

1997 De  
inrichting  
van Nederland

---

Het achttiende jaarboek  
voor het democratisch  
socialisme

---

De infrastructuur van Nederland is sinds kort een politiek thema van de eerste orde. De inrichting van ons dichtbevolkte land roept problemen op die voor stevige meningsverschillen in maatschappij en politiek zorgen. Het kabinet-Kok heeft bovendien voor de nabije toekomst forse investeringen in de infrastructuur aangekondigd die Nederland moeten voorbereiden op de volgende eeuw. De Nederlandse sociaal-democratie heeft op het terrein van de economische modernisering een traditie die haar wortels vindt in het 'ingenieurs-socialisme' uit de jaren tussen de wereldoorlogen. Toen werd zakelijkheid gekoppeld aan idealisme. Is de Partij van de Arbeid in staat opnieuw een dergelijke verbinding te leggen en infrastructurele vernieuwingen te combineren met duurzaamheid, democratisering en landschappelijk schoon?

*Het achttiende jaarboek voor het democratisch socialisme* mengt zich in deze discussie. In een zestal essays komen de volgende thema's aan de orde: de inrichting van Nederland als opgave voor de sociaal-democratie (Willem Salet), de strijd tussen architecten en ingenieurs bij de vormgeving van onze steden (Van Rossem), de besluitvorming over infrastructurele projecten (Jouke de Vries), economische groei en de rol van overheid en private sector in de infrastructuur (Frank Kalshoven en Paul Tang), economische modernisering en ecologie (Wouter van Dieren) en de esthetiek van het gecreëerde landschap (Petran Kockelkoren). In vijf korte essays (van Riek Bakker, Jacqueline Cramer, René Cuperus en Menno Hurenkamp, Marcel van Dam en Siegfried Woldhek) worden infrastructurele ergernissen, toekomstvoorspellingen en besluitvormingsprocedures nader toegelicht en geanalyseerd.

ISBN 90-295-2323-9



9 789029 523233

## De inrichting van Nederland

De inrichting van Nederland

*Het achttiende jaarboek*

*voor het democratisch socialisme*

*Onder redactie van*

*Frans Becker, Wim van Hennekeleer,*

*Bart Tromp en Marjet van Zuijlen*

Amsterdam

Uitgeverij De Arbeiderspers

Wiardi Beckman Stichting

*Het achttiende jaarboek voor het democratisch socialisme* is een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, in samenwerking met Uitgeverij De Arbeiderspers. De redactie is benoemd door het curatorium van de WBS, maar verricht haar werkzaamheden in onafhankelijkheid.

Copyright © 1997 Wiardi Beckman Stichting

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Herengracht 370-372, 1016 CH Amsterdam. *No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Herengracht 370-372, 1016 CH Amsterdam.*

Omslag: Nico Richter

ISBN 90 295 2323 9/NUGI 654

## INHOUD

INLEIDING Redactie *Jaarboek*

7

## DE INRICHTING VAN NEDERLAND

Willem Salet *Economie en planologie. Tussen macroperspectieven en individuele projecten*

21

Siegfried Woldhek *Nederlands dynamische delta: economisch en ecologisch benutten*

40

Vincent van Rossem *Ingenieurs versus architecten*

46

Jacqueline Cramer *Naar een integrale benadering van grote infrastructurele projecten*

57

Jouke de Vries *Infrastructurele projecten komen zelden alleen, maar bijna altijd in bataljons. Politiek-bureaucratische besluitvorming over infrastructuur*

64

Riek Bakker *Infrastructuur*

94

Frank Kalshoven en Paul J. G. Tang *De overspannen verwachtingen van infrastructuur*

99

René Cuperus en Menno Hurenkamp *Schijnheilig futurisme. Over de  
infrastructuur van een debat*  
115

Wouter van Dieren *Meer infrastructuur doet de welvaart afnemen*  
121

Marcel van Dam *Een ouderwets vooruitgangsgeloof*  
129

Petran Kockelkoren *De esthetiek van het gecreëerde landschap*  
134

PERSONALIA MEDEWERKERS  
163

## Inleiding



Toen aan het eind van de vorige eeuw industrialisatie en verstedelijking ook ons land in hun greep kregen, ontstond als reactie daarop een maatschappelijke stroming die de waarde van natuur en ambachtelijke productie op de voorgrond stelde. Waren de zegeningen van de industriële revolutie en het daarmee gepaard gaande vooruitgangdenken wel zo evident? De mens dreigde zich te vervreemden van de natuur, zo stelden vertegenwoordigers van deze stroming, wat uiteindelijk alleen maar kon leiden tot intellectuele en kunstzinnige verschraling. Wie daarentegen te midden van de natuur leefde en haar respecteerde, kon daaraan kracht ontfemen. Ontplooiing, innerlijke rust en geestelijke bloei kwamen als het ware vanzelf in het verschiet te liggen. De ongerepte natuur werd beschouwd als een cruciale voorwaarde voor het geluk van de mens. De kolonie 'Walden' van de schrijver Frederik van Eeden fungeerde letterlijk als proeftuin voor de vormgeving van hun ideeën; overigens zonder veel succes.

Hun opvattingen over de natuur waren enigszins nostalgisch en conservatief in de ogen van de voorstanders van het vooruitgangdenken. Dezen meenden juist dat de mens een enorme sprong voorwaarts zou maken in economisch, sociaal en geestelijk opzicht, door fabrieken te bouwen, steden met elkaar te verbinden en in de nieuwe wonderen van de mobiliteit te investeren.

Daartegenover kreeg het streven naar natuurbehoud en -beleving een politieke lading. Om in harmonie met de natuur te kunnen leven, was het in ieder geval noodzakelijk dat de natuur er was en er zou blijven, in ongerepte staat en dus niet door mensenhanden geschon- den of vernietigd. De aantasting van de natuur nam echter in deze periode dreigende proporties aan, als gevolg van de industrialisatie van Nederland, de verstedelijking en de aanleg van infrastructurele voorzieningen. Behoud van de natuur vereiste derhalve actief ingrijpen.

Wat er in de eeuw die sindsdien verstreken is ook mag zijn veranderd, deze mengeling van enerzijds vooruitgangdenken en anderzijds

zorg over landschapsbehoud is niet verdwenen. Sterker: nu het paarse kabinet met een serieuze agenda voor infrastructurele vernieuwing is gekomen, zijn deze beide elementen opnieuw sterk vertegenwoordigd in het politiek-maatschappelijke debat. Het is vrijwel onmogelijk om de geschetste ontwikkelingen aan het einde van de negentiende eeuw te bezien zonder spontane associaties te krijgen met kwesties als de uitbreiding van Schiphol of de aanleg van de Betuwelijn.

In dit achttiende jaarboek staat het vraagstuk van de inrichting van Nederland centraal. De belangstelling daarvoor is niet alleen gerechtvaardigd omdat op dit moment belangrijke beslissingen over de Nederlandse infrastructuur worden genomen (uitbreiding Schiphol, uitbreiding Maasvlakte, hogesnelheidslijn, nieuwe stedelijke uitbreidingen), maar ook omdat voor de toekomst ingrijpende investeringen nodig zullen zijn. Er is, na vijftien jaar bezuinigingsbeleid, weer meer financiële ruimte voor publieke investeringen. De versobering van de verzorgingsstaat, die sinds 1982 werd gezien als methode om Nederland weer *konkurrenzfähig* te maken, maakt nu plaats voor een strategie van investeren in de infrastructuur als antwoord op de nieuwe internationale concurrentieverhoudingen. De modernisering van de infrastructuur wordt aldus een vorm van beleidsconcurrentie in een mondialiserende economie.

Nieuwe investeringen in de infrastructuur zijn voorts een reactie op autonome groeitendenzen in de Nederlandse economie en maatschappij; op de toegenomen mobiliteit; op de sluipend voortschrijdende verstedelijking; op nieuwe patronen van bedrijfsvestiging; op veranderde vormen van vrijetijdsbesteding. Zoals de inrichting van Nederland in de decennia na de Tweede Wereldoorlog beïnvloed is door de industrialisatie van ons land, zo worden ook nu beslissingen over ruimte en infrastructuur mede bepaald door veranderende productie- en consumptiepatronen.

Er is bovendien sprake van achterstallig onderhoud. In de periode van terugdringing van het financieringstekort zijn de publieke investeringen er bekaaid afgekomen. Nu lijkt zich de mogelijkheid voor te doen de opgelopen achterstand in te halen. Van de besluitvormers maakt zich een zekere geestdrift meester: er valt weer wat te doen. Dan gaat het niet alleen om het voeren van een nieuwe interdeparte-

mentale stammenstrijd over de verdeling van de gelden, maar ook om het nemen van nieuwe initiatieven.

Vanuit welke traditie benadert de Nederlandse sociaal-democratie deze vraagstukken? In vergelijking met andere politieke bewegingen heeft de sociaal-democratie steeds bijzondere aandacht gehad voor de maatschappelijke en sociale meerwaarde van economische modernisering, infrastructurele voorzieningen en stedelijke vernieuwing. Belangrijke bronnen voor deze traditie vormen de sociaal-democratische gemeentepolitiek en het 'ingenieurssocialisme' uit de periode tussen de wereldoorlogen. Lokale politici van de SDAP speelden niet alleen een vooraanstaande rol op het gebied van de volkshuisvesting, maar waren ook toonaangevend bij de ontwikkeling van de stedelijke infrastructuur en publieke voorzieningen in die tijd. Het 'ingenieurssocialisme', waarin de praktische rationaliteit uit Delft gecombineerd werd met de sociale bevlogenheid van de SDAP, omvatte een agenda voor economische modernisering op ondernemingsniveau en – later – voor de Nederlandse volkshuishouding als geheel. Het beleefde zijn *finest hour* met het Plan van de Arbeid, waarin moderne economische inzichten (Tinbergen) werden gecombineerd met de benaderingswijze van de socialistische ingenieurs (Vos). De ontwikkeling van de infrastructuur nam in het Plan een belangrijke plaats in, ter versterking van de economische positie van Nederland.<sup>1</sup>

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog heeft het streven naar herstel en groei de boventoon gevoerd. Aan infrastructurele uitbreiding werd onverminderd een belangrijke rol toegekend, zeker in de Partij van de Arbeid. Aanvankelijk richtten de inspanningen zich op herstel van tijdens de oorlog beschadigde of vernietigde bruggen, wegen, spoorlijnen en gebouwen, maar meer en meer werden deze inspanningen gezien als instrumenten van economische groei. Het woord 'welvaart' deed zijn intrede en kreeg onder andere als betekenis dat iedere arbeider zich een auto kon permitteren. Toen in de jaren zestig een grote petrochemische multinational uiteindelijk koos voor Amsterdam als plaats van vestiging, werd dat beschouwd als een groot succes voor de toenmalige Amsterdamse wethouder Joop den Uyl. De transformatie van het bestaande landschap tot industrieel gebied met allerlei toegangswegen werd als vanzelfsprekend bij-effect beschouwd. Het project zou werkgelegenheid en daarmee vrijwel

automatisch welvaart bieden aan velen. Geen verwonderlijke gedachtegang, in het historische perspectief van de sociaal-democratie in Nederland. Zo is decennia lang het 'groeidenken' een bonte verzameling geweest van micro-economische, macro-economische en sociaal-economische opvattingen.

De sociaal-democratie kent ook een traditie van natuurbehoud en natuurbeleving, de traditie van Jac. P. Thijsse. Het is deze traditie die aan het eind van de jaren zestig en begin van de jaren zeventig opnieuw werd aangesproken. Toen werd immers wetenschappelijk en publiek de vraag gesteld naar de 'grenzen aan de groei'. Werden de natuurlijke bronnen niet geheel verbruikt zodat de volgende generaties bijna letterlijk in de kou zouden komen te staan? Daarmee werd de spanning benoemd tussen economische groeidoelstellingen en de prijs die daarvoor moet worden betaald op milieugebied. De meest kenmerkende publicatie die aan deze denkrichting vorm gaf, was die van de Club van Rome.<sup>2</sup> Partijpolitieke documenten ter linkerzijde van het politieke spectrum—zie bijvoorbeeld het Advies van de Commissie-Mansholt of Keerpunt '72—van kort daarna ademen dezelfde geest.<sup>3</sup>

Milieu en natuur- en landschapsbehoud zijn sindsdien vaste onderwerpen op de sociaal-democratische agenda, al heeft hun positie daarop in die jaren nogal gefluctueerd. Bovendien zijn de opvattingen over aard en oplossing van het milieuvraagstuk verschoven. In het begin richtte de ecologische kritiek zich vooral op industriële productie (vervuiling) en gebruik van natuurlijke hulpbronnen (uitputting). De rokende schoorstenen stonden model voor de uitwassen van de economische groei die de ontluikende milieubeweging binnen en buiten de Partij van de Arbeid bekritiseerde, niet zozeer de wegen, de oprukkende bebouwing of de extra start- en landingsbanen—op een enkele uitzondering als de uitbreiding van de snelweg bij Amelisweerd na.

Inmiddels zijn milieuverbeteringen in de industrie op ruime schaal in gang gezet. Het zijn nu juist de infrastructurele investeringen die aanleiding geven voor een confrontatie tussen economie en ecologie. Het ging en gaat daarbij om beslissingen over de uitbreiding van Schiphol, de hogesnelheidslijn, de A73 bij Venlo, de Betuwelijn (die volgens een topambtenaar van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om tactische en communicatieve redenen door het ministerie

beter anders had kunnen worden genoemd, om de associatie met bloeiende bloesems te vermijden), het Groene Hart, een nieuwe kustlocatie voor Scheveningen, een extra vliegveld in zee of toch bij Lelystad, de aanleg van IJburg, een tweede Maasvlakte: stuk voor stuk onderwerpen die tot lastige politieke afwegingen leiden. Op regionaal en lokaal niveau zijn bovendien talloze vergelijkbare kwesties aan de orde die minder de landelijke aandacht trekken.

Rood en groen hebben zich beide genesteld in de Nederlandse sociaal-democratie. Het gaat daarbij niet zozeer om coherente, elkaar beconcurrerende stromingen, als wel om politieke prioriteiten die zich met wisselend succes een plaats veroveren binnen de pvdA, de afdelingen van de pvdA en de leden en kiezers van de pvdA. Tussen rood en groen in de pvdA heerst een ongemakkelijke *cohabitation*. Nu het kabinet-Kok grootschalige investeringen in de infrastructuur voorbereidt, komt de onderlinge verhouding tussen rood en groen op scherp te staan.

De discussie in de pvdA maakt uiteraard deel uit van een breder publiek debat over nieuwe infrastructurele voorzieningen. Voor- en tegenstanders hebben zich in hun loopgraven verschanst. Bij elke incidentele beslissing verhardten de tegenstellingen, de uitkomsten worden steeds meer in termen van winnaars en verliezers geïnterpreteerd. De voorstanders van infrastructurele uitbreidingen bedienen zich graag van de term 'bv Nederland', een overigens nogal merkwaardige beeldspraak gezien het besloten karakter van dit type ondernemingsvorm. Deze bv moet concurreren met de bv Duitsland, de bv België en andere bv's binnen en buiten Europa. Van hun gemeenschappelijke groei zouden wij allen moeten profiteren. Daarbij komt een traditionele redenering te pas: als ondernemingen maar genoeg groei kunnen realiseren is dat goed voor de economie en voor de welvaart van de bevolking. Uiteindelijk kunnen uit deze groei ook de ecologisch 'leuke dingen voor de mensen' worden gefinancierd.

Tegenstanders van infrastructurele uitbreidingen worden door deze bv-Nederlanders regelmatig geschetst als reactionaire dromers met het hoofd in de wolken en de voeten in de klei, die weliswaar niet bewust maar desondanks niet minder laakbaar ons land willen degraderen tot een derderangsnatie in een neerwaartse economische spiraal. Omgekeerd hebben de milieubeschermers geen goed woord over

voor de BV-Nederlanders. Men spreekt van een buitengewoon krachtige lobby, gefinancierd door belanghebbende grote ondernemingen, die telkens weer de politiek over de streep trekt, waardoor uiteindelijk vooral deze ondernemingen en hun vertegenwoordigers er zelf beter van worden. De tegenstanders van infrastructurele uitbreidingen hebben bovendien een nieuw middel ontdekt, in ieder geval in Amsterdam: het referendum. Niet alleen IJburg, maar ook een in vergelijking toch minuscuul stukje weiland dat de Vrije Geer heet, werden daardoor kwesties waarover de Amsterdammers zich democratisch konden uitspreken.

Dit jaarboek is te lezen als een oproep aan de voor- en tegenstanders van uitbreiding van infrastructuur om hun loopgraven te verlaten, het zand van zich af te slaan, met elkaar in gesprek te komen en vervolgens nieuwe, gemeenschappelijke oplossingen te bespreken. Kan, naar analogie van het poldermodel voor kapitaal en arbeid, niet een 'deltamodel' (Woldhek) voor milieu en economie worden ontwikkeld? De mogelijkheden voor nieuwe oplossingen nemen toe. Voortschrijdende technologische en ecologische inzichten leiden tot nieuwe benaderingswijzen. De tegenstelling tussen economie en ecologie raakt misschien wel gedateerd als het gaat om infrastructurele voorzieningen. Juist voor een maatschappelijk verankerde politieke partij als de PvdA ligt hier een taak. Is vooral de economische ontwikkeling van Nederland – als basis onder de verzorgingsstaat – richtsnoer voor sociaal-democratische politiek? Of dient zij zich ook te richten op andere elementen uit haar verleden, waarbij infrastructurele beslissingen worden verbonden met een maatschappelijke toekomstvisie? De Nederlandse sociaal-democratie heeft op het terrein van de economische modernisering een traditie, die haar wortels heeft in het 'ingenieurs-socialisme' uit de jaren tussen de wereldoorlogen. Toen werd zakelijkheid gekoppeld aan idealisme. Is de Partij van de Arbeid in staat dat opnieuw te doen en infrastructurele vernieuwingen te combineren met duurzaamheid, democratisering en schoonheid? Of loopt zij het risico – naar een zinsnede van de historicus Piet de Rooy – een partij te worden van 'ingenieurs-socialisme zonder socialisme'?<sup>4</sup>

In de bijdragen aan dit jaarboek staan de vooronderstellingen en merites van de huidige infrastructurele plannen ter discussie. Een aantal

beschouwingen beperkt zich bovendien niet tot het beleid, maar betreft—in kritische zin—ook de dominante wetenschappelijke opvattingen in het debat, of het nu de planologie of de bestuurskunde betreft. Een zestal grotere beschouwingen behandelt vanuit een bepaalde wetenschappelijke of thematische invalshoek de inrichting van Nederland.

Willem Salet belicht die inrichting vanuit een planologisch perspectief, waarbij de wisselwerking met het economisch perspectief centraal staat. Salet heeft waardering voor het economisch moderniseringsprogramma van de PvdA, maar waarschuwt voor ondoordachte initiatieven van de rijksoverheid op macroniveau. Al te vaak hebben deze immers ongelukkige gevolgen op microniveau. Daarbij verdient de grens tussen wat de verantwoordelijkheid van de staat en wat de verantwoordelijkheid van private partijen is, nauwkeurige aandacht.

In hoeverre fungeren infrastructurele investeringen als economische motor? Dient de overheid een centrale rol te spelen of is hier vooral een rol voor het particulier initiatief weggelegd? Dit zijn de twee centrale vraagstellingen voor Frank Kalshoven en Paul Tang geweest. Aan de hand van oudere en modernere economische groeitheorieën menen de auteurs dat het idee van infrastructuur als economische motor moet worden beschouwd als een overspannen verwachting. Wel zijn er volgens hen gegronde redenen aan te wijzen waarom vanuit de private sector substantiële bijdragen kunnen worden geleverd aan infrastructurele innovaties. Deze redenen spelen nu pas—onder meer door voortschrijdende technologie—en niet tien of twintig jaar geleden. Voor hen die van een overzichtelijke tweedeling houden—markt (=liberaal) tegenover overheid (=sociaal-democratisch)—, zal deze bijdrage, evenals trouwens die van Salet, een teleurstelling betekenen.

In een beschouwing die de stedelijke ontwikkeling tot onderwerp heeft, stelt Vincent van Rossem de wereld van verschil tussen de architectonische volkshuisvesters en de meer technocratische ingenieurs centraal. Dit *getrennt Marschieren* heeft grote schade aan de stedenbouw in Nederland aangericht, aldus Van Rossem. Juist de synthese van beide heeft in het Amsterdamse Algemene Uitbreidingsplan tot bijzondere resultaten geleid.

Jouke de Vries analyseert in zijn bijdrage de politiek-bureaucrati-

sche besluitvorming over de infrastructuur. Centrale vragen voor hem zijn ten eerste waarom de infrastructuur in de tweede helft van de jaren negentig zo hoog op de politieke agenda staat en ten tweede waarom de voorstanders van infrastructurele uitbreidingen bij de uiteindelijke politieke besluiten voortdurend aan het langste eind trekken. Hierbij komt onder meer de tegenstelling tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en dat van vrom aan bod. De Vries wijst daarbij op de beperkingen van de gangbare 'netwerk'-benadering in de bestuurskunde.

In de bijdrage van Petran Kockelkoren worden de gevestigde opvattingen over de natuur gerelativeerd. Het Nederlandse landschap is het product van menselijk ingrijpen, cultuurlandschap dus. Daarom moet het streven naar herstel of behoud van de 'oorspronkelijke' natuur in ons land als een kunstmatige constructie worden beschouwd. De inrichting van Nederland is niet gebaat bij een strikte scheiding tussen natuur en door menselijk ingrijpen gevormd gebied, maar bij een intelligent vormgegeven verwevenheid tussen beide. De esthetiek van het gecreëerde landschap, daar gaat het Kockelkoren om.

Wouter van Dieren, ten slotte, bepleit een andere weg voor de integratie van milieu en economie. Wij draaien ons, zo is zijn stelling, met de programma's van economische groei en modernisering een rad voor ogen. Onze welvaart, immers, neemt er als gevolg van aantasting van het milieu niet door toe. Hij stelt daarom voor een economische index te hanteren, waarin in bredere zin rekening wordt gehouden met de kwaliteit van ons bestaan.

Daarnaast zijn vijf kortere bijdragen opgenomen van een essayistische en in sommige gevallen columnistische karakter. Deze artikelen beperken zich niet tot een bepaald deelaspect van de infrastructuurdiscussie, maar geven de auteurs de gelegenheid het hart te luchten over zin en onzin van de huidige debatten en hoe hierin verbetering en vernieuwing kan worden aangebracht. Over de noodzaak van dit laatste blijkt grote overeenstemming te bestaan onder de auteurs: Jacqueline Cramer, Marcel van Dam, Siegfried Woldhek, Riek Bakker en, in een gezamenlijke bijdrage, René Cuperus en Menno Hurenkamp.



## Noten

1. J. Nekkers, 'Een ingenieur in de politiek: Hein Vos en het Plan van de Arbeid', in: *Socialisme & Democratie*, 42 (1985) nr.2, p. 50-58.

2. D. Meadows, *Rapport van de Club van Rome – De grenzen aan de groei*, Utrecht/Antwerpen 1972.

3. *Advies van de 'Commissie van Zes' aan het permanent overlegorgaan van PvdA, D'66 en PPR*, 1972; *Keerpunt 1972. Regeerakkoord van de progressieve drie*, 1972.

4. P. de Rooy, 'De sociaal-democratische passie voor politiek', in: J. de Beus, J. van Doorn en P. de Rooy, *De ideologische driehoek. Nederlandse politiek in historisch perspectief*, Amsterdam/Meppel 1996, p. 178.

# De inrichting van Nederland

## Economie en planologie. Tussen macroperspectief en individuele projecten

Na twaalf jaar spaarzaamheid van de achtereenvolgende kabinetten-Lubbers heeft het paarse kabinet zich aan het oogsten gezet. Weliswaar is aan het matigingsbeleid geen halt toegevoerd, maar voor het eerst sinds het begin van de jaren tachtig is het voluntarisme terug in de nationale politiek. Met het voornemen tot een *Agenda 2000 Plus* heeft het kabinet zich op de planologie van de toekomst gestort. Aangezien voor de agenda van de grote projecten forse investeringsbedragen worden gereserveerd, ontspint zich een debat over de prioriteiten voor de nabije eenentwintigste eeuw.

In deze bijdrage wordt onderzocht welke politieke uitgangspunten de sociaal-democratie hanteert bij de inrichting van Nederland. Daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar de gespannen verhouding tussen de politieke ambities op macroniveau en de keuzes die op het microniveau van concrete projecten aan de orde zijn. Aangezien de economische argumenten de toon hebben gezet voor het investeringsdebat, zal eerst aandacht worden geschonken aan de opvallende vernieuwingen in de macro-economische politiek. In het verlengde hiervan komen de voorwaarden aan de orde waaronder deze perspectieven gerealiseerd kunnen worden. Vervolgens komen de nieuwe uitdagingen voor de nationale planologie in beeld. Ook hierbij wordt weer nagegaan hoe deze politieke perspectieven zich verhouden tot het gedrag van de ruimtegebruikers op microniveau. Tot slot ga ik in op de positie van milieu en natuur in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland.

### *Economische structuurversterking*

Aan de wieg van de nieuwe investeringsplannen staat een opmerkelijke ommekeer: reeds bij de aanvang van het eerste kabinet-Lubbers werd met de nota *Open Grenzen* van het ministerie van Economische Zaken een nieuwe koers bepaald voor de macro-economische poli-

tiek. In deze nota werd nadrukkelijk rekening gehouden met de internationalisering van de economische betrekkingen. De nationale arrangementen van de verzorgingsstaat moesten worden afgestemd op de nieuwe internationale marktordening. Voor het economisch beleid bracht deze koersbepaling met zich mee dat het vroegere interventionisme in de verschillende economische sectoren definitief werd beëindigd. Directe ingrepen in het economisch verkeer, zoals die in het kader van de industriepolitiek plaatsvonden en zoals die in een nog vroeger stadium althans waren beoogd via de sectorstructuurpolitiek, werden voorgoed afgezworen. Steunverlening aan bedrijfstakken of aan afzonderlijke bedrijven paste niet meer in het nieuwe liberale orderingsprofiel.

Inmiddels mag worden geconstateerd dat deze lijn betrekkelijk succesvol is doorgezet. Er zijn geregeld uitzonderingen op gemaakt (zoals onlangs weer via de omstreden technoleases), maar het is opmerkelijk dat het liberale profiel van de economische ordening heden ten dage stevig is verankerd in het politieke gedachtegoed, ook van bewegingen aan de linkerkant van het politieke spectrum. Wie zich nog herinnert dat bij de totstandkoming van het beginselprogramma van de Partij van de Arbeid, nog geen twintig jaar geleden, de discussie onder meer ging over de vraag welke takken van bedrijvigheid allemaal genationaliseerd zouden moeten worden, zal beamen dat de politieke uitgangspunten van de pvdA op dit punt aanzienlijk veranderd zijn.

De huidige keuze voor marktordening betekent allerm minst een idealisering van een laissez-fairepraktijk. Voor de effectivering ervan is een consequente mars door de instituties van het bedrijfsleven en van de publiek gefinancierde voorzieningen (zoals de gezondheidszorg) nodig, waar kartelvorming wijdverbreid is. Deze mars is nog in volle gang. Onlangs werd een etappe afgesloten met de aanpassing van de mededingingswetgeving aan de Europese regelgeving. Daarmee wordt in beginsel een einde gemaakt aan een groot aantal kartelachtige praktijken in de particuliere en (semi-) publieke sfeer. De nieuwe economische ordening beperkt zich derhalve niet tot het economisch beleid in enge zin, maar beslaat het geheel van activiteiten die voor de productie van goederen en diensten zorgdragen. Slechts voor enkele cultuurgevoelige sectoren heeft de Tweede Kamer (inclusief de fractie van de pvdA) een voorbehoud gemaakt.

Onder het paarse kabinet is aan de politiek van marktordening een nieuw element toegevoegd: het scheppen van betere voorwaarden voor de Nederlandse economie door publieke en private investeringen in de infrastructuur in brede zin. Ook hiervoor bestonden al eerder aanzetten—te denken valt aan de pogingen om meer op consumptieve uitgaven (zoals subsidies voor de volkshuisvesting) te besparen dan op de investeringsuitgaven—maar op dit moment wordt het investeringsperspectief in politiek opzicht nadrukkelijker op de voorgrond geplaatst. Nu onderkend wordt dat de positie van de nationale economie niet wordt versterkt door directe ingrepen in het economische proces zelf, richt de overheid haar aandacht op de verbetering van de algemene condities zoals het opleidings- en kennisniveau, de algehele infrastructurele conditie (niet alleen de oude materiële infrastructuur maar vooral ook de kennisinfrastructuur en de moderne telecommunicatieve dienstverlening) en de algemene ruimtelijke en ecologische voorwaarden. De nieuwe term ‘economische structuurversterking’—naar de gelijknamige interdepartementale commissie—symboliseert deze overgang.

Politiek gezien brengt deze koers veel veranderingen met zich mee. De investeringen waarover het gaat behoren niet tot de eerste competentie van de minister van Economische Zaken, maar deze heeft het belang van de economische concurrentiepositie zodanig gedefinieerd dat hij zich vooral langs de lijn van politieke en ambtelijke coördinatie actief zal doen gelden bij de investeringsbeslissingen die door de collega’s van Onderwijs en Wetenschappen, Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu worden voorbereid. Daarmee worden nieuwe politieke en ambtelijke verhoudingen geschapen, die door het kabinet in algemene zin worden ondersteund.

Aldus is op macroniveau een duidelijke koers uitgezet voor de economische politiek: algemene onderkenning van het belang van economische marktordening, in combinatie met sturing van de condities voor het economisch proces. Het macroperspectief oogt gezond en wordt ook vanuit de sociaal-democratie stevig omarmd. Het is echter nodig om een aantal implicaties nader te onderzoeken, die samenhangen met de vertaling van macroperspectief naar microniveau. Bij dit onderzoek zal ik eerst het bovengenoemde economische perspectief hanteren. Vervolgens zal ik nagaan hoe dit economisch perspectief

verbonden is met andere invalshoeken, aangezien een exclusieve aandacht voor de economische invalshoek natuurlijk niet maatgevend kan zijn voor projecten in de sfeer van de ruimtelijke ordening.

### *Economische effecten van infrastructurele condities*

Wanneer en in hoeverre leiden investeringen in de infrastructuur inderdaad tot versterking van de economische productiviteit? Op het microniveau van de afzonderlijke projecten is deze vraag telkens weer moeilijk te beantwoorden. Economische effecten blijken niet eenvoudig en met zekerheid van bepaalde infrastructurele investeringen afgeleid te kunnen worden. Een illustratie kan dienen ter verduidelijking. De bijdrage van de twee *mainports*, Rotterdam en Schiphol, aan de nationale economie is vaak genoeg voorgerekend, maar de betekenis van nieuwe investeringen in de condities voor havenactiviteiten is buitengewoon moeilijk vast te stellen. De berekening van de toegevoegde waarde van dergelijke investeringen is noodzakelijkerwijs gebaseerd op tal van vooronderstellingen. Dit geldt a fortiori als men moet kiezen tussen verschillende alternatieven.

De Betuwelijn voegt een nieuwe verbindingsweg toe tussen de zeehaven Rotterdam en het achterland. Maar hoeveel groei zal plaatsvinden in het goederenvervoer per spoor? De feitelijke ontwikkelingen terzake lopen nu al achter op de veronderstellingen die nog maar een paar jaar geleden zijn gemaakt. Wellicht zal de aanwezigheid van de lijn straks zelf een nieuwe impuls geven aan het vervoer per spoor, maar de verwachtingen zijn uiterst onzeker. Het alternatief van aansluiting op de zuidelijke lijn door België (de befaamde 'ijzeren Rijn') werd afgewezen, vooral in verband met de concurrentiepositie van Rotterdam ten opzichte van Antwerpen. Hoe moeten dergelijke economische effecten van investeringen in infrastructuur gewogen worden? Gelukkig raakt de economische effectrapportage steeds meer ingeburgerd bij de besluitvorming over grote projecten, maar de voorbeelden laten zien dat ook de economische deskundigen met veronderstellingen en dus met onzekerheden moeten werken.

De onzekerheid van economische effecten klemmt temeer wanneer investeringen in zeer verschillende infrastructurele voorzieningen onderling afgewogen moeten worden. Welke factoren begunstigen in welke mate economische bedrijvigheid? Vaak gaat het om een reeks

van factoren die in onderlinge samenhang bepaalde effecten hebben. Studies naar economische condities voor vestiging van bedrijven brengen de meest uiteenlopende combinaties in beeld. Dit maakt het onderzoek nog niet irrelevant en dit betekent ook niet dat van stimuleringsbeleid moet worden afgezien. Maar de onzekerheid dwingt er wel toe om niet te snel van macro-economische uitgangspunten naar concrete investeringsbeslissingen te springen.

De *Agenda 2000 Plus* spreidt een stelligheid tentoon over de betekenis van infrastructurele projecten die niet correspondeert met de te verwachten effectiviteit op microniveau. Het prestige van de grote gebaren lokt. Maar door de beslissingen over de infrastructuur zo sterk naar zich toe te trekken, loopt de overheid een groot risico om onrendabel en verkeerd gericht te investeren. De overheid is, anders gezegd, te gretig en weegt kosten en baten onvoldoende tegen elkaar af. Zij zou het initiatief meer aan het marktmechanisme moeten overlaten. Marktpartijen zijn beter in staat om de voor- en nadelen van investeringen in de infrastructuur tegen elkaar af te wegen, omdat ze zelf de risico's ondervinden. Het politieke budgetmechanisme moet daarentegen vertrouwen op het grove onderscheidingsvermogen van collectieve preferenties.

### *Infrastructuur en marktordening*

Deze constatering voert naar de tweede vraag (nog steeds redenerend vanuit het economische perspectief): hoe verhouden de plannen op het gebied van de infrastructuur zich tot de algemene uitgangspunten van de marktordening? Met andere woorden: waar houdt de taak van de overheid op en begint de verantwoordelijkheid van marktpartijen (ondernemingen)? Deze vraag is des te klemmender omdat infrastructurele investeringen niet alleen voorwaarden scheppen voor de economie, maar ook zelf een reeks van productieve activiteiten met zich meebrengen. Kan de overheid zo maar kolossale bedragen reserveren voor steunverlening aan deze activiteiten?

Tot voor kort was het vanzelfsprekend dat een groot deel van de infrastructuur tot overheidsdomein werd gerekend en dat investeringsbeslissingen overwegend als politieke budgetbeslissingen beschouwd konden worden. Daar komt nu snel verandering in. De overheid zal eigen investeringskeuzes blijven maken, maar de onder-

liggende verhoudingen zijn veranderd. De sector van de telecommunicatie is een voorbeeld van een deelmarkt die inmiddels in vergaande mate is geliberaliseerd volgens het model van de marktordering. Directe steunverlening aan producenten of consumenten ligt hier niet zonder meer voor de hand. De overheid kan wel een eigen stimulerend beleid voeren op zo'n deelmarkt, maar draagt dan wel een bewijslast. Zij hoort niet te snel op de bok te gaan zitten. Marktpartijen dienen eerst met eigen plannen te komen. Vervolgens kan de overheid besluiten onder welke condities en met welk risico zij participeert.

De meeste infrastructurele deelmarkten in Nederland zijn nog niet geliberaliseerd. De voorzieningen worden aangeboden en vaak ook nog geëxploiteerd door overheidsinstanties, overheidsbedrijven of particuliere bedrijven die vooralsnog sterk van overheidswege ondersteund worden. De verschillende markten voor het openbaar vervoer verkeren in dit stadium, evenals de meeste havenbedrijven. Mede in het kader van de Europese ordening kondigt zich hier een kentering aan. De algemene teneur is op dit moment dat investeren in infrastructuur overwegend tot publieke activiteit wordt gerekend, terwijl de exploitatie wordt geliberaliseerd. Bij Schiphol is de kwestie van privatisering actueel, zo ook bij de spoorwegen, bij de bus- en trambedrijven en bij de nutsbedrijven. De instellingen voor onderwijs vormen vanwege hun culturele betekenis een hoofdstuk apart.

De voorwaarden voor concurrentie (en de reële mogelijkheden daartoe) zijn in de meeste gevallen nog onvoldoende aanwezig. In alle gevallen is de ordening van de marktverhoudingen een actueel vraagstuk. De mate waarin de overheid moet bijdragen in de bedrijfsvoering en in de nieuwe investeringen, staat steeds ter discussie. De producenten van genoemde voorzieningen zijn voor hun inkomsten ten dele afhankelijk van de overheid, of van prijsstelling door de overheid, maar genereren in verschillende mate ook eigen inkomsten. Zij zijn allemaal in staat tot eigen afwegingen van risico's en van de verhouding tussen kosten en baten in het investeringsbeleid, ook al kunnen zij de benodigde investeringen doorgaans niet geheel zelf rond krijgen. Terwijl de producenten inmiddels een relatief grote zelfstandigheid ten opzichte van de overheid hebben, staat de overheid vanuit macro-economische overwegingen te dringen om het investeringsvolume in de betreffende sectoren te verhogen. Een hachelijker combinatie van ordening en sturing is haast niet denkbaar.



De overheid doet er goed aan op dit gebrekkig geordende gebied de verhoudingen veel scherper te normeren. Wat betreft de sturing—het investeringsbeleid—is het goed om het proces van risicoberekening en de afweging van baten en kosten te laten aanvangen door de direct belanghebbende partijen zelf. De afwegingen over de uitbreiding van de luchtvaart of van de zeehaven moeten niet op de centrale ministeries plaatsvinden maar primair op Schiphol en in Rotterdam. Het is paradoxaal om enerzijds Schiphol te willen privatiseren en anderzijds alvast de besluitvorming over uitbreiding tot overheidsinitiatief te benoemen en hiervoor grote bijdragen te suggereren.

Schiphol is een goed voorbeeld. Als de overheid de verdere groei van de luchtvaart mogelijk wenst te maken—daarvoor pleiten goede argumenten met inachtneming van de normatieve kaders—, hoeft zij nog niet de voorbereiding van de besluitvorming naar zich toe te trekken. Dat gebeurt echter wel, op een wijze die te denken geeft. In de recente perspectievennota inzake de toekomst van het luchtverkeer worden door de overheid alvast drie keuzemogelijkheden voor de snel groeiende luchtvaart voorgesteld: een satelliet van Schiphol (bijvoorbeeld voor de kust); een tweede nationale luchthaven; of een geheel nieuwe luchthaven die Schiphol kan vervangen. Van de eerste twee opties zal nog moeten blijken of deze door de havenautoriteit en vooral ook door de luchtvaartmaatschappijen (de KLM voorop) als werkbaar marktconcept gedragen kunnen worden. De derde optie is zo vergaand dat de consequenties niet overzien kunnen worden. Ondertussen is de meest voor de hand liggende optie—uitbreiding van de bestaande luchthaven binnen verscherpte voorwaarden—buiten de discussie geraakt, omdat de kunstmatige begrenzing van Schiphol tot uiterlijk 44 miljoen passagiersbewegingen dat zou verhinderen.

Zo is het debat over Nederlands economische megaproject in feite op het verkeerde been gezet. Het macro-economische perspectief op de luchtvaart is helder (op macroniveau leven eerder twijfels vanuit andere dan de economische invalshoek), maar het project dient op microniveau aan te vangen bij de economische toekomstperspectieven van Schiphol en van de primaire gebruikers ervan. De overheid zal vervolgens moeten inspringen omdat haar eigen condities (milieu!) op het spel komen te staan en omdat Schiphol het natuurlijk niet alleen kan. In dat stadium kan de overheid ook in financiële zin de helpende hand bieden, onder nader te stellen voorwaarden. Dezelfde

overwegingen zijn van toepassing op de plannen voor de tweede Maasvlakte. Ook hier is de potentiële uitbreiding op voorhand tot rijksproject gebombardeerd, terwijl de plannen door de havenautoriteit en de primaire gebruikers nog goed op kosten, risico's en mogelijke kansen doordacht moeten worden. Als de overheid te veel voor de muziek uit loopt, verleidt zij de eerstbelanghebbende producenten en beheerders tot claimgedrag.

### *Nieuwe wisselwerking tussen economisch en planologisch perspectief*

De economische invalshoek oefent onmiskenbaar een grote invloed uit op planologische toekomstperspectieven. Tot dusverre was dit betoog geconcentreerd op de vernieuwingen in het macro-economische perspectief en op de institutionele voorwaarden om deze perspectieven succesvol om te zetten in concrete projecten op microniveau. Het is echter nodig om de economische invalshoek te verbreden en te verdiepen. Het eenzijdig accentueren van de economische betekenis van de infrastructurele projecten roept nu al reacties op die een averechts effect kunnen hebben. Anticiperend op het programma voor infrastructurele vernieuwing heeft de milieubeweging in een gemeenschappelijk initiatief reeds geheel eigen claims gelegd op de overheidsinvesteringen. De milieubeweging verzet zich tegen investeringen in 'louter beton en staal' en heeft alvast een alternatief van 'groene projecten' voor in totaal achtenhalf miljard gulden bij elkaar gesprokkeld. Ook in andere belangensferen worden de verlanglijstjes samengesteld.

Zo is politiek weer begrijpelijk. De verschillende groeperingen verschansen zich in de vertrouwde bastions en het kabinet kan zich alvast prepareren op bemiddeling. Daarin heeft het zich de afgelopen periode bekwaamd, met als resultaat een halve ondertunneling van het Groene Hart, bewilliging van groei van Schiphol maar tot niet meer dan 44 miljoen passagiers, en dubbele aanlanding van de hogesnelheidslijn, zowel in Schiphol als op een steenworp afstand in Amsterdam-Zuid. Is de besluitvorming over grote projecten gedoemd tot halfslachtigheid of kunnen bepaalde keuzes ook consequent worden doordacht en uitgevoerd? Deze vraag raakt de kwaliteit van strategische besluitvorming in het hart en vormt ongetwijfeld de achilleshiel van de *Agenda 2000 Plus*. Het debat over de toekomst dreigt de verkeerde wending te nemen.

Het probleem schuilt bovenal in de structurering van het debat. De milieubeweging en andere maatschappelijke groeperingen hebben er terecht op gewezen dat die discussie te eenzijdig is opgezet vanuit de economische invalshoek. De inbreng van de milieubeweging is hard nodig om de verschillende alternatieven voor infrastructuur grondig en constructief te doordenken. Maar het antwoord ligt niet in aparte verlanglijstjes vanuit de eigen milieu-inzichten. Een scherpe scheiding tussen verstedelijking en infrastructurele voorzieningen enerzijds, natuur en milieu anderzijds, is niet houdbaar. Beton en staal zijn geen exclusieve instrumenten voor de ontwikkeling van de economie, het zijn evenzeer onmisbare ingrediënten voor een duurzame inrichting van geürbaniseerd Nederland. Omgekeerd zijn investeringen in groene projecten – hoe nodig ook – geen tegenhanger van infrastructuur, noch instrument om de oprukkende verstedelijking een halt toe te roepen. Natuur- en recreatiegebieden, parklandschappen maar ook agrarische gebieden kunnen juist, op grond van hun intrinsieke kwaliteit, aan het verstedelijkte landschap een extra waarde toevoegen.

Nederland zal het moeten hebben van een intelligente integratie van stedelijke gebieden met een ‘natuur’landschap dat niet voor on-eigenlijke doeleinden wordt gebruikt maar naar zijn intrinsieke waarde wordt beoordeeld. Daar waar ‘groenvoorzieningen’ als instrument worden gemobiliseerd om als ‘buffer’ te dienen tegen de oprukkende verstedelijking, kan men er zeker van zijn dat de natuurlijke en zelfs de recreatieve kwaliteiten ver te zoeken zijn. Daarvan dienen zich in de nabijheid van de grote steden nu al de voorbeelden aan. De overheersende neiging om het Groene Hart en de Ecologische Hoofd Structuur te gebruiken om grenzen te stellen aan stedelijke activiteiten, heeft de aandacht afgeleid van de versterking van de echte kwaliteiten in het verstedelijkte landschap.

Er is dringend behoefte aan nieuwe sectoroverstijgende visies die richting kunnen geven aan de investeringen voor de toekomst. Zeer terecht hebben de wetenschappelijke bureaus van de vier grote politieke partijen in hun beschouwingen over de *Agenda 2000 Plus* de toekomstige inrichting van Nederland tot een ‘cultuurpolitiek’ project uitgeroepen. Hoe verschillend de achtergronden van deze politieke beschouwingen ook mogen zijn, de gemeenschappelijke ondertoon is dat het debat over de investeringen niet eenzijdig beheerst mag

worden door de vraag welke infrastructurele condities de economie het beste kunnen dienen, maar door de culturele vraag 'in welk land van de toekomst wij willen wonen?'

Dit is een brede en ambitieuze vraag die niet tot een overschatting van omvattende perspectieven mag leiden. Uiteindelijk zullen grote toekomstvisies immers steeds afzonderlijk van project tot project beoordeeld moeten worden. Niettemin is de behoefte groot aan strategische visies die een gevoel van richting kunnen geven aan de besluitvorming over individuele projecten, en die vooral ook van belang zijn voor de inkadering van afzonderlijke projecten in een groter geheel. Een visie op de ruimtelijke ordening zal vooral moeten uitmonden in een nieuwe plaatsbepaling van de stad en de stedelijke ontwikkeling in het licht van economische, landschappelijke en sociale waarden. Daarbij is de tegenstelling tussen 'rode' en 'groene' perspectieven achterhaald door de schaalvergroting van stedelijke activiteiten en de verspreiding ervan over steeds grotere gebieden.

### *Een overgangsfase voor de planologie*

In hoeverre bieden de gangbare toekomstperspectieven op de ruimtelijke ordening een houvast voor een inhoudelijke beoordeling van de nieuwe generatie toekomstprojecten? Dit houvast lijkt me niet groot. Het kabinet moet voor deze vraagstukken wat plichtmatig terugvallen op de *Vierde Nota Extra* (VINEX) inzake de ruimtelijke ordening. Het grootste infrastructuurdepartement, Verkeer en Waterstaat, heeft zelf geen grote traditie in strategische beleidsvorming. Het departement is veel meer ingesteld op vraagstukken van operationele aard. Het *Structuurschema verkeer en vervoer* is een van de weinige (en inhoudelijk gezien nog tamelijk magere) beleidsnota's die een strategische plaatsbepaling beogen ten opzichte van vraagstukken van economie, ruimtelijke ordening en milieu. Dit beleidsperspectief werd overigens opgesteld in nauwe samenhang met de ruimtelijke-ordeningsnota.

Meer houvast bieden de betrekkelijk nieuwe milieubeleidsplannen van het ministerie van VROM, maar deze raken slechts ten dele de ruimtelijke ordening en infrastructuur. De belangrijkste strategische rol ten aanzien van de fysieke projecten lijkt daarom vooralsnog weggelegd voor de nationale nota's inzake de ruimtelijke ordening die door het kabinet nog moeten worden ontwikkeld. Het probleem van

de op dit moment vastgestelde uitgangspunten voor ruimtelijke ordening is dat zij weliswaar een kader vormen voor lopende projecten tot 2005 (inmiddels verlengd tot 2010), maar dat zij voor de nieuwe generatie van projecten geen uitkomst meer kunnen bieden. Inmiddels zijn dan ook de voorbereidingen gestart voor het ontwikkelen van een nieuw toekomstperspectief.

Een belangrijk en nog altijd actueel uitgangspunt in het nationale ruimtelijk beleid is de keuze om de 'motoren' van onze economie, in het bijzonder de twee *mainports*, te versterken en hun een centrale plaats te geven in de te vernieuwen infrastructurele hoofdverbindingen. Het vroegere regionale spreidingsbeleid is beëindigd. De regio's zullen hun eigen boontjes moeten doppen. Naast de grote agglomeraties in de Randstad is een tiental economische knooppunten elders in het land aangewezen, zonder dat hierop een investeringsstrategie is afgestemd. In feite zijn de grote investeringen in de infrastructuur gericht op de groeipolen in het westen van het land. De ontwikkelingen in de bedrijvigheid zelf laten gedurende de laatste twintig jaar echter een hoger groeitempo zien in de oostelijke en zuidelijke regio's van Nederland. Typierend voor deze ontwikkeling is dat die zich niet in de eerste plaats concentreert in de grotere steden, maar zich verspreid over grotere gebieden voltrekt. De woningbouw volgt dit-zelfde patroon.

De onevenwichtigheid tussen economische groei en infrastructurele investeringen in het zuidoosten van Nederland en de relatieve 'bevoordeling' van het westen zullen mogelijk tot een herschikking van prioriteiten leiden in toekomstige ruimtelijke investeringen, temeer daar de congestie in de zuidelijke en oostelijke landsdelen enorm is toegenomen. Persoonlijk verwacht ik dat ook de infrastructurele investeringen in zuidoostelijk Nederland prioriteit zullen krijgen, onder meer vanwege de gunstige ligging van deze regio's in Europa. De recente uitbreiding van de bestuurlijke commissie van de Randstad tot de zogeheten stedenring (dat wil zeggen: inclusief de stedelijke concentraties in het zuidoosten) is hiervoor een aanwijzing.

Veel moeilijker wordt het om te voorspellen hoe beleidsmakers zullen reageren op de regionale verstedelijkingspatronen. Kenmerkend voor de gangbare milieu- en ruimtelijke perspectieven is dat een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen stedelijke en landelijke activiteiten. De uitbreiding van infrastructuur, bedrijfsterreinen en wo-

ningbouw wordt volgens de nu geldende plannen zoveel mogelijk geconcentreerd in en aan de rand van de steden, terwijl de groene omgeving van het stedelijke domein wordt afgegrensd. De stadsregio is hiermee de belangrijkste eenheid geworden voor de ruimtelijke vormgeving van stedelijke activiteiten. Er zijn tal van bestuurlijke en beleidsmatige initiatieven genomen om op het niveau van de stadsregio de samenhang tussen de verschillende beleidssectoren (verkeer en vervoer, huisvesting, veiligheid enzovoorts) te versterken. De invoering van de stadsprovincies is weliswaar gestagneerd, maar ondertussen wordt het stedelijk beleid wel op de stadsregio's geconcentreerd en worden de belangrijke uitvoeringszaken op dit niveau afgewikkeld. Voor de provincies resteert het 'groene beleid'. Vooral in de verstedelijkte delen van het land vallen aldus rode en groene beleids-terreinen aan verschillende bestuurlijke niveaus toe.

Kunnen deze uitgangspunten nog richtinggevend zijn voor de planologie van de toekomst? Ik meen van niet. Wat zich in sommige andere landen al eerder openbaarde (in de Verenigde Staten, maar ook in Europese landen zoals Groot-Brittannië of België) begint nu in de Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingen zeer manifest te worden: de stedelijke activiteiten verspreiden zich onverbiddelijk over grote gebieden en gaan geleidelijk nieuwe ruimtelijke patronen van stad en land vormen. Ook planologisch Nederland is in de ban geraakt van dit verschijnsel, dat met het begrip *urban field* (stedelijk veld) wordt aangeduid.

Tot vijftien jaar geleden voltrok het spreidingsproces zich overwegend in de sfeer van de woningbouw en leidde tot suburbanisatie. De stad bleef als oriëntatie dienen voor werk en voor voorzieningen. Inmiddels is een nieuw stadium bereikt, waarin tal van activiteiten over een groot gebied verspreid raken (nu reeds over de grenzen van de beoogde stadsprovincies heen). Bedrijvigheid, winkelvoorzieningen en zelfs culturele voorzieningen zijn tegenwoordig niet alleen te vinden in de oude stadscentra, maar in een veel ruimer stedelijk gebied. Het ruimtelijk patroon is veel complexer geworden en niet meer te beschrijven als een contrast tussen een compact stedelijk gebied en een groene omgeving.

In het gangbare ruimtelijk beleid wordt met deze ontwikkeling nog onvoldoende rekening gehouden. Het houdt vast aan de fictie van collectieve preferenties als stedelijke dichtheid, openbaar vervoer en

intensief ruimtegebruik. In werkelijkheid volgen de individuele preferenties een ander patroon en zijn zij bepalend voor het toenemende ruimtegebruik van bedrijven en huishoudens en voor de toename van de mobiliteit, in het bijzonder per auto. Door vast te houden aan het beeld van de collectieve preferenties dreigt het ruimtelijk beleid steeds meer een verbodsbeleid te worden. Het Groene Hart biedt hiervan een goed voorbeeld. Aanvankelijk moest het idee van het Groene Hart partijen inspireren tot uitwerking van een aantrekkelijk perspectief voor dit gebied, maar inmiddels is het uitgegroeid tot een restrictief concept dat voortdurend wordt gemobiliseerd om een halt toe te roepen aan oprukkende stedelijke activiteiten.

Als ruimtelijk beleid te veel op verbodsbepalingen moet rusten, loopt het voortdurend achter de feiten aan en kan het geen richting geven. Slechts in uitzonderingssituaties kunnen verbodsbepalingen goed werken. Dan is ook een uitgebreid controleapparaat onontbeerlijk. Voor een dynamisch gebied als het Groene Hart, of, nog veel ruimer, de nieuwe Ecologische Hoofd Structuur is een dergelijk verbodsbeleid eigenlijk niet mogelijk en is de kans op averechtse effecten zeer groot. In de regel zal ruimtelijke ordening veel meer moeten aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen en moeten proberen deze in goede banen te leiden door het voeren van een stimulerend ontwikkelingsbeleid. In elk geval zal het planologisch beleid de kracht van de maatschappelijke ontwikkelingen niet mogen onderschatten. Het zal er juist actief op moeten inspelen, al is het maar om de nog veel negatievere effecten van een geheel ongeordende spreiding (die zich nu onder meer begint af te tekenen in de vorm van lintbebouwing van bedrijven langs de snelwegen) te voorkomen.

### *Uitdagingen voor de planologie van de toekomst*

Een radicale vernieuwing van het planologisch beleid is daarom geboden. Of de planologen het voor wenselijk houden of niet, feitelijk tekent zich nu al een aanzienlijke uitbreiding af van het stedelijk domein, een vervaging van de oorspronkelijke grenzen tussen stad en land die op den duur ook de ideologische afbakening tussen rood en groen zal inhalen. De aanhangers van het geconcentreerde stedelijk beleid enerzijds en de milieubeweging anderzijds, die elkaar—ideologisch—goed konden vinden in de scheiding tussen stedelijk en lande-

lijk gebied, zullen zich beiden meer van deze ontwikkelingen moeten vergewissen. Er zijn perspectieven nodig die de stedelijke ontwikkeling op verantwoorde wijze kunnen begeleiden en stimuleren. Hier liggen nieuwe kansen om het landschap (het cultuurlandschap!) in de stedelijke omgeving te benutten voor stedelijke activiteiten in plaats van deze hiervoor af te schermen.

In de vele discussies die op het ogenblik in kringen van ontwerpers en planologen worden gevoerd over de ruimtelijke toekomst, wordt in dit verband met steeds meer kracht van argumenten gewezen op de cruciale betekenis van het water. De betekenis van water is zo strategisch voor de toekomstige inrichting van de uitgebreide stedelijke gebieden, niet alleen vanwege de toenemende betekenis van de drink- en industriewatervoorziening of vanwege de groeiende behoefte aan overloop en opvang van rivierstromen, maar ook vanwege de aansprekende mogelijkheden om aantrekkelijke landschappen te ontwikkelen die waterland en stedelijke activiteiten combineren. Inderdaad is in menige ontwerpessie het groene polderlandschap van weleer al weer ingekleurd met blauwe stiften. Er zijn mogelijkheden genoeg om de expansie en de karakterverandering van de steden op verantwoorde wijze in te passen in het hen omringende cultuurlandschap.

Vanuit economisch oogpunt bestaat eveneens dringend behoefte aan ordening van de stedelijke ontwikkeling. De economische expansie zoekt nu over het algemeen uitbreiding langs de doorgaande wegen of kruisingen daarvan, tegen de bestaande regelgeving in die juist concentratie van bedrijvigheid bij knooppunten van openbaar vervoer nastreeft. Bedrijven maken gebruik van de mazen in het net of zetten simpelweg de lagere overheden voor het blok. De ruimtelijke plannen hollen aldus achter de werkelijkheid aan, in plaats van op voorhand goed geïntegreerde en goed ontsloten gebieden in ontwikkeling te brengen, die aan de individuele behoeften van de bedrijven kunnen voldoen. Een afgewogen benutting van kansen in de wijdere stedelijke omgeving zal ook de regionale concurrentiepositie van de steden zelf kunnen verbeteren. In een nieuw beleid voor stedelijke ontwikkeling zullen niet de contrasten tussen stad en landelijke omgeving benadrukt moeten worden, maar dient de complementariteit te worden benut.

In sociaal opzicht zal binnen de vergrote stedelijke regio's meer



spreiding kunnen ontstaan van problemen die nu nog sterk in bepaalde stadsdelen zijn geconcentreerd. Dit betekent dat, veel krachtiger dan nu het geval is, spreiding van sociale woningbouw nodig zal zijn. Een dergelijk beleid zal pas op langere termijn effect sorteren, omdat het bouwvolume van sociale huurwoningen is afgenomen en omdat nieuwe huurwoningen in het eerste stadium doorgaans nog te duur zijn voor de stedelijke doelgroepen. Tegelijkertijd zal in de centrale steden een proces van herstructurering op gang gebracht moeten worden.

In het bovenstaande is de uitbreiding van het stedelijk gebied niet als keuzemogelijkheid voorgespiegeld, maar als feitelijke ontwikkeling. Voor de sociaal-democratie is de belangrijkste vraag op het gebied van de ruimtelijke ordening niet of stedelijke ontwikkelingen in compacte *urban containment* dan wel in een ruim *urban field* opgevangen moeten worden. Zo'n scheppingsdrang moeten zelfs sociaal-democratische planologen zich niet laten aanmeten. De belangrijkste vraag is welke ruimtelijke kwaliteiten de nieuwe, uitgestrekte steden nodig hebben om aan sociaal-democratische uitgangspunten op sociaal-cultureel, economisch en ecologisch gebied te voldoen. Het stedelijk gebied breidt zich nu al uit, maar de kwaliteit ervan is gebrekkig. De min of meer spontane ontwikkeling zal veel actiever geleid moeten worden; zij veronderstelt een transformatie niet alleen van de omgeving maar ook van de centrale steden zelf. In het laatste deel van dit betoog zal ik stilstaan bij de positie van de centrale steden ten opzichte van hun wijdere omgeving.

Het grootste risico van de uitbreiding van het stedelijk gebied is dat de oorspronkelijke centrale stad zelf achterblijft bij de nieuwe stedelijke dynamiek. De kans op stagnerende steden—stagnerend niet alleen in de betekenis van relatief minder groei maar vooral ook in de zin van het wegtrekken van huishoudens, bedrijven en voorzieningen—is waarachtig niet denkbeeldig, wanneer uitgerekend in de nabije omgeving zoveel dynamiek ontstaat. Hoewel op macroniveau de concurrentiepositie van de stedelijke regio in haar geheel zal verbeteren door de wijde omgeving als stedelijke ruimte te benutten (de externe concurrentiepositie), mag de kans op grotere tegenstellingen binnen de regio niet onderschat worden.

Zonder revitalisering en herstructurering van de oude centra zou het bovengenoemde perspectief dan ook ernstig tekortschieten, om-

dat het een ongewenste herverdeling tussen het centrum en andere delen van de stedelijke regio in de hand zou kunnen werken. De centrale steden staan voor de opgave om zich cultureel, sociaal en economisch te versterken in een omgeving die in alle drie de opzichten met de oude centra concurreert. Binnen de steden is het besef van deze hachelijke positie de laatste tien jaar ontgenegelijk toegenomen. Om hun aantrekkelijkheid te vergroten zullen zij meer rekening moeten houden met de individuele preferenties van huishoudens, bedrijven en voorzieningen op het gebied van ruimtegebruik en bereikbaarheid (ook per auto).

Vanwege de toegenomen schaalvergroting wordt het in de centra steeds moeilijker om ruimte te scheppen voor alle stedelijke activiteiten tegelijkertijd. Er zal selectie nodig zijn van bedrijven en voorzieningen die daar nog toekomst hebben. De centrale steden zullen in elk geval de gespecialiseerde bedrijfsactiviteiten en de consumentgerichte, educatieve en culturele voorzieningen trachten te behouden. Om de verschillende eisen met elkaar te verenigen zal de bebouwing hier en daar letterlijk verhoogd moeten worden. Bovendien zijn grote investeringen in ondergrondse infrastructuur nodig om de combinatie van centrumvoorzieningen en bereikbaarheid mogelijk te kunnen maken.

Elke stad trekt hier een eigen lijn. Steden als Rotterdam en Den Haag lijken zulke aanpassingen van hun centra vooralsnog gedurfd en voortvarender aan te pakken dan Amsterdam. In alle gevallen zal het volume van de ondergrondse investeringen (niet primair aan de ringwegen maar naar de centrale delen toe) nog aanzienlijk kunnen groeien. Hier liggen ook voor het kabinet belangrijke keuzemogelijkheden. De woningbouw in de steden zal consequent op andere doelgroepen ingesteld moeten worden. Juist omdat het hier om een geleidelijk proces gaat, is er alle reden voor een krachtig en langdurig volgehouden beleid.

### *Tot besluit*

Het milieubelang is de grote verliezer in de onderhandelingen over de omvangrijke ruimtelijke projecten. Zo althans lijkt de overheersende beeldvorming in de opiniërende media te zijn en zo kan men het ook beluisteren bij de eerstverantwoordelijke minister zelf, die al

te kennen heeft gegeven dat het milieuaspect van de ruimtelijke projecten in het volgende kabinet op voorhand veiliggesteld dient te worden. In hoeverre berust dit verliezersimago op de feiten? Het antwoord op deze vraag hangt af van de meetlat die men hanteert.

In dit artikel heb ik een volstrekt andere invalshoek gekozen. Bij vraagstukken van ruimtelijke ontwikkeling moeten nu eenmaal verschillende belangen tegen elkaar afgewogen worden. Ruimtelijke ontwikkeling kan doorgaans beter niet benaderd worden vanuit één specifiek uitgangspunt, ook niet vanuit de geliefde natuur- en milieu-invalshoek. Daar waar dit wel gebeurt, zoals bij de innige omarming van het Groene Hart of de Ecologische Hoofd Structuur, dreigen ongelukken te gebeuren. Als grote projecten geen halt houden voor deze onaantastbaar verklaarde gebieden ontstaat onvermijdelijk een patstelling.

Vervolgens zijn allerlei halfslachtige besluiten nodig om de verschillende partijen tevreden te stellen. Beslissingen zoals de 'halve ondertunneling van het Groene Hart' en de 'groei van Schiphol tot 44 miljoen passagiers' zijn illustratief voor de wonderlijke effecten van zulke starre opvattingen over het ruimtegebruik. Het milieubelang kan in die voorbeelden wel de helft van de 'overwinning' opeisen, maar de totale kwaliteit van de besluiten wordt op die manier niet verhoogd. Aan de betekenis van milieunormen in grote projecten mag natuurlijk niet getornd worden, maar door deze op voorhand op bepaalde ruimtelijke marges te fixeren, wordt de besluitvorming op een verkeerde leest geschoeid.

Ruimtelijk beleid moet, al naar gelang van de maatschappelijke ontwikkeling, steeds nieuwe coalities aangaan met sociale en politieke krachten. De nieuwe uitgangspunten van de macro-economische politiek hebben op dit moment een stroom van ruimtelijke en infrastructurale investeringen tot gevolg. Daardoor zijn belangrijke vernieuwingen in de ruimtelijke-ordeningspolitiek tot stand gekomen. De nieuwe economische impulsen leiden dan ook niet tot positieverlies van het ministerie van VROM. Zij scheppen juist grote kansen, ook vanuit het oogpunt van natuur en milieu. Zulke nieuwe impulsen moeten natuurlijk wel zorgvuldig geleid worden en worden afgewogen tegenover andere politieke uitgangspunten.

In deze bijdrage heb ik erop gewezen dat de macro-economische investeringsdrang een gretigheid verraadt, die op het niveau van de

afzonderlijke projecten al gauw averechtse gevolgen heeft. Bij grote investeringen in de nationale luchtvaart of in havenfaciliteiten, maar ook in andere onderdelen van de infrastructuur, moet de overheid de besluitvorming niet op voorhand aan zich trekken. Op dit hele gebied bestaat een trend naar liberalisering. Dan is het van belang dat de marktpartijen of semi-marktpartijen (zoals de havenbeheerders) eerst zelf in hun eigen deelmarkten de risico's en mogelijkheden van investeringen wegen. Pas daarna behoort de overheid hierop actief te reageren, met inachtneming van haar eigen prioriteiten. Als de overheid voor de marktpartijen uit gaat lopen, verleidt zij de eerstbelanghebbende partijen tot claimedrag; bovendien worden de verkeerde beleidsopties onderzocht, omdat de overheid perspectieven inbrengt die niet op inzicht in marktverhoudingen berusten. Het actuele debat over de toekomst van de nationale luchtvaart geeft een treffende illustratie van beide soorten problemen.

Het is van belang dat de overheid haar eigen inbreng in maatschappelijk geïnitieerde projecten kan toetsen aan richtinggevende toekomstperspectieven. De nationale planologie heeft een stevige traditie opgebouwd van zulke strategische perspectieven. De gangbare opvattingen bieden echter geen houvast voor de nieuwe generatie van projecten, die inmiddels in aantocht is. De planologie is te veel blijven steken in het verlangen naar contrastering van compacte stedelijke milieus met groene omgevingsgebieden. Deze opvattingen houden onvoldoende rekening met het feitelijke gedrag van individuele huishoudens en bedrijven. In de praktijk vinden ontwikkelingen plaats die – ongeordend – dwars tegen de heersende planologische perspectieven ingaan. De stedelijke ontwikkeling strekt zich op het ogenblik bijvoorbeeld over veel grotere gebieden uit dan volgens het concept van de compacte stad wenselijk is. De ruimtelijke plannen zullen daarom meer op het feitelijke gedrag van ruimtegebruikers moeten aansluiten. De feitelijke economische en sociale vestigingspatronen moeten op een verantwoorde wijze worden ingepast in de landelijke omgeving van de steden. In de grotere stedelijke regio's zal dan ook een cultuurlandschap moeten worden ingericht ten behoeve van stedelijke activiteiten. De scherpe grens tussen stad en land komt hierdoor te vervallen.

Een dergelijk perspectief brengt met zich mee dat de centra van de oorspronkelijke steden nog meer moeten concurreren met hun om-

geving. De urgentie van sociale en economische herstructurering van de stedelijke centra zal hierdoor alleen maar toenemen. De opgave voor de planologie is om daarvoor passende investeringsstrategieën te vinden.

## Nederlands dynamische delta: economisch en ecologisch benutten

Sinds 1962 is Rotterdam de grootste haven ter wereld. Een wereld op zich, met zeehavens, opslagloodsen, sluisen, kanalen, rivieren, viaducten, tunnels, bruggen, trein-, tram- en metrolijnen, autowegen, een luchthaven, hoogspanningsleidingen, buisleidingen en telefoonkabels: van alles wat onder infrastructuur gerekend wordt is hier op elkaar gepakt. In de Rijnmond wordt jaarlijks driehonderd miljard kilo aan goederen gelost van meer dan dertigduizend zeeschepen. Bijna 10% van het Bruto Nationaal Product wordt hier gegenereerd. Rotterdam is de duidelijkste exponent van Nederland als poort tot Europa. Juist de ligging aan de monding van grote rivieren, in een delta, geeft Nederland een krachtige positie als *mainport*, als distributieland. Om die Nederlandse positie te behouden en versterken wil de rijksoverheid omvangrijk investeren in die infrastructuur, de onderbouw van het economische leven. Volgens de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES) is zo'n honderd miljard gulden nodig in de periode tot ongeveer 2010.

Niet alleen onze economie, ook onze natuur ontleent haar kracht aan de ligging in een delta. Wadden, kwelders, kreken, rivieren, binnenzeeën, meren, moerasbossen, rietruigtes, eilanden, venen en duinen vormen de oorspronkelijke, natuurlijke landschappen in de delta aan de monding van Rijn, Maas en Schelde. De gebieden die daar nog van over zijn, onze *wetlands*, zijn internationaal belangrijk. Denk alleen al aan de miljoenen water- en wadvogels uit noordelijk Europa en Azië die op adem komen in de Waddenzee, de Zeeuwse delta en op of rond het IJsselmeer. Denk aan het rijke en afwisselende natuurlijke landschap langs onze rivieren met hardhout- en zachthoutoebossen, rivierduinen, kreken, plassen en bloemrijke graslanden. Een delta is dynamisch. Zoet of zout water overheerst, gronden vallen droog of raken overstroomd, oevers worden weggeslagen, zand afgezet, duinen stuiven op: alles is in beweging. Wind en water boetseren landschappen en brengen ecologische processen op gang waar een

grote variatie aan organismen van afhankelijk is. Omdat de krachten van zee, rivieren en wind nog onveranderd aanwezig zijn, liggen in onze *wetlands* fantastische mogelijkheden voor een snelle ontwikkeling van rijke en afwisselende natuurgebieden, wanneer natuurlijke processen weer ruimte krijgen. Overal kan de prinses die in onze delta rust, weer wakker gekust worden. Een goed voorbeeld vormt de Millingerwaard, vlak bij Nijmegen, de stad waar Wiardi Beckman opgroeide.

Dat levende, dynamische landschap is aan banden gelegd. Duinen zijn vastgelegd, rivieren moeten zich door een keurslijf van dijken persen en grote delen van Nederland worden voortdurend drooggemalen. De natuurlijke processen van veenvorming en sedimentatie zijn goeddeels uitgeschakeld. Nederland is gefixeerd in een korset. Een strak korset, dat ons soms naar adem doet snakken. Zo stijgt de zeespiegel van nature al met twintig centimeter per eeuw, maar daar komt door het broeikas-effect nog een stijging van verschillende decimeters bovenop. Tegelijkertijd daalt de bodem in grote delen van West-Nederland met een snelheid van gemiddeld veertig tot vijftig centimeter per eeuw en lokaal kan dat nog veel meer zijn. Gebieden die ooit boven zeeniveau lagen, liggen er nu vijf meter onder. Door ontwatering ten behoeve van de landbouw klinken venige en kleiige bodems in, door die inklinking komt het grondwater weer naar de oppervlakte, moet er weer ontwaterd worden en moeten de meedurende dijken worden verhoogd. Zo ontstaat een neergaande spiraal van ontwatering, dijkverhoging en bodemdaling, waardoor ons land langzaam wegzakt, met duinenrij en al. Er zijn steeds hogere kosten gemoeid met zandsuppletie, dijkversterking en droogmalen om onze voeten droog te houden. Bovendien dringt in het westen van ons land steeds meer zoute kwel door in het grondwater, en de bestrijding daarvan gaat gepaard met sterk oplopende kosten.

De paradoxale situatie doet zich nu voor dat, terwijl we verder onder de zeespiegel wegzakken, ons land met zowel droogte als overstromingen vanaf landzijde heeft te kampen. Verdroging is een verschijnsel dat zich de laatste jaren steeds nijpender voordoet in veel natuurgebieden. Er is meer en kostbaarder kunst- en vliegwerk nodig om in natuurterreinen voldoende regen- en kwelwater vast te houden. Nederland spoelt, vooral ten behoeve van de landbouw, al dat relatief schone water zo snel mogelijk door naar zee, om in perioden

van droogte veel vuiler Rijnwater in te voeren. Door die snelle afwatering kunnen er geweldige pieken optreden in de waterafvoer, zoals we in december 1993 en februari 1995 langs de grote rivieren hebben kunnen vaststellen.

Het zou beter zijn om in onze delta veel meer water vast te houden in gebieden waar sedimentatie, overstroming en veengroei weer toegelaten kunnen worden. Zo ontstaan veerkrachtige en robuuste natuurgebieden, die biologisch bijzonder rijk zijn. Door deze gebieden zal de sponswerking van de Nederlandse delta weer enigszins hersteld worden en kan ons land weer omhoog groeien, met de zeespiegel mee stijgen. Nederland moet juist profiteren van de ligging in een delta in plaats van deze te miskennen. Door omvangrijke zoetwateropvang in *wetlands* zullen we ook minder last hebben van overstromingen en verdroging; een zegen voor de natuur, maar ook voor onze veiligheid, de drinkwaterwinning en de recreatie. In de rapporten *Meegroeien met de Zee* en *Levende Rivieren* beschrijft het Wereld Natuur Fonds deze processen, waarbij heel nadrukkelijk niet alleen de natuur een rol speelt. Samenwerking met partners als baksteenfabrikanten, drinkwaterbedrijven, waterschappen, polderdistricten, ingenieursbureaus, gemeenten enzovoort neemt hierbij een belangrijke plaats in. Natuur en economie moeten samen een bondgenootschap vormen.

Onze cultuurhistorie hangt samen met het deltakarakter van ons land. Het gros van onze oude, cultuurhistorisch waardevolle steden en stadjes heeft zijn ontstaan te danken aan de ligging aan een van onze kleinere of grotere rivieren, variërend van Hollandse IJssel en Oude Rijn tot Waal, Linge en Amstel. Het terpenlandschap en onze polders zijn internationaal unieke landschappen. De historie van occupatie, landaanwinning en ontginning van ons land is innig verbonden met de in een delta onafwendbare strijd tegen het onvoorspelbare water.

Evenals natuurontwikkeling is behoud en herstel van karakteristiek Nederlandse cultuurlandschappen investeringen waard. Daarvan profiteert de recreatie, waaraan in verstedelijkend Nederland steeds meer behoefte is. Door de mondialisering van de economie zet de verstedelijking van Nederland verder door. Het aandeel van de bevolking in stedelijke gebieden steeg van 1970 tot 1995 van circa 60% naar circa



80%; het aandeel van de plattelandsbevolking halveerde dus in vijftientwintig jaar. De stedeling wil zo dicht mogelijk bij de stad recreëren, maar bijvoorbeeld het Groene Hart is slechts matig toegankelijk en aantrekkelijk, omdat het voor het grootste deel in handen is van de landbouw. Nederland had er echter in de jaren vijftig en zestig voor gekozen naast *mainport* ook een landbouw-grootmacht te willen zijn. Ons land is landbouwexporteur en daarmee mestvaalt van de eerste orde. De landbouw heeft 70% van ons landoppervlak nodig om 4,5% van ons nationaal product voort te brengen, terwijl ons land schreeuwt om ruimte. De landbouw zal moeten inkrimpen als we in Nederland erkennen dat we een stedelijke samenleving zijn met een grote behoefte aan natuur en recreatie. Vroeg of laat zal de opgetelde waarde van natuur, recreatie, veiligheid, CO<sub>2</sub>-buffering, drinkwater- en delfstoffenwinning toch groter zijn dan de waarde die de grond dankzij agrarische productie oplevert, vooral in het westen van ons land.

Naast onze ligging in een delta heeft ons land nóg enkele sterke kanten die een rol bij de toekomstige inrichting ervan zouden moeten spelen. Zo is nergens in de wereld het draagvlak voor natuurbescherming zo groot als in Nederland. Zo'n 2,5 miljoen mensen zijn lid of donateur van een natuurbeschermingsorganisatie, oftewel meer dan één op de drie huishoudens. Nederland heeft daarnaast een sterke planningstraditie; we plannen de verdeling van de nationale ruimte al geruime tijd zorgvuldig, meestal met inspraak van vele betrokkenen. Die traditie moeten bestuurders niet loslaten, ook al lijkt de realisatie van sommige mega-projecten nog zo urgent.

Nederland begint bovendien internationale faam te verwerven dankzij het zogenaamde 'poldermodel' van onze economie. Werkgevers en vakbonden weten, gesteund door de overheid, sinds 1982 door goed overleg de arbeidsrust te bewaren en een matige loonontwikkeling te realiseren, waardoor inflatie en werkloosheid laag blijven. Onder meer door die samenwerking van 'natuurlijke vijanden' groeit onze economie als in bijna geen enkel ander westers land en is de Nederlandse gulden een van de 'hardste' munteenheden van Europa. Als Nederland erin slaagt het poldermodel in de arbeidsverhoudingen over te hevelen naar de strijd om de ruimte, valt er veel te winnen. We kunnen ons dan ontworstelen aan de patstelling tussen natuur- en milieubeschermers enerzijds en bedrijven en stedenbou-

wers anderzijds, beide met het mes op tafel om zoveel mogelijk territorium te veroveren, dan wel te behouden, in een soort nationaal landje-pik. Zo'n strijd levert eigenlijk alleen verliezers op.

Er zou heel veel gewonnen zijn als maatschappelijke krachten die opkomen voor ecologie dan wel economie, een consensus zouden kunnen bereiken over hoe die Nederlandse delta er in de volgende eeuw uit zou moeten zien. Als in Nederland bestuur, politiek, bedrijfsleven en natuurbeschermingsorganisaties erin zouden slagen economische ontwikkeling te koppelen aan ecologische ontwikkeling, zodat er naast welvaart ook sprake is van welzijn in ons land. Waar naast al dat drukke 'scheppen' ook tijd en ruimte is om te 'her-scheppen', te re-creëren. En ook het omgekeerde geldt: ecologische groei draagt bij aan economische groei. Want een mooi, groen land met voldoende rust en ruimte vormt een aantrekkelijk woon- en werkklimaat en is een aanlokkelijke vestigingsplaats voor bedrijven.

Herstel de dynamiek van de delta en geef ruimte aan waterrijke natuur. Het visioen van Nederland als mooier, avontuurlijker, water- en natuurrijker deltaland kan gerealiseerd worden. Met Natuurmonumenten, de Unie van Landschappen, de Stichting Natuur & Milieu en Vogelbescherming pleit het Wereld Natuur Fonds voor 'Veters los!', een plan om Nederland meer ademruimte te geven door uitvoering van elf projecten. Daarin worden investeringen in infrastructuur gekoppeld aan investeringen in natuur, waarbij de positie van Nederland als deltaland optimaal wordt benut. De totale kosten van de projecten bedragen 8,8 miljard gulden, slechts een bescheiden aandeel in de genoemde ICES-fondsen. Met dit geld kunnen vier doelen worden gerealiseerd:

- een aantal ecologische sleutelgebieden wordt voortvarend ontwikkeld;
- de meest waardevolle cultuurlandschappen, karakteristiek Nederlands, worden gered en hersteld door ze een nieuwe, duurzame economische basis te geven;
- een groot aantal steden en dorpen krijgt toegankelijke natuur om de hoek;
- grote infrastructurele projecten waarvan nut en noodzaak aangetoond zijn, krijgen ecologisch en economisch meerwaarde door koppeling aan natuur- en landschapontwikkeling.

Het uitgangspunt is niet langer de directe schade aan natuur en

landschap te compenseren, want die aanpak leidt vaak tot dure lap-middelen; nee, de versterking van de ruimtelijk-economische structuur moet hand in hand gaan met de ontwikkeling van natuur en landschap. In lopende projecten rond bijvoorbeeld dijkverzwaren wordt de koppeling tussen natuur en veiligheid al gelegd: ondernemingen waar vele miljoenen in omgaan. Inkrimping van ons landbouwareaal ten behoeve van ecologische naast economische ontwikkeling levert een delta op waarin vele bloemen kunnen bloeien. Om er enkele te noemen: grotere veiligheid langs kust en rivieren; natuur dicht bij huis; meer mogelijkheden voor het winnen van grind, zand en klei; grotere zoetwatervoorraden; een grotere biologische diversiteit; betere drinkwaterwinning; rust en ruimte om te recreëren; CO<sub>2</sub>-reductie; een schoner milieu; een wervend vestigingsklimaat; duurzame landbouw. Je zou ze ook kunnen kenmerken als bouwstenen voor een leefbaarder land.

In Nederland leven we met 15,5 miljoen mensen op een klein stukje door rivieren uitgespuugd land in het noordwesten van Europa, waar we zorgvuldig en doordacht met elkaar en met de ruimte om moeten gaan. Die ligging moet in een dynamische delta niet alleen economisch, maar ook ecologisch optimaal uitgebuit worden. We hebben dus naast een poldermodel ook behoefte aan een 'delta-model': economische groei gebaseerd op duurzaamheid, omvangrijke investeringen in infrastructuur gekoppeld aan die in grootschalige natte natuur, meer natuurlijke dynamiek in de delta – niet langer de natuur tegenwerken, maar met de natuur meewerken – en niet ecologie óf economie, maar én-én. Zodat we in de omgeving van Rotterdam in de volgende eeuw behalve zeeschepen ook weer zeehonden en zeevogels kunnen zien.

## Ingenieurs versus architecten

*Inleiding*

De geschiedenis van de ruimtelijke ordening in ons land wordt doorgaans beschouwd als een geweldig succesverhaal.<sup>1</sup> Het is echter de vraag of deze interpretatie van de feiten wel juist is. Het is namelijk nooit gelukt om infrastructurele ontwikkelingen werkelijk te integreren in de ruimtelijke ordening. Voor zover dit al onderkend wordt, wijst men in stedenbouwkundige kring graag met een beschuldigende vinger naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Gesteund door een ministerie dat van oudsher een machtige positie inneemt – het gaat immers veelal om essentiële voorzieningen – kunnen de ingenieurs van de weg- en waterbouw maar doen wat ze willen, zo wordt dan gesteld, met als gevolg een dicht netwerk van autosnelwegen, dijkverzwaringen, Maasvlaktes en ander grootschalig ongerief.

Deze merkwaardige en storende tweedeling in de ruimtelijke ordening heeft een lange geschiedenis. Ons land is gemaakt en ingericht door ingenieurs, zoals trouwens ook de grote negentiende-eeuwse steden zijn gemaakt door ingenieurs. ‘Die Eisenbahndirektion Berlin,’ schreef de Duitse deskundige Roman Heilighenthal begin jaren twintig, ‘war die erste Behörde, welche das Gesamtgebiet der Agglomeration nach einheitlichen Grundsätzen erschlossen, verkehrlich betrieben und verwaltet hat. Die Anlagen der Eisenbahndirektion haben das neue Berlin erst geschaffen.’<sup>2</sup> Met andere woorden: de grondslagen voor de moderne stad zijn gelegd door de civiele techniek – men denke daarbij ook aan voorzieningen als waterleiding, gas, elektriciteit en riolering. Het vak stedenbouw kwam pas aan het eind van de negentiende eeuw ten tonele, als een kritische reactie van architecten op de grote metropolen die de ingenieurs gebouwd hadden.<sup>3</sup> De stedenbouw in ons land heeft daardoor van begin af aan antistedelijke ideeën gekoesterd. Men dweepte met de charmes van historische steden en veroordeelde de grootschalige lelijkheid van de moderne industriestad.

In Nederland werd de stedenbouw geïnstitutionaliseerd in de Woningwet van 1901. Het vak is zodoende van begin af aan sterk verbonden geweest met de volkswoningbouw. Al snel daarna ontstond ook in ons land een discussie tussen ingenieurs en architecten over de vraag aan welke beroepsgroep het primaat in de stedenbouw toekomt. 'Hier staat,' zo kenschetste een ingenieur dit debat, 'school tegenover school, de utiliteitsschool tegenover de schoonheidsschool'.<sup>4</sup>

In deze heilloze controverse wisten de architecten, onder de bezielende leiding van H. P. Berlage, aan het langste eind te trekken. In 1931 concludeerde de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) op ietwat triomfalistische toon: 'De architectuur heeft veroveringen gemaakt. Zij eischte voor zich op den stedenbouw, het scheppen van wijken, ook voor minder welgestelden, den utiliteitsbouw, het werk van den bouwspeculant. De architectuur eischte alles voor zich op en veroverde alles'.<sup>5</sup>

Hoewel dit ongetwijfeld voor de werkgelegenheid van architecten een gunstige zaak was, bleek het op langere termijn een minder gunstig, zo niet fataal gegeven voor de ontwikkeling van de stedenbouw. Het vak verschanste zich binnen de veilige grenzen van de woonwijk, alwaar met de zo gretig door Berlage geciteerde Duitse toverformule 'Städte bauen heißt: mit dem Hausmaterial Raum gestalten' de alleraardigste straatjes en pleinen ontworpen konden worden. Men realiseerde zich echter niet dat dit slechts een relatief ondergeschikt detail van de stedenbouw betreft, en zo waren het in feite toch de ingenieurs die ten slotte het primaat in de stedenbouw naar zich toe trokken. De ontwikkeling van de infrastructuur heeft bepaald niet stilgestaan sinds 1931, maar het vak stedenbouw is blijven steken in de beperkte wereld van de volkshuisvesting. Zo zijn er twee werelden ontstaan, vaak gescheiden door een kloeke geluidswal: aan de ene zijde ligt het dorpse en milieuvriendelijke woonerf, en aan de andere zijde ligt de grote boze wereld van Verkeer en Waterstaat.

### *De organisatie van het stedenbouwkundig werk*

Het conflict tussen architecten en ingenieurs had uiteraard consequenties voor de machtsposities van diverse ambtelijke organisaties. Amsterdam is wat dit betreft een buitengewoon leerzaam voorbeeld.

Daar ontstond al snel een enorm conflict tussen de socialistisch georiënteerde Woningdienst en de liberaal georiënteerde Dienst der Publieke Werken, welke, van oudsher, had bepaald wat goed was voor de stad.<sup>6</sup> De Woningdienst, opgericht in 1915, had tot taak de volkswoningbouw te behartigen. De directeur van deze dienst had echter ook uitgesproken opvattingen over stedenbouw; hij was een sterk voorstander van een gedecentraliseerde stadsvorm, naar het Engelse voorbeeld van de 'garden cities', met vrijwel uitsluitend eengezinswoningen.<sup>7</sup> Om dit ideaal te kunnen realiseren zou de Woningdienst in de toekomst ook de stedelijke uitbreidingsplannen onder zijn hoede moeten krijgen. Dit stuitte uiteraard op verzet bij de Dienst der Publieke Werken en bij het Havenbedrijf. Bij het bedrijfsleven, dat door Publieke Werken al decennia lang op zijn infrastructurele werken werd bediend, was men evenmin erg gelukkig met de stedenbouwkundige ambities van de Woningdienst.

Na de grote annexaties van 1921, waarbij een groot deel van de gemeente Nieuwer Amstel (Amstelveen), de gemeenten Sloten en Watergraafsmeer en enkele landelijke gebieden ten noorden van het IJ opgeslokt werden, moest Amsterdam eindelijk eens voldoen aan de verplichting, omschreven in de Woningwet, om een algemeen uitbreidingsplan te maken, en vanaf dat moment was het werkelijk oorlog tussen beide gemeentelijke diensten. De Dienst der Publieke Werken maakte een plan dat door de Woningdienst categorisch werd afgewezen, vooral vanwege de geprojecteerde woonwijken, die inderdaad niets anders waren dan opeenhopingen van huurkazernes. Vervolgens presenteerde de Woningdienst een alternatief plan met veel eengezinswoningen te midden van royaal stedelijk groen. Dit plan was wat betreft de volkshuisvesting zeker beter, maar voor het overige getuigde het van weinig inzicht in de problemen van een moderne metropool. In het bijzonder het verkeersprobleem was slecht—of eigenlijk helemaal niet—opgelost. Na langdurig ambtelijk en politiek touwtrekken werd ten slotte een nieuwe Afdeling Stadsontwikkeling opgericht die tegen de zin van de SDAP-fractie een plaats kreeg binnen de Dienst der Publieke Werken.

Achteraf bleek dit een buitengewoon succesvolle formule te zijn. Het befaamde Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam dat begin jaren dertig tot stand kwam, was jarenlang ook internationaal een toonaangevend voorbeeld van moderne stedenbouw. Juist doordat

men had gestreefd naar een optimaal evenwicht tussen de infrastructurale ontwikkeling van de stad en de verbetering van de volkshuisvesting, kon een beeld ontstaan van de toekomstige stad dat werkelijk compleet was. Met de introductie van de vier functies 'wonen, werken, verkeer, recreatie' als leidraad bij het ontwerpen leek het conflict tussen architectuur en civiele techniek bezworen te zijn. Daarbij moet echter wel bedacht worden dat de functie 'verkeer' in die tijd iets geheel anders betekende dan tegenwoordig. Destijds werd 'verkeer' bepaald door de functies 'wonen en werken', maar door de explosie van de automobilititeit gedurende de jaren zestig en zeventig werd deze relatie in feite omgekeerd. Het uitgekende evenwicht dat men in Amsterdam had weten te bepalen, had door deze ontwikkeling in feite geen betekenis meer voor de ruimtelijke ordening.

Hoewel het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam toonaangevend is geweest voor de latere ontwikkeling van de stedenbouw, heeft men altijd verzuimd om aandacht te besteden aan de sterk ge-centraliseerde en perfect functionerende Dienst der Publieke Werken. De Afdeling Stadsontwikkeling gaf het werk van de dienst nieuw elan en nieuwe inhoud. Stedenbouw, zo bleek, was in combinatie met het civieltechnische werk veel dynamischer en creatiever dan in de voorgaande periode, toen de architectuur van de volkswoningbouw het kader bepaalde. Deze leerzame ervaring is echter na de oorlog veronachtzaamd toen het probleem van het Nationaal Plan op de politieke agenda verscheen. De Rijksdienst voor het Nationaal Plan werd ondergebracht bij het ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, en met deze keuze werd de mogelijkheid om een meer eigentijdse—op mobiliteit georiënteerde—visie op de ruimtelijke ordening van ons land te ontwikkelen in de kiem gesmoord. De problematiek van het verkeer was immers het domein van een ander ministerie.

### *Uiteenlopende visies op de ruimtelijke ordening*

Al in de eerste belangrijke nota over de ruimtelijke ordening kwam tot uitdrukking dat er fundamentele meningsverschillen waren met het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In deze nota, 'De ontwikkeling van het Westen des lands' (1958), werden de grondslagen geformuleerd voor het ruimtelijk beleid in de Randstad. De kern van dit beleid werd gevormd door de gedachte dat het zogenoemde

Groene Hart open zou moeten blijven, met als consequentie dat de Randstad alleen in uitwaartse richting zou mogen groeien. De hoofd-ingenieur-directeur van Rijkswaterstaat liet echter in een bijgevoegde minderheidsnota weten daar anders over te denken. Hij wees erop dat de reistijden binnen de Randstad te sterk zouden toenemen door uitsluitend uitwaartse expansie. Verder was het naar zijn mening verstandiger om de noord- en de zuidvleugel juist naar elkaar toe te laten groeien. Ondergetekende, aldus de nota, 'vraagt zich af of het doelmatig is deze scheiding kunstmatig in stand te houden. Integendeel, de economische strijd maakt het zijns inziens aanbevelenswaardig zoveel mogelijk de functionele samengroeiing van deze delen te bevorderen, omdat zij gezamenlijk sterker zullen staan dan afzonderlijk'.<sup>8</sup>

Interessant, en achteraf beschouwd zeer doeltreffend, is ook de slotlinea van deze minderheidsnota: 'resumerende meent de ondergetekende, dat de in de aanhef van dit minderheidsrapport aangehaalde hoofdlijnen van het rapport der commissie te zeer als axioma's worden vooropgesteld en nadere overweging behoeven'.<sup>9</sup> Men zou deze schermutseling wellicht nog als een historisch incident kunnen afdoen, indien het beleid in de jaren daarna louter lof had gekregen en bovendien succesvol was geweest. Dit is echter niet het geval. Een kleine tien jaar later, kort na het verschijnen van de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening, publiceerde W. Steigenga, de eerste hoogleraar planologie in Amsterdam, een vernietigende kritiek op het ruimtelijk beleid.<sup>10</sup> Met name het Groene Hart moest het daarbij ontgelden, en terecht, want dit merkwaardige bedenkfel vormt een uiterst treffende illustratie van de contradicties in het ruimtelijk beleid.

Wijzende op het structuurschema hoofdwegennet uit de Tweede Nota, stelde Steigenga vast dat het reeds bestaande netwerk van spoor- en autowegen in combinatie met de geprojecteerde infrastructuur onherroepelijk zou leiden tot verstedelijking van het Groene Hart. 'Naarmate de open ruimte tussen de stedelijke agglomeraties wordt ontsloten door wegen en openbaar vervoer, zullen steeds grotere delen van ons land voor het wonen worden opengelegd. De rijkswegen welke in de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland zijn geprojecteerd voor bijvoorbeeld het middengebied van de drie westelijke provincies, betekenen – mede gelet op de provinciale wegen – dat hierdoor een potentieel woongebied wordt



opengelegd; de uitwaaiëring der stedelijke functies zal hierdoor worden bevorderd.’<sup>11</sup>

Wat verderop in het artikel vraagt ook Steigenga zich af of het ‘axioma’ van het Groene Hart geen nadere overweging behoeft. ‘De indruk is gewettigd’, zo opent hij de aanval, ‘dat macroplanologisch het Middengebied van Holland als open ruimte ternauwernood van enige betekenis is. [...] Tot op heden is het ook in Nederland niet gelukt de zg. open ruimte met behulp van het ter beschikking staande instrumentarium van beleidsmiddelen te verdedigen tegen de “evils of urban sprawl”. Indien men op het standpunt staat, dat het in een gebied met een hoge bevolkingsdichtheid gewenst is de open ruimte te handhaven—een standpunt waar argumenten voor kunnen worden aangevoerd—dan staat hier tegenover, dat de stedelijke samenleving communicatielijnen vereist, welke juist in een dichtbevolkt gebied terzelfder tijd het verkavelingspatroon bepalen, welke het gebied aantrekkelijk zal maken voor een verdere suburbanisatie. In een Randstad situatie is het welhaast een onmogelijke opgave de open ruimte open te houden. De noodzakelijke communicatielijnen tussen de verschillende delen van de ring zijn terzelfder tijd evenzovele ontsluitingswegen’.<sup>12</sup>

Tot besluit van deze argumentatie geeft Steigenga aan dat stedenbouw en planologie zich beter niet bezig kunnen houden met ‘axioma’s’. Het gaat immers niet om een utopische visie op ons land, een stedenbouwkundig paradijs. Het is de taak van de stedenbouw om het land op realistische wijze beter te doen functioneren. ‘Men zal zich in de eerste plaats een duidelijke voorstelling dienen te vormen van de functie van de open ruimte tussen en rond de zg. conurbaties, alvorens doelmatige maatregelen kunnen worden getroffen. Het uitgangspunt kan echter nimmer zijn het behoud van de open ruimte, maar uitsluitend het goed functioneren van de sociale organisatie van de stedelijke samenleving, waartegenover de betekenis van de open ruimte zorgvuldig wordt afgewogen. Om hier een kritisch woord van Webber aan te halen, “The task is not to protect our national heritage of open space just because it is natural, or a heritage, or open, or because we see ourselves as Galahads defending the good form against the evils of urban sprawl. This is a mission for evangelists, not planners”.’<sup>13</sup>

Het is duidelijk dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de

Randstad een geheel eigen beleid heeft gevoerd. Men heeft namelijk een netwerk van wegen gebouwd dat onherroepelijk moest leiden tot het langzaam aaneengroeien van de verschillende grote kernen in de Randstad. Verkeer heeft ook in het verleden altijd tot vestiging geleid, maar de auto maakt het mensen mogelijk om zich overal te vestigen, mits er maar wegen zijn. Dit betekent dat de wegebouw automatisch grote stedenbouwkundige consequenties heeft. De Amsterdamse Zuid-as, om maar een voorbeeld te noemen, is niets anders dan een gevolg van de A10. De IJ-oever, waar het gemeentebestuur een nieuw zaken centrum had geprojecteerd, bleek een kansloze concurrent te zijn. Zolang dus de wegebouw buiten beschouwing wordt gelaten in het ruimtelijk beleid, zal dit beleid per definitie alleen maar op papier bestaan. De traditionele geografische ordening, met alle bijbehorende stedenbouwkundige wijsheid, is door de automobiliteit in feite geheel van de kaart geveegd.

Men kan dit betreuren, zeer zeker, maar het is zinvoller voor het ruimtelijk beleid om het gegeven van de moderne mobiliteit als vaststaand te aanvaarden. Verder blijkt ook dat de vraag naar (duurdere) koopwoningen blijft groeien. Dit zal tot gevolg hebben dat de term woningbouw in de komende decennia een geheel andere betekenis krijgt. Door de auto en de koopwoning verliest de traditionele koppeling tussen volkswoningbouw en stedenbouw (Woningwet 1901) haar betekenis. De gevolgen daarvan zijn moeilijk te overzien, maar het is daarom des te noodzakelijker om erover na te denken. De ruimtelijke ordening is een overkoepelende discipline die tot taak heeft uiteenlopende en soms ook conflicterende maatschappelijke bezigheden te synthetiseren tot een samenhangende visie op het functioneren van ons land. Dit is geen eenvoudige opgave. Het is daarom van groot belang dat het ruimtelijk beleid niet versnipperd wordt door het bij verschillende ministeries onder te brengen – zoals nu in feite het geval is.

### *Nogmaals de organisatie van het stedenbouwkundig werk*

Ruim tien jaar geleden is een interessant boek verschenen, getiteld *Stedebouw in Nederland*, ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Bond van Nederlandse Stedebouwkundigen (BNS). Deze uitgave is allereerst interessant omdat de ontwikkeling van de infrastructuur

tussen 1935 en 1985 schittert door afwezigheid. Zo is—waarschijnlijk onbedoeld—een scherp beeld ontstaan van de beperkingen van het vak stedenbouw. Van de vier functies die ooit werden gehanteerd om het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam te ontwerpen—wonen, werken, verkeer, recreatie—, komt in deze feestbundel alleen de functie wonen nog ter sprake. In twee afzonderlijke hoofdstukken, die in feite over planologie gaan, wordt wel de vraag gesteld hoe Nederland als geheel eigenlijk functioneert, of zou moeten functioneren. Ook hier ontstaat een interessant beeld, dat min of meer verklaart waarom het onmogelijk is om met het stedenbouwkundig ontwerp de grenzen van de woonwijk te overschrijden. Bij elke poging om een groter geheel in ogenschouw te nemen, stuit de ontwerparbeid op gevestigde belangen en maatschappelijke structuren die onverzoenbaar zijn met het rationele idee van een functionele samenhang. Geografisch gezien is het mozaïek van gemeentegrenzen een uiterst problematisch gegeven, terwijl de vergaande ambtelijke verkaveling van diverse beleidssectoren het vrijwel onmogelijk maakt om bestuurlijk tot een samenhangend beleid te komen.

Al in 1985, zo blijkt uit de bundel van de BNS, was er de nodige scepsis over het functioneren van de ruimtelijke ordening. Met name de Wet op de Ruimtelijke Ordening, parlementair goedgekeurd in 1962, in werking getreden in 1965, moet het daarbij ontgelden. 'De wet,' aldus een van de auteurs, 'kent nauwelijks middelen die de nationale overheid directe mogelijkheden verschaft om de planvorming op lokaal niveau te beïnvloeden, terwijl juist op dit bestuursniveau het enige planologische plan wordt vastgesteld dat juridisch bindend is voor de burger, namelijk het bestemmingsplan.'<sup>14</sup> Er ontstonden al snel onoplosbare coördinatieproblemen tussen de ruimtelijke ordening en de overige overheidsactiviteiten, terwijl ook de verschillende bestuurslagen, nationaal-provinciaal-lokaal, elkaar niet wisten te vinden. Zodoende kwam er van de ruimtelijke ordening in de praktijk weinig terecht. Kleine gemeenten trokken zich niets aan van het voorgeschreven antisuburbanisatiebeleid, terwijl de nationale overheid zelf een geweldig mobiliteitsprobleem creëerde door tienduizenden woningen in groeikernen te bouwen zonder te beschikken over de bestuurlijke middelen om ook de werkgelegenheid naar die groeikernen te doen verhuizen.

In een andere bijdrage wordt tamelijk onomwonden geconstateerd

dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening beschouwd moet worden als een mislukking. 'De cesuur,' zo luidt het oordeel, 'tussen de officiële ruimtelijke planning en de sectoren volkshuisvesting, landinrichting en verkeer en vervoer dateert van de eerste fase (1900-1945). Bij de voorbereiding van de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening is men er niet in geslaagd een brede bestuurlijke koepel voor de ruimtelijke planning te realiseren.'<sup>15</sup> Pogingen om in de jaren daarna tot meer integratie van het beleid te komen hebben weinig of geen resultaat gehad.

Bij de kabinetsformatie van 1982 is de departementale verdeling van de ruimtelijke ordening tot stand gekomen die nu nog bestaat. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, het ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer, en het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de inrichting van Nederland. Inmiddels, ruim tien jaar later, en vooral na de afgelopen jaren van gezonde economische groei, moet vastgesteld worden dat deze driedeling van het ruimtelijk beleid tot steeds chaotischer vormen van besluitvorming begint te leiden.

De grootschalige infrastructurele problemen die nu met een zekere regelmaat de voorpagina's van de dagbladen halen, en waaraan zelfs wel eens een hoofdredactioneel commentaar is gewijd, maken eens te meer duidelijk dat een doordachte, efficiënte én realistische vorm van planning van essentieel belang is voor een klein en dichtbevolkt land als Nederland. Het zou zeer verstandig zijn om hierover in een komend regeerakkoord goede afspraken te maken. Dergelijke afspraken kunnen echter alleen maar gemaakt worden na een kritische analyse van wat er in de afgelopen dertig jaar niet tot stand is gekomen. De grote verwachtingen waarop de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening en de daarop volgende afleveringen waren gebouwd, zijn niet veel meer dan een luchtkasteel geweest. Hiermee is niet gezegd dat de intentie onjuist was. Men heeft echter onvoldoende beseft hoe ongelooflijk moeilijk het is om een verstandig ruimtelijk beleid in de praktijk te brengen. Aan deskundigen ontbreekt het in Nederland niet, de Tweede Nota was al een academische exercitie in moderne stedenbouw die ook internationaal de aandacht heeft getrokken. De kern van het probleem is nu bestuurlijk en organisatorisch van aard, en daarom zou de ruimtelijke ordening in het nationaal politiek beleid eindelijk eens serieus genomen moeten worden.

## Conclusie

De ruimtelijke ordening van ons land is van oudsher opgevat als een civieltechnisch vraagstuk. Eeuwenlang heeft vooral de complexe machinerie van de waterstaat de verschijningsvorm van het polderland bepaald. Gedurende onze eeuw werd echter de volkshuisvesting een overheersende opdracht. De steeds groter wordende aantallen woningwetwoningen die gebouwd moesten worden, gingen het vak stedenbouw bepalen. Vanaf de jaren zestig werd de stand van zaken gecompliceerder; het ongemakkelijke compromis tussen ruimtelijke ordening en woningbouw was niet langer houdbaar. Geheel nieuwe problemen, zoals de automobilititeit en het milieu, verschenen op de politieke agenda. Tegelijkertijd bleek dat de industrialisering van de landbouw het pastorale landleven had weggevaagd. In de ontwikkeling van de infrastructuur was bovendien sprake van snel voortgaande en ongekende schaalvergroting. Het resultaat is een toenemende onvrede over de kwaliteit van de ruimtelijke ordening. Deze vraagt om een politieke visie die de traditionele tegenstelling tussen 'ingenieurs' en 'architecten' overbrugt.

## Noten

1. A. Faludi en A. van der Valk, *Rule and order. Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Boston/Dordrecht/Londen 1994.
2. R. Heiligenthal, *Berliner Städtebaustudien*, Berlin 1926, p. 81.
3. G. Fehl, *Kleinstadt, Steildach, Volksgemeinschaft*, Braunschweig/-Wiesbaden 1995.
4. P. de Ruyter, *Voor volkshuisvesting en stedenbouw*, Utrecht 1987, p. 205.
5. P. de Ruyter, *Stedenbouw-onderwijs 1900-1945*, NIROV-PSVA Publicatie 4, Den Haag 1983, p. 75.
6. V. van Rossem, *Het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam. Geschiedenis en ontwerp*, Rotterdam 1993, p. 113-133.
7. F. Smit, *De droom van Howard*, Rijswijk 1991.
8. Ir. M. le Cosquino de Bussy, 'Minderheidsnota', in: Rijksdienst voor het Nationale Plan-Werkcommissie Westen des Lands, *De ontwikkeling van het Westen des lands*, Den Haag 1958, p. 42.
9. Ibid.

10. W. Steigenga, 'De planologie van het wonen', in: A. Bours en J. G. Lambooy (red.), *Stad en stadsgewest in de ruimtelijke ordening*, Assen 1970, p. 237-259.

11. Idem, p. 243.

12. Idem, p. 252.

13. Idem, p. 253; M. Webber, 'Order in diversity: community without propinquity', in: *Cities and open space, the future use of urban land*, Resources for the Future, Baltimore 1963, p. 54.

14. J. B. D. Simonis, 'Ruimtelijke ordening: de overspanning van een planconceptie', in: F. de Jong (red.), *Stedebouw in Nederland*, Zutphen 1985, p. 78.

15. A. M. J. Kreukels, 'Ruimtelijke planning in Nederland', in de in noot 14 aangehaalde publicatie.

Naar een integrale benadering van grote infrastructurele projecten

Over de uitbreiding van Mainport Rotterdam is in 1996 een interessant experiment van start gegaan. Al in een vroeg stadium van de besluitvorming werd op initiatief van het kabinet een maatschappelijke discussie gevoerd over het nut en de noodzaak van dit voornemen. Daarbij werden naast economische ook sociale, ruimtelijke en milieuoverwegingen in de beschouwing betrokken. De gekozen aanpak was sterk geënt op de ideeën die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport *Besluiten over grote projecten* heeft verwoord. Daarin stelde de WRR dat een vroegtijdige maatschappelijke discussie het maatschappelijk en politiek draagvlak voor te nemen besluiten over grote projecten aanzienlijk zou kunnen vergroten. Welke ervaringen zijn er tot nu toe met dit experiment over de uitbreiding van Mainport Rotterdam opgedaan? En wat kunnen we hiervan leren voor toekomstige besluitvorming over grote infrastructurele projecten?

*Eerdere ervaringen*

Politieke meningsverschillen over de aanleg van nieuwe infrastructurele werken zijn geen nieuw verschijnsel. Ook in het verleden liepen de gemoederen hierover soms hoog op. Neem bijvoorbeeld de weg door Amelisweerd, de afsluiting van de Oosterschelde en de inpoldering van de Markerwaard. Het feit dat deze geplande infrastructurele werken ecologisch waardevolle gebieden zouden aantasten, leidde tot heftig verzet van de kant van milieubeschermers en direct omwonenden. Was die weg of polder wel nodig, vroegen zij zich kritisch af. Waarom wordt er niet gezocht naar alternatieve oplossingen die de natuur minder schaden?

Heftige confrontaties bleven ook in het verleden niet uit (neem bijvoorbeeld de harde acties rond Amelisweerd). Maar uitzonderingen daargelaten had de discussie toch een lokaler karakter dan nu.

Tegenwoordig gaat het om veel grotere infrastructurele ingrepen die heel Nederland aangaan, zoals de aanleg van een Betuwelijn en hogesnelheidslijn dwars door Nederland of het al dan niet aanleggen van een tweede nationale luchthaven. De gevolgen voor natuur en milieu zijn daardoor ook ingrijpender. Bovendien heeft het debat over nieuwe infrastructurele werken niet zozeer te maken met veiligheid (zoals het geval was bij de Oosterschelde en de rivierdijken), als wel met de wijze waarop de Nederlandse economie zich op transportgebied moet ontwikkelen.

Politieke partijen, waaronder de pvda, worstelen met hun positie in dit debat over infrastructuur. Enerzijds is het van economisch belang om de transport- en distributiesector, waarin Nederland zijn sporen heeft verdiend, overeind te houden, anderzijds kan dit voor de natuur en het milieu grote negatieve gevolgen hebben. Het gangbare politieke antwoord op dit dilemma is dat de aanleg van nieuwe infrastructuur mogelijk moet zijn, maar dan wel binnen ecologische randvoorwaarden. In de praktijk blijkt dit gemakkelijker gezegd dan gedaan, want wanneer blijven infrastructurele ingrepen binnen ecologische randvoorwaarden? Welke ecologische maatstaf wordt daarbij gehanteerd?

Keuzes hierin kunnen niet objectief zijn. Welke ecologische ingrepen wij acceptabel vinden, is in wezen een politiek compromis. Daarom is het niet verwonderlijk dat in maatschappelijke besluitvorming over grote infrastructurele projecten de meningsverschillen hoog oplopen, hetgeen leidt tot langdurige en moeizame procedures.

### *Het debat over de uitbreiding van de Mainport Rotterdam als experiment*

De door de wrr ontwikkelde aanpak bood een perspectief om uit bovenstaande impasse te komen. Het kabinet koos de discussie over nut en noodzaak van de uitbreiding van Mainport Rotterdam als experiment om deze aanpak in de praktijk te toetsen. De centrale vraag in deze nationale discussie was: Is het nuttig en noodzakelijk dat de Mainport Rotterdam uitbreidt? En zo ja, hoe dan? En waar?

Er werd een ambtelijke projectorganisatie 'Verkenningfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam' (verm) in het leven geroepen om deze maatschappelijke discussie te coördineren. De verm nodigde uiteenlopende partijen (deskundigen, belanghebbenden en geïnteres-



seerde burgers) uit om hun mening kenbaar te maken. Daartoe werden eerst in het najaar van 1996 telefonische enquêtes in de regio Rijnmond gehouden en tevens op landelijk niveau schriftelijke enquêtes. Op basis van de uitkomsten daarvan werden rondetafelgesprekken georganiseerd en vervolgens werkateliers en discussies via Internet. Niet alleen de mensen in Rijnmond werden geconsulteerd, maar ook in zes andere regio's: Amsterdam/Noordzeekanaalgebied, Moerdijk, Terneuzen/Vlissingen, Arnhem/Nijmegen, Delfzijl/Eemshaven en Venlo. De consultatieronde was dus zeer breed opgezet. Om de zorgvuldigheid van dit hele proces te bewaken, was er een Begeleidingscommissie (onder leiding van Loek Hermans) ingesteld. Omdat ikzelf lid ben van deze commissie, heb ik dit verkenningsproces van nabij gevolgd.

Binnen de overheid bestond nauwelijks ervaring met de aanpak van zulke maatschappelijke consultatierondes. In die zin was het een avontuur. Alleen de brede maatschappelijke discussie over kernenergie begin jaren tachtig vertoont enige gelijkenis. Uitgangspunt was dat het een 'open planproces' moest worden. Maar wat dat precies inhield, was bij de start van het proces nog vaag. Dat zou de praktijk moeten leren. Terugkijkend op het proces tot nu toe blijkt zich een aantal cruciale vragen voor te doen, namelijk:

- In hoeverre bepaal je van tevoren de structuur van het open planproces?
- Over welke informatie moeten de participanten in het debat vooraf beschikken?
- Wie betrek je in welke fase bij het debat?
- Hoe weeg je economische belangen af tegen andere belangen?

De projectorganisatie **VERM** had het proces zo open mogelijk gehouden en aanvankelijk een beperkt aantal elementaire vragen aan de betrokkenen voorgelegd. Men moest aangeven onder welke voorwaarden een uitbreiding van Mainport Rotterdam wenselijk was. De antwoorden hierop bleven daardoor vrij globaal en voorspelbaar. Natuurlijk mocht de ingreep niet ten koste gaan van de leefbaarheid van de regio Rijnmond en moest deze genoeg werkgelegenheid opleveren, zo luidde kort gezegd de conclusie. Daarmee was echter nog geen maatschappelijk draagvlak gecreëerd voor zo'n uitbreiding.

Zelfs als de betrokkenen het in principe eens zijn over de noodzaak tot uitbreiding van de regio Rijnmond, dan nog kunnen de meningen over het maatschappelijk nut van die uitbreiding zeer uiteenlopen. De discussie over het nut gaat namelijk over de vraag in hoeverre de daarmee gemoeide kosten opwegen tegen de baten. Om hierop een antwoord te geven moet nauwkeurig worden ingeschat welke bedrijven daadwerkelijk zullen gaan vragen om meer ruimte. Is dat bijvoorbeeld de container- en overige overslag, chemie, distributie, recycling en/of zware industrie? Hoe verhouden de ontwikkelingen in Nederland zich wat dit betreft tot die op internationale schaal? Bij aanvang van het open planproces bestond over deze kwesties nog weinig duidelijkheid. Het onderzoek daarnaar werd ongeveer tegelijkertijd gestart met de consultatierondes. Vanwege dit gebrek aan duidelijkheid over de sectoren die van de toekomstige ruimte gebruik zouden gaan maken, was ook geen goede inschatting beschikbaar van de omvang van de extra benodigde ruimte en van de milieueffecten die nieuwe bedrijvigheid met zich mee zou brengen.

De probleemanalyse bleek aanvankelijk te weinig concreet en te ongericht om de betrokkenen een afgewogen oordeel te laten vellen. Toen begin 1997 de vereiste informatie wel beschikbaar kwam, was het open planproces grotendeels achter de rug. Deze informatie had aan het begin van het proces aanwezig moeten zijn. Bovendien hadden de diverse deskundigen vooraf overeenstemming moeten bereiken over de kwaliteit van de basisinformatie. Nu bleek bijvoorbeeld pas laat in het proces dat het Centraal Planbureau het ruimtetekort heel anders inschatte dan het Havenbedrijf Rotterdam. Beide partijen hadden gezamenlijk de bandbreedte moeten aangeven waarbinnen hun inschattingen verschillen, plus de redenen die aan dit verschil ten grondslag liggen. Pas dan heeft het zin om de diverse uiteenlopende groeperingen keuzes voor te leggen.

Welke keuzes men voorlegt aan wie, is vervolgens een apart aandachtspunt. Mensen in de regio Delfzijl/Eemshaven hebben andere belangen dan die in de Rijnmond of de regio Arnhem/Nijmegen. Voor die partijen moet vooraf helder zijn welke voor- en nadelen zij in hun eigen regio kunnen verwachten van een eventuele uitbreiding van de ruimte in de regio Rijnmond. Ook dit soort overwegingen

moet in een open planproces worden betrokken, al was het alleen maar om geen valse verwachtingen te wekken bij de deelnemers.

Bovenstaande problemen zijn in het besluitvormingsproces over een mogelijke uitbreiding van Mainport Rotterdam onderkend. In de laatste fase van het verkenningsproces is daarom getracht bovengenoemde procedurele en inhoudelijke problemen alsnog op te lossen. Dit is ten dele ook gelukt.

### *Controverses over wetenschappelijke gegevens*

De hiervoor gesignaleerde problemen bij het gebruik van wetenschappelijke gegevens in besluitvormingsprocedures staan niet op zichzelf. Controverses over de interpretatie van wetenschappelijk onderzoek zijn in complexe en politiek gevoelige kwesties vaak onvermijdelijk. Dat heb ikzelf bijvoorbeeld ook ervaren als lid van de Commissie Betuwelijn (eveneens onder leiding van Loek Hermans). Toen deze commissie in 1994 aan haar werk begon hadden zich inmiddels vele studies opgestapeld met verschillende interpretaties van hetzelfde probleem. Taxaties van de capaciteit van het bestaande spoornet en de toekomstige ontwikkelingen binnen het goederenvervoer liepen sterk uiteen. De Commissie-Hermans was ingesteld om in deze chaos enige orde te scheppen en op grond daarvan een bij voorkeur eensluidend advies aan het kabinet uit te brengen. Door de verschillende experts met elkaars resultaten te confronteren, kon de commissie op zijn minst een schatting maken van de bandbreedte van de gemaakte prognoses. Om uiteindelijk een oordeel te kunnen vellen over het nut en de noodzaak van een Betuwelijn, heeft de commissie bepaalde aannames moeten maken. Zo werd bijvoorbeeld gesteld dat een economische groei van 2,8% aannemelijk moet worden geacht. Daarnaast is expliciet gekozen voor het zoveel mogelijk verschuiven van wegtransport naar andere, milieuvriendelijker modaliteiten. Op grond daarvan kon de Commissie-Hermans tot een eensluidend advies aan het kabinet komen.

De besluitvorming over de Betuwelijn verschilt op een wezenlijk punt van die van de uitbreiding van Mainport Rotterdam. Juist omdat de maatschappelijke besluitvorming over de Betuwelijn geen schoonheidsprijs had verdiend, moest een commissie het salomonsoordeel vellen. In het geval van de maatschappelijke discussie over het ruim-

tetekort van Mainport Rotterdam wilde men de fouten uit de Betuwelijn-discussie zien te vermijden. Het initiatief om al in een vroeg stadium een maatschappelijke discussie te voeren, moet daarom als positief worden beschouwd. De discussie was echter te ongericht en te globaal om op deze wijze een maatschappelijk draagvlak te creëren. Het is eerder een globale meningspeiling geworden dan een afgewogen politieke meningsvorming.

### *Afweging van economische versus milieubelangen*

Ten slotte deed zich de vraag voor op welke wijze economische belangen moesten worden afgewogen tegenover natuur- en milieubelangen. In de planvorming van een tweede Maasvlakte had men al meteen een flink stuk grond de bestemming 'natuur' gegeven, met de bedoeling de aantasting van het bestaande duingebied (Voornes Duin) te compenseren. Vergeleken met vroegere besluitvormingsprocedures is dit al een grote stap voorwaarts om tot een evenwichtige afweging van economische en milieubelangen te komen.

Toch is uiteindelijk de integratie van milieu en economie nog niet radicaal genoeg doorgezet. Zeker waar het gaat om de milieueffecten die bestaande en toekomstige bedrijvigheid met zich meebrengen, heeft men een te traditionele benadering gekozen. Men heeft prioriteit gegeven aan het vaststellen van de economische noodzaak van uitbreiding van de Maasvlakte en vervolgens pas bekeken hoe aan ecologische randvoorwaarden voldaan kon worden. Slechts sporadisch is geprobeerd milieu een plaats toe te kennen als geïntegreerd onderdeel van het planningsproces. Externe integratie *pur sang* vond in het geval van de discussie over uitbreiding van Mainport Rotterdam niet plaats.

Wanneer dit wel zou zijn gebeurd, hadden waarschijnlijk geheel andere scenario's ter discussie gestaan dan nu. Zo zou bijvoorbeeld het verbeteren van de leefbaarheid van de Rijnmond veel centraler zijn komen te staan. Overlast door geluidshinder en luchtverontreiniging zou niet meer als een noodzakelijk kwaad worden gezien, maar als een probleem waarvoor een oplossing moet worden gevonden. Dit had kunnen leiden tot scenario's die gebaseerd zijn op herinrichting van het Rijnmondgebied ter verbetering van het leefklimaat én de economie. Een ander mogelijk scenario zou zijn geweest het sti-

muleren van nieuwe bedrijvigheid die tegelijkertijd uit milieuoogpunt tot aanzienlijke verbeteringen leidt. In plaats van de aandacht te richten op bijvoorbeeld de vestiging van een traditionele naftakraker zou men dan eerder denken aan het in huis halen van een nieuwe generatie chemische procestechnieken die veel energie- en grondstoffen-efficiënter is.

Zulke geïntegreerde scenario's komen meestal niet vanzelf van de grond. Er is bewust beleid voor nodig. Alleen wanneer zo'n beleid door het ministerie van Verkeer en Waterstaat én het kabinet als geheel actief wordt uitgedragen, kan de hierboven bepleite integratie van milieu en economie tot stand komen. Daarmee zullen de harde tegenstellingen tussen partijen over de toekomst van de infrastructuur niet geheel uit de wereld geholpen worden. Wel zal het debat constructievere en creatievere oplossingen aandragen die rekening houden met zowel de economie als het milieu.

Infrastructurele projecten komen zelden alleen, maar bijna altijd in bataljons. Politiek-bureaucratische besluitvorming over infrastructuur.

### *Inleiding*

Infrastructurele projecten domineren in de tweede helft van de jaren negentig de politieke agenda en leiden tot hoog oplopende emoties in de maatschappij. Desondanks worden de meeste projecten door het parlement aanvaard en op termijn uitgevoerd. Ministers en ambtenaren kunnen blijkbaar binnen de Haagse vesting met infrastructurale projecten mooie sier maken, vooral als zij in relatie tot deze grootschalige projecten de trage besluitvorming in Nederland hekelan. De besluitvorming over infrastructuur zou ‘stroperig’ zijn, ook al is dit verschijnsel empirisch nooit aangetoond.

Infrastructuur is tot nu toe vooral beschouwd als een quasi-collectief goed. Omdat er dikwijls grote financiële belangen mee gemoeid zijn, richten voor- en tegenstanders van nieuwe infrastructuur zich op de overheid. De overheid is echter een conglomeraat van organisaties en weerspiegelt de variëteit aan maatschappelijke belangen. Maatschappelijke strijd leidt daardoor tot conflicten binnen de overheid. De voorstanders van infrastructurale projecten richten zich in deze strijd op het departement van Verkeer en Waterstaat (v&w). Dit ministerie sluit voor het bereiken van zijn doelstellingen coalities met het ministerie van Economische Zaken (EZ), de economische onderdelen van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), het departement van Financiën (Fin) en het ministerie van Algemene Zaken (AZ). De tegenstanders van grote infrastructurale projecten oriënteren zich op het directoraat-generaal voor het Milieubeheer (DGM) binnen het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

De aandacht voor infrastructurale investeringen in de tweede helft van de jaren negentig staat in schril contrast met de publieke discussie in de jaren tachtig, toen bezuinigingen en het milieuvraagstuk in vergelijking met infrastructuur hoger op de politieke agenda stonden. De

belangrijkste strijdpunten tijdens de drie kabinetten-Lubbers (1982-1994) waren de hervorming van de verzorgingsstaat, het op orde brengen van de overheidsfinanciën, het milieuvraagstuk en de plaatsing van 'kruisraketten'. De aandacht voor deze zaken leidde ertoe dat er minder belangstelling was voor infrastructuur. Een belangrijke bezuinigingspost voor de overheid vormden de publieke investeringen, waardoor infrastructurele projecten beperkt bleven tot onderhoud. De bezorgdheid voor het milieu leidde er bovendien toe dat infrastructurele investeringen in een kwaad daglicht kwamen te staan. Het directoraat-generaal voor het Milieubeheer slaagde erin de sectorministeries zoals Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij enigszins in het defensief te dringen.

In tegenstelling tot de jaren tachtig zijn het op dit moment de ministers van de sectordepartementen die de politieke agenda op het terrein van de infrastructuur bepalen en keer op keer de vloer aanvegen met de argumenten van het ministerie van VROM. Minister de Boer (PvdA) verliest constant de interdepartementale strijd en dient genoeg te nemen met halfslachtige compromissen zoals de uitvinding van 'de randen van de nacht', die literair mooi klinkt, maar geeft dat de politiek-bureaucratische machtsstrijd is verloren.

### *Probleemstelling*

In deze beschouwing staan twee vragen centraal. De eerste betreft de agendering van infrastructuur: *Waarom staat infrastructuur in de tweede helft van de jaren negentig plotseling zo hoog op de politieke agenda?*

De tweede heeft betrekking op de eenzijdige uitkomst van de besluitvormingsprocessen terzake: *Waarom trekken de voorstanders van nieuwe infrastructuur bij het besluitvormingsproces over grote infrastructurele projecten voortdurend aan het langste eind?*

Op theoretisch niveau wordt de eerste vraag beantwoord met behulp van inzichten van de politicoloog John W. Kingdon, die een 'stromenmodel' van politieke en bestuurlijke processen ontwikkelde.<sup>1</sup> Volgens Kingdon spelen ambtenaren en lobby's weliswaar een belangrijke rol bij het agenderen van kwesties op de politieke agenda, maar moeten ook de politieke besluitvormers open staan voor een maatschappelijk vraagstuk en een ambtelijk alternatief, voor er sprake kan zijn van een hoge plaats op de politieke agenda. Een lobby heeft

pas werkelijk invloed wanneer de tijd politiek rijp is voor een bepaald idee.

De tweede vraag wordt benaderd met behulp van theorieën over politieke strijdpuntnetwerken.<sup>2</sup> Deze vormen een kritiek op recente bestuurskundige inzichten dat de huidige samenleving wordt gekenmerkt door open beleidsnetwerken, waarin geen van de betrokken personen of groepen voldoende macht heeft om het besluitvormingsproces te domineren.<sup>3</sup> Een korte inventariserende verkenning maakt echter duidelijk dat deze inzichten op het terrein van de infrastructuurele beslissingen empirisch niet kloppen. Pluricentrische theorieën verklaren namelijk niet waarom de voorstanders van nieuwe infrastructuur het in de besluitvorming voortdurend winnen.

De verklaring voor de eenzijdige uitkomsten van het besluitvormingsproces wordt al snel gezocht in machtige lobby's die achter de schermen hun slag slaan. Frank Siddiqui onthult een dergelijke lobby bij infrastructurele projecten, maar zijn analyse is te eenzijdig van karakter. Hij veronderstelt dat het vooral maatschappelijke belangengroepen zijn die de overheid beïnvloeden en heeft geen oog voor de omgekeerde relatie. Siddiqui gaat bovendien voorbij aan de rol die de politiek zelf speelt bij het wel of niet toelaten van maatschappelijke belangengroepen.<sup>4</sup> De redenering die in deze bijdrage wordt gevolgd is dat een lobby alleen niet voldoende is om de uitkomsten van de besluitvorming te verklaren. Een noodzakelijke voorwaarde om te winnen is dat er brede politieke steun bestaat voor een voorstel.

Wij kiezen voor de politicologische benadering van strijdpuntnetwerken. Rondom strijdpunten ontstaan netwerken van voor- en tegenstanders die een politieke machtsstrijd voeren. Deze netwerken kennen centrale en perifere actoren. Naast de belangen die binnen een netwerk worden vertegenwoordigd, zijn culturele opvattingen van de betrokken personen en organisaties van belang, omdat deze achtergronden de definities van problemen en de ontwikkeling van beleidsalternatieven voor een groot deel bepalen.

*Wanneer is de tijd rijp voor een strijdpunt?*

Waarom een bepaald strijdpunt op de politieke agenda komt is welhaast een klassieke vraag in de politicologie. Binnen de politicologie zijn twee benaderingen te onderscheiden die hierop een antwoord



formuleren. In de eerste benadering ligt de nadruk op de strategieën waarmee politiek-bestuurlijke elites lastige strijdpunten van de agenda weren. Op weg naar de agenda kan een strijdpunt door allerlei barrières worden tegenhouden. Een belangrijke veronderstelling van deze eerste benadering is dat de strijdpunten altijd van buiten het bestuurlijke systeem komen (*outside initiative*) en het besluit- en beleidsvormingsproces zich in fasen voltrekt. Daarbij wordt de rol van lobby's benadrukt die vanuit de omgeving van het politieke en bestuurlijke systeem invloed uitoefenen.<sup>5</sup>

In een tweede, recentere benadering over agendavorming, wordt ervan uit gegaan dat politieke en bestuurlijke systemen complex en open zijn. Zulke systemen bevinden zich ver uit evenwicht, waardoor er sprake is van niet-lineaire verbanden. In dergelijke systemen speelt toeval een grote rol en het maken van voorspellingen is volgens aanhangers van deze benadering principieel onmogelijk.<sup>6</sup> Het is in deze context ondoenlijk aan te geven waar een strijdpunt ontstaat. Deze benadering houdt verder rekening met het feit dat ook ambtenaren en politici zaken op de politieke agenda zetten (*inside initiative*).<sup>7</sup> Zij stelt dat de overheid na de Tweede Wereldoorlog zo sterk is gegroeid dat beleidsmedewerkers en politici, los van wensen in de maatschappij zelf, problemen definiëren en alternatieven ontwikkelen. Ambtenaren proberen politici voortdurend van het nut van hun voorstellen te overtuigen. Zo wordt een jaar voor de reguliere verkiezingen – met het naderen van de kabinetsformatie – geprobeerd de standpunten van politiek en ambtenarij op elkaar af te stemmen. De vorming van het regeerakkoord is hierbij een belangrijk moment om invloed uit te oefenen. De visie op lobby's is in de tweede benadering genuanceerder dan in de eerste omdat de wisselwerking tussen politiek-bestuurlijke elites en belangengroepen centraal staat. Lobby's hebben vooral invloed wanneer hun visies overeenkomen met die van politici en ambtenaren.

Kingdon is een belangrijke representant van deze tweede stroming. Hij onderscheidt binnen complexe politieke en bestuurlijke systemen drie processen of 'stromen'. De ontwikkelingen binnen deze stromen vinden volgens hem onafhankelijk van elkaar plaats. Er is een stroom van maatschappelijke problemen, een stroom van alternatieve oplossingen en een politieke stroom. Invloedrijke personen in en rondom de overheid schenken aandacht aan een lange lijst van problemen.

Het is overduidelijk dat zij een selectie maken door aandacht te schenken aan sommige strijdpunten en door andere te negeren. Problemen kunnen lange tijd sluimeren en niet worden opgemerkt, maar plotseling actueel worden. Degenen die problemen ontdekken spelen dikwijls ook een rol bij het formuleren van oplossingen. Een verzameling beleidsalternatieven wordt in ogenschouw genomen, waarbij sommige voorstellen serieuzer worden genomen dan andere. Bij het begrip politiek verwijst Kingdon naar het proces van politieke discussie, politieke actie, politieke programma's, de politieke verhoudingen, kortom het geduw en getrek in de politieke arena. Deze politieke ontwikkelingen voltrekken zich in de regel onafhankelijk van de formulering van problemen en beleidsalternatieven.

Een tweede onderscheid dat Kingdon maakt is dat tussen zichtbare en onzichtbare participanten. Zichtbare participanten zijn de ministers, de fractievoorzitters en de Kamerleden voor wie de massamedia de nodige aandacht hebben. Zij richten zich op politieke besluitvorming. Onzichtbare participanten zijn ambtenaren, lobbyisten, wetenschappers en deskundigen die minder in het oog lopen en zich bezighouden met de ontwikkeling van beleidsalternatieven.

Volgens Kingdon voltrekken politieke en bestuurlijke processen zich in het algemeen in kleine stapjes. Toch zijn er zo nu en dan ogenblikken van dramatische veranderingen. Kingdon noemt dit 'beleidsramen'. Hij doelt daarmee op momenten waarop problemen, alternatieve oplossingen en politieke besluiten aan elkaar worden gekoppeld. 'The policy window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions or to push attention to their special problems.'<sup>8</sup>

Een 'beleidsraam' kan door verschillende factoren worden veroorzaakt: een ramp, een crisis, schrikbarende cijfers, het handelen van publieke ondernemers, politieke symbolen of door de massamedia. Door een 'beleidsraam' is er plotseling politieke aandacht voor een probleem, waarvoor dan op de rijksbegroting geld wordt vrijgemaakt. Allerlei oude voorstellen worden op dat moment uit de kast gehaald, zodat ook deze voorstellen voor financiering in aanmerking komen. De gewijzigde politieke stemming is vervolgens aanleiding om nieuwe voorstellen te ontwikkelen.

## *Beleidsnetwerk of strijdpuntnetwerk?*

In de bestuurskunde wordt op dit moment veel aandacht besteed aan netwerken. De aanhangers van de netwerkbenadering stellen dat er sprake is van een nieuw paradigma, maar deze bewering duidt eerder op het verwaarlozen van de klassieke politicologische literatuur dan dat er werkelijk iets nieuws aan de hand is.

De netwerkbenadering die aanvankelijk een duidelijke politicologische invulling kende, heeft in de bestuurskunde onmiskenbaar een managementoptiek gekregen. Daardoor wordt de vraag naar de verdeling van macht en invloed amper meer gesteld. Beleidsnetwerken worden beschouwd als open netwerken, waarvan de overheid deel uitmaakt. De overheid staat niet meer boven maatschappelijke organisaties, maar gaat op basis van gelijkwaardigheid met deze groepen om. Geheel in lijn met de ideologie van de markt wordt de 'wetenschappelijke' stelling geponereerd dat de overheid niet meer kan 'sturen'. De klassieke sturingsinstrumenten voldoen niet meer. Deze moeten overboord worden gezet en plaats maken voor moderne, zoals communicatie en onderhandelen.<sup>9</sup>

Hoewel de netwerkbenadering een interessante kijk op beleidsvraagstukken biedt, verklaart dit paradigma niet waarom bij grote infrastructurale investeringen de uitkomsten van het besluitvormingsproces voortdurend ten gunste van de voorstanders uitvallen. De theorie over politieke strijdpuntnetwerken kan dit beter verklaren. Die benadrukt dat binnen netwerken politieke machtsprocessen een rol spelen. De strijd rond een kwestie wordt beslecht door de relatieve machtsverhoudingen tussen voor- en tegenstanders van een strijdpunt. Binnen deze strijdpuntnetwerken nemen overheidsorganisaties een zeer dominante plaats in. Zij sturen en bepalen veel meer dan in postmoderne bestuurskundige theorieën over de virtuele staat wordt verondersteld.<sup>10</sup>

Naast macht speelt cultuur daarbij een rol. Zowel voor- als tegenstanders definiëren maatschappelijke problemen en proberen allerlei beleidsalternatieven te ontwikkelen. Dit doen zij vanuit een bepaalde culturele achtergrond. Daarbij kan gedacht worden aan het onderscheid van Mary Douglas tussen individualisten, hiërarchisten, egalitair en fatalisten.<sup>11</sup> De toepassing van deze cultuurtypologie door Ellis, Thompson en Wildavsky op het terrein van milieu- en

natuurvraagstukken is uiterst relevant voor deze beschouwing.<sup>12</sup> Hiërarchisten veronderstellen dat de natuur tolerant is en een redelijk incasseringsvermogen heeft. Incidentele verstoringen moeten worden opgevangen door een centraal besturingsorgaan en met overheidsbeleid. Individualisten geloven dat er voortdurend sprake is van een evenwicht. Het milieu is vergevensgezind en bezit de capaciteit om elke verstoring van het evenwicht te herstellen. Daarvoor is geen overheidssturing of overheidsbeleid nodig. Individualisten geloven sterk in het marktmechanisme. Egalitaireren daarentegen stellen dat de natuur zeer fragiel is en dat overheidsbeleid de enige oplossing voor de verstoringen kan bieden. Volgens fatalisten is de natuur grillig. De overheid kan de verstoringen proberen op te vangen, maar er is geen enkele mogelijkheid om daarop te anticiperen of iets te voorspellen.

De voor- en tegenstanders in een netwerk proberen politici te overtuigen van de juistheid van hun voorstellen. Kiest de politiek op een gegeven moment in meerderheid partij voor een van de beide kanten, dan zal het netwerk van voorstanders zich sluiten en zullen de tegenstanders bewust of onbewust worden buitengesloten. De dominante cultuur sluit dan de minderheidscultuur uit. Er is sprake van vooringenomenheid, waardoor sommige zaken wel worden gesignaleerd en andere niet.

### *Infrastructuur*

Infrastructuur is volgens Groote een 'vreemd begrip'. Veel mensen gebruiken het, vrijwel iedereen kan zich er iets bij voorstellen, maar niemand slaagt erin om er een sluitende definitie van te geven.<sup>13</sup> Infrastructuur is een breed begrip waarbij recentelijk een onderscheid wordt gemaakt tussen een economische, een kennis-, een sociale en een groene infrastructuur. Wij beperken ons in deze beschouwing tot de economische infrastructuur. Die heeft betrekking op voorzieningen die ten goede komen aan economische bedrijvigheid, zoals investeringen in grond, water, wegen, vliegvelden, rails en informatiesnelwegen. De economische infrastructuur wordt ook wel de 'harde' infrastructuur genoemd, terwijl de overige infrastructurale projecten als 'zacht' worden aangeduid.

Groote baseert zich bij de omschrijving van de kenmerken van

infrastructuur op Jochimsen. Volgens Jochimsen heeft infrastructuur vijf kenmerken:

- infrastructurale voorzieningen zijn van belang voor het succesvol uitoefenen van economische activiteiten;
- infrastructurale dienstverlening is gebonden aan de plaats van vestiging;
- investeringen in infrastructurale werken zijn omvangrijk en sterk geconcentreerd in tijd en ruimte;
- infrastructurale diensten worden veelal verschaft door de overheid of onder overheidscontrole gesteld;
- de overheid kan op niet-economische gronden een meerwaarde toekennen aan de consumptie van infrastructurale diensten.

Bij het verzorgen van infrastructurale voorzieningen is dus een belangrijke taak weggelegd voor de overheid. Overheidsbemoeienis is in de eerste plaats gerechtvaardigd door de grote onzekerheid over het rendement van infrastructurale investeringen. In de tweede plaats wordt overheidsingrijpen geaccepteerd omdat vele soorten infrastructuur tot een natuurlijk monopolie leiden. Over infrastructurale projecten wordt in democratische systemen via stemprocedures beslist, alhoewel de uitvoering voor het grootste deel via de markt verloopt. Om deze politieke besluiten te beïnvloeden richten belanghebbenden zich op verschillende overheidsorganisaties.

De infrastructurale projecten kennen zowel positieve als negatieve effecten. Positieve effecten zijn bijvoorbeeld een betere bereikbaarheid van een gebied of betere transportmogelijkheden naar het achterland van een bepaalde haven. Negatieve effecten hebben betrekking op geluidsoverlast of het beslag op de grond als gevolg van infrastructurale ontwikkelingen. Infrastructurale vernieuwingen hebben dus consequenties voor de ruimtelijke ordening en het milieu.

Belangrijke voorwaarden voor infrastructurale investeringen zijn voldoende financiële middelen bij de overheid en brede politieke steun. In een periode van financiële schaarste wordt dikwijls gezocht naar samenwerking met de private sector (publiek-private financiering). Het is mogelijk algemene politieke steun te mobiliseren, omdat de beleidstheorie achter infrastructurale beslissingen zowel aan politiek rechts als links tegemoetkomt. De veronderstelling luidt dat economische productie door een goede infrastructuur efficiënter plaatsvindt en dat hierdoor de economische groei toeneemt. Dit leidt zo-

wel tot meer winst voor het bedrijfsleven als tot meer werkgelegenheid.

De verdeling van de politieke aandacht over de positieve en negatieve effecten van infrastructurele projecten is wisselend. Inglehart<sup>14</sup> en Beck<sup>15</sup> uiten de veronderstelling dat met de overgang van een industriële naar een postindustriële samenleving de negatieve effecten van industriële productie meer politieke aandacht krijgen. De risico's van de industriële productie worden als politieke problemen geformuleerd. Het verloop van de besluitvorming over grote infrastructurele projecten laat echter zien dat met de overgang naar de postindustriële maatschappij de klassieke politieke scheidslijnen en thema's niet geheel en al zijn verdwenen. Economische belangen blijven in de zogenoemde postindustriële maatschappij van belang en daarmee de sociaal-economische scheidslijnen en de politieke instituties die daarop gebaseerd zijn.

### *Een infrastructuurlobby?*

Bij plotselinge aandacht voor een strijdpunt gaan de gedachten al snel uit naar een ijzersterke lobby die de overheid onder druk zet en manipuleert. In het geval van de nieuwe infrastructuur is het echter lastig om van meet af aan een hecht georganiseerde lobby te ontdekken. Pas na de politieke omslag in de tweede helft van de jaren negentig krijgt het betreffende netwerk een hechter karakter. Door de omslag in het denken worden allerlei projecten onder de noemer van infrastructuur gebracht en krijgen de gefragmenteerde overheid en versnipperde lobby meer eenheid.

Aanvankelijk is er sprake van een gedifferentieerd netwerk. Daarvoor kunnen twee redenen worden genoemd. De eerste reden is dat infrastructuur betrekking heeft op verschillende vervoersfuncties – spoorwegen, autowegen, vliegvelden en waterwegen – die elk hun eigen belangenvertegenwoordiging kennen. De tweede reden is dat de infrastructurele problematiek zich concentreert in een aantal regio's, met name in de Randstad rond Rotterdam en Amsterdam. Daardoor vormen ook lokale overheden een belangrijk onderdeel van de infrastructuurlobby. Sterke lobby's zijn bijvoorbeeld: vliegveld Schiphol, de KLM, de havens van Rotterdam en Amsterdam en de Nederlandse Spoorwegen. Daarnaast zijn er aannemers, bouwonder-

nemingen, openbaar-vervoerbedrijven en transportondernemingen die belang hebben bij infrastructurele projecten. Het kenmerkende van de infrastructurele lobby is dat zowel de overheid als het bedrijfsleven er deel van uitmaakt. De overheid financiert een deel van de activiteiten van de belangengroepen en is via gemeentebesturen in de lobby vertegenwoordigd. Het bedrijfsleven laat zich dikwijls vertegenwoordigen door public-relationsbureaus, stichtingen en adviesbureaus.

### Voorstanders

De voorstanders van nieuwe infrastructuur richten zich op het ministerie van Verkeer en Waterstaat.<sup>16</sup> Dit bestaat uit verschillende directoraten-generaal. In tijden van financiële schaarste is er sprake van een bureaupolitieke strijd tussen deze onderdelen, maar wanneer iedereen erop vooruitgaat sluiten de gelederen zich. Belangrijke onderdelen binnen het ministerie zijn het directoraat-generaal voor het Vervoer en het directoraat-generaal voor de Rijkswaterstaat. Vooral dat laatste heeft veel in de melk te brokkelen, omdat Rijkswaterstaat zowel op het centrale niveau als in de regio sterk aanwezig is.

Het bedrijfsleven richt zich eveneens op het ministerie van Economische Zaken, dat uiteraard gebrand is op het voorkomen van congestieverschijnselen in en rond de economische centra. Algemene ondernemersorganisaties onderhouden bij voorkeur contacten met dit ministerie. De infrastructurele wensen van de landbouwsector worden behartigd door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Dit ministerie staat niet meer zo sterk als in het verleden, omdat Landbouw en Visserij zich richten op de harde infrastructuur en Natuurbeheer zich bezighoudt met de zachte, ook al heeft de aanleg van de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) zeer harde gevolgen voor individuele boeren. Het ministerie van Financiën speelt een nogal autonome rol, en is een belangrijke speler omdat het verantwoordelijk is voor de financiering van infrastructurele investeringen. Het ministerie van Algemene Zaken is ten slotte van belang omdat voor het realiseren van bepaalde projecten de politieke steun van de minister-president onontbeerlijk is, en omdat hij met dreigementen over het voortbestaan van de regeringscoalitie besluiten terzake kan afdwingen. Oud-minister Nijpels (VVD) van VROM stelt dat Lubbers (CDA) een grote steun was voor zijn milieubeleid. Hij heeft de indruk

dat Kok (PvdA) minder steun verleent aan de minister van VROM. 'Ik had verwacht dat Kok een grote steun voor de milieuminister zou worden. Natuurlijk, in zijn betogen vermeldt hij het woord duurzaam keurig, maar dat woord betekent niets meer, en van werkelijke steun voor De Boer heb ik weinig gemerkt.'<sup>17</sup>

De cultuur van waaruit de voorstanders handelen kan in het algemeen worden aangeduid als een individualistische. Het geloof in de gunstige werking van het marktmechanisme is groot en de meeste organisaties gaan ervan uit dat de natuur zichzelf herstelt of dat wij technologische oplossingen zullen vinden om de veroorzaakte problemen aan te pakken.

### Tegenstanders

De tegenstanders van grote infrastructurele projecten bestaan vooral uit *single issue*-bewegingen die zich druk maken over de negatieve effecten van zulke projecten. Daarnaast zijn er gemeenten en particulieren die bezwaar maken tegen grote projecten. De *single issue*-organisaties richten zich niet op een economisch deelbelang, maar veel meer op een 'hogere' belang, bij de behartiging waarvan de gehele maatschappij baat heeft.<sup>18</sup> Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn de Stichting Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, het Wereld Natuur Fonds (WNF), Greenpeace en Milieudefensie.<sup>19</sup> Deze organisaties onderhouden relaties met het directoraat-generaal voor het Milieubeheer (DGM) binnen VROM. Het DGM wordt in de Haagse wandelgangen wel aangeduid als een Polynesisch eilandenrijk. Bij tijd en wijle is deze archipel echter in staat tot het formuleren van strategische plannen. Politicologisch interessant is de roulatie van personen tussen het ministerie van VROM en deze organisaties. Winsemius is na zijn ministerschap op VROM actief geworden bij Natuurmonumenten. Zijn opvolger Nijpels werd voorzitter van het Wereld Natuur Fonds. Topambtenaar Evers van VROM is directeur geworden van Natuurmonumenten.

Tussen de *single issue*-bewegingen, die erg veel leden en donateurs kennen, bestaat een soort rolverdeling. De Stichting Natuur en Milieu en Natuurmonumenten zijn bestuurlijk ingesteld en staan in contact met het ministerie. Het WNF, Greenpeace en Milieudefensie zijn zeer bedreven in het voeren van publieke acties. Uiteindelijk willen deze laatste organisaties geen bestuurlijke verantwoordelijkheid dra-



gen. Daarom gebruiken zij vooral de massamedia om de politiek te beïnvloeden. Hun invloed lijkt echter omgekeerd evenredig aan het lawaai dat zij in de media en op het Binnenhof maken. Zij spelen echter wel een belangrijke rol bij het openbaar maken van besluitvormingsprocessen die zich in achterkamertjes voltrekken. Een belangrijk voorbeeld daarvan waren de acties van Greenpeace tegen het afzinken van de Brent Spar en de rol van Natuurmonumenten bij het referendum rond IJburg. De single issue-bewegingen lijken zich echter in toenemende mate rechtstreeks te wenden tot het bedrijfsleven. Grote private organisaties zoals Shell tonen zich responsiever dan de overheid.

Binnen VROM speelt voorts de Rijksplanologische Dienst (RPD) een rol in de infrastructurele discussie, maar dan wel tamelijk zelfstandig. Het is een studieuze club die de algemene aspecten van ruimtelijke ordening in de gaten houdt. De afdeling heeft de laatste jaren onmiskenbaar aan invloed verloren. Dit komt mede omdat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een van de grote financiers van de convenanten op het terrein van de Vinex-locaties is en daardoor eisen kan stellen.<sup>20</sup> Het publiceren van de ruimtelijke scenariostudies voor Nederland in 2030 is een duidelijke poging van de RPD om invloed terug te winnen op het terrein van de infrastructuur.

De vooroordelen van waaruit de tegenstanders van nieuwe infrastructurele projecten handelen, kennen elementen van de egalitaire, de hiërarchische en de fatalistische cultuur. De egalitairers zijn sterk aanwezig. Zij vinden dat de economie het milieu erg veel schade berokkent. Volgens egalitairers is een wijziging van de economische structuur de beste oplossing. Incidenten die hun wereldbeeld bevestigen worden sterk opgeklopt. Hiërarchisch denkende topambtenaren van DGM realiseren zich dat deze optie weinig reëel is en gokken op vormen van overheidsbeleid die de negatieve effecten van de economische groei opvangen. Met het uitblijven van succes op het milieuterrain neemt het aantal fatalisten onder de tegenstanders toe.

### *De jaren tachtig: weinig politieke aandacht voor infrastructuur*

Hoewel belangen, lobby's en cultuur een belangrijke rol spelen bij de agendering van maatschappelijke problemen, is een schets hiervan niet voldoende om de hoge plaats van infrastructurele projecten op de

politieke agenda te verklaren. Infrastructuur is namelijk niet een geheel nieuw onderwerp in de Nederlandse politiek. Bovendien bestonden de relaties tussen maatschappelijke organisaties en de functioneel verantwoordelijke ministeries ook in het verleden, zonder dat dit tot een hoge notering van infrastructurele investeringen op de agenda van de politiek leidde. Om de snelle opkomst van de infrastructurele vernieuwingen te verklaren moeten wij andere factoren in ogenschouw nemen. De opvattingen van Kingdon, die de koppeling tussen de beleidsstroom en de politieke stroom benadrukt, kunnen ons hierbij van dienst zijn.

Infrastructuur kende in de jaren tachtig in vergelijking met de jaren negentig geen hoge prioriteit op de politieke agenda. Dat had alles te maken met de deplorabele situatie van de overheidsfinanciën en de wens om deze op orde te brengen. Privatisering en deregulering waren belangrijke programmatische punten van het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986). De sanering van de verzorgingsstaat had al vanaf 1975 ingezet, maar als gevolg van politieke en maatschappelijke weerstand kwam het daadwerkelijke beleid vooral neer op het korten van de ambtenarensalarissen en het terugschroeven van de publieke investeringen. Dit laatste had de nodige consequenties voor het niveau van de investeringen in infrastructuur. Daarnaast werd de politieke agenda in de jaren tachtig beheerst door het milieuvraagstuk. De kerstboodschap van koningin Beatrix (1988) maakte milieu en natuur tot een belangrijk strijdpunt. Het symbool 'milieu' kon zelfs worden gebruikt om het tweede kabinet-Lubbers (1986-1989) voortijdig te laten uitglippen over de bananenschil van het reiskostenforfait.

Op het ministerie van VROM werd in deze tijd hard gewerkt aan opeenvolgende nationale milieubeleidsplannen om de samenleving te wijzen op de negatieve gevolgen van de industriële productie. Het egalitair denkende DGM voerde daarbij onder leiding van de energieke Pieter Winsemius (VVD) een verbeterde strijd met de klassieke sectordepartementen. Het Rijks Instituut Voor Milieuhygiëne (RIVM) en de media werden in deze interdepartementale strijd in stelling gebracht om behulpzaam te zijn. Het rapport *Zorgen voor Morgen* schetste een doemscenario voor de kwaliteit van het milieu waarna de Nationale Milieubeleidsplannen in vruchtbare aarde vielen. Infrastructurele projecten waren in de jaren tachtig weinig populair, omdat de aanleg van wegen, spoorwegen en vliegvelden een groot beslag zou leggen

op de toch al schaarse ruimte in Nederland. In de discussies over het uitbreiden van wegen, verkeer en luchthavens werden deze vanuit het egalitaire natuur- en milieudenken als verwerpelijk beschouwd. Er werd gevochten om elke centimeter bos die zou worden opgeofferd aan de auto. De overheid moest veeleer het openbaar vervoer stimuleren om de burger de auto uit te krijgen. Dit zou tevens een bijdrage aan de oplossing van het CO<sub>2</sub>-probleem betekenen. De invloed van het milieudenken werd echter gestuit door bezuinigingsoperaties binnen de overheid, waardoor het openbaar vervoer niet gestimuleerd werd.

Verschillende personen en organisaties in het openbaar bestuur hielden zich in deze periode wel bezig met infrastructurele projecten. Ambtenaren, ambtelijke afdelingen, maatschappelijke organisaties, consultants, denktanks en experts ontwikkelden plannen ter oplossing van problemen die zij in de toekomst voorzagen. Kingdon noemt zoiets een beleidsgemeenschap. Doordat de tijd er politiek nog niet rijp voor was, bleven deze voorstellen op 'de plank' liggen. In de termen van Kingdon bleven zij rondrijven in de 'oersoep' van voorstellen en alternatieven. Het wachten was op het juiste politieke moment.

### *De jaren negentig: veel politieke aandacht voor*

In de jaren negentig raakt iedereen opeens in de ban van infrastructuur. Het momentum is daar. Waarom? Voor een deel wordt de verklaring gezocht door de vorige periode als uitgangspunt te nemen en de daar genoemde factoren omgekeerd te interpreteren.

### Toenemende middelen

Na hard saneren in de sociale zekerheid tijdens het derde kabinet-Lubbers (1989-1994) ontstond er tijdens het kabinet-Kok vanaf 1994 enige ruimte op financieel terrein. Topambtenaren van Economische Zaken en Financiën creëerden in 1995 bij wet een fonds voor infrastructurele projecten: het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Het fonds wordt beheerd door de ministers van Economische Zaken en Financiën. Het FES behelst in ambtelijk jargon 'dat bepaalde aardgasbaten, Common-Areabaten, ontvangsten uit de verkoop van staatsdeelnemingen en eventueel ontvangsten uit het vervreemden

van vermogensbestanddelen worden gereserveerd voor investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur versterken'. Dit betekent dat het fonds gevuld is met extra-aardgasopbrengsten, de baten van de verkoop van DSM- en KPN-aandelen en olie- en gasopbrengsten uit het Eemsgebied dat door Nederland en Duitsland wordt beheerd. Het FES is een verdeelfonds: vanuit het fonds worden bijdragen toegekend aan andere begrotingen van het Rijk. Een deel van het fonds is al geormerkt voor grote projecten, zoals de aanleg van de Betuwelijn en de HSL.

Over de verdeling van het geld in het FES-fonds wordt geadviseerd door de Interdepartementale Commissie voor het Economische Structuurbeleid (ICES). De ICES is afgesplitst van de Centraal Economische Commissie (CEC). De commissie staat onder voorzitterschap van de secretaris-generaal van Economische Zaken (lees: het is een initiatief van Geelhoed) en adviseert het kabinet—gevraagd en ongevraagd—over het economische structuurbeleid. De adviezen van de ICES worden betrokken bij de jaarlijkse opstelling van de Kaderbrief en de voorbereidingen van de rijksbegroting.<sup>21</sup> Allerlei ministeries leggen claims via de ICES op het Fonds Economische Structuurversterking, in de eerste plaats het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast stellen de ministeries van VROM, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij eisen. De claims rond harde infrastructurele projecten domineren de verlanglijst.

Uit de Kaderbrief van 1997 blijkt dat zeer brede politieke steun voor een strijdpunt betekent dat er binnen de rijksoverheid geld wordt vrijgemaakt om daarover beleid te ontwikkelen. Het bedrag voor infrastructuur wordt nog verhoogd door de 'volwassen' politiek die de tegenstanders voeren. Wanneer de politiek-ambtelijke strijd eenmaal gestreden is, claimen niet alleen de voorstanders van infrastructurele projecten geld. De tegenstanders in het netwerk willen uiteindelijk ook meedelen in de potten van Zalm. *If you can't beat them, join them.* Deze strategie verklaart waarom het begrip 'infrastructuur' steeds verder wordt opgerekt. Door het begrip te verbreden kunnen ook de tegenstanders aanspraak maken op een deel van de middelen. Naast 'harde' infrastructuur moet er geld worden vrijgemaakt voor sociale infrastructuur (stadsvernieuwing en volkshuisvesting), kennisinfrastructuur (Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen), een agro-infrastructuur, de Ecologische Hoofd Structuur en een

groene infrastructuur.<sup>22</sup> Vandaar dat infrastructurele projecten zelden alleen komen, maar bijna altijd in bataljons.

De claims van de sectordepartementen worden nog eens versterkt door optimistische geluiden omtrent de rijksbegroting. De *spending departments* veronderstellen dat de tijden van weleer zijn aangebroken. De claims van de vakdepartementen zijn dan ook bijzonder hoog. Het totaal van de eisen tot 2010 bedraagt ongeveer 135 miljard gulden, terwijl de maximumvariant van minister Zalm tot 2005 op 40 miljard gulden komt. Bij de claims van in totaal 135 miljard gulden dient te worden opgemerkt dat deze voor een periode van twaalf jaar gelden en dat het bedrijfsleven een deel van de kosten zelf financiert.<sup>23</sup> Ambtenaren van Financiën formuleerden tijdens de onderhandelingen over de Kaderbrief een drietal investeringspakketten met een structurele omvang van respectievelijk tweehonderd, vierhonderd en zeshonderd miljoen gulden per jaar. Wat opvalt is dat bij de ruime variant van zeshonderd miljoen ook de zachte infrastructuur aan bod komt (VROM) terwijl dat bij de meest zuinige variant niet het geval is. In de variant van tweehonderd miljoen gulden worden vooral de claims van Verkeer en Waterstaat gehonoreerd.

Naast het Fonds Economische Structuurverbetering is er nog een Infrastructuurfonds, waar per jaar ongeveer tien miljard in omgaat. Het Infrastructuurfonds is een begrotingsfonds, waarin de middelen die voorheen op de begrotingen van Verkeer en Waterstaat, het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds beschikbaar waren voor de uitgaven aan weg-, water en railinfrastructuur, zijn samengevoegd.

### Agenda 2000 Plus

Infrastructuur fungeert als het bindmiddel bij uitstap voor de paarse coalitie, omdat de veronderstellingen die aan de infrastructurele voorstellen ten grondslag liggen zowel tegemoetkomen aan politiek links als aan politiek rechts. Het regeerakkoord van 1994 stelde: 'Een moderne, duurzame economie is ondenkbaar zonder een goede infrastructuur. Het wetsvoorstel Fonds Economische Structuurversterking wordt opnieuw bezien ten aanzien van de voeding van het fonds en de criteria voor te financieren projecten.'<sup>24</sup>

Omdat van de veronderstelling wordt uitgegaan dat infrastructurele investeringen winst en werk opleveren, smeedt infrastructuur een band tussen de vakbondsvleugel (werk) en de marktsocialisten binnen

de pvda (winst en werk) en tussen de pvda als geheel en het overgrote deel van de vvd. De liberalen maken weinig bezwaar tegen investeringen in infrastructuur. Adam Smith heeft al in *The Wealth of Nations* gewezen op de positieve effecten van investeringen in infrastructuur: 'Good roads, canals, and navigable rivers, by diminishing the expense of carriage, put the remote parts of the country more nearly upon a level with those in the neighbourhood of the town. They are upon that account the greatest of all improvements.'<sup>25</sup> De oppositie komt vooral van Groen Links en liberalen zoals Nijpels en Winsemius, die zich mede door hun vrom-achtergrond zorgen maken over het milieu. D66 is kritisch maar schikt zich naar het coalitiebelang.

Infrastructuur kwam voor paars als een geschenk uit de hemel, omdat het kabinet-Kok tegen de verwachting in binnen twee jaar de meeste zaken uit het regeerakkoord had gerealiseerd. Dit feit was voor fractievoorzitter Bolkenstein (vvd) meteen aanleiding om ketelmuziek te maken. Omdat coalitieregeringen per definitie instabiel zijn, is de *Agenda 2000 Plus* als bindmiddel geformuleerd. In de missiebrief van het kabinet en de nota *Samen Werken aan Bereikbaarheid* (swab) worden de infrastructurele investeringen nog hoger op de politieke agenda gezet dan in het regeerakkoord al het geval was.<sup>26</sup>

### *Bypass*

Infrastructuur vormt als publieke investering een goed substituut voor het traditionele industriebeleid, dat na de conclusies van de parlementaire enquête naar de ondergang van het Rijn-Schelde-Verolme-concern (rsv) nauwelijks meer mogelijk is en door het mededingingsbeleid van de Europese Commissie (ec) steeds lastiger wordt. Bovendien past het industriebeleid niet in de tegenwoordig dominante marktideologie. De infrastructurele investeringen vormen een soort *bypass*-operatie die het kabinet gebruikt in zijn strijd om de Nederlandse economie te hervormen en werk te creëren. Daarbij krijgt het kabinet steun van de oeso, die aangaf dat de publieke investeringen in Nederland achterbleven.

Ook internationale ontwikkelingen stimuleren de discussie over infrastructurele projecten. Kingdon rangschikt deze effecten onder de noemer *spill-over*-effecten. De ontwikkelingen in Japan en Singapore spreken tot de verbeelding bij de beleidsmakers. Dichter bij huis betekent het investeren van Frankrijk in de tgv dat de aansluiting met andere economische centra van belang blijft.

## Achterstallig onderhoud

De prioriteit die aan infrastructurele projecten wordt gegeven, is ook mogelijk omdat de negatieve effecten van het uitblijven van investeringen in de infrastructuur overduidelijk werden en aan den lijve voelbaar. De cijfers over het aantal auto's, afgelegde kilometers, files en vliegreizen laten een explosieve toename zien. Terwijl de publieke investeringen achterbleven en het sterke egalitaire milieudenken uitbreiding van wegen en vliegvelden onmogelijk maakte, namen de wensen en de mogelijkheden om zich te verplaatsen voor de Nederlandse bevolking toe. Door de economische groei tijdens het kabinet-Kok zal de mobiliteit nog verder toenemen.

Bovendien ontstond er steun voor grote projecten omdat de Nederlandse bevolking geconfronteerd werd met de sociale grenzen van de infrastructuur. Als iedereen over een auto beschikt, neemt het plezier dat men eraan beleeft af, omdat het bestaande wegennet de stroom gebruikers niet kan verwerken. Dit probleem doet zich bijvoorbeeld met mooi weer voor op de toegangswegen naar de Nederlandse stranden. Deze ervaringen leveren maatschappelijke steun op voor infrastructurele investeringen.

## Milieu minder populair

De dalende belangstelling voor het milieu in de jaren negentig betekent dat de deken van inactiviteit die in de jaren tachtig over Nederland lag verdwijnt. Verschillende alternatieven uit de beleidsstroom die het lange tijd niet haalden en in de Haagse bureauladen lagen, worden plotseling weer serieus genomen. Zodra infrastructuur weer in de belangstelling staat worden voorstellen zoals de Markerwaard en de Brittenburg weer uit de lade gehaald.<sup>27</sup> Maar ook nieuwe revolutionaire ideeën, zoals ondergronds bouwen, krijgen een kans. Foto's van een gehelmd premier bij een boorproject in Japan spreken boekdelen.

De geringere aandacht voor het milieu betekent dat het directoraat-generaal voor het Milieubeheer in de jaren negentig openlijk wordt weggespeeld. Milieu wordt als lastig ervaren en maakt economische ontwikkelingen onmogelijk. De minister van vrom, die toch vooral de minister van Milieu is, krijgt het steeds moeilijker in de interdepartementale verhoudingen; keer op keer wordt deze minister weggespeeld. Winsemius en Nijpels konden in de fase van de beleids-

vorming nog mooie sier maken met het milieu, bij Alders (pvda) en De Boer is dit minder het geval. De afnemende politieke steun voor het milieu versterkt de reorganisatieproblemen waar het directoraat-generaal voor het Milieubeheer in terecht is gekomen. Bovendien zijn idealistische ambtenaren uit de hoogtijdagen van het milieubeleid bij vrom vertrokken en hebben meer bestuurlijk ingestelde personen hun plaats ingenomen. Secretaris-generaal Den Dunnen (pvda), ooit wethouder havenzaken in Rotterdam, is net als minister De Boer compromisgericht.

### Publieke ondernemers

Bij de agendering van infrastructurele projecten spelen verschillende publieke ondernemers een belangrijke rol. Publieke ondernemers zijn politici of ambtenaren die tijd, geld en energie willen investeren om bepaalde zaken voor elkaar te krijgen: 'They want to make a difference.'<sup>28</sup> Zij hebben een gevoel voor politiek om hun voorstellen op het juiste moment te lanceren en steun te zoeken bij cruciale personen en groepen, en maken gebruik van 'beleidsramen' (een crisis is een uitdaging) of creëren deze momenten zelf. Zij snuiven de politieke veranderingen als geen ander op.

Jorritsma (bekend met de aannemerswereld), Wijers (typische representant van een *consultancy-firma*) en Wim Kok (bouwvakkerszoon met Nijenrode-opleiding) voelen zich op het infrastructurele terrein als vissen in het water. Het zijn alle drie bewindslieden die zaken willen doen en knopen doorhakken, meer technocraten dan partijpolitici, zeker nu zij in de context van de ministerraad functioneren. Deze technocratische managementbenadering lijkt daarbij de partijpolitieke verschillen te overbruggen. Technocraten kennen bovendien een lichte hang naar autoritaire besluitvorming, omdat in hun opvatting deskundigen betere besluiten nemen.

Op de achtergrond spelen verschillende ambtelijke ondernemers een rol. Het zijn topambtenaren die sleutelrollen vervullen op de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Financiën en Algemene Zaken. Zij maken carrière binnen het openbaar bestuur of vervolgen deze binnen een organisatie die deel uitmaakt van het netwerk. Ambtenaren die met hart en ziel verbonden zijn aan een bepaald project kunnen aanvankelijk een hechte groep vormen, maar vliegen na verloop van tijd uit. Een voorbeeld van een ambtenaar in



de diaspora is H. Smits, afkomstig van Verkeer en Waterstaat, nu directeur bij Schiphol. Een tweede voorbeeld is Den Besten, die eerst op Verkeer en Waterstaat werkte, maar nu de Nederlandse Spoorwegen leidt.

Cruciaal is ook de rol van secretaris-generaal Geelhoed. Hij begon als secretaris-generaal van Economische Zaken en is thans de hoogste ambtenaar bij Algemene Zaken. In de wandelgangen wordt Geelhoed wel aangeduid als ‘de filosoof met de pijp’, maar hij is allerm minst wereldvreemd en weet als geen ander op het juiste moment alternatieven door te drukken. Als eerste zette hij begin jaren tachtig zijn stempel op de deregulering. Nu heeft hij zich vastgebeten in de infrastructuur, omdat de overheid in zijn ogen een soort regiefunctie voor de markt moet vervullen. ‘Toen Geelhoed in 1990 secretaris-generaal werd bij Economische Zaken kon hij al zijn hobby’s uitleven: belangstelling voor Europa, voor de economische ordening en voor de infrastructuur. Bij EZ was hij voorzitter van de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES), een groep van topambtenaren die zich bezighoudt met *Agenda 2000 Plus*, de “houtschoolsetsen” (zoals Kok het noemt) voor nieuwe wegen, spoorlijnen, havenuitbreidingen, luchthavens en elektronische infrastructuur die Nederland de komende eeuw moeten opstuwten in de vaart der volkeren. Bij de voorbereiding van de besluitvorming over deze projecten, waarmee miljardeninvesteringen zijn gemoeid, zal Geelhoed straks een sleutelrol vervullen.’<sup>29</sup> De overgang van Geelhoed van Economische Zaken naar Algemene Zaken is niet van belang ontbloot. Het ministerie wordt nu door twee socialisten bevolkt, Kok en Geelhoed, die beiden geloven in het marktmechanisme en ervan overtuigd zijn dat het milieu zichzelf herstelt.

### *De Verkeer en Waterstaat-kijk*

De voorstanders van infrastructuur kennen een belangrijke basis, namelijk het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het departement van Verkeer en Waterstaat heeft door de toegenomen politieke aandacht de beschikking over veel financiële middelen en groeit wat personeel betreft als geen ander. Een wekelijkse blik in de personeelsadvertenties van *Intermediair* maakt duidelijk dat Verkeer en Waterstaat op dit moment dezelfde snelle groei meemaakt als het directoraat-generaal voor het Milieubeheer in de jaren tachtig.<sup>30</sup>

Het departement van Verkeer en Waterstaat is altijd getypeerd als relatief gesloten, met een sterke individualistische cultuur. Door toenemende maatschappelijke kritiek op het ministerie, probeert de departementsleiding hier verandering in aan te brengen. De oude departementale cultuur is echter nog niet verdwenen. De medewerkers van Verkeer en Waterstaat zijn in het verleden vooral uit de hoek van civiele techniek gerekruteerd en beschouwen zichzelf als experts op het terrein van infrastructuur. Het informele credo van de ingenieurs is 'niet lullen, maar poetsen'.

De gedeelde achtergrond van de medewerkers van Verkeer en Waterstaat leidt tot een bepaalde kijk op infrastructuur. Het strategisch vernuft lijkt daarbij gering, omdat de praktisch ingestelde ingenieurs meteen de projecten induiken. De Verkeer en Waterstaat-kijk bestaat uit twee kernelementen: het aanbod staat centraal en de beste verbinding tussen twee plaatsen is een rechte lijn.<sup>31</sup> De ambtenaren van Verkeer en Waterstaat zijn allereerst geïnteresseerd in bouwen en stoppen weinig energie in het ontwikkelen van alternatieven die in de maatschappij worden bediscussieerd.<sup>32</sup> Het aanbieden van wegen of andere verbindingen heeft de voorkeur boven het bedenken van alternatieven waarmee de mobiliteit wordt teruggedrongen.

De Verkeer en Waterstaat-kijk lijkt op het verschijnsel groepsdenken. De term groepsdenken wordt door 't Hart echter gereserveerd voor een kleine groep adviseurs die tijdens een crisis onder grote druk beslissingen neemt. Is er eenmaal een besluit genomen, dan sluit de groep zich af van de werkelijkheid en is zij niet meer ontvankelijk voor nieuwe informatie.<sup>33</sup> In deze casus is echter geen sprake van een crisis of van een kleine groep. De Verkeer en Waterstaat-kijk doet zich onder normale omstandigheden voor en speelt op het niveau van een grote organisatie. Een betere omschrijving is dan ook de term beleidsparadigma.<sup>34</sup> Een beleidsparadigma is een verzameling theorieën en concepten waarmee de werkelijkheid binnen een beleidsgemeenschap wordt benaderd. Het zijn de assumpties die ten grondslag liggen aan het beleid. Als daarover consensus bestaat, dan leidt deze tot een consistente keuze van beleidsdoelen en beleidsinstrumenten. Kritische geluiden worden buitengesloten en critici gemarginaliseerd.

De werking van het beleidsparadigma van Verkeer en Waterstaat kan worden geïllustreerd met de casus van ambtenaar Bos van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (ocw). Bos

werd aanvankelijk als een moderne Galileo buiten de orde geplaatst, nadat hij een nieuwe variant voor de hogesnelheidslijn had ontworpen. Het idee werd voor het eerst in een interdepartementale werkgroep geventileerd, maar werd, door de marginale positie van Onderwijs en Wetenschappen, ambtelijk weggehoond. Bos ging echter stug door op zijn zolderkamer. Hij doorbrak daarmee het besluit dat op het niveau van de ministerraad en de ambtelijke top al in kannen en kruiken was. Bos kreeg steun voor zijn variant toen de politieke tegenstanders van de hogesnelheidslijn zijn idee omarmden. Maar de voorstanders van infrastructuur wisten het besluit te redden door de steun van Algemene Zaken.

### *Een brede visie*

Staat de infrastructuur eenmaal hoog op de politieke agenda, dan wordt de coalitie tussen de voorstanders zoals Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Financiën en Algemene Zaken, steeds sterker en hechter van karakter. Om deze grote coalitie rond de infrastructuur bij elkaar te houden wordt de Verkeer en Waterstaat-kijk uitgebreid met allerlei gecondenseerde symbolen. Dat zijn compacte politieke boodschappen die emoties oproepen bij de kiezers.<sup>35</sup> De voorstanders gebruiken deze symbolen om steun te mobiliseren voor infrastructurele projecten. Voorbeelden van gecondenseerde symbolen rond infrastructuur zijn 'Nederland distributieland', 'Mainport Schiphol', 'economische groei', 'werkgelegenheid' en 'concurrentiepositie'.

Politiek-bestuurlijke elites zijn voor de schermen meestal niet duidelijk over de vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan hun beslissingen, omdat het opkomen voor deelbelangen gevoelig ligt bij het publiek. Gelekte informatie aan de massamedia wil nog wel eens de werkelijke beleidsassumpties blootleggen. Bij infrastructuur spreekt het lek rond Geelhoed, dat vanzelfsprekend in alle toonaarden werd ontkend, boekdelen. Het geeft de kern weer van de brede visie van de grote coalitie voor infrastructuur. 'Forse investeringen in het milieu zijn weggegooid geld. De nieuwe topambtenaar van premier Kok, mr. L. A. Geelhoed, meent dat geld voor groene investeringen, waar het kabinet zich over buigt, net zo goed in de Noordzee kan worden gegooid, omdat ze weinig bijdragen aan werkgelegenheid,

bereikbaarheid en het oplossen van de problemen in de grote steden. Geelhoed, nu nog secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, zei dit op 5 maart tijdens een vertrouwelijk beraad, zo blijkt uit een verslag van die bijeenkomst. De discussie in politiek Den Haag draait vooral om de vraag of er alleen geld op tafel komt voor harde infrastructuur, zoals de aanleg van wegen en spoorlijnen en voor onderwijs. Minister De Boer (Milieu) probeert de geesten juist rijp te maken voor extra geld voor het milieu. Uit de notulen van de rondetafelbijeenkomst blijkt dat Geelhoed meent dat de overheid bescheiden moet zijn bij groene miljardenprojecten en niet moet suggereren dat alleen de staat de milieuproblemen kan oplossen. Hij kreeg steun van topambtenaar van Verkeer en Waterstaat, Van der Plas. Die vindt dat als het kabinet zou nalaten miljarden voor harde infrastructuur uit te trekken, Nederland het in de toekomst niet zal redden.<sup>36</sup>

Het citaat van Geelhoed is een treffende illustratie van de dominante opvattingen over de relatie infrastructuur en milieu. Bereikbaarheid, werkgelegenheid en het oplossen van de problemen in de grote steden worden centraal gesteld. Om de milieuproblemen op te lossen moet volgens de marktsocialist Geelhoed niet te veel heil worden verwacht van de staat. Deze opmerking sluit naadloos aan bij het beeld dat past bij de individualistische cultuur: de natuur herstelt zichzelf. De overheid kan daar bijzonder weinig aan doen.

Door deze gecondenseerde symbolen worden de tegenstanders bewust of onbewust buitengesloten. Consensus ontstaat niet omdat alle maatschappelijke groepen het over een beleidsprobleem eens zijn, maar juist door het buitensluiten van een minderheid. De werking van de gecondenseerde symbolen en het uitsluiten van critici kan met verschillende voorbeelden worden geïllustreerd.

Het eerste voorbeeld is het verzoek van minister De Boer van VROM aan vijf milieu- en natuurorganisaties om zich expliciet in te laten met de discussie over infrastructuur. De vijf milieuorganisaties publiceerden een rapport waarin zij geld vroegen voor de groene infrastructuur, die in hun opinie schromelijk werd verwaarloosd. De inbreng van de milieu- en natuurorganisaties wordt volgens oud-minister van VROM en voorzitter van het WNF, Nijpels, stelselmatig door de grote coalitie genegeerd. De discussie omtrent infrastructuur bevindt zich volgens de natuurorganisaties in een korset: vandaar de titel

van het rapport, *Veters los*. Het tweede voorbeeld heeft betrekking op het evaluatierapport van de Commissie-Hermans (vvd) die de noodzakelijkheid van een tweede Maasvlakte onderzocht. De commissie constateerde dat de milieubelangen niet serieus werden genomen. Het derde voorbeeld is een citaat van de voorzitter van Natuur en Milieu, Van den Biggelaar, in het verleden tekstschrijver van Kok, toen deze nog voorzitter van de FNV was.

‘Ik kan mij voorstellen dat Kok als minister-president heel trots is. Ons land staat er goed voor. [...] Nederland wordt de Aziatische tijger van het Westen genoemd. Verder is het binnenlands vrij rustig. Het kabinet is populair. De vakbeweging is rustig. Het maatschappelijk middenveld is stil. Zelfs bisschop Muskens hoor je niet meer.

Alleen de milieubeweging roert zich. Die is spelbreker van de economische groei-euforie, door de keerzijde aan de kaak te stellen. Het valt me op dat Kok wel eens uit zijn rol valt als de kritiek van de milieubeweging ter sprake wordt gebracht. Dan begint hij ineens te blazen dat, als het aan de milieubeweging ligt, Nederland volloopt en vastloopt, dat wij een one issue-beweging zijn die geen oog heeft voor andere belangen, etcetera.’<sup>37</sup>

### *Kenmerken van de besluitvorming*

Over het besluitvormingsproces rond de infrastructuur kan een aantal opmerkingen worden gemaakt. In de eerste plaats is de besluitvorming over infrastructuur met weinig openbaarheid omgeven. De voorstanders van nieuwe infrastructurele projecten beseffen dat zij lastige besluiten nemen. Zij hebben er belang bij dat de besluitvorming zich niet al te veel in de openbaarheid voltrekt, maar beter kan plaatsvinden in ministeriële en ambtelijke achterkamertjes.

Politieke onrust moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Van daar dat geprobeerd wordt de zaak politiek en ambtelijk te regelen voordat voorstellen naar de Kamer gaan. Voor individuele Kamerleden is het in de laatste fase van de formele besluitvorming bijzonder lastig een ministerieel-ambtelijk compromis tussen de sterkste ministers en ambtenaren te doorbreken. Een aantal grote projecten is op deze manier tot stand gekomen. Op dit moment proberen de voorstanders van infrastructurele vernieuwingen andere projecten naar de kabinetsformatie van 1998 te tillen, zodat deze in het regeerakkoord

worden opgenomen. Tussentijdse politieke inbraken worden daarvoor lastig.

In de tweede plaats domineren deelbelangen. De besluitvorming rond infrastructuur wordt gedomineerd door een sterke coalitie van voorstanders die op het politiek-ambtelijke niveau vooral uit de sectordepartementen bestaat die bepaalde economische belangen vertegenwoordigen. Verkeer en Waterstaat is binnen dit netwerk van voorstanders een belangrijke actor, die een specifieke kijk op de problematiek heeft. Wanneer de argumenten van de voorstanders eenmaal zijn omarmd door de politiek, wordt het netwerk hechter van karakter en worden de tegenstanders bewust of onbewust buitengesloten.

In de derde plaats wint de economie het van de ecologie. De ecologie wordt keer op keer met een kluitje in het riet gestuurd. Deze conclusie wordt in dit tijdsgewricht niet snel getrokken, omdat ze neigt naar economisch determinisme. Men hoeft echter geen neomarkxist te zijn om vast te stellen dat het bedrijfsleven door relaties met de overheid over meer politieke hulpmiddelen beschikt dan organisaties en groepen die geen economische belangen vertegenwoordigen. Een zakelijke beschouwing van cruciale infrastructurale projecten levert het inzicht op dat economische belangen de doorslag geven. Een compromis is mogelijk, mits het totale project doorgaat. Dit betekent niet dat natuur- en milieuorganisaties geheel met lege handen staan. Zij voeren na de nederlaag een volwassen politiek en claimen geld uit de infrastructuurpot.<sup>38</sup>

In de vierde plaats blijkt dat sociaal leren moeizaam verloopt. De strijd tussen voor- en tegenstanders van infrastructuur wordt in termen van economie versus ecologie gevoerd. Het onderscheid in voor- en tegenstanders sluit echter sociaal leren niet uit, maar dit gaat wel bijzonder moeizaam. De voortdurende botsing van belangen en de maatschappelijke kritiek op het besluitvormingsproces leiden ertoe dat economische belangengroepen meer oog krijgen voor ecologische vraagstukken. Omgekeerd nemen natuur- en milieuorganisaties economische argumenten serieuzer. Het ministerie van vrom wil bijvoorbeeld onderdelen van het milieubeleid onderbrengen bij de sectordepartementen omdat de werkelijke integratie van milieubeleid binnen de economische sectoren moet plaatsvinden. Ook de sectordepartementen proberen milieuaspecten binnen het bestaande beleid te integreren. Daarnaast trekken zij zich de kritiek op het verloop van de besluitvormingsprocessen rond infrastructuur aan.

Verschillende ontwikkelingen zijn in gang gezet om de burgers beter bij de besluitvorming te betrekken. Voorbeelden daarvan zijn projecten als het infralab en de publieke dialoog over de toekomst van de Nederlandse luchtvaart. Bij het infralab mogen burgers zich uitspreken over projecten van Verkeer en Waterstaat en de publieke dialoog over de luchtvaart wordt gevoerd met 'kadergroepen'.<sup>39</sup> Het infralab is echter bij het grote publiek niet bekend en de dialoog over de Toekomstige Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur (TNLI) moet van het kabinet binnen vier maanden zijn afgerond. De tegenstanders van infrastructuur hebben alle troeven in handen om deze initiatieven als zoethoudertjes af te doen.

### *Tot slot*

Infrastructurele projecten zijn in de tweede helft van de jaren negentig hoog op de politieke agenda gekomen op het moment dat maatschappelijke problemen, alternatieve oplossingen en politieke ontwikkelingen aan elkaar werden gekoppeld. Rond 1995 is er sprake van een beleidsraam omdat aan twee belangrijke voorwaarden voor infrastructuurle investeringen wordt voldaan. In de eerste plaats zijn er ruim voldoende financiële middelen bij de overheid aanwezig. Topambtenaren van Financiën en Economische Zaken creëren een fonds met middelen die verkregen zijn uit extra aardgasopbrengsten en de verkoop van KPN-aandelen. Daarnaast neemt de aandacht voor het milieu af, waardoor infrastructuurle activiteiten weer mogelijk worden. De *Agenda 2000 Plus* van het kabinet-Kok, overduidelijke cijfers over toenemende mobiliteit, infrastructuur als substituuat voor industriebeleid, het wegzakken van de publieke investeringen in de voorafgaande periode en de activiteiten van politieke en ambtelijke ondernemers maken dit verder mogelijk.

Rond infrastructuur is sprake van een politiek netwerk van voor- en tegenstanders. Van de bestuurskundige visie over open beleidsnetwerken waarin niemand de macht heeft, blijft weinig overeind. De voorstanders van infrastructuurle investeringen benadrukken de positieve effecten van infrastructuurle vernieuwingen, terwijl de tegenstanders de negatieve effecten tot inzet van politieke strijd maken. De relatieve machtsverhouding tussen voor- en tegenstanders bepaalt of infrastructuur wel of niet op de politieke agenda komt. In de jaren

tachtig hadden de tegenstanders een relatief voordeel, waardoor VROM de sectordepartementen enigszins in de verdediging wist te drukken. In de tweede helft van de jaren negentig is de situatie omgekeerd en komen de voorstanders van infrastructurele projecten in het voordeel.

De omslag in de politiek betekent dat het netwerk zich duidelijk splitst in voor- en tegenstanders. De voorstanders zijn invloedrijk en kennen een belangrijke actor: het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit ministerie heeft een bepaalde kijk op de problematiek: de Verkeer en Waterstaat-kijk. Het ministerie sluit een grote coalitie met Financiën, Economische Zaken, Algemene Zaken en de economische onderdelen van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Met behulp van allerlei gecondenseerde symbolen worden de tegenstanders buitengesloten en de discussie en de uitkomsten van het besluitvormingsproces bepaald. Het koor rond de infrastructuur zingt met een sterk economisch accent.

#### Noten

1. J. W. Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston/Toronto 1984. De tweede druk van 1995 kent een nieuw slothoofdstuk, waarin Kingdon ingaat op de invloed van chaos- en complexiteitstheorieën.

2. H. Hecló, 'Issue networks and the executive establishment', in: A. King, *The new American political system*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C. 1978.

3. J. A. de Bruijn en E. F. ten Heuvelhof, *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht 1995.

4. F. Siddiqui, 'Een duistere club. De lobby achter de Betuwelijn', in: *Intermediair*, 20 december 1996. Vgl. F. Siddiqui, 'Het geduld is op. Tussen economische groei en milieu', in: *Intermediair*, 24 april 1997.

5. P. Bachrach en M. S. Baratz, *Power and poverty. Theory and practice*, New York 1970.

6. Deze gedachten worden in 1976 geformuleerd door March en Olsen voor complexe organisaties en door Kingdon in 1984 toegepast op politieke en bestuurlijke systemen. Deze opvattingen vertonen overeenkomsten met inzichten uit chaos- en complexiteitstheorieën. Daarbij wordt verwezen naar het werk van Prigogine en Stengers.



Vgl. J. de Vries, 'Chaos, instituties en complexiteit', in: *Bestuurskunde*, 1995 nr. 5, p. 239-245.

7. Kingdon, op.cit.

8. Kingdon, op.cit., p. 173.

9. J. A. de Bruijn en E. F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Houten 1991.

10. P. H. A. Frissen, *De virtuele staat. Politiek, bestuur en technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven 1996.

11. M. Douglas, *Risk and blame. Essays in cultural theory*, Londen/-New York 1992.

12. M. Thompson, R. Ellis and A. Wildavsky, *Cultural theory*, San Francisco/Oxford 1990.

13. P. Groote, *Kapitaalvorming in infrastructuur in Nederland 1800-1913*, Groningen 1995.

14. R. Inglehart, *The silent revolution*, Princeton 1977.

15. U. Beck, *De wereld als risicomaatschappij*, Amsterdam 1997.

16. Voor een uitstekende behandeling van de typen relaties die ontstaan tussen maatschappelijke belangen en overheidsorganisaties, wordt verwezen naar het werk van J. Q. Wilson, *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, New York 1989, p. 72-89. Verkeer en Waterstaat is een duidelijk voorbeeld van een belangengroepenministerie, terwijl het directoraat-generaal voor het Milieubeheer door hem getypeerd zou worden als een actiedepartement.

17. 'Betonpsychologie', in: *Trouw*, 26 april 1997.

18. A. S. McFarland, *Common Cause. Lobbying in the public interest*, Londen 1984.

19. H. Bekke, J. de Vries en G. Neelen, *De Salto Mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak*, Alphen aan den Rijn 1994.

20. Interview met H. Priemus, Onderzoeksinstituut Technische Bestuurskunde (OTB), Delft.

21. Kaderbrief 1998, 's-Gravenhage, 28 maart 1997.

22. 'Natuurlobby wil miljarden voor groen', in: *NRC Handelsblad*, 25 maart 1997.

23. P. Wessels, 'Ambtelijke miljardenstrijd om infrastructuur', in: *NRC Handelsblad*, 27 maart 1997.

24. Regeerakkoord, 13 augustus 1994.

25. A. Smith, *The Wealth of Nations*, Middlesex 1983, p. 251.
26. Handelingen Tweede Kamer, 1996-1997, 25017, nr. 1.
27. M. Serne en G. de Vries, 'Na 22 jaar staat kustlocatie Brittenburg weer op de agenda', in: *NRC Handelsblad*, 13 januari 1997.
28. J. W. Doig en E. C. Hargrove, *Leadership and innovation. Entrepreneurs in government*, Baltimore en Londen 1990.
29. R. Jansen en P. Wessels, 'Marktwerking moet je afdwingen. Dat kan een softe overheid niet. Interview met topambtenaar Ad Geelhoed', in: *NRC Handelsblad*, 1 maart 1997.
30. Rapport van de visitatiecommissie Milieu in opdracht van het SG-beraad, 1 december 1992.
31. De term Verkeer en Waterstaat-kijk is gebaseerd op de opvattingen van de econoom J. M. Keynes, die in zijn werk spreekt over de 'Treasury view'. Daarmee doelt hij op de gangbare opvatting van de ambtenaren van het ministerie van Financiën in Engeland, die in de beginfase niets moesten hebben van de relatief nieuwe economische theorieën van Keynes. De 'Treasury view' werd bepaald door de laissez-faire-ideologie van de klassieke economen. Keynes maakt in het boekje *Laissez-faire and communism*, in navolging van de politieke filosoof Bentham, een onderscheid tussen 'the agenda' en 'the unagenda'. Keynes was ver voor Bachrach en Baratz op de hoogte van niet-beslissingen binnen politieke en bestuurlijke systemen. J. M. Keynes, *Laissez-faire and communism*, New York 1926.
32. A. van den Brand, 'Oplossing fileprobleem is simpel, maar Nederland wil er niet aan', in: *Trouw*, 10 augustus 1996.
33. P. 't Hart, *Groupthink in government. A study of small groups and policy failure*, Leiden 1990.
34. M. J. Smith, *Pressure, power and policy. State autonomy and policy networks in Britain and the United States*, New York 1993.
35. M. Edelman, *The symbolic uses of politics*, Urbana/Chicago 1985.
36. S. Koole en P. Klein, 'Topambtenaar: Geld voor milieu zinloos', in: *Algemeen Dagblad*, 26 maart 1997.
37. K. Versteegh, 'Alleen de milieubeweging verstoort de euforie van paars. Interview met Natuur en Milieu-directeur Ad van den Biggelaar', in: *NRC Handelsblad*, 12 april 1997.
38. Het werk van Charles Lindblom verdient opnieuw aandacht. Als geen ander heeft deze auteur aandacht voor de dominante positie die het bedrijfsleven binnen pluralistische systemen inneemt. 'The

leadership role that business has in the economy gives executives of large corporations an unusual kind and degree of influence over governmental policy making.' Met het ontbreken van een krachtige ideologische *countervailing power* lijkt de machtspositie van het bedrijfsleven, na de ineenstorting van het communisme, alleen nog maar versterkt. C. Lindblom and E.J. Woodhouse, *The policy making process*, Englewood Cliffs 1993, p. 91.

39. Perspectievennota van het kabinet. Hoeveel ruimte geeft Nederland aan luchtvaart? Dialoog over de toekomst van de Nederlandse luchtvaartinfrastructuur, 's-Gravenhage 1997.

## Infrastructuur

In mijn werk als zelfstandig adviseur op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling betoog ik immer dat menselijk ingrijpen ook kwaliteiten aan ons landschap kan toevoegen. Alleen met die benadering kunnen we daadwerkelijk iets creatiefs bereiken. Alleen maar 'beren op de weg zien' heeft ons nog nooit verder gebracht.

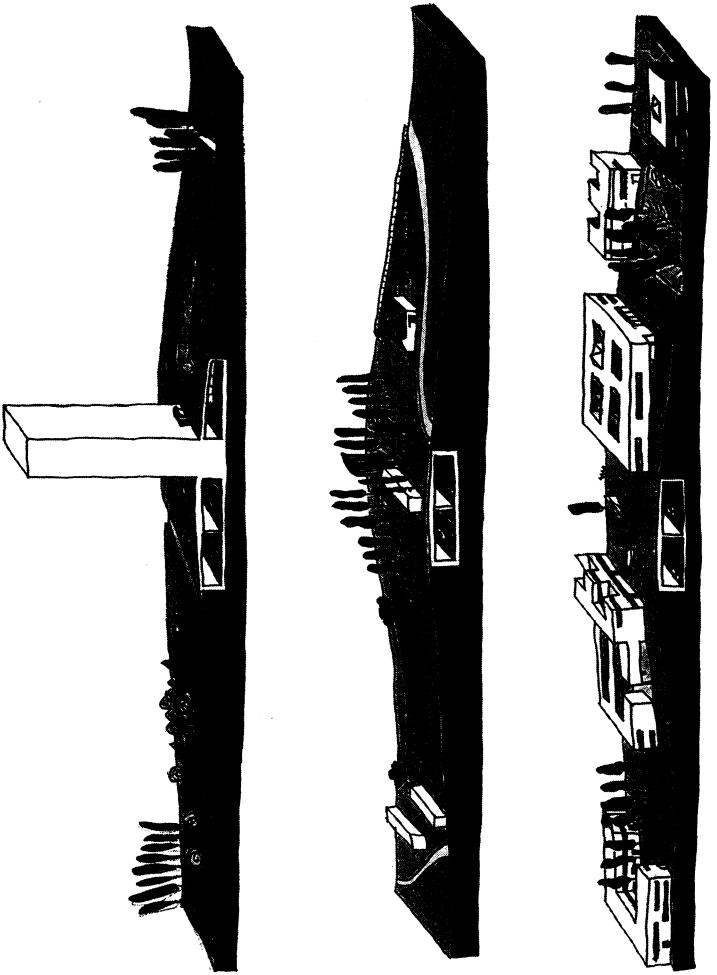
Bij mooie grote projecten denk ik altijd aan de Deltawerken, de Nieuwe Waterweg, het unieke Nederlandse polderlandschap en aan natuurgebieden zoals de Oostvaardersplassen: allemaal voorbeelden van menselijk ingrijpen waarvoor we ons niet hoeven te schamen. Bepaalde ruimtelijke concepten—zoals het *waterfront*—trachten infrastructurale werken te incorporeren, maar over het algemeen zijn voorbeelden van beperkte infrastructurale ingrepen met een mooie inpassing in ons landschap niet in ruime mate voorhanden. Het is hoog tijd om daar verandering in te brengen. Bij de inpassing van infrastructuur spelen aspecten van veiligheid en milieu een belangrijke rol. Maar ik ben ervan overtuigd dat als de bezwaren tegen nieuwe infrastructuur zich richten op begrippen als schoonheid en inpasbaarheid in het landschap, ze in de nabije toekomst kunnen worden weerlegd.

Het is niet helemaal volgens de conventies om je in een boek als dit trots uit te laten over je eigen werk. Toch wil ik graag naar een project verwijzen waarbij ik in de dagelijkse praktijk betrokken ben geweest, en waarvan ik durf te zeggen dat het er een is waar een enorm infrastructureel werk, in dit geval een bestaande autosnelweg, op uitstekende wijze wordt ingepast in het landschap. Het betreft het plan van de gedeeltelijke overkapping van de A2 tussen Utrecht en het nieuw te bouwen stadsdeel Leidsche Rijn ten westen van Utrecht. Het is een fantastisch plan dat uitstekend past binnen de concepten van compacte stad en leefbare stad.<sup>1</sup> Bovendien biedt het een unieke kans kwaliteiten toe te voegen aan het landschap.

Grote infrastructurale werken vormen vaak barrières. Zeker bij stedelijke uitbreiding gelden ze als onoverbrugbaar, waardoor compact bouwen als onmogelijk wordt gezien. Verregaande suburbanisatie vormt dan een reële bedreiging. Door overkapping van de snelweg kan de barrièrewerking worden weggenomen en de uitbreiding van Leidsche Rijn dichterbij de stad Utrecht worden gesitueerd. Hierdoor kan vervolgens het autoverkeer worden verminderd en het fietsverkeer en openbaar vervoer gestimuleerd worden. Nog veel belangrijker is dat het nieuwe stadsdeel door de nabijheid van en de verbondenheid met Utrecht de rijkdommen van die stad binnen handbereik heeft. Een stad als Utrecht heeft er eeuwen over gedaan deze rijkdommen te verwerven. Het zou vreemd zijn daar niet van te willen profiteren. Aan de andere kant kunnen Utrechters sneller en gemakkelijker de groene omgeving van hun stad bereiken. Vleuten-De Meern ligt in het Groene Hart en biedt daardoor unieke mogelijkheden voor ontspanning en recreatie.

In het geval van de A2 bij Utrecht is er sprake van nog een barrière tussen de 'oude' stad en het nieuwe stadsdeel: het Amsterdam-Rijnkanaal, dat parallel loopt aan de huidige A2. De plannen voor Leidsche Rijn bieden echter de kans om het kanaal, veel meer dan nu het geval is, te betrekken bij de stad. Het water kan een belangrijke landschappelijke identiteit aan het plangebied toevoegen.<sup>2</sup> Een gedeeltelijke verplaatsing van de A2 maakt ruimte vrij tussen de rijksweg en het kanaal. Door de weg te overkappen,<sup>3</sup> en niet te verdiepen, ontstaat er een aarden wal van een aantal meters hoog. Als gevolg van het hoogteverschil en de ontstane ruimte is het mogelijk om in verschillende hoogten aan het water te bouwen, waardoor het kanaal een enorme beleving van ruimten biedt, als tegenwicht tegen de dichte stedelijke bebouwing. Het is een combinatie van dichtheid en ruimte die veel vaker moet worden gevonden. Niet de feitelijk vrije ruimte geeft mensen een vrij gevoel, maar de beleving ervan. Wanneer deze combinaties van ruimtegebruik en ruimtebeleving kunnen worden gevonden, kunnen we pas echt de nog resterende vrije ruimte beschermen tegen toekomstige bebouwing.

Dat de leefbaarheid kan toenemen door de overkapping is logisch: de weg verdwijnt immers uit het landschap. Nog veel mooier is het



Impressies van de geïntegreerde A2. Afbeelding uit *Masterplan Leidsche Rijn*, 1995.

om nieuwe functies toe te voegen op de overkapping. Zo zal er op de toekomstige overkapte A2 niet alleen woningbouw komen, maar er is eveneens plaats voor een park, sportvelden en andere recreatieve voorzieningen. Bovendien komen door het uitblijven van een hinderwetzona – de weg ligt immers onder het maaiveldniveau – en de daarbij horende groenvoorzieningen, middelen vrij om groen elders te situeren en bijvoorbeeld het groene karakter van de oude kernen Vleuten en De Meern te versterken. Van die afschuwelijke geluidswallen, de huidige trend om infrastructuur ruimtelijk in te passen, hoeft in elk geval geen sprake meer te zijn.<sup>4</sup>

De totale lengte, twee tot tweeënhalve kilometer, van het tracé doet anders vermoeden, maar de constructie kan ook veilig worden gemaakt. Door de overkapping elke vijfhonderd meter te onderbreken is het vervoer van explosiegevaarlijke stoffen geoorloofd. De mogelijkheid tot transport van deze stoffen is een absolute voorwaarde: de A2 is een van de nationale vervoersassen en verbindt ons land met het Europese achterland. Door overkapping kan eveneens de noodzakelijke verbreding van de vervoersas in de toekomst worden gerealiseerd.

Sprekend van te prefereren combinaties, dan geldt dat zeker voor samenwerkingsconstructies die gevormd moeten worden om de gekozen oplossingen te financieren of tot stand te helpen brengen. Partijen die de belangen van natuur en milieu behartigen (denk aan de ministeries van VROM en Landbouw en Visserij), zullen zich moeten vinden in oplossingen die eveneens de interesse wekken van bijvoorbeeld het ministerie van Verkeer en Waterstaat of de individuele weggebruiker. Wie draagt in welke mate financieel bij, en vooral: wie ziet kansen en wie niet? Hoe krijgen we het voor elkaar dat alle partijen alleen maar kansen zien die ze voor geen goud zouden willen missen?

### *Uitdaging*

Wat ik wil betogen is dat we meer vertrouwen in eigen kunnen moeten hebben. Zoals we nu historische ingrepen in de natuurlijke omgeving waarderen, zo kan dat ongetwijfeld ook voor toekomstige ingrepen gelden. Gebouwen en infrastructurele voorzieningen die zijn aangelegd in vroeger tijden en nu vermeld staan in reisgidsen, moeten ons inspireren weer zulke mooie dingen te maken.

Nut en noodzaak moeten vanzelfsprekend wel zijn aangetoond. Zelfvertrouwen, met daarbij natuurlijk alle respect voor de waarden van de natuur, is op zijn plaats: de mens heeft talloze malen bewezen dit soort uitdagingen aan te kunnen. We moeten, bij bewezen nut en noodzaak, ons best doen de ingrepen in de natuur in te passen en er niet alleen tegen protesteren. Vormen de financiën een probleem: zie dan de uitdaging in het bijeenbrengen van partijen die niet te missen kansen zien in de aangedragen oplossingen.

Iedere burger, van projectontwikkelaar tot vogelwachter, ziet graag dat Nederland zo mooi blijft als het nu is. Daar komt nog eens bij dat diezelfde projectontwikkelaar in zijn of haar vrije tijd een 'vogelspotter' kan zijn. Ook wat dat betreft hebben mensen veel gezamenlijke belangen. Dat biedt ons de kans hen nader tot elkaar te brengen en hun belangen vorm te geven in nieuwe, creatieve oplossingen. Ik stel dan ook voor de beschikbare tijd, kennis en kunde in te zetten om de ruimtelijke ingrepen op zodanige wijze vorm te geven dat ons landschap er daadwerkelijk mooier van wordt.

#### *Noten*

1. Het begrip 'compacte stad' kan worden begrepen als bouwen in zeer hoge dichtheden, maar ook als het dicht bij een bestaande kern en haar voorzieningen bouwen. Een ander belangrijk aspect van de compacte stad is het behoud van het financieel-economische draagvlak voor steden. Dit draagvlak vloeit bij 'compacte' bouw immers niet weg naar de kleinere gemeenten rond de steden.

2. Hierbij moet worden opgemerkt dat het kanaal ook een infrastructurele ingreep was, maar nu als landschappelijke kwaliteit kan worden benut.

3. Overkappen is goedkoper dan een tunnel graven.

4. De veronderstelling dat geluidsschermen het landschap beschermen is volgens mij een verkeerde. Op onnatuurlijke wijze verscheuren ze vaak het landschap om slechts een paar woningen van geluidsoverlast te vrijwaren. Verplaatsing van die woningen zou in dat geval het landschap veel minder schade berokkenen.



## De overspannen verwachtingen van infrastructuur

De hoge verwachtingen die het kabinet heeft van meer overheidsinvesteringen in de infrastructuur, worden waarschijnlijk alleen overtroffen door de verwachtingen van de pvda. De sociaal-democratie meent in de versterking van 'de publieke aanbodsijde' een aantrekkelijke politieke strategie te hebben gevonden. Investeren in infrastructuur, zeker als het gaat om 'harde' infrastructuur – wegen, bruggen, eilanden en dergelijke – heeft iets aanvullends. Investeringsvoorstellen ogen in elk geval energiever dan, bijvoorbeeld, pleidooien voor het behoud van de verzorgingsstaat.

Investeren in infrastructuur, zo wordt vaak betoogd, lijken onontbeerlijk om de positie van Nederland overeind te houden in een wereld waarin kapitaal makkelijk grenzen overschrijdt en bedrijven zich overal kunnen vestigen. Nederland concurreert met andere landen en regio's, waar lonen laag zijn, een stelsel van sociale zekerheid nauwelijks bestaat en de eisen aan het milieu nihil zijn. Nederland kan en wil bedrijven dit niet bieden. Welvaart en welvaartsstaat kunnen slechts op peil blijven door andere gunstige omstandigheden te scheppen voor bedrijven. Dus moet Nederland investeren in infrastructuur, in haar bevolking en in nieuwe technologieën. Van oudsher, mede ingegeven door de ligging, heeft Nederland zich gericht op handel en distributie. Daarom lijken investeringen in 'harde' infrastructuur – Schiphol, de Betuwelijn, de hogesnelheidslijn – de aangewezen weg om de concurrentiepositie op peil te houden.

Infrastructuur is, indachtig het motto *Nederland, distributieland*, in korte tijd boven aan de politieke agenda beland. Ons doel is te onderzoeken of die plek gerechtvaardigd is en te bekijken of overheidsinvesteringen in infrastructuur brengen wat er alom van wordt verwacht. Daartoe stellen wij twee centrale vragen. De eerste luidt: wat is het effect van overheidsinvesteringen op de economische groei? Wij antwoorden dat de verwachtingen ten aanzien van de groeieffecten zwaar overspannen zijn. De zogeheten Nieuwe Groeitheorie, waarop

de investeringsstrategie van de overheid gefundeerd lijkt, kan de beloften niet gestand doen. Met belastingmiddelen gefinancierde infrastructuur is geen panacee. Als terughoudendheid bij de overheid blijkbaar geboden is, zo vragen wij ons vervolgens af, kan de particuliere sector dan wellicht helpen? Bij het betalen van de infrastructuur? Bij het kiezen tussen projecten en het exploiteren ervan? Ons antwoord op deze vragen is bevestigend. Oude argumenten voor een dominante rol van de overheid hebben aan kracht verloren. De Nederlandse overheid doet er goed aan haar rol in het tot stand brengen van infrastructuurprojecten kritisch te overdenken.

Deze twee centrale vragen bepalen de structuur van onze bijdrage. We beginnen met een korte bespreking van de macro-economische groeitheorie. Hierin staat het effect van publieke investeringen op groei centraal. De argumenten voor het wijzigen van de relatie tussen markt en staat zijn het onderwerp van het tweede deel.

### *De Nieuwe Groeitheorie*

In de economische wetenschap staat trendmatige economische groei sinds kort volop in de belangstelling. De belangrijkste reden hiervoor is ongetwijfeld de lagere economische groei in de rijke landen: gebrek aan groei is een probleem. De oliecrisis in 1973 was achteraf gezien een cesuur in het proces van economische ontwikkeling en groei. In Nederland bijvoorbeeld bedroeg de groei per hoofd van de bevolking in de twee decennia na de Tweede Wereldoorlog 3,9 procent per jaar, maar daalde in de jaren zeventig tot 2,5 procent en in de jaren tachtig tot 1 procent. De verklaring van groei, of het gebrek hieraan, is het domein van de economische groeitheorie.

Ook in haar moderne vorm – de Nieuwe Groeitheorie – is de groeitheorie nog altijd schatplichtig aan pionierswerk uit de jaren vijftig, dat van de Amerikaanse econoom Robert Solow in het bijzonder. Solow bouwde zijn groeitheorie op de veronderstelling dat elk land dezelfde productiemogelijkheden kent en dat elk land bij het combineren van zijn productiefactoren – arbeid en kapitaal – dezelfde technieken van productie kan (leren) toepassen. Hierdoor is het voornaamste verschil tussen een arm, achtergebleven land en een rijk, vooroplopend land de beschikbaarheid van fysiek en – in de hedendaagse versie van Solows verhaal ook – menselijk kapitaal. De bevol-

king van een arm land heeft weinig gespaard en is slecht geschoold. Omdat een achtergebleven land uiteindelijk dezelfde mogelijkheden kent als een vooroplopend land, zullen arme landen de rijke landen inhalen.

Deze inhaalslag van arme landen verklaart Solow door het verschil in investeringsmogelijkheden. In de rijke landen raken de rendabele investeringsmogelijkheden uitgeput; in de arme landen zijn de mogelijkheden voor rendabele investeringen in machines en mensen juist ruim voorhanden. Hier zijn besparingen en investeringen zeer productief en is de economische groei hoog. Solow voorspelt dus convergentie tussen arme en rijke landen, tussen achterblijvers en koplopers. Over de hoogte van de groeivoeten van arme en rijke landen zegt hij echter niets.

Technologie speelt in Solows groeitheorie een belangrijke rol. Technologische vooruitgang maakt het mogelijk arbeid en kapitaal efficiënter te benutten. Betere en nieuwe producten, betere en nieuwe productieprocessen leggen nieuwe investeringsmogelijkheden bloot en zijn een stimulans voor verdere groei. Hoewel aan technologische vooruitgang op deze manier een centrale rol wordt toegekend, biedt de theorie hierover geen nadere uitleg: technologische veranderingen vallen niet binnen haar domein. De theorie beschrijft derhalve het proces van economische groei, maar verklaart dit niet.

De Nieuwe Groeitheorie, die eind jaren tachtig ontstond uit het werk van onder anderen Paul Romer, probeert dit euvel te verhelpen. Voortbouwend op de uitkomsten van Solow proberen de theoretici van vandaag meer te weten te komen over de drijvende krachten achter economische groei. De nadruk ligt hierbij op onderwijs, infrastructuur en onderzoek & ontwikkeling. Technologische veranderingen zijn binnen het domein van de groeitheorie getrokken. Geprobeerd wordt deze veranderingen en de steeds stijgende productiviteit van werkenden te verklaren uit doelbewuste handelingen. Technologische ontwikkeling is niet langer een gegeven, maar het resultaat van, bijvoorbeeld, het gedrag van ondernemingen inzake onderzoek & ontwikkeling. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De verhouding tussen opbrengsten en kosten bepaalt in hoeverre een onderneming in onderzoek & ontwikkeling wil investeren. De uitkomst van deze rekenom is afhankelijk van zaken als belastingen en subsidies, de mogelijkheid een uitvinding te patenteren en de aanwezigheid van

hooggeschoold personeel. In een gunstige omgeving kiezen bedrijven voor hoge investeringen in onderzoek & ontwikkeling, springt de technologie vooruit en is de groei van een land hoog.

In Solows visie kon de overheid geen bijdrage leveren aan het bevorderen van groei. In de Nieuwe Groetheorie zijn hiervoor wel mogelijkheden. De overheid beïnvloedt op tal van manieren investeringen in technologie en kennis—bedoeld of onbedoeld. Het klinkt bijvoorbeeld aannemelijk dat het stelsel van progressieve belastingen, bedoeld voor inkomensherverdeling, onbedoeld individuele beslissingen over onderwijs en scholing raakt. De progressieve tariefstructuur ontmoedigt scholing doordat het rendement op investeringen in menselijk kapitaal—een hoog inkomen—door de fiscus wordt afgeëroemd.

De Nieuwe Groetheorie suggereert zelfs dat de overheid zou moeten sturen. Kennis is vaak een collectief goed. Evenals uitgaven aan dijken of defensie kunnen investeringen in technologie en kennis iedereen ten goede komen, zonder dat daarvoor een prijs moet worden betaald. Het idee is dat investeerders meer opbrengsten genereren dan zij zelf terugkrijgen. Het private rendement van investeringen in kennis en technologie ligt hierdoor lager dan het sociale en maatschappelijke rendement. Een bedrijf zal eerder geld besteden aan het ontwikkelen van toepassingen van fundamenteel onderzoek dan aan dit fundamentele onderzoek zelf. Want ofschoon de opbrengst van fundamenteel onderzoek zeer groot kan zijn, kan het bedrijf zich deze opbrengst niet toe-eigenen. De gepaste reactie van de overheid is het subsidiëren of zelf ter hand nemen van door de markt 'ondergewaardeerde' activiteiten. De Nieuwe Groetheorie maakt de factoren die groei bepalen zichtbaar, en—je zou haast zeggen—menselijk. De overheid is van belang—soms in positieve en soms in negatieve zin.

Het terrein van het theoretische onderzoek naar economische groei is dus breder geworden. Tegelijkertijd is er een gat gevallen tussen het theoretische en het empirische onderzoek. Het probleem is dat vele, in theorie logisch klinkende stellingen in de empirie geen ondersteuning vinden. Het empirische onderzoek bestaat in hoofdzaak uit econometrische, vergelijkende analyse van landen. Dergelijke analyses toetsen de ideeën over de determinanten van economische groei. De afgelopen jaren is een bonte verzameling groeibepalende factoren onder de loep genomen, variërend van investeringen tot inflatie, van

onderwijs tot politieke stabiliteit, van overheidsconsumptie tot de uitgangspositie van een land.

Het onderzoek levert geen eenduidige resultaten op. De ene onderzoeker meldt een negatief effect van publieke consumptie op economische groei,<sup>1</sup> de volgende vindt geen effect van overheidsconsumptie.<sup>2</sup> De ene benadrukt het belang van investeringen in machines<sup>3</sup> en de ander ontkent dit.<sup>4</sup> De vaak tegenstrijdige uitkomsten bestempelen het trekken van harde conclusies tot gekkenwerk. Een van de weinige steeds terugkerende empirische resultaten is de convergentie van landen.<sup>5</sup> In het Oeso-gebied bijvoorbeeld – het territorium van de rijke landen – treedt al jarenlang convergentie op; de armste rijke landen groeien beduidend sneller dan de rijkste rijke landen. De oude Solow, zo lijkt het empirische onderzoek te suggereren, had het zo slecht nog niet gezien.

Voor de Nieuwe Groeitheorie in het algemeen geldt dat de feiten zich maar niet willen schikken naar de theorie. Als het op infrastructuur slaat, werkt zelfs de theorie niet mee. Het belangrijkste argument tegen hoge groeiverwachtingen van publieke investeringen is dat zij per saldo de investeringen door bedrijven verdringen. Hoe is dat te verklaren? Een publiek investeringsproject kan private investeringen uitlokken en tegelijkertijd verdringen. De publieke sector ontwikkelt namelijk activiteiten die ook door de private sector ondernomen worden, of ondernomen zouden kunnen worden. De aanleg van de Betuwelijn kan als voorbeeld dienen. Er werken twee effecten tegen elkaar in. Enerzijds zal het vervoer over de weg verminderen. Doordat de overheid spoorlijnen laat aanleggen, investeren bedrijven die concurrerende diensten aanbieden, minder in transportmiddelen; zij zullen minder vrachtwagens kopen en laten rijden. In dit geval verdringen publieke private investeringen. Anderzijds worden de Nederlandse Spoorwegen aangezet tot grotere investeringen in rollend materieel. In dit geval bevorderen publieke private investeringen, versterken zij elkaar. Per saldo kunnen private investeringen zowel toe- als afnemen. Empirisch onderzoek geeft niet aan welk effect domineert.<sup>6</sup>

Er zijn twee goede redenen waarom investeringen door de overheid en door bedrijven elkaar toch vooral in de weg staan. Ten eerste dreigen de belastingen die noodzakelijk zijn voor het financieren van publieke investeringen, private activiteiten te smoren. De omvang

van de overheid en in het bijzonder de verstorende wijze waarop zij belasting heft, oefent een negatieve invloed op productie en inkomen uit. De inkomstenbelasting en de BTW maken dienstverlening vaak (te) duur en zwart werk dus aantrekkelijk. In het algemeen geldt: belastingen veranderen gedrag, en meestal niet ten goede. Hierdoor ontstaat ook bij infrastructuur en de financiering ervan een afweging die paradoxale trekjes heeft. Een bedrijf zou zich in Nederland willen vestigen mede omdat de infrastructuur hier van zeer goede kwaliteit is: investeren in infrastructuur trekt bedrijvigheid aan. Maar het bedrijf kan evenzeer van vestiging afzien, omdat het tarief van, bijvoorbeeld, de vennootschapsbelasting te hoog is. Die hoge belastingvoet is nodig om de infrastructuur tot stand te brengen en op peil te houden: investeren in infrastructuur stoot bedrijvigheid af.

De tweede reden voor verdringing is de samenhang tussen nationale investeringen enerzijds en nationale besparingen anderzijds. Financieel kapitaal is de afgelopen jaren zeer mobiel geworden, zo lijkt het. Hierdoor zou eerder het te behalen rendement dan de beschikbaarheid van financiële middelen het niveau van investeringen in een land bepalen: bij goede investeringsmogelijkheden stroomt kapitaal het land binnen, bij geringe investeringsmogelijkheden verdwijnen besparingen over de grens. Dit blijkt slechts gedeeltelijk waar te zijn. Nationale besparingen zijn nog steeds een belangrijke, zij het niet de enige determinant van nationale investeringen.<sup>7</sup> De consequentie hiervan is dat publieke investeringen mogelijk de totale investeringen zullen vergroten, maar ook de samenstelling van de totale investeringsom beïnvloeden.

Menig empirisch onderzoek suggereert dat investeringen in infrastructuur economische activiteiten en economische groei bevorderen. Helaas bestaat tussen de uitkomsten van de verschillende onderzoeken geen overeenstemming over de mate waarin. Sommigen concluderen dat het effect van publieke investeringen op productie en inkomen haast verwaarloosbaar is.<sup>8</sup> Anderen daarentegen constateren een zeer groot effect.<sup>9</sup> 'Too good to be true?' vraagt de Wereldbank zich af in een rapport over de rol van infrastructuur bij economische ontwikkeling en groei.<sup>10</sup> Harder is de conclusie dat niet elke vorm van publieke investeringen even productief is. Uitgaven op het terrein van defensie en investeringen in gebouwen hebben geen of nagenoeg geen effect op productie, maar uitgaven voor transport en communicatie blijken vaak zeer vruchtbaar te zijn.<sup>11</sup>

Ook voor Nederland is onderzoek verricht naar de samenhang tussen economische bedrijvigheid en publieke investeringen.<sup>12</sup> Net als in het buitenlandse onderzoek luidt de conclusie dat investeringen in infrastructuur (gebouwen, grond, wegen) de kosten van productie in de private sector omlaagbrengen. De belangrijkste uitkomst is echter dat niet elke sector evenveel profijt trekt. In Nederland profiteert vooral de sector die op het binnenland georiënteerd is. De exportsector profiteert alleen indirect, via de lage prijzen van de efficiënt producerende 'binnenlandse' sector.

Het streven de overheidsinvesteringen te vergroten wordt door lobbyisten, beleidsmakers en politici vaak verdedigd onder verwijzing naar de 'internationale concurrentiepositie' van Nederland. Deze verdedigingslinie heeft twee zwakke plekken. Ten eerste blijken internationaal opererende bedrijven alleen indirect te profiteren van publieke investeringen in infrastructuur. Dit staat op gespannen voet met het heersende idee dat infrastructuur de export bevordert en een belangrijk vestigingsargument is. Algemeener geldt, ten tweede, dat onrendabele investeringen de positie van Nederland verzwakken. In de 'beleidsconcurrentie' met andere landen is een verliesgevend investeringsproject weggegooid geld. Landen die niet investeren, kunnen belastingen verlagen en op deze manier bedrijven aan zich binden.

Er is, zo luidt de conclusie van het eerste deel van onze bijdrage, consensus over de noodzaak voor het drastisch verhogen van de publieke investeringen in infrastructuur. Hierbij lijkt het idee te hebben postgevat dat publieke investeringen altijd goed zijn voor groei. Maar wie de beschikbare theoretische en empirische kennis over het verband tussen publieke investeringen en groei beziet, zal die consensus niet anders dan sceptisch kunnen bekijken. Er zijn argumenten die wijzen op verdringing van particuliere door publieke investeringen. Het beschikbare empirische onderzoek geeft vaak tegenstrijdige resultaten. De consensus lijkt daarom vooral gemotiveerd door politieke en minder door economische overwegingen.

### *De rol van de particuliere sector*

De academische wereld laafde zich aan de Nieuwe Groetheorie en heeft inmiddels een stevige nadorst. John Maynard Keynes schreef 61 jaar geleden al dat politici die zichzelf als praktische mensen zien, ge-

woonlijk de ideologische slaaf zijn van een ‘defunct economist’. Vooral nog drinken politiek en ambtenarij dan ook vrolijk door. Slimmer—en gezonder—lijkt het om een strategie te kiezen waarin de particuliere sector zoveel mogelijk participeert in ‘publieke’ investeringen. Een dergelijke strategie, betogen wij in dit deel van onze bijdrage, kan de nadelen van een onbezonnen publieke investeringsgolf ondervangen. Een en ander wordt mogelijk doordat een aantal klassieke argumenten tegen particuliere bemoeienis met infrastructuur niet langer opgaat.

Een analyse van de alternatieve strategie vereist een verandering van perspectief: we verlaten het terrein van de macro-economische groeitheorie en betreden dat van de micro-economie in brede zin. De twee terreinen staan niet los van elkaar. De overheidsinvesteringen in een jaar bestaan uit de som van een aantal publieke investeringsprojecten. Grof gesteld geldt dat als deze projecten rendabel zijn, het effect op het nationaal inkomen positief is; verlies impliceert inkomensdaling. Vanuit dit gezichtspunt kan het tegenvallende effect van publieke investeringen op inkomensgroei mede verklaard worden uit de projectkeuze.

De controverse over de effecten van de aanleg van de Betuwelijn tussen Planbureau-directeur Henk Don en Nijfer-directeur Eduard Bomhoff illustreert dit verband tussen individuele projecten (ons perspectief in dit tweede deel van onze bijdrage) en het effect daarvan op de groei van het nationaal inkomen (het perspectief in het voorgaande). Bomhoff schat de effecten van de aanleg van de Betuwelijn aanmerkelijk zonniger in dan Don.<sup>13</sup> De (contant gemaakte) inkomens-toename belooft volgens Nijfer dik 51 miljard gulden; het Planbureau komt niet verder dan een bedrag tussen de 14,6 en 21,1 miljard gulden. Het verschil in methodiek verklaart dit verschil in taxatie. Het Planbureau probeert het project op zijn merites te beoordelen, rekening houdend met macro-economische terugkoppelingen. Nijfer destilleert het macro-economische verband tussen publieke investeringen en groei uit een regressie voor Oeso-landen en verklaart deze coëfficiënt van toepassing op de Betuwelijn. De veronderstelling die hierbij werd gemaakt—impliciet, en dat is een beetje geniepig—is dat de aanleg van de Betuwelijn een gemiddelde rentabiliteit heeft. Bomhoffs berekening gaat dus voorbij aan de hamvraag: hoe rendabel is de aanleg van de Betuwelijn?



Elk (publiek) investeringsproject bestaat uit een aantal fases, of liever: functies. Het project moet worden bedacht en ontworpen, de aanleg moet worden gefinancierd, het project moet worden gebouwd en ten slotte moet iemand het project exploiteren. Kiezen en ontwerpen is in Nederland een overheidstaak, net als de financiering. Bouwen doet het bedrijfsleven en bij de exploitatie verschuift het primaat langzaam maar zeker van de overheid naar het bedrijfsleven (telecom, spoorwegen). In de Nederlandse praktijk is de overheid de belangrijkste speler in de investeringscyclus. Tot voor kort was deze taakverdeling tussen staat en markt gerechtvaardigd. Er bestonden goede argumenten voor een overheersende rol van de overheid bij infrastructuurprojecten. Inmiddels hebben deze argumenten aan kracht ingeboet en wordt het tijd de taakverdeling tussen staat en markt te herzien.

De goederen en diensten die met publieke investeringsgoederen worden geproduceerd, hebben vaak het karakter van een gewoon goed. Collectieve goederen verschillen van gewone goederen in twee opzichten. Ten eerste kan niemand van de consumptie ervan worden uitgesloten (denk aan de bescherming van de landsgrenzen). Ten tweede zijn zij niet-rivaliserend; de consumptie ervan door de ene burger beperkt die van de andere burgers niet (straatverlichting). De productie van niet-uitsluitbare, niet-rivaliserende goederen is een overheidstaak. Anders gezegd: als de overheid ze niet zou produceren, bestonden ze niet. De meeste infrastructuurdiensten die de overheid produceert zijn echter gewone diensten. Het gebruik van een (elektronische) snel-, spoor- of waterweg is vaak uitsluitbaar en rivaliserend. De uitsluitbaarheid is evident en algemeen – deze wegen worden immers gebruikt door individuele gebruikers wie de toegang kan worden ontzegd. De rivaliteit ontstaat als gevolg van capaciteitstekort en is specifiek. Files doen zich voor bij knooppunten en op bepaalde tijdstippen: in de avondspits op de snelwegen in de Randstad, na het avondeten op Internet.

De productie van gewone goederen en diensten wordt normaal gesproken aan de markt overgelaten – *efficiency and all that*. Toch golden lange tijd drie goede argumenten om de overheid hierbij de eerste viool te laten spelen. Deze argumenten – hoge transactiekosten, natuurlijke monopolies en de hoogte van de risicopremie – hebben vooral betrekking op de financiering en de exploitatie van investerin-

gen. In de exploitatiefase was er, ten eerste, het probleem van de transactiekosten. Het fysiek afrekenen van het gebruik van autowegen, bijvoorbeeld, is een kostbare zaak in een land met veel af- en opritten. Niet voor niets worden bij de Franse *péage* de lange stukken in ruraal gebied wel, maar de snelwegen rond de steden niet afgerekend. Voor Nederland gold daarom lange tijd dat de hoge transactiekosten de efficiëntievoordelen van individueel afrekenen tenietdeden. Nu elektronisch betalen een reële mogelijkheid is geworden, is de kracht van dit argument belangrijk afgenomen.<sup>14</sup>

Een tweede probleem bij het uit handen geven van de exploitatie was het bestaan van natuurlijke monopolies. Tot voor kort gold dit bijvoorbeeld voor het telefoonverkeer, dat rondzong in een uitgebreid en kostbaar netwerk van ondergrondse kabels. Sinds een paar jaar bestaan echter rivaliserende netwerken die prima functioneren in de ether. Kabelbedrijven stomen hun eigen netwerk klaar om in de nabije toekomst telecomdiensten aan te bieden; in Amsterdam is onlangs door een particulier bedrijf een (beperkt) nieuw kabelnet aangelegd voor het internationaal opererende bedrijfsleven. Het verdwijnen van natuurlijke monopolies – denk ook aan de particuliere productie van elektriciteit in warmtekrachtcentrales – impliceert dat ook dit klassieke argument minder krachtig klinkt.

Het derde probleem is de risicopremie. De ondernemingsrisico's van infrastructurele projecten lijken hoog. De lange terugkerdientijd en de omvang van de investering zijn daar debet aan, maar ook de onzekerheid over toekomstige politieke ingrepen is een belangrijke risicofactor. Er kunnen bijvoorbeeld vertragingen ontstaan door inspraakprocedures, of er kunnen nieuwe (milieu)randvoorwaarden aan de exploitatie worden opgelegd. De risico's zijn zo groot, zo wordt doorgaans betoogd, dat investeringen waarbij de particuliere sector alle fasen van het project voor eigen risico moet nemen, nooit van de grond zullen komen. Dit argument wordt ondergraven door een groeiende lijst aan buitenlandse voorbeelden van private of publiek-private investeringsprojecten. In Zuidoost-Azië is private bemoeienis met infrastructuur de gewoonste zaak van de wereld. In Europa gelden de Kanaaltunnel tussen Frankrijk en Engeland, de vaste oeververbinding tussen Denemarken en Zweden (Öresund), de Taagbrug bij Lissabon en de Skybridge in Engeland als voorbeelden. Blijkbaar zijn er manieren om de risico's beheersbaar te maken, of is de taxatie van

de risico's door de particuliere sector veranderd. Het voorbeeld van de Kanaaltunnel laat zien dat dit niet altijd vlekkeloos verloopt.<sup>15</sup>

De technologische veranderingen die transactiekosten verlagen en natuurlijke monopolies openbreken, zijn voldoende reden om in Nederland – evenals in het buitenland – de scheiding tussen markt en staat te heroverwegen. Het uitgangspunt bij een dergelijke heroverweging ligt voor de hand: laat de private sector concurrerend gewone goederen en diensten voortbrengen. Het antwoord op de vraag of bedrijven een aandeel kunnen hebben in het realiseren van wat nu publieke investeringsprojecten worden genoemd, hangt uiteindelijk af van de door de overheid gekozen ordening. De overheid kan markten scheppen die nu ontbreken. Toetreders krijgen dan de ruimte om producten aan te bieden die nu alleen door overheidsbedrijven worden geproduceerd. Ze zullen dan ook de benodigde investeringen voor hun rekening nemen.

Bij de keuze tussen private en publieke productie zijn twee voorwaarden van eminent belang. Ten eerste: de particuliere sector kan alle goederen produceren, tenzij deze goederen een duidelijk aanwijsbare en waardevolle publieke functie vervullen. Dit is een politieke overweging. Ten tweede moeten markten voldoende competitief zijn – private productie is alleen efficiënt als een onderneming de druk van concurrentie voelt. Dit is een economische overweging.

De benoeming van de publieke functie van goederen is uiteindelijk politiek. Een private onderneming zou ('s zomers) het strand in Zandvoort kunnen beheren. In de Romeinse badplaats Ostia is strand vaak privé-eigendom, waardoor het strand zowel uitsluitbaar als rivaliserend is. De toegang kan aan een badgast worden ontzegd en de drukte is beperkt. In Zandvoort daarentegen is 's zomers de drukte zenuwslopend. Nu staat in Nederland de vrije toegang voor een ieder niet ter discussie, zodat de overheid, in dit geval de gemeente Zandvoort, het strand beheert en moet beheren. Maar deze keuze is dus niet vanzelfsprekend of logisch. Er wordt geen toegang geheven voor het Vondelpark, maar wel voor sommige duingebieden.

Bij deze voorbeelden speelt gelijke behandeling van individuen, gelijke toegankelijkheid tot voorzieningen, een rol. De gemeenschap vindt economische afwegingen soms irrelevant. Tot voor kort werd deze gelijke toegankelijkheid zeer belangrijk gevonden. Elk dorp heeft recht op zijn eigen station, ongeacht de kosten. Iedereen heeft

recht op een auto, ondanks milieuschade en files. Iedereen heeft recht op post, tegen een landelijk, uniform tarief, zonder oog voor bezorgkosten. De afruil tussen (milieu)kosten en gelijke toegankelijkheid wordt gemaakt door de politiek.

Aan de keuze om de publieke functie van een goed of dienst voorop te stellen en dit goed door de overheid te laten voortbrengen, hangt wel een prijskaartje. In tegenstelling tot particuliere bedrijven voelt de overheid geen concurrentiedruk, geen dwang om efficiënt en innoverend te opereren. Er is geen dwang de kosten laag te houden, geen druk om nieuwe producten te ontwikkelen. Vroeger bood de PTT als enige het grijze telefoontoestel aan, maar nu is de keuze enorm. Dit is het verschil tussen een (staats)monopolie en concurrentie. Helaas is dit prijskaartje niet altijd bekend. Door overheidsinterventie is er voor particuliere bedrijven geen reden zich op de markt te begeven. De kosten van een (staats)monopolie zijn ook niet eenvoudig te ramen. Niet alleen kan een monopolist inefficiënt produceren, maar ook kan hij te weinig innoveren. Het is onduidelijk hoe hoog de kosten zijn van nieuwe goederen of diensten die niet (of laat) tot ontwikkeling komen en die de maatschappij (tijdelijk) ontzegd worden.

De voordelen van privatisering zijn dus zowel statisch als dynamisch van aard. Maar deze voordelen worden alleen gerealiseerd onder de druk van concurrentie. Anders gezegd: privatisering is alleen zinnig als er een concurrerende markt ontstaat. Vaak blijken markten te falen of te ontbreken. De overheid kan zich genooddacht zien om natuurlijke monopolies te reguleren, marktmacht te breken, risico's op zich te nemen, markten te scheppen en onbedoelde effecten van productie en investeringen (bijvoorbeeld op milieu) tegen te gaan. Tegen de regel dat markten concurrerend moeten zijn, is in het verleden geregeld gezondigd. Veel gemeenten hebben bijvoorbeeld de kabelexploitatie uit handen gegeven. Hierbij is bedongen dat de gemeente invloed heeft op de prijs die de inwoners voor radio en televisie betalen. Deze keuze voor een gereguleerd, regionaal monopolie is niet noodzakelijkerwijs verstandig. Er bestaan geen doorslaggevende argumenten om een privaat, gereguleerd monopolie te prefereren boven een publiek monopolie.<sup>16</sup>

Het vergroten van het aandeel van de particuliere sector bij publieke investeringen is dus een speurtocht naar markten. Waar mogelijk

dienen bedrijven taken van de overheid over te nemen. In veel sectoren zal hierdoor een nieuwe taakverdeling ontstaan tussen overheid en markt. Als voorbeeld nemen we de elektriciteitssector. De productie en distributie van elektriciteit kan, en moet, worden uitgevoerd door de particuliere sector. Het elektriciteitsnetwerk is echter—anders dan dat voor telecommunicatie—nog steeds een natuurlijk monopolie. Het is de taak van de overheid dit netwerk te onderhouden en de hiervoor benodigde investeringen te doen. De particuliere sector neemt de overige investeringen voor zijn rekening, waaronder die in het vervangen en uitbreiden van de productiecapaciteit. Overigens lijkt het op dit punt bij de voorbereiding van de nieuwe Elektriciteitswet, waarin voorzien wordt in een productiemonopolie, fout te gaan. De producent ontbeert hierdoor de prikkel om efficiënt te produceren en te innoveren. Minister van Economische Zaken Hans Wijers zondigt hiermee tegen de regel dat efficiëntie alleen door concurrentie afgedwongen wordt.<sup>17</sup>

De keuze voor een taakverdeling tussen publieke en private sector hangt doorgaans af van karakteristieken van een sector. In sommige gevallen kan de particuliere sector alle overheidstaken overnemen (inclusief de investeringen), in andere gevallen is het nodig dat de overheid de initiële investering voor haar rekening neemt om het project vervolgens in handen van de particuliere sector te leggen. Experimenteren, fouten maken en leren, lijkt geboden. In dit licht zou het aanbeveling verdienen om de beleidsregel in te voeren dat publieke investeringen pas mogen worden gedaan nadat de mogelijkheden voor private financiering en exploitatie uitputtend zijn onderzocht.

### *Tot slot*

De overheid maakt zich op voor een investeringsoffensief. Bij de onbevangen vrolijkheid waarmee dit voornemen door de grote politieke partijen is omarmd, plaatsen wij twee kanttekeningen. De eerste luidt dat ofschoon uit de recente Nieuwe Groeitheorie is af te leiden dat overheidsinvesteringen een groeiverhogend effect hebben, het beschikbare empirische onderzoek naar dit verband allerminst eensluidend is; er is tot op heden geen robuust empirisch bewijs gevonden dat de juistheid van deze theorie bevestigt. De tweede kanttekening is dat de rol van de overheid bij ‘publieke’ investeringsprojecten

kan en dus moet worden teruggedrongen. Infrastructuurdiensten krijgen steeds meer het karakter van gewone (in tegenstelling tot collectieve) diensten. De klassieke argumenten voor overheidsbemoeienis – hoge transactiekosten, natuurlijke monopolies, vergrote risico's – hebben aan belang ingeboet, vooral door technologische ontwikkelingen.

Als projecten privaats gefinancierd en geëxploiteerd kunnen worden – en de technische mogelijkheden daarvoor zijn nu in veel sectoren aanwezig – dan moet de rol van de overheid veranderen. De overheid dient zich op deze nieuwe rol te bezinnen eer zij de aangekondigde miljardeninvesteringen ten uitvoer brengt. In plaats van een 'taboe' of in elk geval een *non-issue* te zijn, hoort private financiering en exploitatie van infrastructuurprojecten boven aan de politieke agenda te staan. Er zijn twee voorwaarden verbonden aan deze nieuwe strategie voor investeringen in infrastructuur. Ten eerste moet de politiek definiëren voor welke voorzieningen gelijke toegankelijkheid zwaarder weegt dan efficiëntie. Een waardevolle publieke functie van een investeringsproject kan bemoeienis van de overheid nog altijd rechtvaardigen. Ten tweede is privatisering van overheidstaken alleen verstandig als tegelijkertijd concurrentie gewaarborgd is.

#### Noten

1. R. J. Barro, 'Economic growth in a cross section of countries', in: *Quarterly Journal of Economics*, 106 (1991), p. 407-443.

2. R. Levine en D. Renelt, 'A sensitivity analysis of cross-country growth regressions', in: *American Economic Review*, 82 (1992) 4, p. 942-963.

3. J. B. De Long en L. H. Summers, 'Equipment investment and economic growth', in: *Quarterly Journal of Economics*, 106 (1991), p. 445-502.

4. C. I. Jones, 'Time series tests of endogenous growth models', in: *Quarterly Journal of Economics*, 111 (1996), p. 495-525.

5. Zie noot 2.

6. D. A. Aschauer, 'Does public investment crowd out private investment?', in: *Journal of Monetary Economics*, 24 (1989), p. 171-188; W. Easterly en S. Rebelo, *Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation*, NBER Working Paper, 4499, Cambridge (Mass.) 1993.

Aschauer vindt een positief, maar numeriek onbelangrijk verband tussen investeringen door de overheid en door bedrijven; Easterly en Rebelo vinden in het geheel geen verband.

7. L. L. Tesar, 'Savings, investment and international capital flows', in: *Journal of International Economics*, 31 (1991), p. 55-78.

8. R. J. Barro, *A cross-country study of growth, saving, and government*, NBER Working Paper, 2855, 1989; maar ook J. E. Sturm en J. de Haan, 'Is public expenditure really productive?; New Evidence for the USA and the Netherlands', in: *Economic Modelling*, 12 (1995), p. 60-72.

9. D. A. Aschauer, 'Is public expenditure productive?', in: *Journal of Monetary Economics*, 23 (1989), p. 177-200; E. J. Bomhoff, *Met de spade op de schouder; infrastructuur en economische groei*, Nijfer, Rotterdam 1995.

10. World Bank, *World Development Report 1994*, New York 1994.

11. Zie het in noot 6 geciteerde artikel van Easterly en Rebelo en OECD, *Infrastructure policies for the 1990s*, Parijs 1993.

12. J. E. Sturm, *The impact of public infrastructure on the private sector of the Netherlands; An application of the symmetric McFadden cost function*, Onderzoeksmemorandum 133, Centraal Planbureau, 's-Gravenhage 1997.

13. Zie Centraal Planbureau, *De macro-economische effecten van de Betuweroute*, werkdocument no. 52, 's-Gravenhage 1993 en het in noot 9 geciteerde rapport van Bomhoff.

14. Nederlandse weggebruikers blijken grif te willen betalen voor filevrij autorijden. Zie E. Verhoef, P. Nijkamp en P. Rietveld, 'De acceptatie van rekeningrijden', in: *Economisch Statistische Berichten*, 17-04-1996.

15. Er is nog een vierde argument tegen private financiering van infrastructuurprojecten. In het verleden (Wijkertunnel) werd private financiering vooral gebruikt als debudgettering. De overheid ruilde een investeringsom die ten laste van de begroting kwam, in tegen een stroom van toekomstige verplichtingen aan particuliere financiers, die geen exploitatie-risico liepen. Aan deze praktijk is terecht een einde gemaakt. Goedkoop geld lenen kan de overheid uitstekend zelf. Zie: Studiegroep Heroverweging Disconteringsvoet, *De toepassing van de disconteringsvoet bij de analyse van overheidsprojecten*, 1994, en G. Zalm, *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek*, Amsterdam 1990.

16. M. Bishop, J. Kay en C. Mayer (red.), *The regulatory challenge*, New York 1995.

17. A. Huygen en J. Theeuwes, 'Vrije elektriciteitssector vergt onafhankelijk netbeheer', in: *Economisch Statistische Berichten*, 22-05-1996, en A. Huygen en J. Theeuwes, 'Elektriciteit wordt duur betaald', in: *Economisch Statistische Berichten*, 29-01-1997.



## Schijnheilig futurisme. Over de infrastructuur van een debat

In het voetspoor van de kabinetskeuze voor een ‘Tweede Wederopbouw van Nederland’ heeft zich een curieus *the sky is the limit*-denken ontwikkeld bij de beleidselite van nationale projectontwikkelaars. Sinds het paarse kabinet zijn *Agenda 2000 Plus* formuleerde—een ongekend investeringsprogramma voor fysieke infrastructuur—heeft zich van de departementen en de wereld van de beleidsadvisering een futuristische gekte meester gemaakt. De direct op stapel staande infrastructuurplannen (Betuwelijn, tweede Maasvlakte) mogen dan niet allemaal tot de verbeelding spreken, anders wordt dat wanneer men de hedendaagse denkoefeningen beschouwt van planologen en ‘natte en droge’ ingenieurs.

Die hebben veelal een gemeenschappelijk uitgangspunt, en dat gaat ongeveer zo: Nederland is niet vol, Nederland is te klein. Nederland moet groter worden. Als het allemaal niet past, dan polderen we wel weer een stuk zee in. Dat een eiland het uitzicht voor de kust bederft, is geen uitgemaakte zaak: het hangt er maar vanaf waar je gaat staan kijken. Overigens ligt er al sinds mensenheugenis een eiland in die zee: Groot-Brittannië. Daar heeft ook nog nooit iemand over geklaagd. Wie iets anders meent—degenen die het Nederlandse lego-landschap ooit vanuit een vliegtuig zagen—plaatst zich buiten het discours van ‘Nederland kan en moet op de schop. Er is maar 8% van ons landoppervlak bebouwd, dus waarom niet de ruimte genomen om zich juist nu een vooraanstaande positie te verwerven in de globaliseringsstrijd van BNP tegen BNP’.

En dus moet opeens het onmogelijke aan wegen, sporen en landingsbanen gedacht kunnen worden: kunstmatige eilanden voor de kust, ondergrondse bedrijvigheid of woningbouw à la de Maginotlinie, nieuw uit de grond te stampen steden in IJsselmeer of gedraineerde Vinkeveense plassen, biogenetische proeffabrieken in Oost-Groningen: niets schijnt te dol. Wie een tijdje rondneust op ’s lands te kentafels ontwaart een planlustige koorts.

Illustratief voor dit type denken is het omvangrijke en kostbaar opgezette project *Nederland 2030. Verkenning Ruimtelijke Perspectieven* van de Rijksplanologische Dienst van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.<sup>1</sup> Het gaat hier om een project dat een ‘nut- en noodzaakdiscussie’ over de vernieuwing van het nationaal ruimtelijk beleid wil entameren, met toekomstscenario’s als leidraad. De in het project van de RPD ontwikkelde toekomstvisies demonstrenen welke mogelijke ‘Nederlanden’ in 2030 kunnen bestaan, wat de keuzen daarvoor nu zouden zijn, en welke mogelijke gevolgen deze keuzen zouden hebben. Het schrijven van zulke scenario’s is een beproefde methode in beleidsland. De resultaten zijn, volgens degenen die ze ontwerpen, bedoeld om referentiekaders van beleidsmakers op te rekken, om bestaande ontwikkelingen naar onverwachte verten te extrapoleren. Toekomstdenken dient eerst en vooral vanzelfsprekendheden weg te nemen. Scenario’s van overheidsdiensten als de RPD kunnen de politiek in beginsel een grote dienst bewijzen: door aan de politieke *decision makers* de bal terug te spelen, of door niet alleen utopieën, maar ook dystopieën te produceren, om aldus de verantwoordelijken voor onvermijdelijke keuzen te stellen.

Op het eerste oog lijkt die opzet bij het RPD-project geslaagd. De toekomstbeelden (‘Ruimtelijke Perspectieven’ geheten) hebben een grote futuristische reikwijdte. Alles kan, alles mag, hebben de planners verheugd geconstateerd. De ‘natte natuur’ neemt weer de overhand in 2030. Of Nederland ondergaat een cultureel reveil, waaruit het hele land als kunstwerk te voorschijn komt. In de schetsen vormt bijvoorbeeld het IJsselmeergebied het kloppend hart van een serie natte natuurgebieden met grote internationale betekenis. Of worden de grote steden afgebroken om plaats te maken voor een nieuw aantal middelgrote steden: ‘de enige juiste maat’. Of ontstaat naast de Randstad een ‘Zandstad’, de Gelders-Brabantse regio die een gecombineerd recreatief-economisch centrum van het land wordt.

Deze en andere dartele ideeën die de oefening in ruimdenken oplevert, worden uiteindelijk—om redenen van ‘haalbaarheid’—teruggebracht tot vier perspectieven: In 2030 eindigt Nederland als *Stedenland*, als *Landschapspark*, als *Stromenland*, of als *Palet*. Bepalend voor deze vier contrasterende perspectieven is de verhouding tussen stad en landschap, of die tussen land en water. Met deze inperking komt de facto een einde aan de futuristische verbeeldingskracht van de

RPD-planners. De stille aannames van het heden, de impliciete veronderstellingen van de huidige generatie beleidsmakers blijven dominant. De onstuimige denkoefeningen blijken niet robuust genoeg om de eindstreep te halen, met als gevolg dat de toekomst gedetermineerd wordt door de smalle marges van vandaag. Het resultaat is dat de verbeeldingskracht van de planners, architecten en aannemers—bedoeld of onbedoeld—niet meer en niet minder dan de uitgangspunten van de huidige discussie bevestigt en verstevigt—in plaats van deze kritisch te belichten. Waar men bijvoorbeeld nu in hoofdzaak in termen van economische groei en productierendement over landschap praat, zo gebeurt dat in dezelfde mate in de toekomstprojectie van de RPD. De omgeving is er eerst en vooral om te ontwikkelen, dat hebben we de afgelopen honderd jaar toch ook gedaan?

Zo krijgt alles in de scenario's een *functie* toebedeeld. Niet alleen industriële activiteiten, maar landschap en uitzicht hebben eerst en vooral een 'taak'. En dat geldt voor elk van de vier toekomstperspectieven. 'De natuur wordt opgevat als een luthof, die het decor vormt voor het goede leven.' Of: 'De open ruimte is vooral van belang voor de nodige rust, ruimte [sic], ontspanning en landbouw.' Dat een bos een bos is, volstaat niet om het een plek op de kaart te gunnen. Zo'n bos is wandel terrein voor de planners. Nuttelosheid moet op het kleine oppervlak dat ons ter beschikking staat, vermeden worden: inherente waarde is gebruikswaarde. Men maakt de inventaris van Nederland op, stelt een boedellijst samen van wegen, sloten en struiken, alles keurig geïndexeerd. Deze functietoedeling maakt alles verhandelbaar, legt elk verwilderd weiland op een procrustesbed om het op te rekken tot landbouwgrond of ineen te drukken tot georganiseerde heidetuin.

Weinig discontinu wordt zo de gedachte voortgezet die al sinds mensenheugenis Nederland heeft gevormd. Al meer dan een eeuw wordt, alomvattender dan elders, de natuur ingezet en gebruikt om sociale en economische ordening te bewerkstelligen.<sup>2</sup> Het ware goed geweest als de RPD-scenario's dit Nederlandse functioneel-rationalistische rentmeesterschap aan de orde hadden gesteld. Het denken aan Holland in 2030 zou hierdoor een extra dimensie hebben kunnen krijgen. Immers, de toekomstbeelden tonen nu vooral 'eenheid in verscheidenheid'. Daardoor hebben ze uiteindelijk weinig van doen met het oprekken van het debat over ruimtelijke ordening en infra-

structuur, met een verkenning van werkelijk uiteenlopende perspectieven. De ogenschijnlijke alomvattendheid van het project is bedrieglijk: het geëtaleerde futurisme lijdt per saldo aan schijnopenheid.

Hiermee wordt de principiële zwakte van veel toekomstdenken weer eens bewezen: 'de toekomst' treedt naar voren als louter projectie of extrapolatie van het heden (of van de meest dominante percepties uit het heden). Het RPD-project illustreert het gelijk van de hoogleraren Toekomstverkenning P. Rademaker en J. Schoonenboom. Zo stelde de eerste tijdens zijn oratie: 'Veel toekomstverkenningen van de overheid hebben vooral een legitimerend of beleidsconformerend karakter.' En Schoonenboom constateerde al eerder een 'verdichting in het denken over de toekomst'. Toekomstverkenning dient in zijn visie niet zekerheidszoekend, maar onzekerheidszoekend te zijn, 'juist ter vergroting van de vrijheidsgraden'. Zulk denken moet een contrapuntische, politiserende activiteit zijn, waarvan de inzichten haaks staan op als vanzelfsprekend aangenomen concepten en verwachtingen. 'Countervailing ideas,' aldus Schoonenboom, 'zijn de vitamines van ons pluriform democratisch bestel.'<sup>3</sup>

Die nu worden in al die, al dan niet door de beleidsbureaucratie georchestreerde 'publieke toekomstdebatten' zoals die over de fysieke infrastructuur (maar ook die over Europa of de 'kennisinfrastructuur') node gemist. Want het werkt zo. Door de RPD-toekomstprojectie van reeds lang prevalerende planningsvoorkeuren ziet de rijksoverheid haar eigen discours over infrastructuur probleemloos bevestigd. De ruimtelijke scenario's blijken niet zozeer rebelse denkoefeningen, maar uiteindelijk *self-fulfilling prophecies* in optima forma: er is geld, er is plek, *go!*

De even simpele als elementaire constatering dat de rek in de ruimtelijke ordening van Nederland er misschien een keer uit is – het *nec plus ultra* – komt niet aan bod. Bij alle debat, meningsvorming en toekomstverkenning in de infrastructuurcarrousel raken stilzwijgend keuzemogelijkheden buitengesloten: dat er niets gebeurt, dat men zich afvraagt waar de beschikbare middelen nog meer voor ingezet kunnen worden, of dat men zich verwondert over de vraag waar die middelen vandaan komen. We stuiten hier op de paradox van het georganiseerde publieke debat anno 1997. Door het organiseren van dit type tegenspraak weet de overheid het uiteindelijke verzet minimaal te houden. Want is wel duidelijk wat het uiteindelijke doel is

van de hedendaagse uitgelokte maatschappelijke discussie? Is het de behoefte om de van de politiek afgedwaalde burger weer bij de les te krijgen, gaat het erom geen oplossing onbesproken te laten of is hier eigenlijk sprake van een sluwe risicospreiding van de besluitvorming? Anders gesteld: wordt zo'n debat over ruimtelijke ordening en infrastructuur ingezet om hét alternatief te ontdekken of blijkt het louter te functioneren als middel om iedereen te laten wennen aan de al vastliggende uitkomsten? Het valt te vrezen dat vooral die laatste alibi-functie op zijn effectiviteit wordt beproefd. Belangentegenstellingen en potentieel maatschappelijke conflictstof worden binnen de huidige politieke cultuur als het ware gekanaliseerd en gesmoord in 'publieke debatten'. De beleidselite hecht eraan dat iedereen meepraat: beslissen is een ander chapiter.

Het debat over de 'versterking van de ruimtelijk-economische structuur' past naadloos in die politieke cultuur van schijnopen debatten over een schijnopen toekomst. Het nationale infrastructuuroffensief is gegoten in een ijzeren mal van onvermijdelijkheid. De belangen die op het spel staan—de aandelen van BV Nederland—zijn groot en fundamentele meningsverschillen daarover zouden een wezenlijke bedreiging kunnen vormen. Consensus over investeringen in spoorlijnen, vliegvelden en havens wordt afgedwongen door bij voortduring te wijzen op de wassende internationalisering van de economie, de in elk onderdeel van de maatschappij meetbare concurrentiedruk met verre werelddelen. Nu verzaken levert bedreigingen op voor welvaart en werkgelegenheid, rente en BNP. En zo komt er inderdaad een 'mist van "voldongen feiten", "structurele noodzaak" en "ontwikkelings- en aanpassingsdruk"'<sup>4</sup> over de asfaltcharges vanuit Den Haag te hangen.

Deze perceptie van onvermijdelijkheid hangt samen met het 'dominante paradigma van de toekomst'<sup>5</sup> dat de beleidselite erop na houdt. Het werkelijke futuristische decor voor de keuzen inzake publieke infrastructuur wordt gevormd door de vigerende analyse van het proces van globalisering, waarbij nationale economieën (en regionale handelsblokken) meer en meer in internationale concurrentieverhoudingen tegenover elkaar komen te staan. Nationale overheden hergroeperen en wapenen zich in deze slag om gunstige vestigingsklimaten met het oog op 'beleidsconcurrentie': om de dynamische aanpassingsbereidheid van de eigen economie te garanderen zorgt de

overheid voor optimale fiscale, infrastructurele en intellectuele voorwaarden voor oude en nieuwe bedrijvigheid. Vandaar wellicht dat het vraagstuk van Europese en internationale samenwerking er in de toekomstbeelden van de RPD zo bekaaid afkomt.

Hoe dit ook zij, de 'Grote Werken' van het eerste paarse 'investeringskabinet' wordt door toekomstscenario's als die van de RPD weinig of niets in de weg gelegd. In de verhitte beleidsconcurrentie op de Haagse departementen zijn de kaarten reeds lang geschud.

### Noten

1. *Nederland 2030. Verkenning Ruimtelijke Perspectieven—Tussenbalans*, 's-Gravenhage 1996 en *Nederland 2030. Verkenning Ruimtelijke Perspectieven—Eindspel*, 's-Gravenhage 1997, beide publicaties van de RPD, ministerie van VROM.

2. M. van Schendelen. *Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland. Een symbiotische relatie*, Rotterdam 1997, p. 335.

3. J. Schoonenboom, *Tussen utopie en dystopie*, Wageningen 1990, p. 21.

4. Vgl. M. Hajer en F. Halsema (red.), *Land in zicht! Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke inrichting*, Amsterdam 1997, p. 13.

5. Vgl. M. Hurenkamp en R. Cuperus, 'Fin-de-siècle blues? De nuchtere toekomstbeelden van hedendaagse jonge academici', in: M. Hurenkamp en R. Cuperus (red.), *Nederland in 2025. Nuchtere toekomstbeelden van een nieuwe generatie*, Amsterdam 1995, p. 12.

## Meer infrastructuur doet de welvaart afnemen

### *Achterstallig onderhoud*

Nederland wordt verbouwd, want het is hopeloos verouderd. Wie goed rondkijkt ziet vervallen steden, verzakte wegen, verroeste spoorwegen en luchthavens waar alleen tweedekkers kunnen landen. De dijken zijn poreus, de polders lek, en onder de grond ligt een netwerk van afbrokkelende leidingen voor aardgas, elektra en riool. Deze waarnemingen kunnen slechts tot één conclusie leiden: schouders eronder en de schop erin. Dat komt bovendien goed uit, omdat men in goed Keynesiaanse traditie via overheidsinvesteringen de economie wil aanzwengelen. En dus wordt de Betuwe verrijkt met een goedereislijn, de Randstad met een hogesnelheidslijn, Schiphol met een vijfde baan en een kloon, en het wegennet met een gestage, enorme uitbreiding, niet zozeer in de lengte als wel in de breedte. Ook de Maasvlakte moet weer eens worden verdubbeld.

Wie een andere bril opzet maakt echter een andere infrastructurele diagnose. De bodemsanering heeft een achterstand van minstens driehonderd miljard gulden. Het bosareaal is voor veertig procent aangetaast door verzuring en verdroging. De neerslag van ammoniak en stikstof heeft geleid tot vergrassing van duinen en heide, tot verschraling van de flora en vooral tot de nog altijd doorgaande vermindering van de waterkwaliteit. De totale milieuschade van Nederland werd nooit berekend. Schattingen lopen uiteen van zeshonderd tot zesentwintighonderd miljard gulden.

En, vreemd genoeg, nu klinkt er opeens geen enkel flink geluid. Niks schouders eronder of schop erin. Ernstiger nog, ik lees artikelen van sociaal-democratische snit waarin men voorstelt het milieuprobleem als niet-bestaand te beschouwen. Het is immers een hinderlijk gedoe, dat de frisse aanpak van de infrastructuur danig verstoort, en dan moet de kop in het zand kennelijk dienen als diagnose en oplossing tegelijk. In de marge hiervan levert de PvdA nog wel een milieu-

minister, wier taak even hopeloos als unfair is, haar vele tekortkomingen daargelaten.

Het is een vreemd schouwspel, dat merkwaardigerwijs wordt begeleid door jubeltonen van buitenlandse orkesten die hier een economisch wonder menen te ontwaren. Het gaat goed met Nederland. De generaal die het Keynesiaanse leger aanvoert is de populairste politicus van het land, de wbs-kolonel die af en toe roept dat het leger de verkeerde kant op loopt kan rekenen op de behandeling van Cassandra in Troje. Zo liggen de verhoudingen.

### *Hoe succesvol is onze economie?*

Zoals het de politiek betaamt creëert zij slogans, trends en hypes om des kiezers gunst te verwerven. In een soort Kuznets-golfbeweging drijft nu eens de vrijemarktideologie, dan weer de investeringslust, de wereldvrede, het milieuprobleem of de allochtonie boven. Gedreven door de waan van de dag wordt er van alles bedacht en beloofd om de betrokken achterban tevreden te stellen. Nog niet zo lang geleden schreven ondernemers brandbrieven aan de regering, dreigend met een exodus tenzij het industrieklimaat zou verbeteren. Vandaag staan de pionnen op het bord in een geheel andere stelling. De vrije markt kan nergens ter wereld rekenen op zoveel aanmoediging als hier. De kapitalistische revolutie heeft ook de lage landen bereikt.

De centrale doelstelling heet economische groei—met drie procent per jaar—, privatisering van overheidsdiensten, afwenteling van zorgtaken naar de semi-private sector en stimulering van de markt door deregulering en overheidsinvesteringen. Het milieu komt in dit wenspakket niet voor, zij het dat men onder veel druk een schamel fonds van vijftig miljoen voor milieutechnologie (EET) benevens een fiscale regeling voor groenachtige investeringen heeft gelanceerd. Maar daar houdt het mee op. De beoogde economische doelstellingen worden gehaald en daardoor oogst men de buitenlandse bewondering voor het zogenaamde poldermodel. Grote broer Bondsrepubliek gaat het echter steeds slechter, zodanig zelfs dat men aldaar niet aan de gestelde EMU-criteria kan voldoen. De vraag is dus of het oordeel over de Nederlandse successen wel uitgaat van de juiste uitgangspunten.



De economie is inmiddels oververhit—er wordt zelfs te veel geproduceerd en geconsumeerd—en de gestelde drie procent blijkt haalbaar. De euforie erover deel ik niet, want in mijn opvatting bestaat een groot deel van deze economische activiteiten inmiddels niet meer uit een toegevoegde waarde die de welvaart doet stijgen, maar uit regressieve kosten. In een verstopt land waar zoveel file, lucht- en waterverontreiniging, zoveel bureaucratie en zoveel juridisering is, kun je verwachten dat de kosten van stress, herstel, reparatie, conflict, vervuiling, enzovoorts explosief stijgen. Al deze activiteit echter geldt statistisch gerekend merkwaardigerwijze als groei. Misschien bestaat de helft van de gewenste drie procent inmiddels uit deze regressie—dat zou me niet verbazen.

Zeker is dat de sommen waaraan men zijn successen afmeet nogal dubieus zijn. Behalve dat de groeisom geen rekening houdt met de milieuschuld of met deze regressiekosten, worden er veel andere vertekeningen ingebouwd. Zo komen we ook de subsidiestroom naar het bedrijfsleven niet tegen in de aftreksom van de economische groei—en dat zou toch moeten gebeuren, want deze subsidies vertekenen het niveau van de productiviteitsscore. Het Institut für Weltwirtschaft in Kiel berekent de directe subsidies voor de Duitse economie op 370 miljard Duitse mark per jaar.<sup>1</sup> De afgewentelde milieukosten komen hier nog eens bovenop, waarschijnlijk voor een gelijksoortig bedrag. Aangezien de Duitse economie ongeveer acht à tien procent uitmaakt van de wereldeconomie, mogen we deze bedragen gevoeglijk vermenigvuldigen met tien, hetgeen wijst op een wereldwijde subsidiestroom van circa tienduizend miljard Duitse mark. Het gevolg is dat de veel geroemde vrije markt, waar de allocatie van goederen, diensten en prijzen zou moeten zorgen voor een optimale welvaartsverdeling, geen rationeel gedrag kan vertonen. De vrije markt bestaat dus niet, heeft nooit bestaan en zal nooit bestaan.

Een logische consequentie is dat ook de staatsschuld niet correct vastgesteld kan worden of wordt. Deze schuld ontstaat door een teveel aan overheidskosten ten behoeve van de niet-productieve sector en door een onbalans tussen te veel import en te weinig export. De officiële staatsschuld in Nederland bedraagt vijfhonderd miljard gulden. In dit bedrag is de milieuschuld niet opgenomen, zoals ook de verplichtingen aan toekomstige ambtelijke pensioenen en uitkeringen

niet worden meegerekend. Volgens de organisatieadviseur en hoogleraar Horryng is conform die laatste lasten de totale staatsschuld niet vijfhonderd maar tweeduizend miljard;<sup>2</sup> in mijn opvatting moeten we uitgaan van ongeveer drieduizend miljard, vanwege het gedeelte van de milieuschuld dat het onmogelijk maakt om in de toekomst voldoende en kwalitatief te produceren. Als de CO<sub>2</sub>-last blijft stijgen, betekent dat zeker dat de economie voor een lengte van jaren schade zal ondervinden van de gevolgen in de vorm van extreme klimaat-schommelingen. Bodemvervuiling leidt tot altoos toenemende kosten van de drinkwatervoorziening. Luchtvervuiling, en vooral smog, veroorzaakt ziekte van de ademhalingswegen, waaraan nu zo'n twee miljoen Nederlanders lijden, met bijbehorend productieverlies. Ik zou niet weten waarom de kosten van dergelijke schade niet tot de nationale schuld gerekend zouden moeten worden.

Terwijl de regering verkondigt dat zij vanwege de autonomie van de vrije markt geen sectorbeleid wil voeren, is het duidelijk dat geen enkele coalitie in de laatste jaren juist zo nadrukkelijk één sector heeft bevoordeeld. De transport- en distributiesector wordt gezien als de motor van de economie, en bedragen tot honderd miljard worden genoemd om deze sector bij te staan met schop, schouder, ijzer, zand en beton. De stelling hierbij is steeds dat de doorvoerplek die Nederland is maximale winst moet halen uit deze geografisch-economische ligging, en dat iedere aarzeling in dezen zal leiden tot economische terugval.

Inmiddels wordt wel duidelijk dat deze hypothese niet erg solide is. Bij de Betuwelijn werd de goedkeuring door de Tweede Kamer doorslaggevend beïnvloed door een rekenmodel van het Nijfer, van Nijenrode-professor Bomhoff. In dat model wordt een correlatie aangetoond tussen de aanleg van wegen en spoorlijnen en de daarmee ontluikende economische activiteit, gebaseerd op historische gegevens. Met andere woorden, men heeft de cijfers verzameld van een aantal voorbeelden, en inderdaad, het verband is aantoonbaar. Leg een spoorlijn aan, en er ontstaat een stadje, er komt handel, en we gaan erop vooruit, dat wisten de Amerikanen al toen ze het verre westen binnentrokken.

NS-Stations bouwt momenteel forse kantoorcomplexen boven de perrons, vanwege hetzelfde verschijnsel van de toenemende meer-

waarde op die plaats waar trein, auto, bus en reizigers samenkomen. Het Nijfer-model zegt dus niets nieuws, maar het vertelt helaas ook te weinig over de echte wereld. De uiterste consequentie van zo'n rekensom en de conclusies die Nijfer eraan verbond is dat we heel Texel van een betonlaag moeten voorzien en dat dan groei noemen, of dat we als de Belgen doen met onze kust: vierbaans met flatgebouwen. Waar beton komt, ontstaat toegevoegde waarde, dus is de Betuwelijn rendabel, zo werd ons voorgehouden.

In de echte wereld verloopt dat proces heel anders. Als het beton een andere economische activiteit vernietigt, zoals de recreatie op Texel, dan klopt de redenering al niet meer. Als een schaars economisch goed zoals natuur wordt ingeruild voor dat beton, dan gaat zij ook niet op. Als essentiële bestaansvoorwaarden zoals stilte en gezondheid moeten verdwijnen voor dat beton, dan zegt de betrokken rekensom alweer niets over die werkelijkheid.

Het verwijt aan de verkondigers van deze rekenmodellen is niet eens dat men alleen maar in economische of monetaire termen redeneert, zoals we destijds mochten observeren. Een realistisch economisch model behoort ook te rekenen met zogenaamde terugkoppelingen en met materiële, economische goederen zoals ruimte en natuur, in plaats van de economie te beperken tot gesjouw met spullen en het bouwen van vastgoed.

De vraag is nu waarom men zo hardnekkig blijft steken in een utopisch mercantilisme dat leeft van en voor de infrastructuur. De fiscale gunsten die Schiphol verleent aan het vliegverkeer, zijn wel eens vergeleken met een herbergier die zijn eigen bilpartij serveert aan zijn gasten. Als er maar verdiend kan worden, dan offeren we onszelf en ons welzijn desnoods op. De vraag waartoe dat extra inkomen dan dient wordt maar liever vermeden.

### *Naar een andere maatstaf van welvaart*

De uiterste consequentie van deze redeneertrant werd de laatste twintig jaar in Engeland getrokken. In een rauwe confrontatie werden eerst de vakbonden uitgeschakeld. Daarna hebben Thatcher en Major de helft van het land gewoon uitgeschakeld door de andere helft te bevoordelen en de voorzieningen voor de lagere inkomensklassen tot op het bot uit te kleden. 'Economy up, people down', zo luidde het

resultaat volgens *The Independent*, nog beter beschreven in het boek *The State we're in* van de econoom en nu Blair-adviseur Will Hutton.<sup>3</sup> De gevolgen zijn draconisch: uiteindelijk participeert circa vijftwintig procent van de beroepsbevolking niet meer, alhoewel slechts zes procent als werkloos staat ingeschreven, ten gevolge van statistische manipulaties (die in die vorm ook in Nederland voorkomen). Enkele duizenden scholen werden gesloten en 'vrijkomende' leerlingen werden samengepropt in de overvolle en verpauperde rest.

De gezondheidszorg in het Verenigd Koninkrijk is terug naar vooroorlogse voorzieningen. Het openbaar vervoer is geprivatiseerd, hetgeen de opheffing betekende van 2800 buslijnen en tientallen treindiensten, zodat twintig procent van de bevolking geen aansluiting meer heeft op deze voorziening. De BSE-crisis hoort in dit rijtje thuis, want men heeft in de euforie van de vrije markt aan de vleessector de totale vrijheid van handelen gegeven door de overheidscontrole op kwaliteit en hygiëne weg te bezuinigen. Geldzucht en illegaliteit doen dan de rest, en dus werd de productieketen besmet. Privatisering van de drinkwatervoorziening heeft geleid tot een vervuild waterleidingnet. Het ontmantelen van lokale bestuursvormen, van de arbeidsinspectie en van het milieutoezicht leidde tot verdere stijging van de radioactiviteit van de Ierse Zee door de lekkages van de Sellafield-kerncentrale; enzovoorts, enzovoorts.

De economie floreert, zo heet dit hele proces merkwaardig genoeg – maar de welvaart daalt. Dit komt goed tot uitdrukking in de Index voor Duurzame Economische Welvaart ofwel de ISEW, die inmiddels voor een negental landen is uitgerekend. In een poging om te analyseren of er een verband bestaat tussen de groei van de productie en de toename van de welvaart ontdekten Nordhaus en Tobin (1972)<sup>4</sup> inderdaad een aantal correlaties, maar ook verschijnselen die op het tegendeel wezen. Hun onderzoek werd door Daly en Cobb (1989) voortgezet en verbeterd.<sup>5</sup>

In de ISEW worden grotendeels dezelfde parameters gebruikt als bij de berekening van het BNP, maar er zijn belangrijke verschillen. Daly en Cobb wijzen erop dat de welvaartstheorie niet toelaat dat essentialia als gezondheid, milieu, scholing, vrije tijd, huishoudelijke arbeid, inkomensverdeling en overheidsdienstverlening in de gangbare economische modellen zo worden onderbedeeld. Door aan deze factoren waarde toe te kennen en door de aftreksom toe te passen voor milieu-

verliezen, voor verkeerscongestie en bijvoorbeeld gezondheidsschade, ontstaat een realistischer beeld van de welvaart dan wanneer we alleen naar het inkomen kijken.

De conclusies van de voorliggende studies (vs, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië, Zweden, Denemarken, Oostenrijk, Canada en Nederland) zijn vrijwel identiek. Tussen 1950 en 1970/1980 neemt de welvaart evenredig toe met de productiegroei, maar daarna treedt er een breuk op, door de kosten van de groei en de welvaartsverliezen van vervuiling, congestie, criminaliteit en dergelijke. Een paradoxaal beeld doemt op: iedere poging om die verliezen in te halen door meer te produceren leidt tot meer verlies. De neerwaartse welvaarts-spiraal is een feit, terwijl de economie, of wat daarvoor doorgaat, groeit. De infrastructurele stoomwals van paars doet niet anders. Meer Schiphol, meer A1, A2 en A73, meer spoorlijn en meer xyz zal de productie zeker doen stijgen, maar de toekomst niet vrolijker maken.

Wat dan wel? In het *Manifest voor een Duurzaam Brabant*, dat in 1997 verschijnt, wordt een aantal alternatieven opgesomd. Hoe ziet de provincie er over een halve eeuw uit? Dichtgebouwd, stinkend naar mest en verkeer, een pretpark op elke hoek? Of kunnen we nog kiezen?

### *Discontinuïteiten*

Essentieel bij het denken over een nieuwe toekomst is de vraag van de zogenaamde discontinuïteiten. Wat blijft er hetzelfde en wat zal er veranderen? In het Distributielandmodel blijven de energieprijzen op het bekende lage niveau en is het transport bijgevolg goedkoop. Dat zal en moet veranderen. Goedkope energie maakt de economie lui en leidt tot verkwistende techniek. De Japanse energieprijzen zijn ongeveer zes maal hoger dan de Amerikaanse, de Europese vier maal, terwijl de Amerikaanse economie beduidend minder toegevoegde waarde per energie-eenheid produceert. De vele maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie hebben de afgelopen twee decennia geleid tot een stroom van innovaties en veel werkgelegenheid. Het transport van de toekomst gaat niet per container over de weg. De economie zal niet verder globaliseren, maar eerder regionaliseren. Het gesleep met lage toegevoegde waarde over de hele globe houdt zeker op.

Blijft de huidige vorm van varkens fokken bestaan? Zal de landbouw er heel anders gaan uitzien? Komt er een nieuwe vorm van vervoer over de korte afstand? Gaan we anders bouwen? Zullen we onze landschappen anders gaan inrichten? Blijft de productie zo inefficiënt als vandaag? Zullen consumenten heel andere eisen gaan stellen en gaan producenten heel andere diensten aanbieden?

Het antwoord op al deze vragen is de discontinuïteit, de zekerheid dat er grote breuklijnen lopen door de wereld, waardoor de toekomst geen kwadraat van het heden kan en mag zijn. En dat is niet erg, integendeel, want we houden onszelf voor de gek. *Economy up, people down*: dat zal veranderen, de geschiedenis bewijst het. Steeds als de wereld vastliep, ontstonden er nieuwe sociale bewegingen, technische sprongmutaties en politieke aardverschuivingen. De milieubeweging is zo'n emancipatoire, revolutionaire golf, die de afgelopen dertig jaar een ongekend grote verandering heeft veroorzaakt in productie en consumptie, wetgeving, ruimtelijke ordening en politieke constellaties. We hebben de achteruitgang daarmee vertraagd maar niet gestopt. De grootste veranderingen moeten nog komen. Voor de huidige archaïsche distributieretoriek is in die omwenteling naar een nieuwe toekomst geen plaats.

#### Noten

1. Institut für Weltwirtschaft, *Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland – Bestandaufname und Bewertung*, Kieler Arbeitspapier nr. 793, Kiel 1997.
2. F. van Empel, 'Organisatie-adviseur D. Horrynga over de Nederlandse economie; De zaak staat op springen', in: *NRC Handelsblad*, 25 april 1997.
3. W. Hutton, *The State we're in*, Londen 1995.
4. W. Nordhaus en J. Tobin, 'Is growth obsolete?', in: *Economic growth*, National Bureau of Economic Research General Series, nr. 96E, New York 1972.
5. H. Daly en J. Cobb Jr., *For the common good*, Boston 1989.

## Een ouderwets vooruitgangsgeloof

Het referendum over IJburg heeft voor mij een grote heuristische waarde gehad. In ieder geval heb ik weer eens geleerd dat 'het grote gelijk' in de politiek niet bestaat en dat het toekennen van eeuwigheidswaarde aan politieke opvattingen ongeveer dezelfde betekenis heeft als het geloof in het piramidespel. Dat neemt niet weg dat de voor- en tegenstanders van de IJburg-plannen hun opvattingen beleiden alsof de toekomst van het avondland afhing van de uitkomst van het referendum.

De heftigheid van de discussie deed me terugdenken aan de jaren zeventig, toen ik met Jan Schaefer staatssecretaris van Volkshuisvesting was. Toen geloofde iedereen in het overloopbeleid. Niet omdat de steden waren opgegeven, maar omdat het vanwege het ruimtegebrek en de gezinsverdunding onmogelijk zou zijn om de bevolkingsaanwas in de steden te huisvesten. Het huur- en subsidiebeleid werd dan ook in hoge mate afgestemd op de groeikernen. Plaatsen als Nieuwegein, Purmerend, Almere en Lelystad zouden de bevolkingsgroei van de steden moeten opvangen. Ze vormden ook de uitwijkmogelijkheid voor die bewoners van stadsvernieuwingsbuurten van wie de woningen zo slecht waren dat ze niet verbeterd konden worden.

Voor zover er nog wel in de steden nieuw werd gebouwd, waren die huizen bijna exclusief bestemd voor de lagere inkomensgroepen. Iedere socialistische wethouder was er trots op als hij erin was geslaagd het aantal vrije-sectorwoningen tot een minimum te beperken. Dat daarmee de basis werd gelegd voor een zeer eenzijdige bevolkingssamenstelling van de steden, werd in die tijd liever niet gehoord. Wat ook niet werd voorzien, althans niet in volle omvang, was de groei van het forensenverkeer tussen de groeikernen en de 'moedersteden'. Dat het autoverkeer in het algemeen de milieubelasting zou veroorzaken zoals we die nu kennen, speelde in de discussie van toen nauwelijks een rol, temeer omdat iedereen ervan uitging dat de overheid met de mensen ook het werk naar de groeisteden zou brengen.

De overheid kon toen nog alles. Wel werd al gesproken over een herwaardering van de stad. De gaten in de steden moesten worden volgebouwd en de eerste geluiden over de compacte stad waren te horen. De echte herwaardering van de stad, ook als cultuurdrager, kwam later.

Een plan als IJburg is eigenlijk een exponent van de veranderde opvattingen over stadsontwikkeling, ruimtelijke ordening en milieubeheer in de laatste decennia. Ik had er een lief ding voor over gehad om te weten hoe Pieter Winsemius het plan had beoordeeld als hij nog minister van VROM was geweest. Dat het IJburg-plan onderwerp is geworden van een Amsterdams referendum is te gek om los te lopen; alsof het al of niet bouwen van IJburg een zaak is die alleen Amsterdammers aangaat. Als IJburg niet gebouwd zou worden dan moeten namelijk gemeenten in de wijde omgeving van Amsterdam de woningbehoefte opvangen, misschien ook wel ten koste van waardevolle open ruimte. En als het IJmeer inderdaad zo'n uniek natuurgebied is als Natuurmonumenten beweerde, dan is het belachelijk dat ik als bewoner van een andere gemeente niet mag meestemmen over het al of niet aantasten ervan. Winsemius is toch ook geen Amsterdammer?

Maar, zoals gezegd, voor mijn eigen meningsvorming is het referendum heel erg behulpzaam geweest. Al langer merkte ik dat ik me steeds vaker begon te ergeren aan de opstelling van onderdelen van de natuur- en milieubeweging in Nederland. Zelf ben ik lid van twee van die organisaties. Mijn overtuiging dat we zuinig moeten omspringen met de weinige natuur die we hebben, en dat er meer prioriteit gegeven moet worden aan het milieu in ruime zin, wordt er alleen maar sterker op. Ik twijfel er dan ook niet aan dat het ecologische vraagstuk de volgende eeuw zal domineren. Maar juist daarom. Een vraagstuk van zo'n omvang en betekenis, dat zo verweven is met het bestaan van iedere burger en het functioneren van alle sectoren van de samenleving, kan alleen worden opgelost met een aanpak die past in de ontwikkeling van de samenleving in haar totaliteit.

Steeds meer krijgt de milieubeweging het karakter van de *Luddites*, de beweging die eind achttiende en begin negentiende eeuw in Engeland op georganiseerde wijze machines begon te vernietigen uit protest tegen de industriële revolutie. De overgang van de agrarische



samenleving naar een industriële riep ook in de intellectuele en kunstenaarskringen van toen een verlangen op naar het vertrouwde verleden, toen het leven op het land goed was en alles een vaste rangorde had. Als ik nu de protesten van de milieubeweging zie tegen ongeveer ieder plan dat wordt gelanceerd in de sfeer van het ruimtegebruik, verkeer en vervoer, de economische ontwikkeling en ontwikkelingen in de biotechnologie, dan dringt zich steeds meer het beeld op dat het ecologische vraagstuk alleen zou zijn op te lossen door een radicale breuk met het vooruitgangsgeloof. We moeten stoppen met het aantasten van de open ruimte, we moeten stoppen met economische groei, we moeten bestaande natuurgebieden behouden, we moeten terug naar biologische landbouw, de intensieve veehouderij moet worden afgeschaft, we zijn tegen de productie van voedsel met behulp van genetisch gemanipuleerde planten of dieren, we zijn tegen kernenergie, we zijn tegen met kolen gestookte centrales, af en toe zijn we ook nog tegen windmolenparken, we zijn tegen de groei van het luchtverkeer, we zijn tegen de groei van het autoverkeer, enzovoort. Ik zet het net zo ongenueanceerd achter elkaar als de milieubeweging actie voert. Want die acties lijken steeds meer ideologisch bepaald. Het afwegen van belangen is er niet meer bij.

Het is natuurlijk onzin om te beweren dat er maar één milieubelang is. Verschillende milieubelangen strijden met elkaar, als er al een werkbare definitie van 'het milieubelang' is te geven. Is het bijvoorbeeld in het milieubelang om te proberen de laatste resten van de uitstoot van CO<sub>2</sub> te elimineren tegen steeds hogere kosten, of zou het beter zijn bij ons even pas op de plaats te maken en het geld te gebruiken om de CO<sub>2</sub>-uitstoot in Oost-Europa te verminderen? Dat de oorlog die er in Nederland per project gevoerd wordt tussen de overheid en de milieubeweging, tot verspilling van milieugeld leidt staat voor mij vast. De negenhonderd miljoen gulden extra die uitgetrokken is om een deel van het HSL-traject in het Groene Hart te ondertunnelen, had bijvoorbeeld veel beter gebruikt kunnen worden. Waarom zou een tunnel leggen onder een weiland in het Groene Hart voor het milieu beter zijn dan het boren van een tunnel onder het Naardermeer, waar nu een spoorlijn dwars doorheen loopt? Of voor nieuw te ontwikkelen natuurgebieden. Of om hoogspanningsleidingen die nu het Groene Hart of de Veluwe ontsieren, onder de grond te stoppen. Maar het kenmerk van conservatieve en reactionaire be-

wegingen is dat het bestaande altijd voorrang krijgt, ook al is het slechter dan het nieuwe.

Als er een oplossing is van het ecologische vraagstuk, dan zal die komen door nieuwe ontwikkelingen en nieuw beleid in de rijke, hooggeïndustrialiseerde landen. Nederland biedt wat dat betreft unieke mogelijkheden. We zijn rijk, we hebben nog een kleine halve eeuw de beschikking over betrekkelijk schoon aardgas, we zijn goed geschoold, we hebben een toonaangevende voedselindustrie, de agrarische sector behoort nog steeds tot de modernste in de wereld, onze economie is afhankelijk van wereldhandel, dus van transport. We zijn dichtbevolkt en hebben weinig ruimte. We lopen voorop in de wereld met natuurontwikkeling. De industrie is zeer milieubewust. Nergens ter wereld scheiden de huishoudens zo keurig hun afval. Als je al die ingrediënten bij elkaar optelt dan heb je een ideaal mengsel van uitdagingen en mogelijkheden.

Ik geloof heilig in de mogelijkheden om door middel van technologische vernieuwingen het ecologische vraagstuk onder controle te krijgen. Als ieder huis in Nederland voorzien zou zijn van zonnepanelen, dan was er een overproductie van elektriciteit. Het is mogelijk om in vacuümgetrokken buizensystemen vervoersstromen te realiseren die een minimum aan energie vragen. De vooruitgang die er wordt geboekt met het hergebruik van grondstoffen en materialen, is spectaculair. Europa is het eerste en tot nu toe enige continent waar alle oorspronkelijke natuurgebied is verloren gegaan. Volgens deskundigen zal Afrika volgen. Maar Europa is ook het eerste en enige continent waar de totale hoeveelheid natuurgebied weer toeneemt. Natuurlijk moet alles worden gedaan om te voorkomen dat de bewoners van de rest van de wereld net zo met de natuur omgaan als de Europeanen. Maar de nieuwste ontwikkelingen in Europa laten zien dat welvaart een voorwaarde is om voor het ecologische vraagstuk een oplossing te creëren.

Waar het op aankomt is om alle mogelijkheden die de technologie heeft te bieden optimaal aan te wenden. Dat kan alleen als er voldoende draagvlak is bij de bevolking en als er voldoende middelen zijn. Want een goed milieubeleid is vooral een kwestie van geld. Dat is alleen te genereren door economische groei. De grootste dreiging voor het milieu gaat uit van die mensen die denken dat het ecologische vraagstuk alleen kan worden opgelost door het beperken van de

economische groei. Door de economische groei af te remmen zou namelijk zowel economisch als maatschappelijk een neerwaartse spiraal in werking worden gezet, die ieder draagvlak voor een geavanceerd milieubeleid zou ondermijnen.

Ik ben ervan overtuigd dat het milieu kan worden gered. Niet door de klok in ons land stil te zetten en het daarmee tot de bedelstaf te brengen, maar door met een *open mind* telkens opnieuw na te gaan of we het morgen beter kunnen doen dan vandaag. Met een ouderwets vooruitgangsgeloof.

## De esthetiek van het gecreëerde landschap

*Het einde van de territoriumstrijd tussen natuur en cultuur*

Terwijl de politiek reeds lang aan haar territoriale basis in de Griekse *polis* is ontgroeid, lijkt een terugval in het aloude spel van landveroveren onvermijdelijk zodra de ruimtelijke ordening op de politieke agenda verschijnt. 'Natuurlobby wil miljarden voor groen,' kopt *NRC Handelsblad* begin 1997.<sup>1</sup> 'Het kabinet moet meer geld reserveren voor groene infrastructuur. De milieubeweging vreest dat de aandacht van het kabinet bij de zogenoemde *Agenda 2000 Plus* te eenzijdig uitgaat naar versterking van de economische infrastructuur, naar grote projecten als een tweede nationale luchthaven.' Dit is maar één recent voorbeeld, maar het kan moeiteloos worden aangevuld met andere, waarbij stevast uiteenlopende aanspraken op gebruik van ruimte worden vertaald in termen van onderling uitsluitend ruimtebeslag. Het lijkt op het eerste gezicht misschien logisch, maar dat is het bij nadere beschouwing allerminst.

De wetenschappelijke argumenten voor de uitbreiding van het vaderlandse natuurareaal scharnieren meestal rond het begrip 'biodiversiteit'. Hoe groter het grondvlak, hoe hoger de voedselpiramide, luidt de populaire uitleg van het verband tussen ruimte en soortenrijkdom. Dat dit argument geen steek houdt betoogde Louise Fresco in een column in *NRC Handelsblad*. 'Onze bezorgdheid over biodiversiteit wordt dagelijks gevoed door de waarneming dat het Nederlandse landschap in snel tempo verdwijnt ten gunste van autowegen, nieuwbouwwijken en schaalvergroting in het landschap. Zoveel verlies aan landschap moet wel een evenredig verlies aan soorten opleveren.' Niets blijkt echter minder waar. Als het areaal tot een tiende afneemt is de helft van het aantal soorten in gevaar, zo rekent Fresco ons voor.<sup>2</sup> Een verdubbeling van het oppervlak levert volgens dezelfde rekensom slechts weinig winst aan biodiversiteit op. Bovendien, zo stelt zij, hoeven we helemaal niet over de verhouding van cultuur

en natuur te denken in termen van wederzijds uitsluitend ruimtebeslag. De biodiversiteit kan ook worden bevorderd door in een stedelijke omgeving gunstige condities daartoe te scheppen. Niet alleen deugt de rekensom niet dat vergroting van het natuuroppervlak een evenredige winst in biodiversiteit oplevert, maar het is ook nog eens zo dat een stedelijke biotoop in biodiversiteit niet onder hoeft te doen voor de klassieke natuurreservaten.

De geschetste gedachtetrant noopt ons ertoe het primaat te verleggen in de natuurontwikkeling. Niet uitbreiding van de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) moet het uitgangspunt zijn, maar veeleer het gestalte geven aan een Ecologische Infra Structuur (EIS). Dat is tegen de gangbare praktijk. Nu is het nog zo dat indien infrastructurale werken inbreuk maken op een natuurgebied, daarvoor compensatie moet worden geboden door elders nieuwe stukjes natuur aan te leggen. De percelen nieuwe natuur moeten passen in de EHS. Het gevolg daarvan is een steeds verder voortschrijdende scheiding tussen natuur en cultuur, terwijl juist verweving zulke rijke mogelijkheden biedt. De lofzang op de expressiviteit van de natuur onder culturele condities mag op forse tegenstand rekenen uit de hoek van de instanties voor natuurbescherming. Een strategie van vergroening van de infrastructuur kan slechts ten koste gaan van de echte natuur, zo menen zij. Bovendien wordt zo in hun ogen de deur wijd opengezet voor een ongebreidelde suburbanisatie, die aldus zelfs van een groen alibi wordt voorzien. In mijn verhaal zal ik aantonen dat het met het gesignaleerde gevaar wel meevalt. Maar wat bezielt de natuurbescherming bij haar rabiate strijd om groter grondgebied?

Bij de oprichting van de eerste instituten voor natuurbescherming, aan het begin van deze eeuw, overheerste de defensieve houding. Men zag dat de natuur steeds verder in het nauw werd gedreven door de oprukkende verstedelijking. Door aankoop moesten de bedreigde natuurgebieden worden veiliggesteld. Inmiddels zijn de laatste verdedigingslinies betrokken. Toen slechts enkele decennia her de noodklok van de milieucrisis werd geluid, kregen de natuurbeschermers een steuntje in de rug van de inderhaast opklimmende milieufilosofen. Zij waren er als de kippen bij om een culturele diagnose te stellen met betrekking tot de teloorgang van de natuur. In de traditionele verhoudingen, die voorafgingen aan de industriële revolutie en aan de daarmee gepaard gaande innovaties in de landbouw, hadden men-

sen nog contact met de grond en met de plek waar zij generaties lang woonden. In de nieuwe sociale bedeling, die ontsprong aan de verwetenschappelijking en de vertechnologisering van de samenleving, was er geen plaats meer voor verworteling. Mensen verloren hun voeling met hun omgeving, zo luidde de conclusie. Waar eerst de informele relaties rond de akker en de koeienstal de toon aangaven, daar overheersen nu de formele regels van de functioneel ingerichte maatschappij. Aan de natuur werd een geometrisch regime opgelegd en langzamerhand dolf zij het onderspit. Dat was koren op de molen van de natuurbescherming. IVN-gidsen moesten mensen weer terugleiden naar karaktervormende natuurbeleving. Er moest meer onge-repte natuur komen. 'Natuurontwikkeling' bood een meer dan welkome formule hiervoor.

Eerlijk gezegd heeft de zo enthousiast onthaalde cultuurkritiek ondertussen veel aan belang ingeboet. Ofschoon ik er mij zelf ook wel aan heb bezondigd, geloof ik er niet veel meer van. Het lijkt mij eerder raadzaam om te overdenken hoe de hedendaagse grootindustriële technootop toch optimale condities kan bieden voor natuurexpressie. 'Natuurontwikkeling in de stad' zou ik tot motto voor de huidige natuureducatie willen uitroepen. Niet dat de klassieke natuurgebieden om geschiedkundige redenen niet gespaard moeten worden, maar historische restauratie mag de urgentie van infrastructurele vergroening niet van een verdiende eerste plaats op de politieke agenda verdringen. Het moet maar eens afgelopen zijn met de territoriumstrijd die de natuurbescherming met achterhaalde argumenten voert, want die verzielt de politieke discussie.

Om de zaken helder te stellen en om de kluwen van gebezigde argumenten rond de ruimtelijke ordening te ontwarren zal ik eerst de vaak gemaakte tegenstelling tussen de verwortelde informele samenleving en de ontwortelde formele maatschappij tegen het licht houden. De tegenwoordige politieke discussie over de ruimtelijke ordening zal inderdaad blijken te lijden aan een formeel *parti-pris*. Vervolgens hekel ik het feodalisme van de natuurbescherming. De discussie rond IJburg fungeert als een breekijzer om ons los te wrikken uit de territoriale definitie van de cultuur/natuur-verhouding. Tegenover de formele discussie over natuurbeelden moet de inhoudelijke kant van het natuurbehoud in het veld worden gebracht, maar dat is niet hetzelfde als een kreet om grotere natuurgebieden. Ik breek een lans voor een

Ecologische Infra Structuur (EIS). Daarna bezweer ik de angst voor uniforme suburbanisatie: bij toenemende infrastructuur voor de mobiliteit blijkt als begeleidend verschijnsel vanzelf meer ruimte te ontstaan voor natuurontwikkeling. Ten slotte richt ik mij op de esthetiek van het gecreëerde landschap op verschillende schaalniveaus. Pas als cultuur en natuur in hun onderlinge voorwaardelijkheid worden erkend kunnen criteria worden opgesteld voor optimale natuurexpressie onder cultureel beding. De sleutelvraag wordt dan: 'wat voor een cultureel beding?'. Ruimtelijke ordening kan zodoende niet los worden gezien van de sociale kwestie. Als de territoriumstrijd is afgefloten, heeft de politiek het laatste woord.

### *De ontterritorialisering van de politiek*

Hoe de politiek zich losmaakte van haar gebondenheid aan de bodem kan ik het best illustreren aan de ontwikkeling in het werk van de kennissocioloog Alfred Schütz. Daarin komt een bruikbaar theoretisch onderscheid naar voren. Hoewel ik de uiteenzetting daarvan vreselijk ingewikkeld kan maken en dat de nuances ongetwijfeld ten goede zou komen, hou ik het hier maar eenvoudig.<sup>3</sup> Schütz maakt een onderscheid tussen de wij-relatie en de zij-relatie. In het tussenmenselijk verkeer spelen altijd wederzijdse typeringen een rol. In de wij-relatie worden die typeringen in het onderling contact gecorrigeerd. Weliswaar treed ik de ander tegemoet als zus of zo, maar het beeld dat ik van hem heb wordt in de tijd die wij samen doorbrengen voortdurend gewijzigd en aangepast. Zodoende delen we ongeveer hetzelfde interpretatiekader. In de zij-relatie ligt dat anders. Ik vorm mij een beeld bij benadering van het handelen van de vreemdeling, maar door de onderlinge afstand komen we niet verder dan een voorzichtig op elkaar afstemmen van min of meer typisch gedrag. De wij-relatie wordt gekenmerkt door informele grensoverschrijding, de zij-relatie door een formele pas op de plaats. De politiek begint op de drempel waar de wij-relatie in de zij-relatie overgaat, want daar houdt het gemeenschappelijk kader op. Voorbij die grens moet er formeel worden onderhandeld over de reikwijdte van de wederzijdse invloedssferen. Waar het informele samenspel stopt begint het afstandelijker positieospel. Zo luidt althans de diagnose van de vroege Schütz.

Uitgaande van de geschetste afgrenzing van het eigen handelings-

domein ten opzichte van het vreemde, probeerde Schütz zijn inzichten in de inrichting van de samenleving te articuleren. Hij deed dat in eerste instantie in een boek dat nooit afkwam omdat hij erin vastliep.<sup>4</sup> Van het waarom daarvan valt wat te leren. Hij behandelde in dat boek de indeling van de wereld in zones van vertrouwdheid en probeerde zo de overgang tussen wij- en zij-relatie nauwkeuriger vast te leggen.

Ieder mens is het vertrouwdst met het onmiddellijk nabije, de nauwe kring rond het eigen centrum. Naarmate we verder van de vertrouwde omgeving af geraken, maakt 'kennis van' in toenemende mate plaats voor 'kennis omtrent', ofwel 'kennis van horen zeggen'. Met vertegenwoordigers uit ons eigen kennisdomein onderhouden wij een vanzelfsprekende wij-relatie, met de bewoners van verre gewesten daarentegen een zij-relatie. Als men een dergelijk centrum/periferie-model hanteert, ligt het voor de hand dat de grens waarop de politiek een aanvang neemt territoriaal bepaald is. De geografisch gebonden kennissociologie van de vroege Schütz leidt noodzakelijkerwijs tot een feodale kijk op politiek. Feodale macht berust op grondbezit en dat bepaalt de verhoudingen. Dit uitgangspunt leidt niet tot een adequaat model van hedendaagse sociale betrekkingen. Daarom kwam dat boek ook nooit af. Schütz beseftte zijn fout vroeg genoeg om nog een andere koers te kunnen uitzetten.

Blijkbaar is een territoriale indeling niet geschikt om complexere menselijke interacties in beeld te brengen. De overgang van de wij-relatie naar de zij-relatie—ofwel de betwistbare grens waar de politiek haar aanvang neemt—is niet regionaal bepaald. Tegenover de treinconducteur gedraag ik mij formeel, als de typische treinreiziger, zelfs als hij in dezelfde wijk woont als ik. De zij-relatie vormt een bevestiging van sociale distantie, niet van daadwerkelijke ruimtelijke afstand. Omgekeerd bestaan er vele wij-relaties over bijna onoverbrugbare afstanden heen, zoals die tussen fundamentalistische geloofsgenoten. In een pluriforme maatschappij moet een en dezelfde persoon van gesprek tot gesprek voortdurend schakelen tussen distantie en nabijheid, ongeacht of al die gesprekken zich misschien voordoen tussen buurtbewoners. Een pluralistische maatschappij is in haar arbeidsdifferentiatie zo ver voortgeschreden dat er zelfs specialisten ontstaan in het doorverwijzen. Tegen betaling maken zij anderen wegwijs op het maatschappelijke rangeerterrein. Dit soort verhoudingen werd door Schütz in zijn latere werk onderzocht.



Als we nu vasthouden aan de globale definitie van de politiek als het strijdtoneel van de formele verhoudingen waarin divergerende belangen op het spel staan, moge het duidelijk zijn dat de politiek zich in dit nieuwe bestek volledig heeft losgezongen van de territoriale bindingen van de vroegere feodale maatschappij. In geval van meningsverschil hoeven we elkaar niet meer aan de dorpsgrens met hooivorken te lijf te gaan. Politiek begint niet langer bij de omheining van mijn tuin, noch bij de gemeente- of provinciegrens, maar daar waar de informele uitwisseling vanwege oprijzende belangtengstellingen plaats moet maken voor formele communicatie.

Schütz construeert een tegenstelling tussen twee samenlevingsvormen, de grondgebonden feodale gemeenschap en de pluralistische maatschappij die niet aan een territorium is gebonden maar eerder uit een gespreksgemeenschap bestaat. Hij biedt overigens geen ontwikkelingsperspectief, verklaart niet hoe de ene vorm in de andere overgaat. Dat onderwerp wil ik wel aansnijden in het hoofdstuk over mobiliteit. Hier wil ik er de aandacht op vestigen dat beide extremen in het huidige natuurbeleid nog steeds springlevend naast elkaar voortbestaan. Het gesprek tussen de vertegenwoordigers van de beide uitersten moet wel tot een Babylonische spraakverwarring leiden.

Bij de meeste politieke kwesties is er weinig gevaar om terug te vallen in het feodale model van eigen stad- of regiobevoordeling, maar zodra plaatselijke natuurontwikkeling, vestigingsbeleid of infrastructuur aan de orde is, raakt de politieke helderheid snel vertroebeld en wordt het hele arsenaal aan antieke machtsmiddelen in stelling gebracht. Als het om de hectares gaat prevaleert het palaver rond de dorpspomp. Vooral als het om natuuroppervlak gaat lopen de streekbewoners in inderhaast opgepoetste wapenrusting te hoop tegen de vermaledijde bovenbazen in Den Haag. Vervolgens worden de politieke filosofen wakker en springen in de bres.

Het zijn in Nederland vooral de Wageningse filosofen die met betrekking tot het hete hangijzer van natuurontwikkeling hun Habermassiaans geschoolde stemmen in koor verheffen. Het werk van Schütz is eigenlijk pas via Habermas binnengeloodst in de politieke theorievorming. Waar overeenkomstig het pluralistische model van de late Schütz de volle nadruk komt te liggen op de communicatie tussen heterogene maatschappelijke actoren, is het zaak een machtsvrije communicatie te waarborgen. Dat betreft niet alleen de regels

van het spel, maar vraagt er ook om erop toe te zien dat zoveel mogelijk relevante partijen rond enig conflict voldoende vertegenwoordigd zijn. Politiek is in een pluralistische maatschappij gediend met correcte procedures. De Wageningse filosofen vertalen deze uitgangspunten naar het politieke debat over de Nederlandse natuur.

In het natuurbeleid gaat het niet over natuur (wat dat ook moge zijn) maar over natuurbeelden en die zitten vol vooroordelen, zo stellen de Wageningers. In het politieke overleg moeten de natuurbeelden worden uitgezuiverd en aan dat gesprek moeten zoveel mogelijk diverse partijen deelnemen. Helemaal ongelijk hebben zij uiteraard niet, in het licht van het zojuist besprokene, maar zij dreigen zodoende wel het kind met het badwater weg te gooien. Dat blijkt onder meer uit de onlangs verschenen bundel *Museum Aarde* waarin de Wageningse school de boventoon voert.<sup>5</sup> Lucas Reijnders wijdt er een kritische recensie aan in *Vrij Nederland*.<sup>6</sup> ‘Onder de schrijvers van *Museum Aarde* overheersen de filosofen die menen dat de natuur en gelieerde begrippen (zoals “milieugebruiksruimte”) integraal sociale constructies zijn. Dat blijkt uit one-liners als: *het democratisch landschap hoort het ideaal van natuurbeleid te zijn* (Keulartz), en *er is niet één objectieve milieugebruiksruimte* (Korthals). Dit zijn moeilijk vol te houden standpunten. Dat valt te illustreren aan de vis zoals die van nature aanwezig is in de Noordzee.’ Deze kritiek had ik ook voor eigen rekening kunnen spuien, maar ik beroep mij op Reijnders omdat zijn voorbeeld zo doeltreffend is. Met betrekking tot Noordzeevis zijn bindende afspraken gemaakt over vangstquota. Niettemin zijn de haring- en tongstand, alle inspraak en democratie ten spijt, ingestort. ‘Uiteindelijk bepaalt de vis en niet de democratische besluitvorming wat van nature kan. Daarmee krijgt het begrip “natuur” een veel objectiever karakter dan Keulartz en Korthals construeren.’

Geheel in tegenspraak met de Habermassiaanse uitgangspunten, die voor elk maatschappelijk debat om adequate vertegenwoordiging van heterogene standpunten vragen, was het nwo-congres waarvan het boek de neerslag vormt tamelijk eenzijdig van samenstelling. De natuurbeschermers zouden andere woordvoerders kiezen, hoe men daar ook over moge denken. Zij verlangen een grotere soortenrijkdom en denken dat te krijgen door meer grond te claimen. De vrijzwevende formele democratie van de Wageningers is voor een dergelijk probleem niet toereikend. De waarde van democratische besluitvorming

is nauwelijks te overschatten, maar daarin staan niet alleen natuurbeelden op het spel. We moeten ons toch ook enig idee vormen hoe natuurbeelden samenhangen met natuurexpressie. Het is nog maar de vraag of soortenrijkdom wel kan worden gewaarborgd door het vergroten van het ongestoorde natuuroppervlak, zoals de natuurbescherming propageert. Daar moeten wij het eerst eens over hebben.

### *De ontterritorialisering van de natuur*

In haar roep om meer en grotere natuurgebieden hanteert de Nederlandse natuurbescherming ongetwijfeld feodale argumenten. Dat is ook niet zo verbazingwekkend, als wij haar geschiedenis traceren. Met lede ogen moesten de Nederlanders aanzien hoe de kaart van hun land veranderde van een weldadig groen vlak, waarin enkele rode vlekken historische steden aanduiden, in een rood vlak waarin her en der wat groene enclaves verspreid lagen. De oprukkende bebouwing moest een halt worden toegeroepen. De geplande omvorming van het Naardermeer in een vuilstort markeerde in 1904 het keerpunt. De Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten werd opgericht. Zij stelde zich ten doel bedreigde natuurdomeinen op te kopen en veilig te stellen voor culturele inbreuken. Het Naardermeer was haar eerste aankoop. Sindsdien zijn steeds meer domeinen onder haar beheer gevallen. Natuurmonumenten is met een bezit van 76.000 hectares inmiddels de grootste grondbezitter van Nederland.

De gedachte achter deze strategie behelst een omkering van perspectief. Voorheen was de wereld concentrisch geordend rond de stad. De stad vormde het middelpunt van de wereld. In een eerste cirkel daaromheen lagen de ommelanden, die in de landbouwproductie voorzagen. Aan de horizon lag de wildernis, ongerepte maar ook gevaarlijke natuur. Dit plaatje beantwoordt nog geheel aan de voorstelling van zaken die Schütz aanvankelijk tot uitgangspunt nam van zijn sociale theorie. In de nieuwe bedeling raakte de natuur echter ingesloten. Zij vormde niet langer een omcirkelende periferie voor de beschaving, maar zij werd in de ogen van de natuurbeschermers van het eerste uur in een wurggreep genomen. Het perspectief klapte om. Men trok zich terug op groen terrein en keek vandaaruit met bezorgde blik naar de horizon, waar de fabrieksschoorstenen van de insluitende cultuur zich aftekenden. Vergroting van het bedreigde areaal leek de enige redding.

Het staat als een paal boven water dat deze omkering van perspectief de achterhaalde centrum/periferie-verhouding niet aantastte. Integendeel: politiek gezien bleef alles onder omgekeerd voorteken bij het oude. Nog steeds gaan de provinciale gebiedsbeheerders prat op hun titel van rentmeester. Waartoe dat leidt in de huidige ontterritorialiseerde politieke verhoudingen zal nog blijken. Natuurmonumenten is onder invloed van het groeiende milieubewustzijn de laatste decennia uitgegroeid tot een moloch van achthonderduizend leden. Het bestuur ziet dat als een mobiliseerbaar draagvlak voor expansieve politiek. De nieuwste kreet is 'natuurontwikkeling'. Grote stukken boerenland, die nog maar kortgeleden door inpoldering, drooglegging, herverkaveling, enzovoorts, werden gewonnen op de natuur, moeten opnieuw worden omgezet in vrije natuur. De natuur dient de kans te krijgen het eerder verloren terrein te heroveren. Wanneer de geschikte condities daartoe worden aangeboden – wat grootscheepse machinale ingrepen in het landschap veronderstelt –, vult de natuur via haar processen van zelforganisatie de vrijgemaakte ruimte zelf in, zo luiden de beleden geloofsartikelen.

Het paradigma van natuurontwikkeling wordt gevormd door het plan Ooievaar, gerealiseerd in de Blauwe Kamer langs de rivier de Rijn bij Nijmegen. Sindsdien vond dit voorbeeld op vele plaatsen navolging. De grote rivieren zijn in de planologische golf die het vooroorlogs technologieoptimisme vergezelde, gekanaliseerd en daarmee in een keurslijf gedwongen. De oplossing van de natuurherstellers is even simpel als doeltreffend: steek de zomerdijken door, laat de rivier zijn vrijheid hernemen en naar hartelust meanderen. Nevengeulen herrijzen uit hun sluimer, oibossen hernemen hun rechten, watervogels herbevolken de biotoop van hun keuze. Stel een aantal beginvoorwaarden en de natuur hervat haar eigen loop. En het dient gezegd te worden: het werkt. Ziedaar het paradepaard van de natuurbescherming. Wat vroom wordt verzwegen is dat deze strategie in andere dan natte biotopen heel wat meer voeten in de aarde heeft. Waar rivierdalen een hoge dynamiek kennen en in luttele jaren via het voorstadium van pioniervegetatie doorstoten naar een rijk systeem van onderling verweven soorten, daar kost dat op de arme zandgronden decennia. Bovendien hangen de natuurontwikkelaars meestal een op het eerste gezicht nobele maar bij nader inzien hoogst bedenkelijke ideologie aan.

Het referentiebeeld van de toekomstige toestand is dat van een ongestoorde pure inheemse natuur. Niet alles wat groeit en bloeit en ons altijd weer boeit verdient daarbij het keurmerk van 'echte' natuur. Geïmporteerde exoten, zoals de Amerikaanse eik, of immigranten zoals de grutto, mogen in het eindplaatje niet meer voorkomen. Allochtonen worden zonder pardon uitgeroeid. Zulk vandalisme stoelt vanzelfsprekend op een ogenschijnlijk onberispelijke wetenschappelijke onderbouwing. De ecologische systeemtheorie fourneert de benodigde legitimaties. De strekking daarvan is simpel: het systeem kan slechts voortbestaan bij de gratie van nauw op elkaar aansluitende onderlinge afhankelijkheden. De soorten grijpen als fijne tandwiel-tjes in elkaar. Vreemde elementen daarin leiden maar tot frictie. Dat model is allerminst onaanvechtbaar.<sup>7</sup> Je moet er toch ook niet aan denken dat deze zuivere natuuropvatting een politieke afspiegeling krijgt.

Laten wij tegenover de Blauwe Kamer eens een contraparadigma opvoeren. We reizen even af naar de Weerribben in de kop van Overijssel, een befaamd voorbeeld van natte veengebieden. Sinds eeuwen zijn daar turfstekers aan het werk geweest. Om de turf te drogen staken zij lange geulen in het veen, het opgeworpen turf werd op de richels aan weerszijden geworpen. Zo ontstonden de karakteristieke ribben. Hierop werd riet geteeld. De kunstmatige biotoop bracht weldra een weelde aan begroeiing voort. De wortels van de goed gedijende planten staken hun tentakels uit over het tussenliggende water, dat spoedig werd overdekt door onderling verstrengelde wortelmatten die op hun beurt slib vasthielden. Men kan erover lopen en voelt dan de grond onder de voeten deinen. Dit zijn nu de wereldvermaarde trilvenen. Door het van onderen opstijgende kwelwater blijft de halftoestand tussen aarde en water gehandhaafd. Een natuurreservaat zonder weerga, waaraan zelfs door de Raad van Europa het Europese natuurdiploma werd uitgereikt.<sup>8</sup> Toch is het niet alles goud wat er blinkt. Puur natuur is het zeker niet. Als de turfstekers en rietelers er niet waren geweest, hadden de trilvenen nooit bestaan. Zonder hun verstorende tussenkomst zouden ze ook gauw verdwijnen. Aan zichzelf overgelaten zouden de trilvenen vanzelf dichtsliben en verlanden. Wij hebben hier te maken met een kunstmatig vastgelegd moment in de natuurlijke loop der dingen. Het in stand houden van deze prachtige uitzonderingstoestand vergt het repro-

duceren van de exploitatiecondities die hem deed ontstaan. En niet één keer maar telkenmale. Natuur en cultuur zijn daar zodanig verstrengeld dat natuur een permanente culturele beginconditie van archaische aard nodig heeft. Als men daarbij bedenkt dat de aanpalende landbouwgronden voortdurend ontwaterd moeten worden om de trekkers boven de grond te houden, ziet men meteen het onvermijdelijke conflict waarmee de natuurbeschermers ter plekke zich geconfronteerd weten. Het grondwaterpeil trekt zich heus niets aan van de slagbomen rond de natuurreservaten. Er wordt in de Weerribben wat afgeklooid met het binnenlaten van gebiedsvreemd water uit het IJsselmeer om de trilvenen van voortbestaan te verzekeren. Maar gebiedsvreemd water heeft weer grote invloed op de plaatselijke soortensamenstelling. De territoriale tegenstelling van natuur en cultuur is in dit geval een farce. De invloed van armelijke handarbeiders moet voortdurend machinaal worden gereproduceerd om zogenaamd echte natuur te kunnen handhaven.

Is deze gang van zaken voor de natuurbescherming nu een uitzondering? Nee hoor. Het is eerder regel. Nederland vormt een bonte lappendeken van landschapstypen die stuk voor stuk hun ontstaan en voortbestaan te danken hebben aan historische exploitatievormen. Zonder schaapherders geen heidevelden, of ze moeten onafgebroken machinaal worden afgeplagd. Zonder dijklichamen geen uiterwaarden met hun typische flora en fauna, en ga zo maar door. Aan zichzelf overgelaten – volgens de canons van de zuivere natuurontwikkeling – zou Nederland in enkele eeuwen veranderen in een uitgestrekte delta, de helft onder water, de andere helft bedekt met elzenbroekbos met wat eiken-beukenbos op de heuvelruggen als tegenhanger. De diversiteit aan Nederlandse landschapstypen is uitsluitend te danken aan specifieke cultuur/natuur-verstrengelingen. Niks zuivere natuur! Als daarop wordt gemikt glijdt natuurontwikkeling af naar een risikante ideologie.

Als wij ervan uit mogen gaan dat cultuur en natuur elkaar niet ruimtelijk uitsluiten en dat cultuur veeleer voorwaarden kan scheppen voor natuurexpressie, is de volgende vraag wat dan de gunstige voorwaarden daarvoor zijn. In het midden van de vorige eeuw bereikte Nederland haar grootste diversiteit aan landschappen. Daarna is het snel bergafwaarts gegaan. Dat is vooral te wijten aan de opkomst van grootschalige landbouw met zijn mestregimes, aan de verdroging ver-

oorzaakt door de mechanisering van de landbouw, en aan de verzuuring afkomstig van de uitstoot van auto's en industrie. Deze factoren, vermenigvuldigd met grootschalige ontginningen en herverkaveling, hebben het landschap genivelleerd en geüniformeerd. Vandaar dat makkelijk teruggegrepen wordt op pre-industriële cultuurvormen indien het gaat om de realisering van ideale cultuur/natuur-verhoudingen. Toen werd natuur tenminste nog met respect in cultuur gebracht, zo luidt het credo. Mooie natuur is Ot-en-Sien-natuur, de natuur van mandenvlechters, klompenmakers, en andere ambachtslieden die tegenwoordig de braderieën bevolken. De uitdaging waarvoor we ons gesteld zien is of onze hedendaagse technotoop eveneens gunstige condities kan bieden voor natuurontwikkeling. Natuur heeft voor haar expressie niet per se een eigen ongestoord territorium nodig. Ik pleit voor een Ecologische Infra Structuur (EIS)<sup>9</sup>, niet als alternatief voor de Ecologische Hoofd Structuur (EHS), maar als aanvulling daarop. De beide benaderingen overlappen elkaar trouwens, geheel in overeenstemming met de hier verdedigde uitgangspunten.

Nederland is een moerasdelta, die door bedijking boven water wordt gehouden. De dijken vormen technologische artefacten die inmiddels door natuur zodanig zijn gekoloniseerd dat ten aanzien van de dijklichamen gerust van natuurgebieden gesproken kan worden. Bij dijkverbreding kan men ervoor kiezen de nieuwe hellingen af te vlakken, zodat een machinaal maairegime wordt vergemakkelijkt, of men kan er grillige gradiënten op aanbrengen die de natuur uitnodigen tot expressieve invulling daarvan. Bij deze laatste optie vind ik tot mijn vreugde Louise Fresco aan mijn zijde. Zij beëindigt haar eerder geciteerde column met behartenswaardige woorden: 'Het zal heel moeilijk zijn om biodiversiteit echt als bruikbaar criterium te gebruiken bij grote infrastructurele projecten. Verlies van soorten kan nooit een op zichzelf staand criterium vormen. De mogelijkheid bij woning- en wegenbouw om niches te creëren voor nieuwe en bestaande soorten is bruikbaar voor het beleid en past bij de lange traditie van spontane en opzettelijke introducties in Nederland en in Europa.'

Met dit allemaal in ons achterhoofd moeten wij ons nu toch eens buigen over de actuele politieke discussie dienaangaande in Nederland, met de omstreden aanleg van IJburg als blikvanger. IJburg kan als prototype gelden van de nagestreefde cultuur/natuur-verstrengeling. Dirk Sijmons – de vooruitstrevendste van de bedenkers van het

Ooievaar-concept en als landschapsarchitect medeaanstichter van het vermeende onheil aan de rand van het IJmeer— heeft in *NRC Handelsblad* nog eens geduldig uitgelegd dat de bezwaren van Natuurmonumenten tegen de geplande woonwijk uit de lucht zijn gegrepen. Het hele plan is zo ontworpen dat de natuur van meet af aan om tegenspel wordt gevraagd. Hij verdedigt de ingreep met verve: ‘Geen aandoenlijke pogingen tot camouflage, geen op voorhand schuld bewust gedraai, je niet laten beperken tot het denken in negatieve effecten “van de ingreep” waardoor stad en natuur altijd met de rug naar elkaar zullen staan, maar het maken van een plan waar er voor mens en natuur veel te beleven valt.’<sup>10</sup> Er zullen spontaan rietvelden ontstaan, de waterkeringen bieden aan hun luwe kant een ringslangmilieu en door de vooropgezette archipelstructuur wordt een ideaal substraat gevormd voor driehoeksmosselen, het stapelvoedsel voor watervogels, alles tot grote pret van de toekomstige menselijke bewoners. Kortom, iedereen blij. Zelfs Lucas Reijnders ziet zijn mening bevestigd dat democratische procedures een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde vormen en dat erop moet worden toegezien dat de vis zijn eigen inbreng heeft. De mosselen in IJburg doen het goed, aangezien hun ecoplanologisch de noodzakelijke condities worden geboden.

Wat heeft Natuurmonumenten ondertussen nog te mauwen? Het gejammer uit die hoek is helaas niet van de lucht. Aanvankelijk ging men akkoord met de voorziene cultuur/natuur-verstrengeling, maar naderhand keerde het tij. Natuurmonumenten profileerde zich te elfder ure bij monde van haar hoofddirecteur Frans Evers als een heuse actiepartij. De woordvoerder liet zelfs zijn spierballen zien. De vereniging zou volgens hem een ‘politiek vacuüm vullen’. ‘Natuurmonumenten en haar partners vormen een deel van de tegencultuur.’<sup>11</sup>

Waar draait het om? Uiteraard het aloude liedje: cultuur maakt inbreuk op natuur. Natuur moet ongestoord blijven, enzovoort, enzovoort. ‘De vereniging heeft een belang te behartigen en moet daarvoor alle wettelijke instrumenten aangrijpen. Dat is zij aan haar leden en de natuur verplicht.’ De legitimatie voor haar rabiante standpunt wordt in de omvang van het verontruste ledenbestand gezocht en dat wordt op zijn beurt in verband gebracht met de collectieve verantwoordelijkheid voor het grondbezit. We zijn nog niet van ze af. Natuurmonumenten wil voortaan ‘een duwer zijn’. De misplaatste eufo-



rie op het ingeslagen actiepad smaakt blijkbaar naar meer. Natuur en cultuur worden andermaal in een territoriaal verdeelmodel tegen elkaar uitgespeeld. De politieke discussie wordt daarmee geen dienst bewezen.

Bij de politieke discussie rond IJburg kwam er een referendum aan te pas. De inzet van dit politieke instrument valt toe te juichen. Alleen jammer dat de termen waarin het dilemma door Evers gesteld werd fnuikend waren voor de voortgang van het politieke debat zelf. Cultuur versus natuur, wie wint? Er had beter een opinievorming kunnen worden aangemoedigd over de beoogde optimalisering van de relatie van cultuur en natuur. Nederland vormt een historisch gedifferentieerde landschapstuin. Gegeven de juiste culturele randvoorwaarden spreekt de natuur haar woordje mee. Democratische procedures in de besluitvorming hierover schieten tekort als de inhoud onvoldoende scherp wordt gesteld. Waarom herdefinieerde Evers het probleem in een verouderde tegenstelling? Wat waren de gruwelvisioenen die hem uit de maatschappelijke achterhoede naar voren dreven?

### *Het spookbeeld van de uniforme suburbanisatie*

Een beschouwing over de mogelijkheid van een groene infrastructuur kan niet beperkt blijven tot een globale schets van de verhouding van cultuur en natuur, maar moet de bemiddelende rol van de mobiliteit daarin centraal stellen. Het verlies van contact met de plaats wordt meestal toegeschreven aan de ontwikkeling van de mobiliteit, zowel de sociale als de fysieke, die elkaar trouwens versterken. De toename van mobiliteit zou de ontworteling en de daarmee gepaard gaande inflatie van culturele betekenissen teweegbrengen. Terugkerend naar het onderscheid dat Schütz maakte tussen de informele gemeenschap en de formele maatschappij, wordt thans de mobiliteit aangewezen als de motor die mensen wegdrijft uit hun plaatselijke informele verhoudingen en deze vervangt door formele communicatie waarin alleen nog meningsverschillen over beelden tellen.

De gestelde diagnose verklaart ook voor een groot deel het schrikbeeld dat wordt opgeroepen door een pleidooi voor een groene infrastructuur. Door een ongeremde ontwikkeling van de mobiliteit verliest het landschap op de tekentafel zijn schaal en proporties. De

blauwdrukken lijken het te winnen van de realiteit. Een debat over de daarin opgeslagen natuurbeelden biedt geen soelaas. Het gevreesde eindresultaat bestaat uit een mondiaal Amerikaans suburbia. De stad verspreidt zich ongebreideld over het platteland. Misschien wordt daarbij zelfs gewillig aandacht besteed aan groenvoorziening, maar wat men in het gunstigste geval overhoudt is een wijd gespatieerd landschapspark. Ieder huis op zijn eigen ruime gazon, ieder huishouden per auto winkelend in gigawinkelcentra met kilometers parkeerplaatsen eromheen, van elkaar gescheiden door heggen en nette bomenrijen. Om maar niet te spreken over de horror van megabedrijfs-terreinen die zichzelf als natuurontwikkelingsbied gaan afficheren. Overall ziet het weliswaar groen, maar ook overall hetzelfde. Dáár ligt de heer Evers vast wakker van. Als het in Nederland inderdaad daarop dreigt uit te draaien, is enig begrip voor diens 'prikkeldraad-rond-de-natuur-beleid' wel op zijn plaats.

De geschilderde onheilsprofetie vindt ondersteuning in *De filosofie van het landschap* van Ton Lemaire, die daarmee een standaard heeft gesteld en het tevens moeilijk heeft gemaakt er nog anders over te denken.<sup>12</sup> Het uitgangspunt van Ton Lemaire doet veel aan dat van de vroege Schütz denken. Ook zijn visie neemt de eigen woonplaats met direct daaromheen de nauw getrokken cirkel van de eigenhandig in cultuur gebrachte grond als kern van het bestaan. De wijde wereld ligt in concentrische ringen van toenemende vreemdheid om dit centrum heen gegroepeerd. Door de groeiende automobilititeit slaat de vervreemding van het eigen woonoord echter steeds heviger toe en daarmee raken de bewoners steeds meer los van de grond, aldus Lemaire. Vroeger werden de woonkernen onderling verbonden door wegen die zich uitstrekten van kerktoren tot kerktoren. Tegenwoordig vormt echter de snelweg de slagader van ons jachtige bestaan. Woonkernen worden door de snelweg niet langer meer met elkaar verbonden; integendeel, zij worden erdoor gepasseerd en hoogstens nog door een richtingbord vlak voor de afslag gerepresenteerd. Wat eerst kern was is nu periferie geworden. Wij leven in een alomtegenwoordige periferie. Kernen zijn opgedoekt. De publieke weg vormt het dagelijks leefmilieu, de particuliere woning vormt een uithoek, waarin we ons terugtrekken om op de tv te kunnen zien wat zich elders zoal voordoet. De ontmoetingsplaatsen zijn niet meer de parochiehuizen aan de voet van de kerktoren, waar de plaatselijke rod-

dels werden uitgewisseld en de honkvasten hun jubilea vierden, maar stationshallen en wegrestaurants. De door iedereen gedeelde cultuur is die van Albert Heijn en McDonald's. Die leveren de iconen die voor iedereen leesbaar zijn. Het plaatselijke landschap met zijn historie kan vrijwel niemand meer lezen; het is tot decor geworden. Ton Lemaire pleit voor een herontdekking van het wandelen en voor het opnieuw belangstellend leren lezen van de onmiddellijke omgeving.

Lemaire laat ook zien wat er gebeurt als we de centripetale wereld van de vroege Schütz vervangen door de centrifugale van de latere. We raken steeds beter geverseerd in de lingua franca van de snelwegcultuur, worden wellicht ook steeds bedrevener in het democratisch van gedachten wisselen over de natuurbeelden die de ronde doen, maar de plaatselijke dialecten sterven uit en de ambachtelijke werktuigen waarmee onze grootouders hun grond bewerkten, sieren werkeloos de ruw gestucte wanden van neorustieke pannenkoekenboerderijen. We zijn ontworteld en ontheemd en het lijkt wel of het enige tegenwicht wordt geboden door de natuurbescherming die van de weeromstuit puur natuur of desnoods archaisch cultuurland probeert veilig te stellen.

Lang niet iedereen betreurt echter het vermeende verlies aan plaats in dezelfde mate, indien het al betreurd wordt. Tracy Metz hield bij de presentatie van de *Nieuwe Kaart van Nederland* een voordracht waarin zij de gesignaleerde ontwikkeling zelfs bejubelt. 'De snelweg is een van de weinige plaatsen waar we bijna allemaal bijna elke dag komen. Die genereert een heel nieuwe, eigen samenleving – weliswaar een herkenbare afspiegeling van het leven dat we al kennen, maar dan geënt op het vlugge, het vluchtige. Er is geen menselijke activiteit die je niet in een, laat ik zeggen, gestroomlijnde vorm naast de weg aantreft. Restaurants, hotels, huizen en kantoren, vuilstortplaatsen, afrekeningen in het criminele milieu, cruisen en carpoolsex – het is er allemaal. Staalarbeiders en politie leveren slag op de snelweg, Ajax- en Feyenoord-supporters gaan elkaar te lijf in een weiland naast de A9, de jaarlijkse autoshow van Amerikaanse sleeën wordt met Pasen gehouden langs de rondweg bij Purmerend.'<sup>13</sup> Heerlijk! Ook Eric Bolle lust er wel pap van. In *Tussen architectuur en filosofie* voert hij de filosoof van de mobiliteit, Paul Virilio, voor het voetlicht.<sup>14</sup> Eerst beschrijft hij diens diagnose, om vervolgens diens waardering daarvan binnenstebuiten te keren. Virilio is het ongetwijfeld eens met Lemaire

re. Mobiliteitstechnieken leiden volgens hem tot déterritorialisering, délokalisering en zodoende zelfs tot dépolitisering, verwoesting van de stad als ontmoetingsplaats en daarmee van de verstandige omgang van de mensen met elkaar. 'Door het verkeer ervaren wij alleen nog maar de vluchtige aanwezigheid van de ander. Op vreemde wijze zijn wij daar al helemaal aan gewend geraakt en aanvaarden wij de liquidatie van onze wereld zonder enig protest,' zo vat Bolle Virilio samen. Maar Bolle stelt er zijn eigen panacee tegenover. Ontheemding is onvermijdelijk en zelfs een teken van volwassenwording. Bolle stelt ons voor om de geboden 'lessen in ontheemding' voor lief te nemen.

Het feestje van Bolle en Metz kan ik niet helemaal meevieren, maar Lemaire's lofzang op de wandeling als terugwinning van de plaatsgebondenheid evenmin, tenminste niet als alternatief. Ik laveer er graag tussendoor en met reden. Voordat ik met Bolle en Metz de vlag uithang boven de snelweg wil ik eerst de diagnose van Lemaire en Virilio aanvechten. Een historische analyse van de ontwikkeling van de mobiliteit zal ons namelijk leren dat ook in dit geval de soep lang niet zo heet wordt gegeten als zij wordt opgediend. Een gesprek met Hein van Delft, landschapsarchitect in de Flevopolder, heeft mij opmerkzaam gemaakt op enige schakeringen tussen archaische verworteling en vrijblijvende ontterritorialisering. Ik maak u daar graag deelgenoot van.

De polders vormden een ideale proeftuin voor de landinrichting en zij spiegelen dan ook feilloos de ideeën die te eniger tijd daaromtrent in zwang waren. Dat valt op als we achtereenvolgens ingerichte polders met elkaar vergelijken. In de Noordoostpolder liggen de boerderijen zo'n zes kilometer uit elkaar, op fietsafstand. De kavels hebben een grootte van zes hectare, bijzonder klein naar hedendaagse begrippen. Rond de boerderijen liggen plukjes landarbeidershuisjes. De wegen verbinden de kerktorens die de kernen vormen van romantisch aangelegde dorpjes. Daar zijn er gezien deze fijnmazige schaal relatief veel van. Ofschoon het een kunstmatig landschap betreft voldoet het aan de eisen die Ton Lemaire aan een herbergzame omgeving stelt. De wandelaar en de eenzame fietser komen immers aan hun trekken.

In de later ontworpen Oostelijke Flevopolder verandert het beeld. De auto heeft inmiddels zijn intrede gedaan. De kavels bedragen het dubbele aantal hectares. Er liggen ook minder dorpen. Het landschap

heeft onder invloed van een veranderde mobiliteit een schaalvergroting ondergaan. Waar de Noordoostpolder een pure landbouwfunctie dient, daar bedient de Oostelijke Flevopolder buitendien de autorecreanten met speciaal voor hen ontwikkelde randmeren, omzoomd met bosranden langs kilometerslange stranden. De wegen lopen om de dorpen heen. Aanvankelijk ontsloten de hoofdontsluitingswegen nog wel de boerenbedrijven, maar de overlast die het boerenverkeer veroorzaakte noopte tot de aanleg van een parallelweg, hetgeen resulteerde in een gescheiden systeem van wegen voor verschillende functies.

Als laatste werd de Zuidelijke Flevopolder ingericht. Optimistische toekomstvoorspellingen over de toename en de schaalvergroting van de mobiliteit leidden tot een kavelgrootte van zestig hectare per bedrijf. Later werd daar op ingeleverd. Afspraken in EEG-verband maakten het noodzakelijk de kavelgrootte terug te brengen van zestig tot veertig hectare. In plaats van twee kavels van zestig werden het er bij uitgifte drie van veertig hectare. Er was duidelijk zichtbaar op de kaart een omslagpunt bereikt. De kaart van Zuidelijk Flevoland vertoont een optelsom van de ruimtelijke aanspraken van verschillende ministeries, met natuurontwikkeling als nieuwkomer ten opzichte van de Oostelijke Flevopolder.

Zo lag er een ruimtereservering ten behoeve van een toekomstige snelweg die naderhand een bestemming binnen de ecologische infrastructuur heeft gekregen. De stad Almere heeft daarentegen wel weer een rechtstreekse aansluiting op het Nederlandse snelwegennet, omdat zij in belangrijke mate als forensenoord voor de Randstad fungeert. Opmerkelijk in deze hele ontwikkeling is dat de bouw van Almere niet ten koste ging van de natuur, maar juist een voorwaarde bleek voor de ontwikkeling van de natuur. De stad kreeg een ecologische omgording, deels vanzelf door het ontstaan van de Oostvaardersplassen, deels door ontwerpend daarop in te spelen. Een keerpunt dus in de planologie, niet alleen wat betreft mobiliteitschaal, maar ook in de afstemming van stedenbouw en natuur.

In deze ontwikkeling zien we planologische concepten gebaseerd op functiescheiding—van bebouwing, landbouw, recreatie en natuurbehoud—, mede onder invloed van veranderende mobiliteitsopvattingen omslaan in een integrale benadering waarin verwevenheid van functies de richting aangeeft. De ontwikkeling tendeeft in Almere

zelfs paradoxalerwijs naar het opnieuw wortel schieten van forensen op hun uitvalsbasis. Wonen betekent niet langer rotsvast verblijven, maar je de wereld toe-eigenen door je te vestigen, door je te verdienen in de voorgeschiedenis van je plek en door je samen met lotgenoten actief in te zetten voor haar verrijking. Op die manier krijgt een informele gemeenschap die het wel en wee van de plek behartigt telkens weer gestalte. Juist in deze nieuwe nomadische woonwijze krijgt de natuur de ruimte die haar toekomt. Het afscheid van de territoriumstrijd luidt dus niet tevens het einde in van de informele gemeenschap, noch van de natuur die zich onder haar hoede ontwikkelt. Nederland telt tegenwoordig bijvoorbeeld veel meer bos dan een eeuw geleden. Natuurontwikkeling zou zelf wel eens een exponent kunnen zijn van het verstedelijkingsproces. Het keerpunt komt zodra daarin een kritische grens wordt onderkend. De sombere voorspellingen aangaande uniforme suburbanisatie lijken door de praktijk te worden gelogenstraft.

Niettemin moeten we wel lering trekken uit de inconsistenties die in de opeenvolgend ingerichte polders zijn opgetreden door gebrekkige inschatting van de schaaleffecten, teweeggebracht door de zich sprongsgewijs ontwikkelende mobiliteit. Dat de formele verstandhouding de informele zou vervangen is weliswaar onjuist, want zij laat de informele verankering hoogstens van karakter veranderen, maar de toename van mobiliteit drijft de uitersten wel degelijk uit elkaar. Op lokale schaal overheersen de centripetale krachten van de telkens hernieuwde informele kring, op de grotere schaalniveaus krijgen daarentegen de centrifugale krachten makkelijk het overwicht. Ten behoeve van de politieke besluitvorming die de schaalniveaus op elkaar moet betrekken, dient de verbindingslijn daartussen te worden hersteld. Zoals we nog zullen zien, kunnen we daarvoor zorgdragen door de esthetiek van het gecreëerde landschap als criterium te nemen.

### *De esthetiek van de Ecologische Infra Structuur*

Bij vervaardiging van de *Nieuwe Kaart van Nederland* bleek al dat de plannen op het lokale microniveau, op het regionale mesoniveau en op het nationale macroniveau qua concurrerende ruimteclaims vaak onverzoenbaar bleken. Ik wijt dat daaraan dat op elk van de niveaus afzonderlijk onvoldoende is nagedacht over de inbedding van de

plannen in de ruimere betekenisvelden die historisch zijn gegroeid bij het gestalte geven aan specifieke cultuur/natuur-verhoudingen. Ik zal dat hieronder concretiseren voor elk van de door het beleid onderscheiden schaalniveaus van stad, regio en land (op het laatste niveau situeert Nederland zich tevens ten opzichte van Europa). De noemer waarop de telkens rijzende problemen worden samengebracht, zal de esthetiek zijn. Het esthetisch criterium maakt de schaalniveaus onderling vergelijkbaar en op elkaar afstembaar. Over esthetiek kan nog heel verschillend worden gedacht.

In de eerder aangehaalde bundel *Museum Aarde* stelt Jozef Keulartz: ‘Het is de hoogste tijd dat in het beleid uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan de esthetische vormgeving van het landschap. Daarvoor biedt onze postmoderne conditie gelukkig genoeg aanknopingspunten. Het postmodernisme heeft weer de belangstelling gewekt voor de allang doodgewaande natuur-esthetiek en heeft bovendien de mogelijkheid geopend voor een nieuwe dialoog tussen de verschillende tradities binnen de tuinkunst die met haar rijke vormentaal aan de wieg staat van de moderne landschapsarchitectuur.’<sup>15</sup> Dit leidt slechts tot postmoderne rimram in de plantsoendienst; dat bedoel ik dus niet. Esthetiek kan inderdaad worden beperkt tot vormentaal. We bevinden ons dan weer in de formele bovenlaag waar gesublimeerd gediscussieerd kan worden, ditmaal over smaak. Voor mij heeft het woord “esthetiek” daarentegen nog de klank behouden van het Griekse “aisthèsis”, oftewel “zintuiglijkheid”.

In de esthetische beleving staat de lichamelijke inpassing in de omgeving op het spel. Deze omgeving is de natuur zoals die zich manifesteert in een cultuurhistorische context. Geen puur natuur waar we een rechtstreekse telefoonlijn naar zouden hebben, maar cultureel leesbaar gemaakte natuur. Het lichaam dat zich daarin voegt behoort zelf op zijn beurt ook niet meer tot de maagdelijke natuur. Het lichaam is gesocialiseerd, zelfs cultureel genormaliseerd, om met Foucault te spreken. Die normalisatie—die het zintuiglijke repertoire afstelt—vindt niet alleen plaats door middel van de taal—het leren benoemen en formeel waarderen van de omgeving: mooi of lelijk naar culturele standaards—maar vooral ook door techniek. Net zomin als de natuurbescherming nog haar toevlucht kan nemen tot prehistorische ongerepte natuur, kunnen wij terugvallen op een pretechnisch zuiver lichaam. We moeten ons niet slechts afvragen hoe we mooie

natuur kunnen stichten om er met een groene baret op in te kunnen wandelen, maar ook hoe natuur er moet uitzien om zintuiglijk bevredigend te zijn voor de automobilist. Esthetiek gaat in ons tijdsgezicht over de leesbaarheid van het landschap onder wisselende technische condities, waaronder gemotoriseerde mobiliteit een heel belangrijke is. Met deze kijk op esthetiek in ons achterhoofd wil ik u uitnodigen de drie onderscheiden schaalniveaus van het landschap te doorkruisen. Dan zal blijken welke consequenties voor de landinrichting hieruit moeten worden getrokken. Voor de duidelijkheid beperk ik mij op elke schaal tot een in het oog springend voorbeeld.

De microschaal is die van dorp en stad. Als iets zo snel mogelijk moet worden opgedoekt, is het wel het VINEX-beleid dat voorziet in “de compacte stad”. De stad moet volgens dit beleid binnen haar grenzen worden teruggeworpen. Geen uitbreiding meer; “inbreiding” is de nieuwe leus. Vrijkomende plekken binnen de grenzen opvullen, liefst met hoogbouw. De natuur buiten moet immers worden gespaard. De stad wordt in een strikte scheiding tussen binnen en buiten gevangen. De middeleeuwse muur ontbreekt er nog maar aan. In plaats daarvan moet de stad vriendelijke stedelijke balkons ten aanblik bieden aan buitengaatse wandelaars. Bah! Ik kan dit alleen verklaren uit de valse schaamte die de stedeling is aangepraat door dogmatische natuurbeschermers. Het IJburg-syndroom draait hier op volle toeren. Het is blijkbaar niet toegestaan dat natuur het ook wel eens goed zou kunnen doen in de stad, gegeven de gunstige condities. De compacte stad is een door stijf natuurfatsoen belegerde stad. Het Nederlandse calvinisme gaat tegenwoordig gehuld in de groene schutkleuren van de kerk van de natuur. Waar dat toe leidt kan ik dagelijks in mijn woonomgeving Enschede gadeslaan.

Enschede is een oude industriestad. In de hoogtijdagen van de textielindustrie (voor de ongeschoolde arbeiders waren die vanzelfsprekend minder luisterrijk) werd de stad doorsneden door spoorlijnen die Enschede met het achterland Duitsland verbonden. Die lijnen zijn met de instorting van de industrie opgeheven. Sindsdien strekken de voormalige spoorbaantaluds zich als groene vingers vanuit de omlanden uit tot in het centrum van de stad. De stad is omringd met woest grensland: heidevelden en natte veengebieden. De oude spoorverbindingen werden ware wildbanen die stad en natuur tot aan het centrum met elkaar verbonden. Zo moet de ideale stad van de toe-



komst eruitzien: groene invasies worden tegemoetgekomen door stedelijke wijken die zich als de vangarmen van een zeester uitstrekken. Alsjeblieft geen compacte stad en ook geen wijdmazige diffusie in alle richtingen, maar het in elkaar grijpen van stad en natuur. Helaas komt het keerpunt voor Enschede te laat. De zuidelijke groene vinger wordt in het kader van een belegen mobiliteitsplan afgesneden van de ommelanden en wordt nu keurig bouwrijp gemaakt. De vrije dieren die eerst nog in de stadstuintjes werden gesignaleerd, leggen het loodje of kiezen definitief het hazenpad. Op de minischaal van de stad moet het tij nog keren.

Op de middenschaal moeten we het hebben over regionaal landschapsbeheer in samenhang met het mobiliteitsvraagstuk van het woon-werkverkeer. Een paar opmerkingen moeten weer volstaan. Eerst kort het goede nieuws, daarna het slechte. De landbouwers kunnen we de scheidingsgedachte die bij de natuurbeschermers leeft niet meer aanwrijven. Boeren en tuinders nemen al initiatieven om de traditionele kenmerken van het platteland open te stellen voor nieuwe doelgroepen. Poldersport, disco's, en appartementenverhuur zijn er voor iedereen. Zacht flonkeren de rode lichtjes van afgelegen lustoorden in de nacht. Dit heeft uiteraard meer met ontworteling te maken dan met plaatsgebonden folklore. De pas gepresenteerde *Atlas van het vernieuwende platteland* geeft tweehonderd praktijkvoorbeelden van alternatieve bezigheden die het platteland zijn aantrekkelijkheid moeten hergeven. Daar zit ook een gezonde economische drijfveer achter. In plaats van zich uitsluitend te oriënteren op de Europese markt krijgen de boeren weer meer aandacht voor typische streekproducten waarmee zij zichzelf kunnen profileren. In zulk verband ontstaat er ook weer ruimte voor kleinschalig ecologisch boeren. Een deel van de opbrengst van streekproducten en toerisme gaat naar een fonds voor gebiedsonderhoud en natuurbeheer. Dat gaat de goede kant op.

Meer zorgen baren mij de vele regionale natuurontwikkelingsprojecten in relatie tot de infrastructuur van de mobiliteit. Natuurontwikkeling kiest voor omheinde oernatuur. De gemotoriseerde mobiliteit verschanst zich achter geluidsschermen. Ten aanzien hiervan wil ik graag de kern van het pleidooi herhalen dat ik mocht voeren ter gelegenheid van honderd jaar natuurbescherming op een symposium van de Heimans en Thijssse Stichting, gehouden eind 1995.<sup>16</sup> We

moeten ons bij natuurontwikkeling absoluut niet meer uitsluitend laten leiden door het ideaalbeeld van verloren gegane en te herwinnen oernatuur. Ontwerp liever natuurontwikkelingsprojecten voor de voorbijsnellende automobilist.

Als toonbeeld van vernieuwing in dit opzicht mag het schelpenproject van Adriaan Geuze gelden. Het is gelegen aan de Westerscheldestormvloedkering in Zeeland. Langs de snelweg legde Geuzes bureau West 8 op een voormalig werkeiland zwarte en witte banen schelpen aan. Op de zwarte schelpen zouden zwarte vogels gaan broeden, op de witte banen witte vogels. Een citaat uit de begeleidende brochure (van Natuurmonumenten, in dit geval een oprechte felicitatie waard): "De kleurvlakken zijn ontworpen in geometrische patronen. Deze lijn- en schaakbordvlakken contrasteren met de contouren van de kustlijn en verklaren het kunstmatig karakter van de vogelkolonies. De vlakte van de plateaus biedt de automobilist die over de stormvloedkering rijdt niet alleen een kleurenperspectief, maar opent ook het panorama over zee." Ziedaar natuur afgestemd op technologisch verwekte vormen van zintuiglijkheid. In het verlengde van dit soort baanbrekende experimenten verdient een discussie over de zintuiglijke leesbaarheid van het landschap bij verschillende snelheden, afgestemd op specifieke vormen van vervoer, de hoogste prioriteit te krijgen.<sup>17</sup>

Dat blijkt zonneklaar bij de overstap naar het grootste schaalniveau, waar bijvoorbeeld de inpassingsproblematiek van de TGV ons wacht. Op het hoogste schaalniveau is de verwarring vrijwel compleet. De hogesnelheidslijn verbindt hoofdsteden en heeft geen boodschap aan de leesbaarheid van het landschap op het tussenliggende traject. Bij de vaart die wordt gegenereerd past het in ieder geval niet om bomenrijen parallel aan het talud neer te zetten, want dat veroorzaakt een hersenverwikkend stroboscopisch effect bij de reiziger. Dus wordt de TGV over een verhoogde dijk door het landschap gevoerd. Maar wiens of welk landschap? Wat is de betekenis ervan?

De verlegenheid met deze vragen toont zich in de *Inpassingsvisie* van Projectbureau HSL-Zuid Infra. Daar staat onder het kopje 'Vormgeving gericht op karakter HSL': 'Het weerspiegelen van het karakter van de HSL door het aanbrengen van symbolen, bijvoorbeeld getallen, motieven, patronen of andere toevoegingen. Deze hoeven niet functioneel te zijn maar vergroten de herkenbaarheid. Getallen zijn inhe-

rent aan grote projecten als de HSL. De “mythe” van de snelheid wordt uitgedrukt in cijfers: 300 km/uur, snelheidsrecord in Frankrijk 515,3 km/uur. De HSL bestaat uit een opeenvolging van bouwdoos-elementen die ieder vele malen worden herhaald: viaducten, dienstgebouwen en onderhoudstoegangen met parkeerplaatsen. De opeenvolging, het seriematige, wordt gesymboliseerd door deze onderdelen te voorzien van een duidelijk zichtbaar nummer dat ook expressief gebruikt wordt.<sup>18</sup> Alsjeblieft! Is hierin enige verwijzing bespeurbaar naar een cultuurhistorische context waarin ook de natuur verschijnt waar de trein doorheen dendert?

De afwezigheid van een gedeelde Europese cultuur komt schrijnend aan het licht in het onvermogen beelden te scheppen die gemeenschappelijke inhouden representeren. De kunst die bij dit niveau van formaliteiten hoort heet *Airport-art*. De kunst die op luchthavens en in de lobby's van de universele Hilton-hotels wordt aangeboden, reikt context-onafhankelijke iconen aan: de ‘Nachtwacht’ van Rembrandt op de bodem van asbakken gestanst of als opdruk op theedoeken. Postmodern kunstvocabulaire dat straks ook de trein zelf opsiert. En toch hoeft dat niet per se zo uit te pakken, tenzij we ons verzoenen met het idee dat Ed Taverne verwoordt in een discussie afgedrukt in *Nederland als Kunstwerk*<sup>19</sup>: ‘In het licht van de internationalisering is Nederland niet meer dan een streep onder de vogeltrek.’ In dezelfde discussie zegt Ole Bouman later: ‘Het zou best eens goed zijn om over Nederland als Nederland te praten, in plaats van over een peron.’

Dat de discussie hierover niet alleen een intellectuele kunstminnende elite aangaat maar ook onvermijdelijk op een breed gedragen politieke agenda verschijnt, bewijst het gekrakeel over de uitbreiding van Schiphol. In de argumenten van de voorstanders wordt Nederland voorgesteld als distributieland, doorvoerland voor Europa. Goed voor de economische groei, maar is dit soort plannen ook op enigerlei wijze cultureel verankerd? Er wordt wel een beroep gedaan op beelden van de Gouden Eeuw, toen Nederland nog de stapelmarkt van de wereld was. Maar dat is bedrieglijk, zoals Johan Schot aantoonde in zijn bijdrage aan *Dossier Schiphol*: ‘In de Gouden Eeuw werd meer met de lading gedaan dan alleen doorvoeren. Ze werd bewerkt in een bloeiende trafieknijverheid. Ook werd een lonende dienstverlening gekoppeld aan vervoer. Zo leverde transport een hoge toegevoegde

waarde.<sup>20</sup> Dat alles ontbreekt thans. Het is niet eens goed voor de werkgelegenheid. Dit soort distributie is ontkoppeld van betrokkenheid via arbeid ter plekke. Door daarop in te tekenen wordt heel Nederland definitief uitgeroepen tot Europees perron. Toch zijn we daartoe bereid. Kostbare natuurgebieden in een van de dunst bevolkte gebieden in Twente moeten straks wijken voor grote overlaadstations. Er bestaat op dit niveau nog geen enkele verankering van mobiliteitsprojecten in betekenisvelden van cultuur-/natuurhistorische aard. Geen wonder dat de schaalniveaus van elkaar losraken.

We kunnen de balans opmaken. De natuur zoals wij die kennen is technologisch bemiddeld, want er zijn altijd specifieke technische condities geweest die de natuur tot haar diversiteit aan expressie noodden. Onze beleving van de natuur is eveneens technisch bemiddeld, via optische technieken en door motorische vervoermiddelen. En die technische bemiddeling zelf heeft een schaalvergrotingseffect gesorteerd, waardoor de afstemming van quasi-kunstmatige natuur en kunstmatige perceptie ook nog eens op meerdere niveaus tegelijk moet gebeuren. Daarbij dreigt het gevaar dat de grootste schaalniveaus worden losgeslingerd van hun culturele wortels. Er is nog geen mondiale technologische cultuur. Hoogstens een optelsom van diverse groeperingen op het grondvlak, overdekt door een standaard Coca-Cola-McDonald's-mix. Wat gaan we daaraan doen?

### *Sociale verbindingslijnen in een etagelandschap*

De grootste opgave van de ruimtelijke ordening bestaat uit het op elkaar afstemmen en integreren van verschillende schaalniveaus. Die kan niet worden opgelost door een ruimtelijke puzzel te maken van daaraan voorafgaand gescheiden functies. Natuur, cultuur en de infrastructuur van de mobiliteit gebruiken dezelfde ruimte. De verschillende gehanteerde schalen liggen immers niet naast elkaar maar over elkaar heen, als transparantjes die samen tegen het licht worden gehouden. Ook in werkelijkheid blijven de schaalniveaus min of meer over elkaar heen liggen. Nederland wordt een etagelandschap. Snelwegen verheffen zich op poten boven natuurontwikkelingsgebieden die over het talud omhoogkruipen. Spoorwegen tunnelen eronderdoor. Dassentunnels en wildbruggen voegen zich op hun eigen niveau in dit vlechtwerk. Er wordt natuur ontwikkeld voor beleving

vanaf de snelweg, naast klassieke natuur voor liefhebbers van oude meesters, want die laatsten hebben onze cultuurhistorische blik op de natuur nu eenmaal voor lange tijd bepaald. Er zullen afwegingen moeten worden gemaakt. Moeten er met veel kunst- en vliegwerk heidevelden binnen de landsgrenzen in stand worden gehouden als die pal over de grens in Duitsland in onafzienbare vlaktes te genieten zijn? Maar het belangrijkste blijven toch de integratie van cultuur en natuur en de overgangen tussen de etages waarop zulks plaatsvindt. Gelukkig zijn op dat gebied al enige experimenten uitgevoerd en enkele ideeën ontwikkeld.

De schaalniveaus worden vooral gekenmerkt door verschil in tempo. Hoge dynamiek in distributieverkeer, lage dynamiek in natuurontwikkeling, om maar meteen de twee uitersten te noemen. Daartussen strekken zich verschillende soorten menselijke bedrijvigheid uit. Men zou de schaalniveaus ook in verschillende soorten mobiliteit kunnen uitdrukken en daar telkens andere vehikels voor kunnen aanwijzen. De elektrocar voor het plaatselijk verkeer, de benzineauto voor interlokaal verkeer, de HSL voor internationaal verkeer. Iedere vorm van technisch gemoduleerde mobiliteit dwingt zijn eigen schaal en bijbehorend omgevingspatroon af. Toen bezitters van benzineauto's bij wijze van experiment tijdelijk overstapten op de elektrocar, mopperden ze aanvankelijk over de opgelegde beperkingen in actieradius. De elektrocar vergt zorgvuldige planning van de voorgenomen uitjes, omdat de accu op betrekkelijk korte afstand moet worden verwisseld. Maar het duurde niet lang of de gebruikers hadden hun patroon van uitgaan aangepast en gaven hoog op van de voordelen van het regionaal gebonden familie- en vriendenbezoek. Het kan verkeren. Iedere schaal zou door zijn geëigende vervoermiddel gedefinieerd kunnen worden.

We zouden ook voor één vervoermiddel kunnen blijven kiezen en dat kunnen aanpassen aan gebruik op verschillende schaal. Eén en dezelfde benzineauto zou door snelheidsbegrenzers van verschillend kaliber drie schaalniveaus van verschillende snelheid kunnen bedienen: tot tachtig kilometer voor plaatselijke schaal, tot honderd voor regionale schaal, tot honderdtwintig voor internationale schaal. Als je daar bovendien verschillende belastingcategorieën aan vasthecht, liefst met groot financieel verschil, zet je de calculerende burger aan het werk. Neem ik een auto voor lokale schaal of voor regionale? Als

iemand maar af en toe per maand gebruik hoeft te maken van interregionaal vervoer, zou het voordelig kunnen worden gemaakt om de auto van lokale belastingcategorie bij een NS-station te parkeren, waar kan worden overgestapt op de intercity. Zo krijgen de landschappelijke schaalniveaus ieder hun eigen tempo en dienovereenkomstige leesbaarheid.

In een etagelandschap, waarin verschillende schaalniveaus, van fijn-tot wijdmazig, zelfs fysiek over elkaar heen worden gelegd, worden de transitopunten, transferia of overstapstations belangrijke culturele knooppunten. Dat biedt een uitstekende kans voor politieke vernieuwing. De term 'transitopunten' is afkomstig van Virilio, maar zijn waardering van dit fenomeen is niet opbeurend. De transitopunten zijn voor hem niet meer dan de verzamelplaatsen van de ontheemden. Formele verhoudingen maken daar de dienst uit. Kom niemand op zo'n plaatsloze plek te na. Maar je kunt er ook anders naar kijken. Namens de Wiardi Beckman Sichting lanceerde Maarten Hajer het idee van *Heterotopia Nederland*. De ontmoetingsplaatsen rond de overstapperrons moeten voortaan zo worden ingericht dat zij het sociale experiment van de onderlinge toenadering aanmoedigen. Hajer presenteert dit toekomstbeeld als een terugkeer van de sociale kwestie. 'Na de culturele catastrofe van de benzinstations uit de automobiele samenleving, staan nu de railstations als integratiepunten van de sociaal-economische modernisering centraal.'<sup>21</sup> In de heterotopia's worden de uitwisselingen tussen mensen weer verankerd in de plaatsgebonden ervaring. Zij vormen de loodlijnen die de hogere schaalniveaus met de lagere verbinden. Hajer verbindt het politieke ideaal van de ecologische modernisering aldus met een sociaal programma.

De landschappen die wij teweegbrengen verraden de sociale verhoudingen die aan hun ontstaan ten grondslag liggen. Economische exploitatie leverde de Veluwe op, en de heidevelden, en de trilvenen. Wat zullen de toekomstige landschappen over ons vertellen? Er worden van ons dringend antwoorden verwacht op de vragen waarvoor de technologische cultuur ons stelt en wij kunnen het ons niet langer veroorloven in feodale termen daarover te spreken. De esthetiek van het gecreëerde landschap veronderstelt een passend sociaal programma en levert tevens de materiële condities voor de realisering daarvan. Mensen die alleen al door de inrichting van hun omgeving worden uitgenodigd tot communiceren, kunnen ook de verantwoordelijkheid

voor hun omgeving dragen. Een belangrijke voorwaarde daartoe is een groene infrastructuur, gesitueerd binnen de ruime mazen van de ecologische hoofdstructuur. Heb ik nu de pest aan natuur omdat ik de expansieve politiek van de natuurbescherming aanvecht? Helemaal niet! Ik toon slechts aan dat gebiedsuitbreiding op zichzelf geen garantie biedt voor de kwaliteit van de natuur. Maar ik heb gelukkig een groot vertrouwen in de expressiviteit van de natuur, gegeven de juiste culturele condities. Ook een technotoop kan mooi divers groen zijn.

### Noten

1. *NRC Handelsblad*, 25 maart 1997, p. 2.

2. Louise Fresco, 'Biodiversiteit als religie', in: *NRC Handelsblad*, 15 maart 1997. Volgens Fresco volgt de relatie tussen areaal (oppervlakte) en soortenrijkdom grofweg een dubbel-logaritmische curve.

3. A. Schütz, *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt*, Wenen 1960 [1932].

4. A. Schütz, *Reflections on the problem of relevance*, New Haven en Londen 1970.

5. J. Keulartz en M. Korthals, *Museum Aarde – Natuur criterium of constructie?*, Meppel 1997.

6. *Vrij Nederland*, 5 april 1997.

7. J. Dekker, 'Complete ecosystemen – over de zin en onzin van een concept', in: *Landschap*, 1990 nr. 1, p. 55-61.

8. *de Volkskrant*, 21 augustus 1996.

9. P. Kockelkoren, 'Natuurexpressie in een technotoop', in: *Ruimte als voorraad*, RPD, Den Haag 1996, p. 24-30.

10. *NRC Handelsblad*, 7 maart 1997.

11. *NRC Handelsblad*, 8 april 1997.

12. T. Lemaire, *De filosofie van het landschap*, Baarn 1970.

13. *NRC Handelsblad*, 5 april 1997.

14. E. Bolle, *Tussen architectuur en filosofie*, Brussel 1992.

15. Keulartz en Korthals, *Museum Aarde*, p. 98.

16. *De eeuw van Thijsse 100 jaar natuurbeleving en natuurbescherming*, Heimans en Thijsse Stichting, Amsterdam 1996, p. 37-44.

17. In plaats van in te gaan op mijn interpretatie van de daar gebezigde esthetiek, legde Keulartz het beschreven project vervolgens bij

zichzelf in de etalage als een staaltje van postmodern 'horticultureel vocabulaire'. De zelfbenoemde tambour-maitre van het democratische debat liet op dit punt zijn opgeworpen bâton eventjes kletterend op de grond vallen. Vgl. *Museum Aarde*, p. 98. Voor een eerste aanzet tot de vereiste discussie, zie: S. Swart en H. van der Windt, 'Verkade, Veronica of Neeltje Jans? De esthetische wending in het natuurdebat', in: *De Levende Natuur*, 97e jrg., november 1996, p. 232-235; P. Kockelkoren, 'De esthetische wending in het natuurdebat', *Bzzlletin*, themanummer 'Het Landschap', nr. 240, november 1996, p. 49-67.

18. Projectbureau HSL-Zuid Infra, *Inpassingsvisie*, deel 1, 1996, p. 49.

19. *Nederland als Kunstwerk*, HNS Landschapsarchitecten, Utrecht 1996, p. 11-12.

20. J. Schot, 'Schiphol, kijkdoos van de moderniteit', in: W. Duyvendak e.a., *Dossier Schiphol*, Vereniging Milieudefensie, Amsterdam 1995, p. 66-80.

21. M. Hajer, 'Heterotopia Nederland of wat Bunnik mist', in: *De toekomst van de ruimte. Vier essays voor Nederland 2030*, RPD, 's-Gravenhage 1996, p. 94.



**Riek Bakker** is zelfstandig adviseur op het gebied van stedelijke en landschappelijke ontwikkelingen. In haar functie is ze betrokken bij de planontwikkeling van o.a. de Kop van Zuid in Rotterdam, Leidse Rijn en het Utrecht-Centrumproject.

**Jacqueline Cramer** (1951) is senior consultant bij AKZO Nobel, gedetacheerd vanuit TNO – Studiecentrum voor Technologie en Beleid (STB) en tevens bijzonder hoogleraar milieumanagement aan de Katholieke Universiteit Brabant. Zij houdt zich in het bijzonder bezig met vraagstukken van milieumanagement binnen bedrijven en instellingen en is onder meer voorzitter van het Milieu Platform Zorgsector (MPZ), lid van de Commissie Duurzame Ontwikkeling van de Sociaal-Economische Raad en lid van de Begeleidingscommissie (onder leiding van L. Hermans) van de Verkenningfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam. In 1994-'95 was zij lid van de Commissie Betuwelijn (eveneens onder leiding van L. Hermans).

**René Cuperus** (1960) studeerde geschiedenis en culturele antropologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Lissabon. Was medeoprichter en redacteur van het literair-cultureel tijdschrift *Verbeeldt* en redacteur van *Groniek*, Gronings historisch tijdschrift. Werkte als journalist bij het voormalig pvda-opinieblad *Voorwaarts*, was daarna beleidsadviseur van de pvda-voorzitters M. Sint, F. Rottenberg en R. Vreeman. Sinds 1992 is hij verbonden aan de Wiardi Beckman Stichting, eerst als eindredacteur van *Socialisme & Democratie*, daarna tevens als wetenschappelijk medewerker. Publiceert over sociaal-culturele ontwikkelingen, in het bijzonder 'de cultuur' van de verzorgingsstaat en het vraagstuk van secularisatie en publieke moraal. Een recente publicatie: 'De tragiek van het christendom. Gedachten bij een theologisch debat van ongelovigen', in: P. B. Cliteur (red.), *Cultuur, politiek en christelijke traditie*, Callenbach, 1997.

**Marcel van Dam** (1938) studeerde rechten en sociologie te Utrecht. Hij was van 1967 tot 1969 medewerker van de Wiardi Beckman Stichting en van 1969 tot 1973 VARA's Ombudsman. Vervolgens was hij staatssecretaris Volkshuisvesting in het kabinet-Den Uyl (1973-1977), lid van de Tweede Kamer (1977-1981), minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in het kabinet-Van Agt/Den Uyl (1981-1982), lid van de Tweede Kamer (1982-1986) en voorzitter van de VARA (1986-1996).

**Wouter van Dieren** (1941), initiatiefnemer en redacteur van *De natuur telt ook mee; naar een duurzaam nationaal inkomen*, een rapport aan de Club van Rome, is directeur van het Instituut voor Milieu- en Systeemanalyse Amsterdam en lid van de Club van Rome. Zijn eerste kennismaking met de Club dateert uit het begin van de jaren zeventig, toen hij betrokken raakte bij de totstandkoming van *Grenzen aan de Groei*. Naast zijn functie als directeur bekleedt Van Dieren talloze andere maatschappelijke posities. Hij is vice-voorzitter van de internationale adviesraad van het Wuppertal-Instituut voor Klimaat, Milieu en Energie en lid van de Wereldacademie voor Kunsten en Wetenschappen.

Van oorsprong is hij sociaal-psycholoog en mediaspecialist. Als milieudeskundige publiceerde hij artikelen in talrijke binnen- en buitenlandse dag- en weekbladen en als televisieman (producent, regisseur en presentator) maakte hij tussen 1968 en 1990 zo'n tachtig televisieprogramma's, vooral over het milieu en *Grenzen aan de Groei*. In 1970 richtte hij Milieudefensie op, een afdeling van Friends of the Earth International, evenals verscheidene andere NGO's. Hij werkt als milieuconsulent voor (grotere) bedrijven en regeringen in Europa en de Verenigde Staten.

**Menno Hurenkamp** (1971) studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij was onder meer vice-voorzitter van de Landelijke Studenten Vakbond, en organiseerde samen met R. Cuperus en F. Halsema de eerste Wiardi Beckman Academie voor jonge academici. Momenteel is hij redacteur van *Folia*, weekblad voor de Universiteit van Amsterdam. Recentelijk schreef hij onder meer scenario's over studiefinanciering voor de Commissie Toekomst Studiefinanciering, het 'college Hermans'.

**Frank Kalshoven** (1965) studeerde rechten en economie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij werkte bij het Economisch Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht en de Universiteit van Amsterdam. In 1993 verscheen zijn proefschrift: *Over marxistische economie in Nederland, 1883-1939*. Sinds 1994 werkte hij tevens voor *Elsevier*. Sinds 1996 is hij redacteur economie van *de Volkskrant*.

**Petran Kockelkoren** (1949) is als wijsgerig antropoloog verbonden aan de vakgroep Systematische Wijsbegeerte (Faculteit WMW) van de UT. Met zijn onderzoek draagt hij bij aan het onderzoeksprogramma 'filosofie van de technologische cultuur'. Zijn aandeel betreft enerzijds de filosofie van de gezondheidszorg, anderzijds de milieufilosofie, meer speciaal het duurzaam technisch ontwerpen en de filosofie van het landschap. Het laatste gebied werd door hem bestreken in een reeks publicaties.

**Willem Salet** (1951) is algemeen hoogleraar planologie aan de faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. Hij is als socioloog/planoloog geruime tijd werkzaam geweest bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Daar heeft hij onder meer meegewerkt aan de rapporten *Van de stad en de rand* en *Besluitvorming over grote projecten*. Voor zijn komst naar Amsterdam (in 1996) was Salet als hoogleraar bestuurskunde in deeltijd verbonden aan de TU Delft.

**Paul J. G. Tang** (1967) studeerde economie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij werkte bij de Stichting voor Economisch Onderzoek, de Katholieke Universiteit Brabant, en de Universiteit van Amsterdam. Momenteel werkt hij bij het Centraal Planbureau aan internationaal-economische vraagstukken en bereidt hij zijn proefschrift voor over economische groei.

**Vincent van Rossem** (1950) studeerde kunstgeschiedenis in Utrecht en Amsterdam. Hij publiceerde over Groep 32, Berlage, Nagele en de Amsterdamse School. In 1991 promoveerde hij aan de Universiteit van Amsterdam op het proefschrift *Het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam. Geschiedenis en ontwerp*. Een handeseditie is in 1993 uitgegeven door het Nederlands Architectuurinstituut in de reeks 'Cornelis

van Eesteren Architect-Urbanist'. Van 1990 tot en met 1994 was hij werkzaam als post-doc aan de Universiteit van Amsterdam, vervolgens is hij door NWO aangesteld om in het kader van het onderzoeksproject *Nederlandse cultuur in Europese context* onderzoek te doen naar de ontwikkeling van de Nederlandse infrastructuur in de periode 1930-1970. Recente publicaties: *Randstad Holland. Variaties op het thema stad*, Rotterdam 1994; *Stadbouwkunst: de stedelijke ruimte als architectonische opgave*, Rotterdam 1996.

**Jouke de Vries** (1960) studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Werkt thans als universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Leiden. Promoveerde in 1989 op het proefschrift *Grondpolitiek en kabinetscrisis*. Was medeauteur van *Tussen politiek en klantenkring. Over de structuur en het functioneren van de Algemene Inspectie Dienst* en *De Salto Mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Hij doceert en publiceert over vraagstukken van politiek bestuurlijk management.

**Siegfried Woldhek** (1951) studeerde biologie en theoretische ecologie in Amsterdam. Van 1985 tot 1990 was hij directeur van de Vogelbescherming. Momenteel is hij directeur van het Wereld Natuur Fonds en tekenaar, o.a. voor *Vrij Nederland*.