

Milja van Tielhof, *Consensus en conflict. Waterbeheer in de Nederlanden 1200-1800* (Uitgeverij Verloren; Hilversum, 2021) 296 p., € 39,00 ISBN 9789087048907

De waterstaat als spiegel van het land

Waterbeheer wordt vaak gezien als de hoeksteen van de Nederlandse geschiedenis en identiteit. Nergens anders kon de waterstaatsgeschiedenis – de geschiedenis van de organisatie van het waterbeheer – zich tot een volwaardig onderzoeksdomein ontwikkelen. Des te merkwaardiger dat het aantal overzichtswerken over hoe het Nederlandse waterbeheer nu echt georganiseerd werd lange tijd erg beperkt bleef. Gerard Van de Vens *Leefbaar Leegland* uit 1993 komt wellicht het dichtst in de buurt, maar het richtte zich toch vooral op landschappelijke en technologische ontwikkelingen in de omgang met *wetlands*. In *Consensus en Conflict* daarentegen staat de organisatie van het waterbeheer voor 1800 centraal, en de vraag in hoeverre die organisatie, gestoeld op brede participatie, samenwerking en vergaande bestuurlijke autonomie, nu echt zo origineel en uniek was.

Milja van Tielhof doorprijkt moeiteloos alle nog resterende romantische ideeën over middeleeuwse en vroegmoderne waterschappen als wieg van de moderne democratie. Het idee dat ‘ijder die slegts maar een tuijntje in eigendom besit’ evenveel te zeggen zou hebben als een grote gelande, klonk de doorsnee bewoner van het kustgebied als gevaarlijke nonsens in de oren. Zoals de samenleving ongelijk was, was ook de inspraak in het waterbeheer ongelijk. Het lokaal waterbeheer kende wel degelijk een brede participatie, maar deze was niet groter dan in het doorsnee dorps- of ambachtsbestuur. De waterschappen volgden de samenleving eerder dan dat ze die samenleving vorm gaven. Het regionale waterbeheer – de hoogheemraadschappen en het beheer van

de grote rivierdammen – vormde al helemaal de speeltuin van een kleine elite, van Ommelandse jonkers over Hollandse regenten tot dynastieën van plattelandsnotabelen in Staats-Vlaanderen. Als er al participatie in het regionaal waterbeheer was, dan was het een getrapte participatie, waarbij lokale besturen zelf regionale vertegenwoordigers afvaardigden. De algemene evolutie op het vlak van participatie ging overduidelijk naar minder, in plaats van meer, inspraak. Van Tielhof ziet deze evolutie niet noodzakelijk als negatief, maar als een logisch gevolg van toenemende schaalvergroting, monetarisering en professionalisering van het waterbeheer, alsook van een bredere oligarchisering in de samenleving.

Toch mogen we hieruit niet concluderen dat die waterstaatsorganisatie in de Lage Landen weinig bijzonder was. Reeds voor 1300 kwamen een aantal bijzondere instituties tot stand die een brede verspreiding kenden van de Vlaamse kustvlakte tot de Waddenzee (en daarbuiten). Het ging dan bijvoorbeeld om het principe dat iedereen zonder uitzondering bijdroeg in het onderhoud van de infrastructuur. Zo betaalden ook de feodale adel, de geestelijkheid en zelfs de graven van Vlaanderen en Holland mee voor hun grondbezit. Uitzonderingen zoals de vrijstelling voor de Zeeuwse vronen bestonden, maar waren schaars en werden als problematisch gezien. De verdeling van de lasten was vaak in verhouding met het grondbezit. Ook de verregaande autonomie ten opzichte van het landsbestuur blijft verbazen. Graven en stadhouders probeerden hier en daar te bemiddelen bij geschillen, maar structureel ingrijpen konden of wilden

ze niet. Dat kleine polders en grote regionale waterschappen een eigen grondbelasting – omslag – mochten innen, bleef de norm. Ook het idee van ‘waalplicht’ vinden we reeds voor 1500 geformuleerd. Bij dijkdoorbraak of overstroming was een groter gebied medeverantwoordelijk voor het herstel van het ‘waal’ (‘wiel’) in de dijk.

Andere originele instituties overleefden de middeleeuwen dan weer niet, zoals de ‘teerschouw’ of ‘inrijdende schouw’, waarbij het dijkcollege kwam eten en drinken op kosten van nalatige eigenaars tot deze hun deel van de onderhoudstaken voltooid hadden. Nog andere instituties werden alleen maar krachtiger en universeler. Het bedijkingsoctrooi bijvoorbeeld stoelde op het recht van de overheid op buitendijkse gronden, en gaf deze in concessie aan wie ze wilde bedijken. In een van de weinige comparatieve stukken van het boek, toont coauteur Piet van Cruyningen aan dat deze Nederlandse bedijkingen en droogmakerijen vlotter verliepen dan soortgelijke projecten in Frankrijk of Engeland. Door het preventief uitschakelen van gemeenschappelijke eigendomsrechten van omwonenden en het zoeken naar compromissen en financiële tegemoetkomingen voor al wie legitieme schade kon aantonen, konden grote projecten in de Republiek worden doorgezet. Het blijft onduidelijk waarom die voortdurende zoektocht naar compromissen wel resultaat opleverde als het ging om private landaanwinningsprojecten, maar faliekant mislukte als het ging om publieke belangen als het rivierbeheer en de duurzame financiering van de bestaande zeekeringen.

In haar onderzoek ontwikkelde Milja van Tielhof een duidelijk eigen visie op de Nederlandse waterstaat. Deze komt het best tot uiting in haar kijk op ‘gemeenmaking’: de

overstap van de oude onderhoudsplichten in natura, de zogeheten verhoefslaging, naar een geldelijke bijdrage voor centraal onderhoud. De oude regeling raakte rond 1500 achterhaald. Moderne landbouwbedrijven hadden simpelweg geen tijd meer om dijken en waterwegen te onderhouden en het was efficiënter om een financiële bijdrage tot het onderhoud te leveren. De vraag naar gemeenmaking kwam dan ook vaak vanuit grote eigenaars en (pacht-)boeren, en een sterke stedelijke aanwezigheid bevorderde het proces. Ook was er een vorm van hoger of staatsgezag nodig om het geheel te sanctioneren en de gewoonterechtelijke tegenstand te *overrulen*. Hierbij vormden acute crises als watersnood de belangrijke katalysators. Voor Van Tielhof bewijst dit dat de waterstaat niet statisch was, maar zich voortdurend aanpaste aan een veranderend sociaaleconomisch en politiek landschap. Hierdoor ontstond er ook niet één Nederlands model van waterbeheer, maar bleven de verschillen binnen en tussen regio's groot.

Dit inzicht maakt van *Consensus en Conflict* een belangrijk boek. Het toont de uitzonderlijke institutionele creativiteit in de waterstaat van de Lage Landen voor 1800, een creativiteit die wel degelijk voortvloeide uit brede participatie, voortdurend overleg en een zoektocht naar compromissen. Maar die bijzondere instituties waren niet alleen zeer divers, ze waren ook waardeloos indien ze niet voortdurend aangepast werden aan de veranderende context. Dat is een belangrijke boodschap, en we kunnen alleen maar hopen dat *Consensus en Conflict* net als *Leefbaar Laagland* dertig jaar geleden snel ook in het Engels wordt vertaald.

Tim Soens, Universiteit Antwerpen