

Lezingen

| | |
|-------------------|---------------------------|
| titel: | Van project tot Provincie |
| datum: | 28 maart 2003 |
| onderwerp: | Flevoland |
| spreker: | D.H. Frieling |

VAN PROJECT TOT PROVINCIE Flevoland en de grote Bosatlas

In 1848 kwamen de heren Kloppenburg en Faddegon met het idee tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee. Ruim 150 jaar later behoort wat begon als een wild idee tot de gewone wereld. Het bijzondere is alledaags geworden. Het project werd een provincie. In de grote Bosatlas worden de Zuiderzeewerken samen met de andere landaanwinningwerken, de Deltawerken en de Rijnkanalisatie bijgezet bij de geschiedenis, al vermeldt het tijdschema van de Zuiderzeewerken bij de Markerwaard nog wel: niet afgerond. (kaart 45A en tijdschema 45B)

De opeenvolging van gebeurtenissen die deze ontwikkeling markeren is te beschouwen als een reeks structuurveranderingen: van open zee tot afgesloten meer, van water tot land, van land tot stad. Hoe kwamen deze veranderingen tot stand? Wat valt daar voor de toekomst uit te leren? Het beantwoorden van deze vragen is het onderwerp van deze tekst. Bij het begrip structuur gaat het om de interne opbouw van Flevoland, maatschappelijk en ruimtelijk, de *samenhang* die de onderdelen tot geheel maakt. Bij het begrip verandering gaat het om het blootleggen van de krachten die de veranderingen bewerkstelligen, de krachten die de *wisselwerking* tussen de onderdelen onderling wijzigen, zodat ook hun samenhang zich wijzigt en zij zo veranderen van structuur.

Die krachten kunnen worden onderscheiden in krachten die van buitenaf op Flevoland inwerken en krachten die binnen Flevoland ontstaan en op zijn omgeving uitwerken. Elke waarneming van structuur is altijd een momentopname van het evenwicht tussen deze *exogene* en *endogene* krachten.

De voor ieder zichtbare structuurverandering die zich van de Zuiderzeewerken als project tot Flevoland als provincie heeft voorgedaan is compartimentering van de ruimte en differentiatie in het ruimtegebruik. De open zee werd afgedamd, het IJsselmeer werd ingedijkt, de IJsselmeerpolders werden drooggemalen, ontgonnen en verkaveld en waar de agrarische verkaveling werd vervangen door een stedelijke, werden de kavels niet langer gemeten in hectaren, maar in aren en centi-aren, oftewel vierkante meters.

De compartimentering schept condities voor differentiatie in het ruimtegebruik. Sommige compartimenten, zoals het IJsselmeer benoorden de Houtribsluizen, behielden hun oorspronkelijke aard van groot open water en hun functie in het watersysteem van Nederland. Andere, zoals de Noordoostpolder en het landelijk gebied van Oost- en Zuid-Flevoland, werden intensiever gebruikt, de visserij werd er als middel van bestaan vervangen door landbouw. In de stedelijke gebieden van Lelystad en Almere nam de intensiteit van het ruimtegebruik nog weer verder toe. Per saldo heeft de compartimentering zo niet alleen geleid tot meer differentiatie, dus een grotere rijkdom aan milieus, maar ook tot intensivering, dus een betere benutting, dus een intensivering van het ruimtegebruik.

Deze ontwikkeling is grotendeels te verklaren door het naast elkaar bestaan van een omgeving met een zeer intensief ruimtegebruik, een gebied van overdruk, en het zeer extensief gebruikt IJsselmeer, een gebied van onderdruk. Wie beide verbindt weet dat ceteris paribus deze verschillende drukgebieden zich zullen verevenen. Dat is natuurkunde van de middelbare school. De overdruk van Noord-Holland zoekt een uitweg en vindt deze eenvoudiger in het onderdrukgebied Flevoland dan in de andere overdrukgebieden Utrecht en Zuid-Holland.

Dat Flevoland onder invloed van deze exogene verstedelijkingsdruk nog niet egaal is volgelopen wordt veroorzaakt door het gegeven dat overwinnen van afstand tijd en energie vergt, zodat de overdruk aan kracht verliest naarmate je verder noordoostwaarts komt (kaart 65D en E). Bovendien zijn er ook nog andere krachten in het spel, die tegendruk leveren. Zo is de beslissing om de Markerwaard vooralsnog niet in te polderen genomen onder druk van degenen die de waarden van een ongedifferentieerd en ongedifferentieerd Markermeer als natuurgebied en watersportgebied meer gewicht toekennen dan compartimentering in water en land en een differentiatie in natte en droge natuur, water- en landrecreatie, landbouw en verstedelijking. Die tegendruk werd geleverd ook om de verstedelijkingsdruk van Noord-Holland ten zuiden van het Noordzeekanaal op Noord-Holland ten noorden daarvan af te remmen. De directe aanleiding tot dit laatste was destijds de angst voor de aanleg van een grote internationale luchthaven in de Markerwaard als Schiphol niet verder zou kunnen uitbreiden.

Kortom, zowel de druk tot compartimentering, differentiëren en intensiveren als de tegendruk om daar mee te stoppen

ontstonden buiten Flevoland. Het waren exogene krachten die de structuurveranderingen bewerkstelligden en die de actuele structuur in overwegende mate hebben bepaald.

Ondertussen stond de wereld niet stil. De allesbeheersende structuurverandering van de twintigste eeuw is de afbraak van een koloniale wereldeconomie, geleid door de onderling rivaliserende staten van Europa en de opbouw van een internationale economie, geleid door de Verenigde Staten van Amerika.

Een veelheid van in de wereld werkzame krachten heeft deze structuurverandering bewerkstelligd: de opeenvolging van wereldoorlog - crisis - wereldoorlog brak de machtspositie van de Europese landen, bevorderde de dekolonisatie en gaf de stoot tot het oprichten van de Verenigde Naties; de ontwikkeling in de technieken van transport en communicatie bevorderde onderlinge uitwisseling tussen de landen van de wereld in de vorm van handel, migratie en toerisme; het besef van de eindigheid van fossiele energie, van grondstoffen en van het regeneratievermogen van de natuur bij overbelasting door afvalstoffen bevorderende internationale samenwerking; het streven naar voortgaande economische groei bevorderde internationale arbeidsverdeling, die weer bijdroeg aan de verdere groei van het verkeer van energie, grondstoffen, goederen, mensen, kapitaal en berichten over de wereld, zoals de toenemende welvaart de groei van toeristenstromen bevorderde.

Uit de Europese Economische Gemeenschap ontstond de Europese Unie met de euro als gemeenschappelijke munt. Per saldo bestond in 1999 ruim een vijfde van de bevolking van Nederland uit allochtonen en niet-Nederlanders (figuren 51A t/m D). Het volume van de internationale handel van Nederland nam in de 35 jaar tussen 1960 en medio jaren negentig gemiddeld met vier tot zeven procent per jaar toe (kaart 198A). Deze snelle internationalisatie van economie en samenleving gaat gepaard aan culturele aanpassingsprocessen die regelmatig tot spanningen leiden.

Wat betekent deze ontwikkeling voor Flevoland? Zal de druk op Flevoland toenemen of afnemen? En welke krachten zijn inmiddels binnen Flevoland werkzaam om een eigen richting aan de verdere ontwikkeling te geven en om zelf het tempo daarvan te bepalen? Om op die vraag een antwoord te vinden moet nader worden gepreciseerd wat internationale arbeidsverdeling inhoudt en waar dit toe leidt. In de internationale productie van goederen en diensten laten zich drie lagen onderscheiden. De basislaag wordt gevormd door de primaire productie van grondstoffen en halffabrikaten. Deze vindt gespreid over de hele wereld plaats waar mensen wonen en de natuurlijke omstandigheden het toelaten. De tweede laag bestaat uit marktgeoriënteerde regionale concentraties van eindproducten en consumentendiensten. De toplaag bestaat uit de centra van waaruit productie en distributie in de wereld wordt aangestuurd, bestaande uit constellaties van banken en financiële instellingen, advocaten, accountants en reclamebureaus.

De vraag die voor Nederland aan de orde is, is of het ontstaan van de EU en het invoeren van de euro onze kansen op het fungeren als zo'n topcentrum groter of kleiner maakt, of wij zo'n functie ambiëren en zo ja, wat we daarvoor moeten doen.

Kansen en bedreigingen van de EU voor Nederland lijken elkaar in evenwicht te houden.

Ambitie om als topcentrum te fungeren is in het Nederlandse bedrijfsleven duidelijk aanwezig, maar politiek staat Nederland er ambivalent tegenover. In het laatste kabinet Kok was er een zeker enthousiasme voor het concept Deltametropool, maar dat blijkt een jaar later grotendeels weggeëbd. Inmiddels staat het voorzien in de eigen woningbehoefte op het platteland weer bovenaan op de nationale beleidsagenda. En nu het economisch minder gaat is niemand in de stemming om uitspraken te doen over extra investeringen. Integendeel, de nadruk komt te liggen op achterstallig onderhoud en op het beter benutten van infrastructurele werken die recent zijn voltooid, die in uitvoering zijn of dat binnenkort zullen komen.

Voor Flevoland leidt dit op korte termijn tot afname van externe druk op verdere verstedelijking. Maar ook op langere termijn is de vraag of in internationaal perspectief het accent niet meer zal komen te liggen op concentratie in Holland en Utrecht dan op voortgaande expansie richting andere landsdelen zoals deze sedert 1970 plaatsvindt (zie fig. 51F). Met het kunnen bieden van ruimte heeft Flevoland zeker een troef in handen, maar die ruimte wordt vooralsnog tamelijk passief en consumptief gebruikt, voor water om te zeilen, voor ruim wonen en voor omvangrijke bossen en natuurterreinen. Ook de agrarische productie is door het accent op akkerbouw overwegend zeer extensief.

Daar is allemaal niks mis mee maar een duidelijke bijdrage van Flevoland aan de internationale concurrentiekracht van Nederland en van Europa levert het niet op. Het ontbreken van endogeen perspectief op het ontstaan van een situatie waarin dit wel het geval zou kunnen zijn draagt er toe bij dat het verbeteren van de verbindingen tussen Flevoland en Holland geen hoge prioriteit heeft.

Zou Flevoland de ambitie hebben om dat perspectief wel te bieden dan dient een maatschappelijke structuurverandering plaats te vinden van consumptiemaatschappij tot productiemaatschappij. In Flevoland als productiemaatschappij moeten vragen worden gesteld en beantwoord als de volgende: welke bedrijven en bedrijfssectoren in Flevoland behoren tot de

Nederlandse top van Europa? Waarin is Flevoland in Nederland de beste of wil het de beste worden? Waarin loopt Flevoland binnen Europa Voorop? Dan moet de bijdrage van Flevoland aan de agrarische handelspositie van Nederland omhoog met Lelystad als centrum, dan moet de bijdrage van Flevoland aan de positie van Nederland in de internationale diensteneconomie omhoog door een betere integratie van Almere in de regionale economische structuur van Amsterdam en Schiphol en dan moet de bijdrage aan de toeristische positie van Nederland als watersportland omhoog door een aanzienlijk creatiever gebruik van IJmeer, Markermeer en IJsselmeer en een daarop toegesneden inrichting ervan.

Kan de provincie Flevoland als bestuursorgaan aan het verloop van de gebeurtenissen op beslissende wijze bijdragen? Het antwoord wordt bepaald door de keuze van de rol die het provinciaal bestuur daarin wil spelen. In de Nederlandse discussie daarover komen drie rolopvattingen ter sprake die elkaar nogal in de weg zitten: een rol als autonoom bestuursorgaan, een rol als bemiddelaar tussen gemeenten en rijk of tussen rijk en gemeenten en een rol als regisseur. Bij de rol als autonoom bestuursorgaan hoort een streekplan, bij een rol als bemiddelaar hoort wat je kunt noemen een onderhandelingsplan, (wat willen de gemeenten en wat wil het rijk, wat zijn daarin overeenkomsten en verschillen en waarover moet dus worden onderhandeld), bij een rol als regisseur hoort een beslissingenplan met afsprakenkaart zodat alle actoren weten wanneer ze op het toneel verschijnen, wie ze daar aantreffen, wat ze daar moeten doen en wanneer ze weer verdwijnen.

Als autonoom bestuursorgaan neemt de provincie, zoals bekend, een zwakke positie in. Een regierol veronderstelt de beschikbaarheid van een script en van een producer. In de actuele situatie ontbreken die. Het is dan aangewezen om te verkennen of een rol als bemiddelaar Flevoland tot het ontwikkelen van zo'n script en het vinden van een producer kan brengen.