



Bestuurders in de polder

Flitslezing minisymposium 'De periferie centraal'

Gert Koese, waterschapsarchivaris hoogheemraadschap van Rijnland

4 november 2016

Als laatste spreker tijdens dit minisymposium wil ik het hebben over de organisatie van het lokale waterbeheer in de vroegmoderne tijd. Ik ga in op ambachten en polders en het toezicht door Rijnland op deze lagere waterschappen. De focus ligt dus bij het lokale waterbeheer, maar voor een goed begrip kan een kleine introductie in de geschiedenis van het hoogheemraadschap niet ontbreken. Tenslotte heeft Rijnland ook zijn wortels in het lokale waterbeheer.

Het hoogheemraadschap

De vroegste vorm van waterbeheer vinden we in de ambachten, bestuursorganisaties op het platteland van het laagste niveau. Het huidige Rijnland telde er zo'n tachtig. Elk ambacht, dat vaak een dorp en het omliggende gebied omvatte, was verantwoordelijk voor zijn eigen waterbeheer. Door verzanding van de monding van de Oude Rijn in de 12^{de} eeuw werd de afwatering van het gebied rond Leiden bemoeilijkt. Vijftien ambachten verlegden omstreeks 1200 gezamenlijk hun afwatering naar Spaarndam.

Deze werkzaamheden werden uitgevoerd met bovenlokale coördinatie en stonden waarschijnlijk onder toezicht van heemraden. De oudste schriftelijke vermelding van het bestaan van heemraden is een oorkonde van graaf Willem II, gedateerd 11 oktober 1255. Hieruit blijkt dat hun toezicht zich inmiddels uitstreekte tot de Spaarndammerdijk, de Zijdwinde bij Leidschendam en de Zwadenburgerdam, een dam in de Oude Rijn bij Zwammerdam.

Opeens is er dus zoiets als een regionaal waterschap. Veel stelde het nog niet voor, de heemraden hielden alleen toezicht op waterstaatkundige werken van regionaal belang. Wie had hun die bevoegdheid gegeven? De Hollandse graaf erkende hun rechten, maar had ze hun niet verleend. De oorkonde van 1255 is een bevestiging van bestaande rechten. Het is waarschijnlijk gegaan zoals ook later meermalen gebeurde: de heemraden trokken vanuit oogpunt van regionaal belang zaken naar zich toe omdat er geen orgaan was dat hun dit belette of wiens rechten ze hiermee aantastten.



Nog in diezelfde eeuw kreeg het college van heemraden er een taak bij: rechtspraak. Op 18 februari 1286 vaardigde graaf Floris V een oorkonde uit waarin hij regels stelde voor de jaarlijkse dijkshouw en de rechtspraak door de heemraden samen met de baljuw van het baljuwschap Rijnland. Na verloop van tijd ging de baljuw zich dijkgraaf noemen als hij zich bezig hield met zijn waterstaatstaken. De heemraden noemden zichzelf hoogheemraden om zich te onderscheiden van de heemraden van de ambachten (waarover later meer).

In de tweede helft van de 16^{de} eeuw transformeerde Rijnland zodanig dat het meer overeenkomsten ging vertonen met het huidige Rijnland. Naast toezicht en rechtspraak ging het college ook steeds meer het onderhoud van regionale waterstaatswerken naar zich toe trekken, de zogenaamde gemeenmaking. Hier zijn invloeden merkbaar van het centraliseringsstreven van de Habsburgers, de toenmalige landsheren. Onderzoek heeft aangetoond dat de Rijnlandse bestuurders connecties hadden met functionarissen van de centrale regering. Ook de financiële administratie werd geprofessionaliseerd in Habsburgse zin. Er ontstond op deze manier een volwaardig waterschapsbestuur. In deze en volgende eeuw verwierven ook de steden invloed in het hoogheemraadschap, eerst in het college van hoofdingelanden als toezichthouders op de financiële verplichtingen die de hoogheemraden aangingen en vervolgens ook in het dagelijks bestuur zelf. In de vroegmoderne tijd bleef dit zo.

De ambachten

Rijnland hield toezicht op de ambachten vanaf de middeleeuwen tot aan de opheffing van deze organen in de 19^{de} eeuw. Maar wat hield dit toezicht precies in? En hoe organiseerden de ambachten hun waterbeheer? In de literatuur is over deze laatste vraag tientallen jaren geleden een kleine institutionele discussie gevoerd. S.J. Fockema Andreae, voormalig archivaris en secretaris van Rijnland, stelde ooit dat de ambachten waterschappen waren en naast de dorpsbesturen stonden. Hij stond hierin alleen; andere auteurs betoogden dat het waterbeheer een facet was van het dorpsbestuur en dat er geen sprake was van los van elkaar functionerende besturen. Alleen in financieel opzicht was er een splitsing. Er waren twee soorten belastingen: één voor waterstaatswerken (de binnenlandse kosten) en één voor overige dorpskosten. De eerste werd omgeslagen over de ingelanden (dat zijn mensen die 'geland' waren in een ambacht en dus land bezaten of gebruikten), de tweede soort kwam voor rekening van de huislieden of ingezetenen, de inwoners van het dorp. Deze kosten werden in twee afzonderlijke rekeningen verantwoord, waarbij de binnenlandse kosten een plaats kregen in de zogenaamde



ambachtsrekeningen. Ludy Giebels, voormalig archivaris van Rijnland, heeft opgemerkt dat het bij de hoogheemraadschappen van Delfland en Schieland wel voorkwam dat dorpskosten in de ambachtsrekeningen slopen, omdat ook ingelanden belang hadden bij het welvaren van de ingezetenen, maar dat dit in Rijnland, met dank aan het scherpe toezicht van het hoogheemraadschap, nagenoeg niet voorkwam. Een kleine steekproef heeft uitgewezen dat in de Schielandse ambachtsrekeningen dorpskosten voorkomen, maar dat de Rijnlandse er ook niet vrij van zijn. Op dit punt zou nader onderzoek gedaan kunnen worden, hoewel het belang van de uitkomst ook niet overgewaardeerd moet worden. De situatie kan van plaats tot plaats verschillen en is daarmee illustratief voor de diversiteit van het plattelandsbestuur van de vroegmoderne tijd.

Hoe de organisatie van het waterbeheer zich ook verhiel tot het dorpsbestuur, in ieder geval waren er binnen het ambacht diverse functionarissen verantwoordelijk voor het waterbeheer. De belangrijkste hiervan zijn de schout en de ambachtsbewaarders. De schout stond als plaatsvervanger van graaf of ambachtsheer aan het hoofd van het dorp. Hij was verantwoordelijk voor de jaarlijkse inspecties of schouwen, waarbij gecontroleerd werd of de ingelanden van het ambacht hun onderhoudsverplichtingen volgens de ambachtskeur hadden uitgevoerd.

De rol van de ambachtsbewaarders is minder eenduidig te omschrijven. Meestal waren er twee of drie, afhankelijk van de grootte van het ambacht. Het waren gegoede ingezetenen. Omdat ze belast waren met de inning van het morgengeld, de Rijnlandse belasting op grond, en de omslagen van de binnenlandse kosten werden ze ook wel ontvangers genoemd. De manier waarop ze werden aangesteld verschilde per regio. In Rijnland werden ze gekozen door de belangrijkste ingelanden, maar in Schieland was hun benoeming een recht van dijkgraaf en hoogheemraden. Als we naar hun taken kijken, blijkt dat die breder waren dan alleen de zorg voor de waterstaat. Als bewaarders van het ambacht of *des ambachts eer* dienden ze ook ruzies te voorkomen of te verzoenen en op te treden bij vechtpartijen. Dit lijkt mij ook een argument voor de opvatting dat de zorg voor de waterstaat gezien kan worden als een onderdeel van het dorpsbestuur. Hun hoofdtaak ligt overigens wel op het gebied van de waterstaat. Zij waren verantwoordelijk voor de aanbesteding van werken en maakten jaarlijks de ambachtsrekening op. Naast schout en ambachtsbewaarders waren er nog de heemraden of kroosheemraden. Met de schout voerden zij de jaarlijkse inspecties of schouwen uit. Ze kunnen getypeerd worden als de lokale broertjes van de Rijnlandse hoogheemraden.



Een andere functionaris die in het ambacht voorkwam, zij het vermoedelijk sporadisch, was de molenmeester. Hij was verantwoordelijk voor de molen of molens waarmee het ambacht werd bemalen. Ik zei: vermoedelijk sporadisch. Vanaf de 15^{de} eeuw was namelijk een groot deel van Rijnland in polders gelegd. Deze polders gingen een dusdanig dekkend net vormen dat de rol van de ambachten op waterstaatkundig gebied vanaf de 17^{de} eeuw sterk aan belang inboette, hoewel de ambachtsbesturen ook bij de polders een vinger in de pap hadden (hierover later meer). Het grote aantal polders zorgde er vermoedelijk voor dat de ambachten zelf nauwelijks een eigen bemaling nodig hadden. Maar hier is nog nooit systematisch onderzoek naar gedaan.

Hoe was nu de verhouding tussen de ambachten en het hoogheemraadschap? Hierin is tot halverwege de 16^{de} eeuw een bepaalde wederkerigheid te bespeuren. De ambachten waren onderworpen aan de keuren van Rijnland. Dat hield in dat ze schouwbezoek konden verwachten van de hoogheemraden. Ook moesten ze sinds 1443 elk jaar de ambachtsrekening ter controle aan Rijnland sturen. De ondergeschikte relatie leidde verder vooral tot extra administratieve taken, zoals jaarlijkse inning van het Rijnlandse morgengeld, het actueel houden van de morgenboeken (de vanaf 1544 aangelegde administratie van grondbezit waarop deze heffing was gebaseerd), en het bijhouden van een administratie van de turfwinning in zogenaamde verveningskohieren. Zowel morgenboeken als verveningskohieren moesten ook aan Rijnland worden ingezonden, de morgenboeken elk schrikkeljaar, de verveningskohieren jaarlijks.

Ook inden de ambachten de waarborggelden volgens een systeem dat Rijnland in 1680 introduceerde. Elke vervener betaalde een stuiver per roede gewonnen turf, die door Rijnland werden belegd in obligaties van het gewest Holland. Uit de renten hiervan werd het morgengeld voldaan. Dit systeem zorgde ervoor dat ook van land dat door vervening onder water kwam te staan en dus waardeloos was, de belasting kon worden betaald.

Ik had het over wederkerigheid, want de ambachten zelf oefenden eerst ook een vorm van toezicht uit op het hoogheemraadschap. Het waren namelijk wel de ambachten die voor het geld moesten zorgen bij het uitvoeren van grote projecten. De ingelanden hadden hier een vorm van inspraak. Tot halverwege de 16^{de} eeuw participeerden de ambachten breed in het regionale waterbeheer. De ambachtsbewaarders werden als vertegenwoordigers van de vrije boeren door de boden van Rijnland opgeroepen om een bepaalde omslag goed of af te keuren en ook waren ze aanwezig bij het sluiten van de rekening. Hun plaats werd vanaf 1550 helemaal verdrongen door het college van hoofdingelanden met daarin de belangrijkste grootgrondbezitters.



In de 19^{de} eeuw traden veranderingen op. Vanaf 1811 werden gemeenten gevormd, waarbij het burgerlijk bestuur werd afgescheiden van de ambachten. De ambachten bleven voortbestaan in afgeslankte vorm voor alleen het waterbeheer. Hun taken beperkten zich nu tot de inning van de omslag voor Rijnland en het beheren van de plaatselijke waterstaatswerken. Met de invoering van het Kadaster in 1832 nam Rijnland zelf de belastingheffing ter hand. De noodzaak voor het voortbestaan van de ambachten nam sterk af en in de loop van de 19^{de} eeuw werden ze opgeheven, waarbij de ambachtswerken overgingen naar het hoogheemraadschap, gemeenten en polders.

De polders

Hiervoor zijn de polders al genoemd. Een polder is een door kaden omgeven gebied waarbinnen de waterstand kunstmatig kan worden beheerst. De eerste Rijnlandse polders ontstonden in de 14^{de} eeuw langs de Gouwe. De vorming van polders was nodig om wateroverlast tegen te gaan. Door ontginning en later turfwinning klonk de bodem in zodat natuurlijke afwatering steeds moeilijker werd.

Voor de vorming van een polder was sinds 1460 vergunning nodig van Rijnland. In de eerste tijd waren het voornamelijk kleinschalige poldertjes, die ontstonden nadat enkele ingelanden vergunning vroegen om hun land met een molentje te mogen bemalen. Van een formeel polderbestuur was vaak nog geen sprake. Vanaf het einde van de 16^{de} eeuw werd de poldervorming grootschaliger aangepakt. Kleinere poldertjes werden samengevoegd tot grotere, kregen een eigen bestuur en de bemaling intensiverde. Rijnland probeerde zijn grip op deze polders te vergroten door keuren uit te vaardigen. In 1542 kwam er een keur die ook de polderbesturen verplichtte hun rekeningen aan Rijnland in te zenden. Ze mochten pas omslagen innen als Rijnland de rekening had gecontroleerd en hiervoor toestemming had gegeven. In 1634 werd deze keur opnieuw afgekondigd, omdat hij door veel polderbesturen niet werd nagekomen.

In 1639 vaardigde Rijnland een keur uit waarbij werd bepaald dat de schout en de secretaris van het ambacht waarbinnen de polder lag, hoofdzakelijk bij de schouw van polderwerken en het opmaken van de rekening, de rol van voorzitter en secretaris van het polderbestuur op zich moesten nemen. Deze keur leidde tot verzet bij enkele kleine polders. Na een lange juridische procedure werd de keur in 1652 zo gewijzigd dat de bepalingen voortaan alleen golden voor polders met een oppervlakte van minimaal 100 morgen (85 hectare). Kleinere polders bleven dus gevrijwaard, maar hun aantal nam door de verdergaande schaalvergroting snel af.



De schout van het ambacht fungeerde dus als voorzitter van het polderbestuur. Het kwam voor dat een polder in meerdere ambachten lag. In die gevallen werd vaak afgesproken dat de schouten van deze ambachten om het jaar de voorzittersrol in het polderbestuur op zich zouden nemen. Naast de schout bestond het bestuur uit enkele molenmeesters of poldermeesters. Hun aantal was afhankelijk van de grootte van de polder. De molenmeesters werden doorgaans door de vergadering van stemgerechtigde ingelanden gekozen en benoemd en waren volgens rooster aftredend en herkiesbaar.

Een afzonderlijke plaats nemen de droogmakerijen in. De sterke transformatie van het landschap door turfwinning in de 16^{de} en 17^{de} eeuw is al genoemd. Grote delen van het gebied werden tot water vergraven. Particulieren en later de besturen van de ambachten besloten vaak tot droogmaking van zo'n waterplas, omdat vruchtbare grond nu eenmaal meer opbrengt dan water. Hiermee ontstond een waterstaatkundige herverkaveling, doordat nieuwe polders werden gevormd. Deze droogmakerijen vielen niet onder de Rijnlandse keur van 1652. Hoe zij bestuurd moesten worden, werd vaak vastgelegd in de kavelcondities, een belangrijk document dat aan de droogmaking ten grondslag lag. In de praktijk werden droogmakerijen doorgaans bestuurd door een college bestaande uit een dijkgraaf en enkele heemraden. Het aantal heemraden was ook weer afhankelijk van de grootte van de droogmakerij.

In deze droogmakerijen waren ook molenmeesters actief, maar zij maakten geen deel uit van het bestuur. In archiefstukken komen zij voor als 'geëmployeerdens' of assistenten van het bestuur, en ze werden door dijkgraaf en heemraden benoemd. In de archieven van enkele droogmakerijen zijn instructies voor de molenmeesters bewaard gebleven, zoals in het archief van polder De Hazerswoudsche Droogmakerij. Uit deze uit 1769 daterende instructie blijkt dat de molenmeesters in deze droogmakerij tevens optraden als kroosheemraad en uit dien hoofde belast waren met de jaarlijkse schouwen. Ze werden aangesteld op een traktement van 30 gulden per jaar, 26 gulden in hun functie als molenmeester en vier gulden als kroosheemraad. Als molenmeester hadden ze het opzicht over de molens en andere waterstaatswerken in de polder en over de molenaars. Als kroosheemraad waren ze belast met inspecties van watergangen, de jaarlijkse zogenaamde krooschouwen en het controleren van uitgevoerde werken.

Bovenstaande laat zien dat de functie molenmeester in Rijnlandse polders op twee manieren kon worden ingevuld: als bestuurder in gewone polders én als assistent van



het bestuur in droogmakerijen. In de praktijk zal de inhoud van de functie in beide gevallen elkaar niet veel ontlopen hebben, zij het dat de molenmeesters in de droogmakerijen een duidelijk afgebakende taak hadden en zich niet bemoeiden met overige bestuurszaken.

Dat de situatie naast plaatselijk-waterstaatkundig ook sterk regionaal gebonden was, wordt geïllustreerd in het vorig jaar verschenen proefschrift van Carla de Wilt over de bestuurlijke ontwikkeling van de organisatie van het waterbeheer in Delfland. De Wilt geeft aan dat in Delfland tot in de 19^{de} eeuw geen afzonderlijke polderbesturen bestonden, maar dat de polders bestuurd werden door de ambachten. De molenmeesters in Delflandse polders waren geen bestuurders, maar hadden een uitvoerende functie in opdracht van het ambachtsbestuur. In een recensie van dit proefschrift heeft mijn collega Paul Schevenhoven dit gesignaleerd en aangegeven dat ook dit punt nader vergelijkend onderzoek verdient.

In polder De Hazerswoudsche Droogmakerij was de functie molenmeester gecombineerd met die van kroosheemraad, zoals eerder bleek. Kroosheemraden komen echter ook als afzonderlijke functionarissen voor, naar het zich laat aanzien ook alleen in de droogmakerijen, niet in de gewone polders. De kroosheemraad is hier evenals de molenmeester een hulp van het bestuur, maar dan voor het uitvoeren van de schouw.

Het toezicht van Rijnland op de polders had, naast vergunning tot stichting en controle van de rekeningen, ook betrekking op het vaststellen van keuren en reglementen van de polders. Dit bleef zo totdat de Grondwet van 1848 dit bij de provincies neerlegde. Voor de Zuid-Hollandse polders kwam er een Algemeen Polderreglement, op basis waarvan elke polder een eigen Bijzonder Reglement moest vaststellen waarin polderspecifieke zaken werden geregeld. Vanaf de introductie van het Bijzonder Reglement werden de polders bestuurd door een voorzitter en enkele bestuursleden. In de eerste decennia van de 19^{de} eeuw werd de voorzittersrol vaak nog vervuld door de burgemeester van de burgerlijke gemeente waarin de polder lag, na de vaststelling van de reglementen niet meer. De relatie met de ambachten of dorpsbesturen was hiermee definitief verbroken. Met de opheffing van de polders per 1 januari 1979 kwam een eind aan het toezicht van Rijnland op het lokale waterbeheer.



Besluit

De organisatie van het lokale waterbeheer binnen Rijnland lijkt in de kern redelijk uniform. In alle ambachten treffen we ambachtsbewaarders en kroosheemraden aan. Ook in de polders is uniformiteit, met dank aan de keur van Rijnland. Alleen in droogmakerijen constateerden we afwijkingen en is meer diversiteit te zien. Nader onderzoek én vergelijkend onderzoek met omliggende hoogheemraadschappen kan nog meer licht werpen op de organisatie van het waterbeheer en de vraag beantwoorden of de Rijnlandse situatie uniek is of ook van toepassing is in de bredere regio. Verschillen met Delfland zijn in ieder geval al gesignaleerd.

In de vroegmoderne tijd heeft Rijnland zich intensief bemoeid met het waterbeheer door ambachten en polders. Dit alles vanuit de gedachte dat het gemene land hiermee gediend was. Diagonaal door de archieven gekeken heeft dit niet echt tot grote problemen geleid. Natuurlijk kwam het voor dat lokale besturen zich in hun kuif gepikt voelden door maatregelen van Rijnland en er zijn dan ook behoorlijk wat procedures gevoerd en boetes opgelegd. Illustratief hiervoor is het eerder genoemde geschil tussen Rijnland en polders over de keur op de polderbesturen van 1639. Toch hadden deze schermutselingen niet tot gevolg dat het beleid van Rijnland drastisch werd gewijzigd. Zoals aangegeven vulde het toezicht door Rijnland een vacuüm op. Het werd door de lokale waterschappen, zij het soms wat sputterend, en misschien ook wel een beetje noodgedwongen, aanvaard.

Ik dank u.