

De veranderende positie van de nationale ruimtelijke ordening in Nederland

Ries van der Wouden, David Evers, Rienk Kuiper*

De ruimtelijke ordening heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het uiterlijk van Nederland. Concentratie van verstedelijking en het open houden van het landschap zijn vanouds hoofddoelstellingen van het nationaal ruimtelijk beleid. Er zijn zichtbare resultaten, zoals de bescherming van het Groene Hart in de Randstad, de bufferzones tussen de grote steden, het ontbreken van 'Malls' in de weide en de planning van groeikernen en Vinex-wijken. Maar de tijden zijn veranderd. De nationale ruimtelijke ordening staat ter discussie. De eens zo machtige coalitie tussen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is verdwenen. De gedachte van een integraal ruimtelijk beleid legt het af tegen krachtig sectoraal beleid, zoals het infrastructuurbeleid. De huidige regering wil het ruimtelijk beleid zoveel mogelijk aan provincies en gemeenten overlaten. Welke toekomst heeft het nationale ruimtelijk beleid in Nederland? In dit artikel worden eerst de hoofdkenmerken van de Nederlandse ruimtelijke ordening gereconstrueerd. Dat gebeurt door een internationale vergelijking en een historische terugblik. Daarna komen de toekomstige ontwikkelingen aan de orde.

* De auteurs zijn allen verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving.

1. Inleiding

‘God schiep de aarde, de Hollanders schiepen Holland’ is een bekend gezegde. Over het waarheidsgehalte van beide onderdelen van dit gezegde bestaan twijfels, maar we beperken ons hier tot het laatste. Holland bestond immers al als hooggelegen hoogveenkussen tussen de duinen en de hogere zandgronden. Toen de mens dit veen ontgon, oxideerde het veen en zakte het maaiveld gestaag met overstromingen als gevolg. Als reactie hierop is in de loop van eeuwen een uitgebreid systeem van dijken en polders ontwikkeld, aangepast en onderhouden. Inmiddels ligt een derde van heel Nederland onder de zeespiegel, en bijna de helft van het land is overstromingsgevoelig voor zee en rivieren. Er moet voortdurend gepompt worden om droog te blijven. Door de klimaatverandering, de verwachte zeespiegelstijging en de stijgende watertoevoer via de rivieren is ‘water’ tegenwoordig opnieuw een hoofdthema in het ruimtelijk beleid.

Daar is ook een demografische en economische reden voor. Het Westen van Nederland is immers niet alleen een delta, het is vooral een dichtbevolkte en sterk verstedelijkte delta. Tegenwoordig is ongeveer veertig procent van de 16,6 miljoen Nederlanders in de Randstad geconcentreerd. Deze grootstedelijke regio omsingelt een betrekkelijke open ruimte – het Groene Hart – en bevat de grootste steden van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Vanwege de hoge verstedelijkingsgraad is de Randstad een belangrijke motor van de economie.

De lage ligging en hoge ruimtedruk zijn niet alleen zeer bepalend geweest voor het aanzien van Nederland, maar ook voor de institutionele vormgeving van de ruimtelijke ordening. Die bestaat uit meer dan de drie verantwoordelijke bestuurslagen, de rijksoverheid, provincies en gemeenten. De regionale en nationale instituties gericht op de waterbeheersing, respectievelijk de waterschappen en Rijkswaterstaat, behoren tot de oudste van Nederland en spelen ook nu nog een grote rol in het ruimtelijk beleid.

De Nederlandse ruimtelijke ordening geniet enige faam in het buitenland (Hall 1966; Alexander 1988; Bolan 1999). Nederland wordt daar dikwijls als een *planners’ paradise* gezien (Faludi en van der Valk 1994). Voor een deel komt dit doordat de het geordend karakter van Nederland ten onrechte geheel wordt toegeschreven aan de ruimtelijke ordening (Needham 1989). Dat neemt niet weg dat de nationale ruimtelijke ordening in Nederland sterker ontwikkeld is dan in de meeste Europese landen (Faludi 1993; Kreukels 1992). Er bestaat een rijksdienst voor de ruimte¹ die zowel ruimtelijke visies (nota’s genoemd) maakt als bindend ruimtelijk beleid. Er zijn ook duidelijke resultaten van het nationale beleid te benoemen. De planmatige stadsuitbreidingen van de jaren vijftig en zestig, de groeikernen uit de jaren zeventig en de Vinex-wijken uit de

1. Dit was lang bekend als de Rijksplanologische Dienst (RPD) en na de eeuwwisseling het directoraat-generaal Ruimte (DGR). DGR maakt na de departementale herindeling van 2010 deel uit van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

jaren negentig zijn voor een belangrijk deel een product van nationaal beleid evenals het openhouden van gebieden zoals het Groene Hart en de zogenaamde Rijksbufferzones tussen de grote steden. Ook het tegenhouden van perifere detailhandel – er zijn nauwelijks perifere winkelcentra – is een direct gevolg van het Rijksbeleid.

Maar successen van gisteren geven geen garanties voor morgen. Institutionele arrangementen die oplossingen boden voor problemen uit het verleden zijn vaak niet meer adequaat voor actuele en toekomstige problemen. Dat is ook de voornaamste bron van de hedendaagse kritiek op de nationale ruimtelijke ordening vanuit de maatschappij (Köper 2009) en de wetenschap (Besseling et al. 2008; Bontje 2001). Tegelijkertijd verliest het nationaal niveau aan betekenis ten opzichte van decentrale en internationale (EU) niveaus, en wil het nieuwe kabinet forse bezuinigingen op het overheidsapparaat doorvoeren en de ruimtelijke ordening verder decentraliseren.

In dit artikel analyseren we wat de belangrijkste institutionele factoren zijn die de positie van de Nederlandse nationale ruimtelijke ordening bepalen. Wij beginnen met een beschrijving van het Nederlandse planningstelsel in een Europese context. Daarna volgt een beschouwing van de veranderende machtspositie van de nationale ruimtelijke ordening over de afgelopen decennia en de rol van zogenaamde ‘meekoppelende belangen’ daarin. In het laatste deel van dit artikel bespreken we een viertal toekomstopties voor de nationale ruimtelijke ordening in Nederland.

2. Kenmerken van de Nederlandse ruimtelijke ordening

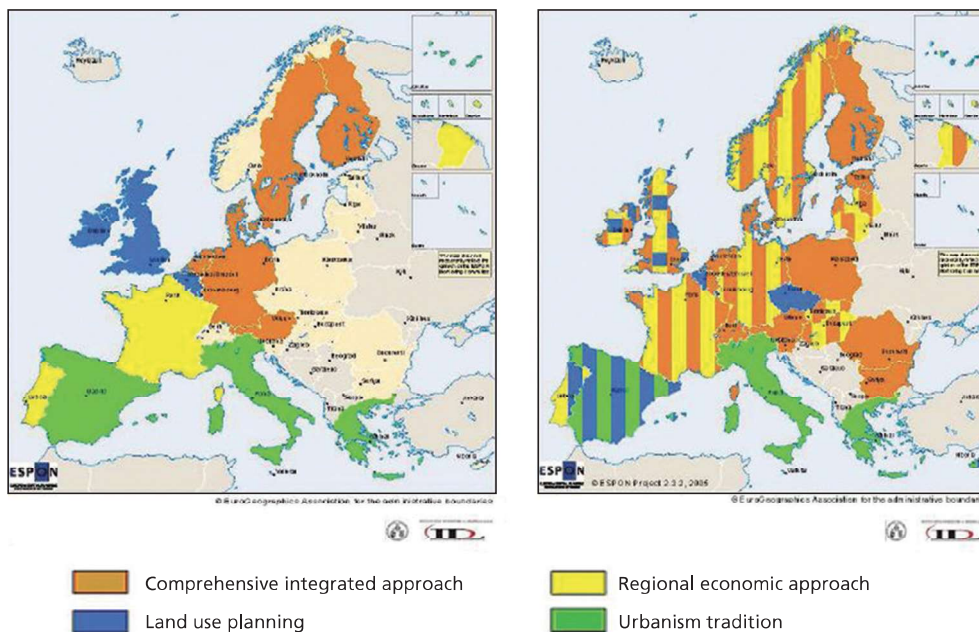
2.1 Positie van het Nederlandse stelsel in een Europese context

Om de kenmerken van het ruimtelijke ordening in Nederland te bepalen is een internationale vergelijking nuttig. De Europese planningsliteratuur kent veel voorbeelden van vergelijkende studies van planningsystemen en -praktijken die inzicht kunnen bieden in de Nederlandse manier van planning (bijv. Thomas et al. 1983; Berry et al. 1995; Newman en Thornley 1996). Meestal gaat het om een vergelijking tussen één of twee landen, en vaak op het gebied van één concreet onderwerp zoals stedelijke vernieuwing (Berry et al. 1993), open ruimte (Ravesteyn et al. 2005) of detailhandel (Evers 2008). Er bestond tot voor kort weinig systematisch onderzoek op het niveau van heel Europa.

Deze situatie is eind jaren negentig veranderd. De Europese Commissie heeft een reeks rapporten laten maken waarin de planningstelsels van elk lidstaat volgens een

vast stramien zijn beschreven. Aan het eind van deze exercitie is een analyse van de stelsels gemaakt en in een overkoepelende compendium gepubliceerd (CEC 1997). Dit compendium onderscheidt vier hoofdtypen van planning in Europa: de *comprehensive integrated approach*, *regional economic approach*, *land-use planning* en *urbanism tradition*. In vele Europese landen heeft de ruimtelijke ordening het bestemmen van grond (*land-use planning*) of het maken van stedelijke uitbreidingsplannen (*urbanism tradition*) als kerntaak. De *regional economic approach* is vooral gericht op de economische ontwikkeling van specifieke regio's. De *comprehensive integrated approach* is breder dan de drie andere en probeert een afweging te maken tussen verschillende (sectorale) belangen. Nederland wordt gezien als een schoolvoorbeeld van deze laatste categorie.

FIGUUR 1: Planningstelsels in Europa in jaren '90 en '00.



Bron: ESPON 2006, p. 122.

Met de toetreding van de Oost-Europese landen als aanleiding is een vervolgonderzoek uitgevoerd in het kader van het ESPON project over governance (ESPON 2006). Daaruit lijkt een patroon van convergentie tussen Europese landen zichtbaar te worden. Steeds meer landen combineren kenmerken van de *comprehensive integrated approach* met die van de *regional economic approach* (zie de twee kaarten). Neder-

land blijft, evenals Finland en Oostenrijk, in de eerste categorie. De vraag is of dit in de toekomst zo zal blijven. Aan het slot van dit artikel keert dit thema terug.

2.2 De ruimtelijke ordening binnen een dynamisch beleidsproces

Net zoals de andere Europese landen is de Nederlandse *comprehensive integrated approach* tot stand gekomen binnen een eigen beleidscontext. Een belangrijke factor hierbij is de bestuurlijke structuur van de natiestaat. De grondwet uit 1848 legde een drielaags stelsel van Rijk, provincie en gemeente vast, elk met eigen bevoegdheden. Dit stelsel staat bekend als het 'huis van Thorbecke', de toenmalige minister-president. In essentie bestaat het nog steeds. De machtsverdeling tussen de bestuurslagen levert spanning op, vooral in de ruimtelijke ordening. Bestuurskundigen typeren Nederland als een 'decentrale eenheidsstaat' – een term die de spanning tussen centrale en decentrale macht weerspiegelt (Toonen 1987). Daarmee wordt Nederland gepositioneerd tussen de decentrale federale stelsels (Duitsland, Zwitserland) en centrale unitaire stelsels (Frankrijk, Engeland). Gemeenten en provincies hebben veel beleidsvrijheid in vergelijking met het Engelse systeem maar zijn daarentegen ten opzichte van Duitsland financieel sterk afhankelijk van de centrale overheid. Zoals uit de volgende paragraaf zal blijken, heeft de spanning tussen centrale en decentrale macht gezorgd voor een afwisseling tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening.

Naast de bestuurlagen binnen de publieke sector wordt de ruimtelijke ordening ook door allerlei private actoren (boeren, bedrijven, ontwikkelaars en burgers) beïnvloed. Deze actoren hebben alle hun eigen doelen en middelen en handelen soms met en soms in strijd met elkaar. In deze dynamische omgeving worden plannen gemaakt, beleid ontworpen en uiteindelijk investeringen gedaan die resulteren in ruimtelijke ontwikkelingen.

Zoals uit de historische beschouwing zal blijken heeft de nationale ruimtelijke ordening altijd weinig eigen financiële middelen gehad. Naast sturing door wettelijke bevoegdheden, sancties en regelgeving probeerde de nationale ruimtelijke ordening de activiteiten van anderen te beïnvloeden en coördineren door middel van ruimtelijke visies en concepten (Faludi en Van der Valk 1994; Zonneveld en Verwest 2005). Hierbij zijn urgente beleidsvraagstukken aangegrepen om steun te vinden bij partijen die op dat moment vergelijkbare doelen nastreven. De koppeling tussen deze (sectorale) belangen en de ruimtelijke ordening wordt in de literatuur als 'meekoppelende belangen' omschreven, een term die aangeeft dat het ordeningsinstrumentarium van de ruimtelijke ordening pas krachtig wordt door de koppeling aan een investeringsstroom (WRR 1998, p. 46-47). Zo is voor de hoogtijdagen van de ruimtelijke ordening

van de jaren 60 en 70 geschat dat een ongeveer vijfde van het hele overheidsbudget gerelateerd was aan ruimtelijk beleid via sectorale budgetten voor onder meer infrastructuur, volkshuisvesting, natuur, landbouw (in Priemus 1996, p. 152). Door deze combinatie van wettelijke sturingsmiddelen, visievorming en invloed op sectorale budgetten beïnvloedde de ruimtelijke ordening het grondgebruik in Nederland.

3. Evolutie van de nationale ruimtelijke ordening in Nederland

3.1 Ontstaan en ontwikkeling van het RO-stelsel (1901-1945)

Actieve overheidsingrijpen bij ruimtelijke ontwikkelingen was tot in de negentiende eeuw vrijwel beperkt tot grote infrastructurele werken zoals de aanleg van de Nieuwe Hollandse Waterlinie, het Noord-Hollands Kanaal, de Rhijnspoorweg en de drooglegging van de Haarlemmermeer. Aan het eind van de eeuw bepleitten Nederlandse artsen en ingenieurs – in het verlengde van collega's elders – systematische oplossingen voor verkrotte en ongezonde stadsdelen in de vorm van goede volkswoningbouw en stedenbouw. Dit beleidsvraagstuk leidde tot de Woningwet van 1901. De Woningwet kan gezien worden als een eerste institutionalisering en legitimering van overheidsparticipatie in de ontwikkeling van steden. De Wet kende onder andere gemeenten de bevoegdheid toe een stratenplan op te stellen, met een bouwverbod op gronden bestemd voor straten en pleinen. Kort daarna begon de volkswoningbouw door gemeenten en woningbouwcorporaties. In steden als Amsterdam verrezen grote bouwblokken met imposante gevels, als 'kastelen voor de arbeiders' (Van der Cammen en De Klerk 2003). Dit trouwens in schril contrast met de situatie in Vlaanderen: daar zijn vanaf de negentiende eeuw en tot de dag vandaag de eigenwoningbezit en zelfbouw leidend geweest (Hoekstra en Reitsma 2002). In 1921 en 1931 werd de Woningwet uitgebreid met meer planningsbevoegdheden voor gemeenten en de mogelijkheid om een bovengemeentelijk streekplan op te stellen. Met de Woningwet als juridische machtsbasis zou de samenwerking tussen stedelijke planning en de volkshuisvesting uitgroeien tot de belangrijkste 'meekoppelend belang' van de Nederlandse ruimtelijke ordening.

In de jaren dertig vond een opschaling plaats van de planning. Na de introductie van het streekplan kwam het idee van een nationaal stedenbouwkundig plan. Een staatscommissie (Frederiks) boog zich over een ontwerp voor een nieuwe Woningwet met die strekking. De commissie kwam met haar eindverslag op 10 mei 1940, de dag dat voor Nederland de Tweede Wereldoorlog uitbrak (Van der Heiden 1988).

Andere ruimtelijke beleidsvraagstukken zijn in deze periode door de overheid opgepakt. Het ging vaak om infrastructuur: spoor- en tramwegen zijn aangelegd, de voormalige Zuiderzee werd in 1932 afgedamd. Het Rijkswegenplan verscheen in 1930 en in 1934 nam de Tweede Kamer de Verkeerswet tegen lintbebouwing aan. Een speciale rijksdienst werd opgericht die de gehele inpoldering, ontginning en kolonisatie van de IJsselmeerpolders in eigen hand zou uitvoeren. Ook kwam er aandacht voor natuur, maar daar was particulier initiatief de initiator. Alhoewel infrastructuur en natuur sterk ruimtelijk zijn, werden ze niet geïntegreerd in de vooroorlogse ruimtelijke ordening. Die was vooral gebaseerd op het sturen van verstedelijking (urbanism tradition) of het bestemmen van grond (land-use planning). De ontwikkeling van de hedendaagse comprehensive integrated approach kwam pas tijdens en na de Tweede Wereldoorlog.

3.2 Opbloei van de nationale ruimtelijke ordening (1945-1960)

Gedurende de Tweede Wereldoorlog zijn belangrijke stappen gezet naar een nationale ruimtelijke ordening. In 1941 werd de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP) opgericht. Deze bouwt voort op de conclusies van de staatscommissie Frederiks die vlak voor de oorlog voor een comprehensive integrated approach pleitte: 'coördinatie van al deze uiteenlopende belangen, welke alle het gebruik van den bodem betreffen, kan in de naaste toekomst niet uitblijven; zij is dringend noodzakelijk, teneinde te voorkomen dat afzonderlijke behartiging van die belangen tot botsingen aanleiding geeft' (in Van den Burg 2004, p. 166). Na de oorlog bleef deze dienst bestaan, ondanks wantrouwen van andere departementen tegenover de nieuwkomer, waaraan bovendien nog een zweem van collaboratie met de Duitse bezetter kleefde.

Het meekoppeland belang van de volkshuisvesting bleek cruciaal voor het voortbestaan van de RNP. De woningnood veroorzaakt door de woningbouwstop, de veroudering en vernietiging van een deel van de voorraad tijdens de oorlog, en een explosieve bevolkingsgroei daarna vroeg om een sterk overheidsoptreden. Via het aanwijzen van nieuwe woonlocaties werd de nationale ruimtelijke ordening stevig gekoppeld aan de (geldstroom van de) volkshuisvesting.

In 1958 zag de eerste grote nota over de ruimtelijke ordening het licht: het *Ontwikkelingsschema Westen des Lands 1980*, waarin een grote arbeidsmigratie naar de Randstad werd voorspeld, en twee jaar later de (eerste) *Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland* (Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid 1960). In de eerste nota stond economische ontwikkeling centraal: er moest een evenwicht gevonden worden tussen de 'motor' van de wederopbouw, de Randstad, en de rest van het land (Galle 1990). Door deze koppeling tussen de nationale ruimtelijke ordening en regionale economische ontwikkelingen te maken kwam Nederland – even – dicht bij een regional economic approach terecht. De visie op verstedelijking in

de Eerste Nota was eveneens op spreiding gericht en het voorkomen van megasteden in Nederland (Steigenga 1964). Als een stad meer dan acht kilometer breed dreigde te worden moest een nieuwe stad op afstand komen om de bevolking op te vangen. Hierbij werden enkele belangrijke planningconcepten zoals de stadsgewesten en de groene Rijksbufferzones tussen de grote steden geïntroduceerd (Zonneveld en Verwest 2005).

Via het landbouwbeleid groeide de invloed van de overheid op ruimtelijke ontwikkeling op het platteland (Andela 2000). Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) – voor een belangrijk deel vormgegeven door de Nederlandse EG-commissaris Sicco Mansholt – heeft door een stelsel van subsidies en importheffingen de prijzen van landbouwproducten kunstmatig hoog gehouden. Als gevolg hiervan was het economisch aantrekkelijk om het platteland in te richten als productieruimte voor de landbouw. Versterking van de productieomstandigheden voor de landbouw stond centraal in de Ruilverkavelingswet 1954. Onder aanvoering van de energieke Cultuurtechnische Dienst werd ongeveer tachtig procent van het buitengebied aangepakt. Het resultaat in Nederland was een uiterst productieve landbouwsector én een veranderd aanzien van het landelijk gebied, waar overal de sporen van de ruilverkaveling waren te zien. Een vitale landbouwsector betekende ook dat de economische noodzaak om het platteland te verstedelijken minder was geworden. Zo vormde het landbouwbeleid een tweede meekoppelend belang van de ruimtelijke ordening als een soort contramale voor verstedelijking. Wederopbouw en ruilverkaveling gaven als nationale projecten de ruimtelijke ordening een veel centralistischer karakter dan voorheen.

3.3 Hoogtij en nieuwe uitdagingen (1960-1980)

Na 1960 werd de nationale ruimtelijke ordening verder geïnstitutionaliseerd en het aantal beleidsvraagstukken werd uitgebreid in enkele ‘grote nota’s’. In 1965 werd de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) van kracht, en veranderde de naam RNP in de Rijksplanologische Dienst (RPD). De WRO voorzag in een decentraal planningstelsel waar alleen het gemeentelijke bestemmingsplan bindend was voor de burgers. Nationaal beleid en provinciale streekplannen waren slechts voor overheden bindend.

Gezien de beperkte juridische middelen op Rijksniveau werd doorgegaan op de al ingeslagen weg van samenwerking met de volkshuisvesting en het maken van visies en planningconcepten. Het gevoel van urgentie werd gevoed door toekomstprognoses die ruim 20 miljoen Nederlanders in 2000 voorspelde om angst aan te wakkeren voor het vollopen van het Westen van Nederland. In deze tijd zijn spraakmakende kaarten gemaakt van een ‘huizenzee’ van Amsterdam tot Dordrecht die zou ontstaan als er niet op nationaal niveau wordt ingegrepen (Faludi en Van der Valk 1994). In 1966 verscheen de *Tweede nota over de ruimtelijke ordening* als antwoord hierop.

Waar de eerste nota spreiding als hoofddoel had, lanceerde deze nota de ietwat tegenstrijdige doch integrerende concept van 'gebundelde deconcentratie'. De Rijksoverheid wilde de groei van groene woonmilieus bevorderen, mits deze binnen de 'stadsgewesten' lagen (Van der Cammen en De Klerk 2003). Opnieuw was de financieel machtige volkshuisvesting het meekoppelend belang dat ervoor zorgde dat de ontworpen 'groeikernen' van de ruimtelijke ordening een realiteit werd.

Omstreeks 1970 leidde de komst van nieuwe beleidsvraagstukken tot een heroriëntatie in de ruimtelijke ordening. Een dalende economische groei, de politisering van het openbaar bestuur en de snelgroeiende milieuproblemen lagen daaraan ten grondslag. Om zijn nut te bewijzen probeerde de nationale ruimtelijke ordening antwoord te geven op deze beleidsvraagstukken. Dit gebeurde door een reeks van rapporten, die over een periode van ruim tien jaar onder de noemer de *Derde Nota inzake de Ruimtelijke Ordening* verschenen. De eerste decennia van de naoorlogse periode werden gedomineerd door nieuwbouw, nu kwam de bestaande stad weer in de belangstelling te staan. Terwijl de bouw van groeikernen nog maar nauwelijks begonnen was, vroeg de regering in de Verstedelijkingsnota (1975) aandacht voor het voortbestaan van de leeglopende steden. Ook in deze periode is het restrictief nationaal beleid voor perifere detailhandelsvestigingen (PDV) ingevoerd, dat een bouwstop voor alle winkels, behalve bouwmarkten en meubelzaken, in het buitengebied betekende.

Tijdens deze periode bleef de landbouw een meekoppelend belang van de nationale ruimtelijke ordening, zoals dat ook in de vorige periode het geval was. Geleidelijk kwam in ruilverkavelingen meer aandacht voor andere belangen dan die van de landbouw, voornamelijk recreatievoorzieningen. In de Nota landelijke gebieden van 1977 werd voor het eerst een plan voor het gehele landelijke gebied van Nederland gepresenteerd. Het eigen karakter van het landschap moest worden beschermd tegen de schaalvergroting in de landbouw en verstedelijking. Veel doorwerking had de Nota landelijke gebieden echter niet.

3.4 Voltooiing en crisis (1980-2000)

Aan het begin van de jaren tachtig bevond de nationale ruimtelijke ordening zich weer in een periode van heroriëntatie, die door de vakwereld beleefd werd als een crisis (Korthals Altes 1995). Deels kwam dit door veranderende inrichtingsprincipes: van spreiding naar gebundelde deconcentratie naar concentratie waardoor twijfel over de planningsdoctrine ontstond (Faludi en Van der Valk, 1994). Daarnaast kwam door het wegwerken van het grote naoorlogse woningtekort het beeld dat Nederland 'af' was: er viel weinig meer te plannen (Spit en Zoete 2003, p. 48). Maar voor een andere deel kwam de crisis door de inhoudelijke verbreding van beleidsvraagstukken, waardoor de verhouding met andere ministeries soms onder druk kwamen te staan.

Gevoed door de economische recessie, kreeg omstreeks 1985 de twijfel over de decentrale aanpak de overhand, en in dit jaar is de WRO aangepast met meer juridische dwangmiddelen voor de nationale overheid. Tegelijkertijd met deze centralisatie nam de aandacht voor het milieu sterk toe. Voor elk thema in het zich emanciperende milieubeleid groeide er aparte regelgeving, die soms grote invloed kon hebben op ruimtelijke processen. Een andere zorgpunt waar de ruimtelijke ordening geen direct antwoord op had was de positie van de Nederlandse steden binnen een steeds opener Europese markt.

De twijfel over nut en noodzaak van de nationale ruimtelijke ordening vroeg om een stevig antwoord. Deze verscheen in 1988 in de vorm van de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* met een ongekend grote publiciteitscampagne (Ahsmann et al. 1990). Aansluitend op het politieke en economische klimaat werd de ruimtelijke ordening geherpositioneerd als een manier om de concurrentiekracht van Nederland te verhogen en de economische crisis te bestrijden. De nota wilde 'voorsorteren op de 21e eeuw' door in te zetten op de economisch sterke punten van elk gebied (Ministerie VROM 1988; Buijs 1992). Belangrijk hierbij waren forse investeringen door het ministerie van Verkeer en Waterstaat in de 'mainports' Schiphol (luchthaven) en Rijnmond (zeehaven) en een aantal grootschalige 'achterlandverbindingen' als de hogesnelheidsspoorlijn van Amsterdam naar Parijs en de goederenspoorweg (Betuwelijn) van Rotterdam tot de Duitse grens (Van Duinen 2004). Hiermee kreeg de ruimtelijke ordening weer trekken van een regional economic approach, maar dan met concentratie en inzetten op sterktes als hoofdthema in plaats van spreiding en verdelende rechtvaardigheid.

Door een kabinetwisseling is de Vierde Nota aangepast en in 1991 heruitgegeven als de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra* (Vinex; Ministerie van VROM 1991). Deze nota bevatte een ambitieus woningbouwprogramma, waarbij een groot aantal grote woningbouwlocaties nabij de steden door de nationale overheid op kaart was aangeduid, de zogeheten 'Vinex-wijken'. Deze centralisatie van beleid werd versterkt door het feit dat het Rijk koos om het provinciaal niveau over te slaan en direct prestatieafspraken te maken met regio's. Ook opvallend is dat in zowel de Vierde nota als de Vinex meer nadruk is komen te liggen op infrastructuur en werklocaties en minder op de vertrouwde meekoppelend belang van de volkshuisvesting.

In deze periode vond een ontkoppeling plaats van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. De *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig* (VROM 1989) kondigde grote aanpassingen aan in de sociale huursector, die vooral in de stedelijke gebieden dominant was. In straf tempo werden in de jaren negentig de financiële banden tussen de overheid en corporaties doorgesneden, waardoor corporaties zich meer als marktpartijen gingen gedragen. In 1995 maakte de rijksoverheid een einde aan de subsidiëring van de sociale woningbouw. De woningbouwproductie stortte in, en woningbouwbedrijven zagen zich genoodzaakt grondposities in te nemen om hun

opdrachten veilig te stellen. Daarmee nam ook de invloed van de ruimtelijke ordening op de inrichting van woongebieden af. Het betekende ook het verlies van de belangrijkste meekoppelend belang.

In het landelijk gebied kwamen nieuwe beleidsvraagstukken op. Door het afnemend economisch belang van de landbouw en de wijzigingen van het EU-beleid werd het losraken van het meekoppelend belang tussen ruimtelijke ordening en landbouw zichtbaar. Voor een deel zijn daar het natuurbeleid en de cultuurhistorie in de plaats gekomen. In 1989 verscheen bijvoorbeeld het Natuurbeleidsplan van het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij. Dit plan lanceerde het concept van de Ecologische Hoofdstructuur, een stelsel van onderling verbonden bestaande en nieuwe natuurgebieden, inclusief de bijbehorende financiering.

Door de hoge rivierwaterstanden van 1993 en 1995 waarbij de bevolking van een deel van het rivierengebied werd geëvacueerd, nam het belang van de waterhuishouding ineens sterk toe. De visie op waterbeheer veranderde: het steeds weer verhogen van dijken moest plaats maken voor meer ruimte voor de rivier. Daarmee kreeg het waterbeheer een sterk ruimtelijk karakter. Maar de ruimtelijke ordening had weinig invloed op machtige sectorale diensten als Rijkswaterstaat. Water kon daarom volkshuisvesting niet als nieuw meekoppelend belang vervangen.

3.5 Integreeren en afstoten (2000-2010)

Tegen het jaar 2000 wordt de ruimtelijke ordening niet langer gezien als een programmadrager voor geordende verstedelijking, maar meer als een instrument om een bepaald beleidsvraagstuk aan te pakken. In dit geval de zorg om 'zwakke belangen' zoals een duurzaam milieu, behoud van cultuurhistorisch erfgoed en integratie van migranten in een multiculturele samenleving. Deze nieuwe beleidsvraagstukken droegen weliswaar nog bij aan de legitimiteit van de nationale ruimtelijke ordening, maar die zijn niet vergelijkbaar met grote maatschappelijke sectoren als de huisvesting en landbouw. Inmiddels lanceerden andere ministeries hun eigen (concurrerende) visies over de ruimtelijke inrichting van Nederland waardoor zelfs de communicatieve overtuigingskracht werd geërodeerd: de 'sector' departementen hadden het 'facet' departement van de ruimte niet meer nodig (Hajer et al. 2006, p. 12). Na het Natuurbeleidsplan waren ook de nota Verstedelijking en Mobiliteit (Ministerie V&W 1995) en Nota Economisch beleid (Ministerie EZ 1999) hiervan voorbeelden. Tegen dit achtergrond verscheen de *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening*. De enorme ruimteclaims voor wonen en werken moesten volgens de nota met ruimtelijk beleid verantwoord worden afgewogen. Met 'rode contouren' moesten provincies bebouwingsgrenzen gaan aangeven. Ook werden Nationale Landschappen geïntroduceerd. Vlak voor vaststelling van de Vijfde Nota door de Tweede Kamer viel het kabinet.

De Vijfde Nota was naar de smaak van het volgende kabinet te dirigistisch en verdween in de prullenbak. Het nieuwe kabinet wilde niet in de weg staan van ontwikkelingen en wilde het overheidsbeleid vereenvoudigen. Daarom werd gekozen om alle ruimtelijke sectorale nota's te integreren in één nieuw document: de *Nota Ruimte*. Inhoudelijk nam deze nota de bundelingsgebieden en nationale landschappen van zijn voorganger over, maar de rode contouren sneuvelden. Anders dan alle voorgaande nota's was er geen centrale ruimtelijke visie, maar een bestuurlijke: subsidiariteit, oftewel 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (Ministerie van VROM et al. 2004/2006). Anders dan de Vinex en Vijfde Nota kende de Nota Ruimte een veel grotere rol toe aan de provincies bij de vormgeving en uitwerking van ruimtelijk beleid. Dat ging niet altijd even voortvarend, zeker niet omdat aan deze beleidscategorieën van het ministerie van VROM weinig geld verbonden was. Intussen groeide ook de maatschappelijke onrust over de 'verrommeling van het landschap'. Die keerde zich tegen de wildgroei van bedrijfsterreinen en andere bebouwing langs de autosnelwegen. De aanpak van verrommeling stond haaks op de heroriëntatie van de ruimtelijke ordening naar een ontwikkelingsgericht beleid.

Tegelijkertijd werd een grondige herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) voorbereid. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), die in 2008 in werking trad, veranderde de planningsbevoegdheden van de bestuurslagen. Dat raakte met name de positie van de provincies. Zij verloren de 'reactieve' toetsing van gemeentelijk beleid, een duidelijk teken van decentralisatie van verantwoordelijkheden. Maar in de plaats daarvan kunnen rijksoverheid en provincie juridische bindende 'algemene regels' opstellen voor bestemmingsplannen, of zelfs bestemmingsplannen maken (inpassingsplan genoemd). Voorwaarde is dat er een belang op dit niveau speelt en wordt bekendgemaakt, bijvoorbeeld in een structuurvisie. De wet stelt geen inhoudelijk grens aan wat tot provinciaal of nationaal belang mag worden gerekend; dat mogen de provincies respectievelijk het Rijk zelf vaststellen. Deze instrumenten bieden in principe de mogelijkheid een grote bestuurlijke bandbreedte: voor centralisatie én decentralisatie. Door aan elke bestuurslaag vergelijkbare instrumenten toe te delen lijkt de Wro het spanningsveld tussen centralisatie en decentralisatie te hebben vergroot. Waar het vorig kabinet nog een relatief omvangrijk pakket aan nationale ruimtelijke belangen probeerde vast te leggen, wordt nu gestreefd naar een verregaande decentralisatie. De nationale ruimtelijke ordening is daarmee in een zeer onzekere situatie beland.

4. Nationale ruimtelijke ordening in de toekomst

4.1 Een nieuw speelveld

In de voorgaande paragraaf hebben we de geschiedenis van de Nederlandse ruimtelijke ordening beschreven aan de hand van de thema's 'centralisatie en decentralisatie' en 'meekoppelende belangen' (Van der Wouden et al. 2006). Beide thema's zijn nog steeds actueel. De trend naar meer decentralisatie zet versterkt door, en een nieuw krachtig meekoppelend belang is nog niet gevonden. Nu ligt nadrukkelijker dan ooit de vraag op tafel of de nationale ruimtelijke ordening toekomst heeft en zo ja hoe die er uit zou moeten zien. In deze slotparagraaf gaan we op die vraag in. Het gaat daarbij nadrukkelijk over *nationale* ruimtelijke ordening: de Nota Ruimte en de nieuwe Wro hebben bij gemeenten en provincies geleid tot een impuls in de beleidsvoering, terwijl het dagelijks handwerk van het verlenen van vergunningen gewoon doorgaat. Bij de rijksoverheid is dat anders. Daar komt een aantal ontwikkelingen bij elkaar, die aanleiding zijn voor de vraag waarom ruimtelijke ordening in Nederland een zaak van de nationale overheid is en zou moeten blijven (Reijs 2010; BCI 2010).

De eerste ontwikkeling is een politieke. In oktober 2010 is een nieuwe regering aangetreden, die van plan is het ruimtelijk beleid verder te decentraliseren en de regie in belangrijke mate in de handen van de provincies te leggen. Een tweede ontwikkeling is het verlies van gezag van de ruimtelijke ordening in zowel de maatschappij als de wetenschap; in een tijdgeest van deregulering en bezuiniging is de nut en noodzaak niet vanzelfsprekend meer. De derde ontwikkeling is de zoektocht naar nieuwe meekoppelende belangen. De vierde ontwikkeling, tot slot, is de opkomst van nieuwe beleidsvraagstukken waarvoor de ruimtelijke ordening nog onvoldoende antwoord op heeft, maar die zich wel lenen voor een ruimtelijke aanpak.

In deze paragraaf bespreken we deze ontwikkelingen in de vorm van vier scenario's. Alhoewel alle signalen wijzen op een toekomstige kleinere rol voor de rijksoverheid, is de uiteindelijke uitkomst allerminst zeker. Verdwijnt de nationale ruimtelijke ordening grotendeels, of blijft er een substantieel deel over? En wordt de toekomstige ruimtelijke ordening de bijwagen van een andere beleidssector, of blijft ze integraal? De vier scenario's die we hier bespreken zijn als het ware de hoekvlaggen van het speelveld. We kennen daarmee het speelveld, maar weten nog niet waar de bal eindigt.

4.2 Scenario 1: decentralisatie ruimtelijke ordening

Het regeringakkoord van het in oktober 2010 aangetreden liberaal – christendemocratisch minderheidskabinet Rutte vermeldt het plan 'de ruimtelijke ordening meer over

te laten aan provincies en gemeenten' (VVD en CDA, 2010). Daarmee lijkt de lijn van de geleidelijke decentralisatie, die al door eerdere regeringen was ingezet, te worden vervolgd. Maar het regeerakkoord kondigt ook een breuk aan: de provincies krijgen de regierol voor de ruimtelijke ordening. Dat kan niet anders worden uitgelegd dan dat de provincies de verantwoordelijkheid krijgen voor het integrale karakter van de ruimtelijke ordening. De Nederlandse provincies zijn hier beter voor toegerust dan een aantal jaren terug. Dat heeft te maken met de al eerder vermelde invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008. De provincies al hebben krachtens die wet een (pro)actieve rol gekregen in de ruimtelijke ordening in plaats van de reactieve rol van voordien. Vrijwel alle provincies hebben deze taak opgepakt door een verordening vast te stellen, en sommige gaan heel ver in het benoemen en borgen van provinciaal belang (Buitelaar et al. 2010). Ook worden door enkele provincies inpasingsplannen gemaakt. In de eerste helft van 2011 wordt het decentralisatiepakket door de Nederlandse regering uitgewerkt. Dan zal ook duidelijk worden welke taken bij de rijksoverheid blijven. Dat kan variëren van minimaal een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het ruimtelijke orderingsproces (Wro, omgevingsrecht) tot substantiële taken. De uitkomsten zijn nog niet bekend, maar vast staat wel dat deze ontwikkeling zal leiden tot een *decentrale, maar integrale* ruimtelijke ordening.

4.3 Scenario 2: desintegratie van de ruimtelijke ordening

De afgelopen jaren is de welvaartstheoretische benadering en de daarbij behorende methode van de maatschappelijke kosten-baten analyse in het Nederlandse beleid een belangrijke plaats gaan innemen bij de toetsing van overheidsinvesteringen. De dominantie van deze benadering hangt samen met de positie van het Centraal Planbureau als adviseur en toetsers van het overheidsbeleid.

De welvaartstheorie stelt de vraag of overheidsoptreden legitiem is, uitgaande van het standpunt dat de markteconomie in principe het beste allocatiemechanisme is. De legitimiteit van overheidsbeleid wordt gekoppeld aan het optreden van 'marktfaalen', waardoor welvaartsverlies dan wel ongewenste externe effecten ontstaan (Stiglitz 1988: 71-80; CPB 1997). In 2008 is een welvaartstheoretische analyse gemaakt van het restrictief ruimtelijk beleid (restrictief in de zin van beperkingen opleggend aan het grondgebruik) op de woningmarkt. Volgens de analyse zou het restrictief ruimtelijk beleid leiden tot een jaarlijks verlies aan welvaartsbaten op de woningmarkt van ongeveer 3 miljard (Besseling et al. 2008). Er valt van alles aan te merken op de studie (het gaat alleen over de woningmarkt, baten op andere terreinen zijn niet meegenomen), maar desalniettemin kwam de ruimtelijke ordening stevig onder druk te staan. De studie draagt bij aan het klimaat van politieke besluitvorming over de ruimtelijke ordening. De potentiële consequenties zijn groot. Het zal leiden tot een veel liberaler

regime, waarbij restricties op het grondgebruik worden weggenomen. Via sectorale maatregelen faciliteert de rijksoverheid slechts de goede werking van verschillende markten: de grondmarkt, de woningmarkt, de markt voor bedrijfs- en kantoorlocaties zonder een overkoepelende ruimtelijke visie. Het zwaartepunt komt te liggen bij het spel van vraag en aanbod op lokaal niveau. Deze ontwikkelingslijn resulteert in een *decentraal en sectoraal* ruimtelijk regime.

4.4 Scenario 3: infrastructuur als nieuw meekoppelend belang

De kracht van de ruimtelijke ordening is in het verleden sterk bepaald door de meekoppelende belangen, zoals we in de vorige paragraaf zagen. In de naoorlogse periode waren dat de volkshuisvesting en de modernisering van de landbouw. Die periode is definitief voorbij. Wonen is veel meer een zaak van de private sector geworden, bij landbouw wordt de subsidiepot vanuit de EU onder druk van opeenvolgende uitbreidingen steeds kleiner. Is er een alternatief voor de toekomst? Er is weliswaar veel aandacht voor de beleving van stad en land, maar 'zwakke waarden' zoals de bescherming van landschappen alleen zijn niet genoeg om een betekenisvolle ruimtelijke ordening te kunnen schragen. Krachtig ruimtelijk beleid heeft baat bij stevige investeringsstromen. De enige reële optie is om via de projectenplanning in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) de relatie met infrastructurele belangen te intensiveren. Er zijn al voorzichtige stappen gezet naar een meer integrale projectenplanning binnen het MIRT. De recente departementale herindeling, waarbij ruimtelijke ordening met mobiliteit en infrastructuur in één departement is gekomen, maakt dit aanzienlijk gemakkelijker. Wellicht dat zich hieruit een nieuwe symbiose ontwikkelt, die vergelijkbaar is met die uit voorgaande decennia. Die potentiële ontwikkeling heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening. Het zou kunnen zijn dat 'ruimte' ondergeschikt wordt aan infrastructuur, en dat het lange termijn perspectief plaatsmaakt voor kortere termijn projectenplanning. Het gevolg van deze ontwikkeling is een ruimtelijk beleid dat in elk geval ten dele *nationaal* is, maar een veel *sectoraler* karakter heeft.

4.5 Scenario 4: nieuwe urgente nationale opgaven

Ruimtelijke ordening kan niet zonder een politiek en maatschappelijk draagvlak. Dat draagvlak werd doorgaans geschraagd door het idee, dat de ruimtelijke ordening oplossingen bood voor nationale urgente problemen. Wederopbouw en industrialisatie na de Tweede Wereldoorlog, het dreigende 'vollopen' van de Randstad in de jaren

zestig en zeventig, en de slechte economische uitgangspositie van de steden op de Europese markt in de jaren tachtig. Het ontbreekt ook nu niet aan urgente problemen met een duidelijke ruimtelijke component. Denk bijvoorbeeld aan de klimaatontwikkelingen, die voor Nederland als Delta met name gevolgen heeft voor de waterhuishouding. Dit is een opgave met een nationaal en zelfs grensoverschrijdend karakter (Zonneveld 2010). Maar het is ook een opgave voor de ruimtelijke ordening, omdat er in die Nederlandse delta een grote dichtheid is aan functies: stedelijke en infrastructuur, maar ook natuur, landbouw en recreatie, die alle op één of andere manier gerelateerd zijn aan de watertoevoer. De ruimtelijke ordening zou hier meerwaarde kunnen tonen, maar doet dat nog te weinig. En dat geldt ook voor verwante opgaven, zoals die van de transitie naar een klimaatneutraler energiesysteem. De komende jaren zijn doorslaggevend voor de vraag of de ruimtelijke ordening in staat is deze beleidsvraagstukken toe te eigenen. Als dat zo is, dan zal de ruimtelijke ordening weliswaar een andere inhoud krijgen maar wel *nationaal en integraal* zijn.

4.6 Vooruitblik: waarheen rolt de bal?

Terugkijkend kunnen we constateren dat de tweede helft van de twintigste eeuw een zeer bijzondere is geweest. De rijksoverheid had gedurende decennia een relatief grote greep op de ruimtelijke ontwikkelingen. Het beleid werd in eerst instantie gekenmerkt door een verdelende rechtvaardigheid. De koppeling met volkhuusvesting zorgde voor goede stadswijken voor arbeiders, door het groeikernenbeleid konden ook de midden- en lagere inkomens van de suburbanisatie profiteren, en gebieden met economische achterstand ontvingen royale ondersteuning. Eind jaren tachtig is met de Vierde Nota een nieuw perspectief in de ruimtelijke ordening geïntroduceerd. Een ontwikkelingsgericht beleid moest de internationale concurrentiepositie van de stedelijke gebieden verbeteren. Versterking van de economische potentie was het uitgangspunt, niet verdelende rechtvaardigheid. Er kwam een mainport-beleid, er kwamen prestigieuze 'sleutelprojecten' in de stedelijke gebieden, er kwamen stedelijke knooppunten. Met name de uitwerking van de stedelijke knooppunten liet zien dat de verdelende rechtvaardigheid niet uit het beleid was verdwenen: het aantal aanvaardbaar geselecteerde gebieden werd zodanig uitgebreid dat ze keurig over heel Nederland waren verdeeld. In de jaren daarna was er een voortdurend wisselende balans tussen beide perspectieven voor de nationale ruimtelijke ordening.

Nu is het perspectief van het versterken van de economische potentie dominant. Ruimtelijk beleid staat in het teken van het verbeteren van de concurrentiepositie van Nederland, en in het bijzonder van stedelijke regio's. Daarmee is ook het speelveld van de nationale ruimtelijke ordening veranderd en ingeperkt: van heel Nederland naar een select gezelschap van stedelijke gebieden en infrastructuur. Eerder een se-

lectieve *regional economic approach* dan een *comprehensive integrated approach*. De inperking van het speelveld wordt bovendien nog eens versterkt door de invloed van sectoraal beleid van de Europese Unie op een aantal ruimtelijke ontwikkelingen.

We hebben in deze paragraaf met behulp van vier scenario's de hoekvlaggen van het nieuwe speelveld gemarkeerd. We verwachten dat de bal binnen het speelveld zal blijven. Nederland is niet alleen een paradijs voor planners, maar ook een land dat zich voorstaat op zijn pragmatische oplossingen. De waarschijnlijke uitkomst zal wel een combinatie van enkele van de hiervoor geschetste scenario's zijn. Welke combinatie dat is, zal de komende jaren worden beslist. En de balans zal ook nog wel eens veranderen. Want de bal blijft rollen.

Afscheid van het gedroomde *planners' paradise*, zoveel is zeker. Maar paradijzen bestaan bij de gratie van de afzondering, en dat is geen reëel perspectief in tijden van toenemende globalisering en Europeanisering. De Nederlandse ruimtelijke ordening zal veel minder het uitgesproken karakter van de omvattende integrale planning behouden en meegaan in de convergentiebeweging van ruimtelijk beleid tussen Europese landen.

Literatuur

- Ahsmann, R. en G. Wallagh, 1990, De Vierde Nota als wolmerk: over de communicatiecampagne rond de Vierde Nota, *Rooilijn* 5, 126-130.
- Alexander, E., 1988, The Netherlands' unique planning system, *Rooilijn*, 5, 145-150.
- Andela, G., 2000, *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk. De heroïsche jaren van de ruilverkavelingen in Nederland*, Uitgeverij Thoth, Bussum.
- BCI, 2010, *Bijdrage RO aan de economische toekomst van Nederland*, Buck Consultants International, Nijmegen.
- Berg, A. van der, 2004, Ruimtelijk beleid in Nederland op nationaal niveau, in: Heerlingen, R.M. (red.). *Geordend Landschap: 3000 jaar ruimtelijke ordening in Nederland*; Verloren, Hilversum, 159-176.
- Berry, J. en S. McGreal, 1995 (red.) *European Cities, Planning Systems and Property Markets*, E&FN SPON, London.
- Berry, J., S. McGreal en B. Deddis, 1993, (red.). *Urban Regeneration, Property Investment and Development*; E&FN SPON, London.
- Besseling, P., L. Bovenberg, G. Romijn en W. Vermeulen, 2008, De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies. In: *Agenda voor de woningmarkt*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam, 13-77.
- Bolan, R., 1999, *The Dutch Retreat from the Welfare State and its Implications for Metropolitan Planning*, Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment, Amsterdam.

- Bontje, M., 2001, *The Challenge of Planned Urbanisation: urbanisation and national urbanisation policy in the Netherlands in a Northwest-European perspective*, Proefschrift, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Buijs, S., 1992, Urbanization alternatives in the Fourth Report on Physical Planning, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 2, 135-155.
- Buitelaar E., A. Bregman, L. van de Broek, D. Evers, M. Galle, W. Nieuwenhuizen en N. Sorel, 2010, *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening, eerste resultaten*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Cammen, H. van der en L. de Klerk, 2003, *Ruimtelijke ordening, Van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Spectrum, Utrecht.
- CEC, 1997, *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, European Commission, Luxembourg.
- CPB, 1997, *Challenging Neighbours: Rethinking German and Dutch Economic Institutions*, Springer, Berlin.
- Duinen, L. van, 2004, *Planning Imagery: the emergence and political acceptance of planning concepts in Dutch national planning*, proefschrift Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- ESPON, 2006, *Governance of territorial and urban policy from EU to local level*, project 2.3.2, ESPON, Luxembourg.
- Evers, David, 2008, *The Politics of Peripheral Shopping Centre Development in Northwest Europe in the 1990s: The Cases of Manchester, Amsterdam, and Oberhausen*, Edwin Mellen Press, Lewiston, NY.
- Faludi, A. en A. van der Valk, 1994, *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer, Dordrecht.
- Faludi, A., 1993, (red.) *Dutch Strategic Planning in International Perspective*, Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences, Amsterdam.
- Galle, M., 1990, 25 jaar realisering van ruimtelijk beleid, *Ruimtelijke Verkenningen 1990*, Rijksplannologische Dienst, Den Haag.
- Hajer, M., D. Sijmons en F. Feddes, 2006, Inleiding: de politiek van het ontwerp, in: *Een plan dat werkt*, Nai uitgevers, Rotterdam.
- Hall, P., 1966, *The World Cities*, McGraw-Hill, New York.
- Heiden, C.N. van der, 1989, The Quest for Open Space and the Origins of Dutch Strategic Planning, *Built Environment*, 1, 28-38.
- Hoekstra, J. en A. Reitsma, 2002, *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, DUP, Delft.
- Köper, N., 2009, *Woekeren met Ruimte: over de inrichting van Nederland*, Uitgeverij Business Contact, Amsterdam/Antwerpen.
- Korthals-Altes, W., 1995, *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle*, Van Gorcum, Assen.
- Kreukels, A., 1992, Current Policy Issues, in: Dieleman, H. en S. Musterd (red.), *The Randstad: A Research and Policy Laboratory*, Kluwer, Dordrecht.

- Ministerie EZ, 1999, *Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Ministerie van VROM, 1989, *Volkshuisvesting in de jaren 90*, Den Haag.
- Ministerie van VROM, 1988, *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag.
- Ministerie van VROM, 1991, *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*, Den Haag.
- Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ, 2004/2006, *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1960, *Nota inzake de ruimtelijke ordening*, Den Haag.
- Ministerie van V&W, 1995, *Verstedelijking en Mobiliteit*, Den Haag.
- Needham, B., 1989, Strategic Planning and the Shape of the Netherlands through Foreign Eyes: But do Appearances Deceive?, *Built Environment*, 1, 11-16.
- Newman, P. en A. Thornley, 1996, *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*, Routledge, New York.
- Priemus, H., 1996, Physical Planning Policy and Public Expenditure in the Netherlands, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 2, 151-172.
- Ravesteyn, N. van, W. Hornis, F. Verwest en H. Thorborg, 2005, *Het gras bij de burens. De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland*, NAI Uitgevers/RPB, Rotterdam/Den Haag.
- Reijs, T., 2010, Heeft de ruimtelijke ordening (nog) (meer)waarde?, in: Bouma, G. (red.) *Ruimtelijke ordening in crisis, gebundelde papers en ontwerpopgaven van Plandag2010*, Amsterdam, 263-272.
- Spit, T. en P. Zoete, 2003, *Gepland Nederland*, SDU-uitgevers: Den Haag.
- Steigenga, W., 1964, *Moderne planologie*, Aula: Utrecht/Antwerpen.
- Stiglitz, J., 1988, *Economics of the public sector*, Norton, New York/London.
- Thomas, D., J. Minett, S. Hopkins, S. Hamnet, A. Faludi en D. Barell, 1983, *Flexibility and Commitment in Planning*, Martinus Nijhoff, Den Haag.
- Toonen, Theo A.J., 1987, The Netherlands: A Decentralised State in a Welfare Society, *West European Politics*, 4, 108.
- VVD & CDA, 2010, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, concept regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010.
- Wouden, R. van der, F. van Dam, D. Evers, A. Hendriks, A. van Hoorn, N. Pieterse en G. Renes, 2006, *Verkenning van de ruimte 2006, Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*, NAI Uitgevers/RPB, Rotterdam/Den Haag.
- WRR, 1998, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Rapport Nr. 53, SDU-uitgeverij, Den Haag.
- Zonneveld, W. en Verwest, F., 2005, *Tussen droom en retoriek: de conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*, NAI Uitgevers/RPB, Rotterdam/Den Haag.
- Zonneveld, W., 2010, Ruimtelijke ordening in de Eurodelta, S&RO 2010/6, 14-19.