

Milja van Tielhof, **Consensus en conflict. Waterbeheer in de Nederlanden 1200-1800**. Waterstaat, Cultuur en Geschiedenis 5 (Hilversum: Verloren, 2021, 296 pp., ISBN 9789087048907).

Consensus en conflict is een geschiedenis van zes eeuwen polderen in de Nederlanden, die zich op lokaal, regionaal en bovenregionaal niveau heeft afgespeeld. Milja van Tielhof, senior-onderzoeker verbonden aan het Huygens Instituut, onderzocht wie de betrokken actoren waren, welke invloed ze hadden in de besluitvorming over onder meer de aanleg en het onderhoud van waterstaatwerken en hoe ze samenwerkten of juist niet. In haar inleiding wijst ze er nadrukkelijk op dat in haar boek niet het landschap centraal staat, maar de mens in zijn of haar sociaaleconomische context. Ook de religieus-culturele dimensie was belangrijk, aangezien de heersende godsdienst een rol van betekenis speelde in de Republiek.

In een gebied waarin de druk van het water op het land vanaf circa 1000 steeds groter werd, met name in het veenweidegebied van Holland en Utrecht door maaivelddaling, moest er door landeigenaren en -gebruikers een niet-aflatende inspanning worden geleverd om het land droog te houden. Ook het buitenwater, hetzij van de rivieren of van de zee, diende te worden gekeerd. Samenwerking tussen alle landeigenaren en -gebruikers en het zo eerlijk mogelijk verdelen van de lasten waren dan ook noodzaak. Wie een belang had en dientengevolge een inspanning leverde, mocht in theorie meebevelissen over de besteding van de gelden. Van Tielhof toont echter aan dat de praktijk weerbarstiger blijkt te zijn. Zij vat ‘belang’ veel breder op dan alleen landeigendom of -gebruik. Onder de stakeholders rekent zij ook de omwonenden, vissers en de overheid die belastingen heft. Hoe werd met hun belangen omgegaan? Wat was hun inbreng in de diverse bestuursvormen en -lagen die ontstonden om het waterbeheer tussen 1200 en 1800 vorm te geven? Was er inderdaad steeds consensus over de ter tafel gebrachte zaken of was er eerder sprake van conflict en hoe werd dit dan opgelost? Dit raakt uiteraard de wortels van het poldermodel, waaraan de auteur meermaals refereert.

Omdat onderzoek naar de geschiedenis van zowel duizenden kleine waterschappen als de regionale en bovenregionale organisaties onbegonnen werk is, maakte Van Tielhof een selectie. Ze bestudeerde een aantal archieven grondig, terwijl ze over water oppervlakkiger een ‘bepaald soort informatie’ inwon. Het wordt daarbij geenszins duidelijk gemaakt waarom Van Tielhof bijvoorbeeld het Rijnland grondiger bestudeerde en de archieven van waterschappen elders in ons land oppervlakkiger. Wellicht dat de beschikbaarheid van veel archiefmateriaal van waterschap Rijnland, dat al eerder onderzocht werd door Van Tielhof, een criterium is geweest.

Consensus en conflict bestaat uit tien hoofdstukken. Na de inleiding gaat hoofdstuk 2 over de overwegend dertiende-eeuwse oprichting van de regionale waterschappen, ook wel hoogheemraadschappen genoemd, die resulteerde in duidelijk afgebakende eenheden van bestuur en recht, afgescheiden van bestaande bestuurseenheden en -lagen. De hoogheemraadschappen ontstonden van onderop en werden opgezet door lokale gemeenschappen die de noodzaak tot vergaande samenwerking onderkenden. Zij hadden de aanleg of het onderhoud van bepaalde grotere waterstaatswerken tot doel, zoals aanleg van uitwatersluizen, boezems en molengangen. Daarbij speelde de bodemdaling en het steeds verder opdringende binnenwater in Laag Nederland een cruciale rol. Deze samenwerkingsverbanden werden kort na hun oprichting door de landheren van privileges voorzien. In een enkel geval, zoals in de Alblasserwaard, speelden ook lokale landheren als de Brederodes een rol van betekenis. Terwijl het hoogheemraadschap de overkoepeling voor een groter gebied werd, bleven binnen zijn ressort kleinere lokale en reeds bestaande waterschapjes functioneren.

Hoofdstuk 3 laat zien dat er binnen de regionale waterschappen sprake was van een evenredige vertegenwoordiging die veelal het resultaat was van lange onderhandelingen. Zo waren er in de Hollandse hoogheemraadschappen gewaarborgde zetels (kwaliteitszetels) voor bepaalde groepen landeigenaren. Ook steden konden een vast aantal zetels invullen, wat meestal door burgemeesters werd gedaan. In het daaropvolgende hoofdstuk 4 beschrijft Van Tielhof hoe de taak van de waterschappen verschoof van louter schouwen naar het inhuren van arbeiders en het bijhouden van een financiële administratie. Daarbij was sprake van gemeenmaking van de kosten van het dijkonderhoud en/of waterbeheer. De tijd van het hoefslagsysteem, waarin elke landeigenaar zijn aanpalend dijk- of slootgedeelte onderhield, was hiermee voorbij. Gemeenmaking was een geleidelijk proces dat reeds in de veertiende eeuw in Vlaanderen was ingezet, maar in gebieden als Overijssel zich pas rond 1800 voltrok. Volgens de auteur was 'gemeenmaking van waterstaatswerken [...] nauw verbonden aan de transformatie van de plattelandssamenleving, zoals die zich in het bijzonder manifesteerde in de opkomst van een nieuw type boerenbedrijf' (96).

In hoofdstuk 5 komt de participatie in de waterschappen aan bod. Wat voor lieden zaten in de waterschapsbesturen en wat was de invloed van de plaatselijke bevolking hierin? Deze invloed bleek regionaal zeer te verschillen. Terwijl er in de Vlaamse Kustvlakte, zoals in Brugge, een neiging tot oligarchievorming in besturen bestond, kwamen in Holland diverse bestuursvormen voor. Steeds was hier sprake van een opvallend brede deelname van belanghebbenden, zoals grondbezitters, -gebruikers en steden. De gemeenmaking van het waterbeheer had hierop geen ingrijpende invloed. Vervolgens gaat Van Tielhof in hoofdstuk 6 in op de vertegenwoordiging in de regionale waterschappen. Uiteraard konden hier niet alle belanghebbenden

direct meepraten en beslissen en waren het vooral de grootgrondbezitters die hun stem lieten gelden. Niettemin konden ook kleinere belanghebbenden meepraten, zoals vissers, turfexploitanten en grote pachtboeren. Hun inbreng werd in de zeventiende en achttiende eeuw echter steeds geringer.

Piet van Cruyningen, expert op het gebied van grote droogleggingsprojecten in de Republiek, beschrijft in een apart hoofdstuk hoe deze tot stand kwamen en met welke belangen daar rekening gehouden diende te worden. Hij toont in hoofdstuk 7 aan dat de belangen van derden, zoals vissers, bij grootschalige droogleggingsprojecten vooral in de Republiek adequaat waren geregeld. Dit was te danken aan de erfenis van het Bourgondisch bestuur en de aanspraak van de vorst op de woeste gronden. Zo hadden de graven van Vlaanderen al in de middeleeuwen zich veel gronden toegeëigend die niet of zeer extensief werden gebruikt, waaronder duingebieden en moerassen. Deze gebieden konden zij naar believen uitgeven aan exploitanten, zoals bedijkers. In Engeland en Frankrijk riepen dergelijke grote projecten veel weerstand op bij de gebruikers van deze gronden en lokale heren. Hoofdstuk 8 behandelt de financiële taak van de waterschapsbesturen en in hoofdstuk 9 laat Van Tielhof zien dat bovenregionale samenwerking in de Bourgondisch-Habsburgse periode beter van de grond kwam dan tijdens de Republiek. De belangrijkste reden daarvoor is het sterker centraal gezag tijdens de eerstgenoemde periode en het gewestelijke particularisme.

In haar conclusie komt de auteur tot de slotsom dat de participatie in het waterschapsbestel na de middeleeuwen is teruggelopen en pas door provinciale reglementering na 1800 weer is verbeterd. Was er nu sprake van zelfbestuur of democratie? Toch vooral het eerste. Daarnaast stelt Van Tielhof het volgende vast: 'De gedaantewisseling van de waterschappen tot bestuursorganen met structurele eigen inkomsten en een zelfstandig financieel beheer had grote gevolgen voor de participatie van grondbezitters. Zij eisten financiële controle op' (256). Wat de bovenregionale samenwerking betreft stelt de auteur vast dat dit niet overal stokte, maar dat er in Zeeland bijvoorbeeld regelingen voor calamiteuze polders kwamen en dat onder Pruisische invloed ook bepaalde rivierstukken werden aangepakt.

De vraag rijst of *Consensus en conflict* een aanwinst voor het onderzoeksveld van de waterschapsgeschiedenis en historische geografie is. Een antwoord is niet eenduidig te geven. Het boek onderstreept andermaal hoe rijk geschakeerd en gevarieerd het waterschapsbestel van de Lage Landen in het verleden was, en vat die kennis nu wel toegankelijk samen in een zeer leesbaar boek. Wie meer wil weten over bepaalde waterschapsgebieden of bijzondere aspecten van het waterschapsbestel tijdens een bepaalde periode, kijkt in de uitgebreide bibliografie. Verder brengt Van Tielhof zekere nuances aan. Niet slechts een handvol patriciërs, maar veel meer lieden participeerden in de waterschappen in de achttiende eeuw. Ook in de middeleeuwen was de participatie veel breder dan vaak bevroed wordt. Kleine landeigenaren,

pachtboertjes en vissers hadden in bepaalde waterschapsgebieden zeker invloed. Bestaande literatuur heeft dit overigens al aangetoond.

Wel had de selectie van de bestudeerde waterschappen en regio's beter gekund. Zo is Vlaanderen van voor 1600 slechts vertegenwoordigd door de studies van Tim Soens over West-Vlaanderen, en vernemen we niets over de grote invloed van de Vlaamse abdijen in de dijkzorg van noordoostelijk Vlaanderen en de toegenomen invloed van de landheren Karel v en Philips II. Ook besteedt Van Tielhof geen aandacht aan de latere rol van de Oranjes in dijkzorg in overige delen van Zeeland en Noordwest-Brabant. Dit laatstgenoemde gebied wordt in het hele boek overigens tamelijk weinig besproken. Jammer is bovendien dat de taakverdeling van de kleine lokale waterschappen en de regionale waterschappen niet geheel uit de verf komt. Er werden nieuwe compartimenten gevormd bij veel nieuwe poldermolenstichtingen, niet alleen in de Alblasserwaard, maar ook bijvoorbeeld rondom Woerden, die volgens het systeem van verhoefslaging elk hun eigen kaden en sloten onderhielden. De hogere waterschappen en zelfs het regionale waterschap hielden zich vanaf circa 1350 vooral bezig met boezembeheer en de hoge rivierdijken waarvoor een omslag werd bepaald. Om tot een zo eerlijk mogelijke verdeling van de kosten te komen in natura of geld werden morgenboeken gemaakt die frequent, zo niet jaarlijks, werden bijgewerkt.

Ondanks deze kritiekpunten overheerst het positieve gevoel bij dit boek, omdat het veel bestuurlijke aspecten van het waterschapsbestel en ontwikkeling daarvan over een langere periode heeft samengevat en toegankelijk gemaakt.

Adrie de Kraker, historisch-geograaf, tot 2015 verbonden aan de Vrije Universiteit, Amsterdam en redacteur Tijdschrift Waterstaatsgeschiedenis (2008-2018).