stond ten dienste van het veeteeltbedrijf en de landerijen, al dan niet verpacht, waarop vee graasde en hooi werd geoogst. De ontwikkeling van de belangen

daarin, liet zich afleiden uit de grondbezitsverhoudingen. In Bunschoten was het land voornamelijk in bezit van particulieren. Aanvankelijk waren dat vrije boeren, maar in de loop van de zestiende eeuw was ongeveer 35% van het polderland eigendom van stedelingen. De laatsten hadden het land veelal uit investeringen in landverbetering verworven. Tussen 1600 en 1785 nam het stedelijk aandeel in het grondbezit toe, totdat het land betrekkelijk gelijk verdeeld was geraakt over de rurale en stedelijke grondeigenaren. In de achttiende eeuw concentreerde het grondbezit in Bunschoten zich geleidelijk aan in minder handen, na een lange periode van economische recessie en landverliezen door wateroverlast. De bezitsconcentratie kwam ten gunste van ingelanden die in Bunschoten woonden en in Amersfoort. In Mastenbroek vormden stedelingen van meet af aan een substantiële belangengroep, door hun deelname als investeerders aan de bedijking, waarop de verdeling en de ontginning van het polderland volgde. Mastenbroek kende een grotere diversiteit aan belangengroepen dan Bunschoten: stedelijke en rurale particuliere grondeigenaren, de steden en dorpen als institutionele grondeigenaren, evenals de religieuze instellingen en de keizerlijke, later provinciale domeinen. Ten gevolge van de Reformatie verdwenen de religieuze instellingen als belangengroep. In de eerste helft van de zeventiende eeuw kwamen de meeste religieuze goederen in eigendom van de steden of onder bewindvoering van de stadsbesturen. Het totale institutionele grondbezit was aanzienlijk, dit bedroeg door de hele periode heen ruim 20%. Hoe de bezitsverhouding tussen de rurale en stedelijke ingelanden was, kon enkel worden afgeleid uit het steekjaar 1725. De particuliere grondeigenaren in de steden bezaten dat jaar 41% van het polderland. Eind achttiende eeuw moet in totaal het stedelijk grondbezitsbelang, inclusief het institutionele grondbezit, tussen de 50% en 60% hebben bedragen.

Nemen we van beide polders de toename van het maximale grondbezit vanaf circa 1540 – een periode van bloei – tot eind achttiende eeuw in ogenschouw, dan nam dat in Bunschoten toe van 49 hectare (90 dammaat) tot 80 hectare (147 dammaat) en in Mastenbroek, waar alles grootschaliger was, van 124 hectare (101 Sallandse morgen) tot 137 hectare (112 Sallandse morgen). De grootgrondbezitters van Mastenbroek bezaten meer land dan die in Bunschoten. In zeker opzicht maakte Bunschoten een inhaalslag. Het land werd hier verworven door stapsgewijze ontginning, waarbij door opstrek stukjes bouwland aan het bezit werden toegevoegd. De Bunschoter gemeenschap bestond dus aanvankelijk uit een relatief egalitaire gemeenschap van vrije boeren. In latere tijden vond hier schaalvergroting van het veeteeltbedrijf plaats door samenwerkingsverbanden met grondinvesteerders, met name uit Amsterdam. Het maximale oppervlak van het bezit in Bunschoten lag daarom lager dan het maximale oppervlak van een aantal veeteeltbedrijven.

In Mastenbroek bleek dat het aantal percelen waarmee het land over de eigenaren was verdeeld meer dan verdubbeld was. Deels was dit resultaat van bezitsversnippering, het land werd onder meer ingelanden gedeeld, maar bovenal wordt deze ontwikkeling

verklaard door het rurale karakter van de Overijsselse economie. In deze regio bleef ieder die wat kapitaal bezat gericht op grondbeleggingen, bij gebrek aan alternatieve investeringsmogelijkheden. De druk op de grondmarkt bleef hierdoor onverminderd groot.

Representatie

In het waterschap werd de representatie bepaald door het grondbezit van de ingelanden. In het Bunschoter heemraadschap betrof dat uitsluitend particuliere grondeigenaren. Van de pachters werden alleen degenen die tevens eigen land bezaten vertegenwoordigd. De ingelanden kozen hun vertegenwoordigers op basis van een grondbezitscriterium, waarbij een drempel variërend tussen 7.5 en 15 dammaat (4 en 8 hectare) werd gehanteerd. Het heemraadschap kenmerkte zich door een representatievorm van het middeleeuwse dijkbestuur: één dijkgraaf en vijf heemraden. De ingelanden van Bunschoten werden door drie heemraden vertegenwoordigd (één heemraad voor de rurale ingelanden, één voor de ingelanden in Amersfoort en één voor de ingelanden in Utrecht) en de buitenpolders door twee heemraden. Doordat de ingelanden per woonplaats werden vertegenwoordigd, konden de Bunschoter boeren slechts één stem uitbrengen. Maar aangezien het heemraadschap een interlokaal samenwerkingsverband betrof, moesten de Bunschoters zich hier wel bij neerleggen. Zij behielden immers al het toezicht op het waterbeheer vanuit hun dorpsbestuur. Toch was hun positie in het heemraadschap betrekkelijk sterk, omdat zij bij de besluitvorming het recht van eerste stem uitbrengen hadden. De positie van de Bunschoters was bovendien gunstig doordat zij met hun dorpsbestuur een eigen gezagskring vormden en veeboeren zakelijke relaties onderhielden met invloedrijke kooplieden elders. Zij waren, anders gezegd, niet afhankelijk van de Amersfoortse economie.

De belanghebbenden die in het polderbestuur van Mastenbroek werden vertegenwoordigd bestonden uit twee categorieën. De particuliere grondeigenaren, zowel stedelijke als rurale, en de religieuze instellingen vormden tezamen de belangengroep van de gemene ingelanden en beschikten over een zestal zetels. Zij werden vertegenwoordigd door de vroeden. Het grondbezit van de steden Zwolle, Kampen, Hasselt en later Genemuiden werd vertegenwoordigd door leden uit de stadsbesturen, de gedeputeerden der steden. Na 1620 werd de representatievorm gewijzigd in een indeling van zetels enkel vanuit de vier lokale, stedelijke overheden. Al vormde religiepolitiek de aanleiding voor de herschikking, in feite werd teruggegrepen op bestuurstradities die in Salland al gangbaar waren, namelijk het samenstellen van waterschapsbesturen vanuit lokale overheden. Een verschil was echter dat in Mastenbroek bij deze gelegenheid het aantal zetels nog steeds werd toegekend naar rato van het grondbezit per belangengroep. Zo verwierven de grote steden, inclusief de stedelijke ingelanden, een meerderheid aan zetels en daarmee aan stemmen (negen op de veertien zetels). De representatie van rurale ingelanden beperkte zich tot de twee zetels van Genemuiden. Op de twee zetels van Hasselt werd deels het rurale en deels het kooplie-

den belang behartigd. Zwolle en Kampen konden aldus een grote invloed uitoefenen op de polder. Deze representatievorm bleef nadien ongewijzigd.

Het Bunschoter heemraadschap had minder bestuurders dan het polderbestuur van Mastenbroek en het bestuursgebied was kleiner. Toch kende het heemraadschap meer diversiteit in de representatie dan het polderbestuur van Mastenbroek. Dit kwam doordat de ingelanden vanuit verschillende kwaliteiten waren vertegenwoordigd. De Utrechtse ingelanden werden nogal eens vertegenwoordigd door gevolmachtigden, zoals advocaten of wereldlijke bestuurders van het Domkapittel. De Amersfoorters lieten zich in de zeventiende eeuw vertegenwoordigen door heemraden met bedrijfs- of beleggingsbelangen in de polder en in de achttiende eeuw door notarissen of anderszins ervaren experts in administratieve dienstverlening. De diversiteit in het heemraadschap werd bevorderd doordat zowel bestuurszetels als administratieve functies bekleed werden door heren van verschillende religieuze gezindte. In Bunschoten nam bovendien in de tweede helft van de achttiende eeuw de invloed van leden uit de boerenelite toe. Dit laat zich verklaren door een verminderde interesse van stedelingen in grondinvesteringen op het platteland en de toename van pachtinkomsten uit de grondbezittingen van het heemraadschap. Hierdoor werd het waterschap minder afhankelijk van stedelijke geldschieters. In deze periode werd het dijkbeheer weer een overwegend rurale aangelegenheid.

De veranderingen in de representatie in het Mastenbroeker polderbestuur gingen niet gepaard met een toename van diversiteit, terwijl hier juist een grotere diversiteit onder de ingelanden bestond dan in Bunschoten. De zetels van Kampen en Zwolle werden voornamelijk bekleed door leden van een stedelijke elite die tevens de meeste bestuursposities in de stad hadden. Hierdoor boette het polderbestuur in aan zelfstandigheid en kreeg het te maken met bestuurlijke belangenverstrengeling. Belangenverstrengeling kon zich ook voordoen via de zetel van de rentmeester van Salland. De rentmeester diende formeel alleen het belang van het provinciaal grondbezit, maar impliciet ook het provinciale belang van toezicht op het plattelandsbestuur, dit tot ongenoegen van de stedelijke bestuurders. Op particulier niveau speelden bedrijfsbelangen van een aantal bestuurders mee. Andere factoren die bestuurlijke diversiteit in de weg stonden, waren de religiepolitiek na 1620 en het dilemma tussen de hoefslagplicht in natura en de geldelijke nood, waarbij in de loop van de achttiende eeuw een sterkere representatie van rurale belanghebbenden werd tegengewerkt. Al met al kan worden geconcludeerd dat de zetels van het polderbestuur niet bezet werden door een gevarieerd gezelschap aan bestuurders of functionarissen, dat de belangen die per zetel werden behartigd niet eenduidig waren en dat die deels het waterbeheer niet dienden. Door zijn binding aan de stadsbesturen beschikte het polderbestuur niet over onafhankelijke administratieve specialisten, zoals notarissen, aangezien het notarisambt in Overijssel

niet werd erkend door de de stadsbesturen. Het laatste stond professionalisering van het waterschapsbestuur in de weg.

Een andere ontwikkeling was dat de bestuursposities en administratieve posten na 1680 steeds langer werden bekleed. In Bunschoten werden de dijkgraaf en heemraden herhaaldelijk hernoemd. Onder de binnenheemraden uit Bunschoten en in mindere mate Amersfoort werden zetels nog regelmatig vernieuwd. Daarentegen bleven de secretarissen en penningmeesters lang in dienst. Omdat de penningmeester naast de boekhouding ook de geldelijke middelen beheerde, benoemden de bestuurders bij voorkeur diens zoon als opvolger. Dit gaf namelijk minder problemen bij de overdracht van de tekorten of overschotten, dan wanneer die werden overgeheveld naar een nieuwe penningmeester. Bovendien vormde onbekendheid met de achtergronden en kwaliteit van een nieuwe penningmeester een risico. Omdat de penningmeesters tevens als een particuliere bank fungeerden, waren familiebezit en -reputatie van groot belang. In Mastenbroek was de ontwikkeling vergelijkbaar, behalve dat de bestuurders lang aanbleven door over de zetels te rouleren. De opvolging van het bewaarderschap van vader op zoon manifesteerde zich in het polderbestuur pas later, na 1731.

De waterschapsbesturen van Bunschoten en Mastenbroek waren ontstaan uit initiatieven van ingelanden, met name grootgrondbezitters. Daarna ontstond er in Bunschoten geen nieuwe (ingelanden-)commissie om toezicht te houden op het beleid en de financiën. In Mastenbroek kan van enig extern toezicht nog wel worden gesproken. Bij het afhoren van de jaarrekeningen waren de dijkgraaf, een blokgraaf en soms een kapitaalkrachtige burger uit Zwolle aanwezig. Hoewel de deelnemers allen tot dezelfde roulerende bestuurselite hoorden, bleef hier in principe een institutionele structuur beschikbaar die diende voor extern toezicht op, of inspraak in het waterbeheer.

8.3 Participatie in besluitvorming (zeventiende en achttiende eeuw)

In hoeverre bestuurders ingelanden of anderen bij hun besluitvorming betrokken, wat hier als participatie in besluitvorming is benoemd, kon worden beoordeeld aan de hand van een aantal kenmerken ontleend aan theorieën over consensusgerichte besluitvormingsprocessen. Indicatoren voor een *ruime participatie* in de besluitvorming waren: gezamenlijke besluitvorming met deelname van meer partijen, het flexibel hanteren van bestaande regels en een open transparante bestuurswijze. Indicatoren voor een *beperkte participatie* in de besluitvorming waren: eenzijdige besluitvorming, het vasthouden aan bestaande regels en een gesloten intransparant bestuur.

De belangrijkste conclusie is dat de besluitvorming in de waterschappen in sterke mate bepaald werd door financiële omstandigheden, mogelijkheden of juist beperkingen. Het percentage van de leningen aan het waterschap dat bestuurders zelf moesten inleggen, bleek een groot effect te hebben op hun flexibiliteit en daarmee op hun streven naar con-

sensus. In Bunschoten hadden de bestuurders gemiddeld 33% van de leningen gefinancierd. Er was veel kapitaal beschikbaar en er waren genoeg geldschieters om de risico's van waterschapsschuld te spreiden. Onder zulke omstandigheden stonden bestuurders meer open voor de inspraak van ingelanden en stelden zij zich meer flexibel op. Dat bleek bijvoorbeeld uit het laten oprichten van een aparte commissie voor een dijkproject en uit het overlaten van bestuurswerk aan de boeren en administratieve dienstverleners. In Mastenbroek daarentegen financierden de bestuurders ruim driekwart van de leningen aan het polderbestuur en droegen zij daarmee de meeste risico's, wat hun opstelling juist krampachtig maakte. Daarom streefden de bestuurders naar een relatief snel afbouwen van de schulden. Het Mastenbroeker polderbestuur bleef vastzitten in een dilemma tussen het zo min mogelijk verhogen van de poldergelden en het handhaven van zowel de verhoefslaagde onderhoudsplicht als de bijstandsplicht in natura. Het gevolg was dat er er geen reserves werden opgebouwd. De achtergrond van deze ontwikkeling was het chronische geldgebrek, zowel in de stad als in de polder.

Verruiming van de participatie in de besluitvormig

Doorgaans lieten de ingelanden de besluitvorming over aan het bestuur. Hiervoor hadden zij een mandaat verleend aan de door hen gekozen bestuurders. In Bunschoten was de participatie van de buitenpolders als voormalige externe partijen na 1603 geïnstitutionaliseerd in het heemraadschap. In beide polders werd overlegd met naburige waterschappen. Gezamenlijke besluitvorming met een breed overleg deed zich eerder voor ten tijde van relatieve welvaart, dan ten tijde van bezuinigingen. Bij de introductie van kostbare waterstaatswerken werden ingelanden al dan niet rechtstreeks geraadpleegd, door ruggespraak met heemraden of ingezonden rekesten. Voorbeelden van kostbare projecten waren de poldermolens van Mastenbroek in 1635 en de stenen dijk van Bunschoten in 1738. Door de participatie van ingelanden in de besluitvorming werd draagvlak gecreëerd voor de financiering van een project en de daarop volgende afbetaling van leningen middels omslaggelden.

In Mastenbroek suggereert het grillige verloop van de inkomsten (figuur 6-2) een variatie aan besluitvormen, zoals inspraak van ingelanden, rekening houden met ingelanden, dan wel minder slagvaardige besluitvorming door het bestuur zelf. Het Bunschoter heemraadschap raadpleegde weliswaar de ingelanden, maar voerde tegelijk een eigen beleid. Dit bleek bijvoorbeeld uit de intensievere gezagsuitoefening bij het ophalen van dijkgelden. Bij het oplossen van het paalwormprobleem in 1738 verliep de participatie in het besluitvormingsproces op twee manieren. Het bestuur liet alle ingelanden aan het woord middels ingezonden rekesten. De ingelanden achter de dijk verzochten om de oprichting van een speciale commissie, wat het bestuur inwilligde. In deze commissie overlegde het bestuur met invloedrijke ingelanden en experts. Hieruit volgde een pragma-

tisch besluit tot een diepte-investering, die vermoedelijk niet zou zijn gelukt als het bestuur had besloten tot enkel een plenaire stemming onder alle ingelanden. Andere omstandigheden waarin de besluitvorming een bredere participatie kende, waren noodsituaties als watersnood en oorlog.

Beperking van de participatie in de besluitvorming

Van eenzijdige besluitvorming zijn voorbeelden gevonden in de vorm van rechtsprocedures voor het provinciale gerechtshof in beide polders rond 1650-1660 en in Mastenbroek in de vorm van een procedure (deductie) voor de stadhouder in 1767 en één voor de Provinciale Staten in 1776. Wat deze voorbeelden met elkaar gemeen hebben, is dat de gang naar een rechtbank werd ondernomen door de partijen die niet bij de besluitvorming waren betrokken en zich meestal in een zwakkere positie bevonden.

Uit de kwesties in Mastenbroek kwam naar voren dat een gemeenschappelijk belang in de waterstaat overvleugeld werd door de concurrerende belangen van de steden en de gewestelijke overheid. Deze belangen hingen samen met het chronische geldgebrek, zowel bij het polderbestuur als de stadsbesturen en de provinciale staten. Zo werd een samenwerking tussen respectievelijk het polderbestuur, de magistraatsleden van Zwolle en Kampen en de Ridderschap en Steden bemoeilijkt door de belangenverstrengeling tussen het polderbestuur en de stadsbesturen. De belangenverstrengeling leidde zelfs tot het oneigenlijk gebruik van een polderbestuur door over zaken te stemmen die niet alleen de ingelanden in de polder aangingen, maar alle ingezetenen in de polder, de dorpen en de steden. Onder deze omstandigheden nam de participatie in de besluitvorming juist af, evenals de bestuurlijke transparantie. Zaken werden of achter gesloten deuren en onderhands geregeld, of juist niet geregeld omdat de partijen elkaar wantrouwden. Een voorbeeld is de kwestie in 1767 toen de Ridderschap vergeefs om inzage in de belastingadministratie van de polder verzocht.

Bij politiek geladen conflicten verliep de besluitvorming weer anders. Dit bleek uit een conflict in Amersfoort rond 1702 en een conflict in 1730 tussen de meentelieden van Hasselt en het Mastenbroeker polderbestuur. In beide gevallen gingen achter de politieke argumenten over bestuurlijke inspraak belangen van sociale mobiliteit en het verminderen van de belastingdruk schuil. Over deze belangen viel echter niet te onderhandelen, enerzijds omdat dit de gevestigde orde dreigde aan te tasten en anderzijds omdat de critici weigerden van hun claims op oudere privileges af te wijken. In Amersfoort leidden zulke conflicten tot een strafproces voor het Hof van Utrecht en in Mastenbroek tot een afgedwongen akkoord. In beide regio's werd dwang uitgeoefend door stadsbestuurders, wat gepaard ging met censuur van informatie.

8.4 Conclusie

Over het vroegmoderne overheidsbestuur zijn debatten gevoerd die tot verschillende inzichten hebben geleid. Dit onderzoek draagt hieraan bij met een diepgaande analyse van twee interlokale waterschapsbesturen, waarbij mechanismen zijn beschreven die van invloed waren op de representatie in het bestuur en de participatie in de besluitvorming van diverse belangengroepen binnen en buiten het waterschap. Een aantal uitkomsten wordt met die van andere studies vergeleken.

Viel het waterbeheersgebied samen met het bestuursgebied van een dorp, dan werd het waterbeheer geregeld door het dorpsbestuur. De onderzoeken van Brusse en De Wilt wijzen uit dat in een lokaal bestuur de representatie betrekkelijk breed was, waardoor ook kleine ingelanden en pachters aan het toezicht en de besluitvorming over het waterbeheer konden deelnemen.[4] De invloed van kleine grondeigenaren en pachters bleek echter niet altijd gewenst wanneer er behoefte was aan grote investeringen in de waterstaat.[5] Dit leidde in de zestiende eeuw, ten tijde van de Habsburgse regering, tot de opkomst van een nieuwe belangengroep met bestuursambities: de grootgrondbezitters. De overstap van de gezagsuitoefening vanuit lokale overheden naar die vanuit een waterschapsorganisatie deed zich in dezelfde periode eveneens voor in Bunschoten en Mastenbroek. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de fiscale bevoegdheid verleend door Karel V van groot belang was. Sindsdien konden de ingelanden een zelfstandig waterschap vormen, geschoeid op de leest van directe representatie door en voor ingelanden. Aldus ontstonden het heemraadschap van de Bunschoter Veen- en Veldendijk en het polderbestuur van Mastenbroek.

Brusse concludeert dat lokale bestuurstradities, en niet de aard van de waterstaatsproblematiek, doorslaggevend waren voor de wijze waarop het waterbeheer in polders werd geregeld.[6] Dit kan tot op zekere hoogte ook worden gezegd voor het Mastenbroeker polderbestuur, want na 1620 werden de verkiezingen van waterschapsbestuurders naar traditioneel gebruik weer geregeld vanuit, en dus naar de representatievorm van, de lokale overheden. Door deze herschikking konden Zwolle en Kampen hun invloed in het polderbestuur sterk doen gelden.

Soens constateerde dat de institutionele inrichting van het waterschapsbestuur niet altijd tot een effectiever waterbeheer leidde. Volgens hem speelden machtsverhoudingen hierin een belangrijke rol. De ontwikkeling in de Vlaamse kustpolders vertoont gelijkenis met die in Mastenbroek, dat in gebied lag waarin de verstedelijking eveneens in een vroeg stadium plaatsvond, zij het op kleinere schaal. Beide poldergebieden hadden de volgende zaken met

[4] Brusse (2017) 'Res publica in de Republiek'; Wilt, de (2015) *Landlieden en hoogheemraden*.
[5] Wilt, de (2015) *Landlieden en hoogheemraden*.
[6] Brusse (2017) 'Res publica in de Republiek'.

elkaar gemeen: de ingelandenvergaderingen kozen voor het laag houden van het poldergeldtarief; er was geen kredietkapitaal te verkrijgen; het waterbeheer geraakte in een negatieve spiraal ten gevolge van inkomstenproblemen; de sociale kloof tussen de kleine rurale ingelanden, die weinig te vertellen hadden, en grote, met name stedelijke, ingelanden nam toe. De achtergrond van het geldgebrek was evenwel anders. In de late middeleeuwen waren rentetarieven nog hoog en leningen inflexibel, lijf- en losrenten konden niet ad-hoc worden opgezegd wat onhandig was voor waterschappen. Naarmate het waterbeheer er slechter voorstond werden beleggingen in het waterschap risicovoller.[7] Toch was er in de Vlaamse steden juist veel kapitaal beschikbaar en waren er nog meer mogelijkheden om dat te beleggen, door de explosieve stedenbouw.[8] In Overijssel was nergens veel kapitaal beschikbaar. De oorzaak was dat de IJsselsteden in de zeventiende en achttiende eeuw geen groei meer doormaakten. Hierdoor bleef een verruiming van de geldstroom achterwege, zodat het enige alternatief grondbelegging was. Door deze uitkomsten moet wel worden geconcludeerd, dat het functioneren van polderbesturen niet alleen werd bepaald door ontwikkelingen op het platteland maar ook door ontwikkelingen in de nabije steden.

Zeischka's studie naar polderbesturen in Zuid-Holland wijst eveneens uit dat kleinere ingelanden en pachters zelden deelnamen in het polderbestuur.[9] De twee casestudies over Bunschoten en Mastenbroek geven wat dat aangaat dezelfde uitkomst, met de kanttekening dat er kleine grondeigenaren waren die veel land elders bezaten en kapitaalkrachtig waren. Zeischka concludeert dat de invloed van stedelijke grootgrondbezitters niet per se negatief was. In de zeventiende en achttiende eeuw werd het stedelijke kredietkapitaal juist een belangrijke factor in de continuering en verbetering van het waterbeheer, dan wel het herstel van landbouwgronden.[10] Er bestonden dus gemeenschappelijke belangen tussen boeren die zich bezighielden met schaalvergroting in de veeteelt en stedelijke grondeigenaren en geldschieters. Dit was ook het geval in Bunschoten. Hieraan voegt mijn analyse toe dat het belang van investeerders goed werd onderhouden door aanpassingen aan te brengen in de representatie in de waterschappen. De grondbezitscriteria werden flexibel gehanteerd, zodat kapitaalkrachtige bestuurders zetels kregen omwille van hun toezicht op en zeggenschap in de bestedingen.

Volgens Bos et al. konden consensusgerichte besluiten genomen zijn in eensgezind overleg, maar ook tegen wil en dank.[11] In Bunschoten ontwikkelde de bijstandsplicht zich langzaam en in kleine stappen naar samenwerking tussen dijkplichtigen en ingelanden uit de

[7] Soens (2009) *De spade in de dijk?*, 161-162.
[8] Deneweth, Van Bochove en Zuijderduijn (2015) 'Real estate and mortgage finance in England and the Low Countries'.
[9] Zeischka (2007) *Minerva in de polder*.
[10] Zwet, van (2009) *Lofwaerdighe dijckagies*; Zeischka (2007) *Minerva in de polder*; Gijsbers (1999) *Kapitale ossen*.
[11] Bos; Ebben; Velde te (red) (2007) *Harmonie in Holland*.

buitenpolders. Dat de Sententie Arbitrael van 1603 voor een deel van de partijen een overeenkomst tegen wil en dank was, bleek uit de moeizame samenwerking tussen de bestuursleden in de eerste decennia van de zeventiende eeuw. In de achttiende eeuw werden de onderlinge tegenstellingen tussen de polders en de stedelijke bestuurders verzacht door een toenemende overlap van grondbezitsbelangen in meerdere polders, waardoor kruisverbanden tussen belangengroepen ontstonden.[12] Hierdoor veranderde de oriëntatie op tegengestelde belangen in een oriëntatie op het gemeenschappelijk belang.

In Mastenbroek kenmerkte de besluitvorming in de vijftiende eeuw en zestiende eeuw zich veeleer door gezamenlijk overleg, onder invloed van de economische voorspoed in de Hanzetijd. Voor een molenproject stroomde het kredietkapitaal nog in 1635 toe. Echter na 1672 namen de mogelijkheden snel af. Door zijn omvang en het daarin benodigde waterbeheer was deze polder kwetsbaar. Vooral de lange ringdijk vormde een extra probleem, doordat die steeds meer kapitaal vergde. De concurrentie om belastinginkomsten tussen Kampen en Zwolle en tussen deze steden en de ridderschap leidde in Mastenbroek, zoals gezegd, tot een verkramping van de bestuurlijke verhoudingen en de besluitvorming. Dit sluit aan bij de conclusies van Hendriks en Toonen en van Van Tielhof en Van Dam dat bestuurlijke concurrentie tussen steden consensusgerichte besluitvorming niet bevorderde.[13]

Hoe kunnen we de bestuursontwikkelingen van de twee waterschappen tegen de achtergrond van de vroegmoderne tijd plaatsen? In de zeventiende eeuw waren het heemraadschap en het polderbestuur gevestigde instituten en leek hun besluitvorming op het eerste gezicht parallel te lopen aan die van andere besturen. De 'eensgezind genomen' besluiten, zoals vermeld in de rapportages, weerspiegelen een beeld van een vroegmodern bestuur dat streefde naar een eensgezinde uitstraling van harmonie naar de bestuurden, zoals bedoeld door Pollmann.[14] Hetzelfde geldt voor de tendens naar een langere bezetting van bestuursposities door een kleiner wordende kring van regenten. Het werd in deze tijd geaccepteerd dat bestuurders enkel in speciale gevallen de bestuurden en andere partijen in de besluitvorming betrokken en dat ingelanden en ingezetenen normaliter het bestuurswerk aan hun bestuurders overlieten.[15]

Er waren mogelijkheden tot inspraak door raadpleging en door het indienen van rekesten. In de twee interlokale waterschappen was het meebesturen door kleine ingelanden of andere ingezetenen met kleinere verdiensten ongebruikelijk. Evenals burgers in de stad, konden ingelanden die niet door het bestuur werden gehoord protesten indienen of een procedure beginnen voor een gerechtshof of de gewestelijke staten. Prak en Van

[12] Lijphart (1968) *The politics of Accomodation*; Putnam; Leonardi; Nanetti (1993) *Making democracy work*.
[13] Tielhof, van en Van Dam (2006) *Waterstaat in stedenland*; Hendriks en Toonen (1998) *Schikken en plooien*.
[14] Pollmann (2007) 'Eendracht maakt macht'.
[15] Prak (1999) *Republikeinse veelheid, democratische enkelvoud*; Ibidem (2010) 'The Dutch Republic as a Bourgeois Society'; Frijhoff en Spies (1999) *1650. Bevochten eendracht*.

Zanden tonen aan dat in zulke gevallen de overheden onmisbaar waren als bemiddelaar bij het oplossen van conflicten tussen belangengroepen.[16] In de twee polders werd de bemiddelende taak waargenomen door de bisschop van Utrecht in de veertiende en vijftiende eeuw en de Habsburgse vorsten in de zestiende eeuw. Begin zeventiende eeuw traden de Staten van Utrecht als bemiddelaar op bij een conflict in het Bunschoter heemraadsbestuur over de zeggenschap van de Bunschoter ingelanden, daarna leek dat niet meer nodig. Als coördinator bij onenigheden speelden de Staten van Overijssel geen rol in Mastenbroek. In 1767 vormden de Ridderschap en Steden juist een tegenpartij, toen zij een klacht indienden over de belastinginning bij de stadhouder. In 1777 fungeerden de Overijsselse Staten enkel als fondsverstrekker.

In de vroegmoderne periode lag het veranderen van een gevestigde bestuursvorm niet voor de hand. Voorzover hierop van de ingelanden of burgers uit de stad kritiek kwam, liep dit meestal op niets uit. Dit bleek uit het politieke conflict van de Plooierijen in 1702, toen de stadsbestuurders na het overlijden van de stadhouder zelf hun kandidaten gingen benoemen. Uit het feit dat de gevestigde orde nieuwe kandidaten uit de burgerij niet toeliet en burgerprotesten hierover liet neerslaan, blijkt dat de tijd voor participatie in het bestuur vanuit een bredere laag van de bevolking nog niet rijp was. De omstandigheden waren er niet naar door een terugkerende oorlogsdreiging, malaise in de stedelijke en rurale economie en bijgevolg in de waterstaat.

Op basis van de uitkomsten in deze studie wordt gesteld dat het vroegmoderne waterschapsbestuur, ondanks de representatie door bestuurders uit de bovenlaag van belangengroepen, een streven naar consensusgerichtheid niet uitsloot.[17] Aangetoond is dat hiervoor twee voorwaarden van belang waren, namelijk diversiteit in de representatie en financiële mogelijkheden. De mate van consensusgerichte besluitvorming hing af van meerdere factoren, waarvan de economische doorslaggevend waren. Voorts bleek dat de beslotenheid niet per se gericht was op een machtsstreven door een gevestigde orde, maar op het instandhouden van het waterschap als beheersgebied en als bestuursorgaan, en op het behouden van het vertrouwen van financiers en schuldeisers. Uit de analyse van de jaarrekeningen blijkt dat van plunderen uit de gemene middelen, ook wel *rent-seeking* genoemd, weinig sprake was. De conditie van dijken en andere waterwerken en de hoogte van de omslaggelden vormden voor de ingelanden op dit lokale niveau monitoringsmiddelen genoeg om toe te zien op het bestuur. Mede hierdoor bleven bestuurders over het algemeen gericht op het houden van draagvlak voor de hoefslagplicht en de polder- of dijkgelden. Een ander aspect was dat de lastenverdeling zich verder uitstrekte dan arbeid en omslaggelden. Bestuursinspanningen en het uitlenen van eigen vermogen door bestuur-

[16] Prak en Van Zanden (2013) *Nederland en het Poldermodel*.
[17] Lijphart (1968) *The politics of Accomodation*.

ders en andere geldschieters kunnen hiertoe eveneens worden gerekend. Het laatste was in het belang van alle ingelanden, omdat geleend geld het mogelijk maakte om de lasten over een langere termijn uit te smeren en daarmee te verlichten. De verdeling en spreiding van lasten waren een punt van zorg voor beide waterschapsbesturen, voor Mastenbroek meer dan Bunschoten.

Dat bestuurders steeds langer aanbleven, valt conform de literatuur over de elite en de overheidsfunctionarissen van de Republiek deels te verklaren door inkomensbelangen en het streven naar een bestuurlijke carrière. Aangetoond is dat er in het waterschap belangrijkere redenen waren, zoals het behoud van waterstaatkundige kennis en bestuurskwaliteit. Het waterschapsbestuur professionaliseerde, doordat administratieve taken aan juridisch geschoolde secretarissen en aan penningmeesters werden uitbesteed die hiervoor in dienstverband een jaarlijks salaris genoten. Voor het bestuurswerk in het waterschap ontvingen de heemraden en de dijkgraaf relatief bescheiden vergoedingen, indien zij geldschieter waren aangevuld met renten. Het concentreren van heemraadsfuncties en administratieve taken kon evenwel een goed inkomen opbrengen.

Wat is nu de eindconclusie ten aanzien van de relatie tussen representatie in het waterschapsbestuur en participatie in de besluitvorming? De representatievorm van deze besturen veranderde niet en kenmerkte zich dus door continuïteit. Een uitzondering was de herschikking van de zetels, geordend naar de steden, eind zestiende en begin zeventiende eeuw in Mastenbroek onder invloed van de religiepolitiek. Desalniettemin kende de representatie binnen de vaste zetelordes enige variatie via de keuze van bestuurders en hun zittingsduur. Hierbij werden in beide waterschapsbesturen effecten van de religiepolitiek zichtbaar die samenhingen met de protestantisering van het openbaar bestuur in de Republiek. Echter, deze effecten verschilden. In Bunschoten werden katholieke bestuurders geaccepteerd, wat zich laat verklaren door het particuliere karakter van de organisatie en het feit dat daarin de representatie vanwege steden geen rol speelde. Het polderbestuur van Mastenbroek, daarentegen, kwam na de herschikking van de zetels onder invloed van het openbare stedelijke bestuur. Op de zetels van de gedeputeerden van de steden en die van de vroeden, werden veelal protestantse bestuurders toegelaten.

In tegenstelling tot de representatie, konden ontwikkelingen in de participatie in de besluitvorming juist sterk variëren en zelfs uiteenlopen onder invloed van verschillende factoren, zoals de omvang van het waterbeheersgebied, de economische toestand in de regio, de beschikbaarheid van financiële middelen en de nabijheid van steden. Brede participatie in de besluitvorming en streven naar consensus deden zich op uiteenlopende momenten in de onderzoeksperiode voor en deze momenten verschilden per polder. Met het compromis dat in 1467 door de overheid werd beschreven en vastgelegd (hoofdstuk 2

en alhier paragraaf 8.1), mag worden geconcludeerd dat polderen evenzeer wortels in het waterbeheer had.

In de loop van de achttiende eeuw maakten de polders een uiteenlopende ontwikkeling in de besluitvorming door. In het Bunschoter heemraadschap werd de participatie ruimer en in het polderbestuur van Mastenbroek beperkter. Financiële factoren bleken hierbij een doorslaggevende rol te spelen. Voor Bunschoten waren financiële middelen ruim beschikbaar en dat was gunstig. Het heemraadschap kon zich administratieve krachten permitteren. Door professionalisering konden de middelen beter worden beheerd en werd de aanleg van een kostbare stenen dijk haalbaar. Onder zulke omstandigheden kon flexibiliteit en consensusgerichtheid als een bestuurswijze institutionaliseren en behielden de boeren, zij het vooral de grootgrondbezitters, zeggenschap in de polder.

Het polderbestuur van Mastenbroek, daarentegen, had voortdurend te stellen met inkomstenproblemen. Door de invloed van de stadsbesturen had het de besluiten over het bewaarderschap en het innen van poldergelden niet meer in eigen hand. Door regionale fiscale tekorten en bestuurlijke belangenverstrengeling kwamen onvoldoende gelden binnen en was de kredietwaardigheid van de polder slecht. Mede hierdoor kon een stap naar meer gemeenschappelijke dijkzorg niet worden gemaakt. De onderhouds- en bijstandsplicht werden beide in natura gehandhaafd en de sociale afstand tussen rurale en stedelijke ingelanden groeide. Door het gebrek aan stedelijk kapitaal verloren de boeren hier juist aan zeggenschap.

De participatie in de besluitvorming varieerde dus en hing niet of nauwelijks af van de representatievorm in het waterschapsbestuur. De reden was dat de bestuurders andere wegen kozen om belanghebbers in het bestuur te betrekken en om het draagvlak te verbreden voor bepaalde besluiten. Daardoor had de bredere participatie in de besluitvorming een incidenteel karakter. In het waterschap was het behouden van de traditionele representatievorm functioneel, omdat hiermee een garantie werd geboden voor haar bestaansrecht, te weten de directe representatie van de ingelanden. Uit de casestudie van Bunschoten blijkt dat als stedelijke geldschieters niet meer nodig waren, de ingelanden het grondbezitscriterium weer lieten prevaleren.

Ruimere participatie en consensusgerichte besluitvorming konden hand in hand gaan met traditionele bestuursvormen in het waterschap. Een verschil met andere vroegmoderne besturen was dat het interlokale waterschapsbestuur eerder pragmatische dan politieke doelen nastreefde en dat het zich weinig bezighield met machtsstrijd. De ingelanden en bestuurders kenden elkaar van andere besturen in dezelfde regio en hadden mede door hun landbezit elkaar kruisende belangen. Hierover werd door de vertegenwoordigers van de belangengroepen, vaak leden van de elite, onderhandeld. Een belangrijke uitkomst is dus dat de besluitvorming in sterke mate werd bepaald door de financiële mogelijkheden

van een bestuur. Wat de casestudie van Mastenbroek bovendien leert is dat een waterschapsbestuur alleen kon overleven als het zowel zijn eigen middelen als zijn schulden als een onvervreemdbaar eigendom kon beheren. Met andere woorden, een belangrijke voorwaarde voor consensusgericht bestuur is dat de betrokken besturen zelfstandig moeten kunnen functioneren en dat hun financiële belangen strikt gescheiden zijn. Zo wordt voorkomen dat elkaar kruisende belangen van bestuurders, wat participatief bestuur bevordert, kan ontaarden in belangenverstrengeling, wat participatief bestuur juist teniet doet. De in dit proefschrift besproken methode biedt een mogelijkheid om aanvullend of nieuw onderzoek te doen naar andere besturen, om de mate waarin andere besturen *de facto* een participatieve en consensusgerichte besluitvorming kenden nader te bepalen.

9 Summary in English

The standard picture of public governance in the Dutch Republic (1579-1795) is one of consultation with multiple stakeholders, peaceful negotiations with representatives from a range of governmental institutions, and agreements and compromise. This picture has been the subject of much debate among historians and other scholars. One question concerns the extent to which this kind of governance evolved from the traditional practices of water authorities, as these institutions emerged very early, in the thirteenth century. A further question is whether it is correct to assume that these peaceful negotiations did in fact involve participation by a wide range of societal stakeholders.

This book contributes to this debate by presenting the results of new research into the development of governance by water authorities prior to 1800. In the late Middle Ages and Early Modern period, these institutions changed as a result of ecological, socio-economic and political developments. The subject addressed in this book is how these developments affected the evolution of and governance within the water authorities. The research focuses on two inter-local water authorities: first, the water authority of the Bunschoten Veen and Velden dikes in the Province of Utrecht; and second, the water authority of Mastenbroek polder in the Province of Overijssel. What was the relationship between developments in representation and participation in decision-making and how can these developments be explained?

In the Middle Ages, new agricultural land was developed by draining peat-moors and building seasonal or permanent dikes. Farmers maintained the dikes and other waterworks, and elected two or more aldermen from their village communities to supervise them. Gradually, agricultural land began to suffer from peat shrinkage. The maintenance of the dikes and drainage systems required more effort and therefore more coordination at the inter-local or regional levels. As a result, water management had to be transferred from local to regional water authorities, and also to inter-local private organisations governed by landholders. In Bunschoten, the private water authority's primary task was to maintain a 10-kilometre-long sea dike. The Mastenbroek water authority, also known as a polder board, managed and supervised the drainage through water-courses, drainage sluices and polder-mills (drainage-mills), as well as the maintenance of a 50-kilometre-long enclosing dike. Most of the maintenance was carried out by landholders.

The positions and backgrounds of the board members of these two water authorities were investigated, as well as the process of decision-making. The theoretical framework was provided by theories of *consociationalism* (Lijphart 1968 and Putnam 1993), in which

peaceful governance is defined in terms of consensus politics or politics of accommodation. A set of criteria was formulated to assess the occurrence of participative decision-making by stakeholders. These criteria were tested against the discussions and decisions found in archival sources, such as the minutes of board meetings, records of conflicts, or plans for capital-intensive projects such as the covering of dikes with stone, or the building of sluices or new polder-mills.

A detailed quantitative analysis of the financial management of the two water authorities was carried out, using data from annual accounts covering the entire period under study, including expenses and income, long-term debts and assets. These data are presented in time series. The series concerning the development of the debts and solvency of the water boards proved particularly useful when explaining the authorities' policies.

In the book, each of the two case studies – on Bunschoten and Mastenbroek, respectively – is discussed in three sections. First, the early history of the polders is described, including developments in water management, followed by the administrative changes and steps towards the formal establishment of the water authorities in the second half of the sixteenth century (Bunschoten in chapter 2 and Mastenbroek in chapter 5). In the following two sections of each case study, the developments that occurred in the seventeenth and eighteenth centuries are discussed. The second section presents information and data on the division of landed property and other economic interests in the polders, the day-to-day water management, and the competences of board members and other administrative officials. Next, research data concerning the representation of stakeholders in water management are discussed, in order to establish the identity of the board members and how, why and for how long they served. This investigation of the members' social and political backgrounds provided further insight into the representativeness of water management (chapters 3 and 6). The third section deals with decision-making on the basis of criteria that might confirm or contradict the established account of participation by a wide range of stakeholders (chapters 4 and 7).

A comparison of the results of the two case studies sheds light on the role played by ecological, socio-economic and political factors in developments in representation and the potential for participative decision-making.

After 1535, the Netherlands enjoyed a period of economic growth. Wealthy landholders wanted to invest in water management to expand stock-breeding and the cattle trade. In order to do so, and to control their capital expenditure and contributions to water management, they tried to minimise the influence of local authorities by establishing private organisations. As these organisations were granted fiscal rights by the Habsburg sovereigns, they could become independent administrative institutions for water

management. The fact that the landholders now had funds at their disposal allowed them to develop their own policies. The achievement of governance over an independent source of funds was an important step, as the structural and separate collection of polder contributions promoted the monetisation of dike maintenance and other waterworks. Only then could maintenance-in-kind by landholders be transformed into a system of professional maintenance and technical improvement. Bunschoten experienced a different pattern of development towards the complete monetisation of dike maintenance from Mastenbroek, due to its different circumstances and administrative policies, which are discussed in the book.

It appears that there was no relationship between the division of landed property in the polders and the allocation of positions on the boards. Although the board members were formally elected for a limited period of two years, in practice, appointments could last longer. In addition, the water authorities' rule that candidates had to possess a certain amount of landed property was not always observed. Such deviations were caused by economic and financial circumstances. Long-term changes in the pattern of representation were the result of political developments and administrative traditions, something that was particularly evident in Mastenbroek. Here, the board members were traditionally elected by members of the city council, which could lead to a conflict of interests. Other reasons for having long-term positions were to retain professional knowledge of water management and capable administrators on the board, as well as to ensure continuity in the management and bookkeeping by the administrative personnel. The tendency towards long-term positions was more evident after 1680, something that can be explained by the increasing need for investors. As not only water management, but also financial management, became more complex, the Bunschoten water authority appointed attorneys to take care of the administrative coordination. Both water authorities attracted affluent board members. Their presence on the board and investment in the water authority served as a guaranty for debts, thereby attracting other moneylenders from the urban elites.

Participation in decision-making, which is the focus of the third section of both case studies, was analysed using several indicators that might reveal a tendency towards either wider or more limited participation. With this in mind, the indicators were formulated as binary opposites, such as collective versus unilateral decisions, stretching the rules versus rigidly enforcing them, and a transparent style of governance versus governance behind closed doors. Our main conclusion is that the manner of decision-making was strongly determined by financial opportunities, or the lack thereof. We found that the amount of personal capital that the board members had to invest in water management had a profound effect on the flexibility of governance and any tendency towards consensus politics. The more capital that was available from board members and

from third parties, the lower the burden of polder taxation. When the costs of water management could be distributed across more stakeholders, the board members had a greater tendency towards consensus politics, and thus towards allowing wider participation in decision-making. When less capital was available and politics were dominated by retrenchment, the board members would govern in a less flexible manner and the chances of participation in decision-making were slimmer.

During the Early Modern period, small landholders and other members of the community on small incomes did not usually have a say on the boards of local authorities or water authorities. Nevertheless, there were ways to influence decision-making, such as board consultations or petitions submitted by landholders. Landholders or other parties who were denied a hearing could submit remonstrations or institute proceedings before the court of justice or the court of the Provincial States. In general, board members ensured that they had stakeholder backing for maintenance duties in kind and in money, and for lending to the water authority. We thus conclude that the fact that boards consisted mainly of members of urban elites did not necessarily mean an absence of consensus politics in water management.

In the course of the eighteenth century, the two water authorities' decision-making procedures diverged. The Bunschoten board increased the opportunities for wider participation, whereas the board of Mastenbroek reduced them. In both cases, the board's financial position turned out to be crucial. In Bunschoten, capital was readily available, as the water authority was situated closer to the capital markets of the Province of Holland. As a result, flexibility and consensus politics could become institutionalised as a style of governance. The board had a diverse membership, including members of the rural elite. The board of Mastenbroek, by contrast, suffered from a lack of funds. The administrative influence of the cities of Zwolle and Kampen resulted in polder duties being collected by a member of the city council, and the board lost control of its own assets as a result. The problem was aggravated by the lack of funds in the treasuries of the city councils and the Provincial States of Overijssel, due to limited urban economic growth. A conflict of interests and competition between the cities undermined the credit-worthiness of the polder authority. This lack of funds and limited autonomy impeded the transition towards monetised dyke maintenance that was fully managed by the polder board, as had already happened in Bunschoten at a much earlier stage. By the end of the eighteenth century, maintenance duties in kind were still being carried out in Mastenbroek, which increased the degree of social inequality in the polder. It was precisely this lack of urban capital that led to the exclusion of minor rural landholders from decision-making on water management.

Our research therefore shows that a completely independent water authority with command over its own means had a better chance of survival than a water authority that was entangled in the interests and problems of other administrative or governmental institutions.

Bronnen en literatuur

Ongedrukte bronnen en archiefbeschrijvingen
(gebruikte afkortingen tussen haakjes)

Archief Eemland (AE)
- Stadsbestuur Amersfoort, 1300-1810 (1.01) (SA).
- Reynders, H.J. (z.j.) Klappers magistraatsresoluties jaren 1550-1750, 4 delen (BNR 0001).
- Mijnssen-Dutilh, M. (1997) *Verzamelde inventarissen van de archieven van de polders en waterschappen gelegen ten noorden van Hoogland*, (Uitg. AE) Leusden (Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving Hoogland).
- Mijnssen-Dutilh, M. (1997) *Inventaris van het archief van het Hoogheemraadschap van de Bunschoter Veen- en Veldendijk, (1601) 1603-1942, met retroacta betreffende het beheer en onderhoud van de Veendijk en de schouw van de Veldendijk, (1486) 1533-1603*, (Uitg. AE) Leusden (Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB).
- Mijnssen-Dutilh, M. (1999) 'Inventaris van het archief van de Gecommitteerde Geërfden van Eemnes Binnendijks, 1681-1819' in: *Verzamelde inventarissen van de archieven van de dijk- en polderbesturen onder Eemnes*, (Uitg. AE) Leusden (Mijnssen-Dutilh (1999) AE, Inventarisbeschrijving Eemnes).

Gelders Archief (GA)
- Archief van het Hoogheemraadschap van de Bunschoter Veen- en Veldendijk, (1486) 1533 -1950 (toegang 1913) (AHB).
- Archief van Polder en waterschap De Haar, 1545-1928 (toegang 1923) (AdH).
- Archief van Polder De Duist, [1639]-1862 (toegang 1914) (AdD).

Gemeente archief Bunschoten (GAB)
- Archief van het gerecht Bunschoten, 1655 – 1810 (1813) (AGB).

Gemeente Archief Kampen (GAK)
- Archief van Polder Mastenbroek, 1364 - 1807 (toegang 119) (AM).

Het Utrechts Archief (HUA)
- Archief van het Hof van Utrecht (toegang 239-1) (HvU).

Historisch Centrum Overijssel (HCO)
- Archief van de Gecommitteerden van steden en vroeden van Mastenbroek (toegang 700) (AM).
- Hoge Bank en Klaring van Overijssel (toegang 0029).
- Hollandse Rekenkamer, rekeningen en andere stukken betreffende Overijssel (toegang 0007) (HRO).
  Hierin bronuitgave met kruisverwijzing: Jhr. Mr. D.P.M. Graswinckel (1924) *Overijsselse Rekeningen en andere stukken afkomstig uit de Hollandse Rekenkamer, 1528-1581*. Rijksarchief, Den Haag.

- Naamlijst van drosten, kasteleins, richters en schouten in Overijssel, deel 1, het kwartier van Salland (1989).

Stadsarchief en Atheneum Bibliotheek Deventer (SAB)
- Archief Deventer, periode Middeleeuwen (MA) Stadsbestuur (1046) 1241-1591 (ID 0690) (SAD)

Bronuitgaven

Berkenvelder, F.C. (1980-1979) *Zwolse Regesten*, Deel I (1350-1399), Zwolle.

Hulst, K. van (1862) *Register van Charters en Bescheiden in het Oude Archief van Kampen Eerste Deel van 1251 tot 1496.* Delen 1 en 5, Kampen.

Moorrees, C.W.; Vermeulen, P.J. (1860) *Mr Johan van de Water's Groot Plakkaatboek 's Lands van Utrecht aangevuld en vervolgd tot het jaar 1810*. Utrecht.

Water, Johan van de (1729) *Groot Placaatboek: vervattende alle de placaten, ordonnantién en edicten, der Edel Mogende Heeren Staten 's Lands van Utrecht; tot het jaar 1728*, Utrecht.

Literatuur

Aalbers, J. (1994) *Utrechtse biografieën, levensbeschrijvingen van bekende en onbekende Utrechters*, deel 2, Amsterdam.

Aalbers, J. (1997) 'Met en zonder stadhouder (1674-1747)', Dekker, C.; Maarschalkerweerd, Ph.; Winter, J.M. van (red) *Geschiedenis van de provincie Utrecht van 1528-1780*, Utrecht, 235-268.

Akkermans, M.J.W.M.; Albeda, W. (2000) 'Bemiddelen bij onderhandelen: conflictregulering bij overheid en bedrijfsleven', Hupe, P.L.; Beukenholt-ter Mors, M.A.; Klaassen, H.L. (2000) *Publiek onderhandelen; een vorm van eigentijds besturen*, Alphen aan den Rijn, 175-202.

Alberts, Leen (2009) 'Amersfoort tot 1579. Het bedrijfsleven', Kemperink, Rob M. en Elias, Burchard G.J. (red.) (2009) *Bruit van d'Eem. Geschiedenis van Amersfoort*, dl 1, Utrecht, 87-116.

Alberts, Leen (2009) 'Amersfoort tot 1579. Externe politieke ontwikkelingen', Kemperink, Rob M. en Elias, Burchard G.J. (red.) (2009) *Bruit van d'Eem. Geschiedenis van Amersfoort*, dl 1, Utrecht, 126-141.

Allen, Douglas W. (2012) *The Institutional Revolution. Measurement and the Economic Emergence of the Modern World*. Chicago, Londen.

Aston, T.H. en C.H.E. Philpin (red) (1985) *The Brenner Debate: Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe*. Cambridge.

Aten, Diederik; Joustra, Marijke; Zwet, Han van (2009) *Leeghwater en het Haarlemmermeer*. 26e uitgave van de vrienden van de Hondsbossche, Kring voor Noord-Hollandsche waterstaatsgeschiedenis, Edam.

Aten, Diederik (1995) *'Als het gewelt comt...'; Politiek en economie in Holland benoorden het IJ 1500-1800*, Hilversum.

Aten, Diederik (2007) 'Een afgerond geheel. Waterstaat en waterschappen ten noorden van het IJ tot 1800', Beukers, Eelco (red) *Hollanders en het water. Twintig eeuwen strijd en profijt*, 2 dln, Hilversum, 23-60.

Augustyn, Beatrijs (1992) *Zeespiegelrijzing, transgressiefasen en stormvloeden in maritiem Vlaanderen tot het einde van de XVIde eeuw. Een landschappelijke, ecologische en klimatologische studie in historisch perspectief*, Band II, Algemeen Rijksarchief Brussel.

Avis, J.G. (1930) *De directe belastingen in het sticht Utrecht aan deze zijde van de IJsel tot 1528*, Utrecht.

Bartels, Michiel (2016) 'Het bolwerk tegen de woede van de zee', Bartels, Michiel H. (red) *Dwars door de dijk. Archeologie en geschiedenis van de Westfriese Omringdijk tussen Hoorn en Enkhuizen*. Hoorn, 122-175.

Bavel, B. J. P. van (1999) *Transitie en continuïteit. De bezitsverhoudingen en de plattelandseconomie in het westelijke gedeelte van het Gelderse rivierengebied, ca. 1300-ca. 1570*, Hilversum.

Bavel, B. J. P. van (2008) 'The organization and rise of land and lease markets in northwestern Europe and Italy, c. 1000–1800', *Continuity and Change*, 23, 13-53.

Bavel, Bas van (2010) *Manors and Markets: Economy and Society in the Low Countries 500-1600*, Oxford.

Bavel, B.J.P. van; Zanden, J.L. van (2004) 'The jump-start of the Holland economy during the late-medieval crisis, c. 1350-1500', *Economic History Review* 57(3): 503-532.

Beekman, A.A. (1905-07) *Het dijk- en waterschapsrecht in Nederland vóór 1795*, Den Haag.

Beenakker, Jan (1988) *Van Rentersluze tot strijkmolen. De waterstaatsgeschiedenis en landschapsontwikkeling van de Schager- en Niedorperkoggen tot 1653*. Alphen aan den Rijn.

Beens, Henk (2000) *Schakels in de tijd. Genemuiden van 1800 tot 1900*, Genemuiden.

Belonje, J. (1945) Het hoogheemraadschap van de uitwaterende sluizen in Kennemerland en West-Friesland, 1544-1944, Wormerveer.

Bemmel, Abraham van (1760) *Beschryving der stad Amersfoort*, Utrecht.

Bemmel, A.A.B. van (2009) *De Lekdijk van Amerongen naar Vreeswijk. Negen eeuwen bescherming van Utrecht en Holland*, Hilversum.

Berman, H. J. (1983) *Law and revolution: the formation of the western legal tradition*, Cambridge.

Berkenvelder, F.C. (1983) *Zwolle als hanzestad*. Zwolle.

Berkenvelder, F. C. (2005) *Stedelijk burgerrecht en burgerschap. Een verkennende inventarisatie in Deventer, Kampen en Zwolle (1302-1811)*, Zwolle.

Bieleman, Jan (2008) *Boeren in Nederland. Geschiedenis van de landbouw 1500-2000*, Wageningen.

Blockmans, W.P. (1978) 'A typology of representative institutions in late medieval Europe', *Journal of medieval History* 4, 189-215.

Bockel, Jeroen Antonie van (2009) *Gevormde kaders. Bureaucratische en professionele regulering van het werk van ambtenaren in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden*, Utrecht.

Bogaers, L.C.J.J. (1997) 'Politieke verwikkelingen', Dekker, C.; Maarschalkerweerd, Ph.; Winter, J.M. van (red) *Geschiedenis van de provincie Utrecht van 1528-1780*, Utrecht, 47-60.

Bont, C. de (2009) 'Twee vechten om de Eem... Over de ontginningsgeschiedenis van Eemnes', *Tussen Vecht en Eem: tijdschrift voor regionale geschied*enis, jrg. 27, nr. 3, 213-226.

Bont, C. de (2014) *Amsterdamse boeren. Een historische geografie van het gebied tussen de duinen en het Gooi in de middeleeuwen*. Hilversum.

Bont, C. de; Zeiler, F.D.; Mijnssen-Dutilh, M.; Borger, G.J. (2014) 'Ontginning Eemmoeras, Discussiedossier', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, jg 23, nr 2, 82-90.

Boone, M. (2005) 'In den beginne was het woord. De vroege groei van 'parlementen' in de middeleeuwse vorstendommen der Nederlanden', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, Vol. 120, 338-361.

Borger, G.J. (1975) *De Veenhoop. Een historisch-geografisch onderzoek naar het verdwijnen van het veendek in en deel van West-Friesland*, Amsterdam.

Borger, Guus J.; Bruines, Saskia (1994) *Binnewaeters gewelt. 450 jaar boezembeheer in Hollands Noorderkwartier*, Edam.

Bos, Dennis; Ebben, Maurits; Velde Henk te (red) (2007) *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu*. Amsterdam.

Boschma-Aarnoudse, C. (2003) *Tot verbeteringe van de neeringe deser Stede. Edam en de Zeevang in de late Middeleeuwen en de 16e eeuw*, Hilversum.

Brenner, Robert (1977) 'The Origins of Capitalist Development: A Critique of Neo-Smithian Marxism', *New Left Review*, I/104, 25-92.

Broer, Charlotte J.C. (2007) *Utrechts oudste kloosters van Sint-Salvator tot Sint-Paulus. De ontwikkeling van de monastieke traditie binnen de Utrechtse kerk vanaf de tijd van Willibrord tot in de twaafde eeuw*, Utrecht.

Broeyer, F.G.M. (1997) 'Een gereformeerd stempel op de samenleving?', Dekker et al (1997) *Geschiedenis van de provincie Utrecht*, Utrecht, 283-338.

Brongers, J.A. (1998) *Historische encyclopedie van Amersfoort. Van Aagtenkapel, Archeologie en De Beijer, via Couranten, Hervorming en Monumentenzorg tot Nimmerdor, Plooierijen en Zwanehalssteeg; een geschiedenis van de stad en directe omgeving van de vroegste tijden tot en met de Eerste Wereldoorlog.* Amersfoort.

Brusse, P. (1999) *Overleven door ondernemen. De agrarische geschiedenis van de Over-Betuwe, 1650-1850*, Wageningen.

Brusse, Paul (2017) 'Res publica in de Republiek. Onderzoek naar participatie in het plaatselijke waterbeheer en in de dorpsbesturen in het Gelders rivierengebied, 1650-1795', *Bijdragen en Mededelingen Gelre (Jaarboek)*, dl 108, ter perse.

Buyten, L. van (1981) 'Theorie en praktijk voor de financiële instellingen van het Ancien Regime: De verborgen facetten van het rentmeesterschap', *Recht en Instellingen in de oude Nederlanden tijdens de Middeleeuwen en de Nieuwe Tijd: liber amoricum Jan Buntinx*, Leuven, 549-563.

Camfferman, Kees; Brand, Bob R.C.J. van den (2010) 'Jaarverslagen van Nederlandse ondernemingen vanaf 1811 tot 2005', Van Synghel, G.A.M. (red) *Broncommentaren 8*, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Den Haag. [http://resources.huygens.knaw.nl/broncommentaren, 23 februari 2017]

Cruyningen, P. J. van (2000) *Behoudend maar buigzaam. Boeren in West-Zeeuws Vlaanderen 1650-1850*, Wageningen.

Cruyningen, Piet van (2005) 'Profits and risks in drainage projects in Staats-Vlaanderen, ca. 1590-1665', *Jaarboek voor Ecologische Geschiedenis 2005/2006*, 123-142.

Cruyningen, Piet van (2014) 'From disaster to sustainability: floods, changing property relations and water management in the south-western Netherlands, c.1500-1800', *Continuity and Change*, Volume 29 (02), 241-265.

Cruyningen, Piet van (2015) 'Dealing with drainage: state regulation of drainage projects in the Dutch Republic, France, and England during the sixteenth and seventeenth centuries', *The Economic History Review*, Volume 68 (2), 420-440.

Daalder, H. (1995) *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland.* Amsterdam.

Dam, Petra J. E. M. van (1998) *Vissen in veenmeren. De sluisvisserij op aal tussen Haarlem en Amsterdam en de ecologische transformatie in Rijnland 1440-1530*. Hilversum.

Dam, Petra van (2001) 'Digging for a dike. Holland's labour market ca. 1510', in: Hoppenbrouwers, Peter; Zanden, Jan Luiten van (red.) *Peasants into farmers? The transformation of rural economy and society in the Low Countries (middle ages-19th century) in light of the Brenner debate*, Turnhout, 220-255.

Dam, P. J. E. M. van (2004) 'De nieuwe waterstaatsgeschiedenis: interactie tussen mens en natuur in Holland', *Holland historisch tijdschrift*, jg 36, 128-141.

Dam, P. J. E. M. van (2009) 'Water en Land', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, jg 124 dl 3, 459-466.

Dam, P.J.E.M. van; Tielhof, M. van (2008) 'Repliek: De nieuwe waterstaatsgeschiedenis', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, Vol. 123-1, 102-112.

Dekker, C. (2000) *Een zeer oud en voornaam college. Geschiedenis van de malen op het Hoogland buiten Amersfoort*, Amersfoort.

Dekker, C.; Mijnssen-Dutilh, M. (1995) *De Eemlandtsche Leege Landen. Ontginningen rond de mond van de Eem in de 12e en 13e eeuw*, Utrecht.

Dekker, C.; Maarschalkerweerd, Ph.; Winter, J.M. van (red) (1997) *Geschiedenis van de provincie Utrecht van 1528-1780*, Utrecht.

Deneweth, Heidi; Bochove, Christiaan van; Zuijderduijn, Jaco (2015) 'Real estate and mortgage finance in England and the Low Countries, 1300–1800', *Continuity and Change*, 30, dl. 1, 9-38.

Dijk, Maarten van; Hulst, Ron. A.; Snieder Francien (2005) 'Boerderijen binnen en buiten de stad jaaroverzicht archeologie 2004', *Flehite. Historisch jaarboek voor Amersfoort en omstreken, Deel VI*, 158-165.

Dijk, Rudolf; Henrikman, Ton; Rademaker, Paul; Steenbergen, Rolf (1995) 'Middeleeuws kloosterleven aan de rand van Mastenbroek. De kartuize Sonnenberg', Pereboom et al. (red) (1995) *Omarmd door IJssel en Zwartewater; zeven eeuwen Mastenbroek*, Kampen, 93-118.

Dijkman, Jessica (2010) *Medieval market institutions. The organisation of commodity markets in Holland, c. 1200 - c. 1450*, Utrecht.

Dolfing, B. (1993) 'Vroegste ontwikkelingen in het Waterschap', Raadschelders, J.C.N. en Th.A.J. Toonen (red.) (1993) *Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling,* Hilversum, 61-80.

Dolfing, B. (2000) *Waterbeheer geregeld? : een historisch-bestuurskundige analyse van de institutionele ontwikkeling van de hoogheemraadschappen van Delfland en Rijnland 1600-1800*, Leiden.

Ende, Hester van den (2016) 'De lege stad. Over het ontstaan en de ontwikkeling van middeleeuws Bunschoten', *Tijdschrift voor Historische Geografie* 1, nr. 3, 130-146.

Engelen van der Veen, G.A.J. van (1922) 'De verdeeling van Mastenbroek', *Verslagen en mededeelingen van de Vereeniging tot beoefening van Overijsselsch regt en geschiedenis*, nr 39, 1-15.
Engelen van der Veen, G.A.J. van (1924) *Geschiedkundige atlas van Nederland. Marken in Overijssel*, 's-Gravenhage.
Engelen van der Veen, G.A.J. van; Kuile, G.J. ter; Schuiling R. (red) (1931) *Overijssel*, Deventer.
Engelen van der Veen, G.A.J. van (1931) 'Marken en waterschappen', Engelen van der Veen, G.A.J. van; Kuile, G.J. Ter; Schuiling R. (reds) (1931) *Overijssel*, Deventer, 185-209.
Eijken, E.D. (bezorgd door P. Brood en Js. Mooijweer) (2007) *Compendium van het Overijssels recht vóór 1811*, Zwolle.
Fockema Andreae, S. J. (1950) *Studiën over waterschapsgeschiedenis. (8 delen) Deel VI. Oostelijk Groningen,* Leiden.
Fockema Andreae, S. J. (1950) *Studiën over waterschapsgeschiedenis. (8 delen) Deel II, Salland*, Leiden.
Fockema Andreae, S. J. (1950) *Studiën over waterschapsgeschiedenis. (8 delen) Deel IV, Het Nedersticht*, Leiden.
Fockema Andreae, S. J. (1952) *Studiën over waterschapsgeschiedenis. (8 delen) Deel VIII. Overzicht van de Nederlandse waterschapgeschiedenis*, Leiden.
Fockema Andreae, S.J. (1975) *De Nederlandse staat onder de Republiek*, Amsterdam
Formsma, W.J. (1935) *Het Oud-Archief van Mastenbroek*, z.p. (Historisch Centrum Overijssel).
Formsma, W.J. (1959) *De oude archieven der gemeente Hasselt*, Assen (Historisch Centrum Overijssel)
Formsma, W.J. (1970) 'De nieuwe geschiedenis, staatkundig beschouwd', Slicher van Bath, B.H.; Heide, G.D. van der et al (red.) *Geschiedenis van Overijssel*, Deventer, 119-135.
Fransen, Alfons (2011) *Dijk onder spanning. De ecologische, politieke en financiële geschiedenis van de Diemerdijk bij Amsterdam, 1591-1864*, Hilversum.
Frijhoff, Willem; Spies, Marijke (1999) *1650. Bevochten eendrach*t, Den Haag.
Fritschy, W. (1996) *Gewestelijke financiën ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden. Deel I. Overijssel (1604-1795)*, Den Haag.
Fritschy, W. (2003) 'A "financial revolution" reconsidered; public finance in Holland during the Dutch Revolt, 1568-1648', *The Economic History Review*, 56 (1), 57-89.
Fruin, Robert (1823-1899); Colenbrander, H.T. (red. 1922) *Geschiedenis der staatsinstellingen in Nederland tot den val der Republiek*, 's-Gravenhage.
Gaens, Tom (2009) 'Actieve ontginners of slimme investeerders? De kartuizers van Monnikhuizen bij Arnhem: goederenbezit en watermanagement', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis* 18-1, 1-6.
Gelder, H. E. van (1965, 2002) *De Nederlandse munten. Het complete overzicht tot en met de komst van de euro*, Utrecht.
Gelderblom, O. C. en Jonker, J. P. B. (2004) 'Completing a Financial Revolution. The Finance of the Dutch East India Trade and the Rise of the Amsterdam Capital Market, 1595-1612', *The Journal of Economic History*, 64 (3), 641-672.
Gelderblom, O. C. en Jonker, J. P. B. (2005) 'Amsterdam as the Cradle of Modern Futures Trading and Options Trading, 1550-1650'. in: Rouwenhorst, K.G.; Goetzmann, W.N.

(Eds.) *The Origins of Value: The Financial Innovations that Created Modern Capital Markets*, Oxford, 189-206.
Gelderblom, O. (red) (2009) *The political economy of the Dutch Republic*, Farnham.
Gevers, A.J.; Mensema, A.J. (1983) *De havezaten in Salland en hun bewoners*, Alphen aan den Rijn.
Gijsbers, W. (1999) *Kapitale ossen. De internationale handel in slachtvee in Noordwest-Europa (1300-1750)*, Hilversum.
Goede, B de; Kienhuis, J.H.M.; Linden, H. van der; Steenbeek J.G. (red) (1982) *Het Waterschap, recht en werking*, Deventer.
Haak, S. P. (1908) *De plooierijen, in het bijzonder in het kwartier van Veluwe*, Arnhem.
Hameleers, M. (2011) 'De Kaarte van de Polders der Eemlandtsche Leege Landen', *Flehite. Historisch jaarboek voor Amersfoort en omstreken, Deel XII*, 114-127.
Hardin, G. (1968) ' The tragedy of the commons', *Science*, Vol 162, 1243-1248.
Hart, M. 't (1987) 'Staatsfinanciën als familiezaak tijdens de Republiek: de ontvangers-generaal Doubleth', *Fiscaliteit in Nederland; 50 jaar Belastingmuseum "Prof. Dr. Van der Poel"*, Zutphen, 57-65.
Hart, Marjolein 't (2009) 'Mutual advantages: State Bankers as Brokers between the City of Amsterdam and the Dutch Republic', Gelderblom, O. (ed.) *The political economy of the Dutch Republic*, Farnham, 115-142.
Heijden, Manon van der (1999) 'Stadsrekeningen, stedelijke financiën en historisch onderzoek', *Bulletin voor de economische geschiedenis*, Jg 14-2, 129-166.
Heijden, Manon van der (2006) *Geldschieters van de stad; financiële relaties tussen stad, burgers en overheden 1550-1650*, Amsterdam.
Hendriks, Frank; Toonen, Theo (red) (1998) *Schikken en plooien. De stroperige staat bij nader inzien*, Assen.
Heutink, Albert (2005) *Middeleeuws Genemuiden. De vroegste geschiedenis van een stad in Overijssel*, Zwolle.
Hilferink, J.D. (2009) *Geschiedenis van Olst*, Olst.
Hilhorst, Jos G.M. (2002) ' De maalschap op Hoogland en de Sint-Paulus abdij', *Flehite. Historisch jaarboek voor Amersfoort en omstreken, Deel III*, 6-35.
Hoppenbrouwers, P.C.M. (1992) *Een middeleeuwse samenleving. Het land van Heusden (ca. 1360 - ca. 1515)*, Wageningen.
Hove, Jan ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, Zwolle.
Hovy, J. (1960) 'De regeringsverandering te Amersfoort in 1703. Een bijdrage tot de geschiedenis der "Plooierijen" in de provincie Utrecht', *Bijdragen voor de geschiedenis der Nederlanden* 15: 177-216.
Hupe, P.L. (2000) 'De dynamiek van het openbaar bestuur', Hupe, P.L., Beukenholt-ter Mors M.A., Klaassen, H.L. (2000) *Publiek onderhandelen; een vorm van eigentijds besturen*, Alphen aan den Rijn, 11-27.
Jong, J. J. de (1985) *Met goed fatsoen. De elite in een Hollandse stad, Gouda 1700-1780*, Hollandse Historische Reeks nr 5, 's-Gravenhage.
Kaag-van der Boon, H. (1995) 'De Koekoek en het Zwijnsleger', Pereboom et al. (red) (1995) *Omarmd door IJssel en Zwartewater; zeven eeuwen Mastenbroek*, Kampen, 245-257.
Kaijser, Arne (2002) 'Water Technology in the Netherlands', *Technology and Culture*, Vol. 43, No. 3, 521-548.

Kemperink, Rob M.; Elias, Burchard G.J. (red) (2009) *Bruit van d'Eem. Geschiedenis van Amersfoort*, dl 1, Utrecht.

Kemperink, Rob (2009) 'Grondgebied en milieu', Kemperink, Rob M.; Elias, Burchard G.J. (red) (2009) *Bruit van d'Eem. Geschiedenis van Amersfoort*, dl 1, Utrecht, 30-39.

Kemperink, Rob (2009) 'Amersfoort tot 1579. Inleiding', Kemperink, Rob M. en Elias, Burchard G.J. (red) (2009) *Bruit van d'Eem. Geschiedenis van Amersfoort*, dl 1, Utrecht, 42-50.

Kemperink, Rob (2009) 'Amersfoort tot 1579. De nederzetting tot het eind van de dertiende eeuw', in: Kemperink, Rob M.; Elias, Burchard G.J. (red.) (2009) *Bruit van d'Eem. Geschiedenis van Amersfoort*, dl 1, Utrecht, 51-72.

Keune (red) (2016) *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Universiteit Amsterdam.

Keyzer, Maïka de (2014) *The common denominator. The survival of the commons in the late medieval Campine area*, Antwerpen.

Klein, P. W. (1967). *Kapitaal en stagnatie tijdens het Hollandse vroegkapitalisme*. Inaugurele rede, Rotterdam.

Kole, Heleen (2016) 'De Amersfoorters als bestuurders in het vroegmoderne waterschap (1603-1800), *Flehite Historisch jaarboek voor Amersfoort en omstreken, deel XVII*, Amersfoort, 32-51.

Kooijmans, Tim; Jonker, Joost (2015) 'Chained to the Manor? Payment patterns and landlord-tenant relations in the Salland region of the Netherlands around 1750', *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, Jg. 12 nr 4, 89-115.

Kos, Hendrik Antonius (2009) *Van meenten tot marken. Een onderzoek naar de oorsprong en ontwikkeling van de Gooise marken en de gebruiksrechten op de gemene gronden van de Gooise markegenoten (1280-1568)*, Leiden

Kraker, A. M. J. de (1997). *Landschap uit balans. De invloed van de natuur, de economie en de politiek op de ontwikkeling van het landschap van de Vier Ambachten en het Land van Saeftinghe tussen 1488 en 1609*, Utrecht.

Kuiken, Cornelis Jan (2013) *Het Bildt is geen eiland. Capita cultuurgeschiedenis van een vroegmoderne polder in Friesland*, Groningen/Wageningen

Lenferink, H.J.J. et al. (red) (1993) *Geschiedenis van Kampen. Deel 1. "maer het is hier te campen"*, Kampen.

Lenselink, Wim (2009) 'Amersfoort tot 1579. Politiek en bestuur', Kemperink, Rob M.: Elias, Burchard G.J. (red) (2009) *Bruit van d'Eem. Geschiedenis van Amersfoort*, dl 1, Utrecht, 142-171.

Lijphart, Arend (1968) *The politics of Accomodation. Pluralism and democracy in the Netherlands*, Berkeley/Los Angeles.

Linden, H. van der (1956) *De cope. Bijdrage tot de rechtsgeschiedenis van de openlegging der Utrechts-Hollandse laagvlakte*, Assen.

Linden, H. van der (1977) 'Zeventuig. De middeleeuwse oorsprong van ons moderne waterschapsrecht in zeven exempels', Kranenburg, F. J.; Ruiter, L. J. de; Kienhuis, J. H. M. (red) *Waterschapschouw. Opstellen geschreven ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de Unie van Waterschappen*, Deventer, 23-60.

Linden, H. van der (1982) 'Geschiedenis van het waterschapsbestuur als instituut van waterschapsbestuur', Goede, B. de, et al.(red) *Het waterschap. Recht en werking*, Deventer, 9-34.

Linden, H. van der (1988) 'De Nederlandse waterhuishouding en waterstaatsorganisatie tot aan de moderne tijd', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, 103, 534-553.

Lourens, P., Lucassen, J. (1997) *Inwoneraantallen van Nederlandse steden ca 1300-1800* (NEHA), Amsterdam.

Lunteren, S.A. van (1953) *Overzicht van de geschiedenis der Romeinsche en Oud-Nederlandsche rechtsvorming*, Groningen.

Maarschalkerweerd, Ph. (1991) 'Het Amersfoortse burgerschap in de late middeleeuwen', *Jaarboek Oud-Utrecht*, 1991, 40-58.

Maarschalkerweerd, Ph. (1997) 'De overdracht van het wereldlijk gezag' Dekker, C.; Maarschalkerweerd, Ph.; Winter, J.M. van (red) *Geschiedenis van de provincie Utrecht van 1528-1780*, Utrecht, 33-46.

Maris, A. J. (1947) Eemnes. Rechtsgeschiedkundige ontwikkeling van gemeente en waterschap, Utrecht.

Mijnssen-Dutilh, Margriet (2007) *Amersfoort lag aan zee. Waterschapskroniek Vallei & Eem, 777-1616*, Dl 1, Utrecht/Leusden.

Mijnssen-Dutilh, Margriet (2011) *Een Vallei vol water.Waterschapskroniek Vallei & Eem, 1616-2011*, Dl 2, Utrecht/Leusden.

Mijnssen-Dutilh, M. (2014) 'Een discussie met twee historisch geografen. Het Eemmoeras en de ontginning van Bunschoten en Eemnes in de Waterschapskroniek Vallei & Eem 777-2011', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, jg 23, nr 1, 17-38.

Moelker, H.P. (1997) 'De Diemerdijk. De gevolgen van paalwormvraat in de 18e eeuw', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, Jg. 6, afl 2, 46-52.

Monté Ver Loren, J. Ph. De; Spruit, J.E. (1982) *Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse* omwenteling, Deventer.

Mooijweer, Jos; Coster, Wim (2003) *"Uit den ash kolk der vergetelheid" Geschiedenis van de stad Hasselt 1252-2002*, Kampen.

Moor, M. de; Shaw-Taylor, L.; Warde, P. (red) (2002) *The management of common land in north west Europe, c 1500-1850*, Turnhout.

Moor, T. de et al. (2010) 'Eendracht maakt macht. De rol van instituties voor collectieve actie in de vroegmoderne samenleving.', *Leidschrift Historisch Tijdschrift*, Jg 25, nr 2, Leiden.

Moor, Tine de (2015) *The dilemma of the commoners. Understanding the use of common-pool resources in long-term perspective*, Cambridge.

Niekerken, G. van (1987) 'Het geslacht Saab te Bunschoten', *De Nederlandsche Leeuw: maandblad van het Koninklijk Nederlandsch Genootschap voor Geslacht- en Wapenkunde*, jrg. 104 nr. 4-5, kol. 130-144.

Nierop, Henk van (1997) 'Popular participation in politics in the Dutch Republic' in: Blickle, P. *Resistance, Representation and Community*, Oxford, New York

Nobel, Arjan (2007) 'Polderen in de polder? Consensus en conflict in een vroegmodern poldergebied', Bos, Dennis; Ebben, Maurits; Velde, Henk te (red), *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu*, Amsterdam, 30-48.

Nobel, Arjan (2012) *Besturen op het Hollandse Platteland. Cromstrijen 1550-1780*, Zutphen.

Ostrom, Elinor (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge.

Pas, Wil van de (1995) 'Van den tvist die geroert es van den Mastbroke. De geschiedenis van de verdeling van Mastenbroek', Pereboom et al. (red) (1995) *Omarmd door IJssel en Zwartewater; zeven eeuwen Mastenbroek*, Kampen, 31-41.

Pas, Wil van de (1995) 'De verdeling van Mastenbroek in nieuw perspectief', Pereboom et al. (red) (1995) *Omarmd door IJssel en Zwartewater; zeven eeuwen Mastenbroek*, Kampen, 43-56.

Pas, Wil van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie van de polder Mastenbroek in de late middeleeuwen', Pereboom et al. (red) (1995) *Omarmd door IJssel en Zwartewater; zeven eeuwen Mastenbroek*, Kampen, 69-92.

Pas, Wil van de; Zeiler, Frits David (1995) 'De vorming van een polder. De inrichting van het Mastenbroeker land na de verdeling', Pereboom et al. (red) (1995) *Omarmd door IJssel en Zwartewater; zeven eeuwen Mastenbroek*, Kampen, 57-67.

Pereboom, Freek; Kummer, Jeroen; Stalknecht, Harry (1995) *Omarmd door IJssel en Zwartewater; zeven eeuwen Mastenbroek*, Kampen.

Pollmann, Judith (2007) 'Eendracht maakt macht. Stedelijke cultuuridealen en politieke werkelijkheid in de Republiek' Bos, Dennis; Ebben, Maurits; Velde, Henk te (red), *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu*, Amsterdam, 134-151.

Prak, M. (1985) *Gezeten burgers. De elite in een Hollandse stad Leiden 1700-1780*, Hollandse Historische Reeks nr. 6, 's-Gravenhage.

Prak, M. (1991) 'Burgers in beweging. Ideaal en werkelijkheid van de onlusten in Leiden in 1748', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden* 106, 365-393.

Prak, Maarten (1999) *Republikeinse veelheid, democratische enkelvoud. Sociale verandering in het Revolutietijdvak, 's-Hertogenbosch 1770-1820*, Nijmegen.

Prak, M. (2002) 'The politics of intolerance: citizenship and religion in the Dutch Republic (seventeenth to eighteenth centuries)', Po-Chia Hsia, R.; Nierop, H. van (red) *Calvinism and religious toleration in the Dutch Golden Age*, Cambridge, (Online Publicatie: 2009), 159-176.

Prak, Maarten (2006) 'Corporate politics in the Low Countries: guilds as institutions, 14th to 18th centuries', Prak, Maarten; Lis, Catharina; Lucassen, Jan; Soly, Hugo (red) *Craft guilds in the Early Modern Low Countries: Work, Power, and Representation*, Aldershot, 74-106.

Prak, M.R. (2008) 'Polderland', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden* Vol. 123 (1), 79-87.

Prak, Maarten (2010) 'The Dutch Republic as a Bourgeois Society', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, Vol. 125 (2-3), 107-139.

Prak, Maarten; Zanden, Jan Luiten van (2009) 'Tax Morale and Citizenship in the Dutch Republic', Gelderblom, O. (red) *The political economy of the Dutch Republic*, Farnham, 143-166.

Prak, Maarten; Zanden, Jan Luiten van (2013) *Nederland en het Poldermodel. Sociaal-economische geschiedenis van Nederland 1000-2000*, Amsterdam.

Prevenier, W. (1972) 'Ambtenaren in stad en land in de Nederlanden. Socio-professionele evoluties (veertiende tot zestiende eeuw'), *Bijdragen en Mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, 84 (1), 44-59.

Putnam, Robert D.; Leonardi, Robert; Nanetti, Raffaella Y. (1993) *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, New Jersey.

Raap, Edwin (1996) 'De waterstaatkundige ontwikkelingen in Overijssel', Spek, Theo; Zeiler, Frits David; Raap, Edwin (1996) *Van de Hunnepe tot de zee. De geschiedenis van het Waterschap Salland*, Kampen, 137-151.

Raadschelders, J.C.N.; Toonen, Th.A.J. (red.) (1993) *Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Hilversum.

Raven, Gerard (2003) 'De herontdekking van malenhoeve Ten Bosch', *Flehite. Historisch jaarboek voor Amersfoort en omstreken, Deel IV*, 34-66.

Raven, Gerard (2005) 'De herontdekking van malenhoeve Ten Bosch-vervolg', *Flehite. Historisch jaarboek voor Amersfoort en omstreken, Deel VI*, 64-93.

Reichgelt, Ton (2014) 'De Hoef/ Bijlerhoef. Een voorbeeld van het ontstaan en beheer van grondbezit door de Sint-Pieters- en Bloklandsgasthuis over de periode 1500-1800', *Flehite. Historisch jaarboek voor Amersfoort en omstreken, Deel XV*, 96-121.

Reinboud, J.M. (1959) 'Naamlijsten van schepenen en raden enz. in de regering van Amersfoort 1761-1795', *"De Navorscher", Nederlands Archief voor Genealogie en Heraldiek, Heemkunde en Geschiedenis*, Jg. 98, Afl. 1/2, Assen, 26-37.

Reinboud, J.M. (1959) 'Abraham van Bemmel (1703-1785)', *"De Navorscher", Nederlands Archief voor Genealogie en Heraldiek, Heemkunde en Geschiedenis*, Assen, Jg 98, Afl. 1/2, Assen, 7-17.

Rijkswaterstaat, Meetkundige Dienst Delft (1989) *Beschrijving van de provincie Utrecht, behorende bij de 5e editie van de Waterstaatskaart*, Delft.

Roever, J.G. de (1944) *Jan Adriaenszoon Leeghwater. Het leven en werk van een zeventiende-eeuws waterbouwkundig*e, Amsterdam.

Rommes, R.N.J. (1997) 'Onder de Habsburgers (1528-1581). Bevolking en bestaansmiddelen', Dekker, C.; Maarschalkerweerd, Ph.; Winter, J.M. van (red) *Geschiedenis van de provincie Utrecht van 1528-1780*, Utrecht, 17-32.

Rommes, R.N.J. (1997) 'Onder de Republiek (1581-1780). Werken op het platteland', Dekker, C.; Maarschalkerweerd, Ph.; Winter, J.M. van (red) *Geschiedenis van de provincie Utrecht van 1528-1780*, Utrecht, 179-194.

Rommes, R.N.J. (1997) 'Onder de Republiek (1581-1780). De bevolking', Dekker, C.; Maarschalkerweerd, Ph.; Winter, J.M. van (red) *Geschiedenis van de provincie Utrecht van 1528-1780*, Utrecht, 171-178.

Rommes, Ronald (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Economische en sociale ontwikkelingen', Kemperink, Rob M.; Elias, Burchard G.J. (red.) (2009) *Bruit van d'Eem. Geschiedenis van Amersfoort*, dl 1, Utrecht, 241 -271.

Rootselaar, W.F.N. van (1878) *Amersfoort, 777-1580*, 2 dln, Amersfoort.

Rosendaal, Joost (2005) *De Nederlandse Revolutie. Vrijheid, volk en vaderland 1783-1799*, Nijmegen.

Ruizendaal, Willem (1987) *Bunschoten. Een rechtshistorisch en institutioneel onderzoek naar het middeleeuwse Bunschoten, Duist en De Haar en de plaats van de stad en burgerij van Amersfoort daarin*. Doctoraal scriptie Middeleeuwse Geschiedenis Rijksuniversiteit Utrecht, Ongepubliceerd, Archief Eemland, Transcripties morgengeldregisters 1501 en 1548 op pp 178-199.

Schelhaas, H.; Molenaar, B. (red) (1979) *Boerderijen in Overijssel*. (serie Jaarboeken Overijssel), Zwolle.

Schilling, Heinz; Diederik, Herman (red) (1985) *Bürgerliche eliten in den Niederlanden und in Nordwestdeutschland. Studien zur Sozialgeschichte des eurpäischen Bürgertums im Mittelalter und in der Neuzeit*, Wenen.

Schöffer, I; Wee, H. van der; Bornewasser, J.A. (red) (1991) *De Lage Landen 1500-1780*, Amsterdam.

Schrickx, Christiaan (2016) 'Tot behoud van stad en vaderland. Hout en houtgebruik in de Drechterlandse dijk' in: Bartels, Michiel H. (red) *Dwars door de dijk. Archeologie en geschiedenis van de Westfriese Omringdijk tussen Hoorn en Enkhuizen*, Hoorn, 85-121.

Schrier, D.M. van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', Pereboom et al. (red) (1995) *Omarmd door IJssel en Zwartewater; zeven eeuwen Mastenbroek*, Kampen, 195-222.

Slechte, Henk (2010) *Geschiedenis van Deventer, deel I, Oorsprong en Middeleeuwen*, Zutphen.

Slicher van Bath, B.H. (1957) *Een samenleving onder spanning. Geschiedenis van het platteland in Overijssel*, Assen.

Slicher van Bath, B.H.; Heide, G.D. van der et al (red.) (1970) *Geschiedenis van Overijssel*, Deventer.

Smit, Hans (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. Politiek en bestuur', Kemperink, Rob M.; Elias, Burchard G.J. (red.) (2009) *Bruit van d'Eem. Geschiedenis van Amersfoort*, dl 1, Utrecht, 272-312.

Smit, Hans (2009) 'De zeventiende en achttiende eeuw. De Kerkgeschiedenis', Kemperink, Rob M.; Elias, Burchard G.J. (red.) (2009) *Bruit van d'Eem. Geschiedenis van Amersfoort*, dl 1, Utrecht, 313-338.

Smit, J.G. (1979) 'Het Stadsbestuur van Amersfoort 1795-1851', *Jaarboek Centraal Bureau Genealogie en het Iconographisch Bureau*, dl 33, Den Haag, 263-283.

Smit, J.G. (1988) 'Het regentenpatriciaat van Amersfoort zestiende tot de negentiende eeuw' *Flehite*, *tijdschrift voor verleden en heden van Oost-Utrecht*, jrg. 19, nr. 3/4 (dec. 1988), 36-41.

Snieder, Francien (2010) 'Boeren in de stad. En waarom Amersfoort een tweede stadsmuur bouwde', *Flehite. Historisch jaarboek voor Amersfoort en omstreken, Deel XI*, 46-63.

Soens, Tim (2006) 'Polders zonder poldermodel? Een onderzoek naar de rol van inspraak en overleg in de waterstaat van de laatmiddeleeuwse Vlaamse kustvlakte (1250-1600)', *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis,* 3 nr 4, 3-36.

Soens, Tim (2009) *De spade in de dijk? Waterbeheer en rurale samenleving in de Vlaamse kustvlakte (1280-1580)*, Gent.

Spek, Theo; Zeiler, Frits David; Raap, Edwin (red) (1996) *Van de Hunnepe tot de zee. De geschiedenis van het Waterschap Salland*, Kampen.

Staalenhoef, Gerard (1992) 'De familie Van Muijlwijck', *Van Zoys tot Soest : tijdschrift van de Historische Vereniging "Soest"*, jg. 13 (1992/93), nr. 3, 8-13, nr. 4, 7-12.

Stol, T. (1990) *De veenkolonie Veenendaal. Turfwinning en waterstaat in het zuiden van de Gelderse Vallei, 1546-1653*, Amsterdam.

Stol, T. (1993) *Wassend water, dalend land: geschiedenis van Nederland en het water*, Utrecht/Antwerpen

Streng, J.C. (1997) *'Stemme in staat'. De bestuurlijke elite in de stadsrepubliek Zwolle, 1579-1795*, Hilversum.

Sundberg, Adam D. (2015) *Floods, Worms, and Cattle Plague: Nature-induced Disaster at the Closing of the Dutch Golden Age, 1672-1764*, Kansas.

Thoen, E. (1988) *Landbouwekonomie en bevolking in Vlaanderen gedurende de late Middeleeuwen en het begin van de Moderne Tijden. Testregio: de kasselrijen van Oudenaarde en Aalst (eind 13e en eerste helft 16e eeuw)*, 2 delen, Gent.

Thoen, E. (2004) 'Social Agrosystems' as an economic concept to explain regional differences. An essay taking the former county of Flanders as an example (Middle Ages-19th Century), Bavel, B.J.P. van; Hoppenbrouwers, P. (red) *Landholding and land tranfer in the North Sea area (late Middle Ages-19th century)*, Turnhout.

Tielhof, Milja van (2009) 'Financing water management in Rijnland, 1500-1800', Gelderblom, Oscar (red) *The political economy of the Dutch Republic*, Farnham,197-222.

Tielhof, Milja van (2009) 'Op zoek naar het poldermodel in de waterstaatsgeschiedenis', *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 122 (2009), no 2, 148-161.

Tielhof, Milja van (2014) 'De financiering van de bouw van het Schielandshuis', *Rotterdams jaarboekje, tevens jaarboekje van het Historisch Genootschap Roterodamum*, 12e reeks, 2e jaargang, Stadsarchief Rotterdam.

Tielhof, Milja van (2015) 'Forced solidarity: maintenance of coastal defences along the North Sea coast in the early modern period', *Environment and History* 21, 319–350.

Tielhof, Milja van (2016) 'Het college van hoofdingelanden. De vertegenwoordiging van de ingelanden in Rijnland en Schieland in de vroegmoderne tijd', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, Vol. 131-2, 22-51.

Tielhof, Milja van (2017) ' Regional Planning in a Decentralised State: how Administrative Practices contributed to Consensus-Building in Sixteenth–Century Holland', *Environment and History*, Jg. 23 nr. 3, 431-454.

Tielhof, Milja van; Dam, Petra J.E.M. van (2006) *Waterstaat in stedenland. Het hoogheemraadschap van Rijnland voor 1857*, Utrecht.

Velde, Henk te (2007) 'Het poldermodel. Een introductie.' Bos, Dennis; Ebben, Maurits; Velde, Henk te (red), *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu*, Amsterdam, 9-29.

Ven, G.P. van de (red) (2003/1993) *Leefbaar laagland. Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland*, Utrecht.

Verbeemen, J. (1957) 'De Buitenpoorterij in de Nederlanden', *Bijdragen voor de Geschiedenis der Nederlanden*, XII, Gent en 's-Gravenhage, 81-99, 191-217.

Verstegen, S.W. (2006) *Gewestelijke financiën ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden: deel V: Utrecht (1579-1798)*, Den Haag.

Vries, Jan de; Woude, Ad van der (1995/2005) *Nederland 1500-1815. De eerste ronde van moderne economische groei*, Amsterdam.

Wees, Dick van (2013) 'Katholieken en gereformeerden in een 'ketterse' stad 1579-1635. Een schets', *Flehite. Historisch jaarboek voor Amersfoort en omstreken, Deel XIV*, 130-149.

Wertheim, W.F.; Wertheim-Gijse Weenink, A.M. (1976) *Burgers in verzet tegen de regenten-heerschappij: onrust in Sticht en Oversticht (1703-1706),* Amsterdam.

Wertheim-Gijse Weenink, A.M. (1977) *Twee woelige jaren in Zutphen. De plooierijen van februari 1703 tot februari 1705*, Zutphen.

Wijngaarden, H. v. (2000) *Zorg voor de kost. Armenzorg, arbeid en onderlinge hulp in Zwolle, 1650-1700*, Amsterdam.

Wilt, Carla de (2015) *Landlieden en hoogheemraden. De bestuurlijke ontwikkeling van het waterbeheer en de participatiecultuur in Delfland in de zestiende eeuw*, Hilversum.

Wouda, Bertus (2004) 'Rendabiliteit van buitengronden. De ingelanden van de Zuidpolder op IJsselmonde als investeerders en aandeelhouders', *Holland historisch tijdschrift*, 36, 279-303.

Wouda, Bertus (2008) 'Boeren op het moer of blij met de klei? Disciplines in discussie over de ontginningsgeschiedenis van het Eemland', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis*, jg 17, nr 2, 47-61.

Zanden, J. L. van (1984) 'De opkomst van een eigenerfde boerenklasse in Overijssel, 1750-1830', A.A.G. Bijdragen 24, 105-131.

Zanden, J.L. van (1999) 'The paradox of the marks, the exploitation of commons in the eastern Netherlands, 1250-1850', *Agricultural History Review* 47, 125-144.

Zanden, Jan Luiten; Riel, Arthur van (2000) *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling*, Amsterdam.

Zanden, Jan Luiten van; Leeuwen, Bas van, 'Persistent but not consistent: The growth of national income in Holland 1347–1807', *Explorations in Economic History*, Vol. 49 (2) 2012, 119-130.

Zeiler (1995) 'Een broek vol rieten. Overwegingen over de vroegste geschiedenis van Mastenbroek', Pereboom et al. (red) (1995) *Omarmd door IJssel en Zwartewater; zeven eeuwen Mastenbroek*. Kampen, 13-28.

Zeiler, Frits David (1996) 'Salland: bewoning, ontginning, bedijking', Spek, Theo; Zeiler, Frits David; Raap, Edwin (red) *Van de Hunnepe tot de zee. De geschiedenis van het Waterschap Salland*, Kampen, 75-84.

Zeiler, Frits David (1996) 'Het dijkrecht van 1308 en wat tot 1600 volgde', Spek, Theo; Zeiler, Frits David; Raap, Edwin (red) *Van de Hunnepe tot de zee. De geschiedenis van het Waterschap Salland*, Kampen, 85-102.

Zeiler, Frits David (1996) 'De plaatselijke waterstaatszorg: buurschappen, marken en polders', Spek, Theo; Zeiler, Frits David; Raap, Edwin (red) *Van de Hunnepe tot de zee. De geschiedenis van het Waterschap Salland*, Kampen, 103-120.

Zeischka, Siger (2004) 'De rekening gepresenteerd. Een onderzoek naar de rendabiliteit van een Zuid-Hollandse droogmakerij: de Lisserpoelpolder', *Holland historisch tijdschrift*, 36, 237-255.

Zeischka, S. (2007) *Minerva in de polder. Waterstaat en techniek in het Hoogheemraadschap van Rijnland (1500-1856)*, Hilversum.

Zwet, H. v. (2004) 'De financiering van een droogmakerij in de 17e eeuw. Een financiële analyse van de bedijking van de Schermeer, 1633-1638', *Holland historisch tijdschrift*, 36, 205-236.

Zwet, Han van (2009) *Lofwaerdighe dijckagies en miserabele polders. Een financiële analyse van landaanwinningsprojecten in Hollands Noorderkwartier, 1597-1643*, Hilversum.

Zwolle in de middeleeuwen. Onderzoekingen naar een vroeg-stedelijke samenleving (Zwolle, uitg. Waanders, 1980)

Bijlage A – Casestudie Het Heemraadschap van de Bunschoter zeedijken (hoofdstukken 2, 3 en 4)

Bijlage A-1 Bevolkingsaantallen

De bevolkingscijfers van Bunschoten, Eemland en de steden Amersfoort en Utrecht zijn ontleend aan secundaire literatuur, aangevuld met tellingen uit een belastingkohier van het gerecht van Bunschoten. In de literatuur verschilt de methodiek van het schatten van inwonertallen. De getallen stellen geen absolute eenheden voor, maar zijn indicatief.

Tabel A1-1. Indicatie bevolkingsaantallen in Eemland en nabije steden.

	N Bevolking			
Jaar	**Amersfoort**	**Bunschoten**	**Eemland**	**Utrecht**
1400	3000	500		13000
1500	4000-4500			17250
1580	5500	[500]	6000	27500
1630-32	6500-8000		6200	30000
1648	5800-6000			
1670	6000	[500]		30000
1675	5000			
1700	700-7500			
1730-35	8000-8500			
1748	7550			25244
1755	1730 huizen	176 huizen		
1750	8000		6900	27500
1762		[400]		
1765		[493]		
1772		[618]		
1782		667		
1795	8584		9325	32294
1809	8682			
1815	8688			
2008	141211			

Bronnen:
- R.N.J. Rommes, 'Bevolking en bestaansmiddelen' in: C.Dekker, Ph. Maarschalkerweerd en J.M. van Winter (red) (1997) *Geschiedenis van de provincie Utrecht van 1528-1780*, Utrecht, 17-19, 171-174.
- R. Kemperink en E. Burchard (red) (2009) *Bruit van d'Eem*, 32, 48, 85, 230.
- P. Lourens en J. Lucassen, *Inwoneraantallen van Nederlandse steden ca 1300-1800* (NEHA 1997).
- Voor het jaar 1782 is een telling gedaan van de bevolking in Bunschoten op basis van een omslagkohier. Gemeente archief Bunschoten, archief van het gerecht Bunschoten, 1655 – 1810 (1813), inventarissen 20-22. Kohieren van omslag van het gemaal, zegel, logiesgeld, geslacht, boter, zout, zeep, turf, koffie en thee over de jaren 1672, 1765, 1772, (de armen werden deels meegeteld); 1782 is inclusief armen.

Bijlage A-2 Grondbezitsverhoudingen: de morgen- en dijkregisters van Bunschoten

Het grondbezit van omslagplichtigen in polder Bunschoten werd geregistreerd in *leggers* (registers) *van dijkgelden*. Naar rato van hun bezit kregen ingelanden een onderhoudstaak aan de dijk toegewezen of een bijdrageplicht aan dijkgeld. Het heemraadschap bewaarde dijkleggers sinds 1603. Deze zijn gebruikt om de ontwikkeling van de grondbezitsverhoudingen in Bunschoten te bepalen.[1] Dijk- en polderbesturen namen dit type register over van de landsheerlijke belastingontvangers, die sinds de veertiende eeuw morgengeld- of oudschildgeldregisters van grondeigenaren bijhielden om extra belastingen te innen.[2] Van de zestiende eeuw is een aantal landsheerlijke registers bewaard, waarin de landerijen van Bunschoten staan vermeld. Hiervan worden twee registers uit 1501 en 1548 ontleend aan transcripties van Ruizendaal (1987).[3] Morgenregisters werden niet jaarlijks opgesteld, omdat dit een tijdrovende en kostbare aangelegenheid was.[4] Dit gold ook voor dijkgeldregisters. Meestal vormde een overstroming en een daaruit volgende nieuwe inlaagdijk aanleiding tot een nieuw register. In de landsheerlijke registers van 1501 en 1548 werden de eenheden uitgedrukt in morgens van 0,8516 hectare. De dijkregisters van Bunschoten werden opgesteld in *dammaten*. Een dagmaat is de hoeveelheid land waarvan een boer in één dag hooi kon halen. In Bunschoten gold als dagmaat (dammaat) 0,546 hectare.[5]

Sinds de vijftiende eeuw nam het aantal ingelanden dat niet in de polder woonde toe. Van hen woonden de meesten in Amersfoort en Utrecht. Het innen van de morgen- en dijkgelden werd verdeeld over drie collecteurs: één voor Bunschoten, één voor Utrecht en één voor Amersfoort. Dit komt tot uiting in morgenregisters waarin grondeigenaren zijn ingedeeld naar woonplaats. Deze registers zijn geschikt om in het onderzoek een onderscheid te maken tussen belangengroepen. In andere registers stonden enkel de namen en het landbezit van de grondeigenaren vermeld. Latere versies van dit type legger kenmerken zich door specificaties met perceelnummers.

De grondbezitsgegevens van Bunschoten zijn afkomstig uit negen steekjaren tussen 1501 en 1782. Omdat hierin twee jaren elkaar direct opvolgen, is van dit paar één jaar in de grafiek opgenomen in hoofdstuk 3. In de grafiek worden dus acht steekjaren weergegeven. De eerste twee jaren, 1501 en 1548, zijn dus ontleend aan landsheerlijke morgenregisters en de gegevens over de andere zeven jaren zijn verzameld uit de dijkleggers van het heemraadschap. Door de schaarste aan lijsten en de voorkeur voor dateerbare exemplaren zijn de intervallen tussen de zeven steekjaren onregelmatig. Hierbij beschikken we van vijf steekjaren over een exacte datering en van twee jaren over een schatting op basis van andere gegevens. Deze twee jaren worden in de onderstaande tabellen A2-1 en A2-2 vermeld tussen vierkante haakjes.

---

[1] GA, AHB inv. nr. 287-290. Leggers van de dijkgelden tussen 1565 en 1782.
[2] Het morgengeld was een landsheerlijke belasting die in Holland en het Sticht geheven werd. Dit was niet hetzelfde als de jaarlijkse bede die sinds de middeleeuwen de tekorten in de kassen van de vorst moest aanvullen, maar een aanvulling daarop. Het ging om de financiering van buitengewone lasten als oorlogskosten of het uitdiepen van een vaarweg. Blijkens een oorkonde van bisschop Guy van Avesnes zou het morgengeld sinds 1303 in het Sticht Utrecht zijn geïntroduceerd. Andere (laat)middeleeuwse waterschappen die polder-of dijkgelden inden noemden die heffing ook morgengeld, niet te verwarren met de landsheerlijke morgengelden. Avis (1930) *De directe belastingen*, 2, 13, 25, 32, 43.
[3] Ruizendaal, Willem (1987) *Bunschoten. Een rechtshistorisch en institutioneel onderzoek naar het middeleeuwse Bunschoten, Duist en De Haar en de plaats van de stad en burgerij van Amersfoort daarin*. Doctoraal scriptie, beschikbaar in Archief Eemland, 178-199.
[4] Avis (1930) *De directe belastingen*, 26, 120-135.
[5] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 237, 240.

De eerste, ongedateerde dijklegger is geschat op kort na [1565], het jaar waarin zich een grote overstroming had voorgedaan.[6] De schatting is gebaseerd op de namen, vooral patroniemen, en het voorkomen van altaren. Deze lijst bevat enkel de eigenaren in de polder of de omringende dorpen, die we tezamen kenmerken als rurale ingelanden. Dit is afgeleid uit de locatie van een aantal religieuze instellingen. Zo werden de kerk van Eembrugge, het convent van Soest en de kapel van Coelhorst vermeld. Bovendien staat in deze legger een notitie van de secretaris van Bunschoten dat de andere dammaten (van de stedelijke eigenaren) te vinden waren bij de heemraden van Utrecht en Amersfoort. Van deze woonplaatsen zijn geen gegevens bewaard gebleven.

De volgende lijst is gedateerd op 1618. Het steekjaar daarna is niet gedateerd en is tussen [1624 en 1628] geschat op basis van een vergelijking tussen de namen in het register en die van heemraden en hun zittingsperiodes. Dit werd vergemakkelijkt, doordat van een paar heemraden sterftejaren bekend zijn. Van deze twee steekjaren waren de lijsten per woonplaats op alfabetische volgorde van de voornamen geordend.

De steekjaren erna komen uit registers, voorzien van een jaartal, te weten 1639, 1645 en 1646. Na een hiaat van ruim 130 jaar beschikken we weer over een aantal leggers. Hieruit is weer een lijst gekozen met een datum, wat het steekjaar 1782 opleverde. Het grote hiaat tussen 1646 en 1782 kan enigszins worden gecompenseerd door gegevens uit andere bronnen.

De lijst uit het jaar 1782 is niet ingedeeld naar woonplaats. Op de namen volgen één of meer perceelnummers en het totaaloppervlak aan bezit. Ondanks het ontbreken van woonplaatsen, valt de herkomst van ingelanden in grote lijnen wel af te leiden. Van de grondeigenaren die *niet* uit Amersfoort of Bunschoten kwamen, werd hun woonplaats vermeld. De woonplaatsen van de Amersfoorters en Bunschoters betreffen een reconstructie. In veel gevallen konden families uit de stedelijke magistraat, bepaalde beroepen en religieuze instellingen worden herkend als grondeigenaren in Amersfoort. Personen met aanspreektitels als de heer, meester en jonckvrouwe zijn onder de stedelijke grondeigenaren gerekend. Om het onderscheid tussen Amersfoorters en Bunschoters te verscherpen, zijn de gegevens vergeleken met bezitsgegevens in een accijnsregister van het gerecht van Bunschoten/Spakenburg uit hetzelfde jaar (1782).[7]

In tabellen A2-1 en A2-2 staan de grondbezitsgegevens per woonplaats ingedeeld in absolute getallen. Hierbij is een indeling aangebracht tussen rurale en stedelijke ingelanden. In de staafdiagrammen in hoofdstuk 3 (figuren 3-1 en 3-2) is de bezitsverhouding tussen rurale en stedelijke ingelanden in percentages gepresenteerd. In de staafdiagrammen is het steekjaar 1646, zoals gemeld, weggelaten. De percentages kunnen in enkele gevallen een punt hebben afgeweken door onduidelijkheden in de bronnen. In de leggers van 1639 en 1645 werd een zestal grondeigenaren bij Amersfoort ingedeeld (stedelijke grondeigenaren), maar in 1646 werden dezelfde namen ingedeeld bij Hoogland en Gelderland (rurale grondeigenaren). Dit zou verklaard kunnen worden door het verhuizen van ingelanden of door wijzigingen in het territorium van jurisdicties. In de leggers van 1618 en [1624-1628] doet zich eveneens een verschuiving in de registratie voor. Hier werden de grondeigenaren die op de hogere gebieden rondom de Eempolders woonden tezamen genomen onder de noemer 'overige uitheemsen'. Zij zijn onder de rurale ingelanden gerekend. Voor het steekjaar 1782 is een vergelijkbare groep ondergebracht in 'andere dorpen'. Grondeigenaren die in dorpen op de hogere gronden rond de polder of verderop woonden, zijn gerekend tot de rurale grondeigenaren. Dit waren ten westen van de polder de dorpen Eemnes, Eembrugge, Baarn en Soest, en ten zuidoosten Woudenberg en Scherpenzeel. Wat betreft grondeigenaren uit Gelderland,

[6] Mijnssen-Dutilh (2007) *Amersfoort lag aan zee*, 125-126.
[7] GAB, AGB inv. nr. 20, Kohieren van omslag van het gemaal, zegel, logiesgeld, geslacht, boter, zout, zeep, turf, koffie en thee over de jaren 1762 - 1806.

zijn degenen uit Nijkerk ondergebracht bij de dorpen en die uit Harderwijk bij de steden. Eigenaren uit kleinere stadjes zoals Wijk bij Duurstede, Naarden en een aantal Hollandse stadjes zijn onder de stedelingen gerekend. Grondbezitters uit de grotere steden kwamen uit Amersfoort, Utrecht en Amsterdam.

Tabel A2-1. Verdeling van landbezit polder Bunschoten naar oppervlakte (1 dammaat = 0,546 hectare).

	1501	**1548**	**[1565]**	**1618**	**[1624-1628]**	**1639**	**1645**	**1646**	**1782**
Rurale eigenaren									
Bunschoten	1648	1696	2041	1254	1236	1193	1258	1218	1185
Overige Uitheemsen				722	774				
Gelderland-zijde	159	69				197	146	192	182
Eemnes, Baarn, Soest- zijde	423	387				409	483	459	156
Andere dorpen									144
Totaal	**2230**	**2152**	**[2041]**	**1976**	**2010**	**1799**	**1887**	**1869**	**1667**
Stedelijke eigenaren									
Amersfoort	575	1174		1089	1072	849	823	852	1278
Utrecht	330	144		215	195	259	226	220	97
Holland						407	480	452	64
Overige steden									77
Totaal	**905**	**1318**		**1304**	**1267**	**1515**	**1529**	**1524**	**1516**
Totaal Polder (excl gemene grond)	**3135**	**3470**		**3280**	**3277**	**3314**	**3416**	**3393**	**3183**
Daarvan totaal instellingen	67	121	29	153	194	168	175	173	197
Gemene grond	37	52		36	*36*	*36*	38	37	
Grondbezit in hectaren	1712	1895	[1856]	1791	1789	1809	1865	1852	1738
(exclusief gemene grond)									

Tabel A2-2. Verdeling van landbezit polder Bunschoten naar aantal grondeigenaren.

	1501	1548*	[1565]	1618	1624-1628	1639	1645	1646	1782
Rurale eigenaren									
Bunschoten	110	140		127	158	126	143	141	60
Overige Uitheemsen				112	109				
Gelderland-zijde	20	14				19	13	20	17
Eemnes, Baarn, Soest- zijde	39	52				77	74	77	19
Andere dorpen									17
Totaal	**169**	**206**	**254**	**239**	**267**	**222**	**230**	**238**	**113**
Stedelijke eigenaren									
Amersfoort	37	94		102	95	75	74	80	66
Utrecht	18	13		19	19	22	19	20	7
Holland						20	25	22	3
Overige steden									3
Totaal	**55**	**107**		**121**	**114**	**117**	**118**	**122**	**79**
Totaal Polder	**224**	**313**		**360**	**381**	**339**	**348**	**360**	**192**
Daarvan totaal instellingen	6	11		14	17	13	15	14	9
Totaal polder exclusief steden			254						

* In de legger van 1548 staan bij Bunschoten 12 grasburgers uit Amersfoort vermeld (zie volgende paragraaf over de verhouding tussen agrarisch en stedelijk grondbezit).

Nuancering van het onderscheid tussen rurale en stedelijke grondeigenaren – het morgenregister uit 1548

In studies over lokale waterschappen wordt het rurale grondbezit aangemerkt als bezit van eigenaren die agrariërs waren en het stedelijk grondbezit als beleggingen in land dat verpacht werd.[8] Dit onderscheid lag echter niet zo scherp. Ruizendaal geeft in zijn transcriptie van het morgenregister uit 1548 een aantal details over de aard van het bezit en de verblijfsplaats van ingelanden, evenals enige details over de relatie die grondeigenaren met pachters hadden.[9] Op basis van de toegevoegde gegevens worden de bezitsverhoudingen hier nader bekeken.

[8] Zie bijvoorbeeld Soens (2009) *De spade in de dijk?*; Zeischka (2007) *Minerva in de polder*; Wilt, de (2015) *Landlieden en hoogheemraden*.
[9] Ruizendaal (1987). *Bunschoten. Een rechtshistorisch en institutioneel onderzoek,* 91-92, 185-199.

Boeren in de stad, renteniers op het platteland

Uit het register van 1548 blijkt dat 22 Amersfoortse grondeigenaren zelf een agrarisch bedrijf voerden. Zelfs in Utrecht was een grondeigenaar met vijf dammaat land, waarvan 'er vier voor hemzelf' waren. Van de 107 stedelijke grondeigenaren was 21% landgebruiker. Het aantal dammaten dat de Amersfoortse landgebruikers opgaven bedroeg in een paar gevallen vijf, maar de meesten hadden aanzienlijk meer, het grootste bezit telde ruim 40 dammaat. Onder de landgebruikers vallen namen te herkennen van oude families die bekend zijn in de laatmiddeleeuwse stadsmagistraat zoals: Gerit van Dashorst, Jan Foock, Jan Zoest en mr Peter Zoest, Andries van Westrenen en Willem Willemsz.[10] Dit strookt met de interpretatie van Dekker en Mijnssen-Dutilh, dat Amersfoort voortkwam uit een ontginnerskolonie.[11] Van deze families zijn de banden met de landbouw in 1548 nog steeds zichtbaar, al konden zij hiervoor mensen in loondienst hebben. Van de 206 eigenaren op het platteland waren er 161 zelf landgebruiker, ofwel 78% van de eigenaren was agrariër. Van deze periode zou kunnen worden gesteld dat de kwantitatieve scheiding tussen de rurale en stedelijke belangengroepen een 'grijs gebied' kende van circa 20%. Mogelijk liep dit percentage terug, naarmate de stad in de loop der tijden groter werd.

Buitenpoorters en grasburgers

Een andere variant in het onderscheid tussen de twee belangengroepen hangt samen met een speciale regeling die in de middeleeuwen in het leven was geroepen en waarvan in de eerste helft van de zestiende eeuw nog steeds gebruik werd gemaakt. Deze regeling betrof het buitenpoorterschap voor personen die buiten de stad verbleven.[12] Oorspronkelijk was die bedoeld voor poorters die tijdelijk de stad verlieten. Als een poorter zijn stad voorgoed verliet, dan werd hij normaliter 'ontpoorterd'. Voor poorters die tijdelijk elders vertoefden, bijvoorbeeld wegens hun werk, was dat onwenselijk. Zij keerden immers weer terug naar huis. Een reden om het poorterschap te behouden was dat mobiele burgers hiermee hun rechtspositie konden zekerstellen, niet in de laatste plaats ingeval zich kwesties voordeden met aansprakelijkheid voor schulden.[13] Om de bezwaren van tijdelijke afwezigheid te ondervangen, werd hen de status van buitenpoorter verleend.

Het recht van buitenpoorterschap werd later ook verleend aan ingelanden die permanent op het platteland woonden. Zij werden aangeduid als grasburgers. Door deze status wisten zij enerzijds de landsheerlijke morgengelden te ontlopen en anderzijds de lokale plichten van het platteland, zoals het waak- en wachtlopen. Hiertoe gaven de buitenpoorters als domicilie Amersfoort aan de belastingheffers op.[14] Tot ergernis van de landsheer verleende Amersfoort, vergeleken andere steden in Utrecht, aan steeds meer bewoners op het platteland het buitenpoorterschap. Hiermee verwierf de stad extra belastinginkomsten ten koste van de landsheer.[15] Zo liep de landsheer rond 1450 van ongeveer 1164 morgens in Eemland de belastinginkomsten mis. Blijkens een register uit 1458 zouden alleen al in Bunschoten ongeveer 44 personen zich als buitenpoorter hebben laten

[10] Rootselaar, van (1878) *Amersfoort, 777-1580*.
[11] Dekker en Mijnssen-Dutilh (1995) *De Eemlandtsche Leege Landen*, 18, 80-82.
[12] Verbeemen (1957) 'De Buitenpoorterij in de Nederlanden'.
[13] Juridische protectie vereiste dat iemand bij een groep hoorde, bij voorkeur als poorter van een stad: Lunteren, van (1953). *Overzicht van de geschiedenis der Romeinsche en Oud-Nederlandsche rechtsvorming*, 125.
[14] Het domicilie werd aangetoond doordat de buitenpoorter verplicht werd gesteld een pandhuis in de stad op te geven. Maarschalkerweerd (1991) 'Het Amersfoortse burgerschap in de late middeleeuwen', 54-56.
[15] Maarschalkerweerd (1991) 'Het Amersfoortse burgerschap', 55.

registreren.[16] Een maatregel van Karel V kon niet uitblijven. Hij maakte een einde aan het buitenpoorterschap.[17] De maatregel had in Eemland effect, want in 1548 was hier het aantal buitenpoorters teruggedrongen tot 12 grondeigenaren. Daarvan zat het merendeel nog in Bunschoten, twee in Soest en één in Eemnes.[18]

De spreiding van het grondbezit in polder Bunschoten (dammaten)

Met getallen over de *spreiding* van het grondbezit komen de bezitsverhoudingen op een andere manier in beeld. De spreiding is in tabel A2-3 uitgedrukt in percentages van het totaal aantal grondeigenaren, ingedeeld in bezitscategorieën naar oppervlak. In tabel A2-4 is de spreiding weergegeven in absolute waarden naar ordening van het kleinste naar het grootste bezit. Bekijken we in beide tabellen het steekjaar 1548, dan valt hieruit af te leiden dat het aantal grondeigenaren met 50% toenam. Hoewel de percentuele verhoudingen weinig veranderden (tabel A2-3), wijzen de absolute getallen in tabel A2-4 uit dat er sprake was van lagere minimum oppervlakten aan grondbezit vergeleken het vorige steekjaar, 1501. In de steekjaren vanaf [1565] komt in tabel A2-3 een bezitsfragmentatie in bepaalde categorieën beter tot uiting dan in een weergave als in tabel A2-4. Zo bleek de fragmentatie zich voor te doen in de tweede categorie eigenaren (tussen de 5 en 25 dammaat), waardoor de eerste categorie van de kleine grondeigenaren (met minder dan vijf dammaat) toenam. Gedurende de zeventiende eeuw stabiliseerden de verhoudingen. Het steekjaar 1782 laat een bezitsconcentratie zien in de derde en vierde categorie die gepaard ging met een afname van het aandeel in de eerste categorie van de kleinste grondbezitters. Deze ontwikkeling valt weer uit beide tabellen af te leiden.

Tabel A2-3. Indeling van grondeigenaren naar grootte van hun bezit in percentages.

Aantal eigenaren (N)	**1501**	**1548**	**1566***	**1618**	**1626**	**1639**	1645	1782
1. N minder dan 5 dammaten	25	27	46	43	42	42	42	30
2. N 5 tot 25 dammaten	68	65	48	49	52	50	50	48
3. N 25 tot 45 dammaten	6	7	4	6	4	6	7	16
4. N 45 tot 100 dammaten	1	2	1	2	1	2	1	6
Totaal percentage	100	100	100	100	100	100	100	100
Absolute getal totaal grondeigenaren	224	313	[254]	360	381	339	348	192

* Enkel platteland.

Om uit tabel A2-4 diverse ontwikkelingen te kunnen afleiden, wordt de verwerking van grondbezitsgegevens nader toegelicht. In deze tabel zijn de gegevens van de eigenaren geordend naar grootte van hun totale land in absolute getallen. Zo krijgen we aan indicatoren voor de bezitsverdeling gegevens over het minimale en maximale landbezit in oppervlakte, het gemiddelde bezit en de mediaanwaarde. De mediaanwaarde geeft de hoeveelheid grond aan halverwege de ordening van kleinste naar grootste grondbezitter. Bijvoorbeeld in het jaar 1501 had de helft van de grondeige-

[16] Avis (1930) *De directe belastingen*, 32, zie voetnoot 2 aldaar, voorts pp 98, 100, 134.
[17] Maarschalkerweerd (1991) 'Het Amersfoortse burgerschap', 56.
[18] Ruizendaal (1987). *Bunschoten. Een rechtshistorisch en institutioneel onderzoek*, 91-92, 185-199.

naren minder dan 11 dammaat land. Het gemiddelde bedroeg toen 13,6 dammaat. Dit wijst op een relatief gelijke verdeling van het landbezit. Zou de mediaan ten opzichte van het gemiddelde een stuk lager zijn, zoals in 1782, dan was er sprake van een ongelijke bezitsverdeling van het land. Uit de steekjaren tezamen blijkt, dat Bunschoten zich kenmerkte door een geleidelijk proces van bezitsconcentratie onder een afnemend aantal grondeigenaren.

De kleiner wordende getallen in de categorie minimum oppervlak aan grondbezit (tabel A2-4, kolom min. opp.) stonden niet altijd voor een bezitsversnippering. De kleine bezittingen van grondeigenaren in Amersfoort in 1548 stonden juist voor een toename van bezit. Dit wordt duidelijk aan de hand van getallen in de tabellen A2-1 (totaal bezit) en A3-1 (landbouwareaal). Hieruit blijkt dat in 1548 nieuw land was bijgewonnen. Het kleingrondbezit onder de stedelijke grondeigenaren wijst, mede door de vele ronde getallen onder de kleine stukjes land (niet in de tabel te zien) op beginnende investeerders. Het feit dat in latere steekjaren dezelfde namen met hetzelfde oppervlak voorkomen lijkt dit te bevestigen.

Een ander deel van de kleiner wordende getallen in de categorie minimum oppervlak aan grondbezit kwamen wel voort uit opsplitsing. Dit viel af te leiden uit met elkaar overeenkomende namen van grondeigenaren, die op interfamiliaire transfers wijzen. De transfers konden het resultaat zijn van een erfenis na overlijden of een schenking tijdens het leven van de ouder(s). In het tweede geval wordt ook wel gesproken van intergenerationele transfers. Deze hadden niet persé een versnippering van het agrarisch bedrijf tot gevolg. Als in boerengezinnen één van de kinderen het bedrijf erfde, dan was het mogelijk dat andere kinderen een aandeel in het bedrijf behielden in de vorm van een aandeel in het land. Zo betaalde de bedrijfshouder middels een pacht of rentesom mee aan het inkomen van een broer of zuster, die al dan niet elders woonde. In de dijkregisters onderscheiden zich reeksen verwante namen van eigenaren die langzaamaan bezit opbouwden en verwante namen van families waaronder het bezit na een erfenis verdeeld werd. De interfamiliaire transfers laten zich herkennen aan toevoegingen als 'noch van sijn moeder' of 'voor zijn kint', en uit de talrijke vermeldingen van de 'erven van N'. Al deze varianten kwamen zowel op het platteland voor als in de stad.

Tabel A2-4. Spreiding van het grondbezit in de polder Bunschoten (dammaten).

	Alle grondeigenaren					Grondeigenaren (N) op het platteland					Grondeigenaren (N) in de steden				
	N	minimum	maximum	gemiddeld	mediaan	N	minimum	maximum	gemiddeld	mediaan	N	minimum	maximum	gemiddeld	mediaan
1501	224	1	90	13,6	11	169	1	90	7,3	10	55	3	84	16,32	15,5
1548	313	0,25	90,5	11,25	7,5	206	0,25	61,5	10,7	7,5	107	1	90,5	12,3	8
1566		0,5	111	8,14	5	254	0,5	111	8,14	5					
1618	360	0,375	87	9,11	5,5	239	0,375	87	8,28	5	121	1	52	10,77	7
1624-28	381	0,375	74,25	8,6	5,5	267	0,375	74,25	8,9	5	114	1	52	11,11	6,75
1639	339	0,5	93	9,7	6	222	0,5	68	8,09	4,5	117	1,25	93	12,94	7,75
1645	348	0,625	96	9,8	6	230	0,625	68,12	8,2	5	118	1,25	96	12,96	8,5
1646	360	0,125	97,5	9,4	5	238	0,125	68,12	7,85	4,5	122	0,125	97,5	12,48	7,75
1782	192	1,54	147	16,7	8	113	1,54	95,26	14,75	7,52	79	1,61	147	19,19	10,75

* Bij de berekening van het gemiddelde en de mediaan, zijn een paar uitschieters buiten beschouwing gelaten.

** In de landsheerlijke registers van 1501 en 1548 is het grondbezit in morgens geregistreerd. Deze oppervlakten zijn omgerekend naar dammaten.

Bijlage A-3 Het landbouwareaal van polder Bunschoten

Het aantal dammaten van ingelanden in de morgenregisters of dijkleggers had betrekking op land, waarop belastingen of dijkgelden werden geheven. We mogen ervan uitgaan dat het land dat belast werd, geschikt was voor landbouw en veeteelt. De dammaten vertellen zodoende iets over de ontwikkeling van het landbouwareaal in polder Bunschoten. Soms werd vermeld hoeveel van iemands land slecht was en dus niet belastbaar. De gegevens zijn echter te schaars om een vergelijking te kunnen maken tussen het belastbare bezit en het werkelijke bezit. Hoewel een aantal eigenaren ongetwijfeld minder land zal hebben opgegeven om hun dijkgelden omlaag te krijgen, wijzen de getallen in tabel A3-1 op een reële trend in de ontwikkeling van het belastbare land en daarmee op het landbouwareaal.

De tabel bestaat uit oppervlaktematen die uit verscheidene bronnen zijn verzameld, zoals de dijkregisters, resolutieboeken en jaarrekeningen van het heemraadschap. De gegevens uit de laatste twee bronnen zijn in de tabel met grijs gemarkeerd. Om het totale landbouwareaal te schatten zijn de gemene gronden, die gemiddeld 37 dammaat bedroegen, bij de opgegeven dammaten opgeteld. Deze gronden werden verhuurd als graas- of hooiland. Het totaal in dammaten is omgerekend naar hectaren.

Tabel A3-1. Het totaal oppervlak van belastbare grond in polder Bunschoten in hectaren.

Jaar	Oppervlakte in hectaren, inclusief gemene grond	Jaar	Oppervlakte in hectaren, inclusief gemene grond
1501	1732	1701	1847
1548	1915	1703	1847
1565	1876	1705	1798
1618	1811	1714	1797
1626	1809	1720	1797
1639	1829	1735	1872
1645	1885	1738	1797
1660	1872	1765	1797
1666	1916	1782	1758
1672	1900		

Bronnen:
- GA, AHB inv. nr. 287-290. Leggers van de dijkgelden tussen 1565 en 1782.
- Ruizendaal (1987) *Bunschoten. Een rechtshistorisch en institutioneel onderzoek*, 178-199, morgengelden van de landsheer, jaren 1501 en 1548.
- GA, AHB Besogneboeken, inv. nr. 43: resol. 16 juli 1663 - 17 mei 1670, f. 94v-95r; resol. 17 januari 1668 (discussie over omslaggelden waarin verwezen naar periode 1652-1661, gesteld in tabel op 1660).
- GA, AHB Register van resoluties en notulen, inv. nr. 45, resol. 18 mei 1670 - 17 september 1750, f. 103v, resol. 28 januari 1735 (discussie over omslaggelden: er kwam voor 3331 dammaat geld binnen, maar het bestuur oordeelde dat 3392 dammaat land belastbaar was.)
- GA, AHB Rekeningen, inv. nr. 374, 377, 378, 380, 385.

In combinatie met gegevens uit andere bronnen kan de ontwikkeling van het landbouwareaal in tabel A3-1 worden geïnterpreteerd. De eerste verandering betreft landaanwinning in de eerste helft van de zestiende eeuw (1548). De afname van het landbouwareaal in 1565 zal het gevolg zijn

geweest van zware stormvloeden. Bij de verdere afname zoals te zien in 1618 kijken we waarschijnlijk al naar enig herstel van het landbouwareaal na een periode van langdurige oorlogvoering tijdens de Reformatie. De periode tussen 1639 en 1666 kenmerkte zich door bloei: er werd meer land ingebruikgenomen.

De Franse inval van 1672 (het Rampjaar) had voor Bunschoten grote gevolgen: de zich vanuit Holland terugtrekkende milities hadden het sluiswerk in Spakenburg in brand gestoken. Maar de sluizen hadden ook te lijden van plunderingen door de lokale bevolking, op zoek naar brandstof. Mede door de achteruitgang van de landbouw na 1660 werden de investeringen in het waterbeheer tot het hoognodige beperkt. Ingrijpend was het landverlies ten gevolge van de watersnood in 1702, dit komt in 1705 tot uiting in een daling van het belastbaar areaal tot 1798 hectare.[1] In de achttiende eeuw trad rond 1730 herstel op in de ossenweiderij. Er waren echter incidenten van runderpest, die tijdelijk tot grote verliezen hadden geleid. In zulke jaren konden de dijkgelden tot weerstanden leiden. In 1735 achtte het dijkbestuur het belastbare land hoger dan zij op konden halen aan dijkgelden. Afgezien daarvan kromp in de loop van deze eeuw het landbouwareaal verder in tot 1758 hectare in het jaar 1782. Tussen 1740 en 1776 had zich een aantal stormvloeden voorgedaan, waardoor de contractie mede kan worden verklaard.[2]

Bijlage A-4 Bronnen ter analyse van de representatie

De gegevens over de bestuurders, hun secretarissen en penningmeesters zijn ontleend aan twee soorten archiefmateriaal. Mijnssen-Dutilh (1997) reconstrueerde op basis van presentiegegevens uit vergadernotulen en andere documenten van het heemraadschap en de polders lijsten van polder- en dijkbestuurders.[3] Deze lijsten vergemakkelijkten het onderzoek aanzienlijk. De gegevens over bestuurders in het heemraadschap vormen een complete reeks tussen 1603 en 1800. Die over de polderbestuurders zijn incompleet. Op een aantal eerdere jaren na, bestaan hierover pas meer gegevens vanaf de tweede helft van de zeventiende eeuw. Dit komt doordat de resoluties van buitenpolders pas in een latere tijd in boeken werden gebundeld en gearchiveerd.

Om de relatie tussen waterschapsbestuurders en het stadsbestuur te bepalen zijn registers met presentiegegevens van het stadsbestuur geraadpleegd.[4] Het gaat om twee registers. Het eerste loopt van 1546 tot 1730 en bevat afschriften van formele bestuurslijsten, waarvan een deel bekrachtigd door de stadhouder. Het tweede register bestaat uit presentielijsten die dienden om vergoedingen aan stadsbestuurders te noteren. Dit register loopt van 1616 tot 1759. Voor latere jaren is gebruik gemaakt van artikelen en lijsten, gepubliceerd in een genealogische tijdschrift.

In totaal zijn er 430 namen van bestuurders, secretarissen en penningmeesters verzameld, van wie de zittingsduur en aanstellingsduur in het heemraadschap en de polders zijn gereconstru-

[1] GA, AHB inv. nr. 44, resol. 25 juli 1673 en 31 januari 1674; Mijnssen-Dutilh (2011). *Een Vallei vol water*, 84-87; 108-109.
[2] Mijnssen-Dutilh (2011) *Een Vallei vol water*, 110, 371-372.
[3] Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB; dito (1997) AE, Inventarisbeschrijving Hoogland.
[4] AE, SA inv. nr. 233, Register met naamlijsten van de leden van het stadsbestuur en enige andere stedelijke functionarissen over de periode 1546-1730, opgemaakt 1627 en bijgehouden tot 1730; inv. nr. 234, Staten met lijsten van leden van het stadsbestuur en uitgekeerde presentiegelden, 1612-1759; Reinboud (1959) 'Naamlijsten van schepenen en raden etc. in de regering van Amersfoort 1761-1795'; Smit (1979) 'Het Stadsbestuur van Amersfoort 1795-1851', 263-283.

eerd. De namen zijn vergeleken met die van leden in het stadsbestuur van Amersfoort om de mogelijkheid van stedelijke belangen in het heemraadschap te onderzoeken.

Methodiek dataverwerking

De data zijn als volgt verwerkt. Van elk bestuurslid werd per functie het jaar genoteerd waarin hij voor het eerst aantrad en het jaar waarin hij het laatst is gesignaleerd. Deze gegevens zijn vergeleken met de resoluties zelf om de omstandigheden van benoeming en vertrek te achterhalen. Met name bij bestuursleden met identieke namen en een opvallend lange zittingsperiode was dit van belang, omdat uitgesloten moest worden of er sprake was van een zetelovername door een zoon of andere verwante. De leemtes tussen de zittingsperiodes van heemraden die waren herkozen zijn niet meegerekend. Er is voorts gekeken naar de bestuurders van de buitenpolders. Onder hen is in de eerste helft van de zeventiende eeuw, voorzover gegevens beschikbaar, nogal eens een jaarlijkse toerbeurt onder dezelfde heemraden gesignaleerd. Was dit het geval, dan werd van deze heemraden het eerste en het laatste zittingsjaar als een continue bestuursperiode opgevat. De jaren waarin waterschapsbestuurders tegelijk zitting hadden in het stads- of dorpsbestuur zijn geoormerkt.

Op basis van bovengenoemde gegevens zijn dwarsdoorsnedes gemaakt van posities en zittingstijden van waterschapsbestuurders. In de hoofdtekst is dit gevisualiseerd in staafdiagrammen (hoofdstuk 3, figuren 3-5 en 3-6). Van de dijkgraaf is de zittingsperiode met een lichtgrijze staaf weergegeven op het jaar (x-as) van aantreden. De hoogte van de staaf representeert het totaal aantal zittingsjaren. Hierbij moeten de zaken zo worden voorgesteld dat, als de x-as opgeschaald wordt naar dezelfde afstanden van aantal jaren als op de y-as, dat de staaf naar rechts zou lopen tot het jaar waarop de dijkgraaf voor het laatst op het kussen zat. Het aantal zittingsjaren dat een overlap vormde met posities in het stadsbestuur zijn in de staven gemerkt met een donkere lijn. Bij de heemraden voor de ingelanden van Bunschoten namens Bunschotenaren en Amersfoorters geldt een vergelijkbare aanpak, maar staan de grijze staven voor de heemraden uit Bunschoten en de donkere staven voor de heemraden uit Amersfoort.

Bijlage A-5 Resolutieboeken en besluitvorming

De besluiten in vergaderingen werden vastgelegd in resolutieboeken. Van het heemraadschap van de Bunschoter Veen- en Veldendijk zijn die bewaard sinds 1604. Het eerste boek bevat enige notulen over de aanvang van het bestuur in 1604, maar die werden hierin niet gecontinueerd.[5] De rest van het boek werd gebruikt om afschriften in te voeren van oude documenten uit eerdere periodes. Aan de afschriften kunnen de historische mijlpalen in de ontwikkeling naar het heemraadschap worden herkend, zoals de arbitrageprocedure van 1467, reglementen uit 1533 en de Sententie Arbitrael uit 1603 (zie hierover hoofdstuk 2). Ook staan er latere afspraken over de bestuurstaken in en enige gegevens over uitstaande leningen en borgstellingen.

De inhoud van de registers uit de periode 1610-1687 bestonden uit twee type verslagen: de eerste waarin bestuurlijke en financiële besluiten werden vastgelegd en de tweede waarin verslagen van de schouw en de werkzaamheden aan de dijken en andere waterwerken werden genotuleerd. Zo nu en dan werden kopieën van verzonden of ontvangen stukken opgenomen. Op een paar hiaten

[5] GA, AHB inv. nr. 38, 'Registre van de zaecken, acten en besoengien [besognes] betreffende den Veldenende Veendijck' houdende aantekeningen omtrent de handelingen van dijkgraaf en heemraden.

na zijn de notulen compleet.[6] Een andere serie vergaderregisters begint bij 1670. Deze boeken werden 'register van resoluties en notulen' genoemd. Hiervan zijn de jaren tussen 1670 en 1797 geraadpleegd.[7] Hierin bevinden zich geen rapportages meer van de schouw en dijkwerkzaamheden, maar wel beknopte resoluties over waterstaatszaken, verkiezingen en benoemingen van bestuurders en betaalde functionarissen, rekesten en bovenal besluiten aangaande het financiële management. De besluiten en berichten over de uitzetting van dijkgelden waren vastgelegd in een gestandaardiseerde tekst. De serie resolutieboeken van na 1670 doen vermoeden dat de vergaderverslagen werden opgesplitst naar twee soorten registers. Daarvan zijn de rapportages over de schouw en dijkwerkzaamheden niet bewaard.

De resoluties van de buitenpolders werden, zoals hiervoor aangestipt, pas vanaf latere datum bewaard. Hiervoor zijn meer verklaringen mogelijk. De ingelanden zullen veel zaken mondeling hebben afgehandeld. De polderbesturen konden notulen hebben gemaakt, zonder te streven naar archiefvorming. In dat geval zullen notulen in privéhuishoudens van heemraden zijn bewaard. Van polder De Haar bestaan registers vanaf 1681 en van Duist vanaf 1693.[8] De inhoud van deze registers kreeg op vergelijkbare wijze vorm als die van het dijkbestuur. Dit is niet verwonderlijk, omdat de administratie door dezelfde functionarissen werden gevoerd.

Bijlage A-6 Borgstellingen van penningmeesters en collecteurs

Van de penningmeesters en dijkgeldcollecteurs werd een borgstelling verlangd, omdat het dijkbestuur eventuele schade door nalatig of onkundig beheer van de dijkgelden op deze betaalde functionarissen wilde kunnen verhalen. Bij collecteurs moest de borgstelling voorkomen dat afgesproken dijkgelden niet geïnd of achterovergedrukt werden. Van de penningmeester werd verwacht dat hij de tekorten in de dijkskas uit eigen middelen compenseerde c.q. de betalingen aan dijklasten voorschoot. In 1665 werd de borgstelling geformaliseerd in notariële akten om in de bewoordingen van het bestuur: 'suffisante borg te stellen tot genoegen van de dijkgraaf en heemraden, omme daarmede alle becommernissen weg te nemen ende de gemene lantgenoten ende geerffden daarmede te vergenoegen....'[9] In de resolutieboeken zijn gegevens aangetroffen over de borgstellingen, deze zijn samengebracht in tabel A6-1. Waren penningmeesters en collecteurs welvarend, dan stonden zij borg met hun eigen bezittingen. In andere gevallen stonden nabije familieleden borg. Had een jongere kandidaat collecteur of penningmeester geen ouders meer, dan nam het stadsbestuur de borgstelling over.

[6] GA, AHB 'Besoigneboeken', houdende aantekeningen omtrent de handelingen van dijkgraaf en heemraden, inv. nr. 39, jaren 1610-1627; inv. nr. 40, jaren 1628 – 1635; inv. nr. 41, jaren 1639 – 1648; inv. nr. 42, jaren 1656 – 1663; inv. nr. 43 jaren 1663 –1670; en inv. nr. 44 voor de jaren 1670 – 1687.
[7] GA, AHB Registers van resoluties c.q. notulen van dijkgraaf en hoogheemraden', inv. nr. 45 (1670 - 1750) en inv. nr. 46 (1750-1797).
[8] GA, AdH Resoluties van heemraden en van geërfden, inv. nr. 1, Resoluties van 1681 tot 1833; GA, AdD inv. nr. 1, Resoluties, 1693-1862.
[9] GA, AHB inv. nr. 43, resol. 17 [augustus] 1665, bijgevoegd stuk gedateerd: 18 mei 1664, f. 48v-f49r.

Tabel A6-1. Borgstellingen bij contracten van penningmeesters en dijkgeldcollecteurs.

Jaar	Penningmr	Collecteur	N Borgen	Relatie
1663	x		2	notarissen, magistraat
1664		x	1	?
1663		x	1	vader
1668		x	2	vader en ?
1670	x		1	prive bezittingen
1679	x		2	vader en zwager
1702		x	1	stiefvader
1722		x	1	vader
1722	x		1	prive bezittingen
1727		x	1	broer
1732		x	1	vader
1739	x		1	vader
1739		x	1	?
1745		x	1	familie
1746		x	2	magistraat
1746	x		2	magistraat
1747		x	1	moeder
1748	x	x	1	vader
1748	x		1	magistraat
1749		x	1	vader
1749		x	1	broer

Bronnen:
- GA, AHB Registre van de zaecken, acten en besoengien betreffende den Velden- ende Veendijck, inv. nr. 38,
  f. 115r-117r, 172v-173r.
- GA, AHB Register van resoluties c.q. notulen van dijkgraaf en hoogheemraden, inv. nr. 45, f. 1r, 85r, 96v-97v, 98v, 100r-102v, 109r, 115-116r, 135r, 137r-v, 139v, 142v-143r, 145v, 147r-v.

Bijlage A-7 Runderpest, de omvang van de veestapel in Utrecht

Om een indruk te krijgen van ontwikkelingen in de veestapel van Eemland, is de studie van Verstegen (2006) geraadpleegd over de belastingen die in de provincie Utrecht door de gewestelijke Staten werden geïnd. Hieruit zijn de opbrengsten uit de *hoorn- en bestiaalgelden* (een belasting op runderen) overgenomen en in tabel A7-1 weergegeven. De getallen dienen als indicatie voor mogelijke ontwikkelingen in een deelgebied van dit belastingareaal, Eemland.

Tabel A7-1. Runderbelastingen, totaalopbrengsten in de provincie Utrecht.

Jaar	Opbrengst in guldens	Jaar	Opbrengst in guldens	Jaar	Opbrengst in guldens
1713	110215	1742	109685	1771	79995
1714	75435	1743	109160	1772	79342
1715		1744	111335	1773	80672
1716		1745	53045	1774	79228
1717		1746	72005	1775	86544
1718		1747	73860	1776	88738
1719		1748	70585	1777	87823
1720		1749		1778	92077
1721		1750		1779	
1722		1751		1780	91157
1723		1752		1781	93764
1724	70420	1753		1782	95737
1725	68920	1754		1783	95122
1726	57430	1755		1784	95556
1727	69855	1756		1785	93265
1728	70235	1757		1786	92500
1729	77805	1758	86529	1787	88657
1730	71810	1759	85773	1788	89997
1731	68125	1760	81071	1789	92364
1732	70125	1761		1790	94893
1733	71435	1762		1791	97125
1734	71935	1763		1792	99199
1735	94160	1764	92549	1793	96567
1736	94930	1765	94180	1794	96131
1737	95550	1766	95539	1795	88791
1738	96860	1767		1796	
1739	93315	1768		1797	94103
1740	93840	1769		1798	99124
1741	90230	1770	70817		

Bron:
Verstegen (2006) *Gewestelijke financiën*, 90-91, kolom bestiaal, hoorngeld, zout.

Bijlage A-8 Ontwikkeling rentevoet van leningen aan het heemraadschap

Tabel A8-1. Ontwikkeling rentevoet in procenten.

Periode	Rentevoet %
1604-1611	6
1612-1624	4,5
1625-1640	5
1641-1649	4,5
1650-1656	5
1657-1680	4
1681-1685	4,5
1686-1720	4
1721-1770	3
1771-1778	2,5

Bronnen:
- Jaarrekeningen: GA, AHB inv. nr. 338-351, Rekeningen betreffende de Veendijk, jaren 1604-1737; inv. nr. 367-380, Rekeningen betreffende de Veldendijk, jaren 1603-1737; inv. nr. 383- 389, Rekeningen van de Veen- en Veldendijk, jaren 1740-1789, passim.
- Besogne en resolutieboeken: GA, AHB inv. nr. 38-45, passim.

Bijlage B – Casestudie Mastenbroek (hoofdstukken 5, 6 en 7)

Bijlage B-1 – De morgenregisters als bron voor de ontginningsgeschiedenis van Mastenbroek

In de meeste morgenregisters van Mastenbroek werd het landbezit van ingelanden geregistreerd per blok. Een blok werd gevormd door een geheel van weilanden, begrensd door grotere weteringen en sloten. Tezamen gaven de blokken aan het landschap van Mastenbroek zijn kenmerkende vorm. Een landmeter berekende de grootte van de percelen en registreerde daarvan de namen van de eigenaren. Op basis van de registratie per blok werden lijsten gemaakt voor het onderhoud aan de diverse dijken, sloten en weteringen en wegen. Voor het innen van poldergelden werden andere morgenregisters gebruikt, waarbij de grondeigenaren niet waren ingedeeld naar blokken c.q. onderhoudstaken, maar naar hun woonplaatsen. Van zulke registers bestaan weinig exemplaren, omdat die nogal eens verdwenen in de privé-administratie van de bewaarders en ontvangers van Mastenbroek. De interpretatie en verwerking van de morgenregisters is toegelicht in bijlage B-4.

De morgenregisters naar de blokindeling bieden aanwijzingen voor de vroege situatie in de waterstaat. Uit de bloknamen blijkt dat de ontwikkeling van de landbouwgronden en de inrichting van de waterhuishouding in 1390 nog niet waren voltooid. De definitieve vormgeving van de polder komt pas tot uiting in het morgenregister van 1530. Tot dit jaar deden zich nog veranderingen voor in de blokindeling door het nieuw aanleggen of verleggen van sloten en weteringen. In het morgenregister van 1390 verwijzen de bloknamen nog naar de vroege ontwikkeling van landbouwgronden, die zich rond de steden en dorpen afspeelden. Het communale grondgebruik komt tot uiting in de namen van blokken die verwijzen naar de woongemeenschappen langs de randen van de polder, zie tabel B1-1, kolom 1390.[1] Blijkens het morgenregister van 1530, waren de namen van blokken en hun aantal veranderd. Dat in 1390 nog niet alle grond voor de landbouw gereed was, bleek uit de verhouding tussen het gemeten en belaste land. De landmeter Van Stoyveke bemat de polder op 6977 morgen, maar er werd aan belastbaar eigendom niet meer dan 5536 morgen geregistreerd. In 1530 was het belastbaar landoppervlak uitgebreid naar 6615 morgen. In dit jaar, zie tabel B1-1, kolom 1530-1775, was de polder ingedeeld in een kleiner aantal blokken. De nieuwe blokken met een groter oppervlak wijzen op aanpassingen dan wel verbeteringen in de waterstaat.

[1] Vlg. Pas, van de; Zeiler (1995) 'De vorming van een polder', 62-65.

Tabel B1-1. Bloknamen ontleend aan de morgenregisters.

1390	1530 tot en met 1775
die van hasselt	Voorsterland
in oosterholte	Myllinger slag / Myllinger brug
in yselmuden	Jutgens rijt, Winsemer slach bij hasselder dijck
Kolc	Die hoge brugge
in zalne	Camper wetering / die brug over Camper wetering
in 't schelne	Elleboog-Dieserslag
dit is dat bluc bi der Ae	Hasseler slag
in windesim	De stad Hasselt / Hasseler blok
ittersum	Langenholter slag - Isselmuyder slag
dit is op dodyng ryt	Lammegens huis
in harkeloe	Lammegens brugge - Veecater slag onder willsem
in spoelde	Marcelis slag
in zuthem	Zwijnleger
in zwoller marken	Grote blok
zalnyc ende wilsem	Cromme stege
dit is dat madeland in den lande onder harstenhorst	Elleboog-Herceloer slag
dit sin de made van wilsem	Middelblok
up zwijnlegher	
de made van yselmuden	
tusschen den berghe en den broke	
in den rekem	
ter veenrijt	
die made tho ghenemuden	
de made van hasselt	
dit is dat rot ende mercs ende mercs made ende	
westenholter mercs ende die made tho westenholte	
dat land van vecoten	

Bijlage B-2 – Het landbouwareaal van Mastenbroek

In 1390 werd het oppervlak van Mastenbroek bemeten op 6977 morgen (8582 hectare). Het gaat hier om het totale oppervlak van het polderland, dat omringd werd door waterkeringen. Binnen de ringdijk werd op het land belasting geheven, voorzover het als landbouwgrond werd gebruikt en iets opbracht. In Mastenbroek bestonden de landbouwopbrengsten uit hooi of aantallen opgeleverde ossen. Van zes registers beschikken we over de totalen van het belastbare land, zie tabel B2-1. In hoeverre de totalen een indicatie van het landbouwareaal weergeven, hangt mede af van andere brongegevens. In de jaarrekeningen van de polder stond enkel een begroot bedrag aan inkomsten uit poldergeld vermeld. Op basis hiervan werd het belastbare land rond 1600 op 6600 morgen gesteld en in de loop van de zeventiende en achttiende eeuw op 6550 morgen.[2] Wat er aan reëel landbouwareaal, dus belastbaar land achter de getallen school, kon per jaar variëren. Hoewel er altijd wel grondeigenaren zullen zijn geweest die niet al hun landbezit opgaven aan de bewaarder, wijzen de trends in de steekjaren van tabel B2-1 veelal op het uitbreiden of juist uitvallen van belastbaar land door verschillende andere oorzaken.

Tabel B2-1. Ontwikkeling van het landbouwareaal in Mastenbroek op basis van belastbaar land.

Steekjaren	**1390**	**1530**	**1591**	**1651**	**[1725]**	**1775**
Belast land in morgens	5536	6615	6383	[4817]	6695	6177

De totalen van 1390 en 1530 zijn representatief voor de ontwikkeling in de landbouwgronden. Ze stroken met gegevens over de verbeteringen in de waterstaat en bevestigen dat de polder in een opbouwfase zat. In de eerste helft van de zestiende eeuw kende de landbouw, met name de veeteelt, een bloeiperiode. Dat het belastbare land in 1591 was afgenomen kan worden verklaard door de langdurige oorlogssituatie. In het morgenregister van 1651 werd als totaaloppervlak 6615 morgen opgegeven, hetzelfde aantal als in 1530 (zie bijlage B-4 voor toelichting). Echter, door administratieve problemen kon de bewaarder in dit jaar niet meer dan 4817 morgen matchen aan grondeigenaren. Daarnaast zal de stormvloed van 1651 tot enig landverlies hebben geleid. Het feit dat het jaar daarop twee verlaten dijkstukken werden gemeld, wijst in deze richting. In het register van 1725 bedroeg het belastbare land 6695 morgen (8240 hectare), ondanks de berichten over veepest, landbouwrecessie en andere tegenslagen.[3] In 1775 was het landbouwareaal weer afgenomen met 418 morgen. Overstromingen kunnen hiervan de oorzaak zijn geweest.

Bijlage B-3 – Bevolkingsaantallen

De gegevens in onderstaande tabel B3-1 zijn bijeengebracht uit diverse historische publicaties. De aantallen representeren schattingen op basis van gegevens uit belastingregisters, onder andere voor haardstedegelden. Ter oriëntatie zijn de schattingen van de IJsselsteden met die van Utrecht en Amsterdam vergeleken.

[2] HCO, AM inv. nr. 5612-5620 jaarrekeningen.
[3] HCO, AM inv. nr. 5594, 5756, 5762. Eén Sallandse morgen: 1,23 hectare.

Tabel B3-1. Indicatie bevolkingsaantallen in de IJsselsteden.

	Zwolle	Deventer	Kampen	Utrecht	Amsterdam
ca 1400	3200-3500	4500	5000	13000	4400
1420			8100		
1470		5000			
1477					8410
1481				17250	
1514					11394
1525	4500				
1560	6500	7700	6600	27500	30000
1577				27500	
1579		7747			
1587		3435			
1590			3440		
1599	8620	8950	8730		
ca 1600	6500-6550	6780	6600		
1622					104932
1623				30000	
1628	7700-9715	8100	7300		
1632					120000
1647	8807-9785				
1650		7600			
1665	7011-7790				
1670	10932	6700	5900	30000	219000
1675	6963	6700	5974		
1680	9388				219000
1682	7800-11815	6700	6000		
1715			5566		
1720					242326
1723			5030		
1720					220000
1748	11931	7818	5652	25244	
1764			5447		
1795	12220	8287	6214	32294	221000

Bronnen:

- *Zwolle in de middeleeuwen*, xiii-xiv, xvi.
- Berkenvelder (1983) *Zwolle als hanzestad*, 35.
- Hove, ten (2005) *Geschiedenis van Zwolle*, 134, 265, 290, 364.
- Wijngaarden, van (2000) *Zorg voor de kost*, 39-41.
- Streng (1997) *'Stemme in staat'*, 53-54 (zijn bron: J.L. van Zanden, 'De demografische ontwikkeling', 41.
- Lourens en Lucassen (1997) *Inwoneraantallen van Nederlandse steden*.

Over de bevolkingsaantallen van Mastenbroek en omliggende dorpen bestaan enkel gegevens uit 1795 van de eerste nationale volkstelling, zie tabel B3-2, derde kolom. Ter vergelijking zijn tellingen van het aantal grondeigenaren in Mastenbroek uit de morgenregisters van circa 1725 en 1740 toegevoegd in de eerste twee kolommen van de tabel. De getallen van de grondeigenaren in Mastenbroek hebben enkel betrekking op het binnengebied van de polder (rond de weteringen en aan de zeedijk) en staan in de eerste rij van tabel B3-2. De getallen van de grondeigenaren van land in Mastenbroek die in de omliggende dorpen, schoutambten en steden woonden, staan in de volgende rijen daaronder. De getallen in de tabel geven een indruk van de verhouding tussen het aantal grondeigenaren onder de rurale bevolking in en rond Mastenbroek en het aantal grondeigenaren met land in de polder onder de stedelingen.

Tabel B3-2. Indicatie bevolking (1795) en telling grondeigenaren met land in de polder die in en om Mastenbroek woonden.

Jaartallen*	**1725 N-grondeigenaren in Mastenbroek**	**1740 N-grondeigenaren in Mastenbroek**	**1795 N-bevolking in woonkernen**
Mastenbroek	176	178	558
Stad Hasselt	28	17	1124
Stad Genemuiden*	43	45	852
Schoutambt Genemuiden			149
Schoutambt IJsselmuiden	13	16	1011
Stad Grafhorst	9	15	279
Stad Wilsum*	20	20	278
Schoutambt Wilsum			60
Zwolle - stad**	133	136	12220
Zwolle Kerspel/Buiten Zwolle	29	32	geen data
Kampen - stad	102	116	6214

* Bij de volkstelling van 1795 werden de inwoners binnen en buiten de woonkernen van Genemuiden en Wilsum apart geteld. In de morgenregisters bestond dit onderscheid niet voor de registratie van grondeigenaren.
** In Zwolle bestond weer geen onderscheid tussen het schoutambt en de woonkern bij de volkstelling; deze bestond wel bij de registratie van de grondeigenaren.

Bronnen:
- 1725 - HCO, AM inv. nr. 5761- 5762, Registers van het morgengeld, ingedeeld naar eigenaren per plaats.
- 1740 - GAK, AM inv. nr. 20, Register van morgentalen 1740, grondeigenaren als ondergrens voor huishoudens.
- 1795 - Generaale Volksmeenigte in de Bataafsche Republiek - Volkstelling in Overijssel.

Bijlage B-4 – Grondbezitsverhoudingen: de morgenregisters van Mastenbroek

Bronnen

De morgenregisters zijn gebruikt voor onderzoek naar ontwikkelingen in de belangenverdeling in de polder. Van Mastenbroek zijn veelal morgenregisters bewaard, bedoeld om de onderhoudsplicht aan dijken, weteringen en wegen over de grondeigenaren te verdelen (zie ook bijlage B-1). In het archief bevinden zich hiervan diverse exemplaren uit jaren tussen 1390 en 1780. Van morgenregisters die gebruikt werden om poldergelden op te halen, zijn slechts twee exemplaren uit circa 1725 en circa 1740 bewaard. Hierin zijn de grondeigenaren ingedeeld naar woonplaats. Dit type register is veelal verloren gegaan, vermoedelijk door extern beheer bij de bewaarder en na 1672 bij de stedelijke ontvanger van Kampen.

In Mastenbroek werd het grondbezit uitgedrukt in de Sallandse morgen ter grootte van 1,23 hectare. Veel registers waren incompleet en ongedateerd. Sommige zullen afschriften zijn geweest die als werkboeken werden gebruikt om bijvoorbeeld notities in te maken tijdens de schouw. De steekjaren die voor dit onderzoek zijn gekozen betreffen registers die compleet lijken. Dit zijn de jaren [1390], 1530, 1591, 1651, [1725], en tenslotte 1775. In twee van de registers, die van 1390 en 1725, werd geen exact jaar vermeld. Daarom staan deze jaartallen tussen vierkante haakjes. De schatting van jaartallen door archivarissen, is getoetst aan andere brongegevens die consistent waren met de grondbezitsgegevens in deze registers.

Het eerste register is gedateerd op omstreeks 1390 (inventaris 5594).[4] Rond deze tijd was de bedijking van de polder gereed en werd een onderhoudsregeling vastgelegd.[5] Op het eerste blad staat de aanhef: "Dit is dat land in Mastebroec als dat Vrederic Stoyve ghemeten heft." Van het volgende ongedateerde morgenregister (inventaris 5754) kan met zekerheid worden vastgesteld dat het omstreeks 1530 werd vervaardigd.[6] Dit bleek uit een afschrift van het register in een ander boek (inventaris 5756), waaraan achter de stukken land met de namen van eigenaren uit 1530 de eigenaren uit het jaar 1651 werden toegevoegd. In het register van 1651 staat een toelichting, die het jaar van de eerste registratie (1530) bevestigt:

> "Item int jaer ons heeren 1530 heeft Arent van Bolten uit bevell ende commissie ons genedigen Heeren, Steden, Campen ende Swoll ende der gemener erffgenamen deputaten, alle dat Lant van Mastebroeck voors[eid] op nije [nieuwe] ende houdige namen gesat [gezet], als hier nae volget. Ende oock uijt gepurgeert mennigen margen landes die verdonckert weeren [waren] ende nummermeer ter reeckenschap en quemen noch tot genen oncosten en golden. Alsmen hier nae in ellicken blocke claerlick sien mach."

Het morgenregister van 1530 betrof een nieuwe inventarisatie, nadat het waterbeheer was gereorganiseerd. Sindsdien was het grondbezit ingedeeld in andere, grotere blokken, zie tabel B1-1.
Om praktische redenen is het register met de dubbelregistratie van het landbezit in 1530 en 1651 gekozen om de data voor dit onderzoek in te voeren (inventaris 5756).

---

[4] HCO, AM inv. nr. 5594, Register van morgengeld in Mastenbroek, bevattende het grondregister, het dijkregister van de zee- en rivierdijken, het dijkregister van de Stouwe, het wetering- en wegenregister, 1390 - 1450. Het jaar 1390 koos Van de Pas als een indicatie; er zijn meer oude exemplaren die vervaardigd zouden zijn in de periode tussen 1385 en 1395. Pas, van de (1995) 'De waterstaatkundige organisatie', 74.
[5] Engelen van der Veen, van (1922) 'De verdeeling van Mastenbroek', 4.
[6] HCO, AM inv. nr. 5754 en 5756 [jaar ca 1525 met aanvullingen uit 1531] Uit de serie inv. nr. 5754- 5758. Registers van het morgengeld - geografisch ingedeeld - van Mastenbroek.

Het morgenregister van 1591 is een boek met aanvullende gegevens tot en met 1594.[7] De namen en het bezit van de grondeigenaren werden hier gecombineerd met notities over wie het stuk dijk onderhield. Per eigenaar kon het onderhoud zijn opgesplitst naar verschillende partijen: de eigenaar zelf en één of meer pachters. De meerwaarde van dit register is dat het een inkijk biedt in de pachtrelaties. Aan de registratie van 1591 ging een moeilijke periode vooraf. Er deden zich rond 1571 meer overstromingen voor. Doordat de frontlinie over het polderland liep, leidde de oorlogvoering van de Opstand tot grote schade. In 1591 keerde de rust weer terug en werden verbeteringen in het waterbeheer doorgevoerd, waarvoor dit boek zal zijn opgesteld.

Voor de inventarisatie van de grondeigenaren in 1651 nam de bewaarder, zoals hiervoor besproken, als vertrekpunt een register uit 1530, waarvan hij een afschrift maakte (inventaris 5756).[8] Het boek opent met: "Register van de annotatiën gedaan bij de gecommitteerden van Steden en Vroeden des Landes van Mastebroeck tot voorcominge van meerdere confusiën ende ongelegentheijden, in gevolg van de gedane kerckenspraecke over het bekennen ende stellen der namen van de tegenwoordige eijgenaren der dijcken, stegen, wegen en weteringen. als oock het margentall om ende in de gehelen crinck van Mastenbroeck voors[eid] in den jare 1651 ende verder geresumeerd inde volgende jaeren 1652-1653 [en] 1654." De aanleiding van een nieuw morgenregister zullen de stormvloeden in 1651 zijn geweest op 24 januari en wederom in februari (de Sint-Pietersvloed).[9] In het voorwoord meldde de bewaarder, Gerhardt Brouwer, dat het dringend nodig was een nieuw boek op te stellen om de confusie die er over de grondeigenaren bestond niet nog groter te maken.

Waarom hij als uitgangspunt een boek van 120 jaar geleden koos, is onduidelijk. Misschien waren latere registers niet aanwezig, omdat die verdwenen in particuliere administraties. In de inleidende bladzijden beschreef hij de voorgeschiedenis van de registratie vanaf 1390. In 1530 was er een nieuw register gemaakt, omdat de gegevens verouderd waren en er veel land 'verdonckert' was.[10] Daarna werkte de bewaarder het grondbezit van 1651 uit op basis van de inventarisatie uit 1530. Het zal niet verbazen, dat dit tot grote registratieproblemen leidde. Van veel percelen wist Brouwer de eigenaren niet te achterhalen. De match met 1530 verliep nog het best met de bezittingen van de overheden, die door de lokale besturen zelf werden bijgehouden. Het oppervlak van deze bezittingen was nauwelijks veranderd. Hoewel in de jaren na de watersnood een tweetal dijkstukken waren verlaten, moet een aanzienlijk deel van de ontbrekende particulieren worden toegeschreven aan het registratieprobleem. De verlaten dijkstukken staan vermeld in de rapportages over de schouw en een nieuwe dijkmeting die volgden op de grondbezitsregistratie in dit register. De eerste rapportage dateert uit november 1651. Het beschrijft een zeventuigprocedure voor een verlaten of geabandonneerd (in het Sallands: bijster) dijkstuk bij Frankhuis aan de IJsseldijk (ter hoogte van Zwolle). Een tweede rapportage dateert uit september 1652 over een verlaten dijkstuk bij Veneriet aan de Kamperzeedijk.

Uit omstreeks 1725 zijn twee ongedateerde registers bewaard.[11] Deze werden gebruikt voor het ophalen van de poldergelden. De grondeigenaren zijn ingedeeld naar hun woonplaats, waardoor we een indruk krijgen van de verhouding tussen stedelijke en rurale grondeigenaren. Het eerste register

[7] HCO, AM inv. nr. 5755, jaren 1591-1594. Uit de serie inv. nr. 5754- 5758 Registers van het morgengeld - geografisch ingedeeld - van Mastenbroek.
[8] HCO, AM inv. nr. 5756, Uit de serie inv. nr. 5754- 5758 Registers van het morgengeld.
[9] Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 206-207.
[10] HCO, AM inv. nr. 5756, boek is niet gepagineerd, ongeveer 10e pagina linkerzijde.
[11] HCO, AM inv. nr. 5761- 5762. Registers van het morgengeld-ingedeeld naar eigenaren per plaats - van Mastenbroek [ca 1725] Met een afschrift, 2 delen. Gekozen: inv. nr. 5762.

(inventaris 5761) is geschat op circa 1725, van het tweede (inventaris 5762) wordt aangenomen dat het een afschrift is uit circa 1755. Uit een controle blijkt dat de registers qua inhoud identiek zijn. In het 'afschrift', het exemplaar van 1755 (inventaris 5762), staat als aanhef: *'Register van het morgengeld van mastebroek. Afgeschreven van het originele onder de hand van ~~de bewaarder[se]~~ de weduwe Podt overgegeven na ~~des [selve]~~ overlijden haar eheman in leven geweest bewaarder van Mastebroek.'* Uit de rekeningen en andere bronnen van Mastenbroek weten we dat bewaarder Podt, tevens burgemeester van Zwolle, in 1729 was overleden.[12] Het zou kunnen dat dit exemplaar inderdaad uit omstreeks [1725] dateert. In dat geval kan de bewaarder een afschrift hebben gemaakt naar een origineel dat bij de ontvanger in Kampen lag. Helemaal zeker is dit echter niet, omdat uit een kwestie rond 1730 bleek dat de grondbezitsgegevens na de dood van Podt door het bestuur werden opgevraagd (hoofdstuk 7). De gegevens kunnen evenwel ouder zijn geweest. Het afschrift (inventaris 5762) in een makkelijk leesbaar handschrift is gekozen voor het invoeren van de grondbezitsdata.

Het register uit 1775 is ingedeeld naar een schouworde langs de blokken.[13] Dit register is gekozen, omdat hiervan de datering zeker is. De aanhef van dit register luidt: *'Register van het morgengeld van Mastebroek, onder de hand van de bewaarder Adrianus Waterham uit 1775 overgegeven ten dienste aan de polder.'* Half november 1775 had zich een zware stormvloed voorgedaan, waardoor de dijken op zeker 37 plaatsen waren doorgebroken. Een jaar later, eveneens in november, deden zich opnieuw dijkdoorbraken voor.[14] Het lijkt onwaarschijnlijk dat dit boek is ontstaan wegens een nieuwe landmeting, omdat de watersnood zich aan het eind van dit jaar en het jaar daarna voordeed. Een verklaring die beter bij de datering aansluit is dat Adrianus Waterham in 1775 zijn functie als bewaarder neerlegde en deze overdroeg aan een zoon of ander familielid, L. Waterham. Mogelijkerwijs werd op dat moment een afschrift aan het bestuur overhandigd.

Verwerking

Hoewel we van doen hebben met registers waarin de namen van eigenaren alleen per blok, zonder nadere specificatie van hun status of woonplaats waren gegeven, valt een indeling naar drie belangengroepen wel te maken (zie tabellen B4-1 en B4-2). De eerste groep bestaat uit religieuze instellingen zoals kerken, conventen, kloosters en religieuze zorginstellingen. Onder de tweede groep rekenen we overheidsinstellingen zoals de stad, stedelijke organisaties zoals weeshuizen, armenhuizen en in een enkel jaar twee gilden, en voorts het bisschoppelijk of keizerlijk land, later de provinciale domeinen. De derde groep betreft alle particuliere eigenaren die in de stad en op het platteland woonden. Voor het jaar 1725 konden de ingelanden wèl worden ingedeeld naar stedelijke en rurale grondeigenaren. De dorpen zijn ingedeeld bij het platteland en onder de steden zijn gerekend: Zwolle, Kampen en Hasselt. Er waren nog grondeigenaren uit een paar andere steden, maar die waren gering in getal (Deventer met negen eigenaren en één grondeigenaar uit Amsterdam). De sociaal-economische achtergrond van de particuliere grondeigenaren kan in een aantal gevallen uit hun namen worden vermoed. Onder hen zijn te herkennen: kooplieden,

[12] Podts weduwe had de rekeningen van haar wijlen man in 1730 aan het Mastenbroeker bestuur overgedragen. HCO, AM inv. nr. 5618, jaarrekening 1730.
[13] HCO, AM inv. nr. 5757. Uit de serie inv. nr. 5754- 5758 Registers van het morgengeld - geografisch ingedeeld - van Mastenbroek.
[14] Schrier, van der (1995) 'Mastenbroek en de strijd tegen het water', 207-208.

ambachtslieden, een koster, een pastoor, een enkele schipper, een voerman en leden uit vooraanstaande families.

Geestelijke goederen en religieuze instellingen.
De exercitie van de bewaarder om de perceelgegevens uit 1530 over te nemen en daaronder de eigenaren in 1651 te noteren blijkt, ondanks de hiaten, van groot nut te zijn voor het onderzoek. Hiermee kan namelijk worden aangetoond dat het bezit van de meeste conventen en kloosters onteigend was ten bate van de steden. Waar in 1530 bijvoorbeeld een stuk land van de begijnen van Hasselt was, daar blijkt dit in 1651 eigendom van de stad Hasselt. Evenzo ging land dat in 1530 eigendom was van de heren van Belheem ging over op de stad Kampen. Een enkel klooster werd overgenomen door de Heilige Geest van de stad. De Heilige Geest was een instelling die al in 1530 bestond. Onder dit instituut werden de wereldlijke bezittingen van de lokale kerk beheerd, zoals de gebouwen, landerijen, opbrengsten uit renten.[15] Tot 1591 was het onderscheid tussen de religieuze instellingen, de stedelijke kerkelijke instelling van de Heilige Geest en kinderhuizen, weeshuizen of armenhuizen van de stad nog herkenbaar, maar na 1651 niet meer. Na de Reformatie viel religieus grondbezit direct of indirect onder de stad, waarbij de De Heilige Geest een instituut bleef dat die goederen beheerde en hiervoor over een zelfstandige kas beschikte. De Heilige Geestmeesters waren de beheerders, meestal leden van het gereformeerde lokale bestuur. Door deze veranderingen laat religieus grondeigendom zich lastig onderscheiden van zuiver stedelijke zorginstellingen, omdat beide kassen beheerd werden door stadsbestuurders. In de grondbezitsanalyse zijn de meeste zorginstellingen als stedelijk grondbezit aangemerkt. Voor het in kaart brengen van de representatie heeft dat weinig consequenties, omdat tegen die tijd de representatie in het polderbestuur al vanuit de stadsbesturen werd geregeld.

In 1651 bleek het aantal religieuze instellingen als grondeigenaren meer dan gehalveerd. Dit aantal nam in de achttiende eeuw nog af. In Kampen waren vrijwel alle religieuze goederen in eigendom dan wel onder beheer van de stad, onder het instituut van de Geestelijkheid. Daarnaast werd nog enig bezit van het Heilige Geestgasthuis vermeld. In 1775 bezat de Geestelijkheid van Kampen 298 morgen land. In IJsselmuiden werd wel apart grondbezit vermeld van de kerk en de pastorie. In de tweede helft van de achttiende eeuw deed zich weer een lichte toename van religieus bezit voor. Deze blijkt afkomstig van het Deventer kapittel met 43,5 morgen en het klooster van Diepeveen met 31,5 morgen land. Aan een kinderhuis en binnengasthuis in Zwolle, die land bezaten, is geen religieuze signatuur te zien, om die reden zijn ze onder het stedelijk bezit (overheidsinstellingen) gerekend. Om zeker te zijn van wat de precieze bezitsrechtelijke status van bepaalde zorginstellingen was, is aanvullend onderzoek nodig. Voor het bepalen van een ontwikkeling onder de verschillende belangengroepen in het waterschap, zal deze indeling evenwel volstaan.

In tabel B4-1 is de verhouding van het landbezit weergegeven naar oppervlakte, ingedeeld naar de drie categorieën van eigenaren, zoals hiervoor beschreven. In tabel B4-2 is de verhouding weergegeven naar aantal eigenaren per categorie. Voor het steekjaar 1725 kon de verhouding tussen stedelijke en rurale grondeigenaren in kaart worden gebracht.

[15] Hoppenbrouwers (1992) Een middeleeuwse samenleving, 552.

Tabel B4-1. Verdeling van landbezit naar oppervlakte (in Sallandse morgens van 1,23 hectare).

	[1390]	1530	1591	1651	[1725]	1775
Religieuze instellingen	210	1191	**981**	342	457	465
Overheidsinstellingen	1077	1319	1320	**1852**	707	1362
Particulieren	4249	4105	4082	2623	5531	4350
Stedelijke particuliere eigenaren*					2248	
Rurale particuliere eigenaren**					3283	
Totaal grondbezit	5536	6615	6383	4817	6695	6177

* Stedelijke particuliere eigenaren uit:
Zwolle, Kampen, Hasselt, Deventer, Amsterdam (een enkele)
** Rurale particuliere eigenaren uit:
Mastenbroek, Grafhorst, Genemuiden, IJsselmuiden en langs de dijken.

Tabel B4-2. Verdeling van landbezit naar aantal grondeigenaren.

	1390	1530	1591	1651	[1725]	1775
Religieuze instellingen	13	57	**59**	24	5	8
Overheidsinstellingen	9	10	27	**10**	12	19
Particulieren	332	334	354	313	550	494
Stedelijke particuliere eigenaren*					260	
Rurale particuliere eigenaren**					290	
Totaal aantal eigenaren	354	401	440	347	567	521

De grondbezitsverhoudingen kunnen ook worden bekeken naar de spreiding van het grondbezit per belangengroep, wat mogelijk is door eenvoudigweg het eigendom naar grootte van het oppervlak te ordenen. Van het kleinste naar het grootste bezit kan vervolgens het aantal eigenaren worden geteld. De bewerking is enkel gedaan bij de particuliere grondeigenaren, omdat dit bij de institutionele grondeigenaren weinig nut heeft, gezien hun kleine aantal en vaste groepering in de vier steden. In tabel B4-3 is het aantal particuliere eigenaren en hun minimale en maximale bezit in absolute getallen uitgedrukt. Deze getallen worden gevolgd door het gemiddelde van het grondbezit en de mediaan.
De mediaanwaarde geeft de hoeveelheid grond aan halverwege de ordening van kleinste naar grootste grondbezitter. Bijvoorbeeld, in het jaar 1390 had de helft van de grondeigenaren minder dan 6,14 morgen land. Het gemiddelde landbezit bedroeg toen 11,29 morgen en dat is aanzienlijk meer. Dit verschil wijst op een ongelijk bezitsverdeling met veel kleine grondeigenaren. Zou de

mediaan ten opzichte van het gemiddelde een vergelijkbare waarde hebben, dan zou de verdeling van het land over een grotere groep grondbezitters relatief gelijk verdeeld zijn. Uit de volgende steekjaren blijkt, dat Mastenbroek zich bleef kenmerken door een meerderheid aan kleine grondbezitters en een ongelijke bezitsverdeling.

Tabel B4-3. Bezitsspreiding particuliere grondeigenaren Mastenbroek.

Jaar	N-eigenaren	minimum	maximum	gemiddeld	mediaan
1390	332	0,1	97	11,29	6,14
1530	334	0,5	101,25	12	8
1591	354	0,33	96,25	11,5	7,5
1651	*313*	0,25	75	8,4	6
1725	550	0,25	83,54	10,14	6
1775	494	0,25	112	8,8	5

Bijlage B-5 – Representatie en bestuur

Bronnenkritiek resolutieboeken

De resolutieboeken van het polderbestuur zijn geraadpleegd voor onderzoek naar de representatie en de participatie in besluitvorming. Hiervan is in het stadsarchief van Zwolle het meest bewaard, wat samenhangt met het feit dat de bewaarder van de polder een Zwolse magistraat was. Daarnaast bewaarden Kampen en Hasselt afschriften of eigen versies van resoluties en andere stukken. De resolutieboeken vormen geen gesloten reeks en de wijze van verslaglegging varieerde. De hiaten in de resolutieboeken hebben meer oorzaken, externe zoals verlies of zoek raken van materiaal en interne zoals keuzes van de polderbestuurders over het vastleggen en het bewaren van resoluties. Uit verwijzingen naar eerdere resoluties die niet in een resolutieboek voorkomen, blijkt bijvoorbeeld dat er meer resoluties of verslagen zijn geweest dan men op een later tijdstip in een resolutieboek bundelde.[16] Een ander aspect is dat resoluties achteraf definitief werden vastgelegd, nadat was beslist wat van het besprokene kon worden geformaliseerd. Bij een conflict in 1767 tussen de Mastenbroeker polderbestuurders, de stadsbestuurders en de Ridderschap over het recht op inzage in de boeken, werd gemeld dat de leden van het polderbestuur gewoon waren om ieder op eigen wijze haar resoluties als particulier bezit te beheren. Het polderbestuur had geen protocol voor het beheer van resoluties, zoals het geval was bij instanties van openbaar bestuur.[17] Het gespreide

[16] HCO, AM inv. nr. 5602, resol. 13 september 1564, 27 augustus 1600, 14 augustus 1610, 9 oktober 1621; inv. nr. 5605, resol. 16 mei 1637; inv. nr. 5608, resol. 1 mei 1660.
[17] HCO, AM inv. nr. 5745. Register van stukken betreffende het ter inzage geven van stukken betreffende de polder Mastenbroek, 1767 - 1768. Zie tekst van deductie; er zijn geen bladzijde nummers.

beheer van de polderadministratie was inderdaad praktijk in Mastenbroek, afgaande op de verschillende bewaarplaatsen. Daarnaast illustreren de afschriften het verkeer van resoluties en stukken tussen de verschillende steden.

Representatie

In studies naar representatie in besturen wordt de samenstelling van besturen gereconstrueerd uit de presentiegegevens in vergaderverslagen of resoluties. Deze benadering is ontleend aan Blockmans (1978) en in de waterschapsgeschiedenis toegepast door onder anderen Soens (2009), De Wilt (2015) en Van Tielhof (2016).[18] Het onderzoek naar de representatie in Bunschoten werd vergemakkelijkt doordat zulke reconstructies in lijsten van bestuurders aan archiefbeschrijvingen zijn toegevoegd.[19] Over lijsten met gegevens over bestuurders beschikt het archief van Mastenbroek echter niet. Om de ontwikkeling van de representatie in dit polderbestuur te reconstrueren, moesten zodoende diverse bronnen worden geraadpleegd. Als uitgangspunt is het oude stadsarchief van Zwolle genomen. Hier zijn de polderresoluties van 1544 tot 1682 bewaard.[20] Binnen deze periode zitten hiaten. Van de volgende periodes zijn resoluties beschikbaar: 1544-1547, 1563-1566, 1571, 1573, 1575, 1580-1581, 1583-1600, 1602-1603, 1605-1621, 1624-1625, 1628-1629, 1633-1642, 1645-1647, 1650-1651, 1653-1654 en 1660-1682. Totaal zijn dat 92 jaren. Daarvan staan in 50 jaren de presente bestuursleden met naam en belangengroep of instantie vermeld. Bij de overige resoluties werden weliswaar de belangengroepen aangeduid, maar ontbraken de namen. In aanvulling op de resolutieboeken zijn afschriften van resoluties bekeken die opgenomen waren in andere dossiers van het polderarchief. Aangezien elk der Gedeputeerden der Steden zelf de stukken bewaarde, zijn er ook in het Gemeentearchief van Kampen resoluties beschikbaar, waarvan een aantal is geraadpleegd.[21]

Tot en met de zeventiende eeuw zijn er twee periodes, waarin namen bij de presentiegegevens beschikbaar zijn, namelijk van 1563 tot 1625 en van 1645 tot 1682. Rond de eeuwwisseling was dat het geval tussen 1693 en 1704. Deze zijn alle ingevoerd. Van de achttiende eeuw zijn steeksproefsgewijs tot 1765 presentiegegevens met namen opgenomen. Van een aantal jaren was het mogelijk om in te zoemen op de representatie bij meer vergaderingen binnen een jaar.

Een andere bron om betrokkenen bij het polderbestuur op te sporen is de jaarrekening.[22] Dit waren financiële eindverslagen die afgehoord werden op jaarvergaderingen en ondertekend door een min of meer vast aantal deelnemers van dertien tot vijftien personen. Hieruit kon wel een doorlopende reeks van namen worden verzameld. Echter, van deze heren werd niets vermeld over hun bestuurlijke functie of plaats van herkomst. Op basis van andere stukken kon een aantal van hen als leden van het polder- en dijkbestuur worden herkend of als leden van de stedelijke elites, voorzover

[18] Blockmans (1978) 'A typology of representative institutions in late medieval Europe'; Soens (2009) *De spade in de dijk?*; Wilt, de (2015) *Landlieden en hoogheemraden*; Tielhof, van (2016) 'Het college van hoofdingelanden'.
[19] Mijnssen-Dutilh (1997) AE, Inventarisbeschrijving AHB; dito (1997) AE, Inventarisbeschrijving Hoogland.
[20] HCO, AM inv. nr. 5600 tot 5608, Resoluties van de Gecommitteerden van Steden en Vroeden van Mastenbroek.
[21] GAK, AM. Resoluties van het college van Steden en Vroeden, inv. nr. 4 (1693 - 1752), inv. nr. 5 (1752 - 1775) en inv. nr. 6 (1776 - 1785).
[22] HCO, AM inv. nr. 5610- 5620, Rekeningen van de bewaarder van Mastenbroek, [ca. 1510], 1547-1787.

teruggevonden in het werk van Streng.[23] Omdat de handtekeningen in de jaarrekeningen niet in een vaste hiërarchie werden opgeschreven, kon evenmin een reconstructie van de ontwikkeling van bestuursposities worden gemaakt. Dit werd goedgemaakt door diverse posten in de jaarrekeningen, waardoor weer wel gegevens konden worden verzameld over de mogelijke belangen van bestuurders.

Besluitvorming

Door het gecombineerd gebruik van bronnen, vielen bepaalde gebeurtenissen te reconstrueren die meer licht werpen op de besluitvorming in het polderbestuur en de mate waarin het bestuur anderen daarin liet participeren. Veel resoluties openen met de datum, locatie en de presente leden of groepen. Dergelijke gegevens laten iets los over de omstandigheden van de besluitvorming. Daarna volgt een opsomming van besluiten, die hier evenals elders resoluties werden genoemd.[24] Op een aantal besluiten volgde een toelichting of werden extra stukken bijgevoegd. Voor achtergronden van de besluitvorming is voorts gezocht in aparte dossiers over bijzondere kwesties.[25] Met name de jaarrekeningen nemen in het onderzoek een belangrijke plaats in, omdat deze voorzien in een ononderbroken reeks van gegevens.[26] Zie voor een toelichting van de jaarrekeningen bijlage C.

[23] Streng (1997) *'Stemme in staat', De bestuurlijke elite in de stadsrepubliek Zwolle, 1579-1795.*
[24] HCO, AM inv. nr. 5600- 5608 Resoluties van de Gecommitteerden van Steden en Vroeden van Mastenbroek.
[25] HCO, AM inv. nr. 5741, Stukken betreffende de administratie van de bewaarder Hendrik Cattenbelt van de inning en vordering op last van bezettende Keulse en Munsterse troepen van de contributie of brandschatting over de periode 1672-1674 in Mastenbroek, 1672 - 1682; inv. nr. 5735, Stukken betreffende het geschil tussen het college van Gecommitteerden van steden en vroeden van Mastenbroek ter ene zijde en de Gerrit Brouwer over zijn beheer, rekening en verantwoording over de periode 1657-1659 als bewaarder van Mastenbroek, 1659 - 1689; inv. nr. 5742, Stukken betreffende de vernieuwing van het reglement en de instructie voor de bewaarder en ontvanger van Mastenbroek, 1731 - 1774; inv. nr. 5745, Register van stukken betreffende het ter inzage geven van stukken betreffende de polder Mastenbroek, 1767 - 1768; inv. nr. 5746, Stukken betreffende de examinatie van de boeken en papieren van de Gecommitteerden van steden en vroeden van Mastenbroek door gecommitteerden uit de Staten van Overijssel op verzoek van de Prins van Oranje, 1769 - 1769.
[26] HCO, AM inv. nr. 5610- 5620, Rekeningen van de bewaarder van Mastenbroek.

Bijlage C – Het gebruik van jaarrekeningen in historisch onderzoek

Deze bijlage dient als toelichting voor beide casestudies, Bunschoten en Mastenbroek. De jaarrekening betreft de financiële verslaglegging van een penningmeester of bewaarder aan het eind van een bepaalde periode. De verslagperiode omvatte aanvankelijk meer jaren, maar beperkte zich in de loop van de zeventiende eeuw tot één jaar, vandaar de naam jaarrekening. De jaarrekeningen vormen een belangrijke bron om inzicht te krijgen in ontwikkelingen in het waterbeheer en de financiële positie van het waterschapsbestuur. Over het belang en gebruik van jaarrekeningen voor historisch onderzoek naar stadsbesturen is al het een en ander vastgelegd.[1] Voor de methodiek ter interpretatie en analyse van vroegmoderne jaarrekeningen is het werk van Leon van Buyten (1981) geraadpleegd, 'Theorie en praktijk voor de financiële instellingen van het Ancien Regime'.[2] Van Buyten belicht hierin tevens de omstandigheden van de penningmeester of rentmeester. De jaarrekening werd in die tijd weergegeven als een enkelvoudige boekhouding. Omdat er met de bedragen uit de jaarrekeningen een aantal bewerkingen is uitgevoerd, waarbij meer recente boekhoudkundige begrippen zijn gehanteerd, is het broncommentaar van Kees Campfferman en Bob van den Brand (2010) als referentiepunt gebruikt, 'Jaarverslagen van Nederlandse ondernemingen'.[3] Hierin bespreken zij de bronnenproblematiek bij onderzoek naar jaarrekeningen van bedrijven in de 19e en 20e eeuw. Met betrekking tot het interpreteren en verwerken van gegevens uit de vroegmoderne financiële administratie van waterschappen, zijn al enige stappen gemaakt.[4]

De jaarrekening vormt een periodiek eindverslag van een lopende boekhouding. De lopende boekhouding bestond uit allerlei losse bundels van rekeningen, kwitanties, lijsten, kostenoverzichten, obligaties en correspondentie. Er konden losse folio's van dagjournalen zijn gemaakt of van uitstaande leningen. Omdat er na een boekjaar altijd nog inkomsten binnenliepen of later betaalde uitgaven in het afgesloten boekjaar werden bijgeboekt, sloot de penningmeester de jaarrekening meestal pas wat later in het volgende voorjaar af. Hij stelde een samenvattend rapport op, de jaarrekening, en overhandigde dat aan het bestuur.[5] De jaarrekening werd, zoals gezegd, weergegeven volgens een enkelvoudige boekhouding: een opsomming van de ontvangsten met een eindtotaal, gevolgd door een opsomming van de uitgaven met een eindtotaal.[6] Dit financiële eindverslag werd in de jaarvergadering besproken, waarin de penningmeester ten overstaan van het bestuur verantwoording aflegde over zijn handelingen. In het waterschap was formeel afgesproken dat niet-besturende ingelanden en een afgezant van de gewestelijke overheid het *afhoren* van de

[1] Heijden, van der (1999) 'Stadsrekeningen, stedelijke financiën en historisch onderzoek'.
[2] Buyten, L. van (1981) 'Theorie en praktijk voor de financiële instellingen van het Ancien Regime: De verborgen facetten van het rentmeesterschap' in *Recht en Instellingen in de oude Nederlanden tijdens de Middeleeuwen en de Nieuwe Tijd: liber amoricum Jan Buntinx*. Leuven, 549-563
[3] Camfferman, Kees; Brand, Bob R.C.J. van den (2010) 'Jaarverslagen van Nederlandse ondernemingen vanaf 1811 tot 2005', Van Synghel, G.A.M. (red) Broncommentaren 8, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Den Haag.
[4] Diverse waterstaatshistorici brachten gegevens over kosten en baten van polders in kaart. Over het behandelen van de specifieke problematiek van vroegmoderne jaarrekeningen en het bewerken van gegevens uit deze bronnen treffen we met name opmerkingen aan in het werk van: Zwet, van (2004) 'De financiering van een droogmakerij in de 17e eeuw'.
[5] De financiële administrateurs werden over het algemeen penningmeester, rentmeester of 'bewaarder' genoemd.
[6] Zwet, van (2004) 'De financiering van een droogmakerij in de 17e eeuw', 210.

jaarrekening bijwoonden, ter waarborging van het toezicht op de bestedingen. Het afhoren kon op verschillende manieren geschieden: door voorlezen en mondeling toelichten of door gezamenlijk de posten door te nemen als een instelling de middelen had om het verslag te laten kopiëren en toe te zenden. Bij het doorlopen van de jaarrekening werden posten goedgekeurd, gewijzigd of afgekeurd. Was het jaarverslag doorgenomen, dan volgde de formele goedkeuring van de bestuurders en gecommitteerden. Op de laatste bladzijde zetten zij onder de totaalbedragen van de ontvangsten en de inkomsten en het jaarsaldo hun handtekeningen. Op basis van het jaarsaldo werd de omslag (het polder- of dijkgeld) en dus de besteding voor het volgende jaar begroot. Het was niet ongebruikelijk dat dit soort jaarvergaderingen werden afgesloten met een gezamenlijke maaltijd.

De oudste jaarrekeningen van eind zestiende eeuw en begin zeventiende eeuw bestonden veelal uit een samenraapsel van ongespecificeerde posten. Regelmatig werd een post slechts aangeduid met de naam van een persoon aan wie een bedrag was betaald. In enkele gevallen werd aangegeven of uitgaven betrekking hadden op een gebeurtenis of een project, zoals de reparatie of aanleg van een nieuwe brug, sluis of dijk. De posten werden ingevoerd in de vorm van een chronologisch logboek van financiële handelingen die meer jaren kon omvatten. De financiële verslagen uit deze periode waren in die zin geen jaarrekeningen, maar verslagen over een cluster van twee, drie of zelfs meer jaren. De clusters hingen samen met de bestedingen die begroot werden op inkomsten uit polder- of dijkgelden over een een periode van twee, drie of vier jaar. Werd er na een overstroming extra geld ingezameld, dan was het mogelijk dat hiervan een apart financieel verslag werd gemaakt.

In de loop van de zeventiende en achttiende eeuw werd in de jaarrekening een standaardisatie zichtbaar. Vanaf omstreeks 1625 werd bijvoorbeeld de ordening van posten op dezelfde manier genoteerd en werden diverse inkomsten- en uitgavenposten gespecificeerd. Aangezien dit een geleidelijk proces was, bleef er nog lang veel ruimte over voor de persoonlijke werkwijze van een penningmeester. Ten aanzien van de uitgaven blijft een onderscheid tussen kosten aan materiaal en kosten aan arbeid, evenals een koppeling van zulke kosten aan specifieke waterstaatswerken lastig. Wanneer werken in zijn geheel aan aannemers werden uitbesteed, dan viel het onderscheid tussen loon en materiaalkosten helemaal weg en resteerde enkel een totaalbedrag. Evenmin kan worden achterhaald op welke gelegenheden de reis- en verteerkosten betrekking hadden. Voor meer details zou een zoektocht moeten worden ondernomen in de boekhoudingen zelf, voorzover die bewaard en compleet zijn. De inkomsten uit omslagen, pacht, verkoop van goederen, of leningen zijn meestal wel herkenbaar. Echter, van leningen ontbreken soms nadere specificaties, wellicht omdat de penningmeester daar een aparte administratie voor bijhield. De uitgaven aan vergoedingen voor bestuurders en het administratieve personeel werden goed bijgehouden, al was het alleen omdat bestuurders elkaar hierover met argusogen volgden. Renteuitkeringen op geleend kapitaal werden eveneens goed geadministreerd.

Het bestuur moest een penningmeester wel goed kunnen vertrouwen, omdat zowel de boekhouding als het kapitaal van het waterschap bij hem (thuis of bijvoorbeeld op een stadssecretarie) was ondergebracht. Deze situatie bestond ook bij andere bestuurlijke instanties.[7] Dat een penningmeester de boekhouding en de kas van meer instanties tegelijk kon beheren, was niet zonder risico. De geldelijke middelen van instanties konden met elkaar vermengd raken.

[7] Een overzichtelijk verschil in het jaarverslag tussen kas en werkkapitaal enerzijds en tegoeden bij de bank als herkenbaar instituut anderzijds werd pas zichtbaar in de loop van de 19e eeuw. Camfferman; Brand, van den (2010) 'Jaarverslagen van Nederlandse ondernemingen', 43.

Methodiek van databewerking

In het eindsaldo van de jaarrekening deelde de penningmeester aan het bestuur mee wat het waterschap aan financiële middelen nog beschikbaar had, zie hoofdstuk 4, figuur 4-1. Omdat hij de middelen zelf beheerde, werd dit zo geformuleerd dat als de penningmeester een overschot had, hij een schuld had aan het waterschap. Was het inkomen van het waterschap echter niet toereikend en had de penningmeester bedragen uit eigen middelen voorgeschoten, dan werd dit geformuleerd als een tekort, wat betekende dat het waterschap een schuld had aan de penningmeester. Hoewel dit vaak genoeg voorkwam, werd over het algemeen toch een positief saldo gemeld. Dit komt doordat de dijkskas niet alleen geld bevatte dat uit omslagen of pachtgelden was geïnd, wat eigen middelen waren, maar ook geleend geld, dat onderdeel was van een schuld. De *liquide middelen* konden dus uit eigen middelen bestaan en bedragen die door leningen waren verkregen. Bij liquide middelen gaat het om hoeveel geld er in de kas zat en niet om waar het vandaan kwam. In een modernere boekhouding worden liquide middelen omschreven als kasgeld en direct beschikbare banktegoeden. Soms werden andere tegoeden tot de kas gerekend die snel en zonder kosten konden worden omgezet in geld, zoals kortlopende leningen aan derden (tegoeden).[8] Uit het jaarsaldo van de penningmeester valt zodoende niet af te lezen wat de financiële positie van het waterschap was. Bestonden de liquide middelen veelal uit geld dat het waterschap had geleend, dan was de financiële positie zwak en zou dit tot een ander beleid moeten leiden dan als die helemaal uit eigen middelen bestonden. Aangenomen mag worden dat een penningmeester daar één en ander mondeling over toelichtte. In beide casestudies waren er periodes waarin bestuurders goed op de hoogte leken van wat er achter de opgegeven eindsaldi schuilging. Maar er waren periodes waarin dit niet of ten dele het geval was. Tot op zekere hoogte kon een waterschap met een schuld goed functioneren, zolang die schuld goed werd beheerst en de aflossingen en de rentelasten niet het merendeel van de uitgaven gingen uitmaken. Waren de rentelasten hoog, dan werd er van het geïnde dijkgeld minder besteed aan het waterbeheer. Moest er worden bijgeleend om schulden en rentelasten te betalen, dan geraakte het bestuur in een schuldspiraal en kan van een slechte financiële positie worden besproken.

De liquide middelen konden uit kasgelden (waaronder geleend geld) en kortlopende tegoeden (schuldbekentenissen van debiteuren) bestaan. Het opslaan van geld in waardepapieren als langlopende obligaties aan derden verstrekt of bijvoorbeeld een aandeel in een compagnie kwam wel voor, maar lag voor een waterschap minder voor de hand omdat die niet meteen en zonder kosten konden worden omgezet in contanten.[9] Dit zou riskant zijn als het bestuur onvoorziene uitgaven moest doen aan dijkherstel. Voor een waterschap was een bedrijfsvoering op veelal geleend geld riskanter dan voor een particulier met een huis of een instantie met vaste of voorspelbare inkomsten. Dit laat zich het beste illustreren aan de hand van een hedendaags voorbeeld.

Mijnheer X heeft een huis gekocht voor 270.000 euro, waarvoor hij een hypotheek van 300.000 euro heeft afgesloten. Daarmee heeft hij een schuld van 300.000 euro. Daarnaast heeft X nog een spaarbedrag van 50.000 euro op de bank staan. Zijn *eigen vermogen* bestaat uit de waarde van zijn huis (270.000 euro) plus zijn eigen spaargeld (50.000 euro), tezamen 320.000 euro. Hiertegenover staat zijn schuld aan de (hypotheek)bank van 300.000 euro.[10] De *liquide middelen*

[8] Camfferman; Brand, van den (2010) 'Jaarverslagen van Nederlandse ondernemingen', 120.
[9] Ibidem.
[10] In de jaarrekeningen van een vroegmodern waterschap werd de waarde van het vastgoedbezit niet beschreven. Wel kwam het naar voren bij opbrengsten van pacht uit stukken dijkland of in een enkel geval de aan- of verkoop van stukken land.

van mijnheer X bestaan uit 50.000 euro spaargeld plus 30.000 euro, verkregen aan hypotheek. Totaal is dat 80.000 euro. Dit is het bedrag dat in de vroegmoderne boekhouding in het saldo zou worden genoteerd. De financiële positie van mijnheer X ziet er rooskleuriger uit dan dat zij in werkelijkheid is. Daarom is hij verzekerd. Mocht zijn huis afbranden, dan is dit voor X weliswaar een strop, maar zijn verlies wordt gedekt en hij kan over de 80.000 euro blijven beschikken. De hoogte van zijn schuld blijft dus ongewijzigd.

De situatie van het waterschap was anders. Waren er veel schulden, dan werden die niet gedekt door een verzekering, maar door de gemene middelen van de ingelanden. Deze middelen bestonden uit geïnde omslaggelden en daarvan was de opbrengst onzeker, omdat er een risico van verlies of beschadiging van landbouwgronden bestond waarop de omslaggelden waren gebaseerd. Grote schade kon ontstaan als gevolg van dijkbreuken of onvoorziene afwateringsproblemen. Evenzo konden economische ontwikkelingen effect hebben op de inkomsten uit omslaggelden. Kasproblemen vormden een risico voor de continuïteit van het waterbeheer. Die konden ontstaan, als dijkgelden niet of vertraagd binnenkwamen. Onder moeilijke omstandigheden ontstond er behoefte aan geleend geld, maar kon de bereidheid en beschikbaarheid van geldschieters eveneens een onzekere factor vormen. Had het waterschap al schulden en gingen geldschieters twijfelen aan de waardevastheid van hun investeringen, dan dreigde er voor een waterschap een faillissement, als zij hun leningen opzegden.

Om de financiële positie van een waterschap te bepalen, dient de enkelvoudige boekhouding uiteen te worden gerafeld om het feitelijke eigen vermogen en de schulden eruit te kunnen reconstrueren. Deze twee grootheden kunnen vervolgens als tijdreeksen met elkaar worden vergeleken.

De eerste tijdreeks bestaat uit een optelling van de inkomsten aan leningen, verminderd met de uitgaven aan aflossingen. Dit levert informatie op over de ontwikkeling van de schuld. In hoofdstukken 4 en 7 wordt de schuld met een **donkere curve** weergegeven (hoofdstuk 4, figuur 4-2 en hoofdstuk 7, figuur 7-1). De opgave van leningen en crediteuren in de jaarrekeningen was niet altijd even duidelijk. Er waren periodes dat er niets over de crediteuren werd vermeld, wellicht omdat de penningmeester dat apart administreerde. Daarom zijn de gegevens vergeleken met vermeldingen van uitstaande schulden in de resolutieboeken en andere stukken.[11] Soms komen die niet precies overeen met de berekende bedragen uit de jaarboeken. Dit kan komen doordat tussen het voorschieten van bedragen door de penningmeester of bestuurders en het binnenlopen van omslaggelden of andere inkomsten een tijdelijke situatie van korte-termijnschuld ontstond, die spoedig verdween na de terugbetaling van de voorgeschoten bedragen. Liet de terugbetaling van voorschotten op zich wachten, dan werden de voorschotten overgezet naar een lange-termijnlening, waarover een rente werd betaald. Op dat moment verschenen deze bedragen als (lange-termijn)-leningen in de jaarrekening. Door zulke omschakelingen is voor sommige jaren een 'foutenmarge' van rond de 1000 gulden mogelijk bij de bepaling van de schuld in een gegeven jaar. Om de schuld per jaar zo exact mogelijk te benaderen, zijn ter vergelijking naast de opgaven van leningen en aflossingen tevens de jaarlijkse rentebetalingen gekwantificeerd.

De tweede tijdreeks geeft de eigen middelen van het waterschap weer en bestaat uit jaarlijkse bedragen aan reguliere inkomsten (uit omslaggelden, pachtgeld en incidentele betalingen uit verkoop van goederen of boetes), verminderd met de uitgaven (waterstaatswerk, onkosten bestuursapparaat alsook de rentebetalingen voor het geleende geld). Zouden we deze gegevens in jaarlijkse saldi weergeven, dan ontstaat een sterk uitslaande zig-zaglijn rond het nulpunt, waaruit weinig valt

[11] Vergelijk met bronnenkritiek van Zwet (2004) 'De financiering van een droogmakerij in de 17e eeuw', 210-212; Camfferman; Brand, van den (2010) 'Jaarverslagen van Nederlandse ondernemingen', 87.

op te maken, zie hoofdstuk 4, figuur 4-3. In de cumulatieve weergave is het verschil tussen inkomsten en uitgaven bij dat van het vorige jaar opgeteld, zodat een trend in de eigen middelen zichtbaar wordt die kan worden vergeleken met de trendweergave van de schuld. Deze gegevens worden in de casestudies weergegeven met een **grijze curve** (hoofdstuk 4, figuur 4-2 en hoofdstuk 7, figuur 7-1). De weergave van de eigen middelen is in zoverre fictief, dat zij in beide poldergebieden niet is gebaseerd op de werkelijke maar op de begrote inkomsten. Hierdoor zou de curve lager kunnen lopen, in jaren waarin omslaggelden niet volledig werden geïnd. Voorzover er aanwijzingen zijn dat de werkelijke inkomsten lager waren, wordt dit met een stippellijn in de grijze curve aangegeven.

Door het verloop van de schuld te vergelijken met die van de eigen (liquide) middelen, wordt inzicht verkregen in de financiële positie van het waterschap. Het grafische verloop van de eigen middelen vormt een scharende beweging met het verloop van de schulden. Had het waterschap extra eigen inkomsten verworven (de grijze curve stijgt), dan konden er aflossingen worden gedaan (de zwarte curve daalt). Bij de scharende beweging loopt de stijging van de grijze curve (eigen liquide middelen) iets voor op de daling van de zwarte curve (de schuld). Dit is logisch, omdat een instelling niet eerder schulden kon aflossen dan als het extra eigen middelen, ofwel reserves had opgebouwd. De schaarbeweging tussen de twee curves drukt dus de wisselwerking tussen de eigen middelen en de schuld uit. Deze bestond uit verschillende handelingen. Als het bestuur geld leende, kon het alles gelijk uitgeven of een deel in reserve houden. Wist het bestuur extra geld over te houden, dan kon het schulden aflossen en eventueel een deel in reserve houden. Werd er meer geld afgelost dan er was gespaard, dan kwam dat geld uit andere bronnen dan de boekhouding van het waterschap.

Zo kan het verloop van de twee curves tezamen vier toestanden van de financiële positie laten zien. De eerste is dat er zoveel uitgaven waren, dat niet alleen alle eigen middelen maar er ook alle geleende bedragen van een lopend boekjaar werden besteed. In dat geval namen de eigen middelen evenredig af met wat er aan leningen bij kwam en kwam het waterschap dieper in de rode cijfers, zie bijvoorbeeld hoofdstuk 4, figuur 4-2 tot 1621-1628. Als de grafiek onder de x-as loopt, dan was het waterschap sterk afhankelijk van schuldkapitaal. De tweede toestand is dat het waterschap geld leende, maar daarvan niet alles opmaakte en een bedrag in reserve hield. Dit valt te zien aan een stijging van de schuld, en een daling in mindere mate aan eigen middelen, zoals in figuur 4-2 na het jaar 1650. In dat geval bestond de kas niet uit eigen spaarmiddelen, maar geleend geld. Als dit geld er echt was, dan valt dit weer terug te vinden in de opgegeven saldi van de penningmeester (figuur 4-1). Een derde toestand is dat het waterschap daadwerkelijk met de eigen middelen spaarde. Dit is te zien in figuur 4-2 in het jaar 1738. Er was toen een fors deel van een schuld afgelost en het waterschap kwam uit de rode cijfers, de grijze curve loopt boven de x-as. Echter op dat punt was het waterschap nog niet schuldenvrij, de grijze curve loopt weliswaar boven de nullijn, maar nog onder de zwarte curve van de schuldontwikkeling. De vierde ontwikkeling, tenslotte, is als een waterschap geheel uit de schulden kwam en voldoende eigen inkomsten had om daarmee te kunnen sparen. Zie voor deze situatie figuur 4-2, het jaar 1770. Door de onvoorziene omstandigheden in het waterbeheer en het feit dat de middelen gedekt werden door omslaggelden, waarvan elk jaar maar weer moest worden afgewacht wat ervan kon worden opgehaald, deed deze situatie zich maar weinig voor.

Om van 180 jaarrekeningen de verschillende gegevens in kaart te kunnen brengen, blijven de jaarlijkse eindsaldi een oriëntatiepunt bij het controleren van de opgegeven bedragen aan inkom-

sten en uitgaven. Worden de rekeningen onoverzichtelijk, dan vormen de saldi het uitgangspunt voor de reconstructie. De jaarsaldi van de penningmeester kunnen hiervoor echter niet eerder worden gebruikt, dan wanneer hiervan de bedragen van overschotten of tekorten uit het voorlopende jaar zijn afgetrokken. De opschoning van de jaarsaldi door de overschotten of tekorten van het vorige jaar te verwijderen is noodzakelijk, omdat hierdoor anders dubbeltellingen in de kosten en baten zouden ontstaan. De overschotten of tekorten zijn dus enkel boekhoudkundig en zijn geen reële resultaten. Leon van Buyten (1981) wijst op de noodzaak van deze bewerking in vroegmoderne jaarrekeningen. De opname van de overschotten en tekorten in het jaarsaldo van de penningmeester diende een ander doel, zoals eerder toegelicht, namelijk om zijn opdrachtgever de toestand van de kas mee te delen. Was er een overschot, dan had de penningmeester een schuld aan de instantie. Was er een tekort, dan had de penningmeester geld voorgeschoten en had de instantie een schuld aan de penningmeester. Deze saldi gaven dus geen feitelijk beeld van de financiële toestand weer.[12] In zijn studie over de financiering van droogmakerijen, stipte ook Van Zwet het opschonen van de jaarsaldi aan.[13]

Hiermee komt er nog een aspect van het vroegmoderne rentmeesterschap ter sprake: dit is de omstandigheid dat de penningmeester of rentmeester als een privaat persoon de publieke middelen beheerde. Hij bufferde zowel de financiële tekorten als het overschot van de waterschap. Van de penningmeester werd verwacht dat, als de omslaggelden nog niet binnen waren, hij zoveel mogelijk de tekorten voorschoot. Hiervoor mocht hij rentevergoedingen aan zichzelf uitkeren. Daarmee functioneerde hij feitelijk als een particuliere bank. Voor het dragen van het risico werd de penningmeester beloond. Aan de hand van een proef van enkele jaren illustreert Van Buyten de mogelijkheden van een rentmeester om de middelen van een overheidsinstantie voor eigen gebruik aan te wenden, waaruit die beloning mede volgde.[14] De rentmeester kon op verschillende manieren het geld van een organisatie beheren: door gelden en waardepapieren ergens te bewaren, bijvoorbeeld bij hem thuis in een kist of op een stadssecretarie, of door bedragen aan derden uit te lenen of die te beleggen in effecten zoals VOC aandelen of obligaties op de gewestelijke overheid. Had een waterschap grote *reserves*, dan zou een deel van de liquide middelen belegd kunnen zijn, maar voor een vroegmodern waterschap was dat niet zonder risico.[15]

---

[12] Buyten, van (1981) 'Theorie en praktijk voor de financiële instellingen van het Ancien Regime: De verborgen facetten van het rentmeesterschap' in *Recht en Instellingen in de oude Nederlanden tijdens de Middeleeuwen en de Nieuwe Tijd: liber amoricum Jan Buntinx*. Leuven, 549-563.

[13] Zwet, van (2004) 'De financiering van een droogmakerij', 229-232; Zwet, van (2009) *Lofwaerdighe dijckagies en miserabele polders*, 137.

[14] Buyten, van (1981) 'Theorie en praktijk', 550, 554, 556, 559-563. Over dezelfde rol van de rentmeester bij het innen en beheren van overheidsgelden, zie: Hart, 't (2009) 'Mutual advantages...'

[15] Het is niet eenvoudig om de financiële reserves van instanties te bepalen. Deels komt dat door de beweging tussen de kas, inbare kortlopende schulden, en het wegzetten van liquide middelen in apart potjes, fondsen of beleggingen. Camfferman; Brand, van den (2010) 'Jaarverslagen van Nederlandse ondernemingen', 92-93.

Lijst van tabellen, figuren en afbeeldingen

Tabellen

2.1 Ontwikkeling van de organisatie van het dijkbeheer in Bunschoten
2.2 Ontwikkeling van de representatie in het dijkbeheer Bunschoten
2.3 Ontwikkeling van de participatie in de besluitvorming
3.1 Indicatie landbezit in polder Bunschoten van bestuurders
4.1 De verhouding tussen de totale schuld van het Bunschoter heemraadschap en de inleg van bestuurders (als garantstelling)
5.1 De ontwikkeling van de organisatie van het waterbeheer en de regelingen in Mastenbroek
5.2 De ontwikkeling van de representatie in polder Mastenbroek
6.1 Indeling van het aantal particuliere eigenaren in Mastenbroek naar grootte van hun bezit in percentages
6.2 Ontwikkeling van het aantal geregistreerde percelen land in Mastenbroek
7.1 De verhouding tussen de totale schuld van het Mastenbroeker polderbestuur en de inleg van bestuurders (als garantstelling)
A1.1 Indicatie van de bevolkingsaantallen in Eemland en nabije steden
A2.1 De verdeling van het landbezit in polder Bunschoten naar oppervlakte (1 dammaat = 0,546 hectare)
A2.2 De verdeling van het landbezit in polder Bunschoten naar aantal grondeigenaren
A2.3 Indeling van grondeigenaren in Bunschoten naar grootte van hun bezit in percentages
A2.4 De spreiding van het grondbezit in de polder Bunschoten (dammaten)
A3.1 Het totaal oppervlak van belastbare grond in polder Bunschoten in hectaren
A6.1 Borgstellingen bij aanstellingscontracten van het Bunschoter heemraadschap voor penningmeesters en dijkgeldcollecteurs
A7.1 Runderbelastingen, totaalopbrengsten in de provincie Utrecht
A8.1 Ontwikkeling rentevoet van leningen aan het Bunschoter heemraadschap (procenten)
B1.1 Bloknamen in Mastenbroek ontleend aan de morgenregisters
B2.1 Ontwikkeling van het landbouwareaal in Mastenbroek op basis van belastbaar land
B3.1 Indicatie bevolkingsaantallen in de IJsselsteden
B3.2 Indicatie bevolking (1795) en telling grondeigenaren met land in de polder die in en om Mastenbroek woonden
B4.1 De verdeling van het landbezit in Mastenbroek naar oppervlakte (in Sallandse morgens van 1,23 hectare)
B4.2 De verdeling van het landbezit in Mastenbroek naar aantal grondeigenaren
B4.3 Bezitsspreiding van particuliere grondeigenaren in Mastenbroek

Schema's, figuren en grafieken

1.1 Kenmerken van participatie in de besluitvorming
3.1 Bezitsverhoudingen in Bunschoten (1501-1782) naar aandeel in landoppervlak (in percentages)

3.2 Bezitsverhoudingen in Bunschoten (1501-1782) naar aantal eigenaren (in percentages)
3.3 Uitgaven aan het dijkbeheer en -bestuur in Bunschoten
3.4 Begrote opbrengst aan dijkgelden (Veldendijk tot 1738, daarna Veldendijk en Veendijk)
3.5 De zittingsduur van de Bunschoter dijkgraven in de periode van 1604 tot 1800
3.6 De zittingsduur van de heemraden voor ingelanden van Bunschoten die in Amersfoort en Bunschoten woonden in de periode van 1604 tot 1800
4.1 De liquide middelen, bedragen beschikbaar bij de penningmeester van het Bunschoter heemraadschap volgens diens opgave (het verschil tussen alle inkomsten en uitgaven inclusief transacties met betrekking tot leningen)
4.2 De ontwikkeling van de schuld en de eigen liquide middelen (lopende inkomsten verminderd met uitgaven aan dijkbeheer, bestuur en rentelasten). (Veldendijk tot 1738, daarna Veldendijk en Veendijk)
4.3 De jaarlijkse saldi van de eigen inkomsten, verminderd met uitgaven van het Bunschoter heemraadschap
4.4 De ontwikkeling van de pachtopbrengsten voor het Bunschoter heemraadschap
6.1 Bezitsverhoudingen in polder Mastenbroek (1390-1775) naar aandeel in landoppervlak (percentages)
6.2 Inkomsten uit poldergelden voor het polderbestuur van Mastenbroek (in Carolus gulden)
6.3 Uitgaven aan het waterbeheer in Mastenbroek (materiaal, arbeidsloon, bestuur en beheer - in Carolus gulden)
7.1 De ontwikkeling van de schuld (lange termijnleningen) en de eigen middelen (eigen inkomsten verminderd met uitgaven, inclusief rentelasten) in Mastenbroek
7.2 Pachtopbrengsten voor de polderkas van Mastenbroek

Afbeeldingen

Omslag: de polder Mastenbroek met de Kamperzeedijk (waar de auto's rijden), ter hoogte van het Venerietsluiscomplex, het noorden is rechts. Foto: Waterschap Drents Overijsselse Delta, Zwolle.
2.1 Schematische kaart van Bunschoten en de buitenpolders.
2.2 Hedendaagse reconstructie van een palendijk, zoals die sinds de zestiende eeuw op de zwakste delen in de Veendijk en later Veldendijk werden aangelegd.
4.1 Historische kaart van het heemraadschap Bunschoten uit 1666, Dirk Brekensz. van Groenouw.
5.1 Schematische kaart van Mastenbroek
5.2 Mastenbroek, Kerkewetering
7.1 Inlaag in de Kamperzeedijk