

# Van groeikern tot Deltametropool

## Bevolkingsdynamiek, dagelijkse mobiliteit en het Nederlandse verstedelijkingsbeleid

Marco Bontje<sup>1</sup>

### Summary

*From new towns to Delta Metropolis: population dynamics, daily mobility and Dutch national urbanisation policy*

*The Netherlands enjoy a positive international reputation as a strongly planned society. In this article the degree to which this reputation is justified is analysed, comparing the main goals of national urbanisation policy, one of the most often praised elements of Dutch planning, with the main urbanisation trends since the 1960s. This leads to the conclusion that the goals of Dutch national urbanisation policy were only reached to a very limited extent. This is mainly due to the fact that planning policy is only one of many factors influencing the urbanisation process, a fact often underestimated by planners and even more by politicians. The article concludes with an assessment of the chances that the main urbanisation goals of the newest Dutch national planning strategy, the Fifth Report, will be realised.*

### 1. Inleiding

Al eeuwenlang worden in Nederland pogingen ondernomen om ruimtelijke ontwikkelingen via overheidsbeleid te beïnvloeden. Het bekendste en meest aansprekende voorbeeld is de strijd tegen het water, dat via dijken, inpolderingen en bemaling onder controle werd gebracht. Maar ook de stedelijke ontwikkeling is grotendeels op een planmatige wijze tot stand gekomen. Tot halverwege de twintigste eeuw gebeurde dat vooral op gemeentelijk niveau. In de periode na de Tweede Wereldoorlog is ook op nationaal niveau een ruimtelijk planningssysteem ontstaan. De nationale nota's ruimtelijke ordening spelen een belangrijke rol in dit planningssysteem. Sinds 1960 is gemiddeld om de tien jaar een nationale nota ruimtelijke ordening verschenen. Hierin probeert de overheid een beleidskader op te stellen waarbinnen de planning op regionaal en lokaal niveau zou moeten plaatsvinden. De nationale plannen hebben altijd een hoge mate van ambitie uitgestraald. Ze bevatten concrete uitspraken over de gewenste ruimtelijke ontwikkelingsrichting van Nederland en delen daarvan wat betreft de economische ontwikkeling,

woningbouw, infrastructuur en natuur- en recreatiegebieden. Het hoge ambitieniveau van die nationale plannen en de lange planningstraditie hebben Nederland een goede reputatie in de internationale plannersgemeenschap opgeleverd. Diverse planningsonderzoekers hebben Nederland in het verleden geroemd om zijn effectieve en systematische planningsstelsel (Burke, 1966; Dutt & Costa, 1985; Hall, 1977) en ook in beleidsdocumenten in de ons omringende landen wordt regelmatig Nederland als voorbeeld aangehaald.

In Nederland zelf zijn de meningen over het succesgehalte van de nationale ruimtelijke ordening sterk verdeeld. Zo zijn er ruimtelijke wetenschappers die het verstedelijkingsbeleid, traditioneel een kernelement van de nationale planning, als uiterst succesvol beschouwen. Er wordt dan vooral gerefereerd aan de realisatie van de groeikernen in de jaren zeventig en tachtig. Met name Faludi en Van der Valk hebben zich opgeworpen als bewonderaars van het Nederlandse planningssucces. Zij zien ruimtelijke concepten als 'groeikern', 'Randstad', 'Groene Hart' en 'compacte stad' als onderdeel van een 'planningdoctrine', een geheel van beleidsdiscussies en -acties dat erop gericht is een bepaalde ruimtelijke inrichting te bereiken. Via deze planningdoctrine zou in hoge mate consensus bereikt zijn over de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland (Faludi, 2000; Faludi & Van der Valk, 1994). Dat deze consensus juist in Nederland zo sterk is, zou samenhangen met het opmerkelijk grote vertrouwen in en de maatschappelijke acceptatie van planmatige overheidsingrepen in de ruimtelijke ontwikkeling (De Vries, 2002).

Anderen beschouwen de resultaten van ruimtelijke ordening vooral in de vorm van tastbare veranderingen in bebouwing en ruimtegebruik. Zij gaan na in hoeverre de beleidsdoelstellingen in de nationale nota's ruimtelijke ordening daadwerkelijk tot uiting zijn gekomen in de ruimtelijke ontwikkeling. Uit dergelijke analyses (Dieleman, Dijst & Spit, 1999; Ostendorf & Musterd, 1996) komt een genuanceerder beeld naar voren: sommige beleidsdoelstellingen zijn inderdaad bereikt, andere niet. Het uiteindelijke effect van de nationale plannen op de ruimtelijke dynamiek blijkt volgens deze auteurs heel wat geringer dan de aanhangers van de planningdoctrine-benadering doen vermoeden. Hajer en Zonneveld (2000) sluiten zich vanuit een andere invalshoek op deze conclusie aan en waarschuwen ervoor, dat de bijna mythische internationale reputatie van de Nederlandse ruimtelijke ordening een kritische reflectie op de problemen van het planningsstelsel bemoeilijkt. De kenmerken van het Nederlandse planningsstelsel die zoveel indruk op buitenlandse waarnemers maken – zoals de integrale aanpak, het grote aantal professionele planners, de lange traditie en de hoge productiviteit in de vorm van plannen en nota's – hoeven immers niet vanzelfsprekend tot een effectieve planning te leiden.

Dit artikel bouwt voort op de hierboven omschreven 'resultaatgerichte' benadering. De effecten van het nationale verstedelijkingsbeleid op de ontwikkeling van de bevolkingsspreiding en de dagelijkse mobiliteit staan hierbij centraal. Onder verstedelijkingsbeleid wordt hier verstaan het overheidsbeleid dat de ontwikkeling van de gebouwde omgeving (woningen, bedrijvigheid, voorzieningen en verkeersinfrastructuur) poogt te beïnvloeden. De vragen die in het artikel centraal staan zijn:

- in hoeverre heeft het Nederlandse nationale verstedelijkingsbeleid de ontwikkeling van de bevolkingsspreiding beïnvloed? Hiertoe wordt in paragraaf 4 een analyse gepresenteerd van

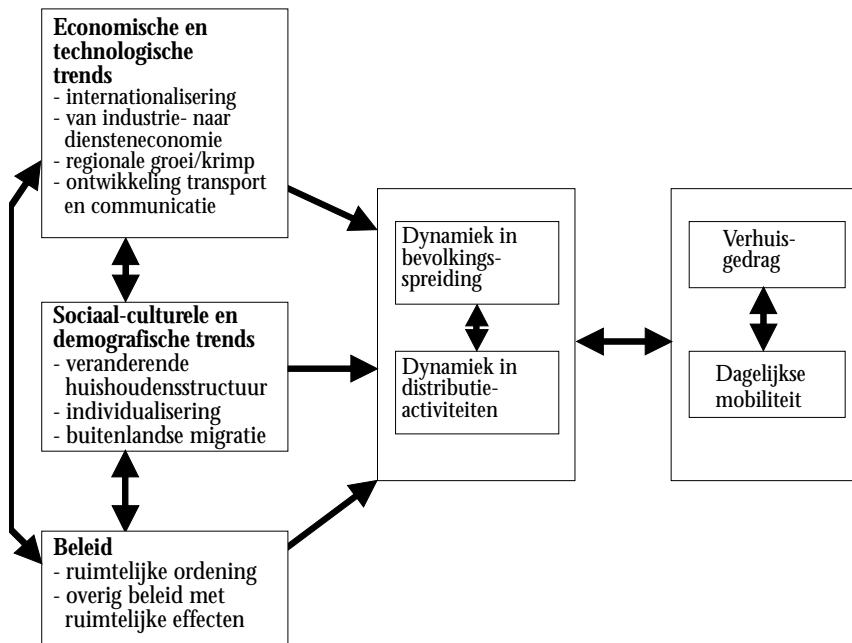
de 'planconformiteit' van het verstedelijkingsbeleid in het gebied Centraal Nederland, een regio die de Randstad, het Groene Hart en de zogenaamde uitstralingsgebieden omvat (begrippen die in paragraaf 3 nader toegelicht worden);

- in hoeverre heeft het Nederlandse nationale verstedelijkingsbeleid de ontwikkeling van de dagelijkse mobiliteit binnen en tussen stedelijke regio's beïnvloed?
- hoe zouden gezien de eerdere resultaten van het nationale verstedelijkingsbeleid de succes- kansen van de *Vijfde Nota* ingeschat kunnen worden?

## 2. Een verklaringsmodel voor het recente verstedelijkingsproces in Noordwest-Europa

Het ruimtelijke ordeningsbeleid is slechts één van vele factoren die het verstedelijkingsproces beïnvloeden. Figuur 1 is een enigszins vereenvoudigde weergave van het verklaringsmodel voor de recente dynamiek in het verstedelijkingsproces in Noordwest-Europa zoals dat uit de literatuur naar voren komt. Volgens dit model is het verloop van het verstedelijkingsproces de ruimtelijke neerslag van een aantal min of meer parallel aan elkaar verlopende maatschappelijke ontwikkelingen, die grofweg in drie clusters te groeperen zijn: economisch-technologische trends, sociaal-culturele en demografische trends, en de ontwikkeling van diverse vormen van overheidsbeleid.

*Figuur 1: Verklaringsmodel voor recente verstedelijkings-trends in Noordwest-Europa*



De economisch-technologische trends zijn in de verklaringen voor verstedelijking het sterkst vertegenwoordigd. Regelmatig is de verwachting uitgesproken dat de spectaculaire verbeteringen in de telecommunicatie en de opkomst van de netwerk- of informatiesamenleving tot ingrijpende veranderingen in het ruimtelijk patroon van verstedelijking zullen leiden (Castells, 1992; Hall, 1993; Herbert & Thomas, 1991). Hoewel de uiteindelijke effecten nog lang niet duidelijk zijn, lijkt het er voorlopig op dat twee op het eerste gezicht tegenstrijdige ontwikkelingen optreden. Enerzijds is er sprake van een toenemende ruimtelijke mobiliteit, anderzijds juist van een toenemende ruimtelijke fixatie. Terwijl zowel voor huishoudens als voor bedrijven de actieradius dankzij verbeterde transport- en communicatiemiddelen toegenomen is, neemt ook het belang van de identiteit van de nabije omgeving toe. Dit zijn in feite twee kanten van dezelfde medaille: in een wereld die steeds 'kleiner' lijkt te worden en waarin plaatsen steeds meer op elkaar gaan lijken, gaan huishoudens en bedrijven op zoek naar plekken die zich op de een of andere manier onderscheiden (Musterd, Ostendorf & Van de Ven, 1998; Musterd & Van Zelm, 2001). Hierop aansluitend kan gesteld worden dat de traditionele economische theorie van de agglomeratievoordelen nog altijd relevant is. De neiging van bedrijven om zich ruimtelijk te concentreren in 'clusters' blijft onverminderd sterk, hoewel er aanwijzingen lijken te zijn dat het ruimtelijk schaalniveau van deze clusters langzamerhand van 'lokaal' (stad) naar 'regionaal' (stedelijke regio) verschuift (Kloosterman & Lambregts, 2001). Met betrekking tot de bevolkingsspreiding is tot slot de economische conjunctuur van een land of regio van belang. Diverse studies (o.a. Everaers & Musterd, 1994; Van den Berg, 1982) suggereren een sterke samenhang tussen economische groei en suburbanisatie: als de economische groei toeneemt, neemt de suburbanisatie ook toe doordat huishoudens een hoger besteedbaar inkomen krijgen. Daarmee komt een suburbane woonomgeving, die in de meeste Noordwest-Europese landen als het ideaal van een groot deel van de bevolking geldt, binnen bereik voor een groter deel van de bevolking.

Naast deze economische en technologische ontwikkelingen dragen ook sociaal-culturele en demografische trends aan het verloop van het verstedelijkingsproces bij. De meest ingrijpende verandering sinds de jaren zestig is ongetwijfeld het dalende vruchtbaarheidscijfer en de daarmee samenhangende afname van het aandeel gezinnen met kinderen in alle Noordwest-Europese landen. Deze ontwikkeling, waarbij het vruchtbaarheidscijfer daalde ('ontgroening'), terwijl het aandeel ouderen in de bevolking toenam ('vergrijzing'), staat bekend als de 'tweede demografische transitie' (Van de Kaa, 1987). De snelle afname van het vruchtbaarheidscijfer hing samen met de emancipatie van vrouwen op de arbeidsmarkt en het verdwijnen van de vanzelfsprekendheid van het huwelijk als samenlevingsvorm onder invloed van secularisatie en individualisering (De Pater, Hoekveld & Van Ginkel, 1989). Het dominante gezinsmodel met de man als kostverdiener werd steeds meer vervangen door een tweeverdienershuishouden. Dit type huishouden vertoont vaak de neiging om gezinsuitbreiding uit te stellen of om van kinderen af te zien, omdat het meer prioriteit geeft aan de arbeidsmarktcarrière van beide partners (Champion, 1992). Een tweede huishoudtype dat de afgelopen decennia sterk opkwam, is het eenpersoonshuishouden. De groep alleenstaanden heeft een vrij diverse samenstelling: het betreft zowel jongeren die na het verlaten van het ouderlijk huis in eerste instantie alleen

wonen, als personen die gescheiden of verweduwd zijn. Zowel de tweeverdieners als de alleenstaanden hebben de afgelopen decennia een sterkere voorkeur voor stedelijk wonen vertoond dan de gezinshuishoudens (Jobse & Musterd, 1992; Mulder & Hooimeijer, 1995).

Als tweede relevante factor binnen het cluster sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen moet de sterke toename van de buitenlandse migratie vanaf de jaren zestig genoemd worden. De meeste Noordwest-Europese landen maakten begin jaren zestig een sterke economische groei door die tot een tekort aan arbeidskrachten leidde. Via de werving van gastarbeiders in Zuid-Europa en Noord-Afrika werd dit tekort aan arbeidskrachten verminderd. In eerste instantie kwamen vooral mannelijke alleenstaande migranten. In een latere fase van de migratie trokken echtgenoten en kinderen in het kader van de gezinshereniging ook naar Nederland. Een andere belangrijke migratiestroom die vrijwel gelijktijdig optrad betrof de migratie uit voormalige koloniën van met name Frankrijk, Groot-Brittannië en Nederland. Vooral de eerste generatie van beide migrantengroepen vertoonde een sterke voorkeur voor een stedelijk woonmilieu. Naarmate de migranten meer geïntegreerd raakten pasten hun woonvoorkeuren zich echter steeds meer aan die van de autochtone bevolking aan (Bolt, 2001). Vanaf de jaren tachtig bestaat een steeds groter deel van de buitenlandse migratie uit vluchtelingen en asielzoekers, terwijl ook de migratiestromen tussen de landen van de Europese Unie intensiever geworden zijn (Muus, 1995).

Zoals hierboven al gebleken is, zijn de economisch-technologische en sociaal-demografische processen op diverse manieren onderling verbonden. In de recente literatuur zijn dan ook benaderingen te vinden waarin beide factorenclusters in een integrale verklaring van verstedelijking betrokken worden. Voorbeelden van dergelijke benaderingen zijn:

- de 'counterurbanisation'-hypothese (Champion, 1997) die stelt dat er in de laatste decennia in westerse samenlevingen een verschuiving van de bevolkingsgroei plaats heeft gevonden van metropolitane naar niet-metropolitane regio's. Deze ontwikkeling gaat een stap verder dan suburbanisatie, een proces dat zich doorgaans vooral binnen metropolitane regio's of stadsgewesten afspeelt. Van 'counterurbanisation' is sprake als kleine plaatsen buiten het dagelijks bereik van stedelijke centra een snellere bevolkingsgroei vertonen dan de stedelijke centra en hun suburbane omgeving. Dit proces verliep sinds de jaren zestig met 'ups' en 'downs', die veroorzaakt worden door de economische conjunctuur, de economische herstructurering en de veranderende bevolkingssamenstelling naar leeftijd en huishoudtype.
- de 'escalator region'-hypothese (Fielding, 1992). Deze hypothese houdt in dat een selectieve migratie optreedt tussen regio's, waarbij een 'escalator region' veel jonge mensen aantrekt aan het begin van hun arbeidsmarktcarrière. In deze regio's zijn de mogelijkheden om snel hogerop de sociaal-economische statusladder te komen beter dan in de regio's van herkomst van de migranten. Als deze migranten een verhoogde sociaal-economische status hebben gerealiseerd, verlaten ze de regio op zoek naar een aantrekkelijker woonomgeving.
- Voor de specifiek Nederlandse context veronderstellen Everaers en Musterd (1994) een samenhang tussen de economische herstructurering, de veranderende huishoudenssamenstelling van de bevolking en het herstel van de stedelijke bevolkingsgroei vanaf midden jaren tachtig. Volgens dit verklaringsmodel droeg de overgang van een industrie- naar een dien-

stenconomie bij aan de emancipatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Dit leidde vervolgens tot een verschuiving in prioriteiten binnen veel huishoudens van gezinsvorming naar arbeidsmarktcarrière. De opkomst van het tweeverdienershuishouden en de alleenstaanden ten koste van het gezinshuishouden die deze ontwikkeling teweegbracht, vertaalde zich ruimtelijk in een afnemende voorkeur voor suburbane woonmilieus en een toenemende voorkeur voor stedelijke woonmilieus.

De nationale overheid pogt op bovenstaand omschreven ontwikkelingen en hun ruimtelijke implicaties via allerlei vormen van beleid te reageren of deze in een bepaalde richting te sturen. Het betreft hier niet alleen ruimtelijke ordening, maar ook economisch, sociaal, landbouw-, infrastructuur- en milieubeleid. Elk van deze beleidsvelden heeft zo haar eigen wensen en eisen ten aanzien van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. Aan de ruimtelijke planners is de lastige taak toebedeeld al deze sectorale belangen in één integrale benadering van de ruimtelijke ontwikkeling te combineren. Naast de sectorale belangen op nationaal niveau heeft men daarbij ook te maken met de belangen van de regionale en lokale overheidsniveaus, terwijl in toenemende mate ook marktpartijen en lobbygroepen hun invloed in de planningsdiscussie doen gelden. In Nederland opereert de nationale overheid binnen het model van de 'gedecentraliseerde eenheidsstaat', waarin het nationale en het lokale niveau beide een sterke machtspositie hebben. Hoewel de nationale overheid de touwtjes stevig in handen lijkt te hebben, blijkt toch regelmatig dat gemeenten in staat zijn om een autonoom beleid te voeren of 'van onderop' de nationale beleidsagenda te bepalen. Na een periode waarin de nationale overheid zijn greep op de gemeenten verstevigde, is sinds de jaren tachtig de gemeentelijke autonomie geleidelijk weer toegenomen (Groenendijk, 1998). Tegelijkertijd neemt ook de invloed van de Europese Unie toe. De Europese Unie ontwikkelt niet alleen haar eigen ruimtelijke beleid in het Europees Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief, maar oefent ook via een aantal andere beleidsvelden invloed uit op de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de regionale structuurfondsen voor minder ontwikkelde regio's en milieumaatregelen. Binnen deze politieke en institutionele context wordt het voor de Nederlandse nationale planners steeds lastiger om de nationale beleidsvoorkeuren te laten 'doorwerken' naar concrete ruimtelijke ingrepen op het lokale en regionale niveau. Bij gebrek aan formele bevoegdheden om nationaal beleid af te dwingen moet een toenemend beroep gedaan worden op informele overlegorganen om consensus te bereiken (Hajer & Zonneveld, 2000). Dit gevoegd bij de hierboven beschreven economisch-technologische en sociaal-demografische factoren lijkt het streven om via een nationaal verstedelijkingsbeleid het verstedelijkingsproces te beïnvloeden bij voorbaat al tot een rijkelijk ambitieuze en moeilijk haalbare opgave te maken.

### 3. Nationaal verstedelijkingsbeleid van *Tweede Nota* tot *VINEX*

In de *Tweede Nota over de ruimtelijke ordening* (Ministerie van VRO, 1966) werd het concept gebundelde deconcentratie tot speerpunt van het verstedelijkingsbeleid gemaakt. Gebundelde deconcentratie diende enerzijds als alternatief voor een te omvangrijke groei van de grote steden en overige stadsgewestelijke centra, anderzijds om een te groot verlies aan open ruimte door suburbanisatie te voorkomen. De overheid wees hiertoe een aantal opvangkernen voor de overloop van de Randstad aan in de zogenaamde uitstralingsgebieden. Door de overloopkernen in deze uitstralingsgebieden te situeren wilde de overheid het dichtslippen van de Randstad en het dunbevolkte gebied binnen de Randstadring, het Groene Hart, voorkomen. Onderdeel van dit deconcentratiebeleid was ook een streven naar een evenwichtiger verdeling van bevolking en werkgelegenheid op landelijk niveau. Ook de 'overloop' van bevolking en bedrijvigheid naar de perifere delen van Nederland werd echter via het ruimtelijk beleid aangemoedigd. Het Groene Hart maakte deel uit van de 'centrale open ruimte'. Binnen de centrale open ruimte moest de groei van bevolking en bedrijvigheid beperkt worden. Er werden een aantal 'centrale kernen' binnen dit gebied aangewezen die in de woning- en werkgelegenheidsbehoefte van de centrale open ruimte moesten voorzien.

Hoe dit alles via concrete planningsingrepen te bereiken was, werd echter pas in de *Oriënteringsnota* (Ministerie van VRO, 1974) aangegeven. De overloopkernen, inmiddels omgedoopt tot groeikernen, kregen taakstellingen met betrekking tot het aantal te bouwen woningen. Voor de realisatie van die woningen werden omvangrijke subsidies beschikbaar gesteld door de nationale overheid. Het aantrekken van werkgelegenheid werd echter veel beperkter gesubsidieerd: men ging ervan uit dat de nieuwe suburbane woonmilieus voor werknemers, de groeiende voorzieningen- en consumptiebehoefte en de beschikbare ruimte in de groeikernen voldoende aantrekkingskracht op bedrijvigheid zouden hebben. Het beleid van gebundelde deconcentratie werd voortgezet, hoewel de nadruk meer op bundeling en minder op deconcentratie kwam te liggen. Daarnaast kwam de stadsvernieuwing op de nationale beleidsagenda te staan. De centrale open ruimte, inclusief de centrale kernen, en de uitstralingsgebieden zoals omschreven in de *Tweede Nota* bleven gehandhaafd. Nieuw waren de groeisteden, grotere gemeenten in intermediaire en perifere regio's die in de woningbehoefte van hun eigen stadsgewest moesten voorzien (Van der Cammen & De Klerk, 1996). Deze groeisteden zijn onder verschillende benamingen tot in de *Vierde Nota Extra (VINEX)* in het beleid gehandhaafd als centra van bevolkingsgroei.

In de *Verstedelijkingsnota* (1976-1979) werd het gebundelde deconcentratiebeleid weliswaar gehandhaafd, maar voor een deel van de groeikernen werd een einddatum van hun taakstelling aangegeven. Na 1985 zou deze groep zijn groeikernstatus verliezen en niet langer meer als opvangcentrum voor de overloop van de Randstad functioneren. Deze groep groeikernen met een aflopende taakstelling bestond grotendeels uit groeikernen op grotere afstand van de grote steden (Nozeman, 1986). Het afbouwen van de taakstelling van deze groeikernen hing samen met een herdefiniëring in het beleid van het begrip stadsgewest, waarbij de *Verstedelijkingsnota* van een kleinschaliger gebied uitging dan de *Oriënteringsnota* (Van der Cammen & De Klerk,

1996). Dit bracht een deel van de groeikernen buiten bereik van het stadsgewest van de grote steden. Deze groeikernen zouden zich nu onafhankelijk van de grote steden verder moeten ontwikkelen tot regionale centra met hun eigen stadsgewest. Een andere belangrijke beleidswijziging betrof de uitstralingsgebieden. Niet langer werd gestreefd naar een bevolkingsgroei van deze gebieden ten koste van de Randstad.

In 1983 verscheen de *Structuurschets Stedelijke Gebieden*, die de overstap aankondigde van gebundelde deconcentratie naar de compacte stad als centraal planningsconcept. Deze beleidswijziging had overigens geen directe gevolgen voor de groeikernen. De groeikernen die in de *Verstedelijkingsnota* een voortgezette taakstelling toebedeeld kregen, bleven ook in de *Structuurschets* als groeikern gehandhaafd. Een opvallende wijziging was het verdwijnen van de centrale kernen in de Centrale Open Ruimte als aparte beleids categorie. Dit betekende dat de bevolkingsgroei nu in de gehele Centrale Open Ruimte beperkt werd (Ministerie van VROM, 1983). De in 1988 verschenen *Vierde Nota* bevestigde de koerswijziging richting compacte-stadbeleid. Het was echter vooral een visionaire nota en veel minder een uitwerkingsgerichte nota. Om de doelstellingen van de *Vierde Nota* in concrete beleidsmaatregelen om te zetten werd korte tijd later de *Vierde Nota Extra* ofwel kortweg *VINEX* (Ministerie van VROM, 1990) opgesteld. De overheid wees grootschalige bouwlocaties binnen bestaand stedelijk gebied en aan de stadsranden aan waar de nieuwbouw geconcentreerd moest worden. Ook werd het beleid voor het Groene Hart nog restrictiever: op aandringen van de Tweede Kamer werd er zelfs voor het eerst een grens omheen getrokken. Met betrekking tot de locaties van werkgelegenheid en het ruimtelijke mobiliteitsbeleid traden twee belangrijke beleidswijzigingen op. Ten eerste werd in de *VINEX* van een veel kleinschaliger stadsgewest uitgegaan dan in de voorgaande nota's. Ten tweede werd nadrukkelijker naar een concentratie van werkgelegenheid in en rondom de grote en middelgrote steden gestreefd. Hiertoe werd het ABC-locatiebeleid in het leven geroepen, waarbij met name de vestiging op A-locaties nabij knooppunten van openbaar vervoer aangemoedigd werd. De Randstad als geheel, lange tijd in haar groei afgeremd, moest nu juist in haar groei gestimuleerd worden met het oog op de internationale concurrentie tussen metropolitane regio's. Hoewel de centrale open ruimte niet meer als eenheid genoemd werd, werd in het overgrote deel van dit gebied nog altijd naar behoud van de open ruimte gestreefd. De *VINEX* bepaalde het beleid in de periode vanaf 1990 tot aan 2001, toen de *Vijfde Nota* verscheen.

#### **4. Effecten van het Nederlands nationaal verstedelijkingsbeleid op de bevolkings spreiding**

Een probleem bij de evaluatie van beleid in het algemeen is dat de beleidsdoelen doorgaans niet direct kwantificeerbaar zijn. Dit geldt ook voor het verstedelijkingsbeleid zoals dat vanaf de jaren zestig in de nota's voor de ruimtelijke ordening is opgenomen (Nozeman, 1986). Een tweede evaluatieprobleem is dat het beleid uit de nationale nota's, zoals al eerder aangegeven, slechts een kader kan bieden voor de uiteindelijke planningsacties die door lagere overheden,



met name de gemeenten, genomen moeten worden. Ook na de politieke acceptatie van een nationale nota vindt dus nog het nodige overleg met de lagere overheidsniveaus en met andere betrokken partijen (zoals het bedrijfsleven of belangenorganisaties van bewoners) plaats, waarin nogal eens wat water bij de wijn wordt gedaan. Desondanks kunnen de beleidsuitspraken in de nationale nota's zeker als richtinggevend voor het uiteindelijke regionale en lokale beleid beschouwd worden en is het evalueren van de doelstellingen via kwantitatieve gegevens tot op zekere hoogte mogelijk. Dit gebeurt voor de doelstellingen wat betreft de bevolkings spreiding in deze paragraaf met behulp van gemeentelijke bevolkingsgroecijfers.

Het gebied waar sinds de *Tweede Nota* het meest consistente verstedelijkingsbeleid op gevoerd is, bestaat uit de Randstad en haar uitstralingsgebieden in Flevoland, de kop van Noord-Holland, en delen van Noord-Brabant en Gelderland. De analyse van het succes van het verstedelijkingsbeleid wat betreft de bevolkings spreiding beperkte zich tot dit gebied, dat we in het vervolg zullen aanduiden als Centraal Nederland. In de beperkte ruimte van dit artikel kan slechts beknopt op de analyseresultaten ingegaan worden.<sup>2</sup> Tabel 1 vat de analyseresultaten samen. De tabel geeft per gemeentetype weer in hoeverre de bevolkingsontwikkeling overeenstemde met de 'geplande' ontwikkeling zoals in de nationale beleidsnota's aangegeven. In de analyse die aan deze tabel ten grondslag ligt, zijn gemeentelijke bevolkingsgroecijfers gebruikt als indicator voor de bevolkingsdynamiek. De trends in de gemeentelijke bevolkingsgroei, uitgedrukt in de vorm van een index gebaseerd op het nationale groecijfer, zijn vervolgens vergeleken met de ontwikkelingen die hadden moeten plaatsvinden volgens de doelstellingen van het nationale verstedelijkingsbeleid. De te evalueren doelstellingen werden afgeleid uit de nationale beleidsdocumenten die het nationale verstedelijkingsbeleid van 1970 tot 2000 bepaald hebben (zie paragraaf 3). Vervolgens werden deze doelstellingen voorzover mogelijk vertaald in drie mogelijke scores ('groei boven nationaal gemiddelde', 'groei rond nationaal gemiddelde' en 'groei onder nationaal gemiddelde'). Als van een bepaald gemeentetype bijvoorbeeld in de beleidsnota's aangegeven werd dat de bevolkingsgroei daar gestimuleerd diende te worden, is dat gekwantificeerd als een groei ruim boven het nationale groeigemiddelde. Als daarentegen in de beleidsnota's van een streven naar groeibeperking sprake was, werd voor het betreffende gemeentetype uitgegaan van een groei ruim onder het nationale gemiddelde. Voor gemeentetypen waarvoor geen specifiek beleid werd aangegeven, is uitgegaan van een groei rond het nationale gemiddelde. De 'confrontatie' van de daadwerkelijke bevolkingsgroei met de geplande bevolkingsgroei leidde vervolgens tot de scores van tabel 1.

*Tabel 1: Planconformiteit van het verstedelijkingsbeleid, Centraal Nederland, 1970-2000<sup>a</sup>*

Beleidscategorie	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000
Platteland	-	-	-	+	-	-
Suburbs	-	+	+	+	+	-
Grote steden	+	+	-	-	-	-
Overige centra stadsgewesten	+	+	+	-	-	-
Groekernen met aflopende taakstelling	+	+	+	-	+	-
Groekernen met doorlopende taakstelling	+	+	+	+	+	+
Groesteden	*	-	-	+	+	+
Centrale open ruimte	-	-	-	-	-	+
Centrale kernen in open ruimte	+	+	+	-	-	-
Uitstralingsgebieden Randstad	+	+	-	-	+	+

<sup>a</sup> Toelichting scores:

+ = bevolkingsgroei volgens plan

- = bevolkingsgroei niet volgens plan

\* = in deze periode geen onderdeel van verstedelijkingsbeleid

Bron: CBS, De bevolking der gemeenten van Nederland, 1970-2000; Ministerie VRO, 1966, 1974; Ministerie VROM, 1983, 1990.

De vergelijking van de daadwerkelijke ontwikkeling van de Nederlandse bevolkingsverspreiding tussen 1970 en 2000 met de verwachte ontwikkeling op basis van de doelstellingen van het nationale verstedelijkingsbeleid kan in drie hoofdpunten samengevat worden:

1. De mate van succes van het nationale verstedelijkingsbeleid in Centraal Nederland, uitgedrukt in de mate waarin de werkelijke bevolkingsdynamiek overeenkomstig de doelstellingen van het beleid plaatsvond, nam vanaf begin jaren zeventig steeds meer af;
2. De meest succesvolle periode voor het nationale verstedelijkingsbeleid in Centraal Nederland was tussen 1975 en 1985, toen de groekernen gebouwd werden in het kader van het beleid van 'gebundelde deconcentratie';
3. Als echter de gehele periode van 1970 tot 2000 beschouwd wordt, moet gesteld worden dat het nationale verstedelijkingsbeleid er weliswaar in geslaagd is de bevolkingsontwikkeling van enkele gemeentetypen (vooral de groekernen) te beïnvloeden, maar er niet in slaagde om de algemene trend van deconcentratie een halt toe te roepen.

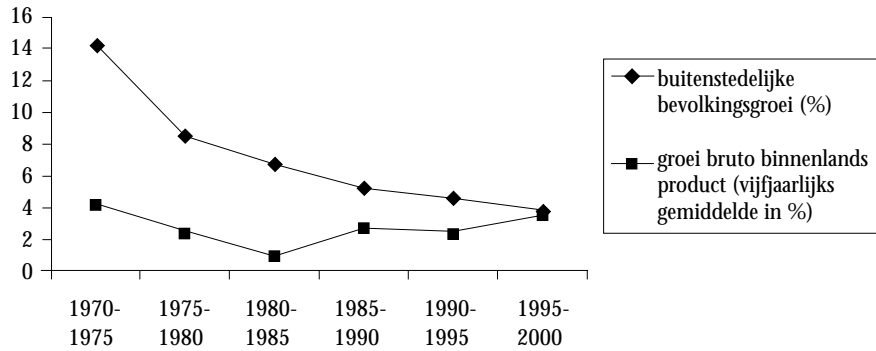
Zowel de resultaten van het gebundelde deconcentratiebeleid als die van het compacte-stadbeleid lijken te suggereren dat het veel eenvoudiger is om succes te boeken met een verstedelijkingsbeleid dat woningproductie stimuleert, dan met een restrictief verstedelijkingsbeleid

waarin nieuwbouw beperkt of zelfs verboden wordt. Zelfs in de periode van gebundelde deconcentratie die vaak als uiterst succesvol wordt gezien (Dieleman e.a., 1999; Faludi & Van der Valk, 1994) kon men slechts van een gedeeltelijk beleidssucces spreken. Terwijl de groeikernen grotendeels volgens plan werden gerealiseerd, werden de beleidsdoelen op andere locaties niet gehaald. Dit gold vooral voor het restrictieve bouwbeleid in de 'Centrale Open Ruimte', en binnen dit gebied met name in het 'Groene Hart'. Zo behoorden de gemeenten van de Centrale Open Ruimte tot de snelste groeiers in de jaren zeventig, met een groei ruim boven het nationale groeigemiddelde. Deze gemeenten hadden volgens het restrictieve beleid eigenlijk een bevolkingsgroei onder het nationale gemiddelde moeten hebben.

Het beleid van gebundelde deconcentratie haalde een aanzienlijk deel van de doelstellingen op het gebied van de bevolkingsspreiding omdat de nationale planners een grote hoeveelheid woningen aanboden waar veel vraag naar was. Zodoende bleken de nationale planners in staat om algemene belangen (het tegengaan van *urban sprawl* door suburbane groei te concentreren op een beperkt aantal locaties) te combineren met de belangen van individuele huishoudens die de stad wilden verlaten. Het relatieve succes van het gebundelde deconcentratiebeleid werd verhoogd door de diepe economische recessie in de late jaren zeventig en vroege jaren tachtig en de crisis op de koopwoningenmarkt die daaruit resulteerde. Door grootschalig te investeren in sociale woningbouw in de groeikernen direct na het instorten van de koopwoningenmarkt in 1979 kon de Nederlandse overheid de realisatie van de groeikernen aanzienlijk versnellen en veel huishoudens aantrekken die onder andere omstandigheden wellicht elders waren gaan wonen. De nationale planners bleken echter veel minder in staat om greep te krijgen op de ontwikkelingen buiten de groeikernen. In de tweede helft van de jaren zeventig nam het tempo van de 'vrije' suburbanisatie weliswaar af maar het was nog altijd hoog te noemen. In de jaren tachtig trad een verdere afname van de suburbanisatie op, maar dit was waarschijnlijk eerder het gevolg van de economische recessie dan van een effectief nationaal verstedelijkingsbeleid. Een analyse van de economische ontwikkeling en de buitenstedelijke groei sinds 1970 lijkt de mogelijke samenhang tussen beide ontwikkelingen, zoals die in paragraaf 2 aangeduid werd, deels te ondersteunen. Figuur 2 geeft de economische groei weer, in de vorm van het vijfjaarlijks gemiddelde groeipercentage van het bruto binnenlands product, en de buitenstedelijke bevolkingsgroei. Dit laatste groeicijfer bestaat uit het groeipercentage van rurale, suburbane en groeikerngemeenten; het omvat dus zowel de 'ongeplande' als de 'geplande' suburbanisatie. In de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig neemt zowel de economische groei als de buitenstedelijke bevolkingsgroei snel af. Daarna blijft de buitenstedelijke bevolkingsgroei echter min of meer op hetzelfde niveau hangen, hoewel de economische conjunctuur duidelijk weer aantrekt. In de jaren negentig lijkt de veronderstelde samenhang tussen economische groei en suburbanisatie dus veel minder op te gaan dan in de periode daarvoor.

In tegenstelling tot het gebundelde deconcentratiebeleid, concentreerde het compacte-stad-beleid zich sterk op bouwlocaties in het algemene belang. Het succes van deze locaties moet vooralsnog als wisselend beoordeeld worden, waarbij het succes sterk lijkt samen te hangen met het type locatie. De binnenstedelijke herontwikkelingslocaties, waarvan velen op voorhand wellicht dachten dat ze 'te stedelijk' (in te hoge dichtheden) gebouwd werden, mochten zich in

Figuur 2: Buitenstedelijke bevolkingsgroei in Centraal Nederland en economische ontwikkeling in Nederland, 1970-2000

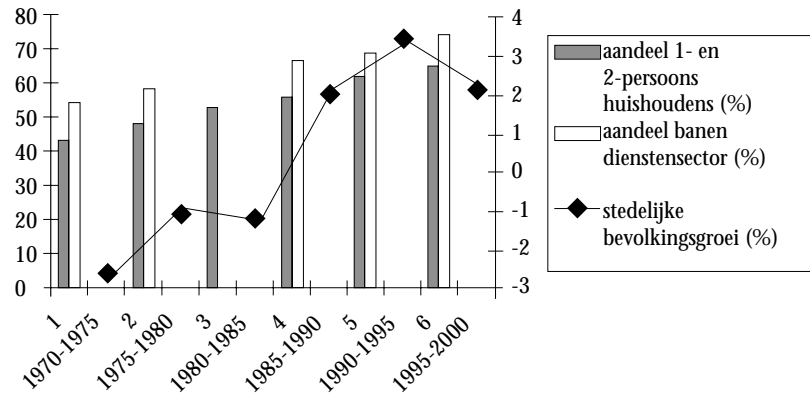


Bronnen: OECD (1997), *Historical Statistics*; CBS (2001) *Nationale rekeningen 2001* en CBS, *Bevolking der gemeenten van Nederland, 1970-2000*.

een grote belangstelling verheugen. Een mogelijke verklaring voor dit grote succes biedt de hypothese van Everaers en Musterd (1994) die in paragraaf 2 al besproken werd. Volgens deze hypothese zouden het toenemend aandeel van de dienstensector in de werkgelegenheid en de opkomst van de 'kleine huishoudens' hebben bijgedragen tot het herstel van de stedelijke bevolkingsgroei. In figuur 3 wordt nagegaan in hoeverre deze samenhang inderdaad zou kunnen bestaan. De trends in de stedelijke bevolkingsontwikkeling, het aandeel banen in de dienstensector en het aandeel kleine (een- en tweepersoons) huishoudens lijken de hypothese grotendeels te ondersteunen. Na 1995 stagneerde echter de stedelijke bevolkingsgroei, waardoor de verklaaringswaarde van de hypothese van Everaers en Musterd wellicht wat afgenomen is. Misschien hebben de groei van het aandeel dienstenbanen en het aandeel kleine huishoudens in de steden inmiddels hun maximum bereikt, waarmee hun effect op de stedelijke bevolkingsgroei vermindert. Daarnaast kan men zich afvragen of het effect van de buitenlandse migratie op de stedelijke groei, een factor die in de analyse van Everaers en Musterd niet aan bod komt, niet doorslaggevend is geweest. Ook de buitenlandse migratie is immers grotendeels op de steden georiënteerd en is recentelijk onder invloed van strengere immigratieregelingen gestagneerd.

Terwijl de bouwlocaties in de binnensteden wel tegemoetkwamen aan de woonwensen van een deel van de bevolking (de stedelijk georiënteerde huishoudens), werd echter het overgrote deel van de nieuwbouw op locaties net buiten de grote en middelgrote steden gepland. Deze zogenaamde *VINEX*-locaties waren in hun oorspronkelijke opzet in het algemeen niet 'stedelijk' genoeg voor de huishoudens met een stedelijke oriëntatie, maar ook niet 'suburbaan' genoeg voor de huishoudens met suburbane woonwensen. Gezien de recente tendens van de Nederlandse woningmarkt die in toenemende mate twee pieken is gaan vertonen, namelijk een centrum-stedelijke en een suburbane piek (Musterd & Ostendorf, 1998), lijkt een concentratie

*Figuur 3: Ontwikkeling van aandeel banen in commerciële en verzorgende diensten, het aandeel een- en tweepersoons huishoudens in Nederland, en stedelijke groei in Centraal Nederland, 1968-2000*



Links: percentages voor aandeel een- en tweepersoons huishoudens en aandeel banen dienstensector.

Rechts: percentage voor stedelijke bevolkingsgroei Centraal Nederland.

Aandeel een- en tweepersoons huishoudens: 1= 1971; 2=1977; 3=1981; 4=1985; 5=1990; 6=1995.

Aandeel banen dienstensector: 1=1968; 2=1974; 4=1985; 5=1990; 6=1995 (geen data van 1974-1985).

Bronnen: OECD (1997), *Historical Statistics en CBS, Bevolking der gemeenten van Nederland, 1970-2000*.

van nieuwbouw op locaties tussen deze pieken in problematisch. Recentelijk zijn veel *VINEX*-locaties aangepast in de richting van meer suburbane woonwijken met lagere dichtheden in een poging meer tegemoet te komen aan de suburbane woonwensen. Dit zou het succes van de *VINEX*-wijken kunnen vergroten, maar heeft uiteraard wel de consequentie dat het geplande aantal woningen niet meer gehaald wordt en dat er op andere locaties meer gebouwd moet worden, locaties die vaak niet goed aansluiten bij de uitgangspunten van het compacte-stadbeleid. Bovendien dreigen de woonwensen van de huishoudens met meer stedelijke woonwensen nog minder gehonoreerd te worden dan eerder al het geval was, nu de binnenstedelijke locaties grotendeels al bezet zijn en de buitenstedelijke locaties steeds minder stedelijk worden.

## 5. Effecten van het Nederlands nationaal verstedelijkingsbeleid op de dagelijkse mobiliteit

Wat voor het bevolkingsverspreidingsbeleid geldt, geldt in nog sterkere mate voor het ruimtelijke mobiliteitsbeleid, ofwel het beleid op het gebied van de ruimtelijke spreiding van functies. Bij dit onderdeel van het nationale verstedelijkingsbeleid zijn nog veel minder dan bij het bevolkingsverspreidingsbeleid doelstellingen aangegeven die kwantificeerbaar zijn. Een constante in het beleid is het concept 'stadsgewest' geweest. Hierbij zijn door de jaren heen globale grenzen van de geografische omvang aangegeven. De stadsgewesten golden als functionele eenheden waar-

binnen wonen, werken, voorzieningen en recreatie zich grotendeels zouden moeten concentreren. Daarnaast werd eind jaren tachtig in het compacte-stadbeleid het streven aangegeven om de mobiliteitsgroei te beperken en het aandeel openbaar-vervoersverplaatsingen toe te laten nemen ten koste van het aandeel autoverplaatsingen. Hierbij werden echter geen streefgetallen (zoals aantal autokilometers per jaar of een streefpercentage van het aandeel autoverplaatsingen) aangegeven.

Om toch enige indicatie te krijgen van de mate waarin deze doelstellingen gehaald zijn, is gebruikgemaakt van de indicator dagelijkse mobiliteit. Een tijdreeksanalyse van het jaarlijkse Onderzoek Verplaatsingsgedrag van het CBS in de periode 1987-1997 geeft een indruk van de mate waarin de doelstellingen van met name het compacte-stadbeleid met betrekking tot de mobiliteitsontwikkeling gehaald zijn. Voor de periode hiervoor, waarin het gebundelde deconcentratiebeleid uitgevoerd werd, waren helaas geen geschikte mobiliteitsdata beschikbaar. De situatie in 1987, in de overgangsfase van gebundelde deconcentratie naar compacte stad, en de ontwikkelingen daarna geven echter voldoende aanleiding om te constateren dat de mobiliteitsdoelstellingen van het gebundelde deconcentratiebeleid niet gehaald zijn. De groeikernen, met name de locaties die het verst van de grote steden verwijderd waren, waren bedoeld als activiteitscentra van hun eigen stadsgewesten. Dit moest bereikt worden door een niveau van werkgelegenheid en diensten in de groeikernen aan te bieden dat toereikend was voor zowel de groeikernbewoners als de inwoners van de omliggende gemeenten. In plaats van deze ontwikkeling zijn de groeikernen en hun omliggende gemeenten geïntegreerd geraakt in de stadsgewesten van de grote steden. De dagelijkse verplaatsingsrelaties tussen de groeikernen en 'overloopregio's' enerzijds en de grote steden anderzijds behoren nu tot de meest intensieve dagelijkse verplaatsingsrelaties in Nederland, vooral voor het woon-werkverkeer. Deze ontwikkeling is vooral te wijten aan het achterblijven van de groei van werkgelegenheid en dienstenaanbod bij de explosieve bevolkingsgroei van de groeikernen en hun regio's. Sommige groeikernen slaagden er in de jaren en '90 alsnog in deze ontwikkelingsachterstand te verkleinen of zelfs ongedaan te maken (De Bruijne & Knol, 2001). Ondertussen hadden vele groeikernbewoners echter al een baan gevonden in of nabij de grote steden, of ze hadden besloten de baan te houden die ze hadden toen ze de grote stad als woonmilieu verruilden voor de groeikern. Het overgrote deel van deze forensen reisde per auto. De forse groei van het autoverkeer was niet voldoende voorzien in de ruimtelijke plannen in de jaren zeventig en het gevaar van congestie rond de grote steden werd onvoldoende onderkend. Enkele groeikernen werden pas aangesloten op het nationale spoorwegennet toen een groot deel van de huizen al gebouwd was, terwijl de aansluiting op het wegennet al veel eerder tot stand was gebracht. Het resultaat is elke werkdag te zien rond de grote steden: steeds meer en steeds langere files.

Hoewel men zou hebben verwacht dat de aanzienlijke schaalvergroting van stedelijke regio's onder invloed van het toenemend autobezit en -gebruik en de aanhoudende suburbanisatie (en verder aangemoedigd door het gebundelde deconcentratiebeleid) in het nationale verstedelijkingsbeleid erkend zou worden, gebeurde in de jaren tachtig precies het tegenovergestelde. De nationale planners besloten het schaalniveau van de stadsgewesten in hun beleid niet te verhogen, maar juist te verlagen. Terwijl de stedelijke regio's van de grote steden zich in feite al uit-

strekten over gebieden binnen een straal van 20 tot 30 km van de centrumstad, kregen de stadsgewesten in het compacte-stadbeleid een straal van 10 tot 15 km. Een deel van de groeikernen en een groot deel van de voormalige overloopregio's viel buiten deze beleidsafgrenzing van stadsgewesten. De intensieve dagelijkse verplaatsingsrelaties die vanaf de jaren zeventig tussen groeikernen en overloopregio's en de grote steden waren ontstaan, werden grotendeels ontkend in het compacte-stadbeleid. In plaats hiervan werden sommige van de verder weg gelegen groeikernen nog altijd beschouwd als het centrum van hun eigen stadsgewest. Eén van de belangrijkste instrumenten wat betreft de spreiding van activiteiten was het beleid van de A-, B- en C-locaties. Volgens dit beleid zouden bedrijven zich bij voorkeur moeten vestigen op locaties binnen de agglomeraties van de grote en middelgrote steden die goed bereikbaar waren per openbaar vervoer. In combinatie met de concentratie van nieuwbouwwoningen in en nabij de grote en middelgrote steden (de *VINEX*-locaties) zou dit beleid hebben moeten bijdragen aan een beperking van de woon-werkafstanden en een afnemend aandeel van de auto in het woon-werkverkeer. Uit een vergelijking van de gegevens uit het Onderzoek Verplaatsingsgedrag van 1987 en 1997 blijkt echter, dat de gemiddelde dagelijkse woon-werkafstand van 14 naar 17 kilometer gegroeid is. Deze gemiddelde woon-werkafstand gaat niet alleen over de stadsgewestelijke grenzen uit het compacte-stadbeleid (10-15 kilometer) heen, maar bovendien is deze gegroeid in plaats van afgenomen. Uit tabel 2 blijkt dat ook de tweede doelstelling, het beperken van het aandeel van de auto ten gunste van het aandeel openbaar vervoer in het woon-werkverkeer, nauwelijks uit de verf gekomen is. Weliswaar is er sprake van een afname van het auto-aandeel, maar deze is slechts heel beperkt. Deze afname kwam waarschijnlijk ten goede aan het licht stijgende aandeel van de trein, terwijl de andere openbaar vervoersmiddelen hun aandeel echter zagen dalen. Dit gaat overigens ook op voor de meeste andere verplaatsingsmotieven; sterker nog, het aandeel van de auto in het totaal aantal verplaatsingen is zelfs gestegen. Een andere recente evaluatie van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid (Martens, 2000) bevestigt dit beeld. Volgens Martens heeft het ruimtelijk mobiliteitsbeleid wel enigszins bijgedragen aan wijzigingen in de locaties van aankomst en vertrek van woon-werkverplaatsingen binnen de agglomeratie en het stadsgewest, maar heeft dit niet tot de beoogde afname van het autoaandeel en van de woon-werkafstanden geleid. De doelstelling om werkgelegenheid in of nabij knooppunten van openbaar vervoer in of nabij de steden te concentreren had natuurlijk kunnen bijdragen

*Tabel 2: Aandeel auto, trein en bus-tram-metro in woon-werkverplaatsingen en alle verplaatsingen in Nederland, 1987 en 1997*

	1987		1997			
	Auto	Trein	Bus-tram-metro	Auto	Trein	Bus-tram-metro
Woon-werkverkeer	52,3	9,3	6,3	50,4	10,7	6,8
Alle verplaatsingen	43,8	5,4	5,7	44,6	5,8	4,9

Bron: Onderzoek Verplaatsingsgedrag, CBS, 1987 en 1997.

aan een afname van de woon- werkafstanden en het autogebruik *als* de betreffende werknemers ook in of nabij diezelfde steden zouden wonen. In werkelijkheid woonde een groot deel van de werknemers van deze bedrijven echter op enige afstand van de steden en reisde per auto, waarmee de logica en effectiviteit van het ABC-locatiebeleid grotendeels verdwenen waren.

## **6. De succeskansen van de *Vijfde Nota*: stedelijke netwerken, contouren en bundelingsgebieden**

Eind 2001 verscheen deel drie van de *Vijfde Nota* ruimtelijke ordening, het zogenaamde kabinetsstandpunt (Ministerie van VROM, 2001). Hoe zouden in het licht van de successen en mislukkingen van het nationale verstedelijkingsbeleid in het verleden de slaagkansen van de *Vijfde Nota* wat betreft de verstedelijkingsstrategie beoordeeld moeten worden? Tot slot van dit artikel zal gepoogd worden een inschatting te maken van de succeskansen en relevantie van de kernconcepten in het toekomstige nationale verstedelijkingsbeleid: de nationale en regionale stedelijke netwerken, de contouren en de bundelingsgebieden.

In de aanloop naar de *Vijfde Nota* leek het er in eerste instantie op dat de Nederlandse planners het passende concept hadden gevonden om de huidige problematiek van dagelijkse mobiliteit aan te pakken. In een voorstudie voor de *Vijfde Nota*, de *Startnota* (Ministerie VROM, 1999), werd de 'netwerkstad' geïntroduceerd als het mogelijke nieuwe strategische verstedelijkingsconcept. Deze netwerkstad zou een gebied beslaan met een straal van 20 tot 30 km. De relevantie van dit schaalniveau blijkt uit een ander resultaat van de hiervoor besproken analyse van de ontwikkeling van de dagelijkse mobiliteit van 1987 tot 1997. Bij deze analyse is Nederland ingedeeld in 20 regio's.

*Tabel 3: Percentage verplaatsingen binnen grenzen van 'daily urban systems', Randstad en Noord-Brabant, 1987 en 1997*

Regio	1987	1997
Amsterdam	88,4	89,2
Rotterdam	92,0	89,1
Den Haag	86,9	85,5
Utrecht	84,7	81,7
Overig Randstad	85,1	81,6
Breda	89,0	87,4
Tilburg	86,7	82,9
Den Bosch	83,6	83,7
Eindhoven	92,4	88,8

Bron: Onderzoek Verplaatsingsgedrag, CBS, 1987 en 1997.



Hierbij is de regio-indeling voor West-Nederland gebaseerd op eerdere analyses van het schaalniveau van stadsgewesten (Cortie, Dijst & Ostendorf, 1992; Dingemanse 1993), terwijl overig Nederland ingedeeld is volgens de COROP-indeling die door het Centraal Bureau voor de Statistiek gehanteerd wordt.<sup>3</sup> Van beide regionale indelingen wordt regelmatig beweerd dat ze achterhaald en ouderwets zouden zijn. De functionele samenhang van stedelijke regio's zou zich inmiddels op een ander, veel hoger schaalniveau afspelen. Hierbij worden termen als 'stedelijk veld' of 'metropolitane regio' gebruikt, die soms toegepast worden op de Randstad maar soms ook op geheel Nederland of zelfs nog grotere gebieden (Dieleman & Faludi 1998; Salet & Van Engelsdorp Gastelaars, 1996). In tabel 3 is van de regio's in de Randstad en Noord-Brabant het aandeel van de dagelijkse verplaatsingen dat binnen de regiogrenzen blijft in 1987 en 1997 aangegeven. Dit aandeel was in beide jaren bijzonder hoog en vertoonde ook slechts in geringe mate een dalende trend. In sommige regio's neemt het aandeel van verplaatsingen binnen de regiogrenzen zelfs licht toe. Blijkbaar zijn de traditionele stadsgewestelijke grenzen zoals die in onderzoek uit de jaren tachtig en begin jaren negentig naar voren kwamen, nog altijd relevant. Terugkijkend op het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van de Nederlandse overheid van de laatste decennia zou men daarom kunnen stellen dat het compacte-stadbeleid gebaseerd was op onrealistisch kleine stedelijke regio's (zie paragraaf 5), terwijl het beleid van stedelijke netwerken wat betreft de Deltametropool en Brabantstad juist gebaseerd lijkt op onrealistisch grote stedelijke regio's.

Opvallend is dat ook het Ministerie van VROM deze mening lijkt toegedaan. Zo staat in de meest recente editie van de Balans Ruimtelijke Kwaliteit (Ministerie van VROM, 2002) te lezen dat het schaalniveau van Deltametropool en Brabantstad te hoog is om als één woningmarkt, arbeidsmarkt en voorzieningenregio te functioneren. Aanvullend hierop stelt Meijers (2002) vast dat er ook na vijf decennia overheidsbeleid met de Randstad als centraal concept nog altijd nauwelijks zoiets als een 'Randstadidentiteit' bestaat. Het vormen van de Deltametropool en haar Brabantse tegenhanger Brabantstad krijgt zo een ietwat geforceerd karakter. Komt het tegemoet aan de behoeften van burgers en bedrijven in de regio, of zijn het vooral de pretenties van de lokale en nationale politici en planners om de internationale concurrentieslag met metropolen als Londen en Parijs aan te gaan, die hier de doorslag hebben gegeven? Voor de overige nationale stedelijke netwerken en vrijwel alle regionale stedelijke netwerken geldt grotendeels dat ze wel het relevante schaalniveau van het dagelijks handelen van bewoners en bedrijven omvatten. Hierbij hoort overigens wel de kanttekening dat sommige regionale stedelijke netwerken een ietwat dubieus karakter hebben. In reactie op eerdere versies van de *Vijfde Nota* meldden zich nog drie groepen gemeenten als regionaal stedelijk netwerk. De onderlinge samenhang tussen die gemeenten roept echter vraagtekens op. Het lijkt er op dat deze gemeenten er vooral op uit zijn om mee te delen in de genereuze subsidies die voor de stedelijke netwerken beschikbaar gesteld worden (Kromhout, 2002).

Een tweede prioriteit binnen het nationale verstedelijkingsbeleid betreft het beperken van de verdere groei van het ruimtebeslag van de gebouwde omgeving. In aansluiting op de compacte verstedelijkingsstrategie wordt ook in de *Vijfde Nota* de verdere uitbreiding van steden en dorpen aan banden gelegd. Hiertoe worden een aantal nieuwe instrumenten in stelling

gebracht. Op landelijk niveau zijn een aantal 'bundelingsgebieden' aangegeven waarbinnen de verdere groei van de bevolking en economische activiteiten zo veel mogelijk geconcentreerd zou moeten worden. Daarnaast wordt via 'rode contouren' getracht een uiterste grens van de bebouwing per gemeente aan te geven. Er is een prioriteitenvolgorde aangegeven voor nieuwe bebouwing, waarbij in eerste instantie in bestaand bebouwd gebied naar mogelijkheden voor intensievere bebouwing gezocht wordt, en pas daarna aan uitbreiding gedacht zou mogen worden. Hierbij wordt een streefgetal van minimaal 50 procent genoemd voor het aandeel nieuwbouw dat binnen bestaand bebouwd gebied gerealiseerd zou moeten worden. Daarnaast worden delen van het land met waardevolle natuur- en cultuurlandschappen tegen verdere bebouwing beschermd via een 'groene contour'. De contouren worden voorgesteld door de gemeenten en vervolgens vastgelegd door de provincies voor een periode van tien jaar.

Gezien de hoeveelheid woningen en het oppervlakte bedrijventerreinen die volgens de *Vijfde Nota* gerealiseerd zouden moeten worden, lijkt het percentage van 50 procent binnen bestaand bebouwd gebied rijkelijk ambitieus. Als het streven naar een minimalisering van de verdere uitbreiding van steden en dorpen serieus genomen wordt, valt aan deze ambitie echter nauwelijks te ontkomen. De afgelopen jaren zijn al een aantal hoopgevende initiatieven ontstaan waarbij op een creatieve manier verschillende functies op een beperkt grondgebied gecombineerd worden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de plannen voor de Zuidas en het Bos en Lommerplein, beide in Amsterdam, en de overkapping van de A2 tussen Utrecht en de *VINEX*-locatie Leidsche Rijn. Het aantal locaties waar dergelijke projecten mogelijk zijn, is echter beperkt. Veel potentiële locaties als voormalige haven- en industrieterreinen zijn inmiddels al bebouwd in het kader van het compacte-stadbeleid. Wat zowel de rode als de groene contouren betreft hangt veel af van de wil van gemeenten, provincies en rijksoverheid om deze daadwerkelijk te handhaven als bebouwingsgrens. Echter, zoals in paragraaf 4 al gebleken is, heeft restrictief bouwbeleid doorgaans veel minder succes dan een beleid dat bouwprojecten stimuleert. Het zal daarom waarschijnlijk ook makkelijker blijken te zijn om nieuwe woningbouw en bedrijfsruimte in de bundelingsgebieden te realiseren, dan om uitbreidingen buiten die bundelingsgebieden via rode en groene contouren tegen te houden.

De nationale overheid leek bij de *Vijfde Nota* in eerste instantie te kiezen voor een verschuiving van verantwoordelijkheid naar de lagere overheidsniveaus. Provincies en gemeenten werden grotendeels verantwoordelijk voor de uitvoering van de nationale beleidsprioriteiten. Hierop is naar aanleiding van vele kritische reacties uit het parlement en de samenleving later enigszins teruggekomen. Het is moeilijk te zeggen in hoeverre bij de *Vijfde Nota* nu nog sprake is van decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Enerzijds krijgen provincies en gemeenten duidelijk meer planningstaken toebedeeld, anderzijds heeft de nationale overheid de controle van de provinciale en gemeentelijke overheid aanzienlijk geïntensiveerd. Zo is het Nederlandse planningsstelsel op het eerste gezicht nog ingewikkelder geworden dan het al was. Het is maar de vraag in hoeverre dit in de komende jaren tot een effectiever nationaal verstedelijkingsbeleid zal leiden.

## 7. Tot slot

Het Nederlandse nationale verstedelijkingsbeleid heeft sinds de jaren zestig internationaal een goede reputatie opgebouwd. Op het gebied van de bevolkingsspreiding zijn met name in de jaren '70 en vroege jaren '80 enige resultaten bereikt die die reputatie lijken te rechtvaardigen. Vooral de realisatie van de woningbouwdoelstelling in de groeikernen verdient bewondering. Ook in het compacte-stadbeleid is een deel van de doelstellingen zeker bereikt, met name wat betreft de binnenstedelijke woningbouwlocaties. Tegenover deze successen staan helaas echter ook een aantal mislukkingen. Hierbij tekent zich het algemene beeld af dat waar het beleid inspeelt op trends in de woningbehoefte, er meer kans op succes is dan waar het beleid tegen de woonwensen ingaat. De ruim opgezette suburbane woonmilieus in de groeikernen kwamen tegemoet aan de woonwensen van een groot deel van de gezinshuishoudens, in die tijd nog het dominante huishoudtype. De binnenstedelijke nieuwbouwwijken uit het compacte-stadbeleid speelden geslaagd in op de groeiende behoefte aan centraal-stedelijke woonmilieus van met name jonge een- en tweepersoons huishoudens, een opkomende huishoudcategorie in de jaren tachtig en '90. Het afremmen van de woningbouw op 'ongeplande' suburbane locaties was echter doorgaans heel wat minder succesvol, terwijl de buitenstedelijke *VINEX*-locaties steeds suburbaner van karakter moesten worden om aan de woonwensen van mensen met suburbane voorkeuren te kunnen voldoen. Daarmee werden de aanvankelijke taakstellingen wat betreft het aantal woningen op de buitenstedelijke *VINEX*-locaties al snel onhaalbaar. De doelstellingen met betrekking tot de spreiding van functies en de daaraan verbonden mobiliteit bleken nog moeilijker haalbaar. Een regelmatig terugkerend probleem was het bepalen van het relevante schaalniveau waarbinnen het dagelijks leven van mensen zich afspeelt. Het beleidsconcept van het stadsgewest was al vanaf de jaren zeventig, maar vooral in het compacte-stadsbeleid, veel kleinschaliger dan waar het ruimtelijk patroon van woon-werkrelaties en ander dagelijks verkeer eigenlijk om vroeg. Vooral de toenemende bewegingsvrijheid die de auto bood, is door de beleidsmakers lange tijd onderschat. In de *Vijfde Nota* is daarentegen juist voor delen van Nederland (de Deltametropool en Brabantstad) veel te grootschalig gedacht. Hier lijkt het streven naar internationaal concurrerende metropolen in Nederland de aandacht voor de dagelijkse leefwereld te overschaduwen.

De oplossing voor problemen in de realisatie van het ruimtelijk beleid is in het verleden vaak gezocht in beleidsaspecten als de moeizame afstemming tussen rijk, provincie en gemeente. Ook nu gaan de meeste discussies vooral over dit aspect. Een duidelijker taakverdeling tussen de bestuurslagen zou wellicht inderdaad tot een succesvollere ruimtelijke ordening kunnen leiden. Wat dit betreft lijkt de *Vijfde Nota* meer stof tot mogelijke conflicten dan oplossingen te bieden. Tegelijkertijd krijgen provincies en gemeenten een uitgebreidere verantwoordelijkheid toebedeeld én neemt de controle van het nationale niveau op hun planningactiviteiten toe. Een reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op de *Vijfde Nota* beloofde niet veel goeds over de toekomstige samenwerking tussen de bestuurslagen. De gemeenten zijn allesbehalve blij met de toegenomen regierol van de provincies en vrezen verlies van hun autonomie. Bovendien is de *Vijfde Nota* op sommige punten zo gedetailleerd dat provincies en gemeenten

nauwelijks meer aan eigen beleid toekomen. In plaats van een planningsstelsel waarin iedere bestuurslaag elkaar qua planningstaken aanvult, dreigt zo een concurrentiestrijd tussen rijk, provincies en gemeenten te ontstaan (Kromhout, 2002).

De belangrijkste conclusie die uit voorgaande analyse zou moeten worden getrokken is echter dat het beperkte succes van het Nederlandse verstedelijkingsbeleid maar voor een klein deel ligt aan beleidsaspecten als een heldere taakverdeling tussen de betrokken bestuurslagen en andere actoren. Ruimtelijk beleid, en overheidsbeleid in het algemeen, is slechts één van de vele factoren die de ruimtelijke ontwikkeling van een land als Nederland beïnvloeden. Het is onrealistisch te verwachten dat via ruimtelijk beleid de ongewenste effecten van economische, technologische, sociaal-culturele en demografische ontwikkelingen geneutraliseerd kunnen worden. Men kan hoogstens er naar streven om via ruimtelijk beleid deze effecten enigszins bij te sturen. Blijft tot slot de vraag waar dat torenhoge ambitieniveau van de Nederlandse ruimtelijke ordening toch vandaan komt. Ook de meeste mensen in de dagelijkse planningspraktijk beseffen zich doorgaans maar al te goed hoe beperkt hun speelruimte is. Ze zullen echter, deels daartoe gedwongen door hun opdrachtgevers, ernaar streven hun plannen zo ambitieus mogelijk te presenteren om zo veel mogelijk betrokkenen te overtuigen. Ligt het dan aan de politici die nog altijd de droom van een 'maakbaar' Nederland koesteren? Of aan de Nederlandse samenleving waarin voor elk probleem een oplossing van de overheid verwacht wordt?

## Noten

1. Marco Bontje is als 'Marie Curie Host Fellow' verbonden aan het Institut für Länderkunde in Leipzig, Duitsland. Daarnaast is hij postdoc onderzoeker en docent bij de Afdeling Geografie en Planologie van de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is grotendeels gebaseerd op zijn dissertatie 'The challenge of planned urbanisation; urbanisation and national urbanisation policy in the Netherlands in a Northwest-European perspective', waarop hij in oktober 2001 gepromoveerd is. Contactadres: Institut für Länderkunde, Schongauer Strasse 9, 04315 Leipzig, Duitsland; e-mail: m\_bontje@ifl-leipzig.de.
2. Zie voor een uitgebreidere presentatie van de analysemethode en resultaten Bontje & Ostendorf, 1999 en Bontje, 2001. Voor dit artikel is de periode 1995-2000 aan de analyse toegevoegd.
3. Zie voor een nadere toelichting op de regio-indeling en de gebruikte mobiliteitsdata Bontje, 2001.

## Literatuur

- Berg, L. van den (1982). *Urban Europe, a study of growth and decline*. Oxford: Pergamon Press.
- Bolt, G. (2001). Turken en Marokkanen op de woningmarkt. Voorzichtige stappen op de woningladder. *AGORA*, 17, 24-26.
- Bontje, M. (2001). *The challenge of planned urbanisation. Urbanisation and national urbanisa-*

- tion policies in the Netherlands in a Northwest-European perspective*. Amsterdam: AME / Thela Thesis.
- Bontje, M. & W. Ostendorf (1999). Plan, feit en haalbaarheid; de succeskansen van een voortgezet compacte-stadbeleid. In F. Dieleman & S. Musterd (red.), *Vorbij de compacte stad?* (pp. 75-86). Assen: Van Gorcum.
- Burke, G.L. (1966). *Greenheart metropolis – planning the Western Netherlands*. London: Macmillan.
- Cammen, H. van der & L. de Klerk (1996). *Ruimtelijke ordening. De ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*. Derde herziene druk. Utrecht: Het Spectrum.
- Castells, M. (1992). *European cities, the informational society, and the global economy*. Amsterdam: Centrum voor Grootstedelijk Onderzoek, Universiteit van Amsterdam.
- Champion, T. (1992). Urban and regional demographic trends in the developed world. *Urban Studies*, 29, 461-482.
- Champion, T. (1997). Internal migration, counterurbanization and changing population distribution. In R. Hall & P. White (eds.), *Europe's population, towards the next century* (pp. 99-129). London: UCL Press.
- Cortie, C., M. Dijst & W. Ostendorf (1992). The Randstad a metropolis? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 83, 278-288.
- Dieleman, F. & A. Faludi (1998). Polynucleated urban regions in Europe, theme of the special issue. *European Planning Studies*, 6, 365-378.
- Dieleman, F.M., M.J. Dijst & T. Spit (1999). Planning the compact city; the Randstad Holland experience. *European Planning Studies*, 7, 605-621.
- Dingemanse, P. (1993). *Woon-werk discrepantie in de Randstad*. Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam.
- Dutt, A.K. & F. Costa (1985). *Public planning in the Netherlands. Perspectives and changes since the Second World War*. Oxford: Oxford University Press.
- Everaers, P. & S. Musterd (1994). Changing residential patterns in metropolitan subareas in the Netherlands during the eighties. *Netherlands Journal of Housing and Built Environment*, 9, 5-22.
- Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning practice & research*, 15, 299-318.
- Faludi, A. & A. van der Valk (1994). *Rule and order. Dutch planning doctrine in the 20<sup>th</sup> century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Fielding, A.J. (1992). Migration and social mobility; South East England as an escalator region. *Regional Studies*, 26, 1-15.
- Groenendijk, J. (1998). Local policymaking under fiscal centralism in the Netherlands; consequences for local environmental policy. *Environment & Planning C: Government and Policy*, 16, 173-189.
- Hajer, M. & W. Zonneveld (2000). Spatial planning in the network society. Rethinking the principles of planning in the Netherlands. In: *European Planning Studies*, 8, 337-355.
- Hall, P. (1977). *The world cities (2<sup>nd</sup> edition)*. London: Weidenfeld & Nicholson.

- Hall, P. (1993). Forces shaping urban Europe. *Urban Studies*, 30, 883-898.
- Herbert, D. & C. Thomas (1991). *Cities in space; city as place*. London: David Fallow Publishers.
- Jobse, R. & S. Musterd (1992). Changes in the residential function of big cities. In F.M. Dieleman & S. Musterd (eds.), *The Randstad; a research and policy laboratory* (pp. 39-64). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Kaa, D.J. van de (1987). Europe's second demographic transition. *Population Bulletin*, 42, 1-57.
- Kloosterman, R. & B. Lambregts (2001). Clustering of economic activities in polycentric urban regions; the case of the Randstad. *Urban Studies*, 38, 717-732.
- Kromhout, S. (2002). 'Deel 3 zou een mooi deel 1 geweest zijn'. Congres over het derde en laatste deel van de Vijfde Nota ruimtelijke ordening. *AGORA*, 18, 29-31.
- Martens, C.J.C.M. (2000). *Debatteren over mobiliteit. Over de rationaliteit van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Meijers, E. (2002). Deltametropool gebaat bij duidelijker regionale identiteit Randstad. *Geografie*, 11, 34-36.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1966). *Tweede Nota over de ruimtelijke ordening – verkorte uitgave*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1974). *Samenvatting van de Oriënteringsnota ruimtelijke ordening*. 's-Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1983). *Structuurschets stedelijke gebieden 1983. Deel A – Beleidsvoornemen*. 's-Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1990). *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening extra. Deel 1: ontwerp-planologische kernbeslissing*. 's-Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1999). *De ruimte van Nederland. Startnota ruimtelijke ordening*. 's-Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001). *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening, deel 3: kabinetsstandpunt*. 's-Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002). *Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2001*. 's-Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Mulder, C.H. & P. Hooimeijer (1995). Alleen of samenwonen; de veranderende bestemming bij het verlaten van het ouderlijk huis. *Bevolking en Gezin*, 2, 1-28.
- Musterd, S., W. Ostendorf & J. van de Ven (1998). *Versterking van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland. Economische ontwikkeling en sociale implicaties*. Amsterdam: AME.

- Musterd, S. & W. Ostendorf (1998). *Toekomstige woonmilieus in suburb en stad*. Amsterdam: AME.
- Musterd, S. & I. van Zelm (2001). Polycentricity, households and the identity of places. *Urban Studies*, 38, 769-785.
- Muus, P. (1995). *De wereld in beweging. Internationale migratie, mensenrechten en ontwikkeling*. Utrecht: Van Arkel.
- Nozeman, E. (1986). *Nieuwe bouwlocaties in het licht van enkele doelstellingen van ruimtelijke ordening*. 's-Gravenhage: Opmeer.
- Ostendorf, W. & S. Musterd (1996). Groeikernen en compacte steden. Nieuwe grenzen voor de ruimtelijke ordening. *Planologisch Nieuws*, 16, 91-101.
- Pater, B. de, J.A. van Ginkel en G.A. Hoekveld (red.) (1989). *Nederland in delen*. Houten: Unieboek.
- Salet, W. & R. van Engelsdorp Gastelaars (1996). *Strategische keuzen voor ruimtelijke ontwikkeling*. Amsterdam: AME.
- Vries, J. de (2002). *Grenzen verkend. Internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux*. Delft: Delft University Press (Stedelijke en regionale verkenningen nr. 27).