



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Verenigd in het veen: het Veenraadschap van de Stichtse en Gelderse venen als institutie voor collectieve actie, 1546-1650

Schuppen, Alice van

Citation

Schuppen, A. van. (2010). Verenigd in het veen: het Veenraadschap van de Stichtse en Gelderse venen als institutie voor collectieve actie, 1546-1650. *Leidschrift : Eendracht Maakt Macht. De Rol Van Instituties Voor Collectieve Actie In De Vroegmoderne Samenleving*, 25(September), 21-39. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/72671>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/72671>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Leidschrift

Historisch Tijdschrift

Artikel/Article: *Vereenigd in het veen: het Veenraadschap van de Stichtse en Gelderse venen als institutie voor collectieve actie, 1546-1650*

Auteur/Author: *Alice Van Schuppen*

Verschenen in/Appeared in: *Leidschrift*, 25.2 (Leiden 2010) 21-39

© 2010 Stichting Leidschrift, Leiden, The Netherlands

ISSN 2210-5298

Niets uit deze uitgave mag worden gereproduceerd en/of vermenigvuldigd zonder schriftelijke toestemming van de redactie.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior written permission of the editorial board.

Leidschrift is een zelfstandig wetenschappelijk historisch tijdschrift, verbonden aan het Instituut voor geschiedenis van de Universiteit Leiden. *Leidschrift* verschijnt drie maal per jaar in de vorm van een themanummer en biedt hiermee al ruim twintig jaar een podium voor levendige historiografische discussie.

Artikelen ouder dan 2 jaar zijn te downloaden van www.leidschrift.nl. Losse nummers kunnen per e-mail besteld worden. Het is ook mogelijk een jaarabonnement op *Leidschrift* te nemen. Zie www.leidschrift.nl voor meer informatie.

Leidschrift is an independent academic journal dealing with current historical debates and is linked to the Institute for History of Leiden University. *Leidschrift* appears tri-annually and each edition deals with a specific theme.

Articles older than two years can be downloaded from www.leidschrift.nl. Copies can be ordered by e-mail. It is also possible to order an yearly subscription. For more information visit www.leidschrift.nl.

Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in *Historical Abstracts*.

Secretariaat/ Secretariat:

Doelensteeg 16

2311 VL Leiden

The Netherlands

071-5277205

redactie@leidschrift.nl

www.leidschrift.nl

Comité van aanbeveling/ Board of recommendation:

Dr. J. Augusteijn

Prof. dr. W.P. Blockmans

Prof. dr. H.W. van den Doel

Prof. dr. L. de Ligt

Prof. dr. L.A.C.J. Lucassen

Prof. dr. H. te Velde

Verenigd in het veen: het Veenraadschap van de Stichtse en Gelderse venen als institutie voor collectieve actie, 1546 – 1650

Alice van Schuppen

Het zuidelijke deel van de Gelderse Vallei tussen de Utrechtse Heuvelrug en de hoger gelegen gronden van de Veluwe moet er eeuwenlang ruig, drassig en verlaten hebben bijgelegen. Maar met de opkomst van de steden en de groeiende vraag naar brandstof in de vijftiende en de zestiende eeuw, nam ook de interesse toe voor veengebieden waar turf kon worden gewonnen, zelfs als deze gebieden nog vrijwel ontoegankelijk waren. Om turfwinning mogelijk te maken, was ontwateren van het veen en het bereikbaar maken van het gebied door middel van waterwegen noodzakelijk. In 1546 verleende Karel V octrooi aan enkele eigenaren van veengronden om, na een eerdere mislukte poging, de Bisschop Davidsgrift opnieuw uit te graven en te verlengen.¹ Samenwerking tussen de grondeigenaren was onontbeerlijk om deze investering, die ook de aanleg van bruggen, sluizen en schutten omvatte, op te kunnen brengen. Grondbezitters die hun gronden ‘in de Grift brachten’, betaalden contributie, waarmee de aanleg en het onderhoud van zulke waterstaatkundige werken bekostigd konden worden en verwierven daarmee het recht om hun turf via de Grift af te voeren. Hoewel de turfwinning zelf een particuliere aangelegenheid bleef, werd het beheer en het onderhoud van de Grift gezamenlijk geregeld. Zo vormden deze veengenoten een institutie voor collectieve actie die tot ver in de twintigste eeuw zou blijven voortbestaan.

De institutie heeft door de eeuwen heen ingrijpende veranderingen ondergaan. Het ontstaan van de veenkolonie Veenendaal bracht voor de veengenoten maatschappelijke taken en verantwoordelijkheden met zich mee. Het terugtrekken van investeerders, nog voor het einde van de zestiende eeuw, luidde een moeilijke periode in, waarin wateroverlast, conflicten, oorlogen en rampen het functioneren van de institutie onder druk zetten.

Uiteindelijk heeft het Veenraadschap zich, weliswaar met ups en downs, ruim vierhonderd jaar in stand weten te houden. Maar om iets te

¹ T. Stol, *De veenkolonie Veenendaal. Turfwinning en waterstaat in het zuiden van de Gelderse Vallei 1546-1653* (Zutphen 1992) 48.

kunnen zeggen over het succes van het Veenraadschap als institutie voor collectieve actie is het vooral van belang om te kijken naar de opzet en werking van de institutie. Wat was het motief om samen te werken? Hoe was de samenwerking georganiseerd en hoe functioneerde de institutie in de praktijk? En hoe flexibel was de organisatie eigenlijk, als ingespeeld moest worden op veranderingen in de omgeving? Dit onderzoek beperkt zich tot de eerste honderd jaar. De focus ligt op de beginperiode en de jaren rond 1650, wanneer er zowel binnen als buiten het Veenraadschap het nodige is veranderd.²

Het Veenraadschap als waterschap?

Het Veenraadschap is een vreemde eend in de bijt als we het als type institutie proberen onder te brengen bij meer bekende instituties voor collectieve actie zoals gemene gronden, gilden, waterschappen of begijnhoven. Dat het Veenraadschap zich met waterbeheer bezighield, toont aan dat er institutioneel verwantschap is met de waterschappen. Onder een waterschap wordt zowel een gebied verstaan waarin een samenhangend waterbeheer wordt gevoerd, als de instelling die belast is met het waterbeheer in dat gebied.³ Dat kan ook gezegd worden van het Veenraadschap. Niet alleen de institutie, maar ook het gebied werd met de naam Veenraadschap aangeduid, zo is onder meer zichtbaar op topografische kaarten.⁴

Op geografisch gebied vertoont het Veenraadschap overeenkomsten met de ontginningen, zoals die zich vanaf de negende tot de dertiende eeuw in Holland voordeden. Pioniers begonnen daar met het creëren van een waterbeheersingsstelsel om de grond te kunnen gebruiken voor akkerbouw en veeteelt. Vervolgens ontstond een nederzetting als een lintvormige

² In officiële stukken wordt het Veenraadschap pas vanaf 1751 genoemd. Zie: Stol, *De veenkolonie Veenendaal*, 90. Voor die tijd werd gesproken van de 'veengenoten van de Stichtse en Gelderse venen'. Om verwarring te voorkomen wordt hier de naam Veenraadschap gebruikt als de institutie wordt bedoeld, onder veengenoten worden de individuele deelnemers verstaan.

³ M. van Tielhof, definitie genoemd tijdens gastcollege, cursus 'Eendracht maakt macht', Utrecht, oktober 2008.

⁴ H.P. Deys, *De Gelderse Vallei: geschiedenis in oude kaarten* (Utrecht 1988) 145.

bebouwing langs het water.⁵ Net als in de Gelderse Vallei werden haaks op de hoofdwatgang lange rechte sloten gegraven en ontstond er een strookvormige verkaveling. Een belangrijk verschil is echter dat het Veenraadschap heel wat eeuwen later ontstond dan de ontginningen in Holland. Daarnaast waren de pioniers in Holland doorgaans geen eigenaar van de grond, maar sloten ze een cope-contract (ontginningscontract) met de landheer, die de ontginners concessie verleende voor het grondgebruik.⁶ In het Veenraadschap waren particuliere grondbezitters verenigd die op eigen titel de veengronden exploiteerden.

Op bestuurlijk gebied vertoonde het Veenraadschap gelijkenissen met het polderbestuur. Beide besturen werden door en uit de betrokken grondeigenaren gekozen en hadden de bevoegdheid om keuren uit te vaardigen, het watersysteem en aanverwante werken te schouwen en de onderhoudskosten om te slaan over de grondeigenaren, afgestemd op de hoeveelheid grond die zij bezaten. Toch was er een essentieel verschil. In de polder waren alle grondeigenaren volgens het systeem van verhoefslagting verantwoordelijk voor een eigen aandeel in het onderhouden van het watersysteem, terwijl in de Gelderse Vallei niet alle grondeigenaren deelnamen aan het Veenraadschap. Alleen zij die voor turfwinning van de Grift gebruik wilden maken, betaalden contributie voor het onderhoud, dat volgens het principe van gemeenmaking uit de gezamenlijke inkomsten werd bekostigd. Daarnaast was de polder meer verweven met het lokale bestuur en kreeg het na verloop van tijd een meer hiërarchisch karakter door het samengaan van aaneengesloten polders in een overkoepelend hoogheemraadschap.⁷ Het Veenraadschap, dat zich ontwikkelde in onbewoond gebied waar van lokaal bestuur nog geen sprake was, kon veel autonomer opereren.

De verschillen tussen het Veenraadschap en waterschappen, zowel op geografisch als op bestuurlijk gebied, worden vooral veroorzaakt door een verschil in de motoren achter de ontwikkelingen. Waar het voor de vroege ontginningen in Holland de behoefte aan akker- en weideland was en voor de polder de wens om de voeten droog te houden, was het vooruitzicht op winst uit turfwinning voor de veengenoten de voornaamste

⁵ M. van Tielhof, 'Betrokken bij de waterstaat. Boeren, burgers en overheden ten zuiden van het IJ tot 1800' in: E. Beukers ed., *Hollanders en het water: twintig eeuwen strijd en profijt* (Hilversum 2007) 61-98: 65.

⁶ Van Tielhof, 'Betrokken bij de waterstaat', 63.

⁷ *Ibidem*, 73.

drijfveer om samenwerking te organiseren. Dit commerciële motief vormde voor de veengenoten het bindende element in de oprichting van een institutie voor collectieve actie.

Het Veenraadschap getoetst aan Ostroms *design principles*

Om iets te kunnen zeggen over het succes van het Veenraadschap op basis van de manier waarop de samenwerking was georganiseerd, biedt het werk van Elinor Ostrom theoretisch houvast. Met haar boek *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action* onderneemt ze een poging

to develop better intellectual tools to understand the capabilities and limitations of selfgoverning institutions for regulating many types of resources.⁸

Ostrom analyseerde een aantal cases van collectieve instituties in de praktijk en formuleerde op basis van gevonden overeenkomsten zeven algemene design principles.⁹ Ze benadrukt dat onder design principle vooralsnog niet een noodzakelijke voorwaarde voor succes moet worden verstaan, maar wel ‘an essential element or condition that helps to account for the succes of these institutions’.¹⁰ Door nu aan de hand van deze design principles te kijken hoe de veengenoten hun samenwerking organiseerden, komt aan het licht in hoeverre deze zeven essentiële elementen of condities aanwezig waren en welke invloed ze hadden op het succes van het Veenraadschap.

Afgebakende grenzen

Als eerste design principle wordt gesteld dat een institutie helder afgebakende grenzen moet hebben. Niet alleen de fysieke grenzen aan het

⁸ E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge 1990) 2.

⁹ Ostrom formuleerde in totaal acht design principles, maar het achtste geldt alleen voor specifieke gevallen, waarvan hier geen sprake is.

¹⁰ Ostrom, *Governing the Commons*, 90.

gezamenlijke goed moeten duidelijk zijn, ook moet vastgesteld zijn wie gerechtigd is daarvan gebruik te maken.¹¹ Dat ook de veengenoten deze grenzen probeerden te stellen, wordt al vanaf de beginperiode duidelijk. In 1546 dienden drie eigenaren van grond in de Rhenense en Gelderse venen een verzoek in bij Karel V om hen octrooi te verlenen voor het repareren en het doortrekken van de Grift, die onder Bisschop David van Bourgondië tussen 1474 en 1481 was aangelegd.¹² Dit octrooi vormde als het ware het beginpunt van het Veenraadschap als institutie. De veengenoten gaven daarin precies aan tot waar de Grift zou moeten lopen:

[...] dat men de voirscreven oude Bisschop Davids Grifte ende vaert wel sal mogen repareren ende voirts volmaecken ende trecken, nijet alleen tot in onsen Reenenschen veenen voirscreven maer oick doir den Gelresche manre witte ende beijde Hoeвер veenen tot aen den swerten eeder veenen.¹³

De initiatiefnemers regelden ook in het octrooi wie er wel en niet gebruik mochten maken van de Grift. Alle geërfdn in de Rhenense en Gelderse venen die van de Grift wilden profiteren en ook bereid waren daarvoor contributie te betalen, moesten zich voor een bepaalde datum aanmelden bij de veengenoten. Na deze datum zou nieuwe deelname voor 25 jaar gesloten blijven. Degenen die na die 25 jaar alsnog wilden deelnemen, zouden over de voorgaande jaren dubbele contributie verschuldigd zijn.¹⁴ Op deze manier creëerden de veengenoten een duidelijk afgebakend exclusief gebruiksrecht voor de deelnemers.

Toen de uiterste inschrijfdatum was gepasseerd, hadden zich 53 grondeigenaars gemeld, die bereid waren om bij te dragen aan het herstel en de verdere aanleg van de Grift. Een aantal veengenoten kocht nog op de valreep extra veengrond om meer profijt te kunnen halen uit de turfwinning.¹⁵ Veel deelnemers behoorden tot de adel of de burgerij en hadden blijkbaar het vermogen om langdurig te investeren in een dergelijke onderneming. Er was berekend dat het voltooiën van de Grift zeven jaar in

¹¹ Ostrom, *Governing the Commons*, 91.

¹² Gemeentearchief Veenendaal, Archief Veenraadschap (hierna: GAV, AV), inv. nr. 79.

¹³ Ibidem, fol. 2r.

¹⁴ Ibidem, fol. 7r.

¹⁵ GAV, AV, inv. nr. 80.

beslag zou nemen.¹⁶ Pas daarna kon de turfwinning op grote schaal op gang komen.

Gebruiks- en beheersregels

Het tweede design principle heeft betrekking op de regels en afspraken die binnen een collectieve institutie worden gemaakt. Als voorwaarde wordt gesteld dat de gebruiks- en beheersregels op elkaar en op de lokale omstandigheden zijn afgestemd.¹⁷ Binnen het Veenraadschap ontstond enkele jaren nadat de turfwinning van start was gegaan, de behoefte om regels en afspraken te formaliseren. In 1563 werd een bestuursoctrooi aangevraagd en ook verkregen om de eigen regelgeving in de institutie te verankeren.¹⁸ Daarop volgde in 1564 een lijst van 63 ordonnantiën, verdeeld in regels voor schippers en regels voor veengenoten. Uit deze regels dringt zich het beeld op dat de Grift, zo'n tien jaar na het gereedkomen, een druk bevaren watergang is geworden. In de ordonnantiën werd geregeld wie er wanneer voorrang had en waar de schepen moesten wachten om het transport van de turf zo min mogelijk te belemmeren. Als een soort verkeersregelaars werden vaartmeesters aangesteld die de schippers aanwijzingen gaven om de scheepvaart op gang te houden.

Ook op het gebied van de turfwinning werden regels opgesteld. Aangezien de turfwinning op zichzelf een particuliere aangelegenheid bleef, ging het hier vooral om regels die de Grift als gezamenlijke onderneming raakten. Het verbod op het vervoer van onvrije turf, dus turf van niet-deelnemers, moest voorkomen dat eigenaren die niet bijdroegen aan de aanleg en het onderhoud van de Grift, daarvan toch zouden profiteren. De regel vormde bovendien een afscherming van het monopolie. De veengenoten hadden immers geïnvesteerd en risico's genomen.

Regels op het gebied van waterbeheer spitsten zich vooral toe op het onderhoud en het vermijden van schade aan de Grift, de walkanten en de dijken. Zo mochten de schepen niet te zwaar beladen zijn om schade aan de bodem te voorkomen. Daarnaast was het noodzakelijk om de waterstand in balans te houden. De veengrond moest kunnen afwateren, maar tegelijkertijd moest de scheepvaart tot in de uiterste venen doorgang kunnen

¹⁶ GAV, AV, inv. nr. 79, fol. 3v.

¹⁷ Ostrom, *Governing the Commons*, 92.

¹⁸ GAV, AV, inv. nr. 14, 7^e, fol. 243-256.

vinden. Het verbod op het eigenhandig bedienen van de schutten en het verbod op het inlaten van water van buitenaf, wijzen op het belang van een uitgekiend waterbeheer.

Naast de scheepvaart, de turfwinning en de Grift bekommerden de veengenoten zich ook om de openbare orde. Met name de angst voor brand op de venen komt uit de regels naar voren. Enkele regels richtten zich op het fatsoenlijk gedrag van schippers en veengenoten, zoals het verbod op schelden, beledigen en het uitlokken van twist. Verder werden er in de ordonnantiën maatregelen vastgesteld om het nakomen van de financiële verplichtingen en daarmee de inkomsten van het Veenraadschap te waarborgen. Tenslotte zijn er ook enkele bepalingen opgenomen over de bestuurlijke rechten en plichten van het Veenraadschap.

In een poging om te bepalen welk belang de veengenoten aan de afzonderlijke regels hechtten en welke prioriteiten ze stelden, kan gekeken worden naar twee factoren. Ten eerste naar het aantal regels dat aan een bepaald aspect van de gezamenlijke onderneming werd gewijd. De indeling in categorieën, zoals weergegeven in onderstaande tabel, vormt daarbij een hulpmiddel. Het blijkt dat in de 63 ordonnantiën aan de scheepvaart, zeker in verhouding tot de turfwinning en het onderhoud van de Grift, veel aandacht werd besteed.

Ten tweede kan gekeken worden naar welke overtredingen het zwaarst werden bestraft. De hoogste boete bedroeg 5 gulden en in verhouding tot de hoogte van de andere boetes was dat ook met enige afstand het hoogste bedrag. In de ordonnantiën zijn zes vergrijpen terug te vinden die met een boete van 5 gulden werden bestraft, waaronder het vervoer van onvrije turf, het vuur stoken op de venen en het inlaten van vreemde wateren. Opmerkelijk is dat de scheepvaartregels niet onder de zwaarst bestrafte overtredingen terug te vinden zijn. Het lijkt erop dat hier enerzijds de ernst van de gevolgen, zoals van een veenbrand of van verstoord waterbeheer, een rol heeft gespeeld bij het bepalen van het boetebedrag, anderzijds is vermoedelijk het financiële voordeel bij overtreding afgezet tegen de hoogte van de boete.

Tabel 1: Prioriteiten op basis van aantal regels

<u>Categorie</u>	<u>Aantal regels</u>
scheepvaart	16
openbare orde	12
onderhoud	9
turfwinning	8
betalingen	8
waterbeheer	5
bestuur	5

Bron: GAV, AV, inv. nr. 14, 7^e, fol. 243-256.

Inspraak

Hoe komen de regels tot stand? Om die vraag gaat het in het derde principe volgens Ostrom. Het merendeel van de personen op wie de regels van toepassing zijn, moet ook een stem hebben in het aanpassen van deze regels, stelt ze als voorwaarde aan de institutie. Collectieve instituties die dit principe toepassen, zijn beter in staat om de regels steeds in overeenstemming met de omstandigheden te brengen.¹⁹ Dat in het Veenraadschap rekening werd gehouden met inspraak en stemrecht van de veengenoten, blijkt onder meer uit het bestuursoctrooi, waar ook de hierboven beschreven 63 ordonnantiën deel van uitmaakten. Bepaald werd dat degenen die acht morgen veen in bezit of zestien morgen in pacht hadden, uit hun midden jaarlijks zeven personen mochten kiezen die het recht hadden om de regels vast te stellen.²⁰

Het bestuur, dat gevormd werd door drie wijze mannen die vanaf het begin de leiding hadden gekregen, werd met dit octrooi formeel uitgebreid tot een bestuur van zeven personen, die veenraden werden genoemd.²¹ Met het kiezen van veenraden konden de veengenoten indirect wel invloed uitoefenen op de regels, maar in hoeverre ze daadwerkelijk betrokken waren

¹⁹ Ostrom, *Governing the Commons*, 93.

²⁰ GAV, AV, inv. nr. 14, 7^e, fol. 243.

²¹ Stol, *De veenkolonie Veenendaal*, 85.

bij het aanpassen van de regels of het opstellen van nieuwe regels, wordt niet duidelijk. De veengenoten hielden er in elk geval wel rekening mee dat de regels zo nu en dan aangepast zouden moeten worden. Naast het opstellen van ordonnantiën en keuren werd in het bestuursoctrooi bepaald dat de veenraden ‘zullen oock die zelve keuren mogen veranderen zoe zij bij verloop des tijds zullen vijnden van noode te zijne’.²²

Toezicht en controle

In navolging van goede gebruiks- en beheersregels en de mogelijkheid van inspraak op deze regels, stelt Ostrom als vierde design principle dat ook de controle op naleving van de regels goed geregeld moet zijn. Daarbij geldt dat de controleurs die toezicht houden op de staat van het gemene goed en het gedrag van de gebruikers, verantwoordelijk zijn aan de gebruikers, of dat de gebruikers zelf de controle uitvoeren.²³ In het Veenraadschap was toezicht en controle op verschillende manieren geregeld. De naleving van de schippersordonnantiën werd grotendeels gecontroleerd door vaartmeesters. Zij bedienden ook de schuiten en bepaalden, afhankelijk van de waterstand, hoe diep de schepen mochten laden.

Voor de controle op het onderhoud aan de Grift kozen de veenraden tijdens de jaarlijkse open rekendag een directeur of fabrieksmeester uit de veengenoten. De directeur moest ‘oock scherp regardt nemen op alle die vaartmeesters, dat zij haer officie ende dienst getrouwelick ende oprecht doen’.²⁴ Bij dit toezicht op de toezichthouders speelt vermoedelijk een rol dat de vaartmeesters als functionarissen werden aangesteld en niet uit de veengenoten werden gekozen. Daarmee wordt aan de voorwaarde van Ostrom, dat de gebruikers zelf hun controle uitvoeren, indirect voldaan.

Waar het Veenraadschap het onderhoud aan de Grift uit de gezamenlijke kas betaalde, was het onderhoud aan de wijken, dwars op de Grift gegraven, en de bruggen over deze wijken, een taak van de veengenoten zelf. Doorgaans werd twee keer per jaar een schouw gehouden om controle op het onderhoudswerk van de veengenoten uit te voeren. Naast een afvaardiging van de veenraden namen ook de schout van Rhenen en de scholtis van Ede aan de schouw deel. Zij hadden de bevoegdheid om

²² GAV, AV, inv. nr. 14, 7^e, fol. 197.

²³ Ostrom, *Governing the Commons*, 94.

²⁴ GAV, AV, inv. nr. 14, 11^e, fol. 88r.

overtredingen tegen schouwordonnaties te bestraffen.²⁵ Op dit punt raakten de juridische terreinen van de gerechten van Rhenen en Ede aan die van de veengenoten. Het Veenraadschap stelde eigen regels op met betrekking tot de Grift en de turfwinning en voerde zelf de handhaving uit. Op het gebied van andere overtredingen viel het Gelderse deel van het Veenraadschap onder het gerecht van Ede en het Stichtse deel onder dat van Rhenen.²⁶

Voor de financiële administratie en het toezicht op de betalingen kozen de veenraden een kameraar uit het midden van de veengenoten, op dezelfde manier als de directeur. Veenraden, kameraar en directeur mochten hun functie niet weigeren. Deden ze dat toch, dan konden ze van het gebruik van de Grift worden uitgesloten.²⁷

Oplopende sancties

De gevolgen van het overtreden van regels staan centraal in het vijfde design principle van Ostrom. Binnen een collectieve institutie waarin de gebruikers zelf hun regels bepalen, zou een subtiel mechanisme ten grondslag moeten liggen aan het bepalen van de sancties. Dit mechanisme werkt op basis van schijnbare vrijwilligheid.²⁸ Ook al weten de gebruikers dat overtreding van regels wordt bestraft, zolang ze het idee hebben dat de anderen zich ook aan de regels houden, zijn ze bereid te gehoorzamen en aan hun verplichtingen te voldoen. Het opleggen van te hoge of te lage straffen zou dit evenwicht van schijnbare vrijwilligheid kunnen verstoren, omdat de gebruikers dan niet meer bereid zijn om zich meegaand op te stellen. Sancties die rekening houden met de omstandigheden waarin de overtreding is begaan, kunnen op begrip rekenen. Zo kan een eerste misstap worden afgedaan met een relatief lage straf, maar gaat de overtreder vaker in de fout, dan zal de hoogte van de straf oplopen. Deze methode van oplopende sancties zal effectiever zijn dan een hoge straf, aangezien het mechanisme van schijnbare vrijwilligheid in stand blijft.²⁹ Essentieel voor het handhaven van het evenwicht is wel dat de gebruikers te horen krijgen

²⁵ Stol, *De veenkolonie Veenendaal*, 88.

²⁶ Ibidem, 90.

²⁷ Ibidem, 86.

²⁸ Ostrom, *Governing the Commons*, 94.

²⁹ Ibidem, 98.

wie welke overtredingen heeft gemaakt en welke straf er is opgelegd. Dit vijfde design principe van oplopende sancties hangt volgens Ostrom nauw samen met de vier voorgaande principes en vormt een geheel aan voorwaarden voor een collectieve institutie waarin deelnemers bereid zijn zich in te zetten voor een hoger gezamenlijk belang.³⁰

Het is lastig om te bepalen in hoeverre het mechanisme van schijnbare vrijwilligheid binnen de groep veengenoten functioneerde. Het principe van oplopende sancties werd wel toegepast, maar lang niet in alle gevallen. Een voorbeeld van oplopende sancties is terug te vinden in de ordonnantiën van 1564:

Item dat voertaen alle die veengenoten heure bruggen over haer wijcken zullen moeten wel gedect met plancken onderhouden dat mense lichtelick draeijen mach ende als hij bijden vaertmeijster daer toe geboden is ende nijten dede binnen acht daghen van te verbeuren x st Ende dede die veengenoot dan des nijet binnen andere acht daghen zal daer nae beboet worden op twijntich stuvers ende ten derdenmael nae andere acht dagen zal hij beboet worden op twee gulden Ende die fabriekmeijster zalt doen maecken opten derden penninck meer dant costen zal boven die boeten.³¹

Hieruit blijkt dat bij een eerste constatering de overtreder er nog met een waarschuwing vanaf kwam. Ging de overtreder vaker in de fout, dan liepen de boetes op en kreeg de fabriekmeester het recht om met enige winst ten gunste van de algemene kas en dus van alle veengenoten de overtreding ongedaan te maken. Het is goed voor te stellen dat de veengenoten zich konden vinden in deze manier van sanctioneren. Wat overigens opvalt is dat oplopende sancties niet voorkomen in de schippersordonnantiën. Als het behouden van een meegaande opstelling van veengenoten een rol heeft gespeeld bij de keuze voor oplopende sancties, ligt het ook wel voor de hand dat dit systeem niet werd toegepast op de schippers. Zij maakten als beroepsgroep immers geen deel uit van de institutie.

³⁰ Ostrom, *Governing the Commons*, 99.

³¹ GAV, AV, inv. nr. 14, 7^e, fol. 251.

Oplossen van interne conflicten

Het zesde design principle stelt als voorwaarde aan een collectieve institutie dat conflicten tussen gebruikers onderling of tussen gebruikers en bestuurders snel en rendabel kunnen worden opgelost. Ostrom wijst er in dit verband op dat gebruiks- en beheersregels, ook al zijn ze door de gebruikers zelf opgesteld, nooit helemaal eenduidig zijn. Overtreding van de regels, bedoeld of onbedoeld, ligt op de loer en dat kan aanleiding geven tot conflicten. Het is daarom van belang dat gebruikers de ruimte hebben om over de regelgeving te discussiëren en tot een oplossing te komen. Dat kan zowel op een informele manier, bijvoorbeeld door tussenkomst van een bestuurder, als op een formele manier, zoals met behulp van een eigen rechtssysteem.³²

Binnen het Veenraadschap was van een eigen rechtssysteem geen sprake. Zoals hierboven beschreven, hadden de veenraden de bevoegdheid om de regels op het gebied van turfwinning en het gebruik van de Grift vast te stellen en te handhaven, maar lag de handhaving van alle regels die daar buiten vielen bij de gerechten van Rhenen en Ede. In de ordonnantiën van 1564 werd vastgelegd dat wie bezwaar had tegen de regels, zich met een rekest tot het Hof van Utrecht moest wenden. Daarnaast was een bepaling opgenomen over oppositie en appellatie tegen opgelegde betalingen, waarvan de kern was dat er eerst moest worden betaald, alvorens er bezwaar kon worden gemaakt.³³

Wat zich op het informele vlak afspeelde, is niet eenvoudig uit de bronnen te destilleren. Afgaande op de beperkte omvang van de groep veengenoten zal er vermoedelijk wel sprake zijn geweest van een informeel circuit waarin het nodige werd besproken, gediscussieerd en bijgelegd. Waar conflicten in de bronnen opduiken, blijkt dat er bijstand werd gevraagd aan het Hof van Utrecht. Zo bepaalde het Hof in 1650, samen met het Hof van Gelre, dat de open rekendag voortaan in Rhenen gehouden moest worden.³⁴ Het was de ontkenning van een langdurig bestuursconflict, waarbij het niet lukte om intern tot een oplossing te komen.

³² Ostrom, *Governing the Commons*, 100-101.

³³ GAV, AV, inv. nr. 14, 7^e, fol. 255-256.

³⁴ Stol, *De veenkolonie Veenendaal*, 192.

Erkenning van het recht op organisatie

De zevende en laatste voorwaarde die Ostrom aan een collectieve institutie stelt is dat de institutie erkend moet zijn en bevestigd is in het recht op het voeren van eigen regels. Als externe autoriteiten zich op het vlak van de institutie begeven en van mening zijn dat zij het daar voor het zeggen hebben, kan de institutie niet goed functioneren. Al vanaf het eerste moment hebben de veengenoten met hun octrooiverzoek gezocht naar erkenning van hun gezamenlijke onderneming. Hoewel in het octrooi van 1546 nog niet concreet werd gesproken over het oprichten van een institutie met eigen regelgeving, legden de veengenoten wel bepaalde rechten en plichten vast. Ze beloofden dat er door het te voeren waterbeheer binnen het Veenraadschap geen wateroverlast zou ontstaan voor Wagingense en Rhenense grondeigenaren. Mocht er door hun toedoen toch schade ontstaan, dan verplichtten zij zich om de schade te herstellen en te betalen.³⁵ Daarnaast moest er over de turf die via de Grebbesluit werd uitgevoerd, belasting worden betaald.³⁶

Op hun beurt verwierven de veengenoten in het octrooi het recht om de Grift aan te leggen en te bedijken, door venen heen van grondeigenaren die niet aan de onderneming deelnamen. Ook veengenoten die hun gronden niet direct aan de Grift hadden liggen, mochten zich via andermans land toegang verschaffen tot de Grift. In beide gevallen moest de grondeigenaar overigens wel voor de afgegraven veengrond worden betaald.

Tenslotte werd in het octrooi bepaald dat 'de Grifte volmaect sijnde mit allen haeren aenhanck, behoufte ende gevolge (...) ten eeuwigen dagen onderhouden mach werden'.³⁷ Dat de veengenoten dit recht lieten vastleggen in het eerste octrooi, maakt duidelijk dat ze met hun onderneming, zo kenmerkend voor een institutie voor collectieve actie, een gezamenlijk doel op de lange termijn voor ogen hadden. Met het octrooi van 1563 en de bijbehorende ordonnantiën van 1564 verwierven de veengenoten ook officieel erkenning van hun recht op organisatie en bestuur. Dat ze belang hechtten aan deze erkenning blijkt wel uit het feit dat ze later steeds opnieuw, na een wisseling van de centrale machthebber, bevestiging vroegen van de eerdere octrooien.³⁸

³⁵ GAV, AV, inv. nr. 79, fol. 4v-5r.

³⁶ GAV, AV, inv. nr. 79, fol. 4r.

³⁷ GAV, AV, inv. nr. 79, fol. 5v.

³⁸ GAV, AV, inv. nr. 7.

Geanalyseerd aan de hand van de zeven design principles van Ostrom, voldoet de organisatie van het Veenraadschap grotendeels aan de eisen. De grenzen waren duidelijk afgebakend, niet in de laatste plaats om concurrentie tegen te gaan. De veengenoten stelden gebruiks- en beheersregels op, die specifiek op de omstandigheden in het gebied waren afgestemd. Veengenoten met een minimale hoeveelheid grond in bezit of pacht hadden via hun stemrecht invloed op de regels. Toezicht en controle op naleving van de regels was intern geregeld, alleen aan de schouw kwam een externe autoriteit te pas. Sancties op overtredingen waren in sommige gevallen oplopend. En het recht van de veengenoten op een eigen organisatie met eigen regels en een eigen bestuur, lag vast verankerd in de octrooien, die steeds opnieuw werden bevestigd. Het ontbrak de institutie alleen aan een eigen rechtssysteem, waardoor het intern oplossen van conflicten niet altijd slaagde.

Nieuwe uitdagingen

Nu in kaart is gebracht hoe de veengenoten zich als institutie organiseerden, volgt de vraag hoe het Veenraadschap in de praktijk functioneerde. Hoe speelden de veengenoten in op veranderingen in de omgeving? Hadden ze het vermogen zich aan te passen aan de omstandigheden, of met andere woorden: hoe flexibel was de institutie eigenlijk? Door een analyse van twee belangrijke ontwikkelingen wordt een antwoord gezocht op deze vragen. In de eerste plaats is dat het ontstaan van de veenkolonie, een ontwikkeling waar de veengenoten vanaf het begin geen rekening mee hadden gehouden, maar die het Veenraadschap voor talrijke nieuwe uitdagingen stelde. Ten tweede worden de veranderingen in de natuurlijke omstandigheden van het gebied bekeken, die gevolgen hadden voor het functioneren van de institutie.

De veengenoten van het eerste uur zagen de turfwinning als een commerciële investering en hadden niet de bedoeling om het gebied voor bewoning te ontginnen. Toch begonnen al snel na 1546 de eerste mensen zich in het gebied te vestigen. Het ging vooral om veenarbeiders en veenmeiers, die als zaakwaarnemers de turfwinning in opdracht van de veengenoten leidden.³⁹ Dat de bebouwing een meer permanent karakter zou krijgen, werd duidelijk toen de veengenoten in 1552 vergaderden over het verzoek om een kerk te stichten. Arbeiders en pachters, die voor de

³⁹ Stol, *De veenkolonie Veenendaal*, 162.

veengenoten onmisbaar waren, weigerden steeds vaker zich in het gebied te vestigen omdat een kerk ontbrak en de dichtstbijzijnde kerk te ver weg was.⁴⁰ De veengenoten besloten het verzoek in te willigen, waarna een heel proces op gang kwam van het vragen om toestemming van zowel de wereldlijke als de kerkelijke machthebbers, het zoeken van een geschikte locatie en de financiering van het project.

De bouw van een kerk was een kostbare zaak en kon niet zonder meer uit de contributie van de veengenoten worden bekostigd. Om de plannen rond te krijgen werd besloten het monopolie van 25 jaar, zoals vastgelegd was in het octrooi van 1546, eenmalig open te breken. De opbrengst van de nieuw aangebrachte venen, die voor dubbele contributie over de afgelopen jaren werden aangeslagen, zou volledig ten goede komen aan de bouw van de kerk. In 1558 verleende Filips II octrooi aan de veengenoten, waarin werd toegestaan dat er onvrije venen in de Grift gebracht mochten worden, ten behoeve van de stichting van een kerk.⁴¹ Van de 123 morgen nieuw aangebrachte veengrond was het merendeel aangekocht door veengenoten die al deel uitmaakten van het Veenraadschap.⁴² Dat zal zeker een rol gespeeld hebben bij de bereidheid van de veengenoten om voortijdig onvrije venen toe te laten.

Met het ontstaan van de veenkolonie Veenendaal groeide niet alleen de bevolking, maar ook het aantal maatschappelijke en bestuurlijke taken. Op het gebied van openbaar bestuur was voorheen niets voor het gebied geregeld, het viel slechts juridisch onder de gerechten van Ede en Rhenen. Het Veenraadschap nam deze taken op zich, maar liet de economische functies in het dorp over aan particuliere ondernemers.⁴³ Het betekende hoe dan ook meer werk voor het bestuur van de institutie met als gevolg dat er nieuwe functionarissen bij kwamen. Vanaf 1561 kozen de veenraden jaarlijks twee kerkmeesters, die onder meer de financiën van de kerk beheerden.⁴⁴ Later kwamen ook een koster, een doodgraver, een voorzanger en een schoolmeester op de loonlijst van het Veenraadschap te staan.⁴⁵ Voor de bekostiging van de nieuwe taken werd structureel ruimte

⁴⁰ Stol, *De veenkolonie Veenendaal*, 95.

⁴¹ GAV, AV, inv. nr. 435.

⁴² Stol, *De veenkolonie Veenendaal*, 101.

⁴³ *Ibidem*, 99.

⁴⁴ *Ibidem*, 104.

⁴⁵ Beets, 'Het veenraadschap der Geldersche en Stichtse Veenen', 94.

gemaakt in de begroting. Zo blijkt uit de ordonnantiën van 1564 dat een deel van de inkomsten uit boetes ten goede kwamen aan de kerk.⁴⁶

Het einde van de grootschalige turfwinning

Een tweede ontwikkeling die effect had tot in het hart van de institutie waren veranderingen in de natuurlijke omstandigheden van het gebied. Het afgraven van het hoogveen en een natuurlijke vorm van maaiveldddaling, een proces dat zich in de vijftiende en zestiende eeuw voordeed, had een daling van het gebied tot gevolg.⁴⁷ Het resultaat was dat afwatering van het gebied steeds lastiger werd en het waterbeheer in de vallei onder druk kwam te staan. Dat leidde tot toenemende conflicten met aangrenzende gebieden, zoals Wageningen en Bennekom, die hun water net als het Veenraadschap, via de Grebbe afvoerden. Maar het waren vooral interne conflicten die hoe langer hoe meer de aandacht van de veengenoten opeisten.

De turfwinning nam in de eerste decennia na 1546 zo'n hoge vlucht, dat het gebied van het Veenraadschap snel uitgeveend raakte. Al vanaf 1585 is op basis van de betaalde belasting op de uitgevoerde turf een sterke afname in de productie van turf waar te nemen.⁴⁸ Steeds meer veengenoten van het eerste uur verkochten hun gronden in de Gelderse Vallei en trokken zich uit het gebied terug. Naast nieuwe investeerders waren het nu ook pachters en veenarbeiders die grond kochten. Zij waren minder vermogend en konden zich vaak niet zulke grote percelen grond veroorloven. Het gevolg was dat het grondbezit in het gebied op den duur versnipperd raakte. Ook door vererving trad versnippering op. Dit proces wordt duidelijk als de lijst met deelnemende eigenaren uit 1546 wordt vergeleken met de eerste legger van de morgentalen uit 1638, waarin werd bijgehouden wie binnen het Veenraadschap venen in eigendom had en wat de ligging en de omvang daarvan was. Uit de vergelijking blijkt dat de omvang van het bezit per veengenoot gemiddeld is gedaald. In relatie tot het kiesrecht is het interessant om te kijken hoeveel veengenoten in het bezit waren van tenminste acht morgen veengrond. In 1546 had 71 procent van de

⁴⁶ GAV, AV, inv. nr. 14, 7^e, fol. 256.

⁴⁷ Van Tielhof, 'Betrokken bij de waterstaat', 80.

⁴⁸ Stol, *De veenkolonie Veenendaal*, 156-157.

veengenoten acht morgen grond of meer in bezit, in 1638 was het percentage veengenoten met kiesrecht gedaald tot 65 procent.⁴⁹

De versnippering van het grondbezit had ingrijpende gevolgen voor het bestuur van het Veenraadschap. Investerders, voornamelijk uit de stad Utrecht, maakten gedurende de eerste decennia de dienst uit in het Veenraadschap en werden ook vaak tot veenraad gekozen.⁵⁰ Met het toenemende aantal kleine veengenoten, die bovendien in Veenendaal woonden, verschoven de verhoudingen binnen de groep veengenoten en ontstonden er tegenstellingen. De Utrechtse veengenoten wilden hun invloedrijke positie behouden en probeerden dat ook op bestuurlijk gebied af te dwingen. In 1643 besloten de veenraden dat er maximaal drie veenraden uit Veenendaal en Rhenen afkomstig mochten zijn. Het besluit vormde de aanleiding van een bestuurlijk conflict dat zich toespitste op de vraag waar de jaarlijkse open rekendag gehouden moest worden. In de beginperiode was dat Utrecht geweest, maar steeds meer veengenoten wilden dat de open rekendag voortaan in Veenendaal zou plaatsvinden. De bestuurscrisis duurde tot 1650 toen uiteindelijk de hoven van Gelre en Utrecht voor een oplossing zorgden. Als compromis werd Rhenen als vergaderplaats voor de open rekendag aangewezen en verder werd teruggegrepen op de reglementen van bestuur, zoals die in het octrooi van 1563 waren vastgelegd.⁵¹

Aan het einde van de achttiende eeuw werd in Veenendaal lokaal bestuur in de vorm van een gemeentelijke organisatie in het leven geroepen, die de maatschappelijke taken van de veengenoten overnam. De zorg voor het waterbeheer bleef in handen van het Veenraadschap, zoals de institutie inmiddels werd genoemd. Na 1848 werd het Veenraadschap officieel onder de waterschappen geschaard en in 1948 kwam er een einde aan het bestaan van de eeuwenoude institutie. Het gebied verviel toen waterstaatkundig aan twee aangrenzende waterschappen.⁵²

⁴⁹ GAV, AV inv. nr. 80 en inv. nr. 297.

⁵⁰ Ibidem, 192.

⁵¹ Ibidem, 192.

⁵² A.N. Beets, 'Het veenraadschap der Geldersche en Stichtse Veenen', *Historische Vereniging Oud Veenendaal* 15.3 (2000) 92-111: 100.

Conclusie

Om te meten in hoeverre het Veenraadschap een succesvolle collectieve institutie was, is in eerste instantie gekeken naar de voorwaarden die aan het ontwerp en het goed functioneren van de institutie kunnen worden gesteld. De design principles van Ostrom zijn grotendeels terug te vinden in de organisatie van het Veenraadschap. De grenzen van het gebied en aan de gebruikers waren duidelijk afgebakend. De veengenoten stelden gebruiks- en beheersregels op en toezicht en controle op naleving van de regels was intern geregeld. Er was sprake van oplopende sancties en het recht van de veengenoten op een eigen organisatie met eigen regels en een eigen bestuur werd in octrooien vastgelegd.

Op basis van Ostroms design principles komen echter ook de zwakke plekken van de institutie aan het licht. Afgemeten aan twee van de design principles vertoont het Veenraadschap gebreken. Zo lijkt de inspraak van de veengenoten op het eerste oog gewaarborgd door het actieve en passieve kiesrecht. Maar van directe invloed op het aanpassen van de regelgeving was geen sprake. Over het instellen van nieuwe regels, of wijziging van de regelgeving, werd niet gestemd. In aansluiting daarop ontbrak het de institutie ook nog eens aan een efficiënt mechanisme om interne conflicten over de regels op te lossen. Deze zwakke plekken braken het Veenraadschap halverwege de zeventiende eeuw lelijk op.

Uiteindelijk waren het de veengenoten zelf die het succes van hun collectieve actie tot stand moesten brengen. Toen kort na aanvang van de samenwerking een veenkolonie ontstond, stelde dat nieuwe eisen aan de institutie. De veengenoten speelden in op deze veranderingen, door met het openbreken van het monopolie in een van de basisregels van de institutie in te grijpen. Ook het aanstellen van nieuwe functionarissen toont aan dat er naar structurele oplossingen werd gezocht. Maar inspelen op het uitgeveend raken van het gebied ging de veengenoten minder goed af. Versnippering van het grondbezit veroorzaakte een kloof tussen de Utrechtse en Veenendaalse veengenoten en gaf aanleiding tot interne conflicten, die het functioneren van het bestuur belemmerden. Daarmee liep ook het aanpassingsvermogen van de institutie schade op, wat aantoont dat de problemen elkaar in negatieve zin versterkten.

Hoe meer veengenoten zich na het incasseren van de winst terugtrokken uit het gebied, des te minder vormde de commerciële turfwinning een bindende factor. Toch betekende het einde van de

grootschalige turfwinning niet het einde van het Veenraadschap als institutie. Door bewoning bleef een goed waterbeheer als gezamenlijk belang wel degelijk overeind. Het werd alleen een stuk lastiger om niet-contribuerende grondbezitters van dit voordeel uit te sluiten, waarmee de bereidheid zich voor de gezamenlijke onderneming in te zetten, onder druk kwam te staan.

Het Veenraadschap ging er niet toe over om na een eeuw de doelstelling van de samenwerking eens goed tegen het licht te houden. Veel waarde werd gehecht aan bevestiging van de oude octrooien, want dat was immers de basis van hun bestaansrecht. Daarmee ontnamen de veengenoten zichzelf de flexibiliteit om structurele veranderingen door te voeren in bestuursregels, terwijl de omstandigheden daar om vroegen. Het commerciële motief maakte op den duur plaats voor het waterbeheer als voornaamste doelstelling van de samenwerking. Daarmee werd de transitie van het Veenraadschap naar een waterschap in gang gezet. Dat proces biedt aanknopingspunten voor vervolgonderzoek waarin het beeld van het Veenraadschap als institutie voor collectieve actie compleet kan worden gemaakt.