

Eerbiedwaardig of uit de tijd?

De positie van de waterschappen tussen 1795 en 1870

BERT TOUSSAINT

Inleiding

De periode 1795-1813, de Bataafse en Franse tijd, was er een van politiek-bestuurlijke transformatie. Onder invloed van de Verlichting en de Franse revolutie ontstonden in deze tijd de contouren van de nationale eenheidstaat. Veel instituties uit het *ancien régime* werden door de patriotten, de drijvende groepering achter de omwenteling, met wantrouwen bekeken, en dat gold ook voor de waterschappen. Want deze waren geworteld in lokale en regionale bestuurspraktijken die zeer van elkaar konden verschillen en die niet goed verenigbaar leken met de Bataafse idealen van nationale eenheid en gelijkheid. Bovendien sloten waterschapsbesturen zich in de ogen van veel revolutionairen teveel af van bestuurlijke participatie door (een groot deel van) de ingelanden en andere belanghebbenden.

In sommige recente historische publicaties komt de problematische positie van waterschappen in de Bataafs-Franse tijd aan de orde, het meest uitgebreid in het recente boek over Rijnland van Petra van Dam en Milja van Tielhof.¹ In de dissertatie van Toon Bosch komt het thema, zij het vaak wat impliciet, in een aantal passages aan bod.² W. Kloosterman analyseert het onderwerp eveneens, maar plaatst het niet systematisch tegen de contemporaine politiek-bestuurlijke achtergrond.³ In enkele andere recente publicaties worden ervanuit het lokale perspectief van het beschreven waterschap aandacht aan geschonken.⁴

Toch is het thema in de literatuur tot dusverre nog te weinig scherp geïdentificeerd. Hoe wisten de waterschappen als bestuurlijke organisatie te overleven in de moderne natiestaat in wording, die werd gekenmerkt door vele radicale politieke wendingen? Hoe konden zij uiteindelijk in het negentiende-eeuwse bestuursstelsel worden opgenomen? In dit artikel zullen wij de vragen over de positie en bestuurlijke legitimatie van de waterschappen verbinden met de ontwikkeling van het Nederlandse staatsbestel in de periode 1795-1870.

Waterstaatsbeleid in de periode 1795-1805

Het waterstaatsbeleid was een hot topic in de Bataafse tijd. 'Eenheid en ondeelbaarheid' waren belangrijke ingrediënten in de retoriek van de patriotten. Deze opstelling markeerde ook voor de waterstaatszorg een breuk met het verleden, want hier was bestuurlijke eenheid ver te zoeken – zoals veel andere bestuurlijke instellingen in de Republiek sterk verbreekt waren. Een nationale waterstaatsdienst bestond niet. De gewesten speelden een niet te onderschatten rol. Zij stelden regelgeving op en controleerden de naleving daarvan, verleenden concessies voor droogmakerijen en subsidieerden sommige grote projecten.⁵ Enkele voorbeelden: het gewest Zeeland had de financiering overgenomen van de dijken in polders die veel van de zee te lijden hadden (de calamiteuze polders), Holland stelde in 1754 een eigen inspecteur-generaal van de rivieren aan en Gelre had een grote vinger in de pap in het gewestelijke rivierbeheer. Het zwaartepunt lag evenwel duidelijk bij de waterschappen, die op lokaal en regionaal niveau actief waren. De vele wa-

Tijdschrift voor
Waterstaatsgeschiedenis
18 (2009) 2, 25-39

1 M. van Tielhof en P.J.E.M. van Dam, *Waterstaat in stedenland. Het hoogheemraadschap van Rijnland voor 1857* (Utrecht 2006), 293-295.

2 A. Bosch, *Om de macht over het water. De nationale waterstaatsdienst tussen staat en samenleving 1798-1849* (Zaltbommel 2000), 44-58.

3 W.L. Kloosterman, 'Het Waterstaatsbeheer in de Bataafs-Franse tijd: 1795-1813', in: J.C.N. Raadschelders en Th.A.J. Toonen (red.), *Waterschappen in Nederland: een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling* (Hilversum 1993), 93-106.

4 A.M.J. de Kraker en W.E.M. Bauwens, *Polders en Waterschappen in het Hulsterambacht. De geschiedenis van zeedijken, vooroever, binnenvater, weten en van de bestuurlijke organisatie van de waterschappen in het voormalige Hulsterambacht tussen 1600 en 1999* (Kloosterzand 2000), 47-52; M. Blauw, 'De lange weg naar modernisering', in: W. van der Ham (red.), *Hoge dijken, diepe gronden. Land en water tussen Rotterdam en Gouda. Een geschiedenis van Schieland* (Utrecht 2004), 130-136.

5 A. Bosch, *Om de macht*, 15.

terschappen kenden een bonte verscheidenheid aan bestuursstructuren en -praktijken en ook hun takenpakket kende de nodige verschillen.

Vooral de veelvuldige rivieroverstromingen die het land teisterden hadden het geloof in de effectiviteit van dit waterschapsbestel in de laatste decennia van de achttiende eeuw ondermijnd. Samenwerking tussen waterschappen kwam zelfs in tijden van nood moeizaam van de grond. Moest er inderdaad niet meer nationale coördinatie, meer eenheid komen? De eerste twee patriottische waterstaatsplannen werden in 1792-1793 ontwikkeld door de bankier B.E. Abbema en door Robert Jasper baron van der Capellen van de Marsch in een schets voor een grondwet. Daarin zou het “opperbestuur” van het waterbeheer een nationale taak moeten worden.⁶

Dergelijke radicale denkbeelden kregen meer voet aan de grond toen de Fransen in 1795 Nederland binnentrokken. Een van de meest opvallende gebeurtenissen in dit revolutiejaar was de vorming in Holland van de Provisionele Representanten van het Volk van Holland. Dit nieuwe gewes-

telijke bestuur, dat in de plaats kwam van de Staten van Holland, ontbond alle bestuurslichamen “aan de oude orde toegedaan”. Bijna even opvallend was echter dat de “Collegiën, die het opzigt hebben over Dyken en Waterwerken” de dans ontsprongen. Daar stond tegenover dat wanneer tenminste één vierde van de ingelanden dat wilde er verkiezingen voor het waterschapsbestuur moesten worden gehouden. Jaarlijks moest de helft van het aantal nieuw gekozen heemraden en hoofdingelanden aftreden, met uitzondering van de dijkgraaf en de secretaris.⁷ Deze bepaling bleek aan een behoefte te voldoen, want er volgde een stroom aan waterschapsverkiezingen. Zo moesten in Schieland volgens een nieuw reglement de dijkgraaf, de hoogheemraden en de hoofdingelanden door de ingelanden worden gekozen en na een bepaalde periode aftreden. Dit reglement werd echter nooit uitgevoerd.⁸ In Delfland werden de bakens wel, zij het kortstondig verzet: daar vonden tussen 1796 en 1801 getrapte verkiezingen voor de hoofdingelanden en hoogheemraden plaats.⁹ In het Land van Heusden werden tussen 1797 en 1813 de heemraden eveneens (indirect) gekozen.¹⁰ Deze periodieke verkiezingen zijn revolutionair te noemen. Want in veel waterschappen kozen de zittende bestuurders tot dan toe zelf hun opvolgers uit.¹¹

In 1796 begon de volksvertegenwoordiging, de Nationale Vergadering, met de voorbereiding van de grondwet, een taak die in handen werd gelegd van een parlementair comité.¹² Cornelis van Maanen speelde hierin een hoofdrol. Hij behoorde tot de radicale patriotten, die streefden naar ruime volksinvloed en een sterke nationale staat, waaraan provincies en lokale instituties ondergeschikt waren. Eenheid in het bestuur was zijn hoofddoel en ook in het waterstaatsbeleid moest meer uniformiteit en nationale sturing komen. Hij stelde voor een nationaal belastingsysteem te ontwerpen om verscheidene nationale bestuurlijke taken te kunnen financieren, waaronder “dijken, dammen, kaden, sluizen, bruggen, kanalen, gemeene wegen enz.”¹³ Op 30 oktober 1796 debatteerde het parlement over een door Van Maanen opgesteld grondwethoofdstuk over het lokaal bestuur. Artikel 21 gaf aan dat de besturen van de waterschappen in handen zouden blijven



Afb. 1. R.J. baron van der Capellen van de Marsch (1743-1814). Overgenomen uit: H.T. Colenbrander, *De Bataafsche Republiek (Amsterdam 1908)*.

6 H.T. Colenbrander, *Gedenkstukken der Algemeene Geschiedenis van Nederland van 1795 tot 1840*. Dl. 1, *Nederland en de Revolutie 1789-1795* ('s-Gravenhage 1905), 110-111.

7 D. Aten en P. Smit, 'Petrus de Sonnaville (1765-1837). Heemraad en dijkgraaf van de Schermeer, stadsarts en politicus', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis* 13 (2004), 4-5.

8 Blauw, 'Lange weg', 130-131.

9 Th.F.J.A. Dolk, *Geschiedenis van het hoogheemraadschap Delfland* ('s-Gravenhage 1939), 333-346.

10 C. de Gast, *De macht van het water. Leven met water tussen Maas en Merwede* (Raamsdonkveer 2004), 88-89.

11 H.C. Toussaint, 'Enkele slotbeschouwingen. Besturen in de polderdemocratie "avant la lettre"?'', *Jaarboek voor Ecologische Geschiedenis* 2001, 89-97.

12 L. de Gou (ed.), *Plan van Constitutie van 1796* ('s-Gravenhage 1975) IX.

13 Toespraak van Van Maanen op 6 mei 1796, in L. de Gou, *Plan*, 29-30.

van de geërfden en ingelanden, maar dat de provincies daar toezicht op kregen. Zo wilde Van Maanen in elk geval de bestuurlijke vrijheid van de waterschappen inperken.¹⁴ Dit ging echter de meerderheid van het comité al te ver. De meeste leden waren gematigde patriotten (moderaten), die minder de neiging hadden nationale eenheid te benadrukken en meer tot compromissen bereid waren. Zo kreeg het grondwetsontwerp dat aan het parlement werd gepresenteerd een sterk decentraal karakter. De rol van de provincies werd benadrukt; die van de nationale overheid sterk beperkt.

In de Vergadering hadden de waterschappen trouwe bondgenoten, maar kritische geluiden waren tamelijk wijdverspreid. Dat bleek bijvoorbeeld tijdens de zittingen van 24 en 25 april 1797, toen enkele grondwetsartikelen over het waterbeheer op de agenda stonden. Het functioneren van de waterschappen was gebrekkig, aldus de gematigde patriot Jan Couperus,¹⁵ want veel waterschapsbestuurders waren niet afkomstig uit de streek die zij bestuurden, met desastreuze gevolgen voor de kwaliteit van het beheer. De voorzitter, J.A. de Mist, deed er nog een schepje bovenop. Dat was opmerkelijk, omdat hij tot de federalisten behoorde, die anders dan de radicale patriotten de oude lokale en provinciale machtsposities intact wilden laten.¹⁶ De Mist betitelde de eigenzinnige opstelling van sommige waterschappen, die zich beriepen op oude privileges, als “strijdig (...) met de tegenwoordige orde”, zelfs als “monsters, die thans niet meer te dulden zijn”. Dit grimme geluid werd zeker niet door iedereen gedeeld, maar er was wel een breed gedragen overtuiging onder de leden dat de waterschappen toezicht nodig hadden. Artikel 34 van de ontwerpgrondwet voorzag daarin. Provincies kregen daarin toezicht op individuen, gemeenten en waterschappen die voor het beheer van dijken, waterbeheersobjecten, wegen en bruggen verantwoordelijk waren. Maar al te ver wilde men toch niet gaan. Artikel 35 legde namelijk vast dat het onderhoud van al deze beheersobjecten een financiële verantwoordelijkheid bleef van diegenen “waaraan zij traditioneel toebehoorden”.¹⁷

De discussie begon nu steeds heftiger te worden.¹⁸ Zo meende een andere federalist, C.L. Vitringa,¹⁹ dat artikel 35 een verbetering van het dijk- en wegenbeheer onmogelijk maakte. Hij sprak van “misbruiken, schadelijkheden en aanleidingen der twisten”, die het gevolg waren van gebrekkig onderhoud door de waterschappen. Deze obstakels maakten verbe-

teringen door de provincies onmogelijk. De Zeeuwse afgevaardigde W.A. de Beveren, eveneens een federalist,²⁰ ging nog verder. Hij wees op de precaire toestand van de calamiteuze polders. Zou de nationale overheid de onderhoudskosten van deze polders niet over kunnen nemen? Maar ook voor deze radicale suggesties bestond weinig animo.²¹ Zo waren veel parlamentsleden aarzelend en ambivalent: zowel radicale patriotten als sommige federalisten zagen de tekortkomingen van het oude versnipperde waterschapsbestel, maar de meesten schrokken terug voor radicale ingrepen. In de discussies werden wel voorbeelden genoemd van tekortschietend beheer, maar opvallend genoeg bleef een bredere analyse van het functioneren van de waterschappen uit. Zo bleef het onduidelijk in hoeverre de negatieve beeldvorming nu eigenlijk reëel was en of de genoemde gebreken incidenten waren of konden duiden op een algemeen patroon.

De voorzichtige koers van de Nationale Vergadering was Frankrijk een doorn in

¹⁴ Ibidem, 396.

¹⁵ S. Schama, *Patriots and Liberators. Revolution in the Netherlands 1780-1813* (New York 1977), 358.

¹⁶ Ibidem, 23.

¹⁷ Nationaal Archief (NA), Wetgevende Colleges van de Bataafse Republiek en van het Koninkrijk Holland, 1796-1810 (2.01.01.01), inv.nr. 704, Dagverhaal 1797, 24 en 25-4-1797, 781-787.

¹⁸ Aldus het lid W.H. Teding van Berkhout, in L. de Gou, *Dagboek van een patriot. Journaal van Willem Hendrik Teding van Berkhout* (S-Gravenhage 1982), 177-178.

¹⁹ Schama, *Patriots*, 266.

²⁰ Ibidem, 251.

²¹ NA, 2.01.01.01, inv. nr. 704, Dagverhaal 1797, 24 en 25-4-1797, 781-787.



Afb. 2. C.F. van Maanen (1769-1846). Overgenomen uit: H.T. Colenbrander, *Willem I, Koning der Nederlanden* (Amsterdam 1935).

het oog. Na hevige druk van de Franse ambassadeur Noël werden de grondwetsteksten drastisch in centralistische geest herzien.²² Dit betekende echter niet dat de weerstand tegen het Franse centralisatiestreven verminderde. Dat bleek toen de regering in het voorjaar van 1797 een plan presenteerde om de onderhoudskosten van dijken en zeekeringen uit de nationale begroting te financieren. Dit plan werd verworpen. De meeste leden vonden dat het teveel de vrijheid van de provincies beknotte.²³

In reactie daarop presenteerde de radicale patriot A. Pompe van Meerdervoort in mei 1797 een aantal nieuwe centralisatieplannen; een daarvan was een voorstel tot centralisatie van het waterbeheer. Kern ervan was de oprichting van een “Nationaal Dijk- en Watercollegie” met grote bevoegdheden. Waterschappen en provincies zouden aan deze nieuwe waterstaatsdienst ondergeschikt zijn, hoewel het dagelijks beheer bij de lokale waterschapsbesturen bleef. Maar die louter lokale expertise, zo onderstreepte Pompe, belette hen om de problematiek in zijn geheel te overzien. Het parlement voelde weinig voor Pompes verreikende plan. Een nationale waterstaatsdienst vonden de meeste parlementsleden te duur, zo’n organisatie moest wel uitgroeien tot een inefficiënte bureaucratistische moloch, en deze zou de Vergadering buitenspel zetten. Bovendien werd zo afbreuk gedaan aan de lokale deskundigheid.²⁴

Pompe kwam nu met nieuwe plannen, die minder verreikend leken. Zo stelde hij voor waterstaatswerken van nationaal belang, die onder beheer van waterschappen en provincies stonden, onder toezicht van het parlement te plaatsen. De Vergadering zou dan een lijst opstellen van projecten waarvoor investeringen zeer urgent waren. Maar ook dit plan en andere gematigde alternatieven kregen te weinig steun. Het enige dat de radicale hervormers voorlopig bereikten was de vage formulering in de ontwerpgrondwet dat het parlement de plicht had om te streven naar een algemeen toezicht op het waterbeheer.²⁵

Een staatsgreep in januari 1798 bracht de radicale patriotten aan de macht. De politieke organen, de Nationale Vergadering voorop, werden van federalisten en moderaten gezuiverd. Deze situatie bood uiteraard nieuwe kansen voor ingrijpende hervormingen. In maart 1798 werd de Staatsregeling, de eerste grondwet, afgekondigd. Daar in was bepaald dat er een Uitvoerend Bewind moest worden ingesteld, bestaande uit vijf ministers, die werden ondersteund door ambtelijke diensten onder leiding van agenten. De advocaat A.J. Lapierre werd benoemd tot agent van binnenlandse zaken. Hij kreeg ook het toezicht “op den staat van Dijken, Wegen en Wateren” in handen.²⁶ Een toezichthoudende rol van de provincies op de waterschappen was door de constitutiecommissie geschrapt,²⁷ waardoor de agent een zware sturende rol kreeg toebedeeld. Op het waterstaatssterrein had hij de eminente ingenieurs Christiaan Brunings en C.R.T. Krayenhoff als belangrijkste adviseurs. Beiden waren een fervent voorstander van een sterk nationaal waterstaatsbeheer. Dit zagen zij als een noodzakelijke voorwaarde voor een effectiever optreden tegen overstromingen.

Brunings werkte dit uitgangspunt uit in een schets van een nieuw waterstaatsbestel. De agent van binnenlandse zaken kreeg daarin het toezicht op alle waterstaatswerken in handen. Deze werden verdeeld in drie categorieën: rivieren, kustbeheer en infrastructuur (inclusief droogmakerijen). Een nationaal ‘Bureau van den Waterstaat’ zou de agent met expertise ondersteunen. Waterschappen werden onder strikt toezicht van de agent geplaatst. Zij moesten elk jaar een verslag sturen van hun activiteiten, die de agent moest goedkeuren. Benoeming en ontslag van waterschapsbestuurders moesten eveneens ter goedkeuring aan de agent worden voorgelegd. Zelfs de bevoegdheid tot het organiseren en leiden van projecten in hun territorium werd de waterschappen ontnomen.²⁸ Brunings ging dus veel verder dan Pompe. De waterschappen zouden worden gereduceerd tot tamelijk machteloze organen onder sterk staats-toezicht.

Op 24 mei 1798 keurde de regering Brunings ‘Plan ter beheeringhe van den Waterstaat’ goed. Maar na dit besluit ontspon zich een langdurig debat over de precieze gevolgen voor de waterstaatsactoren. Veel hing af van de werkinstructie voor de agent die voor waterstaatszaken verantwoordelijk was. Het eerste door een parlementaire commissie opgestelde con-

22 Bosch, *Om de macht*, 42-43.

23 *Ibidem*.

24 NA, 2.01.01.01, inv. no. 705, *Dagverhaal 1797*, 27-5 1797, 123-132; Bosch, *Om de macht*, 44.

25 Bosch, *Om de macht*, 44.

26 Art. XCII.

27 L. de Gou, *De Staatsregeling van 1798*. Bronnen voor de totstandkoming. 2 dln. (’s-Gravenhage 1988, 1990) dl. 1, 176-177, 217, 236.

28 NA, *Uitvoerend Bewind 1798-1801* (2.02.01.04), inv.nr. 489, *Plan ter beheeringhe van den Waterstaat der Bataafsche Republiek*, versie 24-5 1798, no. 38.



Afb. 3. A. Pompe van Meerdervoord (1764-1831). Overgenomen uit: C. Rogge, *Geschiedenis der staatsregeling voor het Bataafsche volk* (Amsterdam 1799).

cept voor deze instructie ademde grotendeels Brunings' radicale geest. In principe kreeg de agent de verantwoordelijkheid voor de gehele waterstaatszorg in handen, daarbij ondersteund door de nationale waterstaatsdienst. Om greep te krijgen op de samenstelling van de waterschapsbesturen dienden waterschapsbestuurders bij vacatures een lijst van twee of drie kandidaten op te stellen, waaruit de agent een keuze deed. Ook de polderwaterschappen moesten elk jaar een verslag van werkzaamheden ter goedkeuring naar Den Haag sturen en hun boekhouding moest daar worden goedgekeurd. Maar de agent zou zich niet bemoeien met de selectie van de polderbestuurders; hier werd het lokale gebruik gerespecteerd. "Voorlopig" zouden alle traditionele verkiezingsregelingen gehand-

haafd blijven.²⁹ Kennelijk wilde de commissie toch weer niet al te ver gaan.

Deze tegemoetkomende houding was zeker niet naar de zin van Brunings. In een brief aan Lapierre verborg hij zijn afkeer van de waterschappen niet. Deze, zo klaagde hij, boden hevig verzet tegen zijn ingrepen, maar verwaarloosden ondertussen hun onderhoudsplichten, wat was ingegeven door misplaatste zuinigheid. De krenterigheid had catastrofale gevolgen in een van de meest kwetsbare gebieden, de Betuwe, waar overstromingen voor zoveel ellende zorgden.³⁰

In juni 1798 bracht een tweede staatsgreep de gematigde hervormers op het bestuursfluweel. Ook de samenstelling van het parlement werd drastisch herzien, waarbij ook hier de moderaten de boventoon gingen voeren. Daarom mag het geen verrassing heten dat de ontwerp-instructie voor de agent nu een weinig enthousiast onthaal vond. Het nieuwe parlement wilde het liefst het mes zetten in de bevoegdheden voor de agent en zijn taken beperken tot waterstaatswerken van nationaal belang. Aantal en aard van deze werken moesten bovendien nog strikt worden omschreven om de kosten van de waterstaatszorg in de hand te houden. De conceptinstructie werd dan ook verworpen.³¹

Nu stelde de Eerste Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam (een nieuw parlement dat door de moderaten was ingesteld) een minder vergaande instructietekst op. Controle op de waterschapsboekhouding verdween uit de tekst. De waterschappen moesten de agent jaarlijks rapporteren over hun activiteiten en deze zou ook eenmaal per jaar inspecties laten uitvoeren. De waterschappen droegen voor de posten van dijkgraaf, heemraad en dijksregent drie kandidaten aan de agent voor; het Uitvoerend Bewind (de regering) verrichtte de benoemingen. De verkiezing van bestuurders in de kleine polderwaterschappen bleef geheel in handen van de ingelanden. De agent kreeg toezicht op het waterschapsbeheer, zonder inmenging in de dagelijkse beheerszaken. Alleen waterstaatswerken van nationaal belang kreeg hij rechtstreeks onder zijn hoede. Deze gematigde versie werd door parlement en regering goedgekeurd.³²

In 1801 maakten de conservatieve federalisten een come-back. De acht agenten werden de laan uitgestuurd en vervangen door een Staatsbewind, bestaande uit ministers met een federalistische en orangistische gezindheid. De macht van het parlement werd aan banden gelegd. De provincies waren de grote winnaars van deze nieuwe politieke wending. Hun macht in waterstaatszaken nam aanzienlijk toe en zij kregen ook een sterke inspectierol toebedeeld richting waterschappen. De provincie Zuid-Holland liet er geen gras over groeien en kondigde reglementen af voor de hoogheemraadschappen van Rijnland, Delfland en Schieland (1803 en 1804).³³ Deze draaiden op hun beurt de patriottische ver-

29 NA, 2.01.01.01 (Eerste Kamer), inv.nr. 47, rapport-Van Hall e.a., eerste lezing, 17-10 1798, nr. 37.

30 NA, Departement van Binnenlandse Zaken 1796-1813 (2.01.12), inv.nr. 106, Brunings aan Lapierre, 25-2 1799, nr. 1737.

31 NA, 2.01.01.01, inv.nr. 54, verslag commissie, 1-2 1799.

32 Ibidem, inv. nr. 47, 17-10 1798, nr. 37.

33 Blauw, 'Lange weg', 135.

nieuwingen grotendeels terug: de ingelanden werden weer als vanouds buiten de verdeling van de bestuursambten gehouden. Wel werden in Rijnland de hoofdingelanden ook na 1803 indirect gekozen door de ingelanden.³⁴

De nieuwe regering vroeg aan de vroegere agent voor onderwijs J.H. van der Palm advies over het waterstaatsbeleid. Van der Palm koesterde warme gevoelens voor een sterk centraal waterbeheer, maar vond dit niet passen bij het 'karakter van de natie'. Daaraan droegen de waterschappen naar zijn idee zeker bij. In 1802 stelde de regering in de geest van Van der Palms advies een beperkte lijst van nationale waterstaatswerken op. De rest van de werken kwam onder provinciaal toezicht. Dit was niet louter een ideologische keus; financiële motieven speelden zeker mee – minder toezicht scheelde immers veel kosten. En dat was gezien de zorgelijke toestand van 's lands schatkist zeer welkom.

In 1803 werden twee commissies van "generale superintendentie" (algemeen opper-toezicht) opgericht, met adviserende en toezichthoudende taken. Zij moesten zich onthouden van bemoeienis met het provinciale waterbeheer, dat inmiddels sterk was uitgedijd. De provincies hadden bovendien een sterke vinger in de pap bij de samenstelling van de twee commissies en dit zal de terughoudendheid tegenover provincies en waterschappen zeker hebben gestimuleerd.³⁵

Waterstaatsbeleid 1805-1813

Maar lang konden de provincies niet van hun herwonnen positie genieten. Tijdens het bewind van Schimmelpenninck (1805-1806) en vooral Lodewijk Napoleon (1806-1810) maakte het centralistische model een krachtige herleving door. Ook in het waterbeheer ging een nieuwe wind waaien.³⁶ Hetzelfde jaar werd een systeem van bijzondere rivier-correspondentie ingevoerd, waarover al acht jaar was gediscussieerd. De reden om een waarschuwingssysteem voor de grote rivieren in te voeren was duidelijk: de talrijke overstromingen, waarop men maar geen greep kreeg. Vanaf 1800 was daarvoor een voorlopig systeem met waarschuwingsposten ingericht. Die werden bemand door ingenieurs van het 'Bureau van den Waterstaat'. Na jaren van conflicten werd in 1806 een regeling ontworpen waarin een zorgvuldige taakverdeling tussen de nationale, provinciale en waterschapsactoren was uitgewerkt.³⁷

Lodewijk Napoleon kondigde datzelfde jaar het 'Algemeen Rivier- of Waterregt' (de eerste rivierwet) af, waarin werd bepaald dat voor beplanting, bebouwing en bekribbing langs en in de rivieren toestemming moest worden gegeven door de commissie van superintendentie voor de (boven)rivieren.³⁸ Deze centralistische ingreep betekende een forse inbreuk op de beheersautonomie van de waterschappen. Minder succesvol was de koning bij zijn poging verlichting brengen in de budgettaire crisis van veel waterschappen. Hij wilde in 1807 rivierwaterschappen via een reglement verenigen in dijkkringen, om zo de kosten beter te spreiden, maar deze maatregel liep op niets uit.³⁹

In 1809 waagde Lodewijk Napoleon een tweede poging, nadat er in het rivierengebied opnieuw een rampzalige overstromingsramp had plaatsgevonden. Er kwam een Dijkwet tot stand, waarin opnieuw de dijkkringen ten tonele verschenen. Twee keer per jaar zouden de ringcommissies, bijgestaan door waterstaatsingenieurs, een bezoek brengen aan de waterschappen en de toestand van dijken en zeekeringen aan een onderzoek onderwerpen. Door dit inspectieregime hoopte de koning ook meer eenheid te brengen in de talloze lokale dijkreglementen en daarmee het beheer te uniformeren. Tevens wilde Lodewijk Napoleon de wankele financiële positie van de waterschappen structureel versterken door de ringcommissies, in die gevallen dat de onderhoudskosten te hoog werden, de bevoegdheid te geven belasting op te leggen aan nieuwe groepen onderhoudsplichtigen. Het ging daarbij om alle landen in de desbetreffende polder, of in uitzonderingsgevallen zelfs om alle polders in de dijkkring.⁴⁰

34 Ibidem, 135-136; Van Tielhof en Van Dam, *Waterstaat in stedenland*, 298.

35 Bosch, *Om de macht*, 53-56.

36 G.P. van de Ven, 'Lodewijk Napoleon en de Waterstaat', in: J. Hallebeek en A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)* (Hilversum 2006), 129.

37 Bosch, *Om de macht*, 95-100.

38 Wet van 24-2-1806, in: J.F. Boogaard, *Wetten, decreten, besluiten en tractaten op den Waterstaat in Nederland ('s-Gravenhage 1858)*, 19-23.

39 Kloosterman, 'Waterstaatsbeheer', 100.

40 Ibidem, 101; W.J.M. Maas, *De Dijkwet van 1810. Een algemene bijdragenwet in de Franse tijd* (Rotterdam/'s-Gravenhage 1963), 25-26.

Het parlement, nu Wetgevend Lichaam geheten, reageerde zeer kritisch op deze Franse hervormingsijver. Vooral de dijkkringcommissies waren het mikpunt van kritiek. Gevreesd werd voor meer bureaucratie en daaruit voortvloeiende hogere staatsuitgaven. Teveel uniformiteit zou bovendien geen recht doen aan de lokale problematiek. Ook de fiscale aspecten konden op weinig sympathie rekenen en het wetsvoorstel werd dan ook verworpen. Een jaar later legde de koning een licht gewijzigd voorstel ter goedkeuring voor en onder krachtige Franse druk ging het parlement nu wel akkoord.⁴¹

De Dijkwet leek een krachtig instrument om de traditionele bevoegdheden van de waterschappen in te perken. Maar de uitvoering van de wet stuitte op talrijke obstakels. Zo kwam de invoering van een nieuw belastingregime niet van de grond doordat een kadaster - dat enkele jaren tevoren was ingevoerd - nog niet functioneerde. In Groningen, Drenthe en Gelderland werd de wet helemaal niet ingevoerd, in de andere provincies slechts gedeeltelijk.⁴² Sommige historici kwalificeren de Dijkwet dan ook als een mislukking, niet alleen door het te hoge ambitieniveau, maar ook doordat de waterschappen geen enkele medewerking aan de inspecties verleenden.⁴³

Dit laatste moet echter worden genuanceerd. Want een analyse van de inspectieverslagen leert dat veel waterschappen een coöperatiever houding tentoonspreidden dan vaak is verondersteld. Zo waren de inspecteurs wel degelijk in staat een beeld te krijgen van de begrotingen van veel waterschapsprojecten - wat niet mogelijk zou zijn geweest wanneer de waterschapsbesturen niet een minimum aan medewerking zouden hebben verleend.⁴⁴ Verder was het oordeel van de inspecteurs over het beheer van de bezochte waterstaatswerken dikwijls positief. Daarbij sprongen de hoogheemraadschappen Rijnland en Delfland er nog eens extra gunstig uit. De grootste gebreken troffen de inspecteurs aan langs de IJsseldijken en in mindere mate langs de Rijn- en Waaldijken.⁴⁵

Toen in 1810 Nederland werd ingelijfd bij het Franse keizerrijk werd ook de Waterstaatsdienst geïncorporeerd in de Franse nationale ingenieursdienst Service des Ponts et Chaussées. In Den Haag werd een 'requestmeester' aangesteld als de Nederlandse plaatsvervanger van de (Franse) directeur-generaal van de Franse waterstaatsdienst. Frans centralisme was duidelijk te bespeuren in het besluit om de provincies alle waterstaatsaken te ontnemen. Maar verrassend genoeg behielden de waterschappen hun oude positie, inclusief de juridische taken.⁴⁶ De zuidelijke departementen Zeeland en Brabant vielen vanaf 1811 onder requestmeester Ch.J.F. Maillard en deze had duidelijk meer centralistische bedoelingen. In december 1811 werden decreten afgekondigd waarin gedetailleerde voorschriften stonden voor de waterschapsbesturen in Zeeland en Brabant.⁴⁷ Maar toch voerde in deze periode van Franse overheersing een pragmatische houding de boventoon: de waterschappen bleven volwaardige spelers in het waterstaatsbeheer, zij het nu gebonden aan regels uit Parijs.

Consolidatie en restauratie: 1815-1841

In het Verenigd Koninkrijk van Nederland en het latere België (1815-1830) heroverde de Waterstaatsdienst zijn vroegere positie. Deze werd in bestuursrechtelijk opzicht zelfs belangrijk versterkt. De Grondwetten van 1814 en 1815 bekleedden de koning namelijk met het oppertoezicht over de waterstaat en de infrastructuur. In de praktijk kreeg de Waterstaatsdienst die taak in handen. De provincies hadden het toezicht op de waterschappen in hun territoire. Bovendien werden zij bevoegd waterschapsreglementen te wijzigen.⁴⁸ In Zeeland bleven de decreten van 1811 gehandhaafd. Er waren meer tekenen van restauratie. De Dijkwet werd geleidelijk buiten werking gesteld. In 1814 werden de ringcommissies afgeschaft.⁴⁹ In 1819 diende de regering een wetsvoorstel in om de Dijkwet in zijn geheel te vervangen. De provincies kregen in dit wetsvoorstel een nog sterkere toezichthoudende rol op de waterschappen. Aan de andere kant werd het belastingregime uitgebreid met eigenaren van huizen en andere gebouwen. Het parlement liep te hoop tegen deze fiscale

41 Maas, *Dijkwet*, 36-38.

42 *Ibidem*, 47-48, 118-125; Boogaard, *Wetten*, 51.

43 Bosch, *Om de macht*, 62; A. Bosch en W. van der Ham, *Twee eeuwen Rijkswaterstaat 1798-1998* (Zaltbommel 1998), 40. Maas spreekt van een "onvolledig succes", zie: Maas, *Dijkwet*, 124.

44 Zie voor Delfland: Dolck, *Geschiedenis*, 357.

45 NA, Inspecteurs Waterstaat voor 1850 (2.16.06), inv.nrs. 246, 248.

46 Bosch, *Om de macht*, 63.

47 Decreten van 28-12-1811, in: Bogaard, *Wetten*, 108-115.

48 Grondwet 1814, art. 131; Grondwet 1815, art. 222.

49 Maas, *Dijkwet*, 90-91.

arrangementen, die teveel roken naar een verkapte centralisatie waar velen weinig meer van wilden weten. Het wetsvoorstel werd dan ook bijna unaniem verworpen.⁵⁰

In 1817 herstelde een Koninklijk Besluit de Nederlandse waterschappen in al hun oude rechten, met inbegrip van de juridische bevoegdheden.⁵¹ Twee jaar later droeg de nationale waterstaatsdienst het grootste deel van zijn werken over aan de provincies. Bezuinigingen waren hier het belangrijkste motief. De provincies mochten de sterk toegenomen onderhoudskosten compenseren met de inkomsten uit tolheffingen van sluisen, bruggen en wegen.⁵²

Daarmee leken de provincies en waterschappen hun positie veilig te hebben gesteld. De provincies kregen dankzij de Grondwet van 1815 op papier meer greep op de waterschappen, maar in de praktijk liep dit niet zo'n vaart. Pas in 1838 herzag de provincie Gelderland de rivierpolderreglementen om de polders scherper te kunnen controleren.⁵³ Zeeland volgde in 1840 met zijn polderreglementen.⁵⁴ Soms dwong onvrede van de ingelanden de provincies tot actie. Zo besloot Zuid-Holland in 1840 na klachten van grondeigenaren over excessieve bestuurskosten van het hoogheemraadschap van Schieland te gaan onderhandelen over een nieuw reglement. Na moeizame consultaties werd uiteindelijk in 1851 een nieuwe regeling van kracht.⁵⁵ Langzaam maar zeker moesten de waterschappen zich dus schikken in een provinciaal toezichtsregime.

Ook de positie en activiteiten van de nationale waterstaatsdienst dwongen de waterschappen tot aanpassingen. Geleidelijk ontplooiden de nationale waterstaatsingenieurs steeds meer werkzaamheden op het gebied van het waterbeheer en de ontwikkeling van de infrastructuur. Deze activiteiten botsten al snel met de bevoegdheden van de waterschappen. Veel van de nieuwe werken hadden immers effecten op de regionale waterhuishouding of het lokale dijkbeheer. De waterstaatsingenieurs hadden geen juridische instrumenten om de waterschappen tot medewerking te dwingen. Onderhandelingen waren dus nodig, die dikwijls zeer tijdrovend waren, omdat met elk waterschap afzonderlijk een overeenkomst moest worden bereikt. Het zou tot 1899 duren voordat Rijkswaterstaat de bevoegdheid kreeg om in de uitvoering van projecten waterschapsregelingen ter zijde te stellen wanneer het algemeen belang dat nodig maakte.⁵⁶

Maar het zou onjuist zijn om de verhouding tussen de nationale waterstaatsdienst en de waterschappen louter als conflictueus af te schilderen. In de eerste plaats hadden vele kleine waterschappen – en dat waren de meeste – zoals we zagen een zwakke financiële positie. Al in 1799 bereikte het Bureau van den Waterstaat de eerste verzoeken tot financiële bijstand na de overstromingsramp die in februari van dat jaar plaatsvond. En de nationale overheid liet de aanvragers niet in de steek. Het Vertegenwoordigend Lichaam besloot de kosten van dijkherstel in de getroffen gebieden volledig te vergoeden.⁵⁷ Sommige waterschapsbestuurders hoopten op succes door hun verzoek tot steun in patriottische bewoordingen in te kleden. Zo deed de dijkstoel in het Rijk van Nijmegen een klemmend beroep op het Intermediair Bestuur in Gelderland, dat namens Den Haag het bestuur in de provincie reorganiseerde, door op het credo 'eenheid en ondeelbaarheid' te zinspelen dat de leidraad was van de Staatsregeling, de grondwet uit 1798: "algemeene schaade, aan een gedeelte der Natie, door dezen Watervloed zo treffend en schrikbaar overgekoomen, zullen behooren gebragt te worden, tot lasten van dat een en onverdeelbaar huisgezin, waar in 't Bataafsch Volk met vernietiging van alle voorige verschillende betrekkingen, zich bij de aanneeming van deszelfs Maatschappelijk verdrag gevormd heeft".⁵⁸ Het volk werd hier dus vergeleken met een huisgezin dat eensgezind de getroffen regio te hulp zou moeten schieten.

Bij deze noodsubsidies bleef het niet. Al spoedig ontstond een jaarlijkse subsidiestroom naar de waterschappen voor talrijke projecten en beheerskosten. Een opvallend voorbeeld is de subsidiëring van de Zeeuwse calamiteuze polders, die de staat deels overnam van de provincie. In 1870 kreeg deze ondersteuning een wettelijke basis.⁵⁹

Daarnaast ontwikkelden de waterstaatsingenieurs innovaties zoals nieuwe pompen, meet- en karteringstechnieken waarvan ook de waterschappen profijt hadden. Zo zorgde

50 C.H. Brainich van Brainich-Felth, 'Centralisatie en Waterstaatswetgeving', in: Raadschelders en Toonen, *Waterschappen*, 110-111.

51 KB 7-1-1817.

52 Bosch, *Om de macht*, 122-123.

53 A.M.A.J. Driessen en G.P. van de Ven, *In de ban van Maas en Waal* (Tiel 2004), 63.

54 De Kraker en Bauwens, *Polders*, 53.

55 Blauw, 'Lange weg', 138-142.

56 M.L. ten Horn-Van Nispen, 'Rijkswaterstaat en de waterschappen. Wetgeving en procedures rond de verlening van vergunningen voor openbare werken', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis* 7 (1998), 54-62; *Belemmeringenwet Verordeningen 1899*, *Staatsblad* 23-5-1899, nr. 129.

57 A.A.S. van Heezik, *Subsidiën of andere beneficiën uit de publieke schatkist* (Den Haag 1998), 24-25.

58 C. Zillesen, *Beschrijving van den watersnood van het jaar MDCCXCIX in verscheidene gedeelten van ons vaderland door ijsverstoppenge veroorzaakt* (Amsterdam 1800), 83-84.

59 Van Heezik, *Subsidiën*, 18-28, 43-45.

het door ingenieur H.F. Fijnje in de jaren 1836-1843 ontwikkelde stoomgemaal met een verticale zuig-perspomp voor een sterke verbetering van de waterlozing in de Molenpolder, gelegen bij Dreumel in het Land van Maas en Waal. Dit 'Dreumelse stelsel' trok zelfs internationaal de aandacht en maakte veel indruk op de waterschappen.⁶⁰

Geleidelijk ontwikkelde zich een *modus vivendi* tussen de Waterstaatsdienst en de waterschappen, hoewel conflicten steeds op de loer lagen. Dat lag vooral aan conflicterende machtsposities, maar op de achtergrond speelde ook een onduidelijke juridische rolafbakening mee. Tot de inwerkingtreding van de Grondwet van 1848 waren er slepende discussies over de juridische status van de waterschappen. Waren het publiekrechtelijke organen (dus met publieke taken) of waren het privaatrechtelijke doelcorporaties? Dit was niet louter voer voor juristen. Want in feite ging het om de kwestie of waterschappen al dan niet konden worden geïntegreerd in het nieuwe Nederlandse bestuursstelsel. Wanneer men het historische en daarmee privaatrechtelijke karakter van de waterschappen beklemtoonde dan beantwoordde men deze vraag ontkennend. Wanneer men aan de waterschappen een publiekrechtelijke identiteit toeschreef, dan lag het voor de hand dat zij een (grond)wettelijke taakomschrijving zouden krijgen en daarmee een plaats als overheidsorgaan naast het rijk, de provincies en de gemeenten moesten innemen. Ook de fiscale bevoegdheden van de waterschappen bleven een strijdpunt. Tenslotte waren de precieze bevoegdheden van rijk en provincies in waterstaatszaken nog lang niet afdoende geregeld.⁶¹

Rondom 1848

In de jaren 1840 begon de roep om politieke vernieuwing opnieuw te klinken. Een groep liberale politici rondom Thorbecke maakten schetsen van een liberale grondwet. Ook de waterschappen werden opnieuw onderwerp van discussie. Zo betwistte de prominente liberaal D. Donker Curtius hun rechtsprekende bevoegdheden, waarbij hij wees op de scheiding van machten die al in de grondwet van 1798 was vastgelegd. Deze polemiek leidde er in 1841 toe dat de rechtsmacht van de waterschappen werd ingetrokken.⁶² Wel bleven zij bevoegd om belastingen op te leggen aan hun ingelanden om het beheer en nieuwe projecten te financieren. Een noodwet uit 1855 regelde de bevoegdheid van de waterschappen om overtredingen van de keuren te bestraffen.⁶³

Decennia lang bleven de waterschappen de wet van 1841 aanvechten en er ontstond een imposante jurisprudentie over het onderwerp. Maar uiteindelijk moesten de waterschappen zich bij het verlies van hun rechtsmacht neerleggen.⁶⁴ Ook stak in de publieke opinie weer kritiek op het functioneren van de waterschappen de kop op. Sommige critici spraken van "hopeloos verouderde" en "onverbeterlijk bedorven" instituties; de kwalificaties logen er niet om.⁶⁵

De liberale revolutiegolf die in 1848 door Europa ging leidde in Nederland tot de opstelling van de eerste liberale grondwet door Thorbecke. Hieruit vloeiden wetten voort die de rol van de overheidsactoren opnieuw omschreven: de Provinciewet (1850) en de Gemeentewet (1851). Hoe pasten de waterschappen in dit huis van Thorbecke? De grondwet van 1848 bevestigde het algemene oppertoezicht op de waterstaat door het rijk, nu vertegenwoordigd door de minister in plaats van de koning. Het provinciaal toezicht op de waterschappen bleef gehandhaafd. De bestuurlijke autonomie van de waterschappen werd in zoverre erkend dat zij nu impliciet werden beschouwd als publiekrechtelijke lichamen, dus overheidsorganen. Hun positie zou precies worden omschreven in een Waterschapswet. Deze kwam er echter niet.

Wel leidde de grondwet van 1848 ertoe dat verschillende waterschapsreglementen door de provincies weer eens goed tegen het licht werden gehouden. In 1857 kwam op aandrang van de provincies Noord- en Zuid-Holland een nieuw reglement voor Rijnland tot stand. Coöptatiepraktijken in het college van hoogheemraden werden verboden.

60 Bosch en Van der Ham, *Twee eeuwen*, 112-114.

61 J. Roell, *Historisch-staatsrechtelijk onderzoek naar het algemeen en het bijzonder bestuur van den waterstaat in Nederland, 1795-1848* (Utrecht 1866), vooral 155-158; Van Tielhof en Van Dam, *Waterstaat in stedenland*, 111-112.

62 Wet van 9-10-1841, Staatsblad nr. 42.; S. Stuurman, *Wacht op onze daden: het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat* (Amsterdam 1992), 124-126.

63 Wet van 12-7-1855, Staatsblad nr. 102.

64 Brainich von Brainich-Felth, 'Centralisatie', 111-112.

65 S.J. Fockema Andreae, *Het hoogheemraadschap van Rijnland. Zijn recht en zijn bestuur van den vroegsten tijd tot 1857* (Leiden 1934), 280.

De dijkgraaf en de hoogheemraden werden voorgedragen door de hoofdingelanden en benoemd door de koning. De hoofdingelanden werden op hun beurt gekozen door de stemgerechtigde ingelanden (waarbij een bepaald minimum aan grondeigendom vereist was). Hoogheemraden en hoofdingelanden traden na zes jaar af. Besluiten over alle bestuurlijke kwesties werden genomen in een verenigde vergadering van hoogheemraden en hoofdingelanden. De macht van de laatsten nam daarmee beduidend toe.⁶⁶ Schieland voerde vergelijkbare veranderingen door.⁶⁷ Het constitutionele bestel van 1848 vormde nu het kader van de hervormingen. Dit introduceerde een representatieve – en dus vooral indirecte - democratie, die werd weerspiegeld in de nieuwe Rijnlandse en Schielandse reglementen.

Conclusies

Aan het eind van de achttiende eeuw was binnen de culturele elite de overtuiging groeiende dat de waterschappen de urgente veiligheidsproblemen in het rivier- en kustbeheer niet meer alleen aan konden. De roep om meer coördinatie in het waterbeheer paste daarmee goed in het programma van staatsvorming dat tijdens de Bataafse en Franse periode gestalte kreeg. Maar een pragmatische benadering overheerste. De waterschappen bleven bestaan; in brede kring werd erkend dat zij als lokale actoren niet konden worden gemist, hoeveel kritiek zij ook kregen. Afschaffing van de waterschappen zou een vacuüm in het lokale en regionale waterbeheer tot gevolg hebben en daar zaten maar weinigen op te wachten. Hier kwam nog bij dat de rol van de nationale overheid en de provincies in het waterstaatsbeheer tussen 1795 en 1814 steeds opnieuw werd gedefinieerd. Dit speelde de waterschappen in de kaart: tegenover de labiliteit van de provincies maar vooral de nationale overheid stond de continuïteit van de vaak eeuwenoude waterschappen.

Het financiële aspect is hierbij van niet te onderschatten betekenis. Als de nationale overheid en de provincies alle taken van de waterschappen overnamen, dan zou dit leiden tot een enorme belasting van de overheidsuitgaven. Dit was geen reële optie, gezien het enorme begrotingstekort.⁶⁸ Het was in de gegeven omstandigheden voor de patriottische hervormers realistischer om een nationale waterstaatsdienst op te bouwen en daarnaast een toezichtkader voor de waterschappen te creëren waarbinnen de waterstaatsinge-



Afb. 4. Doorbraak van de Lingedijk bij Kedichem en overstroming van de Vijfheerenlanden, januari 1809. Foto Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

66 Van Tielhof en Van Dam, *Waterstaat in stedenland*, 298-299.

67 Blauw, 'Lange weg', 142-143.

68 J.L. van Zanden en A. van Riel, *Nederland 1780-1914* (Amsterdam 2000), 57-69.

nieurs en de provincies elk een eigen rol vervulden. Ook tijdens het hoogtepunt van de centralisatie, de jaren 1806-1813, bleef dit realisme de leidraad. Een enkele keer speelden ook overstromingsrampen een rol in het centralistische optreden, zoals in 1809/1810, toen na de rivieroverstromingen de Dijkwet werd opgesteld. De inspecties die in het kader van deze wet werden verricht leverden bovendien een genuanceerd oordeel op over het functioneren van de waterschappen.

De positie van de provincies in dit bestuurlijk spel is ook van belang. In de jaren 1801-1805 en na 1813 hadden ze een belangrijke toezichthoudende rol op de waterschappen. Als intermediairs tussen nationale staat en waterschappen hadden ze in feite een sleutelpositie. Daarbij konden ze vaak hun bestuurlijke netwerken in het parlement, maar ook in de twee commissies van superintendentie (1801-1805) benutten. Zo fungeerden zij tevens als een verdedigingslinie tegen aanvallen op de waterschappen. Gezien hun rol als toezichthouders zou afschaffing of marginalisering van de waterschappen ook hun eigen macht en prestige ondermijnen.

Na 1814 lukte het ook nog niet erg om de verschillende waterstaatsactoren soepel met elkaar te laten samenwerken. Dit was overigens ook op veel andere bestuursterreinen het geval. De balans tussen centraal en decentraal was nog altijd niet gevonden: de natiestaat kreeg tastend vorm. De waterschappen klampten zich vast aan hun aloude autonomie, maar moesten met de afschaffing van hun rechtsmacht in 1841 toch enige veren laten. De nationale waterstaatsingenieurs hadden een ambitieus takenpakket, maar slechts beperkte mankracht en financiële middelen. Dit liet veel speelruimte voor provincies en waterschappen, vooral toen de Waterstaatsdienst in 1819 een groot deel van zijn werken aan de provincies overdroeg. Zo ontwikkelde zich een vaak moeizame, maar redelijk functionerende rolverdeling waarin de typisch Nederlandse overlegcultuur kon bloeien. Deze rolverdeling werd in feite grotendeels gecontinueerd in het grondwetkader van 1848. De waterschappen verloren wat van hun vrijheid en prestige, maar speelden nu, ingebed in een gemoderniseerd staatsbestel, nog steeds een markante rol in het waterbeheer.