

Waterschappen als de oudste democratische instellingen van Nederland

Het ontstaan van een mythe

MILJA VAN TIELHOF

Inleiding¹

Tijdschrift voor
Waterstaatsgeschiedenis
25 (2015) 2, 87-98

In hun externe communicatie benadrukken Nederlandse waterschappen graag dat zij de oudste nog bestaande democratische instellingen zijn. “Het waterschap is de oudste democratische bestuursvorm in Nederland” staat op de website van Waterschap Reest en Wieden.² “Het waterschap is de oudste democratische vorm van bestuur in Nederland”, vertelt Herman Havekes, werkzaam voor de Unie van Waterschappen, kort voor de waterschapsverkiezingen van 2015.³ Die waterschapsverkiezingen hebben geleid tot de oprichting van partijen die in hun programma wijzen op de democratische traditie. “Waterschappen zijn de oudst bestaande democratische organisaties in Nederland. Zij zijn als functionele democratie de bakermat van de algemene democratie”, staat bijvoorbeeld op de website van de Waterschapspartij Hollandse Delta.⁴ Bij geen van de teksten staat waarop deze claims zijn gebaseerd. Dat is vreemd, aangezien mensen met belangstelling voor waterstaatsgeschiedenis het beeld vaak niet herkennen.

Van sommige mythes is het ontstaan goed bekend. De Amerikaanse kinderboekenschrijfster Mary Mapes Dodge verzong het verhaal van Hans Brinker. Ze beschrijft in *Hans Brinker, or The Silver Skates* (1865) hoe het jongetje met zijn vinger een nacht lang een gat in de dijk dichtthield en zo een overstromingsramp voorkwam. Maar waar komt de gedachte vandaan dat de waterschappen de oudste democratische bestuursinstellingen in Nederland zijn? Wanneer ik mensen daarnaar vroeg, wist eigenlijk niemand het antwoord. In dit artikel wordt daarom nagegaan hoe en wanneer de kwalificatie democratie verbonden is geraakt aan de waterschappen. Dit artikel gaat dus niet zozeer over de vraag of de waterschappen de oudste democratische organisaties in Nederland zijn, maar over de vraag hoe deze voorstelling van zaken gemeengoed is geworden, dus waarom veel mensen dat denken.

De claim van de waterschappen valt uiteen in twee delen: ten eerste dat de waterschappen van oudsher democratisch zijn, en ten tweede dat zij ouder zijn dan andere democratische bestuursvormen. Daarbij wordt impliciet bedoeld op gemeentebesturen en hun voorgangers, de besturen van steden en van buurschappen zoals ambachten, banen en dergelijke. In dit artikel zal de meeste aandacht besteed worden aan het eerste, meest wezenlijke, onderdeel van de claim. Daarbij moet vooraf gezegd worden dat het begrip democratie allesbehalve eenduidig is. De betekenis varieert afhankelijk van tijd en plaats. Iedere maatschappij en zelfs ieder individu verstaat er iets anders onder. Zo kan men verdedigen dat er sprake is van democratie als besluiten genomen worden bij meerderheid van stemmen, maar ook dat democratie betekent de afwezigheid van dictatuur.⁵ Tussen deze twee opvattingen zijn nog talloze definities denkbaar. Dit verklaart ook dat zowel het Amerikaanse als het Nederlandse politieke systeem als democratisch worden beschouwd, ondanks de grote onderlinge verschillen. Hetzelfde geldt voor de Atheense democratie uit de Oudheid, hoewel de Atheners verbijsterd zouden zijn geweest over een verschijnsel als onze volksvertegenwoordiging. De kern van de Atheense democratie bestond uit massale participatie van burgers in rechtspraak en bestuur, waarbij de selectie plaatsvond via loting en roulatie en nauwelijks via verkiezing. De geselecteerden werden

1 Voor hun nuttige suggesties dank ik hier graag de redactieleden en tevens Paul Brusse, Piet van Cruyningen, Petra van Dam, Ludy Giebels, Roelof Hol, Heleen Kole, Ida Nijenhuis en Maarten Prak. Dit artikel is geschreven in het kader van een door NWO gefinancierd onderzoeksprogramma naar de politieke cultuur van de waterschappen (zie noot 63).

2 Bron: <http://www.reestwieden.nl/thema%27/bestuur-organisatie/organisatie-o/reest-wieden/>, geraadpleegd 6-8-2015.

3 Bron: http://www.edestad.nl/lokaal/verkiezingen_waterschap_niet_populair_wl_belangrijk_3502870.html#.VW1z4Cyo_SI, geraadpleegd 6-8-2015.

4 Bron: <http://www.hollandsedeltanatuurlijk.nl/programma/>, geraadpleegd 06-08-2015.

daarbij niet geacht anderen te vertegenwoordigen.⁶ Wanneer in het kader van de waterschappen van democratie gesproken wordt, moeten wij dus ook nagaan hoe dat is bedoeld.

Het begrip democratie in middeleeuwen en vroegmoderne tijd

Sinds de bloei van de democratie in het klassieke Athene was het begrip democratie bekend, maar in de middeleeuwen en vroegmoderne tijd werd het weinig gebruikt. Het woord kwam tot ver in de achttiende eeuw vooral voor in tamelijk abstracte verhandelingen over staatsinrichting. Democratie (regering door velen, door de massa) vormde samen met monarchie (regering door een) en aristocratie (regering door de besten) de triade van Aristoteles. Het begrip werd vooral door geleerden gebruikt. Daarbij kwam dat de meeste schrijvers democratie als zodanig afkeurden en pleitten voor een of andere mengvorm van monarchie, aristocratie en democratie.⁷ Aan het begrip kleefden sterk negatieve connotaties. Zo zou het gevaarlijk en instabiel zijn en een inferieur politiek systeem weerspiegelen. In de negentiende eeuw begon dit te veranderen en opmerkelijk genoeg leidde dit uiteindelijk tot een totale omkering. Democratie riep in de twintigste eeuw louter positieve associaties op. Deze volledige herwaardering van een begrip is uniek in de geschiedenis van de westerse politiek.⁸ Henk te Velde heeft onderzocht hoe dit in Nederland ging. Het was tot 1870 ongehoord om zonder meer voor democratie te zijn; na 1945 was het juist zeer omstreden om er ongeclausuleerd tegen te zijn.⁹ Een goed voorbeeld van de vroegmoderne kijk op democratie in de Nederlanden is een verhandeling over staatsinrichting van Nicolaus Biesius, gepubliceerd in 1556. Biesius was een Gentse humanist. Hij pleitte voor een erfelijke monarchie, omdat een monarchie met een door keurvorsten gekozen vorst tot corruptie leidde, terwijl democratie en aristocratie vaak tot onenigheid leidden. Een goed bestuur vereiste volgens Biesius consensus, geen tweespalt. Biesius was een pragmatisch monarchist. Hij droeg zijn boek op aan Granvelle, de zeer invloedrijke raadsheer van Filips II die nog maar kort daarvoor zijn vader Karel V was opgevolgd als heer der Nederlanden.¹⁰ Zo'n tien jaar later verscheen de eerste druk van een uitgebreide beschrijving van de Nederlanden van de hand van de geschiedschrijver en humanist Lodovico Guicciardini. Hij prees de mengvorm van monarchie, aristocratie en democratie die hij aantrof in de Zuid-Nederlandse steden. Die mix was volgens hem perfect.¹¹ Beide voorbeelden laten zien dat democratie op zichzelf geen ideaal was.

Waterschapsarchieven

Als we afgaan op de archieven van de waterschappen uit de middeleeuwen en vroegmoderne tijd, speelde het begrip democratie geen enkele rol in het waterbeheer. Hoewel er een opvallende uitzondering is. Het woord is namelijk aangetroffen in het oud-archief van het hoogheemraadschap van Delfland. Het waterbeheer in Delfland werd sinds de vijftiende eeuw gekenmerkt door eindeloze conflicten tussen enerzijds de regionale en anderzijds de lokale waterstaatsfunctionarissen: dijkgraaf en heemraden van Delfland versus de ambachtsbewaarders van de binnen Delfland gelegen ambachten (lokale rechtsgebieden, de voorgangers van plattelandsgemeenten).¹² De laatste werden vaak gesteund door de stad Delft. Dijkgraaf en hoogheemraden trachtten hun invloed op het lokale waterbeheer uit te breiden, maar stuitten daarbij op hevig verzet. De conflicten werden voor verschillende gerechtshoven uitgevochten. In een periode van hernieuwde intensieve procesvoering rond 1588 was een van de meningsverschillen de vraag met wie en in welke gevallen de ambachtsbewaarders moesten overleggen alvorens besluiten te nemen over het waterbeheer. De hoogheemraden vonden dat de ambachtsbewaarders onvoldoende overleg pleegden met de ingelanden van de 'lidmaatambachten' (kleine

5 Henk te Velde, 'De domesticatie van democratie in Nederland', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* (BMGN) 127 (2012), 3-27, aldaar 4.

6 Anton van Hooff, *Athene. Het leven van de eerste democratie* (Amsterdam 2011), 40-41. David van Reybrouck pleit voor een herwaardering van loting om de huidige Europese democratieën te revitaliseren, te beginnen met een systeem waarbij volksvertegenwoordigers deels geselecteerd worden door verkiezing en deels door loting. Zie zijn boek *Tegen verkiezingen* (Amsterdam 2013).

7 Martin van Gelderen, 'Aristotelians, Monarchomachs and Republicans: Sovereignty and republica mixta in Dutch and German Political Thought, 1580-1650', in: Martin van Gelderen and Quentin Skinner (eds.), *Republicanism. A shared European heritage*, I (Cambridge 2002), 195-217; voor Engeland: Phil Withington, *Society in Early Modern England. The Vernacular Origin of Some Powerful Ideas* (Cambridge 2010), 141-143.

8 Russell L. Hanson, 'Democracy', in: Terence Ball, James Farr and Russell L. Hanson (eds.), *Political innovation and conceptual change* (Cambridge 1989), 68-89, aldaar 68-70. Ook in de 21^e eeuw is democratie nog onverminderd populair, zoals blijkt uit grootschalige, wereldwijd uitgevoerde enquêtes. Van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, 9.

9 Te Velde, 'De domesticatie van democratie', 5.

10 Karin Tilmans, 'Republican Citizenship and Civic Humanism in the Burgundian-Habsburg Netherlands (1477-1566)', in: Van Gelderen, Skinner, *Republicanism*, 107-125, aldaar 115.

11 Tilmans, 'Republican citizenship', 110. Deze beschrijving door Guicciardini verscheen in 1567 en beleefde daarna nog tientallen drukken.

12 Carla de Wilt, *Landleiden en hoogheemraden. De bestuurlijke ontwikkeling van het waterbeheer en de participatiecultuur in Delfland in de zestiende eeuw* (Hilversum



Afb. 1. Nicolaus Biesius (1516-1572). Prent door Pieter van der Borcht (I) uit J. Sambucus, *Icones veterum aliquot, ac recentium medicorum philosophorumque elogiis suis editae* (Antwerpen 1574) uitgegeven door Christoffel Plantijn. Rijksmuseum Amsterdam.

2015), 45-90; C. Postma, *Het hoogheemraadschap van Delfland in de middeleeuwen 1289-1589* (Hilversum 1989), 354-365.

¹³ De Wilt, *Landleiden*, 112.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Johan Huizinga, *Nederlands beschaving in de zeventiende eeuw. Een schets*. Bezorgd door Anton van der Lem (Amsterdam 1998), 19. Eerste druk Haarlem 1941.

¹⁶ Manuscript van een college, gegeven in 1930 in Parijs aan de Sorbonne onder de titel 'Aperçu de la civilisation hollandaise au XVII^e siècle'. Universiteitsbibliotheek Leiden, collectie Huizinga, ms. 29 II, p. 10. De passage in de Duitse lezing: J. Huizinga, *Holländische Kultur des siebzehnten Jahrhunderts. Ihre sozialen Grundlagen und nationalen Eigenart* (Jena 1933), 8. Met dank aan Anton van der Lem.

ambachten die geen eigen ambachtsbewaarders hadden en toegevoegd waren aan een hoofdambacht). De ambachtsbewaarders zelf dachten daar anders over. In hun visie was incidenteel overleg voldoende, want ze konden niet slagvaardig opereren als ze voor alles en nog wat honderden ingelanden moesten oproepen. Dat zou leiden tot “een manifeste democratie, de welke eenijegelijk wel weet wat inconveniënten plach mit hem te brengen”.¹³

De betekenis van de term is in dit geval niet moeilijk vast te stellen: democratie wordt opgevat als besluitvorming bij meerderheid van stemmen. Procedures waarbij alle ingelanden in de gelegenheid worden gesteld hun stem uit te brengen, worden gezien als democratisch. De associatie hiermee is negatief, democratie brengt namelijk ‘inconveniënten’: ongemakken, waarbij te denken valt aan onenigheid en inefficiëntie. De passage sluit wat dat betreft perfect aan bij de algemene afwijzing van democratie in de vroeg-

moderne tijd. Het enige opmerkelijke is de toepassing van het begrip in de context van discussies over het lokale waterstaatsbestuur, dus buiten de gebruikelijke academische context. Waarschijnlijk kwam het uit de koker van degene die de ambachtsbewaarders in rechte vertegenwoordigde en namens hen het woord voerde, Mr. Simon van Veen. Als rechtsgeleerde kende hij de term democratie ongetwijfeld uit de theoretische literatuur. Riep het bij hem associaties op met de burenvergaderingen in Delfland waar iedereen zijn zegje mocht doen?¹⁴ Misschien was de participatie in het lokale waterbeheer inderdaad opvallend breed en heeft dit Van Veen ertoe gebracht er het etiket democratie op te plakken. Wat hij precies bedoelde en waarom hij voor deze term koos, kunnen we helaas niet meer vaststellen. Het is echter wel duidelijk dat de jurist ook bij zijn gehoor een negatieve connotatie veronderstelde. Nee, een democratie, daar was geen weldenkend mens toen voor.

Historisch onderzoek tot de jaren zeventig van de twintigste eeuw

Leveren de archieven dus weinig aanknopingspunten op, ook in de historiografie worden de middeleeuwse en vroegmoderne waterschappen vrijwel nooit omschreven als democratisch. De eerste die een verband tussen democratie en waterbeheer legde, lijkt Johan Huizinga te zijn geweest, een van de belangrijkste Nederlandse historici van de twintigste eeuw. Volgens Huizinga had de hoedanigheid van het Nederlandse landschap gevolgen voor de structuur van de samenleving. Het land was klein, het landschap vlak en doorsneden door waterwegen. Ongeacht hun maatschappelijke positie konden mensen zich over het water snel verplaatsen. Ridders te paard hadden daarbij geen voordeel ten opzichte van boeren of vissers, die altijd wel over eigen vaartuigen beschikten. “Deze hydrografische structuur van het land had tot op zekere hoogte een democratische structuur der bevolking tot gevolg. Een waterland als dit kan niet zonder zelfbestuur in enge kring”, aldus Huizinga in zijn boek *Nederlands beschaving in de zeventiende eeuw*.¹⁵ Dit boek verscheen in 1941 en kan gezien worden als een protest tegen de Duitse bezetting. De tekst zelf is echter ouder, het betreft een bewerking van lezingen, gehouden in Parijs in 1930 en in Keulen in 1932. Wanneer wij de Franse, Duitse en Nederlandse teksten naast elkaar leggen, blijkt de passage over het water steeds vrijwel hetzelfde te zijn geformuleerd. Dus reeds in 1930 hield Huizinga zijn gehoor aan de Sorbonne voor: “Ainsi, il y a quelque chose de démocratique dans la structure même du pays”.¹⁶ Hoe moeten we deze

Afb. 2. Johan Huizinga (1872-1945). Potloodtekening door Harm Kamerlingh Onnes, 1937. Academisch Historisch Museum te Leiden. Copyright erven H.H. Kamerlingh Onnes.

uitlating interpreteren?

Huizinga's Franse en Duitse lezingen zijn niet van voetnoten of andere documentatie voorzien en de uitgave van *Nederlands beschaving* uit 1941 evenmin. Het verband tussen het waterrijke landschap en de maatschappelijke structuur is niet verder uitgewerkt of onderbouwd en blijft daarmee essayistisch. Op basis van deze teksten is zelfs niet zeker of Huizinga met democratie iets anders bedoelde dan zelfbestuur. Wat de landspolitiek betreft was hij overigens helemaal geen voorstander van een systeem waarin de meerderheid, de massa's dus, de besluiten zouden nemen.¹⁷ De passage lijkt ingegeven door de wens om tegenover zijn buitenlandse gehoor het eigene van land en bevolking op een positieve manier te schetsen. Huizinga-kenner Anton van der Lem schrijft in zijn nawoord bij de door hem bezorgde moderne editie van *Nederlands beschaving* dat het boek een idealisering van de Nederlandse maatschappij is. Huizinga

heeft doelbewust schaduwkanten uit de geschiedenis weggelaten. Hij heeft een beeld van de Republiek geschapen waarvan op tal van punten weinig klopt.¹⁸ Tegen deze achtergrond is het aannemelijk dat de wetenschapper Huizinga zich met het woord democratisch behoorlijk wat vrijheid veroorloofde.

Ook Johan van Veen, de geestelijke vader van de Deltawerken, gebruikte de term democratisch in verband met het vroege waterbeheer. Als ingenieur van Rijkswaterstaat had hij in de laatste jaren van de Tweede Wereldoorlog weinig werk. Hij werd in staat gesteld aan een boek te werken over de Nederlandse waterstaatsgeschiedenis, iets waarvoor hij grote belangstelling had. Het werd het aanstekelijk geschreven en succesvolle *Dredge, drain, reclaim. The art of a nation*, gepubliceerd in 1948. In een passage over de waterschappen lezen we: "It is one of the characteristics of the Dutch state that it has always had many free farmer's families capable of guiding a rural community in a democratic way".¹⁹ Van Veen legt uit dat het waterbeheer altijd grotendeels in lokale handen is gebleven en dat de waterschappen beschikken over een grote mate van zelfbestuur. Macht wordt uitgeoefend door "farmers who are chosen by their neighbours".²⁰ Van Veen doelt hier op de in het vervolg genoemde dijkgraven en heemraden. Net als Huizinga's boek is ook dit werk niet gedocumenteerd, zodat we in het duister tasten over Van Veen's bronnen. Afgezien van de laatste woorden ("in a democratic way") sloot de mededeling aan bij de opvattingen in de toenmalige historische literatuur. Daarin stond dat de onvrijheid op het platteland in de late middeleeuwen afnam onder invloed van de ontginningen, de ontwikkeling van de steden en de geldhuishouding. In het grootste deel van de Nederlanden bevolkten vrije boeren het platteland, zo werd steeds benadrukt.²¹ Ook kon men in de literatuur wel vinden dat zelfbestuur een rol speelde in de ontwikkeling van het waterschapswezen, naast de invloed van het centrale gezag.²² Net als Huizinga voegde Van Veen aan het zelfbestuur de kwalificatie democratisch toe, maar anders dan Huizinga gaf hij een onderbouwing – zij het in het voorbijgaan: de waterstaatsfunctionarissen werden gekozen door de boeren. Mogelijk had Van Veen *Nederlands beschaving* gelezen en was daardoor geïnspireerd geraakt om de waterstaat als democratisch van aard te omschrijven. Maar de bijzondere historische omstandigheden waren vermoedelijk belangrijker voor zijn woordkeuze.

Dredge, drain, reclaim kwam namelijk tot stand in een bijzondere context. Toen Van Veen



17 Te Velde, 'De domesticatie van democratie', 21.

18 Huizinga, *Nederlands beschaving*, 179-181.

19 Joh. van Veen, *Dredge, drain, reclaim. The art of a nation* (Den Haag 1948), 61.

20 Ibidem, 60.

21 Bijvoorbeeld: Jan en Annie Romein, *De lage landen bij de zee* (Utrecht 1940, 2^e druk), 150; L. Voet, 'Het platteland, maatschappelijk en economisch', in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden* (AGN) I (Utrecht/Antwerpen 1950), 450-486, aldaar 461-462, 467. Blok had de vrijheid vooral uit de kruistochten verklaard, maar die opvatting was inmiddels verouderd. P.J. Blok, *Geschiedenis van het Nederlandsche volk* I (Leiden 1923, 3^e druk), 228.

22 P. Geyl, *Geschiedenis van de Nederlandse stam* I: tot 1648 (Amsterdam/Antwerpen 1948), 98. De eerste druk hiervan verscheen in 1930; J. Buntinx, 'De instellingen van de vorstendommen tot het einde van de twaalfde eeuw', in: AGN II (Utrecht/Antwerpen 1950), 134-179, aldaar 170.

aan zijn studie begon, waren de nationaalsocialisten aan de macht. Op het moment dat hij zijn boek publiceerde, had de democratie gezegevierd. De lange periode waarin de meningen over democratie verdeeld waren (1870-1945) was voorbij. Volgens Jan van der Giessen, die in 1948 promoveerde op een proefschrift over de opkomst van het woord democratie, was het in die tijd zelfs een modewoord. Het betekende toen overigens niet zozeer een stelsel waarin de meerderheid beslist, maar vooral de afwezigheid van dictatuur, het tegendeel van fascisme.²³ Bekend is dat Van Veen zijn boek schreef vanuit een grote nationale trots. Hij vond dat Nederlanders te bescheiden waren over hun prestaties en wilde die in het buitenland onder de aandacht brengen. Dit was, samen met het promoten van het Nederlandse bedrijfsleven met het oog op buitenlandse opdrachten, de reden dat het boek in het Engels verscheen.²⁴ Net als Huizinga's *Beschaving, wilde Dredge, drain, reclaim* het bijzondere van de Nederlandse cultuur en geschiedenis benadrukken, waarbij idealisering de auteur niet vreemd was.

Navolging vonden Huizinga en Van Veen niet met hun suggestie dat er een verband zou bestaan tussen water en democratie. Als wetenschappers zich al bezighielden met de vraag hoe democratisch het waterbeheer in de premoderne tijd was geweest, deden zij daarover geen algemene uitspraken. In tegenstelling tot Huizinga en Van Veen lieten enkele van hun tijdgenoten zich specifiek en genuanceerd uit. Zo schreef S.J. Fockema Andrea in 1948 in zijn artikel 'Nederland als polderland', dat boeren in dorpspolders inspraak hadden, maar dat zij in de grotere hoogheemraadschappen en de droogmakerijen niets te zeggen hadden.²⁵ R.H.A. Cools omschreef in zijn *Strijd om den grond in het lage Nederland*, eveneens uit 1948, het karakter van de Groningse waterschappen in de middeleeuwen als democratisch omdat de zijl- en dijkrechters door de geërfden gekozen werden, maar stelde ook vast dat juist deze zich later ontwikkelden tot zuiver oligarchische instellingen.²⁶

De jaren zeventig

In de jaren zeventig werd opnieuw een poging gedaan de waterschappen te associëren met democratie, en ditmaal met blijvend succes. De aanleiding was nu de politieke discussie over de waterschappen. In de jaren zestig werden de waterschappen toenemend bekritiseerd. Volgens sommigen waren ze feodaal; hun bestaansrecht werd zelfs aangevochten. Kritiek was er vooral op de wijze van lastenverdeling en de vorm van democratie.²⁷ In 1968 werd een staatscommissie ingesteld die hun functie en structuur moest onderzoeken: de Studiecommissie Waterschappen. Vanwege het fundamentele onderzoek dat de commissie geacht werd te verrichten, werd zij vaak aangeduid met haar geuzennaam: de Diepdelverscommissie.²⁸ De commissie spitte niet alleen diep, maar vooral ook langdurig. Na enkele jaren leek het werk dan toch bijna klaar te zijn: naar verwachting zou het commissierapport verschijnen in het najaar van 1972. Daarop anticiperend werd de rechtshistoricus Hendrik van der Linden uitgenodigd om in februari 1973 een lezing te houden, waarin hij zou reageren op het rapport. De Diepdelvers waren toch nog wat langer bezig en brachten eind 1972 alleen voorlopige bevindingen naar buiten, maar dit vormde voor Van der Linden geen beletsel om alvast op de eerste signalen te reageren. Luid en duidelijk pleitte hij ervoor om bij de verwachte reorganisatie van de waterschappen de "functionele democratie" te handhaven die in het plaatselijke waterbeheer vanaf de oudste tijden had bestaan. De boeren hadden van oudsher de lokale waterstaatszorg uitgeoefend, waarbij ze oordeelden over zaken die zij zelf konden overzien, door ervaring op ervaring, en die zij zelf hielpen bekostigen. "Hier zoek ik nog altijd de ruggegraat van onze Nederlandse democratie", aldus Van der Linden. Hij stelde vast dat er een enorm reservoir aan democratische ervaring en traditionele bereidheid tot belangeloze persoonlijke inzet was. In een antwoord op een open brief naar aanleiding van de lezing sprak hij over een "waterschapsdemocratie". Zijn lezing, alsmede de open brief en Van der Lin-

23 Te Velde, 'De domesticatie van democratie', 5, 19, 23.

24 Willem van der Ham, *Meester van de zee. Johan van Veen (1893-1959)*, waterstaatsingenieur (Amsterdam 2003), 129, 155-157.

25 S.J. Fockema Andreae, 'Nederland als polderland', in: J.S. Bartstra en W. Banning (red.), *Nederland tussen de natiën. Een bijdrage tot onze cultuurgeschiedenis II* (Amsterdam 1948), 140-159, aldaar 151.

26 R.H.A. Cools, *Strijd om den grond in het lage Nederland. Het proces van bedijking, inpoldering en droogmaking sinds de vroegste tijden* (Rotterdam 1948), 59.

27 J.C. Sneep, *Het waterschapsbestuur. Kanttekeningen bij de ontwikkeling van het waterschap tot functionele representatie-democratie* (Deventer 1980), 2-3.

28 H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur. Borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar* (Den Haag 2008), 27-28. De commissie stond onder voorzitterschap van F.J. Kranenburg. De titel van het rapport: *Het waterschap en zijn toekomst. Rapport Studiecommissie Waterschappen* (Den Haag 1974).



Afb. 3. De vijf bestuursleden van de Middelpolder in Amstelland met twee personeelsleden, 1936. Historisch archief van Waterschap Amstel, Gooi en Vecht te Amsterdam, diginr. 020056.

dens antwoord, werden gepubliceerd in *Waterschapsbelangen*, het tijdschrift van de Unie van Waterschappen.²⁹ Toen in 1974 dan eindelijk het rapport verscheen, publiceerde Van der Linden alsnog een reactie, ook in *Waterschapsbelangen*, waarin hij wederom de eeuwenoude traditie van meebeslissen en medebestuur door ingelanden benadrukte.³⁰ In de discussies over hervormingen van de waterschappen bleef hij benadrukken hoe waardevol de figuur van de meebetallende en meesprekende belanghebbende was. Tegen voorstellen die dit democratische element aantastten, verzette hij zich, soms met een heftigheid die niet altijd goed begrepen werd.³¹ Het was dus Van der Linden die, uit grote betrokkenheid en met veel overtuigingskracht, de waterschappen kenschetste als organisaties die democratisch van aard waren en dat van oudsher geweest waren.

Het is belangrijk om bij de karakterisering van waterschappen als democratische instellingen door Van der Linden de zeer specifieke context voor ogen te houden. Die betreft zoals gezegd de politieke discussie over de reorganisatie van de waterschappen, waarbij een staatscommissie onder meer de opdracht had hun bestaansrecht tegen het licht te houden. Hoewel de Diepdelvers in hun rapport relatief snel aan dit punt voorbij gingen en geen besteldiscussie voerden, was de overtuiging dat functionele bestuursorganen dienden te verdwijnen niet overal verdwenen. Pas in 1977 maakte een regeringsnota een einde aan die discussie (voorlopig dan toch) en bevestigde het bestaansrecht van de waterschappen.³² Overigens is het voortbestaan samen gegaan met vele zeer ingrijpende veranderingen, zodat in de moderne waterschappen weinig meer terug te zien is van de kleinschalige boerenorganisaties die Van der Linden koesterde.³³

Onderzoek van de grote krantendatabase van de Koninklijke Bibliotheek, Delpher, maakt aannemelijk dat de ideeën van Van der Linden al snel hun weg naar het grote publiek hebben gevonden. In Delpher kan men zoeken in meer dan acht miljoen krantenpagina's die in Nederland of de koloniën verschenen tussen 1618 en 1995. Zoeken naar de woordcombinatie 'oudste democratische' levert pas vanaf 1972 artikelen op die over waterschappen gaan.³⁴ De eerste resultaten betreffen de aankondiging dat op 2 augustus 1972 het tv-programma Van Gewest tot Gewest een aflevering zal wijden aan 'Leven met water'. In verschillende dagbladen wordt de documentaire aangekondigd met een korte tekst die kennelijk door de NOS geleverd is. Daarin staat dat het vanwege de aloude nood-

29 Het betrof een lezing voor de Studiekring Waterstaatsrecht en Waterschapsbeheer. H. van der Linden, 'Reorganisatie van het waterschapsbestel', *Waterschapsbelangen* 58 (1973), 67-72, 85-90, 91-92, aldaar 86; B. de Goede, 'Open brief', *Waterschapsbelangen* 58 (1973), 107; H. van der Linden, 'Antwoord', *Waterschapsbelangen*

58 (1973), 140.

30 H. van der Linden, 'Waterschapsbestel blijft een onmisbare rol vervullen', *Waterschapsbelangen* 59 (1974), 366-372, aldaar 371-372.

31 J.H.M. Kienhuis, 'Behoud en aanpassing van het waterschapsinstuut', in: C. Streefkerk en S. Faber (red.), *Ter recognitie. Opstellen aangeboden aan prof. mr. H. van der Linden* (Hilversum 1987), 455-470, aldaar 457-458.

32 Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur*, 31-33.

33 Zo lijkt er van de zeven elementen van middeleeuws waterschapsrecht die Van der Linden in de jaren zeventig nog kon aanwijzen in het toenmalige waterstaatsrecht, inmiddels weinig meer over. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur*, 10. H. van der Linden, 'Zeventuig. De middeleeuwse oorsprong van ons moderne waterschapsrecht in zeven exemplen', in: F.J. Kranenbrug, L.J. de Ruiters en J.H.M. Kienhuis (red.), *Waterschapsschouw. Opstellen geschreven ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de Unie van Waterschappen* (Deventer 1977), 23-60.

34 Bron: www.delpher.nl, geraadpleegd 7-8-2015.

35 'Het waterschap in Van Gewest', *Leeuwarder Courant*, 31-7-1972; 'Het Waterschap', *Nieuwsblad van het Noorden*, 1-8-1972; 'Documentaire over het waterschap', *De Telegraaf*, 2-8-1972; 'Kwaliteitsbeheersing', *Het Vrije Volk*, 2-8-1972.

36 Tv-programma 'Van gewest tot gewest', aflevering 'Leven met water', uitgezonden op 2-8-1972. De aflevering is gearchiveerd bij Beeld en Geluid te Hilversum.

37 Bijvoorbeeld: oudste democratieën, oudste prox (= in de buurt van) democratie, enzovoort.

38 *Nieuwsblad van het Noorden*, 11-11-1960.

39 A. Taconis, 'Hoe men in de 17^e eeuw een dijkgraaf verkoos', *Friese Koerier*, 14-3-1963, gevonden via de zoekcombinatie "oudste" en "waterschap". Zie ook 'Reorganisatie van Friese waterschapswezen dringend noodzakelijk', *Nieuwsblad van het Noorden*, 11-11-1960, over waterschapsconcentratie in Friesland waarbij onder meer ingeleverd zal worden op democratie. Gevonden via "oudste bestuurslichamen waterschap".

40 Ik dank deze informatie aan Roelof Hol, aan wie Van der Linden vertelde dat hij in 1953 zandzakken had gesjouwd in de omgeving van Rotterdam.

41 Fred Thomas, 'Waterhuishouding is uniek ter wereld', *De Tijd*, 14-2-1953.

42 Hendrik van der Linden, *De cope. Bijdrage tot de rechtsgeschiedenis van de openlegging der Hollands-Utrechtse laagvlakte* (Assen 1955).

43 Guus J. Borger, 'Henk van der Linden en de historische geografie. De betekenis van het werk van mr. H. van der Linden (Alphen a/d Rijn 14 februari 1922- Velp 27 maart 2012)', *Historisch Geografisch Tijdschrift* 33 (2015), 67-76.

44 Van der Linden, *De cope*, 361.

45 Hoogheemraadschap van Rijnland, Leiden, archief van het hoogheemraadschap van Rijnland (1959-1986), inv.nr. 256; RHC Rijnstreek en Lopikerwaard (RHC R en L), Woerden, archief prof.dr. H. van der Linden (1922-2012), dijkgraaf Groot-Waterschap van Woerden 1972-1987.

zaak de voeten droog te houden niet verbazend is dat de oudste democratische instellingen van ons land de waterschappen zijn.³⁵ 'Leven met water' is vermoedelijk als thema gekozen omdat ook de publieke omroep tegen die tijd het rapport van de Diepdelverscommissie verwachtte. De aflevering blijkt te gaan over het werk van de waterschappen en de historie komt alleen in de eerste minuten aan de orde. Het gaat dan al snel over "de oudste democratische instellingen die ons land kent: de waterschappen". De presentator licht toe dat bijna iedereen vroeger bij het waterschapswerk was betrokken, dat de ingelanden samen de kosten van het waterschap betaalden en het bestuur kozen.³⁶ Hoewel er geen bron wordt vermeld, is de argumentatie precies dezelfde als die Van der Linden kort daarna in zijn lezing gebruikte. Ik vermoed daarom dat de programmamakers voor de historische kant van de zaak bij hem te rade zijn gegaan.

Het loslaten van verwante zoektermen op de website Delpher bevestigt dat de notie van waterschappen als oudste democratische instellingen niet eerder dan in 1972 gemeengoed werd.³⁷ Wel worden ze genoemd als behorend tot de oude corporatieve staatsgedachte, of als een der oudste bestuursvormen van het land.³⁸ Vóór de jaren zeventig ontbreekt het clichématige democratische karakter juist op plaatsen waar men dat had kunnen verwachten. Het is bijvoorbeeld afwezig in een artikel uit 1963 over hoe in een zeventiende-eeuws Fries waterschap een dijkgraaf werd verkozen.³⁹ Het enige oudere artikel waarin de waterschappen als "een der oudste vormen van democratie in onze landen" verschijnen, is een achtergrond artikel in *De Tijd* van 14 februari 1953. Het is geschreven naar aanleiding van de watersnoodramp die het zuidwesten van Nederland had getroffen. Meteen werd toen gesproken over de vraag of de waterschappen hun taken niet over moesten dragen aan het algemeen bestuur. Het artikel is geschreven door Fred Thomas, die vermeldt dat hij een bezoek heeft gebracht aan het hoogheemraadschap van Rijnland. Is het al te ver gezocht om hier als zijn informant Van der Linden te vermoeden? Die werkte tussen 1947 en 1955 aan zijn proefschrift over de middeleeuwse ontginningen – voor zover hij geen zandzakken aan het sjouwen was na de ramp⁴⁰ – en verrichtte daarvoor onderzoek in Rijnlands archief. Opvallend is in elk geval dat in het krantenartikel dezelfde redenering staat die Van der Linden later gebruikte om de lokale waterschapsdemocratie toe te lichten: dat het gaat om zelfverantwoordelijkheid van direct betrokkenen die "beschikken over een schat aan ervaring elk in zijn eigen gebied van geslacht op geslacht verkregen".⁴¹

Van der Linden had na zijn afstuderen in 1947 een baan als wetenschappelijk assistent gekregen, waardoor hij in staat was aan zijn proefschrift te werken. Dat proefschrift verscheen in 1955, het buitengewoon invloedrijke *De cope. Bijdrage tot de rechtsgeschiedenis van de openlegging der Hollands-Utrechtse laagvlakte*.⁴² Hierin toonde hij onder meer aan dat de ontginning al in de elfde eeuw was begonnen, een paar honderd jaar eerder dan altijd was gedacht.⁴³ Hij stelde dat de manier waarop de ontginning plaats vond grote gevolgen had voor de persoonlijke status van de bevolking. De kolonisten kregen de status van vrije mensen, waarmee het vrijheidsbeginsel een belangrijk element in de samenleving werd.⁴⁴ Van 1959 tot 1971 was Van der Linden secretaris-rentmeester van het hoogheemraadschap van Rijnland. In die periode had hij waarschijnlijk niet veel tijd voor historisch onderzoek, maar dat veranderde in 1971. Toen werd hij benoemd tot hoogleraar in het oud-vaderlands recht aan de Vrije Universiteit, en in 1972 tot dijkgraaf van het Groot-Waterschap van Woerden, een deeltijdfunctie.⁴⁵ Bij de oprichting van de Diepdelverscommissie in 1968 was gerefereerd aan het democratisch gehalte van de waterschappen en dit bleef de jaren daarna een aandachtspunt, zeker ook intern. De Unie van Waterschappen richtte daarom in 1976 een commissie op, de Commissie-Merkx, die de bestuurssamenstelling en de verkiezingen in waterschappen moest bestuderen. Van der Linden werd in deze commissie opgenomen.⁴⁶ Door zijn benoeming aan de VU en bij het Groot-Waterschap, en later zijn lidmaatschap van de Commissie-Merkx, lag het voor de hand dat Van der Linden de verkiezingen in oude polders zou gaan bekijken.

Het viel Van der Linden op dat de bestuursleden van polders doorgaans werden ge-

Afb. 4. Hendrik van der Linden (1922-2012). De foto is genomen in de Grote Zaal van het Gemeenlandshuis van Rijnland op een onbekend tijdstip, vermoedelijk jaren zestig of begin jaren zeventig. Hoogheemraadschap van Rijnland, Leiden, foto 003188.



kozen door de ingelanden, waarbij een algemeen passief en actief kiesrecht gold. Hij stelde daarom dat het kiesrecht in polders algemener was dan het kiesrecht in buurschappen (het algemene lokale bestuur), want voor het bestuur van de polder kwamen meer mensen in aanmerking. In de buurschappen konden volgens hem namelijk alleen degenen stemmen die “stem in staat” hadden, ofwel beschikten over een bepaald minimum grondbezit. Deze vergelijking is vermoedelijk de reden dat waterschappen voor de oudste democratische bestuursinstellingen doorgaan, want zij schakelt de concurrentie van de buurschappen uit. De laatste kunnen op zichzelf op een hogere ouderdom bogen. De waterschappen hebben zich immers pas sinds de dertiende eeuw afgesplitst van de buurschappen. Misschien hechte Van der Linden daarom aan de vergelijking van het stemrecht. Hij publiceerde de voor polders gunstige vergelijking verschillende malen. Soms kwalificeerde hij daarbij de polders expliciet als democratisch, bijvoorbeeld in een bijdrage in een bundel ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de Unie van Waterschappen in 1977. Daarin formuleerde hij het aldus, dat men in de polders van het begin af aan een verdergaande “democratie” mocht veronderstellen dan in de buurschappen. Ook benadrukte hij de continuïteit van de bestuurlijke opbouw van polders tot in de moderne tijd. De aanhalingstekens (van zijn hand) wijzen er echter op dat Van der Linden toen wel enige afstand van het beeld nam.⁴⁷ Terwijl hij in de Commissie-Merkx in deze jaren uitgesproken opvattingen verdedigde over hoe de waterschapsdemocratie gemoderniseerd zou moeten worden, had hij vermoedelijk inmiddels genoeg onderzoek gedaan om te beseffen dat de historische werkelijkheid iets genuanceerder lag. Niet alle waterschappen functioneerden zo democratisch als die kleine polders in het Hollands-Utrechts veengebied in de late middeleeuwen waardoor hij in eerste instantie geïnspireerd was geraakt.⁴⁸ Hij kreeg ook reacties. In 1979 ontving hij een brief van een onderzoeker, ‘Dick’, (Blok waarschijnlijk) van het Instituut voor Dialectologie, Volkskunde en Naamkunde (nu Meertens Instituut) over de ‘democratie-kwestie’. Schrijver wees hem op enkele bronnen die toonden dat juist de ambachtsheren veel te vertellen hadden in polderbesturen.⁴⁹ Kortom, een eeuwenoude democratische traditie viel voor waterschappen in het algemeen niet te verdedigen.⁵⁰ In de jaren tachtig vergeleek hij ook nog wel het algemene met het polderbestuur, maar vermeed hij het woord democratie.⁵¹ Bovendien bleef hij benadrukken wat hij al eerder had erkend, namelijk dat andere waterschappen, de hoogheemraadschappen voorop, juist behoorlijk elitair waren.⁵²

Het idee dat de waterschappen de oudste democratische instellingen in Nederland waren, ging echter een zelfstandig leven leiden binnen de waterschappen en daarbuiten. Herhaling is nu eenmaal een krachtig middel om een boodschap over te brengen: “what I tell you three times, is true”.⁵³ De artikelen waarin Van der Linden het woord democratisch had gebruikt, werden daarbij niet aangehaald. Daarmee verdween ook de argumentatie waarmee hij dat gebruik gerechtvaardigd had. Ook verdween het verschil dat hij had benadrukt tussen polders en streekwaterschappen. Het democratische karakter

46 Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur*, 37; Kienhuis, ‘Behoud en aanpassing’, 466.

47 Van der Linden, ‘Zeventuig’, 38-39. In een congresbundel uit 1982 bleven de aanhalingstekens achterwege: “From the beginning, the main decisions in the polders were taken by assemblies of land-owners, which gave the polders a highly democratic quality”. H. van der Linden, ‘History of the reclamation of the western fenlands and of the organizations to keep them drained’, in H. de Bakker and M.W. van der Berg (eds.), *Proceedings of the Symposium on Peat Lands below Sea Level* (Wageningen 1982), 42-73, aldaar 66.

48 Zoals de polder Laag-Boskoop in Rijnland, de polder Vrijenban in Delfland en het waterschap Heycop in zuidelijk Utrecht. Van der Linden, ‘Zeventuig’, 36-38.

49 RHC R en L, archief Van der Linden, map “Losse notities en aantekeningen”, brief 8-8-1979.

50 In de jaren tachtig voegde Van der Linden aan de vergelijking van de stemgerechtigdheid in polderbestuur en algemeen bestuur toe dat in la-

ter tijd het stemrecht in de polders vaak gerelateerd was aan de omvang van het grondbezit. 'De Nederlandse waterhuishouding en waterstaatsorganisatie tot aan de moderne tijd', *BMGN* 103 (1988) 534-553, aldaar 544.

51 H. van der Linden, 'Een nieuwe overheidsinstelling. Het waterschap 1100-1400', in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden* 3 (Haarlem 1982), 73; H. van der Linden, 'Geschiedenis van het waterschap als instituut van waterstaatsbestuur', in: B. de Goede e.a. (red.), *Het waterschap. Recht en werking* (Deventer 1982), 22; Van der Linden, 'De Nederlandse waterhuishouding', 544.

52 Van der Linden, 'Zeventuig', 38; Van der Linden, 'History', 66.

53 Eric L. Jones, 'England as the source of the Great Divergence', *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* (TSEG) 12 (2015), 79-92, aldaar 85.

54 Dirk Dekkers and Taco Westerhuis, 'Dutch-American cooperation in water management', in: Hans Krabendam, Cornelis A. van Minnen and Giles Scott-Smith (eds.), *Four centuries of Dutch-American relations 1609-2009* (Amsterdam 2009), 919-928, aldaar 920.

55 Bijvoorbeeld de brede participatie in het waterbeheer in het ambacht Maasland in de zestiende eeuw. De Wilt, *Landlieden*, m.n. 159-161. Raadpleging van ingelanden in Rijnlandse polders: Siger Zeischka, *Minerva in de polder. Waterstaat en techniek in het Hoogheemraadschap van Rijnland 1500-1856* (Hilversum 2007), 174. Stemmingen waarbij ingelanden meerderheidsbesluiten namen over het al dan niet inunderen van polders in de winter: Diederik Aten, 'Drijven of drooghouden? Inundatie als landbouwmethode in Hollands Noorderkwartier, zestiende-negentiende eeuw', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis* 19 (2010), 6, 9-10.

56 Bijvoorbeeld: Piet van Cruyningen, 'Waterbeheer, landbouw en samenleving in West-Zeeuws-Vlaande-

ter van de oude Nederlandse waterschappen werd een waarheid die geen onderbouwing nodig had. Kenmerkend voorbeeld hiervan is een artikel van Dekkers en Westerhuis uit 2009. Het verscheen in een bundel over de Amerikaans-Nederlandse relaties en gaat over de samenwerking tussen beide landen in het waterbeheer. De auteurs schrijven dat dijkgraven rechtstreeks gekozen werden door de belanghebbenden en dat de Nederlandse waterschappen "one of the first democratic institutions of the world" (!) waren. Het is natuurlijk waar dat in sommige waterschappen in sommige perioden dijkgraven gekozen werden door de ingelanden, maar waarom dit gegeneraliseerd wordt, blijft onduidelijk. Ook is onduidelijk waarop de auteurs zich baseren. Er staat een voetnoot bij, maar die geeft geen literatuurverwijzing. Er staat daar slechts enige informatie over de huidige waterschappen.⁵⁴

Inmiddels is heel veel meer bekend over het bestuur van middeleeuwse en vroegmoderne waterschappen. Enerzijds heeft dat verrassende detailkennis opgeleverd over brede participatie in lokaal waterbeheer: raadpleging van ingelanden over nieuwe investeringen, stemmingen met meerderheidsbesluiten, verkiezingen van waterstaatsfunctionarissen waarbij algemeen kiesrecht gold, dus min of meer de waterschappen die Van der Linden voor ogen had.⁵⁵ Anderzijds kwam het regelmatig voor dat kleine boeren en pachters niet aan bod kwamen omdat een minimum grondbezit vereist was voor een bestuurszetel.⁵⁶ Juist door dit soort beperkingen aan het kiesrecht had Van der Linden de buurschappen als minder democratisch dan de polders gekenschetst, maar een systematisch verschil lijkt er nu niet te zijn. Gezien hun hogere ouderdom hebben de buurschappen dus echt betere papieren om de positie van oudste democratische instellingen van Nederland op te eisen. De eis van minimum grondbezit in waterschapsbesturen had vooral consequenties in gebieden waar grote sociale verschillen waren ontstaan tussen een kleine groep grootgrondbezitters en een massa pachtboeren.⁵⁷ We kunnen ook moeilijk spreken van een democratische gang van zaken in al die waterschappen waar de bestuursleden gekozen en benoemd werden door de ambachtsheer.⁵⁸ Verder weten we dat ondanks verkiezingen door ingelanden in feite vaak toch een elite de touwtjes in handen hield.⁵⁹ Ook is bekend dat hoogheemraden in meerdere streekwaterschappen eeuwenlang het coöptatierecht genoten, zodat het collectief der ingelanden geen enkele invloed op de bestuurssamenstelling kon uitoefenen.⁶⁰ Om nog maar te zwijgen van de verpachting en verpanding van dijkgraafzetels aan steden of families.⁶¹ Het kon zelfs gebeuren dat waterstaatsfuncties op grote schaal aan edelen werden verkocht, waardoor de functies tot zuiver vermogensbestanddeel werden.⁶² Er is dus wel wat goede wil voor nodig om slechts de polder met brede participatie naar voren te halen als de meest typische rechtsvoorganger van de huidige waterschappen.⁶³

En het vervolg ... het poldermodel als metafoor van de Nederlandse economie

In de jaren 1990 werd het Nederlands verrijkt met een nieuw woord: het poldermodel. Taalhistoricus en journalist Ewoud Sanders heeft laten zien dat dit neologisme een ongekend snelle opmars maakte: hij trof het woord voor het eerst in Nederlandse kranten aan in 1996 (slechts drie keer), maar in 1997 al ruim 800 keer.⁶⁴ Het was een nieuw woord voor de Nederlandse overlegeconomie waarin overheid, werkgevers en werknemers zoveel mogelijk naar consensus streefden. Een economie met nauwelijks arbeidsonrust en weinig conflicten tussen werkgevers en werknemers, en waarin overleg en consensus gebaseerd waren op gelijkwaardigheid van de partners.⁶⁵ Zou de introductie van het woord iets te maken hebben met het op dat moment breed levende idee van democratische waterschappen? Daarvoor moeten we nagaan wie de term heeft bedacht en onder welke omstandigheden hij populair werd.

Wie het woord poldermodel heeft gemunt, is niet eenduidig vast te stellen. Volgens



Afb. 5. Zwartgelakte stembus met opschrift Uithoornsche Polder (Amsteland), datering onbekend, afmeting 34 x 28 cm. Historisch archief van het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht te Amsterdam, diginr. 020178.

(met veel horizontale geformaliseerde verbanden en veel flexibiliteit) maakte volgens Van Waarden dat de economie goed presteerde.⁶⁷ De metafoor kwam toevallig op een goed moment want een week na verschijnen van Van Waardens artikel overstroomde de Maas in Limburg en werd een grootschalige preventieve evacuatie van het rivierengebied georganiseerd. De waterschappen stonden flink in de belangstelling. In hetzelfde jaar kregen de waterschappen ook aandacht omdat zij voor het eerst verkiezingen nieuwe stijl hielden, waarbij alle ingezetenen stemrecht hadden. In 1995 en 1996 werd nog wat geëxperimenteerd met de metafoor van dijken en polders en met woorden als polderlander en delta-model. De definitieve doorbraak kwam toen minister Hans Wijers van Economische Zaken in december 1996 zijn plan voor de Nederlandse economie presenteerde: een delta-model en geen “poldermodel waarin niveaus laag blijven”.⁶⁸ Het woord werd al snel daarna heel populair zonder de negatieve betekenis die Wijers eraan had gegeven. Het werd juist gezien als nastrevenswaardig voorbeeld voor andere landen. Dat bleek bijvoorbeeld tijdens de top van de G8 in Denver in 1997, waar gastheer Bill Clinton belangstelling toonde voor het Nederlandse model dat zo succesvol was. Minister-president Wim Kok kreeg gelegenheid het poldermodel voor een internationaal publiek toe te lichten.⁶⁹

Het succes van de term poldermodel hoeft niet per se toegeschreven te worden aan de notie dat waterschappen van oudsher democratisch zijn. De polder kan ook dankzij zijn fysieke eigenschappen – een vlak landschap – symbool staan voor de niet-hiërarchische verhoudingen die in de overleconomie essentieel zijn. Ook kunnen polders eenvoudig staan voor typisch Nederlands. Het poldermodel is daarmee een geschikte benaming voor de typisch Nederlandse variant van de overleconomie, die immers op zichzelf ook in omringende landen te vinden is. Maar het is waarschijnlijk dat de sterke associatie van polders met democratisch bestuur een uitstekende voedingsbodem is geweest voor het succes van het woord poldermodel. Dat bewijst het feit dat zowel Ina Brouwer als Frans van Waarden in hun woordkeus geïnspireerd werden door het idee dat de waterschappen de oudste democratische politieke structuren in Nederland zouden zijn.⁷⁰

Sanders heeft dit woord namelijk meerdere vaders en moeders. Zo was er Ina Brouwer van de Communistische Partij Nederland die al in 1990 het poldermodel introduceerde in een artikel in het tijdschrift *Politiek en cultuur*. Zij bedoelde daarmee het Nederlandse bestel met zijn gedecentraliseerde bestuur en coöperatieve bestuursvormen, dus min of meer in de tegenwoordige betekenis.⁶⁶ In 1990 werd het echter door niemand opgepikt. Begin januari 1995 gebruikte de socioloog Frans van Waarden in de *ESB (Economisch-Statistische Berichten)* de polder als metafoor voor de Nederlandse economie, waarbij de dijken stonden voor de specifiek Nederlandse economische instituties. Net als dijken waren die instituties noodzakelijk. Het bijzondere institutionele landschap in Nederland

ren in de 17^e en 18^e eeuw’, *Jaarboek voor Ecologische Geschiedenis (JEG)* (2001), 57-66, aldaar 63-65.

57 Overigens is het ook in de moderne tijd nooit goed gelukt om pachters medezeggenschap te geven, zelfs niet toen de Waterschapswet van 1992 bepaalde dat zij voor bestuurlijke vertegenwoordiging in aanmerking kwamen. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur*, 222, 342.

58 Bijvoorbeeld: Alfons Fransen, *Dijk onder spanning. De ecologische, politieke en financiële geschiedenis van de Diemerdijk bij Amsterdam, 1591-1864* (Hilversum 2011), 92.

59 Bijvoorbeeld: Tim Soens, ‘Het waterschap en de mythe van democratie in het Ancien Regime. Het voorbeeld van de Vlaamse Kustvlakte in de Late Middeleeuwen’, *JEG* (2001), 39-55.

60 Bijvoorbeeld: Milja van Tielhof en Petra J.E.M. van Dam, *Waterstaat in stedenland. Het hoogheemraadschap van Rijnland voor 1857* (Utrecht 2006), 48, 99.

61 Bijvoorbeeld: Willem van der Ham (red.), *Hoge dijken, diepe gronden. Land en water tussen Rotterdam en Gouda. Een geschiedenis van Schieland* (Utrecht 2004), 89. Martina van Vliet, *Het hoogheemraadschap van de Lekdijk Bovendams. Een onderzoek naar de beginselen van het dijkrecht in het hoogheemraadschap, voornamelijk in de periode 1537-1795* (Assen 1961), 109.

62 H. Feenstra, *De bloeitijd en het verval van de Ommelander adel 1600-1800* (Groningen 1981), 70-75.

63 Over de politieke cultuur van de waterschappen loopt sinds 2011 een onderzoeksprogramma aan Huygens ING, Universiteit Utrecht en VU, onder de titel: *In search of the poldermodel. Participation and representation in Dutch water-boards in the pre-democratic era*. Het onderzoeksteam bestaat uit Paul Brusse, Piet van Cruyningen, Petra van Dam, Heleen Kole, Maar-

De mythe van de democratische irrigatiegemeenschappen in Spanje

ten Prak en de schrijver van dit artikel. Dit onderzoek levert een breed en genuanceerd beeld op van de participatie van ingelanden en andere belanghebbenden in waterbeheer.

64 Ewoud Sanders, *Woorden met een verhaal* (Amsterdam/Rotterdam 2004), 104-106.

65 Bas van Bavel, 'De SER als kloppend hart van de Nederlandse overleg-economie. Resultaten, bedreigingen en kansen', in: Teun Jaspers, Bas van Bavel en Jan Peet (red.), *SER 1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak* (Amsterdam 2010) 257-278, aldaar 266, 273.

66 Sanders, *Woorden met een verhaal*, 105.

67 Frans van Waarden, 'Breekt Nederland zijn dijken door?', *ESB (Economisch-Statistische Berichten)* 18-1-1995, 52-57.

68 Sanders, *Woorden met een verhaal*, 106.

69 Doreen Arnoldus, Karel Davids, Gregory Vercauteren en Ivan Wijmens, 'Groeit van de overleg-economie in Nederland en België', *TSEG 1* (2004), 76-109, aldaar 77. Kok was aanwezig als voorzitter van de Europese Raad.

70 Sanders, *Woorden met een verhaal*, 106; Van Waarden, 'Breekt Nederland zijn dijken door?', 54.

71 Samuel Garrido, 'Water management, Spanish irrigation Communities and Colonial Engineers', *Journal of Agrarian Change* 14 (2014), 400-418, aldaar 404-405. Met dank aan Piet van Cruyningen.

72 Garrido, 'Water management', 404 noot 8, 405-407.

73 Ibidem, 401, 415. De theorieën van Ostrom over hoe gemene gronden, irrigatiesystemen en andere 'common pool resources' (gemeenschappelijke gebruiksgoederen) op een duurzame manier beheerd zouden moeten worden, is enkele malen ook op Nederlandse waterschappen toegepast. Zie bijvoorbeeld J.C.N. Raadschelders en Th.A.J. Toonen (red.), *Waterschappen in Nederland. Een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling* (Hilversum 1993).

De Nederlandse mythe van de democratische waterschappen heeft een interessante parallel in de geschiedschrijving over Spanje. Ook de Spaanse irrigatiegemeenschappen zouden eeuwenlang op een democratische manier bestuurd zijn geweest door de watergebruikers zelf. Deze gedachte gaat terug op een reeks negentiende-eeuwse beschrijvingen van het waterbeheer in de regio rond Valencia. Hier werden iedere twee jaar algemene vergaderingen van grondeigenaren georganiseerd. Tijdens de bijeenkomsten kozen de eigenaren een dagelijks bestuur en een rechter, een belangrijke functionaris die als taak had om samen met de rechters van andere gemeenschappen degenen te beboeten die de keuren hadden overtreden. Ook bepaalden de grondeigenaren tijdens de vergaderingen het algemene beleid en ze stelden de omslag vast, dus het bedrag dat ieder moest bijdragen aan de gemeenschappelijke kosten.⁷¹

Samuel Garrido heeft recent flink wat correcties op deze voorstelling van zaken rond de Spaanse irrigatie aangebracht. De belangrijkste zijn, ten eerste, dat de regelingen helemaal niet zo democratisch waren als ze leken. Het recht om deel te nemen aan de algemene vergadering was uitsluitend voorbehouden aan grondeigenaren en het grootste deel van het land was verpacht. De massa's pachters die geen eigen grond bezaten, hadden dus geen medezeggenschap en geen actief of passief stemrecht. Ook gold voor de eigenaren soms een minimum grondbezit om tot lid van het dagelijks bestuur gekozen te kunnen worden. Ten tweede blijkt het 'Valencia model' volledig af te wijken van de manier waarop in andere delen van Spanje het waterbeheer was georganiseerd. Elders konden de grondeigenaren het irrigatiesysteem niet autonoom besturen want de lokale autoriteiten, het dorpsbestuur dus, bepaalden alles. Ten derde wijst Garrido op de sterke, maar onterechte neiging om continuïteit te veronderstellen tussen de situatie in de tijd van de Moren en de negentiende eeuw. In feite werd het irrigatiesysteem in de regio van Valencia na de Spaanse verovering in de dertiende eeuw een tijd lang anders bestuurd, namelijk door de Raad van de stad Valencia. En het feit dat de oude tradities weer terug kwamen, betekent niet dat dit voor altijd was. Sommige gemeenschappen stopten bijvoorbeeld in de zeventiende eeuw met het houden van regelmatige vergaderingen, andere hielden er slechts een in de hele negentiende eeuw.⁷²

De overeenkomsten tussen de Nederlandse en de Spaanse mythen zijn frappant. Ook de oude waterschappen werden door Van der Linden als democratisch bestempeld met voorbijgaan aan de vraag of er misschien pachters waren en wat zij voor mogelijkheden tot inspraak hadden. Ook Van der Linden nam ten aanzien van de Nederlandse waterschappen een grote continuïteit tussen de middeleeuwse situatie en de twintigste eeuw aan, zonder die te hebben onderzocht. Ook hij ontleende de argumenten aan voorbeelden met betrekking tot specifieke polders in Utrecht en Holland, maar gaandeweg werden de argumenten beschouwd als representatief voor polders in het hele land en voor alle soorten waterschappen. Of de mythe van de eeuwenoude democratische irrigatiegemeenschappen doorgedrongen is tot de Spaanse bevolking, schrijft Garrido niet en het lijkt niet waarschijnlijk. Maar deze mythe had op een andere manier succes. Ze raakte wijd verspreid in de internationale wetenschappelijke literatuur en ging invloed uitoefenen op het waterbeheer in ontwikkelingslanden. Via het werk van de politicologe Elinor Ostrom gingen de Spaanse gemeenschappen namelijk functioneren als historisch argument om irrigatieprojecten in ontwikkelingslanden te laten beheren door verenigingen van watergebruikers.⁷³ Behalve aan herhaling is het succes van de Spaanse en de Nederlandse mythen vermoedelijk te danken aan de eenvoud van de boodschap, de aantrekkelijke inhoud van het verhaal en het enthousiasme waarmee het wordt verteld. Zo'n voorstelling van zaken spreekt natuurlijk veel meer aan dan een verbrokken en genuanceerd beeld, vol uitzonderingen, blinde vlekken en discontinuïteiten. Het beeld, kortom, waar de historicus meestal mee aan komt zetten.

Conclusie

Het idee dat waterschappen de oudste democratische bestuursvormen in Nederland zijn, danken wij dus aan Hendrik van der Linden. Vermoedelijk heeft hij dat idee al uitgedragen na de watersnoodramp van 1953, hoewel dat niet aantoonbaar is. Begin jaren zeventig ontstond discussie over het bestaansrecht van de waterschappen en ging de Diepdelverscommissie aan het werk. Dit was voor Van der Linden aanleiding om in lezingen en publicaties te betogen dat het lokaal waterbeheer een waterschapsdemocratie was en dat dit altijd zo was geweest. De argumentatie berustte toen nog vooral op een karakterisering van het op dat moment bestaande lokale waterbeheer, zonder aanhaling van historische bronnen. De praktijk in de polders met hun boerenbestuurders werd verondersteld onveranderd te zijn overgeleverd. De notie van democratische waterschappen bereikte al snel het grote publiek en is sinds de jaren zeventig gemeengoed. Sinds 1977 gebruikte Van der Linden in zijn publicaties een nieuwe, op historische bronnen gebaseerde argumentatie. Die hield een vergelijking in van het stemrecht voor het polderbestuur en algemeen lokaal bestuur, waarbij het polderbestuur gunstig afstak omdat het meer open leek te staan voor de kleine grondbezitters. Die redenering is nu in zijn algemeenheid niet meer houdbaar. Bij het grote publiek zal de notie van waterschappen als oude democratische instellingen echter altijd wel blijven bestaan. Omdat er een kern van waarheid in zit, maar vooral omdat het nu eenmaal een mooi verhaal is.