

Discussies over zes eeuwen waterbeheer en samenleving

Repliek

Milja van Tielhof

TSEG 20 (3): 171–188

DOI: 10.52024/tseg.17943

Voordat ik inhoudelijk reageer op de vier reviews, wil ik graag mijn dank uitspreken aan de redactie van het *TSEG-the Low Countries Journal of Social and Economic History* voor de beslissing om een discussiedossier te wijden aan *Consensus en conflict*. Die keuze is een mooie erkenning van de visie dat de geschiedenis van het Nederlandse waterbeheer een belangrijk onderdeel is van de sociaaleconomische geschiedenis. En het is natuurlijk ook een grote eer. De reviewers wil ik hartelijk danken voor hun complimenten en hun grondige en inspirerende beschouwingen met betrekking tot een groot scala aan onderwerpen. In deze repliek reageer ik graag op de belangrijkste kwesties die zij aansneden. Achtereenvolgens komen aan de orde: de aard van de brede participatie van de boerenbevolking bij de grootschalige watersystemen die in de middeleeuwen tot stand kwamen; de *gemeenmaking*, een majeure reorganisatie van beheer van waterwerken die als rode draad door zeshonderd jaar Nederlandse waterbeheersing loopt; nieuwe vragen rond ideologie, politieke cultuur, dagelijkse praktijken en materiële cultuur; en ten slotte het Nederlandse waterbeheer in internationaal perspectief.

De brede participatie in de middeleeuwen

Verschillende reviewers gaan in op het feit dat de aanvankelijk brede participatie van de gewone bevolking na de middeleeuwen verdween. Dit is dan ook een van de belangrijke patronen die het boek beschrijft.¹ De betrokkenheid van boeren liep op veel plaatsen zienderogen terug en de zeggenschap kwam te liggen bij grootgrondbezitters. Deze tendens was zeker bij de grotere, regionale waterschappen tamelijk algemeen, ook al deed zij zich niet overal even sterk of op hetzelfde moment voor. Over de afnemende betrokkenheid bestaat geen verschil van mening, maar over de precieze aard van de brede participatie in de middeleeuwen blijkt wel discussie mogelijk. Waren boerengemeenschappen in staat om zelfstandig tot regionale afwateringssystemen en dijkkringen te komen of waren hierbij toch anderen nodig, zoals grootgrondbezitters, functionarissen van het vorstelijk gezag of stedelingen? Tim Soens gelooft dat eerste, maar negeert daarbij wel feiten die ik in dit verband naar voren heb gebracht.

In *Consensus en conflict* bespreek ik twee voorbeelden van regionale waterschappen die in de dertiende of begin veertiende eeuw tot stand kwamen, waarbij lokale gemeenschappen samenwerkten om hun afwatering en waterkering te verbeteren.² Het ene betreft het heemraadschap van de Alblasserwaard in het Hollandse rivierengebied en het andere het Aduarder zijlvest in Groningen. Conform mijn algemene streven om waterbeheer te verbinden met de maatschappelijke context, in het bijzonder het grondbezit, vond ik het heel belangrijk om op iets opmerkelijks te wijzen. In beide gevallen werd de oprichting van het waterschap voorafgegaan door concentratie van bezit in handen van personen of instellingen die niet tot de boerengemeenschappen behoorden. In de Alblasserwaard was dit Willem van Brederode, samen met andere edelen, en in Groningen was dit het klooster Aduard. Brederode bezat negen heerlijkheden (bestuursdistricten), verspreid in de Alblasserwaard. Elk daarvan moest concessies doen, maar als geheel wogen de voordelen van een regionale aanpak zwaarder dan de nadelen. Brederode sloot met andere edelen een contract tot oprichting van het heemraadschap. In Groningen was de abdij Aduard eigenaar geworden van vele percelen klei- en veengrond, deels ten noorden en deels ten zuiden van de stad Groningen, die alleen

1 Milja van Tielhof, *Consensus en conflict. Waterbeheer in de Nederlanden 1200-1800* (Hilversum 2021) 251-252.

2 *Ibid.*, 38-43.

via een regionale aanpak tot goede afwatering konden komen. Onder leiding van abt Eylardus kwam het zijlvest tot stand, een samenwerking van de abdij met boerengemeenschappen waarvan het territorium tussen de gronden van de abdij in lag. Brederode en Eylardus waren sleutelfiguren bij de oprichting van deze waterschappen. Soens vindt de keuze voor een abdij en een edelman als protagonisten bij het ontstaan van waterschappen ‘enigszins ongelukkig’ en ziet hen hooguit als ‘woordvoerders van lokale gemeenschappen’.³ Volgens hem waren het de vrije boeren die het initiatief namen en een sturende rol hadden in de organisatie van het waterbeheer. De abt en de edelman waren echter aantoonbaar veel meer dan een spreekbuis van de agrarische bevolking.

Ongetwijfeld was er bij de boerenbevolking massaal draagvlak voor de oprichting van deze en de vele andere waterschappen die in de dertiende en veertiende eeuw tot stand kwamen. De samenleving bestond toen vooral uit sterk autonome agrarische gemeenschappen en het is ondenkbaar dat de adel, de abten, grafelijke functionarissen of stedelijke grondbezitters genoeg macht zouden hebben de bevolking te dwingen tot medewerking en betaling aan waterwerken waarvan zij het nut niet inzagen. Het is tevens aannemelijk dat rijke boeren geraadpleegd zijn, hun kennis en ervaring hebben gedeeld, en dat de boeren als collectief formeel hun instemming hebben gegeven. Die situaties kennen wij uit iets latere tijd wanneer er meer schriftelijke bronnen zijn. Maar er is geen enkel voorbeeld gedocumenteerd van vrije boeren die, zoals Soens claimt, het initiatief namen, naar voren traden als dijschepen of heemraad, en onderhandelden met abdijen, heren, steden en (in de grafelijke gewesten) vertegenwoordigers van de graaf.⁴ We weten meestal bar weinig over de sociaaleconomische context waarin de regionale waterschappen zijn ontstaan en het is bijzonder dat in de twee genoemde voorbeelden een zorgvuldige reconstructie van de bezitsverhoudingen voorhanden is. De feiten daaruit mogen we niet negeren. Die laten zien dat dezelfde leden van de elite die in teksten over de oprichting verschijnen, grote economische belangen hadden bij het nieuwe regionale waterbeheer. Daar staat alleen het voorbeeld van de West-Friese Omringdijk tegenover, waarvan de regionale aanpak teruggaat tot 1250, toen in deze contreien nauwelijks sprake kan zijn geweest van een regionale elite.⁵ Maar documentatie over de bezitsverhoudingen is er in

3 Tim Soens, ‘De teloorgang van het poldermodel. Een verhaal van winnaars en verliezers’, *TSEG* 20:3 (2023) 111-130, aldaar 117.

4 *Ibid.*, 117.

5 Van Tielhof, *Consensus en conflict*, 34.

dit geval niet, anders dan in de twee bovengenoemde gevallen. Het is alles bij elkaar wel erg geforceerd om de middeleeuwse waterschappen in het algemeen voor te stellen als creaties van vrije boerengemeenschappen die zelfstandig tot samenwerking kwamen. Er was veeleer sprake van een goede balans tussen maatschappelijke groepen, waardoor vruchtbare samenwerking mogelijk was.

Een andere kwestie in verband met brede of smalle participatie betreft ontwikkelingen buiten de waterschappen, dus waterbeheer waarvoor geen aparte, voor de Nederlanden zo kenmerkende organisaties tot stand kwamen. Soens veronderstelt dat de lokale bevolking veel langer intensief betrokken bleef bij waterbeheer wanneer er geen waterschappen werden opgericht en daarmee ben ik het geheel eens. *Consensus en conflict* gaat grotendeels over waterschappen, maar het is opvallend dat juist de dieptestudie naar Gelderse dorpen (in paragraaf 5.4) de sterkste voorbeelden opleverde van intensieve participatie. In deze dorpen ontstonden geen echte waterschappen, terwijl er wel intensief lokaal waterbeheer plaatsvond waarin vaak een groot deel van de boerenbevolking participeerde. Het zou de moeite waard zijn, om zoals Soens voorstelt, de vloeibeemden en ander kleinschalig beheer van de wetlands langs rivieren en beken verder te onderzoeken.

Gemeenmaking en de noodzaak tot aanpassingen

Gemeenmaking van dijken en andere waterwerken is een zeer belangrijk fenomeen in mijn boek. De Nederlandse watergeschiedenis is meestal een verhaal van dijken, molens, sluizen, droogmaking en rivierbeheersing, maar wanneer we waterbeheer in zijn maatschappelijke context willen plaatsen, staat het beheer centraal. De overschakeling van onderhoud in natura naar onderhoud ‘uit één hand’ bleek als een rode draad door de geschiedenis te lopen. Dit is opmerkelijk, gezien de enorme lokale en regionale variatie die ik verder aantrof in voorschriften, gewoonten en procedures. In alle gewesten, of het nu afwatering of waterkering betrof, op kleine of grote schaal, was vroeg of laat sprake van gemeenmaking. Dit is een veelomvattend fenomeen, waarvoor geen modern Nederlands woord bestaat. Het betreft het overgaan van onderhoud in natura op een systeem van professioneel onderhoud voor gemeenschappelijke rekening van de grondbezitters. Bij het eerste is het onderhoud van een waterwerk

verdeeld over individuele boeren of dorpen, die elk een gedeelte in goede staat moeten houden (illustratie 1). Bij het tweede systeem werd het onderhoud centraal georganiseerd door functionarissen van een waterschap of lokale overheid, met inschakeling van arbeiders en aannemers. De financiering gebeurde daarbij uit een omslag over grondbezitters, 'uit gemene buidel'. Gemeenmaking omvatte dus centralisering van onderhoud, professionalisering van arbeid en monetarisering van verplichtingen, en ging vaak samen met de ontwikkeling van waterschappen tot bestuursorganen. Voorheen waren zij niet veel meer dan een college dat toezicht hield op de onderhoudsplichtigen. Wat gemeenmaking nog complexer maakte, was dat gelijktijdig vaak een schaalvergroting plaatsvond. Het territorium dat moest bijdragen in de kosten werd dan uitgebreid met gronden die voorheen, onbedoeld, gratis profiteerden.

Gemeenmaking van dijken en andere waterwerken loopt, zoals gezegd, als een rode draad door de Nederlandse geschiedenis en vormt wellicht de grootste transitie in de zes eeuwen die ik heb onderzocht. Soens leest in mijn boek een narratief van gemeenmaking als een onvermijdelijke evolutie, gewaardeerd als modernisering, maar dat herken ik niet. Het woord modernisering gebruik ik nergens in het boek en het woord onvermijdelijk slechts op één plaats en dan juist om mij te verzetten tegen de suggestie dat innovaties in waterbeheer onvermijdelijk waren!⁶ Met Soens meen ik namelijk, dat er niet slechts één richting in de historische ontwikkeling mogelijk is, alsof de dijken altijd hoger en de ontwatering altijd dieper moest worden. Er was in werkelijkheid sprake van een keuze. In de late middeleeuwen had de bevolking bijvoorbeeld uit de veengebieden weg kunnen trekken toen de gronden te drassig werden om van te bestaan, of voor een extensiever landgebruik kiezen. Ook gemeenmaking was een keuze en dus onderwerp van debat. In zo'n discussie kon een deel van de grondbezitters bijvoorbeeld naar voren brengen dat 'onse voerolders malcanderen oire dijcken hebben toegemeten' en dat dit aloude systeem moest blijven, in plaats van dat ieder nu geld moest gaan betalen voor professioneel onderhoud.⁷

De verwarring komt waarschijnlijk voort uit mijn vaststelling dat onderhoudssystemen, om effectief te zijn, aangepast moesten worden aan eventuele veranderingen in het landschap. Een interessante

6 Van Tielhof, *Consensus en conflict*, 27.

7 Gelders Archief, Hof van Gelre en Zutphen, inv.nr. 4396, Bijlage E, verklaring van grondbezitters in Putten over onderhoud van de Arkemheense zeedijk, 2-4-1611.

eigenschap van het Nederlandse landschap was, en is nog steeds, de relatief grote veranderlijkheid als gevolg van de zachte grondsoorten. Door processen als bodemdaling in het achterland werden dijken die aanvankelijk slechts een kleine boerengemeenschap aan de kust beschermden, relevant voor een veel grotere regio. Conflicten rond gemeenmaking draaiden vaak om het verzet van het achterland om mee te moeten betalen aan een dijk waarvan zij vroeger geen voordeel hadden, maar intussen wel. Gemeenmaking, inclusief schaalvergroting van de organisatie van waterbeheer en dus ook van de groep grondbezitters die meebetaalden, was dan noodzakelijk om een effectief dijkbeheer te behouden. Onvermijdelijk was zo'n besluit geenszins, zoals blijkt uit voorbeelden waarbij gefragmenteerd dijkbeheer met onderhoud in natura bleven voortbestaan. Daar ontstonden in het beste geval verlaten gebieden omdat boeren massaal hun land opgaven vanwege de hoge dijklasten, en in het slechtste geval overstromingen met extreem veel doden.⁸ Zo verklaar ik de tragische Kerstvloed in Groningen van 1717 (meer dan 2000 doden) vooral uit de achterblijvende institutionele ontwikkeling van het dijkbeheer, en niet uit zeventiende-eeuwse inpolderingen van kwelders waarbij buffergebied verdwenen zou zijn.⁹ Funest waren de achterhaalde regelingen waardoor dijkplichtige boeren van de kustdorpen geacht werden in natura zeekeringen op orde te houden die inmiddels een groot deel van de provincie beschermden.¹⁰ Gemeenmaking betekende doorgaans een aanpassing van oude regels en afspraken aan een wereld die ingrijpend veranderd was.

Het aanpassen van de organisatie en financiering van waterbeheer aan een veranderend landschap klinkt in abstracto logisch, maar het was in de praktijk vaak een uitdaging om daarover consensus te bereiken. Soens heeft in zijn werk altijd veel gedaan om de invloed van sociale verhoudingen op conflicten en hun uitkomsten duidelijk te maken. Dit heeft mij geïnspireerd om te kijken naar de besluitvorming rond gemeenmaking, de participatie van verschillende groepen

8 Van Tielhof, *Consensus en conflict*, 232. Over massale landverlating in het hoogheemraadschap van de Diemerdijk in de decennia rond 1700 uitgebreider: Alfons Fransen, *Dijk onder spanning. De ecologische, politieke en financiële geschiedenis van de Diemerdijk bij Amsterdam, 1591-1864* (Hilversum 2011) hoofdstuk 5.

9 Zoals in de visie van Soens, 'De teloorgang van het poldermodel'. Volgens Feenstra werden in de zeventiende eeuw slechts zomerdijken in de kwelders gelegd, en werden de kwelders pas ingepolderd na de rampen van 1686 en 1717. H. Feenstra, *De bloeitijd en het verval van de Ommelander adel 1600-1800* (Groningen 1981) 47-48. Met dank aan Piet van Cruyningen.

10 Van Tielhof, *Consensus en conflict*, 240-247, in het bijzonder 246-247.



Illustratie 1 De Waaldijk met op de achtergrond het dorp Ochten in de Neder-Betuwe. De (genummerde) paaltjes wijzen erop dat onderhoudsplichtigen elk een eigen deel van de dijk onderhielden. Deze dijk was dus niet gemeengemaakt.

(Bron: Tekening door Roeland van Eynden, 1789. Gelders Archief, Topografische Historische Atlas Gelderland, inv.nr. 1551-3622 (uitsnede).)

daarbij en de aard van de meningsverschillen. Daarbij bleek enerzijds overduidelijk dat sociale verhoudingen vaak bepalend waren. Zo hing de gemeenmaking van de IJsseldijk bij Doesburg aan het einde van de zeventiende eeuw kennelijk samen met het oprukken van stedelijk grondbezit. De stedelingen wilden het land anders gebruiken dan de oorspronkelijke boeren met hun gemengde bedrijven, namelijk voor veeteelt en dit vereiste een ander waterbeheer. De boerenbevolking delfde het onderspit.¹¹ Anderzijds bleek deze belangentegenstelling tussen plattelandsbevolking en stedelijke grondbezitters moeilijk te veralgemeniseren. De veronderstelling dat de agrarische bevolking doorgaans liever het onderhoud zelf bleef doen en overvleugeld werd door vreemdelingen die grond in de polder hadden opgekocht, kwam dus niet als algemeen patroon naar voren. Het waren vermoedelijk ook vaak commercieel ingestelde boeren die zich verder wilden specialiseren en daarom zelf van onderhoudsverplichtingen af wilden en gemeenmaking prefereerden.

¹¹ Roelof Hol, 'Dat van nu af aan den diickstoel soude coemen te cesserem. De "gemeenmaking" van de Baarbroekse dijk onder Angerlo in 1689', in: C. Streefkerk en S. Faber (red.), *Ter recognitie. Opstellen aangeboden aan prof.mr. H. van der Linden bij zijn afscheid als hoogleraar in de Nederlandse rechtsgeschiedenis aan de Vrije Universiteit* (Hilversum 1987) 313-325, aldaar 319 noot 27, 324.

Nieuwe vragen rond politieke cultuur en ideologie

Jim van der Meulen stelt dat de politieke cultuur onderbelicht blijft, zoals dagelijkse praktijken, terminologie, ideologie en materiële cultuur. Ik ben van harte met hem eens dat een meer systematisch onderzoek naar deze aspecten mogelijk is en de moeite waard. Ongetwijfeld zijn gewoonten, rituelen en symbolen in de loop der eeuwen veranderd en hebben de dominante normen en waarden zich ontwikkeld onder invloed van veranderingen in de samenleving.

De politieke cultuur is nochtans niet afwezig in het boek. Ik heb onder meer beschreven hoe op veel plaatsen een relevante verschuiving plaatsvond van de locatie waarop bijeenkomsten van grondbezitters plaatsvonden. Van openbaar toegankelijke plekken zoals op de sluis, bij de molen of in de parochiekerk, viel de keuze steeds vaker op een plek in de stad, zoals een raadskamer in het stadhuis. Handig voor de stedelijke grondbezitters, maar niet voor de boeren. Gevoegd bij nieuwe regels die bepaalden dat mensen met weinig grondbezit niet naar binnen mochten, vormt dit een belangrijke ontwikkeling in de participatiecultuur. Het is zeker mogelijk om veel uitgebreider onderzoek te doen naar dagelijkse participatiepraktijken dan tot nu toe is gebeurd. Ik denk dan bijvoorbeeld aan het rituele vraag- en antwoordspel tussen dijkgraaf en heemraden tijdens de schouw (inspectie) van een dijk of wetering die door onderhoudsplichtigen in goede staat moest worden gehouden. Dergelijke traditionele formuleringen maakten onderdeel uit van een oude orale cultuur en zijn vaak samen met het onderhoud in natura verdwenen zonder een spoor na te laten. In een aantal regio's bleven rituele ondervragingen echter in stand of werden ze tijds opgeschreven.¹² Ook kan systematisch gekeken worden welke terminologie werd gebruikt om aan te geven dat de grondbezitters consensus hadden bereikt over een besluit of instemden met de begroting. Daarbij speelden termen als akkoord, consent en consenteren (toestemmen) eeuwenlang een rol. We vinden het akkoord al bij Vlaamse waterschappen in de veertiende eeuw ('so worden sij eens

12 Zie bijvoorbeeld J.L. van der Gouw, 'Het dijkcollege van de Zwijndrechtse waard in 1568', *Verslagen en Mededeelingen van de Vereniging tot Uitgaaf der Bronnen van het Oud-Vaderlandse Recht*. Nieuwe reeks 3 (1982) 31-86; en het dijkrecht van Rossum uit 1458: O. Moorman van Kappen, 'De historische ontwikkeling van het waterschapswezen, dijk- en waterschapsrecht in de Tieler- en Bommelerwaarden tot het begin der negentiende eeuw', in: O. Moorman van Kappen, J. Korf en O.W.A. Verschuer, *Tieler en Bommelerwaarden 1327-1977. Grepen uit de geschiedenis van 650 jaar waterstaatszorg in Tielerwaard en Bommelerwaard* (Tiel/ Zaltbommel 1977) 160.

ende van acorde').¹³ Bij waterschappen die over eeuwenlange reeksen notulen beschikken, kan gezocht worden naar de overschakeling van een gespecificeerde kostenbegroting op een gestandaardiseerde, globale aanduiding van te verwachten kosten, waarop dan jaarlijks een al eveneens standaard 'Accoord' konk.¹⁴ Dergelijke subtiele veranderingen konden voortkomen uit verminderde betrokkenheid, maar konden ook zelf bijdragen aan verdere afkalving daarvan.

Wat ideologie betreft, is voor het schrijven van *Consensus en conflict* uitgebreid gezocht naar bronnen waarin geformuleerd werd bij wie de zeggenschap over het waterbeheer zou moeten liggen. Het viel me daarbij op hoe zelden de tijdgenoten zich in abstracte termen uitlieten. Uitlatingen zoals van protesterende grondbezitters in de polder Walcheren rond het midden van de zeventiende eeuw, die claimden dat aan de grondbezitters 'het meeste gesagh in de regeeringhe van het eilant toecomt', zijn vanwege hun vrij algemene strekking uitzonderlijk.¹⁵ Opvattingen werden doorgaans geformuleerd in concrete termen, slechts betrekking hebbend op de kwestie die zich aandienende. Zo zijn er allerlei protesten te vinden van grondbezitters tegen de benoemingen van functionarissen die niet uit de eigen streek kwamen en geen substantieel grondbezit in het waterschap hadden. Een vreemdeling die 'nog geen voet land in de watering' bezat, werd niet gepruimd als dijkgraaf.¹⁶ Dergelijke protesten tezamen wijzen op een sterke ideologie van autonomie: het waterbeheer diende in handen te zijn van de belanghebbenden zelf, niet van buitenstaanders. Deze opvatting heeft, samen met de norm dat belanghebbenden vooraf moesten 'consenteren' in uitgaven voor gemeenschappelijke rekening, eeuwenlang de ideeën over participatie in het waterbeheer gedomineerd.

Is de ideologie rond het waterbeheer veranderd doordat een idee als het algemeen belang, *bonum commune*, belangrijker werd in de zeventiende en achttiende eeuw? Van der Meulens hypothese is dat er meer oog kwam voor bovenregionale belangen onder invloed van

13 Over het discours rond besluitvorming in Vlaamse wateringën zie Tim Soens, 'Polders zonder poldermodel? Een onderzoek naar de rol van inspraak en overleg in de waterstaat in de laatmiddeleeuwse Vlaamse kustvlakte (1250-1600)', *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 3:4 (2006) 3-36, citaat op 12-13.

14 Voorbeeld van een dergelijke verandering bij Wim Hagoort, *Het hoofd boven water. De geschiedenis van de Gelderse zeepolder Arkemheen, gemeenten Nijkerk en Putten* 1356 (806)-1916 (Nijkerk 2018) 369.

15 Van Tielhof, *Consensus en conflict*, 152. Zie over de context: M. 't Hart, 'Een boerenopstand op Walcheren. De strijd om het waterschap 1655-1657', *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 20:3 (1994) 265-281.

16 Van Tielhof, *Consensus en conflict*, 134.

de bovenregionale elitenetwerken die zich ten tijde van de Republiek ontwikkelden. Dit zou de kracht van het plaatselijke conservatisme hebben verzwakt. Dat is een logische gedachte, maar een van de belangrijkste conclusies in het boek is met die hypothese helaas moeilijk verenigbaar. Het viel mij op dat veel waterkwesties juist tijdens de Republiek niet opgelost raakten vanwege ongebreideld particularisme. Binnen het gedecentraliseerde staatsapparaat lukte het niet goed om partijen met strijdige belangen te dwingen constructief samen te werken en compromissen te sluiten, zodat we nogal wat slepende conflicten en suboptimale oplossingen zien. Wat dat betreft was de landsheerlijke periode gunstiger. De Bourgondische en Habsburgse ambtenaren slaagden er beter in partijen te helpen om tot toekomstbestendige oplossingen te komen.

In het Land van Maas en Waal, waaruit Van der Meulen veel voorbeelden haalt, bleven conflicten rond de afwatering de hele vroegmoderne tijd opblaaien als gevolg van het voorop stellen van het eigenbelang. In de achttiende eeuw deed zich rond die falende coördinatie één van de gewelddadigste incidenten in de Nederlandse waterstaatsgeschiedenis voor. In een ruzie tussen Appeltern en drie buurdorpen kwam het in 1751 namelijk tot een nachtelijk treffen tussen groepen mannen uit de vier dorpen, waarbij een dodelijk slachtoffer viel.¹⁷ Het gefragmenteerde waterbeheer vond hier een tragisch dieptepunt, met zijn dode in een conflict over het beheer van niets meer dan een lokale dwarsdijk. Er was hier dus vooralsnog geen heilzame invloed merkbaar van een bovenregionale elite die meer oog had voor het algemeen belang. Als het *bonum commune* tijdens de Republiek een grotere rol is gaan spelen, kon dat dus zeker niet overal tegenwicht bieden aan het taaie particularisme waarmee het gefragmenteerde waterbeheer verkleefd lijkt te zijn geweest.

In *Consensus en conflict* wordt uiteindelijk een genuanceerde conclusie getrokken over het veronderstelde institutionele onvermogen van de Republiek: veel kwesties raakten weliswaar niet opgelost, maar bij sommige dossiers werden toch wel indrukwekkende stappen gezet, zoals bij de verdeling van het water over de takken van de Rijn. Het voorstel om de bestuurlijke effectiviteit ten aanzien van waterbeheersing tijdens de Republiek verder te verhelderen via onderzoek naar elite netwerken lijkt me nuttig en vruchtbaar. Welke personen maakten deel uit van netwerken in verschillende gewesten, welke ideologie hielden ze

¹⁷ Van Tielhof, *Consensus en conflict*, 231, 259.



Illustratie 2 Zilveren hensbeker van het hoogheemraadschap van Zeeburg en Diemerdijk, met de zeegod Neptunus, 1717. (Bron: Historisch Archief Amstel, Gooi en Vecht, Amsterdam, diginummer 020036, foto Albert Jan Perier Vakfotografie.)

erop na en wat was hun invloed? De nieuwe bronnen die Van der Meulen aanhaalt, zoals dagboeken van gedeputeerden, zijn daarvoor interessant en veelbelovend. Een benadering vanuit invloedrijke personen en netwerken zou een nieuwe dimensie aan de historiografie kunnen toevoegen.

Ook wat de materiële cultuur betreft, is inderdaad nog het een en ander te doen. Van der Meulen merkt terecht op dat de waterschappen pas na circa 1600 een rijke materiële cultuur ontwikkelden, toen ook de oligarchisering in het bestuur optrad. Het is opmerkelijk dat deze pronkcultuur slechts in een deel van de waterschappen tot ontwikkeling kwam, zonder dat duidelijk is

waarom. Zo zien we de zilveren hensbekers bij een deel van de regionale waterschappen in Holland, Utrecht en Groningen, en ontbreken ze vrijwel altijd in Vlaanderen en Zeeland (illustratie 2). Bij de polders langs de Zuiderzeekust zien we ook opvallende verschillen. De polder Bunschoten liet rijk versierde wandkaarten maken, maar de naastgelegen, ongeveer even grote polder Arkemheen deed dat niet. Onderzoek naar het erfgoed van de waterschappen is vaak kunst- en architectuurhistorisch van aard maar het zou interessant zijn de voorwerpen zoveel mogelijk in hun historische context te plaatsen.¹⁸ In welke politieke context werden de pronkstukken gemaakt, wie gaf de opdracht, wie betaalde? Moesten zij de macht van het bestuur tegenover de grondbezitters bevestigen of waren zij

¹⁸ Recent verscheen een eerste artikel over de huisvesting van de waterschappen gerelateerd aan de historische context. Diederik Smit, "Hier wordt de zee getemd". De architectuur van gemeenlandshuizen, polderhuizen en waterschapshuizen in historisch perspectief, in: Hans Vollaard en Harmen Binnema (red.), *Waterschappen. Democratie in een onbekend bestuur* (Amsterdam 2023) 207-226.

een antwoord op rivaliteit met externe autoriteiten?¹⁹ Met welke symbolen en thema's werd het waterbeheer en de macht daarover verbeeld? Aan wie werden de pronkstukken getoond en wat zegt dit over de functie die zij vervulden? Over de materiële cultuur zijn dus nog nieuwe, interessante vragen in relatie tot macht en medezeggenschap te stellen. Het zou goed zijn daarbij systematisch comparatief te werk te gaan.

Het Nederlandse waterbeheer in internationaal perspectief

De bijdragen van Raphaël Morera en Karel Davids plaatsen de onderzoeksresultaten in internationaal vergelijkend perspectief. Het is heel interessant dat Morera zoveel gelijkennis vindt tussen het Nederlandse en het Franse waterbeheer. Ook in Frankrijk werden waterschappen opgericht door mensen uit de regio zelf, die het landschap kenden en belang hadden bij de kwaliteit van de afwatering en waterkering. Ook hier werden de kosten van de waterwerken gedragen door de belanghebbenden naar rato van hun grondbezit. Het aristocratische karakter van het Nederlandse waterbeheer in de vroegmoderne tijd vinden we in Frankrijk ook terug, maar dan nog wat sterker. Het waterbeheer was hier in handen van enkel de grootgrondbezitters, terwijl de gewone boeren geheel uitgesloten waren van het besluitvormingsproces, wat in de Nederlanden zeker niet altijd zo was. Een opvallende overeenkomst betreft het overleggen en consensus zoeken. Binnen de Franse aristocratische besturen was sprake van een overlegcultuur, waarbij zeggenschap niet afhankelijk was van sociale status, maar van grondbezit. Zo werkten grootgrondbezitters uit de bourgeoisie, de adel en de geestelijkheid op voet van gelijkheid samen in de *Corrège Major* van de Camargue, een waterschap in het noorden van de Rhône delta. Ze streefden naar consensus, namen bij voorkeur unanieme besluiten of anders bij meerderheid van stemmen. Door Morera's onderzoek naar waterschappen in Frankrijk wordt het veronderstelde unieke karakter van het Nederlandse waterbeheer flink genuanceerd en dat is van harte welkom.

Er was echter ook een groot verschil tussen Frankrijk en de Nederlanden en dat betreft de macht van de staat. De koninklijke intendanten en gerechtshoven stonden onmiddellijk klaar om in te

¹⁹ Over de cultuurpolitiek van de waterschappen tijdens de Republiek: P.J.E.M. van Dam, *De ambifibische cultuur: een visie op watersnoodrampen* (Amsterdam 2010) 10-11.

grijpen wanneer belanghebbenden er zelf niet meteen uitkwamen. Of het nu het beheer van een kleine rivier of een droogmakerij betrof, zodra conflicten ontstonden trokken koninklijke functionarissen de reglementering aan zich. Er was geen principiële afwijzing van autonoom waterbeheer door lokale belanghebbenden, maar door conflicten raakte de autonomie veel sneller en definitiever aangetast. Het Nederlandse waterbeheer was over het algemeen dus veel onafhankelijker. Als gewestelijke autoriteiten al ingrepen, was dat vaker tijdelijk en met meer respect voor de bestaande machtsverhoudingen dan in Frankrijk. De vergelijking bevestigt het relatief zeer sterke bottom-up karakter van het Nederlandse waterbeheer en Morera's onderzoek identificeert conflictmanagement als onderscheidend. Dat is een interessant inzicht.

De relatief grote autonomie van Nederlandse waterschappen leek in de dagelijkse praktijk (veel overleg, stemmen uitbrengen, vooraf toestemmen in uitgaven, functievervulling door boeren zelf) vaak bedrieglijk veel op democratie, zeker bij kleinschalige systemen binnen polders en dorpen. De reviewers volgen echter mijn stelling dat het hier helemaal niet ging om democratie, maar om zelfbestuur, zowel waar het de achterliggende overtuigingen als de praktische invulling betrof. Het is in dat verband interessant dat praktijken rond gezamenlijke voorzieningen in Franse steden democratischer lijken te zijn geweest dan in de waterschappen aldaar.

Karel Davids stelt twee specifieke thema's voor comparatief onderzoek voor. Ten eerste vraagt hij zich af of gemeenmakingsprocessen wel eens teruggedraaid werden? De internationale historiografie biedt immers genoeg voorbeelden van succesvolle samenwerking, gericht op het algemeen belang en met betrokkenheid van lokale gemeenschappen, die op den duur teniet gingen. Onder invloed van het toenemende domineren van particuliere belangen maakten samenwerking en centralisatie plaats voor een gefragmenteerd waterbeheer. Het valt op dat in de Nederlandse gewesten de gemeenmaking van dijken nooit teruggedraaid lijkt te zijn, zoals wel elders gebeurde, bijvoorbeeld in het Duitse Noordzeegebied. Vanwaar dit verschil?

Het is inderdaad opvallend dat de gemeenmaking van dijken in Duitsland nogal eens mislukte en moest worden teruggedraaid. In de Nederlandse geschiedenis was dit zeldzaam, hoewel het vooral in het Noorderkwartier meer dan eens is voorgekomen.²⁰ Het zelden

20 Bij de Westfriese Omringdijk bijvoorbeeld werd in 1405 en nogmaals in 1436 een overkoepelend dijkbestuur voor de hele dijkkring ingesteld, zonder succes. P.C.M. Hoppenbrouwers, 'Van waterland

mislukken van reorganisaties in dijkbeheer verklaar ik vooral uit de mate van draagvlak bij de lokale bevolking. In de Duitse vorstendommen werd de gemeenmaking vaak enigszins geforceerd doorgevoerd door het centrale gezag. Van bovenaf werd een ingrijpende hervorming geëist die niet aansloot bij de ontwikkeling van de markteconomie of bij de belangen van de grondbezitters. In de Nederlandse gewesten hadden de autoriteiten, zelfs in de landsheerlijke periode, helemaal niet de macht om gemeenmaking zomaar op te leggen of af te dwingen. Zij vervulden wel een essentiële functie, maar die bestond eerder uit stimuleren, ideeën aanleveren, onderhandeling tussen partijen structureren, en partijen verleiden met subsidies. Ze lieten de kiftende partijen als het ware zien dat die tot elkaar veroordeeld waren en uitsluitend samen, met enig geven en nemen, uit de problemen zouden kunnen komen. Gemeenmaking blijkt vaak het resultaat te zijn geweest van een arbitrageproces, waarbij de belanghebbenden zelf tot de reorganisatie besloten en hun autonomie ten aanzien van het waterbeheer dus behouden bleef.²¹ Het relatief zwakke centrale gezag in de Nederlandse situatie maakte dus dat ingrijpende dijkhervormingen niet doorgevoerd konden worden bij grote bezwaren van de lokale bevolking. Dankzij het behoorlijke draagvlak was terugdraaiing op een later tijdstip niet waarschijnlijk.

Het gedecentraliseerde staatsbestel van de Republiek heeft veel bijgedragen aan het succes van droogmakingsprojecten, zoals blijkt uit het door Piet van Cruyningen geschreven hoofdstuk 7 van *Consensus en conflict*. Ook dit had te maken met de kwestie van draagvlak. De besluitvorming was in handen van personen die de plaatselijke situatie en regels kenden en tijdig zorgden voor voldoende acceptatie van de grote projecten. Die konden anders namelijk voor verlammende conflicten zorgen. Tijdens de Republiek werd dit vaak voorkomen door behoorlijk rekening te houden met belangen van derden, meestal door een schadevergoeding uit te keren aan gedupeerden. Bij de Noord-Hollandse droogmakerijen gold een ‘contentementprocedure’, een compensatieregeling, waarbij onder meer de omwonende boeren schadevergoeding kregen wanneer hun land onteigend werd. Het is altijd mogelijk dat de belangen van sociaal zwakke groepen minder

tot stedenland. De Hollandse economie ca. 975-1570’, in: Thimo de Nijs en Eelco Beukers (red.), *Geschiedenis van Holland I: tot 1572* (Hilversum 2002) 118. Aan het eind van de vijftiende eeuw hield de gemeenmaking van de Vier Noorder Koggendijk ook slechts korte tijd stand. Van Tielhof, *Consensus en conflict*, 98.

21 Van Tielhof, *Consensus en conflict*, 225.

goed gecompenseerd werden dan van anderen, maar bij de Noord-Hollandse droogmakerijen werden kleine boeren niet gedwongen hun land ver beneden de eigenlijke waarde te verkopen.²² De grond werd perceel voor perceel getaxeerd tegen de geldende grondprijzen, een methode die aansloot bij de in deze regio in vele generaties opgebouwde ervaring met sterk gedifferentieerde kwaliteit en dus waarde van grond. De uitgekeerde compensatie vormde een hoge kostenpost voor de droogmakers.²³ Het grote belang van effectieve compensatieregelingen kwam sterk naar voren uit de vergelijking met buitenlandse landaanwinningsprojecten. In de Engelse veengebieden bijvoorbeeld bleef landaanwinning tot protest en vernieling van de werken leiden. Het zou daarom goed zijn als De Beemster niet alleen bekend zou staan vanwege zijn bijzondere landschappelijke kwaliteiten, maar ook vanwege de opvallend effectieve manier waarop de belangen van derden gerespecteerd werden.

Davids' tweede vraag is of participatie en samenwerking niet sterk samenhangen met het type waterbeheer. Is een samenleving met teveel water wel vergelijkbaar met een samenleving met te weinig water? Drainage en waterkering zorgen immers voor andere beheerproblemen dan irrigatie, en landaanwinningsprojecten vormen nog weer een geval apart. Bij een internationale vergelijking moet het dominante waterprobleem inderdaad helder worden vastgesteld. In het verleden is geprobeerd de Nederlandse en andere waterschappen te analyseren als 'commons', zoals gemene gronden, irrigatiesystemen en andere gemeenschappelijke gebruiksgoederen. Die analyses zijn om verschillende redenen wat moeizaam. Morera signaleert bijvoorbeeld dat de theorievorming rond commons plaatsvond in de context van twintigste-eeuwse ontwikkelingssamenwerking en zwakke rechtsstaten en niet zomaar toegepast kan worden op middeleeuws en vroegmodern Europa.²⁴ Een benadering van Nederlandse waterschappen als commons levert nog een ander bezwaar op.²⁵ Het dominante probleem bij commons is de rivaliteit tussen gebruikers: in een irrigatiesysteem kan het water dat de een gebruikt, niet door de ander worden gebruikt. Uitputting

22 Zoals bij de voorbeelden die Soens in zijn review aanhaalt, 'De teloorgang van het poldermodel', 123.

23 Over de onteigeningsprocedure en de taxatie van de aangekochte grond: Han van Zwet, *Lofwaardighe dijkagies en miserabele polders. Een financiële analyse van landaanwinningsprojecten in Hollands Noorderkwartier, 1597-1643* (Hilversum 2009) 50, 154-161, 249-256.

24 Raphaël Morera, 'Water, politics and society. A look at a major work: *Consensus en conflict* as seen from France', *TSEG* 20:3 (2023) 145-160, aldaar 152.

25 Zie hierover uitgebreider Van Tielhof, *Consensus en conflict*, 12 en 15-16.

dreigt wanneer mensen zich niet aan strikte regels houden. In het Nederlandse waterbeheer zijn rivaliteitsproblemen niet overheersend. Het maakt bijvoorbeeld niet uit of er veel of weinig mensen achter een dijk wonen, want bescherming van de een gaat niet ten koste van de ander. In de Nederlandse geschiedenis domineert een ander probleem, namelijk free riding. Het is zaak te voorkomen dat mensen profiteren van dijken, molens en weteringen zonder naar rato mee te betalen, want dit ondermijnt de morele en financiële basis van deze vitale infrastructuur. Het is door de verschillen in type waterprobleem niet altijd vruchtbaar gebleken om regels die voor irrigatiesystemen werken, ook die rond participatie, toe te passen op kustgebieden waar afwatering en waterkering de belangrijkste opgaven zijn.

Dat neemt niet weg dat op een hoger niveau van abstractie wel degelijk generalisaties mogelijk zijn. In zowel samenlevingen met een gebrek als met een overvloed aan water, geldt immers dat coördinatie moet plaatsvinden op de schaal van het watersysteem zelf (lokaal, regionaal of groter) en dat de vorm van participatie daarop moet zijn toegesneden. In die zin zijn de voorbeelden die Davids aanhaalt over Noorwegen en Portugal interessant. Zij bevestigen dat kleinschalig waterbeheer, ongeacht of het irrigatie of afwatering betreft, vaak door de boeren zelf (individueel of collectief) kon worden georganiseerd, terwijl bij beheer op regionale of bovenregionale schaal al gauw een rol voor de staat was weggelegd. In specifieke gevallen konden ook andere factoren zoals arbeidsschaarste een rol spelen, maar dit lijkt mij minder goed te generaliseren dan de noodzaak om participatie op de juiste schaal te organiseren.

Ik sluit deze repliek af door de vier auteurs nogmaals te danken voor hun bereidheid in discussie te treden over mijn boek, en in de hoop recht te hebben gedaan aan hun mooie reviews.

Over de auteur

Milja van Tielhof (1963) is senior onderzoeker bij het Huygens Instituut voor Nederlandse geschiedenis en cultuur (KNAW) te Amsterdam. Zij is gespecialiseerd in de sociaaleconomische geschiedenis van de vroegmoderne tijd en publiceert onder meer over de geschiedenis van het Nederlandse waterbeheer. De laatste jaren concentreert zij zich op het thema stedelijk zoetwater, in het bijzonder in vroegmoderne Hollandse steden. Zij werkt daarbij samen met de Vrije Universiteit, in het kader van het NWO-project *Coping with drought. An environmental history of drinking water and climate change in the Netherlands, 1550-1850*.
E-mail: milja.van.tielhof@huygens.knaw.nl

