

Het college van hoofdingelanden

De vertegenwoordiging van de ingelanden in Rijnland en Schieland
in de vroegmoderne tijd¹

MILJA VAN TIELHOF

The Board of Principal Landowners: The Representation of Landowners in Rijnland and Schieland in the Early Modern Period

In the Early Modern Period the representation of landowners on the regional water boards of Rijnland and Schieland changed drastically. During the Middle Ages the regional water authorities conferred with a broad and flexible group of representatives, delegated by local landowners, but these were dismissed and replaced by a small, permanent and elitist group of principal landowners. The cities were the driving forces behind the formation of Boards of Principal Landowners. By linking representative institutions in rural contexts to cities, this article contributes to the debate whether or not intensive political participation was an urban phenomenon.

In de hoogheemraadschappen van Rijnland en Schieland trad in de vroegmoderne tijd een radicale institutionele verandering op. Die betrof de wijze waarop de grondbezitters vertegenwoordigd werden tegenover het waterschapsbestuur. In de middeleeuwen overlegden de bestuurders met een brede en flexibele groep afgevaardigden van grondbezitters uit vele dorpen. Deze groep werd verdrongen door een kleine, vaste en elitaire groep hoofdingelanden. De drijvende krachten achter de vorming van het college van hoofdingelanden waren steden. Door vertegenwoordigende structuren binnen rurale organisaties zoals waterschappen te verbinden aan steden, draagt het artikel bij aan de discussie over de vraag of intensieve politieke participatie vooral een stedelijk fenomeen was.

In het gewest Holland kwam in de vroegmoderne tijd een nieuwe instelling op waterstaatkundig gebied tot ontwikkeling: het college van hoofdingelanden. Met hoofdingelanden, ook principale ingelanden of breedste geërfden genoemd, werden de belangrijkste grondbezitters aangeduid. Ingeland was de contemporaine term voor iemand die ‘geland’ is in een waterschap, dat wil zeggen land heeft binnen het territorium daarvan. De meeste colleges van hoofdingelanden werden opgericht in hoogheemraadschappen, dus grotere waterschappen die werken van regionaal belang beheerden. Het bestuur van een dergelijk waterschap bestond uit een dijkgraaf en een aantal hoogheemraden. De dijkgraaf trad op als vertegenwoordiger van de landsheer en zijn functie was dus vergelijkbaar met die van schouten en baljuws. De nieuwe colleges van hoofdingelanden functioneerden als vertegenwoordigers van de duizenden grondbezitters. Zij waren gesprekspartners van dijkgraaf en hoogheemraden en werden als zodanig betrokken bij de besluitvorming rond onderhoudsprojecten, de aanleg van nieuwe werken en het financiële beleid. In reglementen werd vastgelegd welke bevoegdheden de colleges hadden, hoeveel zetels er waren en hoe vacatures moesten worden vervuld. Dergelijke strak gereglementeerde colleges die grondbezitters vertegenwoordigden tegenover het dagelijks bestuur van een waterschap, waren vrijwel uniek. In Zeeland bestonden enigszins vergelijkbare instellingen, ‘Staten’ genaamd, maar in de rest van de Republiek kwamen ze niet voor, noch in het aangrenzende Duitse en Vlaamse kustgebied.²

Dit artikel beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie over politieke participatie. In een discussiedossier van *BMGN-Low Countries Historical Review* over *Metropolen aan de Noordzee. De geschiedenis van Nederland, 1100-1560* (Amsterdam 2010) van Wim Blockmans werd onder meer de vraag opgeworpen of intensieve politieke participatie een typisch stedelijk verschijnsel was.³ Blockmans beklemtoonde het verband tussen hoge concentraties stedelijke bevolkingen, economische groei en politieke

1 Dit artikel is geschreven in het kader van het door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) gefinancierde project ‘In search of the poldermodel. Participation and representation in Dutch water-boards in the pre-democratic era’ (CW 360-53-160). Met dank aan de andere leden van het onderzoeksteam (Paul Brusse, Piet van Cruyningen, Petra van Dam, Heleen Kole en Maarten Prak) voor hun commentaar. Tevens dank ik twee anonieme referenten voor hun suggesties.

2 C. Dekker, ‘De vertegenwoordiging van de geërfden in de watering van Zeeland bewesten Schelde in de middeleeuwen’, *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* (verder: *BMGN*) 89:3 (1974) 345-373 DOI 10.18352/bmgn-lchr1830.

3 Wim Blockmans, *Metropolen aan de Noordzee. De geschiedenis van Nederland, 1100-1560* (Amsterdam 2010) 44; Tim Soens, Eline Van Onacker en Kristof Dombrecht, ‘Metropolis and Hinterland?: A Comment on the Role of Rural Economy and Society in the Urban Heart of the Medieval Low

participatie, een relatie die hij in de geschiedenis van de Nederlanden had vastgesteld. Hij wees er bovendien op dat dit voor Europa in het algemeen gold.⁴ Er bestaat een lange en rijke historiografische traditie van onderzoek naar de ontwikkeling van Europese representatieve instellingen zoals het Engelse parlement, de Nederlandse Statenvergaderingen en de Castiliaanse Cortes. Steden komen daarin inderdaad vaak, hoewel niet uitsluitend, naar voren als een natuurlijke biotoop voor het ontstaan van vertegenwoordigende instellingen.⁵

Andere historiografische studies beklemtonen juist de intensieve participatie op het platteland. Hoewel hier minder sprake is van een afgebakende historiografische stroming zijn er voldoende voorbeelden van rurale gemeenschappen met een grote lokale autonomie en brede participatie van de bevolking bij het vormgeven van de eigen omgeving. Tim Soens, Eline Van Onacker en Kristof Dombrecht wijzen in het discussiedossier van de *BMGN-Low Countries Historical Review* erop dat juist in gebieden waar de natuurlijke omgeving gezamenlijk optrekken nodig maakte, bijvoorbeeld op de zandgronden waar veel gemene gronden liggen, heel wat beslissingen collectief genomen werden en een intensieve participatie was. Dit gaf deze dorpen overigens een grote endogene dynamiek.⁶ Eerder heeft Soens laten zien dat een groot deel van de boeren in de Vlaamse kustvlakte ooit betrokken was bij het waterbeheer, hoewel de beslissingsmacht op den duur kwam te liggen bij een selecte groep grootgrondbezitters.⁷ Een klassiek voorbeeld zijn de vrijwel autonome dorpen in de Hollands-Utrechtse laagvlakte, die brede participatie ontwikkelden als antwoord op de grote uitdagingen in het waterbeheer.⁸ In *Metropolen aan de Noordzee* beschreef Blockmans deze

Countries', *BMGN-Low Countries Historical Review* 127:2 (2012) 82-88, aldaar 86-87 DOI 10.18352/bmgn-lchr8076; Wim Blockmans, 'Four Golden Ages: Regional Interdependency in the Low Countries', *BMGN-LCHR* 127:2 (2012) 89-96, aldaar 94-95 DOI 10.18352/bmgn-lchr8077.

4 Blockmans, *Metropolen*, 94-95.

5 Om enkele werken te noemen: een klassiek artikel over vertegenwoordigende instellingen in geheel Europa is W.P. Blockmans, 'A Typology of Representative Institutions in Late Medieval Europe', *Journal of Medieval History* 4 (1978) 189-215 DOI 10.1016/0304-4181(78)90005-2; case studies over vele verschillende vorstendommen worden in vergelijkend verband geplaatst in: Peter Blicke (ed.), *Resistance, Representation and Community* (Oxford 1997); een recente loot aan

deze stam is David Stasavage, *States of Credit: Size, Power, and the Development of European Polities* (Princeton 2011); specifiek over de Nederlandse Statenvergaderingen: H.G. Koenigsberger, *Monarchies, States Generals and Parliaments: The Netherlands in the Fifteenth and Sixteenth Centuries* (Cambridge 2001).

6 Soens, Van Onacker en Dombrecht, 'Metropolis and Hinterland?', 86-87.

7 Tim Soens, 'Polders zonder poldermodel? Een onderzoek naar de rol van inspraak en overleg in de waterstaat van de laatmiddeleeuwse Vlaamse kustvlakte (1250-1600)', *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 3:4 (2006) 3-36, aldaar 23 en 34.

8 C.P. van de Ven (ed.), *Leefbaar laagland. Geschiedenis van de waterbeheersing en*

gemeenschappen met hun dwingende traditie van samenwerking, solidariteit en medezeggenschap in de middeleeuwen. Deze situatie en bijbehorende mentaliteit zou na de middeleeuwen zijn blijven voortbestaan.⁹ Deze veronderstelling werd echter niet onderbouwd.

Ik ben mij bewust van het verschil in context van bovengenoemde historiografische stromingen: de Staten en andere representatieve lichamen functioneerden in het krachtenveld tussen bevolking en vorst, waarbij de basis weliswaar een gedeeld belang van samenwerking was, maar in de praktijk toch tegengestelde belangen domineerden. Het vertegenwoordigend lichaam was in laatste instantie bedoeld om willekeur te voorkomen. De participatie en medezeggenschap op dorpsniveau kregen eerder vorm in een context van horizontale verbanden en gedeelde belangen. Toch staan deze contexten niet los van elkaar: de ontwikkeling van Europese representatieve instellingen op gewestelijk en nationaal niveau sloot aan bij tradities van lokaal zelfbestuur, zowel in steden als op het platteland, en is niet goed denkbaar zonder deze.¹⁰ De Nederlandse steden met hun sterk ontwikkelde corporatisme speelden een centrale rol in de Statenvergaderingen die tot de meest actieve in Europa behoorden.¹¹ In meerdere Hollandse waterschappen ontstonden colleges van hoofdingelanden met de uiterlijke vorm van een Statenvergadering: strak gereguleerd, met uitsluitend leden uit de geestelijkheid, adel en steden. De colleges zijn wel geïnterpreteerd als zuivere standenvertegenwoordigingen.¹² Dit maakt de vraag naar continuïteit interessant. Maakte het bestaan van sterk participatieve tradities in dit gebied het misschien gemakkelijker voor hoofdingelanden om medezeggenschap op te eisen? Maar hoe verhoudt de praktijk van brede participatie in het middeleeuws waterbeheer zich dan tot het elitaire karakter van de colleges?

Centrale vraag van dit artikel is: hoe moet het ontstaan van de colleges van hoofdingelanden in Holland verklaard worden en in hoeverre waren zij een voortzetting van oudere tradities van participatie en representatie in het waterbeheer die zo kenmerkend waren voor dit gebied? Deelvragen hierbij zijn: hoe zagen de oude vormen van vertegenwoordiging eruit? Welke bevoegdheden kregen de hoofdingelanden precies en hoe

landaanwinning in Nederland (Utrecht 2003) 71-72; B. van Bavel, *Manors and Markets: Economy and Society in the Low Countries, 500-1600* (Oxford 2010) 84-85, 94-95, 100.

⁹ Blockmans, *Metropolen*, 31-44 en 569.

¹⁰ Koenigsberger, *Monarchies, States Generals and Parliaments*, 5; Blicke, *Resistance*.

¹¹ Blockmans, 'Typology', 208; Stasavage, *States of Credit*, 152-154; Maarten Prak en Jan Luiten van Zanden, *Nederland en het poldermodel. Sociaal-*

economische geschiedenis van Nederland 1000-2000 (Amsterdam 2013).

¹² S.J. Fockema Andreae, 'Nederland als polderland', in: J.S. Bartstra en W. Banning (eds.), *Nederland tussen de natïën. Een bijdrage tot onze cultuurgeschiedenis II* (Amsterdam 1948) 140-159, aldaar 149; S.J. Fockema Andreae, *Hoogheemraadschap van Rijnland. Zijn recht en zijn bestuur van den vroegsten tijd tot 1856* (Leiden 1934, reprint Alphen aan den Rijn 1982) 131, 142, 181.

verliep dat proces? Wie namen plaats in de colleges en op basis waarvan? Wat was/waren de drijvende krachten achter de oprichting van de colleges en hoe konden zij zich tot exclusieve vertegenwoordiging van de ingelanden ontwikkelen? Daarbij zullen we het begrip ‘vertegenwoordiging’ problematiseren. We zullen hierbij uitgaan van de bedenkingen die Peter Hoppenbrouwers heeft geformuleerd over het gebruik van woorden als volksvertegenwoordiging, representatieve instelling, standen- of Statenvergadering als aanduiding voor de lichamen waarin de politieke samenwerking van vorst en onderdanen gestalte kreeg.¹³ Ook voor de colleges van hoofdingelanden is een begrip als representatief of vertegenwoordigend lichaam niet vanzelfsprekend.

Om deze vragen te beantwoorden, onderzoeken we twee Hollandse hoogheemraadschappen: Rijnland en Schieland. De bevolking bestond in de middeleeuwen grotendeels uit vrije boeren die min of meer autonome gemeenschappen vormden. Ze kenden zoals gezegd een traditie van brede participatie, vooral ook in het waterbeheer. Deze waterschappen zijn daarom interessanter dan die waar hoofdingelanden verschenen zonder dat er oudere representatieve instellingen waren geweest.¹⁴ Ook zijn ze interessanter dan de gelijksoortige Zeeuwse colleges, omdat die in de plaats kwamen van een oudere sterk hiërarchische structuur. De geërfden werden hier van oudsher vertegenwoordigd door de adellijke ambachtsheren. Dit was dus een vorm van medezeggenschap *namens* de belanghebbenden, maar niet *van* de belanghebbenden.¹⁵ De keuze om Rijnland en Schieland te onderzoeken komt daarnaast voort uit een groot verschil in chronologie. In Rijnland begonnen hoofdingelanden al in de eerste helft van de zestiende eeuw te functioneren, maar in het aangrenzende Schieland pas in het derde kwart van de zeventiende eeuw, zoals het onderzoek voor dit artikel leerde. Dit chronologische verschil kan ons helpen om verschillende verklaringen voor het ontstaan van de colleges te toetsen. Verder zullen we een vergelijking met de Vlaamse kustvlakte ondernemen, waar ook een situatie van brede participatie in waterbeheer verdween ten gunste van een veel selectievere vertegenwoordiging van grondbezitters.

Vooraf nog een toelichting op het woord ingeland, een contemporaine term die in bronnen zelden wordt gedefinieerd. Het gaat om de grondgerechtigden binnen een waterschap die voor de kosten en werkzaamheden van het waterbeheer kunnen worden aangeslagen.

13 P.C.M. Hoppenbrouwers, ‘Middeleeuwse medezeggenschap: een stand van zaken over standen en Staten’, in: Eef Dijkhof en Michel van Gent (eds.), *Uit diverse bronnen gelicht. Opstellen aangeboden aan Hans Smit ter gelegenheid van zijn vijftenzestigste verjaardag* (Den Haag 2007) 133-159, 136-137, 141-145.

14 Zoals in de Hondsbossche en in de Ring van Putten. J.L. van der Gouw, *De Ring van Putten. Onderzoekingen over een hoogheemraadschap in het Deltagebied* (Den Haag 1967) 78-93.

15 Dekker, ‘De vertegenwoordiging’, 373.

Hiertoe behoren eigenaren die zelf hun grond gebruiken (boeren-eigenaren), eigenaren die hun land verpachten zoals grootgrondbezitters en stedelingen, en in Holland vaak ook pachtboeren. Dit laatste komt omdat de werkzaamheden in natura en de waterstaatsheffingen meestal deels gedragen werden door de pachters. Soms betaalden zij zelfs alle gewone heffingen maar dit werd dan wel op een of andere manier in de pachtprijs verrekend, zodat ook de eigenaren meebetaalden. Het moderne woord grondbezitters komt het dichtst bij ingelanden, dus we gebruiken in dit artikel ingelanden en grondbezitters door elkaar.¹⁶

De verdeling van het grondbezit en de centralisatie van het waterbeheer

In de late middeleeuwen werd het Hollandse platteland vooral bevolkt door kleine boeren die hun agrarische bedrijfje combineerden met activiteiten als scheepvaart, handel, visserij, turfwinning en textielnijverheid.¹⁷ In de zestiende eeuw nam de bevolking van de vele stadjes sterk toe en breidden burgers en stedelijke instellingen hun grondbezit uit, vooral in de nabijheid van de steden en op de betere gronden. Een deel van de bedrijven van kleine eigenerfde boeren met hun nevenwerkzaamheden verdween. Daartegenover kwamen er steeds meer bedrijven die iets groter waren, geheel op de landbouw gericht en gerund door een pachtboer. Van de verdeling van het grondbezit rond het midden van de zestiende eeuw hebben we een goede indruk. Bas van Bavel analyseerde tientallen 10e en 100ste penningkohieren uit de periode 1540-1570, waaruit bleek dat het grondbezit van stedelingen en stedelijke instellingen (gasthuizen, kerken, kloosters enzovoort) toen al aanzienlijk was. Voor het gehele gebied tussen het IJ en de Lek (waarin Rijnland en Schieland vallen) berekende hij dit op 41 procent.¹⁸ Hoewel het proces al voor 1500 begonnen was, vond de sterkste expansie van stedelijk grondbezit waarschijnlijk plaats in de zestiende eeuw. De ontwikkelingen in Rijnland en Schieland waren vermoedelijk vergelijkbaar. Al rond 1500 nam het overwicht van de stad op het Schielandse platteland sterk toe.¹⁹ De Schielandse dorpen die Van Bavel onderzocht deden wat dit betreft niet onder

16 Sinds de negentiende eeuw bestaat een juridisch onderscheid tussen eigendom en bezit dat echter minder geschikt is voor de voorgaande periode, waarin vaak meerdere personen tegelijkertijd verschillende rechten op dezelfde grond uitoefenden.

17 Bas J.P. van Bavel en Jan Luiten van Zanden, 'The Jump-Start of the Holland Economy during the Late-Medieval Crisis, c. 1350-c. 1500', *Economic*

History Review 57 (2004) 503-532 DOI 10.1111/j.1468-0289.2004.00286.

18 Bas van Bavel, 'Rural Development and Landownership in Holland, c. 1400-1650', in: Oscar Gelderblom (ed.), *The Political Economy of the Dutch Republic* (Farnham, Burlington 2009) 167-196, aldaar 182.

19 Arie van der Schoor, *Stad in aanwas. Geschiedenis van Rotterdam tot 1813* (Zwolle 1999) 93.

voor de Rijnlandse.²⁰ De grond was verder vooral in handen van boeren, terwijl de adel nog geen tien procent bezat.

De samenstelling van de waterschapsbesturen veranderde onder invloed van de verstedelijking. De hoogheemraden (zeven in Rijnland, vijf in Schieland) werden aanvankelijk volledig gerekruteerd uit de adel, maar in de vijftiende eeuw begonnen de steden zich in te vechten in de besturen van de hoogheemraadschappen. Dat moet met enige strijd zijn gegaan, want de hoogheemraden bezaten van oudsher het recht om bij een vacature zelf via coöptatie een nieuwe heemraad te kiezen en waren aan niemand verantwoording schuldig. Ze hadden bovendien zitting voor het leven. Haarlem en Leiden wisten in Rijnland zetels voor hun burgers te verkrijgen, Gouda, Rotterdam en Schiedam in Schieland. In de zeventiende en achttiende eeuw waren vijf van de in totaal twaalf hoogheemraden stedeling. De functie van dijkgraaf bleef in Rijnland voorbehouden aan edelen (op slechts een uitzondering in de achttiende eeuw na), maar in Schieland niet. Rotterdam kocht in 1567 het recht om de dijkgraaf van Schieland voor te dragen, en sindsdien was deze meestal een lid van de stedelijke vroedschap. Zo kwam de verstedelijking in het vroegmoderne Holland tot uitdrukking in de besturen van de waterschappen.²¹

Daar kwam bij dat de hoogheemraadschappen zich ontwikkelden tot instellingen met zware beheerstaken. In de middeleeuwen vormden zij slechts vrij lichte toezichtstructuren. Hoogheemraden stelden samen met de dijkgraaf regels op ten aanzien van dijken, weteringen en andere werken, inspecteerden de werken en legden vonnissen op aan degenen die hun onderhoudsplicht verwaarloosden. Zij waren dus vooral regelgevers en rechters maar nauwelijks bestuurders. Het daadwerkelijk onderhoud en beheer van de waterwerken werd georganiseerd en uitgevoerd op dorpsniveau. De overname van het beheer van sluiscomplexen en dijken door hoogheemraadschappen, ‘gemeenmaking’ genoemd, betekende in feite een ingrijpende centralisatie en bracht met zich mee dat de bestuurlijke activiteiten van dijkgraaf en hoogheemraden zich sterk uitbreidden. Tegelijk werd een ambtelijk apparaat opgebouwd, dat langzamerhand professionaliseerde. De ontwikkeling tot bestuurslichaam voltrok zich in ieder hoogheemraadschap in een andere periode, in een ander tempo en op een andere manier. Voor Rijnland is de ontwikkeling het meest uitgebreid beschreven en gekarakteriseerd als de transformatie ‘van rechtbank tot bestuur’. Deze transformatie vond daar plaats

20 De Schielandse dorpen waren: Capelle, Hogenban, Kralingen, Nieuwerkerk aan den IJssel, Nieuw Mathenesse, Oud Mathenesse, Overschie, Schoonderloo. De Rijnlandse: Alphen, Elfhoeven, Hogeveen, Oudshoorn, Ter Aar, Wassenaar. Van Bavel, ‘Rural Development and Landownership’, 195.

21 J.L. van der Gouw, ‘Schieland als koloniaal gebied van Rotterdam’, *Rotterdams Jaarboekje* (1977) 235-255, aldaar 243-244. Milja van Tielhof en Petra J.E.M. van Dam, *Waterstaat in stedenland. Het hoogheemraadschap van Rijnland voor 1857* (Utrecht 2006) 232-233.

in de tweede helft van de vijftiende en in de zestiende eeuw.²² Er ontstond een substantiële financiële huishouding. Steeds frequenter werd een heffing, ‘omslag’, opgelegd. Waren de omslagen eerst nog incidenteel, sinds 1539 volgden zij elkaar steeds sneller op, na 1550 in principe jaarlijks.²³ In Schieland bleef het waterbeheer tot ver in de zeventiende eeuw sterk gedecentraliseerd. De omslagen bleven daarom laag, maar begonnen na 1640 aan een langdurige stijging: van rond de 10 stuivers per morgen (0,85 hectare) in de jaren 1640 tot rond de 20 stuivers in de jaren 1670.²⁴

Rijnland

Rijnland telde in de vijftiende en eerste helft van de zestiende eeuw meer dan vijftig buurschappen of ambachten. Dit waren lokale gerechten, een soort rurale gemeenten bestaande uit een dorp met het omliggende platteland. Binnen elk ambacht functioneerden ambachtsbewaarders, ook wel waarslieden of waarschappen genoemd, die belast waren met de waterstaatstaken. Zij besteedden bijvoorbeeld onderhoudswerk aan en sloegen de kosten om over de grondbezitters in het ambacht. Deze functionarissen werden voor een of twee jaar gekozen uit de ingelanden. Onderzoek naar de identiteit van ambachtsbewaarders in Rijnland is nog niet veel gedaan, maar waarschijnlijk was de situatie niet veel anders dan in de aangrenzende waterschappen. In het Schielandse ambacht Hilleegersberg gold bijvoorbeeld een minimum van acht morgen landbezit als voorwaarde om tot ambachtsbewaarder te mogen worden benoemd, naast een minimum leeftijd van 28 jaar.²⁵ Recent is zeer uitgebreid onderzoek gedaan naar de ambachtsbewaarders, poldermeesters en molenmeesters in drie ambachten in Delfland in de zestiende eeuw: Maasland, Monsterambacht en Berkel. Hieruit kwamen allerlei lokale verschillen naar voren, maar ook algemene conclusies. Een daarvan was dat ambachtsbewaarders meestal de wat grotere boeren waren met eigen grond, maar dat ook pachtboeren zonder eigen grond in aanmerking kwamen, net als kleine boeren. Een andere conclusie was dat, terwijl in sommige ambachten de functionarissen steeds uit dezelfde beperkte kring kwamen, in andere nog een groot deel van de lokale boeren aan bod kwam.²⁶ Hoewel de ambachtsbewaarders dus geen perfecte afspiegeling vormden van de

22 Van Tielhof en Van Dam, *Waterstaat in stedenland*, hoofdstuk 3.

23 M.H.V. van Amstel-Horák en R.W.G. Lombarts, *Regestenboek van het hoogheemraadschap van Rijnland, april 1253-oktober 1814* (Leiden 1992) 313.

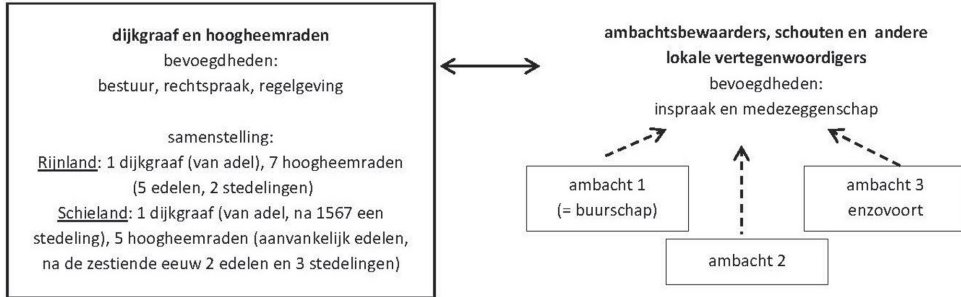
24 Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, Rotterdam (verder HNSK),

Hoogheemraadschap van Schieland, Oud-archief (1273) 1299-1953 (verder OAS), inv.nrs. 659-661.

25 Chr. van den Berg, 'Over het ambachtshuis en de vroegere regeering van Hilleegersberg', *Rotterdamsch Jaarboekje* (1936) 143-152, aldaar 147.

26 Carla de Wilt, *Landlieden en hoogheemraden. De bestuurlijke ontwikkeling van het waterbeheer en de*

ingelanden in het algemeen, is aannemelijk dat die laatsten zich wel door hen vertegenwoordigd voelden. Ze kwamen uit dezelfde sociale klasse, de lokale boerenstand, en werden meestal gekozen door de ingelanden. Toen er nog geen colleges van hoofdingelanden waren, golden de ambachtsbewaarders als de vertegenwoordigers van de grondbezitters tegenover de hoogheemraden.



Organogram 1. De hoogheemraadschappen van Rijnland en Schieland (links) met de partijen die de ingelanden vertegenwoordigden (rechts). Dit geeft de situatie weer vóór de oprichting van de colleges van hoofdingelanden. De lokale vertegenwoordigers vormden geen afzonderlijke organisatie, maar een losse groep en zijn daarom niet in een kader gezet.

Wat hield die vertegenwoordiging in? Wanneer de hoogheemraden een nieuwe uitgave voorzagen, vroegen zij voor de omslag van de kosten instemming van de ambachtsbewaarders. In de oudst bewaard gebleven rekening van Rijnland, over een omslag gedaan in 1509, zien wij dit terug in de formulering dat de heemraden de ingelanden en ambachtsbewaarders van de dorpen in heel Rijnland ter dagvaart hebben geroepen en dat daar ter dagvaart ‘bij gemeen consent’ is besloten een omslag van 2 groten vlaams per morgen te heffen.²⁷ Uit de formulering blijkt dat de bijeenkomst openbaar was. De ambachtsbewaarders waren ook degenen die in de vijftiende eeuw de rekeningen sloten, dat wil zeggen achteraf de gedane uitgaven goedkeurden. Zij consenteerden ook in uitgaven die niet direct het waterbeheer betroffen, zoals kosten van juridische processen.²⁸ Bij bijzondere gelegenheden werden ook in die periode al edelen en gedeputeerden van de steden uitgenodigd. Zo was er in 1473 sprake van dat Rijnland zou moeten bijdragen aan de herstellkosten van een dijkdoorbraak in het Schielandse Kralingeroord. De heemraden nodigden toen niet alleen de ambachtsbewaarders maar ook de edelen en steden van Rijnland uit voor een bijeenkomst in Leiden, kennelijk om een zo groot mogelijk verzet te mobiliseren. Aldaar besloten de gezamenlijke ingelanden dat zij in een dergelijke omslag niet zouden toestemmen.²⁹ In normale omstandigheden waren de steden toen nog niet

participatiecultuur in Delfland in de zestiende eeuw (Hilversum 2015) bijvoorbeeld 159-161.

27 Nationaal Archief, Den Haag (verder NA), Hof van Holland (3.03.01.01), inv.nr. 14106, fol. 1v.

28 Fockema Andreae, *Rijnland*, 55-58.

29 J.G. Smit (ed.), *Bronnen voor de geschiedenis der dagvaarten van de Staten en steden van Holland III: 1467-1477* (Den Haag 1998) nr. 252, 7 augustus 1473.

betrokken bij de financiële huishouding van Rijnland, ondanks een privilege dat in 1395 aan Leiden en Haarlem was verleend. Het privilege hield in dat de hoogheemraden alleen samen met grafelijke raadsheren en met Leiden en Haarlem een omslag mochten doen. Dit voorrecht was ongetwijfeld naar aanleiding van een incident verleend en daarna weer vergeten.³⁰

Dit veranderde in het begin van de zestiende eeuw toen de overheid en de steden alsnog een sleutelrol verkregen. Opeenvolgende dijkdoorbraken van de Spaarndammerdijk gevolgd door grote overstromingen veroorzaakten een crisis in Rijnland waarbij het centrale gezag niet aan de kant kon blijven staan. Het begon ermee dat landsheer Maximiliaan van Habsburg op 2 april 1510 de hoogheemraden tijdelijk verbood hun ambt waar te nemen en het jaar daarop hun macht sterk inperkte, voorlopig voor de duur van zes jaar. Op het dieptepunt van de crisis, in 1515, werden zelfs alle zeven hoogheemraden door Karel V ontslagen. Bij veel van de ongehoorde gebeurtenissen werden de ingelanden betrokken. Zo werd aan de in Leiden verzamelde ingelanden op 10 juli 1510 het protest van de hoogheemraden tegen hun schorsing voorgelezen.³¹ Deze bijeenkomst was openbaar toegankelijk voor alle belangstellenden, net als de dagvaart die het jaar daarop door de gewestelijke autoriteiten in Den Haag werd belegd. Op 23 mei 1511 riepen de stadhouder, president en leden van het Hof van Holland en de Rekenkamer de ingelanden van heel Rijnland op voor een dagvaart waar dagenlang over het dijkonderhoud werd gesproken.³² Ook de buiten Rijnland gelegen stad Amsterdam werd uitgenodigd, namelijk als vertegenwoordiger van de Amsterdammers die grond bezaten in Rijnland.³³ De uitkomsten van deze dagvaart vormden de basis van een ordonnantie die Maximiliaan op 26 juni 1511 uitvaardigde en waarmee hij orde op zaken probeerde te stellen. Daarin schreef hij onder meer voor dat extra omslagen die de komende zes jaar nodig zouden zijn voor het herstel van de zeekering, opgelegd zouden moeten worden door een commissie bestaande uit commissarissen van het Hof en afgevaardigden van de steden Amsterdam, Haarlem en Leiden.³⁴ Hiermee kregen de overheid en de steden (de twee in Rijnland nu uitgebreid met Amsterdam) een centrale rol toebedeeld bij het financiële beleid van Rijnland.

Waarom leidden deze overstromingsrampen nu juist tot een privilege voor de steden? Dit was in elk geval niet te danken aan een actieve

30 Hoogheemraadschap van Rijnland, Leiden (verder HHR), Oud Archief Rijnland (verder OAR), inv.nr. 652; Fockema Andreae, *Rijnland*, 58.

31 S.J. Fockema Andreae (ed.), *Rechtsbronnen der vier hoofdwaterschappen op het vasteland van Zuid-Holland (Rijnland, Delfland, Schieland, Woerden)* (Utrecht 1951) 5-6.

32 J.W.J. Burgers en J.P. Ward (eds.), *Bronnen voor de geschiedenis der dagvaarten van de Staten en steden van Holland voor 1544, VI, 1506-1515* (Den Haag 2006) nr. 198.

33 Fockema Andreae, *Rechtsbronnen*, 11.

34 *Ibidem*, 13.

rol bij inspecties en dijkherstel, want op dat punt namen hoge ambtenaren overtuigend de leiding.³⁵ Cruciaal was wel dat het hoogheemraadschap tijdens deze noodsituatie geheel afhankelijk raakte van stedelijk kapitaal. Om de enorme schade aan de doorgebroken dijken te repareren, leenden de stadsbesturen van Amsterdam, Haarlem en Leiden in 1510 duizenden ponden aan Rijnland. In de rekening van de daarop gevolgde omslag blijkt terugbetaling van minimaal de volgende bedragen: 800 pond aan Amsterdam, 500 pond aan Leiden, 500 en nog eens 120 pond aan Haarlem, en ten slotte nog 102 pond aan Amsterdam, dus samen meer dan 2000 pond.³⁶ De ordonnantie van 1510 waarin de hoogheemraden geschorst werden, meldt dan ook terecht dat de schade aan de dijken gerepareerd was dankzij ‘hulpen ende bijstant van dien steden van Hairlem, Leyden ende Amstredam’.³⁷ Zoals gezegd werd de zeggenschap over de omslagen vervolgens voor zes jaar gelegd bij een commissie bestaande uit leden van het Hof van Holland samen met afgevaardigden van Amsterdam, Haarlem en Leiden. Inderdaad waren daarna de drie steden aanwezig bij het afhoren van de rekeningen.³⁸ Het gaat hier duidelijk niet om de belangrijkste grondbezitters, want de edelen en de grote kloosters ontbraken volledig. De drie steden dankten hun zeggenschap rechtstreeks aan hun rol als schuldeisers. Het belang van het stedelijk kapitaal bleek enkele jaren later zo mogelijk nog pregnanter. Een overstroming in 1514 veroorzaakte opnieuw veel schade en in het voorjaar van 1515 bezweken de juist gerepareerde werken. Er was geen geld om de dijkarbeiders te betalen, wat tot grote ontevredenheid onder hen leidde. De opzichters durfden niet meer bij de arbeiders te blijven ‘vuijt vreesen van geslagen te worden’. Uiteindelijk legden de arbeiders uit protest het werk neer.³⁹ Rijnland had zijn kredietwaardigheid nu totaal verloren. Het ontslag van de hoogheemraden door Karel V in 1515 beoogde dan ook vooral om de weg vrij te maken voor nieuwe hoogheemraden die op persoonlijke titel kredieten konden verwerven. Het nieuwe college bestond zelfs uit drie magistraatspersonen uit Leiden, twee uit Haarlem en een uit Amsterdam (naast slechts één edelman). Dit nieuwe bestuur had gemakkelijk toegang tot de stedelijke kapitaalmarkt.⁴⁰

De krediet- en bestuurscrisis rond 1510-1515 had blijvende gevolgen voor Rijnlands financiën en de betrokkenheid van de ingelanden daarbij. Het werd gewoonte de rekeningen van de rentmeester van Rijnland op het Leidse stadhuis af te horen in een vergadering van dijkgraaf, hoogheemraden en een selecte groep hoofdingelanden: een aantal hoge edelen, zoals de heren van Wassenaar, van Hazerswoude en van Brederode, verder de abdijen van Egmond, Rijnsburg en Leeuwenhorst, enkele parochiekerken en gasthuizen

35 J.P. Ward, *The Cities and States of Holland (1506-1515): A Participative System of Government under Strain* (Leiden 2001) 191-192.

36 NA, Hof van Holland, inv.nr. 14107, fol. 3, 6-7.

37 Fockema Andreae, *Rechtsbronnen*, 8.

38 NA, Hof van Holland, inv.nr. 14107.

39 *Ibidem*, inv.nr. 14115, fol. 16r.

40 Fockema Andreae, *Rijnland*, 133-135.

en ten slotte de steden Leiden en Haarlem. Na deze controle in Leiden werden de rekeningen in Den Haag opnieuw afgehoord en gesloten door een commissaris van het Hof van Holland en de meester van de Rekenkamer. Als tastbaar bewijs van het feit dat het Hof sindsdien inderdaad systematisch de rekening controleerde, bevindt zich nu nog een complete serie rekeningen van Rijnland van 1509 tot de Franse Tijd in het archief van het Hof van Holland. De centrale regering vergrootte ook op een andere manier zijn grip op het hoogheemraadschap, namelijk door het coöptatierecht af te schaffen. In 1515 bepaalde Karel V dat de hoogheemraden bij een vacature drie kandidaten aan hem moesten voorleggen, waaruit hij er een zou kiezen. Dat was in de praktijk vaak de eerste, maar niet altijd, en ook zou de vorst later wel eens een persoon die hij graag in het college wilde hebben als boventallig hoogheemraad toevoegen.⁴¹

Vóór 1550 was nog niet vastgelegd wie er precies tot de hoofdingelanden behoorde en dit verschilde per gelegenheid. In 1517 werden slechts acht personen en instellingen ‘beschreven’, dat wil zeggen dat zij een persoonlijke uitnodiging ontvingen. Dit waren de abt van Egmond, de abdissen van Rijnsburg en Leeuwenhorst, drie hoge edelen en de steden Leiden en Haarlem. De verdere ingelanden waren ook welkom maar werden eenvoudig gedagvaard met het luiden van de klok in Leiden en Haarlem. Voor een bijeenkomst in april 1520 werden er 23 personen en instellingen beschreven, en voor een bijeenkomst in 1539 dan weer 15.⁴² Rond 1550 werd in de bronnen voor het eerst de term hoofdingelanden gebruikt en toen was in de praktijk een min of meer vaste groep ontstaan, bestaande uit rond de dertien personen en instellingen.⁴³ De ingelandenvertegenwoordiging had dus een exclusief karakter gekregen.

Vanaf 1577 begon de samenstelling nog meer te verstarren doordat de Staten van Holland in resoluties vastlegden wie wel en wie niet tot de hoofdingelanden behoorden.⁴⁴ Aanvankelijk waren daarbij

41 M.H.V. van Amstel-Horák, ‘Nieuwbouw van twee sluizen in een benauwde tijd: Halfweg 1556-1558’, in: Ludy Giebels (ed.), *Zeven eeuwen Rijnlandse uitwatering in Spaarndam en Halfweg. Van beveiliging naar beheersing* (Leiden, Hilversum 1994) 47-74, aldaar 71-72.

42 Jan van Hout, *Nopende het dijegraef- en heemraetschap van Rijnlant* (Leiden 1595), getranscribeerd door Marleen van Amstel-Horák, 2005. www.janvanhout.nl/amstelhout/amh_frame.htm, fol. 388v.-389r., 392r.-v., 395v., geraadpleegd 20 februari 2014. Zie ook HHR, OAR, inv.nr. 648b.

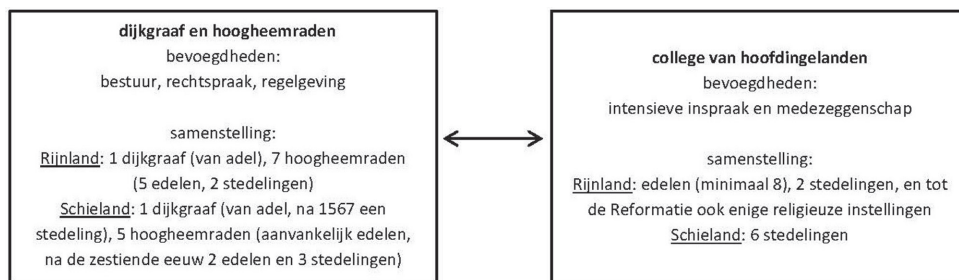
43 Van Amstel-Horák en Lombarts signaleren het gebruik van de term voor het eerst in 1552, *Regestenboek*, xii, noot 9. Hij komt ook al voor in de rekening van 1549. NA, Hof van Holland, inv.nr. 14120, fol. 99r.

44 Zie resoluties van de Staten van Holland hierover uit 1577 en 1591. Fockema Andreae, *Rechtsbronnen*, 30; Simon van Leeuwen, *Handvesten en privilegiën van den lande van Rijnland* (Leiden, Rotterdam 1667) 287-288.



Als klerk van Rijnland combineerde Dirck van Brouhoven van 1535 tot 1540 de functies van rentmeester en secretaris. Hij voerde het ingewikkelde financiële beheer van het hoogheemraadschap, waartoe het opstellen van de jaarrekeningen behoorde.

Anoniem, Portret van Dirck van Brouhoven. In bruikleen Museum De Lakenhal, Leiden. Afkomstig van het Brouchovenhof.



Organogram 2. De hoogheemraadschappen van Rijnland en Schieland (links) met de partijen die de ingelanden vertegenwoordigden (rechts), na de oprichting van de colleges van hoofdingelanden.

nog twee gemachtigden van de Staten van Holland die daar zaten vanwege de vele geconfisqueerde en nu door de Staten beheerde kerkgoederen en ook verscheen nog enige tijd een Haarlemse hoofdingeland namens de Commanderie van de Sint Jansorde in die stad. Vanaf 1620 kwamen deze drie niet meer op en waren er nog maar tien hoofdingelanden. De eerste van hen was een door de ridderschap benoemde edelman die zitting had namens de eveneens geconfisqueerde landerijen van de abdijen Rijnsburg en Leeuwenhorst. De geestelijkheid zelf was dus als gevolg van de Reformatie uit het college verdwenen. Naast zeven andere edelen waren er ten slotte nog de steden Leiden en Haarlem.⁴⁵ Haarlem heeft zich slechts na zeer langdurig protest neergelegd bij het verlies van de extra zetel namens de goederen van de Commanderie van Sint Jan. Het scheelde weer een stem bij de vele hoofdelijke stemmingen.

In 1550 werden de bevoegdheden van de hoofdingelanden uitgebreid schriftelijk vastgelegd. Dit gebeurde in een akkoord tussen hoogheemraden, hoofdingelanden en de besturen van de ambachten. Daarin werd bepaald dat dijkgraaf en hoogheemraden allerlei zaken alleen mochten doen met toestemming van hoofdingelanden: polders in de grensgebieden toestemming geven hun water uit te slaan op Rijnland, nieuwe grote projecten beginnen, geld lenen tegen rente en juridische processen aangaan.⁴⁶ Al deze zaken hadden financiële consequenties, ook juridische procedures waren kostbaar en regionaal waterbeheer was uiterst conflictgevoelig. Uit 1640 weten we toevallig dat Rijnland in 32 processen tegelijk verwickeld was.⁴⁷ In het akkoord van 1550 werd niet vermeld dat de goedkeuring van de hoofdingelanden vereist was voor het sluiten van rekeningen en het vaststellen van omslagen, omdat het al staande praktijk was sinds de kredietcrisis in het begin van de eeuw. Wel werd de controle

45 Behalve de tien eigenlijke hoofdingelanden waren enkele hoge ambtenaren van het Hof van Holland, de Rekenkamer of Gecommitteerde Raden bij de bijeenkomsten aanwezig, als auditeurs. Zij worden soms ook gerekend tot de hoofdingelanden. Fockema Andreae, *Rijnland*,

180, 405-407. Van Leeuwen, *Handvesten*, 287-288.

46 Van Leeuwen, *Handvesten*, 257-277.

47 Noord-Hollands Archief, Haarlem (verder: NHA), Stadsbestuur van Haarlem 1573-1813 (verder: Stadsbestuur), inv.nr. 7170.

op de rekeningen nog verbeterd door de bepaling dat Rijnland veertien dagen voor de rekendag op eigen kosten een kopie van de rekening moest leveren aan Leiden, ten behoeve van de ‘gemene Ingelanden’.⁴⁸ Leiden speelde dan ook een voortrekkersrol bij de controle van de rekeningen. Financieel specialisten van de stad stelden een rapport samen met vragen en bezwaren die de rekening en begroting opriepen. Daags voor de rekendag kwamen de hoofdingelanden samen om dit rapport te bespreken.⁴⁹ We moeten ons niet laten misleiden door het getalsmatige overwicht van de adel. De invloed van de stedelijke gedeputeerden was buitenproportioneel, gezien hun betere voorbereiding en professionaliteit. Leiden noemde zich niet zonder reden de hoofdstad van Rijnland. Bij alle bijeenkomsten van hoofdingelanden waren Haarlem en Leiden altijd vertegenwoordigd (soms met meerdere burgemeesters, schepenen en een secretaris), maar de edelen kwamen in de zestiende eeuw vaak matig op. In tijdelijke commissies domineerden de steden altijd.

De financiële bevoegdheden die hoofdingelanden verkregen zijn indrukwekkend, maar in wezen niet groter dan die hun voorgangers hadden. Eerder hebben we al vermeld dat in de middeleeuwen de ambachtsbewaarders hun goedkeuring hechtten aan het vaststellen van omslagen, het sluiten van rekeningen, het aangaan van nieuwe werken en het aangaan van processen. Al deze zaken deden zich toen minder vaak voor en zijn ook minder goed gedocumenteerd, maar er is alle reden om aan te nemen dat de ingelanden als collectief van oudsher beschouwd werden over deze rechten te beschikken. Het nieuwe was dat het recht om geraadpleegd te worden en toe te stemmen verschoof van de door de ingelanden zelf uit hun midden gedelegeerde ambachtsbewaarders naar een elitair en exclusief gezelschap. Ook maakten de hoofdingelanden intensiever gebruik van hun rechten. Al kort na het akkoord van 1550 raakten ze daadwerkelijk zeer nauw betrokken bij grote projecten: de nieuwbouw van een complex sluizen bij Halfweg in de jaren 1550. Ze hadden niet alleen een doorslaggevende stem in de financiering, maar ook in de plek, het ontwerp, het materiaal, het tempo van de bouw en eigenlijk alle aspecten van de bouw van de sluizen. Hiertoe werden zo nodig meerdere vergaderingen per jaar belegd.⁵⁰ Sindsdien bleven de Rijnlandse hoofdingelanden eeuwenlang jaarlijks de rekening controleren, kwamen naar buitengewone vergaderingen en maakten regelmatig deel uit van commissies.⁵¹ Ze oefenden een daadwerkelijke invloed uit op het Rijnlandse beleid.

48 Van Leeuwen, *Handvesten*, 260.

49 Een resolutie van april 1594 bepaalt dat hoofdingelanden hiervoor een reiskostenvergoeding kregen. NHA, Stadsbestuur, inv.nr. 7108.

50 Van Amstel-Horák, ‘Nieuwbouw van twee sluizen in een benauwde tijd’, 47-74, aldaar 59.

51 HHR, OAR, inv.nr. 652; Regionaal Archief Leiden, Stadsarchief van Leiden 1574-1816 (SA 11), inv.nr. 5476.

De groeiende invloed van de hoofdingelanden stond aanvankelijk betrokkenheid van vertegenwoordigers van de ambachten niet in de weg. Zo bleef er een verslag bewaard van een bijeenkomst op het stadhuis in Leiden op 17 maart 1526, inclusief een presentielijst. Hier werd beraadslaagd over helmplanting en over een nieuwe omslag. Aanwezig waren behalve allerlei hoofdingelanden (de steden Haarlem en Leiden, de abdijen Rijnsburg en Leeuwenhorst, kerken, een ambachtsheer enzovoort) ook de vertegenwoordigers van 21 ambachten. Het stuk eindigt met ‘ende anderen hier nijets geschreven en dien eenige sijn, die sijn wech gegaen sonder hem te laten schrijven’.⁵² Van de ruim vijftig Rijnlandse ambachten was een groot deel dus vertegenwoordigd. Tekenen wij deze op een kaart van Rijnland, dan valt daarbij wel iets op (zie kaart ‘hoogheemraadschap van Rijnland’) De aanwezige vertegenwoordigers waren bijna allemaal afkomstig uit ambachten die binnen een straal van vijftien kilometer van Leiden lagen. Rijnland was veel groter, maar uit de meer perifere ambachten zouden de schouten of ambachtsbewaarders zowel heen als terug meer dan drie uur reistijd kwijt zijn. Kennelijk vormde een reis die niet op een dag te voltooien was, een barrière voor het bezoek aan de ingelandendag.

In de jaren 1540 werd nog veel overlegd met vertegenwoordigers van de ambachten, maar na 1550 horen we niets meer van betrokkenheid van de ambachten bij het beleid van Rijnland.⁵³ Op 24 april 1566 werd hen de vrijheid van vergadering zelfs expliciet ontzegd, maar dit zal te maken hebben gehad met de algemene politieke onrust in die tijd.⁵⁴ Het zou tot 1795 duren totdat gecommitteerden van 31 ambachten om een afspraak durfden te vragen voor de financiële verantwoording van het hoogheemraadschap.⁵⁵ Het akkoord van 1550, waarin stond dat hoofdingelanden toestemming moesten geven voor allerlei belangrijke besluiten, werd dus door dijkgraaf, hoogheemraden en hoofdingelanden zo geïnterpreteerd dat de toestemming van anderen niet meer nodig was. Het dagvaarden met klokgelui van andere belangstellenden dan de hoofdingelanden gebeurde ook niet meer. De bijeenkomsten werden besloten in plaats van openbaar. Het proces waarbij hoofdingelanden de plaats innamen van ambachtsvertegenwoordigers, begonnen in 1511, was dus circa veertig jaar later, in 1550, voltooid.

Schieland

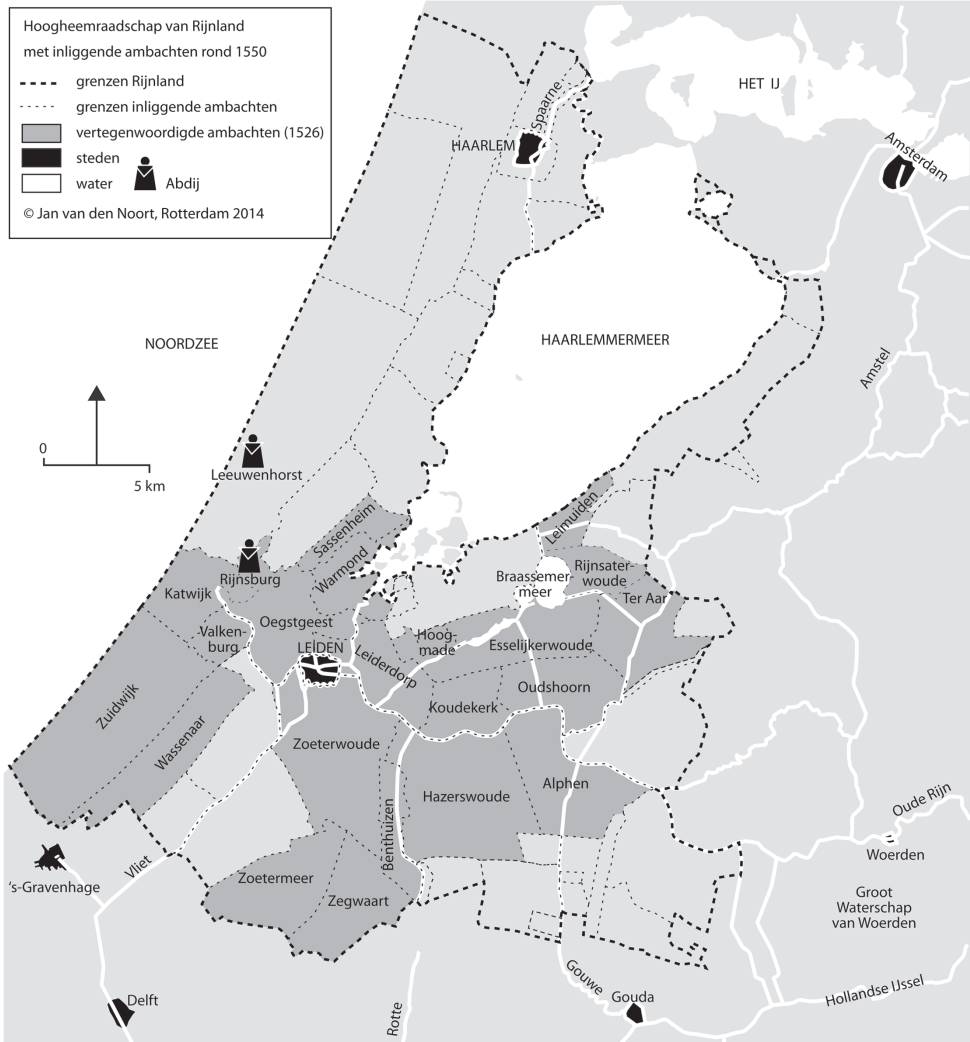
Toen rond het midden van de zestiende eeuw de hoofdingelanden in Rijnland al stevig in het zadel zaten, waren ze in Schieland nog volkomen

52 HHR, OAR, inv.nr. 648b.

53 M.H.V. van Amstel-Horák, ‘Het akkoord van 1595 van het hoogheemraadschap van Rijnland’, *Holland* 28 (1996) 117-138, aldaar 120.

54 Cornelis Cau, *Groot Placaet-Boeck II* (Den Haag 1664) kolom 1815-1818.

55 NA, Familie Van Wassenaer van Duvendoerde (3.20.87), inv.nr. 1529.



▲
Het hoogheemraadschap van Rijnland. Donker gekleurd zijn de ambachten die vertegenwoordigers afvaardigden naar een ingelandenvergadering van het hoogheemraadschap op 17 maart 1526 in Leiden. Kennelijk haakten de verder weg gelegen ambachten af vanwege een te hoge reistijd. Jan van den Noort, Rotterdam 2014.

afwezig. De ingelanden werden tegenover Schieland uitsluitend via de ambachtsbestuurders vertegenwoordigd. Dit bleek bijvoorbeeld toen een conflict uitbarstte over de financiële verantwoording door dijkgraaf en hoogheemraden tegenover de ingelanden. In de jaren 1540 waren een paar relatief hoge omslagen geheven, wat leidde tot een rechtszaak voor de Grote Raad van Mechelen over de wijze waarop de verantwoording moest gebeuren. Dijkgraaf en hoogheemraden wilden volstaan met een uitnodiging aan de schouten en ambachtsbewaarders om aanwezig te zijn op de rekendagen, zonder dat zij afschriften van de rekeningen ter beschikking van de ambachten wilden stellen. De ambachten wensten echter wel degelijk zulke afschriften te krijgen. Uiteindelijk wees de Grote Raad in 1550 vonnis: de ambachten kregen het recht om op eigen kosten een kopie van de rekeningen te ontvangen.⁵⁶ Hoofdingelanden werden in deze conflicten nergens genoemd en ook toen in 1571 de costumen van Schieland werden opgeschreven, ontbraken zij. Volgens dat gewoonterecht werd Schielands rekening jaarlijks door de rentmeester gedaan ‘in ’t openbaer voor den heemraden ende alle den ingelanders ende andere diet belieft te zien ende hooren’.⁵⁷

Het jaar 1580 wordt in de historiografie beschouwd als de oprichtingsdatum van het college van hoofdingelanden, maar dit berust op een vergissing.⁵⁸ Wat was het geval? Op een klacht van Gouda, Rotterdam en Schiedam vaardigde Filips II op 5 april 1580 een privilege uit, waarin de drie steden het recht kregen ieder jaarlijks twee hoofdingelanden af te vaardigen naar het doen van de rekening en het vaststellen van de omslag. Elk van de in totaal zes hoofdingelanden zouden net als dijkgraaf en heemraden een stem hebben bij het horen en sluiten van de rekening en bij het vaststellen van de omslag. Van de rekening zou voorts, op kosten van de steden, een authentieke kopie aan elk der steden worden geleverd. De aanleiding voor het octrooi was een al enige jaren durende stijging van de omslagen.⁵⁹ Nader onderzoek leert echter dat Rotterdam, Gouda en Schiedam vrijwel geen gebruik hebben gemaakt van dit octrooi. Bekijken we om te beginnen de jaarrekeningen van Schieland, de zogenaamde gemeenlandsrekening, waarin regelmatig iets staat over de aanwezigheid op de rekendag. Daaruit valt op te maken dat zowel voor als na 1580 de rekening meestal werd afgehoord en gesloten door dijkgraaf en hoogheemraden in aanwezigheid van schouten, ambachtsbewaarders

56 Stukken over dit proces: Stadsarchief Rotterdam (verder SAR), Oud Archief van de Stad Rotterdam (verder OSA), inv.nr. 2648.

57 Fockema Andreae, *Rechtsbronnen*, 213.

58 D. van Doorn, ‘Schielands bestuur’, in: D. van Doorn e.a. (eds.), *Gedenkschrift uitgegeven ter gelegenheid van het 700-jarig bestaan van het Hoogheemraadschap van Schieland* (Rotterdam

1973) 42-49, aldaar 45-46; Van der Gouw, ‘Schieland als koloniaal gebied van Rotterdam’, 245; Willem van der Ham (ed.), *Hoge dijken, diepe gronden. Land en water tussen Rotterdam en Gouda. Een geschiedenis van Schieland* (Utrecht 2004) 90.

59 Streekarchief Midden-Holland, Gouda (verder SAMH), Archief van de stad Gouda 1311-1815 (verder Gouda 1311-1815), inv.nr. 2873.

en andere ingelanden.⁶⁰ Gedeputeerden van de steden werden na 1580 een enkele keer expliciet erbij genoemd, maar later helemaal niet meer. Men zette in feite de middeleeuwse traditie voort, waarbij het in laatste instantie de gezamenlijke ingelanden waren die de rekening goedkeurden en de omslag vaststelden. Volgens het octrooi hadden de steden het recht hoofdingelanden af te vaardigen naar de rekendag, maar pas in 1654 treffen we voor het eerst aan dat gedelegeerden worden aangewezen.⁶¹ Ook hadden de steden recht op een kopie van de rekening, maar de oudste rekening van Schieland die in het Goudse stadsarchief wordt bewaard is van het jaar 1658/1659; de oudste in het Rotterdamse stadsarchief dateert van 1670/1671, en in Schiedam begon de (nu niet meer aanwezige) serie met 1657/1658.⁶² Kennelijk hebben de steden generaties lang geen gebruik gemaakt van hun stemrecht bij het doen van de rekening en het vaststellen van de omslag, noch van hun recht om op eigen kosten een kopie van de rekening te ontvangen.

Pas in het derde kwart van de zeventiende eeuw werden de hoofdingelanden actief. De machtsverschuivingen als gevolg van het overlijden van Willem II in 1650 en het aanbreken van een stadhouderloos tijdperk plaatsten alle stedelijke privileges weer hoog op de agenda, ook die ten aanzien van de hoogheemraadschappen.⁶³ De drie Schielandse steden wilden het privilege van 1580 plotseling graag bevestigd en uitgebreid zien. In april 1654 verkregen zij inderdaad een octrooi met de volgende bepalingen: het hoogheemraadschap werd verplicht de hoofdingelanden tenminste veertien dagen voor de rekendag een uitnodiging te sturen, waarbij gevoegd (op kosten van de steden) een exemplaar van de rekening en van de begroting. Over de rekening en de omslag zouden de hoofdingelanden, naast de hoogheemraden, hoofd voor hoofd stemmen; verder mochten dijkgraaf en hoogheemraden alleen processen aangaan als de hoofdingelanden of in elk geval de meerderheid van hen, daarin toestemden.⁶⁴ De hoofdingelanden bezaten nu dus verregeande bevoegdheden ten aanzien van het sluiten van de rekeningen, het vaststellen van de omslag en het beginnen van processen.

Ditmaal bleef het privilege geen dode letter. Meteen laaide een conflict op toen Schieland enkele weken na verlening van het octrooi de rekening deed zonder dat de hoofdingelanden waren uitgenodigd. Wel werden gedrukte algemene convocaten verspreid in Schieland maar dit

60 Bijvoorbeeld in 1570, 1574, 1579, 1583 en 1584. HHSK, OAS, inv.nr. 654.

61 De Goudse vroedschap wees hoofdingelanden aan sinds 1654, zoals blijkt uit SAMH, Gouda 1311-1815, inv.nr. 88, onder kopjes 'Schielant' en 'Hoofdingelant Schielant'.

62 In het oud archief van de stad Schiedam ontbreken die oudste exemplaren inmiddels, maar getuige achttiende-eeuwse afschriften

begon de serie ooit met de rekening van 1657/1658. Gemeentearchief Schiedam (verder: GA Schiedam), Verzameling Handschriften (verder: Verz. HS), cat.nr. 39.

63 R.C.J. van Maanen, 'De ongemakkelijke verhouding tussen Leiden en Rijnland', *Holland* 28 (1996) 139-148, aldaar 141.

64 SAR, OSA, inv.nr. 2655.

was niet conform het octrooi. Het afhoren van de rekening van 1653/1654 op vrijdag 1 mei 1654 veroorzaakte dus ruzie. Volgens Gouda hadden dijkgraaf en hoogheemraden ‘eene clandestine reeckeninghe ofte ommeslach’ gedaan. Het lichtgeraakte stadsbestuur verbood zelfs zijn burgers, voor zover grondbezitters in Schieland, de omslag te betalen en riep andere grondbezitters eveneens op om dat niet te doen. Mochten zij daarvan schade lijden, dan beloofde Gouda die te vergoeden.⁶⁵ De Staten van Holland moesten tussenbeide komen om dit conflict op te lossen. Bij resolutie van de Staten van maart 1656 werd afgesproken dat de rekeningen van de afgelopen jaren alsnog op de juiste wijze zouden moeten worden afgehoord en gesloten.⁶⁶ Deze consternatie bevestigt nog eens dat er vóór die tijd geen hoofdingelandencollege functioneerde.

Misschien het beste bewijs voor het feit dat het college van hoofdingelanden pas in het stadhouderloze tijdperk begon te functioneren, is dat er toen een conflict ontstond over de rangorde van de steden: welke stad mocht als eerste spreken in de vergadering en kreeg de beste zitplaats toegewezen? Het kleine Schiedam roerde zich niet in de kwestie, maar Gouda claimde de eerste plaats omdat het in de Statenvergaderingen altijd voor Rotterdam ging, terwijl Rotterdam zichzelf zag als hoofdstad van Schieland en al sinds de zestiende eeuw het ambt van dijkgraaf kon vergeven. Gouda en Rotterdam sloten overeenkomsten over de kwestie in 1658 en 1671. In de overeenkomst van 1658 draaiden ze nog om de hete brij heen. Zo wilden de twee stadsbesturen eerst hoofdingelanden hun handtekening laten zetten onder de rekeningen maar werden het niet eens over wie als eerste mocht. Andere zaken werden aan het initiatief van dijkgraaf en hoogheemraden gelaten, waaronder de toewijzing van een plaats bij de maaltijd. Daarover wordt afgesproken:

[...] dat de hoofdingelanden geen kwestie mogen maken van de rang die zij tijdens de maaltijd met dijkgraaf en hoogheemraden krijgen toebedeeld maar dat zij de plaats die hen als gasten aangewezen wordt moeten accepteren.⁶⁷

Dit werkte natuurlijk niet in de door rangorde geobsedeerde Hollandse steden. In 1671 koos men een andere oplossing: Rotterdam en Gouda zouden om de beurt de eerste rang innemen. Hoofdingelanden zouden in de voor dat jaar geldende volgorde de rekening ondertekenen. En inderdaad zijn vanaf 1671/1672 de rekeningen systematisch ondertekend door de dijkgraaf, hoogheemraden en zes hoofdingelanden, de Schiedamse steeds als laatste.⁶⁸

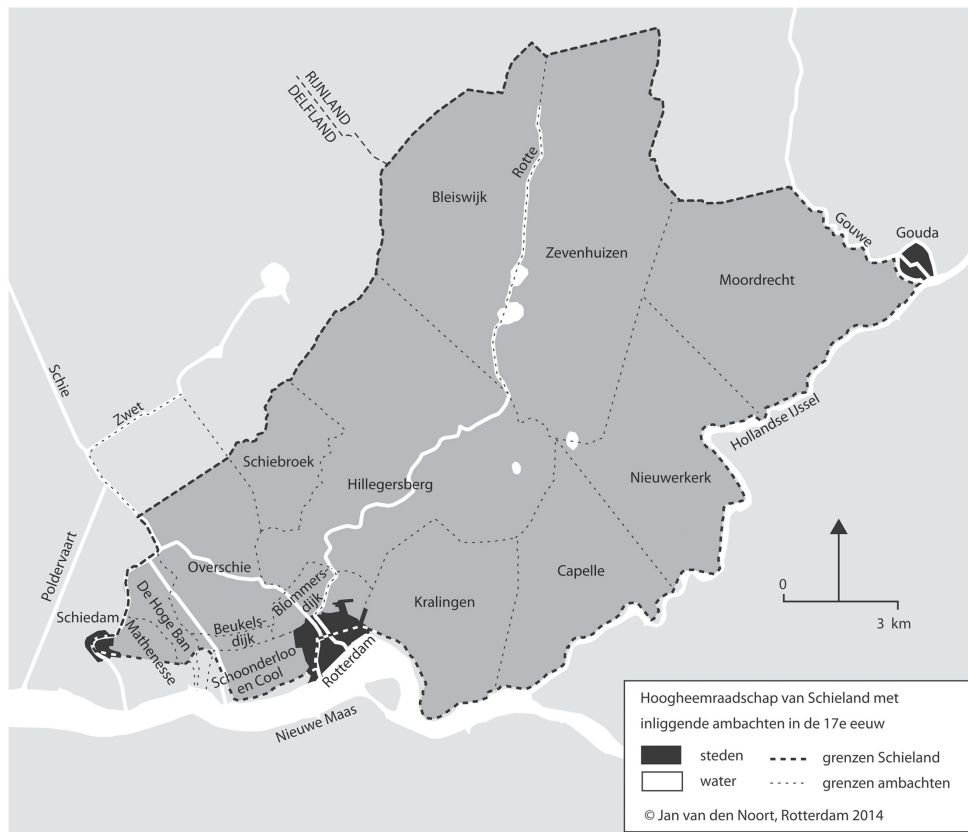
De hoofdingelanden raakten sinds 1654 bij steeds meer aspecten van Schielands financiën daadwerkelijk betrokken. In 1661 werden zij bijvoorbeeld geraadpleegd over de aanleg van een nieuwe boezem en sluis

65 HHSK, OAS, inv.nr. 497.

66 *Ibidem*.

67 SAR, OSA, inv.nr. 2656.

68 GA Schiedam, Verz. HS, cat.nr. 39.



▲
 Het hoogheemraadschap van Schieland. In het college van hoofdingelanden waren de inwoners van het platteland niet vertegenwoordigd. Het college telde uitsluitend vertegenwoordigers van de steden Rotterdam, Gouda en Schiedam.
 Jan van den Noort, Rotterdam 2014.

en in 1662 over een andere grote investering, een nieuw gemeenlandshuis.⁶⁹ Hoewel er in het octrooi niets over afgesproken was, erkenden dijkgraaf en hoogheemraden dus in de praktijk het recht van hoofdingelanden om hun toestemming te geven aan nieuwe dure werken. De betrokkenheid bij de uitvoering van dergelijke werken was aanvankelijk nog zeer oppervlakkig, zoals uit een nadere bestudering van de bouw van het gemeenlandshuis bleek. Nadat de hoofdingelanden samen met dijkgraaf en hoogheemraden een begroting en een maquette van het nieuwe pand hadden bekeken en unaniem besloten hadden tot de bouw, verliep de financiering daarvan volledig buiten hen om. Omdat de bouw met geleend geld werd gefinancierd en er niet op een dubbeltje werd gekeken, raakte Schieland in grote schulden zonder dat de hoofdingelanden dit in de gaten hadden. Het is opmerkelijk dat de schulden pas aan het licht kwamen tien jaar nadat het nieuwe Schielandshuis aan de Korte Hoogstraat in gebruik was genomen, namelijk in 1675. Toen brak een vertrouwenscrisis uit. De hoofdingelanden eisten volledig op de hoogte te worden gebracht en weigerden toestemming te geven de jaarrekening van 1674/1675 te sluiten.⁷⁰ Uiteindelijk leidde de vertrouwenscrisis ertoe dat de hoofdingelanden zich intensief gingen bemoeien met de schuldenproblematiek. Een uitvloeisel daarvan was dat zij in 1677 formeel nog een bevoegdheid verwierven bovenop de drie die zij al hadden: voortaan mochten zij ook hun goedkeuring hechten aan nieuwe leningen.⁷¹ Het financiële drama van het Schielandshuis was een keerpunt in de opstelling van de hoofdingelanden. Sindsdien bleven zij steeds nauw bij het financiële beleid van het hoogheemraadschap betrokken. Het was dan ook niet niks: het gebouw had zo'n anderhalve ton aan bouw- en inrichtingskosten gekost (extreem vergeleken met andere utiliteitsgebouwen in die tijd) en in 1675 reesteerde nog een ontstellend grote schuld van 127.600 gulden. Schieland zou deze schuldenlast nog zeventig jaar met zich mee dragen.⁷² Dit kwam omdat een economische recessie inzette, maar ook omdat de verhouding tussen schuldenlast en normale geldstromen geheel zoek was. Het genoemde bedrag was meer dan het zevenvoudige van de jaarlijkse inkomsten van het hoogheemraadschap in de jaren 1670.⁷³

In dit proces van machtsuitbreiding van de hoofdingelanden verging het de Schielandse ambachten net als eerder de Rijnlandse. Was de rekendag traditioneel toegankelijk voor schouten, ambachtsbewaarders en

69 HHSK, OAS, inv.nr. 13, fols. 40r. en 54r., resoluties van 2 augustus 1661 en 17 juli 1662.

70 SAMH, Gouda 1311-1815, inv.nr. 2875, fol. 4r.

71 HHSK, OAS, inv.nr. 15, fol. 33v., resolutie van 28 mei 1677.

72 Deze en andere details in: Milja van Tielhof, 'De financiering van de bouw van het Schielandshuis',

Rotterdams Jaarboekje 12e reeks, 2e jaargang (2014) 204-234, aldaar 213, 226.

73 In de jaren 1670 bedroeg de omslag per morgen doorgaans 20 stuivers en er waren circa 18000 belastbare morgens in Schieland. HHSK, OAS, inv. nr. 661.

andere belangstellenden, op een gegeven moment werd het een besloten aangelegenheid. In 1656 werden de gemeenlandsrekeningen nog in het openbaar gedaan, waartoe gedrukte convocaties verspreid werden in Schieland.⁷⁴ In 1660 veranderde de procedure. Op 17 april 1660 besloten dijkgraaf en hoogheemraden dat de schouten, secretarissen en andere vertegenwoordigers van de ambachten niet in de raadkamer mochten zijn als de rekening daar werd afgehoord. Als zij iets over de rekening hadden op te merken, moesten zij zich tot de hoofdingelanden richten.⁷⁵ Hiertegen werd nog in 1676 geprotesteerd door schouten en ambachtsbewaarders van de Schielandse dorpen. Ze dienden een rekest in bij dijkgraaf en hoogheemraden om toegelaten te worden tot het afhoren van de rekening. Schielands bestuur vroeg daarop het advies van de hoofdingelanden en deze waren van mening dat het slechts tot ‘grootte disorderen ende confusie’ zou kunnen leiden en dat zij als hoofdingelanden de andere vertegenwoordigers van ingelanden waren opgevolgd. Het rekest werd afgewezen.⁷⁶ Schieland maakte het afhoren van de gemeenlandsrekening toen ook niet meer bekend in de ambachten.⁷⁷

Na een valse start in 1580 verwierven de hoofdingelanden dus tussen 1654 en 1677 uitgebreide bevoegdheden ten aanzien van Schielands financiële huishouding. Vooral sinds een ernstige vertrouwenscrisis rond 1675 maakten zij intensief gebruik van die bevoegdheden. Hun nu wel actieve opstelling werd deels ingegeven door bijzondere omstandigheden. Eerst was er het wegvallen van de stadhouder waardoor de steden zoveel mogelijk probeerden te profiteren van het machtsvacuüm, al was het maar om in de competitie met andere steden niet achterop te raken. Later was het de buitensporige schuldenproblematiek die intensieve bemoeienis van de hoofdingelanden uitlokte. Waarom maakten de steden tussen 1580 en 1654 geen gebruik van hun rechten? Dat moeten we verklaren uit een afweging tussen de kosten en de baten. Iedere vorm van medezeggenschap kost geld. In het compacte Schieland met zijn oppervlakte van ruim 15.000 hectare konden de stedelijke gedeputeerden snel bijeen komen en zo vaak als nodig ruggespraak houden, maar toch was dit niet gratis. Er waren reiskosten en vacatiegelden aan verbonden en de aanschaf van een kopie van de jaarrekening. Zolang dijkgraaf en hoogheemraden niets deden wat bijzonder de aandacht trok, wogen de verwachte baten van het sturen van gedeputeerden kennelijk niet op tegen de kosten. *No show* is een bekend fenomeen bij medezeggenschapsorganen waarbij de beschrevenen zelf de kosten moeten dragen.⁷⁸

74 HHSK, OAS, inv.nr. 425.

75 *Ibidem*, inv.nr. 13, fol. 25v.-26r., resolutie van 17 april 1660.

76 *Ibidem*, inv.nr. 15, fol. 18r., resolutie van 25 april 1676.

77 *Ibidem*, inv.nr. 426: een compleet overzicht van alle bekendmakingen na 1681, waarin wel de

schouwdagen en de rechtdagen maar nergens het afhoren van de gemeenlandsrekeningen.

78 H. Kokken, *Steden en staten. Dagvaarten van steden en Staten van Holland onder Maria van Bourgondië en het eerste regentschap van Maximiliaan van Oostenrijk (1477-1494)* (Den Haag 1991) 114, 120, 122.

Vertegenwoordiging van de ingelanden, standenvergadering of medezeggenschapsorgaan?

Kunnen de nieuwe colleges wel als representatieve lichamen worden begrepen? Wie vertegenwoordigden ze eigenlijk? In een artikel waarin hij de opkomst van de Staten van Holland in een breder Europees kader plaatste, pleitte Hoppenbrouwers ervoor deze instelling en zijn buitenlandse tegenhangers slechts aan te duiden als inspraak- of medezeggenschapsorgaan. Termen als volksvertegenwoordiging of parlement zijn volgens hem misleidend, omdat ze continuïteit suggereren tussen de middeleeuwse en de moderne instellingen. Dit zou onterecht zijn omdat de moderne instellingen deel uitmaken van een democratisch bestel waarin vertegenwoordiging een heel andere inhoud heeft. Tegen standenvergadering bracht hij ook tal van bezwaren naar voren. Zo werden hoge edelen en geestelijken vaak op persoonlijke titel opgeroepen en niet als vertegenwoordiger van hun stand. Stemmen gebeurde ook vaak hoofdelijk en niet per stand, en soms was het evenwicht tussen de standen zoek omdat de tweede of derde stand domineerde of de geestelijkheid zelfs geheel ontbrak. Een woord als Statenvergadering is volgens Hoppenbrouwers eveneens problematisch al was het maar omdat op den duur vrijwel overal het platteland vertegenwoordigd werd door adel of geestelijkheid. In Holland ging de adel vanaf 1494 het platteland vertegenwoordigen en vanaf 1522 ook de kleine steden, zodat hij vele personen vertegenwoordigde die niet tot dezelfde maatschappelijk stand behoorden. Hoppenbrouwers verwierp voor de Staten van Holland ook de meest neutrale term, vertegenwoordigende of representatieve instelling, onder meer omdat er altijd aparte vergaderingen van de grote steden bleven voorkomen; omdat de samenstelling van de Staten per dagvaart enorm verschilde; en omdat de adel altijd zonder lastgeving opkwam. Dus voor zover de Staten al een groep vertegenwoordigden, is het onmogelijk vast te stellen welke.⁷⁹

Naar aanleiding van deze beschouwingen rond de Staten van Holland kunnen we ons afvragen hoe de colleges van hoofdingelanden het beste te karakteriseren zijn. Vertegenwoordigden de leden een groep, en zo ja welke groep? In elk geval geen stand, want net als bij de gewestelijke Staten werd in de colleges niet per stand maar hoofdelijk gestemd, en vertegenwoordigden de stedelijke gedeputeerden louter hun eigen stad, niet de derde stand. Bovendien bevatte het college van hoofdingelanden in Schieland slechts stedelingen wat al helemaal niet te rijmen valt met een standencollege. De stedelijke gedeputeerden functioneerden duidelijk wel als vertegenwoordigers. Zij kregen zowel in Rijnland als in Schieland instructies mee van hun stad en reisden in voorkomende gevallen terug om ruggespraak

79 Hoppenbrouwers, 'Middeleeuwse medezeggenschap', 135-137, 141-145, 147-151.

te plegen: hieruit blijkt duidelijk dat zij niet als private grondbezitter maar als vertegenwoordiger in het college zaten. Het meest voor de hand ligt dat zij de inwoners van hun stad vertegenwoordigden voor zover die grond bezaten in het waterschap. Als collectiviteit konden zij beschouwd worden als een principale ingeland, ook al ging het vaak om kleine percelen per persoon. De abdissen, pastoors en rentmeesters die in de zestiende eeuw in Rijnland aanwezig waren op de vergaderingen, kwamen alleen namens hun eigen kerk of klooster. De edelen lijken zitting te hebben in de colleges als particuliere ingelanden. Hoewel de adel in de zestiende en zeventiende eeuw geen groot deel van de grond in Holland in handen had (minder dan tien procent), was het gemiddelde grondbezit per edele wel veel groter dan dat van de gemiddelde niet-adellijke eigenaar. Daarom hoorden veel individuele edelen toch tot de belangrijke grondbezitters.⁸⁰

Hoewel grondbezit dus onmiskenbaar de basis lijkt te zijn waarop personen en rechtspersonen zitting kregen als hoofdingeland, is het toch goed om twee alternatieve verklaringen te vermelden. De eerste is dat edelen, en later toenemend de steden, zich als vertegenwoordiger van rurale ingezetenen zouden hebben kunnen opwerpen op basis van hun bezit aan ambachtsheerlijkheden. De adel bezat immers ongeveer tachtig procent van de ambachtsheerlijkheden in Holland in de zestiende eeuw en hoewel dit sindsdien iets verminderde was het in 1650 nog altijd aanzienlijk, namelijk circa zestig procent.⁸¹ Gouda en Rotterdam bezaten in 1580, toen de hoofdingelanden van Schieland hun eerste octrooi kregen, al enige heerlijkheden in het hoogheemraadschap en kochten er in de zeventiende eeuw meer, net als Leiden en Haarlem in Rijnland deden.⁸² De edelen ontleenden aan hun positie als ambachtsheren het recht om in de Statenvergadering het platteland te vertegenwoordigen.⁸³ Een analyse van de bronnen leert echter dat hoofdingelanden nooit benaderd werden als ambachtsheren. Ze werden consequent hoofdingelanden of principale gelanden genoemd; in de resoluties waarin de Staten van Holland bepaalden wie op de vergaderingen van hoofdingelanden beschreven moesten worden ging het bijvoorbeeld om edelen 'in Rijnlant gelandt

80 H.F.K. van Nierop, *Van ridders tot regenten. De Hollandse adel in de zestiende en de eerste helft van de zeventiende eeuw* (1984) 109-115.

81 *Ibidem*, 119.

82 Van der Schoor, *Stad in aanwas*, 304; Van Tielhof en Van Dam, *Waterstaat in stedenland*, 250-251.

83 Van Nierop, *Van ridders tot regenten*, 123. In Zeeland werden grondbezitters aanvankelijk tegenover de dijkbesturen vertegenwoordigd

door hun ambachtsheren. Dit kwam omdat de ambachtsheren een centrale rol speelden bij de inning van de waterstaatsheffing (in Holland werd die rol vervuld door de ambachtsbewaarders). In de late middeleeuwen werden zij verdrongen door de Staten van Walcheren, min of meer vergelijkbaar met een hoofdingelandencollege. Dekker, 'De vertegenwoordiging', 361-362, 365.

wesende'.⁸⁴ Een tweede grond waarop een positie als hoofdingeland in theorie kan zijn gefundeerd, is de kredietverlening. Rond 1511, maar ook weer in de jaren 1550 werd Rijnland afhankelijk van grote hoeveelheden stedelijk kapitaal en de obligaties die Schieland sinds 1662 had uitstaan waren ook vrijwel uitsluitend in handen van stedelingen. De steden hadden goede redenen om op de boekhouding van de hoogheemraadschappen toe te willen zien. Dit zou een mooie parallel zijn met de ontwikkeling van staten- en standenvergaderingen waarin steden vaak op grond van kredietverlening met succes medezeggenschap eisten.⁸⁵ Maar bij een kritische beschouwing van de bronnen houdt ook deze veronderstelling geen stand. Amsterdam werd immers nooit hoofdingeland van Rijnland terwijl Amsterdamse poorters altijd de belangrijkste crediteuren van Rijnland waren.⁸⁶ Alleen tijdens de extreme jaren rond 1515 hielden Leiden, Haarlem en Amsterdam als schuldeisers toezicht op Rijnlands financiën, maar toen de situatie weer enigszins was genormaliseerd, kwam de medezeggenschap weer helemaal bij de ingelanden te liggen. In Schieland werden de obligaties bijna allemaal gekocht door Rotterdammers, zodat Gouda en Schiedam hun positie als hoofdingelands moeilijk aan kredietverlening te danken kunnen hebben.

Het bovenstaande laat zien dat een groot deel van de hoofdingelands, namelijk de steden Leiden, Haarlem, Rotterdam, Gouda en Schiedam, een groep vertegenwoordigden, hun poorters. Daarbij was overigens geen sprake van een moderne vorm van vertegenwoordiging noch van brede participatie van belanghebbenden, want de gedelegeerden werden door de vroedschap aangewezen. De rest van de hoofdingelands sprak vooral namens zichzelf. Zouden wij de strenge overwegingen van Hoppenbrouwers volgen, dan waren de colleges uitsluitend aan te duiden als medezeggenschapsorgaan. Ik kies er echter voor de termen medezeggenschapsorgaan en vertegenwoordigende instelling door elkaar te gebruiken, omdat die laatste term nu eenmaal ingeburgerd is in de Nederlandse en internationale historiografie, zich in tegenstelling tot de eerste gemakkelijk laat vertalen, en naar mijn mening toch ook kan worden gebruikt als een algemeen en neutraal woord waarachter zich wisselende realiteiten kunnen verschuilen. Door dezelfde terminologie toe te passen als in de historiografie over de gewestelijke Statencolleges gebruikelijk is, wil ik benadrukken dat binnen de regionale waterschappen een college naar hun voorbeeld is gecreëerd, waarvoor bovendien dezelfde drijvende krachten verantwoordelijk waren, namelijk de met elkaar wedijverende steden. Dit zal in de volgende paragraaf worden toegelicht.

84 Resolutie van 30-1-1590. Van Leeuwen, *Handvesten*, 288.

85 Een centraal element in Stasavage, *States of Credit*.

86 Rekeningen van Rijnland uit de jaren 1540, 1550 en 1560 vermelden aanzienlijke rentebetalingen

aan Amsterdamse poorters en poortersessen, bijvoorbeeld NA, Hof van Holland, inv.nr. 14120, fol.99r.; inv.nr. 14125, fol. 144r.-146v.; inv.nr. 14126, fol. 153v.

Verklaring voor de opkomst van hoofdingelanden

Uit de ontwikkelingen in Rijnland en Schieland blijkt dat de manier waarop de ingelanden vertegenwoordigd werden, radicaal veranderde. Een brede vertegenwoordiging met tientallen afgevaardigden uit de ambachten werd vervangen door een zeer selectieve groep hoofdingelanden. Dit hield een ingrijpende sociale verandering in. De nieuwe ingelandenvertegenwoordiging – geestelijke instellingen, edellieden en steden – had een uitgesproken onevenwichtig en elitair karakter. De verwerving van privileges door hoofdingelanden kan enerzijds beschouwd worden als emancipatie van groepen die in de oude constellatie wel erg weinig zeggenschap hadden in verhouding tot hun grote belangen. Anderzijds kunnen we constateren dat zij later de nieuwe regels uit eigenbelang manipuleerden door zichzelf als exclusieve vertegenwoordigers van de ingelanden te positioneren. Andere belanghebbenden raakten buiten spel. Het werd voor hen zelfs onmogelijk om toegang te krijgen tot de financiële verantwoording omdat de rekendagen niet meer openbaar waren. De hoofdingelanden verwierven aanzienlijke invloed. Ze raakten intensiever bij het beleid betrokken dan de ambachtsbewaarders voor hen waren geweest en vergaderden minimaal eenmaal per jaar. Een dergelijke vergaderfrequentie garandeert een werkelijke invloed op het beleid en een effectieve monitoring van uitgaven.⁸⁷ Hun toestemming was nodig om de rekeningen te sluiten, nieuwe omslagen vast te stellen, werken te beginnen, juridische processen te starten, leningen af te sluiten en, althans in Rijnland, polders buiten de grens toe te laten op Rijnland af te wateren. Dankzij hun privileges vormden zij een veel geduchter tegenmacht tegenover dijkgraaf en hoogheemraden dan de ambachtsbewaarders waren geweest.

Hoe moeten wij de opkomst van hoofdingelanden verklaren? Hiervoor maken we eerst een vergelijking met de situatie in de Vlaamse watering, waar eveneens een verschraling in participatie plaatsvond ten gunste van een kleine groep belangrijke grondbezitters. Binnen de besturen van de watering trad oligarchisering op en bovendien gingen de bestuurders steeds meer overleggen met de aanzienlijkste grondbezitters, hier meestal ‘grote gelanden’ genoemd. Hiertoe behoorden rentmeesters van religieuze instellingen, rijke stedelingen en de bovenlaag van de lokale bevolking. De algemene vergadering van ingelanden, het hoogste orgaan van de watering, werd minder vaak samengeroepen. De frequentie kwam op eenmaal per jaar, genoeg voor een effectieve controle van het beleid en de financiën, maar het was ooit meerdere keren per jaar geweest. Deze versmalling van de participatie kwam vooral op het conto van de bredere economische transformatie van de kustvlakte, gekenmerkt door het

87 Stasavage maakt een onderscheid tussen vertegenwoordigende organen die minstens

eenmaal per jaar bijeenkomen en andere. Stasavage, *States of Credit*, 66.

verdwijnen van de kleine eigenerfde boer, toenemende concentratie van grondbezit en commercialisering van de landbouw.⁸⁸ We kunnen dus een paar opmerkelijke overeenkomsten met de ontwikkelingen in Holland constateren. Ten eerste vertaalde de toegenomen sociale ongelijkheid zich in verminderde betrokkenheid van de massa kleine boeren en ten tweede verwierven de grondbezitters die buiten het waterschap woonden, een buitenproportioneel grote invloed. De veranderde grondbezitsverhoudingen kunnen we beschouwen als een van de verklaringen voor de opkomst van de grote gelanden in de wateringen en van de hoofdingelanden in de hoogheemraadschappen.

Daarnaast waren er ook verschillen tussen Vlaanderen en Holland. In de wateringen bleven de formele instituties grotendeels intact, maar door de veranderde maatschappelijke verhoudingen leidden zij tot een andere uitkomst. Jaarlijkse bestuursverkiezingen bleven gehandhaafd maar in de praktijk werd een elite verkozen; openbare ingelandenvergaderingen bleven bestaan, maar bekrachtigden op den duur slechts nog het beleid dat op andere bijeenkomsten door een beperkter gezelschap was ontwikkeld. In Holland werd daarentegen een geheel nieuwe instelling opgericht. Dit had te maken met de centralisatie van het waterbeheer, waardoor het regionale waterbeheer een veel groter gewicht kreeg, zowel uit oogpunt van besluitvorming als van geldstromen. Om effectieve (dus minimaal jaarlijkse) controle op de financiën uit te oefenen en om intensief te participeren in besluitvorming rond nieuwe werken of leningen was de bestaande ingelandenvertegenwoordiging tamelijk ongeschikt. De opkomst van de bijeenkomst in 1526, gevisualiseerd op de eerste kaart, is wat dat betreft suggestief. De perifere ambachten haakten af. Regelmatig overleg met een kleine groep persoonlijk aangeschreven ingelanden was wel mogelijk, zoals bleek uit de intensieve betrokkenheid van hoofdingelanden bij de aanleg van het sluizencomplex bij Halfweg in de jaren 1550. Een dergelijk regionaal waterbeheer kwam in Vlaanderen nooit tot stand. Er was daar geen overkoepelend waterschap, en de meeste wateringen waren klein tot middelgroot. In Schieland kwam pas ver in de zeventiende eeuw een substantiële financiële huishouding op regionaal niveau tot stand. Het oprukken van stedelijk grondbezit (wat al gebeurde in de zestiende eeuw) was dus niet genoeg. De ontwikkeling van hoogheemraadschappen tot bestuursinstellingen die aanzienlijke geldstromen controleerden, kunnen we daarom beschouwen als een andere, noodzakelijke verklaring voor het ontstaan van de colleges van hoofdingelanden.

Daarbij is nog een belangrijk verschil met Vlaanderen te signaleren. In Vlaanderen speelden de steden uiteraard ook een zeer belangrijke rol maar elke watering had te maken met slechts een stad. De enige grote watering

88 Soens, 'Polders zonder poldermodel?', met name 22-24, 28-29, 34; Tim Soens, *De spade in de dijk? Waterbeheer en rurale samenleving in de Vlaamse*

kustvlakte (1280-1580) (Gent 2009) 41-48 en 263-265.

in de kustvlakte, de Blankenbergse, qua orde van grootte vergelijkbaar met Schieland, werd gedomineerd door Brugge. In Rijnland en Schieland rivaliseerden verschillende steden met elkaar, waarbij zij uiterst bezorgd waren om hun eigen positie. Dit kon sterk symbolisch zijn, zoals de strijd om de rangorde in Schieland liet zien. In Rijnland speelden daarnaast ook zeer reële belangentegenstellingen: zo streefde Leiden eeuwenlang naar een uitwateringskanaal in zee bij Katwijk, wat door Haarlem werd tegengewerkt.⁸⁹ Dit hing vooral samen met scheepvaartroutes, een dossier waarop de Hollandse steden elkaar eeuwenlang tegenwerkten. Doordat Haarlem en Leiden elkaar niets gunden, werden allerlei waterproblemen pas in de negentiende eeuw door de staat opgelost.⁹⁰ Stedelijke rivaliteit lijkt mij de voornaamste reden dat er juist in Holland colleges tot stand kwamen met kenmerken van Statenvergaderingen: met vast omschreven bevoegdheden, vast omschreven leden, en alles gereguleerd door het centraal gezag.

Conclusie

Rest ons nog een antwoord te formuleren op de vraag naar de continuïteit tussen de vertegenwoordiging door ambachtsbewaarders en die door hoofdingelanden, en in te gaan op het verband tussen intensieve politieke participatie en urbanisatie. Heeft het bestaan van oude medezeggenschapstradities het makkelijker gemaakt voor hoofdingelanden om hun financiële bevoegdheden te verwerven? Misschien hooguit in algemene zin, voor zover er een norm bestond dat ingelanden een belangrijke stem dienden te hebben in het waterbeheer, maar verder is er weinig concrete continuïteit gebleken. Weliswaar zetten de hoofdingelanden in beide hoogheemraadschappen hun eerste stappen binnen de oude structuren. Zij verschenen als nieuwe gesprekspartners aanvankelijk samen met de ambachtsbewaarders op de algemene dagvaarten en enige tijd functioneerden beide vormen van vertegenwoordiging naast elkaar. Maar vervolgens werd de oude vertegenwoordiging eenvoudig aan de kant geschoven. Dit proces werd gekenmerkt door meestal schoksgewijze verlening van privileges in bijzondere omstandigheden: in Rijnland was de ernstige kredietcrisis in het begin van de zestiende eeuw essentieel, in Schieland een vertrouwenscrisis rond financieel beleid in de tweede helft van de zeventiende eeuw. Dijkgraaf en hoogheemraden hadden in beide gevallen opzichtig gefaald en de steden maakten gebruik van de bijzondere situatie door van het centraal gezag

89 Tim Bisschops, 'Een zeehaven voor Leiden? De vroegste doorgravingen bij Katwijk herbekeken (1404-1572)', *Tijdschrift voor Zeegechiedenis* 25:1 (2006) 33-47.

90 Van Tielhof en Van Dam, *Waterstaat in stedenland*, 277-278.

privileges te verkrijgen. Daarbij beriepen zij zich nooit op bestaande rechten van ingelanden tegenover dijkgraaf en hoogheemraden.

Het door Blockmans en anderen gelegde verband tussen urbanisatie en intensief functionerende representatieve instellingen vindt in de geschiedenis van de hoofdingelanden een nieuwe bevestiging. Ook binnen een in wezen rurale instelling als een waterschap bleken steden de drijvende krachten achter het oprichten van een representatief orgaan. Ze speelden de voortrekkersrol bij het vervangen van de vertegenwoordiging door ambachtsbewaarders (in feite een evenwichtiger afspiegeling van de belanghebbenden, maar weinig intensief functionerend) door een intensief geraadpleegd representatief lichaam. De colleges van hoofdingelanden zijn te begrijpen als een greep naar de macht in het waterschap door de steden en een poging om de positie van de steden onderling vast te leggen. Hun actieve optreden is begrijpelijk gezien de grote belangen van de steden, zowel uit oogpunt van de vele percelen die in handen van poorters waren geraakt, de kredieten waarmee poorters zo nodig de hoogheemraadschappen te hulp kwamen, en het strategisch belang dat zij hadden bij de ruimtelijke ordening in hun regio.

Milja van Tielhof (1963) is senior onderzoeker bij het Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis en gespecialiseerd in de economische geschiedenis en waterstaatsgeschiedenis van de vroegmoderne tijd. Zij leidt het onderzoeksprogramma 'In search of the poldermodel. Participation and representation in Dutch water-boards in the pre-democratic era' (cw 360-53-160). Recente publicaties: Milja van Tielhof, 'Forced Solidarity: Maintenance of Coastal Defences along the North Sea Coast in the Early Modern Period', *Environment and History* 21 (2015) 319-350; Milja van Tielhof, 'Waterschappen als de oudste democratische instellingen van Nederland. Het ontstaan van een mythe', *Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis* 25:2 (2015) 87-98; Milja van Tielhof, 'De financiering van de bouw van het Schielandshuis', *Rotterdams Jaarboekje* 12e reeks, 2e jaargang (2014) 204-234. E-mail: milja.van.tielhof@huygens.knaw.nl.