

DE WATERSTAAT VAN FRIESLAND & GRONINGEN *na de Franse tijd*

Een waterschap in de moderne betekenis is een publieksrechtelijke organisatie, met andere woorden een instelling die door een openbare macht in het leven is geroepen om zekere openbare belangen te behartigen – aanvankelijk louter betrekking hebbend op waterkering en waterlossing – en die daartoe van publieksrechtelijke bevoegdheden (keur- en schouwbevoegdheid, omslagheffing etc.) is voorzien. Dit artikel beperkt zich hoofdzakelijk tot de traditionele taken van de waterstaat, te weten waterkwantiteitsbeheer en zeedefensie.

Meindert Schroor

Ten tijde van de Republiek bestond er geen centrale organisatie die zich bezighield met het beheer van en het toezicht op de waterstaat. Het geheel droeg een uitermate decentraal karakter, waarbij de waterstaatkundige organisatie in Holland het verste was voortgeschreden. Waterschappen kwamen door geheel ons land onder verschillende namen voor: (hoog-)heemraadschappen, rivierpolders, kalamiteuze polders, dijkrechten en zijlvesten, zeedijkskontributiën. Onder dit gebrek aan uniformiteit en deze verboddeling wilden de nieuwe machthebbers die zich 'sowieso' ten doel stelden een einde te maken aan de oude, huns inziens door eigenbelang en tegenstellingen gekenmerkte, Republiek een streep zetten.

Koninklijk 'oppertoezigt'

De Staatsregeling (grondwet) van de Bataafse Republiek uit 1798 bevatte als eerste een aanwijzing dat de overheid zich in de nu gecentraliseerde republiek actief met de waterstaat wenste te bemoeien. In het Uitvoerend Bewind (regering) wees men een Agent (minister) aan van inwendige Politie die tevens tot taak kreeg 'toezigt op den staat van Dijken, Wegen en Wateren' te houden. In de Staatsregeling van 1801 werden de departementale besturen belast met het toezicht, uiteraard onder goedkeuring van het centrale gezag. In de Grondwetten van 1814 en

1815 en vooral de laatste werd het allemaal nog duidelijker verwoord. Er kwam een centraal 'oppertoezigt' van de Koning op de waterstaat en een algemene directie van de waterstaat, waarbij het rijk het laatste woord kreeg over de zee- en rivierwaterkerende werken. De staten van de verschillende provincies kregen het toezicht over de resterende waterwerken en over de waterschappen e.d.

Rijk versus provincie

Vooral in Friesland droeg de waterstaat een sterk privaatrechtelijk karakter, waarin we slechts enkele waterstaatkundige organisaties kunnen onderscheiden met een publiekrechtelijk trekje. Tot 1795 hadden de Staten van Friesland zich uitsluitend bevoegdheden aangemeten op het terrein van het beheer van het boezempeil en het verstrekken van oktrooien aan droogmakers van meren en bouwers van trekvaarten en -wegen. Een tweetal eerder in dit tijdschrift besproken plakkaten uit 1633 en 1774 deden zij onder meer ten behoeve van dat laatste uitgaan (Noorderbreedte 1989, 73-77). In 1533 kwam een indeling van de zeedijk naar onderhoud, lengte en bestuur tot stand, waarbij de kontributiën verantwoordelijk werden gesteld voor de zeedefensie. Die regeling doorstond de tand des tijds tot in de twintigste eeuw. In feite grepen de Staten slechts in bij kalamiteiten, zoals die

welke het gevolg waren van de verwoestende werking van de paalworm na 1730. Bij Koudum, Zurich en Lemmer had men toen slaperdijken gelegd. Na de vestiging van het Koninkrijk en zijn grondwettelijk vastgelegde bemoeienis met de waterstaat bestond de aanvankelijke – en typisch – Friese reactie uit het handhaven van de bestaande situatie van decentralisatie en onthouding. Een en ander liet onverlet dat de provincies, Friesland niet in de laatste plaats, de invloed van het rijk met lede ogen aanschouwden. Ook in Friesland was een hoofdingenieur van het Corps van den Waterstaat benoemd en zij moest bij het beheer van de door het rijk in 1819 naar de provincie overgeheveldde werken gebruik maken van zijn diensten. In sommige provincies konden hoofdingenieurs dankzij toeslagen van de gewestelijke besturen op hun karige inkomen nauwelijks meer een onafhankelijke positie innemen. Anderzijds zagen de provincies het Corps als pottekijker in zaken die vanouds haar verantwoording waren. In Friesland kwam als eerste het verzet tegen de Haagse bedilzucht op gang; vanaf 1849 besloot men er nog slechts mondjesmaat van de diensten van Rijkswaterstaat gebruik te maken, maar de aanstelling van een eigen ingenieur was voorlopig nog taboe voor de regering. Toen het tweede kabinet Thorbecke in 1864, volgens J. L. van der Gouw in zijn verhandeling over de provinciale waterstaat van Zuid-Holland uit eigen belang (men had de nog schaarse inge-



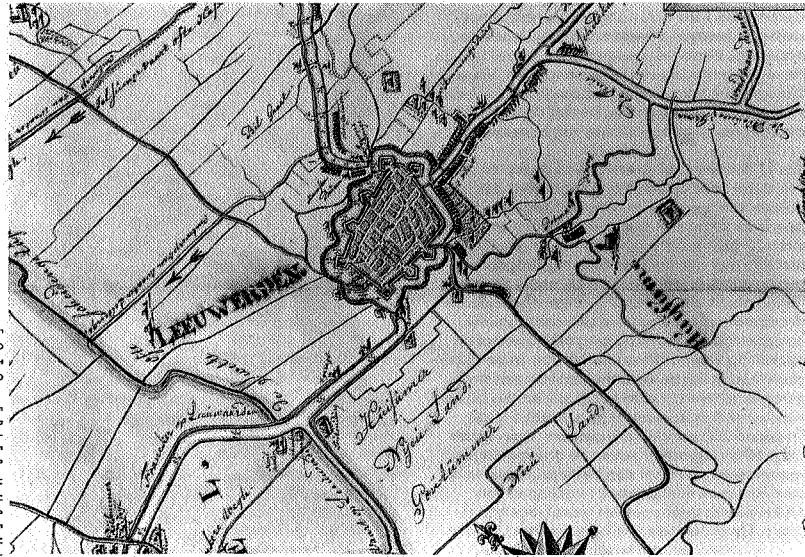
nieurs zelf nodig voor de aanleg van spoorwegen en kanalen), afstevende op het aanmoedigen van de instelling van provinciale waterstaatsdiensten reageerden Groningen en Gelderland onmiddellijk met de instelling van een eigen waterstaatsdienst. Friesland voorzichtig geworden vanwege het uitstel van de plannen van Thorbecke volgde eerst in 1876.

Alles bij het oude

Conform artikel 221 van de Grondwet van 1815 dat luidde: *'De Provinciale Staten hebben het toezigt over alle andere in het vorig artikel niet bedoelde waterwerken, mitsgaders de kanalen, vaarten, meren, plassen, wegen en bruggen binnen hunne Provincie, welke worden beheerd en bekostigd door kollegien, gemeenten of particulieren. Zij zorgen dat die werken behoorlijk worden gemaakt en onderhouden'* vaardigde men in 1821 een reglement uit. In feite vormden de eerste drie artikelen een herschreven artikel 221. Artikel 4, het kortste, was tevens het meest essentiële. Het bepaalde dat *'het onderhoud dier Wegen, Wateren, Bruggen enz. blijft ten laste van allen die daartoe, van ouds, gehouden zijn geweest.'* Enige administratieve en sanktioneringsbepalingen completeerden het geheel. Wel zou GS in geval van twijfel of het ontbreken van adequate leggers beslissen wie tot het onderhoud konden worden verplicht. Aan die bepaling gaf men in het herziene reglement van 1836 een verdere administratieve precisering door het opmaken van nieuwe leggers voor te schrijven. De onderhoudsplicht van openbare wegen en wateren – voorzover geen Rijks- of provinciale wegen – verbond men in beide reglementen aan de grond en niet aan de grietenij (na 1851 gemeente) als staatsrechtelijk lichaam. Over deze kwestie zijn verschillende processen gevoerd die de Staten uiteindelijk in 1874 noodzaakten deze wijze van overheidsonthouding, die de facto neerkwam op een verkapt vorm van extra gemeentebelastingen, te laten varen. Het onderhoud van openbare (vaar-)wegen e.d. kwam zo voor rekening van de overheid, terwijl de provincie vanaf 1874 de voornaamste vaarten in onderhoud nam.

Dijkperikelen

Ook op andere waterstaatsterreinen poogde het gewestelijk bestuur derden zoveel mogelijk de vrije hand te laten. Zo bijvoorbeeld ten aanzien van de dijkskontributiën waaromtrent de Gouverneur van Friesland al in 1815 opmerkte dat de zeekeringen in voldoende staat zouden blijven als men *'ten aanzien van de dijksbesturen en dijksgenoten zoveel mogelijk bij den koophandel bekende Laissez les faire in acht'* zou nemen. Ten aanzien van dit principe van overheidsonthouding moest het provinciaal bestuur echter al



Detail van de kaart van de Dokkumer Ee uit 1736 van P. Idserts. De kaart werd vervaardigd thv. slattingswerkzaamheden (uitbaggeren) olv. Willem Loré

snel water bij de wijn doen. Begin februari 1825 beukte een zware storm, gepaard met hoge springvloed, de Friese kusten en zette daarbij circa één-derde van de provincie onder het zeewater. Omdat ook het binnenwater geen kant uitkon stond in totaal bijna tweederde van de provincie blank. Uiteraard konden de dijkscontributiën de zware lasten van herstel en verbetering niet opbrengen, zodat het rijk in de jaren daarop voor meer dan de helft met subsidies en renteloze voorschotten bijspong. Het tijdens de storm zwaargehavende Rode Klif werd door de provincie zelf in herstel en onderhoud overgenomen. 'Boerenprofessoren' als Arjen Roelofs en Worp van Peyma benadrukten het belang van steenglooingen en de aanleg van uitsluitend aarden dijken met flauwe taluds. Ofschoon daarmee tijdens de jaren 1810-1814 was geëxperimenteerd langs de Vijfdeelendijk bij Harlingen, bleef deze methode vanwege de hoge kosten voorlopig beperkt tot het herstel van enkele dijkvakken. In 1859 stak de paalworm – door de droge zomer en het bijgevolg hogere zoutgehalte van de Zuiderzee – langs de dijken aan de Friese zuidkust de kop op. Opnieuw moesten de Staten diep in de buidel tasten. Na de stormen van 1862/1863 ging het College van Gedeputeerde Staten er in 1864 toe over buitengewone werken van de zeeverende waterschappen als dijkverzwaringen, de aanleg van steenglooingen en dergelijke te subsidiëren. Tenzelfdertijd werd de omslagplicht voor de

zeedijken op een nieuwe voet geregeld. Als basis werd ingevoerd het kadastrale inkomen van de ongebouwde en de kadastrale huurwaarde van de gebouwde eigendommen. Een en ander betekende dat steden als Harlingen, Franeker, Bolsward en Sneek, die tot dan buiten de omslagplicht vielen nu ook in de kosten moesten delen. Intussen gaf de levendige politieke discussie over de zeekeringen aanleiding tot de publikatie van vele pamfletten. De burgemeester van Franeker pleitte voor het instellen van één voor de provinciale zeekering verantwoordelijk waterschap; een idee dat eerst bijna een eeuw later zou worden uitgevoerd. Tussen 1864 en 1883 droeg het provinciaal bestuur voor ruim 58 % bij aan de verbetering der zeedijken, terwijl deze regeling in 1888 en 1947 een belangrijke uitbreiding kreeg. Pas op 1 januari 1980 zouden de tien destijds nog bestaande zeeverende waterschappen op de vaste wal van Friesland worden samengevoegd tot het Waterschap Fryslân dat vanuit Harlingen het beheer over de Friese zeedijken en enkele slaperdijken, waaronder de oeroude Slachtedyk, voert. Bijna geheel Friesland draagt nu bij aan de instandhouding van de zeekering.

Reglementering van waterschappen

Naast de afwatering van de boezem, die in een eerder artikel ter sprake werd gebracht (Noor-

debreedte 1989, 221-225) en waarbij het gewestelijk bestuur al sedert de zeventiende eeuw nauw was bepaald, raakte zij ook betrokken bij de reglementering van waterschappen. Vanwege zijn tamelijk hoge ligging was men in Friesland veel later en op beperkter schaal dan in Holland overgegaan tot bepoddering van boezemlanden.

Op 27 februari 1680 verleenden de Staten van Friesland voor het eerst een reglement aan een polder, die tussen Wommels en Burgwerd gelegen Tjaard van Aylvapolder. Tot 1815 waren zo circa 55 partikuliere polders – overigens lang niet alle met een door de Staten goedgekeurd reglement – tot stand gekomen, naast een dertiental als partikuliere polders georganiseerde droogmakerijen. Vooral in de reeds tamelijk hooggelegen Bouwhoek ging men over tot de oprichting van polders; immers vooral de akkerbouw had in eerste instantie baat bij een strak gereguleerd niet te hoog peil en dus bij een voortschrijdende bepoddering. In 1865 telde Friesland 200 partikuliere polders, waaronder circa 50 droogmakerijen en 16 draaggelegde veenplassen, die voor een belangrijk deel in de destijds zeven veenpolders (waarop in een artikel elders in dit nummer wordt ingegaan) lagen. De groeiende veelheid aan partikuliere polders vroeg om een regeling; een noodzakelijkheid die werd versterkt door het mede vanwege die bepodderingen stijgen van het boezempeil. In de winter van 1866/67 bereikte het boezempeil een stand die gemiddeld 91 cm boven het zomerpeil lag! Geen wonder dat in de daaropvolgende zomervergadering van de Staten de Waterstaat prominent op de rol stond. Voor het eerst stelde men nu een reglement vast *'betrekkelijk de oprichting van waterschappen ten behoeve van bepodderingen in de provincie Friesland.'* Kort daarop ging de gehele waterschapswetgeving op de helling. Om te beginnen (1874) werden de eerdergenoemde provinciale reglementen uit 1821 en 1836 ingetrokken en vervangen door een nieuwe regeling waardoor de belangrijkste afvoer- en scheepvaartkanalen door de provincie in onderhoud en beheer werden genomen, terwijl andere kanalen die eveneens van provinciaal belang werden geacht voor subsidie in aanmerking kwamen. Ten behoeve van de vele waterlossingen en vaarten die overbleven, met andere woorden die waarin niet in het onderhoud door de provincie of gemeenten werd voorzien, zouden waterschappen worden opgericht, hetzij op voorstel van Gedeputeerde Staten, dan wel op verzoek van belanghebbenden. In 1876 was het waterschap Oudwoude-Westergeest het eerste dat onder vogueur van het nieuwe reglement tot stand kwam. Om elk misverstand te voorkomen bepaalde GS in 1884 dat een waterschap inhield elke vereniging van gronden, *'die binnen bestaande of aan te wijzen grenzen ten doel heeft 't zij een gemeenschappelijke bescherming tegen het boezemwater, 't zij de bevordering van gemeenschap-*



'Het gezegende Nederland of een gedeelte van dien verkeert in noodt van Overstrominge door een zeldzaam wormgeknauw'. Aldus Bernhardus van Gelder in 1724. De gravure is de visie van Elias Baeck uit 1732

pelijke waterlossing, waterleiding of waterloop, 't zij in het algemeen eene gemeenschappelijke wering, ophouding, afvoer of regeling van het binnenwater, een en ander door aanleg, verbetering of onderhoud van de voor die gronden noodig geachte en met het doel van het op te rigten waterschap in verband staande werken.' Veel partikuliere polders werden naderhand ondergebracht bij of omgezet in gereguleerde waterschappen. De vrij snel toegenomen taken van het provinciaal bestuur op het terrein van de waterstaat resulteerden in 1876 in de oprichting van de Provinciale Waterstaatsdienst van Friesland (PW). De instelling van PW viel aan het begin van een periode van ongekende activiteit op het terrein van de waterstaat. De dienst was naast het toezicht op de boezemwaterschappen en boezempeil ook betrokken bij de omvangrijke verbeteringen van de binnenlandse waterstaat tijdens de jaren rond 1880. Tevens hield PW toezicht op de verveningen en het uitvoeren van verbeteringen aan de zeedijken alsmede op sluis- en havenwerken en vaarwaters.

Weigerachtigen

Net als in Friesland raakte in Groningen het provinciaal bestuur tijdens de negentiende eeuw meer en meer bij de waterstaat betrokken. Organisatorisch gezien steunde de waterstaat in Groningen sedert de late Middeleeuwen in verregaande mate op de zijvesten en dijkrechten. Vanaf de zestiende eeuw waren drie ervan, het Winsumerzijlvest, het Aduarderzijlvest en dat der Driefzijen uitgegroeid tot de zogeheten geprivilegeerde zijvesten. De oorspronkelijk goeddeels roulerende functies binnen deze waterstaatkundige organisaties kwamen echter door aankoop en vererving steeds meer in handen van een kleine groep Ommelander jonkers. Tegen de wantoestanden die daaruit voortvloeiden en waartegen vele *'doeleantiën ende bezwaren'* waren ingediend had de moeder-regentes van stadhouder Willem V, prinses Anna van Hannover het naar haar genoemde reglement doen vaststellen, waarin het bestuur van de zijvesten aan vaste regels werd gebonden. Met een korte onderbreking tijdens

de Bataafs-Franse tijd haalde dit reglement ruimschoots de negentiende eeuw. Naast de zijlvesten waren vanaf 1770 in Groningen vele molenpolders en molenkoloniën ontstaan die te vergelijken vielen met de partikuliere polders in Friesland. Overigens bleek ook hier het provinciaal bestuur zich in eerste instantie gelukkig te prijzen alles conform de grondwet van 1815 bij het oude te houden. Toen in 1860 een *'Commissie voor de indeeling der Provincie in nieuwe waterschappen'* zich over het recente verleden boog kon zij dan ook weinig anders dan vaststellen dat *'van het tot stand komen van doortastende verbeteringen alleen door de waterschapsbesturen (. . .) het thans levend geslacht geen voorbeeld (heeft) aan te wijzen.'* Integendeel, aan Thorbecke's destijds baanbrekende en dus omstreden visie dat het waterstaatsbestel uit de aard der zaak niet privaatrechtelijk was, hadden de zijlvesten die zich als *'private ondernemingen'* beschouwden geen enkele boodschap. Ofschoon de Staten der provincies geen wijzigingen in de reglementen van waterschappen konden aanbrengen zonder koninklijke goedkeuring ondernamen die van Groningen wel pogingen om de zaken in goede banen te leiden. In 1817 wisten de Staten van Groningen een Koninklijk Besluit te bewerkstelligen dat weigerachtigen beperkte in hun mogelijkheden bij een gewenste inpoldering van landen obstructie te plegen. Artikel 1 van het KB bepaalde dat indien de grond van de weigeraars minder dan één-kwart van de totaal in te polderen grond bedroeg deze *'zich de inpoldering en het oprichten der watermolens moe(s)ten laten welgevallen.'* Vijf jaar later verkeeg dit KB een uitbreiding in die zin dat voortaan ook veranderingen of verbeteringen in bestaande polders onder deze regeling zouden vallen. Anderzijds liepen pogingen om de gebrekkige en verouderde schatregisters die – gelijk de dijk- en landsflorenen in Friesland – de hoogte der omslag bepaalden te vervangen door de kadastrale meting spaak op taaië weerstand van de oude zijlvesten. Toen de nieuwe Grondwet van 1848 Provinciale Staten in tegenstelling tot vroeger de mogelijkheid bood zelf inrichtingen en verordeningen van waterschappen vast te stellen en nieuwe waterschappen op te richten handelden de Staten van Groningen snel. In 1852 stelden zij een nieuw Grondreglement vast dat het oude van Prinses Anna verving en zetten als vervolg daarop het gehele

systeem van zijlvesten en dijkrechten op de helling (1855-1876). De oude organisaties verving men door een achttal boezemwaterschappen: Hunsingo, Westerkwartier, Oldambt, Reiderland, Duurswold, Vereeniging, Fivelingo en Westerwolde.

Kanaalplannen

In 1856 maakte men tevens een begin met de verbetering van de kanalen ten behoeve van de scheepvaart en de afwatering. De Staten besloten toen zowel diverse waterwegen in de stad Groningen met elkander te verbinden en een groot scheepvaart- en afwateringskanaal, het latere Eemskanaal van Groningen naar Delfzijl aan te leggen. Door dat laatste kon de afwatering van de Hunze die tot dan via het Reitdiep plaatsvond voortaan via Delfzijl geschieden, waarmee de mogelijkheid vrijkwam om het open Reitdiep af te sluiten. Een reeks verbredingen van vaarwegen, onder andere van het Hoendiep en het Winschoterdiep completeerde de plannen. Op het moment dat men in Friesland begon met de verbetering van de afwateringskanalen (1882) waren de hier gelanceerde plannen goeddeels voltooid. Bij die laatste plannen was de op 1 januari 1865 met tien ambtenaren van start gegane Provinciale Waterstaatsdienst nauw betrokken. Ook een vanuit de bevolking gelanceerd plan ter verbetering van de waterstaat van Westerwolde werd – zij het pas in de jaren 1911-1917 – ten uitvoer gebracht. Vrijwel tegelijkertijd (1920) met Friesland ging men in het Westerkwartier van Groningen over tot de bemaling van de boezem (Electra).

Koncentratie

In de tweede helft van de jaren vijftig gingen er zowel in Friesland als Groningen stemmen op, het naar vele – qua schaal en taak sterk uiteenlopende – waterschappen en polders geëvolueerde systeem te vereenvoudigen. GS van Friesland benoemde in 1957 een commissie die moest adviseren over een eventuele concentratie van boezemwaterschappen en veenpolders. Een belangrijke stoot daartoe gaf het groeiend aantal ruilverkavelingen die elk voor zich kunstwerken opleverden wier beheer en onderhoud

voor de veelal kleine polders en waterschappen een te zware last zou kunnen blijken. In Friesland telde men in 1960 nog meer dan 900 partikuliere polders en meer dan 260 waterschappen en veenpolders! Groningen telde destijds circa 290 afwateringsschappen, naast 81 waterschappen voor bijzondere doeleinden als wegen, bruggen en dergelijke. Tot 1980 bracht men een reductie aan in het Friese waterschapswezen, waarbij uiteindelijk een elftal grote en bestuurskrachtige boezemwaterschappen (op de vaste wal) tot stand kwam. Deze worden niet meer zoals de polders van weleer door een dikwijls willekeurige vergadering van ingelanden bestuurd, maar door een door ingelanden gekozen college van vertegenwoordigers, de zogeheten volmachten. In Groningen bracht men tot 1989 de talloze kleinere waterschappen terug tot zes grote, waarbij reeds eerder (1967) het beheer over de zeeuwering was ondergebracht bij één zeeuwend waterschap, de Ommelanderzeedijk. Uiteindelijk zullen er een viertal waterschappen overblijven, waaronder drie interprovinciale, d.w.z. Gronings-Drentse. Nieuwe problemen als waterverontreiniging, waterkwaliteitsbeheer, recreatie en dergelijke dienden zich de laatste decennia aan, in beide provincies verdwenen de Provinciale Waterstaatsdiensten oude stijl. In Groningen zijn veel van de vroegere beheerstaken van PW overgenomen door de Dienst Zuiveringsbeheer Provincie Groningen en de Dienst Beheer Wegen en Kanalen. Onderzoeks- en beleidsadviserende taken werden daarentegen ondergebracht bij de Dienst Verkeer en Vervoer en Infrastructuur en de Dienst Milieu en Water. In Friesland resulteerde de reorganisatie van het provinciale apparaat in de onderbrenging van PW bij een hoofdgroep Waterstaat en Milieu. Men is er momenteel serieus bezig alle waterstaatszaken – ook die van het eeuwenoude provinciale boezembeheer – onder te brengen in een nieuw te stichten zelfstandig centraal waterschap, zodat er wellicht ooit nog eens een Hoogheemraadschap Fryslân ontstaat. Het zou een onverdachte mengvorm worden tussen het vanouds gecentraliseerde provinciale boezembeheer en een traditioneel onmiskenbaar partikularisme in de Friese poldergeschiedenis. Voorlopig blijven met het water ook de daarvoor verantwoordelijke instellingen volop in beweging. ●

Literatuur

- Gouw, J. L. van der – De voorgeschiedenis van de dienst van de Provinciale Waterstaat in Zuid-Holland. In: Honderd jaar Provinciale Waterstaat in Zuid-Holland. 's-Gravenhage, september 1975.
 Jaarsma, W. – De Friese Zeeuweringen van 1825 tot 1925. Leeuwarden, 1933.
 Loon, E. van – Het grondreglement voor de waterschappen in de provincie Groningen. Groningen, 1898-1900.
 Loosjes, J. – De Algemene Waterschapsreglementen, onderling vergeleken. Haarlem, 1901.
 Rossum, Frans van – 'Van Lauwerszee tot Dollard tou'. 125 jaar Provinciale Waterstaat. Groningen, 1990
 Schrijver, A. – *Beknopt overzicht van de provinciale wetgeving op waterstaatsgebied in Friesland*. Bolsward, 1944.
 Schrijver, A. – Waterstaat. In: Friesland 1945-1970 (red. Spahr van der Hoek, J. J. & K. de Vries). Leeuwarden, 1970.
 Vries, J. B. de – Inventaris van de archieven van de Provinciale Waterstaatsdienst van Friesland 1876-1974 (1981) c.a. Leeuwarden, 1988.

