

## (Het einde van) De Staat van de Delta (en wat daarna nog kan komen)

De staat wordt niet slechts gekenmerkt door de voorschriften die hij geeft, maar ook en vooral door zijn materiële voorzieningen. De staat, dat zijn de dijken!

C.W. van der Pot, *Handboek Nederlands Staatsrecht*, 2006

De belangstelling voor het ontwerp van het Nederlandse deltalandschap en van de steden in dit landschap maakt een ongekende revival mee. Deze revival hangt uiteraard nauw samen met de urgentie van het vraagstuk van klimaatsverandering en zeespiegelstijging en het feit dat de grootste en snelst groeiende metropolen van de wereld zich in deltagebieden bevinden.<sup>1</sup> In het 'topsectoren'-beleid van het Nederlandse ministerie van Economische Zaken wordt gepoogd de Nederlandse expertise op het gebied van waterbouw breed internationaal uit te venten. Deze actualiteit van klimaatverandering en zeespiegelstijging en de mogelijkheid om het bedrijfsleven daarvan te laten profiteren zijn echter niet de enige redenen dat de Nederlandse traditie van het ontwerp van het deltalandschap en watersteden de laatste tijd zo in de belangstelling staat van ontwerpers, bestuurskundigen en meer in het algemeen van het publieke debat. Er zijn ook nog andere actualiteiten waaraan deze revival appelleert, namelijk het debat over een noodzakelijk geachte vernieuwing van de democratische besluitvorming in het Nederlandse politieke bestel, en het debat over de vraag in hoeverre het handhaven van de autonomie en soevereiniteit van de Nederlandse staat noodzakelijk is. Beide debatten zijn nauw verwant aan elkaar en hebben met elkaar gemeen dat ze voortkomen uit een vrees voor het verlies van een specifieke eigen, Nederlandse, identiteit.

De Nederlandse waterbouwtraditie wordt regelmatig opgevoerd als een typisch exponent van deze Nederlandse nationale identiteit. Nederland en de 'strijd tegen het water' zouden onlosmakelijk bij elkaar horen. Deze strijd zit in het 'DNA' van de Nederlanders. En als climax: de wereld is door God geschapen, maar Nederland door de Nederlanders. Dit idee, dat de gezamenlijke strijd tegen het water de kern vormt van de Nederlandse identiteit en van het natiebeseef in Nederland, wordt onder andere in recente discussies onderstreept door tegenstanders van Europese eenwording. Zo verwijst de historicus

Cees Fasseur, fervent protagonist van een sterkere nationale autonomie tegenover de toenemende macht van 'Europa', graag naar de Afsluitdijk als voorbeeld van wat een klein volk vermag, mits het gedreven wordt door een gezamenlijk natiebeseef.<sup>2</sup> De vraag is echter hoe sterk en vanzelfsprekend de relatie tussen waterbouw en 'onze nationale identiteit' is.

Wanneer we nauwkeuriger kijken naar de wordingsgeschiedenis van het Nederlandse deltalandschap, de ontwikkeling van de polders en de steden, de wijze waarop de polders bemalen werden, de aanleg van dijken, dammen, sluizen, kanalen, dan zien we een eindeloze reeks conflicten, belangentegenstellingen en chaotische besluitvormingsprocessen. Voor zover er sprake is geweest van een nauwe relatie tussen de grote waterbouwkundige werken en een collectief natiebeseef, heeft die relatie hoogstens enkele decennia in de tweede helft van de twintigste eeuw bestaan en stand gehouden.

Het complexe karakter van de relatie tussen waterhuishouding en ruimtelijke ontwikkeling is ook terug te herkennen in de eindverslagen van het Deltaprogramma. Dit programma, geïnitieerd door de Nederlandse rijksoverheid om de Nederlandse delta 'toekomstbestendig' te maken,<sup>3</sup> heeft in september 2014 haar bevindingen gepresenteerd. De globale strekking van de bevindingen van het Deltaprogramma is dat het ook in de toekomst van groot belang blijft het risico op overstromingen en zoetwatertekorten zo klein mogelijk te houden, en dat voor dat doel 1 miljard euro per jaar geïnvesteerd zal moeten worden in het onderhoud en de verbetering van de infrastructuur van waterkeringen en waterhuishouding. Hoewel er tijdens de start van het Deltaprogramma veelvuldig is gepleit om te bekijken op welke wijze nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen 'mee-gekoppeld' kunnen worden met de grote jaarlijkse investeringen in de waterstaat, is dat in deze aanbeveling niet terug te vinden. Dat heeft alles te maken met de veranderende rol van de nationale staat en het toenemende belang van instituties op lagere schaalniveaus (provincies, stedelijke regio's), hogere schaalniveaus (Europese unie) en private partijen, de fervente protagonisten van herstel van het natiebeseef ten spijt. De mythevorming over het nationale karakter van het waterontwerp zit ons meer in de weg dan dat het ons vooruit helpt. Op dit moment blijkt zoiets als een Deltaprogramma

1  
UN-Habitat, *State of the World's Cities 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda* (Nairobi: UN-Habitat, 2006).

2  
Cees Fasseur, 'Een volk dat leeft bouwt aan zijn toekomst. Over geschiedschrijving en nationaal

bewustzijn.' Johan de Wit lezing, Dordrecht 3 oktober 2013.

3  
Op aanbeveling van 'De tweede Deltacommissie', zie: Deltacommissie, *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008* (Den Haag, 2008).

# (The End of) The State of the Delta (and What Might Follow)

The state is characterised not only by the laws it makes, but also and especially by its material facilities. The state is the dikes!

C.W. van der Pot, *Handboek Nederlands Staatsrecht*, 2006

Recently there has been a revival of interest in the design of the Netherlands' delta landscape and of the cities within that landscape. This revival is of course closely connected to the urgency of the problem of climate change and rising sea levels, and the fact that the world's largest and fastest-growing metropolises are located in delta regions.<sup>1</sup> As part of its 'top sector' policy, the Dutch Ministry of Economic Affairs is attempting to peddle Dutch hydraulic engineering expertise across the globe. However, this topical matter of climate change and rising sea levels and the possibility of the business world's profiting from it are not the only reasons that the Dutch tradition of delta landscape and riverside city design has been generating so much interest lately among designers, policymakers and, more generally, in the public discourse. Other current affairs also bear upon this revival, namely the debate about a needed revamping of democratic decision-making in the Dutch political order, and the debate about the extent to which it is necessary to preserve the autonomy and sovereignty of the Dutch state. Both debates are closely related and have in common that they spring from a fear of losing a uniquely Dutch identity.

The Dutch tradition of hydraulic engineering is regularly presented as a typical exponent of this national identity. The Netherlands and the 'fight against water' are inseparably connected. This struggle is part of the Dutch 'DNA'. And as climax: God created the world, but the Dutch created the Netherlands. This idea, that the collective fight against water forms the core of the Dutch identity and of a sense of nationhood in the Netherlands, has been underscored by opponents of European unity in recent discussions. For instance, historian Cees Fasseur, a fervent proponent of stronger national autonomy versus the increasing power of 'Europe', likes to point to the Afsluitdijk [the dam that encloses the Zuider Zee] as an example of what a small country can do when driven by a collective sense of nationhood.<sup>2</sup> The question, however, is how strong and

self-evident the relation between waterworks and 'our national identity' actually is.

When we look more closely at the history of the Dutch delta landscape, the development of the polders and the cities, the way in which the polders were drained, the construction of dikes, dams, locks and canals, we see an endless series of conflicts, contradictory interests and chaotic decision-making processes. Insofar as there is a question of a close relation between the Netherlands' large waterworks and a collective sense of nationhood, that relation existed for no more than a few decades in the second half of the twentieth century.

The complex character of the relation between water management and spatial development can also be seen in the final reports of the Delta Programme. This programme, initiated by the Dutch government to make the Dutch delta 'fit for the future',<sup>3</sup> presented its findings in September of 2014. The general purport is that it will continue to be extremely important in the future to keep the risk of flooding and freshwater shortages as small as possible, and that 1 billion euros per year will have to be invested in maintaining and improving the infrastructure of dams and water management in order to meet that goal. Although many arguments were advanced at the start of the Delta Programme in favour of investigating how new spatial development could be 'coupled' with the large annual investments in the public works for water management and flood defence, that is not included in this recommendation. This all has to do with the changing role of the national state and the increasing interests of institutions at lower levels (provinces, urban regions), higher levels (the European Union) and private parties, notwithstanding the fervent champions of restoring the Dutch sense of nationhood. The mythologisation of the national character of water design is hindering us more than it is helping us to move forward. At this point, a project like the Delta Programme seems incapable of charting a clear course in this complex new reality; all it can do is sketch a few general contours.

## Hydraulic Public Works, Spatial Planning and Citizenship in the Delta

Since early in the history of the Netherlands, water management and the defence against high water

1 UN-Habitat, *State of the World's Cities 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda* (Nairobi: UN-Habitat, 2006).

2 Cees Fasseur, 'Een volk dat leeft bouwt aan zijn toekomst. Over geschiedschrijving en nationaal

bewustzijn.' Johan de Wit Lecture, Dordrecht 3 October 2013.

3 At the recommendation of the 'second Delta committee', see: Deltacommissie, *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008* (The Hague, 2008).

niet in staat om in die nieuwe complexe realiteit een heldere nieuwe lijn uit te zetten; hoogstens om een paar globale contouren te schetsen.

### Waterstaat, ruimtelijke ordening en burgerschap in de delta

Het waterbeheer en de hoogwaterverdediging is in Nederland al vroeg nauw verweven geraakt met stadsvorming, ruimtelijke ordening en met burgerschapsvorming. Tot het eind van de achttiende eeuw speelden al deze zaken vooral op een lokaal en regionaal schaalniveau: dijk aanleg, inpolderingen en droogmakerijen leidden tot nieuwe ruimtelijke entiteiten en tot nieuwe condities voor stedelijke ontwikkeling. Deze stedelijke ontwikkeling vond met name plaats op de cruciale plekken in de polders, namelijk bij de mondingen van de belangrijkste uitwateringskanalen (veelal voormalige veenrivieren) van de polders. De dam in een dergelijke monding vormde het strategische centrum van handel en scheepvaart; tegelijk vormde de dam het centrale element waarmee de waterstanden in de polder werden gereguleerd.<sup>4</sup>

Het burgerschap in het verstedelijkend Nederland tot de negentiende eeuw was in eerste instantie vooral een *stedelijk* burgerschap. De stad was de plaats van de ontplooiing van vrije burgers, die zich verbonden voelden met de stad. De term 'burger' – en het lange tijd als synoniem gebruikte 'poorter' –

verwijst naar de stad als versterkte en veilige vesting ('burg' zoals nog in Middelburg) en naar het recht om binnen de poorten te wonen.<sup>5</sup> Het water en vooral de centrale waterbouwkundige constructies als dam, sluis, gracht en dijk werden als belangrijke onderdelen van de stedelijke ruimte gebruikt, gekoesterd, gecultiveerd en verfraaid – aan deze elementen dankten de stad en haar burgers immers hun vrijheid, veiligheid en welvaart.

Met de ontwikkeling van Nederland als stedenland<sup>6</sup> werd dit stedelijk burgerschap, met een sterke identificatie van burgers met hun stad, een belangrijk en dominerend fenomeen. Maar juist die vroege en hoge concentratie van steden in

4

Aan de oorsprong van de meeste Nederlandse steden als waterbouwkundige constructies zijn inmiddels al diverse studies gewijd. Zie o.a. Gerald L. Burke, *The Making of Dutch Towns. A Study of Urban Development from the Tenth to the Seventeenth Centuries* (New York: Simmons/Boardman, 1960); Fransje Hooimeijer, Han Meyer en Arjan Nienhuis, *Atlas van de Nederlandse Waterstad* (Amsterdam: SUN, 2005); Fransje Hooimeijer, *The Tradition of Making: Polder Cities* (Amsterdam: Techne Press, 2014).

5

Zie o.a. Joost Kloek en Karin Tilmans (red.), *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21<sup>e</sup> eeuw* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002).

6

Ed Taverne, Len de Klerk, Bart Ramakers en Sebastian Dembski (red.), *Nederland stedenland. Continuïteit en vernieuwing* (Rotterdam: nai010 Uitgevers, 2012).



Goeree-Overflakkee, north side. From left to right: polder, dike, mud flats, the Haringvliet estuary/  
Goeree-Overflakkee, noordzijde. Van links naar rechts: polderland, dijk, gorzen, Haringvliet

have been closely related to the formation of cities, spatial planning and the moulding of citizenship. Until the end of the eighteenth century, all of these things mainly played out at the local and regional levels: the construction of dikes, drainage of the land and the creation of polders led to new spatial entities and new conditions for urban development. This urban development took place at crucial spots in the polders, namely near the estuaries of the polders' most important drainage canals (often former peat-moor rivers). The dam in such an estuary formed a strategic centre for trade and shipping; at the same time, the dam was the central means of regulating the water levels in the polder.<sup>4</sup>

Until the nineteenth century, citizenship in the urbanising Netherlands was in first instance primarily a citizenship of the city. The city was the locus of the development of free citizens, who felt a bond with the city. The term 'citizen', from old French *citoyen* meaning 'inhabitant of a city' – and that of 'burgher', long used as a synonym – refers to the city as a fortified and safe stronghold ('burg', as still used in Middelburg) and to the right to live within its gates.<sup>5</sup> Water, and particularly the central hydraulic constructions such as dams, locks, canals and dikes were used, cherished, cultivated and beautified as important parts of the urban space – after all, the freedom, safety and prosperity of the city and its citizens depended on them.

With the development of the Netherlands as a land of cities,<sup>6</sup> this urban citizenship in which citizens identified strongly with their city became an important and dominant phenomenon. However, it was precisely this early, high concentration of cities in the Netherlands and a strongly developed sense of city citizenship that simultaneously formed a problem for the development of the Netherlands as a United Republic, and later as a single state. After the formation of the Republic of the Seven United Provinces at the end of the sixteenth century, there was a continual power struggle between on the one hand the central institutions of the Republic, with the Grand Pensionary as its ultimate exponent, and on the one hand the cities, where the greater part of the population lived and where most of the economic growth took place. Also manoeuvring in between them, in varying coalitions and with varying success, were the Princes of Orange.<sup>7</sup>

At the core of this power struggle was the cities' measure of independence, particularly the cities in the County of Holland, the leading province in the Republic of the Seven United Provinces. In the competition between the cities, a different city was regularly rising to the top as the largest and most powerful. From the end of the sixteenth century, Amsterdam incontestably was the largest, richest and most powerful city in the County of Holland and

within the Republic, and would not lose its position after that.<sup>8</sup> Seeing as the individual cities, including Amsterdam, also realised that a collective front as a federative republic was important for their own international economic and military position, the continual question was how much autonomy the

4

Various studies have been devoted to the fact that most Dutch cities trace their origins to hydraulic engineering constructions. See for example: Gerald L. Burke, *The Making of Dutch Towns. A Study of Urban Development from the Tenth to the Seventeenth Centuries* (New York: Simmons/Boardman, 1960); Fransje Hooimeijer, Han Meyer and Arjan Nienhuis, *Atlas van de Nederlandse Waterstad* (Amsterdam: SUN, 2005); Fransje Hooimeijer, *The Tradition of Making: Polder Cities* (Amsterdam: Techne Press, 2014).

5

See for example: Joost Kloek and Karin Tilmans (eds.), *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21<sup>e</sup> eeuw* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002).

6

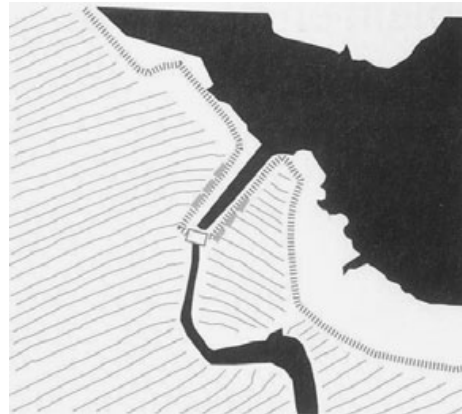
Ed Taverne, Len de Klerk, Bart Ramakers and Sebastian Dembski (eds.), *Nederland stedenland. Continuïteit en vernieuwing* (Rotterdam: nai010 Uitgevers, 2012).

7

That power struggle was fierce. It even cost the Grand Pensioners Johan van Oldenbarnevelt and the brothers Johan and Cornelis de Wit their lives, respectively in 1619 and 1672. See: Willem Frijhoff and Marijke Spies, *Nederlandse cultuur in Europese context. 1650 – Bevochten eendracht* (The Hague: Sdu Uitgevers, 1999); Ben Knapen, *De Man en zijn Staat. Johan van Oldenbarnevelt 1547 – 1619* (Amsterdam: Bert Bakker, 2005).

8

Nikki Brand, *De Wortels van de Randstad – Overheidsinvloed en stedelijke hiërarchie in het westen van Nederland tussen de 13de en 20ste eeuw* (Delft: TU Delft, 2012).



The dam in the Amstel River (thirteenth century, left) became the central public area of the city (fourteenth century, right) / De dam in de Amstel (dertiende eeuw, links) wordt de centrale openbare ruimte van de stad (veertiende eeuw, rechts)

Nederland en het sterk ontwikkelde stedelijk burgerschap, vormden tegelijk een probleem voor de ontwikkeling van de Nederlanden als Verenigde Republiek en later als eenheidsstaat. Vanaf het ontstaan van de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën, eind zestiende eeuw, is sprake van een permanent machtsconflict tussen enerzijds de centrale instituties van de Republiek, met de raadspensionaris als ultieme exponent, en anderzijds de steden, waar het grootste deel van de bevolking woonde en de economische groei plaats vond. Daartussenin manoeuvreerden ook nog, in wisselende coalities en met wisselend succes, de prins van Oranje.<sup>7</sup>

De kern van deze machtsstrijd betrof de mate van zelfstandigheid van met name de Hollandse steden. In de onderlinge competitie tussen de steden kwam geregeld weer een nieuwe stad als grootste en machtigste bovendien. Vanaf het eind van de zestiende eeuw is Amsterdam onbetwist de grootste, rijkste en machtigste stad in Holland en binnen de Republiek en zou die positie daarna niet meer prijsgeven.<sup>8</sup> Omdat de afzonderlijke steden, Amsterdam inclusief, ook wel inzagen dat een gezamenlijk optreden als federatieve republiek van belang was voor hun eigen internationale economische en militaire positie, was het voortdurend de vraag hoeveel autonomie de steden moesten

inleveren om die internationale positie gezamenlijk te waarborgen.

Tegelijk speelde er tal van andere kwesties die om een oplossing op het schaalniveau van de Republiek als geheel vroegen, maar waarvoor de financiële en organisatorische middelen ontbraken. De waterstaat was één van die kwesties, en wellicht wel de belangrijkste. Vooral in de loop van de achttiende eeuw werd dit urgent. De onwil van de steden om aan gezamenlijke waterstaatszaken bij te dragen kwam niet zozeer voort uit zuinigheid, maar vooral uit het streven de centrale instituties van de Republiek zo klein mogelijk te houden en van niet meer middelen en macht te voorzien dan absoluut noodzakelijk werd geacht.

#### Opkomst en consolidatie van de deltastaat

Omgekeerd werden degenen die overtuigd waren van het belang van meer middelen en verantwoor-

7

Die machtsstrijd ging er fel aan toe. De raadspensionarissen Johan van Oldenbarnevelt en de broers Johan en Cornelis de Wit moesten het zelfs, respectievelijk in 1619 en 1672 met de dood bekopen. Willem Frijhoff en Marijke Spies, *Nederlandse cultuur in Europese context. 1650 - Bevochten eendracht* (Den Haag: Sdu Uitgevers,

1999); Ben Knapen, *De Man en zijn Staat. Johan van Oldenbarnevelt 1547 - 1619* (Amsterdam: Bert Bakker, 2005).

8

Nikki Brand, *De Wortels van de Randstad. Overheidsinvloed en stedelijke hiërarchie in het westen van Nederland tussen de 13de en 20ste eeuw* (Delft: TU Delft, 2012).



The Dam square in Amsterdam, the city commons / De Dam in Amsterdam, ruimte van de stedelijke burgerij. Painted by / Geschilderd door G.A. Berckheyde, 1668

cities would have to sacrifice in order to collectively safeguard that international position.

Simultaneously playing a role were numerous other issues that called for solutions at the level of the Republic as a whole, but for which the financial and organisational means were lacking. Hydraulic public works was one of those issues, and perhaps the most important. This became especially urgent during the eighteenth century. The unwillingness of the cities to contribute to collective hydraulic engineering projects was not so much due to frugality, but more because they were trying to keep the central institutions of the Republic as small as possible, and not provide them with more means and power than was considered absolutely necessary.

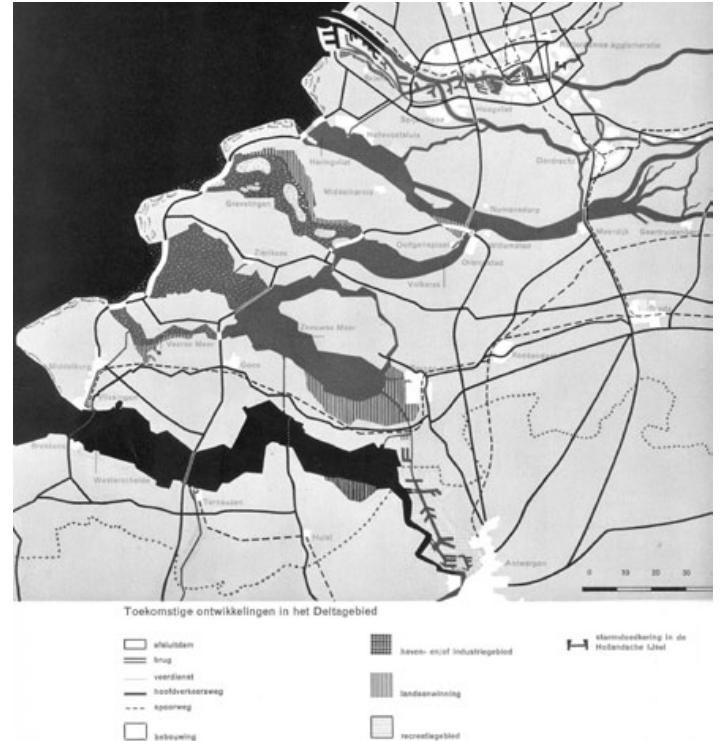
The Rise and Consolidation of the Delta State

The other way around, those who were convinced of the importance of delegating more means and responsibilities to the Republic were driven by the goal of reducing the power of the cities in the County of Holland, and certainly that of Amsterdam. The early history of the Netherlands (until the nineteenth century), as well as its formation (1814) and further development (nineteenth and twentieth centuries) as a nation-state, revolved for an important part around reining in the position and power of the cities of Holland. Instead of a *city* citizenship,

a *national* citizenship had to be developed among the population.

An important means of reducing the power of the cities of Holland was a more egalitarian distribution of economic and demographic growth across the entire national territory. In order to achieve this, the development of a national infrastructure of waterworks was extremely important. Over the course of the nineteenth century and particularly the twentieth century, this new hydraulic engineering infrastructure would not only become a means of forming a nation, but also the symbol of that nation-state, with which the inhabitants of the Netherlands could identify as its subjects.

This idea of placing an infrastructure of waterworks at the heart of national economic and spatial development was not conceived and carried out impulsively: before the plans were accepted and implemented, they were preceded by years, often decades of debates and arguments. The making and presenting of designs always played a crucial role in this. That had already been true for the big river improvement projects in the nineteenth century, such as Nieuwe Waterweg, Nieuwe Merwede and Bergsche Maas. More than a century of discussion had preceded the realisation of these projects, in which many different studies had been carried out in this field and countless proposals had been



Design for closing off the Zuiderzee and reclamation of land / Ontwerp tot afsluiting van de Zuiderzee en aanleg van droogmakerijen, C. Lely, 1891

Plan for closing inlets of the sea in Zeeland and South Holland, in accordance with the Delta Act of 1958 / Plan voor afsluiting van de zeearmen in Zeeland en Zuid-Holland, volgens de Deltawet van 1958

delijkheden bij de Republiek, gedreven door het streven de macht van de Hollandse steden, en zeker van Amsterdam, terug te dringen. De hele voorgeschiedenis (tot de negentiende eeuw), als de vorming (1814) en verdere ontwikkeling (negentiende en twintigste eeuw) van Nederland als natiestaat heeft voor een belangrijk deel in het teken gestaan van het terugdringen van een te sterke positie en macht van de Hollandse steden. Onder de bevolking diende in plaats van *stedelijk* burgerschap een *staatsburgerschap* ontwikkeld te worden.

Voor het terugdringen van de macht van de Hollandse steden was een meer egalitaire spreiding van economische en demografische groei over het gehele nationale territorium een belangrijk middel. Om dat te bereiken was de ontwikkeling van een nationale waterstaatkundige infrastructuur van groot belang. In de loop van de negentiende en vooral van de twintigste eeuw zou die nieuwe waterstaatkundige infrastructuur niet alleen een middel worden voor natievorming, maar ook het symbool van die natiestaat, waarmee de Nederlandse inwoners zich als staatsburgers konden identificeren.

Die waterstaatkundige infrastructuur als kern van een nationale economische en ruimtelijke ontwikkeling is niet plotseling bedacht en uitgevoerd: voordat plannen aangenomen en uitgevoerd werden, waren ze voorafgegaan door jaren, vaak decen-

nia lange debatten en pleidooien. Het maken en presenteren van ontwerpen speelde daarin steeds een cruciale rol. Dat gold al in de negentiende eeuw voor de grote rivierverbeteringsprojecten, zoals Nieuwe Waterweg, Nieuwe Merwede en Bergsche Maas. Aan de realisatie van deze projecten was ruim een eeuw voorafgegaan waarin veel verschillende studies op dit gebied waren verricht en tal van voorstellen waren gelanceerd, vaak door particulieren. Ook de twee grote werken van de twintigste eeuw, Zuiderzeewerken en Deltawerken, waren voorafgegaan door reeksen studies, ontwerpen en naar deze ontwerpen verwijzende pleidooien. Uiteindelijk was in beide gevallen een ernstige overstroming noodzakelijk om het nodige politieke en maatschappelijke draagvlak te verkrijgen: een overstromingsramp in het Zuiderzeegebied in 1916 opende de deur voor de uitvoering van de Zuiderzeewerken. In 1953 werden de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden getroffen door een watersnoodramp, die bijna 2.000 mensen het leven kostte. Deze ramp was de directe aanleiding voor de Deltawerken.

Met de realisatie van Zuiderzeewerken en Deltawerken werd uiteindelijk een nauwe relatie tot stand gebracht tussen economisch beleid, ruimtelijke en waterbouwkundige interventies en nationale eenwording. De nieuwe IJsselmeerpolders dienden



Direction of urbanization on the north side of the Randstad. IJsselmeer Polders Development Authority, 1976 / Richting van verstedelijking aan de noordzijde van de Randstad. Rijksdienst IJsselmeerpolders, 1976



Direction of urbanization on the south side of the Randstad. Province of South Holland, 1956 / Richting van verstedelijking aan de zuidzijde van de Randstad. Provincie Zuid-Holland, 1956

launched, often by private parties. The two major works of the twentieth century, the Zuider Zee Works and the Delta Works, were also preceded by various series of studies, designs, and arguments referring to those designs. In both cases, the proponents had to wait until there was a serious flood to gain the necessary political and social support. A disastrous flood in the Zuider Zee region in 1916 opened the door for the Zuider Zee Works. In 1953, the islands in Zeeland and South Holland were hit by a flood that took the lives of almost 2,000 people. This calamity provided the direct impetus for the Delta Works.

The realisation of the Zuider Zee Works and Delta Works ultimately resulted in a new relation between economic policy, spatial and hydraulic interventions and national unification. The new polders around the IJsselmeer instigated a large-scale modernisation of farming in the Netherlands. The Delta Works not only aimed at improving the productivity of agriculture but also at developing industry in the southwestern part of the Netherlands, where economic development had spiralled downward in the previous century, further increasing the contrast between this region and central Holland.<sup>9</sup> The settlement policy in the IJsselmeer polders in the 1960s and 1970s was based on a 'centre of urban development' approach: Almere and Lelystad were chiefly important as urban development centres that had to relieve the pressure on Amsterdam.<sup>10</sup> For the southwestern delta, the province of South Holland also signed on for various versions of a new 'Delta city' on the island of Goeree-Overflakkee, in combination with large-scale harbour and industrial development on the islands of Hoeksche Waard and Voorne-Putten.<sup>11</sup> The objective of the national government's spatial policy was to expand the urban and economic growth of the built-up area of Western Holland, known as the Randstad, in a northern, eastern and southern direction. This became the guiding principle of Dutch spatial planning policy and was established in the First and Second Spatial Planning Memorandums, respectively in 1959 and 1966.

The Zuider Zee Works and the Delta Works were the *Grand Projets* employed as a means of transforming the Netherlands into a modern nation-state with a modern industrial economy and a modern agricultural sector, with economic growth and a population evenly distributed across the national territory. In both projects, much emphasis was placed on the importance of developing a collective sense of nationhood and a widely shared feeling of national pride.<sup>12</sup> The realisation of the Zuider Zee Works and especially the Delta Works was coupled with extensive propaganda in the form of photo

books, exhibitions and news journals made by the Dutch newsreel company Polygoon. Both of these large hydraulic engineering projects were far from undisputed, however, and could only be carried out after hard-won social and political support. What was supposed to have been the highpoint of these works, the construction of a dam in the Oosterschelde, an estuary characterised by complex currents, was the beginning of the end for the fragile alliance between waterworks, spatial planning and a collective sense of nationhood. The 'battle of Oosterschelde',<sup>13</sup> which finally ended with the compromise of constructing of a storm surge barrier in the Oosterschelde,

9  
Paul Brusse and Willem van den Broeke, *Provincie in de periferie. De economische geschiedenis van Zeeland 1800 - 2000* (Utrecht: Matrijs, 2005).

10  
Coen van der Wal, *In Praise of Common Sense. Planning the Ordinary. A Physical Planning History of the New Towns in the IJsselmeerpolders* (Rotterdam: 010 Publishers, 1997).

11  
Province of Zuid-Holland, *Randstad en Delta. Een studie over de ontwikkeling van het Zuid-Hollandse Zeehavengebied* (The Hague, 1957).

12  
Among other things, see the advice of J. Tinbergen, director of the CPB (central bureau for economic planning), to the government: J. Tinbergen, *Sociaal-economische aspecten van het Deltaplan, Bijdrage IV aan het Rapport van de Deltacommissie* (The Hague, 1961).

13  
Paul de Schipper, *De slag om de Oosterschelde. Een reconstructie van de strijd om de open Oosterschelde* (Amsterdam/Antwerp: Atlas, 2008).



*Nederland wordt groter* (The Netherlands is getting bigger), edited by E. Willems, with photographs by Aart Klein, 1961. One of the many publications about the Zuiderzee Works and Delta Works written for the general public / *Nederland wordt groter*, onder redactie van E. Willems, met foto's van Aart Klein, 1961. Een van de vele, op het grote publiek gerichte publicaties over Zuiderzeewerken en Deltawerken



als aanzet tot een grootschalige modernisering van de landbouw in Nederland. De Deltawerken beoogden naast de verbetering van de productiviteit van de landbouw ook de industriële ontwikkeling van Zuidwest-Nederland, waar de economische ontwikkeling in de voorgaande eeuw in een neerwaartse spiraal was geraakt. Het contrast tussen deze regio en centraal Holland was daarmee nog verder toegenomen.<sup>9</sup> Het nederzettingenbeleid in de IJsselmeerpolders kwam in de jaren 1960-1970 in het teken van het groeikernenbeleid te staan: Almere en Lelystad werden vooral belangrijk als stedelijke kernen die de druk op Amsterdam moesten verlichten.<sup>10</sup> Ook voor de zuidwestelijke delta tekende de provincie Zuid-Holland diverse varianten voor een nieuwe 'Deltastad' op Goeree-Overflakkee, in combinatie met grootschalige industrie- en havenontwikkeling op de eilanden Hoeksche Waard en Voorne-Putten.<sup>11</sup> Het ruimtelijk beleid van het Rijk was erop gericht de stedelijke en economische groei van de Randstad via deze groeikernen uit te spreiden in noordelijke, oostelijke en zuidelijke richting. Dit principe werd leidend in het Nederlandse ruimtelijke ordeningsbeleid en vastgelegd in respectievelijk 1959 en 1966 door in de Eerste en Tweede Nota Ruimtelijke Ordening.

De Zuiderzeewerken en de Deltawerken waren de *Grand Projets* om Nederland om te vormen tot een moderne natiestaat, met een moderne industriële

economie en een moderne landbouwsector, en met een evenwichtige spreiding van economische groei en bevolking over het nationaal territorium. In beide projecten werd uitvoerig gewezen op het belang ervan voor de ontwikkeling van een collectief natiebesef en een breed gedragen gevoel van nationale trots.<sup>12</sup> De uitvoering van de Zuiderzeewerken en vooral van de Deltawerken ging gepaard met uitvoerige propaganda in de vorm van fotoboeken, tentoonstellingen, polygoonfilmjournaals. Beide grote werken waren echter allesbehalve onomstreden en konden pas in uitvoering genomen worden na moeizaam verkregen maatschappelijke en politieke ondersteuning. Dat wat het hoogtepunt van deze werken had moeten worden, de aanleg van een dam in de door complexe stromingen gekenmerkte Oosterschelde, betekende het begin van het einde van de broze alliantie tussen waterbouw, ruimtelijke

9

Coen van der Wal, *In Praise of Common Sense. Planning the Ordinary. A Physical Planning History of the New Towns in the IJsselmeerpolders* (Rotterdam: 010 Publishers, 1997).

10

Paul Brusse en Willem van den Broeke, *Provincie in de periferie. De economisch geschiedenis van Zeeland 1800 - 2000* (Utrecht: Matrijs, 2005).

11

Provincie Zuid-Holland, *Randstad en Delta. Een studie over de ontwikkeling van het Zuid-Hollandse Zeehavengebied* (Den Haag, 1957).

12

Zie o.a. het advies van J. Tinbergen, directeur van het CPB, aan de regering: J. Tinbergen, *Sociaal-economische aspecten van het Deltaplan, Bijdrage IV aan het Rapport van de Delta-commissie* (Den Haag, 1961).



Constructing with natural elements: the 'sand motor' for the coast between the Hook of Holland and The Hague, 2012 / Bouwen met de natuur: De 'zandmotor' voor de kust tussen Hoek van Holland en Den Haag, 2012

once again made it clear that the Dutch delta is a complex battlefield in which many different parties have different requirements for water management and flood protection. In short, a close relation between waterworks, spatial planning and a collective sense of nationhood lasted not much longer than a few decades.

### The Erosion of the Delta State

At least four different factors can be determined that have led to an undermining of the idea of the 'Delta State' and that nowadays call for new concepts. First of all, there is the emergence of social and political attention for nature and the environment. The resistance against the damming of the Oosterschelde was the result of a successful coalition between the (oyster) fishing industry and a growing environmental movement. Awareness of nature and the environment became a new international area for special attention, with the Club of Rome, among others, stirring up attention for the global dimensions of this issue. In the late twentieth and early twenty-first centuries, the international, cross-border nature of the problem led to attempts to form a coherent European policy, such as Natura2000, an EU-wide network of nature protection areas, in which the Dutch delta holds a prominent position as an international crossroads for migrating fish and birds.



Nijmegen, 'Waalsprong'. Images of 'Room for the River' / Afbeeldingen 'Ruimte voor de Rivier'

And it must be said that the Netherlands approached this creatively in its public works and spatial planning policy, namely through the Spatial Planning Key Decision 'Room for the River' in 2006. On the one hand this represented a break with the old public works policy that emphasised the strengthening of dikes and the 'fight against water', and on the other hand it continued the tradition of seeking a symbiosis of hydraulic engineering policy with other important national policy goals. 'Room for the River' attempted to integrate flood protection with an improvement of the ecological and spatial qualities of the river area.<sup>14</sup> For each project, in consultation with local stakeholders, it investigated what is the best way to realise this combination of safety, ecology and spatial quality.<sup>15</sup> In different places this resulted in remarkable adjustments to what originally were urban expansion plans within the framework of the Vinex policy (massive new housing development in large outer city areas in the period 1990-2010). One of the most spectacular examples was the city of Nijmegen's 'Waalsprong' district, where the realisation of a new subsidiary channel for the river was combined with the construction of a new city park on the river and a new extension of the city.

A second factor is economic, social and cultural globalisation and internationalisation. The increasing attention that is being placed on the importance of international cohesion not only involves ecological systems, but also economic and urban systems and networks. Interesting exponents are, for example, the development of an 'ABC' megalopolis in North-western Europe, 'Amsterdam-Brussels-Cologne',<sup>16</sup> and the pursuit of a regional cohesion and clustering of large European harbours.<sup>17</sup> Also on a European level, ideas for a European citizenship with a European passport are being developed.<sup>18</sup>

As an extension of that, a third factor is important: the formation of interconnected metropolitan regions that are capable of being sufficiently competitive at the international level with other strong regions. The initial ideas for this ran along the lines

14  
Kwaliteitsteam Ruimte voor de Rivier, *Jaarverslag 2009-2010-2011* (2012).

15  
For that matter, the design not only offers a new spatial structure for Nijmegen as a whole, but also embeds the city more strongly in the Arnhem-Nijmegen urban region.

16  
Verena Balz and Maurits de Hoog, *Atlas ABC Werkboek 2* (Delft/Amsterdam: TU Delft/Vereniging Deltametropool/DRO Amsterdam, 2010).

17  
OECD, *International Futures Programme: Transcontinental Infrastructure Needs to 2030/2050, North-West Europe Gateway Area* (Paris, 2010).

18  
Tom Eijsbouts, 'Quo Vadis Civis. Neorepubliek, inburgering, Europa,' in: Kloek and Tilmans, *Burger*, op. cit. (note 5).

ordering en collectief natiebeseef. Met de 'slag om de Oosterschelde',<sup>13</sup> die uiteindelijk resulteerde in het compromis van de bouw van de stormvloedkering in de Oosterschelde, was weer duidelijk geworden dat de Nederlandse delta een complex strijdveld is waarin veel verschillende belangen verschillende eisen stellen aan de waterhuishouding en hoogwaterverdediging. Een nauwe relatie tussen waterwerken, ruimtelijke ordening en collectief natiebeseef heeft kortom niet veel langer dan enkele decennia stand gehouden.

#### De erosie van de deltastaat

Er zijn op zijn minst vier verschillende factoren aan te geven die hebben geleid tot een ondermijning van het idee van 'de staat van de delta' en die vandaag de dag vragen om nieuwe concepten. Allereerst de opkomst van de maatschappelijke en politieke aandacht voor natuur en milieu. Het verzet tegen de afdamming van de Oosterschelde was het resultaat van een succesvolle coalitie tussen de (schelpdier-) visserij en een opkomende milieubeweging. Aandacht voor natuur en milieu was een nieuw internationaal aandachtsveld geworden, met onder andere de Club van Rome als aanjager van de aandacht voor de mondiale dimensies van dit vraagstuk. De internationale, grensoverschrijdende aard van het vraagstuk leidde eind twintigste, begin eenentwintigste tot pogingen

voor een samenhangend Europees beleid, zoals Natura 2000, dat een Europa-dekkende ecologische hoofdstructuur betreft en waarin de Nederlandse delta een prominente positie inneemt als internationaal kruispunt van migrerende vissen en vogels.

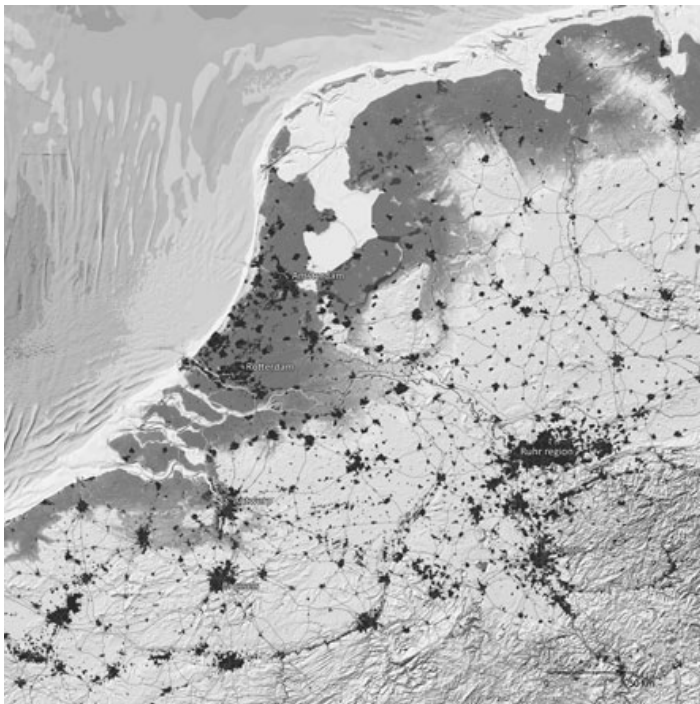
En gezegd moet worden dat het Nederlandse waterstaat- en ruimtelijke orderingsbeleid hiermee creatief heeft weten om te gaan, met name via de Planologische Kernbeslissing 'Ruimte voor de Rivier' uit 2006. Deze PKB vormt enerzijds een breuk met het oude waterstaatsbeleid dat een accent legde op dijkversterking en het 'gevecht tegen het water', anderzijds vormt het juist een continuering van een traditie om naar een symbiose te zoeken van waterstaatkundig beleid met andere belangrijke nationale beleidsdoelen. In 'Ruimte voor de Rivier' wordt gestreefd naar het samengaan van veiligheid tegen overstromingen met de versterken van de ecologische en ruimtelijke kwaliteiten van het riviergebied.<sup>14</sup> Per project wordt, in samenspraak met lokale betrokkenen, onderzocht wat de optimale oplossing is om deze combinatie van veiligheid, ecologie en

13

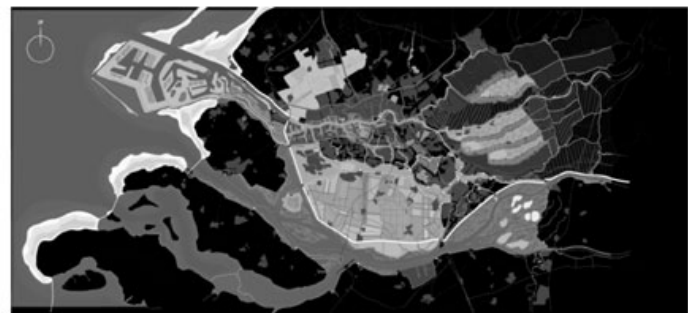
Paul de Schipper, *De slag om de Oosterschelde. Een reconstructie van de strijd om de open Oosterschelde* (Amsterdam/ Antwerpen: Atlas, 2008).

14

Kwaliteitsteam Ruimte voor de Rivier, *Jaarverslag 2009-2010-2011* (2012).



The 'megalopolis' in the Rijn-Maas-Schelde Delta, with the ABC city 'Amsterdam-Brussels-Cologne' / De 'megalopolis' in de Rijn-Maas-Schelde delta, met de ABC-stad 'Amsterdam-Bruxelles-Cologne'



'Blue Blood' – Kuiper Compagnons. Second prize, Eo Wijers Competition, 2008 / 'Blauw Bloed', ontwerp Kuiper Compagnons. Tweede prijs Eo Wijersprijsvraag, 2008

of a 'Delta Metropolis' that would cover the entire territory of the Randstad,<sup>19</sup> but in the meantime two metropolitan regions seem to be developing in this part of the country: the Amsterdam Metropolitan Region and the Rotterdam–The Hague Metropolitan Region. Amsterdam is leading this development and has the most specifically worked out ideas about the spatial structuring of the region. For a long time, 'metropolisation' was a dirty word in Dutch spatial planning, and was chiefly used to indicate what should *not* occur in the Western Netherlands. Since the 1990s, stimulated by the debates about the Delta Metropolis, the negative connotation of 'metropolis' has turned into a positive one and the large cities have elevated metropolisation to a policy goal and adopted 'metropolis' as their moniker.

The focus on metropolisation in the Randstad area can be considered a break with and an attack on the Dutch government's two-century-long attempt to curb the power and growth of the cities in the Randstad. Rather than being the result of a seizure of power by the cities, this break is more of an evaporation of the national government's ambitions to play a steering role in this regard. And that has everything to do with the fourth factor that is playing a role in the process of the erosion of the Delta State: the increasing dominance of a neoliberal body of thought in the social and political debate.

In brief, this way of thinking holds that the role of the state should be as small as possible and that 'the market' should have as much freedom as possible. In this context, the meaning of the term 'citizen' gets on a slippery slope, with various government bodies preferring to work 'competitively' and address citizens as 'clients'.

### Towards a New Relation between Hydraulic Public Works and Spatial Development

Taken together, the four factors of environmental awareness, internationalisation, metropolisation and neoliberalism comprise an effervescent cocktail that has undermined a number of former relationships and supposed certainties. For the Delta Programme, it would have been a bridge too far to develop a new relation between public works, spatial development and citizenship in this cocktail at the time. In all honesty, neither could that have been expected of the Delta Programme; after all, other parties are also needed in order to bring this about. So far, it is not yet clear who those other parties are. The dust of the processes of change has by no means settled. To be sure, 'Room for

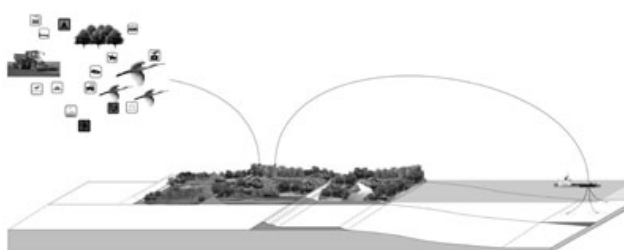
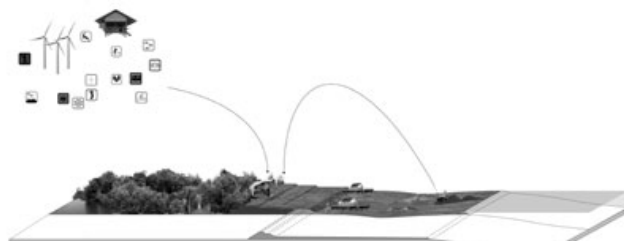
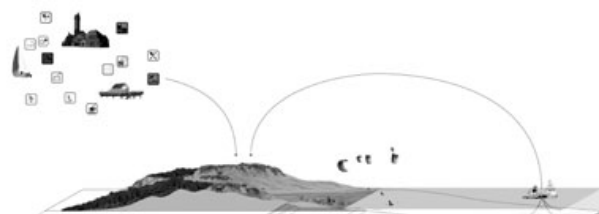
19

Dirk Frieling, *Het Metropolitan Debat* (Bussum: Thoth, 1998).



'Deltazoom', design for a new 'front yard' for the Rotterdam area by Bosch & Slabbers Landscape Architects, as part of the 'Rijn-Maas Delta' design research for the Delta Programme, 2012/ 'Deltazoom', ontwerp voor een nieuwe 'voortuin' voor de Rotterdamse regio. Ontwerp Bosch & Slabbers Landschapsarchitecten, in het kader van het ontwerpend onderzoek 'Rijn-Maas Delta' van het Deltaprogramma, 2012

Three possible profiles for the Deltazoom: Above: 'dune dike' – the dike is part of substituted sand dunes; Centre: 'salt marsh dike' – the dike is wider, with a differentiated profile, the foreland is 'scraped off', creating a land-water transition of salt marshes and mud flats; Below: the 'Biesbosch dike' – water is let in between the primary and secondary dikes, creating tidal grounds/  
Drie mogelijke profielen voor de Deltazoom: Boven: 'Duindijk', de dijk wordt onderdeel van gesuppleerde zandduinen; Midden: 'Schordijk', de dijk wordt breder met een gedifferentieerd profiel, het voorland wordt 'afgeschraapt' waardoor een land-water overgang van schorren en slikken ontstaat; Onder: 'Biesboschdijk', tussen de primaire en secundaire dijk wordt water ingelaten en ontstaat getijdennatuur



ruimtelijke kwaliteit te realiseren.<sup>15</sup> Op verschillende plekken heeft dit geresulteerd in opmerkelijke bijstellingen van aanvankelijke stedelijke uitbreidingsplannen in het kader van het Vinex-beleid. Een van de meest spectaculaire voorbeelden is Nijmegen met de 'Waalsping', waar de realisatie van een nieuwe nevengeul voor de rivier gecombineerd wordt met de aanleg van een nieuw stadspark aan de rivier en een nieuwe stadsuitbreiding.

Een tweede factor is de economische, sociale en culturele globalisering en internationalisering. De toenemende aandacht voor het belang van internationale samenhangen betreft niet alleen ecologische systemen, maar ook economische en stedelijke systemen en netwerken. Interessante exponenten zijn bijvoorbeeld de ontwikkeling van een Noordwest-Europese ABC megalopolis 'Amsterdam-Bruxelles-Cologne'<sup>16</sup> en het streven naar regionale samenhang en clustervorming van grote Europese havens.<sup>17</sup> Tevens zijn op Europees niveau ideeën ontwikkeld voor een Europees burgerschap met een Europees paspoort.<sup>18</sup>

In het verlengde hiervan is de derde factor van belang, de vorming van samenhangende metropolitane regio's, die in staat zijn op internationaal niveau voldoende competitief te zijn met andere sterke regio's. De eerste ideeën op dit gebied gingen in de richting van een 'Deltametropool' die het gehele territorium van de Randstad zou beslaan,<sup>19</sup> maar inmiddels lijken zich in dit gebied twee metropoolregio's te ontwikkelen: de Metropoolregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Amsterdam ligt in deze ontwikkeling aan kop en heeft de meest concreet uitgewerkte ideeën over de ruimtelijke structurering van de regio. 'Metropoolvorming' was lange tijd een besmet woord in de Nederlandse ruimtelijke ordening, en werd vooral gebruikt om aan te geven wat er *niet* moest gebeuren in het westen van Nederland. Sinds de jaren 1990, gestimuleerd door de debatten over de Deltametropool, is de negatieve betekenis van metropool omgeslagen in een positieve betekenis en hebben de grote steden metropoolvorming tot beleidsdoel verheven en metropool als titel opgenomen.

De focus op metropoolvorming in het Randstadgebied kan beschouwd worden als een breuk met en een aanval op de twee eeuwen durende poging van de Rijksoverheid om de macht en groei van de steden in de Randstad juist te beteugelen. Deze breuk is niet zozeer het gevolg van een machts-greep van de steden, maar vooral van een verdam-ping van de ambities van de centrale staat om een sturende rol te spelen op dit gebied. Dat heeft alles te maken met de vierde factor die een rol speelt in het proces van erosie van de Deltastaat: de toenemende dominantie van een neoliberaal gedachte-goed in het maatschappelijk en politiek debat. Kort

samengevat dient volgens dit gedachtegoed de rol van de staat zo klein mogelijk te zijn en 'de markt' zoveel mogelijk vrijheid te krijgen. In deze context is ook de betekenis van de term 'burger' op een hellend vlak geraakt en geven diverse overheidsin-stanties er de voorkeur aan eveneens 'marktcon-form' te werken en burgers als 'klanten' of 'cliënten' aan te spreken.

#### Naar een nieuwe samenhang tussen waterbouw en ruimtelijke ontwikkeling

De vier factoren milieubewustzijn, internationalisering, metropoolvorming en neoliberalisme vormen samen een borrelende cocktail die tal van voormalige verhoudingen en vermeende zekerheden aan het wankelen heeft gebracht. Voor het Deltaprogramma was het vooralsnog een brug te ver om in deze cocktail een nieuwe samenhang tussen waterstaat, ruimtelijke ontwikkeling en burgerschap te ontwik-kelen. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dat ook nooit van het Deltaprogramma verwacht kon worden, daarvoor zijn immers ook andere partijen nodig. Vooralsnog is niet duidelijk wie die andere partijen zijn. Het stof van de veranderingsproces-sen is nog lang niet neergedaald. Weliswaar laat 'Ruimte voor de Rivier' en vooral een voorbeeld als de Waalsprong in Nijmegen zien wat een potentiële nieuwe samenhang tussen veiligheid, natuur en ruimtelijke kwaliteit kan opleveren. Maar 'Ruimte voor de Rivier' was de laatste Planologische Kernbeslissing van het Rijk en de Waalsprong was vooral mogelijk dankzij de actieve inzet en betrokkenheid van de stad Nijmegen. Het fenomeen van de PKB is daarna afgeschaft in het kader van de liberalisering en decentralisering van het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid, en bij andere grote opgaven zoals de regio Rotterdam-Drechtsteden, het IJssel-meergebied of de kust is geen sprake van een eenduidige partner op een lokaal schaalniveau. De complexiteit van de ontwerpogave is daarmee aanzienlijk toegenomen.

Er liggen wel grote kansen: juist de regio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag hebben veel te winnen bij een slimme combinatie van nieuwe waterbouwkundige concepten met nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven als 'metropoolregio's'.

15  
Het ontwerp biedt overigens niet alleen een nieuwe ruimtelijke structuur voor Nijmegen als geheel, maar verankert de stad ook sterker in de Stadsregio Arnhem-Nijmegen.

16  
Verena Balz en Maurits de Hoog, *Atlas ABC Werkboek 2* (Delft/Amsterdam: TUDelft/Vereniging Deltametropool/DR0 Amsterdam, 2010).

17  
OECD, *International Futures Programme. Transcontinental Infrastructure Needs to 2030/2050, North-West Europe Gateway Area* (Paris, 2010).

18  
Tom Eijssbouts, 'Quo Vadis Civis. Neorepubliek, inburgering, Europa', in: Kloek en Tilmans, *Burger*, op. cit. (noot 5).

19  
Dirk Frieling, *Het Metropolitan Debat* (Bussum: Thoth, 1998).

the River' and especially an example like the Waalsprong in Nijmegen have shown what a potential new relation between safety, nature and spatial quality can produce. However, 'Room for the River' was the national government's last Spatial Planning Key Decision (SPKD) and the Waalsprong was chiefly possible thanks to the active dedication and involvement of the city of Nijmegen. After that, the phenomenon of the SPKD was abolished as the result of liberalisation and decentralisation of spatial planning policy; and for other large projects, such as the Rotterdam-Drechtsteden region, the IJsselmeer area, or the coast, there is no question of an unequivocal partner at the local level. This considerably increases the complexity of the design assignment.

There are great possibilities, however: the Amsterdam and Rotterdam-The Hague regions have much to gain as 'metropolitan regions' from a clever combination of new waterworks concepts with new spatial development perspectives. The Eo Wijers Foundation already anticipated this by holding competitions for regional designs for the IJmeer in 2006 and Deltapoort in 2008.<sup>20</sup> A number of designs made within this framework show that a carefully-thought-out and well-designed infrastructure of waterworks can also form the core of a metropolitan region's new spatial structure. Building upon

this, various sub programmes within the framework of the Delta Programme have conducted design research into the possibilities of new forms of spatial and hydraulic cohesion. The Rijnmond-Drechtsteden Delta Programme, for example, assigned six design bureaus the task of investigating what possibilities there are for spatial development if the current public works policy is continued.<sup>21</sup>

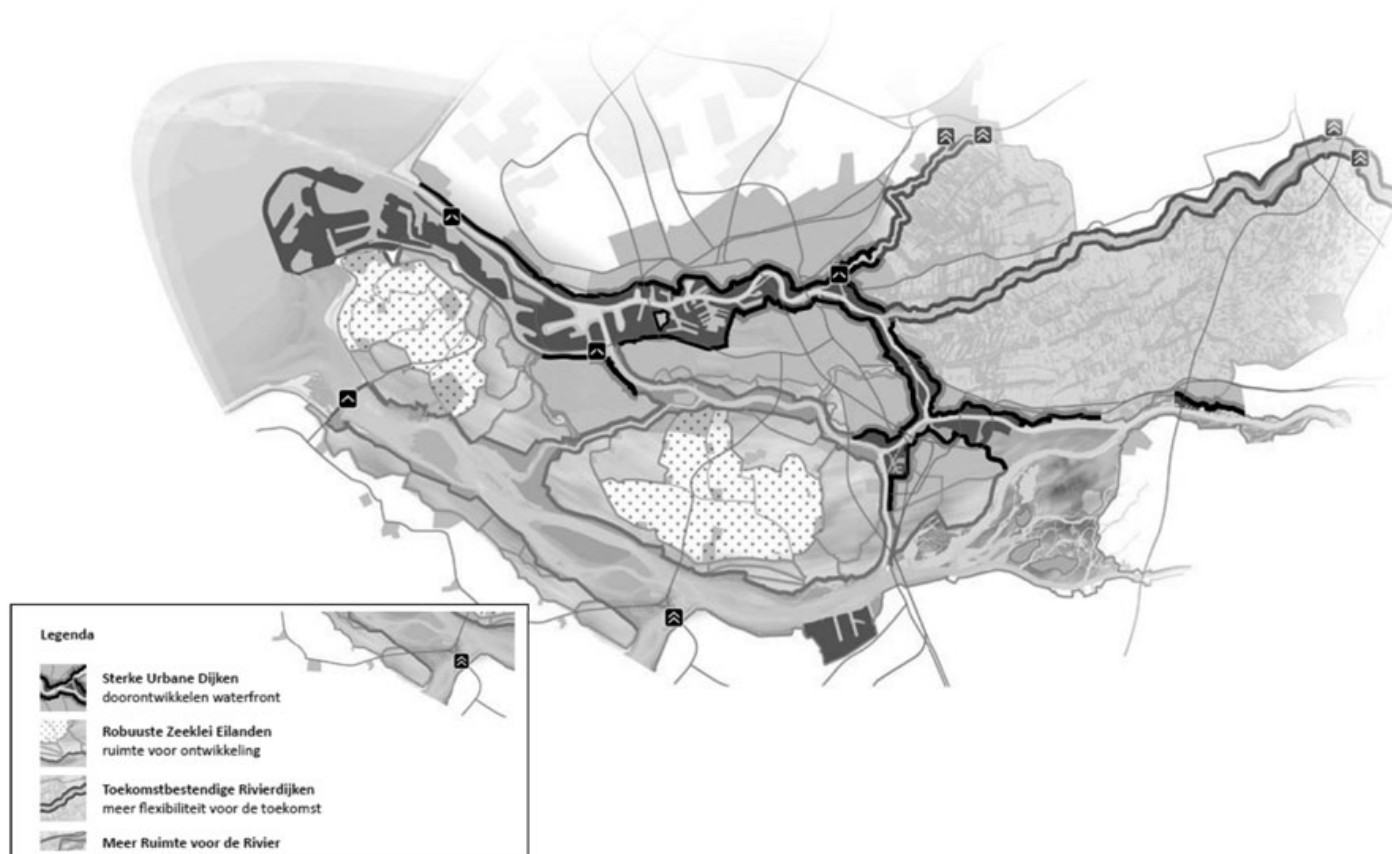
The 'Grote Deltazoom' design by Bosch & Slabbers Landscape Architects for the north edge of the Haringvliet area is a particularly inventive idea. It foresees the possibility of giving the entire Rotterdam-The Hague metropolitan region a new 'face' on its south side, which until now has been forgotten, and creating new possibilities for recreation in the area. The Coastal Delta Programme, in its turn, joined up with Delft University of Technology, several consultancy agencies, the coastal provinces and the City of The Hague to form the Atelier Kustkwaliteit, which investigated the possibilities of a combination

20

M. Ettema (ed), *Eo Wijers Prijsvraagronde 2006. Tegen de stroom in, met de stroom mee* (The Hague: Eo Wijers Foundation, 2006); M. Ettema (ed.), *Eo Wijers Prijsvraagronde 2008. Buiten in de Randstad* (The Hague: Eo Wijers Foundation, 2008).

21

Pieter de Greef (ed), *Rijn-Maas delta: kansen voor de huidige waterveiligheidsstrategie in 2100* (Rotterdam: Rijnmond-Drechtsteden Delta Programme, 2012).



Four 'courses of action' proposed by the Rijnmond Drechtsteden Delta Programme (April 2014): strong urban dikes, robust sea clay islands, future river dikes, more room for the river / Vier 'handelingsperspectieven' volgens het Advies Deltaprogramma Rijnmond Drechtsteden (april 2014): sterke urbane dijken, robuuste zeeklei-eilanden, toekomstbestendige rivierdijken, meer ruimte voor de rivier

De Eo Wijers-stichting heeft hierop geanticipeerd met het uitschrijven van prijsvragen voor regionale ontwerpen voor het IJmeer (2006) en Deltapoort (2008).<sup>20</sup> Diverse ontwerpen die in dit kader gemaakt zijn, laten zien dat een doordachte en goed ontworpen waterbouwkundige infrastructuur tevens de kern van de nieuwe ruimtelijke structuur van de metropoolregio kan vormen. Hierop voortbouwend hebben in het kader van het Deltaprogramma diverse deelprogramma's ontwerpend onderzoek verricht naar de mogelijkheden van nieuwe vormen van ruimtelijke en waterbouwkundige samenhang. Het Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden heeft bijvoorbeeld zes ontwerp bureaus de opdracht gegeven om te onderzoeken welke mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling er zijn als het huidige waterstaatsbeleid wordt gecontinueerd.<sup>21</sup> Vooral het ontwerp 'De Grote Deltazoom' voor de noordrand van het Haringvliet van Bosch & Slabbers Landschapsarchitecten is een inventief idee dat voorziet in de mogelijkheid om de gehele metropoolregio Rotterdam-Den Haag een nieuw gezicht te geven aan de tot dusver vergeten zuidzijde, en nieuwe mogelijkheden voor recreatie voor de regio te bieden. Het Deltaprogramma Kust heeft op haar beurt met TU Delft, enkele adviesbureaus, de kustprovincies en de gemeente Den Haag het Atelier Kustkwaliteit gevormd, waarin voor diverse kustvakken de mogelijkheden zijn onderzocht van een koppeling van een versterkte kustverdediging met verhoging van de ruimtelijke kwaliteit.<sup>22</sup> Binnen het Deltaprogramma Zuidwestelijke ten slotte heeft een 'Werkplaats' gefunctioneerd, die diende als 'laboratorium voor ontwerpend onderzoek en podium voor gesprek over de toekomst van de Zuidwestelijke Delta'.

Vooralsnog hebben deze ontwerpstudies niet geleid tot een directe koppeling van waterstaatkundige infrastructuur en ruimtelijke structuur. In sommige gevallen is er wel een conditie geschapen om een dergelijke koppeling te zijner tijd alsnog te realiseren of, wellicht stapje voor stapje, op incrementele wijze, tot stand te laten komen. Een voorbeeld is het advies van het Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden. Dit advies onderscheidt vier typen milieus met verschillende hoogwaterkeringen: sterke urbane dijken, robuuste zeekei-eilanden, toekomstbestendige rivierdijken en meer ruimte voor de rivier. Deze verschillende typen maken verschillende typen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk. Zo biedt het type 'robuuste zeekei-eilanden' ruimte voor de realisatie van het 'Deltazoom'-concept, maar is daarvan niet afhankelijk.

De totstandkoming van een nieuwe relatie tussen waterbouwkundige concepten, ruimtelijke ontwikkeling en burgerschap zal afhankelijk zijn van de wijze waarop ruimtelijke patronen en nieuwe vormen van burgerschap zich gaan ontwikkelen. Zet de vorming

van metropoolregio's door? En wat voor een soort burgerschap zal daarmee gemeoid zijn? Wellicht een zeer hybride burgerschap, dat zich vooral zal identificeren met regionale stedelijke landschappen in een nationale en Europese context. Of is het idee van burgerschap een aflopende zaak, en krijgen we een super-neoliberale samenleving met alleen producenten en consumenten, dienstverleners en klanten, die samen tegenwoordig als 'stakeholders' worden aangeduid?

De uitkomst van deze ontwikkeling zal, evenals het geval was in de negentiende en twintigste eeuw, niet in de laatste plaats afhangen van de mate waarin ontwerpers zich bewust zijn van dit debat, en erin zullen slagen te overtuigen, de meerwaarde van bepaalde oplossingen te laten zien en een snaar te raken waardoor mensen zich betrokken kunnen voelen bij een plek of streek als deel van een stad, van een metropoolregio, van een natie en van Europa.

*Deze tekst is een voorpublicatie en samenvatting van een boek dat onder dezelfde titel in 2015 zal verschijnen bij uitgeverij VanTilt.*

20

M. Ettema (red.), *Eo Wijers Prijsvraagronde 2006. Tegen de stroom in, met de stroom mee* (Den Haag: Eo Wijers Stichting, 2006); M. Ettema (red.), *Eo Wijers Prijsvraagronde 2008. Buiten in de Randstad* (Den Haag: Eo Wijers Stichting, 2008).

21

Pieter de Greef red., *Rijn-Maas delta: kansen voor de huidige waterveiligheidsstrategie in 2100* (Rotterdam: Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden, 2012).

22

Zie de website van het Atelier Kustkwaliteit: <http://www.atelierkustkwaliteit.nl/public/>.

of a strengthened coastal defence with improved spatial quality for various sections of the coast.<sup>22</sup> Finally, the Southwestern Delta Programme included a 'workplace' that served as a 'laboratory for design research and a platform for discussion on the future of the Southwestern Delta'.

As of yet, these design studies have not led to a direct coupling of hydraulic engineering infrastructure and spatial structure. In some cases, however, a condition was created in order to eventually realise such a coupling when the time comes, or perhaps realise it step by step, in an incremental fashion. An example of this is the advice given by the Rijnmond-Drechtsteden Delta Programme. It distinguishes four types of environments with different sorts of flood protection: strong urban dikes, robust sea-clay islands, adaptive river dikes, and more room for the river. These different sorts of protection make it possible to have different types of spatial development. For example, robust sea-clay islands allow room for the realisation of the 'Deltazoom' concept, yet it is not dependent on them.

The development of a new relation between public works concepts, spatial development and citizenship will depend on how spatial patterns and new forms of citizenship develop. Will the formation of metropolitan regions continue? And what kind of citizenship will be party to this? Perhaps a very hybrid citizenship, which chiefly will identify with regional urban landscapes within a national and European context. Or is the idea of citizenship on its way out, and will we end up with a super neoliberal society with only producers and consumers, service providers and customers, nowadays known collectively as 'stakeholders'?

As was the case in the nineteenth and twentieth centuries, the outcome of this development will not lastly depend upon the degree to which designers are aware of this debate and succeed in convincing others of the added value of presenting certain solutions and striking the right chord so that people can feel involved with a place or an area as being part of a city, a metropolitan region, the nation and Europe.

*This article is a prepublication and summary of a book that is to be published by VanTilt under the same title in 2015.*

Translation: Jane Bemont

22

See the website of Atelier  
Kustkwaliteit: <http://www.atelierkustkwaliteit.nl/public/>.