

Mondialisering

02
Mondialisering, identiteit en ruimtelijk beleid
Ries van der Wouden

10
Column Identiteit!
Willem Minderhout

Van de redactie

De ruimtelijke ontwikkeling wordt niet alleen bepaald door het ruimtelijk beleid, hoezeer zij daarmee in de Nederlandse samenleving ook is verweven. In belangrijker mate wordt de ruimte bepaald door sociale, demografische, economische, technologische en culturele ontwikkelingen. Kortom: maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op het ruimtelijk gedrag, met veranderingen in de ruimtelijke inrichting tot gevolg.

Enkele van de maatschappelijke ontwikkelingen die voor het huidige ruimtelijk beleid van belang zijn, staan centraal in dit nummer van Ruimte in debat. Wat zijn precies die ontwikkelingen? En wat zijn de uitdagingen waarvoor zij het ruimtelijk beleid stellen? Ries van der Wouden, sectordirecteur bij het Ruimtelijk Planbureau, schetst de betekenis van de mondialisering en het daarmee gepaard gaande toenemende belang, voor burgers maar ook voor steden en stedelijke agglomeraties, van identiteit. Twee fenomenen die elk een grote invloed hebben op de vragen die de huidige samenleving stelt aan het ruimtelijk beleid. Fenomenen ook die gevolgen hebben voor het functioneren van de overheid in die samenleving. Moet zij bijvoorbeeld steeds meer overlaten aan marktpartijen of ontstaat behoefte aan een ander soort overheid? Het zijn de veranderingen en de vragen die Van der Wouden aan de orde stelt in zijn essay over 'Mondialisering, identiteit en ruimtelijk beleid'. Het essay is een bewerkte versie van een 'quick scan' over ruimtelijke ontwikkelingen, die het Ruimtelijk Planbureau onlangs op verzoek van het ministerie van VROM heeft gemaakt.

De redactie van Ruimte in debat wil u deze bevindingen niet onthouden. Het gaat hierbij immers om belangrijke ontwikkelingen die de ruimte en het ruimtelijk beleid raken. Ontwikkelingen dus die een centrale plaats verdienen in het ruimtelijk debat. Om die reden is gekozen voor een wat afwijkende formule van dit nummer van Ruimte in debat: een omvangrijker hoofdartikel dan u bent gewend. Het nummer wordt traditiegetrouw afgesloten met een column, dit keer van de hand van Willem Minderhout (Atos KPMG Consulting). Ook in de column staat identiteit, en de zoektocht daarnaar, in onze steeds grotere wereld centraal. Wat onderscheidt ons bijvoorbeeld van de Zwitsers?

Wilt u reageren op het essay van Ries van der Wouden, en daarmee uw bijdrage leveren aan het publieke debat, stuur dan uw reactie naar ruimte-in-debat@rpb.nl.

2 Mondialisering, identiteit en ruimtelijk beleid

De voortgaande mondialisering heeft gevolgen voor de ruimtelijke ontwikkelingen en voor het ruimtelijk beleid. Zij heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat zowel stadsbesturen als burgers op zoek zijn gegaan naar hun identiteit. Daarnaast trekken burgers en bedrijven zich steeds minder aan van territoriale grenzen. Deze ontwikkelingen hebben het speelveld van het ruimtelijk beleid ingrijpend veranderd. Maar wat zijn precies die veranderingen? Wat zijn de uitdagingen waarvoor zij het ruimtelijk beleid stellen? En wat is daarbij de rol van de overheid?

In de jaren negentig van de vorige eeuw verschenen twee politieke essays, die jarenlang het debat over de mondiale ontwikkelingen zouden bepalen: *The End of History and the Last Man* van Francis Fukuyama (1992) en *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* van Samuel Huntington (1996). In deze werken werd op verschillende wijze de relatie tussen mondialisering en identiteit onderzocht. Fukuyama voorzag een mondiaal moderniseringsproces, waarbij het liberale marktmodel overal navolging zou vinden. Hierdoor zouden de harde tegenstellingen tussen politieke en culturele identiteiten verminderen en uiteindelijk verdwijnen. Huntington zag de mondialisering daarentegen als een proces waarbij de tegenstellingen tussen de culturele identiteiten op wereldschaal eerder zouden toe- dan afnemen. Het zal geen verrassing zijn dat de analyses van Huntington, na een periode waarin het liberale moderniseringsmodel domineerde, door de aanslagen van '9/11' sterk aan actualiteit hebben gewonnen.

Het verband tussen mondialisering en identiteit beheerste niet alleen de agenda van het politieke debat, maar ook het debat over ruimtelijke ontwikkelingen. Niet voor niets liet Manuel Castells zijn boek over de netwerksamenleving *The Rise of the Network Society* volgen door een deel met de titel *The Power of Identity*. Castells gaf daarmee een belangrijke richting aan het debat over mondialisering. Werden voorheen Fukuyama en Huntington gezien als de producenten van twee verschillende toekomstbeelden, Castells liet zien hoeveel zij met elkaar te maken hebben. Mondialisering en identiteitsvorming zijn te beschouwen als de keerzijden van één proces, waarbij de nadruk op en het zoeken naar identiteit een reactie zijn op de mondialisering. Daarbij worden soms nieuwe culturele identiteiten geschapen, maar vaker nog

oude identiteiten herontdekt. Denk bijvoorbeeld aan de multinationale staten uit het voormalige Oostblok, zoals de Sovjet-Unie en Joegoslavië. Toen deze staten uit elkaar vielen, werd teruggегреpen op de nationale identiteiten van vóór de Russische revolutie. Elders maakten islamitische en christelijke fundamentalismen een bloeiperiode door.

Het zoeken naar identiteit is niet alleen op het macroniveau van de wereldpolitiek en de wereldeconomie terug te vinden. Ook op mesoniveau is die trend er: vele nieuwe stedelijke plekken krijgen een identiteitsbepalende vorm, zoals die van de zeer populaire jaren dertig. Op individueel niveau neemt het belang van 'leefstijl' als vormgever van identiteit toe. In de hiernavolgende paragrafen komt de zoektocht naar identiteit achtereenvolgens op macro-, meso- en microniveau aan de orde. Vervolgens wordt gekeken naar de invloed van de mondialisering op de ruimtelijke ordening en de positie van de overheid.

De stedelijke regio in de wereldeconomie
Na de crisis van de industriële economieën in het Westen van de jaren zeventig is een sterke mondiale economische vervlechting ontstaan, die zich steeds minder laat kanaliseren binnen nationale grenzen. Sectoren als de zakelijke dienstverlening en de informatietechnologie liepen bij deze ontwikkeling voorop. Vele auteurs benadrukten het 'footloose' karakter van deze mondialisering. De grotere bewegingsvrijheid betekent echter niet dat plaatsen niet meer van belang zouden zijn. Het tegendeel is eerder het geval: de verminderde vestigingsdwang van bedrijven betekent juist dat vestigingsplaatsen zich beter moeten 'verkopen' aan potentiële klanten. Dat doen ze vooral door hun identiteit als wereldstad, als cultuurcentrum, als ICT-stad of als uitgaansstad te benadrukken. Het is de verdienste van Saskia Sassen geweest erop te wijzen dat hierdoor de brandpunten

4

van de economische mondialisering sterker geconcentreerd zijn in specifieke plaatsen: 'global cities' als New York, Londen en Tokio. Zij vormen de 'toppen' van het internationale zakelijk verkeer, de belangrijkste knopen in het wereldomspannende stedelijk netwerk. Andere steden nemen op deelterreinen een toppositie in, of profileren zich als centra in hun regio.

Ook in Nederland herstelt een aantal stedelijke gebieden zich van de klappen die ze door de deïndustrialisatie hebben opgelopen. Dat heeft zich in de tweede helft van de jaren negentig vertaald in een sterke economische groei. De sterkst ontwikkelde postindustriële agglomeraties aan de Noord- en Oostvleugel van de Randstad groeiden beduidend sneller dan het Nederlandse gemiddelde. Het lijkt erop dat deze agglomeraties zich een eigen economische positie, een eigen 'economische identiteit', hebben verworven binnen de internationale economische netwerken. Een identiteit die soms gebaseerd is op oude specialisaties, zoals de financiële sector in Amsterdam. Ook in een mondiale economie

speelt de historische padafhankelijk nog een rol. Een oude economische identiteit trekt nieuwe activiteiten aan, die voortbouwen op die bestaande identiteit. Een groter probleem hebben de grootstedelijke gebieden die voorheen sterk op de industrie leunden, zoals Rijnmond. Deze gebieden zijn nog sterk op zoek naar een nieuwe positie in de mondiale economie, en naar een eigen identiteit.

In de Nederlandse beleidsstructuur zijn de lokale overheden in hoge mate financieel afhankelijk van de rijksoverheid. Dat zorgt ervoor dat lokale overheden zich sterk op nationale beleidsdoelen oriënteren. Daarom zijn grootstedelijke gebieden geneigd een zelfde specialisatie te zoeken: brainports, ICT, recreatie. In evaluaties van het grotestedenbeleid is dit al eerder vastgesteld (o.a. Van der Wouden en De Bruijne 2001), en ondertussen wordt gestreefd naar meer diversiteit tussen Nederlandse steden. Het debat over de eigen economische identiteit vindt echter nog te weinig plaats op Europees niveau. Wat betekenen de agglomeraties in de Randstad binnen Europa, of is het verstan-

diger de Randstad als geheel te positioneren? In dit opzicht is het opvallend dat in de Nota Ruimte de ambitie van de Deltametropool is losgelaten, en er weer over Randstad wordt gesproken. Misschien is dat terecht. In ieder geval zou een debat over de nieuwe grootstedelijke economische ambities en de bijbehorende schaalniveaus hier wel op zijn plaats zijn.

Stedelijke identiteit in de 'generic city'

Wie de oogst aan foto's over internationale stedelijke ontwikkelingen van de laatste jaren bekijkt, kan maar tot één conclusie komen: nieuwe stedelijke plekken hebben nauwelijks een eigen identiteit. Of het nu gaat om Tokio, Frankfurt, Londen of Sao Paulo: de nieuwe kantoren, vliegvelden, knooppunten en woonblokken lijken alle op elkaar. Het lijkt de stelling van Koolhaas te bevestigen dat de 'generic city', de stad of liever gezegd het stedelijk veld zonder eigen identiteit en geschiedenis, daadwerkelijk in opkomst is. In reactie hierop zijn steden, projectontwikkelaars en consumenten veel bewuster bezig een identiteit voor stedelijke gebieden te

zoeken en te construeren. Overal in het stedelijke gebied verschijnen bijvoorbeeld 'beeldbepalende' gebouwen, die de identiteit van dat gebied moeten versterken. Projectontwikkelaars en gemeenten proberen woonwijken een sterker 'eigen gezicht' te geven om het aantrekkelijker te maken voor kopers. Hiertoe worden vaak de 'grote namen' uit de architectenwereld gecontracteerd. Van hen wordt immers verwacht dat zij door hun eigen stijl een sterke identiteit voor een stedelijk gebied kunnen creëren. Maar ook in deze reacties dreigt een zeker gevaar van uniformiteit. De lokale identiteiten die gevormd worden in reactie op de 'identiteitsloze' mondialisering, lijken vaak erg op elkaar. Denk aan het versterken van de historische identiteit van binnensteden en het organiseren van binnenstadsfestivals voor bezoekers, denk aan de nieuwe jarendertigwijken, denk ook aan de vele monumentale nieuwe kantoorgebouwen.

Bij het zoeken van een uitweg uit deze drang naar uniformiteit ligt het zwaartepunt eerder bij de lokale overheden dan bij de rijksoverheid. De laatste lijkt vooral als taak

5

Katowice, Polen



Heerlen, Nederland



te hebben de diversiteit in het aanbod van stedelijke locaties en woningen te stimuleren. Op dit mesoniveau van de stedelijke gebieden en de regionale ontwikkeling biedt de ontwikkelingsplanologie grote kansen om aan te sluiten bij de bestaande identiteiten in een gebied, ondermeer door de inbreng van ontwerpers (Dammers et al. 2004). Een andere kans om het schaalniveau waarop de uniformiteit zich voordoet te verkleinen, ontstaat wanneer, zoals is te voorzien, wordt afgestapt van de zeer grote 'Vinex-achtige' bouwlocaties en kleinere locaties de voorkeur krijgen.

Het gecombineerde effect van de mondialisering en het toegenomen belang van identiteit is overigens ook voelbaar op een geheel ander vlak, namelijk in de discussie over achterstandswijken. Waar de autochtone bewoners van achterstandswijken zich eerder deel voelden van een stad waar ze trots op waren, voelen ze zich nu ongewild deel van een achterstandsgroep. Zij krijgen de negatieve identiteit van achterblijver opgeplakt. Zij zijn er immers niet in geslaagd 'weg te komen' uit de voormalige arbeiderswijk, die nu in een immigrantenwijk is veranderd. De emotionele weerstand tegen die ongewenste identificatie is groot, en een factor die in het debat over wonen in achterstandswijken niet ongestraft mag worden verwaarloosd.

Persoonlijke identiteit als constructie

Ook op individueel niveau is het belang van identiteit toegenomen. Was in de industriële samenleving de sociaal-economische status belangrijk voor de identiteit van een persoon, nu lijkt de identiteit vooral in de vrije tijd en door verschillen in consumptiepatronen te worden opgebouwd. Identiteiten worden bewuster gezocht en tot een leefstijl geconstrueerd. De Duitse socioloog Gerhard Schulze spreekt in dit opzicht zelfs van een 'Erlebnisgesellschaft': een maatschappij

waarin de sociale posities van individuen kunnen worden gedefinieerd in termen van smaak, leefstijl en consumptiepatronen (Schulze 1992). Deze ontwikkelingen zijn de afgelopen decennia sterk geïntensiveerd, vooral door de groei van het media- en internetgebruik. De 'informatisering' van het dagelijkse bestaan heeft een nieuwe dimensie toegevoegd aan de vrijetijdsbesteding en de vormgeving van de individuele identiteit. Het individu kan nu zijn identiteit ontleen aan contacten op mondiaal niveau. Voorheen werd deze vermaaks- en informatiestroom gefilterd door de nationaal georganiseerde omroepen en nieuwsmidia, en waren de directe internationale contacten voorbehouden aan de elite en de kortegolfradio-enthousiast. Nu ontstaat het gedifferentieerde beeld van het 'voor-elk-wat-wils' wereldburgerschap. De immigrant uit Pakistan onderhoudt de traditionele familiebanden met het land van herkomst, de Elvis-fan onderhoudt via het internet contacten met andere fans, gebeurtenissen als de Golf-oorlog en de Olympische Spelen kluisteren overal ter wereld mensen aan de televisie. Deze 'wereldoriëntaties' zijn geen vervanging van de dagelijkse contacten op een klein ruimtelijk schaalniveau; ze komen erbij. In het dagelijks bestaan wordt frequent van schaal gewisseld: er wordt geëmaild met collega's aan de andere kant van de wereld, vervolgens worden boodschappen gedaan in de eigen straat, en in het week-eind worden uitgaansgelegenheden buiten de woonplaats bezocht. Zo ontstaan per individu verschillende 'pakketten' van bindingen op allerlei schaalniveaus.

Bovenstaande overwegingen hebben ook gevolgen voor het ruimtelijk beleid en zijn concepten. Ten eerste worden de banden van individuen met de directe sociale en fysieke omgeving losser, of in elk geval minder exclusief. Beleid dat zich alleen op die directe

omgeving richt, zal daardoor sneller dan voorheen de boot missen. Ten tweede worden identiteit en leefstijl belangrijker bij de keuze van de woonplek. Dat zal zich zeker voordoen als de keuzevrijheid op de woningmarkt groter wordt, bijvoorbeeld doordat het aanbod toeneemt. Ten derde zal de vrijetijdssector belangrijker worden, ook in ruimtelijke zin. Hier ligt een aandachtspunt voor het ruimtelijk beleid, temeer daar de vrijetijdssector sterk aan schaalvergroting onderhevig is.

Mondialisering en ruimtelijke ordening

De Nederlandse ruimtelijke ordening heeft een roemruchte geschiedenis. Stedenbouw, planologie en het streven naar maatschappelijke ordening vormden een boeiende drie-eenheid. Daarmee was ruimtelijke ordening al snel ideologisch en stond eerder het ontwerp van een nieuwe samenleving voorop dan het accommoderen van de belangen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ruimtelijke ordening moest bijdragen aan een gewenste maatschappelijke herverdeling, moest bijdragen aan de emancipatie van maatschappelijke groepen en moest het publieke domein versterken, om de burgers zo meer kansen tot zelfontplooiing te bieden. Het geeft aan waarom de ruimtelijke ordening met de verzorgingsstaat haar hoogtepunt beleefde. Niet voor niets menen vele insiders dat de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1966 nog steeds de fraaiste en belangrijkste nota was uit de serie van vijf. Het geeft ook aan waarom nog vaak zo heftig en normatief over ruimtelijke ordening wordt gediscussieerd.

Maar ondertussen is de positie van de ruimtelijke ordening sterk veranderd. Mondialisering impliceert dat territoriale grenzen poreuzer worden. Omdat lokale en nationale overheden altijd aan een territorium zijn gebonden, krijgen ze minder grip op de maat-

schappelijke ontwikkelingen. De kloof tussen de idealen en de praktijk van het ruimtelijk beleid is de laatste decennia onvermijdelijk groter geworden door de toegenomen complexiteit en mobiliteit van de samenleving. Burgers en bedrijven zijn steeds meer gaan 'stemmen met de voeten'. Bedrijven ontlieden het restrictieve ruimtelijk beleid door naar het buitenland te vertrekken, of speelden gemeenten tegen elkaar uit. Gemeenten waren niet in staat het ruimtelijk beleid tegenover de maatschappelijke druk overeind te houden, of kozen bewust voor een soepeler lijn dan het nationale beleid voorschreef. Welvarende huishoudens vertrokken uit de steden met hun krap bemeten woonruimten en als matig beschouwde woonomgeving, en vestigden zich in suburbane gebieden. Sommigen gingen over de grens wonen vanwege het gunstigere belastingklimaat of de redelijkere huizenprijzen. Anderen kochten tweede huizen op het platteland om de geringe kwaliteit van de stedelijke woonomgeving te compenseren. Te verwachten valt dat dit 'stemmen met de voeten' alleen maar zal toenemen, gezien de nog immer groeiende mobiliteit. De per definitie territoriumgebonden ruimtelijke ordening is dan ook op zoek naar nieuwe instrumenten om burgers en bedrijven te binden, bijvoorbeeld het scheppen van kwalitatief goede vestigingsplaatsen. Ook gemeenten gaan steeds meer beseffen dat vestigingsplaatsen 'verkocht' moeten worden op een markt die steeds meer een vragersmarkt is. Zeker voor grote bedrijven is die markt in toenemende mate mondiaal.

De zelfopvatting van de ruimtelijke ordening luidt nog steeds dat zij 'integraal' en 'overkoepelend' zou zijn ten aanzien van de ruimtelijke afwegingen. Dit in tegenstelling tot alle andere beleidsvelden, die vooral sectorale belangen vertegenwoordigen. De werkelijkheid is echter dat de ruimtelijke ordening

van overkoepelend facet is uitgegroeid tot één van de sectoren van de verzorgingsstaat. Bovendien is de ruimtelijke ordening in het laatste decennium het meekoppelende belang van de volkshuisvesting grotendeels kwijtgeraakt; de klassieke volkshuisvesting is immers getransformeerd in een woningmarkt. Daarnaast is de ruimtelijke ordening in het gedrang gekomen, doordat een soort 'parallel' ruimtelijk planningsstelsel is ontstaan via de investeringen in de infrastructuur uit het Fonds Economische Structuurversterking. Het gevolg is dat het ruimtelijk beleid vaak niet meer is dan de resultante van een strijd tussen de sectoren.

Ruimtelijke ordening als het afwegen van belangen

De hierboven beschreven ontwikkelingen wijzen op een gestage afname van de machtspositie van de ruimtelijke ordening. Dat is natuurlijk geen nieuws. Deze boodschap is al door velen voor het voetlicht gebracht en van aanbevelingen voor een nieuwe koers voorzien, onder meer door de WRR in het rapport over Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek uit 1998. De aanbevelingen wijzen naar een bescheidener, maar wel gericht optredende rijksoverheid. Ook bij een bescheidener ruimtelijk beleid zal er echter sprake blijven van belangentegenstellingen. Daar waar strijdigheid bestaat tussen de verschillende ruimteclaims, zal de overheid een afweging moeten maken.

De ruimtelijke ordening heeft een te geringe machtspositie om de afweging van de sectorale belangen (weer?) geheel aan zich te trekken. Zij doet er beter aan vanuit een bescheiden opstelling de afweging van sectorale belangen meerwaarde te geven. Dit vergt een opstelling dicht tegen de andere departementen aan. Een opstelling bovendien zonder de pretentie dat de ruimte alleen aan de ruimtelijke ordening is voorbehouden,

en met een scherp oog voor de verschillende belangen en waarden die in het ruimtelijk beleid een rol spelen.

Verschuivende ruimteclaims zijn dikwijls terug te voeren op achterliggende waarden. De volgende vier clusters van waarden spelen in het ruimtelijk beleid blijvend een rol.

- Sociale rechtvaardigheid: De klassieke erfenis van de ruimtelijke ordening, die hiervoor reeds is beschreven. Doordat de klassieke volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening van elkaar zijn losgekoppeld en het beleid zich meer op de markt heeft georiënteerd, is deze waarde minder dominant geworden. Het streven naar sociale rechtvaardigheid legt bovendien een te grote druk op de ruimtelijke ordening én het maakt de positie van VROM ten opzichte van andere departementen eerder zwakker dan sterker.

- Welvaartsontwikkeling: Ruimtelijke beslissingen dienen zoveel mogelijk bij te dragen tot de welvaart van Nederland. Hiermee wordt overigens iets anders bedoeld dan het simpel faciliteren en volgen van de economie en 'de markt'. Marktpartijen zullen immers altijd proberen kosten en risico's op de overheid af te wentelen.

- Duurzaamheid: Het gaat hier in feite om een combinatie van 'niet-menscentrische' (biodiversiteit, landschapsbehoud) en 'menscentrische' waarden (vermijden gezondheidsrisico's, natuur voor recreatie, economische groei zonder vermindering van de natuurwaarden voor volgende generaties).

- De belevingswaarde van de ruimte (het landschap, de stad): Van de vier waarden is dit de lastigste, omdat de beleving gebaseerd is op verschillende bronnen, zoals herinnering en betekenisgeving door burgers, professionele esthetische normen

van de vakgemeenschap, bestuurlijke standplaats. Overigens stellen velen dat dit aspect voor een deel door 'welvaart' en 'duurzaamheid' wordt gedekt. De waarde die mensen toekennen aan een bepaalde schoonheid valt voor een deel in geld uit te drukken. En als het gaat om het behouden van historische karakteristieken van het landschap, dan is ook overlap met duurzaamheid denkbaar.

De vier waardecomplexen zijn niet tot elkaar te herleiden. In de ruimtelijke ordening bestaat niet één ijkpunt. Pogingen om een overkoepelende ruimtelijke 'waarde' te ontwikkelen om de vier tegen elkaar af te kunnen wegen, zoals het begrip 'ruimtelijke kwaliteit', zijn dan ook gedoemd te mislukken. Het is een onderneming die altijd in de eigen staart bijt, omdat in elke poging tot definiëring de vier waardecomplexen of varianten daarop weer terugkeren. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de zeven criteria van ruimtelijke kwaliteit die in de Vijfde Nota worden onderscheiden. Ook de in de Nota Ruimte gemaakte stap naar het klassieke onderscheid tussen belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde leidt slechts tot een vereenvoudiging en niet tot een overkoepelend afwegingskader.

Overheid en burger: een spagaat?

In het ruimtelijk beleid is er een lange traditie van samenwerking en onderlinge vervlechting van bestuurslagen. Door de transformatie van de verzorgingsstaat, die in de jaren negentig onder invloed van de mondialisering is ingezet, is op veel terreinen de marktwerking belangrijker geworden. Nieuwe publiek-private samenwerkingsconstructies, privatisering van corporaties en meer in het algemeen het ontwikkelingsgerichte ruimtelijk beleid zorgden ervoor dat de publieke en de private sector steeds meer vervlecht raakten. Door de keuze voor een actiever ruimtelijk beleid,

dat niet alleen meer is gebaseerd op de toelatingsplanologie van de bestemmingsplannen, heeft de overheid die ontwikkeling ten dele tot bewust beleid gemaakt. Daarnaast zijn er nog andere factoren die het aantal vervlechtingen doen toenemen. Zo wordt in de stedelijke gebieden het regionale bestuurlijke vraagstuk telkens weer geagendeerd, terwijl het nooit tot een bevredigende oplossing komt (of er ooit een bestendige bevredigende oplossing kan komen gezien de dynamiek van de maatschappelijke schaalvergroting is een interessante vraag). Dit 'regionale bestuurlijke gat' wordt gevuld met per sector wisselende samenwerkingsconstructies. Verder zorgt de toegenomen rol van de Europese Unie voor directe relaties van regio's en grote steden met het Europese bestuursapparaat. Deze nieuwe bestuurlijke relaties zijn in potentie een belangrijker en indirect effect van 'Europa' dan het directe financiële ondersteuningsbeleid (Van Ravesteyn en Evers 2004). Hier lijkt, kortom, een overheid in ontwikkeling die als belangrijkste kenmerken een groot aantal dwarsverbanden kent tussen overheden onderling en tussen publieke en private partijen. Deze publieke en private partijen functioneren als min of meer gelijkwaardig en de overheden nemen trekken van de marktpartijen over.

Daarentegen roepen de debatten naar aanleiding van rampen als de vuurwerkramp in Enschede of de cafébrand in Volendam en, niet te vergeten, de bouwfraude de vraag naar een geheel ander soort overheid op. Een overheid die gericht is op de primaire taak die zij ook al in de tijd vóór de verzorgingsstaat had: de bescherming van de fysieke veiligheid van burgers. Hier gaat het om een overheid die afstand houdt tot de partijen, die scherp controleert en die niet aarzelt om het hiërarchische instrument van de financiële of strafrechtelijke sanctie te hanteren.

In een samenleving die door de Duitse socioloog Ulrich Beck wel is gekarakteriseerd als de risicosamenleving, zal de maatschappelijke druk om de overheid deze rol te laten vervullen alleen maar toenemen. Overigens laten rampen als Tsjernobyl, de verschillende rivieroverstromingen en het terrorisme van '9/11' zien dat ook hier sprake is van een schaalvergroting van de risico's, die dan misschien niet altijd een mondiaal maar ten minste toch internationaal sterke overheid vereisen.

Deze dreigende spagaat tussen twee soorten overheid is weliswaar niet voorbehouden aan het terrein van het ruimtelijk beleid, maar doet zich daar zeker voor. Vooral is de trend naar een sanctionerende en meer afstandelijke overheid terug te vinden op die terreinen waarbij de overheid direct te maken heeft met bedrijven en burgers, zoals de milieuhandhaving en de bouwsector. De interbestuurlijke relaties in de ruimtelijke

Lintbebouwing in België



ordering blijven gekenmerkt door de eerstgenoemde trend, de onderlinge vervlechting van bestuurslagen, al biedt de Nota Ruimte tegelijkertijd een zekere aanleiding tot ontvlechting. Maar aangezien de trends zich in beide richtingen voortzetten, zal de spagaat tussen 'de twee overheden' in de nabije toekomst zeker groter worden. Eenvoudige oplossingen zijn niet voorhanden. Verschillende opties, zoals een sterkere institutionele scheiding tussen beleidsvoering en handhaving, zullen op hun vóór- en nadelen moeten worden getoetst. Een andere te verkennen optie wordt genoemd door de WRR in zijn rapport *Het borgen van publiek belang* (2000). De Raad stelde dat het niet moest gaan om een ideologisch debat over publiek of privaat, maar om de politieke vraag welke 'publieke belangen' in het geding zijn. Hoe deze belangen moeten worden gerealiseerd, zou meer een kwestie van pragmatiek dan van politiek moeten zijn.



Wonen in jaren 30-stijl, Leidschendam

Zicht op Downtown Los Angeles



Het is hoe dan ook van belang te onderzoeken wat de gevolgen voor de overheid zijn van de veranderende posities van burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven zijn mobieler en minder territoriaal gebonden, hun bindingen met instituties en plekken zijn eerder tijdelijk dan permanent, in hun activiteitenpatroon verenigen ze zeer verschillende schaalniveaus, en hun identiteit is aan verandering onderhevig. Voor zover overheden een rol vervullen als 'beheerders van vestigingsplaatsen' zijn ze zich van de consequenties steeds scherper bewust. Zij stellen zich op als aanbieders op een vragersmarkt met toenemende concurrentie. Voor de rol van de overheid als hoeder van het publieke belang van burgers staat de zoektocht nog aan het begin. Duidelijk is wel dat het uit de jaren zestig en zeventig geërfde ideaal van 'het bestuur dicht bij de burger brengen' door 'participatie van bewoners' niet de oplossing vormt. Dat ideaal pint immers de burger vast op één rol, die van bewoner, en op één plek, namelijk de woonplek. Natuurlijk blijft die woonplek van groot belang, maar nieuwe relaties tussen overheid en burgers kunnen ook worden gelegd op andere plekken dan de woonplek: de werkplek, de plek van de school van de kinderen, de plek waarop de culturele belangstelling zich richt. Zo kan de tijd die wordt doorgebracht op andere plekken dan de woonplek ook worden vertaald in nieuwe vormen van burgerschap.

Tot slot

De mondialisering heeft grote gevolgen voor het speelveld van het ruimtelijk beleid. Dat stelt het beleid voor nieuwe uitdagingen. In dit essay zijn enkele uitdagingen aan de orde gekomen. Waar het ruimtelijk beleid zich voorheen kon richten op de materiële inrichting van de ruimte, gaat nu de identiteit van gebieden en van burgers een belangrijker rol spelen. De rijksoverheid heeft een beperkte rol bij het vormgeven van die identiteit, maar

voor de invulling daarvan is een overgang van een toelatingsplanologie naar een ontwikkelingsplanologie zeker van nut. Daarnaast heeft de overheid te maken met burgers en bedrijven die in toenemende mate mobiel zijn. Hierdoor is de grip van ruimtelijke ordening, die immers tot het eigen territorium beperkt is, op de maatschappelijke ontwikkelingen afgenomen. Het nationale ruimtelijk beleid zal de komende jaren met zijn beperkte instrumentarium moeten leren laveren tussen de verschillende waarden die het speelveld van het ruimtelijk beleid markeren, de groeiende institutionele vervlechting in het ruimtelijk veld én burgers die van de overheid een krachtig optreden tegen veiligheidsrisico's wensen.

Zicht op Rotterdamse binnenstad



Literatuur

Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp

14

Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell.

Castells, M. (1997), *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.

Dammers, E. et al. (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*, Rotterdam NAI/Den Haag RPB, 2004

Fukuyama, F. (1992), *The End of History and the Last Man*, Harmondsworth: Penguin.

Huntington, S. (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster.

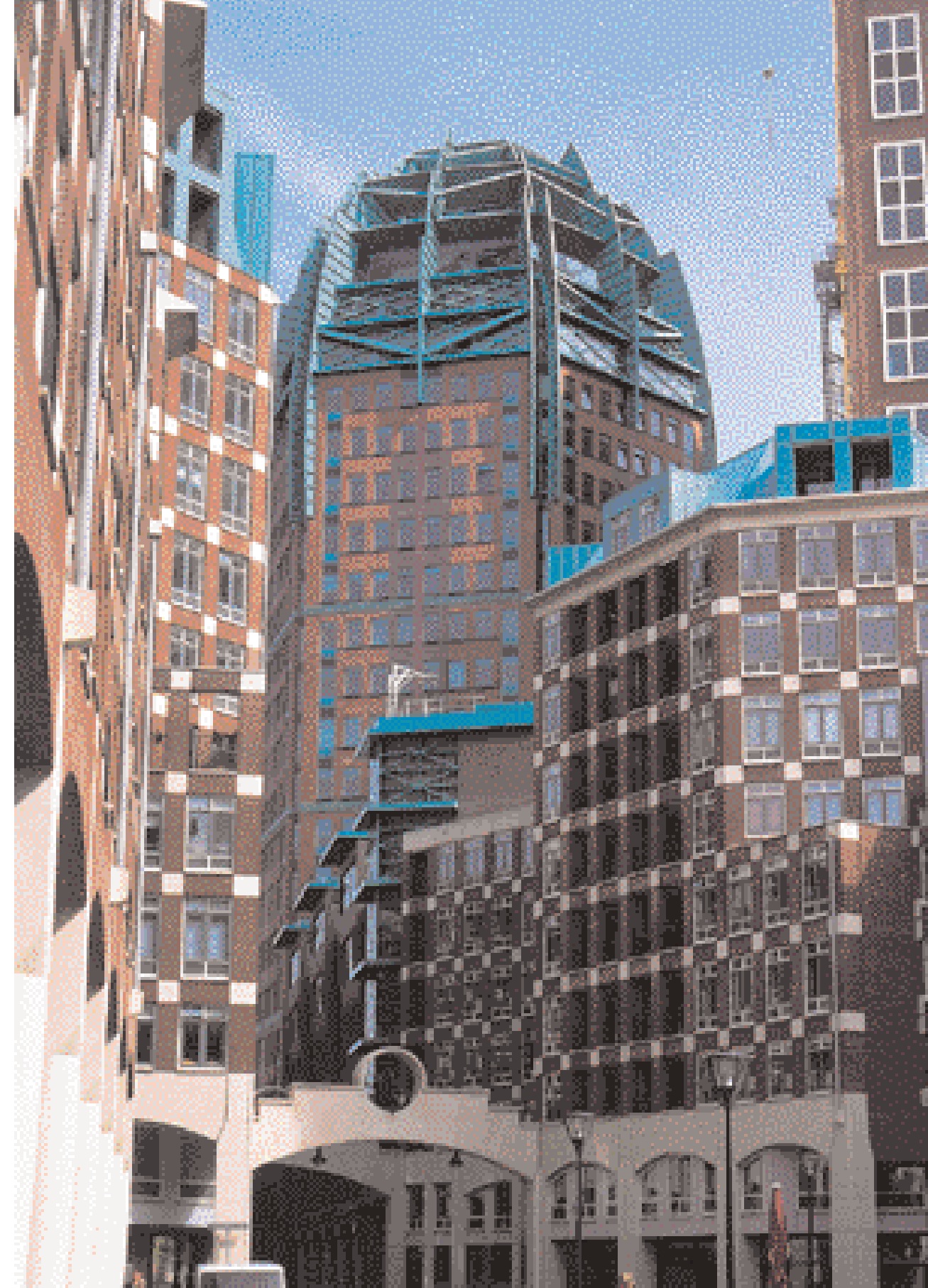
Ravesteijn, N. van, en D. Evers (te verschijnen), *Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Schulze, G. (1992), *Die Erlebnisgesellschaft*, Frankfurt/New York.

WRR (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering nr. 53, Den Haag: Sdu Uitgevers.

WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de Regering nr. 56, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Wouden, R. van der, en E. de Bruijne (2001), *De stad in de omtrek*, Den Haag: SCP.



Identiteit!

16

'We staan voor de opgave om het idee van de Deltametropool leven in te blazen en we denken dat we dat kunnen bereiken door de identiteit van de Deltametropool te ontwikkelen. Kunt u ons daarbij helpen?'

Identiteit is *in*, maar wat is het? We weten wat het is, zolang het ons maar niet gevraagd wordt het onder woorden te brengen. Het zoeken naar een definitie is op zichzelf al een symptoom van een identiteitscrisis. Als oorzaken van die crisis wordt gewezen op de afnemende betekenis van de natie en de natiestaat en de toestroom van migranten. Twee symptomen van het alomvattende mondialiseringsyndroom.

Is het niet de 'natuurlijke gang van zaken' dat onze wereld steeds groter wordt en dat we onszelf steeds moeten herdefiniëren als onderdelen van steeds in omvang toenemende en diffuser wordende verbanden, als 'Europa', of 'het wereldsysteem'? Maar kunnen we dat eigenlijk wel? Hebben we het niet gewoon nodig om ons van tijd tot tijd met een grote oranje klomp op onze kop weer onderdeel te voelen van één natie? Ons nieuwe strijdlied – 'Olé, we are the champions' – klinkt wel een stuk mondialer dan het oude 'Wien Neerlands bloed door d'aadren stroomt'.

Knippenberg en De Pater beschreven in 'De eenwording van Nederland' de moeizame gang om van een verzameling min of meer Nederlands sprekende regio's tot de eenheidsstaat Nederland te komen. Zij blikten toen al vooruit, geïnspireerd door Castells, naar een mogelijke dialectische reactie, waarbij 'regionalistische tegenbewegingen hun territoriale autonomie en culturele identiteit – of wat daar van rest – willen versterken', maar achtten die kans niet groot. Een echt regionalistische reactie is, in ons land

althans, uitgebleven. De natie staat weer hoog op de agenda. Zelfs bejaarde allochtonen en 'expats' dreigen aan de dwang tot inburgeren ten prooi te vallen. We hebben het dan over taalkennis en enig inzicht in onze geschiedenis en staatkunde, maar wat doen we met het land zelf? Is de liefde voor de oude binnensteden, de veenweiden en de polders overdraagbaar? Houden wij daar zelf nog wel van? En kun je je identificeren met iets als een 'Deltametropool'?

Het zoeken naar de 'identiteit' van een plek, een regio, een stad, of een Deltametropool, is net als het zoeken naar de intrinsieke waarde van goud. Het zit in óns en als we het niet cultiveren verdwijnt het. Toch is er iets dat 'ons' van bijvoorbeeld de Zwitsers onderscheidt. 'Wij' hebben dit land zelf gemaakt! Onze grond is wel dras, maar mals zijn onze weiden en puik is ons gras. Dát is een verhaal dat verteld kan worden en waar je anderen deelgenoot van kunt maken. Een verhaal dat actueel is nu een nieuwe fase in de strijd tegen het water lijkt te zijn aangebroken.

Zo'n soort verhaal dus, is dat wat voor die metropool van u?

'Tja, daar zit wat in, meneer Minderhout. Maar we spreken sinds kort niet meer van de Deltametropool, maar van het Stedelijk Netwerk Randstad Holland. De identiteitsvraag is even van de agenda gehaald. We spreken elkaar nog.'

Willem Minderhout,
Atos K P M G Consulting