

# Consensus en conflict in waterbeheer

*Een uitnodiging tot verdere vergelijking*

Karel Davids

TSEG 20 (3): 161–170

DOI: 10.52024/tseg.17733

*Consensus en conflict. Waterbeheer in de Nederlanden 1200-1800* is een indrukwekkend boek. De vraagstelling is actueel. Wie gaven het waterbeheer in de Nederlanden vorm? Klopt het traditionele beeld dat waterbeheer een zaak was samenwerking en streven naar consensus, of was er toch ook vaak sprake van belangenstrijd en conflict? De studie berust op grondig bronnenonderzoek, ze biedt een systematische, zorgvuldige en nuchtere analyse, ze is helder geschreven en schitterend geïllustreerd en het antwoord dat op de vraagstelling wordt gegeven is nauwgezet en genuanceerd geformuleerd. Wat wil een mens nog meer? Hoogstens dat er nog veel van dit soort boeken worden geschreven.

Het doel van mijn discussiebijdrage is dan ook niet zozeer om kritische noten te kraken maar meer om een verdere gedachteswisseling over bepaalde aspecten van het boek te stimuleren. Dat betreft in het bijzonder het internationale vergelijkende perspectief. Hoewel *Consensus en conflict* zich concentreert op 'de Nederlanden' (inclusief de Vlaamse kustvlakte), wordt op verschillende punten ook een blik geworpen op gebieden daarbuiten, vooral Frankrijk, Engeland en Noordwest Duitsland. Vergelijking met het waterbeheer in andere landen vormde bovendien het thema van een workshop die het onderzoeksteam van het project 'In Search of the Poldermodel' in 2015 organiseerde. De resultaten daarvan verschenen in 2017 als themanummer van het tijdschrift *Environment and Society*.<sup>1</sup>

1 Petra J.E.M. van Dam, Piet van Cruyningen en Milja van Tielhof (red.), *A global comparison of pre-modern institutions for water management*, themanummer van *Environment and History* 23:3 (2017).

Dat in *Consensus en conflict* internationale vergelijkingen worden getrokken, is natuurlijk niet zo verwonderlijk. De aanleiding om onderzoek te doen over dit onderwerp ligt immers voor een deel in de hype die sinds de jaren negentig rond het begrip ‘poldermodel’ is ontstaan. Het ‘poldermodel’ werd een populaire aanduiding voor de Nederlandse overlegcultuur, die haar wortels zou hebben de eeuwenlange traditie van samenwerking van inwoners van de Lage Landen in het waterbeheer. ‘Polderen’ zou een typisch Nederlands trekje zijn. Zo’n opvatting houdt impliciet of expliciet een vergelijking met andere landen in. Van Tielhof gebruikt de term ‘poldermodel’ zelf bewust niet, vanwege de veelheid aan associaties die intussen eromheen is gegroeid, maar de vraag naar de werkelijke mate van ‘samenwerking, betrokkenheid, participatie en representatie’ in het ontwikkeling van de Nederlandse waterbeheer sinds 1200 vormt wel het centrale thema van het boek.<sup>2</sup>

## Internationale vergelijkingen in *Consensus en conflict*

Vergelijkingen *binnen* de Nederlanden die in het boek voorkomen laat ik hier buiten beschouwing. Die komen in een andere bijdrage aan dit discussiedossier ter sprake. Vergelijkingen met gebieden *buiten* de Nederlanden hebben met name betrekking op schaalgrootte, gemeenmakingsprocessen en landaanwinningsprojecten.

Het inleidende hoofdstuk biedt een comparatief perspectief op een algemeen niveau. Er wordt literatuur over *water management* in de huidige tijd aangehaald, die laat zien dat de manier waarop de betrokkenheid en invloed van belanghebbenden het beste geregeld kan worden afhangt van de schaalgrootte van het waterbeheer. Optimale participatie blijkt op lokale schaal anders te werken dan op het regionale of bovenregionale niveau. Vanuit dit perspectief wordt vervolgens de vraag gesteld, hoe in het Nederlandse waterbeheer vóór 1800 in de behoefte aan coördinatie werd voorzien.<sup>3</sup>

In hoofdstuk 4 wordt bij de analyse van besluitvorming rond gemeenmaking een korte vergelijking getrokken tussen de Nederlanden en het Duitse Noordzeegebied. ‘Gemeenmaking’ betekende dat waterschappen, in plaats van toezicht uit te oefenen op onderhoudsplichtigen, zelf de verantwoordelijkheid kregen om

2 Milja van Tielhof m.m.v. Piet van Cruyningen, *Consensus en conflict. Waterbeheer in de Nederlanden 1200-1800* (Hilversum 2021) 17.

3 *Ibid.*, 15.

dijken, dammen, sluizen en andere waterwerken te onderhouden. Onderhoud werd niet meer door belanghebbenden zelf uitgevoerd maar door aannemers of door personeel in dienst van waterschappen. Anders dan in de meeste gebieden in de Lage Landen kwam in veel Duitse kustgebieden gemeenmaking vóór 1800 niet van de grond, ondanks pogingen daartoe vanwege absolutistische vorsten, omdat de arbeidsmarkt en kapitaalmarkt op het platteland niet genoeg ontwikkeld zouden zijn geweest.<sup>4</sup> ‘Gemeenmaking (...) stelde (...) zeer hoge eisen aan de economische ontwikkeling’, luidt de conclusie.<sup>5</sup>

In hoofdstuk 7, geschreven door Piet van Cruyningen, wordt een uitgebreide vergelijking gemaakt tussen landaanwinningsprojecten in de Republiek, Frankrijk en Engeland. De leidende vraag daarbij is, waarom alleen in de Republiek een zodanig ‘efficiënte regelgeving’ tot stand kwam dat conflicten over landaanwinningsprojecten werden vermeden, doordat ook rekening werd gehouden met belanghebbenden die niet bij de besluitvorming waren vertegenwoordigd.<sup>6</sup> Het antwoord is driedelig. Anders dan in Frankrijk en Engeland bezaten lokale gemeenschappen in de Nederlandse kustprovincies sinds de late middeleeuwen geen gemeenschappelijke gebruiksrechten meer op voorland en woeste gronden; daarmee was een belangrijke bron van conflicten verdwenen. Dankzij het bewind van de Bourgondiërs en Habsburgers beschikte de Republiek bovendien over een goedwerkende bureaucratie die regels voor landaanwinningsprojecten doeltreffend kon toepassen. En het decentrale karakter van besluitvorming in de Republiek zorgde ervoor dat regels aan de plaatselijke omstandigheden konden worden aangepast waarbij ook niet-gerepresenteerde belanghebbenden compensatie ontvingen. Dat was in Frankrijk en Engeland niet het geval.<sup>7</sup>

## Gemeenmaking en privatisering

De vergelijkingen zijn op zich relevant en informatief. Bij elkaar genomen laten ze de lezer desondanks wat onvoldaan achter. De uitkomsten lijken namelijk in verschillende richtingen te wijzen. De vergelijking inzake gemeenmaking suggereert dat de bepalende factor voor het welslagen van zo’n verandering in laatste instantie

4 *Ibid.*, 90, 98.

5 *Ibid.*, 101.

6 *Ibid.*, 167, 176-184.

7 *Ibid.*, hoofdstuk 7, in het bijzonder 183-184.

(zoals de oude marxisten zouden zeggen) gelegen was in de graad van economische ontwikkeling. Zonder een voldoende ontwikkeling van arbeids- en kapitaalmarkten zouden zelfs absolutistische vorsten machteloos staan. De vergelijking inzake landaanwinning suggereert echter dat de sleutel lag in de erfenis aan institutionele arrangementen en de aard van staatsvormingsprocessen. De mate waarin markten tot ontwikkeling waren gekomen was zo te zien niet een factor van belang. En het verband tussen schaalgrootte van het waterbeheer en participatie van belanghebbenden, waarover het inleidende hoofdstuk spreekt, is kennelijk evenmin afhankelijk van de graad van economische ontwikkeling.

Nu hoeven de genoemde factoren elkaar natuurlijk niet uit te sluiten. Maar het is wel interessant om na te gaan, of en wanneer bepaalde factoren de overhand kunnen krijgen op andere. Wanneer stuit bijvoorbeeld gemeenmaking op haar grenzen door economische factoren, wanneer gebeurt dat door andere factoren, of helemaal niet? Is gemeenmaking omkeerbaar? En waardoor komt dat?

Michele Campopiano's case-study over het irrigatiesysteem in Mesopotamië (Irak), opgenomen in het themanummer van *Environment and History*, toont aan dat zo'n omslag inderdaad mogelijk is. In de tijd dat dit gebied tot het rijk der Sassaniden behoorde was het waterbeheer gebaseerd op een 'highly complex interaction between local communities, aristocratic rulers and the imperial bureaucracy'. Tussen lokale gemeenschappen en landeigenaren bestond een intensieve samenwerking, die onder toezicht stond van de centrale bureaucratie. Keizerlijke ambtenaren hielden zich in overleg met plaatselijke actoren bezig met de coördinatie van het waterbeheerssysteem. Het doel was om daarmee de productiviteit van het land te verhogen en aldus de belastingopbrengst voor de staat te vergroten.<sup>8</sup> Na de verovering door de Arabieren in het midden van de zevende eeuw bleef het systeem aanvankelijk praktisch ongewijzigd bestaan, maar vanaf de negende eeuw, onder het kalifaat van de Abbasiden, begon het drastisch te veranderen. Tussenpersonen kregen een belangrijker rol. De inning van de landbelasting en het onderhoud van de waterwerken werd gedelegeerd aan belastingpachters die afkomstig waren uit de toplaag van de maatschappij: grootgrondbezitters, graanhandelaren en hoge ambtenaren. Deze elites lieten zich eerder leiden door kortetermijn

8 Michele Campopiano, 'Cooperation and private enterprise in water management in Iraq. Continuity and change between the Sasanian and early Islamic periods (sixth to tenth centuries)', in: Van Dam, Van Cruyningen en Van Tielhof (red.), *A global comparison*, 385-407, aldaar 394-399, 407.

eigenbelang dan door het langetermijn belang van de bevolking als geheel. Andere 'stake-holders', zoals lokale gemeenschappen, werden bij de besluitvorming steeds meer buitengesloten. Het gevolg was dat de omvang en kwaliteit van het bebouwde areaal afnam en de productie daalde. 'Private enterprise' kreeg in het waterbeheer de overhand op 'cooperation'.<sup>9</sup>

Iets vergelijkbaars gebeurde in de negentiende eeuw in het dal van de Liri rivier, gelegen tussen Rome en Napels. Stefania Barca heeft daarover een baanbrekende studie geschreven. Van oudsher was het recht om het water van Liri en haar zijrivieren te gebruiken onderworpen aan de zeggenschap van feodale heren en het gewicht van gewoonteregels, die per plaats konden verschillen. Maar onder invloed van verlichte Napolitaanse denkers en de Franse Revolutie, die omstreeks 1800 ook in Zuid-Italië doordrong, werd dit recht overgenomen door de staat. Rivieren werden tot 'publiek bezit' verklaard. De staat verleende vervolgens particuliere ondernemers toestemming om het water voor eigen doeleinden te gebruiken, namelijk door watermolens te installeren die aandrijfkracht leverden voor de wolnijverheid en de papierindustrie. Overheidsinvesteringen in waterwerken voor irrigatie bleven daarentegen uit, omdat landeigenaren weigerden bij te dragen in de kosten. Net als in Irak kreeg in het dal van de Liri 'private enterprise' dus de overhand op 'cooperation'. De toegang tot water werd geprivatiseerd zonder dat er een gemeenschappelijk beheersregime tot stand kwam. Het gevolg was dat de rivieren 'out of control' raakten en grote overstromingen vaker plaatsvonden dan vroeger.<sup>10</sup>

Zulke voorbeelden laten zien dat gemeenmaking en samenwerking plaats konden maken voor privatisering. Eigenbelang kon voorrang krijgen boven het belang van de gemeenschap. Kortetermijndenken kon het winnen van een langetermijnvisie. Dat privatisering nadelig kon uitpakken voor de productiviteit van de grond, de belastingopbrengst of de natuurlijke omgeving werd op de koop toe genomen. De actor die dat alles mogelijk maakte was de centrale overheid. In het ene geval (Irak) deed ze dat in een situatie waarin het land al een behoorlijke graad van economische ontwikkeling had bereikt, in het andere geval (Napels) in een situatie waarin de economische ontwikkeling – volgens de 'vooruitstrevende' bureaucraten van die tijd – juist extra gestimuleerd moest worden. Anders dan in het geval van het Duitse Noordzeegebied

9 *Ibid.*, 391-394, 402-407.

10 Stefania Barca, *Enclosing water. Nature and political economy in a Mediterranean valley, 1796-1916* (Cambridge 2010) 37-39, 71-72, 114, 117-133.

zagen de machthebbers in deze twee gevallen zich in de uitvoering van hun plannen kennelijk niet geremd door enige beperkingen in de lokale arbeids- of kapitaalmarkt. Niet de graad van economische ontwikkeling was bepalend, maar de besluitvorming binnen het bestuursapparaat van de staat. En de institutionele erfenis moest daarvoor wijken.

In de Nederlanden is gemeenmaking zelden teruggedraaid. Het enige bekende geval is dat van de Vier Noorder Koggedijk in Noord-Holland, waar een experiment met gemeenmaking aan het eind van de vijftiende eeuw werd gestopt 'omdat het duurder werd gevonden dan het onderhoud in natura'.<sup>11</sup> In het licht van wat er in Irak en Napels gebeurde rijst de vraag, waarom zo'n omslag in de Nederlanden vrijwel nooit heeft plaatsgevonden. Is zelfs niet over het terugdraaien van gemeenmaking gedacht? Is het buiten de Vier Noorder Koggedijk niet eens geprobeerd? En in vervolg daarop: als de graad van economische ontwikkeling niet doorslaggevend was, lag de sleutel dan in de aard van de staatsvormingsprocessen? En waarom precies kan een institutionele erfenis soms wel voldoende tegenwicht bieden en in andere gevallen niet?

## Verschillende vormen van waterbeheer

Maar er is waterbeheer en waterbeheer. Het zou natuurlijk kunnen zijn, dat het type waterbeheer verschil maakt. Bij de voorbeelden uit Irak en Napels gaat het om toegang *tot* water, bij de casus Nederland om bescherming *tegen* water. De waterhistoricus Terje Tvedt stelt dat 'a permanent challenge for all rural societies has of course been the "issue of water"', maar dat er een fundamenteel onderscheid bestaat tussen samenlevingen met 'too much of it' en samenlevingen met 'too little of it'. In een groot deel van de wereld is de belangrijkste uitdaging om te zorgen voor voldoende water op het veld in het groeiseizoen. In een ander deel (maar 'more seldom', aldus Tvedt) is het probleem juist om een overschot aan water kwijt te raken en de landbouwpraktijk aan te passen bij het vermogen van het land tot ontwatering. Omdat 'dissimilarities in agricultural activities and social organisation that have been created and recreated by variations in this variable' zo wezenlijk zijn, kunnen volgens hem alle agrarische samenlevingen in deze twee typen worden ingedeeld.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Van Tielhof, *Consensus en conflict*, 99.

<sup>12</sup> Terje Tvedt, *Water and society. Changing perceptions of societal and historical development* (Londen 2016) 154.

Als voorbeelden van beide categorieën vergelijkt Tvedt vervolgens Egypte en Noorwegen. In het eerste geval gaat het om land dat voor zijn watervoorziening vrijwel volledig afhankelijk is van een rivier die gevoed wordt door neerslag in gebieden die bovenstrooms zijn gelegen. In het tweede geval betreft het een land dat juist permanent een overvloed aan water heeft in de vorm van neerslag, rivieren, beken, stroompjes en meren. De gemiddelde jaarlijkse neerslag in Noorwegen bedraagt 1500 millimeter, wat dubbel zoveel is als het Europees gemiddelde. Boeren in Egypte worstelden altijd met dreiging van droogte, boeren in Noorwegen met het probleem van een drassige bodem. Zowel Egypte als Noorwegen zijn extreme gevallen. Voor 'didactische' doeleinden, zoals Tvedt het noemt, is de vergelijking tussen deze uitersten zeker nuttig maar minstens zo interessant zijn natuurlijk de gevallen die *niet* aan het uiteinde van een spectrum liggen. Tvedt zelf merkt op dat afwateringsactiviteiten in Noorwegen, anders dan in de *fenlands* in Engeland of de polders in Nederland, in de regel georganiseerd konden worden door de individuele boer en op kleine schaal. Op lokaal niveau was soms wel een 'co-operative effort' nodig maar die was bescheiden van schaal vergeleken bij de complexe en veel meer hiërarchische sociale organisatie en beheersvorm die bijvoorbeeld vereist was voor 'irrigation of dry land in regions with scarce water resources'. 'The water-society nexus in Norway', concludeert hij, 'did not require a strong, central administration, but could usually be handled and managed at individual farm level'.<sup>13</sup>

Achter Tvedts typologie schuilt de veronderstelling dat de omvang en aard van het aanbod van water medebepalend is voor de schaal en de manier waarop waterbeheer wordt aangepakt en daarmee ook de wijze waarop een samenleving zich ontwikkelt. Een overvloed aan hemelwater dat in de bodem zakt zou een individueler en kleinschaliger vorm van waterbeheer mogelijk maken dan een overvloed aan water dat laaggelegen land bedreigt, of een tekort aan neerslag of stromend water; in die gevallen zou juist een grootschaliger, meer centraal geleide of meer op samenwerking gebaseerde aanpak van het waterbeheer tot stand komen. Als we de redenering van Tvedt volgen, kan de vorm van het waterbeheer en de mate van samenwerking daarbij kennelijk verschillen naar gelang het om drainage dan wel landaanwinning gaat en ook naar gelang het bescherming tegen een overvloed aan water betreft dan wel de toegang tot schaars water. Tvedt waarschuwt echter

<sup>13</sup> *Ibid.*, 157-158.

ook tegen ‘environmental determinism’. Hij benadrukt dat ‘the actual history of any country should be understood as the result of an active process, accomplished by, and consisting of, the doings of subjects and their interaction with water over many generations’.<sup>14</sup>

Een case-study van Adri van den Dries over irrigatiesystemen in Portugal laat zien hoe dat kan. In Portugal bestond vanouds een onderscheid tussen irrigatiesystemen in het bergachtige, regenachtige noorden en het vlakke, droge zuiden. Terwijl in het zuiden, waar water schaars is, irrigatiesystemen in de regel op grote landgoederen werden ontwikkeld, met intensieve inmenging van de staat, is dat in het noorden vooral gebeurd door kleine boeren zonder dat de staat zich ermee bemoeide. Het waren de boeren zelf die in de loop der eeuwen allerlei kleinschalige irrigatiesystemen construeerden, die door watergebruikers gezamenlijk werden onderhouden en beheerd. Deze zogenaamde ‘Farmed-Managed Irrigation Systems’ (FMIS) besloegen rond 1980 nog zo’n 83 procent van al het bevoeide land in Portugal. Alleen al in de provincie Trás-os-Montes bestonden er zo’n duizend. Het onderhoud en beheer van FMIS was wel erg arbeidsintensief. Het voortbestaan kwam daarom vanaf het eind van de jaren vijftig onder druk te staan toen een massale emigratie van het platteland begon. FMIS werden slechter onderhouden en de toegang tot water werd meer en meer toegeëigend door individuele gebruikers. Als antwoord daarop ging de staat aan het eind van de twintigste eeuw, mede met hulp van Europese subsidies, actief ingrijpen om FMIS te ‘moderniseren’ door bijvoorbeeld bekleding van irrigatiekanalen en reservoirs te verbeteren om waterverlies te verminderen.<sup>15</sup> Staatsbemoeienis volgde dus op de ondermijning van bestaande systemen, die niet door verandering in het aanbod van water maar door een groeiend tekort aan arbeid werd veroorzaakt.

Aansluitend bij Tvedts typologie en Van den Dries’ case-study kan de vraag gesteld worden of de vorm van het waterbeheer, en de mate van participatie en samenwerking ook in Nederland verschilde naar gelang het om drainage van bestaand land, dan wel om landaanwinning ging, en of de ontwikkeling van participatie en samenwerking in het waterbeheer in Nederland anders verliep dan in landen waar waterbeheer draait om irrigatie in plaats van afwatering. Met andere woorden: in hoeverre zijn conclusies over gebieden, die ‘too much’

<sup>14</sup> *Ibid.*, 174-175.

<sup>15</sup> Adri L.J. van den Dries, *The art of irrigation. The development, stagnation, and redesign of farmer-managed irrigation systems in Northern Portugal* (dissertatie Wageningen 2002) 11, 14, 17, 342-343, 346 en hoofdstuk 2.



water hebben ook generaliseerbaar voor gebieden die er 'too little' van hebben? En zou ook in Nederland een lokale of regionale schaarste aan arbeid wel eens kunnen hebben bijgedragen tot veranderingen in het waterbeheer?

## Besluit

Deze discussiebijdrage over *Consensus en conflict* draait om vergelijkingen. Zoals gezegd, worden in het boek op verschillende punten relevante en informatieve vergelijkingen tussen de Nederlanden en andere landen in Europa gemaakt. Wat ik in dit stuk te berde heb gebracht, is een uitnodiging aan de auteur(s) om de comparatieve analyse verder te verdiepen en te verbreden. Eén stel vragen heeft betrekking op de (on)omkeerbaarheid van gemeenmakingsprocessen en de factoren die zulke processen bepalen. Een ander stel vragen betreft de generaliseerbaarheid van de conclusies over participatie en samenwerking in het waterbeheer in Nederland, gelet op de verschillende typen problemen die in de recente watergeschiedenis worden onderscheiden. Het antwoord op die vragen is niet alleen voor de Nederlandse geschiedschrijving interessant, maar ook van belang voor de historiografie en theorievorming op dit vakgebied in het algemeen. Wat dit betreft, biedt een voorbeeldige langetermijn studie als *Consensus en conflict* een unieke mogelijkheid om de internationale watergeschiedenis een flinke stap verder te helpen.

## Over de auteur

**Karel Davids** (1952) is emeritus hoogleraar Economische en Sociale Geschiedenis aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij publiceerde veel op het gebied van *global history*, techniekgeschiedenis, kennisgeschiedenis en maritieme geschiedenis, waaronder *De Eckhardts. Een uitvindingsfamilie in Nederland en Engeland 1670-1830* (Amsterdam 2021) en *The transformation of maritime professions. Old and new jobs in European shipping industries, 1850-2000* (red., samen met Joost Schokkenbroek) (Londen 2023).

E-mail: [c.a.davids@vu.nl](mailto:c.a.davids@vu.nl)

