

Boekbesprekingen

Waterbeheer geregeld in Delfland en Rijnland?

47

B. Dolfing, *Waterbeheer geregeld? Een historisch bestuurskundige analyse van de institutionele ontwikkeling van de hoogheemraadschappen van Delfland en Rijnland 1600-1800* (z.p., z.d. (2000)) 547 p., incl. noten, samenvatting in het Engels en een overzicht van geraadpleegde archieven en literatuur.

Nu wij zo vertrouwd zijn met het fenomeen waterschap en hebben gezien wat de gevolgen kunnen zijn van zware regenval, lijkt het voor de Nederlandse situatie geen voor de hand liggende vraag waarom waterschappen hier al eeuwenlang bestaan. Het zoeken naar het antwoord op die vraag kan echter wel inzicht geven in de factoren die succes en falen van doelcorporaties in de hand werken. Dit inzicht kan wellicht helpen bij de totstandbrenging van soortgelijke organisatievormen elders in de wereld waar problemen zijn met de waterbeheersing. Veel van dergelijke initiatieven blijken namelijk niet te werken.

Wat maakte het Nederlandse waterschap zo succesvol dat deze machtige doelcorporatie eeuwenlang kon functioneren naast de algemene besturen op lokaal, regionaal en centraal niveau? Want ondanks de vele fouten die zijn gemaakt, met vaak ernstige gevolgen, is het nooit gekomen tot eliminatie van het fenomeen waterschap. Er is zelfs tot medio negentiende eeuw nooit van hogerhand aangedrongen op structurele hervorming. Dit strookt niet met de zienswijze van bestuurskundigen die de instrumentele benaderingswijze volgen. Zij gaan ervan uit dat een doelcorporatie enkel haar bestaansrecht ontleent aan het bereiken van haar meest wezenlijke doelstelling. In het geval van waterschappen is dat de waterbeheersing met behulp van fysiek kapitaal dat wordt gevormd door de waterwerken.

Omdat de onderzoeksmethode van de instrumentele benadering met deze stelling als uitgangspunt niet een antwoord kan geven op de vraag waarom waterschappen zijn blijven bestaan, heeft Birgitta Dolfing gekozen voor de institutionele benaderingswijze waarin het menselijk handelen als sociaal kapitaal centraal staat. Met behulp van het 'Kader voor Institutionele Analyse en Ontwikkeling' van de Amerikaanse bestuurskundige E. Ostrom, kortweg IAO-kader, heeft Dolfing het wezen en functioneren van twee hoogheemraadschappen in hun omgeving op nauwgezette wijze geanalyseerd. Dit onderzoek vond plaats binnen de faculteit der Sociale Wetenschappen van de Universiteit Leiden. Het resultaat is een lijvig proefschrift met als titel *Waterbeheer geregeld? Een historisch bestuurskundige analyse van de institutionele ontwikkeling van de hoogheemraadschappen van Delfland en Rijnland 1600-1800*. De publicatie is in eigen beheer uitgegeven.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de uitgangspunten van het analysekader en van de meest in het oog springende resultaten van de toepassing ervan op de organisatie van Delfland en Rijnland, gevolgd door een kort commentaar op de publicatie van het onderzoek.

Deel I: Het theoretisch IAO-kader en een verklaring voor duurzaamheid

In het institutionele analysemodel voor zelfbesturende doelcorporaties dat is

Carla de Wilt

ontworpen door Ostrom staat het menselijk handelen centraal als het gaat om beheer, beheersing en instandhouding van collectieve gebruiksgoederen. In het geval van waterschappen is dat het water en de waterwerken. Dit betekent dat de mens, handelend vanuit zijn normen en waarden, de voorwaarden schept voor het gebruik van collectieve gebruiksgoederen. Die voorwaarden zijn vervat in regels. Binnen het IAO-kader wordt regelgeving beschouwd als de meest bepalende factor voor de wijze van handelen van de mensen die deel uitmaken van een organisatie. De regelgeving en sancties zijn namelijk noodzakelijk om mensen te dwingen samen te werken ten behoeve van het gemeenschappelijk belang: de droge voeten. Vanuit deze invalshoek tracht het IAO-kader meer inzicht te scheppen in de organisatorische problemen die zich voordoen bij het beheer van collectieve gebruiksgoederen.

De bovengenoemde aspecten vormen de basis van de institutionele benaderingswijze zoals die door Ostrom en haar medewerkers is ontworpen. De uitgebreide uitwerking is te lezen in het eerste deel van het proefschrift van Birgitta Dolfing. Zij stelt daarin tevens dat een waterschap zich onderscheidt van andere zelfbesturende doelcorporaties doordat het de veelsoortige belangen van de ingelanden, die de gebruikers zijn van de collectieve goederen, weet te vertalen in beleid. Dat op zich is dus al een bijzondere verdienste van het waterschapsbestuur. Uit verantwoordelijkheidsgevoel zijn voorts de gebruikers bereid om in het instituut te investeren. In deze twee aspecten schuilt volgens de onderzoekster dan ook de verklaring voor de duurzaamheid van het waterschap.

Maar daarmee is nog niet gezegd welke mechanismen er nu eigenlijk van invloed zijn op de duurzaamheid van deze doelcorporatie en van de collectieve gebruiksgoederen die het beheert. Om dat te analyseren wordt door Dolfing het waterschap uitgelegd als een institutioneel arrangement bestaand uit regels, die in samenhang met de fysieke, sociaal-culturele, bestuurlijke en economische omgevingsfactoren de structuur en het functioneren van het samenwerkingsverband bepalen. Dit is dan ook het uitgangspunt van het empirisch onderzoek naar de omstandigheden binnen Delfland en Rijnland in de zeventiende en achttiende eeuw, dat is verwoord in het tweede deel van de dissertatie.

Deel II: Delfland en Rijnland

In het tweede deel worden beide hoogheemraadschappen afzonderlijk behandeld. Bij elk is een scheiding aangebracht tussen de zeventiende en de achttiende eeuw, steeds gevolgd door een nabeschuiving. De nabeschuiving van Delfland in de zeventiende eeuw levert een overzicht op van de factoren die hebben bijgedragen tot de acceptatie van het bestuur door de ingelanden en daarmee aan het voortbestaan van Delfland. Het zijn de factoren die in het IAO-kader worden genoemd als voorwaarden voor de duurzaamheid van een doelcorporatie.

Zo blijkt na onderzoek onder andere dat de Delflandse hoogheemraden rekening hielden met de belangen en wensen van de ingelanden, dat in Delfland sprake was van een korte communicatielijn tussen ingelanden en bestuurders en dat in bestuurshandelingen geen zichtbaar onderscheid werd gemaakt tussen overheden en particulieren. Verder noemt Dolfing de werkwijze van hoor en wederhoor bij besluitvorming naar aanleiding van conflicten of verzoeken. Ook slaagden de Delflandse bestuurders erin om naar buiten toe de schijn van homogeniteit op te houden en bestond er een effectieve onderlinge controle binnen het bestuur.

Voor Rijnland pakt de nabeschuiving anders uit. Hier zijn het niet de voorwaarden voor de duurzaamheid die centraal staan, maar de bestuurlijke problemen van het hoogheemraadschap in die eeuw. De meer uitgebouwde bestuursstructuur in Rijnland had een averechtse uitwerking op het bestuursgezag. In het noordelijk deel van dit waterschap was de functie van commissaris in het leven geroepen, die in de praktijk een buffer vormde tussen de ingelanden en de bestuurders. Zo verliep de communicatie tussen de deelnemers van de organisatie heel wat moeizamer dan in Delfland. Het was daarmee voor Rijnlands bestuur een stuk lastiger om adequaat beslissingen te nemen.

De belangrijkste verschillen tussen Delfland en Rijnland waren niet alleen terug te

voeren op de bestuurstechniek, maar ook op de aard van de beheersproblemen. Het grootste beheersprobleem voor Delfland lag op het gebied van de peilbemaling, bij Rijnland was het de turfafgraving. Een essentieel verschil hierbij was dat in Delfland het beheersprobleem veroorzaakt werd doordat Schieland zich niet aan de afgesproken regels hield. In Rijnland was het beheersprobleem te wijten aan het falen van de eigen bestuurders. Zo ontstond ook een groot verschil tussen beide hoogheemraadschappen op het gebied van regelgeving.

Deel III: De tekortkoming van het IAO-kader en de conclusie van het onderzoek

Voor Dolfing staat in het derde deel van de dissertatie vast dat het IAO-kader geen allesomvattend verklaringmodel is voor de duurzaamheid van een doelcorporatie. Dat model gaat er immers van uit dat regelgeving het meest bepalende element is voor het menselijk handelen binnen een organisatie. Dat gaat op voor Delfland, waar de regelgeving meer zou aansluiten op de lokale situatie, maar niet voor Rijnland. Daar werden de regels namelijk slecht nageleefd door falend toezicht. Omdat het IAO-kader niet voorziet in een analyseraamwerk voor het uitvoeren van toezicht op naleving van de regelgeving, is Dolfing uitgeweken naar de 'Transactietheorie' die het met het 'Principaal-Agent Model' mogelijk maakt een kosten-batenanalyse te maken van dit organisatieonderdeel. De herkomst van deze theorie wordt in de dissertatie niet toegelicht.

Bij toepassing van dit analysemodel op de hoogheemraadschappen wordt de rol van Principaal vervuld door de hoogheemraden, terwijl de toezichthouders, in de persoon van de dijkgraaf en lokale bestuurders, de functie vervullen van Agent. Deze bestuurders waren als toezichthouder aanvankelijk niet in een ondergeschikte positie geplaatst ten opzichte van hun opdrachtgever, de hoogheemraden. Hierdoor hadden ze de ruimte om de taak naar eigen inzicht en goeddunken in te vullen. De hoogte van de kosten die de uitvoering van het toezicht met zich meebracht en bij de hoogheemraden werden gedeclareerd, wogen niet op tegen de resultaten ervan. In beide hoogheemraadschappen werd de oplossing gezocht in een nauwkeurige omschrijving van de taken en bevoegdheden van de toezichthouders en inperking van hun beleidsvrijheid. De slotsom van de analyse is dat Delfland en Rijnland in dit opzicht niet van elkaar verschilden. De aard van de problemen en de oplossingen waren dezelfde, met voor beide hoogheemraadschappen hetzelfde resultaat, namelijk kostenbesparing en een grotere effectiviteit van het toezicht.

De uiteindelijke conclusie van het onderzoek is dat het waterschap door de eeuwen heen is gevormd door de normen en waarden van de samenleving. Het belangrijkste aspect daarvan was het wederzijdse verantwoordelijkheidsgevoel en aansprakelijkheidsgevoel van de gebruikers van de collectieve goederen. Bij de vorming van het samenwerkingsverband dat wij kennen als waterschap, gaven de leden van de gemeenschap enkele vooraanstaande ingezetenen het mandaat om het gebruik van gemeenschappelijke goederen organisatorisch vorm te geven. De ingezetenen achtten zich tegelijkertijd verplicht om de regels van de door hen aangewezen personen na te leven. Uit de analyse van Delfland en Rijnland blijkt voorts dat rechtsbescherming, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid de belangrijkste voorwaarden waren tot instandhouding van de collectieve gebruiksgoederen en de doelcorporatie. Een wederzijds vertrouwen tussen bestuurders en bestuurden in regelgeving en uitvoering daarvan, was daarbij het toverwoord.

De actuele betekenis van het onderzoek

Birgitta Dolfing stelt ter afsluiting van haar onderzoek dat het voortbestaan van het Nederlandse waterschap te relateren is aan het vermogen van de organisatie zich aan te passen aan de Nederlandse situatie, passend in het geheel van de Nederlandse normen en waarden. Deze verwevenheid is dan ook het product van de vele interacties binnen de samenleving. Uit de bestuurskundige analyse van beide hoogheemraadschappen is vast komen te staan dat de overeenstemming tussen de normen en waarden van de samenleving en die van de doelcorporatie dé voorwaarde is voor het voortbestaan van de organisatie. Indien hierin discrepantie bestaat en

het oplossend vermogen van de organisatie tekortschiet, zal het in het bereiken van de hoogste doelstelling mislukken en daarmee haar bestaansrecht verliezen. Dit zou dan de reden zijn waarom de totstandbrenging van organisatievormen ten behoeve van het gebruik van collectieve goederen elders in de wereld haar uitwerking mist en telooft. Hetzelfde geldt overigens onverminderd voor het Nederlandse waterschap. Als dit instituut niet inspelt op veranderingen binnen de samenleving zal het voortbestaan of de vormgeving ervan opnieuw ter discussie gesteld worden, zoals dat ook het geval was in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw.

Het proefschrift bestaat uit een theoretische component en een waterschapsbestuurlijke component. Door de uitgebreide verantwoording van alle facetten van het onderzoek is het voor de lezer niet gemakkelijk om zich een weg te banen door de veelheid aan informatie. Zo zou bijvoorbeeld met een kernachtige weergave van het analysekader en een heldere structuur van het boek de materie toegankelijker kunnen zijn voor de leek op het gebied van bestuurskundige analysemethoden.

De dissertatie laat vooral zien wat de resultaten zijn van de toepassing van het IAO-kader op concrete waterschapsorganisaties. Het legt de verschillen bloot tussen Delfland en Rijnland en tevens de tekortkomingen van het analysekader. Die blijken vooral te liggen op het door Ostrom juist zo belangrijk geachte punt van de regelgeving.

De verdienste van Dolfings onderzoek voor de waterschapsgeschiedenis is de analysering van het bestuurlijk handelen van de twee hoogheemraadschappen in hun fysieke en maatschappelijke omgeving gedurende twee eeuwen. Hiermee is een veelheid aan gegevens die lagen opgesloten in de archieven, in de openbaarheid gekomen. Er is echter voor gekozen om niet op alle plaatsen die daarvoor in aanmerking komen, de vindplaats te vermelden. Mogelijk lagen hieraan redactionele overwegingen ten grondslag. De benadering van het onderwerp vanuit de sociaal-maatschappelijke context is verfrissend te noemen. Het voorziet in de behoefte van vele waterschapshistorici aan een veelomvattend portret van de waterschappen en hun ontwikkeling door de eeuwen heen.

Een open einde

Het is wellicht tekenend voor de bestudering van het fenomeen waterschap dat de dissertatie een open einde heeft. Als lezer blijf je met tal van vragen zitten, zoals bijvoorbeeld in hoeverre een waterschap in ontwikkeling en handelwijze afweek van andere overheidsorganen en in hoeverre normen en waarden een rol speelden bij de als competentiestrijd voorgestelde bestuursconflicten in de zestiende eeuw. Ook is het nog de vraag wat de rol was van hogere bestuursinstellingen bij het voortbestaan en de vormgeving van de hoogheemraadschappen. Met de veelheid aan informatie en de vragen die door haar boek worden opgeroepen lijkt Dolfing de wetenschappelijke wereld te willen uitnodigen tot verdere bestudering van het fenomeen waterschap vanuit de meest uiteenlopende omgevingsfactoren. Iets dat ik van harte onderschrijf.