

I

Maakbaar Nederland

GUUS J. BORGER

Nederland is een opgeruimd en aangeharkt land. Alles staat op z'n plaats, elk hoekje wordt gebruikt en niets wordt aan het toeval overgelaten. Dat is het beeld dat veel buitenlanders hebben van ons land. Een goed geordend land met heldere procedures voor het regelen van conflicterende belangen. Maar wie beter kijkt, weet dat de werkelijkheid anders is. In ons land zijn polders en verkeersverbindingen gepland die nooit werden aangelegd en heeft men bruggen en viaducten gebouwd die nooit hebben gefunctioneerd. Daarnaast is er ook in ons land een groeiende bezorgdheid over de effectiviteit van het overheidsbeleid en de handhaafbaarheid van de regelgeving. Kennelijk zijn er grenzen aan de maakbaarheid. Maar waar liggen die grenzen en waardoor worden die bepaald? Zijn die grenzen in de loop van de tijd verlegd en verschilt de begrenzing van de maakbaarheid van de fysieke ruimte van die van de samenleving?

Met het organiseren van de conferentie Maakbaar Nederland heeft de Stichting Maatschappijgeschiedenis een aanzet willen geven tot een discussie over deze thematiek onder historici en geografen. Aangezien alle menselijke kennis schaalafhankelijk is, heeft de commissie van voorbereiding¹ ervoor gekozen om de thematiek te beperken tot drie perioden (twintigste eeuw, negentiende eeuw en de Republiek) en drie ruimteschalen (lokaal, regionaal en nationaal). Het was de bedoeling om voor elk van die perioden en op elk van die ruimteschalen één of meer onderzoekers te vinden die in een paper wilden aangeven wat hun inziens de kenmerken zijn geweest van de personen of groepen die Nederland hebben gemaakt tot wat het is geworden, met welke institutionele kaders deze actoren hadden te rekenen en door welke sociale en economische processen hun handelen.

¹ De commissie van voorbereiding bestond uit dr. M. 't Hart, dr. L. Heerma van Voss, drs. H. Kleijer, dr. J. van Noort, dr. H. Schmal, dr. B. de Vries en dr. W. Verstegen en stond onder voorzitterschap van de auteur.

werd gedragen of is geblokkeerd.² Het zou in de daarop volgende discussie vooral moeten gaan om de vraag wat er wel en niet mogelijk is gebleken, welke randvoorwaarden het al dan niet welslagen van een project hebben beïnvloed en wat de grenzen zijn aan de spankracht van de overheid, het particulier initiatief en de markt in de verschillende perioden en op de verschillende ruimteschalen. De inrichting van de samenleving en de ruimte beperkt zich echter niet tot een eenmalige actie. Wat tot stand is gebracht, moet in stand worden gehouden. Kan een samenleving lopende processen zo reguleren en controleren dat een gewenste inrichting van de samenleving en de ruimte blijft in de functionele of fysieke staat waarin zij op een bepaald moment is gebracht? Verder was het de bedoeling om aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre de effectiviteit van het handelen van de overheid in de tweede helft van de twintigste eeuw is verminderd doordat de 'grote verhalen' in die tijd hun geloofwaardigheid hebben verloren. Of is de techniek het 'grote verhaal' van de moderne samenleving en is daarom het einde van de grote verhalen nog lang niet in zicht?

De voordrachten en de discussie daarna hebben duidelijk gemaakt dat maakbaarheid in sociaal of ruimtelijk opzicht alleen kan bestaan in geordende samenlevingen met een gestructureerd netwerk van personen op sleutelposities en een effectief systeem van conflictbeslechting. Het kan daarbij gaan om hechte lokale gemeenschappen, om polder- of waterschapsbesturen of om overheidsdiensten met voldoende middelen en bevoegdheden. Het uitvoeren van plannen tast oude rechten aan en kan conflicterende belangen zichtbaar maken. Een effectief systeem van conflictbeslechting, en daarmee een erkend overheidsgezag, is dan ook een onmisbare voorwaarde voor maakbaarheid.

In twee opzichten heeft de discussie meer zicht gegeven op de aard van de begrenzing van de maakbaarheid. Als eerste is duidelijk geworden dat de natuur niet onbeperkt manipuleerbaar is. Drie kenmerken van de natuur spelen daarbij een rol. In de eerste plaats gaan de krachten van de natuur de menselijke maat verre te boven. Alleen in de randen van het natuurgeweld is de mens in staat sturend in te grijpen en daarmee de speelruimte van de natuur in te perken en ten eigen nutte te gebruiken. Vooral in het kustgebied en langs de grote rivieren is dat in de loop der eeuwen steeds weer duidelijk geworden. Als tweede moet erop gewezen worden dat de mens denkt in gemiddelden terwijl de natuur werkt met extremen. Ongedachte en onverwachte verrassingen zijn en blijven daardoor altijd mogelijk. De Kraker geeft daarvan in zijn bijdrage aan deze bundel een aantal voorbeelden. Als

2 Op de conferentie werden bijdragen besproken van: Aart Bijl, Marco Bontje, Adri de la Bruheze, André Buys, Petra van Dam, Myriam Daru, Cornelis Disco, Jan Hein Furnée, Alex Geelhoed, André Geurts, Ido de Haan, Eddy van Hijum, Adrie de Kraker, Erik Nijhof, Reinout Rutte, Henk Schmal, Johan Schot, J. van Woensel en Dirk Jan Wolffram. Zie ook de bundel *Maakbaar Nederland. Conferentie Maatschappijgeschiedenis 1999* (Amsterdam: SISWO, 1999).

derde kenmerk is van belang dat de natuur zowel in de ruimte als in de tijd werkt op een veel grotere schaal dan waarmee de mens rekt in zijn handelen. Als de mens op een bepaald moment door zijn ingrijpen een nieuwe en voor hem meer voordelige evenwichtssituatie met de natuur bereikt denkt te hebben, dan is dat steeds maar voor een beperkt gebied en voor korte duur. De reactie van de natuur in aanpalende gebieden en in komende tijden wordt door de mens niet of slechts in beperkte mate in zijn afwegingen betrokken. Ook daar zijn in het verleden de nodige verrassingen uit voortgevloeid. Die ongelukkige ervaringen hebben echter nog niet geleid tot algemene acceptatie van de gedachte dat het inzicht in de wisselwerking tussen mens en natuur alleen verdiept kan worden als ook de grotere tijd- en ruimteschalen in de beschouwing worden betrokken. In de natuurwetenschappen kijkt niemand op van de vaststelling dat veel aspecten van de waarneembare werkelijkheid het collectieve effect zijn van de aanwezigheid van heel veel deeltjes en niets van doen hebben met de eigenschappen van de individuele deeltjes zelf. Dat doet de vraag rijzen of fixatie op het bijzondere en het individuele een historicus niet het zicht beneemt op wat relevant is op een grotere tijd- en ruimteschaal. Het menselijke denken is zo zeer afhankelijk van een gekozen schaalniveau dat meerdere feiten tegelijkertijd waar kunnen zijn, maar desondanks verschillen in relevantie.

Tegen die achtergrond is de studie van Van Dam in deze bundel van wezenlijk belang. In de loop der eeuwen is de inrichting en het gebruik van de Nederlandse veengebieden enkele malen grondig veranderd. Tijdens elk van die perioden van omvorming zijn de exploitatie van de grond en de herinrichting van de ruimte in hoge mate gestempeld geweest door veranderende marktverhoudingen, nieuwe technieken en tijdgebonden organisatievormen. Maar omdat het haar ging om de mogelijkheden tot en de grenzen van de maakbaarheid van samenleving en ruimtelijke inrichting, heeft Van Dam zich in haar artikel niet beperkt tot een beschrijving van die zich steeds vernieuwende context, maar geprobeerd greep te krijgen op de werking van de tijd over een langere periode. Door die aanpak is het haar gelukt om zinvolle parallellen aan te wijzen tussen de veertiende en de eenentwintigste eeuw.

De tweede begrenzing van de maakbaarheid hangt samen met de verandering in de ideeën over de aard van het overheidsgezag. Ten tijde van het Ancien Regime werd het overheidsgezag gezien als van God gegeven en kon een sterke persoonlijkheid veel tot stand brengen. Gebrek aan samenwerking door tegengestelde ambities kon echter ook toen de effectiviteit van het overheidsoptreden ernstig schaden, zoals De Kraker in zijn bijdrage laat zien. De Verlichting bracht ons de notie van de volkssoevereiniteit en dit principe werd uitgewerkt in de staatkundige hervormingen die na de Franse Revolutie werden doorgevoerd. Sedertdien is de overheid vooral de dienaar van het volk en dient zij haar handelen te legitimeren met een beroep op de wensen van de een of andere meerderheid. Ten tijde van de negentiende-eeuwse Nachtwakerstaat heeft de overheid haar taak zeer passief

Afbeelding 1. *Ter bestrijding van periodieke wateroverlast zijn op de Nederlandse zandgronden na de Tweede Wereldoorlog veel meanderende beekjes bij de ruilverkaveling omgezet in efficiënte maar fantasieloze afvoersloten. Voor natuurontwikkeling is het echter van belang het gebiedseigen water zo lang mogelijk vast te houden. Daarom worden veel oude meanders tegenwoordig weer hersteld. Maakbaar Nederland: herstel van de oude loop van de Ruiten Aa bij Sellingen (provincie Groningen), 1992 (copyright foto: Paul Paris Grond- en Luchtfotografie, Amstelveen).*



ingevuld, maar onder invloed van de Woningwet 1901, de dreigende ontregeling van de samenleving tijdens de Eerste Wereldoorlog en de noodzaak tot aanleg van een doorgaand stelsel van autowegen veranderde in Nederland de taakstelling van de uitvoerende macht. Als gevolg daarvan is het overheidsapparaat in de loop van de twintigste eeuw sterk gegroeid. Conflicterende belangen vloeien daardoor niet langer alleen voort uit de rechten van particulieren of belangengroepen, maar manifesteren zich nu ook tussen elkaar tegenwerkende overheidsdiensten. Met name dat laatste soort conflicten beperkt op dit moment nadrukkelijk de effectiviteit van het overheidsoptreden en daarmee de maakbaarheid van de samenleving en de fysieke ruimte.

Algemeen wordt aangenomen dat een mens kan leren van de fouten die hij heeft gemaakt, maar geldt dat ook voor een gemeenschap als collectief? Sinds de Verlichting zijn wij in de Westerse traditie gewoon om bij het bestuderen van het verleden te zoeken naar regel- en wetmatigheden met het doel daaruit conclusies te trekken. Op die manier zou de geschiedenis bij kunnen dragen aan een beter verstaan van het heden en een betere sturing van de toekomst. Daar ligt echter een fundamenteel probleem. Het verleden is namelijk voltooide tijd. Het krachtenspel tussen personen en processen dat het verleden heeft bepaald, is gestold in het gemaakte Nederland. De beeldvorming mag nog veranderen, de resultaten van het verleden liggen vast. Van de toekomst hebben we in de Westerse traditie daarentegen een volstrekt ander beeld. De toekomst ligt open, alles is daarin nog mogelijk. Per definitie is het dus onmogelijk om de toekomst oorzakelijk te verbinden met de wetmatigheden die wij in het verleden ontdekt menen te hebben, maar daarmee is nog niet gezegd dat kennis van het verleden niet van belang is voor ons inzicht in de maakbaarheid van de samenleving en ruimtelijke inrichting en in de grenzen daarvan. De Kraker en Geurts laten zien dat ook overheidsinstanties kunnen leren van hun fouten. In de praktijk werd lering getrokken uit opgedane ervaringen en werden technieken ontwikkeld waardoor het mogelijk werd de gegeven omstandigheden beter te gebruiken en de inrichting van de ruimte effectiever aan te vatten. Maar uit beider verhaal blijkt ook dat die omstandigheden steeds weer kunnen veranderen door natuurlijke dynamiek en nieuwe wensen uit de samenleving, met als gevolg dat de plannen moeten worden bijgesteld.

Ook in de toekomst zullen een erkend overheidsgezag en een effectief systeem van conflictbeslechting onmisbare voorwaarden blijken te zijn voor de maakbaarheid van een samenleving of de inrichting van de ruimte. Meer nog dan in het verleden gaat tegenwoordig iedere verandering gepaard met een aantasting van bestaande rechten met als gevolg het zichtbaar worden van conflicterende belangen. Het beginsel van de volkssoevereiniteit vraagt echter van de overheid dat zij haar gezag en optreden bij voortduring legitimeert met de wensen van een meerderheid. Die meerderheid kan gevonden worden door een nieuw plan of programma zo te formuleren dat verschillende groepen de indruk krijgen dat hun belang daarmee gediend is.

De grenzen van de maakbaarheid kunnen echter niet alleen op een politieke wijze worden opgerekt, maar ook op een idealistische. Door het ontwikkelen van een inspirerend toekomstbeeld kunnen partijen gewonnen worden voor een bepaald plan of initiatief. De mogelijkheid daartoe is gegeven met het feit dat menselijke waarneming niet alleen berust op een objectieve vaststelling van een materieel aanwezige werkelijkheid, maar in meer of mindere mate ook gebaseerd is op een sociale constructie. Dat laatste geeft ruimte aan fantasie, creativiteit en een visionaire blik op de toekomst. Aangezien elke gedachte haar eigen werkelijkheid schept, kan zo'n visionaire blik ook een legitimatie vormen voor de bemoeienis van de overheid met een nieuw plan of programma. De discussie over de Nieuwe Natuur

geeft daarvan prachtige voorbeelden. Onvermijdelijk houdt zo'n visionaire blik echter het gevaar in dat de afstand tussen het mooie toekomstbeeld en de materieel aanwezige werkelijkheid zo groot wordt dat de doelstelling van het nieuwe plan of programma naderhand niet realistisch blijkt te zijn. Zowel een politieke als een visionaire legitimatie van het optreden van de overheid kan de grenzen van de maakbaarheid dus wel oprekken maar niet opheffen. Ook in de toekomst zal steeds weer blijken dat mooie plannen en projecten niet uitvoerbaar blijken te zijn of niet het effect opleveren dat ervan was verwacht.

Vaak wordt verondersteld dat wetenschappelijk onderzoek of een verbetering van het technische instrumentarium de maakbaarheid van de samenleving en van de ruimte kunnen vergroten. Maar kennis resulteert niet vanzelfsprekend in een goed plan en meer kennis levert niet altijd een beter resultaat op. Wetenschappelijke kennis is namelijk per definitie het resultaat van de antwoorden die in het verleden zijn gegeven op vragen die in een nog verder verleden zijn gesteld. Van die opeenstapeling van antwoorden kunnen we vaststellen dat ze onderling niet strijdig zijn en tot nu toe niet zijn weersproken door de dagelijkse ervaring. Maar of de vragen die in het verleden zijn gesteld ook de juiste zijn geweest, blijft discutabel. Daardoor is het onzeker of wetenschappelijke kennis duidelijkheid geeft over de huidige begrenzings van de maakbaarheid, laat staan over de toekomstige. Men mag daarom aannemen dat in de toekomst ook van de hedendaagse plannenmakers zal worden vastgesteld dat zij hun tegenstanders hebben onderschat, of het daarbij nu gaat om de natuur, de overheid, het particulier initiatief of de markt. Maar wat dat onderschatten inhoudt, wordt pas naderhand vastgesteld. En dat tekent de moeite die een historicus heeft met het begrip causaliteit.

Het is kenmerkend voor de Westerse traditie dat men veel verwacht van de ontwikkeling van de techniek. Door de mechanisering van het wereldbeeld en de verdere ontwikkeling van de natuurkunde is de natuur in de Nieuwe Tijd steeds meer berekenbaar en voorspelbaar geworden. Daarmee veranderde ook de positie van en de waardering voor de techniek. Techniek was niet langer het resultaat van ambachtelijk vormgegeven ervaringsregels, maar werd in toenemende mate het product van de systematische vergroting van de kennis der natuur. Daardoor werd de techniek in de loop van de achttiende en met name de negentiende eeuw steeds meer gezien als het middel om de natuur te beheersen en haar dreigende karakter te ontnemen. Dat heeft zelfs aanleiding gegeven tot de verwachting dat de ontwikkeling van de techniek de sleutel zou vormen tot het uitschakelen van alle vormen van menselijke ellende. Ontwikkeling van de techniek werd daarmee gelijk gesteld aan de vooruitgang van de mensheid. Sindsdien is echter duidelijk geworden dat de techniek niet alleen een opbouwende maar ook een vernietigende zijde heeft. Bovendien handelt de techniek niet zelf, maar is de mens verantwoordelijk voor de techniek die hij wil gebruiken. Zeker na de Tweede Wereldoorlog is duidelijk

dat een technicus niet louter technicus is: als mens is hij verantwoordelijk voor wat de techniek doet.

Nog steeds bestaan er hoge verwachtingen ten aanzien van de heilbrengende werking van de techniek. Voor een deel is dat zeker terecht. Maar als de techniek wordt losgesneden uit haar maatschappelijke context, dan krijgt ook de vernietigende werking van de technische ontwikkeling alle ruimte en zijn de gevolgen vaak niet te overzien. Niet wat technisch mogelijk is maar wat maatschappelijk aanvaardbaar is, moet het beslissende criterium zijn. Het idee dat de ontwikkeling van de techniek de grenzen van de maakbaarheid zal opheffen, is daarom niet alleen ongegrond, het is zelfs verdacht.

De maakbaarheid van zowel de samenleving als de inrichting van de ruimte zal altijd aan grenzen gebonden blijven. Kennis van het verleden kan die grenzen niet opheffen, maar wel behulpzaam zijn bij het streven om te voorkomen dat de fouten uit het verleden in de toekomst opnieuw worden gemaakt. Dit streven kan echter alleen succesvol zijn als de kennis over de fouten uit het verleden niet blijft opgesloten in het wetenschappelijke domein van de geschiedbeoefening. Die kennis moet gepresenteerd worden op een wijze en in een taal die toegankelijk en verstaanbaar is voor mensen die invloed hebben op de besluitvorming over de toekomstige inrichting van ons land en van onze samenleving. Misschien ligt in de beperkte toegankelijkheid van die kennis en in de gebrekkige verstaanbaarheid van de gebezigde taal wel de voornaamste belemmering voor het streven om de grenzen van de maakbaarheid van Nederland op te rekken.