

Grootstedelijke gebieden: dynamiek en beleidsuitdagingen

A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis

Zijn beiden werkzaam aan de Rijksuniversiteit Utrecht, respectievelijk aan de faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen en de faculteit der Sociale Wetenschappen. Hun meest recente gezamenlijke boekpublicatie is *Publiek Domein* (1988). Adres: Heidelberglaan 1, 3584 CS Utrecht, tel. 030-533916.

Samenvatting

In dit artikel worden belangrijke stedelijke ontwikkelingtendenties in hoofdlijnen beschreven en geanalyseerd op hun betekenis voor het bestuur en beleid van grootstedelijke gebieden. Gewezen wordt op het proces van stedelijke diffusie, het ontstaan van grootstedelijke regio's en de opname van deze regio's in internationale verbanden. Deze processen worden, ondanks de aandacht voor stedelijke vernieuwing, nog te weinig onderkend en in de ruimtelijke ordening verwerkt.

1. Inleiding

De spreiding van de verstedelijking buiten de stedelijke centra tot in de uithoeken van de nationale territoria is een van de opvallendste kenmerken van de ruimtelijke ontwikkeling van West-Europa. De grote steden blijven binnen dit nieuwe patroon een bijzondere plaats innemen, maar het 'ruimtelijk' beeld zal in toenemende mate bepaald worden door de groeiende doordringing van het 'buitengebied' met stedelijke functies. Er ontstaan grootstedelijke gebieden of regio's waarbij met de nodige variatie in omvang en schaal, de centrale stadsgemeente als het ware één geheel gaat vormen met een aantal randgemeenten én met dichterbij en verderaf gelegen landelijke gemeenten. Deze stedelijke diffusie is de weerslag van een algemeen en zichzelf versterkend proces van maatschappelijke en culturele segmentatie en functieopdeling. Dit wordt mede mogelijk door de nieuwe communicatietechnologie, hangt samen met de internationalisatie van de economische productie en vormt er als het ware de regionale component van.

Dit proces van uitdijende grootstedelijkheid, de kenmerken ervan en de dynamiek erachter, wordt

echter in West-Europa, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, nog onvoldoende onderkend en in de ruimtelijke ordening en het algemeen overheidsbeleid verwerkt.

Dit artikel bevat geen uitputtende beschrijving en analyse van bovenbedoelde ontwikkeling. Het gaat om een schets in hoofdlijnen vanuit een *beeldvormende* intentie. Dit vanuit de overtuiging dat elk van de gesignaleerde ontwikkelingen *op zich* wellicht wordt onderkend, maar dat onvoldoende zicht aanwezig is op het beeld dat ontstaat wanneer de ontwikkelingen in onderlinge samenhang worden bekeken. De beschrijving en analyse zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat bestuur en beleid een afgeleide betekenis hebben in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen in economisch, cultureel en sociaal opzicht.

2. Van centraal bestuur naar geleed bestel

Sinds enkele jaren is de preoccupatie met de (grote) steden weer kenmerkend voor de westerse landen. Daarmee wordt een periode afgesloten van verwaarlozing van het specifiek grootstedelijke. Deze hernieuwde aandacht voor stedelijke cultuur en stedelijkheid wordt in de Noord Amerikaanse literatuur wel aangeduid als 'Urban Renaissance II'. De wederopbouwtijd na de Tweede Wereldoorlog wordt dan beschouwd als de periode van de eerste 'Urban Renaissance' (Scott en Berger 1982). Deze hernieuwde aandacht loopt parallel aan een bredere heroriëntatie in de samenleving, waarbij het accent in bestuur en beleid verlegd wordt van inrichting en maakbaarheid van de gehele samenleving vanuit de overheid, naar vernieuwing en initiatief vanuit een veelheid van organisaties en instellingen in de private en publieke

sfeer. Daarbij is sprake van een grotere aandacht voor zaken als wedijver, kwaliteit en ondernemerschap (ook in het overheidsbestuur), het bevorderen van differentiatie en selectie, en herstel van de aandacht voor het eigene en het singuliere (Kreukels 1989, p. 138 en 139).

Deze 'korte golf'-fluctuatie in aandacht voor de grote steden kan geplaatst worden tegen de achtergrond van een lange golf-fluctuatie, waarbij in de loop van enkele eeuwen wisselend het accent komt te liggen op het nationale, respectievelijk het lokale/regionale niveau binnen ons politiek-bestuurlijk stelsel. Daarbinnen kunnen de volgende hoofdlijnen worden onderscheiden. In de Gouden Eeuw hadden de Hollandse steden een eigen profiel, waarmee ze vooral ook buiten ons land een naam verwierven. Bestuurlijk gezien was de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën een federatief verband: een losse bundeling van decentrale besturen. In de achttiende en negentiende eeuw worden de (grote) steden geleidelijk onder een nationaal regime gebracht. De Franse bezetter kan gelden als een katalysator en grondlegger van ons (meer gecentraliseerd) bestuursstelsel aan het begin van de negentiende eeuw. De voortzetting van het proces van eenwording, ook na de Franse tijd, in de vorm van het ontstaan van een Koninkrijk der Nederlanden met Willem I als koning, is mede het gevolg geweest van de wens van de geallieerde grootmachten om ten noorden van Frankrijk een krachtige staat te vestigen (Pieterman 1990, p. 207 e.v.). Dit neemt echter niet weg dat met name de eerste helft van de negentiende eeuw gekenmerkt blijft door een *politieke* strijd om de vestiging van de eenheid van staat. Die strijd voltrok zich tussen de welvarende liberale burgerij als nieuwe politieke elite, en de oude politiek elite van aristocratie en regenten die vanouds verbonden was met het lokale en gewestelijke niveau.

Intussen leverde Willem I in deze tijd een belangrijke bijdrage aan de materiële voorwaarden voor enerzijds het proces van eenwording en anderzijds de profilering van de grote steden door het voorzien in de belangrijkste infrastructuur in het kader van zijn nationale handelspolitiek (zie o.a. Van der Woud 1987). Thorbecke bracht vervolgens de grote steden onder een uniform en in principe gedecentraliseerd gemeentebestel, dat

voor een deel een bijstelling vormde van het Napoleonisch centralistische regime dat in afwachting van nieuwe voorstellen (nog) niet terzijde was geschoven.

Vanaf het begin van de twintigste eeuw, in de periode 1900-1940, start dan een bloeiperiode van geprononceerd economisch en sociaal beleid in de grote steden. De basis daarvan bestond uit coalities tussen lokale overheid en particuliere organisaties en instellingen. Wibaut in Amsterdam en Brautigam en De Zeeuw in Rotterdam kunnen worden genoemd als exponenten van ideeënrijke en daadkrachtige beleidsontwikkeling in de steden. Veel van wat in de steden tussen 1900 en 1940 werd bedacht en vervolgens technisch en administratief ingevoerd op het gebied van volkshuisvesting, gezondheidszorg, onderwijs, ruimtelijke ordening etc., vormde evenzoveel bouwstenen voor de geleidelijke profilering van uiteenlopende beleidssectoren op rijksniveau vanaf de jaren dertig.

Na de Tweede Wereldoorlog zet dit proces door. Het raakt versneld en versterkt in de vervolmaking van de verzorgingsstaat in de jaren zestig en zeventig. Intussen blijkt de tot stand gebrachte verzorgingsstaat voor alles een aangelegenheid van de nationale overheid, met de lagere overheden primair als medespelers en gedelegeerden. De zelfstandige positie van de lagere overheden is geleidelijk afgezwakt. De grote steden, respectievelijk de gemeenten, lopen voor een belangrijk deel aan de leiband van de nationale overheid in een toenemende centralistische bestuurscultuur. Die laatste staat in contrast met het nog steeds officieel aangehangen beeld en ideaal van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Deze balansverschuiving betreft niet alleen de bestuurlijke niveaus, het rijk in relatie tot provincies en gemeenten, maar ook de meer of minder met het openbaar bestuur vervlochten organisaties en instellingen uit de particuliere en semi-publieke sfeer. Ook hier ligt het accent in de beleidsbepaling op nationaal niveau: bij de landelijk georganiseerde belangen, de zogenaamde koepels van het particulier initiatief (Elkin 1987; Kreukels en Simonis 1988). De exponentiële groei van overheidsbemoeienis stukt voor het eerst in de jaren tachtig. Dan blijkt in het perspectief van de lange golf het gemeentelijk bestel (inclusief de grote steden) weer toe aan een herover-

weging. De huidige stedelijke vernieuwing is primair de resultante van de dynamiek die voortvloeit uit de directe opname van grootstedelijke gebieden in een internationaal relatienetwerk. Dat maakt een grotere mate van autonomie en eigen verantwoordelijkheid, met name op economisch en sociaal terrein op lokaal en regionaal niveau onontkoombaar. Nauw daarmee verbonden is de noodzaak van een uitgesproken (ook beleidsmatige) differentiatie tussen grootstedelijke gebieden onderling en tussen grote steden en andere gemeenten, juist met het oog op een geprononceerde toekomst van de steden in nationaal en internationaal perspectief.

De balansverschuiving in de verhoudingen tussen overheidsniveaus is in eerste instantie een balansverschuiving ten gunste van meer ruimte, variatie en initiatief in de samenleving als geheel. Als vanzelf komt daardoor een zwaarder accent te liggen op de relaties en afweging van belangen op lokaal en regionaal niveau. Dit in contrast tot de huidige accentuering van het nationaal niveau: rijksoverheid en landelijk georganiseerde belangen. Bij de nieuwe balans tussen overheidsniveaus gaat het overigens niet om een weg terug in de geschiedenis. Zo is bij voorbeeld geen sprake van een terugkeer in de richting van een versnipperd lokaal en regionaal bestuur met een weinig krachtig nationaal bestuur, zoals in de Gouden Eeuw het geval was. Het gaat meer om een toenemende vlechteling van bovenationale, nationale, provinciale en gemeentelijke overheid, waarbij de positie en functie van het lokale en regionale niveau in grootstedelijke gebieden aan betekenis wint. Het lokaal en regionaal bestuur verkrijgt daarbij een zelfstandige betekenis in relatie tot de lokale en regionale samenleving en minder een van het nationaal bestuur afgeleide betekenis: een overgang van een ge(de)centraliseerd stelsel naar een stelsel van geleed bestuur. Bij deze balansverschuiving ten gunste van het lokaal/regionaal niveau, waarbij zowel de besturen in de publieke als in de private sector in het geding zijn, doet zich overigens het verschijnsel voor dat met name het regionale niveau sterk aan betekenis wint ten opzichte van zowel het lokale als nationale niveau. Processen van schaalvergroting enerzijds en de noodzaak van hanteerbaar beheer en beleidsmatige bemoeienis

anderzijds spelen daarbij een belangrijke rol. Het lokale en het regionale niveau worden daarbij meer dan voorheen op elkaar betrokken.

De nieuwe aandacht voor de grote steden, grootstedelijke gebieden en de Randstad manifesteert zich in ons land in de huidige vernieuwingsprogramma's van de grote steden, de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, de activiteiten van de Stichting Nederland Distributieland, voorts in de voorstellen van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid (Commissie Montijn) inzake het grote-stedenbeleid in het algemeen, en in het advies van de Raad voor het Binnenlands Bestuur met betrekking tot het bestuur van grootstedelijke gebieden. Waar het in de komende periode om gaat, is de sociaal-culturele, sociaal-economische en bestuurlijke vereisten van een vernieuwd stedelijk Nederlands profiel voor de lange termijn scherper te bepalen en in beleid te vertalen.

3. De ontwikkeling van (groot)stedelijke gebieden

Welke ontwikkelingen zijn nu van belang voor een profilering van onze grote steden en grootstedelijke gebieden in de komende periode? Als zodanig worden hier vier actuele trends beschreven die als referentiepunt kunnen dienen bij een beleid inzake stedelijke vernieuwing. De eerste twee te beschrijven trends betreffen meer algemene geografische en ruimtelijke processen, de laatste twee raken de kern van de nieuwe verstedelijking in economisch, sociaal en cultureel opzicht.

Internationalisering en regionalisering – Een eerste referentiepunt wordt gevormd door twee nauw met elkaar samenhangende processen: a) internationalisering en b) regionalisering. Beide zijn in hun onderlinge wisselwerking bepalend voor het functioneren van de grote steden en grootstedelijke gebieden op de langere termijn. Op dit moment trekt de internationalisering in zijn betekenis voor het *nationale* niveau vooral de aandacht, relatief verwaarloosd wordt daarbij de doorwerking op regionaal niveau. In recente voorstellen lijkt sprake te zijn van meer aandacht voor het regionale niveau – denk aan gezondheidszorg, volkshuisvesting, onderwijs, arbeidsvoorziening etc. De vraag

doet zich voor in hoeverre de daarin beoogde zwaartepuntverschuiving ten gunste van het lokaal/regionale niveau daadwerkelijk gerealiseerd zal worden en in hoeverre daarbij ook de organisaties en instellingen in de private sector in beeld zijn.

Deze nieuwe combinatie van schaalniveaus die in de economische, sociale en culturele realiteit van de grote steden doorspeelt, is de belangrijkste rode draad in de komende ruimtelijke ontwikkelingen. Zowel internationale als binnennationale gegevens en perspectieven zijn daarbij aan de orde. Als richtpunt in een toekomstvisie geldt een optimale aansluiting bij deze nieuwe combinatie van schaalniveaus.

In recente studies blijkt de beleidsmatige vertaling van deze nieuwe combinatie van schaalniveaus verschillend te worden geïnterpreteerd. In het ene geval wordt het accent gelegd bij stedelijke regio's die steeds losser en onafhankelijker van de nationale kaders in internationaal verband opereren. In het andere geval wordt verwezen naar een ontwikkeling waarin het nationale en regionale niveau meer op elkaar betrokken raken. Rijks-overheid en provinciale/gemeentelijke besturen vormen dan een twee-eenheid in de positiebepaling en -verwerving in de internationale stedelijke netwerken (Castells 1983; Jacobs 1982; Soldatos 1990).

Voor de korte termijn wordt hier aangesloten bij de tweede interpretatie: internationalisering en regionalisatie, waarbij het lokale/regionale bestuur en het nationale bestuur op elkaar betrokken zijn en de verhouding tussen beide niveaus zich wijzigt in een zwaartepuntverschuiving ten gunste van het lokale/regionale bestuur. Voor de langere termijn moet een ontwikkeling in de richting van de eerste interpretatie niet worden uitgesloten.

Herschikking van verhoudingen – Een tweede referentiepunt is de herschikking van relaties en zwaartepunten tussen grote steden, internationaal maar ook binnennationaal. Recente studies bevatten al een aanduiding van nieuwe zwaartepunten in internationaal en nationaal verband: New York (Atlantisch blok), Londen (Europees blok) en Tokio (Aziatisch blok). Voorts noord-zuidverschuivingen binnen West-Europa: het zuiden van West-

Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, Midden- en Zuid-Frankrijk, Noord-Italië, Noordoost-Spanje; de verrassende bloei van grote steden in het Middellandse Zeegebied: Milaan, Barcelona, Madrid; en ten slotte de noord-zuidverschuiving in Noord-Amerika: Sunbelt versus Frostbelt) (Knight en Gappert 1989). In nationaal verband kan onder andere gedacht worden aan de ontwikkeling rondom de Randstad, het ontstaan van de zogenaamde 'halfwegzone', bij voorbeeld de snelle expansie van Brabant. Tegelijkertijd laten andere studies zien dat deze verschuivingen niet vast liggen als zou het gaan om een van te voren bepaald patroon. Er is sprake van veel afwijkingen en er doen zich uitzonderingen voor. Daarbij blijken vooral het beleid en de bestuurlijke inspanningen een belangrijke factor. Minder duidelijkheid biedt het recente onderzoek over de intensiteit en de concentratie van verstedelijking binnen westerse landen. Probeert men niettemin op dit ogenblik tot een samenvattende conclusie te komen, dan kan de nieuwe verstedelijking worden omschreven als een herschikking en profilering van grote steden en grootstedelijke gebieden met tegelijkertijd een toenemende spreiding van strategische functies over het gehele land, in een aantal gevallen in de vorm van strategische knooppunten op suburbane of zelfs ex-urbane locaties.

De zwaartepuntverschuiving tussen de grote steden in internationaal verband en binnen de afzonderlijke landen, de toenemende betrokkenheid van omvangrijke gebieden op de nieuwe grootstedelijke knooppunten, vormen belangrijke aandachtspunten in een toekomstvisie met betrekking tot onze grote steden en grootstedelijke gebieden.

Differentiatie en variatie – Het derde referentiepunt is een feitelijke en mogelijke differentiatie van de grote steden en grootstedelijke gebieden ten opzichte van middelgrote steden en het landelijk gebied in nationaal verband. Voor de kwaliteit en het profiel van grootstedelijke gebieden zelf, maar vooral voor de culturele, maatschappelijke en economische functies waarvoor die grootstedelijke 'setting' essentieel is, is die differentiatie van het grootste belang. Het gaat hierbij om het benutten van de specifieke ligging, kenmerken en

ontwikkelingsmogelijkheden van desbetreffende steden en stedelijke gebieden bezien in nationaal en internationaal verband, waarbij onder andere het beleid van de Europese Gemeenschap van groot belang is.

Centraal element in een toekomstvisie is dan ook het verkennen en aanwijzen van de optimale mogelijkheden voor een dergelijke (groot)stedelijke differentiatie. Dit allereerst in de relatie tussen stad en land, ten tweede in de relatie tussen steden onderling in nationaal verband en ten derde tussen steden in internationaal verband (Nelson en Dueker 1990).

Wisselwerking tussen circuits – Het vierde en laatste referentiepunt betreft de feitelijke en mogelijke wisselwerking binnen de grote steden tussen de economische, sociale en culturele potenties en problemen. In een eerder ontwikkelde typologie van grote steden is die wisselwerking en vooral de (wenselijke) beleidsmatige variatie in de bemoeienis met de steden tot uitdrukking gebracht:

- a. *verloederde steden*: steden die in veel opzichten (economisch, sociaal, cultureel) achterop zijn geraakt;
- b. *'sociaal georiënteerde' steden*: steden die economisch verzwakt zijn en blijven, maar toch als het ware tegen de stroom in het sociaal beleid voorrang blijven geven;
- c. *steden met een 'achterkant'*: steden die in economisch opzicht weer opgeveerd zijn, maar in sociaal en/of cultureel opzicht achter blijven; deze steden worden dan ook gekenmerkt door grote contrasten;
- d. *robuuste steden*: steden die in veel opzichten sterk en succesvol zijn, maar waarbij vooral met het succes in één opzicht, bij voorbeeld economische groei, de middelen en ruimte worden verkregen en *benut* om in sociaal en cultureel opzicht de stad te versterken en problemen te lijf te gaan.

Het ideaalbeeld van de robuuste steden maakt duidelijk dat bewust koppelingen tot stand gebracht dienen te worden tussen het economisch, sociaal en cultureel circuit binnen de grote steden (Glazer 1987; Murray 1985; Wilson 1987). Economische sterkte sluit zwakte in cultureel en sociaal opzicht niet uit, met andere woorden: economi-

sche groei betekent niet *automatisch* sociale en culturele bloei. Omgekeerd geldt, zo blijkt uit recente onderzoeken, dat de economische aantrekkelijkheid van een stad steeds meer wordt bepaald door culturele en sociale factoren. Als richtpunt in een toekomstvisie geldt hier de bestuurlijke en beleidsmatige bevordering van 'trade offs' tussen het economische, het sociale, het culturele en het bestuurlijke in grootstedelijk verband, niet los maar in relatie tot hogere bestuursniveaus, met name het Rijk (Clarke 1989; Peterson 1981). Dit komt in ons land – met het huidige sterk centralistische financiële en bestuurlijke regime – neer op het aangeven en omschrijven van de vereiste financiële en bestuurlijke beleidsruimte voor het grootstedelijk gemeentelijk bestel.

4. Partijen en belangen in de ontwikkeling van grootstedelijke gebieden

Gegeven de dynamiek en de complexiteit, kenmerkend nu en in de komende periode voor de ontwikkelingen in de grootstedelijke gebieden, zijn omvattende plannen, uitgebracht na een jarenlang voorbereidingsproces en in een intensief besluitvormingsproces vastgesteld, geen werkbare formule meer. Het accent verschuift naar afgebakende strategische projecten, waarmee de steden en de grootstedelijke gebieden stapsgewijs in bouw, infrastructuur en functioneren worden aangepast en heringericht aan veranderende condities en opgaven. De bestuurlijke en beleidsmatige inzet op dit *projectniveau* zal relatief méér en die van de kaderstellende plannen minder aandacht vragen en krijgen. Vergelijk in dit opzicht de ontwikkeling door middel van Grands Projets in de Franse hoofdstad en in het Ile de France rondom die stad (Kreukels 1986).

Voor zover overkoepelend beleid boven deze strategische projecten vereist is, krijgt dit een andere vorm, functie en inhoud. Gemeentelijke of intergemeentelijke structuurplannen, provinciale streekplannen, structuurvisies voor belangrijke delen van de provincie of het gehele provinciale grondgebied zijn dan niet meer als voorheen een verplichte aangelegenheid. Ze worden daar gehanteerd waar het politiek kan of moet en een batig effect verondersteld mag worden. Het *aanvul-*

lende karakter van deze vorm van beleidscoördinatie kan tot uitdrukking gebracht worden in een facultatieve regeling, in het minimumkarakter van deze regeling en in de mogelijkheden die de regeling biedt voor gradatiemogelijkheden naar inhoud en strekking van het plan (ITS, vakgroep Planning en Beleid, vakgroep Planologie 1981, p. 177).

De klassieke variant van het structuurplan, waarbij een omvattende en minitieuze registratie van ontwikkelingen en een daaropvolgende tot in elk beleidsonderdeel uitgewerkte beleidsbepaling voorop stond, blijkt niet meer adequaat, als dat ooit het geval is geweest. Daarvoor in de plaats treedt een beleidsbepaling op strategische onderdelen, waarvoor meer dan tot nu toe enkele diepgaande analyses, toegespitst op die strategische beleidsthema's, de basis vormen en hulpmiddel zijn van een beleidsvormend beraad in het gebied zelf en binnen de betrokken overheden.

Een dergelijke strategische beleidsbepaling dient primair om betrokken burgers, belangengroepen, verenigingen, instellingen en het bedrijfsleven, maar ook de politiek en het openbaar bestuur op elementaire wijze te betrekken bij de bepaling van de verantwoordelijkheden. Een tweede belangrijke functie is het tot stand brengen van het vereiste beleidsprofiel en beleidsrichtlijnen, bij voorbeeld ten aanzien van milieuverontreiniging, cultureel en architectonisch erfgoed, landschappelijk schoon, verkeersinfrastructuur e.d.

Bij een dergelijke selectieve strategische beleidsbepaling blijft overigens, evenals voorheen, een bredere en onafgebroken beleidsondersteuning door middel van continu inventariserend onderzoek en 'scanning' van het beleid onontbeerlijk. De koppeling daarvan met de beleidsprogrammering en de plaats die het onderzoek in de strategische beleidsnota inneemt, is echter in vergelijking met de gebruikelijke overkoepelende plannen wezenlijk anders.

Ook het laten conformeren van feitelijke aan gewenste ruimtelijke ontwikkelingen zal in de komende periode niet voornamelijk via een overkoepelend plan of beleidsprogramma verlopen, maar steeds meer via een complex geheel van afzonderlijke regelingen, fiscale instrumenten, overeen-

komsten en contracten binnen en tussen de publieke sector en de particuliere sector. Het zal daarbij steeds meer gaan om een indirecte en pragmatische wijze van besturen door middel van financiële prikkels (beloningen en boetes) in plaats van verbods- en gebodsbepalingen. Vergelijk als voorbeeld van een dergelijke aanpak het administratief-rechtelijke systeem van zonerings in de Noord-amerikaanse ruimtelijke ordening. Voor een krachtig stedelijk ontwikkelingsbeleid is het vooral van belang deze 'indirecte', pragmatische en vaak snel en tijdig aangewende beleidsbemoedeningen te concentreren op de eerder genoemde strategische beleidsthema's en projecten.

Dit profiel van planning sluit aan bij de weliswaar belangrijke, maar toch relatieve positie en invloed van de overheid in relatie tot de particuliere sector. De inbreng en invloed van het bedrijfsleven, maar ook van andere vertegenwoordigers van de particuliere sector zoals instellingen en verenigingen, ten aanzien van de grootstedelijke ontwikkeling en inrichting zullen doorslaggevend blijken. Dat zal meer dan voorheen ook worden herkend en erkend. Deze organisaties en instellingen zullen daarbij steeds opnieuw locaties en voorzieningen claimen in een selectie- en rangordeproces, dat zich primair binnen het bedrijfsleven en de instellingen afspeelt. Het is een illusie dat overheidsbeleid deze selectie en rangorde door middel van bestemmingsvoorschriften e.d. zou kunnen bepalen. Bij de overheid – zelf partij in dit vestigingsproces – zal het accent daarom noodgedwongen liggen op het conditioneren van deze 'markt' van vestiging en inrichting.

Bij vestiging en inrichting zijn marktprocessen meer bepalend dan in Nederland in de officiële wereld van ruimtelijke ordening nog steeds wordt voorgegeven en voorgestaan. De identiteit en status van locaties, het volgen van productie- en marktleders in hun vestiging en vestigingsgedrag zullen, naarmate de betrokken instellingen kunnen kiezen, steeds belangrijker worden voor het overheidsbeleid. Daarbij moet rekening worden gehouden met een grote druk op suburbane gebieden en op herstructurering en herinrichting van de stedelijke centra.

Gegeven de sterke positie van een aantal bedrijven en instellingen bij deze stedelijke herinrich-

ting en kolonisatie van het ommeland – in een aantal gevallen als onderdeel van internationale netwerken – zullen in de grote steden zelf, maar ook in de wijdere omgeving van die centra, zwakke sociale, culturele en zelfs zwakke economische belangen bescherming behoeven. Minder dan tot nu toe is dit een beschermingsproces dat zich hoofdzakelijk kan beperken tot het wonen en de woongebieden. Met name binnen de bedrijvigheid en dienstverlening zullen ook de kleinere, arbeidsintensieve bedrijven en instellingen bescherming nodig hebben ten opzichte van grotere bedrijven, maar eveneens ten opzichte van bemiddelde inwoners. Vergelijk hiervoor de nieuwe 'displacement'-zonering in Chicago, waarmee kleine bedrijven in stadsbuurten worden beschermd tegen de bemiddelde inwoners, die door het opkopen van bedrijfskavels kleine bedrijven uit hun buurt proberen te drukken.

In die gevallen van stedelijke vernieuwing waarbij sprake is van grootschalige ingrepen, zal vanwege de complexiteit en/of vereiste financiën de overheid een bepalende partij blijken. Vaker zullen er echter gemengde combinaties zijn, consortia van overheid en particuliere bedrijven, die de inrichting en vormgeving van strategische onderdelen van grootstedelijke gebieden bepalen. In beide gevallen zullen die projecten de neiging hebben om zich af te schermen van niet voorspelbare ingrepen vanuit de politiek en samenleving. De overheid zal daarbij spelregels moeten ontwikkelen voor haar optreden in twee hoedanigheden, namelijk enerzijds als hoedster van het algemeen belang en anderzijds als partij in de projecten.

Overigens zullen deze projecten, met name de bijdragen van architectuur, stedenbouw en civiele techniek, steeds meer gekleurd gaan worden door de internationalisering, aansluitend bij het over de grenzen (gaan) opereren van vastgoedmaatschappijen en beleggers. Het uit zich in het toenemen van internationale gunningen, inschrijvingen en prijsvragen bij belangrijke architectuur en stedenbouwkundige opdrachten. Voor Nederland is daarvoor te verwijzen naar de recente prijsvragen, inschrijvingen en gunningen in 's-Gravenhage, Groningen, Eindhoven, Tilburg, Rotterdam en Amsterdam. De ontwikkeling verloopt echter niet eenduidig in de richting van meer internationalise-

ring, want parallel en complementair hieraan – en dat wordt op dit ogenblik minder onderkend – is ook sprake van regionalisering. In deze regionalisering vormen de eigen identiteit en tradities, de specifieke condities en kwaliteiten van het betreffende gebied het uitgangspunt. Duidelijke voorbeelden hiervan vindt men in de nieuwe plannen met betrekking tot de ontwikkeling van de steden Groningen, Tilburg en Nijmegen. Juist deze koppeling van internationalisering en regionalisering vormt, naast het speelse en anarchistische gebruik van voorbeelden uit het rijke verleden, de grondslag van de huidige stroming van het postmodernisme in de architectuur en in het cultuur- en kunstleven meer in het algemeen.

In het voorgaande deel van deze paragraaf is vooral in formele zin ingegaan op de verhoudingen tussen partijen en belangen in de grootstedelijke ontwikkelingen. Zicht op de in het geding zijnde belangen en belangrijke uitdagingen waarvoor partijen komen te staan, kan worden verkregen door aandacht te besteden aan enkele belangrijke ontwikkelingen in het stedelijk vestigings- en inrichtingspatroon.

In de komende periode zal het systeem van centra en subcentra, meer in het bijzonder het geheel van uiteenlopende openbare ruimten in het grootstedelijk gebied, in belangrijke mate aan verandering onderhevig zijn. Er is een nieuwe differentiatie en rangorde, waarvoor het huidig inzicht belangrijk te kort schiet. Er dienen zich verschijnselen aan als 'towns in towns', afgegrensde domeinen in de vorm van plaza's, atria, hotel- en congrescomplexen, ontspannings- en vrijetijdscentra en beveiligde blokken met appartementen en bijbehorende voorzieningen, met feitelijk een gelimiteerd openbaar karakter en primair bedoeld en bestemd voor omschreven doelgroepen. Met name de verbindingscorridors tussen deze 'towns in towns' zijn vaak onduidelijk gepresenteerd als publiek, semi-publiek of particulier domein. Vergelijk: de nieuwe regels voor de zogenaamde 'byways', overdekte verbindingstracés tussen gebouwencomplexen in Chicago.

Bij deze herstructurering doen zich vaak verrassende wijzigingen voor in het vertrouwde patroon van locaties en concentraties van congrescentra en vergaderaccommodatie, van winkels van diverse

soort en niveau, van voorzieningen in de sfeer van onderwijs en gezondheidszorg, van kunst- en cultuurstellingen, van zakelijke dienstverlening, van banken enz. De nieuwe vestigingspatronen beperken zich niet meer tot de stedelijke centra, maar bestrijken naast de agglomeratie het verder verwijderd buitengebied (exurbanisatie). Al deze veranderingen zijn nauw verbonden met de ontwikkeling van het transport- en vervoerssysteem, van telecommunicatie, van internationale luchthavens en de daarbij aansluitende bedrijvigheid en dienstverlening. Ze bepalen te zamen de nieuwe inrichting en vormgeving van de grootstedelijke gebieden. In een aantal metropolen (voorbeelden zijn: Tokio, Los Angeles en Parijs) blijkt daarbij de toenemende importantie van rechtstreekse relaties en verbindingen tussen de gebieden en locaties onderling binnen de agglomeratie, vaak buiten de grootstedelijke kernstad om. In het verkeers- en vervoerssysteem komt dan in die gebieden het accent meer te liggen op tangentiële verbindingen naast de huidige radiale verbindingen.

Tussen de metropolen doen zich overigens in morfologisch opzicht grote variaties voor, vooral met betrekking tot de mate en vorm van concentratie en spreiding. Vergelijk New York en San Francisco met Los Angeles; Parijs met Londen en Brussel met de Randstad.

Het meest uitdagende in de komende ontwikkeling van de steden is dat de grote steden steeds meer onder druk komen om bestaande gebouwen en infrastructuur in te ruilen en te vervangen door nieuwe gebouwen en voorzieningen. De nieuwe opgaven in economisch, technologisch, maatschappelijk en cultureel opzicht leiden tot een snellere omloopsnelheid van de gebouwde omgeving. Dat zal leiden tot een afbraak, die meer dan voorheen in een aantal gevallen zal tenderen naar de afschrijftermijn van het vastgoed in de kantorensector, de winkelsector etc.

Dat resulteert per saldo in een snellere afbraak en vernieuwing van deelgebieden van de grote steden. Naast de harde kern van het historische en het anderszins gewaarborgde eigendom van de stad zal er steeds meer wisseling zijn van straatfronten, van complete omgevingen, die na bepaalde tijd een volledige metamorfose ondergaan. Vervallen of leegstaande gebouwen en gebieden zijn slechts

de meest opvallende categorie van 'stille reserves' in de grote steden, die, als het ogenblik daar is, zullen worden aangeboord voor nieuwe ontwikkelingen, zoals dat het geval was bij het Hallesgebied in Parijs, en onlangs de Docklands in Londen. Amsterdam lijkt op dit vlak in vergelijking met een overeenkomstige stad als Brussel qua beleidsoriëntatie erg behoudend. Door het grote accent op het behoud van het bestaande in die stad gaan daar minder impulsen uit voor vernieuwing en herstructurering dan wenselijk lijkt. De II-oeverontwikkeling gaat in een dergelijk klimaat al snel het odium krijgen van bliksemafleider van de noodzaak van herstructurering van de binnenstad zelf. Kan Amsterdam het zich permitteren het concept van Florence van een historisch reservaat als voorbeeld te nemen? Zou het zich niet meer moeten spiegelen aan Brussel?

Er ontstaat bij de ontwikkeling van de grootstedelijke gebieden een turbulent netwerk van belangenbehartiging van uiteenlopende aard, zoals culturele prestaties, technische vernieuwing, economische investeringen, het aanpakken van sociale problemen, de bescherming van minderheidsculturen, de vereiste of gewenste veiligheid, het voorkomen van overlast, het veiligstellen van hygiëne, het verhogen van de milieukwaliteit enz. Daarvoor zal overigens niet per definitie de overheid in de eerste plaats blijken op te komen. In toenemende mate is er sprake van een adoptie van de onderscheiden belangen vanuit het particuliere initiatief in de samenleving. Die grotere differentiatie en competitie van uiteenlopende belangen is veel meer relevant dan de tweedeling van 'rijken' en 'armen', van het economische versus het sociale bij de ontwikkelingen van de grootstedelijke gebieden in brede zin. De statusdifferentiatie en de toegang tot schaarse voorzieningen en schaarse, hoog gewaardeerde locaties in de steden en in de suburbane omgeving zullen leiden tot een subtiel rangorde en differentiatie van locaties, voorzieningen en leefomgeving. Dat geldt niet alleen voor bewoners, maar ook voor bedrijfshuishoudingen, zakelijke diensten en instellingen, verspreid over een omvangrijk gebied tot in de verre periferie toe (de kolonisatie van het buitengebied).

Deze dynamiek verbonden met de competitie

ten aanzien van meer of minder geprivilegieerde locaties, domeinen, leefmilieus en voorzieningen en de positie en rol van de diverse overheden daarbij is één van de boeiendste kenmerken van de ontwikkeling van grootstedelijke gebieden.

Literatuur

- Clarke, S., (red.), *Urban innovation and autonomy, Political implications of policy change*, Urban Innovation Series 1, Sage Publications, Newbury Park etc. 1989.
- Castells, M., Crisis, planning, and the quality of life: managing the new historical relationships between space and society, *Environment and Planning D. Society and Space* 1, 1, 1983, p. 3-23.
- Dogan, M., J.S. Kasarda, *The metropolis era, Volume I: A world of giant cities, Volume II: Mega cities*, Sage Publications, Newbury Park etc. 1988.
- Glazer, N., M. Lilla, *The public face of architecture, Civic culture and public spaces*, Free Press, New York 1987.
- Elkin, S.L., *City and regime in the American Republic*, The University of Chicago Press, Chicago/Londen 1987.
- Instituut voor Toegepaste Sociologie Nijmegen, vakgroep Planning en Beleid en vakgroep Planologie Rijksuniversiteit Utrecht, *Provinciale beleidsplanning, onderzoek naar wenselijkheid en mogelijkheden*, Instituut voor Toepaste Sociologie, Nijmegen/Utrecht 1981.
- Jacobs, J., *Cities and the wealth of nations*, Random House, New York 1982.
- Knight, R.V., G. Gappert (red.), *City in a global society*, Series Urban Affairs Annual Reviews, 35, Sage Publications, Newbury Park etc. 1989.
- Kreukels, A.M.J., De toekomst van het structuurplan, *Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam, Grondslagen voor de stedenbouwkundige ontwikkeling van Amsterdam*, Publikatie naar aanleiding van de studiedag op 25 september 1985 te Amsterdam, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, 's-Gravenhage 1986, p. 33-40.
- Kreukels, A.M.J., Naar nieuwe besturingsconcepties, in: *Overheid: op de (terug)tocht of naar een nieuw profiel?* Door A.B. Ringeling, I.Th.M. Snellen (red.), Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde nr. 12, Congrespublicatie 1988, Vuga Uitgeverij BV, 's-Gravenhage 1989.
- Kreukels, A.M.J., J.B.D. Simonis (red.), *Publiek domein, de veranderende balans tussen staat en samenleving*, Beleid en Maatschappij Jaarboek 1987/1988, Boom, Meppel/Amsterdam 1988.
- Murray, Ch., *Losing ground, American social policy 1950-1980*, Basic Books, New York 1985.
- Nelson, A.C., K.J. Dueker, The exurbanization of America and its planning policy implications. *Journal of Planning Education and Research*, 1990, 9, 2, p. 91-100.
- Peterson, P.E., *City limits*, The University of Chicago Press, Chicago/Londen 1981.
- Pieterman, R., *De plaats van de rechter in Nederland 1813-1920; Politiek-juridische ideeënstrijd over de scheiding van machten in de staat*, Quint BV, Arnhem/Gouda 1990.
- Scott, R., R.A. Berger, Public-private partnerships in American cities, Seven case studies, Lexington Books, Lexington Mass. 1982.
- Soldatos, M. Panayotis, L'attractivité de la ville et son image de marque au plan international. In: *Documents du Colloque International sur: 'Les villes européennes: stratégies et projets urbains'*, Council of Europe, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, (France), Straatsburg 1990.
- Wilson, W.J., *The truly disadvantaged, The inner city, the underclass, and public policy*, The University of Chicago Press, Chicago/New York 1987.
- Woud, A. van der, *Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, Meulenhoff Informatief, Amsterdam 1987.