



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Groeikernen en compacte steden. Nieuwe grenzen voor de ruimtelijke ordening

Ostendorf, W.J.M.; Musterd, S.

Publication date
1996

Published in
Planologisch Nieuws

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Ostendorf, W. J. M., & Musterd, S. (1996). Groeikernen en compacte steden. Nieuwe grenzen voor de ruimtelijke ordening. *Planologisch Nieuws*, 16(2), 91-101.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

685000

UB Groningen
 UvA Keur
 Broerstraat 4
 9700 AN Groningen

A078633494 ISN: 685000

RAPDOC (R)

OPGEHAALD

NCC/IBL

Verzoeken te behandelen voor: 31-05-2005 **Ingediend door:** 0004/9999
Datum en tijd van indienen: 17-05-2005 20:29 **Datum plaatsen:** 17-05-2005
 20:29 **Type aanvrager:** UKB **I.D.:** UVA KEUR (UB GRONINGEN)

PPN: 04229472X

Planologisch nieuws : driemaandelijks tijdschrift voor maatschappij, ruimtelijke
 ordening stedenbouw en huisvesting Voortg. als: Ruimte en planning : tijdschrift voor
 ruimtelijke planning, stedenb Vlaamse Federatie voor Planologie 1980 Merelbeke
 Vlaamse Federatie voor Planologie

Gewenst: 1996-00-00 **Deel:** 16 **Nummer:** 2 **Electronisch leveren (LH=N)**

Auteur:	Titel van artikel:	Pagina's:
W.J.M. Ostendorf, S. Musterd	Groeikernen en compacte steden: nieuwe grenzen voor de ruimtelijke orden	91-101

Opmerking:
 arno ID: 18583

HAAFF NN31051 Jrg. 16(1996)-19(1999)

- | | |
|---|---|
| 1. <input type="radio"/> origineel gestuurd | 6. <input type="radio"/> niet beschikbaar |
| 2. <input type="radio"/> fotokopie gestuurd | 7. <input type="radio"/> uitgeleend |
| 3. <input type="radio"/> overige | 8. <input type="radio"/> wordt niet uitgeleend |
| 4. <input type="radio"/> nog niet aanwezig | 9. <input type="radio"/> bibliografisch onjuist |
| 5. <input type="radio"/> niet aanwezig | 10. <input type="radio"/> bij de binder |

Fakturen zenden aan: Rijksuniversiteit Groningen
 Bibliotheek, Uitleenbureau
 Postbus 559
 9700AN Groningen

Groeikernen en compacte steden

Nieuwe grenzen voor de ruimtelijke ordening

*Wim Ostendorf
Sako Musterd*

1. Inleiding

Overheidsbemoeienis met de ruimtelijke inrichting van een land wordt in het algemeen positief bejegend. Ongewenste ontwikkelingen zouden er immers door tegen gehouden worden en gewenste ontwikkelingen in goede banen geleid. Toch is een positief oordeel over de resultaten van ruimtelijke ingrepen niet meer vanzelfsprekend. Vooral sinds de val van het communisme wordt sneller getwijfeld aan de nuttige effecten van overheidsbemoeienis. Dit brengt de vraag op tafel of ruimtelijke ordening voor de vorming van steden nog een belangrijke factor is en of de resultaten ervan tot tevredenheid stemmen. Dit is zeker een relevante vraag voor Vlaanderen, dat een herijking van de bemoeienis met ruimtelijke inrichting overweegt. Maar in de context van een mondialisering van de economie met een toenemende internationale concurrentie, een kleinere rol voor nationale overheden en een navenant grotere rol voor de vrije markt (Sassen, 1991) is het ook een relevante vraag voor andere landen. De vraag is zeker ook relevant voor Nederland, waar men inmiddels op een vijftigjarige ervaring op het vlak van ruimtelijke ordening kan bogen (Van der Wusten & Faludi, 1992, p. 18) en waar men bovendien, juist in verband met genoemde veranderende internationale verhoudingen, een aanzienlijke wijziging in de visie op de ruimtelijke inrichting van het land heeft doorgevoerd: het beleid gericht op het ontwikkelen van groeikernen is verlaten en vervangen door beleid gericht op het tot stand brengen van de compacte stad.

De vraag naar de resultaten van ruimtelijke ordening is echter niet eenvoudig te beantwoorden. Allereerst moeten wij ons beperken tot de Nederlandse situatie. Maar ook dan moet de vraag nauwkeurig en objectief beantwoord worden. Dit brengt ons bij de vraag wat er bedoeld wordt met de invloed van ruimtelijke ordening. Gaat het om het aantal mensen dat op dit beleidsterrein werkzaam is, gaat het om de meting van een resultaat dat niet zou zijn ontstaan zonder de invloed van ruimtelijke ordening of gaat het om het succes van ruimtelijke ordening, dat wil zeggen om het tot stand brengen van ruimtelijke configuraties die beter zijn dan wat zou zijn ontstaan zonder ruimtelijke ordening. Bij een beoordeling van de invloed van ruimtelijke ordening kunnen de resultaten niet buiten beschouwing blijven. Maar een dergelijke evaluatie is niet gemakkelijk. Daarom zullen wij eerst aandacht besteden aan de beoordeling van planningsresultaten. Vervolgens gaan wij in op de visies die in de Nederlandse ruimtelijke ordening na de Tweede Wereldoorlog van belang zijn om deze daarna te kunnen beoordelen op hun succes. Tenslotte zullen wij de vraag proberen te beantwoorden of er ook in de toekomst een belangrijke taak voor de ruimtelijke ordening zal zijn weggelegd.

2. Het beoordelen van planningsresultaten

Wij gaan er in deze bijdrage vanuit, dat de toekomstige rol van de ruimtelijke ordening in Nederland afhangt van het succes dat geboekt wordt met het

huidige beleid. Natuurlijk kan deze rol ook afhangen van een meer ideologisch bepaalde stellingname: de visie dat planning noodzakelijk is, ongeacht de resultaten. Maar in het algemeen kan men stellen, dat het huidige ideologische klimaat beheerst wordt door een oriëntatie op de vrije markt: alles moet zijn rechtvaardiging vinden in succes! Welke prestaties zijn geleverd? Wij verwachten niet dat in deze situatie erg snel verandering komt. Maar net als anderen zijn ook planners niet geneigd om hun bestaansrecht ter discussie te stellen door de resultaten van het beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening te evalueren. Sterker nog, er wordt weinig helderheid geschapen over de te bereiken doelstellingen en dit maakt evaluatie extra moeilijk. Het eerste probleem luidt dus het specificeren van criteria om beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening te kunnen beoordelen.

Faludi & Van der Valk (1990, p. 4) noemen twee benaderingen voor de meting van succes: implementatie-onderzoek dat kijkt naar *'planconformiteit'* en evaluatie-onderzoek dat let op *'doelconformiteit'*. Planconformiteit betreft de mate waarin een bepaald project volgens plan is uitgevoerd. Doelconformiteit slaat op de mate waarin de doelstellingen van een bepaald beleid zijn bereikt, gebaseerd op een beoordeling van de effecten of resultaten van dat beleid. Er zit een groot verschil tussen deze twee benaderingen: implementatie-onderzoek zou bij voorbeeld uit kunnen wijzen dat een bepaald project conform de plannen is uitgevoerd, terwijl evaluatie-onderzoek tot de conclusie zou kunnen leiden dat de doelstellingen van het project in het geheel niet zijn gerealiseerd. Het verschil tussen de twee wordt goed samengevat in de volgende cynische zegswijze: *'operatie geslaagd, patiënt overleden!'*

In het vervolg van deze bijdrage zullen wij deze twee benaderingen als referentiepunten gebruiken. Wij proberen dus te beoordelen in hoeverre het groeikernen-beleid succesvol is geweest wat betreft planconformiteit en doelconformiteit en vervolgens in hoeverre het compacte-stad-beleid succesvol zal zijn wat betreft planconformiteit en doelconformiteit.

3. Stedelijke ontwikkeling en ruimtelijke planning in West-Nederland

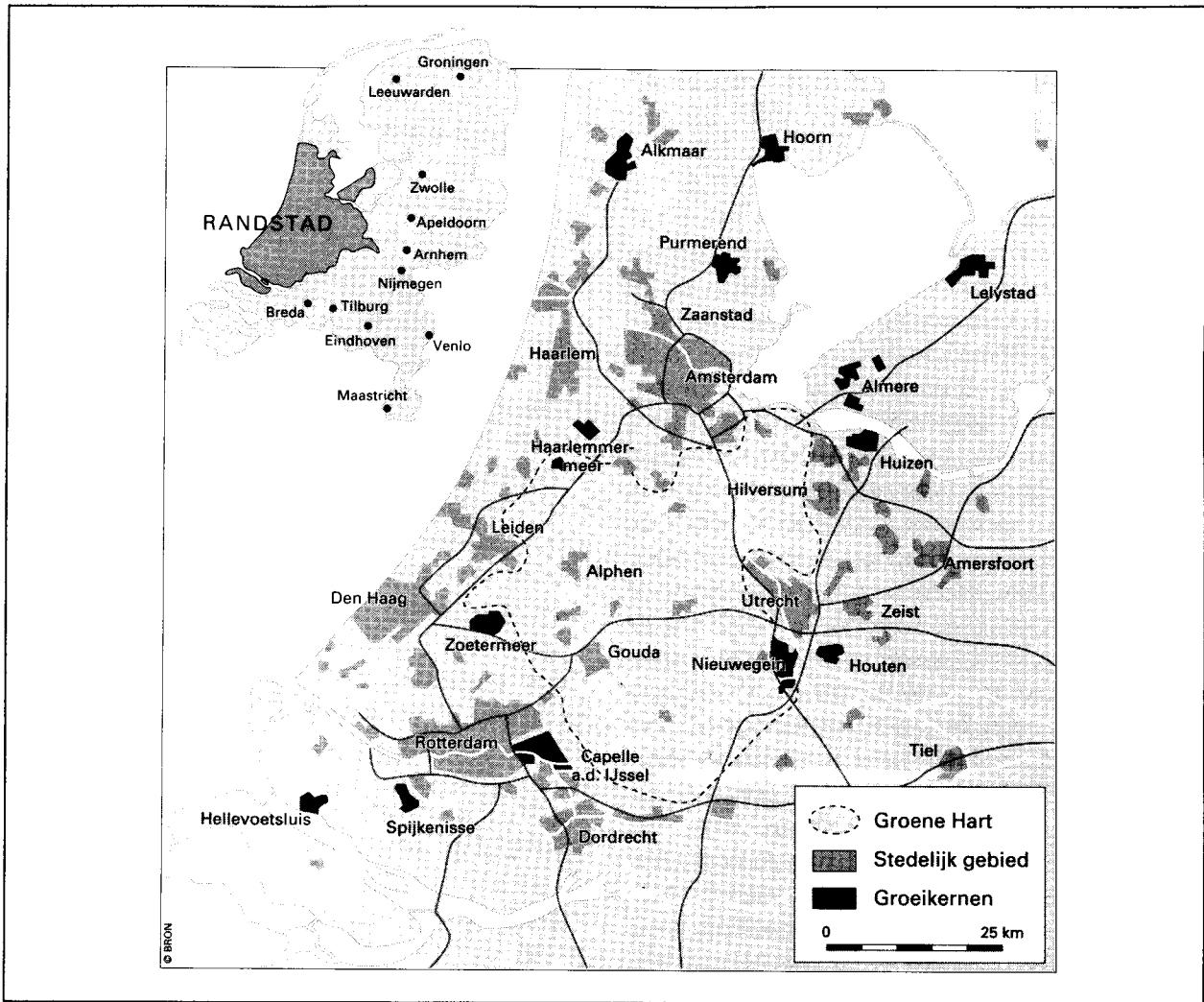
Ruimtelijke planning en stedelijke ontwikkeling zijn in Nederland traditioneel sterk met elkaar verweven.

Kreukels (1992, p. 237) merkt op dat *'... this country has had a reputation in the areas of urban development and spatial planning since the early days'*. Hij verwijst hierbij naar de vroege fortificaties en naar de georganiseerde wijze waarop de waterhuishouding in West-Nederland werd gevoerd. Door de eeuwen heen zijn er tal van voorbeelden te vinden die steun geven aan de bewering dat ruimtelijke planning in Nederland een aanzienlijke rol heeft gespeeld bij de inrichting van het land en bij de totstandkoming van de stedelijke structuur.

Net als in de andere West-Europese landen, is in Nederland in de tweede helft van deze eeuw een uitgebreid stelsel van sociale vangnetten en zorgarrangementen tot stand gebracht. Gelet op de traditie van overheidsinvloed wekt deze sterke expansie geen verbazing. De expansie van de verzorgingsstaat ging gepaard met nieuwe impulsen op het gebied van de ruimtelijke ordening en geleiding van de verstedelijking in Nederland. Met de Nota Westen des Lands (Werkcommissie Westen des Lands 1956) en de opeenvolgende nota's over de ruimtelijke ordening en verstedelijking in Nederland, werd de greep van de ruimtelijke planning op de Nederlandse steden in de jaren zestig, zeventig en tachtig verder versterkt.

Vooraf de steden in de Randstad hebben in deze periode bijzondere aandacht gekregen (Van der Wusten & Faludi, 1992). Eerst als milieus waarvan men vond dat deze te vol werden - er werd daarom een groeikernenbeleid ontwikkeld, gericht op bundeling van de spreiding van bevolking en bedrijvigheid; recent staan de grootstedelijke milieus juist in het middelpunt van de belangstelling als trekkers van de economie; in het kader van het compacte stad beleid krijgen zij stimulansen en worden geacht groei te vertonen. De ontwikkeling van de twee mainports, Amsterdam Airport en Rotterdam Seaport, staat daarbij centraal. Deze groei van de steden in de Randstad zou moeten plaatsvinden onder gelijktijdig behoud van het Groene Hart (figuur 1). Om die doelstelling te realiseren zijn de grenzen van het Groene Hart in de loop der jaren steeds scherper getrokken (Vierde Nota 1988 en Vierde Nota Extra 1990). De steden in de Randstad aan de ene kant en het Groene Hart aan de andere kant worden in de Nederlandse ruimtelijke planning als twee zijden van dezelfde medaille gezien en gelden als de kern van de Nederlandse *'planningsdoctrine'* (Faludi & van der Valk, 1994).

Figuur 1. De Randstad en het Groene Hart.



4. Het succes van het groeikernenbeleid

Na de tweede wereldoorlog is Nederland geconfronteerd met een enorme bevolkingsgroei. Het tekort aan woningen, dat al in de Tweede Wereldoorlog was opgelopen, nam daardoor nog sterker toe. Maar dit was niet het enige punt van zorg. Men constateerde dat de bevolkingsdichtheid in het westen van het land, in het economisch kerngebied, zeer hoog was. Er ontstond een vrees voor overbevolking. In die tijd namen veel ruimtelijke planners een anti-urbane houding aan. Men stelde zich op het standpunt dat de Nederlandse steden niet meer dan één miljoen inwoners zouden mogen tellen. Overschrijding van die grens zou zeker plaatsvinden als de nieuwe woningen in de grote steden gebouwd zouden worden. Er werd een bevolkingsgroei verwacht tot ongeveer 20 miljoen inwoners in 2000 (thans telt

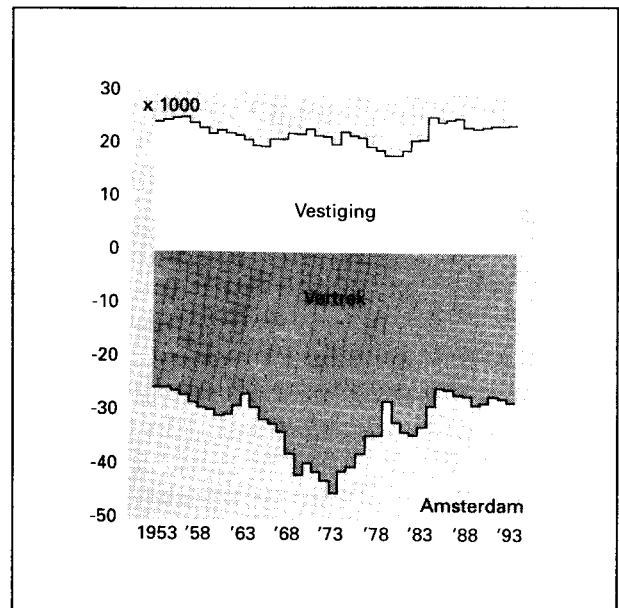
Nederland ruim 15 miljoen inwoners; in 1953 ruim 10 miljoen). Woningbouw buiten de steden zou weliswaar passen bij de woonwensen van de bevolking, maar tevens leiden tot een sterke uitbreiding van het suburbane gebied. Als de overheid niet zou ingrijpen zou een suburbane, verspreide, groei gemakkelijk leiden tot het aan elkaar vast groeien van alle stedelijke gebieden in het westen van het land. Met als gevolgen een amorfe megalopolis en een daling in de kwaliteit van het bestaan (Van Engelsdorp Gastelaars & Ostendorf, 1991). Dit perspectief functioneerde als een 'doem-scenario' (Van der Wusten & Faludi, 1992, p. 22-23) en vormde de achtergrond van de keuze in de 'Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland' (1966) voor het beleid van gebundelde deconcentratie: geen concentratie van de bevolking, maar ook geen suburbane spreiding. Op het eerste gezicht een paradox:

een strijd tegen urbanisatie én tegen suburbanisatie, die gestalte moest krijgen in het groeikernenbeleid. Dit was gericht op het ontwikkelen van een aantal economisch zelfstandig functionerende nieuwe steden. De gedachte was dat door dit beleid de open ruimte tussen de stedelijke gebieden, in het bijzonder het Groene Hart, gemakkelijker behouden zou kunnen blijven, dat wil zeggen gevrijwaard van suburbanisatie. Eén van de effecten van dit streven was dat de groeikernen aan de buitenflanken van de Randstad ontwikkeld werden. Het bouwen op grote afstand van de Randstad-donorsteden (Lelystad, Purmerend, Hoorn, Alkmaar en Hellevoetsluis, bijvoorbeeld) achtte men geen probleem, omdat dit paste in de visie de bevolking gelijkelijker over het land te spreiden. Het bouwen van suburbane woningen in de groeikernen, vaak eengezinshuizen met een tuin, die voor een aanzienlijk aandeel in de sociale huursector werden gerealiseerd en door het bijbehorende bescheiden huurniveau voor brede lagen van de bevolking toegankelijk waren, was volledig in overeenstemming met de woonvoorkeur van Nederlandse gezinshouders, in het bijzonder van die van arbeiders en de middenklasse, die een suburbane koopwoning niet konden betalen.

Resumerend kan gesteld worden dat de plannen van het groeikernenbeleid zich richtten op de stopzetting van stedelijke groei, op het voorkomen van suburbane spreiding, in het bijzonder in het Groene Hart, en op de bouw van groeikernen. Het doel van het groeikernenbeleid was gelegen in de verbetering van de kwaliteit van het bestaan van de bewoners in het algemeen en van hun woonsituatie in het bijzonder; in de steden, maar vooral in de groeikernen.

Het groeikernenbeleid concentreerde zich op het verhinderen van de groei van andere nederzettingen dan de aangewezen groeikernen en vooral op het vrijwaren van het Groene Hart van suburbane ontwikkelingen. In de jaren zeventig had het groeikernenbeleid nog weinig effect. De suburbanisatie was op zijn hoogtepunt tussen 1968 en 1975 (figuur 2). Na 1973 werden echter de gevolgen van de eerste oliecrisis merkbaar in de vorm van een teruglopende nieuwbouw in de koopsector. De druk op de woningmarkt nam daardoor toe, met flinke prijsstijgingen als gevolg. In 1979 (de tweede oliecrisis) stortte de woningmarkt echter in elkaar. De prijzen die in 1979 een hoogtepunt hadden bereikt, daalden aanzienlijk. De aanhoudende economische onzekerheid leidde tot verstarring en leegstand in bepaalde koopsegmenten. Dat was het signaal voor de overheid om een extra

Figuur 2. Vestiging in en vertrek uit Amsterdam, 1953-1993.



impuls te geven aan de sociale woningbouw - in de groeikernen. In 1980 kwam de woningproductie in de groeikernen goed op gang. Kort daarna, in 1981 en 1982, werden, alle groeikernen tezamen beschouwd, de hoogste bouwvolumes bereikt. Maar in 1985 was de productie in de groeikernen al weer gehalveerd ten opzichte van de beide topjaren en daarmee op een bescheiden peil gebracht (Jobse et al, 1991).

Na een trage start konden de groeikernen dus tegen het economisch tij in ontwikkeld worden, omdat de overheid zo'n krachtige rol op de woningmarkt speelde. Niet alleen het instrument van sociale woningbouw kon worden ingezet, maar ook dat van de grondkostensubsidies in de koopsector. Vooral daar waar de overheid eigenaar was van de grond - zoals in de Zuidelijke IJsselmeerpolders - konden daardoor goed betaalbare woningen worden gebouwd voor een breed segment van de bevolking.

Anders dan bedoeld, bleek de Nederlandse overheid echter niet in staat om de werkgelegenheidssituatie in de groeikernen te verbeteren. Het bedrijfsleven bleek namelijk niet geïnteresseerd in de perifere locatie van de groeikernen en de overheid had geen middelen om het bedrijfsleven te dwingen, hoewel men graag vanaf het begin een gecombineerde woon-werkontwikkeling zou hebben gezien. Daarom bleef de woningbouw het zwaartepunt van het groeikernenbeleid. De streefcijfers die de overheid hanteerde met betrekking tot het aantal te bouwen woningen werden

gemakkelijk gehaald. Faludi (1994, p. 493) toonde zich hierover onder de indruk: *'most (new towns) exceeded their targets, and there are now more than half a million witnesses to the success of this policy, i.e., those people who have migrated to where successive government documents said they ought to go'*.

Een dergelijke planconformiteit, zo suggereert Faludi, zou zelfs de planners in het vroegere, communistische Oost-Europa jaloers gemaakt hebben.

Nu het groeikernenbeleid in feite was gereduceerd tot een volkshuisvestingsbeleid, bleef de ontwikkeling van werkgelegenheid in de groeikernen dus het stiefkind met, vooral voor de perifeer gelegen groeikernen, een slechte werkgelegenheidssituatie als gevolg (Ministerie VROM, 1986; Van Engelsdorp Gastelaars & Ostendorf, 1991). Dus bleek het moeilijk in zo'n groeikern een baan te vinden, hetgeen leidde tot een enorme toename van het forensisme over betrekkelijk grote afstand (vooral onder mannen), tot fileproblemen, en tot werkloosheid (vooral onder gehuwde vrouwen). Nozeman, die een proefschrift over de evaluatie van het groeikernenbeleid schreef, was dan ook krachtig in zijn oordeel: het doel van het groeikernenbeleid was niet bereikt (Nozeman 1986). Later heeft hij dit oordeel weliswaar bijgesteld omdat sommige groeikern-doelstellingen wel bleken te zijn gehaald, maar op een cruciaal punt bleef de beoordeling onmiskenbaar negatief: de bedrijvigheid was de bevolking niet gevolgd met als resultaat een toename van het forensisme en de mobiliteit in het algemeen en een grotere belasting van het milieu (Nozeman 1990).

Rond 1980 begonnen de bestuurders van de grote steden te reageren op de achteruitgang in hun steden als gevolg van het vertrek van hun bewoners naar suburbs en groeikernen. Het verlies van bewoners, vooral de meer welgestelden, leidde tot een afnemend gebruik van de stedelijke voorzieningen, tot een verlies aan koopkracht en tot een daling van het gemiddeld inkomen. Bovendien had de economische crisis aan het eind van de jaren zeventig en begin jaren tachtig juist de steden hard getroffen. De malaise van een verzwakkende stedelijke economie en stijgende werkloosheid werd nog groter toen bleek dat het aarzelende economische herstel vanaf het midden van de jaren tachtig niet terechtkwam in de grote steden, maar in de middelgrote steden of in de centraal gelegen suburbane gemeenten (De Smidt 1992).

Resumerend kan dus worden vastgesteld dat het groeikernenbeleid wat betreft planconformiteit succesvol was, maar niet wat betreft doelconformiteit, omdat het er niet in slaagde het doel, verbetering van de kwaliteit van het bestaan in de grote steden en in de groeikernen, te realiseren. De condities voor een nieuw beleid, het compacte stad beleid, waren daarmee geschapen.

5. Het succes van het compacte stad beleid

Het compacte stad beleid moet dus begrepen worden als een reactie. Allereerst als een reactie op het groeikernenbeleid, dat om correctie vroeg: groeikernen als slaapsteden, achteruitgang in de steden, groeiend forensisme, toenemende auto-mobiliteit met aantasting van het milieu als gevolg. Maar, na de ineenstorting van Oost-Europa en in een integrerende Europese Gemeenschap, ook als reactie op toenemende internationale concurrentie. De VINO, de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, (Ministerie VROM, 1988) en de VINEX, de aanvulling hierop, (Ministerie VROM, 1990) richten zich op twee doelen. Enerzijds wordt aandacht besteed aan doelstellingen van economische aard: men spreekt over het toenemend belang van internationale concurrentie, over de rol van de vrije markt en over het terugtrekken van de overheid; anderzijds stelt men zich als doel het milieu te sparen en een duurzame ontwikkeling tot stand te brengen: men streeft naar ruimtelijke configuraties, waar alle functies (wonen, werken, voorzieningen) in elkaars nabijheid liggen, en waar de mobiliteit dus laag is. Een vermindering van (de groei van) de mobiliteit wordt als absoluut noodzakelijk beschouwd, omdat Nederland wat betreft verkeersdichtheid reeds een unieke positie inneemt: terwijl het autobezit per hoofd van de bevolking in Nederland vergeleken met andere Europese landen nog vrij laag is, is de auto-dichtheid per vierkante kilometer er al het hoogst! Een verdere groei van de (auto-)mobiliteit ligt dus in de lijn der verwachting, maar tegelijkertijd worden de snelwegen al op hun maximale capaciteit benut en is voor een verdere uitbreiding van het snelwegennet geen plaats. Daarom moest er een eind komen aan het groeikernenbeleid. De nieuwe doelstelling van het beleid is de revitalisering van steden. Sterker nog, aan de grote steden wordt de rol van *'motor van de*

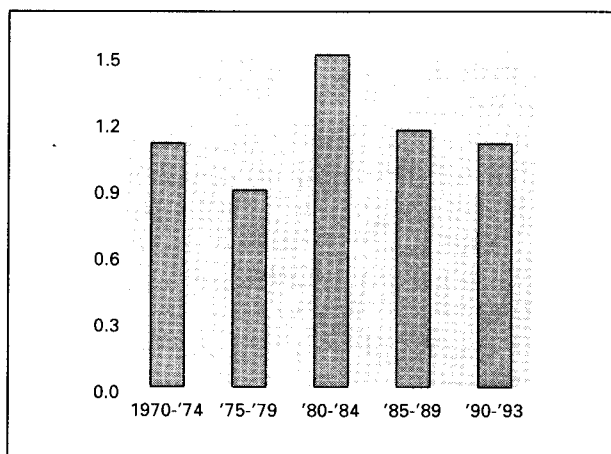
Nederlandse economie' toebedacht teneinde voor het gehele land economische groei te bewerkstelligen. Via het compacte stad beleid moet er ook een eind gemaakt worden aan het bevolkingsverlies van steden aan suburbane gebieden. De plannen om de compacte stad tot stand te brengen zijn: nieuwe locaties voor woningen en voor werkgelegenheid moeten in of direct tegen de stad aan ontwikkeld worden in de directe nabijheid van voorzieningen van openbaar vervoer; en de stedelijke bevolking moet 'evenwichtiger' van samenstelling worden door een toename van mensen met een hoog inkomen. Het compacte stad beleid bevat tevens een overgang naar een meer markt-georiënteerde benadering, hetgeen inhoudt dat in de nieuwbouw het aandeel sociale huurwoningen wordt verminderd en dat bewoners het volledige bedrag van de kosten van het wonen moeten (gaan) betalen. Woningbouw op suburbane locaties en de bouw van kantoren aan snelwegen zonder aansluiting op het openbaar vervoer, in het bijzonder in het Groene Hart, moet door dit beleid voorkomen worden. Dus de oplossing van milieuproblematiek vraagt om de compacte stad en dit moet tegelijkertijd resulteren in economische groei in de steden en in het land als geheel. Kortom: de plannen zijn compacte steden te bouwen; de doelen zijn (de groei van) de individuele mobiliteit te verminderen, het milieu te beschermen en revitalisering van de steden alsmede economische groei in het algemeen te bewerkstelligen.

Het compacte stad beleid is nog niet lang genoeg operationeel om over de planconformiteit en de doelconformiteit ervan een gefundeerd eindoordeel te kunnen vellen. Toch zijn er voldoende aanwijzingen om serieus te twijfelen aan de haalbaarheid ervan. Zo niet in de ogen van de Rijks Planologische Dienst, die onlangs in een interim-evaluatie vaststelde: *'Het beleid van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (VINO) en de Vierde nota Extra (VINEX) hoeft niet op korte termijn integraal te worden herzien. De ontwikkelingen die aan de nota ten grondslag lagen, blijken onverminderd actueel. Het gaat nu allereerst om een goede uitvoering van de beleidsintenties.'* (Ministerie VROM, 1994, p. 10) en *'Er bestaat geen aanleiding tot het opstellen van een nieuwe nota ruimtelijke ordening.'* (idem p. 34; zie ook Van Staalduine & Drexhage, 1995). In het algemeen kan vastgesteld worden dat er meer duidelijkheid bestaat over de noodzaak van de compacte stad dan over de haalbaarheid. Daarom proberen wij in het onder-

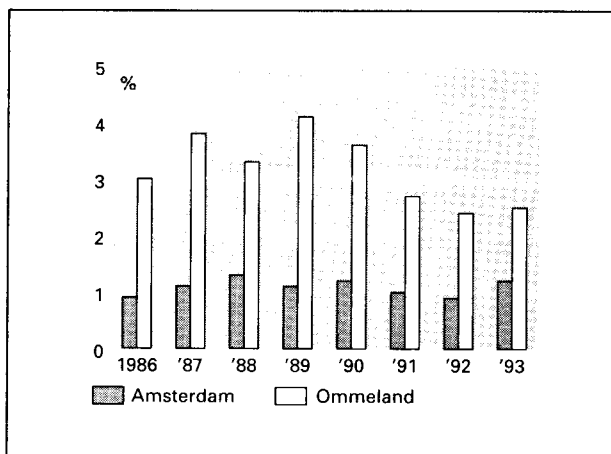
staande een oordeel over de haalbaarheid van het compacte stad beleid te geven.

Wat de planconformiteit aangaat is een positief resultaat de sterke vermindering van de woningbouw in groeikernen. Dit is voornamelijk veroorzaakt door de stopzetting van de financiering ervan door de overheid. Maar anders dan bij het groeikernenbeleid is de overheid bij het compacte stad beleid niet in staat tot een krachtige financiële impuls. Het grootste deel van de woningbouwprojecten moet volgens de plannenmakers gebaseerd zijn op een markt-conforme benadering en dus zelf alle kosten dekken. Voor het tot stand brengen van de compacte stad is een flinke participatie van de vrije markt dus onmisbaar. In het algemeen kan men echter beweren dat de marktsector helemaal geen belang ziet in de compacte stad. Bij het kopen van een woning blijkt men doorgaans weinig interesse voor steden en voor hoge dichtheden te hebben. Vraag-georiënteerde onderzoeken geven steeds weer aan dat het Nederlandse gezinshuishouden, of het huishouden dat op gezinsvorming anticipeert, over het algemeen een koopwoning in een suburbane omgeving ambieert (bijv. Wassenberg et al, 1994). Maar het compacte stad beleid veronachtzaamt deze voorkeur. Tot nu toe valt er dan ook nauwelijks een groei van het inwonertal van steden vast te stellen. En voor zover er sprake is van groei wordt deze veroorzaakt door immigratie uit het buitenland en niet door een terugkeer naar de stad of een omkering van de op suburbane locaties gerichte binnenlandse migratiestroom. Kortom, de voorkeur voor subuurbaan wonen is niet veranderd toen de overheid het groeikernenbeleid inruilde voor dat van de compacte stad. De figuren 1, 2 en 3 laten zien, dat het compacte stad beleid nog niet geresulteerd heeft in een substantiële verandering van de nieuwbouw in Amsterdam en de rest van het stadsgewest: Amsterdam is niet in staat gebleken de jaarlijkse toename van de woningvoorraad fundamenteel te veranderen (figuur 3); bovendien blijft de toename in het suburbane omland aanzienlijk hoger dan in de stad (figuur 4). Gegeven deze verschillende omvang van de nieuwbouw, slaagt Amsterdam er nauwelijks in de eigendomsverhouding in de nieuw gebouwde woningen te veranderen: anders dan de plannen beogen, blijft de nieuwbouw in Amsterdam sterk afhankelijk van gesubsidieerde of sociale woningbouw (figuur 5).

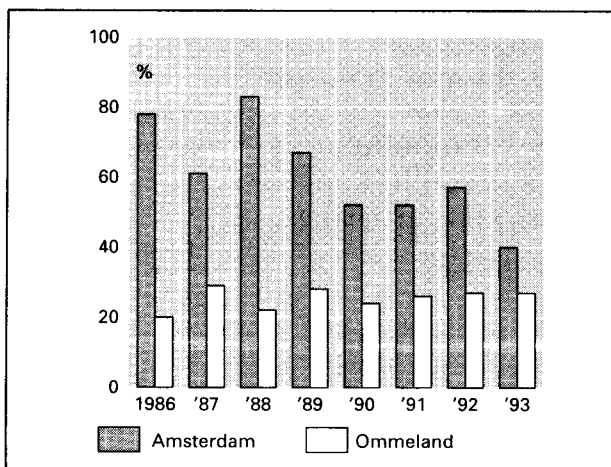
Figuur 3. Toename van de woningvoorraad in Amsterdam, 1970-1993; gemiddelde jaarlijkse groei in procenten van de totale bestaande voorraad.



Figuur 4. Toename van de woningvoorraad in procenten van de totale bestaande voorraad in Amsterdam en ommeland, 1986-1993.



Figuur 5. Eigendomsstructuur; percentage sociale huurwoningen in de nieuwbouw in Amsterdam en ommeland, 1986-1993.



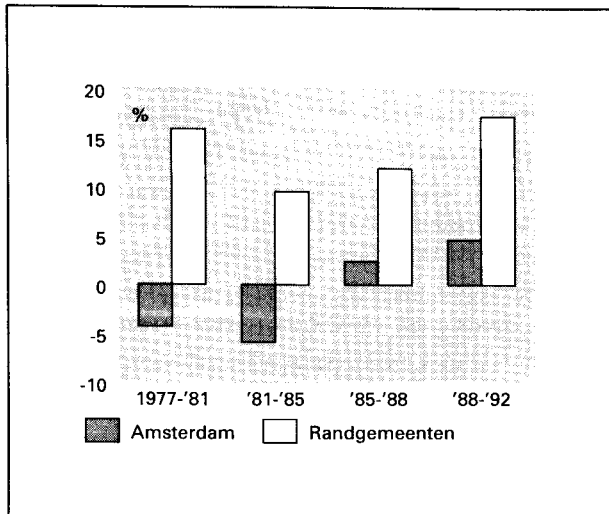
Deze cijfers stemmen wat de nagestreefde revitalisering betreft uiteraard niet erg hoopvol. Aan het verschil in sociaal-economisch opzicht tussen de bevolking in de kernsteden en die in het ommeland zal langs deze weg niet gauw een einde komen. Een indicatie daarvoor zijn enkele cijfers met betrekking tot uitkeringsontvangers in 1989 afgeleid van de Regionale inkomensstatistiek van het CBS (tabel 1). Daaruit blijkt dat er nog zeer omvangrijke verschillen tussen stad en ommeland bestaan. Ook de ontwikkeling van de inkomens in de kernsteden en hun ommelanden, zoals die zich in de jaren tachtig voltrok, geeft geen aanwijzing voor succes van het compacte stad beleid (tabel 2). Zoals verwacht verliezen de groeikernen iets van hun positie, maar tegen de bedoelingen in blijken met name de suburbane milieus rijker te worden.

De stopzetting van woningbouw in de groeikernen gevoegd bij de slechts beperkte verschuiving van nieuwbouw naar de steden heeft geresulteerd in een aanzienlijk tekort aan woningen. De woningbouw in het compacte stad beleid wordt bemoeilijkt, omdat men onvoldoende grote en goedkope lokaties in of vlakbij de grote steden kan vinden. In feite zijn de resterende lokaties al bestempeld als 'minder geschikt', te klein en vaak te duur. Zoals gezegd ziet de overheid dit als een probleem dat hoort bij de start van een nieuw beleid, maar anderen zien dit als een aanwijzing voor het mislukken van het beleid.

Kantoren en andere bedrijven hebben evenmin hun suburbane oriëntatie verloren. In het algemeen toont men veel meer belangstelling voor locaties bij snelwegen, die per auto goed bereikbaar zijn, dan voor locaties in de nabijheid van openbaar vervoer. In figuur 6 is weliswaar te zien dat de procentuele groei van het aantal arbeidsplaatsen in de kernsteden Amsterdam en Den Haag in de afgelopen jaren iets verbeterd is ten opzichte van voorgaande perioden, maar dat de groei nog altijd aanzienlijk achterblijft bij de ontwikkelingen in het ommeland. De nieuwbouw van kantoren in Amsterdam en Den Haag maakt duidelijk dat ondanks enkele initiatieven op zogenaamde A-lokaties (goed bereikbaar voor openbaar vervoer), vooral in Den Haag, snelweglocaties toch de overhand hebben. De toegankelijkheid per auto weegt kennelijk nog altijd zwaarder dan de toegankelijkheid per openbaar vervoer.

In aansluiting op het compacte stad beleid wordt een zekere vorm van regionaal bestuur nuttig geacht, in het bijzonder voor een succesvolle internationale

Figuur 6. Procentuele groei van het aantal arbeidsplaatsen in Amsterdam en de randgemeenten, 1977-1992.



concurrentie van de Nederlandse steden. Maar in referenda toonde de bevolking van Amsterdam en Rotterdam geen enkele bereidwilligheid om hun identiteit als 'Amsterdammers' of 'Rotterdammers' op te geven.

In het algemeen kan dus vastgesteld worden, dat de overheid de compacte stad wil. Medewerking van de markt is hierbij onmisbaar, maar volstrekt onvoldoende. Dit zal ertoe leiden dat de plannen voor de compacte stad niet gerealiseerd zullen worden.

Als de plannen al niet gerealiseerd worden, lijkt het onmogelijk om de doelstellingen te bereiken. Bovendien lijkt het erg moeilijk de doelstellingen van het compacte stad beleid te combineren: revitalisering van de Nederlandse steden, economische groei en een vermindering van de individuele (auto)mobiliteit. Als het om de locatie van werkgelegenheid gaat, moet men vrezen dat een onderneming die geen plek naar

Tabel 1. Percentage inkomenstrekkers dat een werkloosheidsuitkering ontvangt, arbeidsongeschikt is of bijstand ontvangt, in de kernsteden en gewesten van de grote steden, 1989.

	werkloosheids- uitkering	arbeidsongeschikt- heid	bijstand- ontvangers	totaal
stad				
Amsterdam	11.8	6.4	4.3	22.5
Den Haag	9.0	4.7	3.8	17.5
gewest (excl. kernstad)				
Amsterdam	3.8	5.4	1.9	11.1
Den Haag	3.4	3.7	1.5	8.6

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek: Regionale Inkomensstatistiek 1989

Tabel 2. Gemiddeld inkomen en de locatie van huishoudens in stedelijke gebieden in en rond de drie grote steden, 1981, 1989/90, kwartielen

kwartielen	1981				1989/90			
	1e	2e	3e	4e	1e	2e	3e	4e
steden	28	28	24	20	30	27	23	20
groeikernen	13	17	31	40	17	21	28	34
suburbs	20	21	26	32	16	22	28	34
totaal	25	25	25	25	25	25	25	25

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Woning Behoeft Onderzoek 1981, 1989/90

wens kan vinden - suburbaan en/of voldoende toegankelijk voor auto's - vestiging in andere delen van het land of zelfs in het buitenland gaat overwegen. Een al te stringente nadruk op de compacte stad en op openbaar vervoer zou dus kunnen resulteren in een vertrek van bewoners en van werkgelegenheid. Dit brengt de doelstellingen van revitalisering van steden en economische groei uiteraard niet dichterbij. Deze spanning is duidelijk gebleken bij besluiten rondom de luchthaven Schiphol en de haven van Rotterdam. Voor de economische groei van het hele land wordt een krachtige ontwikkeling van deze twee 'mainports' alsmede een goede ontsluiting en infrastructuur als absoluut noodzakelijk beschouwd. In dit verband lijkt de overheid de gevangene van twee doelstellingen die niet gemakkelijk te combineren zijn: versterking van de internationale concurrentiepositie via een goede bereikbaarheid, ook per auto, versus bescherming van het milieu via beperking van de mobiliteit.

Samenvattend: het compacte stad beleid zal niet slagen; de plannen zullen niet gerealiseerd worden en de doelstellingen niet gehaald.

6. Conclusies

Van der Wusten & Faludi (1992, p. 18-19) menen dat *'Dutch national physical planning is quite unique in having fifty years of cumulative experience. So as a function of government, planning is well established, with a National Physical Planning Agency advising a minister responsible for physical planning ... Since the 1970s the meaning of planning has been in dispute, and physical planning has lost some of its appeal ... So the present is a time of uncertainty for planners.'* Deze woorden passen goed bij onze conclusie dat de groeikernen volgens plan gerealiseerd zijn, maar dat dit beleid zijn doelen niet heeft bereikt. Dezelfde conclusie maar dan voor de Britse 'new towns' werd getrokken door Aldridge, zoals reeds blijkt uit de erg duidelijke titel van het boek: *'The British new towns: a programme without a policy.'* (1979). De overgang naar het compacte stad beleid is in feite op dezelfde conclusie gestoeld.

De evaluatie van het compacte stad beleid duidt zo mogelijk op nog slechtere resultaten. Noch planconformiteit noch doelconformiteit wordt hier bereikt, zo is onze stelling. Voor de realisering van de plannen is zeer veel medewerking van de marktsector

vereist. De inzet van de marktsector is zelfs integraal deel van de plannen. Maar de marktpartners zijn nauwelijks geïnteresseerd in de compacte stad, omdat deze niet in hun belang wordt geacht. En als de plannen niet kunnen worden uitgevoerd, zullen de gestelde doelen evenmin worden bereikt. Maar zelfs als de plannen voor de compacte stad worden gerealiseerd, dan is het nog zeer twijfelachtig of dit zal resulteren in revitalisering van de Nederlandse steden en in economische groei voor het hele land. Alles wijst op een sterkere economische groei in de suburbane delen van het stadsgewest.

Men kan dezelfde conclusie ook anders formuleren. In feite zijn zowel het groeikernenbeleid als het compacte stad beleid op te vatten als compromissen van hun tijd, die een afschrikwekkend scenario moesten voorkomen met behulp van een uiterst aantrekkelijk alternatief. De groeikernen moesten worden ontwikkeld om amorfe megalopolissen te voorkomen; de voorgestelde woningbouw beantwoordde bovendien aan de woningvraag van de Nederlandse huishoudens. De bevolking was derhalve voor de ontwikkeling van deze nieuwe steden. Financiering door de overheid verzekerde het succes van de groeikernen in termen van woningbouw. Maar de verplaatsing van werkgelegenheid naar de groeikernen bleek veel moeilijker dan de migratie van bewoners. Daarom bleek het succes achteraf veel magerder te zijn: groeikernen als slaapsteden, toenemend forensisme en verval van de steden.

De reactie in de vorm van de compacte stad heeft een soortgelijke populistische rechtvaardiging: milieuproblemen en stedelijk verval zouden erdoor voorkomen worden en de welvaart van het land zou erdoor toenemen. Wie wil dat niet! Maar individuele bedrijven en huishoudens, en dus ook de marktpartijen hebben niet de ambitie zich voor deze doelstellingen op te offeren, met een dreigend falen van het beleid als gevolg.

Dit brengt ons terug naar de vraag of ruimtelijke ordening voor de vorming van steden nog een belangrijke factor is of kan zijn en of de resultaten ervan tot tevredenheid kunnen stemmen. In de context van de mondialisering van de economie en een toenemende internationale concurrentie lijkt een kleinere rol voor nationale overheden en een navenant grotere rol voor de vrije markt logisch. Bovenstaande analyse, gericht op een beoordeling van de resultaten van ruimtelijke planning, leidt evenmin tot een erg positief antwoord. De praktijk kan echter een ander beeld te zien geven.

Vaak dringt de noodzaak tot ingrijpen - het doemscenario - zich veel sterker op dan de verwachting succes te boeken - de uitvoerbaarheid. Het perspectief van een verdere groei van de mobiliteit bij een onvoldoende en niet uit te breiden capaciteit van de Nederlandse wegen speelt in de discussie bijvoorbeeld een veel krachtiger rol dan het perspectief hoe een daadwerkelijke vermindering van de mobiliteit bereikt kan worden. Zicht op succes raakt zo op de achtergrond. Om dit te voorkomen kunnen in theorie twee wegen worden bewandeld. De ene weg is er een van teruggeschroefde ambities van de ruimtelijke ordening. Een zorgvuldig evenwicht tussen bescheiden doeleinden en instrumenten zou dan moeten worden nagestreefd. Ruimtelijke ordening zou ook minder omvattend kunnen worden en zich meer op een of enkele sectoren, zoals infrastructuur, kunnen richten. De andere weg is er juist een van opgevoerde ambities en - tegen de stroom in - een versterking van de greep van de overheid op de ruimtelijke ontwikkelingen. Daarvoor zijn grotere uitgaven op het gebied van infrastructuur en volkshuisvesting nodig, omdat de te realiseren plannen onvoldoende appeleren aan de interesses van marktpartijen.

Hoewel er enkele tekenen zijn die wijzen op een toenemend draagvlak voor deze tweede weg, lijkt de reeds enige tijd geleden ingezette trend naar minder overheidsuitgaven minder centrale sturing en versterkte budget-bewaking toch nog zeer dominant. Dat geeft ons aanleiding te verwachten dat - zij het met tegenzin - de Nederlandse planners uiteindelijk bescheidener doelstellingen zullen formuleren dan thans geschiedt.

Literatuur

ALDRIDGE, M. (1979): *The British New Towns: a programme without a policy*, London.

FALUDI, A. (1994): Coalition Building and Planning for Dutch Growth Management: The Role of the Randstad Concept, in: *Urban Studies*, Vol. 31, No 3, 1994 pp 485-507.

FALUDI, A. & A. VAN DER VALK (1994): *Rule and Order. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

JOBSE, R.B., H.M. KRUYTHOFF & S. MUSTERD (1991): Groeikernen in een veranderend ruimtelijk en demografisch krachtenveld, in: *Geografisch Tijdschrift* XXV, 2, S. 148-160

KREUKELS, A. (1992): The Restructuring and Growth of the Randstad Cities - Current Policy Issues. in: F.M. Dieleman & S. Musterd (eds), *The Randstad: A Research and Policy Laboratory*, Kluwer, Dordrecht, p. 237-262.

MINISTERIE VROM (1966): *Tweede Nota Ruimtelijke Ordening*, Staatsuitgeverij, Den Haag.

MINISTERIE VROM (1986): *De Toekomst van de Groeikernen. Een verkennende Studie*, Rijksplanologische Dienst, Den Haag.

MINISTERIE VROM (1988): *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Staatsuitgeverij, Den Haag.

MINISTERIE VROM (1990): *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*, Staatsuitgeverij, Den Haag.

MINISTERIE VROM (1994): *Balans van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Extra)*, Ruimtelijke Verkenningen 1994, Den Haag.

NOZEMAN, E.F. (1986): *Nieuwe bouwlocaties in het licht van enkele doelstellingen van ruimtelijke ordening*, proefschrift Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

NOZEMAN, E.F. (1990): Dutch New Towns: Triumph or Disaster?, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 81, No.2, p. 149-155.

SASSEN, S. (1991): *The Global City: New York*, Princeton University Press, London/Tokyo/Princeton.

SMIDT, M. de (1992): A World City Paradox - Firms and the Urban Fabric. in: F.M. Dieleman & S. Musterd (eds), *The Randstad: A Research and Policy Laboratory*, Kluwer, Dordrecht, p. 97-122.

VAN DER WUSTEN, H. & A. FALUDI (1992): The Randstad - Playground of Physical Planners, in: F.M. Dieleman & S. Musterd (eds), *The Randstad: A Research and Policy Laboratory*, Kluwer, Dordrecht, p. 17-38.

VAN ENGELSDORP GASTELAARS, R. & W. OSTENDORF (1991): New Towns: the Beginning and End of a New Urban Reality in The Netherlands, in: M.J. Bannon, L.S. Bourne & R. Sinclair (eds), *Urbanization and Urban Development. Recent Trends in a Global Context*, University College, Dublin, p. 240-249.

VAN STAALDUINE, J. & B. DREXHAGE (1995): The State of the Nation after Five Years of National Spatial Planning, in: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 86, No 2, 1995, p. 191-196.

WASSENBERG, F. et al. (1994): *Woonwensen en realisatie van VINEX-locaties in de Randstad*, Ministerie van VROM, Den Haag.

WERKCOMMISSIE WESTEN DES LANDS (1956): *Het Westen en overig Nederland. Ontwikkeling van de gebieden buiten het Westen des Lands*, SDU-Uitgeverij, 's-Gravenhage.

Samenvatting

In de Nederlandse ruimtelijke ordening van de jaren zeventig en begin jaren tachtig stond het groeikernenbeleid centraal. Woningen werden in de groeikernen volgens plan gebouwd, maar werkgelegenheid, die men er wel had gewenst, volgde niet. De bevolkingsuitholling van de donorsteden werd vervolgens als probleem ervaren en vormde de aanleiding voor een nieuwe beleidslijn: de compacte stad. Dit compacte stad beleid moet gestalte krijgen in een tijdsgewricht waarin overheid én marktpartijen luid verkondigen dat de overheid zoveel mogelijk moet terugtreden. De grotere ruimte voor marktpartijen impliceert automatisch een sterke belangstelling

voor suburbane ontwikkeling, zowel op het gebied van wonen als op het gebied van het werken.

De nieuwe beleidsdoelen staan dus onder druk, problemen in de grote steden lijken blijvend. Deze bijdrage schetst deze ontwikkeling en poogt een balans op te maken.

Dr. W. Ostendorf en Prof. Dr. S. Musterd zijn verbonden aan het Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment (AME), Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam, Nieuwe Prinsengracht 130, NL-1018 VZ Amsterdam

□