

1 *Het maakbare land*

DE DRIJVENDE KRACHTEN ACHTER HET HOLLANDSE MAAKBAARHEIDSOPTIMISME

Frans Soeterbroek

Voor een goed begrip van het maakbaarheidsdenken over de fysieke inrichting en sociale ordening van ons land is het verstandig op zoek te gaan naar de wortels ervan. Een rondgang langs de markante episoden in de strijd tegen het water, de ontwikkeling van het vakgebied ruimtelijke ordening en de strijd om de schaarse ruimte kan ons veel leren over hoe we de maakbare samenleving steeds weer opnieuw uitvinden. Worden we daar steeds intelligenter in of reproduceren we onze overmoedigheid? Beide zijden van deze medaille worden zichtbaar. Lessen die niet alleen interessant zijn voor wie geïnteresseerd is in ruimtelijke vraagstukken en openbaar bestuur, maar ook voor de organisatiekundigen. Ze zullen in dit verhaal veel van hun eigen drijfveren, competenties en valkuilen tegenkomen.

Inleiding

De maakbare samenleving is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een beladen begrip. Het wordt geassocieerd met de betutteling en de zuilenstructuur van de jaren vijftig, met het te grote planningsoptimisme van het kabinet Den Uyl, met de uitwassen van de verzorgingsstaat en met de grote afstand van de beleidsfabrieken tot de realiteit. Koot en Bie introduceerden in die jaren ook het begrip 'doemdenken' en het eerste kabinet-Lubbers werd het kabinet van het 'no-nonsensebeleid'. In alle sociologische en bestuurskundige geschriften resoneren ook al dertig jaar de begrippen individualisering, zelfsturing, dynamiek, complexiteit en globalisering. Allemaal begrippen die zijn te lezen als contramal van het maakbaarheidsoptimisme.

Politici, ambtenaren en professionals benadrukken steeds weer dat hun beleid, veranderingkundige concepten en interventies niet gebaseerd zijn op een naïef maakbaarheidsgeloof. Maar daarmee verduisteren ze het zicht op de schoonheid en de

kracht van onze maakbaarheidsgeschiedenis en ons vermogen om al lerend het optimisme daarover steeds weer in een nieuwe gedaante te reproduceren.

De geschiedenis van maakbaar Nederland is nauw verbonden met de strijd tegen het water, het temmen van de stedelijke dynamiek en met ons poldermodel met zijn bijzondere mix van rivaliseren en samenwerken. In die strijd om de ruimte liggen belangrijke wortels van de manier waarop we vandaag de dag onze maakbaarheidsdromen vormgeven, ook als we ze liever anders noemen: urgenties, kansen, uitdagingen, toekomstperspectieven, vitale coalities, integraal beleid. Die geschiedenis maakt ook zichtbaar waarom we trots mogen zijn op ons vermogen de maakbare samenleving steeds opnieuw uit te vinden, maar ook hoe we iedere keer weer in dezelfde valkuilen van overmoed en verleiding stappen.

In dit hoofdstuk worden vijf krachten geïdentificeerd die ons hardnekkig laten grijpen naar steeds weer nieuwe maakbaarheidsparadigma's. Onze beleidscultuur met zijn bijzondere mix van noodlotsdenken en vooruitgangsoptimisme, het fenomeen van de technologiepush, ons verlangen naar orde en samenhang, de rivaliteit binnen de gefragmenteerde overheid en ons onvolprezen poldermodel. Die krachten houden ons allen scherp en in beweging. Ze symboliseren onze pogingen om greep te krijgen op natuurkrachten, technologie, sociale krachten, de bestuurlijke systemen en botsende belangen.

De vijf thema's worden geïllustreerd aan de hand van vijf markante episodes in de geschiedenis van ons maakbare land. Wat verder terug in de tijd richten we de blik op de inpoldering van de Haarlemmermeer op initiatief van koning Willem I (negentiende eeuw), de inrichting van de Wieringermeer onder leiding van de ingenieurs van Rijkswaterstaat (begin twintigste eeuw), de rivaliteit tussen Rijkswaterstaat en de opkomende planologie (tweede helft van de twintigste eeuw). En we eindigen in de huidige tijd met de strijd rond de korenwolf en de controverses over een geplande snelweg door het Naardermeergebied.

1. Noodlot en optimisme

De Nederlandse planningstraditie kent van oudsher een krachtig maakbaarheidsgehoof. Het adagium 'God schiep de wereld en de Hollanders schiepen Holland' getuigt hiervan. Ook om een andere reden is deze associatie met God toepasselijk. We hebben aan de strijd tegen het water, de oorlogen tegen Spanje en Frankrijk en het protestantse noodlots- en zondebesef een waarlijk apocalyptische beleidscultuur te danken. We zijn op ons best bij grote dreigingen (zie Schama, 1988; Hajer, 1995). Het bijzondere van die cultuur is niet het doemdenken, maar een bijzondere mix van zondebesef, ondernemingszin en vooruitgangsoptimisme. In de strijd tegen het water waren we ons al snel bewust van het feit dat we de dreigingen over onszelf afriepen. We verloren veel van het op het water veroverde land, omdat we zelf door afgraven en bemalen de veengronden vele meters lieten inklinken. Bij iedere overstroming werd al in de zeventiende eeuw de vraag gesteld of we hier weer eens met een falend polderbestuur van doen hadden. De watersnoodramp in 1953, de dreigende overstromingen van de rivieren in de jaren negentig, de voor

onze begrippen grote droogte van 1976, de problematiek van het grondwaterpeil en de verzilting en de prognoses van zeespiegelstijging zijn belangrijke ijkpunten in het reproduceren van het besef dat we waterrampen over onszelf afroepen, maar ze ook effectief tegemoet kunnen treden. In actuele discoursen over waterbeheer (we moeten weer ‘ruimte voor de rivier’ maken), stedenbouw (de planningsrampen Hoog Catharijne en Bijlmermeer ongedaan maken), economie (herwinnen van onze positie als handelsnatie, verkeersinfarct oplossen) en milieu (zure regen, gifgronden saneren, CO₂-uitstoot terugdringen) zien we dat besef terug.

Deze wortels van ons maakbaarheidsdenken zorgen ervoor dat beelden over dreigende ondergang en crisis aanwezig zijn in ons denken en in de taal van politiek en beleid. Ze symboliseren onze collectieve angst, maar zijn ook de motor voor grote beleidsambities. Geheel in lijn met de invloed die de strijd tegen het water heeft op de Nederlandse beleidscultuur, worden de grote maatschappelijke vraagstukken getooid met het voorvoegsel ‘we hebben een Deltaplan nodig tegen...’. En getrouw de militaire wortels van de waterstaat labelen we de maakbaarheidsuitdagingen als strijd en oorlog: taskforces, het bereikbaarheidsoffensief, frontlijnsturing, de stadsmariniers, de aanval op de uitval.

We zien hoe er in perioden waarin het doemdenken sterk de overhand krijgt, een krachtige tegengolf van optimisme op gang komt. Van der Cammen en De Klerk zien die omslag zich scherp aftekenen wanneer ze de VNG-studies *Steden vergeleken* uit 1984 en *De sterkte van de grote steden* uit 1989 tegen elkaar afzetten:

‘De zondvloed van getallen waarmee in 1984 problemen als werkloosheid, bijstandsgebruik en scheve bevolkingsopbouw werden uitgemeten, maakte in 1989 plaats voor een etalage van sterke punten en kansen. De steden worden gepropageerd als vitale cultuurcentra, economische brandpunten, pluriforme wooncentra, gezegend met bestuurlijk elan en zelfbewustzijn. Herstructureeringsprojecten die dit moesten bevestigen, kregen spoedig landelijke bekendheid: de IJ-oeveren in Amsterdam, de kop van zuid in Rotterdam, de Verbindingskanaalzone in Groningen, het Ceramiqueterrein in Maastricht, het centrale stadsgebied in Amersfoort, de Heuvel in Eindhoven.’ (Van der Cammen en De Klerk, 2004, p. 313)

Deze beleidscultuur waarin iedere dreiging een kans is, is ook de reden waarom de boodschap van Al Gore zo goed in ons land aanslaat. Hij schetst ons waarlijk apocalyptische beelden, maar ook een perspectief om nog iets te doen tegen deze over onszelf afgeroepen dreigingen.

Opvallend is dat in het discours over de maatschappelijke risico’s de regelgeving van de overheid om die risico’s tegemoet te treden zelf als risico wordt gezien. In de strijd tegen de taaie procedures die we met elkaar gemaakt hebben, hopen ongeduldige bestuurders, professionals, ontwikkelaars en bouwers stiekem wel eens op een klein rampje, omdat de steeds tragere besluitvormingsmachine dan weer op volle toeren gaat draaien. Bouwvoorzitter Brinkman speculeerde daar recent nog op door de hoop uit te spreken dat onze wegen dagenlang geblokkeerd zouden raken, want deze kleine ramp zou de impasses doorbreken. Hij verwees ook naar

de jaren negentig, toen blokkades tegen dijkverzwaring wegsmolten als gevolg van de bijna-overstroming van de rivieren.

2. Technologiepush en prestigeprojecten

Rampen en bijna-rampen voeden de innovatie en de daadkracht. Toen de paalworm in de zeventiende eeuw de houten basis van de dijken wegvrat, werd het hout als materiaal bij dijkbouw uitgebannen (Van der Woud, 1984, p. 85). En de doorlaadbare waterkering als onderdeel van de Deltawerken hebben we te danken aan het toen opkomende urgentiegevoel over natuur en milieu. Die waterkering is het trotse bewijs van ons vermogen de dreigingen tegemoet te treden, veiligheids- en milieuambities te verbinden en onze innovatieve kracht een impuls te geven. Een triomf die achteraf kan worden geclaimd door de ingenieurs, de overheid, politieke partijen, de milieuactivisten en de bedrijven.

Maar andersom werkt het ook. Nieuwe technologie en nieuwe wetenschappelijke inzichten schreeuwen om verdere toepassing ervan. Dat lijkt wel eens belangrijker dan de werkelijke dreiging. Zie het voorbeeld van het vooruitgangsoptimisme van koning Willem I (box 1) waarbij de inpoldering van de Haarlemmermeer eerder een prestigeproject lijkt dan een grote urgentie.

Box 1.

Waarom koning Willem de Haarlemmermeer wilde inpolderen

Wie door de bril van de strijd tegen het water terugkijkt naar begin negentiende eeuw zal de inpoldering van de Haarlemmermeer niet snel bezien als een omstreden project zoals heden ten dage de Betuweroute. Het verhaal lijkt ook een rechttoe rechtaan scenario over urgentie: in 1836 overstromingen in het gebied, in 1839 een wet aangenomen gericht op de inpoldering, daarna de planuitwerking en de onderhandelingen met de regio en in 1948 de inpoldering. Maar wie wat preciezer kijkt, stuit op een genuanceerder beeld, zo laat Van der Woud in zijn beschrijving van de besluitvorming over dit project fraai zien. De overstromingen in dit gebied stonden in geen enkele verhouding tot die in de vlak daarvoor door de staat drooggemalen Zuidplaspolder. En dat was al een uitzonderlijke ingreep, want tot die tijd werden droogmakerijen beschouwd als iets voor het particulier initiatief. De auteur speculeert op drie onderliggende motieven voor de staat om zich hier mee te bemoeien:

1. In de Zuidplaspolder waren voor het eerst stoomgemalen gebruikt, daar had men de smaak van te pakken. De staat zocht een gelegenheid om dit technologische novum nog een stap verder te brengen, wat in de Haarlemmermeer uiteindelijk lukte met de bouw van drie zware stoomgemalen. Koning Willem I greep ook zelf in toen een commissie van advies kwam met een plan om de bemaling geheel via windmolens te doen. Hij dwong een plan af waarin geëxperimenteerd zou worden met nieuwe grote stoomgemalen. Achteraf bezien een succesvolle innovatiesprong.
2. Koning Willem I wilde toestemming voor het uitzetten van een staatslening met het oog op investeren in spoorwegen verkrijgen en wist dat dit, in tegenstelling tot inpolderingsplannen, bij het parlement niet kon rekenen op veel steun. De Haarlemmermeer werd ingezet als lokaas en als salamitactiek. Hij diende een voorstel in voor een staatslening voor twee grote projecten: de Rijnspoorweg en de droogmaling van de Haarlemmermeer. Het parlement stapte hier echter niet in en ging alleen akkoord met een staatslening voor de droogmakerij.
3. Er was na de frustratie van de Belgische opstand behoefte aan 'een waarlijk nationaal openbaar werk', de grootste inpoldering aller tijden. De droogmaking van de Haarlemmermeer was een negentiende-eeuws Deltaplan (Van der Woud, 1987, p. 280-300).

Dit verlangen om nieuwe technologie toe te passen en de nationale trots te voeden zien we ook heden ten dage. In zijn motivering voor het gekozen en omstreden tracé van de HSL met een tunnel onder het Groene Hart noemt minister-president Kok drie argumenten:

- Het is conform het regeerakkoord;
- Dit kan een mooie impuls betekenen voor de Nederlandse tunneltechnologie;
- We houden zo de mogelijkheid open op nog hogere snelheden in de toekomst.

Dat Rijkswaterstaat zich in de jaren negentig opwierp als sponsor voor de Betuweroute en een groot bereikbaarheids-offensief lanceerde, is ook mede te danken aan de behoefte een nieuw prestigieus project te starten na voltooiing van de Deltawerken. Maar het voorbeeld van de Betuweroute laat ook zien dat dit niet garant staat voor nieuwe gedeelde trots. We zijn kritisch geworden op het fenomeen van prestige-projecten en de rol die belangenbehartigende departementen daarbij spelen. Grootse ruimtelijke opgaven zitten altijd gevangen tussen de beeldvorming van op hun tijd vooruitlopen en de beeldvorming over megalomanie, domheid en beperkt eigenbelang. We koesteren de iconen van ons maakbare land: de grote droogmakerijen van de Zuidplaspolder, Haarlemmermeer en Zuiderzee, de wederopbouw, de Deltawerken, de cultuurhistorie van waterlinies en molens, de oude vestingsteden, het open cultuurlandschap en de haven van Rotterdam. En we koesteren de helden die we daarmee associëren, zoals Willem I, Thorbecke, Thijsse, Lely, Berlage, Drees, Mansholt en Schaefer. Maar we wantrouwen de anonieme instituties die nu aan het roer staan om het vooruitgangsoptimisme verder te dragen, het ministerie van Verkeer en Waterstaat voorop.

Dat komt ook omdat de tegenstellingen in de strijd om de ruimte zijn aangescherpt. De beeldspraak van dreiging en urgentie wordt niet alleen daar gebezigd waar we er 'samen de schouders onder kunnen zetten', maar wordt ook in de strijd geworpen waar belangen hard op elkaar botsen: bij de expansiedrift van stad en economie tegenover de idylle van het open landschap en regionale cultuur; bij de strijd voor leefbaarheid in de stad tegenover de strijd tegen het verkeersinfarct; en bij de concurrerende ruimteclaims voor bedrijvigheid, infrastructuur, wonen, water, landbouw en natuur.

Die strijd levert zowel blokkades op voor het verlangen om nieuwe technologie toe te passen ('hindermacht', compromissen) maar kan er ook toe leiden dat technologie als oplossing in de strijd wordt geworpen. Zie het voorbeeld van de tunnel onder het Groene Hart. Daar schuilt ook het grote probleem van de technologische verleiding: het is dermate aantrekkelijk om het als win-winoptie in de strijd te werpen dat we te snel ophouden met het zoeken naar rijkere win-winformules die wellicht wat minder technologisch *appeal* hebben. Er zijn in Nederland vele beleidmakers en deskundigen die nog buikpijn hebben van het idee dat we de 400 miljoen voor die tunnel niet hebben gebruikt voor 'echte' innovatieve ingrepen. En evenzeer mensen hebben buikpijn van het feit dat het technologisch optimisme van het kabinet Kok is gebruikt om een tracé voor de HSL door te drukken dat er in hun ogen nooit had mogen komen. Diezelfde twijfel over de technologische verleiding zien we in de discussies over de strijd tegen het water. In *de Volkskrant*

stond recent een opmerkelijke opinie van de coördinator van het Climate Adaptive Lab van de TU Delft, Ties Rijcken. Hij betoogde dat de verleiding van grote innovaties in het waterbeheer (zwaardere pompen, woningen op megaterpen bouwen, overloopgebieden inrichten) het zicht ontnemt op de kracht van ‘ouderwetse’ maatregelen als verdere verbetering van de dijkenbouw.¹

We zullen al met al kritisch moeten blijven op onze neiging steeds vernuftiger technologische oplossingen te omarmen als antwoord op risicodreiging of als win-win-formule in de strijd om de ruimte.

3. Het verlangen naar orde en samenhang

Wie kijkt naar de geschiedenis van de maakbaarheidsambities van de overheid en de hen ondersteunende professionals zal veel plannen en metaforen tegenkomen die gebaseerd zijn op orde, hygiëne en samenhang. Als er een kracht is die ons geloof in maakbaarheid steeds weer reproduceert is het deze wel. Het heeft zich in de inrichtingsplannen voor steden, dorpen en het op het water gewonnen land gemanifesteerd in vele pogingen om een harmonieuze en beheersbare gemeenschap te bouwen. In de stedenbouw van de negentiende eeuw waren het de zogeheten hygiënisten (veelal artsen) en de civieltechnische stedenbouwkundigen die dit ideaal tot uitvoering trachtten te brengen. En ook de planologen in de vroege twintigste eeuw waren bevangen door dit ideaal en zetten zich af tegen een stedenbouw die zich

Box 2.

De ingenieurs en de sociale ordening

De drooglegging van de Haarlemmermeer in de negentiende eeuw en de Zuiderzee in de twintigste eeuw waren grote experimenten met wat we heden ten dage integrale gebiedsontwikkeling zouden noemen: de strijd tegen het water, het ontwikkelen van landbouwgrond en het creëren van nieuwe gemeenschappen kwamen hier samen. In de Haarlemmermeer liep dit in de tweede helft van de negentiende eeuw op een fiasco uit, omdat de rijksoverheid door gebrek aan middelen en kennis de zaak uiteindelijk veel te veel op zijn beloop liet. ‘Gevolg was aanhoudende misère: armoede, kindersterfte, criminaliteit, alcoholisme, prostitutie. Overeenkomstig het sociaaldarwinistische model bleven slechts de sterksten overeind.’ (De Pater, 2003, p. 128). Er was ook nog eens buitengewoon slecht nagedacht over de inrichting en de ontsluiting van het gebied, waardoor de boeren die hierop afkwamen werden geconfronteerd met te krappe percelen, onbegaanbare wegen en slechte afwatering.

Ingenieur Van der Veen, die zelf een studie had gemaakt van het drama Haarlemmermeer, had in de jaren dertig van de twintigste eeuw de leiding over de inrichting van de Wieringermeer en etaleerde onder het motto ‘dat nooit weer’ een ongekennd maakbaarheidsoptimisme. Westerman daarover: ‘Bij de inrichting van de Wieringermeer was de slinger doorgeslagen: de beheersingsneiging was totaal. Ter vervanging van het wrede *survival of the fittest* had Van der Veen “een economische en sociaalbiologische keuring der immigranten” voorgesteld. De ingenieurs namen dat advies gretig over en beriepen zich op de “vooraanstaande eugenetici” die hadden aangetoond dat de gunstige kwalitatieve werking die van de natuurlijke strijd om het bestaan uitgaat, eveneens bereikt kan worden door een rationele selectie der individuen.’ (Westerman, 1999, p. 111) Westerman ziet hier griezelige overeenkomsten met de ideologie van totalitaire regimes. Ook Van der Ham (1999) legt in zijn analyse van de geschiedenis van Rijkswaterstaat een link tussen het maakbaarheidsoptimisme van de Nederlandse ingenieurs en dat van het fascisme en communisme. Hij merkt fijntjes op dat NSB’er Anton Mussert niet voor niets een hoge ingenieur bij Rijkswaterstaat was.

vooral door architectuur en esthetiek laat leiden (Bosma, 1993). De ingenieurs van Rijkswaterstaat waren ook bevangen door het idee dat ruimtelijke ordening samenging met een alomvattende sociale ordening. Dat etaleerden ze manifest bij de inrichting van de Wieringermeerpolder (box 2).

Na de Tweede Wereldoorlog komen we deze extreme vorm van sociale planning niet meer tegen. Maar in de stadsvernieuwing van de jaren zeventig, de sociale vernieuwing begin jaren negentig en de Rotterdamse aanpak en de wijkaanpak aan het begin van de 21ste eeuw zien we deze koppeling tussen ruimtelijk beleid en sociale ordening steeds weer terugkomen. De *social engineering* bereikt nu weer een voorlopig hoogtepunt in de 40-wijkeraanpak in de steden. De les die uit de stadsvernieuwing is getrokken, is dat je sociale en culturele factoren maar beperkt kunt sturen door 'stenen te stapelen'. De reactie daarop is een aanval op alle fronten tegelijk: onderwijs, werk, cultuur, woonomstandigheden, veiligheid, bevolkingsopbouw. Via strategieën als 'schoon, heel en veilig', 'achter de voordeur kijken', 'spreiding van kansarmen', 'leefstijlenbenadering' en 'ketenaanpak jeugd' wordt vergaand ingegrepen in de leefomstandigheden en sociale relaties in de stad. De Rotterdamse ombudsman baarde in 2007 opzien door de ruwe praktijk van huis aan huis achter de voordeur kijken te vergelijken met Gestapoachtige methoden. Het is duidelijk dat in de pogingen om te sturen op sociale ordening steeds weer de gevoelige grens van respect voor de privésfeer wordt bereikt en dat deze vorm van *social engineering* voeding blijft geven aan nieuwe debatten over de maakbare samenleving.

De verleiding om op microniveau te sleutelen aan de samenleving komt niet alleen door een fixatie op de grote sociale vraagstukken. Het is ook de weerslag van een cultuur gericht op het uitbannen van de alledaagse ergernissen, risico's en onvoorspelbaarheden. Dat zien we goed terug in het verkeers- en vervoersbeleid. Rond de bestrijding van blootstelling aan geluid, fijnstof en CO₂, en gevaarlijke stoffen langs onze wegen is een hele industrie aan regelsystemen, onderzoeksbureaus en overlegcircuits ontstaan. Datzelfde geldt voor het bestrijden van files. Via carpoolstroken, wisselstroken, spitsstroken, vrije busbanen, ontvlechting van lokaal en doorgaand verkeer, toeritdosering, inhaalverboden, dynamisch verkeersmanagement, stapvoets laten rijden van het verkeer om filevorming tegen te gaan, belonen van spitsmijdend gedrag, spitsheffing en collectieve vervoersprojecten proberen de beleidsmakers grip op de filevorming te krijgen. En omdat ondanks al deze maatregelen de files toch blijven groeien, wordt een nieuwe maakbaarheidsambitie geïntroduceerd: de betrouwbare reistijd. De wegdeelnemer wil files best accepteren als ze maar voorspelbaar zijn. Het maakbaarheidsideaal 'naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid' is zelfs de ondertitel van de *Nota Mobiliteit* uit 2004. Het verlangen om de onbeheersbaarheid van het verkeer te temmen is zo groot dat steeds weer nieuwe maakbaarheidsidealen opduiken. In 2007 werd een plan van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor een verbod op losliggende voorwerpen in auto's schielijk teruggenomen na hoon in de media over deze ongekende beheerszucht van de overheid.

Het maakbaarheidsoptimisme van de planning van ons land op basis van gedegen

studie van de verbanden tussen sociale, economische en demografische ontwikkelingen leidt overigens niet alleen tot engineering van ons dagelijks leven. Het verleidt tevens tot het blijven uitzoomen tot de samenhang tussen wonen, recreatie, bedrijvigheid, verkeer, water, natuur en milieu zichtbaar en bestuurbaar wordt. In verschillende beleidsvelden zien we heden ten dage hoe het zoeken naar samenhang en verbanden op dit hoge abstractieniveau tot nieuwe maakbaarheidsidealen leidt: de ruimtelijke hoofdstructuur, de Zuidvleugel, de Deltametropool en de stedelijke netwerken in het ruimtelijke debat, de netwerkbenadering en het dynamisch verkeersmanagement bij verkeer en vervoer, de stroomgebiedenbenadering en de ketenbenadering in het waterbeheer en de ecologische verbindingen, de ecologische voetafdruk en *cradle to cradle* in het natuur- en milieubeleid. In de planologie zien we ook een grote populariteit van ordezoekende metaforen gebaseerd op machines (de Randstad als economische machine), het menselijk lichaam (groene hart, blauwe long) en natuurwetten (zwaartepunt, overloop, verbindingen). Dit type metaforen heeft ook een grote aantrekkingskracht op politici en belangengroepen, want ze beïnvloeden ons collectieve beeld hoe de wereld in elkaar zit en zou moeten zitten. Belangengroepen ('discourscoalities') maken er dan ook een strategisch gebruik van (Hajer, 1995; Van Duinen, 2004).

Dit ordezoekende spel met metaforen krijgt inmiddels veel weerwoord. Want hier speelt niet zoals rond sociale kwesties de weerzin tegen grote bemoeizucht, maar de weerzin tegen de leegheid van deze concepten. Faludi hekelt de manier waarop planners gesloten en spanningsvrij beelden over de wereld neerzetten en met metaforen als long, zenuwstelsel, hart en stedelijk systeem de weerbarstige realiteit eerder lijken weg te drukken dan van een wenkend perspectief te voorzien. Hij verbaast zich erover dat de rijke analyses van die dynamiek (*the ever changing social landscapes*) zo slecht doordringen in de professionele wereld van de planners. Ze kunnen niet goed leven met dynamiek, fragmentatie en controverses en zijn gefixeerd op ruimtelijke samenhang (Faludi, 1999, p. 16).

En zo zien we hoe het ordezoekende maakbaarheidsideaal aan de ene kant de grens opzoekt van controle over het dagelijkse leven (inzoomen) en aan de andere kant de grens opzoekt van het creëren van samenhangen die nog moeilijk tot dat dagelijkse leven zijn te herleiden (uitzoomen). Zo verfijnen en reproduceren de beleidsprofessionals het maakbaarheidsideaal van orde, hygiëne en samenhang.

4. Rivaliserende instituties

Met de sterke groei en professionalisering van gemeenten, provincies, departementen en waterschappen na de Tweede Wereldoorlog zien we hoe ze allemaal hun eigen maakbaarheidsparadigma's ontwikkelen en proberen te implementeren. Zeker waar vanaf de jaren zeventig de druk op deze instituties groeit (kerntaken-discussies, gemeentelijke herindeling, discussies over gewestvorming en stadsregio's) en de grote uitdagingen van wederopbouw en de deltawerken erop zitten, gaan deze instituties om hun bestaanrecht te bewijzen, actief op zoek naar nieuwe

Box 3.

De botsende maakbaarheidsidealen van Rijkswaterstaat en VROM

Aan de strijd tegen het water en tegen vreemde overheersers hebben we ook een sterke positie van Rijkswaterstaat te danken. In de twintigste eeuw groeide deze dienst uit tot een 'staat in de staat', centralistisch geleid en tot ver na de Tweede Wereldoorlog tot de bepalende rijksdienst voor de ruimtelijke inrichting van ons land. Dat is opmerkelijk voor een land met ook nog eens krachtige waterschappen en een dominante poldercultuur van schikken en plooiën. Dat leidde er ook toe dat er altijd externe krachten aan het werk waren die de positie van Rijkswaterstaat bestreden en die hun eigen ambities erop moesten bevechten. Zo moest ingenieur Lely zelf de politiek ingaan om zijn plannen met de afsluiting van de Zuiderzee te verwezenlijken, omdat Rijkswaterstaat er niets in zag. En het was de Duitse bezetter die het monopolie van Waterstaat op de inrichting van ons land doorbrak. In 1941 wordt de Rijksdienst voor het Nationale Plan opgericht. Door samenwerking van Rijkswaterstaat kreeg deze tot ver in de jaren vijftig nog niet zoveel invloed. Na 1958, het jaar van het uitkomen van het rapport van de Commissie Westen des Lands, wint de ruimtelijke ordening terrein. In deze nota worden de concepten Randstad en Groene Hart geïntroduceerd en wordt stelling genomen tegen de vorming van grootstedelijke agglomeraties. Groei zou moeten worden opgevangen in de noordelijke en zuidelijke delen van de Randstad. Van der Ham beschreef het felle verzet van de vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat tegen het concept Groene Hart en de ontwikkeling van excentrisch gelegen groeikernen als Lelystad, Purmerend en Hoorn. Hij achtte dat slecht voor de economie en onverstandig met het oog op het beperken van de afstanden die moeten worden afgelegd. Hij legde het echter af tegen de meerderheid en in de daaropvolgende jaren (onder meer in de *Tweede nota inzake de ruimtelijke ordening* uit 1966) werd dit beleid van gebundelde deconcentratie nog eens bevestigd. Rijkswaterstaat liet zich hierdoor niet uit het veld laat slaan. 'Het duidelijkst bleek dat nog uit het *Structuurschema hoofdwegennet* dat aan de *Tweede nota* was toegevoegd en volgens de toelichting beschouwd moest worden als een van de grondslagen voor de ruimtelijke ontwikkeling van ons land. Terwijl in de nota zelf de instandhouding van het Groene Hart een belangrijke plaats innam, waren in het structuurschema de wegen zodanig geprojecteerd dat ze het Groene Hart van alle kanten doorsneden.' (Van der Ham, 1999)

Ook bij de onderhandelingen over de uitbreiding van de Rotterdamse Havens moet Rijkswaterstaat het onderspit delven tegenover de gemeente Rotterdam met haar havenbedrijf en de vertegenwoordigers van de Rijksdienst voor het Nationale Plan. Het hoofd van de Deltadienst Jansen kwam met eigen ontwerpen voor de aanleg en inrichting van nieuwe havens, waarop een vertegenwoordiger van de Rijksdienst voor het Nationaal Plan aangaf dat hij zich niet met planologie moest bezighouden. Jansen 'repliceerde pissig dat een goede waterstaatingenieur ook planoloog is en het aandurft planologie te bedrijven. Het standpunt van de rijksdienst was in zijn ogen kenmerkend voor de eenzijdige visie van de planologen: die keken uitsluitend naar de kaart en trokken er vervolgens wat lijnen op.' Dit terwijl de 'waterstaatsplanologie' de pretentie heeft om met kennis van de lokale context slechts beperkte chirurgische ingrepen te plegen. (Van der Ham, 1999, p. 297) Van der Ham verklaart de veelvuldige botsingen tussen beide diensten tevens vanuit het feit dat de planologen zichzelf als integrerende discipline zagen, terwijl ze door Waterstaat werden gezien als eenzijdig handelend vanuit de belangen van volkshuisvesting. Een controverse die tegenwoordig nog bekend in de oren klinkt. Kenmerkend voor de verkokering en rivaliteit is ook dat parallel aan de groei van een departement voor Ruimtelijke Ordening de directie van Waterstaat in 1965 een eigen planologisch bureau opricht.

ambities en perspectieven. Sindsdien putten politici, ambtenaren en professionals zich uit steeds weer te benadrukken dat ze niet van het naïeve maakbaarheids-geloof zijn.

De verkokering en institutionele strijd produceert vele concurrerende maakbaarheidspretenties in evenzoveel nota's, kaartbeelden en visies (zie box 3 voor het voorbeeld van de strijd tussen Rijkswaterstaat en de opkomende ruimtelijke ordening).

Positief geformuleerd hebben we een bestuurlijk systeem gecreëerd vol *countervailing powers* die elkaar scherp en in evenwicht houden. Negatief geformuleerd zien we een sterke verkokering, non-interventiedrag en beleidsoverkill. Dijkink signaleert rond 1990 zelfs een krampachtig zoeken naar nieuwe uitdagingen door het

ontbreken van werkelijke maatschappelijke urgenties. Hij ziet bijvoorbeeld hoe het kabinet-Lubbers het in Rotterdam ontwikkelde concept sociale vernieuwing adopteert, omdat het verlegen zat om nieuw elan en dit nieuwe concept refereerde aan succes en vitaliteit. Ook in de ruimtelijke ordening zien we in dezelfde periode een sterke opkomst van nieuwe concepten (corridor, Westvleugel, Mainport). Want het ministerie van VROM verkeerde in een identiteitscrisis ('Nederland is af' was een veelgehoord adagium in die dagen) en zocht naar nieuwe uitdagingen.

De rivaliserende instituties adopteren in die periode ook het discours over de regio als belangrijk schaalniveau voor overheidssturing en voor economische vitaliteit. Ze moeten ook wel, want regiovorming morreelt aan de status quo in de bestuurlijke verhoudingen en voedt ook de competitie tussen de regio's. Ondernemende overheden lonken naar de geldpotten die zich in Brussel (structuurfondsen) en Den Haag (miljarden uit de aardgasbaten) vullen met het oog op economische structuurversterking in de regio. Topambtenaar Geelhoed, voormalig voorzitter van de ICES (de ambtelijke club die achter de schermen de aardgasbaten namens het kabinet mocht verdelen) hierover:

*'Vergelijk het met een kraan met whisky die je neerzet in een indianenreservaat ... de dorst is onlesbaar.'*²

In deze concurrentiedynamiek tussen steden, tussen regio's, tussen bestuurslagen en tussen beleidskokers telt vooral het vermogen om de krachten in de regio te bundelen en je gezamenlijke ambities te vermarkten. Vooruitgangsoptimisme als motor achter beleids- en planvorming maakt zich los van 'dwingende' historische trends (bevolkingsgroei, ontzuiling, welvaartsstaat, technologische innovatie, professionalisering, bureaucrativering en globalisering) en cycli (economische crisis en bloei, oorlog/rampen en wederopbouw, sociale strijd en consensus). Vooruitgangsoptimisme wordt gepresenteerd als een houding ('ik zie geen problemen maar uitdagingen') en wordt herkend als een strategisch voordeel in de strijd om aandacht en geld voor nieuwe ambities ('we moeten ons krachtig positioneren'). In stedelijke en regionale toekomstvisies, beleidsnota's, structuurvisies en plannen waarmee men rijkssubsidies probeert aan te boren, ontvouwt zich de droom van dynamische, vitale steden en regio's met een krachtige identiteit (Van der Cammen en De Klerk, 2002). Vele ingangen dienen zich aan waarop die vitaliteit kan worden aangestuurd: de creatieve klasse, ondernemende migranten, de diensteneconomie, de vervoersnetwerken, de nieuwe knooppunten van economische dynamiek, maatschappelijk ondernemerschap, de kennisinfrastructuur, ICT-netwerken, spraakmakende architectuur, de entertainmentindustrie, de nieuwe middenklasse enzovoorts. Het pragmatisme in dit vertoog (de eigen stad en regio in de etalage zetten voor de financiers) krijgt rond de eeuwwisseling echt de wind in de rug via het adagium dat er al genoeg beleid is en dat vooral de uitvoering telt. Strategieën als sleutelprojecten, knooppuntontwikkeling PPS, programma-aanpak, ontwikkelingsplanologie, gebiedsenveloppen, procesversnelling en no-regretbeleid domineren het discours over het ruimtelijk beleid. Frissen ontwaart hier een nieuwe maakbaarsideologie, waarin de uitvoering heilig wordt verklaard:

*‘Het lokaal bestuur maakt zich met grote gretigheid meester van dit nieuwe ver-
toog. Daar staan ze immers “met de poten in de klei” van de uitvoering en wor-
den ze horendol van alle Haagse, in circulaire verpakte bemoeizucht. Opnieuw
dringt zich het beeld op van de polder. Daar vinden we immers klei. Alleen nu
staat de polder niet model voor consensus, consultatie en compromis, maar
voor daadkracht en leiderschap ... Achter de sympathieke slogans schuilen weer
klassieke verlangens. Dat van de maakbaarheid bijvoorbeeld.’³*

En zo zien we de paradox dat ook het verzet tegen maakbaarheidsparadigma’s weer nieuwe maakbaarheidsidealen produceert. Het probleem in de cultuur van rivaliteit en marketing van de urgenties en kansen is wel hoe je nog onderscheid maakt tussen ‘echte’ urgenties en kansen en gecreëerde urgenties en kansen die de aandacht afleiden van de grotere maatschappelijke vragen. Want er valt niet meer te onderscheiden waar we onze instituties te danken hebben aan onze maakbaarheidsidealen en waar we de maakbaarheidsidealen te danken hebben aan de legiti-meringsstrijd van de instituties zelf.

5. Het verzoenen van belangen in de polder

Het Nederlandse poldermodel wordt niet snel geassocieerd met maakbaarheidsop-
timisme. Het roept toch eerder beelden op van behoudzucht en weinig ambitieuze
compromissen. Maar dat beeld doet absoluut geen recht aan de rijke historie op
dit vlak. We zijn juist in staat tot grote prestaties omdat we geleerd hebben om de
botsing tussen belangen om te zetten in gezamenlijke opgaven. De ontstaansge-
schiedenis van de Waterschappen is daar een goed voorbeeld van (Lendering,
2005; Hendriks et al., 1998).

Hoe het poldersysteem werkt, is heden ten dage goed te zien aan de hand van de
opkomst van het beleid gericht op natuur, milieu en leefbaarheid. Natuurbeheer
was al voor de Tweede Wereldoorlog een belangrijk issue, maar vond met de
opkomst van milieu en leefbaarheid vanaf eind jaren zestig een krachtige bondge-
noot in de strijd tegen de oprukkende steden en schaalvergroting in de landbouw.
De opkomst van dit belangencluster had een vierledig effect op de maakbaarheids-
ambities.

Ten eerste zien we hoe de aandacht voor en professionalisering van de natuur- en
milieubelangen eigen planningsconcepten en maakbaarheidsidealen produceert.
Denk aan de rode en groene contouren, de ecologische hoofdstructuur, de groene
scheggen, natuurontwikkeling en natte as. Deze ambities gaan met andere beleids-
velden concurreren om de bestuurlijke aandacht en middelen. De professionals en
bestuurders op de ‘groenblauwe’ beleidsterreinen proberen de laatste jaren met
succes in te breken in regionale en nationale agenda’s voor economische structuur-
versterking. Ze claimen bijvoorbeeld ook een aandeel in de aardgasbaten om te
investeren in meeslepende projecten op het gebied van ecologie, water, natuur, cul-
tuurhistorie en landschap.

Box 4.

De korenwolf, symbool voor botsing en verzoening van maakbaarheidsidealen

De korenwolf (een kleine hamster) is beroemd en berucht geworden als het nietige beestje dat grote ruimtelijke projecten tot stilstand kon brengen. Bouwprojecten werden stilgelegd om er zeker van te zijn dat dit bedreigde beestje niet onder het zand zou verdwijnen. De rechtbanken, de beroepsinstanties en de Raad van State hebben het er druk mee en de vakbladen en kranten staan bol van ironische en soms woedende commentaren op de macht van dit nietige beestje.

In pogingen om de controverses te overbruggen komen er weer nieuwe maakbaarheidsambities tot stand. In 2002 ondertekenden de natuurbeschermers, de bouwwerkgevers (AVVB) en de projectontwikkelaars (NEPORM) een gezamenlijke oproep aan het kabinet om nu eens eindelijk gedetailleerd in kaart te brengen waar zich in Nederland kwetsbare flora en fauna bevindt, zodat bouwers niet meer verrast kunnen worden door plotseling opduikende korenwolven. Geraamde kosten 21 miljoen. Maar helaas zijn we er daarmee nog niet, want de beestjes zijn zeer mobiel. Ecologen wijzen erop dat juist braakliggende terreinen de ideale plekken zijn voor kwetsbare soorten om zich te nestelen. In antwoord hierop ontwikkelt het kabinet in 2005 het zogeheten leefgebiedenbeleid, waarbij tien soorten leefgebieden worden aangewezen waar de korenwolf en andere zeldzame flora en fauna bescherming krijgen en elders dus niet. Ecologen hebben daarnaast een nieuw maakbaarheidsconcept ontwikkeld, dat van de 'tijdelijke natuur'. Bouwterreinen liggen jarenlang braak en dan kun je maar beter als ontwikkelaar ecologen inhuren om tijdelijke natuur in te richten en bij de start van de bouw weer op te ruimen en te verplaatsen dan je te laten overvallen door een spontaan opduikende korenwolf. Het kabinet heeft recent aangekondigd een vergunningen- en ontheffingsregeling voor tijdelijke natuur in te gaan voeren.

Maar daarmee zijn we er nog niet. Want waar steeds een verzoening tussen het maakbaarheidsoptimisme van natuur en economie lonkt, openbaart zich elders een nieuwe arena: de strijd tussen natuur en natuur. Voorjaar 2004 raakten de stichting Das en Boom en de Dierenbescherming verwikkeld in een ruzie over het feit dat nieuw uitgezette korenwolven op grote schaal door vossen werden opgegeten. Das en Boom vond in de vogel- en habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern legitimering voor het feit dat je dan de vossen moet afschieten om de habitat van de korenwolf te beschermen. De Dierenbescherming vond in de Flora- en Faunawet legitimering voor de stelling dat je vossen niet mag afschieten en moet accepteren dat het ecologische systeem nu eenmaal zo werkt: 'alle dieren zijn even beschermingswaardig'.⁴ Maakbaarheidsidealen versplinteren zo in deelbelangen die hun eigen regelsystemen en legitimeringsbronnen hebben. En collectief raken we verwikkeld in een wedloop tussen het versplinteren van belangen en het verbinden van belangen.

Ten tweede zien we hoe de botsing van belangen de uitvoering van grote projecten compliceert, doordat via hindermacht en via nieuwe regelgeving een groot beroep wordt gedaan op zorgvuldigheid en geduld. Dat botst hard op de aanzwellende wens om de traagheid in besluitvorming en uitvoering van grote projecten te doorbreken. De recente controverses over de korenwolf (zie box 4) laten goed zien dat hier sprake is van een botsing tussen maakbaarheidsidealen: het ecologisch optimisme van het beschermen van alle unieke soorten via Brusselse en nationale regelgeving tegenover het planningsoptimisme van ontwikkelingsplanologie, gebiedsontwikkeling en versnelling van de aanleg van wegen, woonwijken en bedrijventerreinen.

Zo zien we hoe een enkele maakbaarheidsambitie (de habitat van een bedreigd dier beschermen) een keten van nieuwe strategieën en controverses in werking stelt en de verleiding groot is steeds weer nieuwe regelsystemen te bedenken om de maakbaarheidskansen te borgen. Aan het voorbeeld van de korenwolf is ook goed te zien dat we met een derde effect van de botsing tussen belangen te maken hebben: het geeft een impuls aan de zoektocht naar win-winformules in de relatie natuur en economie. Natuur en economie vinden elkaar in het geval van de korenwolf snel in een gezamenlijk pleidooi aan het kabinet voor meer studie, geld en sturing. We

komen voorbeelden van dit win-windenken op veel meer terreinen tegen: de doorlaadbare waterkeringen, de tunnel onder het groene hart, ecoducten, natuurcompensatie, de zogeheten dubbeldoelstelling in de groei van Schiphol en de convenanten met de verpakkingindustrie. En we zien hoe er rond grote infrastructurele projecten als tweede Maasvlakte en nieuwe snelwegen gebouwd wordt aan package-deals voor mobiliteit, ruimtelijke kwaliteit, natuur en leefbaarheid. Al deze initiatieven markeren de geboorte van het groene poldermodel: de institutionalisering van de verhoudingen tussen natuur- en milieuorganisaties, bedrijfsleven en overheden (Duijvendak, 1998; Weggeman, 2003).

Daarmee zijn we op ons vierde thema: het maakbaarheidsdebat verplaatst zich naar de bestuurlijke systemen. Want de voortdurende discussie over de beperkte maakbaarheid van de samenleving provoceert steeds weer nieuwe sturingsparadigma's. Er wordt volop geëxperimenteerd met nieuwe vormen van sturing, waarin de overheid zich bindt aan markt en samenleving en de overheidslagen zich ook verbinden. De jaren negentig zijn in de ruimtelijke ordening de kraamkamer geworden van publiek-private samenwerking (PPS), het groene poldermodel, interactieve planvorming, onderhandelingsplanologie, communicatieve planning, regionale coalities, netwerksturing, ketenbenadering en *multi-level governance*. In een hoog tempo zien we hoe de overheid kritiek op te grote maakbaarheidspretenties omzet in nieuwe sturingsparadigma's. Daarmee ontstaan intelligentere vormen van sturing en maakbaarheid, maar de keerzijdes zijn ook zichtbaar: de paradigma's gaan zich stapelen, ontwikkelen zich naast elkaar en als elkaar snel opvolgende modes (Van der Cammen en De Klerk, 2003, p. 306-309). Het risico is dan ook dat bestuurders die iets willen bereiken zich in een permanente vlucht vooruit van nieuwe sturingsarrangementen storten. Ze shoppen actief tussen verschillende sturingsregimes, wat niet bevorderlijk is voor het uitkristalliseren van een nieuw maakbaarheidsparadigma. In box 5 zien we hoe dat bijvoorbeeld uitpakt bij ambities voor een nieuwe snelweg.

De nieuwe sturingsparadigma's laten ook hun sporen na in de regelgeving.

De interactief opererende overheid, de nieuwe relatie tussen overheid en markt, het verzoenen van belangen en de druk op meer overheidregie vinden hun weerslag in nieuwe procedures. Dat zien we in de werelden van verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening terug in fenomenen als 'de MIT-procedure nieuwe stijl', 'de Tracé-wetprocedure', 'de herziene grondexploitatie wet', 'de Nimbywet', 'de maatschappelijke kosten en batenanalyse', 'de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening', 'de spoedwet wegverbreding' en 'de reparatie van de bestuurlijke lus'. Even zovele impulsen om in de strijd om de schaarse ruimte het speelveld en de spelregels beter af te stemmen op nieuwe uitdagingen. Maar ook hier weer het risico dat de regelgeving zich blijft stapelen en het juist de regelruimte wegdrukt uit de nieuwe sturingmodellen in plaats van deze te faciliteren. Het leergeld wat we daarmee betalen zal ongetwijfeld weer verleiden tot nieuwe maakbaarheidsparadigma's. En zo reproduceren we ons collectieve verlangen om de grillige maatschappelijke dynamiek te temmen. Een mooi maar ook wel verontrustend mechanisme.

Box 5.

Experimenteren met nieuwe sturingsregimes en maakbaarheidsparadigma's

In 2000 organiseerden de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht, en de gemeenten Amsterdam en Almere tezamen met marktpartijen een PPS-plan voor de aanleg en financiering van een tunnel onder het Naardermeer. Maakbaarheidsoptimisme ten top: de nieuwe tunneltechnologie inzetten om de natuur te ontzien, en de markt inzetten om een sluitend systeem voor mobiliteitsmanagement te organiseren. Toen dat op weerstand stuitte in samenleving en Tweede Kamer, schakelen de overheden over op het groene poldermodel. In 2003 presenteren dezelfde overheden met natuur- en milieuorganisaties en VNO NCW West een geheel andere oplossing voor de dreigende verkeersproblemen in deze corridor: verbreding van het bestaande tracé over de A9 door Amsterdam Zuidoost (de zogeheten stroomlijnvariant).

Weer drie jaar later, in 2006, is de weg onder/langs het Naardermeer terug op de agenda: Minister Peijs wil deze variant doordrukken en ditmaal sluit een deel van dezelfde bestuurlijke partijen zich aan bij dit staaltje doorzettingsmacht: Amsterdam, Almere en Flevoland. Een half jaar later is deze variant weer van de baan en is de poldercoalitie opnieuw zichtbaar in een gezamenlijk pleidooi voor de stroomlijnvariant. Voorjaar 2007 liggen de kaarten weer anders. De keuze tussen stroomlijnverbinding en tunnelverbinding is doorbroken. Er ligt nu onder druk van Financiën een nieuwe variant op tafel die uitgaat van verbreding van de A1, A6 en de A10 en onder voorbehoud een verbreding van de A9. Want nu telt het planningsoptimisme van rekeningrijden en gerichte knelpuntenaanpak ('no-regretbeleid') en een houding waarbij het rijk zijn eigen afweging maakt en zich niet gevoelig moet tonen voor miljardenclaims uit de regio. Eind 2007 sluit een nieuwe minister, Eurlings, toch weer een compromis met de regio en stuurt hij via een interbestuurlijke coalitie met bestuurlijke partijen in de regio.

Wat aan deze besluitvormingsdynamiek opvalt, is dat het speelveld er steeds weer anders uitziet en iedere fase zijn eigen maakbaarheidsideaal meebrengt. Maar vooral valt op dat regionale bestuurders overspringen van het ene naar het andere bestuurlijke paradigma: van PPS naar het groene poldermodel, naar steun voor centrale doorzettingsmacht, naar interbestuurlijke afspraken. Maakbaarheidsparadigma's vallen ten prooi aan een dynamiek van 'nieuwe ronde, nieuwe kansen'.

6. Conclusies en discussie

Vijf vensters op onze maakbaarheidscultuur hebben we hierboven geopend. We zagen allereerst een maakbaarheidstraditie waarin zich schuldbesef over de rampen die we over onszelf afroepen, mengt met vooruitgangsoptimisme. En we zagen ook hoe rampspoed en urgentie een marketinginstrument worden in het verlangen nieuwe technologie toe te passen en bestuurlijke aandacht en geld naar je toe te trekken. We keken vervolgens uit op het diep gewortelde verlangen naar orde en samenhang en het vertrouwen in een wetenschappelijke benadering daarvan. Zowel een uitnodiging om diep in ons leven in te grijpen (inzoomen) alsook om te blijven zoeken naar de samenhang aller dingen (uitzoomen). En we hebben gezien hoe in de dubbelcultuur van institutionele strijd en verzoenend polderen de maakbare samenleving steeds weer opnieuw wordt uitgevonden. We zijn in staat botsende maakbaarheidambities om te zetten in integrale win-winformules en de kritiek op van de praktijk losgezongen ambities tegemoet te treden met de maakbaarheid van de uitvoering en een scala aan nieuwe sturingsparadigma's.

Door deze vensters kijkend kunnen we ook de huidige populariteit van integraal beleid verklaren. Het appelleert aan de grote opgaven van het afwenden van rampen, aan het verlangen naar orde en samenhang en de wens om strijd om te zetten in win-win- en package-deals. Geelhoed ziet dat verlangen naar integraliteit ook als een typisch Nederlandse fenomeen dat leidt tot hoge besluitvormingskosten en ons het zich onttrekt op eenvoudiger vormen van afstemming (Geelhoed, 1996).

De risico's en perverse effecten van ons maakbaarheidsoptimisme werden ook goed zichtbaar in de vijf verhaallijnen. Fenomenen als technologiepush, competitie om bestuurlijke aandacht en het verlangen naar orde en samenhang produceren een constante stroom van urgenties en pretenties die het zicht ontnemen op de echte maatschappelijke opgaven. En de versplintering van het maakbaarheidsoptimisme en van de bijbehorende sturingsmodellen leidt ertoe dat er op vele plekken tegelijk wordt gestuurd op integraliteit, coördinatie en ordening, waarmee de kans om dit echt te realiseren juist afneemt. Op de golf van nieuwe sturingsarrangementen en nieuwe probleemvelden blijven we de pretenties stapelen en raken we in een permanente vlucht vooruit, waarin we alle lessen over bescheidenheid in maakbaarheidspretenties weer vergeten. Daarom is het zaak kritisch te blijven op de verleiding om maakbaarheidsgehoof steeds weer te reproduceren onder het motto 'nu gaan we de problemen eindelijk eens goed aanpakken'.

Een aantal strategieën kan ons helpen de valkuilen daarvan te vermijden. Allereerst een kritisch onderzoekende houding tegenover het marketinggeweld van urgenties, opgaven en kansen. Wie schiet er iets mee op en wie geeft vertrouwen dat het ditmaal wel lukt de samenleving te maken? En hoe erg is het eigenlijk dat we gedreven worden door de 'jongendroom' om nieuwe technologie en strategieën zoveel mogelijk in de praktijk te brengen? Ten tweede zullen de bestuurders en professionals wat vaker op hun handen moeten gaan zitten: met mildheid kijken naar de grilligheid en rommeligheid in de samenleving en erop vertrouwen dat als de overheid niets doet, anderen in beweging komen. Met andere woorden: meer oog voor de kracht van zelfsturing. Ten derde moeten de bestuurders, de managers, de projectleiders en de adviseurs meer gevoeligheid ontwikkelen voor wat we 'de kleine maakbaarheid' kunnen noemen: niet alles moet je integraal willen aanpakken en niet elke technologische innovatie is het antwoord op onze problemen. Het zijn veelal de kleine interventies met een menselijke maat die iets in gang kunnen zetten. Katalysatoren, hefboomwerking, resonantie en vliegwieleffect zijn hier de verleidelijke concepten waar we nog veel aan kunnen hebben.

En ten vierde is het ook een kwestie van het durven zoeken van de confrontatie met de versplinterde maakbaarheidsidealen. In een cultuur van wederzijdse bevestiging en non-interventie laten we te veel toe dat iedereen zijn eigen winkel optuigt en smoren we dreigende tegenstellingen en inconsistenties daartussen in bezweringsformules. Wanneer we die confrontatie niet aangaan, verscherpt zich de tweedeling tussen de eeuwige optimisten en de cynici. Zie schema 1 voor een schematische weergave van het bovenstaande.

Deze analyse is overigens niet alleen van belang voor wie geïnteresseerd is de inrichting van ons land en de rol van het openbaar bestuur daarin. De maakbaarheidscultuur heeft ook zijn sporen nagelaten binnen organisaties en in het vakgebied organisatie- en veranderkunde. Het is geen toeval dat het de ingenieurs waren die het organisatieadviesvak in Nederland ontwikkelden. We vinden dat heden ten dage terug in de nog immer sterke gerichtheid op orde, beheersing en integrale sturing in dit vak. Lees er het polemische *De hygiënemachine* van René ten Bos en Ruud Kaulingfreks maar op na (Ten Bos en Kaulingfreks, 2001). Het

adviesvak heeft niet alleen te maken met zijn eigen preoccupaties maar is onzichtbaar verknoot met onze maakbaarheidscultuur en vatbaar voor alle verleidingen en fricties die daarbij optreden. De hierboven geformuleerde remedies tegen de valkuilen van het maakbaarheidsoptimisme zijn dan ook onverkort toepasbaar op het organisatieadviesvak.

Schema 1. Kracht en valkuilen van onze maakbaarheidspretenties

De wortels van ons geloof in maakbaarheid	De kracht ervan	De valkuilen ervan	Om niet in die valkuilen te vallen
Diepgeworteld risico- en noodlotsbesef	De motiverende mix van risicobesef, ondernemingszin en vooruitgangsoptimisme	Dreigingen als alibi voor prestige-projecten en deelbelangen Stapelning van vermeende urgenties door de concurrentie om de bestuurlijke aandacht	Gedegen onderzoek naar en dialoog over realiteit dreigingen en kansen Zoeken naar ingrepen met grootste hefboomwerking
Het verlangen nieuwe technologie toe te passen	Stimulans voor onze innovatiekracht en inventiviteit	Technologiepush als autonome kracht die de maakbaarheid dicteert en het zicht ontnemt op oplossingen die minder technologisch appeal hebben	Meer oog voor maakbaarheid met een menselijke maat en voor no-regret-beleid
Het verlangen naar orde en samenhang	Het vermogen problemen en kansen in hun samenhang te zien en te lijf te gaan	Van de praktijk losgezongen ambities Doorgeslagen beheerszucht	Meer acceptatie van grilligheid en geringe maakbaarheid samenleving Meer oog voor de kracht van zelfsturing en spontane orde
Rivaliteit tussen instituties	Instituties die elkaar scherp houden en ondernemend zijn ontwikkelen steeds weer nieuwe paradigma's en strategieën	Botsende maakbaarheidsconcepten door de verkokering en de ontwijkende cultuur Opportunisme door fixatie op eigen voortbestaan en op lonkende geldpotten	Confrontatie organiseren tussen de concurrerende maakbaarheidpretenties Tegenwicht bieden aan cultuur van marketing van urgenties en leuren om geld
Win-win in de polder	Het vermogen ogenschijnlijke tegenstellingen om te zetten in gedeelde en uitvoerbare ambities en in nieuwe sturingsparadigma's	De stapeling van sturingsarrangementen en regelgeving ondermijnt de effectiviteit Permanente vlucht vooruit in nieuwe win-winformules	Meer eenvoud en consistentie in sturingsparadigma's Meer oog voor onbedoelde (keten)effecten van ons maakbaarheid-vernuft

Noten

1. *De Volkskrant*, 12 februari 2008.
2. Hoorzitting parlementair onderzoek megaprojecten, 1 september 2004.
3. *Publiek Management*, april 2004.
4. Radioprogramma *Vroege Vogels* van 17 oktober 2004.

Literatuur

- Bos, René ten, en Ruud Kaulingfreks – *De hygiënemachine : kanttekeningen bij de reinheidscultus in cultuur, organisatie en management*. – Kampen : Agora, 2001
- Bosma, Koos – *Ruimte voor een nieuwe tijd : vormgeving van de Nederlandse regio 1900-1945*. – Rotterdam : Nai, 1993
- Cammen, H. van der, en L.A. de Klerk – *Ruimtelijke ordening : van grachten-gordel tot vinexwijk*. – Utrecht : Het Spectrum, 2003
- Dijkink, G. – *Beleidenissen : politieke en ambtelijke cultuur in Nederland, 1965-1990*. – Groningen : Styx, 1990
- Duijvendak, Wijnand, Ingrid Horstik en Bertram Zagama (red.) – *Het groene poldermodel : consensus en conflict in de milieupolitiek*. – Amsterdam : IPP, 1999
- Duinen, L. van – *Planning imagery: the emergence and development of new planning concepts in Dutch spatial policy*. – Amsterdam : Universiteit van Amsterdam, 2000
- Faludi, A., en W. Salet (eds.) – *The revival of spatial planning*. – Amsterdam : KNAW, 2000
- Geelhoed, L.A. – Wetgeving en bestuur in de semi-souvereine staat. – In: L.A. Geelhoed en T.J. in 't Veld – *Vervlechtingen en verschuivingen in wetgevingscomplexen aan het begin van de 21e eeuw*. – Zwolle : Tjeenk Willink, 1996
- Hajer, M.A. – Infrastructuur als discursieve politiek. – In: T. Abma en R. in 't Veld (red.) – *Handboek beleidswetenschappen*. – Amsterdam : Boom, 2001
- Hajer, M.A. – *The politics of environmental discourse*. – Oxford : Oxford University Press, 1995
- Ham, W. van der – *Heersen en Beheersen : Rijkswaterstaat in de twintigste eeuw*. – Zaltbommel : Europese Bibliotheek, 1999
- Kalders, P. – *Besturen op termijn : tijd, grilligheid en trajectmanagement in het grondwaterbeleid*. – Delft : Eburon, 2000
- Lendering, Jona – *Polderdenken : de wortels van de Nederlandse overlegcultuur*. – Amsterdam : Athenaeum-Polak & Van Gennep, 2005
- Pater, B. de – Een ware bokswedstrijd : geografische opvattingen over strijd in en om de ruimte. – In: H. Knippenberg, S. Musterd en B. de Pater – *Strijd om de ruimte*. – Amsterdam : Aksent, 2003
- Pestman, Paul – *In het spoor van de Betuweroute : mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*. – Amsterdam : Rozenberg Publishers, 2001

- Schama, S. – *Overvloed en onbebagen : de Nederlandse cultuur in de Gouden Eeuw.* – Amsterdam : Contact, 1988
- Soeterbroek F. – De worsteling met I-Governance. In: *Bestuurswetenschappen* 56 (2002) 6 (december) p. 502-524
- Teisman, G.R. – *Complexe besluitvorming : een pluricentralistisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen.* – Rotterdam : VUGA, 1992
- Termeer, C.J.A.M. – *Dynamiek en inertie rond het mestbeleid.* – Den Haag : Vuga, 1993
- Ven, G.P. van der (red.) – *Leefbaar laagland : geschiedenis van de waterbeheersing en de landaanwinning.* – Utrecht, Matrijs, 1993
- Weggeman, J. – *Controversiële besluitvorming : opkomst en functioneren van groen polderoverleg.* – Utrecht : Lemma, 2003
- Westerman, Frank – *De graanrepubliek.* – Amsterdam (etc.) : Atlas, 1999
- Wissink, B. – *Ontworpen en ontstaan : een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid.* – Den Haag : Sdu Uitgevers, 2000
- Woud, Auke van der – *Het lege land : de ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848.* – 5^e dr. – Amsterdam (etc.) : Olympus, 2004 (Eerste druk: Meulenhoff Informatief, 1987)
- Zijde, Jeroen van der, en M.J.J. Nijsten – Bouwen op tegenstellingen : positionele en interactieve processtrategieën bij Project Mainportontwikkeling Rotterdam. – In: *Bestuurskunde* 12 (2003) 6 (september) p. 251-261.

2 *Strategieën en rollen van private voortrekkers in duurzame gebiedsontwikkeling*

Ina Horlings

De maakbaarheid van het Nederlandse platteland is afgenomen. Hoe dan toch handelingsruimte creëren in gebiedsprocessen? Een nieuw perspectief wordt gevormd door vitale coalities van partijen die gezamenlijk werken aan duurzame ontwikkeling. Binnen die vitale coalities spelen voortrekkers van private initiatieven een belangrijke rol. Zij tonen leiderschap, hebben een visionaire rol, zoeken naar samenwerking en introduceren agenda's voor duurzame gebiedsontwikkeling. Zijn zij de nieuwe 'makers' in platteland regio's die geconfronteerd worden met een overvloed aan plannen, regels en procedures? En wat zijn de voorwaarden voor maakbaarheid?

Inleiding

Het Nederlandse platteland is sterk door mensenhand bepaald. Van Drentse hei tot veenweidegebied is het agrarische cultuurlandschap het product van noeste nijverheid. De Noordoostpolder en Zuidelijk Flevoland getuigen nog wel het sterkst van de maakbaarheidsfilosofie die de ruimtelijke planning in Nederland lang kenmerkte.

Niet alleen landaanwinning, maar ook ruilverkaveling en landinrichting hebben de aanblik van het Nederlandse platteland sterk bepaald. De landbouwgrond werd toegerust voor een vorm van hoog producerende, gemechaniseerde en intensieve landbouw.

Na de Tweede Wereldoorlog ontkoppelde de productie zich steeds meer van specifieke lokale omstandigheden, die juist in de tijd daarvoor de manier van produceren bepaalden. Een voorbeeld is de glastuinbouw (Van der Ploeg, 1992; Horlings, 1996, p. 26).

Het platteland bleef relatief maakbaar zolang de belangen van de ruimtelijke planning en de landbouw als dominante gebruiksfunctie parallel liepen. Door een aan-

tal factoren namen de sturingsmogelijkheden op het platteland de laatste decennia echter af.

Ten eerste als gevolg van *toenemende maatschappelijke en meer stedelijke wensen*, die steeds meer conflicteerden met de feitelijke inrichting van plattelandsgebieden. Burgers kregen eind vorige eeuw invloed binnen landinrichtingsprojecten. Na de milieuproblemen in de landbouw, de MKZ-crisis, de varkenspest, en de voedsel-schandalen, werd de kwaliteit van landbouwproducten en de voedselveiligheid belangrijker. De landbouw moest zijn *license to produce* opnieuw verdienen.

Niet alleen de consument, maar ook de recreant verwacht rust, ruimte en een aantrekkelijk landschap als tegenhanger voor het stedelijke, jachtige leven. Als gevolg van deze meer stedelijke agenda verandert het platteland steeds meer van een agrarisch productielandschap in een consumptielandschap ten dienste van stedelingen, passend binnen de brede trend van de belevingseconomie. De landbouw verdwijnt niet, maar produceert naast voedsel steeds meer maatschappelijke diensten, zoals landschapsbeheer, waterbeheer of zorg.

De urbane wensen botsen echter met het dominante ontwikkelingsproces binnen de landbouw, dat nog sterk is gericht op schaalvergroting. Een voorbeeld daarvan is de MKZ-crisis, waarbij de protesten van burgers en boeren tegen veeruiming op gespannen voet stonden met het op exportbelang gerichte landbouwbeleid en de bestaande regels (Van der Ziel, 2003). Een ander voorbeeld zijn de recente protesten tegen ‘megastallen’ in Overijssel.

De maakbaarheid van het platteland neemt niet alleen af door botsende rurale en stedelijke wensen, maar ook door *nieuwe actoren* die de plattelandsarena betreden, zoals woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars en beleggers. De macht van het Groene Front is afgenomen en de landbouw moet andere partijen, belangen en activiteiten naast zich dulden, zoals wonen, recreatie en dienstverlening. Deze metamorfose levert spanningen op tussen partijen bij de verdeling en inrichting van de ruimte.

Ten derde neemt de *complexiteit van opgaven* in het landelijk gebied en daarmee ook de complexiteit van sturing toe. Nieuwe uitdagingen op het gebied van waterbeheer, klimaat, en stad-landrelaties vragen hun aandacht. De urgentie om meer duurzaamheid te realiseren, vraagt om het vinden van een balans tussen people-, planet- en profitaspecten, zonder dat afwenteling van effecten in tijd of ruimte ontstaat (Telos, 2002). De ruimtelijke planning probeert een antwoord te formuleren voor deze opgaven. Rijksnota's, reconstructieplannen en streekplannen sluiten echter slechts beperkt aan bij de feitelijke rurale ontwikkelingen, waarvan de uitkomst onzeker is, terwijl anderzijds een veelheid van initiatieven zich los van de beleidskaders ontwikkelt.

Ten slotte kunnen nog twee planningsfactoren worden genoemd die de stuurbaarheid van het platteland, vooral op regionaal niveau, compliceren. Als gevolg van processen van decentralisering en recentelijk de introductie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden sterker verdeeld over (semi-)overheidsorganisaties. Hierdoor ontstaat een *diffusie van de macht*, waarbij geen enkele partij exclusief verantwoordelijk is of kan zijn voor deze vraagstukken.

Op regionaal niveau is er bovendien sprake van een *bestuurlijk gat* tussen lokaal en provinciaal niveau, dat onvoldoende kan worden opgevuld door de bestaande instituties, zoals gemeenten en provincies (Haarmann en Verbong, 2003).

De vraag is of er ondanks de afnemende stuur- en maakbaarheid, toch mogelijkheden zijn voor duurzame gebiedsontwikkeling. Hoe kan handelingsruimte worden gecreëerd? Dit hoofdstuk probeert hier meer zicht op te geven door ‘nieuwe makers’ te portretteren, ondernemende, private voortrekkers in gebiedsprojecten, die een leidende rol spelen in gebiedsprojecten. Deze voortrekkers sluiten ‘vitale’ coalities met andere partijen, zoals overheden en kennisinstellingen. De focus ligt in dit hoofdstuk op de strategieën, rollen en aanpakken die deze voortrekkers volgen, hun persoonlijke bezieling en de voorwaarden voor vitale coalities en maakbaarheid in gebiedsontwikkeling.

Allereerst worden theoretische aspecten behandeld: het concept vitale coalities als mogelijk nieuw perspectief voor het creëren van handelingsruimte in gebiedsprocessen (paragraaf 1) en de wijzen waarop voortrekkers leiderschap kunnen uitoefenen in gebiedsontwikkeling (paragraaf 2). Vervolgens wordt ingegaan op de resultaten van het empirisch onderzoek. Paragraaf 3 beschrijft een aantal voorbeeldprojecten. In paragraaf 4 worden een aantal factoren beschreven die maakbaarheid belemmeren. De rollen en aanpakken van de nieuwe private makers komen in paragraaf 5 aan bod. Paragraaf 6 gaat nader in op een belangrijke voorwaarde voor maakbaarheid in gebiedsprocessen, de ‘menselijke factor’, met name de bezieling van voortrekkers. Ten slotte wordt in paragraaf 7 een aantal belemmerende voorwaarden genoemd om te komen tot vitale coalities en maakbaarheid in gebiedsprocessen.

1. Een nieuw handelingsperspectief: Vitale coalities

Geen enkele partij op het platteland heeft het exclusieve monopolie om ontwikkelingen te sturen op het platteland. Samenwerking in netwerken is daarom het adagium. De afnemende stuurbaarheid en complexe opgaven hebben geleid tot nieuwe sturingsvormen, waarbij netwerken en nieuwe relaties tussen markt, samenleving en staat ontstaan, vaak aangeduid met de slogan ‘*van government naar governance*’. Uitingsvormen zijn bijvoorbeeld coproductie van beleid en interactieve beleidsvorming. Daarnaast laat de overheid sinds de jaren negentig steeds meer initiatief aan de samenleving, en bevordert *zelforganisatie* (Horlings en Haarmann, 2006). Maar netwerken garanderen op zich nog geen maakbaarheid. Eindeloos gepolder, gebrek aan innovatie, afgezwakte compromissen als gevolg van belangenconflicten en het vastlopen in bestaande regelgeving zijn aan de orde van de dag.

De uitdaging daarom is het creëren van nieuwe handelingsruimte (*capacity to act*) binnen de huidige weerbarstige context van procedures, regelingen en instituties die gebiedsontwikkeling te veel vastzet. Een mogelijk perspectief om impasses te voorkomen zijn vitale coalities, een specifieke vorm van netwerken, gebaseerd op samenwerking tussen publieke en private partijen, die haar inspiratie vindt in de stedelijke vernieuwing in steden als Atlanta en Boston in de Verenigde Staten.