


# Succes of falen? Een halve eeuw verstedelijkingsbeleid in Nederland

Ries van der Wouden

## Success or failure? Fifty years of urbanization policy in the Netherlands

 *Ruimte & Maatschappij*, 8 (1), 6-26  
© Garant | ISSN 2032-8427 | september 2016

### ABOUT THE AUTHOR

Ries van der Wouden is head of the Spatial planning department of the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL). He was also editor-in-chief of *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, a Dutch magazine on spatial and urban issues. He has published several books and articles on spatial planning and urban development.

### ABSTRACT

Dutch urbanization policy is fifty years old. In its first decades, it was based upon the concept of 'concentrated deconcentration' and new towns-policy, after 1988 upon the compact-city policy and the so-called Vinex building sites. This article evaluates the urbanization policy during these fifty years, using existing evaluation research and the analysis of maps. It concludes that though the policy has had some positive results, it did not prevent sprawl in the Netherlands.

### KEYWORDS

Dutch spatial planning, urbanization policy, institutional change, policy evaluation

### CORRESPONDING AUTHOR / CORRESPONDENTIEADRES

Ries van der Wouden, [ries.vanderwouden@pbl.nl](mailto:ries.vanderwouden@pbl.nl)

## OVER DE AUTEUR

Ries van der Wouden is hoofd van de sector Ruimtelijke Ordening en Leefomgevingskwaliteit van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Eerder was hij onder meer hoofdredacteur van het vaktijdschrift Stedebouw en Ruimtelijke Ordening. Hij publiceerde boeken en artikelen over stedelijke ontwikkeling en ruimtelijke ordening.

## SAMENVATTING

Het Nederlandse verstedelijkingsbeleid bestaat vijftig jaar. De eerste decennia was het gebaseerd op het concept van de 'gebundelde deconcentratie' en het groeikernenbeleid, na 1988 volgden het compacte stad beleid en de Vinex-locaties. Dit artikel evalueert het verstedelijkingsbeleid over de gehele periode, op basis van evaluatieonderzoek en de analyses van kaartmateriaal. De conclusie is dat het verstedelijkingsbeleid weliswaar positieve effecten heeft gehad, maar uiteindelijk sprawl niet heeft kunnen voorkomen.

## SLEUTELWOORDEN

Nederlandse ruimtelijke ordening, verstedelijkingsbeleid, institutionele veranderingen, beleids-evaluatie

# 1. Inleiding

Het Nederlandse nationale verstedelijkingsbeleid bestaat vijftig jaar, gerekend vanaf de lancering van de 'gebundelde deconcentratie' in de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening uit 1966. Maar de feestelijke stemming ontbreekt. Integendeel, in grote delen van de vakwereld overheerst de somberheid. Het dominante gevoel is dat de hoogtijdagen van de nationale ruimtelijke ordening voorbij zijn. Dat is niet geheel zonder reden. Verminderde ambities, het opgaan van het voormalig Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (verder Ministerie van VROM) in het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en decentralisatie van beleid naar provincies en gemeenten bepaalden de agenda van de afgelopen tien jaar (Zonneveld & Evers, 2014). In contrast met deze actualiteit krijgt het verleden een welhaast mythische status: een 'planners' paradise' (Faludi & Van der Valk, 1994). En dat paradijs lijkt nu definitief op te lossen in de netwerksamenleving.

Maar klopt dat beeld wel? Was dat verleden zo paradijselijk? Of bestond dat paradijs vooral in de gedachtewereld van de ruimtelijke ordening zelf? Kristof van Assche, één van de schaarse fundamentele critici van de Nederlandse ruimtelijke ordening tussen vele bewonderaars, zou dat laatste beamen. Hij ziet de Nederlandse ruimtelijke ordening als een 'zelfreferentieel systeem', een relatief gesloten cognitief en institutioneel

systeem, dat maar in beperkte mate reageert op externe prikkels (Van Assche, 2006; zie ook Boelens, 2009). Het idee van een paradijs bestaat alleen bij de gratie van de afgeslotenheid van een veel minder paradijselijke wereld.

Ik kies een andere weg dan Van Assche om het beeld van het paradijs bij te stellen: een kritische evaluatie van een halve eeuw nationaal verstedelijkingsbeleid. Dat doe ik op basis van twee publicaties van het Planbureau van de Leefomgeving, die tezamen die halve eeuw bestrijken. Het gaat om *Nieuwe steden in de Randstad* (Reijndorp e.a., 2012) en *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015* (Van der Wouden, 2015). De eerste publicatie behandelt het groeikernenbeleid uit de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw, de tweede de 'Vinex' periode van daarna. Ruim twintig jaar na het verschijnen van de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening, die aanleiding was voor het groeikernenbeleid, werd de Vierde Nota gepubliceerd, met een forse heroriëntering van het beleid. Het ligt dus voor de hand om de bespreking van een halve eeuw ruimtelijk beleid in deze twee perioden op te knippen. Dat doe ik in de paragrafen 3 en 4. Maar eerst zet ik in de volgende paragraaf de belangrijkste principes van deze kritische evaluatie uiteen.

## 2. Hoe een halve eeuw beleid te beoordelen?

Beleidsvaluatie heeft doorgaans betrekking op een beleidsprogramma met heldere doelen en een afgebakende periode, waarin de doelen bereikt moeten zijn. Pas onder die condities kunnen de middelen van het effectiviteitsonderzoek ten volle worden ingezet (Rossi & Freeman, 1993; Hoogerwerf, 1982: 157 e.v.). Het zal duidelijk zijn dat de beoordeling van een halve eeuw beleid niet aan deze voorwaarden kan voldoen. Immers, in die lange periode zijn zowel de doelen en middelen als de context van het beleid verschillende malen veranderd. De beoordeling van deze halve eeuw is dus geen beleidsevaluatie in de strikte zin van het woord. Wel maak ik gebruik van de beleidsevaluaties van anderen, die vaak op specifieke beleidsonderdelen zijn uitgevoerd. Daarmee probeer ik een uitspraak te doen over de effecten van het verstedelijkingsbeleid over een lange periode. De Nederlandse Algemene Rekenkamer noemt deze methode 'evaluatiesynthese' (Algemene Rekenkamer, 2003: 7). Hoe ziet deze aanpak er voor het verstedelijkingsbeleid uit?

*Ten eerste* richt deze evaluatiesynthese zich niet alleen op de operationele doelen van specifieke beleidsprogramma's, maar ook op de doelen van een 'hogere orde' die over een langere periode de constanten van het beleid zijn. Het beheersen van het verstedelijkingsproces is een constante in het Nederlandse ruimtelijk beleid (Van der Wouden,

2015: 19-20). Telkens gaat het om combinaties van concentratie en spreiding, die in verschillende perioden anders worden ingevuld. In de periode van de groeikernen was dat gebundelde deconcentratie, het faciliteren van de bevolkingsgroei en de suburbanisatie in nieuwe bevolkingsconcentraties buiten de stad. Men vreesde dat zonder sturing de toen verwachte bevolkingsgroei naar 20 miljoen inwoners in 2000 zou leiden tot het dichtslibben van de Randstad. In de periode van de Vierde Nota en Vinex was de vrees voor de '20 miljoen' verdwenen, maar werd het versterken van de economische positie van de steden een urgente opgave in het licht van de globalisering. Dat leidde tot het concept van de 'compacte stad', verstedelijking in of nabij de grote steden. Daarmee kon bovendien de mobiliteitsgroei worden afgeremd. Maar ook in deze periode stond het beheersen van suburbanisatie en het voorkomen van *sprawl* centraal. De evaluatiesynthese richt zich dus op de 'policy core beliefs' van het Nederlandse ruimtelijk beleid (Sabatier, 1988 en 2007), en ziet de operationele doelen in het licht daarvan.

*Ten tweede* zijn in deze evaluatiesynthese steeds drie elementen betrokken: beleid, instituties, ruimtelijke ontwikkelingen. Het eerste element behoeft bij een beleidsevaluatie geen toelichting, de andere twee wel. 'Instituties' zijn niet alleen instituten of organisaties, zoals de primaire beleidsvoerende actoren zelf (ministeries, gemeenten) en de private partijen. Instituties zijn in bredere zin de spelregels die het verkeer tussen de actoren structureren, formeel en informeel (Buitelaar, Legendijk & Jacobs, 2013). Vanwege de lange periode beperk ik me hier vooral tot de institutionele context van het nationale beleid. In de vijftig jaar verstedelijkingsbeleid zijn er grote institutionele veranderingen, die soms wel en soms niet samenvallen met de veranderingen in de beleidsconcepten zelf. Het heeft dus nut beleidsconcepten en instituties van elkaar te onderscheiden, en de onderlinge wisselwerking te bezien. Dat is ook de kern van de theorie van het 'discursive institutionalism' (Schmidt, 2010). Die wisselwerking komt in de hiernavolgende paragrafen terug. De aanwezigheid van het derde element, de ruimtelijke ontwikkelingen, lijkt een vanzelfsprekendheid maar is het niet. Dikwijls zijn de evaluaties beperkt tot 'planconformiteit', de vraag in hoeverre beleid volgens de operationele plannen is uitgevoerd. Dat stopt bij de beleidsuitkomsten, kijkt zelden naar neveneffecten en toetst de uiteindelijke ruimtelijke ontwikkelingen niet aan de effectieve bijdrage van het beleid (Faludi & Van der Valk, 1990: 4-5; Ostendorf & Musterd, 1996). Ik beschouw de effecten van het ruimtelijk beleid 'vanaf de grond gezien', en koppel de ruimtelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk terug naar het beleid. Daarbij gebruik ik niet alleen analyses uit beleidsevaluaties van anderen, maar ook kaartmateriaal over een lange periode. Het bekijken van de ruimtelijke ontwikkelingen op de lange termijn heeft nog een aanvullend voordeel: het maakt de padafhankelijkheid tussen eerdere en latere beleidsfasen zichtbaar.

### 3. Groeikernenbeleid

#### 3.1. Beleid

De bevolkingsomvang van de Nederlandse grote steden was begin jaren zestig van de vorige eeuw op haar hoogtepunt, maar nam daarna in rap tempo af. In twee decennia verloren de drie grootste steden tezamen meer dan een half miljoen inwoners. Grootste oorzaak was de suburbanisatie. Gezinnen die zich dat konden veroorloven verhuisden massaal naar suburbane woonomgevingen met grondgebonden woningen en een tuin. Tezamen met de al gememoreerde verwachte bevolkingsgroei naar 20 miljoen inwoners voedde dit de vrees bij de ruimtelijke planners voor het vollopen van de groene delen van het westen van Nederland, met name het 'Groene Hart' van de Randstad. Ruimtelijk beleid moest dat voorkomen.

Hoewel er al in de jaren vijftig werd nagedacht over groeikernen als opvanggebieden van de bevolkingsgroei (Borchert, Egbers, De Smidt, 1981: 142-145), kreeg dit ruimtelijk beleid pas vleugels door het concept van de 'gebundelde deconcentratie' uit de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening van 1966 en vervolgens de uitwerking van het beleid door de aanwijzing van de groeikernen in de Nota Volkshuisvesting uit 1972 (Nota Volkshuisvesting: 48-50) en de Verstedelijkingsnota uit 1976. Het zwaartepunt bij de uitwerking van het groeikernenbeleid lag bij het woningbouwbeleid. Daar kwamen ook de belangrijkste subsidiestromen vandaan. Met de keuze van de belangrijkste groeikernen werd de basis van het beleid vastgelegd, al werden later nog groeikernen toegevoegd. Het leeuwendeel van de uiteindelijke 16 groeikernen lag in of nabij de Randstad, Duiven en Westervoort bij Arnhem en Helmond bij Eindhoven uitgezonderd. De meeste groeikernen lagen in de 'buitenring' van de Randstad, maar niet allemaal: Zoetermeer, Capelle aan de IJssel en Haarlemmermeer lagen binnen de stedenring. Dat is opmerkelijk, gezien de doelstelling het Groene Hart van de Randstad zoveel mogelijk open te houden. Sommige van deze groeikernen waren bestaande steden (Alkmaar, Hoorn), andere waren dorpen (Zoetermeer, Houten), en in de IJsselmeerpolders werden echte nieuwe steden gebouwd (Almere, Lelystad). Met de keuze voor een aantal groeikernen op afstand van de grote steden, die als zelfstandige steden moesten functioneren, leek het Nederlandse verstedelijkingsbeleid meer op het model van de Engelse New Towns dan op het Franse beleid, waar de Villes Nouvelles juist de positie van Parijs moesten versterken.

De woningproductie in de groeikernen versnelde, en de bevolking nam toe. Maar een jaar na de Nota volkshuisvesting uit 1972 kwam de oliecrisis. Die zorgde voor grote veranderingen op de woningmarkt en in de economie. De markt voor koopwoningen zakte in, de gewenste banengroei bleef uit. Niet alleen in de groeikernen, maar ook

FIGUUR 1. Groeikernen in Nederland



Bron: De Bruijne en Knol, 2001

elders. De bouwstroom in de publiek gefinancierde sociale sector bleef echter grotendeels overeind. Dat gaf het groeikernenbeleid nog meer dan voorheen een volkshuisvestelijk karakter. Maar diezelfde economische crisis maakte ook de keerzijde van het groeikernenbeleid zichtbaar. De suburbanisatie van vitale gezinnen had de grote steden verzwakt, sociaal én economisch. In de Structuurschets stedelijke gebieden uit 1983 ging het roer om. De ‘gebundelde deconcentratie’ werd vervangen door de ‘compacte stad’, het groeikernenbeleid werd geleidelijk afgebouwd en de voormalige groeikernen moesten het zonder de extra subsidies doen.

### 3.2. Institutionele context

Het groeikernenbeleid was het resultaat van een intense samenwerking met de volkshuisvesting, met afstand de sterkste koppeling tussen de ruimtelijke ordening en een andere beleidssector ooit. De geldstromen uit de volkshuisvesting waren een belangrijk instrument om de ontwikkeling van de groeikernen te sturen. Na mislukte pogingen uit de jaren zestig om de woningmarkt te liberaliseren, werd het wonen vanaf begin jaren zeventig weer beschouwd als een integraal deel van de Nederlandse ver-

zorgingsstaat, geschraagd door object- en subjectsubsidies. De objectsubsidie moest het verschil tussen de werkelijke kosten en de volkshuisvestingsprijs (gebaseerd op betaalbare huren voor modale inkomens) overbruggen. De subjectsubsidie werd de huursubsidie, waarmee de huur voor lagere inkomensgroepen werd verlaagd (Ekkers, 2002: 68-69). Dit waren de 'gouden koorden' waarmee de gemeenten en de woningcorporaties aan het nationale volkshuisvestingsbeleid werden gebonden. Daarnaast waren er voor de groeikernen nog extra subsidies, onder meer bedoeld om de grondprijs te drukken, zodat de groeikernen de concurrentie aankonden met andere omliggende gemeenten. Naar schatting ging het hier om ongeveer 15% van de totale bouwkosten van de woningen (Faludi & Van der Valk, 1994: 173-174). Daarnaast moesten deze geldstromen worden afgestemd met die in infrastructuur en voorzieningen, afkomstig van andere ministeries. Dat lukte niet altijd (Nozeman, 1990). Op ambtelijk niveau kreeg de samenwerking zijn beslag in de Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden, waarvan de Directeur Generaal Volkshuisvesting voorzitter was.

Voor het ruimtelijk beleid zelf was de Rijksplanologische Dienst (RPD) de belangrijkste beleidsvoerder op nationaal niveau. De RPD hadden niet alleen een taak in de beleidsvoering, maar ook in de evaluatie van het beleid. De risico's van die taakcombinatie, aangeduid met het gezegde 'de slager die zijn eigen vlees keurt', zou de RPD later opbreken. Het ruimtelijk beleid vond daarnaast plaats in een sterk gedecentraliseerd veld. In 1965 was de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van kracht geworden, die relatief veel bevoegdheden aan de gemeente gaf. De Tweede Nota, die een jaar later verscheen, moest het dus vooral hebben van zijn overtuigingskracht. Door de dreigende bevolkingsgroei naar 20 miljoen inwoners lukte dat. Maar over de uitvoering van het groeikernenbeleid moest regelmatig met provincies en gemeenten worden onderhandeld en kostte het soms veel tijd om tot definitieve afspraken te komen. Bij de herziening van de WRO in 1985 werd de ruimtelijke ordening weer meer gecentraliseerd (De Gier, 2011).

### 3.3. Ruimtelijke ontwikkelingen: resultaten van het beleid

De teneur van de verschillende evaluaties van het groeikernenbeleid is opvallend positief, zeker in het licht van de relatief snelle beëindiging van het beleid. Dat geldt in de eerste plaats voor de evaluaties vanuit de RPD zelf: *"Het groeikernenbeleid is geslaagd. De woningen zijn voor het overgrote deel daar gebouwd waar ze bestemd waren. Het Groene Hart en de Noord-Hollandse droogmakerijen bleven gespaard. De combinatie van bestemming, taakstellingen, coördinatie en toegespitst financieel instrumentarium heeft gewerkt. Duizenden Nederlanders kregen hun felbe-*

geerde huisje met een twintje” (RPD, 1990: 33; Bloemberg en Van Zeijl, 1986). De toenmalige Directeur-generaal Ruimtelijke Ordening Jenno Witsen had zich in 1986 al op vergelijkbare wijze geuit: “Tussen 1970 en 1985 groeide het gezamenlijk inwonertal van de groeikernen met een kleine half miljoen mensen. (...) Denkt u zich eens in dat deze half miljoen mensen in het Groene Hart en in de Noord-Hollandse droogmakerijen terecht was gekomen” (Geciteerd in Reijndorp e.a, 2012: 87). Maar ook een aantal auteurs uit de academische vakwereld is positief (Faludi & Van der Valk, 1990: 5; Faludi & Van der Valk, 1994: 173-175). Zij bedienen zich van hetzelfde argument als Witsen: het beleid heeft ergere *sprawl* voorkomen. Faludi en Van der Valk tonen ter illustratie een kaart, waarop de groeikernen van Amsterdam direct rond de stad zijn geplaatst. Het resulterend beeld is uiteraard: de regio Amsterdam zou zijn dichtgegroeid. De conclusie is dat de hoge financiële inspanningen de moeite waard zijn geweest. Maar het is uiteraard de vraag of de verstedelijking van Amsterdam zonder de groeikernen op deze wijze zou hebben plaatsgehad.

De meeste van de hiervoor genoemde studies waren onderzoek naar planconformiteit, onderzoek dat de ‘output’ van het beleid evalueert in het licht van de planning. Een uitzondering is de evaluatie van Nozeman (1990). Hij toetst de resulterende ruimtelijke ontwikkelingen aan de bredere doelstellingen van het ruimtelijk beleid, en kijkt ook naar de onbedoelde neveneffecten. Zijn evaluatie heeft het karakter van het opmaken van een balans, vanuit verschillende betrokken actoren en doelstellingen. Zo is het beleid positief voor de gezinnen die van de stad naar de groeikernen zijn verhuisd. Zij kregen een betere woning in een woonomgeving met relatief goede voorzieningen. Maar hun vertrek is tegelijkertijd een verliespost voor de steden. Eveneens negatief zijn de resultaten voor de doelstellingen van de restricties op landgebruik, de groei van de mobiliteit, en de sterk bij de bevolkingsgroei achterblijvende groei van werkgelegenheid. Positief zijn de resultaten voor het bijsturen van de suburbanisatie, het openhouden van het Groene Hart, het verminderen van regionale ongelijkheid en het verbeteren van de huisvesting voor achterstandsgroepen. Daarnaast stelt Nozeman vast dat het beleid niet altijd consistent was en dat er toch nog grote bouwlocaties in het landelijk gebied buiten de groeikernen waren. Hij velst geen definitief eindoordeel over de resultaten als geheel.

Het ontstaan van grote bouwlocaties buiten de groeikernen wordt door anderen bevestigd. Borchert spreekt zelfs van ‘illegale groeikernen’ met Maarssebroek ten noorden van Utrecht als voorbeeld (Borchert, Egbers, De Smidt, 1981: 146). Daarnaast zijn bepaalde bestaande steden in het Groene Hart zoals Alphen aan de Rijn en Woerden sneller gegroeid dan voorzien (RPD, 1990: 32). Hier doet zich de invloed van de gedecentraliseerde institutionele structuur gelden: de gemeenten waren in staat hun eigen belang na te streven, ook als ging dat in tegen het nationale beleid. Ook op de kaarten



uit het onderzoek van het PBL is de verstedelijking tussen 1970 en 1991 te zien (Zie figuren 2a-3b bij dit artikel; gedetailleerder kaarten in Reijndorp e.a., 2012: 16-48). De conclusie kan niet anders zijn dan dat de aangroei van suburbane gebieden in en om de Randstad aanzienlijk is geweest. Bovendien schiep dat een padafhankelijkheid voor de daaropvolgende ruimtelijke ontwikkeling. Daarover in de volgende paragraaf meer.

## 4. Compacte stad en Vinex

### 4.1. Beleid

Werd de omslag van groeikernen naar compacte stad al in de Structuurschets stedelijke gebieden uit 1983 gemaakt, voor de omzetting in beleid was een nieuwe beleidsnota nodig. Die verscheen in 1988 als de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening. Die beleidsnota betekende een forse conceptuele heroriëntering van het ruimtelijk beleid. Was het beleid voorheen vooral gericht op een rechtvaardige verdeling van voorzieningen binnen Nederland, nu ging het om het versterken van de economische positie. Dat was urgent om twee redenen. Ten eerste nam de internationale concurrentie toe door de globalisering. Dat effect werd in Europa nog eens versterkt, doordat was afgesproken dat in 1992 de economische binnengrenzen zouden wegvallen. Vooral de stedelijke gebieden zouden last krijgen van grotere internationale concurrentie, zo was de gedachte. En daar ligt de tweede reden voor de heroriëntering van het beleid. Want de steden waren in de jaren zeventig en tachtig geraakt door een forse crisis. De industriële werkgelegenheid verdween in een hoog tempo, resulterend in de sluiting van veel bedrijven zoals de scheepswerven rond Amsterdam en Rotterdam. En de al eerder besproken effecten van de suburbanisatie en de bevolkingsdaling waren nog steeds merkbaar.

De Vierde Nota had als doel de economische ontwikkeling ruimtelijk te stimuleren, met name door versterking van de stedelijke economie en verbetering van de infrastructuur. De Vierde Nota wilde het initiatief weer naar de ruimtelijke ordening toetrekken, onder het motto 'Nederland in 2015, daar wordt nu aan gewerkt'. Het was in dat opzicht een offensieve nota, met een opener blik voor de internationale context, een grotere rol voor de uitvoering in plaats van de planprocedures, en nieuwe concepten als de 'ruimtelijke hoofdstructuur'. Bovendien maakte een aantal projecten het toekomstbeeld meteen concreet, zoals de 'sleutelprojecten' in de stad, de hogesnelheidslijn en de uitbreiding van Schiphol en de Rotterdamse haven als internationale knooppunten, sinds de Vierde Nota 'mainports' genoemd. Een kabinetswisseling leidde tot bijstelling van het beleid. In 1990 verscheen de eerste versie van de Vinex (de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra), met een veel groter accent op

het beperken van de mobiliteitsgroei ter wille van het milieu. En natuurlijk met de Vinex-wijken binnen de stadsgewesten. Vinex voegde zo nog een groot aantal projecten aan die van de Vierde Nota toe.

De Vierde Nota moest het in eerste instantie hebben van de overtuigingskracht naar andere ministeries. Die beschikten over de budgetten die in het nieuwe ruimtelijke hoofdstructuur moesten worden geïnvesteerd. Deze strategie werkte. Het leidde tot beweging in veel van de belendende ruimtelijke beleidssectoren. In een paar jaar tijd verschenen een nieuw Structuurschema Verkeer en Vervoer, de Nota Volkshuisvesting in de Jaren Negentig, een Natuurbeleidsplan, twee Nationale Milieubeleidsplannen en het Structuurschema Groene Ruimte (Van der Cammen & De Klerk, 1999: 248). Alleen uit de hoek van de economie bleef het lang stil, de economische wending van de Vierde Nota ten spijt. Pas in 1995 verscheen 'Ruimte voor Regio's', waarmee de set beleidsnota's van ruimtelijk relevante beleidssectoren compleet was.

Was de overtuigingskracht van de Vierde Nota van groot belang voor de interdepartementale afstemming, bij de uitvoering van het beleid speelden investeringen een centrale rol, publiek en privaat. De Rijksoverheid beperkte zich niet langer tot het maken van visies en het bieden van bijbehorende subsidies. Ze maakte met decentrale overheden – en zij op hun beurt met marktpartijen – concrete afspraken over de realisering van bepaalde doelen binnen een begrensde tijdschikhorizon. De ontwikkeling van de mainports, de stedelijke sleutelprojecten en de Vinex-wijken, maar ook de ecologische hoofdstructuur werden aangepakt als investerings- en ontwikkelingsprojecten. Het beleid van de rijksoverheid werd meer gericht op uitvoering dan voorheen het geval was.

Wat betekende dit voor het verstedelijkingsbeleid? De nieuwe verstedelijking moest conform het concept van de 'compacte stad' in of nabij de grote steden plaatsvinden. Verstedelijking omvatte daarmee zowel binnenstedelijke projecten (sleutelprojecten, binnenstedelijke Vinex) als uitleglocaties. 'Brownfield' en 'greenfield' vielen onder één verstedelijkingsconcept, anders dan bij de Tweede Nota. De uitvoeringsgerichtheid van het beleid leidde tot een directe betrokkenheid bij de 'sleutelprojecten', strategische stedelijke herontwikkelingslocaties, waar gemeenten en private investeerders met elkaar samenwerkten. Bekende sleutelprojecten zijn het Amsterdamse oostelijke havengebied, de Rotterdamse Kop van Zuid, de stationsgebieden van Den Haag en Utrecht en de Maastrichtse wijk Ceramique. De Vinex-locaties werden ontwikkeld door middel van afspraken met de stedelijke regio's over woningproductie, met een verdeling tussen binnenstedelijk (grofweg éénderde) en buitenstedelijk en tussen koop en sociale huur (70% - 30%). De afspraken waren in eerste instantie voor de jaren 1995-2005, daarna voor 2005-2010.

## 4.2. Institutionele context

De Vierde Nota betekende weliswaar een belangrijke inhoudelijke beleidswijziging, maar op het niveau van de nationale institutionele context was er in eerste instantie sprake van een grote continuïteit. De RPD had als belangrijkste beleidsvoerder de coördinatie van het beleid weer stevig in handen. Dat duurde tot 2001, toen de RPD werd opgesplitst in een beleidsdienst en een onafhankelijk planbureau, het Ruimtelijk Planbureau (Van der Wouden, Dammers & Van Ravesteijn, 2006). Aanleiding waren een advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 1998) en de aanbevelingen van een parlementaire werkgroep, die het beleid van de Vierde Nota had geëvalueerd ter voorbereiding van de Vijfde Nota (werkgroep Vijfde Nota, 2000a). Wat wel eerder veranderde was de relatie tussen de ruimtelijke ordening en de andere beleidssectoren. De verbinding met de volkshuisvesting werd lossier, ondanks Vinex. Dat kwam door veranderingen binnen de volkshuisvesting zelf. De liberalisatie van die sector maakte de invloed van de rijksoverheid minder groot. Andere beleidssectoren werden daarentegen belangrijker: economie, infrastructuur en ook natuur. Leidde de grotere uitvoeringsgerichtheid van het beleid in de jaren negentig tot een grotere betrokkenheid van de rijksoverheid bij de regionale en lokale ontwikkelingen, in het decennium daarna nam dat weer af. Vanaf de publicatie van de Nota Ruimte in 2004 overheerste de decentralisatie van beleid de agenda.

Ten opzichte van de jaren zestig en zeventig was de regelgeving centralistischer geworden, te beginnen bij de herziening van de WRO in 1985. Later werd deze centraliserende tendens versterkt door projectgebonden regelgeving zoals de Nimby-wet en de Tracéwet (De Gier, 2011), en niet te vergeten de regelgeving op het gebied van milieu, al kwam die voor een belangrijk deel uit Brussel. Gedurende de afgelopen vijfentwintig jaar bleek dat de sluipende opmars van de Europese Unie als ‘vierde bestuurslaag’ grote invloed had op het ruimtelijk beleid. Die ontwikkeling gaat nog steeds door (Evers & Tennekes, 2014). In 2008 kwam een nieuwe Wet ruimtelijke ordening, waarin rijksoverheid en provincies meer bevoegdheden kregen en aandacht wordt besteed aan de grondexploitatie bij gebiedsontwikkeling. Voor de Vinex locaties was dat grotendeels te laat.

De belangrijkste institutionele veranderingen ten tijde van de Vierde Nota en Vinex deden zich voor op lokaal niveau. Daar ontstond een nieuw ruimtelijk ontwikkelingsmodel, gebaseerd op publiek-private samenwerking van gemeenten en marktpartijen. Doordat Vinex de nieuwbouwproductie van woningen vooral richtte op koopwoningen in plaats van op sociale huur, werd deze interessant voor marktpartijen zoals projectontwikkelaars. Deze verwierven grond op plaatsen waar zij nieuwbouw verwachtten. Vanwege het Nederlandse recht op ‘zelfrealisatie’ verwierven ze daarmee

ook rechten op toekomstige woningbouw. Gemeenten kochten grond voor ontwikkeling aan en maakten deze bouwrijp of richtten hiervoor met de projectontwikkelaars een 'gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij' op. Vervolgens werd de bouwrijpe grond verkocht aan marktpartijen, die woningen bouwden en verkochten. Gemeenten verdienden aan de verkoop van bouwrijpe grond, de marktpartijen aan de verkoop van woningen (zie voor uitleg Van der Wouden, 2015: 203-205). De vastgoedcrisis vanaf 2008 maakte een einde aan die situatie. In plaats van groei kwam leegstand, woningprijzen stagneerden en de onzekerheid over toekomstige ontwikkelperspectieven nam toe. De effecten van de vastgoedcrisis veranderden ook de grondmarkt. Gemeenten, corporaties en ontwikkelaars bleven zitten met aangekochte grond zonder ontwikkelperspectief. Een bron van inkomsten is omgeslagen in een verliespost, de toekomst is onzeker (Buitelaar & Bregman, 2016).

### 4.3. Ruimtelijke ontwikkelingen: resultaten van het beleid

Er zijn over deze periode veel meer beleidsevaluaties beschikbaar dan over het groei-kernenbeleid. De actievere betrokkenheid van het nationale ruimtelijk beleid bij de uitvoering en projecten maakte de behoefte aan beleidsevaluatie groter. Het beleid is zelfs geëvalueerd door een werkgroep van de Tweede Kamer. Het rapport van die werkgroep verscheen in 2000, ter voorbereiding van de Vijfde Nota die nooit in werking is getreden. Het oordeel in het rapport is gebaseerd op een aantal beleidsevaluaties van belangrijke onderdelen van het ruimtelijk beleid uit de Vierde Nota en Vinex (Werkgroep Vijfde Nota, 2000a en b). Deze documenten laten zien dat het projectmatige karakter van het beleid in die periode het gemakkelijker maakt de afzonderlijke projecten en beleidsonderdelen te evalueren, maar tegelijk dat het vanwege de variëteit lastiger is om een oordeel te vellen over het beleid als geheel. Bovendien verschenen de rapporten op een tijdstip dat vele projecten op zijn best pas halverwege waren. Maar het algemene beeld is wel, dat de beleidsambities vaak niet strookten met de instrumenten van het beleid. Ook maakte de grote rol van de gemeenten en markt het lastiger de ambities van het rijksbeleid te realiseren (Werkgroep Vijfde Nota, 2000a, 259-261).

Hoe zien de resultaten van het beleid er nu uit, nu veel projecten tot een afronding zijn gekomen? Vanwege de verschillende ruimtelijke situering maak ik een onderscheid tussen de binnenstedelijke projecten (sleutelprojecten, binnenstedelijke Vinex) en de Vinex uitleglocaties. Vanuit het oogpunt van de steden zijn de binnenstedelijke projecten zeker geslaagd. Zij hebben nieuwe woningen toegevoegd aan de stedelijke woningvoorraad, waardoor de stedelijke bevolking weer kon groeien. Het gaat soms om forse aantallen (Oostelijk Havengebied Amsterdam ruim 8000 woningen), terwijl de woningen doorgaans betrokken werden door meer welvarende bevolkingsgroe-

pen. Deze positieve conclusie geldt vooral voor de projecten die op stedelijke wonen waren gericht. De binnenstedelijke projecten die nieuwe werklocaties moesten worden hadden het moeilijker. De ontwikkelingen kwamen trager op gang, de locaties werden soms door de publieke sector gevuld en niet door bedrijven (Kop van Zuid, Rotterdam). De werkgelegenheid kwam vaak elders uit de regio, en was niet echt nieuw (Van der Wouden, 2015: 52; CPB e.a., 1998). De ruimtelijke ontwikkelingen zijn maar ten dele aan het beleid toe te schrijven. Door de economische hoogconjunctuur en de hernieuwde populariteit van de steden had het beleid het internationale tij mee.

De balans voor het rijksbeleid is lastiger op te maken dan die voor het gemeentelijk beleid. Had het rijksbeleid meerwaarde? Vergelijkend onderzoek naar de sleutelprojecten laat zien dat dit maar op onderdelen het geval is. De woningprijzen lagen er hoger dan op vergelijkbare projecten zonder de status van sleutelproject, terwijl er ook een hogere dichtheid en meer ruimtelijke kwaliteit was gerealiseerd. Maar de vastgoedwaarde van kantoren verschilde niet van de waarde elders en de sleutelprojecten genereerden geen extra werkgelegenheid. Teleurstellend was ook dat de sleutelprojecten niet aantoonbaar meer private investeringen hebben aangetrokken. Ze profiteerden wel van de publieke investeringen. De tramtunnel in Den Haag en de Erasmusbrug in Rotterdam waren nauw verbonden met de sleutelprojecten in die steden en werden aangelegd met stevige rijksbijdragen (BSP & TU Delft, 2009; Van der Wouden e.a., 2009; Spaans, Trip & Van der Wouden, 2013). Daarnaast hadden de binnenstedelijke locaties een positief effect op het beperken van de mobiliteit (Snelen, Hendriks & Hilbers, 2005). In kwantitatieve zin werden de verstedelijkingsdoelen van Vinex niet gehaald: niet een derde, maar ruim een kwart van de nieuwe woningen was binnenstedelijk (RIGO, 2007: 29).

Dan de buitenstedelijke locaties van Vinex, de greenfields. Deze vaak omvangrijke bouwlocaties zijn de iconen van het Vinex-tijdperk geworden. Zij bevatten het leeuwendeel van de nieuwe woningen. Na een wat moeizame start, die mede te wijten was aan de nieuwe institutionele verhoudingen, zijn de kwantitatieve doelstellingen van Vinex tussen 1995 en 2005 *grosso modo* gehaald. De grootstedelijke regio's en de stadsgewesten bleven daarbij iets achter bij de rest van Nederland. In totaal zijn er in deze periode ruim 650.000 woningen bijgekomen (RIGO, 2007; Van der Wouden, 2015: 72). De nadruk op de kwantitatieve doelstellingen bij de Vinex locaties heeft in Nederland tot veel kritiek geleid. 'Een eenvormige huizenzee' en 'een stad zonder eigenschappen' waren de kwalificaties, die aangaven dat er te weinig variatie en authenticiteit in de nieuwe wijken zou zijn. De meest bewoners zijn daarentegen positief over de woning en de woonomgeving, maar minder over de prijs van de woning (Van der Wouden, 2015: 92-93). Ook vanuit het buitenland is de waardering overwe-

gend positief. Zo prijst de Britse planoloog Sir Peter Hall de nieuwe wijken om hun duurzaamheid en aansluiting op het stedelijk netwerk (Hall, 2014).

Maar hoe zit het met de ruimtelijke effecten van de Vinex-wijken? Passen ze in het concept van de compacte stad? In formele zin wel. De meeste locaties zijn te vinden in de directe nabijheid van de steden. Maar daarbij moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste zijn veel grote bouwlocaties zoals Leidsche Rijn bij Utrecht en Ypenburg bij Den Haag in de binnenring van de Randstad gebouwd. Ten tweede waren bij de start van Vinex vele van de voormalige groeikernen zodanig gegroeid dat ze nieuwe Vinex wijken kregen, zoals Zoetermeer, Houten en Haarlemmermeer. Die wijken moesten in of bij de bestaande stad komen, en veel groeikernen waren ondertussen 'bestaande stad' geworden. In ruimtelijke zin werd daarmee het groeikernenbeleid voortgezet. Daarnaast werden in de Vinex-wijken ruimtelijk en sociaal opzicht nauwelijks organisch onderdeel van de steden. Ze zijn veelal door forse barrières van infrastructuur van die steden gescheiden, zoals kanalen, snelwegen en spoorwegen. Ze hebben bovendien relatief veel bewoners getrokken die zich niet exclusief op de nabijgelegen stad oriënteren, maar ook op andere centra en knooppunten. Eerder dan uitbreidingen van de compacte steden zijn deze Vinex-wijken een 'eilandenrijk' in het stedelijk netwerk (Van der Wouden, 2015: 73).

## 5. De balans van een halve eeuw verstedelijkingsbeleid

Er zijn enkele onderzoeken, die het Nederlandse verstedelijkingsbeleid over een langere periode evalueren, van 1970 tot 2000. Geurs & Van Wee vergelijken het verstedelijkingsbeleid met twee modelmatig geconstrueerde scenario's over het grondgebruik (Geurs & Van Wee, 2006). Die scenario's zijn beide liberaler dan het daadwerkelijke gevoerde beleid: een liberaal verstedelijkingsscenario, waarin de restricties op grondgebruik voor verstedelijking niet aanwezig zijn, en een vergelijkbaar scenario, waarin ook een grotere mate van interregionale migratie is verondersteld. Gezien de gehanteerde methodiek is het niet verrassend dat de conclusie positief is: zonder verstedelijkingsbeleid zou de verspreide bebouwing groter zijn geweest, het autogebruik hoger, evenals de versnippering van de natuurgebieden. Dat lijkt heel erg op evaluaties, die we al bij de groeikernen tegenkwamen: als er geen verstedelijkingsbeleid was gevoerd, zou er een veel grotere *sprawl* zijn geweest. Bontje (2003) hanteert een andere methode om het verstedelijkingsbeleid over dezelfde periode te toetsen. Hij vergelijkt de geplande verdeling en groei van de bevolking over de verschillende in het beleid gehanteerde ruimtelijke categorieën (grote steden, overige stedelijke

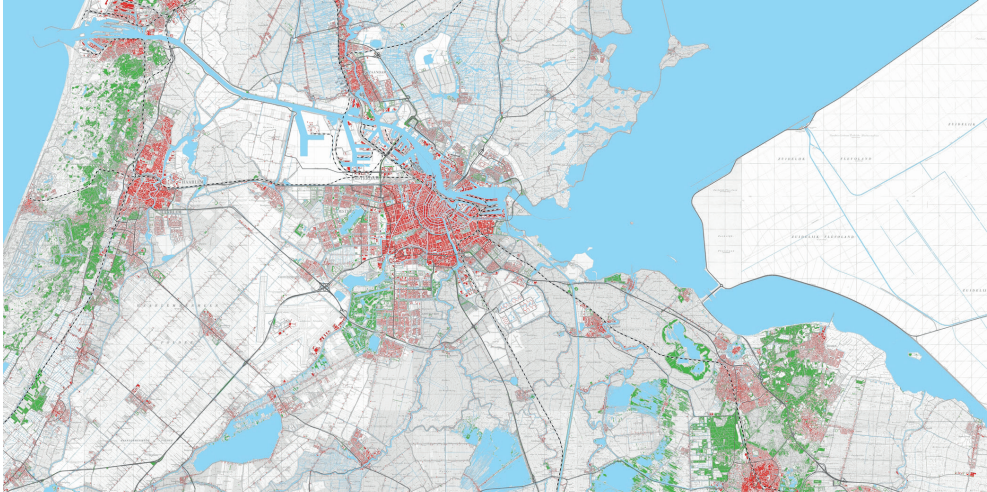
gebieden, groeikernen, open gebied etc.) met de daadwerkelijke ontwikkelingen, en concludeert dat het verstedelijkingsbeleid nog het meest effectief is geweest ten tijde van het groeikernenbeleid en daarna minder succesvol werd. En over de hele periode oordeelt hij: “...*Dutch national urbanization policy might have succeeded in changing the course of population development in some municipality types (most of all the growth centres), but did not manage to change the overall trend of urban sprawl*” (Bontje, 2003: 143). Twee onderzoeken, twee methoden, twee diametraal tegenovergestelde evaluaties van beleid. Welke uitkomst is het meest valide?

In zijn onderzoek naar het verstedelijkingsbeleid ten tijde van de groeikernen en Vinex heeft het PBL een aantal kaarten gemaakt over de verstedelijking vanaf 1970, met name voor de Randstad. De kaarten geven de verstedelijking weer met een tussenpoos van ongeveer 20 jaar, voor de jaren 1970, 1991 en 2011. Dat zijn de jaren waarin het groeikernenbeleid nog moest starten (1970), het groeikernenbeleid was afgerond en de Vinex nog moest starten (1991), en de Vinex grotendeels was afgerond (2011). In de figuren 2a en 2b staan de kaarten voor 1970 van de Noordvleugel en Zuidvleugel van de Randstad, in de figuren 3a en 3b die voor 1991, in de figuren 4a en 4b die voor 2011.


De conclusies uit de kaartbeelden kunnen niet anders zijn dan dat de *sprawl* in de Randstad behoorlijk groot is geweest. Weliswaar in enigszins geconcentreerde vorm, maar wel met het resultaat dat ook het binnengebied van de Randstad is verstedelijkt. De kaarten van 1991 laten het effect van het groeikernenbeleid zien. Door de keuze van groeikernen aan de binnenzijde van de Randstadring, Haarlemmermeer bij Amsterdam, Zoetermeer bij Den Haag en Capelle aan de IJssel bij Rotterdam, treedt forse verstedelijking op. Op de kaarten van 2011 is te zien dat die groei, ondanks het compacte stadsbeleid, gewoon verdergaat. Niet alleen liggen veel grootstedelijke Vinex-locaties aan de binnenzijde van de Randstad, maar ook een aantal Vinex-wijken van voormalige groeikernen. Het verstedelijkingsbeleid van Vinex speelt als het ware ‘haasje over’ met het groeikernenbeleid, en versterkt het effect ervan. In plaats van compacte steden laten de kaarten uit 2011 een netwerk van verstedelijkte kernen zien, omringd door grote suburbane gebieden. In de Zuidvleugel van de Randstad komt daar nog een andere ontwikkeling bij: de groei van de glastuinbouw. Die was in 1970 nog geconcentreerd in het Westland (ten Zuidwesten van Den Haag), en breidt de decennia daarna sterk uit in Noordoostelijke richting. Dat is weliswaar geen verstedelijking in de formele zin, maar heeft wel hetzelfde effect op het open landschap. De metershoge kassen lijken meer op bedrijventerreinen dan op agrarische gebieden. De Zuidvleugel is daardoor fors dichtgegroeid. Al met al komen de conclusies van de kaartanalyses dichter bij die van Bontje dan bij die van Geurs en Van Wee. Een halve eeuw verstedelijkingsbeleid heeft *sprawl* in de Randstad niet kunnen voorkomen.



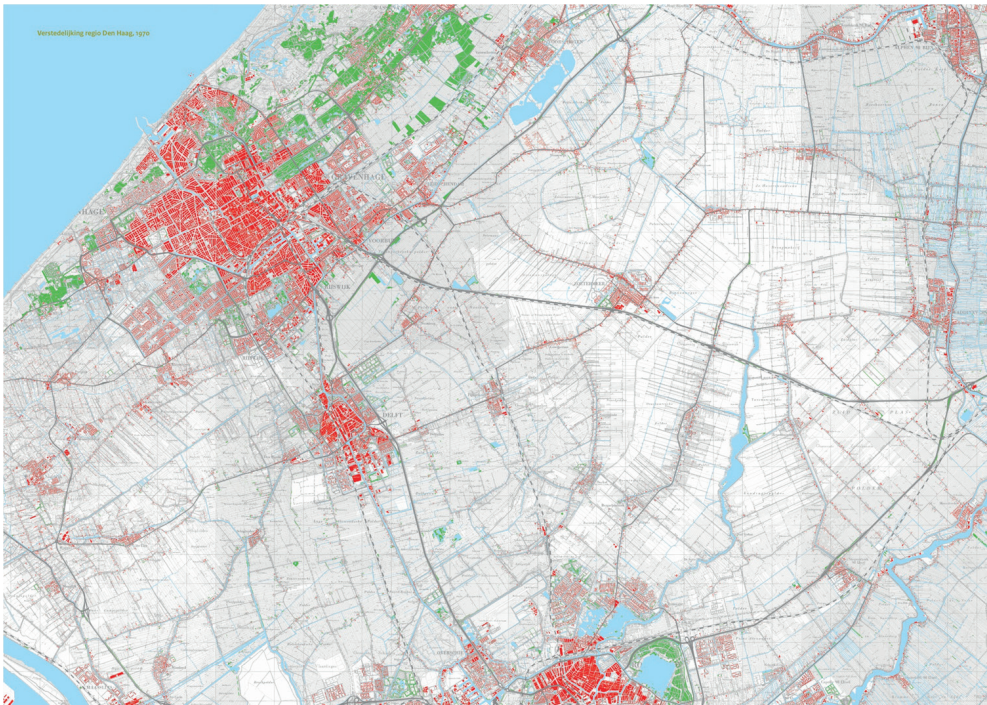
FIGUUR 2A. Noordvleugel Randstad 1970



Bron: PBL

- |   |                       |   |                         |
|---|-----------------------|---|-------------------------|
|  | Bebouwing             |  | Water                   |
|  | Bos en recreatiegroen |  | Hoofdweg                |
|  | Kassen                |  | Spoorlijn (trein/metro) |

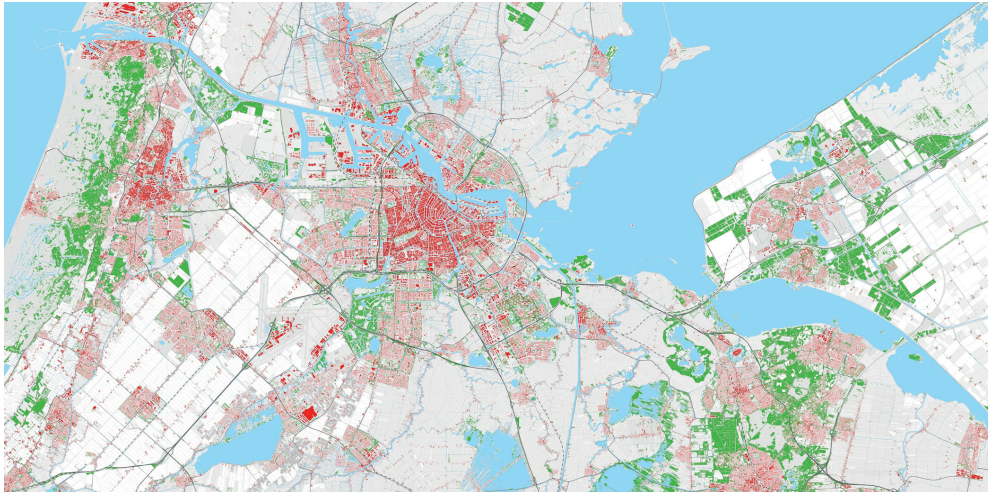
FIGUUR 2B. Zuidvleugel Randstad 1970









Bron: PBL



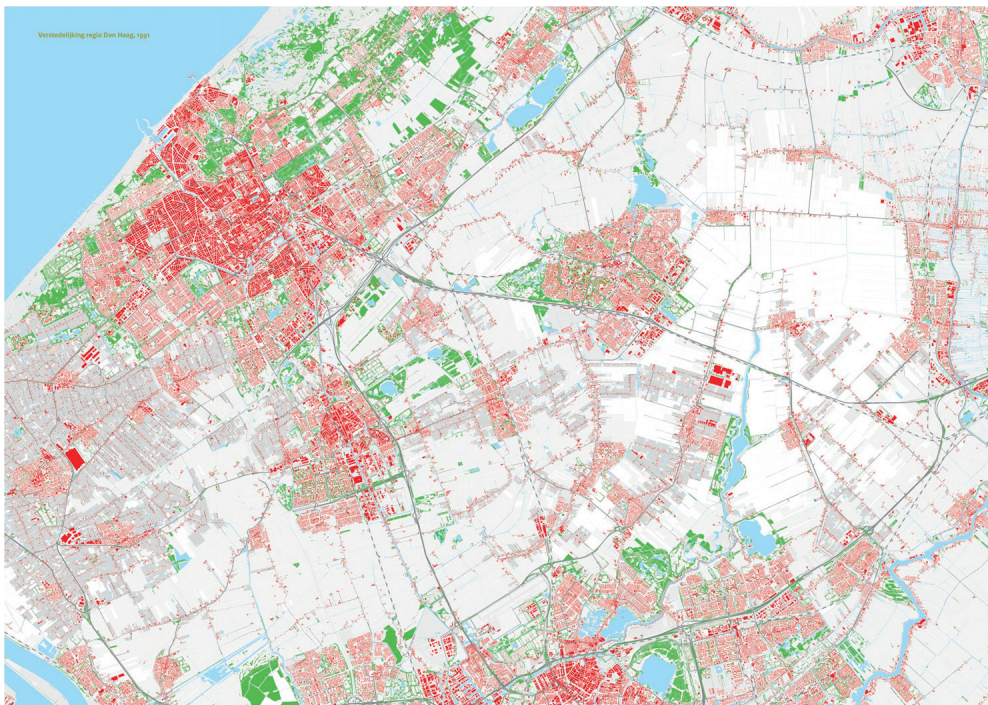
FIGUUR 3A. Noordvleugel Randstad 1991



Bron: PBL

- |   |                       |   |                         |
|---|-----------------------|---|-------------------------|
|  | Bebouwing             |  | Water                   |
|  | Bos en recreatiegroen |  | Hoofdweg                |
|  | Kassen                |  | Spoorlijn (trein/metro) |

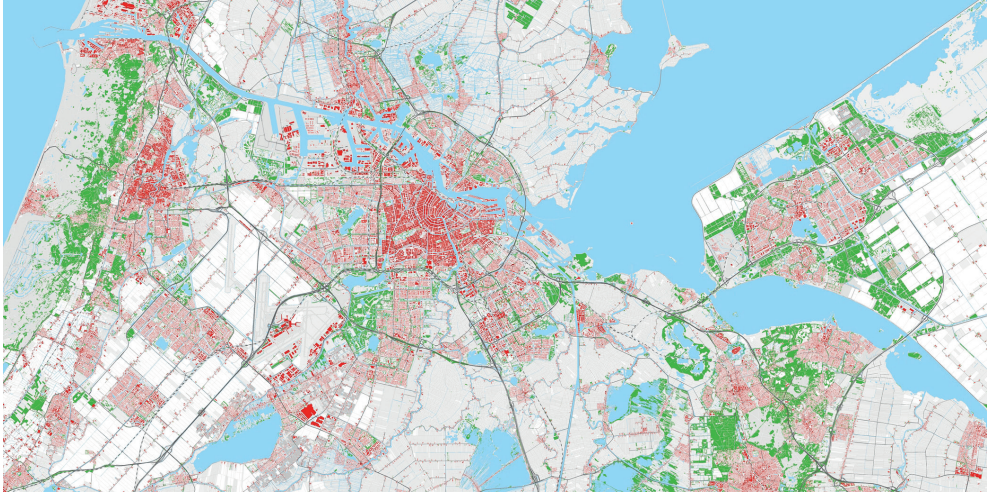
FIGUUR 3B. Zuidvleugel Randstad 1991




Bron: PBL



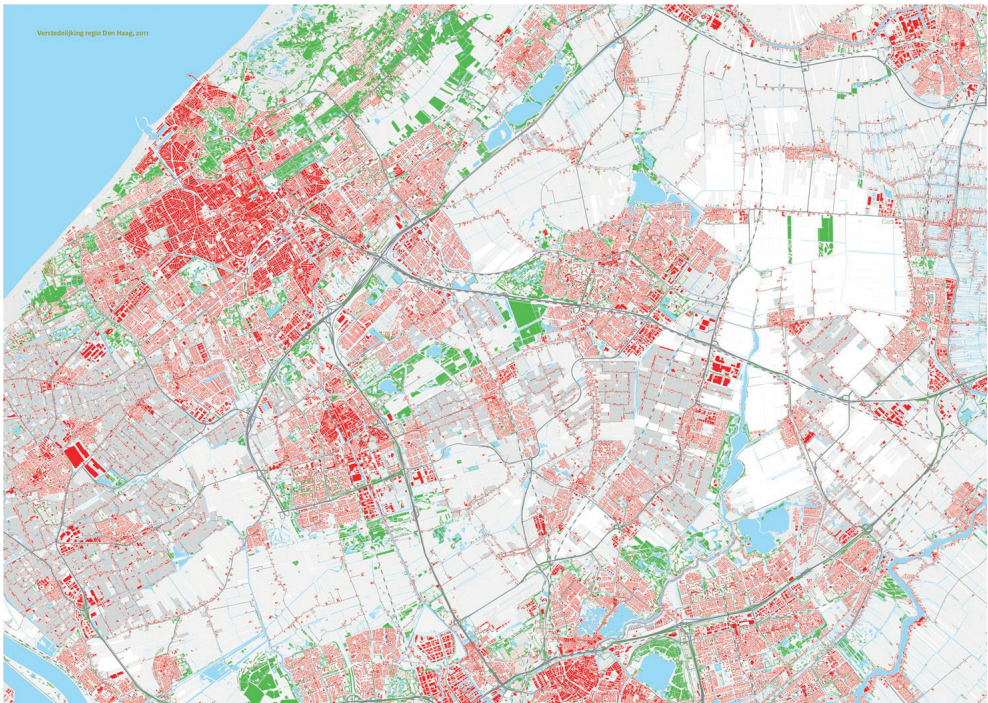
FIGUUR 4A. Noordvleugel Randstad 2011



Bron: PBL

- |   |                       |   |                         |
|---|-----------------------|---|-------------------------|
|  | Bebouwing             |  | Water                   |
|  | Bos en recreatiegroen |  | Hoofdweg                |
|  | Kassen                |  | Spoorlijn (trein/metro) |

FIGUUR 4B. Zuidvleugel Randstad 2011



Bron: PBL

## 6. Tot slot: verstedelijking in de toekomst

Nederland heeft het tijdperk van de compacte stad achter zich gelaten. De kaarten laten een verstedelijkt landschap zien, met stedelijke kernen, suburbane gebieden die met verschillende kernen verbonden zijn, en uiteraard ook nog open landschap. Ondertussen zijn ook de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland veranderd. Waar er eerst sprake was van groei, die door het beleid beter verdeeld dan wel beteugeld moest worden, kent Nederland nu naast groeigebieden ook krimpgebieden. Die zijn vooral te vinden in de periferie van Nederland, de meeste gebieden in de Randstad hebben te maken met voortgaande groei. Een uniform nationaal verstedelijkingsbeleid is daarmee niet meer aan de orde.

Betekent dit dat het Nederlandse verstedelijkingsbeleid van de afgelopen halve eeuw zinloos is geweest? Gezien vanuit de nieuwe realiteit van de verstedelijkte netwerken is dat zeker niet over de hele linie het geval. Allereerst is de herontwikkeling van binnenstedelijke ‘brownfields’ een robuuste bijdrage geweest aan de heropleving van de grote steden. Aan die steden zijn nieuwe woongebieden toegevoegd, doorgaans van hoge kwaliteit. Verkenningen van de toekomstige verstedelijkingsmogelijkheden van het PBL laten zien dat er binnen het stedelijk gebied ook in de toekomstige decennia ruimte is om een groot deel van de verstedelijkingsopgave op te vangen (Van Duinen, Rijken & Buitelaar, 2016). Dat vraagt wel de nodige inspanningen van de overheid. In de huidige constellatie van de ruimtelijke ordening zijn dat vooral provincies en gemeenten, omdat de subsidiestroom van de rijksoverheid is opgedroogd. De netwerkverstedelijking heeft daarnaast gezorgd voor een differentiatie tussen de suburbane gebieden, allereerst bij de oudste categorie, de groeikernen. Sommige hebben zich ontwikkeld tot zelfstandige steden, anderen zijn suburbane woongebieden gebleven. Sommige zijn het woondomein van ‘gearriveerde’ midden- en hogere inkomens, andere vooral van ‘stijgers’, huishoudens aan het begin van hun wooncarrière (Reijndorp e.a., 2012; Reijndorp, Bijlsma & Nio, 2012). Voor de toekomst wordt de beleidscategorie ‘groeikernen’ steeds minder van belang, de plaats in het stedelijk netwerk steeds meer. Naar verwachting zal dat ook voor de Vinex-wijken gaan gelden.

En dat ‘planner’s paradise’? Dat bestond vooral in de hoofden van de planners en planologen zelf. De realiteit van de ruimtelijke ontwikkeling is weerbarstig, en beantwoordt maar zeer ten dele aan de wensbeelden van de planning. Uiteindelijk blijkt ook de ruimtelijke ordening *the science of ‘muddling through’*, zoals Charles Lindblom al in 1959 wist.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2003). *Handleiding metaonderzoek*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Assche, K. van, (2006). *Over goede bedoelingen en hun schadelijke bijwerkingen. Essay over flexibiliteit, ruimtelijke ordening en systeemtheorie*. Utrecht: Innovatienetwerk.
- Boelens, L. (2009). *The Urban Connection*. Rotterdam: 010 uitgevers.
- Bloemberg, J.T.M., & J.B. van Zeijl (1986), *De toekomst van de groeikernen, een verkennende studie*. Den Haag: RPD
- Bontje, M. (2003). A 'Planner's Paradise' Lost? Past, present and Future of Dutch national Urbanization Policy. *European Urban and Regional Studies* 10, 135-151.
- Borchert, J.G., G.J.J. Egbers & M. de Smidt (1981). *Ruimtelijk beleid in Nederland*. Bussum: Unieboek.
- Bruegmann, R. (2005). *Sprawl, a compact history*. Chicago: University of Chicago Press
- Bruijne, E. de, & F. Knol (2001), Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- BSP & TU Delft (2009). *Evaluatie sleutelprojecten*. Gouda: Bureau Stedelijke Planning.
- Buitelaar, E., A. Lagendijk & W. Jacobs (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A*, 39, 891-908.
- Buitelaar, E., & A. Bregman (2016). Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise. *European planning Studies* 24 (7), 1281-1294.
- Cammen, H. van der & L. de Klerk. (1999). *Ruimtelijke ordening*. Utrecht: Het Spectrum
- CPB/RIVM/SCP/AVV (1998). *Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht*. Den Haag: CPB, werkdocument 103.
- Couch, C., O. Sykes & W. Börstinghaus (2011). Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: the importance of context and path dependency. *Progress in Planning* 75, 1-52.
- Duinen, L. van, B. Rijken & E. Buitelaar (2016). *Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad*. Den Haag: PBL
- Ekkers, P. (2002). *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: SDU uitgevers
- Evers, D. & J. Tennekes (2014). *De Europeanisering van de ruimtelijke ordening*. Den Haag: PBL.
- Faludi, A., & A. van der Valk (1990). *De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine*. Assen: Van Gorcum.
- Faludi, A. & A. van der Valk (1994). *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Dordrecht: Kluwer.
- Geurs, K.T. & B. van Wee (2006). Ex-post Evaluation of Thirty Years of Compact Urban Development in the Netherlands. *Urban Studies*, 43 (1), 139-160
- Gier, A.A.J. de (2011). Kan het tij worden gekeerd? In: *Essaybundel over de decentralisatie ruimtelijk beleid*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 3-12.
- Hall, P. (2014). *Good Cities, Better Lives: How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism*. London: Routledge.
- Hoogerwerf, A. (1982) (red.), *Overheidsbeleid*. Alphen a/d Rijn: Samsom
- Korthals Altes, W. (1995). *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle: Voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (extra)*. Assen: Van Gorcum.
- Lindblom, C.E. (1959), The science of "Muddling Through", *Public Administration Review*, 19-2, 79-88
- Nota Volkshuisvesting* (1972). Den Haag: Ministerie VRO.



- Nozeman, E. F. (1990). Dutch New Towns: Triumph or Disaster? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 81 (2), 149-155
- Ostendorf, W. & S. Musterd (1996). Groeikernen en compacte steden, nieuwe grenzen voor de ruimtelijke ordening. *Planologisch nieuws*, 16 (2), 91-101
- Reijndorp, A., L. Bijlsma, I. Nio & R. van der Wouden (2012). *Nieuwe steden in de Randstad*. Den Haag: PBL
- Reijndorp, A., L. Bijlsma & I. Nio (2012). *Atlas nieuwe steden*. Haarlem: Trancity
- RIGO (2007). *Evaluatie verstedelijking VINEX 1995 tot 2005. Eindrapport*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- RPD (1990) *Ruimtelijke verkenningen 1990*. Den Haag: RPD.
- Rossi, P. & H.E. Freeman (1993). *Evaluation. A systematic approach*. London: Sage.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences* 21, 129-168
- Sabatier, P. (2007, ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Schmidt, V. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2 (1), 1-25
- Snellen, D., H. Hilbers & A. Hendriks (2005). *Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex*. Rotterdam/Den Haag: Nai Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Spaans, M., J. J. Trip & R. van der Wouden (2013). Evaluating the impact of national government involvement in local development projects in the Netherlands. *Cities* 31, 29-36.
- Structuurschets Stedelijke Gebieden* (1983), deel A. Den Haag: Ministerie van VROM
- Tweede nota over de ruimtelijke ordening* (1966). Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Verstedelijkingsnota* (1976) Derde nota over de ruimtelijke ordening deel 2A. Den Haag: Tweede Kamer, 13754, nrs. 1-2.
- Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening* (1988), deel A beleidsvoornemen. Den Haag: Tweede Kamer 20940 nrs. 1-2.
- Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening Extra* (1990) deel 1: ontwerp-planologische kernbeslissing. Den Haag: Tweede Kamer 21879, nrs. 1-2.
- Werkgroep Vijfde nota Ruimtelijke Ordening (2000a). *Notie van ruimte. Verslag van het onderzoek*. Den Haag: Tweede Kamer 27210, nrs. 1-2.
- Werkgroep Vijfde nota Ruimtelijke Ordening (2000b). *Notie van ruimte. Bijlagen*. Den Haag: Tweede Kamer: 27210, nr. 3.
- Wouden, R. van der, (2015) (red.). *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015. Het tijdsperk van de Vierde Nota*. Den Haag – Rotterdam, PBL – nai010 uitgevers
- Wouden, R. van der, E. Dammers & N. van Ravesteijn (2006). Knowledge and Policy in the Netherlands. The Role of the Netherlands Institute for Spatial Research. *disP* 163 – 2/2006, 34-42
- Wouden, R. van der, G. Foeken & K. Hollander (2009). Sleutelprojecten als constante in het ruimtelijke beleid. *ROMagazine*, september, 13-15.
- WRR (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Rapporten aan de regering 53*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zonneveld, W. & D. Evers (2014). Dutch national spatial planning at the end of an era. In Reimer, M. P. Getimis & H. Blotvogel (eds.). *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Change*, London/NY: Routledge