

ZUIDERZEEWET, EEN UNIEK KUNSTSTUKJE

Inleiding van mr. Ralph Pans tijdens het symposium “Eene kwestie van noodzakelijkheid “. 100 jaar Zuiderzeewet - 80 jaar Genootschap Flevo’, op woensdag 14 november 2018 in Emmeloord

Het is goed om dit jaar stil te staan bij 100 jaar Zuiderzeewet en 80 jaar Genootschap Flevo. Met de afsluiting en gedeeltelijke drooglegging van de Zuiderzee onderging Nederland immers een metamorfose van een ongekende historische omvang. De Zuiderzeewet en de Zuiderzeewerken zullen terecht altijd verbonden blijven met Cornelis Lely. Wij komen hem ook letterlijk tegen in de naam van de Flevolandse hoofdstad en zijn beeltenis kijkt op ons neer vanaf zijn zuil in het Lelystadse centrum.



Ik zal allereerst kort ingaan op de aanleiding voor de Zuiderzeewet, de doelen van de wet en het wordingsproces. Daarna kom ik te spreken over het unieke karakter van deze wet en van de uitvoering daarvan, om vervolgens stil te staan bij de resultaten en de betekenis voor Nederland. Ik sluit af met een vergelijking van de Zuiderzeewerken met andere grote projecten in binnen- en buitenland, en ik blik vooruit naar mogelijke navolgers van het huzarenstukje van Lely. Al met al een hele *tour d’horizon* en dat in een half uurtje! We gaan snel aan de slag.

Aanleiding

De verdediging tegen de zee en het veroveren van land op het water zit in het DNA van ons land. De vroegste bewoners van de lage landen waren er al mee bezig en we zijn er nooit mee opgehouden. Denk aan de Beemster, de Schermer, de Wijde Wormer, de Heerhugowaard, de Purmer, de Zuidplas en de Haarlemmermeer. Sommige inpolderingen hadden als achtergrond landaanwinning, andere werden primair uitgevoerd om de waterhuishouding te verbeteren. In veel gevallen was drooglegging het resultaat van particulier initiatief. Begrijpelijk, want er was met gronduitgifte geld te verdienen. Ook de geschiedenis van de Zuiderzeewet vindt in eerste aanleg haar wortels in particuliere initiatieven. Een van de eersten die schreef over de drooglegging van de Zuiderzee was Henric Stevin in 1667. In de negentiende eeuw werden de ideeën steeds concreter en na de inpoldering van de Haarlemmermeer (1852) kregen de voorstanders van een drooggelegde Zuiderzee de wind in de zeilen en ging ook de regering zich er in mengen. Al in 1877 leidde dit tot een wetsvoorstel dat evenwel schipbreuk leed. Hetzelfde lot trof een initiatiefwetsontwerp in 1882.

Tussen haakjes: toen Thorbecke in 1872 overleed waren er allerlei initiatieven om de staatsman te herdenken. Eén daarvan was de inpoldering van de Zuiderzee, welke zou resulteren in een nieuwe provincie die ‘Thorbecke’ moest gaan heten. Uiteindelijk werd toen gekozen voor een standbeeld van de liberale voorman in Amsterdam.

De in 1886 opgerichte Zuiderzeevereeniging zou voor rugwind zorgen voor de inpolderingsplannen. Rond genoemd jaar verschijnt ook Cornelis Lely op het toneel; hij zou het verschil gaan maken. Was er een directe aanleiding voor de Zuiderzeewet? In zekere zin niet: er lag geen acuut probleem dat dringend om een oplossing vroeg. In zekere zin echter ook weer wel: de Zuiderzee werd gezien als gevaarlijk voor de scheepvaart, kostbaar uit een oogpunt van dijkbeheer, een obstakel voor de zoetwatervoorziening en een gemiste kans voor economische ontwikkeling. Die doelstellingen

komen prachtig bijeen in de volgende passage uit 1917, waarin de Zuiderzeevereeniging bezwaren tegen afsluiting en inpoldering van de Zuiderzee weerlegt:

Midden in ons klein land ligt een groote dikwijls onstuimige plas zout water, een binnenlandsche zeeboezem, die door kostbare dijken en dammen binnen zijn perken moet worden gehouden, waarop de scheepvaart dikwijls lastig en gevaarlijk is, die in droge tijden voor gansche gewesten den aanvoer van zoet water uit de groote rivieren geheel belemmert, die een schamele visschersbevolking slechts een sober of geheel onvoldoend bestaan oplevert...

Als men een groot gedeelte van dien plas afsluit en hem daardoor in een veel kalmer zoetwatermeer verandert, dan moet de welvaart van de omliggende gewesten zoo belangrijk stijgen, dat daardoor alleen de kosten der afsluiting grootendeels, zoo niet geheel worden goed gemaakt.

Als men daarna de daarvoor geschikte gedeelten binnen de afsluiting droogmaakt, dan verkrijgt men een nieuwe provincie, 30000 H.A. groter dan de Provincie Zeeland, met een bij uitnemendheid vruchtbaren bodem, waarop ongeveer tweehonderd vijftig duizend menschen een goed bestaan kunnen vinden, waardoor handel, nijverheid, marktwezen ook daarbuiten zullen gebaat worden.

Daar zal men dan kunnen breken met het oude pachtstelsel en het sociaal-landhuishoudkundig vraagstuk oplossen op de beste wijze die theorie en praktijk aan de hand doen.

En wat in dat maagdelijk gewest door voorlichting van de meest bevoegden op menig gebied zal worden toegepast en goede uitkomsten geeft, dat zal ook daarbuiten navolging vinden tot heil van het gansche land.

Nederland zal zijn internationale beteekenis zien rijzen door de vreedzame verovering van een grondgebied, 11 à 12 Haarlemmermeren groot, met een welvarende bevolking.

De natie zal door inspanning en strijd een grootsche daad hebben verricht en daardoor aan kracht hebben gewonnen.

En dat alles zal verkregen worden met betrekkelijk weinige, misschien zonder geldelijke opofferingen.

Dit alles zal in het volgende nog eens voor de zoveelste maal worden aangetoond,

Het ging dus niet alleen over waterhuishouding en landaanwinning, maar ook om het tonen van daadkracht en, zoals sommigen stelden, het laten zien dat er iets groots verricht zou worden dat vergelijkbaar was met wat dit kleine land gepresteerd had in Ons Indië.

Wordingsgeschiedenis

Zoals ik al aangaf is bij de totstandkoming van de Zuiderzeewet niet over één nacht ijs gegaan. Er zijn de nodige initiatieven aan voorafgegaan in de vorm van staatscommissies en gesneefde wetsontwerpen. Toen Lely in 1891 minister van Waterstaat werd in het kabinet Van Tienhoven stelde hij een staatscommissie in waarvan hij overigens zelf voorzitter werd. Deze commissie rapporteerde positief over een Zuiderzeewet in 1894, maar kort daarna viel het kabinet en zijn opvolger Van der Sleyden nam het rapport niet over. Inmiddels nam het aantal tegenstanders toe: Zuiderzeevissers, waterstaatkundigen en economen. Lely werd nogmaals minister, nu in het kabinet Pierson (1897-1901), maar kon zijn Zuiderzeeplan niet realiseren. In het kabinet Cort van der Linden (1913-1918) trad hij ten derde male als minister aan. Ook binnen dit laatste kabinet was er weerstand te overwinnen. Door het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog had men vele zorgen, met name op financieel gebied. Maar uiteindelijk leidde de stormvloed van 1916 letterlijk tot een doorbraak en kon Lely het wetsontwerp tot afsluiting en drooglegging van de Zuiderzee indienen. Zonder al te veel weerstand kwam de wet in 1918 door de Staten-Generaal.

De wet voorzag in een Afsluitdijk en een geleidelijke en partiële drooglegging van het binnenmeer dat daardoor ontstond, zonder evenwel aan te geven in welke vorm en volgorde de inpoldering zou plaatsvinden. Zelfs de financiering moest nog nader worden geregeld. Opmerkelijk is, dat de Raad van State bij alle ontwerpen voor een Zuiderzeewet negatief adviseerde, met name vanwege de financieel-economische aspecten. De stormvloed van 1916 en ook het gevoel van afhankelijkheid van het buitenland voor onze voedselvoorziening gedurende de Eerste Wereldoorlog maakten de geesten echter rijp voor een robuust besluit dat de waterveiligheid en de voedselvoorziening zou veiligstellen. De actuele omstandigheden baanden daarmee de weg voor een al zeventig jaar bestaand idee.

Dat er gekozen werd voor een wet die nog veel ruimte bood voor nadere invulling heeft het mogelijk gemaakt dat uiteindelijk wel de Wieringermeer, Noordoostpolder, Oostelijk en Zuidelijk Flevoland werden gerealiseerd, maar niet de Markerwaard, en ook dat naast de landbouwfunctie er uiteindelijk een belangrijke verstedelijkingsfunctie voor Flevoland kwam. Ook in latere jaren heeft er veel aanpassing plaatsgevonden in de oorspronkelijke plannen, zoals het startmoment van Almere, de vorming van de Oostvaardersplassen en meer recent de realisering van de Marker Wadden. Kortom: met dit type wet werd de grondslag gelegd voor een adequate werkwijze om nieuw land te vormen en tot ontwikkeling te brengen, iets dat ook vandaag nog is terug te vinden in de pioniersgeest die in het nieuwe land op tal van terreinen tot uitdrukking komt.

Een bijzondere wet, een bijzondere uitvoering

Niet alleen de Zuiderzeewet, maar ook de daarop volgende uitvoering mag gerust uniek worden genoemd. Dat de wet uniek was, blijkt natuurlijk niet alleen uit de flexibiliteit ervan, maar allereerst uit het gegeven dat het kaartbeeld van Nederland er ingrijpend door is veranderd. De inwoners van Urk zijn van eilandbewoners in landbewoners veranderd, hoewel: je woont nog steeds *op* Urk, niet *in* Urk. Sociaal-economisch werd er een proces van verplaatsing van het oude naar het nieuwe land ingeluid, dat aan beide zijden nieuwe kansen bood, maar ook bedreigingen opleverde.

Ook de realisering van de Zuiderzeewet was uniek. De overheid koos bij deze omvangrijke drooglegging voor een actieve rol en vormde sterke uitvoeringsdiensten: vanaf 1919 de Dienst der Zuiderzeewerken en vanaf 1930 daarnaast de Directie van de Wieringermeer. De laatste kreeg eind 1962 een aangescherpte taakstelling en een nieuwe naam: Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders. Bijzonder was ook, dat voor de financiering van de werkzaamheden die voortvloeiden uit de Zuiderzeewet gekozen werd voor de instelling van een Zuiderzeefonds, waarin baten en lasten van het project verantwoord werden. Niet eerder was voor zo'n constructie gekozen. Ook de fondsen die

in latere jaren binnen de Rijksbegroting zijn gevormd, zoals het Infrastructuurfonds en het Fonds Economische Structuurversterking (het zogenaamde aardgasbatenfonds), omvatten niet alle baten en lasten. Na verloop van tijd is het Zuiderzeefonds opgegaan in de gewone Rijksbegroting.

Zoals dit met alle grote projecten het geval is, werd ook het Zuiderzeeproject al snel na de wetsaanvaarding geconfronteerd met nieuw verzet. In dit geval werd dat gevoed door de financiële problemen van het Rijk in de jaren na de Eerste Wereldoorlog. Die leidden tot omvangrijke bezuinigingen. Uiteraard roerden zich nu ook weer de voor- en tegenstanders die in de aanloop naar de vaststelling van de wet het debat hadden gedomineerd. Er werden bescheiden dijkbouwwerkzaamheden verricht en een commissie onder leiding van H.J. Lovink onderzocht nog eens de voordelen van het Zuiderzeeproject. Deze commissie kwam tot de conclusie dat er veel baten waren in de vorm van landbouwgronden die door bedrijfsuitgifte flinke opbrengsten zouden gaan opleveren. Uiteindelijk werden vanaf 1925 de Zuiderzeewerken met kracht voortgezet met als letterlijk sluitstuk het dichten van de Afsluitdijk in mei 1932.

Bij aanleg, inrichting en kolonisatie van de IJsselmeerpolders vervulde de overheid een rol die eerder niet was voorgekomen. Nadat de Noordoostpolder in 1941 was drooggelegd werd er niet alleen gekeken of geïnteresseerde boeren in staat waren een bedrijf in het nieuwe land te exploiteren, maar werd er ook gezocht naar antwoorden op vragen als: konden de boeren die zich melden wel een nieuwe samenleving vormgeven, wat waren hun overtuigingen (Nederland was nog verzuild) en kwamen zij met een gezin naar de nieuwe polder? In de vorm van huisbezoeken op het oude land werd beoordeeld hoe de herkomstsituatie was. In later jaren, toen Oostelijk en Zuidelijk Flevoland tot stand kwamen, verdween die ingrijpende selectie uit beeld, vooral toen Flevoland een belangrijke rol ging vervullen in de opvang van de verstedelijkingsbehoefte.

Interessant is ook de bestuurlijke context waarbinnen het nieuwe land vorm kreeg. De Dienst der Zuiderzeewerken viel decennialang rechtstreeks onder het Ministerie van (Verkeer en)Waterstaat met aan het hoofd een directeur-generaal. Dat was op zich bijzonder, want meer voor de hand liggend zou zijn geweest de werken voor het Zuiderzeeproject bij Rijkswaterstaat onder te brengen. Naar verluidt zou Lely teveel hinder van Rijkswaterstaat hebben ervaren in de aanloop naar de Zuiderzeewet om dit unieke project onder deze dienst te plaatsen. In de jaren zeventig van de vorige eeuw ging de Dienst der Zuiderzeewerken toch deel uitmaken van Rijkswaterstaat. Het is opmerkelijk, dat in de jaren negentig deze geschiedenis zich herhaalde met de grote infrastructuurprojecten HSL-Zuid en Betuweroute. Rijkswaterstaat viste toen eveneens in eerste aanleg achter het net en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering werd onder aparte projectdirecties gebracht, om na aan aantal jaren toch naar Rijkswaterstaat te worden overgeheveld.

Naast de ambtelijke ophanging vormde de bestuurlijke inbedding een discussiepunt. Vanuit de Tweede kamer klonk de wens om een bestuurscollege te vormen, maar Lely voelde daar niet voor en wilde de uitvoering aan de minister van Waterstaat houden. Voor de Zuiderzeewerken zou er dus sprake moeten zijn van ministeriële verantwoordelijkheid richting de Staten-Generaal. De Zuiderzeeraad, die in 1918 werd opgericht, bestond daarom uit onafhankelijke deskundigen die als een raad van advies functioneerde. Naarmate de werken vorderden eiste ook de minister van Financiën zijn rol op, zowel waar het de financiering van de werken betreft als de uitoefening van eigendomsrechten, zoals de uitgifte van gronden via de Dienst der Domeinen. Bovendien werd het onvermijdelijk om een bestuurlijk constructie te maken voor de ontwikkeling en het beheer van het nieuwe land. Dit werd het Openbaar Lichaam, eerst voor de Wieringermeer, vervolgens voor de Noordoostelijke Polder en tenslotte voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders. De architectuur was overzichtelijk: het Openbaar lichaam kende een voorzitter (vergelijkbaar met een burgemeester) – waarvoor later de fraaie naam landdrost werd gemunt –, een dagelijks bestuur (vergelijkbaar met een College van Burgemeester en Wethouders) en een bestuurscommissie (vergelijkbaar met een gemeenteraad). Het was van begin af aan de bedoeling, dat de bestuurlijke taken en bevoegdheden

uiteindelijk zouden worden overgedragen aan gemeenten en provincie, en zo is het ook gegaan. Lange tijd was Urk de enige gemeente in het gebied. De gemeente Noordoostpolder werd in 1962 ingesteld, tien jaar later gevolgd door Dronten. De gemeente Lelystad kwam in 1980 tot stand, Almere en Zeewolde in 1984. Tenslotte werd in 1986 de provincie Flevoland ingesteld. Tot dat moment vielen Urk (sinds 1950) en Noordoostpolder onder de provincie Overijssel, terwijl de overige vier gemeenten niet provinciaal waren ingedeeld. Tien jaar daarvoor, in 1976, was de functie van landdrost overgegaan van een ambtenaar, Roel van Duin, naar een bestuurder/politicus, Han Lammers. Lammers werd in 1984 de eerste burgemeester van Almere en in 1986 de eerste Commissaris van de Koningin in Flevoland.

De geschiedenis van de bestuurlijke vormgeving van het nieuwe land is uniek te noemen. Immers gedurende enige decennia werd de ontwikkeling van het gebied geheel onder verantwoordelijkheid van 'Den Haag' tot stand gebracht. Dat was een staaltje van centralistisch bestuur dat je vandaag de dag niet meer voor mogelijk zou houden, maar zonder welk dit megaproject nooit tot stand zou zijn gekomen. Natuurlijk, naarmate de ontwikkeling vorderde en meer mensen zich in het nieuwe land vestigden, ging het democratisch gehalte van deze centralistische aanpak knellen en werd de roep om normale democratische verhoudingen binnen het Huis van Thorbecke met gemeenten en provincie luider. Daar stond tegenover, dat bestuurlijke normalisatie tot vermindering van expertise en uitvoeringskracht zou leiden. Daarom was goede timing van gemeente- en provincievorming cruciaal. Terugblikkend meen ik dat daarvan grosso modo sprake is geweest, al ging het niet zonder strijd. Spreekwoordelijk is de strijd die Han Lammers met de Rijksoverheid heeft gevoerd om tempo te houden in dit proces.

Flexibele opzet

Zoals ik in het begin al zei, kende de Zuiderzeewet een flexibele opzet. Deze maakte het mogelijk om zowel de continuïteit van de Zuiderzeewerken als het aanpassingsvermogen te waarborgen. Het is indrukwekkend om te zien dat vanaf de vaststelling van de Zuiderzeewet in 1918 tot in 2018 gestadig is voortgewerkt aan de realisering van de drooglegging en de inrichting van het nieuwe land. Zelfs de Duitse bezetting in de Tweede Wereldoorlog leidde niet tot fundamentele wijziging of stagnatie van de plannen. Tegelijkertijd vonden er in de uitvoering aanpassingen plaats op grond van gewijzigde inzichten. In dat verband noem ik niet alleen het schrappen van de Markerwaard en de intensievere verstedelijking dan oorspronkelijk was beoogd, onder vermindering van het areaal landbouwgronden, maar ook de vorming van de Oostvaardersplassen en de Marker Wadden. In dat opzicht vertoont de Zuiderzeewet een opvallende gelijkenis met het Algemeen Uitbreidingsplan (AUP) van Amsterdam dat in 1935 door de gemeenteraad werd vastgesteld met als tijdshorizon het jaar 2000. Ook dit was een globaal plan dat voldoende sturing gaf aan een uitvoering gedurende vele decennia, maar tevens ruimte bood voor concretisering en aanpassing. De ambtelijke regie van dit grote project kwam in handen van de nieuw opgerichte Dienst Publieke Werken waar de latere Amsterdamse wethouder Han Lammers nog vele robbertjes mee heeft gevochten. Een groot aantal Amsterdamse wijken verrees als uitvoering van het AUP: Bos en Lommer, Slotermeer, Geuzenveld, Slotervaart, Overtoomse Veld, Osdorp, Amsterdam-Zuid, Amsterdam-Oost en Buitenveldert. In het AUP waren overigens nieuwe woningen in Amsterdam-Noord en de Bijlmermeer niet voorzien.

De geschetste vorm van ruimtelijke planning is in de loop van de jaren steeds minder gebruikelijk geworden waardoor ook in dat opzicht de Zuiderzeewet een bijzonder geval is in onze vaderlandse geschiedenis. Ik kom daar zo dadelijk op terug; eerst een paar opmerkingen over de resultaten van de Zuiderzeewet, de successen, maar ook de problemen.

Resultaten

Dat de Zuiderzeewet een succes is geworden kunnen we iedere dag waarnemen. De waterveiligheid is geborgd door de Afsluitdijk en de dijken van het oude en nieuwe land. Weliswaar liggen er ook op dit gebied door de klimaatverandering en de stijging van het zeewater opnieuw uitdagingen in de vorm van dijkverhogingen in het verschiet, maar zonder de Zuiderzeewerken zou de opgave om de nachtmerrie 'Amersfoort aan Zee' te voorkomen nog veel groter zijn geweest.

Het nieuwe land heeft ook voorzien in de behoefte aan meer landbouwareaal en bovendien herstructurering van het oude land mogelijk gemaakt door verplaatsing van agrarische bedrijven. De Amsterdamse wijk Nieuw Sloten was nooit mogelijk geweest als de daar gevestigde kassen niet naar Flevoland hadden kunnen verhuizen. Ook de landbouwers op andere bedrijven op het oude land kregen in Flevoland de mogelijkheid om een modern agrarisch bedrijf te exploiteren van voldoende omvang en met minder ruimtelijke en milieuhygiënische beperkingen.

Hetzelfde zien wij op het gebied van de volkshuisvesting. De stadsvernieuwing in Amsterdam en Utrecht, waarbij sloop en nieuwbouw werd gerealiseerd die uitplaatsing van bewoners noodzakelijk maakte (bouwen voor de buurt was nu eenmaal niet één op één mogelijk), zou zonder de Zuiderzeewerken nooit in dat tempo en in die mate tot stand zijn gebracht. Door de groei van de bevolking ontstond daar bovenop nog een dringende behoefte aan nieuwe woningbouwmogelijkheden, waarover genoemde steden onvoldoende beschikten. De Zuiderzeewet heeft het mogelijk gemaakt dat in een gebied waar oorspronkelijk niet meer dan circa 5000 mensen woonachtig waren (op Urk) de bevolking groeide naar een getal van rond de 410.000. De groei zal met name in Zuidelijke Flevoland nog wel doorgaan, zij het minder snel dan voorheen.

In de loop van de jaren is ook het aantal arbeidsplaatsen in Flevoland sterk gestegen waarmee dit gewest al jaren de snelst groeiende economie van ons land is. Er zijn momenteel circa 180.000 arbeidsplaatsen. Het toerisme is een belangrijke bron van werk en inkomen geworden, waarbij de waterrijke omgeving een belangrijke rol speelt.

Uiteraard is ook de infrastructuur door het Zuiderzeeproject uitgebreid, waardoor niet alleen de IJsselmeerpolders goed ontsloten zijn, maar ook de verbindingen van het noorden en oosten van het land met de Randstad aanzienlijk verbeterden. Met het schrappen van de Markerwaard verdween het concept van een Tweede Nationale Luchthaven. Toch zou het mij niet verbazen als de Luchthaven Lelystad de komende decennia verder doorgroeit ten opzichte van de bescheiden plannen van vandaag.

Last but not least is in Flevoland nieuwe natuur tot ontwikkeling gekomen, recent bekroond met het predikaat Nationaal Park Nieuw Land voor de Lepelaarplassen, de Oostvaardersplassen, de Marker Wadden en het Markermeer.

Naast successen waren en zijn er ook problemen. In de eerste decennia van de Zuiderzeewerken was er sprake van een sterke overheidssturing. Spreekwoordelijk is het al genoemde scherpe selectieproces voor de pioniers die zich in Noordoostpolder wilden vestigen. Onderwijs en sociaal-culturele voorzieningen werden van overheidswege gesticht. Toen Lelystad en later Almere en Zeewolde ontwikkeld werden, bepaalde de overheid heel precies welke huizen gebouwd zouden worden en hoe ze eruit moesten zien. In Almere werd zelfs de kleur van de verf op de woningen in de Regenboogbuurt nauwkeurig vastgelegd. Doordat Amsterdam en Utrecht een groot tekort aan woningen hadden, nam de woningbouw een grote vlucht. Het gevolg was, dat er kwantitatief een grote opgave lag voor het nieuwe land waaraan tegemoet werd gekomen door de bouw van grote aantallen woningen met relatief weinig differentiatie. Ook was er geen ruimte voor selectie van nieuwkomers waardoor de stadsvernieuwing in Amsterdam en Utrecht ook tot verplaatsing van

probleemgevallen naar Flevoland leidde. Aangezien de overheid op het gebied van het wonen over veel uitvoeringsinstrumenten beschikte die zij op het gebied van arbeid niet had, ontstond in de loop van de tijd een grote disbalans tussen het aantal inwoners en het aantal banen in het gebied. In de loop van de jaren is hard gewerkt aan meer evenwicht, maar nog steeds is de uitgaande pendel te groot en is het aantal uitkeringsgerechtigden hoger dan gewenst. Vergeleken met andere delen van het land zijn in Flevoland nog veel overheidsgerelateerde banen. Dit maakt het gebied kwetsbaar voor een overheid die haar doelmatigheid wil vergroten. Denk maar aan het vertrek van penitentiaire inrichtingen, de rechtbank, het openbaar ministerie en andere diensten van het Rijk, zoals Rijkswaterstaat. Ook semi-overheidsorganisaties, zoals ziekenhuizen, staan snel onder druk.

In bestuurlijk opzicht verkeert het nieuwe land evenzeer in een bijzondere positie. De provincie is klein qua aantal inwoners en gemeenten, en is als de twaalfde en laatst gestichte provincie vaker dan andere provincies in haar voortbestaan bedreigd. Daarbij is vooral opdeling over meerdere provincies als optie naar voren gekomen. Anders dan andere gewesten beschikken de provincie Flevoland en de daarin gelegen gemeenten niet over lucratieve nutsbedrijven die te gelde kunnen worden gemaakt of over mooie reserves. Daardoor is de slagkracht beperkter.

Toen rond de eeuwisseling de overheidssturing in de ruimtelijke ordening minder werd en de woningbouw meer marktgericht, kregen Almere en vooral Lelystad last van hun imago: zand, wind, leeg, eentonig. Het heeft tijd en moeite gekost om dat imago om te buigen, maar het werd mogelijk doordat deze steden zelf ook het initiatief namen om het traditionele patroon van verstedelijking te doorbreken. Er kwam meer ruimte voor individuele woningbouw en het water werd – vreemd genoeg voor het eerst – ontdekt als een unieke omgevingsfactor voor aantrekkelijke woningbouw. Ook de stedelijke centra gingen op de schop en er kwamen meer hedendaagse voorzieningen.

Als wij nu 100 jaar na dato de balans opmaken verdient de Zuiderzeewet en wat daarop volgde een hoge waardering. Zowel de ontwikkeling van het nieuwe land zelf is positief, maar ook de ruimte die hierdoor ontstond voor ontwikkelingen op het oude land is van groot belang geweest voor de groei en bloei van ons land. Zonder het nieuwe land zou er kwantitatief en kwalitatief een rem hebben gezeten op de ontwikkelingsmogelijkheden van Nederland en op onze welvaart. In de discussies over de Zuiderzeewet werd vaak verwezen naar het vele groots dat in Nederlands Indië werd verricht en de bijdrage die daar, zoals ik al memoreerde, geleverd werd aan onze welvaart. Men besepte toen nog niet, dat Nederland binnen een paar decennia afscheid zou moeten nemen van de overzeese gebieden en in het moederland de eigen broek zou moeten ophouden. De Zuiderzeewerken kwamen wat dat betreft dan ook precies op tijd.

Zuiderzeewet uniek en eenmalig?

Dat het Zuiderzeeproject als een bijzondere onderneming moet worden beschouwd staat wel vast. Niet voor niets vergapen buitenlanders zich aan dit staaltje van ingenieurs-toverkracht. Dat Nederland onlangs het voortouw nam voor een prestigieuze internationale commissie over de gevolgen van klimaatverandering is dan ook geen toeval. Kunnen we met de Zuiderzeewet echter ook spreken van een uniek geval: is het eenmalig of misschien toch herhaalbaar?

Allereerst de vraag of het werkelijk een uniek project betreft. In de vaderlandse geschiedenis van vóór de Zuiderzeewet zie ik maar één voorbeeld van een aanpak die een beetje in de buurt komt: de Spoorwegwet van 1860 in combinatie met de Kanalenwet van 1862. Daarin werden de aanleg van staatsspoor in ons hele land plus de aanleg van het Noordzeekanaal en de Nieuwe Waterweg geregeld. Die veroorzaakten een bouwdynamiek die je met het hedendaagse China kunt vergelijken. Thorbecke weerlegde de bezwaren tegen deze grote werken trouwens als volgt: “Men moet het wagen; er is geen bezwaar zoo groot dat (...) niet veel kleiner ware dan het belang van het werk”.

Om de vraag te kunnen beantwoorden of de Zuiderzeewet uniek is moeten we beoordelen wat de belangrijkste bijzondere kenmerken van het project zijn. Zonder volledig te willen zijn noem ik er in elk geval vijf:

- de schaal,
- de lange doorlooptijd,
- de flexibele opzet,
- het veelzijdige karakter en
- de bestuurlijke ophanging.

Binnen Nederland zie ik geen project dat aan *al* deze vijf kenmerken voldoet. Wel zijn er grote projecten die aan één of meerdere kenmerken voldoen. Van de gerealiseerde projecten wijs ik daarvoor op een drietal:

- de Deltawerken, vanwege de schaal;
- het al eerder genoemde AUP, vanwege de doorlooptijd, de flexibele opzet en het veelzijdige karakter;
- de Vierde nota Ruimtelijke Ordening (en de VINEX) (1988-2015), vanwege de schaal, de flexibele opzet en het veelzijdig karakter; ook de HSL en Betuweroute vinden daarin hun verankering.

Brainport Eindhoven en de Tweede Maasvlakte zijn wel grote projecten, maar zij staan nog meer dan deze drie in de schaduw van de Zuiderzeewerken.

Er zijn in de loop van de tijd ook projecten langsgekomen met Zuiderzeewet- allures die niet gerealiseerd zijn. Ik noem in dat verband:

- de plannen voor een nieuwe luchthaven Schiphol in Zee (jaren negentig),
- het plan Waterman voor nieuw land voor de kust van Holland (jaren tachtig),
- het Rondje Randstad met een magneetzweeftrein die de Randstad via Flevoland met Friesland en Groningen zou verbinden (jaren negentig).

Wie de moeite neemt om deze projecten te bestuderen komt terecht in een fascinerende wereld van ruimtelijke en technische mogelijkheden, een beetje zoals de werken van de fameuze gebroeders Das, heel concreet uitgewerkt en uitgerekend, maar met één gemeenschappelijk kenmerk: te groot voor hedendaagse stervelingen. Ze zijn ook successievelijk tot verdriet van de ingenieurs en het bedrijfsleven een roemloze dood gestorven. Natuurlijk, aan elk van die projecten kleefden belangrijke bezwaren, maar dat gold ten tijde van de vaststelling van de Zuiderzeewet ook voor de Zuiderzeewerken. Veel uitvoeringsaspecten waren nog ongewis en ook over veel financiële aspecten bestond nog grote onduidelijkheid. In 1918 bestonden echter nog geen maatschappelijke kosten-baten-analyses, heette bestuursrecht nog administratief recht en werd het instrument van de parlementaire enquête nog gereserveerd voor onderwerpen als het accijns op zout (1852) of de longziekte onder het rundvee (1877). Pas vanaf de parlementaire enquête naar de RSV-werf (1983) kreeg de enquête een schrikwekkende werking voor het aanvatten van grote projecten onder het motto 'grote projecten, grote politieke problemen'.

Zijn er dan misschien in het buitenland voorbeelden te vinden van projecten die de vergelijking met de Zuiderzeewet kunnen doorstaan? In de hele wereld worden grote projecten gerealiseerd, maar ik zie geen ontwikkeling die voldoet aan alle vijf de kenmerken van de Zuiderzeewet. Qua omvang komen ruimtelijke ontwikkelingen in Azië (denk aan China) en het Midden-Oosten (denk aan Dubai en Qatar) nog het dichtst in de buurt, al worden zij doorgaans met een verbazend korte doorlooptijd gerealiseerd.

Dé expert op dit gebied, prof. Bent Flyvbjerg van de Oxford University, heeft veel studie gedaan naar megaprojecten. Hij is een aantal jaren geleden gehoord door de parlementaire onderzoekscommissie Duijvestein die onderzoek deed naar de infrastructuurprojecten HSL en Betuweroute. Hij heeft alle megaprojecten ter wereld in kaart gebracht en geanalyseerd, zowel op het gebied van wetenschap (waaronder ruimtevaart), sport (zoals Olympische Spelen) en infrastructuur (bruggen, tunnels en luchthavens zoals Hong Kong en Osaka in zee), als *planned cities* en waterprojecten. Deze projecten

zijn ondergebracht in vijf categorieën, omdat ze meestal bestaan uit één facet. Op deze lijst komt Nederland twee keer voor en wel onder het kopje 'water-related':

Project	City/Country	Special Notes
Zuiderzee Works	Central	A man-made system of dams and dikes, land reclamation and water drainage work, in total the largest hydraulic engineering project undertaken by the Netherlands during the twentieth century
Delta Works	Southwest	A series of construction projects in het southwest of the Netherlands to protect a large area of land around the Rhine-Meuse-Scheldt delta from the sea

Het blijft moeilijk om te beoordelen of de Zuiderzeewerken ook na weging van deze lijst internationaal als uniek kan worden aangemerkt, maar hoe dan ook bevinden wij ons hiermee in de Champions League van gerealiseerde megaprojecten.

Resteert de vraag of de Zuiderzeewet niet alleen als uniek, maar ook als eenmalig moet worden aangemerkt. Anders gezegd: zijn er nog opgaven die om een Zuiderzeewetaanpak vragen? Er wordt ook regelmatig om een nieuwe Delta-aanpak gevraagd, zoals een Deltaplan Grote Rivieren, een Deltaplan ICT, een Deltaplan infrastructuur, soms zelfs met een heuse Deltacommissaris of Regeringscommissaris. En: is een Zuiderzeewetaanpak in de huidige tijd überhaupt nog mogelijk?

Wat de opgaven betreft zie ik op dit moment geen projecten die de proporties aannemen van het Zuiderzeeproject. Je zou hooguit kunnen denken aan de integrale ontwikkeling van de Randstad Metropool, inclusief hoogwaardig openbaar vervoer. Een mooie opgave zou ook kunnen zijn de transformatie van Groningen na het afbouwen van de gaswinning of de energietransitie. Ook de ontwikkeling van het gebied Maastricht-Parkstad Limburg-Aken zou zo'n thema kunnen zijn, maar dan samen met Duitsland .

Maar als er al projecten zouden zijn die in de buurt komen van het Zuiderzeeproject is het maar de vraag of het vandaag nog op de manier van de Zuiderzeewerken zou kunnen worden aangepakt, namelijk: gedurende vele decennia gestadig voortgaan met een integrale ontwikkeling van een groot gebied binnen een flexibele opzet die ruimte geeft voor grote veranderingen en een eigen bestuurlijke structuur kent. Ik vrees dat de huidige politiek-bestuurlijke constellatie zoveel ambitie niet meer aan kan. Toekomstgericht werken past daarin minder goed dan de blik op de korte termijn en de waan van de dag. Oplossingen als een verlenging van de regeerperiode naar acht jaar, die daarvoor weleens als antwoord naar voren worden geschoven, doen wereldvreemd en romantisch aan.

Het is, afsluitend, daarom terecht dat dit jaar een klein feestje wordt gevierd ter gelegenheid van 100 jaar Zuiderzeewet. De dames en (toen nog vooral) heren hebben dit kunstje toch maar mooi geflikt!