

# VU Research Portal

## Een kleine dijk met een groot doel

Fransen, A.W.F.

2009

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Fransen, A. W. F. (2009). *Een kleine dijk met een groot doel: De financiering van de Diemerdijk, 1591-1864*. [, Vrije Universiteit Amsterdam].

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## SAMENVATTING

Het Hollands-Utrechtse veengebied werd eeuwenlang door een dijk langs de toenmalige Zuiderzee beschermd tegen het buitenwater. Die bescherming was nodig omdat overstroming niet alleen zou leiden tot mogelijk verlies van mensenlevens, maar vooral tot enorme economische schade. Deze dijk is de Diemerdijk. Een relatief kleine dijk, die eeuwenlang tot doel had het achterland van tienduizenden hectare land bescherming te bieden tegen het zoute water van de open Zuiderzee. Het was een kleine dijk met een groot doel.

Centraal in deze studie staat een belangrijk, maar tot op heden in de waterstaatsgeschiedenis betrekkelijk weinig onderzocht aspect van de dijkbescherming, namelijk de financiering van de aanleg, het onderhoud en de verbetering van de dijk. De kernvraag van het boek is: 'Hoe ontwikkelde zich de financiering van de Diemerdijk in de periode 1591-1864 en hoe kan deze ontwikkeling worden verklaard?' Het onderzoek, op basis van een model waarbij in elk tijdvak steeds de aspecten milieu, techniek, bestuur en financiering werden bestudeerd, leidde tot het volgende algemene beeld en conclusies.

Ergens tussen 1100 en 1300 werd langs de zuidkant van de Zuiderzee een kade opgeworpen tegen de uitbreidende Zuiderzee. Die dijk vormde echter onvoldoende bescherming tegen de verwoestende St.-Elisabethsvloed van 1421. Die vloed bedreigde het gebied tussen Amsterdam en het hoger gelegen Gooi, onder andere doordat achter de dijk een meer ontstond (Nieuwe Diep). Dat stelde de bestuurders voor een groot probleem. In plaats van de dijk verder het binnenland in te verplaatsen besloten zij tot drastische maatregelen die het karakter van de Diemerdijk zouden bepalen. Op de plekken zonder voorland werd een bolwerk van hout en ijzer aangelegd: een palendijk. Voor de dijkplichtigen, die verantwoordelijk waren geweest voor de oude dijk, zou het onderhouden van deze palendijk waarschijnlijk een onoverkomelijke financiële last betekend hebben. Vermoedelijk was dat de reden dat het normale onderhoud ervan in handen werd gegeven aan de omliggende dorpen, stadjes, gerechten en ambachten. Het onderhouden van de rest van de dijk bleef de verantwoordelijkheid van de individuele dijkplichtigen. Zij verrichtten het normale onderhoud in natura; er kwam geen geld aan te pas. Het bijzonder onderhoud en algemene kosten werden omgeslagen over een achttal districten, waarschijnlijk op basis van het relatieve belang dat elk district had bij goed onderhoud van de dijk. Naast het gewone toezicht door Diemen en Muiden (elk in hun eigen rechtsgebied) hielden een dijkgraaf en heemraden direct toezicht op de palendijk en hadden zij een controlerende rol over de gehele dijk. De stad Amsterdam, veruit de grootste stad in het gebied, kreeg als belanghebbende een invloedrijke rol in het bestuur. Daarmee was een vrij ingewikkeld systeem van beheer en financiering geschapen, waarmee een effectief beheer mogelijk was.

Rond 1590, en opnieuw na de stormen van 1609-1616, werd besloten tot drastische uitbreiding van de palendijk. Tussen 1590 en 1616 werd ook gezocht naar mogelijkheden voor het leggen van een sluis in Muiden. Volgens de Staten van Holland zou het verleggen van de Hinderdam nabij het huidige Nederhorst ten Berg naar de monding van de Vecht bij Muiden een belangrijke structurele verbetering brengen. Hiermee zou namelijk de zeedijk aanzienlijk verkort worden en zouden de mogelijkheden tot inundatie verbeteren in geval van militaire operaties. De Staten van Utrecht weigerden echter hun medewerking aan deze vernieuwing. Na een militaire strijd aan de Vecht in 1629 volgden nieuwe vergeefse pogingen om Utrecht te overtuigen van de voordelen van het verleggen van de Hinderdam. De nieuwe sluis kon pas in 1673 worden gerealiseerd toen het door de Franse legers bezette Utrecht geen tegenstand kon bieden. Hiermee kwam een eind aan een decennialang geschil. Na de aanleg van de sluis bij Muiden werd de dijk ten oosten van Muiden een zeedijk, die ook het gebied beschermde dat onder de dijk bewesten Muiden lag. Het samengaan van de twee waterschappen lag daarom voor de hand. Ook lag voor de hand om het gehele dijkonderhoud in één hand te brengen en de kosten evenredig over alle grondeigenaren in het gebied om te slaan. Deze zogenoemde 'gemeenmaking' kwam ter sprake bij elke oprisping van de zee, Maar het bleek niet mogelijk een voor alle partijen aantrekkelijk plan op tafel te krijgen. Utrecht was

mordicus tegen, omdat het tot hogere kosten zou leiden voor deze provincie. Als gevolg daarvan kon gemeenmaking pas in 1864 gerealiseerd worden.

De overstroming van 1675 luidde een nieuwe periode in van stormachtig weer. De dijk werd belangrijk verhoogd om tegenwicht te bieden aan de steeds hogere vloedgolven in de Zuiderzee. Hierdoor stegen de kosten voor dijkplichtigen aanzienlijk. Vooral na 1700 echter daalden de economische opbrengsten in de landbouw. Als gevolg van deze ontwikkelingen - stijgende kosten en dalende inkomsten - moesten tal van ingelanden hun land verlaten (spadesteken) omdat ze niet langer de dijklasten konden dragen. Zij droegen hun land, en daarmee de verantwoordelijkheid voor de dijk, over aan het hoogheemraadschap. Omstreeks 1730 was hierdoor 40% van de dijk overgedragen aan het hoogheemraadschap; in 1675 was dat nog vrijwel nihil. De angst van de Utrechtse Staten voor verder spadesteken, en voor de bijbehorende overdracht van de plicht tot dijkonderhoud aan het hoogheemraadschap, was zeer groot. Hierdoor kwam namelijk de last van dijkonderhoud meer te rusten op de schouders van de (vooral Utrechtse) districten. Utrecht wendde alle rechtsmiddelen aan om verder spadesteken te voorkomen.

Omstreeks 1730 stelde de ontdekking van paalworm de bestuurders voor een groot probleem. Na mislukte pogingen om het zeediertje te bestrijden werd uiteindelijk besloten tot een zeer drastische en kostbare maatregel. In de periode 1735-1744 werd de gehele palendijk vervangen door een stenen dijk. Alleen daar waar voldoende voorland aanwezig was, werd volstaan met een sterk verbeterde aarden dijk. Achteraf bleek dit een doeltreffende maatregel. Sindsdien was er bij storm wel sprake van (grote) schade, maar doorbraken zouden tot het verleden behoren. Na de bouw van de stenen dijk concludeerde men dat individueel beheer niet langer mogelijk was. Omdat formele gemeenmaking niet bespreekbaar was met Utrecht werd dijkplichtigen jaarlijks om toestemming gevraagd voor dijkonderhoud door het hoogheemraadschap. De kosten werden verhaald op groepen van dijkplichtigen met een vergelijkbaar stuk dijk. Zo werden met instemming van de betrokken ingelanden de lasten iets beter verdeeld en werden twee van de drie aspecten van gemeenmaking gerealiseerd, namelijk dat het onderhoud in één hand kwam en dat het werd verricht door aannemers en niet meer in natura. Het derde aspect (omslag van de kosten over alle belanghebbenden) bleef uit. Na 1750 zou landverlating niet meer voorkomen. Integendeel, het hoogheemraadschap veilde met succes een groot deel van het land dat zij in bezit had. Daarmee ging de dijklast weer in particuliere handen over.

Na 1795 werden de bestuurlijke problemen groter. De middeleeuwse privileges en de latere informele maatregelen waren onvoldoende basis voor de nieuwe bestuurlijke relaties, onder andere door de toenemende rol van de provincie op het terrein van de waterstaat en door een gewijzigde juridische status van waterschappen. Na de inwerkingtreding van de Provinciewet van 1850 werd voor het hoogheemraadschap van de Diemerdijk, net als voor vrijwel alle andere hoogheemraadschappen, een geheel nieuw reglement opgesteld. De belangrijkste vernieuwing was de gemeenmaking, de formele eenheid in beheer en financiering.

Na het bestuderen van de historische ontwikkeling van de Diemerdijk op het gebied van milieu, techniek, bestuur en financiering kwam deze studie tot zeven conclusies die hieronder worden toegelicht.

#### *1. Gebrek aan kennis was niet verantwoordelijk voor dijkdoorbraken.*

In de literatuur worden dijkdoorbraken in belangrijke mate verklaard door het contemporaine gebrek aan kennis. In het geval van de Diemerdijk bleek echter dat het hoogheemraadschap door effectieve uitwisseling van kennis met andere waterschappen, met de Staten van Holland en met de stad Amsterdam over voldoende technische informatie beschikte. De verbeteringen die in de loop der tijd werden aangebracht, zoals de palendijk rond 1450, de sluis omstreeks 1673 en de stenen dijk rond 1740, laten zien dat kennis geen belemmerende factor was. Dat de Diemerdijk een aantal keren doorbrak, is in belangrijke mate te verklaren door oorlogsgeweld en sociale onrust, wat leidde tot verminderd dijkbeheer. Onder normale omstandigheden zou de dijk hebben voldaan.

*2. Gemeenmaking gebeurde niet ineens maar was een proces.*

Gemeenmaking is een zeer belangrijk element in de historische ontwikkeling van het dijkbeheer. Deze studie laat zien dat gemeenmaking een langdurig proces was, waarin zowel de werkzaamheden als de lastenverdeling steeds grootschaliger werden. In het geval van de Diemerdijk werd het proces van gemeenmaking in belangrijke mate belemmerd doordat beslissingen hierover afhingen van twee soevereine provincies. De provincies Holland en Utrecht hadden uiteenlopende financiële belangen. Utrecht, dat het grootste deel van de rekening zou moeten betalen van gemeenmaking, was in staat maatregelen te blokkeren.

*3. Het karakter van de Diemerdijk veranderde van rechtbank naar bestuur.*

In de vijftiende eeuw was het heemraadschap op de eerste plaats een rechtbank. In de loop van de tijd veranderde het karakter van de organisatie geleidelijk tot een bestuur, vooral door het uitvoeren van werkzaamheden in eigen beheer of via aanbesteding. In eerste instantie gebeurde dat onbedoeld door veelvuldig spadesteken. Vanaf het midden van de achttiende eeuw nam het hoogheemraadschap het beheer van de dijk over, onder andere vanwege technische redenen: de nieuwe stenen dijk was niet meer door individuen te onderhouden.

*4. Er was geen vertegenwoordiging van de ingelanden in het hoogheemraadschap.*

De tien hoogheemraden werden benoemd vanwege een stad of heerlijkheid, later gemeenten. Tot 1864 waren ingelanden in het hoogheemraadschap niet vertegenwoordigd. In de praktijk overwoogen hoogheemraden wel de gevolgen van voorgestelde beslissingen voor hun 'eigen' district. De benoeming van het college van dijkgraaf en hoogheemraden was in belangrijke mate afhankelijk van de stad Amsterdam. De baljuw, tevens dijkgraaf, werd door de stad genomineerd. De baljuw benoemde indirect de heemraden van Muiden, Weesp en Weespercarspel. De heerlijkheden Loosdrecht en Loenen werden opgekocht door Amsterdammers. De Utrechtse heerlijkheden Kortenhoef en Nigtevecht waren ook lange tijd in Amsterdamse handen, maar volgden de instructies vanuit de Staten van Utrecht. In 1730 werd de heerlijkheid Diemen door Amsterdam aangekocht onder andere vanwege het recht van schouw op de aarden dijk. Alle hoogheemraden stonden overigens onder druk om de beslissingen van hun respectievelijke Staten op te volgen.

*5. De provincie Holland en de stad Amsterdam traden op als het nodig was.*

Het hoogheemraadschap was lange tijd niet in staat zelfstandig grootschalige werkzaamheden uit te (laten) voeren. Dit veranderde pas met de aanleg van de stenen dijk. Door het veelvuldig spadesteken was toen ruim een derde van de dijk in direct beheer bij het hoogheemraadschap. Deze verantwoordelijkheid bracht ervaring met zich mee, die bij de aanleg van de dijk van pas kwam. Nog belangrijker dan de technische ondersteuning vanuit Holland en Amsterdam was de financiële steun. Het hoogheemraadschap had lange tijd geen eigen vermogen en was dus niet in staat herstelwerkzaamheden of dijkverbeteringen te financieren. Op basis van provinciale garanties was Amsterdam bereid elk gewenst bedrag op tafel te leggen. Hierdoor konden in de jaren 1672-1678 en 1735-1740 zeer dure werkzaamheden zonder problemen worden uitgevoerd. Holland was niet in staat het geld (gedeeltelijk) terug te vorderen bij de ingelanden of de provincie Utrecht. De provincie Holland bleef uiteindelijk met de rekening zitten. Holland en Amsterdam traden echter alleen op indien nodig. In normale omstandigheden trad het hoogheemraadschap zelfstandig op.

*6. Het institutionele vermogen van de Republiek was groter dan verwacht.*

Gebrekkig institutioneel vermogen werd in de literatuur lange tijd beschouwd als een belangrijke reden voor de relatieve achteruitgang van de Republiek. In deze studie blijkt dat het institutionele vermogen groter was dan men op basis van de literatuur zou verwachten. Zelfs in het rampjaar was men in staat een technisch hoogstandje als de sluis in Muiden (financieel) te realiseren. Ook is gebleken dat de besluitvorming binnen

## Samenvatting

de Staten van Holland beter was dan verwacht. Op cruciale momenten konden de Staten vrij snel beslissen, vooral als besluiten geen financiële gevolgen hadden. Vooral de gedeputeerden van de steden, en in het bijzonder die van Amsterdam, hadden hierin een grote eigen macht.

### *7. De lasten van de dijk waren niet heel hoog, maar onevenredig verdeeld*

In de literatuur worden de lasten van dijken vooral berekend op basis van de omslag. Hierdoor blijft een groot deel van de kosten, namelijk het onderhoud in natura, buiten beeld. Na analyse van de lasten van de Diemerdijk blijkt dat de totale lasten per beschermde morgen of hectare niet heel hoog waren. Deze lasten werden echter in hoge mate onevenredig verdeeld. Hierdoor ontstonden herhaaldelijk problemen. Tussen 1680 en 1730 verliet ruim een derde van de dijkplichtigen hun grond, waardoor die in handen kwam van het hoogheemraadschap. Hierdoor ontstond in de praktijk een betere spreiding van de lasten. Die ontwikkeling werd versterkt door de informele gemeenmaking na 1740, waarbij de financiële risico's voor groepen van dijkplichtigen werd gespreid. Volledige financiële gemeenmaking werd bereikt met de invoering van een algemeen reglement in 1864,