



Planbureau voor de Leefomgeving

# NIEUWE STEDEN IN DE RANDSTAD

## Verstedelijking en suburbaniteit





## Nieuwe steden in de Randstad





# **Nieuwe steden in de Randstad**

## Verstedelijking en suburbaniteit



# Voorwoord

Veertig jaar geleden begon het groeikernenbeleid. De Nederlandse ruimtelijke ordening volgde daarmee het voorbeeld van de Engelse *New Towns* en de Franse *Villes Nouvelles*, al werd in het beleid niet het begrip 'nieuwe steden' overgenomen. Onder de groeikernen waren immers ook bestaande steden als Hoorn en Alkmaar. Andere waren wel 'nieuw', omdat ze waren gebaseerd op een dorpskern (Zoetermeer) of helemaal niet bestonden (Almere). Maar er is nog een dieperliggend motief. De neutrale term 'groeikernen' gaf aan dat het nationale beleid niet al te veel wilde sturen op het type stedelijkheid, dat in de suburbane groeikernen werd gerealiseerd. In de Franse *Villes Nouvelles* gebeurde dat bijvoorbeeld wel.

Vanaf eind jaren tachtig van de vorige eeuw werd het groeikernenbeleid geleidelijk beëindigd. Sindsdien is de aandacht voor de stedelijkheid in de suburbane gebieden verder afgenomen. De 'compacte stad' werd het centrale begrip in de ruimtelijke ordening, en stedelijkheid werd synoniem met 'grote stad'. Suburbaniteit was al nooit populair onder stedenbouwkundigen en planologen, maar verdween nu ook uit het beleid. De voormalige groeikernen moesten hun koers bepalen in een klimaat waarin de aandacht voor hen verdween.

Maar die suburbane gebieden zijn nog steeds een belangrijk onderdeel van de metropoolregio's. En daarmee is gelijk de actualiteit van dit rapport *Nieuwe steden in de Randstad* gegeven. Want ook na de beëindiging van het groeikernenbeleid ging de ontwikkeling verder. Nieuwe vormen van stedelijkheid ontstonden, deels door de keuzes van de gemeentebesturen, deels door verandering van de samenstelling van de bevolking. Dat levert vooral inzichten op over hoe je suburbane gebieden duurzamer kunt maken, in de zin van goed bestand tegen veranderingen. Door de aanpasbaarheid van de stedelijke bebouwing te vergroten, kunnen in de toekomst grote herstructureringsoperaties worden vermeden.

Dit rapport plaatst de groeikernen in het perspectief van de ruimtelijke ordening en de vorming van metropoolregio's. Tegelijkertijd met dit rapport verschijnt bij uitgeverij TranCity de *Atlas Nieuwe Steden*, geschreven door dezelfde auteurs. Daarin staat de ontwikkeling van de groeikernen zelf centraal. Tezamen geven beide publicaties niet alleen een inzicht in één van de meest productieve periodes uit de Nederlandse ruimtelijke ordening, maar ook in de toekomstperspectieven van suburbaan Nederland.

Prof.dr. Maarten Hajer  
Directeur Planbureau voor de Leefomgeving



# Inhoud

**Voorwoord** 5

## **BEVINDINGEN**

**Nieuwe steden in de Randstad** 10

Conclusies 10

Inleiding 11

Van groeikernenbeleid tot compacte stad 12

Positie en toekomst van de groeikernen 13

De groeikernen in de metropoolregio 14

## **KAARTEN**

## **VERDIEPING**

**1 Nieuwe steden in Nederland** 50

1.1 Inleiding 50

1.2 Voortgaande verstedelijking 52

1.3 Wat voor probleem is de nieuwe stad eigenlijk? 53

1.4 Opzet van het onderzoek 54

1.5 Verstedelijking, stedelijkheid en suburbaniteit 55

**2 Verstedelijking** 62

2.1 Inleiding 62

2.2 Van nieuwe stedelijkheid tot overloop 63

2.3 Van woonkern tot groeikern 71

2.4 Keerpunt 72 79

2.5 Conclusie 84

**3 Twijfel over het groeikernenbeleid** 86

3.1 Inleiding 86

3.2 Groeikernenbeleid overwegend positief beoordeeld 87

3.3 Van groeikernenbeleid naar compactestadsfilosofie 88

3.4 Op eigen kracht – verzelfstandiging van de groeikernen 89

3.5 Van groeikern naar gewone stad 91

3.6 Netwerkstad of stedelijk netwerk? 92

3.7 Identiteit en diversiteit 94

3.8 **New Town** in de metropoolregio 95

3.9 Herpositionering en transformatie 96

3.10 Conclusie 101

#### **4 Balans van de nieuwe stad 102**

- 4.1 Inleiding 102
- 4.2 Ontwikkelingspad 103
- 4.3 Duurzame verstedelijking 123

#### **5 Voortgaande verstedelijking 126**

- 5.1 Inleiding 126
- 5.2 De actuele opgave 126
- 5.3 Compacte stad 2.0 of metropoolregio 127
- 5.4 Verstedelijking en suburbanisatie 131
- 5.5 Herwaardering van de stad 133
- 5.6 Overwaardering van de stad 134
- 5.7 Duurzame verstedelijking van de metropoolregio 136

#### **Literatuur 138**

- Nota's, discussierapporten en plannen 141

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

# Nieuwe steden in de Randstad

## Verstedelijking en suburbaniteit

### Conclusies

- De Rijksoverheid heeft na de wederopbouwperiode halverwege de vorige eeuw tweemaal het initiatief genomen tot een verstedelijkingsbeleid: het groeikernenbeleid vanaf de jaren zeventig en het Vinex-beleid vanaf de jaren negentig. Beide zijn sterk gericht op het wonen en veel minder op andere functies als bedrijvigheid of recreatie. Het groeikernenbeleid moest de suburbanisatie in goede banen leiden en tegelijkertijd de bevolkingsoverloop uit de grote steden opvangen. De groeikernen zijn onder een ongunstig gesternte tot stand gekomen. Het groeikernenbeleid is in 1972 gestart, maar een belangrijk deel van de bouwopgave is pas vanaf eind jaren zeventig gerealiseerd. De economische crisis en de crisis op de huizenmarkt na 1979 leidden tot de bouw van veel minder koopwoningen en meer sociale huurwoningen dan aanvankelijk de bedoeling was, waardoor minder welvarende bewoners werden aangetrokken. Ook de kwaliteit van de voorzieningen en de openbare ruimte had te lijden onder de crisis. Deze negatieve ontstaansgeschiedenis drukt nog steeds een aanzienlijk stempel op de toekomstperspectieven van de voormalige groeikernen.
- De gemeentebesturen van de aangewezen groeikernen en hun adviseurs werden met een dubbele opgave opgezadeld. Ze moesten voldoen aan de stedelijke woningvraag en tegelijkertijd tegemoetkomen aan het verlangen naar suburbaan wonen.

Het antwoord was een nieuwe 'kern' die stedelijkheid en suburbaniteit met elkaar combineert en de tegenstelling overstijgt. De groeikernen hebben zich vanuit deze opgave verschillend ontwikkeld. Verschillend in ruimtelijk opzicht: van 'suburbane stad' tot 'complete stad'. Verschillend in sociaal-economische samenstelling van de bevolking: van woonmilieus voor 'stijgers' tot woonmilieus voor 'gearriveerden'. Sommige groeikernen hebben bewust gekoerst op het realiseren van 'complete steden', met name de grotere. Zij sloten hiermee aan bij de doelstellingen van het compactestadsbeleid uit de Vinex-periode, dat het groeikernenbeleid afloste. Zij bouwden theaters en musea, winkelcentra en uitgaansgelegenheden, skibanen en een compleet nieuw stadshart. Van een aantal groeikernen is de positie in de loop der jaren stabiel gebleven. Dat geldt voor de 'suburbane stad voor gearriveerden' Houten, dat vooral woongemeente is gebleven. Het geldt deels ook voor de suburbane steden voor stijgers als Spijkenisse en Almere. Anders dan bij Houten het geval is zijn de gemeentebesturen van deze twee steden minder content met hun status en willen ze meer welgestelde bewoners aantrekken. Andere groeikernen als Zoetermeer, Capelle aan den IJssel en Nieuwegein hebben een 'doorstroomfunctie' in de regio en herbergen een grotere diversiteit aan bevolkingsgroepen en functies.

- In het huidige ruimtelijk beleid wordt verstedelijking gezien als onderdeel van de metropoolvorming. Doel van de metropoolvorming in de Randstad is het



versterken van de economische positie van Nederland. De metropoolregio's omvatten niet alleen steden, maar ook omvangrijke suburbane gebieden. Goede suburbane woonmilieus zijn van groot belang voor het functioneren van de metropoolregio's, omdat deze woonmilieus in trek zijn bij een aantal bevolkingsgroepen. Die opgave is echter stiefmoederlijk behandeld in het verstedelijkingsbeleid. Deze studie laat zien dat al tijdens de totstandkoming van de groeikernen de aandacht voor de vorming van specifieke suburbane woonmilieus gering was, omdat de keuze van de locatie en de aantallen te bouwen woningen voorop stonden. Later zijn de suburbane woonmilieus in de schaduw komen te staan van de binnenstedelijke herstructureringsopgave en van de compacte stad. Hierdoor worden kansen gemist om te komen tot een evenwichtige samenstelling van woonmilieus in metropoolregio's.

- Ook nu wordt verstedelijking nog te veel benaderd met generieke concepten: dichtheden, percentages te realiseren nieuwbouw binnen bestaand stedelijk gebied. Aantrekkelijke en betekenisvolle suburbane woonmilieus zijn van groot belang gebleken voor de duurzaamheid en stabiliteit van de groeikernen. Aandacht voor lokale situaties en specifieke kwaliteiten is nodig om goede suburbane woonmilieus tot stand te brengen, met een voor de bevolking en plaats gepaste balans tussen stedelijkheid en suburbaniteit. Daarbij is overigens soms sprake van een spanningsveld tussen bewoners, die vaak de suburbane kwaliteit waarderen, en gemeentebesturen, die vaak meer stedelijkheid willen. Deze opgave ligt nu vooral op het bord van de afzonderlijke gemeenten. De metropoolregio's zouden aan kwaliteit winnen als de suburbane opgave vanuit regionaal perspectief zou worden benaderd. Omdat in de twee metropoolregio's in de Randstad de Rijksoverheid betrokken is bij de verstedelijkingsopgave, is het vormgeven aan deze opgave ook een aandachtspunt voor het nationale beleid.
- Het vormgeven van suburbane stedelijkheid is een essentieel onderdeel van de totstandkoming van duurzame verstedelijking. Stedelijkheid in sociale en culturele zin laat zich niet ontwerpen, maar ontstaat en verandert door de wisselwerking tussen fysieke, economische en culturele factoren. De 'duurzame stad' is een stad die bestand is tegen de verstedelijking en die nieuwe ontwikkelingen kan accommoderen. Dat vraagt op termijn om ruimtelijke aanpassingen, maar het doel van duurzame verstedelijking moet zijn om grote herstructureringsoperaties als die van de laatste decennia te vermijden. Zowel de groeikernen als de daarna ontstane Vinex-wijken laten mogelijkheden én belemmeringen zien voor andere manieren van ruimtelijke transformaties.

Een belangrijke beperking van zowel groeikernen als Vinex-wijken is dat grote woongebieden in één keer zijn gebouwd, waardoor de woningen ook tegelijkertijd verouderen. Een belangrijk voordeel van de groeikernen is hun ruime en flexibele opzet, waardoor gemakkelijk nieuwe functies kunnen worden toegevoegd. Daardoor is er in de groeikernen ruimte voor dynamiek op verschillende schaalniveaus.

## Inleiding

De Nederlandse ruimtelijke ordening heeft in de decennia na de wederopbouw twee vormen van verstedelijking met een sterke nationale beleidsinzet voortgebracht: de groeikernen in de jaren zeventig en tachtig en de Vinex-locaties in de jaren negentig van de vorige eeuw en het eerste decennium van de huidige eeuw. De groeikernen waren verbonden met het concept 'gebundelde deconcentratie' uit de *Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening* (1966), de Vinex-locaties met het concept 'compacte stad' uit de *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening* en de *Vinex-nota* (1988 en 1990). Zowel het groeikernenbeleid als Vinex was vooral gericht op de woonfunctie. De laatste jaren staat de ruimtelijke ordening in het teken van decentralisatie en van metropoolvorming, met het oog op het versterken van de economische concurrentiekracht van Nederland. Die lijn is ingezet met de *Nota Ruimte* uit 2004 en versterkt voortgezet in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* uit 2011. De ambitie van een nationale sturing van de verstedelijking in Nederland is daarmee losgelaten. Alleen in de stedelijke regio's rond de mainports Amsterdam en Rotterdam, de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad, zal de Rijksoverheid nog afspraken met de decentrale overheden maken over verstedelijking. Zij zal zich echter niet meer voornamelijk richten op het wonen: bedrijvigheid en werkgelegenheid staan centraal, en de kwaliteit van woonmilieus wordt daarmee in verband gebracht.

Deze publicatie bespreekt het heden en verleden van de groeikernen en verkent hun toekomst. Bij deze verkenning bekijken we de ontwikkelingen van de groeikernen niet alleen vanuit het perspectief van die groeikernen zelf, maar ook vanuit de verstedelijkingsopgaven en het ruimtelijk beleid van de Rijksoverheid. De term 'groeikern' is verbonden met het groeikernenbeleid dat in 1972 is gestart en vanaf medio jaren tachtig geleidelijk is beëindigd. Maar met het groeikernenbeleid verdwenen de groeikernen uiteraard niet. Zij belandden in de volgende fasen van het verstedelijkingsbeleid, die van de compacte stad en Vinex. Sommige groeikernen kregen Vinex-locaties binnen hun grenzen en gaven mede vorm aan het Vinex-beleid.

In de huidige periode van de metropoolregio's komt de vraag op wat de plaats en het perspectief van de voormalige groeikernen binnen deze regio's is of zou moeten zijn. Dat is een actuele en urgente vraag voor alle overheden die bij de metropoolregio's zijn betrokken. Voor de twee metropoolregio's in de Randstad, Amsterdam-Utrecht en Rotterdam-Den Haag, is dat naast de gemeenten en provincies ook de Rijksoverheid. Deze actuele vraag heeft er mede toe geleid dat de selectie van groeikernen voor deze publicatie is beperkt tot de Randstad. We richten onze aandacht op de kernen binnen deze metropoolregio's: Almere, Haarlemmermeer en Purmerend, Nieuwegein en Houten, Zoetermeer, Capelle aan den IJssel en Spijkenisse.

De ontwikkeling van de groeikernen beweegt zich in verschillende spanningsvelden, die in deze publicatie aan de orde komen: stad en suburb, stedelijkheid en suburbaniteit, de schaalniveaus van het nationale ruimtelijk beleid, de metropoolregio en de lokale stedenbouwkundige opgave. In de bevindingen van deze publicatie worden achtereenvolgens drie onderwerpen besproken:

- Van groeikernenbeleid tot compacte stad;
- Positie en toekomst van de groeikernen;
- De groeikernen in de metropoolregio.

Na de Bevindingen volgt een katern met kaarten die de verstedelijking tonen van 1970 tot 2011, van de regio's Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Amsterdam/Almere en Amsterdam/Haarlemmermeer.

In de Verdieping staat achtergrondinformatie over de opzet van het onderzoek, de opvatting van verstedelijking en suburbaniteit in het ruimtelijk beleid en de rol van de groeikernen hierin.

## Van groeikernenbeleid tot compacte stad

Vanaf 1972 kwam het groeikernenbeleid van de Rijksoverheid tot uitvoering. Dat had een grote invloed op de naoorlogse suburbanisatie in Nederland. De groeikernen waren de hoekstenen van het Nederlandse verstedelijkingsbeleid. Het concept van stedelijke bundeling in combinatie met het openhouden van groene bufferzones vormde jarenlang een beleidsmatig alternatief voor ongebreidelde suburbanisatie. Ook na de beleidsomslag naar de compactestadsgedachte bleven beleidsmotieven van bundeling en het openhouden van groene gebieden bestaan. In Nederland diende de verstedelijking door middel van groeikernen vooral volkshuisvestelijke en bevolkingspolitieke doelen, zoals bevolkingsverspreiding

en gelijke kansen voor iedereen; dit in tegenstelling tot specialisatie en agglomeratievorming, die als uitgangspunten dienden voor de *Villes Nouvelles* rondom Parijs. In het groeikernenbeleid werden geen uitspraken gedaan over het karakter van de groeikernen. Anders dan in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk werd de aanduiding 'nieuwe steden' niet als beleids categorie gebruikt. Er was slechts sprake van 'woonkernen op afstand van de stad', met een rustig groen woonmilieu. Het gebruik van deze generieke aanduidingen speelt de voormalige groeikernen tot de dag van vandaag parten. Het is tevens tekenend voor het verstedelijkingsbeleid in Nederland, dat vooral stuurt op kwantiteit en de verdeling van de ruimteclaims vanuit verschillende sectoren.

Waar de suburbanisatie voordien vooral werd gedragen door de welgestelden en de middenklasse die zich een woning buiten de stad konden veroorloven, moesten de groeikernen als woonlocaties op afstand van de stad gaan voorzien in de stedelijke woningvraag. Die vraag werd mede bepaald door de sanering van oude stadswijken. Dat leidde onder meer tot het bouwen van grote aantallen relatief goedkope eengezinswoningen in korte tijd. Daar komt bij dat de ontwikkeling van de groeikernen plaatsvond onder een ongelukkig gesternte.

De economische crisis van begin jaren tachtig zorgde ervoor dat er veel minder koopwoningen en meer sociale huurwoningen werden gebouwd dan de bedoeling was. De vraag naar koopwoningen was immers gezakt (onder meer vanwege een zeer hoge hypotheekrente) en die vraaguitval werd gecompenseerd door meer woningen in de sociale sector te bouwen. Om de grondkosten te drukken en de woningbouwsubsidies te beperken werden woningen gebouwd in hogere dichtheid en met het motto 'sober en doelmatig'. Daardoor werden minder welvarende bewoners aangetrokken. Ook de kwaliteit van de voorzieningen en de openbare ruimte werd door de crisis negatief beïnvloed. Hoewel de diversiteit van de bevolking van de meeste groeikernen in de loop der jaren is toegenomen, heeft hun nog korte ontstaansgeschiedenis hen in zekere zin voorgesorteerd.

Deze 'padafhankelijkheid' is van grote invloed op de toekomstperspectieven van de voormalige groeikernen.

In eerste instantie waren de groeikernen bedoeld om de suburbanisatie in goede banen te leiden. De waardering van de suburbanisatie veranderde in de jaren zeventig. Werd voor die tijd suburbanisatie gezien als een fenomeen dat onontkoombaar bij de gestegen welvaart hoorde, daarna kreeg ze een negatief imago. Dat ging gepaard met een positieve herwaardering van de stad. Stedelijkheid werd beschouwd als een verschijnsel dat hoorde bij de grote stad, suburbaniteit werd daarmee bestempeld als anti-stedelijk. In het beleid van de Rijksoverheid kreeg de herwaardering van de stad vorm in de *Structuurschets*

stedelijke gebieden uit 1983 en de daaropvolgende *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening* uit 1988. De 'compacte stad' werd uitgangspunt van het beleid. De omslag in de waardering vond plaats in een periode dat de groeikernen nog volop in ontwikkeling waren. Deze negatieve herwaardering speelt nog mee in de ontwikkelingsperspectieven van de voormalige groeikernen. Een neveneffect was bovendien dat het denken over de vormgeving van suburbane woonmilieus stakte. Daarmee werden de suburbane woonmilieus voor lange tijd het stiefkind van de ruimtelijke ordening en het verstedelijkingsbeleid.

Ondanks deze negatieve padafhankelijkheid hebben de groeikernen op een bepaalde manier ook geprofiteerd van de herwaardering van de stad en het compactestadsbeleid. Ook de gemeentebesturen van de groeikernen stuurden aan op een ontwikkeling in de richting van 'complete steden'. Zij kwamen daarmee tegemoet aan de al langer onder de bevolking bestaande klachten over het ontbreken van voorzieningen. Er kwamen theaters en musea, winkelcentra en uitgaansgelegenheden, skibanen (Zoetermeer) of zelfs een compleet nieuw stadshart (Almere). De groeikernen zijn op deze wijze uitgegroeid tot compacte, suburbane steden. Vrijwel allemaal bieden ze een suburbaan woonmilieu met alle belangrijke voorzieningen op loop- of fietsafstand. Sommige bieden nog meer: een specifiek soort suburbaan-stedelijke voorzieningen, vooral op het gebied van sport en grootschalige recreatie.

Naast de beoogde versterking van het stedelijke karakter van de voormalige groeikernen, vindt er ook een spontane verstedelijking plaats in sociaal-economisch en sociaal-cultureel opzicht. Die is het gevolg van de groei en (vooral) van het heterogener worden van de bevolking. De vertrouwde suburbane omgeving staat onder druk door het instromen van onder meer allochtone bewoners uit de grote steden, die zich soms kenmerken door een andere levenswijze en afwijkend gebruik van de collectieve ruimte. Het lokale beleidsdoel van meer stedelijkheid krijgt zo de negatieve connotatie van groeiende stedelijke problemen. Lokale bestuurders zien meer stedelijkheid als een belangrijke *pull factor* voor gewenste groepen met een hogere opleiding en inkomen. Een groot deel van de bevolking kijkt echter met vrees naar de teloorgang van de vertrouwde suburbane sfeer en ziet verstedelijking eerder als een *push factor*.

## Positie en toekomst van de groeikernen

De gemeentebesturen van de aangewezen groeikernen en hun adviseurs werden met een dubbele, zo niet dubbelzinnige opgave opgezadeld. De groeikernen

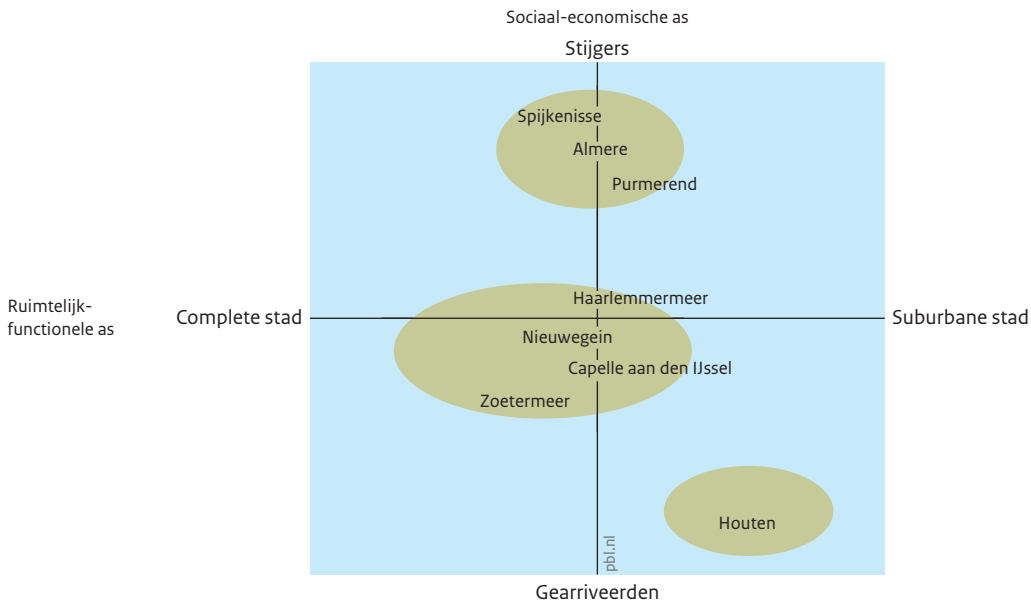
moesten uitgroeien tot woonkernen met de omvang van een stad en tegelijkertijd tegemoet zien te komen aan het verlangen naar suburbaan wonen. Een nieuwe 'kern' dus, die stedelijkheid en suburbaniteit met elkaar combineert en de tegenstelling overstijgt. De groeikernen hebben verschillende paden bewandeld om dit doel te bereiken. Ze kozen een voor hen specifieke balans tussen stedelijkheid en suburbaniteit, en brachten woonmilieus tot stand voor bewoners uit specifieke sociaal-economische categorieën. Vanuit hun gemeenschappelijke geschiedenis hebben de groeikernen zich op deze wijze verschillend ontwikkeld. De verschillen hangen sterk samen met de positie van de groeikernen binnen de stedelijke regio's en met de kenmerken van die regio's als geheel. Om een systematische vergelijking tussen de voormalige groeikernen mogelijk te maken is gebruikgemaakt van een assenkruis met een ruimtelijke en een sociaal-economische dimensie. Bij de ruimtelijke dimensie worden de uiteinden gevormd door 'suburbane stad' en 'complete stad', bij de sociaal-economische door woonlocatie voor 'gearriveerden' en voor 'stijgers'.

Figuur 1 geeft de huidige positie van de acht onderzochte groeikernen weer. Binnen de groeikernen zijn globaal drie groepen te onderscheiden: Houten met een duidelijk profiel als suburbane stad voor gearriveerden, Spijkenisse, Almere en Purmerend als groeikernen voor stijgers, en de andere kernen die zich rondom het midden bevinden. Van sommige groeikernen is de positie in de loop der jaren stabiel gebleven. Dat geldt voor de 'suburbane stad voor gearriveerden' Houten, het geldt deels ook voor de suburbane steden voor stijgers als Spijkenisse en Almere. In tegenstelling tot het gemeentebestuur van Houten zijn de gemeentebesturen van de laatste twee groeikernen minder tevreden met hun status en willen ze meer welgestelde bewoners aantrekken. Andere groeikernen als Zoetermeer, Capelle aan den IJssel en Nieuwegein zijn opgeschoven in de richting van complete steden voor gearriveerden.

Het assenkruis geeft geen uitsluitsel over de toekomstige ontwikkeling van de verschillende groeikernen. Het laat wel een bepaalde ontwikkeling zien, als uitdrukking van de hiervoor gesignaleerde padafhankelijkheid. Op die manier biedt het een basis voor een discussie over de richting die bevolking, bestuur en maatschappelijke organisaties van een voormalige groeikern willen inslaan. In hoofdstuk 4 van deze publicatie komen de trends in de ontwikkeling van de groeikernen en de toekomstplannen van de gemeentebesturen uitvoeriger aan de orde.

De analyse van de ontwikkeling van de groeikernen maakt een belangrijk manco in het verstedelijkingsbeleid zichtbaar. De verstedelijkingsopgave kent twee niveaus: de concepten die de gewenste vorm van de verstedede-

Figuur 1  
Huidige positionering van groeikernen



Bron: PBL

lijking aangeven (suburbanisatie, gebundelde deconcentratie, compacte stad, netwerkstad, stedelijk netwerk, metropoolregio) en de aard van de bouwstenen waarmee die concepten daadwerkelijk zijn te realiseren (de 'verstedelijkingsseenheid'). De Nederlandse ruimtelijke ordening beperkt zich tot het eerste niveau. Op het tweede niveau worden slechts vage aanwijzingen gegeven van het type ruimtelijke omgeving dat het verstedelijkingsconcept veronderstelt: woonkernen, stedelijke of landelijke milieus. Het groeikernenbeleid levert daarvan een illustratie, maar de huidige beleidspraktijk kent hetzelfde euvel. Verschillen worden vooral gedefinieerd in dichtheden (aantal woningen per hectare). Verstedelijking lijkt een kwestie van aantallen woningen en aantallen hectares terrein voor bedrijven en voorzieningen, niet van het scheppen van betekenisvolle, attractieve en (daardoor) duurzame omgevingen met een herkenbare identiteit. Het assenkruis biedt een alternatieve manier van kijken naar de suburbane stad in de regio en verschuift de focus van spreiding en generieke criteria (dichtheden, aantallen woningen) naar padafhankelijkheid en specialisatie, waarbij wél ruimte is voor specifieke eigenschappen van locaties en het versterken van de identiteit ervan. Deze manier van kijken biedt een beter uitgangspunt voor de positiebepaling van de voormalige groeikernen binnen de metropoolregio dan een louter kwantitatieve vergelijking met andere kernen.

## De groeikernen in de metropoolregio

Er zijn verschillende redenen om opnieuw na te denken over stedelijkheid en suburbaniteit als kwaliteiten van bestaande en nieuwe woonmilieus. Ten eerste vanwege de nieuwe verstedelijkingsopgave in de Randstad tot 2040, ten tweede vanwege de verdere ontwikkeling van de voormalige groeikernen zelf en de veranderingen in hun positie binnen de regio.

De nieuwe verstedelijkingsopgave voor de Randstad tot 2040 is te vinden in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* van de Rijksoverheid uit 2011 en in diverse provinciale en regionale structuurvisies. Terwijl de ruimtelijke ordening in het teken staat van de decentralisatie en de Rijksoverheid in principe geen verstedelijkingsafspraken maakt met afzonderlijke regio's, ziet de *Structuurvisie* wel een rol voor de Rijksoverheid weggelegd bij het vormgeven van de verstedelijkingsopgave in de twee metropoolregio's van de Randstad, de Noordvleugel en de Zuidvleugel. Daarmee is de vraag aan de orde wat voor soort woonmilieus zouden moeten worden ontwikkeld. Het uitgangspunt om zo veel mogelijk binnen bestaand stedelijk gebied te bouwen is niet genoeg. Differentiatie naar woonmilieus en naar locaties binnen de regio is nodig. De *Structuurvisie* zou aanleiding moeten zijn om het verstedelijkingsbeleid vorm te geven vanuit aanwezige sociaal-economische, sociaal-culturele en

ruimtelijke krachten. Dat betekent een benadering op basis van dynamiek, empirie en specifieke gebiedskenmerken in plaats van een formele of modelmatige benadering.

In het huidige debat over verstedelijking staan de concepten metropoolregio en netwerkstad centraal. Zij vormen het kader voor de nog aanzienlijke verstedelijkingsopgave in de Randstad zoals die in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* is voorzien. Opvallend in de schematische weergave van beide concepten is dat de kernstad nog steeds de centrale plaats inneemt, terwijl men juist meer kriskrasrelaties binnen de regionale netwerkstad zou verwachten. De blijvende dominantie van de compacte grote stad in het denken over verstedelijking leidt ertoe dat de vormgeving van suburbane milieus binnen de stedelijke regio wordt verwaarloosd. De negatieve gevolgen zijn onder meer zichtbaar in het gebied rond de Randstadrail tussen Rotterdam en Den Haag.

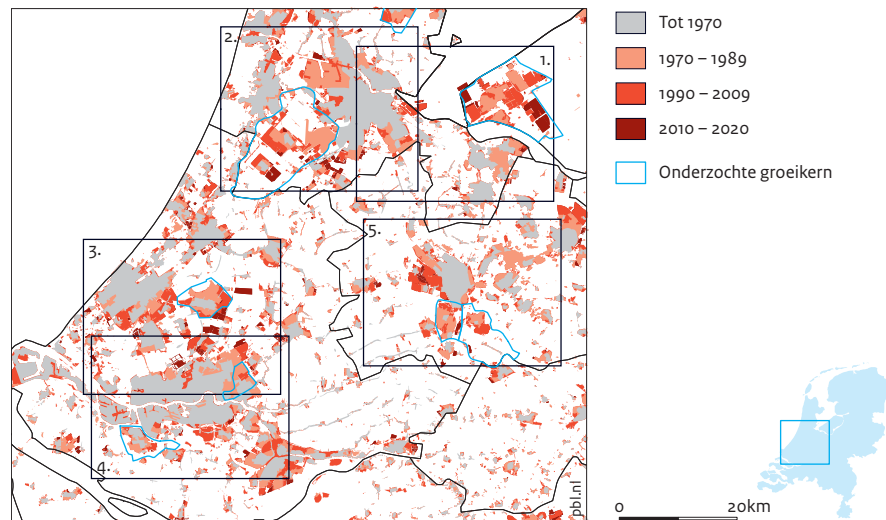
Het nieuwe concept metropoolregio beperkt zich niet langer tot de kernen en de verbindingen daartussen, maar omvat ook de samenhang tussen kernen, verbindingen en landschap. Deze opvatting van de metropoolregio heeft in potentie oog voor de verscheidenheid aan ruimtelijke kwaliteiten op regionaal niveau en een differentiatie in meer stedelijke en meer suburbane milieus die elkaar aanvullen en profiteren van de ligging in een attractief, metropool landschap. Het beleidsuitgangspunt van bouwen binnen het bestaand stedelijk gebied kan in dit licht dan ook het beste worden opgevat als bouwen binnen het bestaande verstedelijkte gebied van de metropoolregio.

De opkomst van het concept metropoolregio heeft ook invloed op de verdere ontwikkeling van de groeikernen, de tweede reden om na te denken over stedelijkheid en suburbaniteit. De vraag die zich voordoet is of de woningopgave en de stedelijke problematiek gelijkmatig over de regio worden uitgesmeerd, of dat men kiest voor een verdergaande differentiatie op basis van ruimtelijke kwaliteiten en sociaal-economische potenties. De metropoolregio heeft behoefte aan hoogwaardige zowel stedelijke als suburbane milieus, aan plekken voor gearriveerden en voor stijgers. Het is niet ondenkbaar dat de grote steden betere ruimtelijke en sociale voorwaarden bieden voor sociale stijging dan de voormalige groeikernen, en dat die laatste wellicht beter kunnen voorzien in de suburbane milieus die men op regionaal niveau mist. Dat maakt de zoektocht naar de 'suburbane stedelijkheid' die bij de ontwikkeling van de

groeikernen een belangrijke rol speelde, opnieuw interessant. Niet enkel voor de vraag hoe de voormalige groeikernen zich verder kunnen ontwikkelen, maar ook voor de actuele verstedelijkingsopgave van de metropoolregio's en andere stedelijke regio's. Dit alles geeft de meerwaarde aan van het doordenken van de verstedelijkingsopgave op het niveau van de metropoolregio. Als deze opgave alleen op het bord van de afzonderlijke gemeenten blijft liggen, is de kans aanwezig dat op regionaal niveau een suboptimaal resultaat wordt bereikt. In de twee metropoolregio's van de Randstad is bovendien een rol voor de Rijksoverheid weggelegd bij het vormgeven van de verstedelijkingsopgave.

Het vormgeven van suburbane stedelijkheid is een essentieel onderdeel van de totstandkoming van duurzame verstedelijking. Stedelijkheid in sociale en culturele zin laat zich niet ontwerpen, maar ontstaat en verandert door de wisselwerking tussen fysieke, economische en culturele factoren. De 'duurzame stad' is een stad die bestand is tegen de verstedelijking en die nieuwe ontwikkelingen kan accommoderen. Dat vraagt op termijn om ruimtelijke aanpassingen, maar het doel van duurzame verstedelijking moet zijn om grote herstructureringsoperaties als die van de laatste decennia te vermijden. Zowel de groeikernen als de daarna ontstane Vinex-wijken laten mogelijkheden én belemmeringen zien voor andere vormen van ruimtelijke transformaties. Een belangrijke beperking van zowel groeikernen als Vinex-wijken is dat grote woongebieden in één keer zijn gebouwd, waardoor de woningen ook tegelijkertijd verouderen. Een belangrijk voordeel van de groeikernen is hun ruime en flexibele opzet, waardoor op verschillende schaalniveaus gemakkelijk nieuwe functies kunnen worden toegevoegd. Ook kennen de groeikernen een grotere variatie aan dichtheden, woonmilieus, en stedelijke en groene functies dan de meeste Vinex-locaties. Daardoor hebben ze in principe meer potentie om hun suburbane woonkwaliteit verder te ontwikkelen. Het is te verwachten dat de differentiatie van woonmilieus in groeikernen en andere suburbane gebieden zal toenemen. In de dynamiek van de ontwikkelingen zullen sommige buitenwijken of delen daarvan zich ontwikkelen tot 'echte' stadswijken. Dat vraagt behalve om ruimtelijke aanpassingen in de sfeer van de collectieve en de publieke ruimte, ook om een andere aanpak van het beheer. Aan de andere kant van het spectrum staan de gewaardeerde suburbane gebieden waarvan de kwaliteiten behouden zouden moeten worden en waar mogelijk versterkt. Dat is een in Nederland nog onontgonnen opgave.

Legenda bij kaartenkatern  
**Bebouwd gebied groeikernenregio's**



Verstedelijkingskaarten (schaal 1 : 80 000)

1. Stadsregio Amsterdam – Uitsnede Amsterdam/Almere
2. Stadsregio Amsterdam – Uitsnede Amsterdam/Haarlemmermeer
3. Stadsgebied Haaglanden – Uitsnede regio Den Haag
4. Stadsregio Rotterdam – Uitsnede regio Rotterdam
5. Bestuur Regio Utrecht – Uitsnede regio Utrecht

Legenda verstedelijkingskaarten

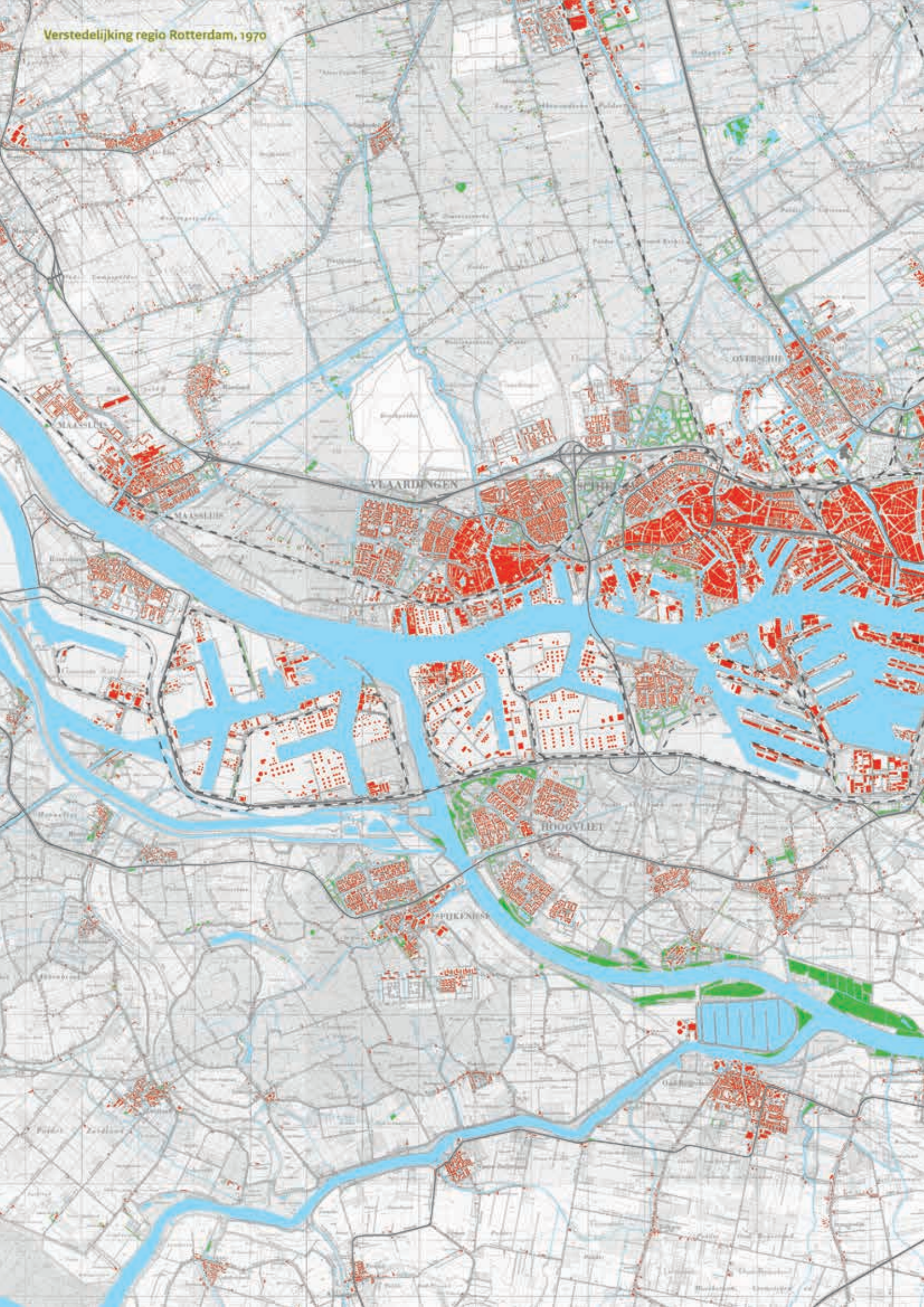
- Bebouwing
- Bos en recreatiegroen
- Kassen
- Water
- Hoofdweg
- - - - Spoorlijn (trein/metro)

KAAKARTTEN

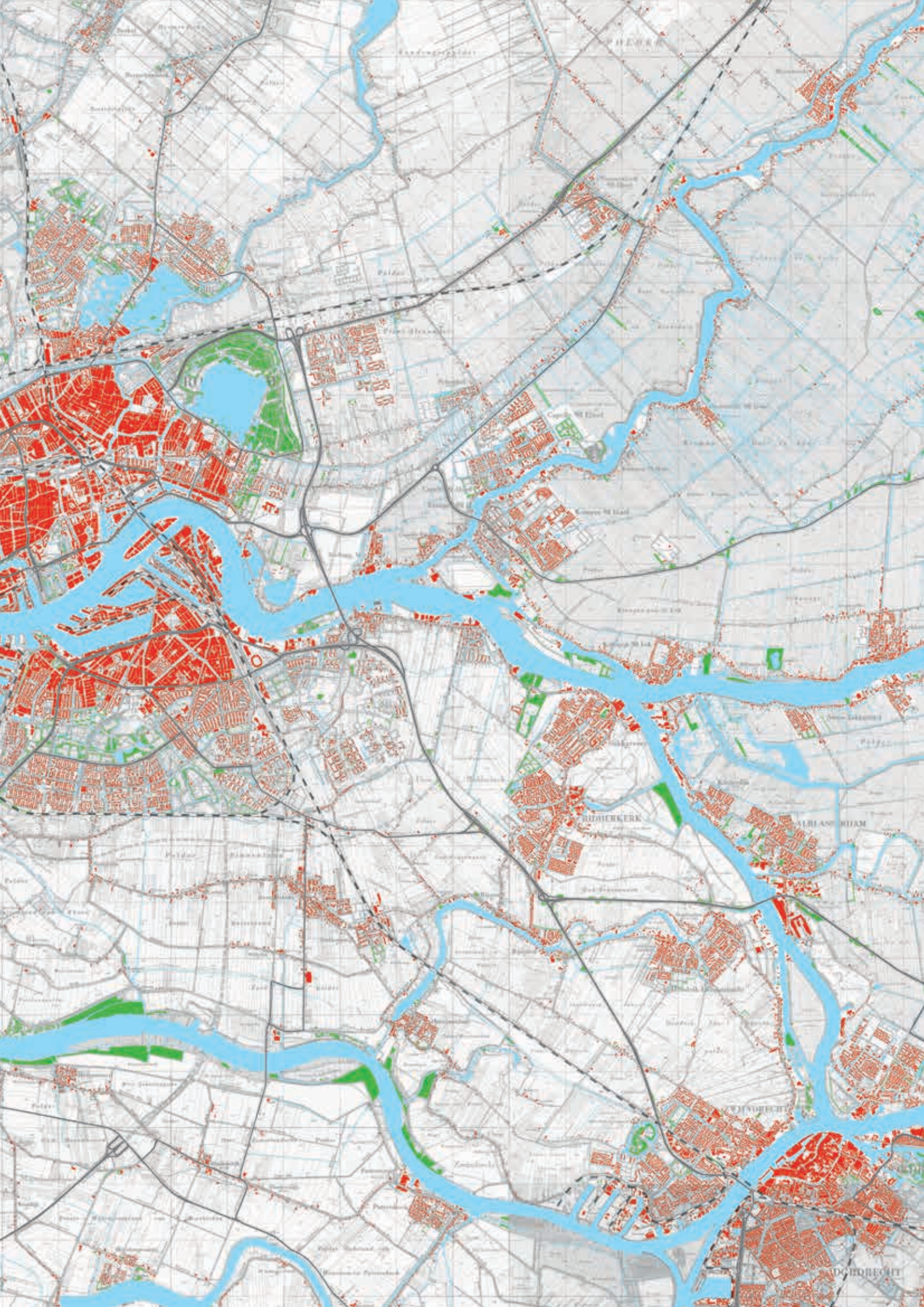
КААРТЕН



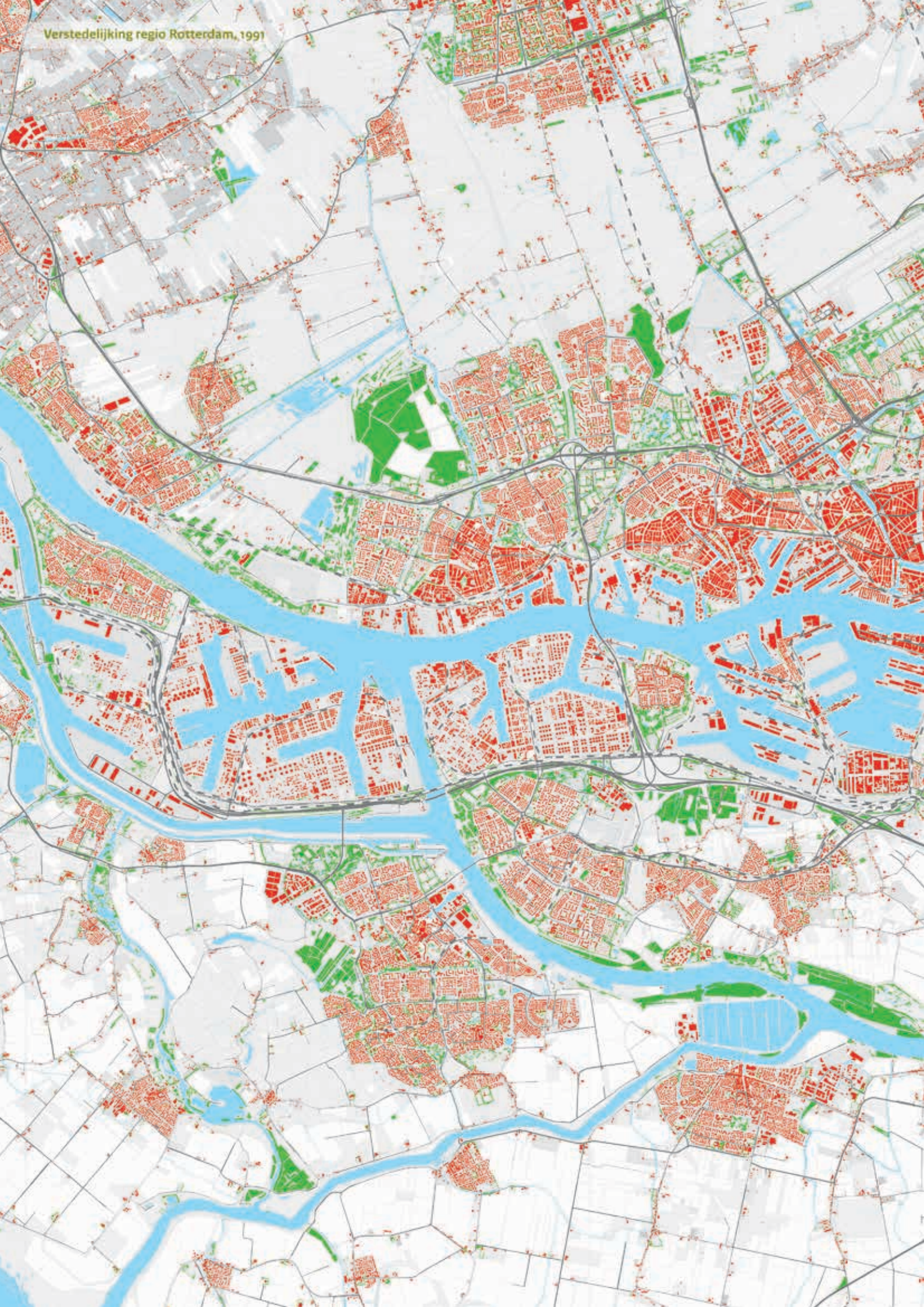
Verstedelijking regio Rotterdam, 1970







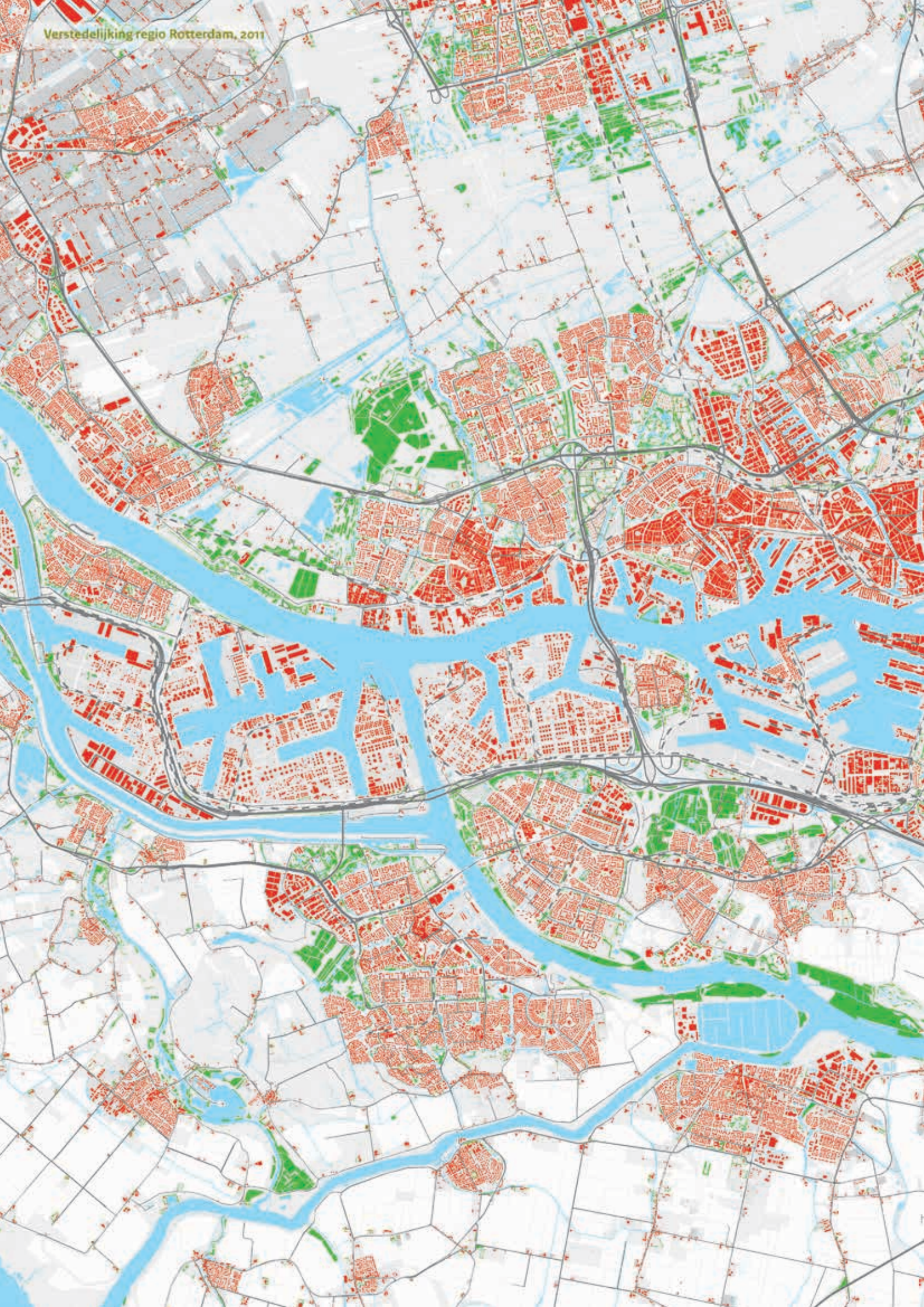








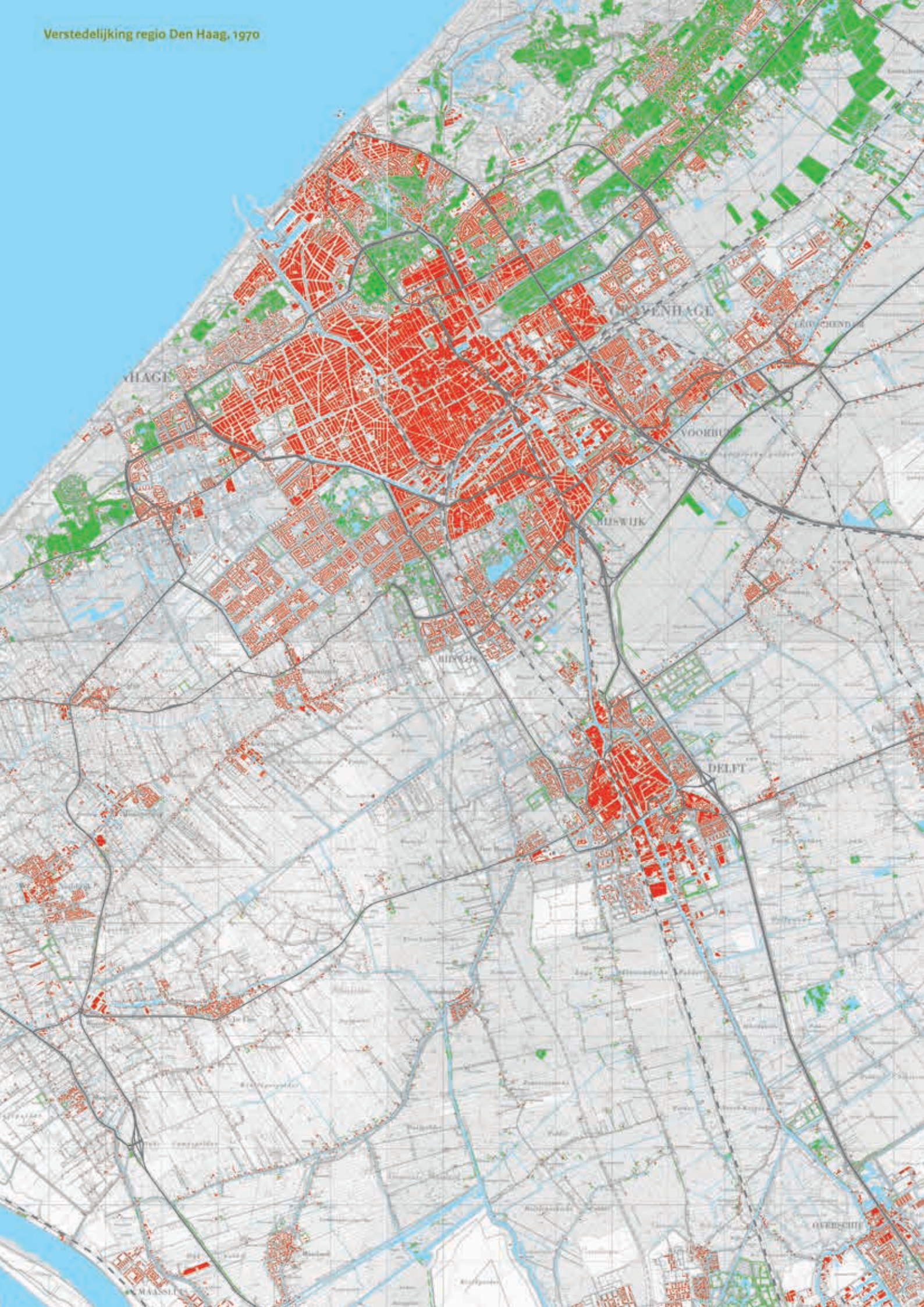




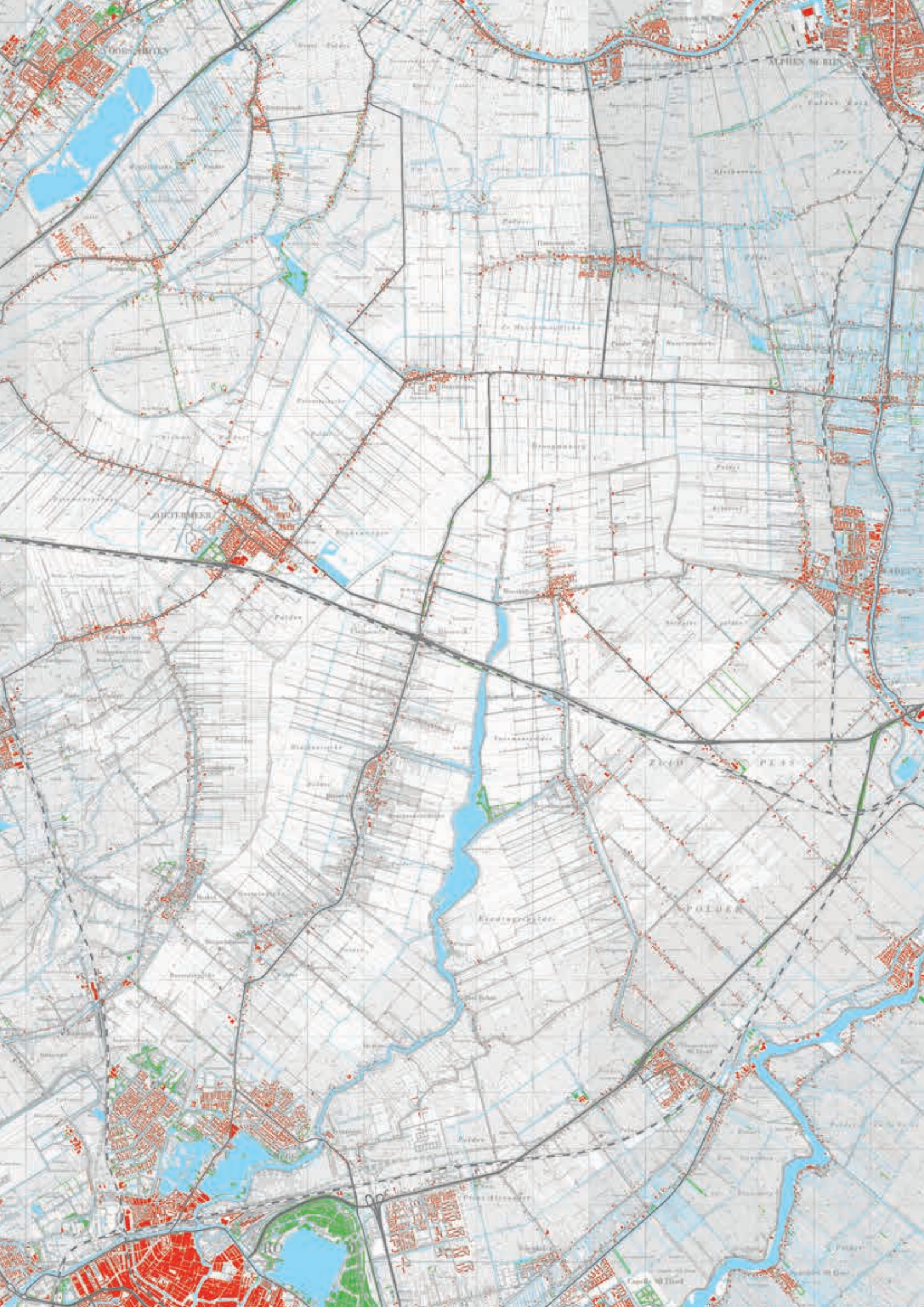




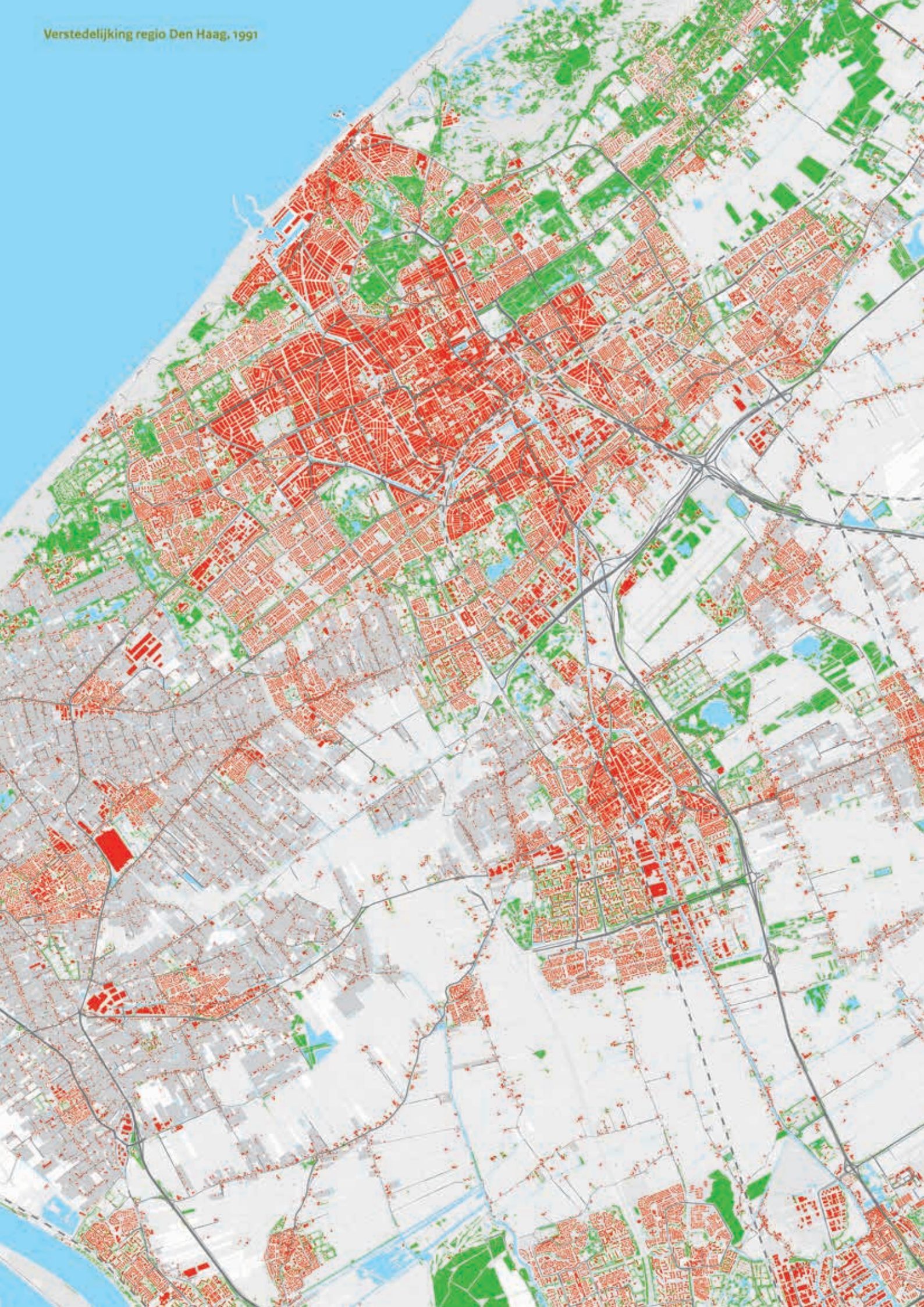




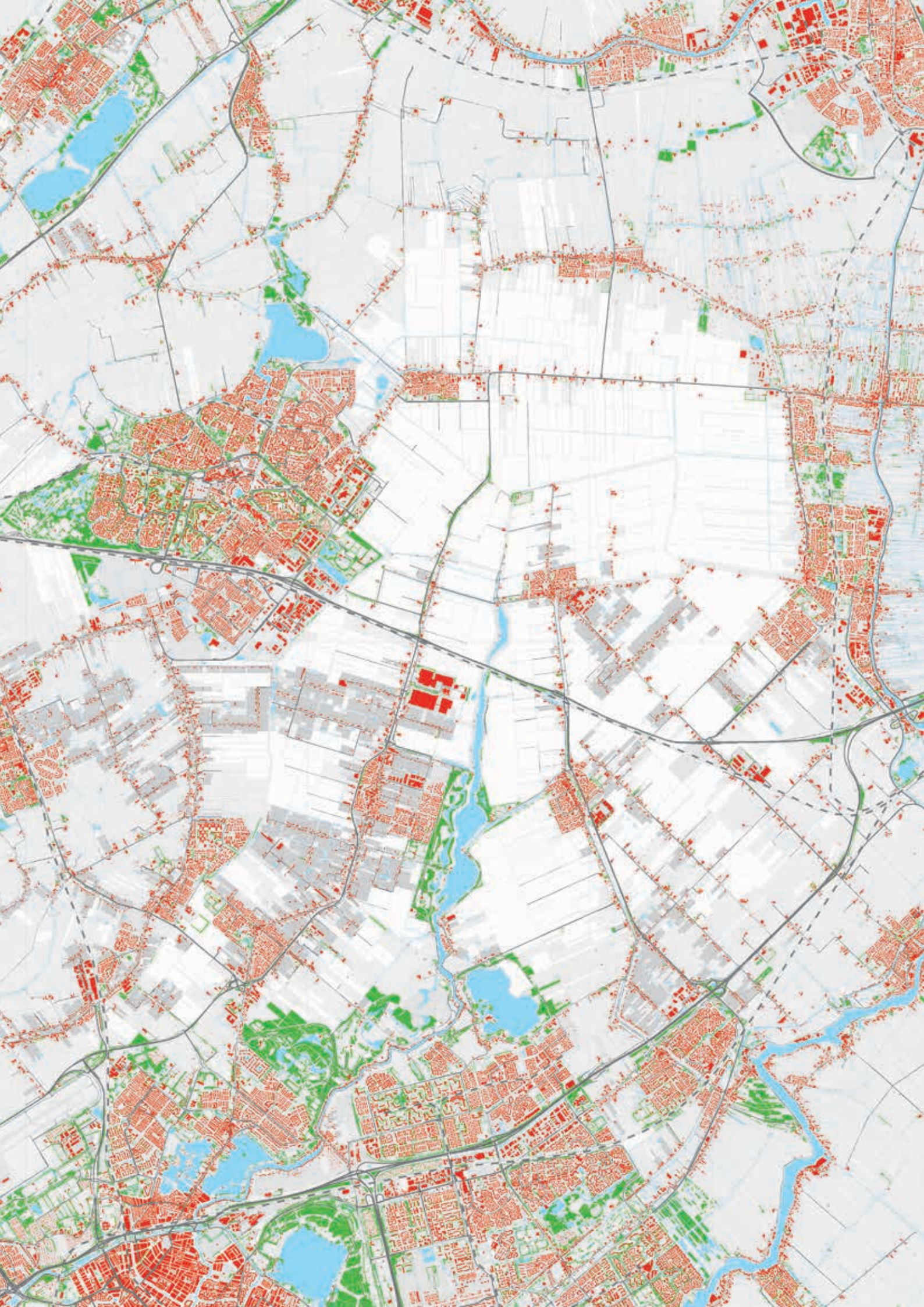




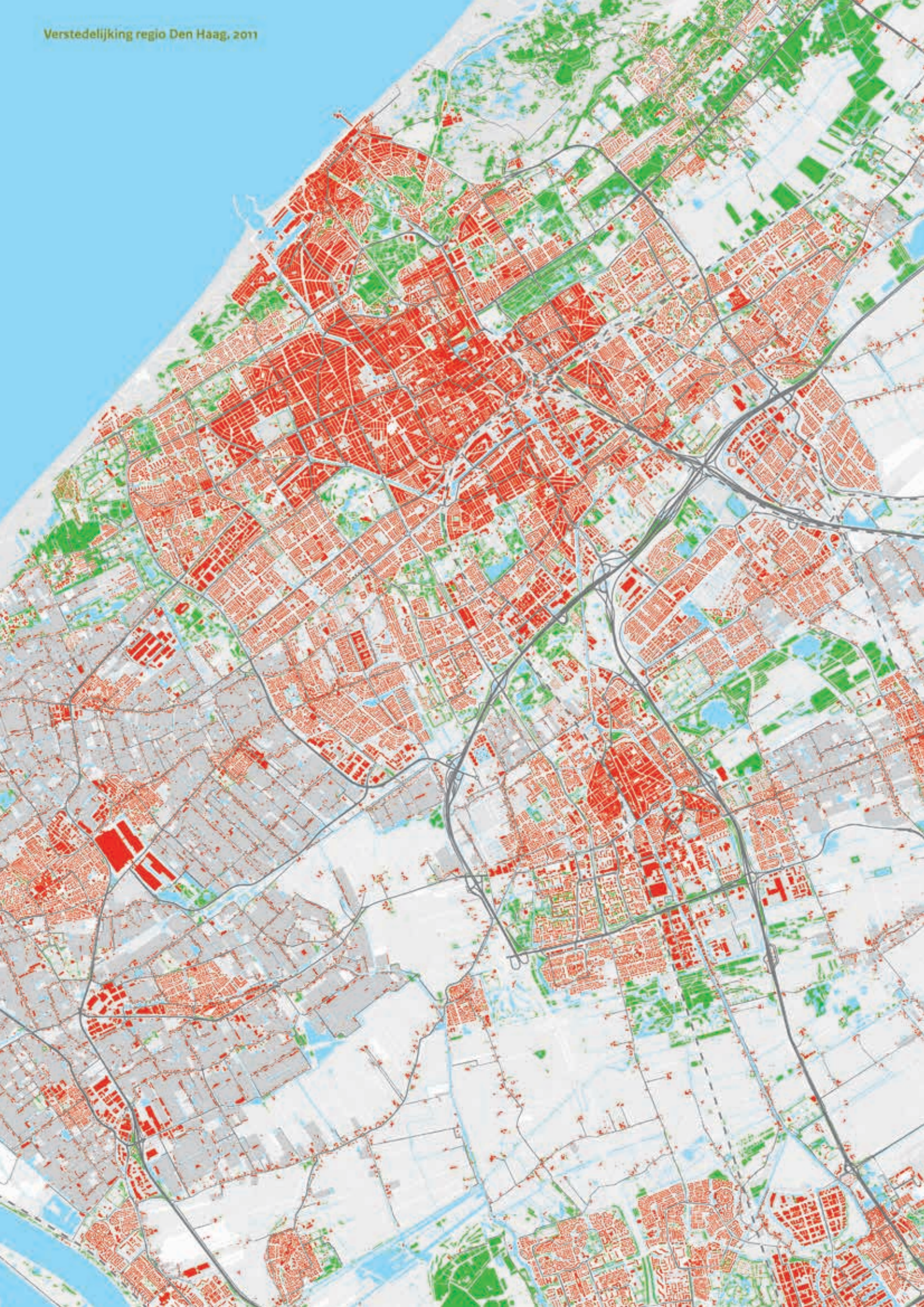




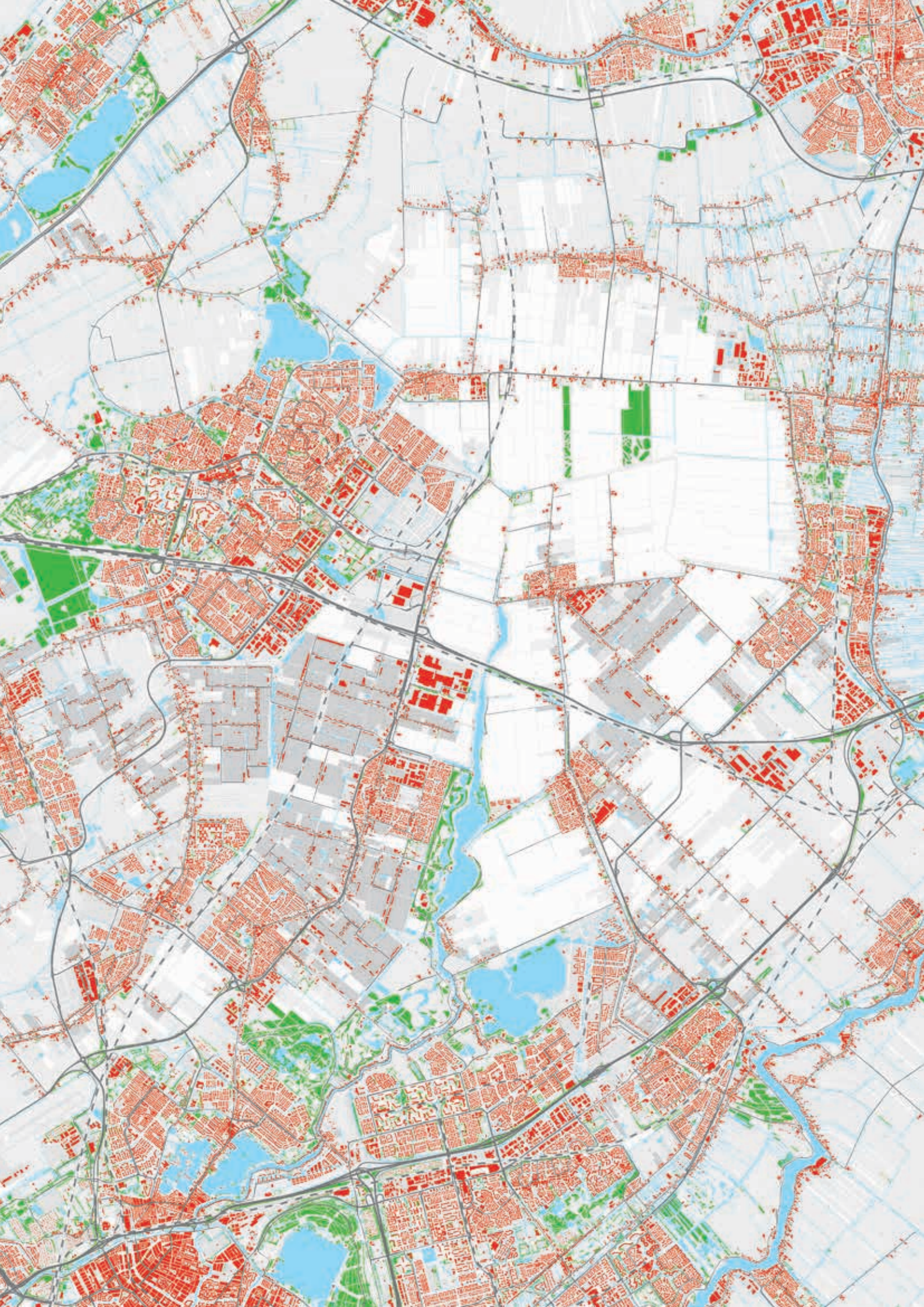






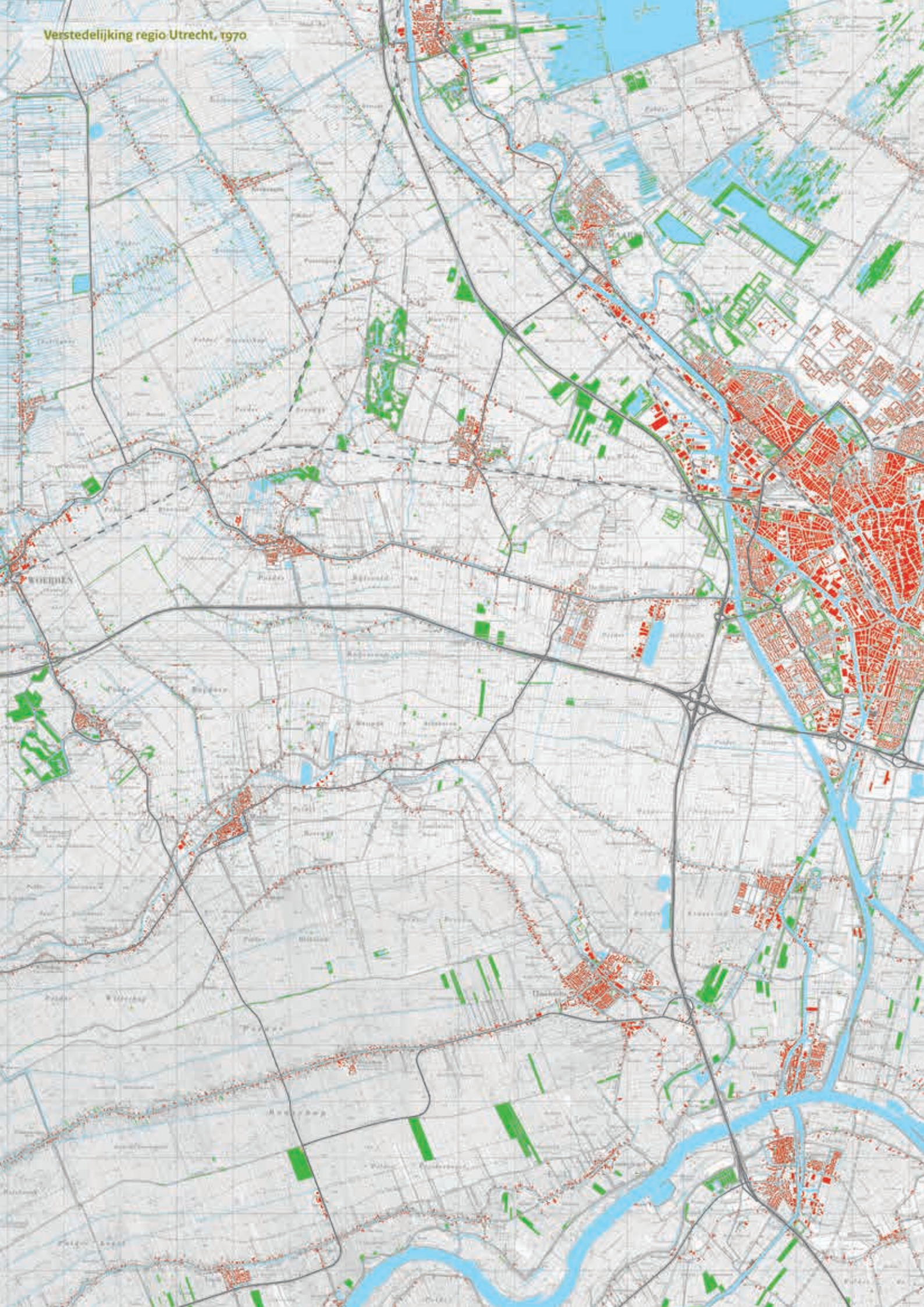




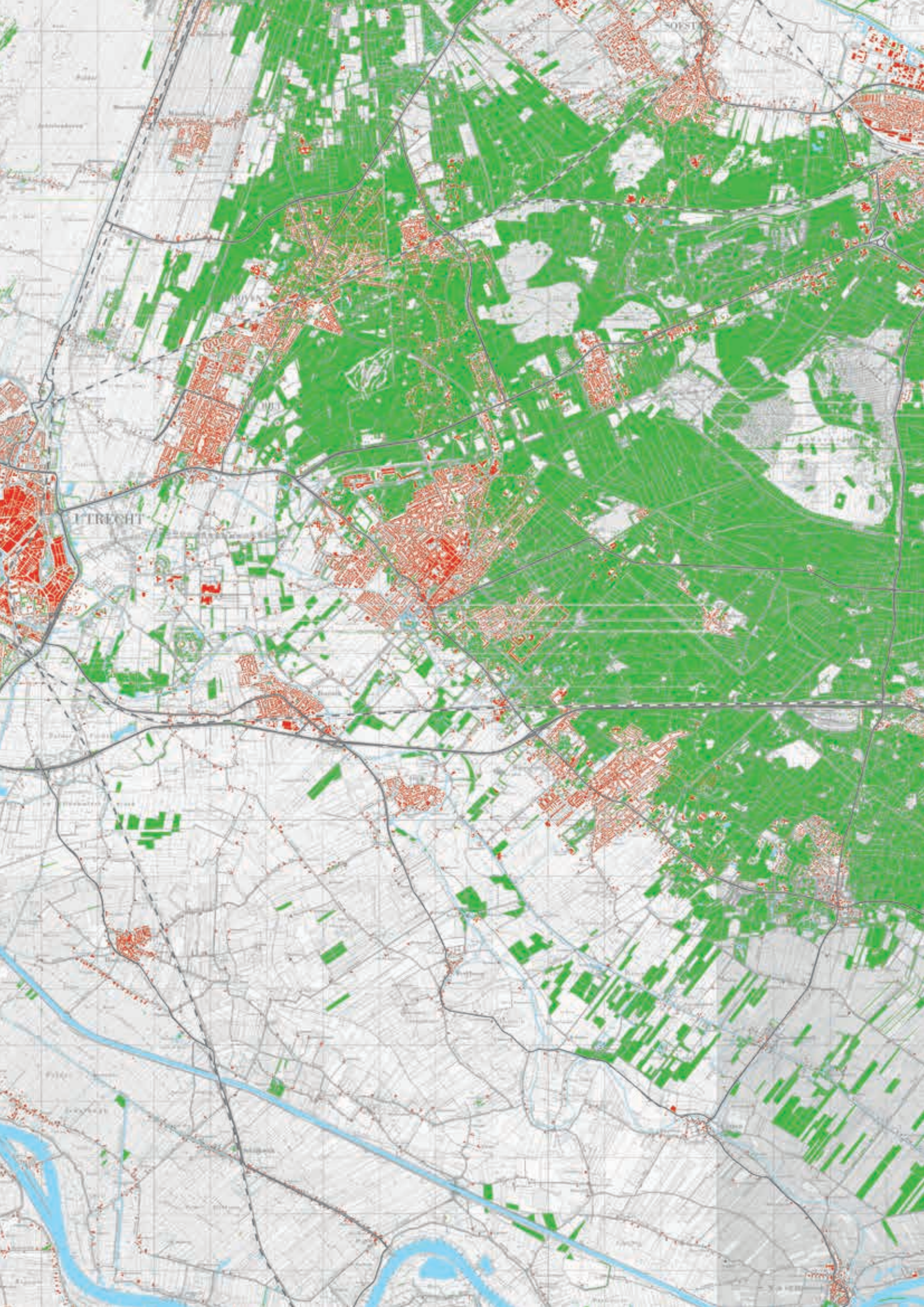




Verstedelijking regio Utrecht, 1970



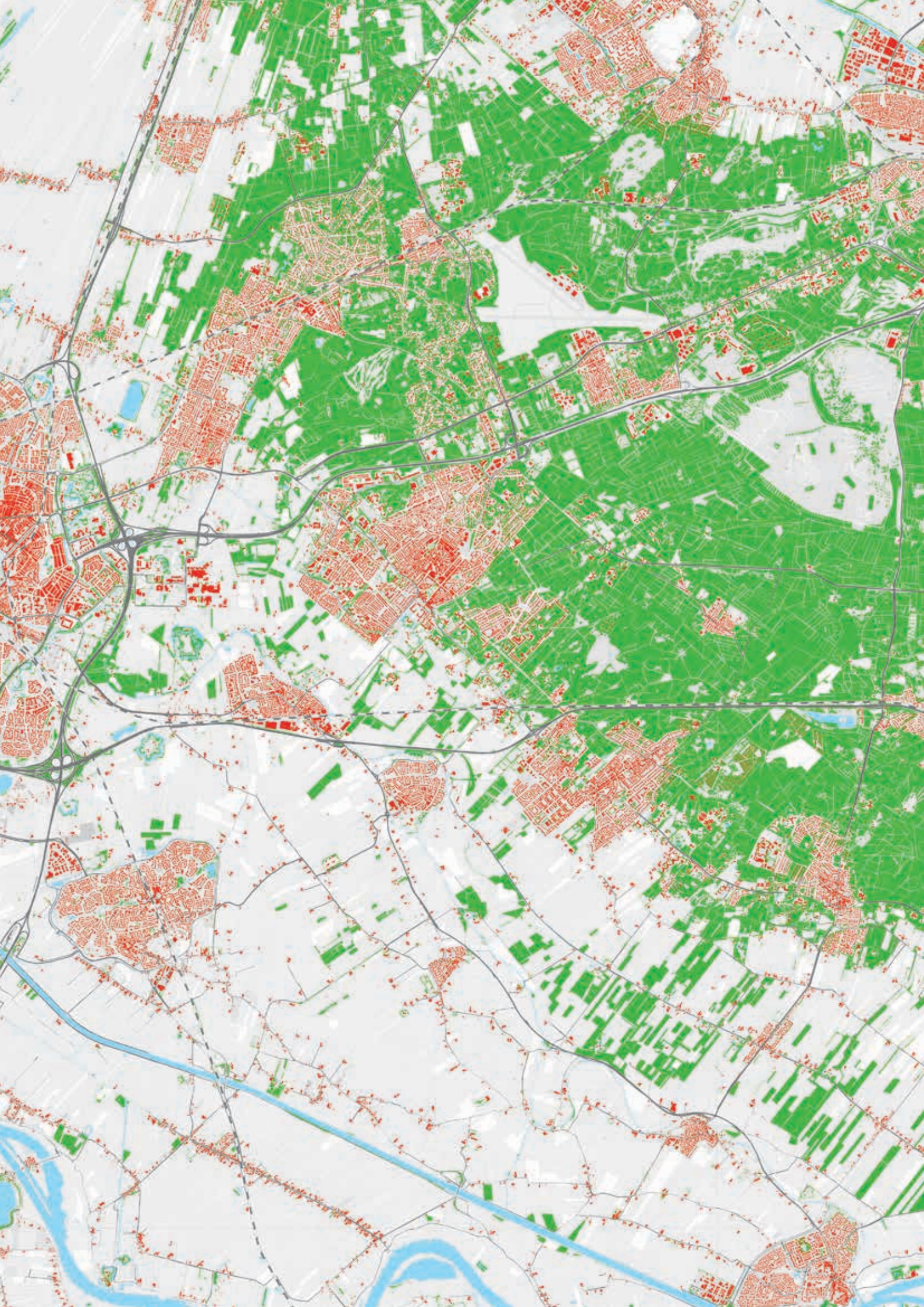




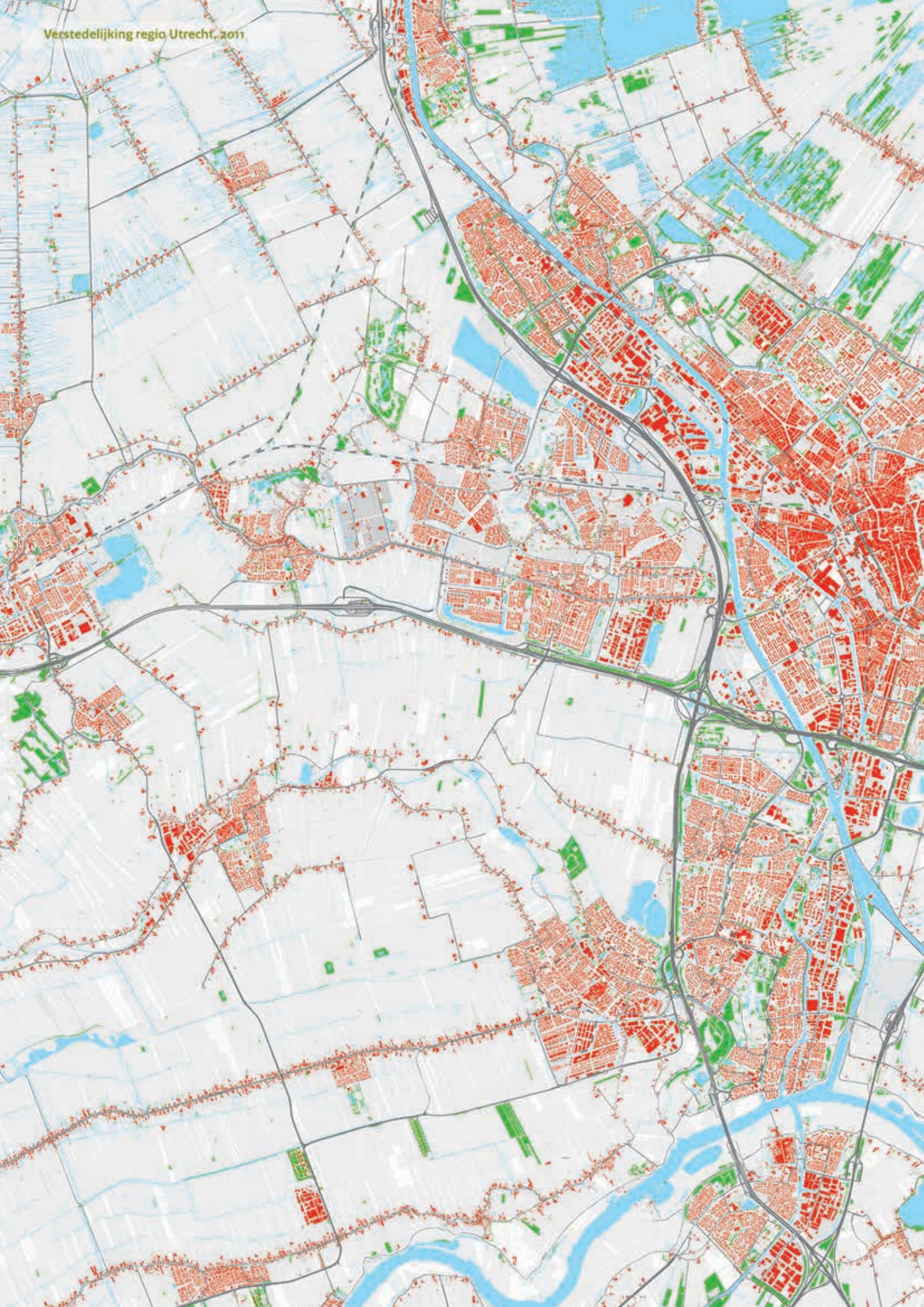




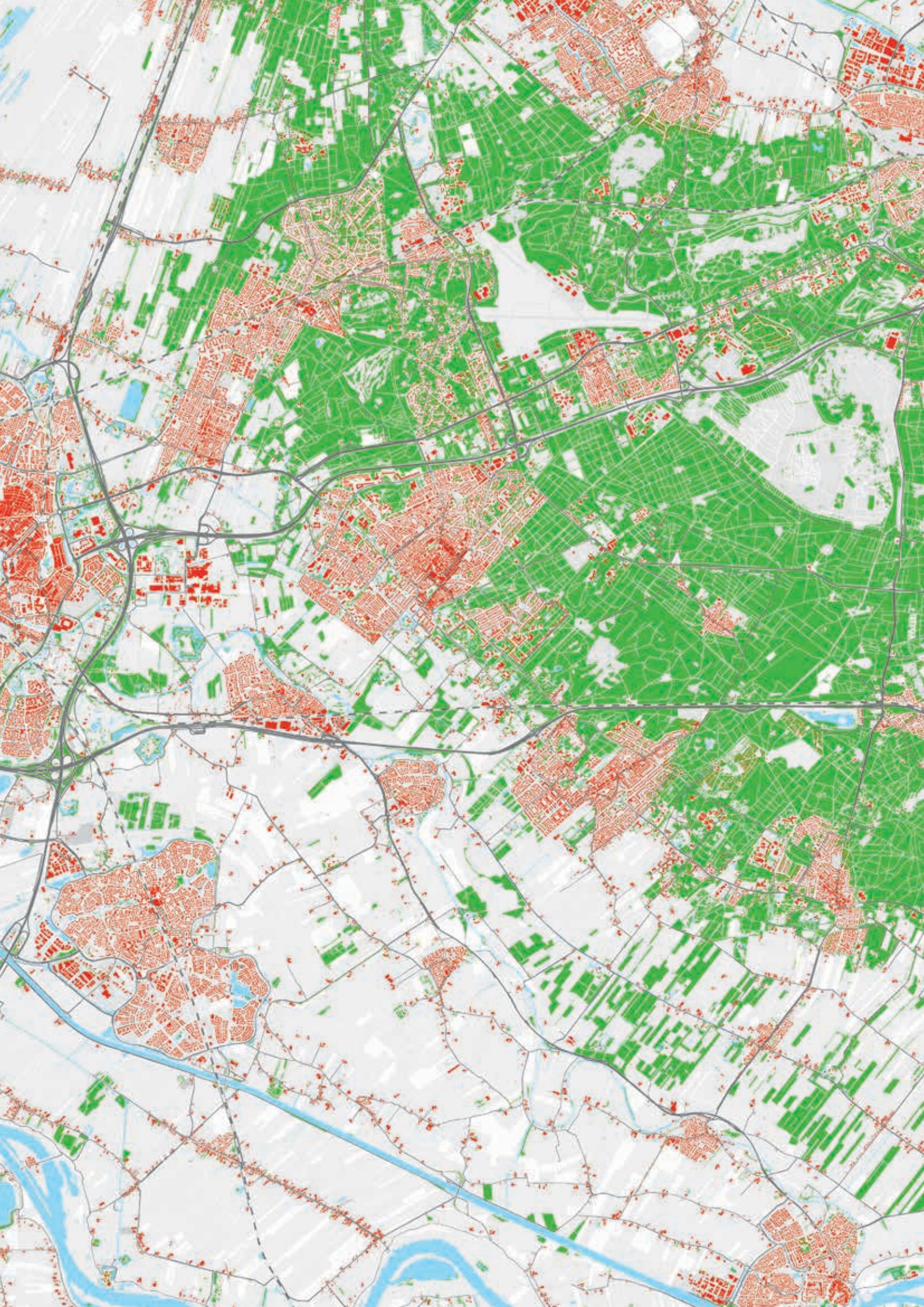






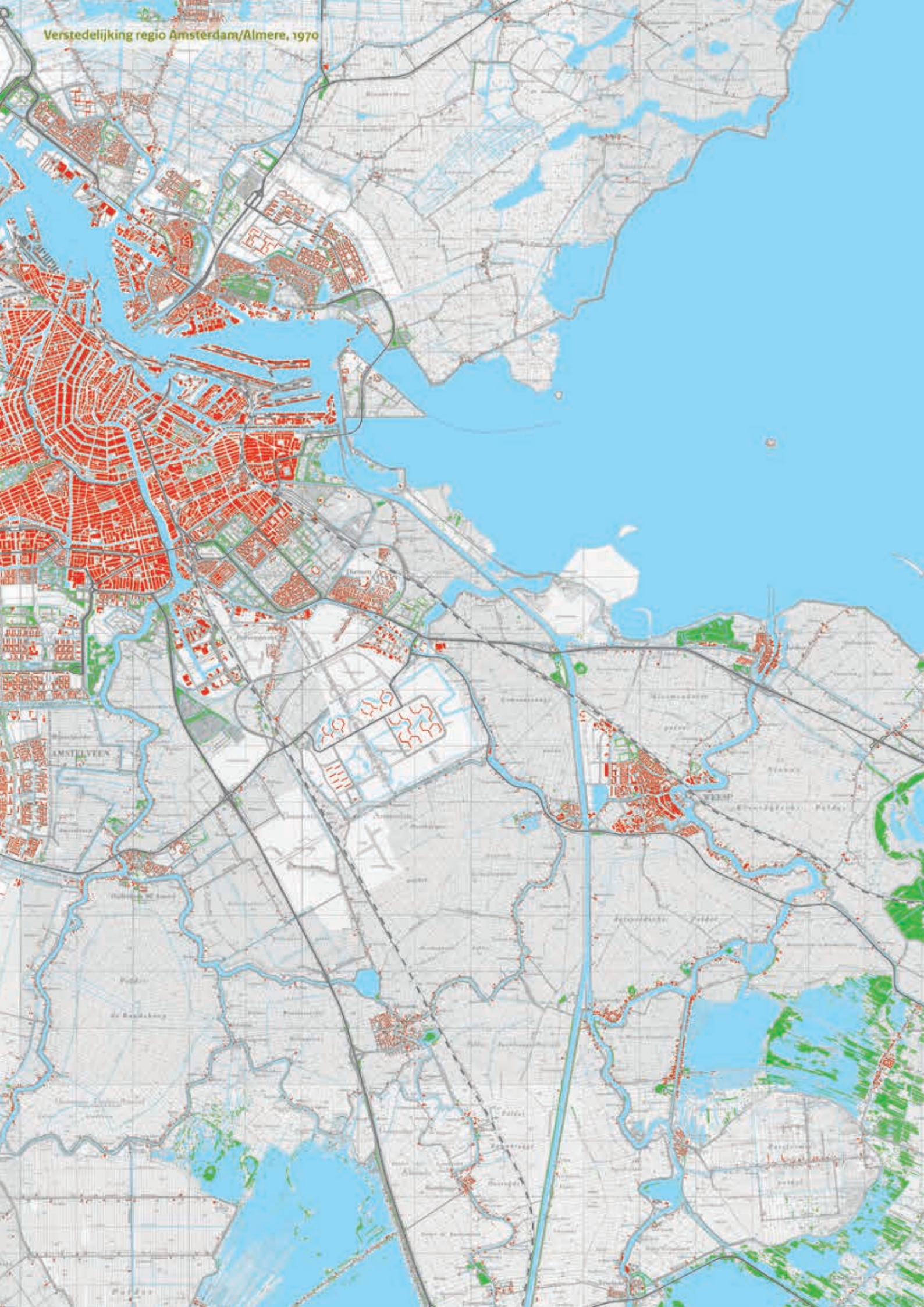




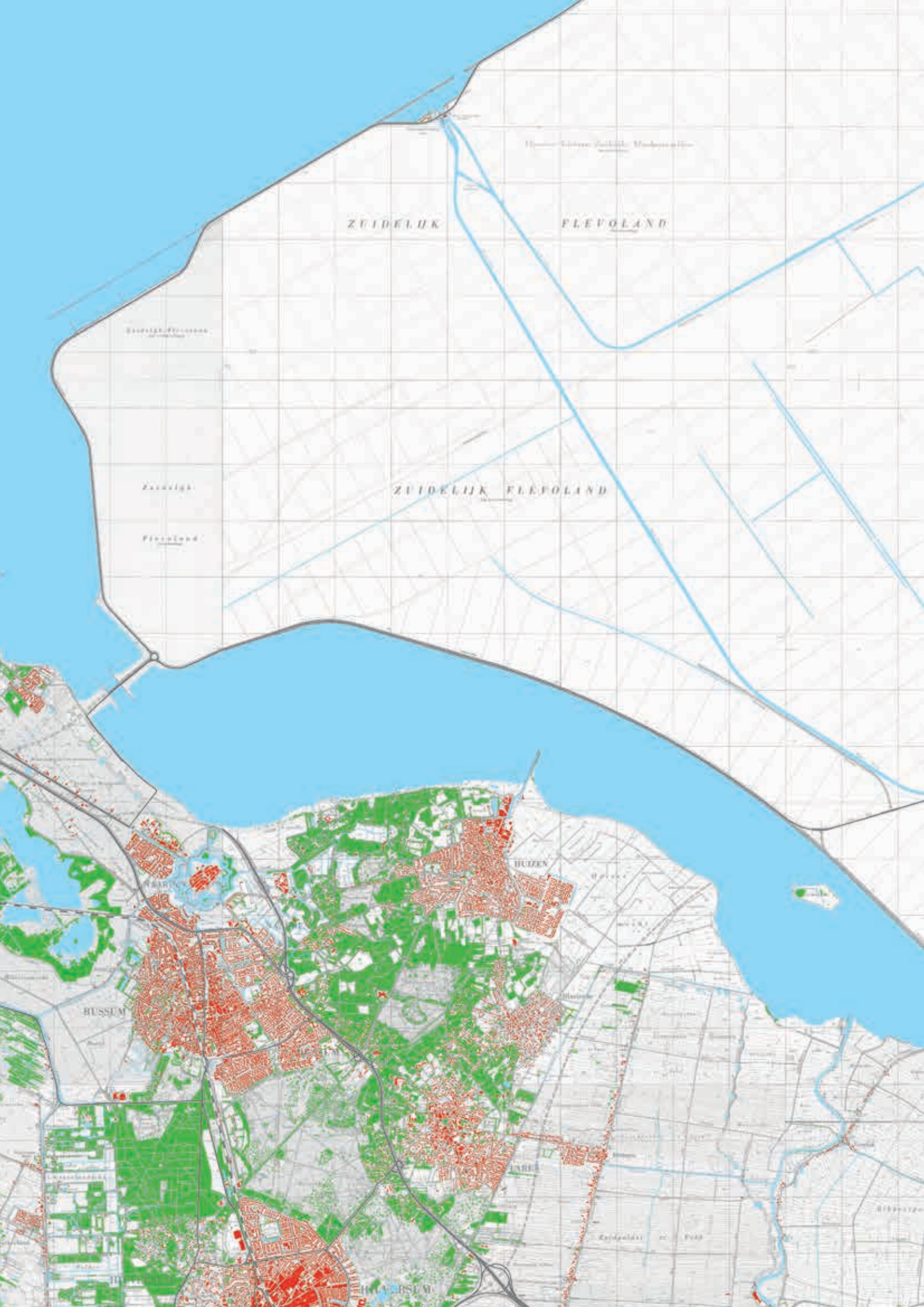




Verstedelijking regio Amsterdam/Almere, 1970

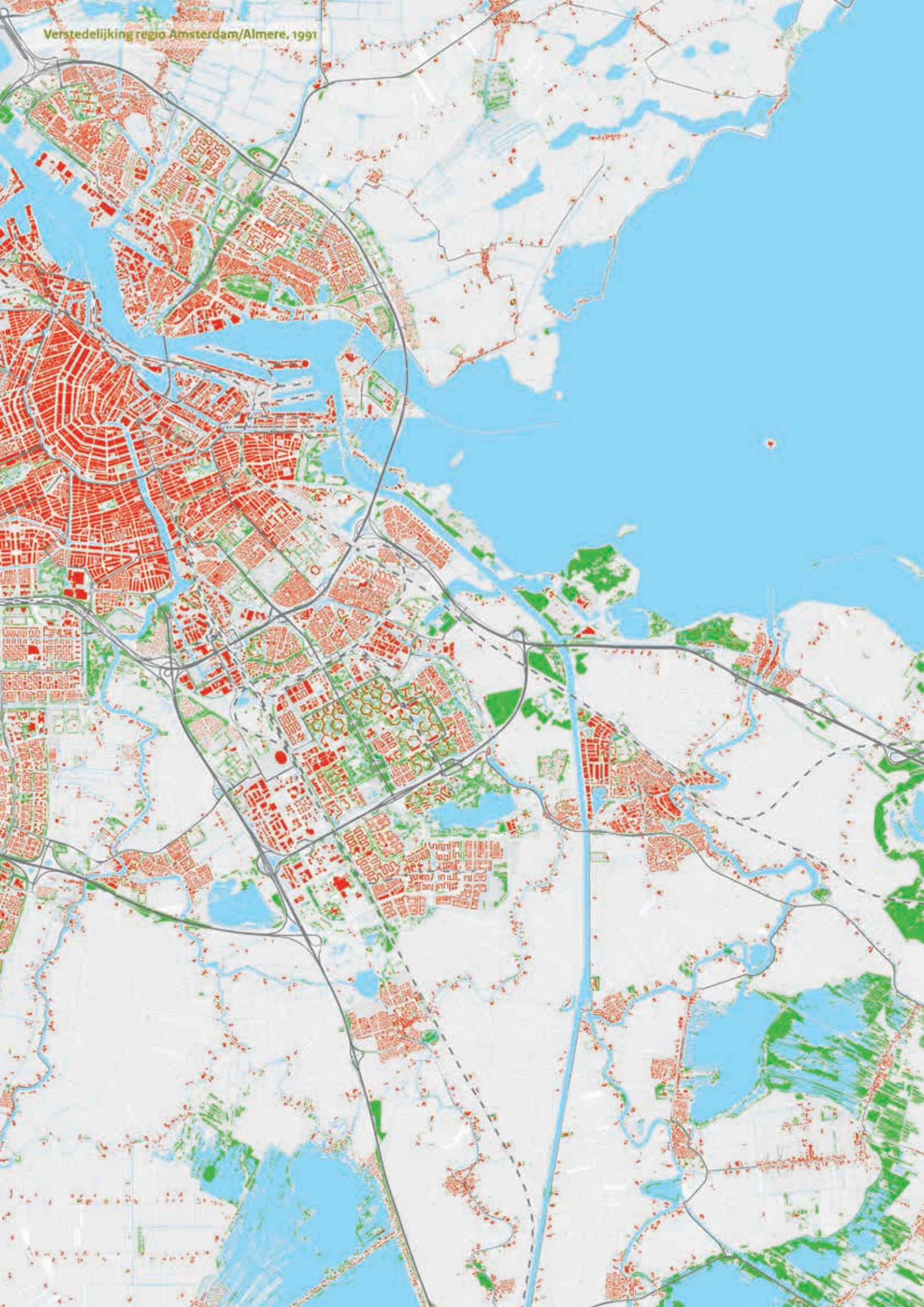




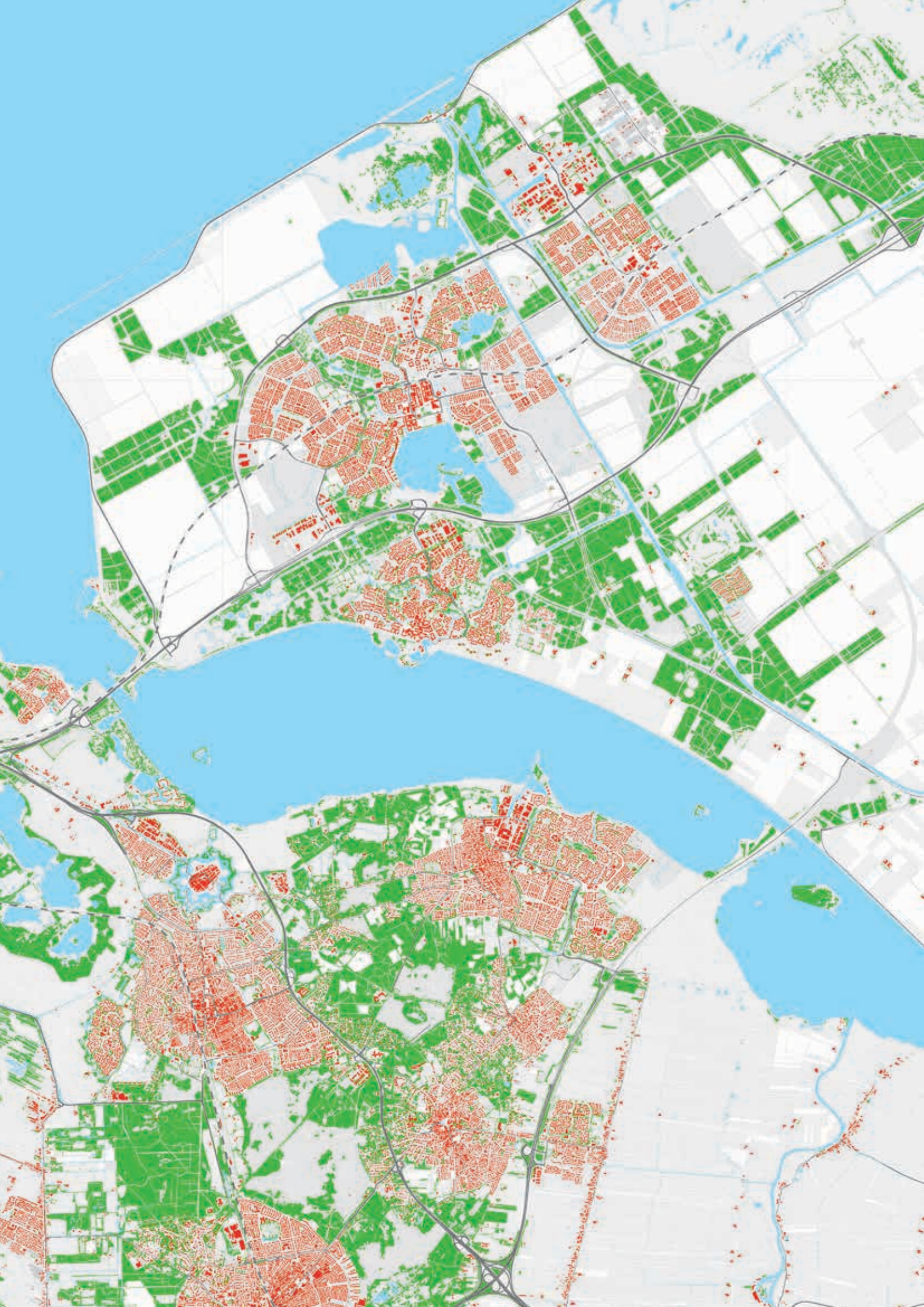




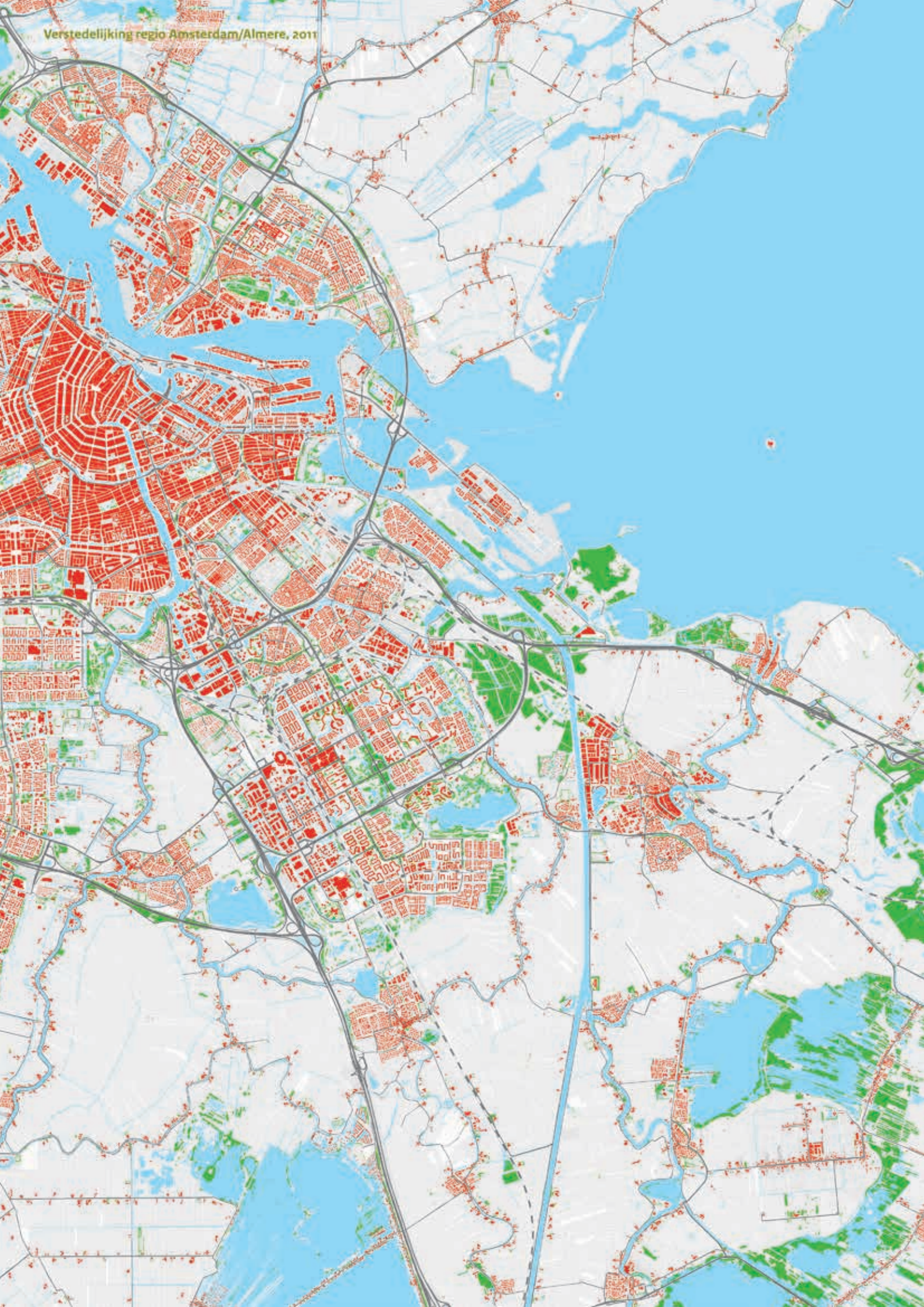
Verstedelijking regio Amsterdam/Almere, 1991



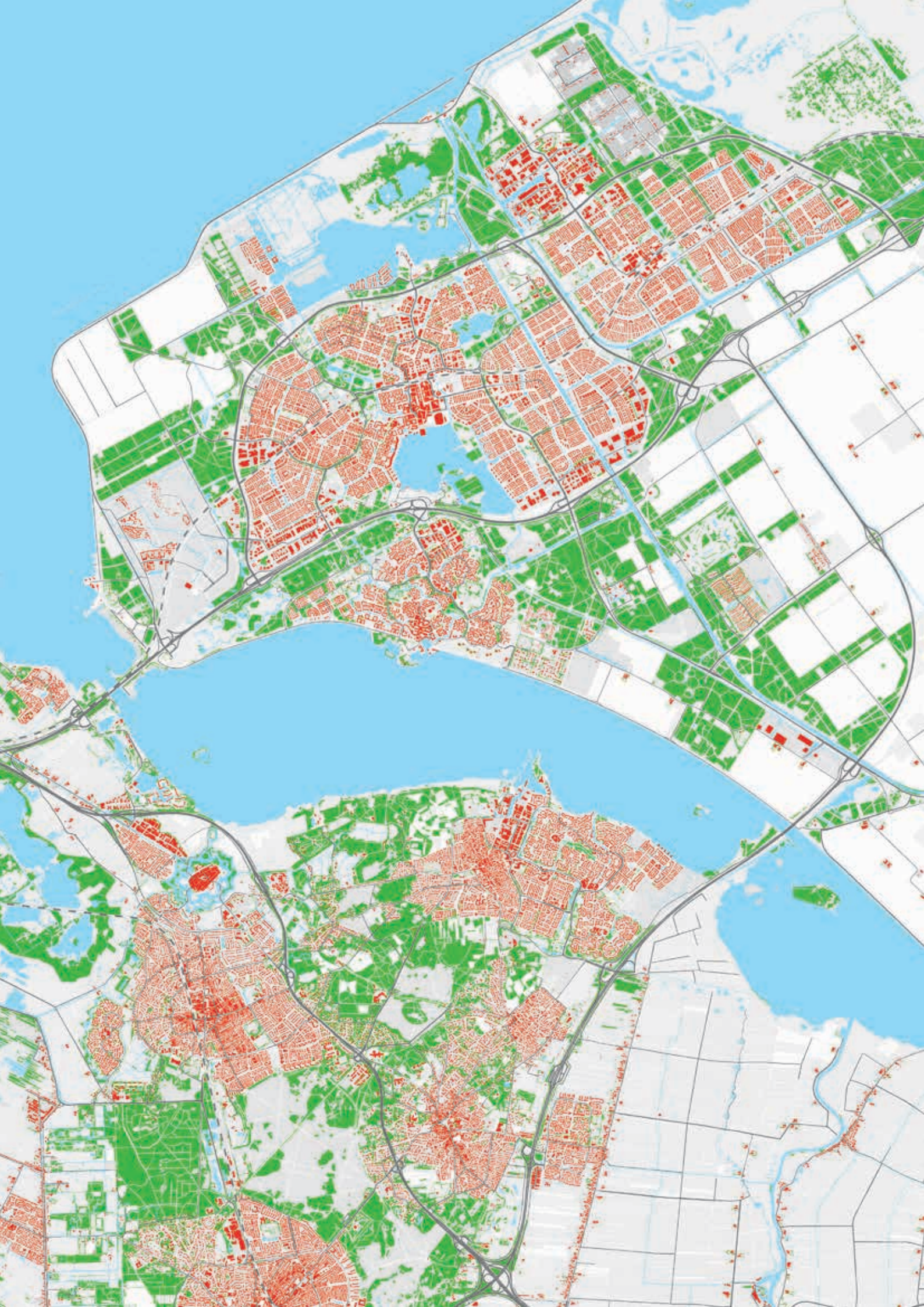




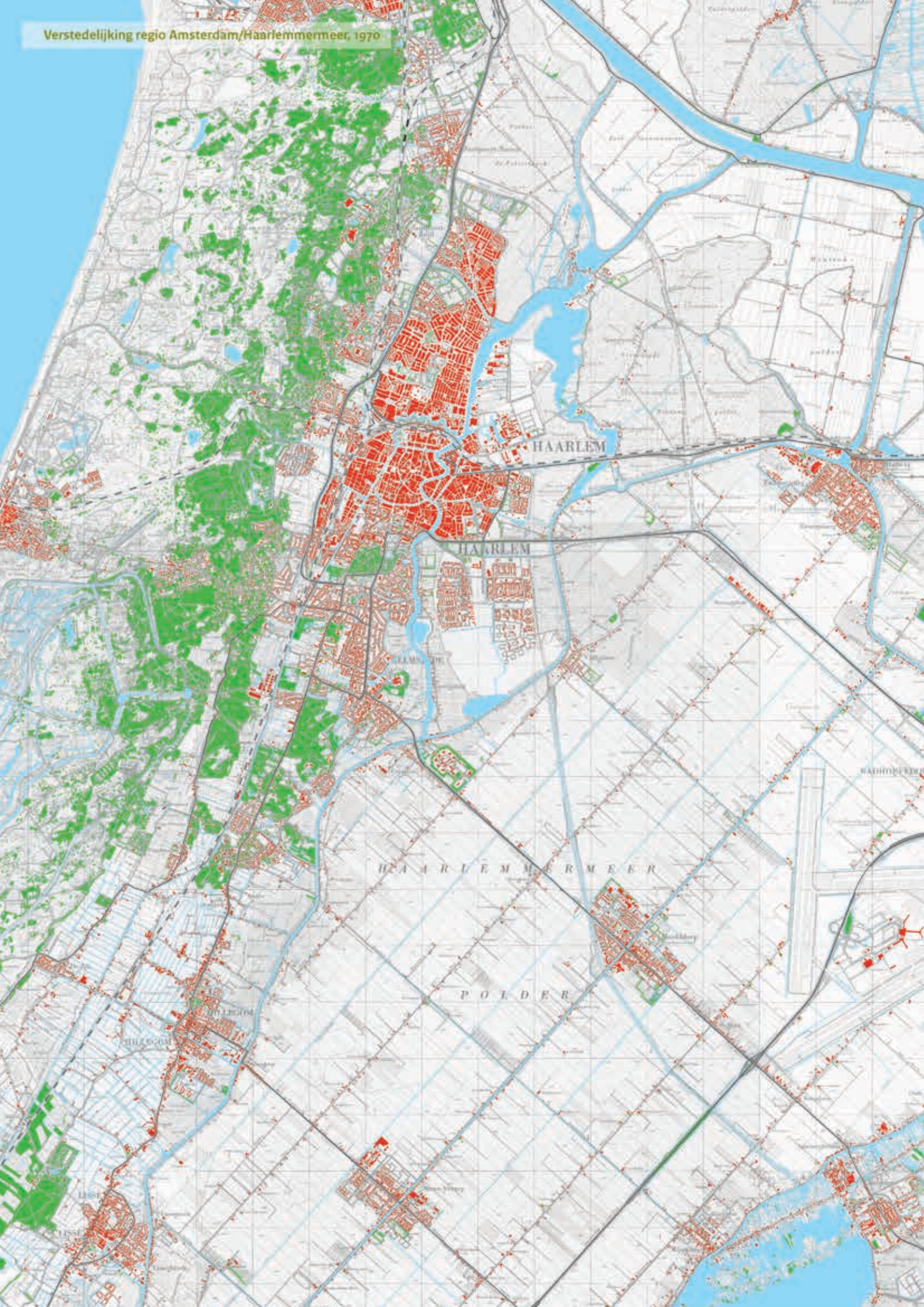




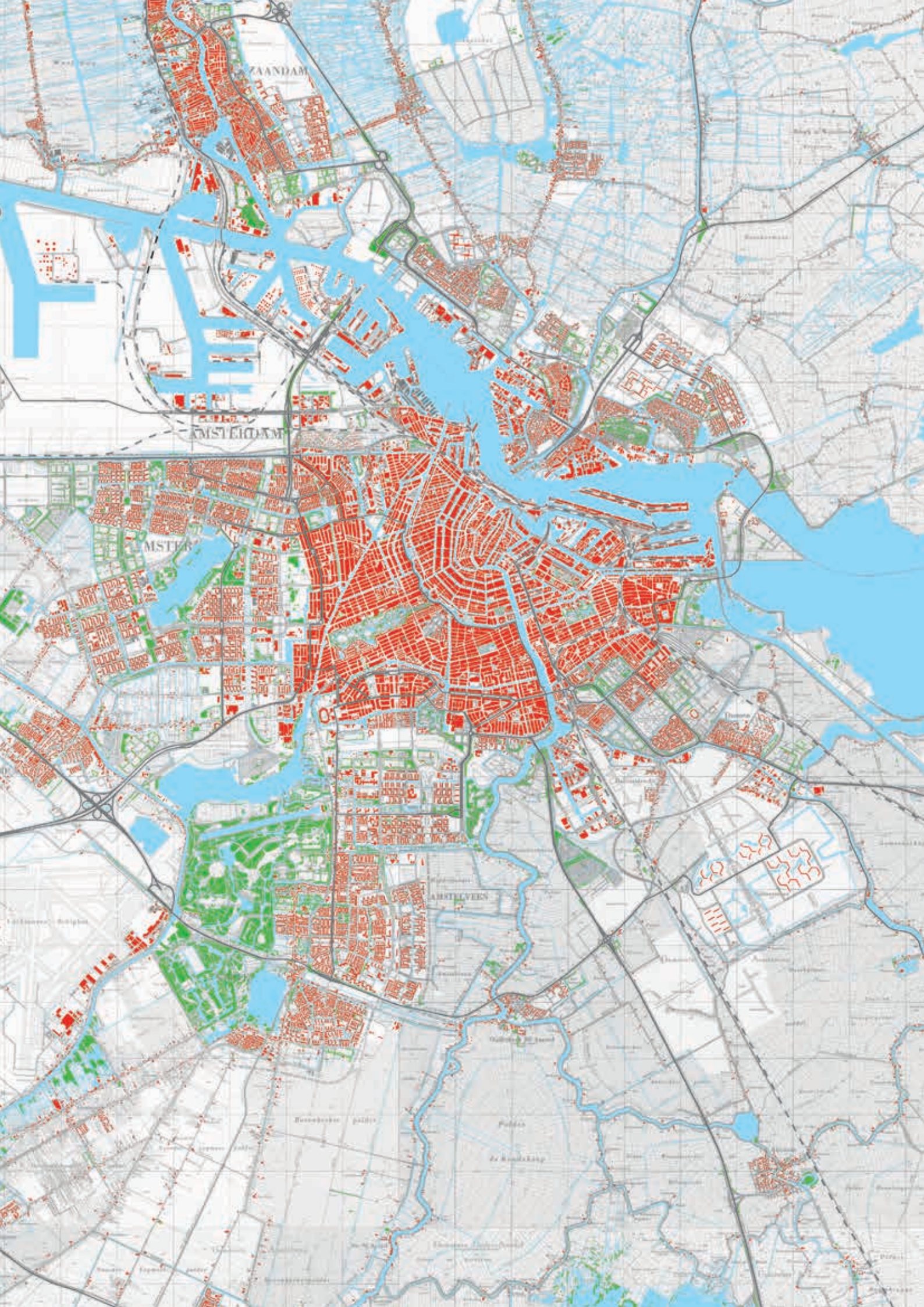






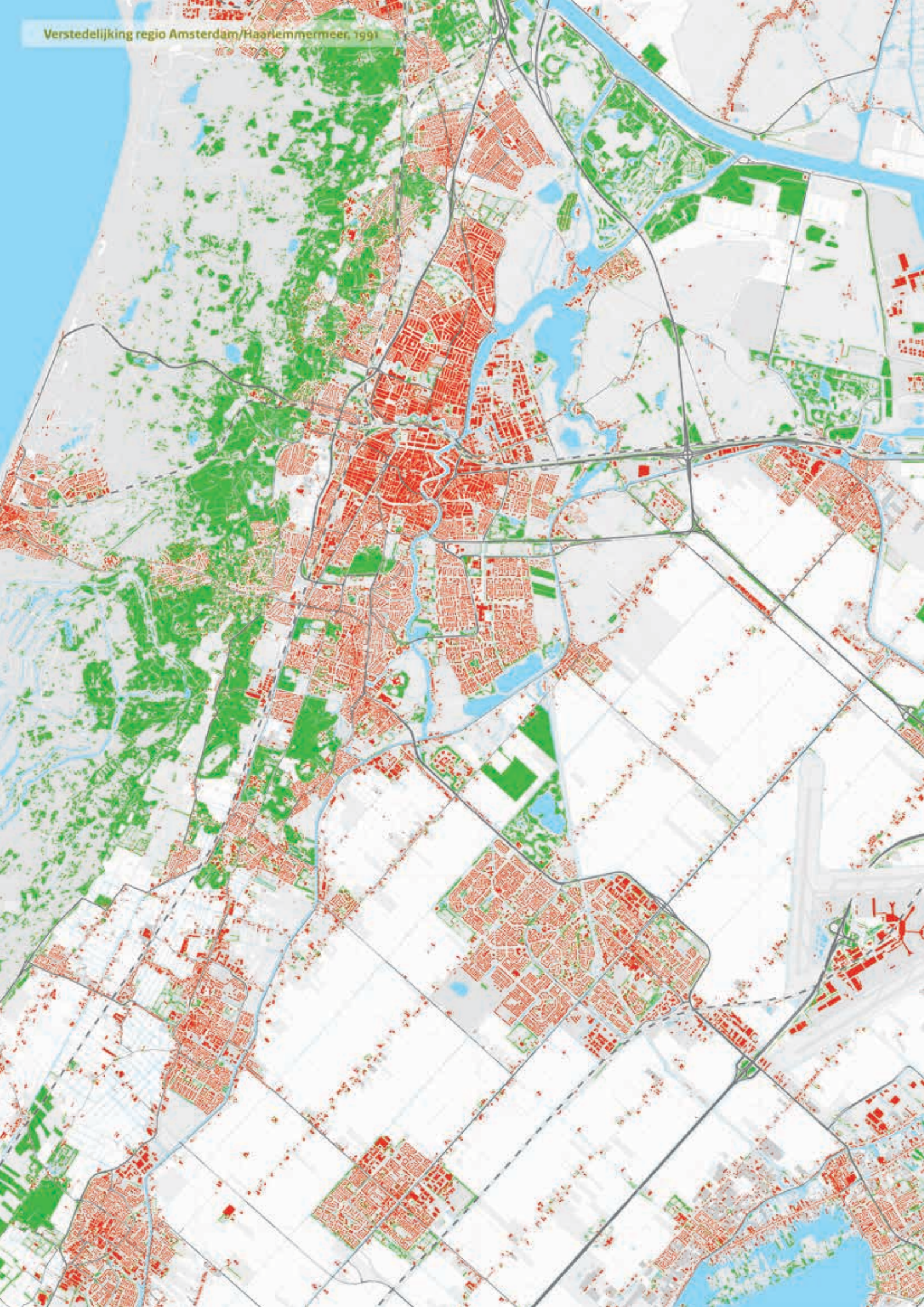




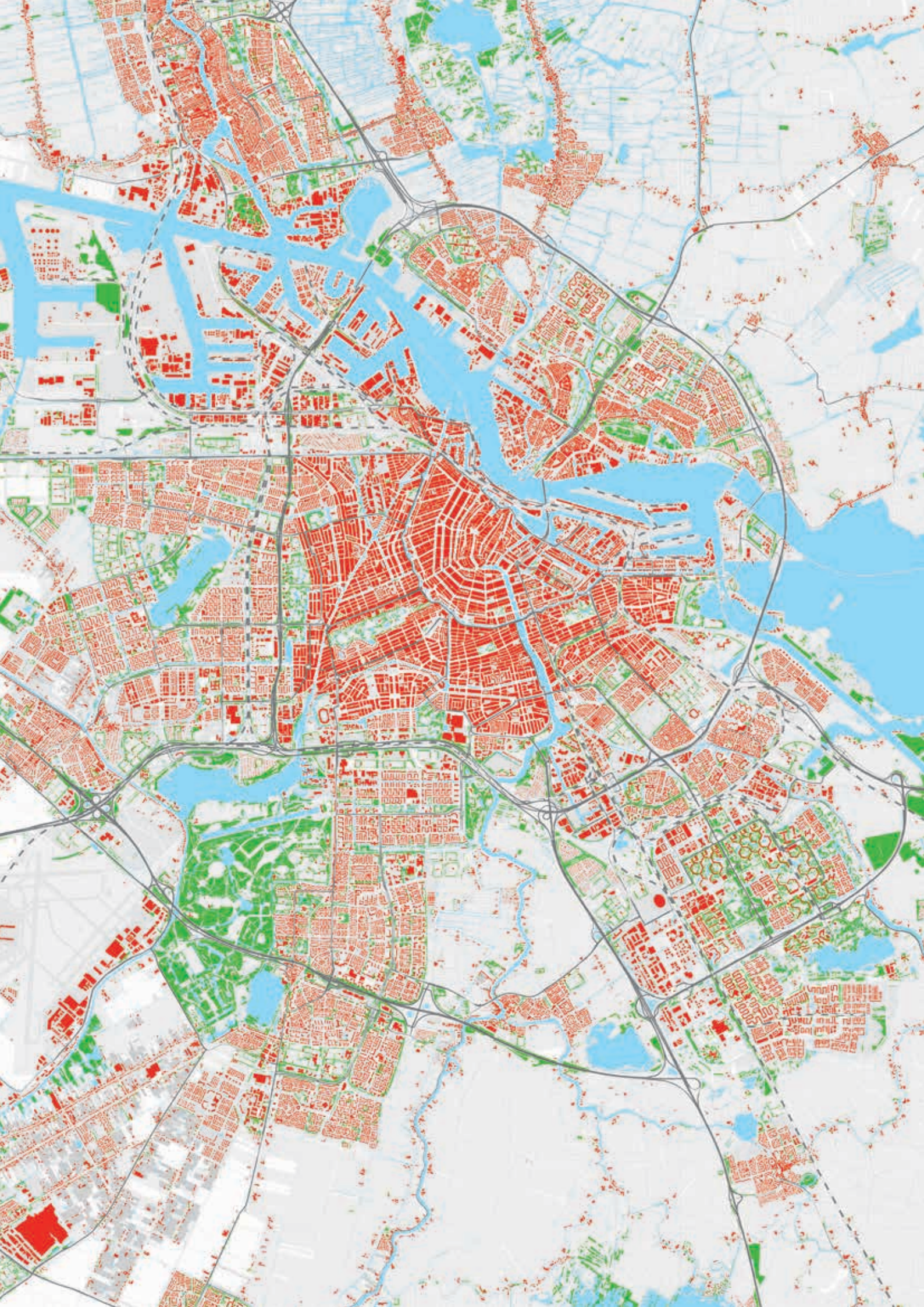




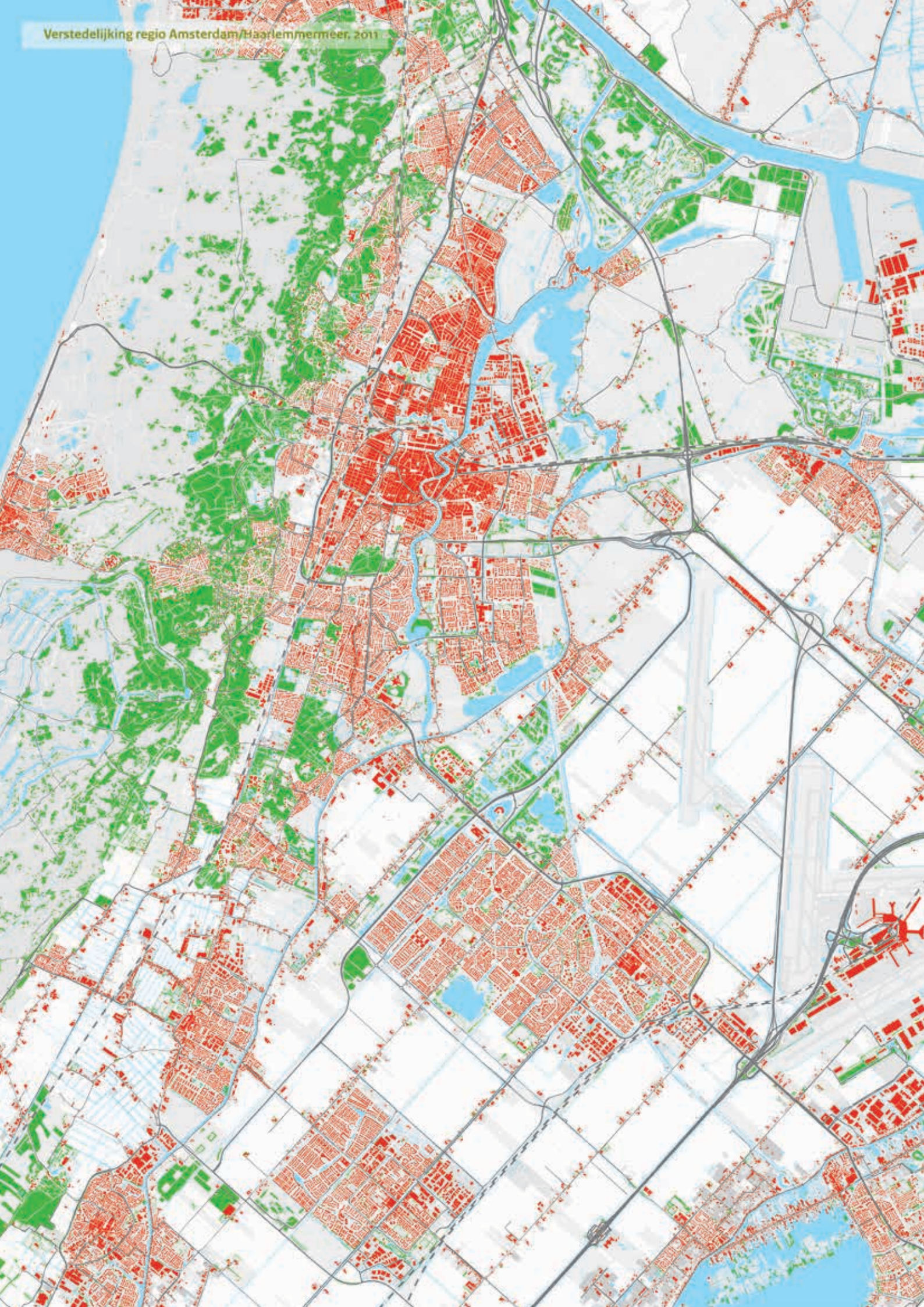
Verstedelijking regio Amsterdam/Haarlemmermeer, 1991



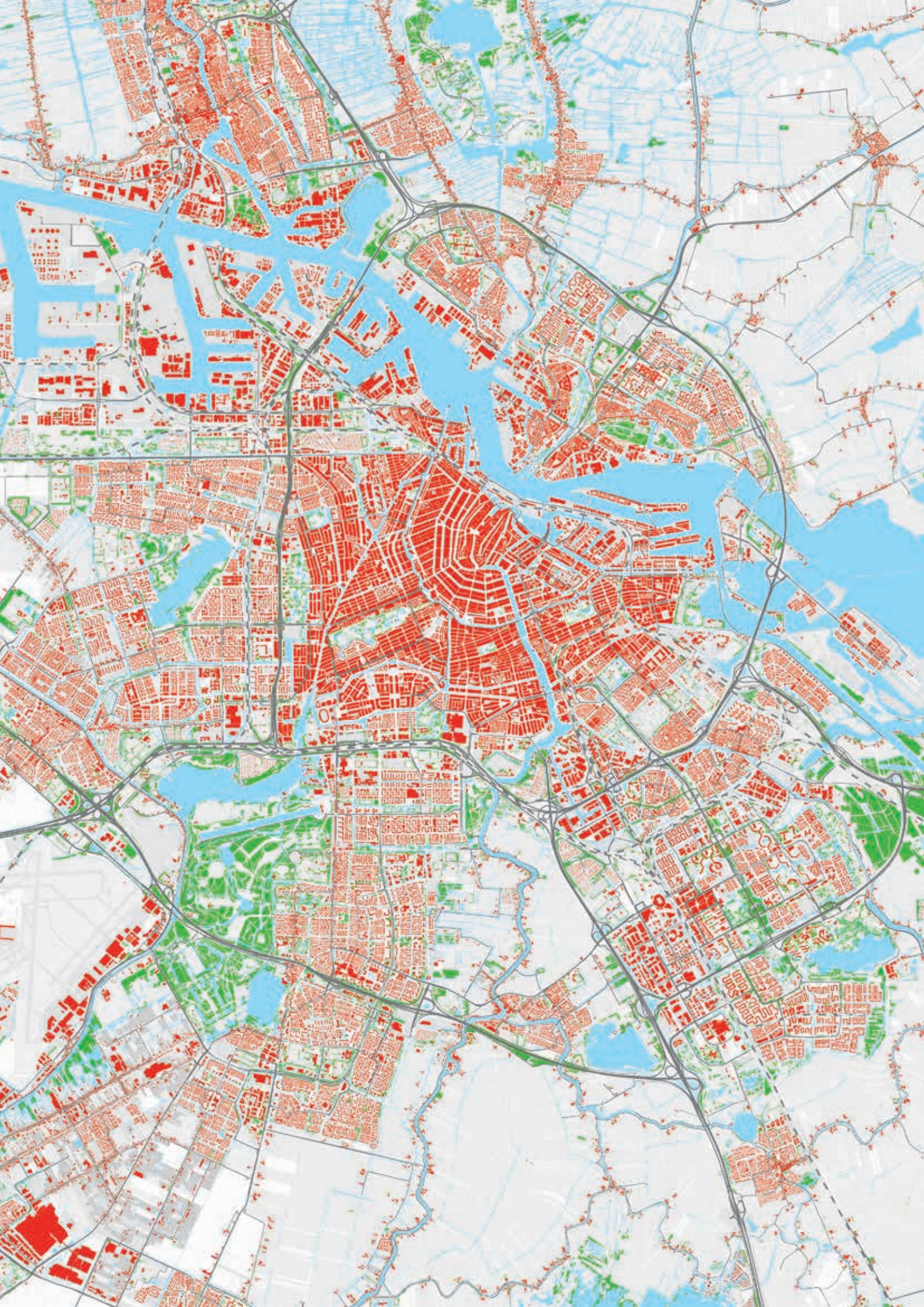
















VERDIEPING

VERBIEPING



# Nieuwe steden in Nederland

## 1.1 Inleiding

Nederland kent een paar echte nieuwe steden, nederzettingen die dertig, veertig jaar geleden helemaal niet bestonden, sterker nog, de plek waarop ze werden gebouwd bestond iets langer geleden ook nog niet. Naast die echt nieuwe steden zijn er een aantal middelgrote steden (met meer dan 50.000 inwoners) die circa veertig jaar geleden nog een zeer bescheiden omvang en een dorps karakter hadden. De nieuwe middelgrote steden zijn het resultaat van het groeikernenbeleid dat in de jaren zeventig werd opgezet om met name de grote steden van de Randstad te ontlasten. Volgens de *Verstedelijkingsnota*, die deel uitmaakte van de *Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, is een groeikern 'een kern die een sterke groei moet doormaken, vooral ten behoeve van een nabijgelegen (grote) stad, indien deze groei exponentieel groot is in vergelijking met de omvang van die kern zelf'.

Zestien gemeenten kregen de status van groeikern (zie figuur 1.1). De bevolking zou afkomstig zijn uit bepaalde 'recruteringsgebieden', ook wel 'donorsteden' genoemd. Kennelijk wisselde het perspectief nogal eens: haalden die groeikernen hun nieuwe inwoners nu weg uit de steden, of stonden die steden hun inwoners af aan de groeikern? Actievoerders in de oudere wijken van Amsterdam spraken liever van 'deportatie'. Van de zestien groeikernen werden er dertien gekoppeld aan vier recruteringsgebieden in de Randstad:

- Rotterdam en Rijnmond: Spijkenisse, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis;

- Den Haag en Haagse agglomeratie: Zoetermeer;
- Utrecht en Regio Utrecht: Nieuwegein, Houten;
- Amsterdam, Noordvleugel Randstad: Hoorn, Huizen, Alkmaar, Purmerend, Almere, Haarlemmermeer, Lelystad.

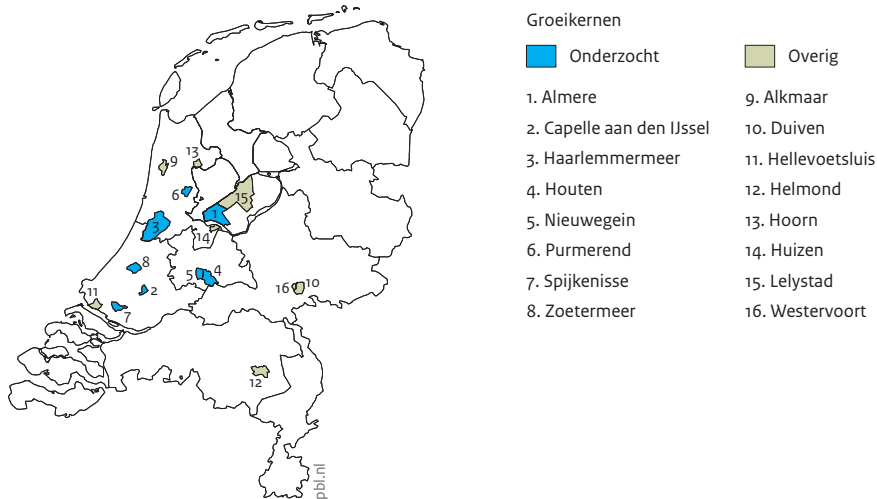
De drie niet in de Randstad gelegen groeikernen, Helmond en Duiven-Westervoort betrokken hun inwoners uit respectievelijk de agglomeraties Eindhoven en Arnhem.

In 1999, toen het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de stand opmaakte (De Bruine & Knol 2001), hadden elf groeikernen zich ontwikkeld tot middelgrote stad (meer dan 50.000 inwoners): Alkmaar, Almere, Capelle, Haarlemmermeer, Helmond, Hoorn, Lelystad, Nieuwegein, Purmerend, Spijkenisse en Zoetermeer. Drie daarvan, Almere, Haarlemmermeer en Zoetermeer, hadden toen zelfs al meer dan 100.000 inwoners. Drie andere, Hellevoetsluis, Houten en Huizen, zaten en zitten net onder die grens van 50.000 en zullen naar verwachting niet veel groter worden. Ook voordat ze hun groeitaak kregen, verschilde de omvang en het karakter van de kernen nogal. Bij Lelystad en Almere was die simpelweg 0,0. Alkmaar was weliswaar een kleine, maar toch echte stad, terwijl andere groeikernen, zoals Spijkenisse, Capelle, Zoetermeer en Houten de omvang en het karakter van een dorp hadden.

Het SCP deed het onderzoek eind jaren negentig op verzoek van de voormalige groeikernen, want de aandacht ervoor was weggeëbd. Sinds eind jaren tachtig werden ze beschouwd als gewone middelgrote steden. Dat was ook de inzet van het onderzoek: te laten zien dat



Figuur 1.1  
Gemeenten aangewezen als groeikern vanaf 1960



die vergelijking met de middelgrote steden op alle gebieden in het nadeel van de voormalige groeikernen uitviel. Qua inwonersaantal waren ze dat misschien, maar dat gold geenszins voor het voorzieningenniveau en de werkgelegenheid. In de afgelopen jaren zijn de voormalige groeikernen zelf intensief gaan nadenken over hun toekomst: ze maakten of maken een structuurvisie voor 2020, 2030 en verder, waren bezig met de vernieuwing en uitbreiding van het centrum, voegden – bescheiden of uitbundig – nieuwe woningen toe en startten een discussie over de toekomst van de flatcomplexen uit de jaren zestig en de woonervenwijken uit de jaren zeventig en tachtig. Bij de Vinex-opgave leken de groeikernen geen speciale rol te spelen. Opmerkelijk is dat een succesvolle groeikern als Houten verdubbelde, terwijl het minder succesvolle Nieuwegein het met een bescheiden Vinex-locatie moest doen (dit is opmerkelijk omdat de positie van deze groeikern op de regionale woningmarkt in sterke mate beïnvloed wordt door de ontwikkeling van Leidsche Rijn). Hetzelfde geldt voor Capelle aan den IJssel in relatie tot de noordoostkant en Spijkenisse tot de zuidkant van Rotterdam Rijnmond. Helmond daarentegen lijkt zich met Brandevoort eindelijk in positieve zin tussen de Brabantse steden te hebben gepositioneerd. Almere en Zoetermeer zijn in de afgelopen periode verder uitgegroeid. In beide steden speelt nu de discussie over de gevolgen en de voorwaarden van verdere groei. De mogelijke verdubbeling van het inwonertal van Almere spreekt daarbij het meest tot de verbeelding. Bij Almere blijft de discussie niet beperkt tot het plaatselijke of regionale niveau. De schaa sprong is ook een zaak van het Rijk. Net als voor alle voormalige groeikernen geldt echter dat de verdere ontwikkeling tot

voor kort als afzonderlijk vraagstuk werd beschouwd, niet als een opgave die de voormalige groeikernen delen. Voor de grotere groeikernen Almere, Haarlemmermeer en Zoetermeer is daar met de motie-Ortega verandering in gekomen. Tezamen met Apeldoorn en Ede (*bien étonnés de se trouver ensemble*) vormen zij nu de zogenaamde 100.000-plus-gemeenten, die onder de benaming *New Towns* net voordat het werd afgeschaft deel gingen uitmaken van het grotestedenbeleid. Maar ook de echte groeikernen in het bereik van de Randstad hebben opnieuw ontdekt dat zij op tal van gebieden een gemeenschappelijke problematiek delen, die voortkomt uit de snelle, planmatige groei vanaf de jaren zeventig (voor Zoetermeer wat eerder, voor Houten wat later). De problemen die de Nederlandse nieuwe steden, de voormalige groeikernen en de daaraan toegevoegde Ortega-gemeenten aan de orde stellen, hebben betrekking op de verstedelijking in sociaal-economisch en sociaal-cultureel opzicht die in de afgelopen jaren zichtbaar begint te worden: veranderingen in de sociale en economische structuur, toenemende onveiligheid, een gebrek aan cultureel aanbod, onduidelijke identiteit en een imago van middelmatigheid. Verklaringen voor die problemen worden gezocht in de snelle groei, de toegenomen omvang, de selectieve in- en uitstroom van bewoners, het achterblijven van de groei van werkgelegenheid en voorzieningen, en het gebrek aan geschiedenis. Die verklaringen verwijzen naar de gemeenschappelijke oorsprong, die nog steeds doorwerkt in de huidige situatie en de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling in de nabije en verder weg gelegen toekomst.



Dit onderzoek geeft inzicht in die gemeenschappelijke geschiedenis en de overeenkomsten en verschillen die tussen de groeikernen zijn ontstaan. Dat inzicht vormt de basis voor een vooruitblik naar de mogelijkheden van verdere ontwikkeling, maar levert ook bouwstenen op voor het denken en het debat over de voortgaande verstedelijking van Nederland en met name van het westen des lands.

## 1.2 Voortgaande verstedelijking

Te zeggen dat Nederland staat voor een nieuwe verstedelijkingsopgave is zowel een cliché als een open deur. Elk land heeft permanent te maken met de opgave de verdergaande verstedelijking in goede banen te leiden. Die opgave neemt echter ook voortdurend andere vormen aan en zo ligt er momenteel opnieuw de vraag welke vorm de verdere verstedelijking van West-Nederland, met name van de Randstad en omstreken, kan aannemen. In de *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (2011) heeft het ministerie van IenM de verstedelijkingsopgave voor de Randstad tot 2040 aangegeven, geconcentreerd in twee zogenaamde topregio's: Amsterdam-Utrecht en Rotterdam-Den Haag. De doelstelling voor Amsterdam is om 320.000 extra woningen te bouwen en 140.000 woningen te vervangen. Het doel voor Utrecht is 100.000 woningen extra plus 20.000 vervangen en voor Rotterdam-Den Haag 280.000 woningen plus 220.000 vervangen (55 procent rond Den Haag, 20 procent in Rotterdam, 10 procent in Leiden). Om een indruk te geven van de omvang van deze opgave: in de Vinex-wijk Ypenburg zijn 11.000 woningen gerealiseerd.

In de *Structuurvisie* blijft onduidelijk welke vorm de verdere verstedelijking gaat aannemen. De Rijksoverheid rekent dat ook niet meer tot haar taak en laat de vraag waar die woningen gebouwd zullen worden aan de provincies en de gemeenten over. Desondanks bevat de *Structuurvisie* een intrigerend plaatje dat de verschuiving in het denken over de vorm van de verstedelijking mooi illustreert: van compacte stad naar netwerkstad naar metropoolregio. Er is een toenemend besef dat de stad een regionale stad is (onder meer Hajer 2011; VROM-raad 2010) en verstedelijking een regionale opgave. De vraag rijst hoe dit besef zich verhoudt tot het denken over de compacte stad 2.0, zoals verwoord in een boekje uitgebracht met steun van hetzelfde ministerie van IenM (2010).

Het idee is dat woningen eerst en vooral in het bestaande stedelijke gebied moeten worden gerealiseerd. Het probleem is hoe deze ambitie zich verhoudt tot een grotere vrijheid voor de gemeentelijke overheden om hun woningbouwopgave te formuleren en in te vullen. Een minder restrictief beleid kan – en zal dus volgens de

wet van Murphy – leiden tot het afremmen van de verschuiving die plaatsvindt van de Randstad richting Flevoland en Gelderland. Daarmee neemt de verstedelijkingsdruk in de Randstad verder toe met als effect een economische intensivering, maar ook suburbanisering van het wonen en een verdere belasting van de infrastructuur; zie de ex-ante evaluatie van de *Structuurvisie* door het Planbureau voor de Leefomgeving (Kuiper & Evers 2011). Het lijkt niet verstandig de ambitie van het bouwen in bestaand stedelijk gebied als mantra te hanteren en opnieuw de ogen te sluiten voor de suburbane opgave die zich binnen elke topregio aandient. De suburbane vraag binnen elke metropoolregio is tweeledig en dient zich aan in twee verschillende welstandsklassen: ten eerste zijn topregio's niet denkbaar zonder de daarbij behorende suburbane woonmilieus in de hogere prijssegmenten. Ten tweede zal een grotere aantrekkelijkheid van binnenstedelijke centrummilieus met de daarbij behorende stijging van de woningprijzen ertoe leiden dat huishoudens met kinderen en een huishoudensinkomen van een tot anderhalf modaal (de lagere middenklasse) in toenemende mate zijn aangewezen op de goedkopere woningen in de meer suburbane gebieden van de metropoolregio's. Huishoudens met een hoger inkomen kunnen zich veroorloven stedeling te zijn, ook met kinderen. De lagere delen van de middenklasse zijn netwerkstedelingen tegen wil en dank, aangewezen op woon- (en ook vaak werkmilieus) buiten de – in omvang toenemende – stedelijke centrummilieus.

De metropolitane of metropoolregio's (*Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* 2011) vormen het niveau – 'het metropolitane landschap' – waarop de nieuwe stedelijkheid tot ontwikkeling komt. Die vorm van stedelijkheid ontwikkelt zich zowel binnen de stad ('stedelijkheid in de luwte', zie Karsten et al. 2006) als op afstand van de stad ('suburbane stedelijkheid'). Er is een toenemende vraag naar rustig-stedelijke en landelijke woonmilieus in de buurt van steden. Suburbaan-stedelijke of stedelijk-suburbane woonmilieus kunnen een antwoord vormen op die nog weinig scherp geformuleerde vraag. Onduidelijk is hoe die er precies uit zouden kunnen zien. Naast 'stedelijke woonmilieus' circuleren er nieuwe aanduidingen van 'landelijke woonmilieus': nieuwe dorpen, nieuwe buurtschappen, maar ook woonparken, themawijken, private woondomeinen. Deze onduidelijkheid blijkt een hardnekkig, zo niet fundamenteel probleem van de Nederlandse ruimtelijke ordening.

De tot groeikernen omgedoopte woonkernen zijn uitgegroeid tot een amalgaam van suburbane woonomgevingen en middelgrote steden. Door hun ligging blijken veel Vinex-wijken eerder zelfstandige woonkernen in een groter stedelijk veld dan wijken van een (compacte) stad. Wat er mist is een niveau tussen de regio en de



buurt, tussen *Daily Urban System* en de directe woonomgeving.

Het onderzoek naar het tot stand komen en de ontwikkeling van groeikernen, de Nederlandse nieuwe steden, is verricht in het licht van de hierboven omschreven opgaven en dilemma's. De leidende vraag van het onderzoek is of er zoiets bestaat als 'suburbane stedelijkheid'. Daarmee is het onderzoek ook een zoektocht naar de inhoud van de begrippen stedelijkheid en suburbaniteit, of – anders gezegd – naar de sociaal-culturele dimensie van de verstedelijkingsopgave. Dit is een terrein, dat niet zo zeer onontgonnen is, als wel tot nu toe weinig vruchtbaar is gebleken. Dit is niet iets om voor terug te schrikken, want juist de laatste jaren valt er een groeiende aandacht te bespeuren voor de sociaal-culturele betekenissen van de ruimte. Dat vertaalt zich bijvoorbeeld in onderzoeken naar leefstijlen, methoden om gebieden te *branden*, het thematiseren van woningprojecten en woonbuurten, en het opkomen van begrippen als *sense of place* en *place attachment*. Het zijn allemaal tekenen dat de louter functionele ordening van de ruimte ter discussie staat ten gunste van de betekenis of belevingswaarde, ook in economisch opzicht. De onroerendgoedwaarde lijkt behalve van de bereikbaarheid in hoge mate afhankelijk van de emotionele kwaliteiten van de plek. Deze tendens leidt onontkoombaar tot de noodzaak van een preciezer onderzoek naar de vorm van de verstedelijkingseenheid.

### 1.3 Wat voor probleem is de nieuwe stad eigenlijk?

Onderzoek naar de nieuwe stad vraagt om afbakening. De meeste problemen die zich maatschappelijk voordoen in de stad doen zich immers – of in toenemende mate – ook voor in de nieuwe stad: werkloosheid, criminaliteit, gebrek aan cultuurparticipatie, afnemende sociale cohesie, jongerenoverlast, vergrijzing, eenzaamheid enzovoort. Dit onderzoek heeft betrekking op nieuwe steden als fenomeen: steden die in korte tijd op een planmatige manier zijn ontstaan. Met een verwijzing naar de vraag die Jane Jacobs stelde in het slothoofdstuk van *Death and Life of Great American Cities* (Jacobs 1961): Wat voor probleem is de stad eigenlijk?, richt dit onderzoek zich op de vraag: Wat voor probleem is de nieuwe stad eigenlijk? Die vraag heeft betrekking op zowel het ontwerpen en bouwen van nieuwe steden of nieuwe stedelijke gebieden, als de veroudering ervan. Duidelijk zal worden dat die twee samenhangen. De ontwikkeling van nieuwe stedelijke gebieden zien we in het licht van duurzame verstedelijking. In dat licht moet worden voorkomen dat er een herhaling optreedt van de grote stadsvernieuwings- en

herstructureringsoperaties van de afgelopen decennia, die door hun eenvormige en massale karakter op zich weer leiden tot een volgende operatie: de 'vernieuwing van de stadsvernieuwing'. Daarbij gaat het om een andere kwestie die Jacobs in haar boek aan de orde stelde. Jacobs beschouwde haar observaties van de grotestadswijk geenszins als recept voor andere, min of meer stedelijke, suburbane en semi-suburbane omgevingen. Ze stelt met nadruk dat ze schrijft over *great* (grote én grootse) steden en met name over de binnenstadswijken en ze hoopt dat geen enkele lezer zal proberen om haar observaties los te laten op *towns*, ofwel kleine steden, of suburbs die nog echt sub urbaan zijn. Dat dit in de jaren zeventig en tachtig bij de bouw van de zogenaamde woonervenwijken en grote delen van de groeikernen wel is gebeurd, komt hierna nog aan de orde. Jacobs achtte haar onderzoek naar de vitaliteit van stadswijken niet helemaal nutteloos voor de nieuwere stadswijken en de suburbs. Niet echter op het moment dat ze ontworpen en gebouwd werden. Pas na verloop van tijd zou blijken of deze nieuwe stedelijke gebieden de capaciteiten hadden om echte stadswijken te worden. Veel delen van grote steden die als probleemwijken te boek staan, waren nog niet zo lang geleden suburbs of waardige, rustige woonwijken. Iedere stadswijk – probleemwijk of niet – was ooit een buitenwijk. De vraag is dus niet, hoe interessante, vitale, levendige stadswijken of zelfs hele steden gebouwd kunnen worden aan de rand van de stad of ergens in het weiland. De interessante kwestie die Jacobs bijna terloops aansnijdt, is: hoe kunnen nieuwe wijken worden gebouwd die, als ze in de loop van de tijd in sociaal opzicht stedelijker trekken aannemen, ook ruimte bieden aan deze verstedelijking, die gepaard gaat met een differentiatie van de bevolking en een nieuwe sociale en economische dynamiek? Een volgende vraag is of en hoe suburbane woonmilieus sub urbaan van karakter kunnen blijven.

#### Omvang en snelle groei

Verondersteld wordt dat het optreden van wat typische grotestadsproblemen zouden zijn, zoals gebrek aan sociale samenhang, toenemende criminaliteit en onveiligheid, werkloosheid en zwakke sociale positie, samenhangen met de omvang van een stad. Met het groeien van de nieuwe stad zou deze dus ook met dit soort problemen te maken kunnen krijgen. De snelle groei die eigen is aan nieuwe steden zou daarbij een versterkende factor zijn. Deze verklaring speelt een belangrijke rol in de Nederlandse discussies over de zogenaamde Ortega-gemeenten. Snelle groei (overigens in verschillende perioden) zou de overeenkomst zijn tussen Apeldoorn en Ede en de voormalige groeikernen Almere, Haarlemmermeer en Zoetermeer.



Snelle groei gaat vrijwel zonder uitzondering gepaard met het in korte tijd produceren van veel van dezelfde woningen en woonmilieus. Snelle productie staat gelijk aan bulk. Daardoor krijgen nieuwe steden na verloop van tijd te maken met een gelijktijdige veroudering, gepaard gaande met ingrijpende sociale veranderingen van een groot deel van de woningvoorraad. Dit effect is op zich niet specifiek voor nieuwe steden. Het treedt overal op waar in een bepaalde periode snel veel van hetzelfde is gebouwd – en dat is uiteraard vaak veel in het lagere marktsegment: in de naoorlogse wijken van alle Nederlandse grote en middelgrote steden, maar ook in de *Plattenbaugebieden* in het voormalige Oostblok en de *banlieues* (en de *Villes Nouvelles*) van Parijs. De vraag is vervolgens of deze gelijktijdige, massale veroudering ook weer – automatisch – moet leiden tot een even massale vernieuwingsoperatie. De opgave lijkt eerder om de nieuwe stad te bevrijden uit deze herhaling van planmatig en massaal ingrijpen. Verder is het van belang die snelheid van de groei niet te overschatten. Naarmate de stad groter wordt, neemt de groeisnelheid relatief gezien af.

### Levenscyclus

De snelle en planmatige groei komt dus tot uitdrukking in de levenscyclus van de nieuwe stad, of delen ervan. Die cyclus blijft vaak buiten beschouwing. Dat is vreemd, omdat inmiddels bekend is dat de sociale veranderingen die zich vanaf de jaren zestig voordoen in de vooroorlogse arbeiderswijken van de grote steden, zich in de jaren tachtig en negentig ontwikkelden in de naoorlogse wijken met veel sociale woningbouw. Door de bouw van nieuwe wijken verandert de positie van de bestaande wijken op de woningmarkt. Het was dan ook niet moeilijk om te voorspellen dat soortgelijke sociale veranderingen omstreeks deze tijd de wijken uit de jaren zeventig en tachtig en dus ook de groeikernen zouden treffen. De sociale veranderingen in wijken volgen zo vrij precies de jaarringen van de stad en de regio. De geschetste ontwikkelingen zijn ook geen typisch Nederlands verschijnsel. Hoe ze precies zullen uitpakken in de woonervenwijken, die ook een belangrijke deel van de groeikernen uitmaken, is een relevante onderzoeksvraag, mede in het licht van het veel grotere aandeel goedkope koopwoningen in dit soort wijken en de typische stedenbouwkundige structuur. Deze ontwikkelingen zijn eveneens niet specifiek voor de nieuwe steden. Gezien het aandeel van de wijken gebouwd in de jaren zeventig en tachtig in het totale woningbestand, zullen ze echter wel een zwaarder stempel drukken op de transformatie van de nieuwe steden.

### Padafhankelijkheid

Een verklaring die meestal ontbreekt is de uitgangssituatie van de nieuwe stad: de ruimtelijke, sociaal-economische en sociaal-culturele doelen waarmee de

stad is gepland en gebouwd en de vorm die daaraan is gegeven. Precies daar ligt het probleem van de nieuwe stad. Belangrijk is hoe de nieuwe stad van begin af aan is voorgesorteerd, zowel door de politieke doelen, als door de ontstaansperiode. Daarbij spelen zowel de disciplinaire logica van dat moment (zoals dat in het Franse onderzoek naar de *Villes Nouvelles* wordt genoemd: de logica van de stedenbouw en de architectuur, van de sociologie en de geografie, de economie en het denken over mobiliteit), als de economische conjunctuur een belangrijke rol. Het gaat hier om wat in de economische geografie *padafhankelijkheid* wordt genoemd. Die *padafhankelijkheid* lijkt niet alleen van grote invloed op de ontwikkeling van de economische structuur en de werkgelegenheid van de stad, maar lijkt ook meer algemeen het karakter van de stad in sociaal en cultureel opzicht te bepalen. De nieuwe stad heeft zo gezien wel degelijk een geschiedenis, hoe kort ook. En die korte geschiedenis bepaalt in sterke mate het imago van de stad, dat op zijn beurt van invloed is op de status van de woonmilieus en de reputatie van de inwoners. Vanuit de startsituatie ontwikkelt zich al heel snel een bepaalde identiteit van de nieuwe stad in sociaal, economisch en cultureel opzicht. De nieuwe stad krijgt al meteen een zekere naam, een imago of reputatie die de verdere ontwikkeling van de stad in gunstige of ongunstige zin beïnvloedt. Eenmaal voorgesorteerd, blijkt het heel lastig om het karakter en het imago van de nieuwe stad te veranderen. Om de balans op te maken van de nieuwe steden is het niet alleen noodzakelijk om te bekijken hoe ze zich hebben ontwikkeld in termen van woningvoorraad, bevolkingssamenstelling, werkgelegenheid en voorzieningen, maar ook om deze zogenaamde nieuwestads-effecten scherper in beeld te brengen. Dit geldt zowel voor de gemeenschappelijke kenmerken als voor de verschillen. Dat vraagt om een beter inzicht in de korte geschiedenis, in de doelstellingen, ambities en denkbeelden bij de conceptie, het tot stand brengen en de verdere ontwikkeling van de nieuwe steden. Die doelstellingen en ambities zijn nauw verbonden met het denken over verstedelijking, stedelijkheid en suburbaneit op verschillende niveaus.

## 1.4 Opzet van het onderzoek

De vraag naar de stedelijkheid van de groeikern kan worden opgesplitst in een aantal onderzoeksvragen. Deze vragen volgen voor een deel de *logiques* die de evaluatie van de Franse *Villes Nouvelles* structureerden (Vadelorge 2004). Het ontwikkelingsproces van de *Villes Nouvelles* is geanalyseerd door het te beschrijven vanuit vier verschillende gezichtspunten: de *logique disciplinaire*, de *logique territoriale*, de *logique professionnelle*, en de *logique pionnière*. Hierdoor heeft men vat gekregen op de



veelsoortigheid van krachten die het ontstaan en beheer van de Villes Nouvelles sturen. In het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze publicatie stonden de volgende vragen centraal:

- Welke concepten en modellen van verstedelijking en stedelijkheid bepaalden het vakdebat over de groeikernen en welke stuurden het beleid en de uitvoering van de nieuwe steden op het niveau van Rijk, provincies en gemeenten?
- Welke nieuwe architectonische en stedenbouwkundige typologieën werden ontwikkeld om vorm te geven aan de nieuwe stedelijkheid?
- Tot wat voor soort nieuwe steden hebben de groeikernen zich zowel ruimtelijk als sociaal-economisch en sociaal-cultureel feitelijk ontwikkeld?
- Welke rol kunnen de nieuwe steden en de daaraan ten grondslag liggende visies en streefbeelden spelen bij de toekomstige, regionale verstedelijkingsopgave?

Het onderzoek heeft geresulteerd in twee publicaties die tegelijk verschijnen: dit rapport *Nieuwe steden in de Randstad* (uitgave Planbureau voor de Leefomgeving) en de boekpublicatie *Atlas Nieuwe Steden* (uitgave Trancity). In de onderhavige publicatie ligt de nadruk vooral op de ontwikkeling van het verstedelijkingsbeleid en de wisselende rol van de nieuwe steden daarin. De *Atlas Nieuwe Steden* gaat uitvoeriger in op de gedachtenvorming, de planning, het ontwerp en de uitvoering van de nieuwe steden zelf. Vanuit deze verschillende aandachtsgebieden belichten we in beide publicaties de toekomst van de nieuwe steden en van de verdere verstedelijking van de Randstad.

Omdat we vooral geïnteresseerd zijn in de verstedelijkingsopgave van West-Nederland, beperken we ons in deze publicatie tot het verstedelijkingsbeleid in het westen des lands en tot de groeikernen in het directe bereik van de Randstad. We zijn vooral benieuwd naar het tot stand brengen van vrijwel geheel nieuwe steden en hun veranderende positie in het stadsgewest – tegenwoordig metropoolregio – waar ze deel van uitmaken. Daarom is ervoor gekozen om de ontwikkeling van de volgende groeikernen nauwkeuriger te onderzoeken: Zoetermeer, Spijkenisse, Capelle aan den IJssel (metropoolregio Rotterdam-Den Haag), Nieuwegein, Houten (regio Utrecht) en Haarlemmermeer, Purmerend, Almere (metropoolregio Amsterdam). Waar nodig wordt verwezen naar Lelystad.

Hieronder gaan we eerst nader in op de centrale begrippen stedelijkheid en suburbaniteit, en op de periodisering. De opzet van dit rapport volgt verder de hierboven geformuleerde onderzoeksvragen. Hoofdstuk 2 en 3 doen verslag van de politieke discussie en het vakdebat en van de manier waarop dat in het beleid van het Rijk en op gemeentelijk niveau het tot stand komen van de nieuwe steden heeft bepaald. Hoofdstuk 2 behandelt in het eerste deel de ontwikkeling van het begrip groeikern in

de discussie over de verdere verstedelijking van West-Nederland en de manier waarop dat gestalte kreeg in het concept van de gebundelde deconcentratie en het ontwerp van de Randstad. Het tweede deel van hoofdstuk 2 gaat aan de hand van drie varianten, Zoetermeer, Nieuwegein en Almere, in op het ontwerp van de nieuwe stad op lokaal niveau. Het hoofdstuk eindigt bij het abrupt afschaffen van het groeikernenbeleid, vrij snel nadat de groeikernen waren aangewezen. Hoofdstuk 3 gaat verder in op de ontwikkeling van het nieuwe verstedelijkingsconcept van de compacte stad en de gevolgen daarvan voor de verdere uitbouw van de (ex-)groeikernen tot complete steden. In hoofdstuk 4 wordt de balans opgemaakt: wat zijn de groeikernen geworden; ook geeft dit hoofdstuk een vooruitblik op verdere ontwikkeling. Hoofdstuk 5 trekt conclusies voor de verdere verstedelijkingsopgave van West-Nederland.

## 1.5 Verstedelijking, stedelijkheid en suburbaniteit

De groeikernen zijn gerealiseerd in het spanningsveld tussen stad en suburb. De groeikernen moesten tegemoetkomen aan het verlangen om te wonen in een eengezinshuis in een rustige omgeving ‘in het bereik van de stedelijke invloedssfeer’. De combinatie van buiten wonen en gebruik kunnen maken van stedelijke voorzieningen zou de aantrekkingskracht van de groeikernen moeten uitmaken. Het is een ambivalente kwaliteit die het beste te karakteriseren is als suburbane stedelijkheid. Aan die suburbane stedelijkheid liggen stedelijke en suburbane doelstellingen ten grondslag. De begrippen stedelijkheid en suburbaniteit spelen daarom een sleutelrol in de beschouwing van de groeikernen. Zonder een analyse van de inhoud van deze begrippen valt niet te achterhalen wat suburbane stedelijkheid precies is.

Het is lastig om de begrippen van tevoren scherp te omschrijven. Dat geldt zowel voor de termen stad en suburb, als voor stedelijkheid en suburbaniteit. Dit onderzoek is ook een speurtocht naar de inhoud van deze begrippen, gekoppeld aan een concrete uitwerking: de groeikern of de nieuwe stad. Wat onder stad en stedelijkheid wordt verstaan is sinds de jaren zestig aan veranderingen onderhevig. Het begrip stedelijkheid is gedefinieerd op verschillende schaalniveaus: dat van het stadsgewest, dat van de (nieuwe) stad zelf, en dat van het woonmilieu en het project. Eind jaren tachtig was de openbare ruimte nog het brandpunt van de discussie over stedelijkheid, in de jaren negentig werd gezocht naar een definitie van stedelijkheid gebaseerd op bereikbaarheid en keuzevrijheid. Afhankelijk van de wetenschappelijke discipline bestaan er verschillende benaderingswijzen



van stedelijkheid. In de pogingen om het begrip te operationaliseren zijn verschillende ruimtelijke en sociale dimensies van stedelijkheid te onderscheiden (zie bijvoorbeeld Evers et al. 2005; Salet 1996).

Het begrip stedelijkheid is vaak gebruikt als contrast met suburbaan. Suburbs zijn vaak omschreven in termen van wat ze niet zijn (namelijk stad noch platteland) of als een omgeving tussen stad en platteland, een gebied met een ambigu karakter (Baldassare 1986; Boomkens 1998; Hamers 2003).

Suburbane gebieden in Nederland en ook de voormalige groeikernen vertonen vergelijkbare ontwikkelingen als beschreven in de vakliteratuur over de verstedelijking van de suburbs (zie onder andere Garreau, Hayden, Fishman, Lang en LeFurgy). Sinds de jaren zeventig wordt er al gesproken van een vervaging van de grenzen tussen stad en suburb als gevolg van de verstedelijking van suburbs. Oorzaken zijn de heterogenisering van bevolkingsgroepen, de vestiging van economische activiteiten en meer stedelijke leefstijlen (Van Ginkel 1979; Masotti & Hadden 1973). Aspecten van stedelijkheid zijn ook te vinden buiten de fysieke grenzen van de stad (zie onder andere Evers et al. 2005; Hajer & Reijndorp 2001; Majoor 2008).

Stedelijkheid en suburbaniteit zijn begrippen waarmee eigenschappen van zowel bepaalde ruimten als menselijke activiteiten en culturele condities kunnen worden omschreven. Voor het onderzoek naar de suburbane stedelijkheid van de (voormalige) groeikernen onderscheiden we vier dimensies van stedelijkheid en suburbaniteit. We onderscheiden een ruimtelijk-morfologische, een ruimtelijk-functionele, een sociale en een culturele omgeving. Elk van deze vier dimensies is door ons verder onderverdeeld in drie verschillende aspecten. Deze indeling is toegespitst op de relevantie voor de voormalige groeikernen. Het zijn criteria die kunnen dienen als een kwalitatief analyse-instrument en toetsingskader. Op diverse schaalniveaus kunnen ook verschillende uitspraken worden gedaan. Met dit kader willen we de vraag beantwoorden met welke stedelijke en/of suburbane intenties de groeikernen zijn gepland en hoe in de groeikernen is geprobeerd stedelijkheid en suburbaniteit te verenigen. Ook willen we kijken in hoeverre dit een gevolg is van autonome processen.

### Stedelijkheid en suburbaniteit als ruimtelijk-morfologische omgeving

De ruimtelijk-morfologische dimensie (of de vorm van de stad) valt uiteen in een drietal aspecten: bebouwingsdichtheid, structuur en typologie van de openbare ruimte, en typologie van de bebouwing. Op elk van deze aspecten scoren de groeikernen als geplande steden overwegend suburbaan, ook al zijn er stedelijke plekken aan te wijzen en was het creëren van meer stedelijke structuren en typologieën soms ook een

ambitie. Ten eerste hebben de groeikernen een relatief lage gemiddelde bebouwingsdichtheid. De ruimtelijke schaal van de buitenruimte (zoals recreatiegebieden, restgroen, ontsluitingswegen) is in de groeikernen veel groter dan in andere middelgrote steden waar de wegenstructuur en de groenvoorzieningen (stadspark, buurtpark) een compacter karakter hebben. Ten tweede beschikken de groeikernen over veel eenduidige openbare ruimten en kennen ze weinig overlappend ruimtegebruik. Dat is een verschil met meer stedelijke gebieden, waar de complexiteit van stedelijke structuren menging en overlapping van schaalniveaus mogelijk maakt. Ten derde ligt in de groeikern de nadruk op de typologie van een gezinswoning met een tuin. In dit opzicht zijn groeikernen suburbane gebieden waar het accent ligt op de private ruimte in en rond het huis. Een belangrijk verschil met de stad is de mate van flexibiliteit en variatie in bebouwing. In de groeikernen als suburbane gebieden zijn weinig bedrijfsruimten aan huis of vlakbij huis, wat niet wil zeggen dat er niet in toenemende mate aan huis gewerkt wordt. In de stad is meer ruimte voor kleinschalige bedrijvigheid.

### Stedelijkheid en suburbaniteit als ruimtelijk-functionele omgeving

De dimensie van de ruimtelijk-functionele omgeving valt uiteen in drie aspecten: de hoeveelheid en diversiteit van voorzieningen en bedrijven, de functiemenging versus functiescheiding, en de omgeving als plaats van aankomst versus plaats van vertrek. Op deze dimensie scoren de groeikernen minder eenduidig suburbaan dan op het morfologische aspect. Het is ook een dimensie waar men in het beleid dikwijls mee geworsteld heeft: moet een nieuwe stad ook een complete stad zijn, met alle daarbij horende voorzieningen, of is het mogelijk dat de nieuwe stad als suburb is aangewezen op voorzieningen van nabijgelegen steden? In de afgelopen 25 jaar zijn de nieuwe steden in ruimtelijk-functioneel opzicht stedelijker geworden, alleen al door de toegenomen omvang. De nieuwe steden beschikken over de belangrijkste alledaagse voorzieningen, maar er is minder differentiatie en specialisatie. Met name op het gebied van hoger onderwijs, culturele en horecavoorzieningen scoren de nieuwe steden nog matig. De verstedelijking is op gang gebracht door de komst van (grootschalige) winkels, ontspanningsvoorzieningen, hotels en bedrijven die bezoekers aantrekken. Een ander aspect is dat 'de stad' (althans de meer centraal gelegen delen) wordt gekenmerkt door een fijnmazige functiemenging. In nieuwe steden is sprake van zonerings van functies. De ruimtelijke schaal van de verstedelijking maakt dat de nieuwe steden in dit opzicht suburbs zijn. Er is sprake van functionele eilanden voor wonen, werken en recreatie. Tot slot is 'de stad' een plaats om naartoe te gaan, voor werk, cultuur, uitgaan en winkelen.



Daartegenover is de suburb een uitvalsbasis voor de bewoners. Met de komst van bedrijven en voorzieningen zijn nieuwe steden ook meer en meer plaatsen van aankomst.

### **Stedelijkheid en suburbaniteit als een sociale omgeving en levenswijze**

Ten aanzien van de sociale omgeving onderscheiden we opnieuw drie aspecten: heterogeniteit versus homogeniteit, stedelijke versus suburbane levenswijze, en emancipatiemachine versus plaats voor gearriveerden. Kenmerkend voor de nieuwe steden is de verstedelijking in sociaal-economisch en sociaal-cultureel opzicht. De diversiteit van de bevolking neemt al enige tijd toe (qua inkomen, etniciteit en huishoudentype). Toename van de heterogeniteit is een belangrijke factor in de sociaal-culturele verstedelijking van de nieuwe stad. Een ander aspect is dat stedelijkheid ook is af te meten aan de aanwezigheid van een kosmopolitisch ingestelde bevolking, georiënteerd op carrière en persoonlijk vertier in plaats van op gezinsleven, uithuizig en gericht op gespecialiseerde publieke voorzieningen op het gebied van uitgaan en cultuur (Vijgen & Gastelaars 1992). In een suburbane levenswijze ligt daarentegen de nadruk op het private (gezins)leven: de collectieve organisatie van het privéleven (Mumford in: Fishman 1987). De levenswijze in de nieuwe steden is overwegend suburbaan, zij het dat er sprake is van een meer stedelijke oriëntatie, onder meer door de toename van huishoudens zonder kinderen. Het derde aspect betreft de nieuwe stad als emancipatiemachine voor sociale stijging versus plek voor maatschappelijk gearriveerden. Suburbanisatie stond lange tijd gelijk aan migratie van economisch succesvolle huishoudens die hun woning in de stad verruilen voor een ruimere koopwoning in de suburb. De stad daarentegen was een emancipatiemachine. Ook nieuwe steden zijn inmiddels plekken voor economisch (nog) minder succesvolle huishoudens en krijgen een betekenis als emancipatiemachine.

### **Stedelijkheid en suburbaniteit als culturele omgeving**

Stedelijkheid wordt ten slotte vaak beschreven en gewaardeerd met het oog op de aanwezigheid van een stedelijke openbare sfeer (Boomkens 1998). Interacties in de stad worden gekenmerkt door een positief gewaardeerde anonimiteit, vluchtige en zelfgekozen contacten in overlappende netwerken, en het bewaren van distantie. De stad is een interactiecentrum (Van Engelsdorp Gastelaars & Hamers 2006). Die stedelijke openbaarheid is er wel in de nieuwe stad, maar speelt zich op aanzienlijk minder plekken af dan in oudere steden.

Deze dimensie betreft allereerst het aspect van (on)voorspelbaarheid. Cultureel gesproken zou de stad

worden gekenmerkt door diversiteit, (keuze)vrijheid, openheid, uitwisseling, tolerantie en creativiteit; de suburb daarentegen door eenvormigheid, homogeniteit, geslotenheid, conformisme en statusdwang. De contramal van stedelijkheid is in dit opzicht de veronderstelde rust, stabiliteit, overzichtelijkheid en het conformisme van suburbane gebieden. Hier lijkt een dilemma te bestaan in de nieuwe steden: enerzijds het verlangen naar een suburbane overzichtelijkheid en rust, anderzijds de toename van stedelijke verschijnselen die een grotere mate van onvoorspelbaarheid met zich meebrengen.

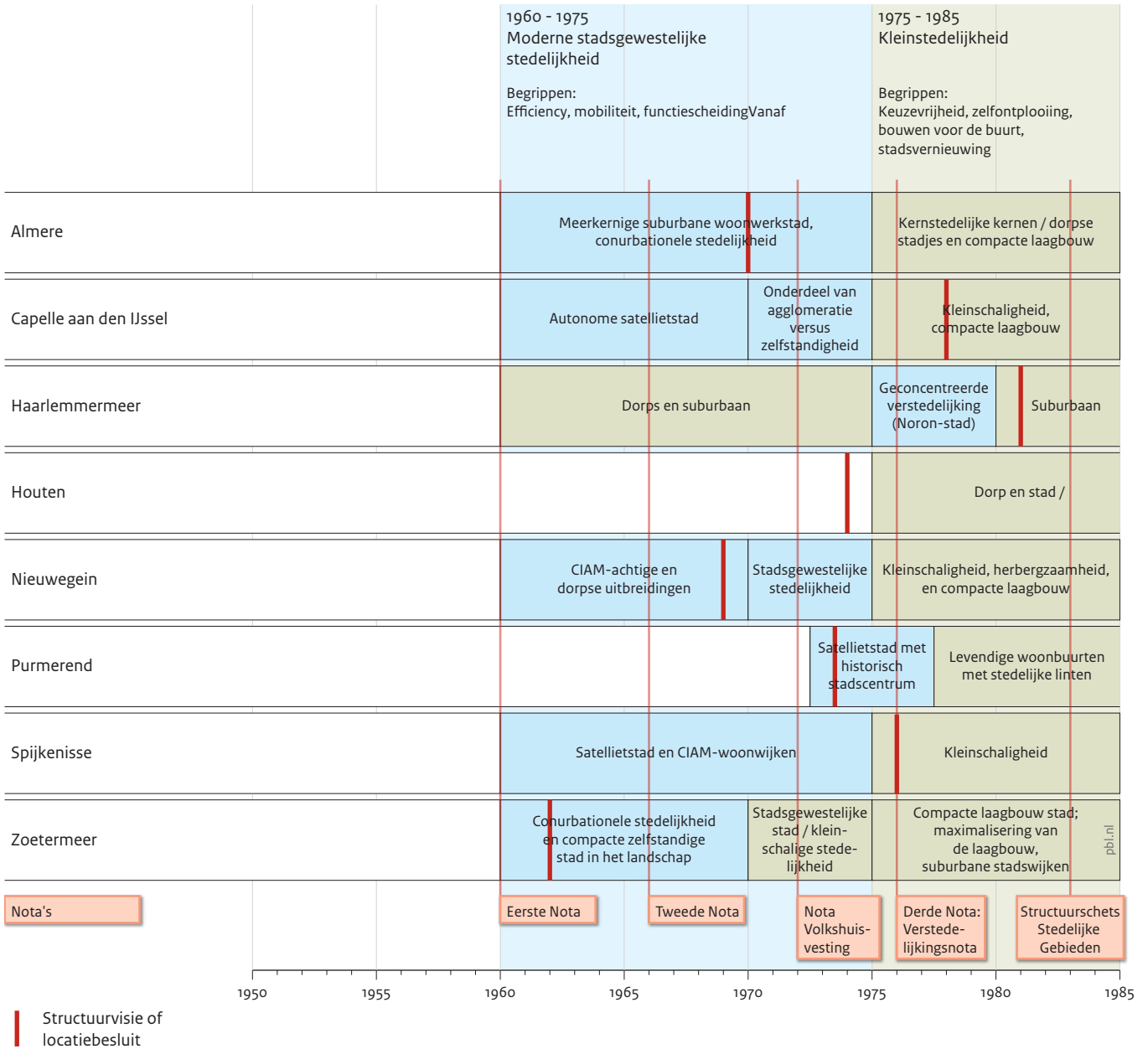
Een ander aspect is dat van burgerschap en identiteit. Stedelingen ontlenen in de regel een sterke gemeenschappelijke identiteit aan de stad waar ze wonen (Zijdeveld 1983). Burgers vereenzelvigen zich met hun stad, kunnen trots zijn op de geschiedenis en de artefacten, en dat kan leiden tot een solidariteit op basis van een collectieve identiteit. Kenmerkend voor de suburb zou daarentegen een zekere mate van ontworteling of vervreemding van de bewoners zijn. De snelle groei van suburbane gebieden (waaronder de groeikernen) zou met zich meebrengen dat mensen zich weinig met elkaar verbonden voelen. Juist ten aanzien van dit aspect lijkt zich een toenemende verbondenheid met de nieuwe stad voor te doen.

### **Suburbane stedelijkheid**

De tegenstelling en wisselwerking tussen aspecten van stedelijkheid en suburbaniteit vormt wellicht wel het belangrijkste kenmerk van de nieuwe steden. Het is een complex spanningsveld waarin planologen en ontwerpers voortdurend moesten opereren (misschien zonder dat ze het beseften), maar ook een spanningsveld dat door de groei van de nieuwe stad en de sociaal-economische en sociaal-culturele verstedelijkingsprocessen telkens opnieuw uit balans raakte. Dat gebeurde per dimensie, maar ook tussen de dimensies onderling. Terwijl in ruimtelijk-morfologisch opzicht de nieuwe stad overwegend suburbaan van karakter bleef, werd zij op de andere dimensies geleidelijk stedelijker. Het niet-samenvallen van verschillende aspecten van stedelijkheid (met name morfologisch en sociaal-cultureel) is een van de problemen van de nieuwe steden. Maar dat geldt ook voor de spanning tussen stedelijkheid en suburbaniteit, die niet altijd als opgave is herkend en geformuleerd. De groeikernen hebben vanaf het begin te maken gehad met het spanningsveld tussen stedelijkheid en suburbaniteit. Een bepaalde vermenging van stedelijke en suburbane kenmerken heeft plaatsvinden op verschillende schaalniveaus. Ten eerste op de schaal van de regio: de suburb ligt binnen het bereik van de stad waar de bewoners van afhankelijk zijn voor voorzieningen en werkgelegenheid. Ten tweede op het niveau van de suburbane stad zelf: rustige en overzichtelijke suburbane



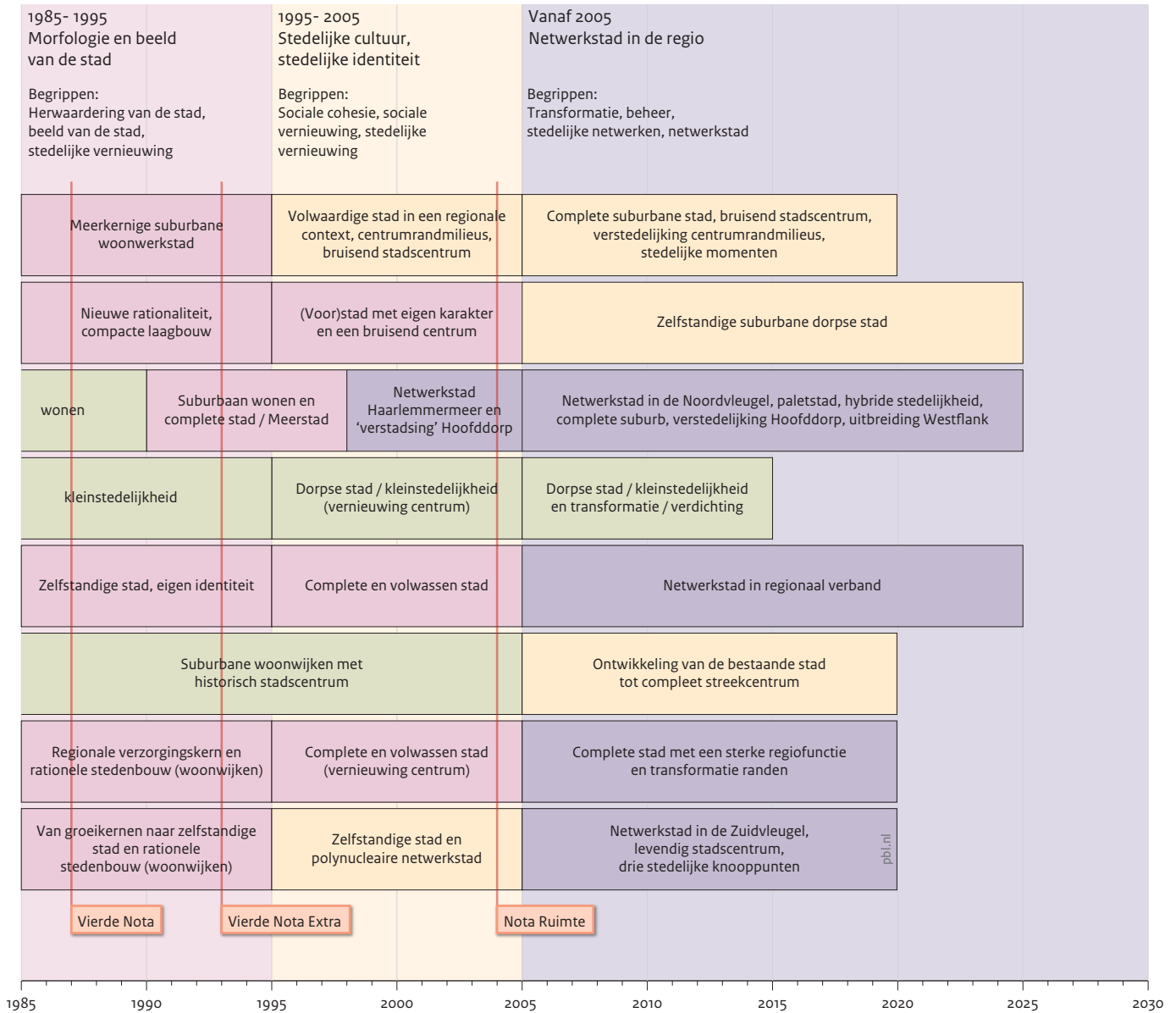
Figuur 1.2  
Stedelijkheidsbegrippen in gemeentelijke nota's en rijksnota's



woonmilieus liggen nabij drukkere voorzieningencentra en werkgelegenheidsclusters. Ten derde op dat van het woonmilieu zelf, indien is geprobeerd met programma en ontwerp een suburbaan-stedelijke woonomgeving te realiseren. Of dat ook is gelukt is nog maar de vraag. Het spanningsveld tussen stedelijkheid en suburbaniteit in de ex-groei-kernen bestaat nog steeds en vormt nog altijd een opgave. Die opgave wordt allereerst veroorzaakt door ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Sommige groei-kernen hebben geen uitbreidings-

mogelijkheden meer en staan voor een verdichtings- en transformatieopgave. De in omvang toegenomen groei-kernen scoren nu hoger op het aspect van sociale heterogeniteit, werkgelegenheid en mentale verstedelijking, zonder dat ze in ruimtelijk opzicht veel stedelijker zijn geworden. Daarom is te stellen dat het project van de groei-kernen met hun suburbane stedelijkheid in feite onvoltooid is gebleven. De uitdaging van een nieuwe suburbane stedelijkheid ligt zowel op het vlak van de





vorm van de verstedelijking als op het vlak van de verstedelijkingseenheid. De vier dimensies van suburbaniteit en stedelijkheid bepalen ook de padafhankelijkheid van de nieuwe steden. Daarom is het een belangrijke vraag tot wat voor soort stad de groeikernen zich momenteel willen ontwikkelen (en met welke begrippen en concepten men probeert die vraag te beantwoorden) en hoe zich dit verhoudt tot zowel de feitelijke verstedelijking als de stedelijkheidsbegrippen die in het verleden zijn

gehanteerd. Terwijl de nieuwe steden te karakteriseren zijn aan de hand van een complexe en veranderlijke wisselwerking tussen stedelijkheid en suburbaniteit, is het professionele en beleidsmatige debat over de nieuwe steden vooral en in toenemende mate gevoerd in het licht van de wens om meer stedelijkheid te creëren. Er zijn vijf periodes te onderscheiden op grond van de opvattingen die binnen het vakdebat heersten over de stedelijkheid van de groeikernen en aan de hand van wisselingen in het beleid (zie figuur 1.2).



- *De jaren vijftig en zestig (de naoorlogse periode tot 1975):* een stedelijkheidsbegrip dat voortkomt uit een opvatting over de nieuwe, moderne stad op stadsgewestelijke schaal. Een functionalistische uitwerking van het begrip door sociaalgeografen en planologen (Van den Berg, Lambooy, Steigenga, Wissink). Stedenbouwkundig leidt het begrip tot zonering van functies en vlekkenplanmethodiek. De nadruk ligt op de vorm van de verstedelijking en niet op de verstedelijkingseenheid. Deze ‘conurbationele’ stedelijkheid gaat uit van een stedelijke levenswijze die zich over een groter gebied verspreidt en is gebaseerd op bereikbaarheid en mobiliteit.
  - *1975 tot 1985:* vanaf 1972 (verschijningsjaar *Nota Volkshuisvesting*) vindt de uitvoering van het groeikernenbeleid plaats. In 1983 verschijnt de *Structuurschets stedelijke gebieden*, met daarin kritiek op de groeikernen. Radicale overgang naar een kleinstedelijke opvatting van stedelijkheid waarin begrippen als ontmoeting, nabijheid en herbergzaamheid centraal staan. Stedenbouw is gericht op integratie van functies, van klein naar groot. De aandacht verschuift naar een kleinschalige morfologische stedelijkheid op het niveau van het project, de straat en de buurt.
  - *1985 tot 1995:* vanaf 1983 verschuift het rijksbeleid in het voordeel van de grote steden. Het beeld van de stad komt voorop te staan. De stedenbouw maakt een revival door als vormgevingsinstrument. Er is sprake van een herontdekking en herintroductie van de morfologie van de stedelijke tuinvijk. Naast de aandacht voor een stedelijke morfologie op het niveau van de buurt en de wijk (een die de openbare ruimte centraal stelt en afscheid neemt van de woonerven), streeft men naar meer stedelijke voorzieningen in de centra van de nieuwe steden. De stad wordt herontdekt.
  - *1995 tot 2005:* enerzijds meer nadruk op stedelijke en suburbane thema’s en sferen op buurtniveau. Het begrip stedelijke identiteit speelt een centrale rol. Anderzijds aandacht voor stedelijke cultuur en stedelijke identiteit. De stedelijke cultuur van de nieuwe stad komt hoog op de agenda. De nieuwe steden streven ernaar complete en volwaardige steden te worden. Het stedelijkheidsbegrip in sociaal-cultureel opzicht wordt vooral opgehangen aan de centra, die moeten ‘bruisen’.
  - *2005 tot heden:* de inzet verschilt per gemeente, soms is er ook sprake van een dubbele inzet. Enerzijds voortgaande aandacht voor een volwaardig centrum, naast opkomende aandacht voor nieuwe stedelijke knooppunten. Anderzijds verschijnt het concept van de netwerkstad ten tonele, waarin de nieuwe stad zich lijkt te kunnen specialiseren in regionaal verband.
- Deze periodisering vormt een kader om te onderzoeken uit welke modellen en concepten van stedelijkheid de groeikernen zijn samengesteld en hoe hun huidige en toekomstige ontwikkeling zich verhoudt tot hun totstandkoming.







# Verstedelijking

## 2.1 Inleiding

Na de oorlog – eigenlijk al vanaf 1940 – ontspint zich een discussie over de verdere verstedelijking van Nederland en met name van het westen des lands. Die discussie speelt voortdurend op twee ruimtelijke niveaus: de vorm die de verspreiding van de verstedelijking zal aannemen en de aard van de ‘verstedelijkingseenheid’ (we hebben even geen ander woord) die moet worden ontworpen en gerealiseerd. Op het eerste niveau gaat het om de ontwikkeling van stad naar agglomeratie en regio, de verspreiding van de stedelijke levenswijze buiten de stad, de verwachte suburbanisatie en hoe die te reguleren in de gebundelde deconcentratie, de manieren om het aaneengroeien van de steden te voorkomen door bufferzones, en de geleiding van de verstedelijking door de aanleg van infrastructuur. Op dat niveau verschijnen binnen het bestaande verstedelijkingspatroon van de Hollandse steden op bepaalde momenten in de discussie nieuwe stedelijke kernen, in de jaren vijftig aangeduid als ‘satellietsteden’ (Hoogvliet, Spijkenisse), iets later als ‘nevensteden’ (Alexanderstad ten oosten van Rotterdam), nog wat later als ‘woonkernen’ en ten slotte als ‘groei-kernen’. Deze discussie over de vorm van de verstedelijking is vooral in de jaren vijftig en zestig heel dominant, maar raakt in de jaren tachtig en negentig op de achtergrond, wanneer zowel politieke partijen als professionele en wetenschappelijke disciplines de compacte stad omarmen als ideale vorm van verstedelijking. Eind jaren negentig keert de discussie over de vorm van de verstedelijking aarzelend terug met

de introductie van ‘stedelijke netwerken’ in de – nooit vastgestelde – *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. Deze wisselende aandacht vormt ook een afspiegeling van de dominantie van verschillende ruimtelijke disciplines: planologie of ruimtelijke wetenschappen, dan wel architectuur en stedenbouw, soms ondersteund door de (stads)sociologie en andere sociale wetenschappen die zich met de stad bezighouden.

De tweede lijn in de discussie, of het tweede schaalniveau waarop deze plaatsvindt, is de vorm die de verstedelijkingseenheid zal gaan aannemen: de concrete uitwerking van de cirkeltjes en sterretjes die in de verstedelijkings-schema’s als plaatsen van verstedelijking figureren. Hoe stelde men zich die eenheden voor? In de jaren vijftig wordt gesproken over ‘woonkernen’, maar wat dat precies zijn, blijft onduidelijk. De term ‘kern’, die later terug zal komen in de aanduiding ‘groei-kern’, veronderstelt alleen een zekere samenballing, maar zegt niets over de vorm en het karakter daarvan. Uit de schaarse aanwijzingen in beleidsteksten kan worden opgemaakt dat het gaat om ‘eengezinswoningen in een rustige omgeving buiten de stedelijke invloedssfeer’, om ‘sociaal homogene omgevingen’ en om een ‘min of meer dorps milieu’. Een redelijk precieze omschrijving van een suburbaan milieu, maar hoe dat stedenbouwkundig en architectonisch moest worden vormgegeven, blijft vaag. Terwijl plannen en verkoopbrochures tegenwoordig overvloedig refereren aan succesvolle woonmilieus (Concertgebouwbuurt, Statenkwartier, Laren, Elburg), ontbreken die verwijzingen in de jaren vijftig en zestig



volledig. Dat gebrek aan ideeën over en beelden van de vorm en het karakter van die nieuwe ‘kernen’ waarmee het nieuwe verstedelijkingsconcept van de agglomeratie moest worden opgebouwd, wreekt zich pas goed bij de benoeming, het ontwerp en de uitvoering van de ‘groekernen’. De slag van ‘wijken’ (de verstedelijkings-eenheid tot dan toe) naar nieuwe voorstedelijke ‘woonkernen’ wordt niet concreet gemaakt.

Zo lijkt de discussie over de vorm van de verdere verstedelijking op een discussie over de vorm van een gebouw zonder duidelijk idee over de ruimtes waaruit het is opgebouwd. Dat lijkt een tamelijk hardnekkig en misschien dus wel fundamenteel probleem van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Ogenscheinlijk werd dat probleem in de jaren tachtig opgelost door de terugkeer naar het concept van de compacte stad. Dat bleek inderdaad schijn, want de verstedelijking zoals die zich in de jaren vijftig en zestig aankondigde, ging niet alleen gewoon door, ze werd ook nog eens gestimuleerd door de aanleg van rijkssnelwegen en het afwaarderen van het stelsel van provinciale (straat)wegen. Veel Vinex-wijken, gerealiseerd als uitwerking van de compacte stad (de verstedelijkings-eenheid was letterlijk weer teruggebracht tot de uitbreidingswijk) blijken door hun omvang, ligging en de aansluiting op het inmiddels tot ontwikkeling gekomen stelsel van snelwegen helemaal geen wijk van die compacte stad, maar een zelfstandige (maar gemankeerde) woonkern in een veel groter stedelijk veld. Waar de Britse *New Towns* na 1945 model stonden voor de eerste woonkernen op afstand van de stad (het meest uitgesproken voor Hoogvliet, een echte arbeidersstad), komen Engelse planologen en stedenbouwkundigen anno 2010 op excursie naar Leidsche Rijn, Ypenburg, Nesseland en Vathorst op zoek naar voorbeelden voor de *New New Towns* die in Groot-Brittannië op de rol staan.

## 2.2 Van nieuwe stedelijkheid tot overloop

### De vorm van de verstedelijking

Aan het groekernenbeleid liggen verschillende motieven ten grondslag. Critici zetten vaak de vrees voor de ongebreidelde groei van de steden voorop. Ze zien daarin koudwatervrees voor het als chaotisch ervaren leven in de grote metropolen. Het ligt voor de hand de wortels van het denken over de groekernen te zoeken in de tuinstadgedachte in de jaren twintig, die via de Tuinstadcommissie terecht is gekomen in de rapporten van de Werkcommissie Westen des Lands en later in de eerste twee nota's over de ruimtelijke ordening (Faludi & Van der Valk 1990). Die inzet was niet zozeer anti-

stedelijk, als wel anti grote stad. Decentralisatie zag de Tuinstadcommissie als een voordeel vanwege de bevordering van *civic life*. De buurtschap zou in een grote stad veel moeilijker zijn te scheppen dan in een kleine. Ook in het publieke leven, in de publieke organisatie en in de belangstelling voor de publieke zaak komt dit tot uiting: ‘Hampstead Garden Suburb is een groter burgerschapseenheid dan Bethnal Green; in een tuindorp groeit het gevoel tezamen te horen makkelijker dan voor de bewoners van bijvoorbeeld de Kinkerbuurt.’ (Tuinstadcommissie 1929: 17). Wat hier naar voren komt is een opvatting van stedelijkheid die verwijst naar de betekenis van urbaan als wellevend. Niet toevallig wordt daarbij verwezen naar een Engels voorbeeld.

De voorvechters van de tuinstadbeweging in Engeland gingen het om *urbanity* in de zin van *good manners en educated tastefulness* (Osborn & Whittick 1977). Dit streven naar *civic life* loopt als een rode draad door de geschiedenis van de moderne stedenbouw, die nauw verbonden is met het streven naar emancipatie, burgerschap en gemeenschap. Dat komt vooral tot uiting in de vormgeving van wat wij de verstedelijkings-eenheid hebben genoemd. Of het nu om de collectieve binnenhoven van de eerste volkshuisvestingsprojecten, de wijkgedachte of het woonerf gaat, het streven naar gemeenschap speelt altijd een rol. De opvatting van stedelijkheid in termen van wellevendheid komt echter ook naar voren in de discussie over de vorm van de verstedelijking op een hoger schaalniveau. In die opvatting is een stedelijke levenswijze namelijk niet meer gebonden aan de stad. Het is in Nederland met name de planoloog Van den Berg die deze opvatting al eind jaren vijftig naar voren bracht (Van den Berg et al 1957). Daaruit blijkt niet zozeer een negatief beeld van de grote stad, maar een positieve waardering van de toen verwachte snelle groei van de suburbanisering. Gestegen welvaart en mobiliteit zouden leiden tot meer vrijheid bij het kiezen van de woonplek. Keuzevrijheid werd ook verbonden met individuele ontplooiing, een begrip dat sindsdien niet meer is weg te denken uit het ruimtelijk beleid. Aan de andere kant is er ook een telkens terugkerende kritiek op het gebrek aan gemeenschap – of stedelijke solidariteit – in de grote stad, zoals onder meer blijkt uit het begin jaren tachtig in opdracht van het ministerie van VROM geschreven *Steden zonder stedelijkheid* (Zijderveld 1983). Om de ontwikkeling van de Nederlandse nieuwe steden te kunnen doorgronden, is het van belang te beseffen dat daaraan zowel een idee over ruimtelijke ordening van de verwachte suburbanisatie, als een sociaal-culturele opvatting van stedelijkheid en suburbaniteit ten grondslag lag.

### Verstedelijking en bevolkings spreiding

Vlak na de oorlog ontstonden de eerste plannen voor nieuwe steden die de bevolkingsgroei in de Randstad



op een efficiënte manier zouden opvangen. In het door het Rijk aangestuurde ISONEVO (Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk) werd al vanaf 1940 sociologisch en geografisch onderzoek gedaan ten behoeve van de ruimtelijke planning. Vanuit de Commissie voor de Bestudering van de Bevolkingsspreiding werd in 1951 de Werkcommissie Westen des Lands opgericht, die tot doel had de verdere ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad te verkennen. In 1958 publiceerde de commissie het rapport *De ontwikkeling van het Westen des Lands*, een advies over de locatie en capaciteit van de 'overloopkernen'. Dit advies vormde de basis voor het 'overloopbeleid' in de *Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening* uit 1966. Om dit beleid kracht bij te zetten kwam de Rijksoverheid in 1972 in de *Nota Volkshuisvesting* met een specifiek instrumentarium voor de groeikernen, waarin zij zich actiever opstelde via bestuurlijke afspraken, grondbeleid en financiële prikkels.

Het overloopbeleid kwam voort uit de vrees dat als de voorspelde bevolkingsgroei zou worden opgevangen door uitbreiding van de grote steden in de Randstad, deze aan elkaar zouden groeien. Als oplossing voor het probleem van de uitdijende grote stad kwam volgens de Werkcommissie 'allereerst in aanmerking een extra vergroting van bestaande middelgrote steden en vervolgens, waar nodig, het tot ontwikkeling brengen van 'nieuwe steden' (Werkcommissie Westen des Lands 1958: 23). Deze laatste zouden op den duur een zelfstandige positie moeten gaan innemen binnen de functionele hiërarchie van kernen, vandaar dat de term 'satellietsteden' is vermeden, aldus het rapport. Nieuwe steden en overloopkernen zouden op circa 15 kilometer afstand van de donorsteden moeten komen.

In de (eerste) *Nota inzake de Ruimtelijke Ordening* (1960) zoekt men naar vormen om in de 'stedelijke sfeer en binnen het bereik van de cultuur' te wonen en tegelijk de voordelen te hebben van een eengezinswoning en 'een grotere aanraking met de natuur'. Een hoog voorzieningenniveau in combinatie met een suburbaan woonmilieu dacht men alleen te kunnen bereiken in de grote overloopkernen van de stadsgewesten. Vanaf de Tweede Nota kreeg het planningsprincipe voor de suburbane steden de naam 'gebundelde deconcentratie'. Op enige afstand van de stedenring werden groeikernen aangewezen waar nieuwe woningen in grote aantallen konden worden gebouwd, waaronder Purmerend en toen ook nog Maarsenbroek. In de *Nota Westen des Lands* kregen ook de nieuwe IJsselmeerpolders een groeiende rol bij het opvangen van de bevolkingsgroei in het westelijk deel van Nederland. Dat betekende dat Lelystad in plaats van tot een dienstencentrum voor een agrarische omgeving – zoals Emmeloord – zou moeten uitgroeien tot een zelfstandige stad. Hetzelfde gold voor

de nieuwe stad in Zuidelijk Flevoland, die later Almere zou gaan heten. Er werd van uitgegaan dat de grote toestroom van bewoners in deze nieuwe steden zou zorgen voor het ontstaan van eigen bedrijvigheid. Het tweede – onmisbare – onderdeel van het beleid van gebundelde deconcentratie vormden de 'bufferzones', die moesten verhinderen dat de grote steden verder zouden uitdijen en op den duur aan elkaar zouden vastgroeien. Een dicht netwerk van autosnelwegen complementeerde dit concept van de verdere verstedelijking van de Randstad.

### Stedelijke levenswijze

Het in de Tweede Nota geïntroduceerde concept van de gebundelde deconcentratie had als eerste doel te voorkomen dat de Randstad uit zou groeien tot één grote stad. Dat kon echter alleen als de drijvende maatschappelijke kracht daarachter serieus werd genomen: het toenemende verlangen naar suburbaan wonen. De nota zoekt een oplossing voor de ongeplande suburbanisatie die daarvan het gevolg zou zijn en die als onwenselijk wordt beschouwd. Onder ongeplande suburbanisatie verstaat men de uitgroei van kleine kernen in het open gebied buiten de stadsgewesten en de grote stedelijke zones: 'de hoge bevolkingsdichtheid die wij tegemoet gaan gedooft een sterke deconcentratie niet: een vergaande spreiding roept nu al bezwaren op en zou voorts tekort doen aan speelruimte voor de toekomst'. Van ongewenste suburbanisatie is volgens de Tweede Nota sprake wanneer typische plattelandskernen met minder dan 5.000 inwoners een groei vertonen van meer dan 1 procent per jaar. Ongewenste suburbanisatie leidt tot aantasting van het open gebied door bebouwing en tot 'drainage' van de stedelijke gebieden door een alsmat eenzijdiger samenstelling van de stedelijke bevolking en gaat ten koste van het voorzieningenapparaat van de grote centra. De suburbane woonwens staat eind jaren zestig prominent op de agenda, onder meer als resultaat van onderzoeken en adviezen zoals het rapport van de Commissie hoogbouw-laagbouw uit 1961, en wordt gezien als de uitkomst van groeiende welvaart en de daarmee verbonden toename van de mobiliteit. Om deze onvermijdelijke suburbanisatie in goede banen te leiden, is een zekere concentratie noodzakelijk. Typerend voor de Nederlandse variant van de suburbane woonwens zou zijn het verlangen om te wonen in een eengezinshuis in een rustige omgeving *binnen* de stedelijke invloedssfeer: 'De voordelen van het wonen in de randgebieden van de steden, waar het pulserend stedelijk leven nog wel aanwezig is, maar waar men ook het eengezinshuis, de woonrust en de mogelijkheid om te wonen in een sociaal homogeen omgeving kan vinden, gaan steeds zwaarder wegen' (Tweede Nota 1966: 77). Ook in andere nota's uit die tijd komt deze combinatie van ogenschijnlijk



tegengestelde verlangens terug: *suburbane stedelijkheid*. De Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) verwoordt het in een advies over woonplaatskeuze en woonmilieu aldus: ‘Het buiten wonen wordt vaak op prijs gesteld, maar dan toch wel graag in relatie tot een grote stad. Niet alleen dat de forensen daar hun werkgelegenheid hebben, maar bovendien zijn daar ruimere opleidingsmogelijkheden, er is een gevarieerd aanbod van overige voorzieningen, een hoogwaardig winkelapparaat etc.’ En even verder: ‘Het model van de gebundelde deconcentratie, zoals dit in de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening wordt aanbevolen, sluit op dit punt aan bij de verlangens van de bevolking in die zin dat het het wonen in een min of meer landelijk dorpsmilieu mogelijk maakt op toch niet te grote afstand van de centrale stad.’ (RARO 1972: 9).

De Tweede Nota is vaak aangehaald als uitdrukking van het anti-stedelijke karakter van het ruimtelijk beleid in Nederland in de jaren zestig (onder andere door Lambooy aangehaald in: Zijderfeld 1991). Deze nota is echter ook te lezen als een poging om een nieuw stadsbegrip te enten op een moderne opvatting van stedelijkheid, die mogelijk is geworden door de modernisering van de samenleving, onder meer in de vorm van toegenomen welvaart en mobiliteit. Vooral de teksten van planoloog Van den Berg zijn typerend voor die nieuwe, moderne opvatting van stad en stedelijkheid. In het preadvies *Nieuwe steden in Nederland* herijkt hij het begrip ‘stad’: ‘Als levenskader is ‘stad’ geen scherp omlijnd begrip meer, zoals het eeuwenlang sociaal-geografisch, sociaal-economisch en sociaal-cultureel, alsmede stedenbouwkundig en juridisch is geweest. Het kader ‘stad’ is aan het verschuiven geraakt.’ (Van den Berg 1957: 12) Hij introduceert het begrip ‘conurbo-provincie’, waarbij hij redeneert van een hoog naar een laag schaalniveau, te beginnen bij de megalopolis op Europese schaal. De stad is een sociaal-cultureel verschijnsel dat kan worden losgekoppeld van zijn ontstaansbron, aldus Van den Berg. Stedelijkheid als leefwijze wordt gedragen door welvaart en mobiliteit. Stedelijkheid is alleen nog te ervaren op het schaalniveau van de conurbatie.

### Keuzevrijheid

Het gebundelde deconcentratiebeleid was in de periode 1960-1975 gestoeld op het ideaal van een maximum aan keuzemogelijkheden ten aanzien van woonmilieu, scholen, opleiding, werkgelegenheid, winkels, dienstverlening, sport, vrije tijd en culturele activiteiten. ‘Welzijn vraagt vrijheid, d.w.z. keuzemogelijkheden.’ (Tweede Nota 1966: 86). Hierdoor kwam het zichzelf realiserende individu centraal te staan in het ruimtelijk beleid, veel meer dan de heterogene buurt- en wijkgemeenschap.

Een punt van onzekerheid was de plaats waar de nieuwe woningen moesten verrijzen en ‘de maatschappelijke outillage waarmee zij moeten worden omringd om aansluiting aan het moderne levenspatroon te vinden’. ‘Wat de plaats betreft is op het ogenblik de trek naar de stedelijke randgebieden het meest manifest: daar geniet men de voordelen van de stad en kan men deze voordelen bovendien combineren met de woonrust van de suburbs.’ (56). Binnen die stedelijke randgebieden zou een zekere concentratie van de nieuwe woongebieden moeten plaatsvinden. ‘Bij deze concentratie zal het accent echter niet moeten liggen op verdichting van de woongebieden zelf, maar in de eerste plaats op een doordachte ontwikkeling van woonkernen in de directe invloedssfeer van de stedelijke gebieden. Op deze wijze kan men de bewoners ook op den duur een goed voorzieningenniveau verzekeren, een behoorlijk verkeer en openbaar vervoer en een aantrekkelijke woon-omgeving, waarin het ‘buiten’ wonen nog spreekt.’ (79). De Tweede Nota beschrijft het stadsgewest als een ‘uiteengelegde stad’. De trek naar de stedelijke gebieden hoeft daarom niet meer op de steden zelf georiënteerd te zijn: ‘de motorisering maakt het mogelijk bij het voordeel van de nabijheid van de stad ook dat van de rustige woonsfeer buiten te voegen’ (77). ‘Zo ontstaat een veel uitgestrekter stedelijk gebied dan de stad alleen: het stadsgewest. Verstedelijking is geen ‘stadswording’ meer, maar de spreiding over een streek van wat tot dusverre bijeengelegde stedelijke elementen waren.’ (77). De omschrijving van het soort woonmilieu dat daar zal worden gerealiseerd is ambivalent en toont de zoektocht naar die nieuwe ‘woonatmosfeer van de toekomst’: ‘Stedelijk woongebied’ is dus slechts een algemene aanduiding van de woonatmosfeer van de toekomst, die – in termen ontleend aan de huidige begrippen – waarschijnlijk meer stedelijk dan landelijk zal zijn.’ (58). Ook de RARO zal in 1972 de woonmilieus in de nieuwe woonwijken vooral als stedelijk typeren (tegenover het buiten wonen).

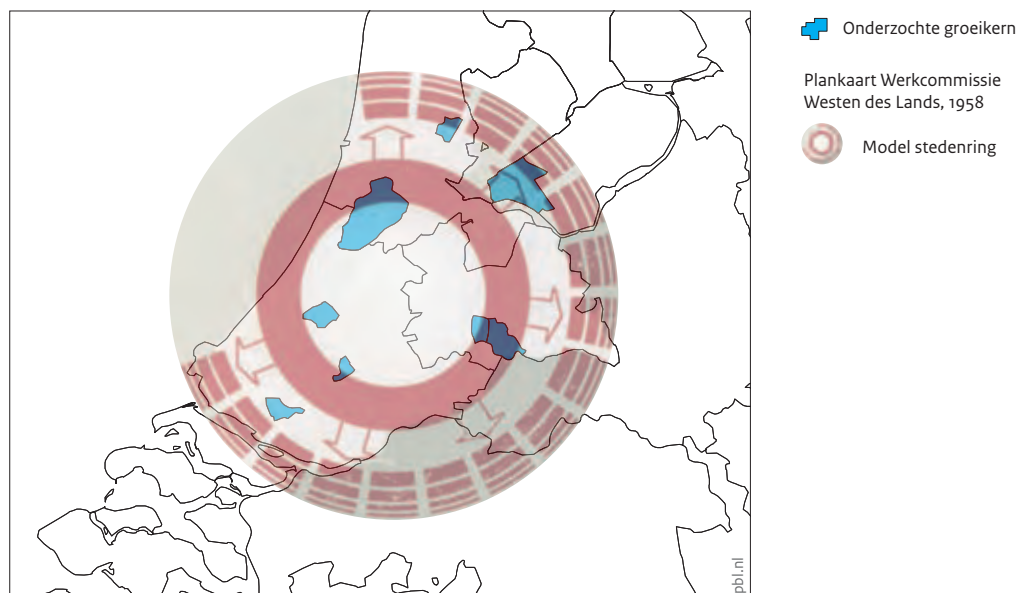
Het optimisme dat de Tweede Nota uitstraalt is het gevolg van de economische voorspoed in de jaren zestig. Het groeikernenprincipe is ontwikkeld vanuit het perspectief van een snelgroeiende en welvarende bevolking (Nozeman 1988). Er is weinig aandacht voor de werkgelegenheid in de groeikernen, iets waar economisch geograaf Marc de Smidt op wijst. Dat werken zou het wonen wel volgen, was de gedachte (Smidt in: NIROV 1987).

### Het ontwerp van de Groene Hartmetropool

Een belangrijke beweegreden voor de ontwikkeling van de groeikernen was het openhouden van het Groene Hart. De groeikernen werden aangewezen op enige afstand van de stedenring. Het groeikernenbeleid werd



Figuur 2.1  
Model stedenring en ligging groeikernen



gecombineerd met een bufferzonebeleid, waardoor de groei van de bestaande steden werd ingeperkt. De ingrepen werden ondersteund door een goede bereikbaarheid over de weg. Dit geheel vormt een verstedelijkingsconcept dat vooral in het buitenland grote faam verwierf: de *Green Heart Metropolis* (Burke 1966; Hall 1966). In de loop der jaren is het verstedelijkingsconcept van de Randstad en het Groene Hart op verschillende manieren ingevuld. Daarbij veranderden zowel de interpretatie van de groene gebieden als de relaties tussen de verschillende elementen en het schaalniveau waarop aan stedelijke samenhang werd gewerkt. Dat geldt ook voor de positie van de groeikern binnen de opeenvolgende stedelijke concepten van de Randstad. Er zijn vier kenmerkende concepten te onderscheiden. Aan de basis van het groeikernenbeleid staat het concept van de *stedenring*, ontwikkeld door de Werkcommissie Westen des Lands en gepubliceerd in 1958. In de Tweede Nota wordt vervolgens het *stadsgewest* geïntroduceerd, dat de voorheen strikte scheiding tussen stad en land opheft. In de *Structuurschets stedelijke gebieden* (1983) krimpt het stadsgewest ineen tot een *compacte stad*, waarin de aloude scheiding tussen stad en land weer wordt opgevoerd. Rond 2000 komt het concept van de netwerkstad of het *stedelijk netwerk* op, dat in sommige beleidsstukken op het niveau van het stadsgewest, en in andere op het niveau van de Randstad gelokaliseerd wordt, in concepten als de Deltametropool. Deze twee laatste concepten komen in hoofdstuk 3 aan de orde. Recentelijk is er een vijfde concept tot ontwikkeling gekomen, de metropoolregio of metropolitane regio,

waarmee ook de positie van de voormalige groeikernen opnieuw verandert.

### Stedenring

De Werkcommissie Westen des Lands formuleerde in 1958 het concept van de stedenring (figuur 2.1): 'een stad met een groen hart en van een geheel andere structuur dan de tot dusverre bekende wereldsteden'. De ontwikkeling van deze 'wereldstad' Randstad werd vooral gezien als een ruimtelijk ontwerpvoorbeeld. Het kent twee structurele hoofdlijnen: 'enerzijds de stedelijke ring met de historisch gegroeide grote centra als blijvende zwaartepunten' en 'anderzijds het middengebied als agrarisch land en tegelijkertijd centrale open ruimte van formaat' (Werkcommissie Westen des Lands 1958: 72). Ze worden in *De ontwikkeling van het Westen des Lands* vooral in ruimtelijke termen omschreven: 'Beide elementen zijn elkaars tegenkant en zijn dan ook onverbreekelijk met elkaar verbonden. Zij moeten ook in schaal op elkaar zijn afgestemd. De grote schaal van de toekomstige stedelijke gebieden eist ook een waarlijk grote afmeting voor de centrale ruimte.' (idem: 72). Dat een centrale ruimte van groot formaat van essentieel belang wordt geacht voor de opbouw van de Randstad, neemt niet weg dat het openhouden daarvan mede wordt gemotiveerd met het gegeven dat op deze manier ruimte bewaard wordt voor latere groei. Flexibiliteit is een belangrijk onderdeel van het ruimtelijke concept (zie ook Faludi & Van der Valk 1990).



Hoewel de bestaande steden morfologisch en functioneel begrensd moesten worden, kon het verstedelijkingsproces niet langer vanuit een lokaal perspectief worden benaderd. (zie ook Zonneveld & Verwest 2005: 76). Op het niveau van de stedenring werden nieuwe locaties gezocht voor grootschalige industrie- en havencomplexen, die vanwege overlast buiten de woongebieden moesten worden geplaatst. Ook voor recreatiegebieden van enige maat, waar stedelingen konden vertoeven in de 'vrije natuur', was geen plek in de stad. In de Eerste Nota werden grootschalige recreatiegebieden als Spaarnwoude en Midden Delfland aangewezen, gericht op grootschalige dagrecreatie, met parkeerterreinen, stranden en picknickplekken. De steden werd vooral een woon- en voorzieningenfunctie toebedacht. In feite ontwikkelde de Werkcommissie hiermee op de schaal van de Randstad een ruimtelijk model op basis van functiescheiding, zoals dat in de moderne stedenbouwkunde furore maakte.

Over de ruimtelijke kwaliteit en het beoogde gebruik van de centrale open ruimte is in *De ontwikkeling van het Westen des Lands* weinig concreets te vinden. Wel wordt er uitgebreid ingegaan op de geleding van de stedelijke ring door het introduceren van 'tussenruimtes' (de latere bufferzones). Deze moesten de stedelijke expansie indammen en hadden tot doel de agglomeraties 'visueel en virtueel' van elkaar te scheiden. Dit zou moeten leiden tot een grotere leefkwaliteit in de stedelijke gebieden: 'Juist voor bewoners van de grootste agglomeraties is een levend contact met het open landschap een beheersende vraag. Het is niet voldoende dat de vlakke van Holland daar ligt in het midden van de stedenkring en dat de steden worden omzoomd door andere open terreinen, maar deze vrije ruimten moeten ook voldoende bereikbaar zijn om werkelijk een plaats te vervullen in het bestaan van de stedelingen.' (Werkcommissie Westen des Lands 1958: 69). De maat van het stadslichaam wordt niet bepaald door economische agglomeratievoordelen of de nabijheid van stedelijke functies en voorzieningen, maar door de bereikbaarheid (per fiets) van het groengebied: 'Men zou ervan kunnen uitgaan dat de stadsbewoners in ten hoogste een half uur het agrarische land of een groot recreatie gebied in de vrije natuur moeten kunnen bereiken. Bij gebruik van openbaarvervoersmiddelen of de fiets zou men hiervoor een afstand van 4 kilometer kunnen stellen. Een verdikking van het stadslichaam tot meer dan 8 kilometer zou dus moeten worden vermeden.' De tussenruimtes combineren verschillende groene functies, maar grote stedelijke parken zouden het niet worden: 'Men moet zich deze scheidende zones niet als een vergroot stadspark voorstellen. Het dominerende element zal moeten liggen op het behoud van een landschappelijk speciaal verzorgde open ruimte, in hoofdzaak ten dienste van de

passieve recreatie. Binnen dit kader zullen grote oppervlakten voor het agrarisch bedrijf bestemd kunnen blijven.' (idem: 69).

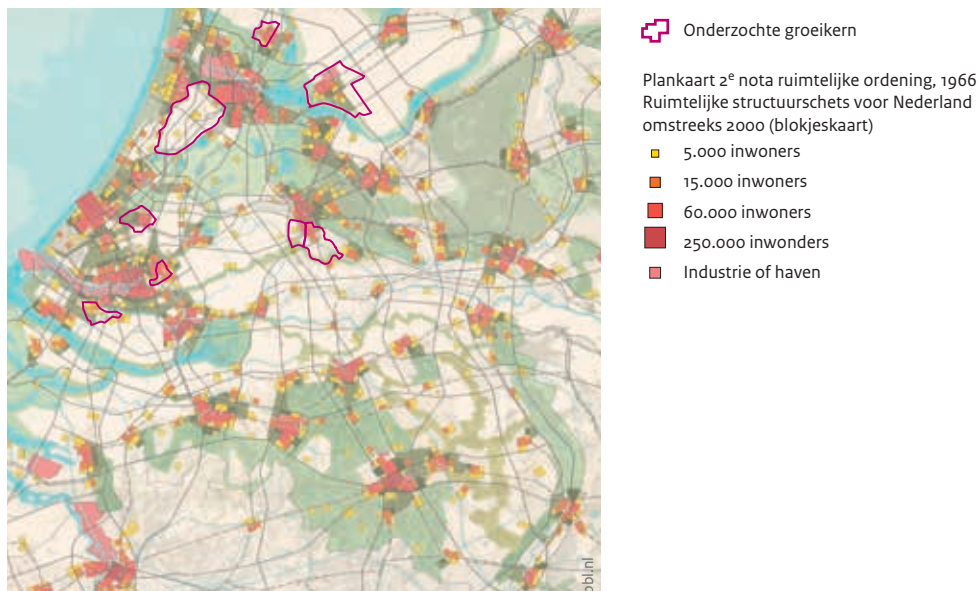
Opvallend in dit verstedelijkingsconcept is het idee dat het Groene Hart de stedenring ook functioneel bij elkaar moet houden. De prioriteit van de open groene ruimte, die noodzakelijk werd geacht voor stedelijke recreatie en flexibiliteit, overschaduwde de mogelijke ontwikkelingen in het Groene Hart gebaseerd op economische nabijheid en voorzieningenconcentratie (zie ook Zonneveld & Verwest 2005: 124). Ondanks dat het groen een belangrijke stedelijke functie werd toebedeeld, werd het vooral ingezet als scheidend element. De groeikernen werden gepositioneerd buiten de stedenring, aan de overzijde van deze bufferzones, en waren daarmee een perifeer onderdeel van het verstedelijkingsconcept. Is de definitie van het begrip 'stedenring' vooral op ruimtelijke argumenten gebaseerd, waaronder het openhouden van het groen en de 'visuele en virtuele relatie' tussen stad en land, bij het aanwijzen van groeilocaties waren niet de ruimtelijke argumenten, maar praktische zaken als het ontwijken van bestuurlijke weerstand en het vermijden van stedenbouwkundige aansluitingsproblemen doorslaggevend.

De nieuwe stedelijke kernen zouden tot ontwikkeling gebracht moeten worden naar voorbeeld van de Britse New Towns Act uit 1946. Het zouden 'zelfstandig tot leven te brengen eenheden' moeten zijn, gelegen aan de buitenzijde van de stedenring. Om de openheid van het hart te waarborgen had men een duidelijke voorkeur voor 'uitwaartse expansie' van de Randstad. Daarmee werd ook de keuze voor geheel nieuwe steden, *New Towns*, gemotiveerd, hoewel men op de hoogte was van de voordelen van de *Expanded Town*: 'Aansluiten bij bestaande middelgrote steden heeft het voordeel dat er van de beschikbare algemene voorzieningen gebruik kan worden gemaakt. Gegeven de ligging van deze steden in de Randstad valt echter niet te verwachten dat binnen de aangeduide beginselen (het openhouden van het hart) de vereiste capaciteit gevonden kan worden.' Men verwachtte daarnaast bestuurlijke en stedenbouwkundige problemen bij het uitbreiden van bestaande middelgrote steden: 'Het heeft in verschillend opzicht voordelen als men een 'nieuwe stad' geheel vrij op (betrekkelijk) maagdelijk terrein kan stichten.' (Werkcommissie Westen des Lands 1958: 70-71).

Het ontwijken van bestuurlijke problemen en het afzien van stedenbouwkundige en planologische reflectie was noodzakelijk vanwege de snelheid waarmee moest worden gebouwd (idem: 92). De woningproductie stond voorop: 'Snelle beslissingen zijn nodig om de bouwactiviteit te kunnen opvangen en leiden naar de goede



Figuur 2.2  
**Model stadsgewest Tweede Nota en ligging groeikernen**



plaatsen. Een afremming van de woningbouw, om tijd te winnen voor het ontwikkelen van planologische directieven, is onmogelijk.' Vanuit die allesoverheersende gedachte dat 'voortvarendheid moet worden betracht', moesten de geschetste alternatieven voor de stichting van nieuwe steden niet in de eerste plaats worden getoetst op de vanuit het ruimtelijkeordeningsperspectief meest wenselijke locaties, maar vooral op hun reële uitvoeringsmogelijkheden op korte termijn. De in het rapport aangewezen groei locaties worden vrijwel integraal overgenomen in latere beleidsstukken.

### Stadsgewest

In de *Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening* (1966) wordt de stedenring omgevormd tot een stelsel van stadsgewesten (figuur 2.2 en 2.3). De nederzettingen worden ingedeeld in vier categorieën met oplopende niveaus van stedelijke voorzieningen, vergelijkbaar met de hiërarchie tussen kernen uit de klassieke theorie van Christaller over centrale plaatsen uit de jaren dertig. Naast de bufferzone en het groene hart vormt deze hiërarchische opbouw van het stadsgewest volgens Faludi en Van der Valk een van de drie hoofdpijlers van de groeikernendoctrine (Faludi & Van der Valk 1990). In de Tweede Nota worden de groeikernen dan ook definitief op de kaart gezet. Het Groene Hart wordt opgeschaald tot een 'centrale open ruimte'. Het wordt vergroot met het Rivierengebied en het Deltagebied, waardoor het een verbinding krijgt met het kustgebied en de groengebieden in Brabant en de Veluwe. De stedenring wordt opgedeeld in een noordelijk

en zuidelijk deel, opgebouwd uit verschillende stadsgewestzones.

Volgens de Tweede Nota is het stadsgewest 'een gespreid samenstel van een of meer grote centra (steden of agglomeraties) met omringende kleinere kernen, die door hun vele onderlinge relaties een functioneel geheel vormen'. De kernhiërarchie is opgebouwd uit vier typen ruimtelijke eenheden (A, B, C en D: 5.000, 15.000, 60.000 en 250.000 inwoners), met elk een eigen sfeer en aard. Ze worden getypeerd naar verkeersverbinding, openbaarvervoersmiddelen, voorzieningenniveau en aard van de groenvoorziening. In de kleinere ruimtelijke eenheden (typen A en B) zijn alle voorzieningen van industrie, recreatie et cetera binnen de aangeduide oppervlakte begrepen. Daarentegen zijn bij de steden (typen C en D) de bijbehorende industrieterreinen, recreatiegebieden et cetera apart op de kaart weergegeven (Tweede Nota 1966: 91, afbeelding blokjeskaart en legenda).

De morfologische typering van de stedenring en de groene open ruimte in *De ontwikkeling van het Westen des Lands* wordt ingeruild voor een functionele definitie, waarbij het overlappen van stedelijke en landelijke functies centraal staat. Volgens Zonneveld en Verwest (2005: 52) heft het stadsgewestconcept zelfs de aloude scheiding tussen stad en land op. 'Weliswaar moesten stedelijke gebieden door groene zones van elkaar gescheiden worden, maar beide domeinen zouden elkaar in verregaande mate doordringen. De stad zou met al



haar voorzieningen richtpunt zijn voor de bevolking van het stadsgewest. (...) Het platteland zou steeds meer als woon- en recreatiegebied fungeren, en niet enkel dienen als agrarische productieruimte.' Onderlinge relaties zouden moeten ontstaan op basis van verscheidenheid van functies. Het stadsgewest moet worden gezien als een open ruimtelijk systeem, gekenmerkt door verscheidenheid aan onderling betrokken elementen. De nota streeft naar het versterken van de structurele samenhang en de verscheidenheid binnen het stadsgewest, met name bij de keuze van nieuwe locaties voor wonen, werken en voorzieningen (Verstedelijkingsnota 1976)..

Gebundelde deconcentratie beoogde een optimale verdeling van bevolking, groen en voorzieningen op het niveau van het stadsgewest. De doctrine was gebaseerd op een verstedelijkingsmodel dat Van Lohuizen en Nassuth in de loop van de jaren zestig ontwikkelden. In dit model combineerden zij *rank-size rule*, *pareto-distribution* en *gravity models* met de centraleplaatsentheorie van Christaller. Het proces van stedelijke ontwikkeling werd gezien als een 'complex systeem', dat analogie vertoonde met de werking van een organisme. Daarmee grepen Van Lohuizen en Nassuth terug op de sociaal-ecologische stadsmodellen van de Chicagoschool. Het verschil was dat zij het stadslichaam niet definieerden op de schaal van de stad, maar het stedelijk lichaam lokaliseerden op de schaal van het stadsgewest (Faludi & Van der Valk 1994). Door de stad op een hoger schaalniveau te bekijken, kon ook de *sprawl* (uitbreiding) in de stadsrandzone worden betrokken bij de stedelijke dynamiek. In het model van Van Lohuizen en Nassuth werd de *sprawl*kracht omgevormd tot een patroon van gebundelde deconcentratie, gelokaliseerd in overloopkernen. Deze wetenschappelijke modellenbouw van Delftse stedenbouwkundige ingenieurs ontlokte kritiek aan meer sociaalwetenschappelijk opgeleide planologen. Zo merkte de latere hoogleraar Steigenga als jong planoloog ironisch op dat de eenduidige uitkomsten van de modellen de snelheid van besluitvorming en uitvoering zeer bevorderden omdat het democratisch proces van het bediscussiëren van alternatieven achterwege kon blijven (Faludi & Van der Valk, 1994). De overloopkernen zouden 50.000 à 100.000 inwoners hebben, en zouden gelegen zijn op 15 kilometer afstand van de donorsteden. Het idee was dat deze steden op den duur een volwaardige plek zouden krijgen in de verzorgingshiërarchie zoals die in de Tweede Nota was benoemd. Hierdoor verwierf de groeikern zich een centrale plek in het stedelijk concept van het stadsgewest. Ondanks dat de omgrenzing van het stadsgewest en de relaties tussen functies niet strak gedefinieerd waren, was er wel sprake van een hiërarchische verhouding tussen de verschillende kernen binnen het gewest. Kris-krasrelaties waren niet aan de orde.

In de Tweede Nota worden uiteindelijk vier zones aangewezen, die de vorm aannemen van stadsgewesten (zie VROM 1966: 92-93). Dit zijn de Noordvleugel (een stedelijke band die zich uitstrekt van Amsterdam tot aan Arnhem/Nijmegen), de Zuidvleugel (die het gebied tussen Leiden, Den Haag, Rotterdam en Dordrecht omvat), de Brabantse Stedenrij en Zuid- en Midden-Limburg. Deze stadsgewesten worden benoemd als 'uiteengelegde steden' met kleine kernen en groenzones, die opgenomen zijn in de stedelijke sfeer. Voorbeelden van deze groenzones zijn natuurgebieden in het Gooi en op de Heuvelrug, maar ook de bufferzones worden hiertoe gerekend. Deze bufferzones vervullen dezelfde functies als de groene tussengebieden in de *Nota Westen des Lands*. Ze zijn van belang voor de stedelijke recreatie, maar ze spelen ook een belangrijke rol in het behoud van de stedelijke identiteit van de afzonderlijke kernen, door het beteugelen van het stadssilhouet. Hierbij hanteren de opstellers van de Tweede Nota argumenten die in het licht van het huidige beleid, met zijn aandacht voor cultuurhistorie en het metropolitane landschap, opvallend actueel aandoen: 'Hun belang ontleen zij aan de geleiding van het stedelijke gebied op die plaatsen, waar het gevaar van aaneengroeien dreigt. De opbouw van de stedelijke zones uit zelfstandige steden, agglomeraties en stadsgewesten is namelijk welkom en verdient behoud, vooral vanwege de betekenis voor de bewoners en ook uit cultuur-historische overwegingen. Tot dat behoud kan een duidelijke ruimtelijke geleiding, waardoor de steden ook geografisch als aparte eenheden blijven spreken, een belangrijke bijdrage leveren.' (93). In de nota worden verschillende typen groene ruimte benoemd. Naast natuurgebieden en bufferzones werden ook 'groene sterren' aangewezen, grootschalige, parkachtige recreatiegebieden in de nabijheid van de grote steden. Deze 'elementen van formaat' (104) waren vooral bedoeld voor de dagrecreatie. Groene sterren zijn onder andere ontwikkeld bij de Brielse Maas, de Reeuwijkse plassen, het Delftse Hout, Hitland aan de Hollandse IJssel en Bernisse tussen Spijkenisse en Hellevoetsluis. Opvallend is dat de locatie van de groene sterren geen enkele samenhang vertoont met de locatie van de groeikernen, ook al liggen verschillende ervan in de nabijheid. Onduidelijk is of de locaties uit pragmatisch oogpunt zijn geselecteerd, of dat de overtuiging was dat massale woningbouw en grote recreatiegebieden niet integraal konden worden ontwikkeld. Hoe het ook zij, de grote recreatiegebieden werden op meer perifere locaties gesitueerd en waren dientengevolge alleen goed bereikbaar per auto.

De flexibele invulling van het begrip stadsgewest is in de Tweede Nota ingekaderd binnen een harde ruimtelijke toekomstvisie voor het jaar 2000, een blauwdrukplan op nationaal niveau. Het door de Werkcommissie Westen



des Lands ontwikkelde model van functiescheiding werd hiermee doorgezet, zowel op de schaal van het stadsgewest als op de schaal van de Randstad als geheel. Om de samenhang op de schaal van de Randstad te kunnen waarborgen, werd in een apart structuurschema ook een uitgebreid stelsel van auto-, spoor- en vaarwegen gepland. Voor de uitvoering van de Tweede Nota stond een compleet nieuw stelsel van wetten en bevoegdheden klaar. Volgens Eo Wijers, indertijd directeur van de Rijksplanologische Dienst (RPD), was het ruimtelijk ontwerp als onderdeel van de ruimtelijke ordening essentieel voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. 'De vormgevende kant van RO was noodzakelijk 'om het betere te maken' en de juridische kant had als doel 'het ergere te voorkomen'.' (Dings 2009: 89).

### Aanwijzing groeikernen: anti-urbaan of anti-suburbaan?

In de *Nota Volkshuisvesting* uit 1972 zijn de groeikernen aangewezen die voor subsidies in aanmerking komen. De nota markeert tezamen met het rapport van de Commissie Roelse uit 1971 een omslag in de mentaliteit van bestuurders en deskundigen. Vanaf dat moment is men vastbesloten om, koste wat het kost, de suburbanisatie te bestrijden en de groeikernen te behandelen als de hoekstenen van het verstedelijkingsbeleid (Faludi & Van der Valk 1990). De uitvoering van het groeikernenbeleid vindt vanaf dat moment plaats. Het eerste deel van de Derde Nota – de *Oriënteringsnota* – uit 1974 werkt de gebundelde deconcentratie conceptueel iets verder uit, het tweede deel – de *Verstedelijkingsnota* – uit 1977 geeft het groeikernenbeleid meer handen en voeten. Het begrip groeikern is uitgewerkt in instrumentele zin: 'Een groeikern is een kern, die een sterke groei moet doormaken, vooral ten behoeve van een nabij gelegen (grote) stad, indien deze groei exceptioneel groot is in vergelijking met de omvang van de kern zelf (...).'

De *Oriënteringsnota* staat nog uitgebreid stil bij de ongeplande suburbanisatie die sinds het verschijnen van de Tweede Nota verder om zich heen heeft gegrepen. Nogmaals wordt gewezen op de grote belangstelling voor het eengezinshuis. Uit een onderzoek van de Rijksplanologische Dienst naar woonmilieus bleek dat 90 procent van de ondervraagden een duidelijke voorkeur heeft voor een eengezinshuis met eigen tuin (Bleeker-Knaap & Derrisson 1974). De *Oriënteringsnota* zet het nog eens op een rijtje. De woonwensen die de drang naar buiten stuwden zouden berusten op de behoefte aan sfeer, privacy en speelruimte. De gestegen welvaart en de motorisering maken deze woonwensen in toenemende mate ook mogelijk. Aanbevolen wordt de sterke spreiding van het wonen te matigen omdat daaraan zwaarwegende nadelen kleven. De gebundelde deconcentratie kan

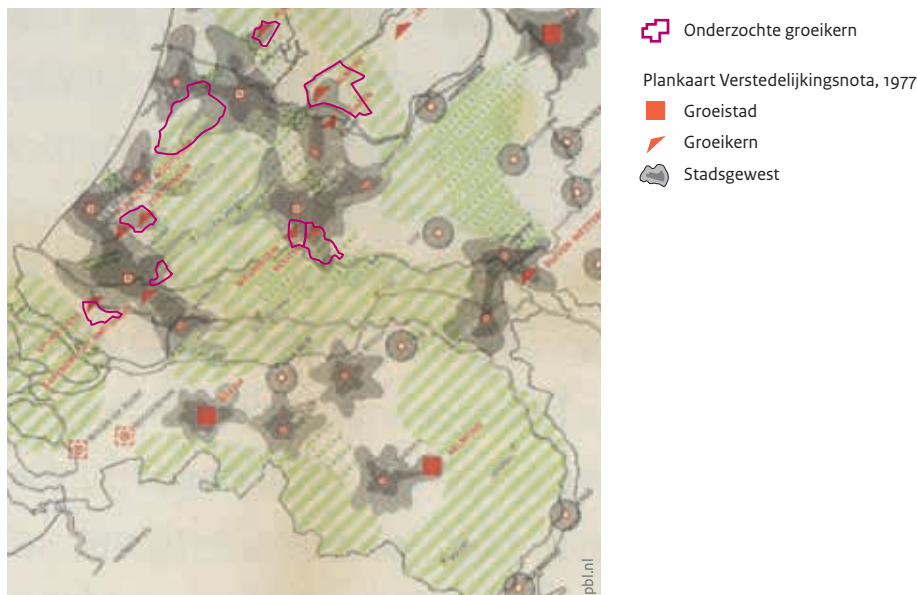
tegemoetkomen aan de overheersende woonwensen: 'het wonen in een eengezinshuis met tuin in een overzichtelijk woongebied met een eigen sfeer, die niet wordt gekenmerkt door massaliteit. Dat woongebied moet bij voorkeur liggen op een zekere afstand van de stad, doch daarmee goede verbindingen hebben, zodat de voordelen van het stedelijk leven gecombineerd kunnen worden met die van de rustige woonsfeer buiten, die blijkens onderzoeken o.m. gekenmerkt wordt door een overeenkomst in leeftijds- en welstandsklasse, woonstijl enz. van de bewoners.' Uitgangspunten zijn een grotere nadruk op de bundeling, 'aangezien de suburbane uitwaaiing reeds te ver is doorgezet' (55), het behoud van de binnensteden en de open ruimte, en 'bediening' door een goed functionerend verkeers- en vervoersstelsel.

In het tweede deel van de Derde Nota, de *Verstedelijkingsnota*, klinkt nog geen drie jaar later al twijfel door over het net ingezette groeikernenbeleid. Dat is ruim voordat er in het beleidsvoornemen van de *Structuurschets voor de stedelijke gebieden* (1983) duidelijk afstand van wordt genomen (zie ook Faludi & Van der Valk 1990). Het optimisme en bescheiden idealisme uit de periode 1960-1975 begint plaats te maken voor pragmatisme. De nota maakt een onderscheid tussen groeisteden en groeikernen en verder gaat de aandacht vooral uit naar doelstellingen en instrumentarium.

Vanaf 1975 zet de economische neergang in. Het groeikernenbeleid gaat niet langer gepaard met hooggestemde idealen. De gespreide stad heeft eigenlijk al afgedaan en er komt meer aandacht voor de grote steden. De stadsvernieuwing krijgt hoge prioriteit: 'de bevolkingsoverloop uit de steden wordt beperkt en voor uitbreiding van deze steden worden plaatsen benut die in directe relatie met de stedelijke ring staan. Aan verdere overloop en uitstraling zal niet zijn te ontkomen, al zal in het algemeen een tempo worden nagestreefd dat meer recht doet aan de problemen die er in de praktijk mee zijn verbonden.' (Verstedelijkingsnota 2d: 17). In de toelichting bij de Verstedelijkingsnota 2d Regeringsbeslissing (1977) gaat de regering uitgebreid in op de kritiek van verschillende zijdes. De RARO vond dat de Regering de noodzaak van het overloopbeleid duidelijk had moeten aantonen. Afremming van het overloopbeleid zou volgens de Raad namelijk het stadsvernieuwingbeleid ernstig in de weg staan. De RARO had ook opnieuw aandacht gevraagd voor de kwaliteit van het woonmilieu in de nieuwe woongebieden, met name in de groeikernen: 'ook al om doorstroming naar suburbanisatiekernen te voorkomen.' (Verstedelijkingsnota 2d: 91). In de nieuwe woongebieden zou volgens de Verstedelijkingsnota een netto woningdichtheid gelden van 35 woningen per hectare en 45 bij halteplaatsen van openbaar vervoer.



Figuur 2.3  
**Model stadsgewest Verstedelijkingsnota en ligging groeikernen**



De RARO: ‘Veelal wordt gerekend met rekenkundige gemiddelden, terwijl nergens wordt aangegeven wat dient te worden verstaan onder een begrip als wervend woonmilieu.’ (idem: 91). De Regering reageert hierop door te stellen dat een woonmilieu wervend moet zijn voor (potentiële) suburbanisanten: ‘een groep, die blijkens woonwens-onderzoekingen een groot deel van de vraag op de woningmarkt bepaalt en waar het bestaande woningaanbod nog onvoldoende mogelijkheden voor biedt’ (idem: 94). De grote steden in de Randstad vinden het gemiddelde van 35-45 woningen per hectare in nieuwe woongebieden daarentegen te laag. Ook de noodzakelijk geachte overloop uit de steden wordt betwijfeld. Men verwacht dat door een snelle verbetering van de situatie in de grote steden door de stadsvernieuwing de overloop verminderd kan worden (idem: 92). Uit de toelichting van de regering blijft onduidelijk of de keuze voor 35 woningen per hectare nu is gebaseerd op een suburbanisatiebeleid of een anti-suburbanisatiebeleid: ‘De keuze voor dit beleids-alternatief is mede gebaseerd op de veronderstelling dat hiermee voorwaarden worden ingebouwd voor een succesvol anti-suburbanisatiebeleid. Ligging, omvang en dichtheid van de nieuwe woongebieden komen zoveel mogelijk tegemoet aan de geconstateerde suburbanisatiemotieven.’ (idem: 93). Twee alinea’s verder staat echter: ‘Overigens is de Regering zich bewust, dat de op zich belangrijke voorwaarden, die in de Verstedelijkingsnota zijn ingebouwd, onvoldoende zijn voor een succesvol anti-suburbanisatiebeleid.’ (idem: 94).

## 2.3 Van woonkern tot groeikern

### De vorm van de verstedelijkingseenheid

In Groot-Brittannië vormde de eerste generatie *New Towns* een hybride van de *Garden Cities*-beweging en de moderne stedenbouw (Alexander 2009). De eerste *New Towns* zijn vlak na de oorlog opgezet en daarom is de invloed van het in de decennia voor de oorlog tot ontwikkeling gekomen modernisme in architectuur en stedenbouw sterk. Ook in Nederland zijn tot de jaren zestig de opvattingen van moderne stedenbouwers en planologen invloedrijk. Al voor de aanwijzing tot groeikern ontwikkelden de betrokken gemeenten uitbreidingswijken volgens de regels van de moderne stedenbouwkunde, eerst in de vorm van de standaard naoorlogse wijk met een combinatie van vierhoog portiek/etageflats en rijtjes eengezinswoningen, later met galerijflats van tien tot twaalf verdiepingen met soms een typerende ‘knik’, zoals in Spijkenisse en Capelle aan den IJssel, of als laagbouw met doorzonwoningen, zoals in Hoofddorp. Grootschaliger en ambitieuzer zijn de ontwerpen voor Alexanderstad en Lelystad als moderne nieuwe steden. Terwijl de oorsprong van de nieuwe steden herleid kan worden tot de tuinstadbeweging, vooral als het gaat om ideeën over een evenwichtige woon-werkbalans, een zekere autonomie op het gebied van voorzieningen of een polynucleaire opzet, gaat de stichting van nieuwe steden als Almere, Nieuwegein, Capelle aan den IJssel en Zoetermeer gepaard met een opvatting van stedelijkheid die vooral voortkomt uit een functionalistische visie op de nieuwe stad op



stadsgewestelijk niveau. Die is van meer invloed dan het streven naar *civility*, het stedelijkheidsbegrip uit de Garden Cities-beweging. Noties van gemeenschap en betrokkenheid spelen pas een rol bij de wijk- en buurtwijze uitwerking van de groeikernen.

Die functionalistische opvatting van de nieuwe stad als onderdeel van het stadsgewest resulteert ook in andere verschillen met de doelstelling van de Britse New Towns als 'self-contained and balanced communities for work and living' (Thomas & Cresswell 1973). In Nederland wordt er niet gestreefd naar zelfstandig functionerende kernen, maar naar afstemming van wonen en werken in stadsgewestelijk verband. Ook de bevolking in de groeikernen hoefde geen afspiegeling te zijn van de Nederlandse bevolking (Brandes et al. 1984). Dat andere accent weerspiegelt de schaalessprong in de verstedelijking die in de jaren zestig plaatsvond. Er was sprake van een overgang van de agglomeratie, waarin dagelijks verkeer en verhuizingen zich grotendeels binnen een stad en zijn randgemeenten afspeelden, naar het stadsgewest. Er zijn geen van tevoren vastgelegde bepalingen over de 'juiste' omvang van decentrale stadsdelen, wijken en buurten. Men wil de ruimtelijke toekomst van Nederland niet fixeren.

### Woonkernen op afstand: de eerste experimenten

De ontwerpen voor de eerste woonkernen op afstand van de moederstad, de satellietstad Hoogvliet, de nevenstad Alexanderpolder en de groeikern Zoetermeer, zijn te lezen als een verdere stap in de ontwikkeling van de stedenbouwkundige visie op de grote uitbreidingswijken die zich na 1945 voltrok. In de jaren zestig treedt daarin zowel een schaalvergroting als een verzakelijking op. In Rotterdam, de bakermat van de wijkgedachte, neemt men na Zuidwijk en Pendrecht afscheid van de sociaal-politieke inhoud van dit begrip en hanteert men bij het ontwerp van Lombardijen (1956) de veel pragmatischer, uit de Verenigde Staten overgewaaid *neighbourhood unit* in de context van een organisch stadsmodel. Deze *neighbourhood units* vormen als blaadjes aan de takken van de buurtontsluitingswegen tezamen de wijk, die onderdeel vormt van het stadsdeel, dat weer deel uitmaakt van de stad (Reijndorp 1994). In het plan voor Groot-IJsselmonde (gebouwd tussen 1965 en 1975) wordt dit concept met een factor drie uitvergroot tot een wijk die met een beoogd aantal van 40.000 inwoners de omvang van een zelfstandige, nieuwe kern aanneemt (Groot-IJsselmonde is qua oppervlakte (420 hectare) ongeveer even groot als Pendrecht (105 hectare), Zuidwijk (140 hectare) en Lombardijen (165 hectare) bij elkaar. Hetzelfde valt te zeggen over de Westelijke Tuinsteden van Amsterdam en Den Haag Zuidwest. Van Eesteren geloofde nooit in die wijkgedachte en Dudok ook niet. Die meer pragmatische benadering

van de verstedelijkingseenheid komt tot uitdrukking in Hoogvliet, Alexanderstad en Zoetermeer. Hoewel er bij het maken van plannen voor de eerste twee wel verdergaande concepten waren voor een stadscentrum of zelfs een *subcity*, bleven het in de uitwerking grote uitbreidingswijken, met een wijk- of hooguit een stadsdeelcentrum (à la Zuidplein in Rotterdam Zuid of Osdorp in Amsterdam West, beide met een eigen theater). Het nadenken over de verstedelijkingseenheid blijft gevangen in de vormgeving van de uitbreidingswijk; de sprong naar de voorstad, of de nieuwe stad als invulling van de woonkern, wordt slechts weifelend gemaakt. Dat zit ook in de modernistische opvatting van het combineren van twee kwaden tot één goede: stad en land tot *garden city* of tuinstad, stadswijk en tuindorp tot stedelijke tuinwijk.

Aan de zuidwestkant van de Rotterdamse agglomeratie werd de eerste satellietstad gebouwd die in Nederland tot stand is gekomen (Blijstra 1965). Hoogvliet moest huisvesting bieden aan de arbeiders van de raffinaderijen in het westelijk havengebied van Rotterdam. Die plannen beperkten zich eerst nog tot een nieuwe woonbuurt, Nieuw Engeland, maar al in 1947 was er sprake van een satellietstad. De omvang werd met een verwijzing naar de Engelse New Towns bepaald op circa 18.000 woningen en een bevolking van circa 60.000 inwoners (Blijstra 1965; Hage et al. 2005). Ook in sociaal en economisch opzicht lijkt Hoogvliet nog het meest op een Engelse New Town: gebouwd voor arbeiders in de buurt van de zich snel ontwikkelende industrieën. Ook de aanwijzing van Spijkenisse in 1957 als tweede satellietstad in de Rijnmond aan de andere kant van de Oude Maas volgt diezelfde logica: met de ontwikkeling van de haven en haven-gerelateerde bedrijven verder westelijk, verplaatste ook de behoefte aan woningen voor de arbeiders zich in die richting. Spijkenisse zou moeten uitgroeien tot 80.000 inwoners.

Hoogvliet mocht dan een satellietstad heten, het bleef een wijk van Rotterdam, zowel bestuurlijk als in de ruimtelijke opzet. Het ontwerp voor het centrum van de stedenbouwkundige H.C. Milius laat een ambitie zien die verder reikt dan een wijkcentrum te midden van woonbuurten: aan de westzijde een rand van openbare en bijzondere gebouwen, zoals scholen, kerken en verenigingsgebouwen, aan de oostzijde een centraal sportpark met een heus stadion, en in het zuidelijk deel ruimte voor culturele gebouwen, waaronder een schouwburg De directeur van de Rotterdamse Dienst Stadsontwikkeling, Van Traa, vond echter in 1952 de afstand van Hoogvliet tot Rotterdam uiteindelijk te gering om Hoogvliet te kunnen laten uitgroeien tot een volwaardige stad (Hage et al. 2005). De ontwikkelingen aan de oostkant van de stad op de noordelijke oever



liepen parallel aan de voorbereiding van de rijksnota *Nota Westen des Lands*, die in 1958 verscheen. Het verlangen naar een uitbreiding aan de oostzijde van Rotterdam werd ondersteund, de gemeentelijke grensverlegging niet. De provincie Zuid-Holland streefde naar een kleinere, ringvormige stedenband rond een open groen middengebied, bestaande uit Rotterdam, Gouda, Boskoop, Alphen, Leiden, Den Haag en Delft. Dit premature concept van een stadsgewest bood ruimte voor de ontwikkeling van de oostelijke uitbreiding van Rotterdam tot een zelfstandige nevenstad met een eigen volwaardige voorzieningenstructuur (Hage et al. 2005: 206). Vanaf 1957 werden structuurschetsen en structuurplannen getekend voor de Alexanderpolder (in de pers al snel Alexanderstad genaamd) door de Dienst stadsontwikkeling en Wederopbouw van Rotterdam en het Instituut Stad en Landschap van de provincie Zuid-Holland als adviseur van Capelle aan den IJssel. De plannen gingen uit van de realisatie van een nieuwe stad met een omvang van 3.000 hectare en een inwonertal van 160.000 tot 200.000, vergelijkbaar met het huidige Zoetermeer en Almere. Voor het centrum werd de term *subcity* gekozen om aan te geven dat het niet alleen een functie kreeg als stadsdeelcentrum, maar ook als streekcentrum voor de Krimpenerwaard en voor de vestiging van kantoren, bedrijven en voorzieningen waarvoor in de binnenstad van Rotterdam geen plaats meer was. Uiteindelijk is Alexanderstad er nooit gekomen en werd de Alexanderpolder door Rotterdam en Capelle op hun eigen grondgebied bebouwd, volgens autonome deelplannen die pasten binnen het concept van de vingerstad. Alexanderpolder werd een grote buitenwijk van Rotterdam, vergelijkbaar met IJsselmonde. Capelle aan den IJssel zou later tot groeikern worden benoemd.

### De groeikernen: stedelijk of suburbaan

De wens om stedelijk leven en buiten wonen te combineren vraagt niet alleen om een ruimtelijk (verstedelijkings)concept, maar ook om een idee van stedelijkheid. Terwijl in Nederland aanvankelijk de nadruk lag op het tegengaan van suburbanisatie en ongebreidelde stadsvorming, werd de conceptie van de groeikernen in het buitenland vanaf het begin veel sterker als een positief cultureel ideaal geformuleerd. Het begrip stedelijkheid kreeg bij de Engelse *New Towns* een invulling die evenmin als later in Nederland is los te zien van het verlangen naar suburbaan wonen. Bij Howard en de eerste *New Towns* is het doel bevordering van *civic life*. Ook bij de voorvechters van de tuinstadbeweging, Osborn en Whittick (1977), ging het om *urbanity* als *good manners* en *educated tastefulness*. In de stichtingsdocumenten van Engelse *New Towns* wordt soms als eerste doelstelling 'stedelijkheid' geformuleerd (zoals in het plan voor Hook). Tegelijkertijd lag de nadruk bij de Britse *New Towns* op suburbane

kwaliteiten en op het versterken van een *home-centred culture* voor gezinnen. Dat zou alleen kunnen bij een lage dichtheid van twaalf woningen per hectare (Aldridge 1979; Mumford & Osborn 1971). Al in 1943 wijst Osborn op een onderzoek waaruit zou blijken dat 90 tot 95 procent van de bevolking een huis met een tuin in plaats van een appartement prefereert. Doordat de nadruk lag op eengezinswoningen is beweerd dat Osborns visie op de *New Towns* niet utopisch is, maar populistisch. Aldridge: 'While Osborn acknowledges that urban cafe society may offer more intellectual culture and that high-density modern architecture may be more aesthetically coherent and striking, his conviction is that ordinary people want neither. The new towns are to provide a house and garden – within easy journey of work and social facilities – for everyone.' (Aldridge 1979: 10).

Bij Howard en Osborn is sprake van een zeker eclectisme van ideeën en invloeden. Ook later, bij de tweede generatie *New Towns*, waaronder Milton Keynes, komt het streven naar een suburbane stedelijkheid voort uit een synthese van ideeën, invloeden en intenties (Clapson 2004). In het ontwerpproces van Milton Keynes is een sterke invloed merkbaar van theorieën over de veranderde betekenis van plaats, gemeenschap en nabijheid die in die tijd opgeld doen, onder meer door de geschriften van de Amerikaanse stadssocioloog Herbert Gans en vooral van zijn landgenoot, de stedenbouwkundige Melvin Webber, die in een baanbrekend artikel concepten introduceerde als *nonplace urban realm* en *communities without propinquity* (Webber 1964). Beiden werden als adviseurs betrokken bij de ontwikkeling van deze laatste en grootste *New Town* in Groot-Brittannië. In het plan voor Milton Keynes staat vrijheid van beweging en keuze voorop, mogelijk gemaakt door automobilititeit. De *neighbourhood unit* maakt plaats voor het grid als een *open matrix for selection*. 'Hence the Plan explicitly and implicitly recognized that there was room for both 'urban' and 'rural', and 'new' and 'old', and 'local' and 'non-place' connections, within the lives that people want to lead. And the Plan wished to create an attractive city, whose citizens would be able to make the most of life.' (Clapson 2004).

Bij de Franse *Villes Nouvelles* ligt sterker dan bij de Britse *New Towns* de nadruk op culturele aspecten als stedelijkheid en architectonische representatie. Het ontwerp van de *Villes Nouvelles* was ook een reactie op de grootschaligheid en monofunctionaliteit van de eerder gerealiseerde *grands ensembles*, de grote hoogbouw wijken van de jaren zestig, bijvoorbeeld in de *banlieues* van Parijs. In de jaren zeventig werd ingezet op hoge dichtheden en appartementen, met name in de centra van de *Villes Nouvelles*. Dat neemt niet weg dat er wel meer eengezinswoningen werden gebouwd dan in oudere



buitenwijken. De operatie was erop gericht om middenklassegezinnen aan te trekken die in Frankrijk doorgaans nog een voorkeur hebben voor een appartement in het centrum van de grote steden (Rubenstein 1978). De stedelijke ambities bij de *Villes Nouvelles* hebben ook te maken met hun aanzienlijke omvang en de ligging nabij de oudere naoorlogse delen van de banlieues, die op het gebied van werkgelegenheid en voorzieningen onderbedeeld waren. Daarin zouden de *Villes Nouvelles* moeten voorzien, en ook in hoger en universitair onderwijs. Zo kregen de *Villes Nouvelles* van begin af aan een regionale functie toebedeeld en werden ze gepland als nieuwe stedelijke centra voor zowel bewoners als bezoekers. Elke nieuwe stad zou gekarakteriseerd worden door een omvangrijk en dichtbebouwd stedelijk centrum met bovenlokale commerciële activiteiten, inclusief warenhuizen, kantoren, publieke diensten en appartementen. 'The high-density downtowns will make the new towns animated regional centers, where residents and nonresidents alike will congregate in the evening as well as during working hours.' (Rubenstein 1978: 84). Welke concepten van stedelijkheid stuurden het beleid en de uitvoering van de Nederlandse nieuwe steden? Wat voor soort steden wilde men eigenlijk maken en wat waren de idealen? Wilde men eigenlijk wel steden bouwen?

Het kortste antwoord op deze vragen is dat in Nederland en zeker op rijksniveau een soortgelijke visie als in Groot-Brittannië en Frankrijk volledig ontbrak. De Rijksoverheid wees de plekken voor de groeikernen aan zonder een duidelijke idee van wat dat zouden moeten gaan worden, anders dan in termen van woningaantallen en de bijbehorende basisvoorzieningen. De RPD erkent in het jaarverslag uit 1967 weliswaar dat het bij de overloopkernen ook gaat om het stichten van nieuwe steden: 'Het is van de grootste betekenis dat tijdig onderkend wordt, dat het bij een grote groei in feite gaat om het stichten van een nieuwe stad. Dit geldt niet alleen voor stedenstichtingen in het nieuwe land, zoals Lelystad. Het geldt evenzeer voor een stad als Purmerend. In wezen gaat de relatie met de oude kleine kern hier niet verder dan de naamgeving. Met name op het gebied van de voorzieningen moet in een geheel andere orde gedacht worden.' (Faludi & Van der Valk 1990: 69). De insteek op het niveau van de stad blijft vooral functionalistisch. Tot 1975 is er op rijksniveau überhaupt weinig aandacht voor het schaalniveau van de stad. Er is in die tijd van rijkswege – ter inspiratie of ter vermindering van fouten – ook geen onderzoek naar buitenlandse nieuwe steden gepubliceerd. In een aantal opzichten volgde men een andere koers dan in Groot-Brittannië. Conform de Tweede Nota lag de nadruk meer op keuzevrijheid dan op *civic life*. Men baseerde zich niet op een stedenbouwkundige theorie, maar op een modelmatige benaderings-

wijze van de stad. In Groot-Brittannië vertrok men vanuit de gedachte aan New Towns, maar naderhand schakelde men over naar Expanded Towns, dat wil zeggen aansluiting op bestaande stadjes en steden met gebruikmaking van reeds aanwezige voorzieningen (De Smid in Nirov 1987). In de Nederlandse groeikernen gaf men de voorkeur aan nieuwe centra naast de oude dorpskernen. Kritiek is er geweest op het feit dat de verschillende dimensies van de geplande groeikernen nauwelijks zijn overdacht of overwogen, zoals de keuze tussen New Towns en Expanded Towns, de keuze tussen een tamelijk compacte nieuwe stad of een meer uiteengelegde stad, de kwestie van de optimale omvang van de groeikernen in de eindfase, de functionele betrokkenheid op en afstand tot de donorgemeente, de herkomst en samenstelling van de groeikernbevolking. Doordat de groeikernen eerder het gevolg zijn van politieke toezeggingen en/of onderhandelingen dan van beargumenteerde keuzen, zouden zij zich slecht verhouden tot belangrijke doelstellingen en maatschappelijke preferenties (Nozeman 1988: 155).

De inhoudelijke uitwerking van de nieuwe steden – met uitzondering van Almere en Lelystad – werd overgelaten aan provinciale en lokale overheden. Dat was voor de gemeentebestuurders van wat toen nog dorpen waren geen sinecure. De planning van de groeikernen werd daarom in de meeste gevallen verzorgd door werkgroepen van ingenieurs en stedenbouwkundigen die het vanuit de regering vastgestelde bouwprogramma in een ruimtelijk schema vatten. Het ontwerp van Zoetermeer werd in 1962 opgepakt door de Werkgroep Ontwikkeling Zoetermeer, een samenwerking tussen de gemeenten Den Haag en Zoetermeer (Faludi & Van der Valk 1990: 77). Het ontwerp van de nieuwe steden rondom Rotterdam werd verzorgd door het Stadsgebied Rotterdam. De groeikernen rondom Utrecht werden ontworpen door een aantal particuliere bureaus. De drie provincies in de Randstad ontwikkelden in de periode 1966-1970 ook nieuwe streekplannen, maar van coördinatie op regionaal niveau was nauwelijks sprake. De plannen voor de nieuwe steden werden achteraf ingepast in de streekplannen van de provincie.

Het beeld dat opdoemt uit de stichtingsdocumenten voor de Nederlandse nieuwe steden en alle latere gemeentelijke nota's is niet altijd even duidelijk. Er is zelden een uitgewerkt idee over stedelijkheid. In een enkel geval spreekt men al over een stad bij 15.000 woningen (Noron-stad in Haarlemmermeer). Soms is de uiteindelijke grootte nog niet definitief, zoals in Almere. Wel besteden de stichtingsdocumenten allemaal aandacht aan de basiselementen die noodzakelijk zijn wil een nieuwe stad kunnen functioneren, zoals een stadscentrum met voorzieningen en winkels, een gedecon-



centreerd netwerk van wijkwinkelcentra, auto- en openbaarvervoersverbindingen met de donorstad, ruimte voor werkgelegenheid (die volgend is) en groenvoorzieningen. Planologische begrippen en noties vormen een weerspiegeling van het rijksbeleid, de stedenbouwkundige uitwerking en invulling daarvan vormen een afspiegeling van maatschappelijke ontwikkelingen en van nieuwe inzichten in disciplines als stedenbouw en sociale geografie.

De specifieke ideeën over de nieuwe stad zijn te herleiden tot de opvattingen van de stedenbouwkundigen die eraan hebben gewerkt. De idealen variëren per periode. Eind jaren zestig is het ideaal het maken van een nieuwe stad met een optimale keuzevrijheid voor de bewoners. Begin jaren zeventig verschuift dat naar herbergzame woonmilieus, kleinschaligheid en het primaat van voetganger en fietser. Dat nieuwe ideaal werd al discussiërend en praktiserend geformuleerd door een collectief van bureaus zoals in Houten of door een nieuwe generatie ontwerpers, planologen en sociaal geografen, zoals bij het projectbureau Almere. Als de gemeenten zelf en de ingeschakelde bureaus zich bij een mogelijke toekomst met 50.000 tot 100.000 inwoners al een voorstelling proberen te maken van de stedelijkheid van de nieuwe stad, dan betreft dat toch vooral de benodigde voorzieningen in het stadscentrum en de wijkcentra. In de eerste plannen voor de groeikernen ligt de nadruk op een flexibele decentrale opzet met wijkcentra. Die wijkcentra moesten in eerste instantie voorzien in de vraag van de nieuwe bewoners naar winkels en maatschappelijke voorzieningen. Pas later zou het nieuwe stadscentrum deze functie voor een deel overnemen. Dit verklaart de relatief grote maat van veel wijkcentra en ook de bijzondere gehechtheid eraan van de bewoners (Metaal et al. 2008)

### Stedenbouwkunde en de bouw van de nieuwe stad

Het ontwerp van de nieuwe steden werd bepaald door drie randvoorwaarden, die uiteindelijk doorslaggevend zijn geweest voor de manier waarop de steden werden ontworpen. De eerste was dat het bouwen van een nieuwe stad primair werd gezien als een volkshuisvestingsopgave, waardoor het ontwerp zich vooral richtte op de woningbouw. De tweede was de gewenste ontwikkelingssnelheid, waardoor pragmatische oplossingen voorrang kregen. De derde was het inzetten van bufferzones, wat leidde tot het weren van stedelijke functies uit het groen. In latere instantie werd ook nagedacht over een totale herordening van de structuur en openbare ruimte op basis van de functies waarvan de grootste stedelijke impact werd verwacht voor ontplooiing van de bewoners in de jaren zeventig: recreatie en voorzieningen.

Binnen de stedenbouwkundige discipline had het denken over de stad en de nieuwe stedelijkheid tot dan toe nauwelijks plaatsgevonden. Gedurende de jaren zestig waren het vooral architecten als Bakema, Van Eyck, Van Klingeren en kunstenaars als Constant die het programma van de 'stedelijkheid in nieuwe vormen' doordachten. De stedenbouwers hadden doorgaans weinig oog voor de stad als sociaal-cultureel fenomeen. Hun aandacht richtte zich op de problemen van de volkshuisvesting en de daarmee samenhangende verkavelingsvormen. De rol van ideeën over de stedelijke gemeenschap en de overzichtelijkheid van de stad, zoals onder meer uitgewerkt in de wijkgedachte, raakte snel uitgespeeld. Op een pragmatische wijze ontwierpen stedenbouwkundigen en architecten het enorme volume aan naoorlogse uitbreidingswijken dat tijdens de wederopbouw op het programma stond.

Het ontbreken van inzichten en opvattingen over de sociaal-culturele aspecten van steden valt de toenmalige generatie stedenbouwkundigen niet helemaal te verwijten. Die inzichten sijnelden ook in de sociologie en de sociale geografie van die dagen maar moeizaam door. Het is opmerkelijk dat de kritiek van de toen nog jonge doctorandus Van Doorn op de wijkgedachte een van de eerste sociologische teksten in Nederland was die gebruikmaakte van inzichten uit de al een halve eeuw oude Amerikaanse stadssociologie (zie Reijndorp 1994). Tekenend voor de functionalistische insteek van de stedenbouwkunde en het daaraan ten grondslag liggende onderzoek is een brief aan de grondlegger van dat onderzoek, Van Lohuizen, van een bevriende architect op rondreis in Amerika, die te kennen gaf dat het soort stadssociologisch onderzoek dat men aan de Universiteit van Chicago deed, van weinig waarde was voor de stedenbouwkundige praktijk (Van der Valk 1990).

Het ontwerp van de groeikernen valt voor de stedenbouwkundige discipline samen met de overgang van een 'formele' naar een meer 'wetenschappelijke' stedenbouwkunde. Op basis van wetenschappelijk onderzoek werd de meest geschikte stedelijke ordening bepaald, wat leidde tot een 'niet esthetisch maar functioneel gemotiveerde stedenbouw' (Van Embden 1985: 36). Proces en groei werden belangrijke variabelen in de ruimtelijke compositie. Opmerkelijk genoeg kon deze wetenschappelijke stedenbouw daardoor evolueren tot de populistische en democratische esthetische benaderingen van de jaren zeventig, waarover later meer. De stedenbouwer als ruimtelijk kunstenaar had definitief afgedaan. Het ontwerp voor de Nederlandse nieuwe stad werd verzorgd door interdisciplinaire werkgroepen, waarin naast stedenbouwers ook sociografen, verkeerskundigen, landschapsarchitecten en – in latere jaren – ook toekomstige bewoners zitting hadden.



De door hen ontwikkelde structuurplannen zouden moeten passen binnen het stadsconcept van het uiteengelegde stadsgewest uit de Tweede Nota, met haar hiërarchische opbouw, bufferzones en goede verkeersverbindingen.

### Van formele naar wetenschappelijke stedenbouw

In het nadenken over de vorm van de nieuwe verstedelijkingseenheid, de groeikern, spelen enkele stedenbouwkundigen en hun bureaus een zeer grote rol. Zij vormen een nieuwe generatie stedenbouwkundigen, die op een pragmatische wijze de tegenstellingen tussen hun leermeesters, de traditionalist Granpré Molière en de modernist Van Eesteren, overbrugt.

Granpré Molière introduceerde in 1926 de vakken 'stadsaanleg' en 'stedenbouw' aan de Technische Hogeschool Delft (Van Geest 1996). Hij verzamelde een enthousiaste en hechte groep studenten om zich heen, die in de Bouwkundige Studiekring (BSK) over het vak bouwkunde discussieerden vanuit een organisch-idealistische levensbeschouwing. Enkele leden van de studiekekring BSK zouden een grote invloed krijgen op het ontwerp van de groeikernen aan het eind van de jaren zestig. De leden van de studiekekring hadden echter niet alleen affiniteit met dit gedachtegoed van Granpré, maar hadden ook connecties met de meer wetenschappelijk ingestelde Van Lohuizen en Van Eesteren, vertegenwoordigers van het Nieuwe Bouwen en beiden later hoogleraar aan de Technische Hogeschool Delft, respectievelijk voor stedenbouwkundig ontwerpen en stedenbouwkundig onderzoek. Van Lohuizen leverde een eerste stedenbouwkundig survey voor het Algemeen Uitbreidingsplan voor Amsterdam (AUP), het eerste Nederlandse voorbeeld van een wetenschappelijk onderbouwd stedenbouwkundig plan (1935). In het AUP wordt voor het eerst een alternatief gepresenteerd voor de tot dan toe gangbare, compacte stadsvorm, ten gunste van een 'meer-lobbige conceptie'. Het plan toont een integrale benadering van een uiteengelegde stad, en vormt een eerste stap in het denken over de stedelijkheid op de schaal van het stadsgewest. In het plan wordt ook een decentrale opzet van de voorzieningenstructuur voorgesteld, die later in het ontwerp van de groeikernen weer zal opduiken. De enige ervaring die stedenbouwkundigen hadden met het ontwerp van een nieuwe stad was de herbouw van Rotterdam vlak na de oorlog. In het zogenoemde 'basisplan' werd voor het eerst geëxperimenteerd met het instrument van het 'vlekkenplan': het was een 'tweedimensionaal bestemmingsplan dat de derde dimensie overdroeg van de stedenbouw naar de architectuur' (Wagenaar 1992: 236). Door het loslaten van de compositie op het hogere schaalniveau was het toewerken naar een eindbeeld niet meer noodzakelijk en ontstond een flexibel invulbaar plan.

Binnen de voorwaarde van flexibiliteit in de tijd en de ruimte kan de opbouw van de stad nog verschillende vormen aannemen afhankelijk van de manier waarop de belangrijkste bouwstenen (voorzieningen, verkeer, groen en woonbuurten) worden ingezet en gecombineerd. Voor de groeikern zijn er drie basismodellen te onderscheiden. In deze modellen verschilt de veronderstelde stedelijke betekenis van de structuren. De uiteindelijk ontworpen stadsplattegronden bevatten elementen van deze stedelijke modellen. Er is een duidelijke verschuiving te zien in de tijd. In het eerste model zijn de voorzieningen de drager van de stedelijke identiteit. Culturele voorzieningen zijn de uitdrukking van het ideaal van de democratische stad: het centrum als agora. Dit model is te vinden in de eerste plannen voor Lelystad, maar het concept van de agora komt in verschillende varianten, waaronder op wijkniveau, terug. Het tweede model zet in op de verkeersstructuur als drager van stedelijkheid. Dit model sluit nauw aan bij het denken over het stadsgewest als de schaal van de nieuwe stedelijkheid. De verkeersstructuur van de nieuwe stad is een voorzetting en verdichting van de structuur van (provinciale) straatwegen. Dit model ligt ten grondslag aan de stadsvorm van Zoetermeer en Nieuwegein. Een variant is de nieuwe stad op basis van de openbaarvervoersverbindingen. Naast Zoetermeer is Spijkenisse het meest radicale voorbeeld daarvan. In het derde model is het ontworpen landschap de drager van een bij uitstek suburbane stedelijkheid. Houten is hiervan het meeste uitgesproken voorbeeld. Almere is daarin ambivalent.

In de ontwikkeling van Lelystad kwam het 'plannen voor de onzekerheid' voor het eerst aan de orde. Het eerste ontwerp van Lelystad van de hand van Van Eesteren werd in opdracht van de Rijksdienst IJsselmeerpolders omgezet in een summier, tot het strikt onmisbare beperkt groeischema (Van Emden 1985: 66). 'Het voorzag in een fasegewijze, lineaire groei, waarbij het stadscentrum naar behoefte – en eveneens lineair – kon meegroeien, terwijl na voltooiing van elke fase en eventueel ook bij stagnerende groei, telkens een consistent geheel zou ontstaan. (...) Het schema laat wat de uitwerking betreft voor de volgende generaties welbewust een eigen interpretatievrijheid open.' Voor het ontwerp van de nieuwe stad werden omgaan met groei, plannen voor onzekerheid, en zowel indekken tegen onzekerheden als tegengaan van vertraging, belangrijke, zo niet overheersende thema's. Het ontstaan van het flexibele 'openplan-schema' werd mogelijk door de introductie in 1965 van een nieuwe planvorm, die ruimte moest scheppen voor meer afwisseling in de bebouwing en een soepeler bouwproductie mogelijk moest maken: het globale bestemmingsplan. Het maakte de weg vrij voor een architectonische uitwerking van de wijken en buurten als afzonder-



lijke gebieden met een eigen ruimtelijke identiteit. Het stedenbouwkundig plan verschuift van blauwdruk, waarin alle buitenruimtes en gebouwtypes nauwgezet op elkaar zijn afgestemd, naar vlekkenplan, waarin alleen de hoofdontsluitingen en groenstructuren globaal zijn aangegeven. Op deze manier zou vanzelf meer identiteit en diversiteit, en dus woonkwaliteit ontstaan. Om deze diversiteit werd expliciet gevraagd in de Tweede Nota, opdat de Randstad als woongebied zou kunnen concurreren met de kwaliteit van wonen in andere landsdelen. Binnen dit globale bestemmingsplan verschoof het ontwerp van de woonwijk van stedenbouwer naar architect, wat resulteerde in een totaalontwerp van woning en woonomgeving, waarin de binnen- en buitenruimte integraal werd ontworpen. Openbare functies als parkeren, openbare ruimte en groen konden op deze manier efficiënt worden ingepast in een specifieke woonomgeving. De ruimtelijke samenhang tussen de woongebieden en de structurerende elementen van de stad als geheel, zoals hoofdwegen en de groenstructuur, krijgt veel minder aandacht in het ontwerp (Cusveller 2007: 23).

Het denken in zelfstandige wijken als basis van de nieuwe stad kwam niet geheel uit de lucht vallen. De zelfstandige wijk stond aan de basis van de eerdere grootschalige stadsuitbreidingen. Voor de structuur van de nieuwe stad greep men terug op de ervaringen die men had opgedaan met het efficiënt plannen van grootschalige woningbouwopgaven. Het ontwerp van de nieuwe stad werd in de opeenvolgende studies van de Rijksdienst IJsselmeerpolders gereduceerd van complete stad tot een optelling van uitbreidingswijken.

### **Drie varianten voor een nieuwe stad: Zoetermeer, Nieuwegein en Almere**

In de stichtingsdocumenten voor Zoetermeer, Nieuwegein en Almere die in de periode 1965-1970 tot stand zijn gekomen, staat met name nog een stads-gewestelijke stedelijkheid centraal. Dat komt onder andere tot uitdrukking in de grote aandacht voor mobiliteit en verkeer. Men probeert de toekomstige bewoners (keuze)vrijheid aan te bieden. Keuzevrijheid voor de bewoners is het allesomvattende ideaal. Dat kan gerealiseerd worden via een goede bereikbaarheid van verschillende plekken en het bieden van de mogelijkheid te wonen onder gelijkgezinden. Dat is eigenlijk een sterk suburbane interpretatie en uitwerking van vrijheid. De ideeën over de stedelijkheid of suburbaniteit van de nieuwe stad zijn deels afhankelijk van de particuliere opvattingen van de ontwerpers of het team dat de documenten opstelt. In Zoetermeer is duidelijk de hand van de modernist Van Embden te herkennen, met zijn voorkeur voor een stedelijke bebouwing in de vorm van hoogbouw (en zijn afkeer van suburbs). In Nieuwegein heeft de stedenbouwkundige J.A. Kuiper zich laten

beïnvloeden door de filosofie van Tellegen en is naast keuzevrijheid juist de herbergzaamheid van de nieuwe suburbane stad het streven. De suburbane stad Almere is meer een collectief project en komt in z'n opzet nog het meest overeen met de Garden Cities-beweging.

Al in 1962 werd Zoetermeer door de Tweede Kamer aangewezen als overloopkern (het is daarmee een pre-groeikern). Zoetermeer moest groeien tot een stad van 100.000 inwoners in 1980. In 1963 startte de werkgroep Zoetermeer de voorbereidingen voor het Structuurplan, dat uiteindelijk in 1968 zou worden vastgesteld. Uitgangspunt van de Werkgroep was het concept van een zo compact mogelijke zelfstandige stad in het landschap. De grootschalige groen- en recreatiegebieden werden aan de buitenrand van de stadsbebouwing gesitueerd. Er werden vier nieuwe wijken gepland rondom een nieuw stadscentrum. Elke wijk werd ontsloten door een H-structuur en kreeg een halte van de Zoetermeerlijn. Het Structuurplan is een visie op de nieuwe stad die kenmerkend is voor het functionalisme. In het Structuurplan wordt de stedelijkheid van Zoetermeer op twee niveaus gedefinieerd. In de eerste plaats als onderdeel van een veel grotere 'conurbatie'. In het Structuurplan wordt de ligging van Zoetermeer vooral beschreven aan de hand van de infrastructuur: 'Het gemeentelijk grondgebied ligt in het krachtenveld binnen de Randstad.' Stedelijkheid wordt nauw verbonden met (auto) mobiliteit. Het Structuurplan is sterk op verkeer en beweging geënt. Er is veel aandacht voor forensenstromen. Het openbaar vervoer wordt in termen van reistijd gemeten en goede verkeers- en openbaarvervoersverbindingen met Den Haag staan voorop. In de tweede plaats wordt de stedelijkheid van Zoetermeer gedefinieerd op het niveau van de nieuwe stad zelf. Al in november 1958 was besloten tot de uitbouw van Zoetermeer tot een zelfstandige stad van 100.000 inwoners met economische en sociale functies, zodat het geen slaapstad zou worden. Het moest kortom zowel woonstad als werkstad zijn en een 'duidelijk bepaalde, compacte vorm' krijgen. Het ging de ontwerpers ook om het doen ontstaan van een geprononceerd stadssilhouet. Er zijn geen buurtcentra gepland, maar alleen wijkcentra met een draagvlak van 20.000 tot 25.000 inwoners. 'Het structuurplan voor Zoetermeer moet het beeld geven van een woongebied, opgebouwd uit een aantal welomlijnde, goed ingerichte woonwijken, waarvan de bewoners een ontmoetingspunt vinden in een centrum, dat als hoogtepunt van de stedelijke vormgeving wordt ervaren.' Met name het centrum van de stad moest stedelijk worden. Elders staat: 'Het stadscentrum zal zich doen kennen als het hoogtepunt van de stedelijke verschijningsvorm van Groot-Zoetermeer.'



In het *Structuurplan 1972* zijn de centrumplannen voor Zoetermeer aangepast. De bebouwing in het oude dorp wordt niet langer vervangen door nieuwbouw. Het nieuwe visionaire plan voor het centrum is geïllustreerd door Rudolf Das. 'Het gewijzigde Structuurplan 1972 schetste een stadscentrum als 'ontmoetingsplaats', niet alleen van burgers met burgers, maar ook van burgers met handel en van burgers met bestuur. Het geheel zou een geheel eigen karakter en een 'opmerkelijke verschijningsvorm' krijgen. Al het gemotoriseerde verkeer, de Zoetermeerlijn en het parkeren zouden op maaiveldniveau blijven en erboven zou het stadscentrum, liefst grotendeels in houtskeletbouw, worden gebouwd (...). Ter plaatse van de Dobbepas zou een riant 'stadsbalkon' op drie meter hoogte uitkijken op het lager gelegen 'stadserf' aan de plas en op het spektakel van 'Waterwonderland', het natte themapark in de Grote Dobbe.' (Zeijl & Koopmans 2004). Later zijn de plannen weer aangepast, maar ambitie bleef wel om niet alleen maar een winkelcentrum te realiseren, maar een 'echte binnenstad onder de blote hemel'. De straten in de 'bovenstad' zijn smal gehouden. De Promenade is nauwelijks breder dan de Dorpsstraat.

In oktober 1969 verscheen het *Structuurplan Nieuwegein*, een vlekkenplan voor 55.000 inwoners in 1985 met als uitgangspunten een woongebied met een nieuw centrum, een zone voor (grootschalige) industriële activiteiten en (net als in Zoetermeer) een H-vormig wegennet dat de wijken voor de auto ontsluit en een uitgebreid openbaarvervoersnet. Nieuwegein werd met het oog op zijn omvang en functie in het stadsgewest niet als satellietstad, maar als voorstad gekarakteriseerd. 'Voorsteden lijken op slaapsteden omdat zij voor een groot deel worden bevolkt door forenzen, maar verschillen daarvan door een eigen belangrijk stuwend bedrijfsleven (...)' Stedelijkheid wordt ook in het *Structuurplan Nieuwegein* gelijkgesteld met keuzevrijheid: 'Van een volwaardig stedelijk leven kan alleen sprake zijn als ieder in de sfeer van het dagelijks leven een aantal vrijheden kan verwezenlijken.' (12). Het stedelijke milieu van Nieuwegein moest voldoen aan een aantal maatstaven om kwalitatief hoogwaardig te kunnen worden genoemd: 'De bewoners moeten in staat zijn de vrijheden die het wonen in de stad in beginsel meebrengt ook werkelijk te gebruiken (vrijheid van beroeps- en arbeidskeuze, vrijheid van keus in de sfeer van onderwijs, cultuur en ontspanning, vrijheid in het kiezen van sociale contacten, vrijheid tot wonen onder gelijkgezinden.' (68). Voor dat laatste is volgens het *Structuurplan* wel 'geleding nodig in forse buurten die in sociaal-cultureel opzicht homogeen, maar onderling verscheiden zijn'. In tegenstelling tot Van Embden had J.A. Kuiper als de aartsvader van Nieuwegein een heel ander beeld van de nieuwe stad voor ogen: 'Ik had een beeld voor ogen van overwegend

eengezinswoningen voor jonge mensen met jonge kinderen, want ik houd niet van flats. Verder waren we het er allemaal, bestuurders en bouwers, over eens dat Nieuwegein nooit het Wassenaar of Amstelveen van Utrecht mocht worden. Dat vonden we toen allemaal ongewenst. Sociale heterogeniteit was de opzet.' (interview in *Vrij Nederland* (1988)).

Het idee van stedelijkheid dat naar voren komt uit het *Structuurplan* uit 1969 is typerend voor de jaren zestig en sluit aan bij het stadsgewestconcept uit de Tweede Nota. Het *Structuurplan* besteedt ook veel aandacht aan verkeer en vervoer. Plekken en voorzieningen moeten zonder veel opoffering van tijd en moeite bereikbaar zijn: 'Het stedelijk leven kan alleen tot volle ontplooiing komen, als men zich voor het onderhouden van de gewenste contacten naar believen binnen de agglomeratie kan verplaatsen.' (15). Als het gaat om voorzieningen streeft men niet naar een complete stad: 'De in Utrecht aanwezige culturele voorzieningen van hogere orde (toneel, muziek, musea) vallen eveneens binnen de gezichtskring van de inwoners van Nieuwegein en dragen dus bij tot het daar aanwezige stedelijke leefklimaat.' (13). Het beeld dat wordt geschetst van de toekomstige ruimtelijke structuur van het hele gebied binnen een straal van ongeveer 15 kilometer rondom Utrecht is dat van de uiteengelegde stad: 'Het beeld rijst op van wat prof. Tellegen de "uiteengelegde stad" noemt (in: "Wonen als levensvraag"). Binnen een groot verstedelijkt gebied woont men op de ene plaats, werkt men elders, maakt men naar keuze binnen bereikbare afstanden gebruik van allerlei voorzieningen en ontspant men zich op nog weer andere plaatsen.' (23).

Een ander aandachtspunt in het *Structuurplan* voor Nieuwegein is 'een aanschouwelijk milieu': 'Een aanschouwelijk woonmilieu kan er toe bijdragen dat bewoners het gevoel krijgen ergens thuis te zijn, ergens bij te horen.' Dit is een belangrijk thema voor zowel sociologen als fenomenologisch georiënteerde filosofen. Nieuwegein heeft een meer gelede, buurtschap-achtige opzet dan Zoetermeer. In een aantal korte beschouwingen over het woonmilieu en de woning wordt aangegeven dat met het eengezinshuis ook een intensivering van de bebouwing dient te worden nagestreefd om ook daar een stedelijk woonklimaat te scheppen (67). Maar vooral dient de woning 'tegenover de complexiteit van het maatschappelijk leven een rustpunt te zijn, waarin het element van de 'privacy' voldoende aanwezig is'.

Almere is vanaf het begin opgezet als een suburbane stad. In het grondleggende document voor Almere, *Verkenningen omtrent de nieuwe stad Almere in Flevoland* (1970) van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, wordt gesproken over een meerkernige stad met



eengezinswoningen. De woningvoorraad in de polynucleaire stad zal voor 90 procent uit eengezinswoningen bestaan. Vooral aan eengezinswoningen zou namelijk behoefte zijn in de Noordvleugel van de Randstad. Over de cultuur van de nieuwe stad wordt echter slechts gesproken in vage bewoordingen. 'Naast het creëren van een veelzijdig stedelijk leefmilieu met een grote verscheidenheid aan contactmogelijkheden dient er veel aandacht te worden geschonken aan de privacy van het gezin en de alleenstaande. Bij het ontwerpen van nieuwe woonvormen moet sterk rekening worden gehouden met de behoefte van de bewoners een eigen wooncultuur te kunnen scheppen.' (Davelaar & Van Willigen 1972: 160). 'Toeneming van de vrije tijd brengt met zich mee, dat meer tijd in en direct om de woning zal worden doorgebracht.' (idem: 160). De zogenaamde inter-nucleaire ruimten – de groengebieden tussen de verschillende kernen – krijgen in deze suburbane stad een belangrijke recreatieve betekenis. Ze bieden aan zoveel mogelijk mensen de mogelijkheid aan de stadsrand te wonen, verminderen de noodzaak van verplaatsingen en dragen bij aan een flexibele planvorming.

Petra Brouwer stelt in haar boek over Almere (dat eindigt in 1974) dat men zich na het echech van de Bijlmer niet richtte op een nieuwe stedenbouwkundige theorie, maar zich vooral liet leiden door nieuwe planningsmodellen. 'Bij gebrek aan een stedenbouwkundige conceptie, die de functionele stedenbouw kon opvolgen, en vorm kon geven aan de dynamiek van de nieuwe verstedelijkingspatronen van de uiteenwaaiende stad, ontstond een modelmatige benaderingswijze van de stad. Alleen in het model kon de stad nog systematisch en in haar totaliteit bestudeerd worden, omdat in het model voortdurend nieuwe gegevens konden worden toegevoegd en op hun consequenties onderzocht.' (Brouwer 1997: 184). Dat is een interessante constatering, omdat inderdaad in alle toekomstplannen voor Almere dezelfde methode wordt toegepast: er worden een aantal ruimtelijke toekomstmodellen gepresenteerd, die vervolgens worden beoordeeld op verschillende aspecten.

Op het suburbane programma van Almere kwam veel kritiek vanuit de vakgemeenschap. Zo schreef de planoloog Bovenberg dat voor Almere is gekozen voor een verspreide stadsstructuur op grond van 'niet uitgesproken, maar duidelijk aanwezige anti-stedelijke gevoelens' (Bovenberg 1972: 33). Bovenberg kon zich niet aan de indruk onttrekken dat 'de samenstellers het er bij voorbaat al over eens waren dat een 'stad' het meest geslaagd is wanneer zij zo min mogelijk stedelijke kenmerken vertoont' (idem 33). Volgens Petra Brouwer (1997) was de bouw van Almere geen statement van anti-stedelijkheid, maar een bijdrage aan de woningvraag in het stadsgewest Amsterdam. Almere kon zich stad

noemen omdat het deel was van een stadsgewest. De inwoners van Almere zetten ook een stedelijke leefwijze voort, zij het in een afgezwakte vorm, die van een 'conurbationele stedelijkheid'. Die levensstijl werd gedragen door welvaart en mobiliteit en vond zijn visuele uitdrukking in de eengezinswoning met een auto voor de deur.' De groeikernen waren vanaf het begin verschillend van opzet. Bij Zoetermeer is nog sprake van de erfenis van de functionalistische stad met hoogbouw, in Nieuwegein is al meer aandacht voor een 'herbergzaam' en suburbaan woonmilieu, vrije tijd en de privésfeer. In Almere koerst men af op een veelkernige, maar tegelijk suburbane stad. De verschillen zijn deels te verklaren uit professionele opvattingen over de ideale stad, maar vooral ook door de omslag in de woningbouwopgave van hoogbouw naar laagbouw eind jaren zestig.

Tot slot is voor deze en andere periodes de vraag te stellen op welke doelgroepen men mikte en tot welke stadscultuur dit moest leiden. Over wier stedelijkheid heeft men het eigenlijk? Die vraag is belangrijk vanwege de padafhankelijkheid die in hoofdstuk 1 is genoemd als een belangrijke factor in het 'probleem van de nieuwe stad'. De uitgangspositie verschilt van een arbeiders-groeikern als Spijkenisse tot groeikernen als Capelle aan den IJssel en Houten, die althans in beginsel mikten op de suburbaniserende middenklasse. Dat dit uiteindelijk in Capelle veel minder is gelukt dan in Houten komt nog ter sprake. In Zoetermeer mikte men op de 'goed betaalde arbeiders, lagere beampten en het middelbare kader'. Bij de conurbationele stedelijkheid had men toch vooral de mobiele suburbane middenklasse voor ogen (Almere, Zoetermeer). In Almere had men aanvankelijk de hogere inkomens op het oog, maar begon men toch met sociale woningbouw voor lagere inkomens (stadsvernieuwings-urgenten uit Amsterdam). Bij de omslag naar een kleinschalig stedelijkheidsbegrip in de periode na 1975 lijkt ook een andere bevolkingsgroep te horen.

## 2.4 Keerpunt 72

### Mondigheid, participatie en herkenbaarheid

Het jaar 1972 blijkt in vele opzichten een keerpunt, wat onder meer tot uitdrukking komt in een gezamenlijk verkiezingsmanifest van PvdA, D66 en de PPR (die later zou opgaan in GroenLinks). Daarin valt te lezen: 'De verkiezingen van 1972 hebben een hoge inzet: het doorvoeren van wezenlijke hervormingen in de maatschappij. Een nieuwe generatie kiezers komt aan bod. Zij eisen het recht voor zich zelf op mee te kunnen beslissen over eigen toekomst. We staan op een keerpunt.' (PvdA, D66 & PPR 1972: 1) Met wat meer afstand schrijft de Rijksplanologische Dienst (RPD) in haar jaarverslag over hetzelfde jaar: 'Verschillende



gebeurtenissen in het verslagjaar kunnen worden beschouwd als indicaties voor een zekere verheving van de spanningen in onze samenleving.’ (RPD 1972: 33) Die polarisatieverschijnselen zouden kunnen samenhangen met ‘verschuivingen in waarden en sociale strevingen’. De nadruk op economische waarden verzwakt en er is meer aandacht voor sociale en milieuwwaarden. Dit komt onder meer tot uiting in protesten tegen de afsluiting van de Oosterschelde, olieboringen in de Waddenzee, de aanleg van de Leidse Baan en de afbraak van markante gebouwen als de koepelkerk in Amsterdam en het Kurhaus in Scheveningen. In de aanpak van de stadsvernieuwing treedt een verschuiving op van slopen naar rehabiliteren. In een poging om de achtergronden van deze protesten te achterhalen, noemt de RPD drie factoren die een rol zouden spelen. Het beleid wordt in toenemende mate bepaald door een ‘elite van doctorandussen’, er is te veel nadruk gelegd op welvaart ten koste van welzijn, en ten slotte ontbreekt een ‘wervende ideologie’. De RPD begint in reactie op deze ontwikkelingen met een studie om ‘de ruimtelijke werkelijkheid van de woonomgeving in meer “sociale” termen te verwoorden’. In navolging van plaatselijke nota’s en plannen als voor de binnenstad van Groningen worden begrippen geïntroduceerd als herbergzaamheid, complexiteit, herkenbaarheid en identiteit. Ook het planningsproces zelf wordt op een andere manier bekeken. Mondigheid en participatie zijn daarbij de trefwoorden. In de beschouwingen van de RPD klinkt hier en daar een zekere wrevel over het vervangen van de idealen van de moderne ruimtelijke planning door een ‘hang naar romantiek’, maar er spreekt vooral onzekerheid uit over de betekenis van deze omslag. Is er sprake van ‘vluchtgedrag’ of zouden ‘cultuurelementen, die met de opkomst van de geïndustrialiseerde massa-maatschappij verloren gingen inderdaad ten dele relevant kunnen zijn voor de samenleving waarin het zuinig beheer van natuurlijke hulpbronnen centraal staat?’ (RPD 1973: 24) Daarmee zijn de kiemen gelegd voor een koerswijziging in het denken over de nieuwe steden vanaf 1975.

Na de aanloopperiode tot circa 1975 richt de aandacht zich op rijksniveau op het wettelijke, organisatorische en financiële instrumentarium, kortom op de uitvoering. Het zijn vooral de groeikerngemeenten zelf (en de betrokken bureaus) die verder invulling geven aan het begrip stedelijkheid. Vanaf 1975 treedt daarin een schaalverkleining op: in plaats van de regio staat de buurt en de wijk centraal. Het accent op stedelijke levenswijzen maakt plaats voor een meer morfologische benadering van stedelijkheid. Terwijl in de Derde Nota de grens van het stadsgewest nog werd gespecificeerd (als 35 minuten reistijd), gaat in de groeikernen de meeste aandacht uit naar de bouw van woningen. De Derde Nota legt ook het principe van de keuzevrijheid vast. De inhoud van dat

begrip verschuift echter van een meer culturele betekenis – vrijheid in de keuze de stedelijke levenswijze over een groter gebied te realiseren – naar de nadruk op het bestrijden van achterstanden en het bevorderen van sociale rechtvaardigheid: betaalbare woningen als voorwaarde om aan alle bevolkingsgroepen de keuzemogelijkheid te bieden om in een (vernieuwde) stadswijk dan wel een (nieuwe) buitenwijk te wonen.

Er vindt een definitieve omslag plaats van hoog- naar laagbouw om een wervend suburbaan woonmilieu te creëren. In de vakgemeenschap staan velen kritisch tegenover deze omslag naar nieuwe suburbane woonmilieus. Veel ontwerpers en planologen die werkten aan de groeikernen waren echter ook niet zo gecharmeerd van de suburbane doelstellingen. In Almere, Spijkenisse, Zoetermeer en Nieuwegein werd daarom gestreefd naar suburbane woonmilieus met een stedelijk karakter en ook naar een nieuw type buurtschap gebaseerd op een gedeelde leefstijl. Er is sprake van een herwaardering van de kleinschalige morfologische en functionele stedelijkheid van de stad. In Almere hebben de medewerkers van het Projectbureau ook als ideaal om de stedelijkheid te bevorderen. De kleinschalige stedelijkheid die opnieuw werd gewaardeerd in de negentiende-eeuwse wijken tracht men te kopiëren naar de groeikernen. In Almere Haven en Seghwaert in Zoetermeer streeft men naar de gezelligheid, de levendigheid en het afwisselende beeld van een oud-Hollands stadje. Men probeert met de meer stedelijk opgezette wijkcentra en woonbuurten met woonerven en woondekken ook tegemoet te komen aan de stedelijke roots van de nieuwe bewoners uit de stadsvernieuwingswijken. Tot 1980 is in de groeikernen geëxperimenteerd met kleinschalige vormen van stedelijkheid. Er werd gestreefd naar integratie van functies, beloopbaarheid, ontmoeting, herbergzaamheid, hoge woondichtheden en geringe bouwhoogte. Auto’s werden uit smalle straatjes geweerd. Nieuwe typologieën hadden soms de vormkenmerken van de middeleeuwse stad. Door de economische neergang en de crisis op de koopwoningmarkt trad vanaf 1980 een versoering en standaardisering op. Er was sprake van een verdere verstening en verdichting van de nieuwe suburbane woonmilieus.

Een schaalverkleining trad ook op bij de modelmatige spreiding van dagelijkse voorzieningencentra. In Lelystad werden naast het stadscentrum nog drie grote wijkcentra geprojecteerd die ieder 30.000 tot 40.000 inwoners moesten bedienen (naast nog een zevental kleinere verzorgingskernen). In Houten werden voor de voorzieningen twee modellen voorgesteld, waarvan er eentje gericht was op een extreme spreiding van dagelijkse voorzieningen op de kruisingen van centrumgerichte voet-fietsroutes en ontsluitingswegen. Het tweede



model bestond uit een bundeling van dagelijkse voorzieningen tot kleine voorzieningenconcentraties, waarbij bewoners de voorzieningen binnen 400 meter te voet kunnen bereiken. Deze kleinschaligheid had als doel de identificatie met de woonomgeving te bevorderen. Daar hoorde ook een eigen winkel in de buurt bij.

In Almere werd in deze periode gewerkt aan het rapport *Almere 1985* (1974) en aan de ontwerpen voor *Almere Haven* (1974) en *Almere Stad* (1977). Het was de bedoeling om van Almere een gemiddelde stad te maken met een evenwichtige bevolkingssamenstelling. Het ideaal van stedelijkheid richtte zich op het schaalniveau van de kernen in *Almere Haven* en *Almere Stad* en van de woonmilieus. Men bedacht de term 'krioelfactor' om de stedelijkheid in multifunctionele centra te meten (Wezenaar in: Stassen 2008). Het uitwerken van sociaal-culturele ambities in stedenbouwkundige structuren werd belemmerd door het eenzijdige programma met vooral eengezinswoningen, de snelheid waarmee de nieuwe stad moest worden gebouwd en de onervarenheid van de jonge medewerkers van het Projektbureau. Ideologische bezwaren stonden weer in de weg om het te hebben over suburbaniteit. In de interne en nooit gepubliceerde nota *Verkenningen 2. Stedelijk gebied Almere* (1972) werd de discussie losgelaten of Almere nu wel of geen stad zou worden: 'Het is niet mogelijk maar ook niet nodig precies en voor altijd te bepalen wat onder stad, stedelijkheid of verstedelijking wordt verstaan. Het is verder van belang te beseffen dat vooral bij de geplande groei van Almere er sprake is van een verstedelijkingsproces, waarin in de tijd en in onderlinge afhankelijkheid een toename plaatsvindt van de mate van stedelijkheid van de fysieke omgeving, het cultuurpatroon, de sociale structuur en de economische structuur.' (citaat in: Brouwer: 151). Niet iedereen kon zich vinden in het meerkernige concept uit de *Verkenningen*. Het polynucleaire model als netwerkmodel, vergelijkbaar met het Gooi, is uiteindelijk ook omgebogen naar een meer hiërarchisch model, waarbij de hoofdkern geen 60.000 maar 100.000 inwoners moest krijgen. Het compromis werd een hiërarchisch netwerk (J.J. Berg et al. 2001).

In de tweede belangrijke nota na de *Verkenningen*, het rapport *Almere 1985* (uit 1974) van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders refereert men nog wel even aan de West- en Midden-Nederlandse conurbo-provincie van de geograaf Van den Berg, maar neemt men wel afstand van de Randstad als één woningmarkt en arbeidsmarkt. Men zoekt het in een breed en ambitieus geformuleerde benadering van stedelijkheid op de schaal van Almere. Almere zou een bijdrage moeten leveren aan het behoud en de verdere ontwikkeling van een stedelijke cultuur middels 'de aanwezigheid van een in allerlei opzichten gedifferentieerde bevolking, de bereidheid nieuwe

waarden en normen te aanvaarden, de mate van directheid en spreiding van de interacties tussen mensen en bedrijven onderling, het inbouwen van de tegenstelling tussen privaatheid en openbaarheid, de aanwezigheid van een gedifferentieerde arbeidsmarkt in de secundaire en tertiaire sector' (9). De ruimtelijke consequenties zijn: 'integratie van functies, het creëren van een hoofdcentrum waarin voor het wonen een belangrijke plaats wordt gereserveerd, het bouwen van woongebieden met hoge netto dichtheden (laagbouw), concentratie van voorzieningen die bij elkaar behoren en grote aantallen mensen aantrekken'. Het rapport stelt ook dat Almere plaats moet bieden aan iedereen: 'een volledige samenleving waarin van meet af aan alle leeftijdsgroepen, inkomensklassen, beroeps categorieën en leefstijlen zijn vertegenwoordigd; een verzameling van meerderheden en minderheden' (8). Het gebrek aan identificatiemogelijkheden en het gebrek aan flexibiliteit is tegen te gaan door binnen een groter woongebied keuzemogelijkheden te bieden uit diverse soorten kleinere en homogene woongebieden, die qua leefstijl aansluiten op de verschillende voorkeuren. Een andere doelstelling is die van woon-werkstad. Almere moet eigen werkgelegenheid krijgen. 'Juist de gehuwde vrouw moet in de naaste omgeving werk kunnen vinden, ten einde de combinatie huishoudelijk werk en werk buitenshuis niet extra te bemoeilijken zo niet onmogelijk te maken door de noodzaak te moeten forensen.' (34). Er wordt naar gestreefd zo veel mogelijk te komen tot integratie van bedrijven met woongebieden, met de voorzieningen, met de haltes van openbaar vervoer, enzovoort. 'Integratie met de woongebieden kan tevens een verlevendiging betekenen van het woongebied, en kan leiden tot vergroting van de ervaringswereld van kinderen.' (39).

Het zijn daarnaast de centra van de kernen waar expliciet wordt gerefereerd aan stedelijkheid, zoals ook blijkt uit de publicatie *Ontwerp Almere-Haven*. Hierin geeft men een beeld van een 'gewoon Hollands stadje aan het water'. Men zoekt naar een 'oplossing welke het wonen op de begane grond en het hebben van een eigen erf of tuin, combineert met openbare ruimten – stegen, straten, pleinen en plantsoenen – met een beschut en tamelijk besloten karakter' Almere Haven moest weer een humane stad worden, aldus Laumanns (in: J.J. Berg et al. 2001). 'Ik zag dat ze in Nederland van die fantastische Zuiderzeestadjes hadden met een stedelijke cultuur.' Voor de Amsterdammers wilden ze een gezellig klein Amsterdams Zuiderzeestadje maken. 'Almere Haven was toch het dorpse stadje dat mensen apprecieerden.'

In Nieuwegein was in deze periode veel aandacht voor bewonersparticipatie. De vorm van de toekomstige stad was niet langer het alleenrecht van professionals, maar



vooral van de toekomstige bewoners die begeleid werden door ontwerpers. Voor de eerste fase van Batau-Noord (vanaf 1976, eerste fase circa 1.350 woningen) werd besloten tot een experiment met bewonersinspraak op grote schaal. Om een echte keuze mogelijk te maken werd een groot aantal architectenbureaus aangezocht voor beperkte eenheden (100 tot 200 woningen). De inspraak ging niet over de stedelijkheid van de nieuwe stad, maar hooguit over de kwaliteit van de directe woonomgeving en woning. De dichtheden in Nieuwegein werden net als in Spijkenisse bepaald op basis van verkeerskundige principes. Rond de haltes van de trams moest de grootste dichtheid komen. Daaromheen werden cirkels van dichtheden getrokken. In 1972 werd in de wijk De Batau nog wel geëxperimenteerd met de SAR '73-methodiek om zo te komen tot een woonbuurt met stedelijke ruimten en een continu patroon van verschillende ruimtesoorten (Reijenga 1981). Behalve dat 70 procent van de woningen een eigen tuin moest krijgen, moest er ook een stedelijk woonmilieu worden gecreëerd, 'omdat vooral rekening werd gehouden met mensen uit de Utrechtse binnenstad als toekomstige bewoners' (Reijenga 1981: 31). Een paar jaar later werd gewerkt aan de wijk Doorslag. Daar werd een team gevormd onder leiding van stedenbouwkundige C. van Tol (een medewerker van Kuiper) en sociaal geografe Hedy d'Ancona. Hier werd het aantal architecten voor 500 woningen uiteindelijk teruggebracht van 33 naar 3. Het wijkje is opgezet volgens het beeld dat Grünfeld en Hedy d'Ancona hadden van homogene buurtjes in heterogene wijken. Weer andere experimenten vonden plaats in de wijk Fokkesteeg. Vanaf het moment dat Nieuwegein het snelst groeiende, maakte het idealisme plaats voor een no-nonsenseaanpak. Na de economische recessie van 1978 kwam de groeitaak in gevaar en werden woningen omgezet uit de koop sfeer naar de premiehuursfeer. Nieuwegein maakte in de periode tussen 1976 en 1982 een enorme groei door – met name in die laatste jaren, maar dat is wel ten koste gegaan van de kwaliteit.

De invulling van het plan voor Zoetermeer ondergaat vanaf 1972 (na de *Nota van wijzigingen*) grote veranderingen, getuige de schaalverkleining, de pogingen tot integratie van functies, de herwaardering van de oorspronkelijke landschappelijke gegevenheden en de gewijzigde opvattingen over stedenbouwkundige ruimtevormen (Klaren & Steemers 1978).

Bovendien moest Zoetermeer zich gaan ontwikkelen tot een zogenaamde stadsgewestelijke stad in plaats van tot een voorstad van Den Haag. In de wijken Meerzicht en Buitenwegh de Leyens vond een omslag plaats van vooral hoogbouw naar een mix van middelhoog- en laagbouw. Bewoners en in het bijzonder gezinnen met opgroeiende kinderen zouden een voorkeur voor laagbouw aan de dag

leggen: In alle bewonersenquête's beweegt het percentage laagbouwstemmen zich tussen de 80 en 100 procent

De *Structuurschets 1977* luidt de definitieve omslag van het beleid in de richting van 'traditionele' grondgebonden woningen in. Voordat het zover was is – naar aanleiding van de *Nota van Wijzigingen* – nog geëxperimenteerd met middelhoogbouw en compacte laagbouw om tot meer stedelijkheid te komen. In deze korte periode zijn bijvoorbeeld een aantal collectieve projecten uitgevoerd met woondekken, zoals in Meerzicht en Buitenwegh de Leyens. 'De gestapelde bouw wekt associaties op met 'stedelijk' wonen, dat echter meer inhoudt dan woningen op elkaar plaatsen', aldus Klaren en Steemers in een kritisch artikel in *Wonen TABK* (Klaren & Steemers 1978). De 'stedelijkheid' van deze middelhoogbouw en omgeving hield op bij een steniger detaillering en een hogere plaatselijke dichtheid. De nadelen van het boven elkaar wonen werden niet gecompenseerd door de nabijheid van voorzieningen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het 1.100 woningen tellende project van bureau Sterenberg dat landelijke bekendheid heeft verworven door de slingerende wandelpaden bovenop parkeerdekken. Klaren en Steemers vinden het project geforceerd en te pretentius van opzet: 'Verschillen in de bebouwingshoogte, menging van verschillende typen van stapeling, sprongen in bouwblokken, afwisseling in margegebieden tussen openbaar en privé in kapvormen, zijn als middelen gebruikt om de sfeer van een kleinschalig stedelijke omgeving op te roepen... De suggestie van stedelijkheid wordt door de vorm en niet door de functies opgeroepen.' (Klaren en Steemers 1978: 36).

Voor de bebouwing in Seghwaert – zowel hoogtepunt als sluitstuk van de woonervenwijken in Zoetermeer – stonden de gezelligheid, levendigheid en het afwisselende beeld van de oud-Hollandse stad model. 'Er werd gedacht aan een stadswoonwijk die een beschut woon- en leefklimaat moest geven. Als voorbeeld werd gedacht aan de opzet van historische Hollandse steden in het polderlandschap. Kenmerken zijn kleinschaligheid, levendigheid, intiem en beschut, geen scheidingen, hoge woondichtheden, geringe bouwhoogte, straten, korte loopafstanden tot de voorzieningen e.d.' (Zeijl et al. 2004).

De situatie in de groeikern Haarlemmermeer werd in de periode 1975-1985 gekenmerkt door het ontbreken van een duidelijk concept voor de nieuwe stad als gevolg van de late aanwijzing als groeikern en door bestuurlijke compromissen. Ondanks de groei in de jaren zeventig – vooral ook van bedrijvigheid op en rond Schiphol – wilden de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland alleen een minimum-model voor bevolkingsgroei in een Groene Hartgemeente als de Haarlemmermeer. Pas in



1981 kreeg de Haarlemmermeer de groeikernstatus. De groeitaak moest worden gerealiseerd in Hoofddorp. Doordat Haarlemmermeer als groeikern begon op een moment dat de verschillende regelingen al weer waren afgeschaft, zijn de wijkvoorzieningen onder het niveau gebleven dat men doorgaans in een groeikern aantreft (Burie et al. 1986). In de *Nota over de Ruimtelijke Ontwikkeling Noord-Holland* (Noron) uit 1977 werd nog gedacht aan een zelfstandige kern tussen Hoofddorp en Heemstede van 15.000 woningen (Noron-stad). Hierdoor werd de overloopstroom niet gericht naar buiten de ring van de Randstad, maar naar binnen. Het was de bedoeling om in de Noron-stad op een meer geconcentreerde stedelijke wijze te bouwen dan tot dan toe gebeurde in Hoofddorp. Het gemeentebestuur van de Haarlemmermeer zag er niks in en was juist gefocust op een verdere suburbane ontwikkeling van Hoofddorp. De Noron-stad ‘voedde de sluimerende anti-Haarlemse en anti-stadse sentimenten in de polder’ (Polderman 1984: 38). Uiteindelijk is in het latere Streekplan uit 1979 een ideologisch compromis tot stand gekomen, waarbij de stedelijk georiënteerde PvdA-fractie in de Provinciale Staten de bij de stadsstructuur van Haarlem aansluitende, maar in de gemeente Haarlemmermeer gelegen locatie Vijfhuizen kreeg aangeboden, terwijl de CDA-fractie de agrarische verzorgingskern Hoofddorp fors zag groeien (Ruimschotel 1996: 46). In 1984 schrapte minister Winsemius de Noron-locatie Vijfhuizen (6.500 woningen) vanwege de hoge kosten van de ontsluiting. Groot-Hoofddorp kreeg in de jaren tachtig gestalte met de bouw van Overbos (vanaf 1982) en Toolenburg (vanaf 1988).

### Vlekkenplanparticipatie of inversie stedenbouw: Spijkenisse en Houten

In 1977 werd Spijkenisse aangewezen als groeikern met een verhoogde taakstelling. De nota *Lokaties voor woningbouw 1978-1990*, met afspraken over het grondgebruik, een woningbouwprogramma en een programma voor afzonderlijke planonderdelen zoals verkeer en groenvoorzieningen, diende als basis voor de eerste stedenbouwkundige ontwikkelingen. De metroverbinding met Rotterdam moest worden doorgetrokken en een nieuw stadscentrum moest worden gerealiseerd. Het opgelegde tracé bleek een uitermate belangrijk stempel te drukken op de lokale stedenbouwkundige en planologische ontwikkelingen. Er was geen duidelijk stedenbouwkundig kader. In de wijk Akkers werden vanuit de eerste deelplannen aanzetten voor de stedenbouwkundige structuur geleverd. Typerend voor de groeikern Spijkenisse na 1977 is de vergaande inspraak die is geboden aan bewoners (Bout 1978; Stuart 1983). Spijkenisse profileerde zich met een gedemocratiseerd besluitvormingsproces (deelplanraden) waardoor er zich tussen grootschalige

infrastructuur en gedemocratiseerde besluitvorming geen tussenniveau bevond. Kritiek op dit Spijkenisser model is dat er een gebrek aan kwaliteit ontstond, dat nieuwe ideeën geen kans kregen en dat architectuur en stedenbouw ondergeschikt werden gemaakt aan kortetermijnbelangen van bewoners.

Houten profiteerde maximaal van haar vrij late aanwijzing tot groeikern in 1979. De ontwikkeling was voor een lange periode in handen gegeven van één team onder leiding van stedenbouwkundige Rob Derks. Het globale bestemmingsplan voor de officiële aanwijzing als groeikern, dat al dateerde van 1974, voorzag in acht woonwijken van elk ongeveer 1.000 woningen. Die uitbreidingen waren meer dan in de andere groeikernen sterk vanuit het (vermeende) eigen dorps karakter vormgegeven. De stad Utrecht bleef voor Houten het centrum voor wat betreft sociale-, culturele en onderwijsvoorzieningen. Daarom was het tot stand brengen van goede verbindingen met die stad onmisbaar. Houten bouwde het eigen centrum om het nieuwe station. Daarmee lag de nieuwe stad op tien minuten van Utrecht Centraal.

De ambitie om het karakter van het woondorp Houten te behouden en er iets bijzonders van te maken was vanaf het begin torenhoog: ‘Om iets te kunnen scheppen, dat even apart zal zijn als het bestaande Houten, het middeleeuwse Culemborg en Kampen, het zeventiende-eeuwse Amsterdam, het achttiende-eeuwse Nancy, de half achttiende-, half negentiende-eeuwse New Town van Edinburg en de twintigste-eeuwse Welwyn Garden City, moeten wij in oorspronkelijkheid wel in de voetsporen durven treden van de stichters en de bouwers van deze voorbeelden.’ (Derks & Wissing 1977: 259). Derks heeft zich verder laten inspireren door een groene stedenbouw. Dat zijn vaak stedelijk-suburbane landschapsonwerpen zoals de *crescents* in Bath en landschapsparken. Zelf stelt Derks dat een van de belangrijkste pijlers onder het plan voor Houten de inversiegedachte is geweest. De gedachte was dat bij verdere verstedelijking delen van het landschap als grotere of kleinere parken zouden worden opgenomen in de nieuwe stadsuitbreiding (Tummers & Tummers 1997) – *Het groen omarmd*, zoals de titel luidt van het boek van Derks over Houten (Derks z.j.). De Centrale Groenzone is daarvan de belangrijkste uitwerking. Die groene structuur is tevens de drager van het fietspadennetwerk dat de kern vormt van de verkeersstructuur.

Het globale bestemmingsplan kent veel waarde toe aan de topografie van het landschap en het milieu. ‘Het huidige tijdsbeeld laat een hernieuwde belangstelling zien voor natuur en landschap, voor vorm en kleur en voor rustassociërende dingen zoals antiek, tuinkabouters



en bomen. Een tegenstroom is herkenbaar tegen de ingewikkeldheid van onze maatschappij in de vorm van macrobiotiek, eigen kweek in de tuin, 'de doe het zelf'-cultuur, en de hang naar het verleden. De mogelijkheden voor woningontwerp en kwaliteit van de woonomgeving zijn nu groter dan ooit.' (Derks & Wissing 1977: 260). Het idee van stedelijkheid in dit plan (de omvang van Houten werd tot 1985 gesteld op 25.000 inwoners) had een hybride karakter: 'De keuze die in het plan gedaan werd is feitelijk die van een stad met het karakter van een dorp, immers als een stad krijgt Houten een afgeronde vorm, een binnen de regio eigen identiteit, een aantal inwoners dat zeker binnen het huidige begrip stad past, naar wij hopen een eigen werkgelegenheid, die niet dorps meer is en een centrum dat er wezen mag.' (idem: 63).

'Het bebouwingstype en de bebouwingshoogte, namelijk overwegend eengezinshuizen en daarbij in schaal passende hoogten voor andere gebouwen, een grote woonrust, verwevenheid van het nieuwe stadslandschap met het oude dorpslandschap in functionele en visuele zin, zullen evenwel Houten meer een dorps karakter geven, in die zin dat de anonimiteit van de bewoners onderling er kleiner, het met elkander optrekken, de gemeenschapsvorming dus, er groter zal zijn, dan met het begrip stad vaak wordt geassocieerd. Zodoende zal binnen de regio Midden-Utrecht, die als geheel een van Nederlands grootste woonagglomeraties is, Houten in 1985 tegelijk stad en dorp zijn.' (idem: 63). Zo zijn we met Houten als jongste groeikern terug bij de idealen van Osborn en de Tuinstadcommissie.

## 2.5 Conclusie

De wortels van de groeikernen, de Nederlandse nieuwe steden, liggen in de naoorlogse discussie over de verstedelijking van Nederland en met name van het westelijke deel van het land. Gezien de verwachte bevolkingsgroei groeide de vrees voor een ongebreidelde urbanisatie, waardoor de steden alsmaar verder zouden uitbreiden en aan elkaar zouden groeien. Die vrees werd misschien voor een deel ingegeven door angst voor het ontstaan van onbeheersbare en onbestuurbare grote steden, maar lijkt toch vooral gebaseerd op de verwachte suburbanisatie als gevolg van de groei van de welvaart en de toename van de mobiliteit.

De suburbane woonwens werd in eerste instantie niet negatief beoordeeld. Ruimtelijke geleiding van de suburbanisatie kon alleen als men aan die wens zoveel mogelijk tegemoet zou komen, maar met handhaving van het voor Nederland kenmerkende onderscheid tussen stad en land. Het concept van de gebundelde deconcentratie bood die oplossing. De suburbanisatie zou

gebundeld worden in nieuwe woonkernen op enige afstand van de grote steden. Die vorm van verdere verstedelijking is uitgewerkt op de schaal van de Randstad. Wat die nieuwe kernen precies zouden zijn, was niet duidelijk. De omschrijvingen in verschillende nota's wijzen op suburbane woonmilieus.

Op het moment dat de groeikernen als zodanig worden benoemd, staat niet langer de verwachte suburbanisatie voorop, maar de overloop uit de grote steden. De opgave is veranderd in een louter kwantitatieve, volkshuisvestingsopgave. Uiteraard zullen de groeikernen het benodigde voorzieningenapparaat voor de groeiende bevolking moeten bieden. Over wat die kernen, die een omvang van een middelgrote stad zullen krijgen, nou precies moeten worden, waren geen uitgesproken gedachten. De uitwerking werd aan de gemeenten overgelaten, die zich lieten adviseren door een kleine groep stedenbouwkundigen. Hun ideaal is dat van de groene stad, dat op verschillende manieren bij het ontwerp en de bouw van de groeikernen wordt uitgewerkt. Daarbij vindt er al snel een verschuiving plaats van de stedenbouwkundige discipline naar de architectuur. De roep om inspraak, democratisering en kleinschaligheid is daar zeker debet aan, maar er is ook een drang naar flexibiliteit en snelheid. Het vlekkenplan verzoent die schijnbaar tegengestelde eisen.

Paradoxaal genoeg ontstaat pas na het al snel weer afschaffen van het groeikernenbeleid en het omarmen van het concept van de compacte stad, een discussie over stad en stedelijkheid. Die discussie vindt zijn oorsprong in de herwaardering van de (grote) stad en richt zich in eerste instantie op de kleinschaligheid en de functiemenging van de oude stadswijken. De groeikernen sluiten zich daarbij snel aan en bouwen wijken volgens dezelfde architectonische en stedenbouwkundige principes. De woonervenwijken zijn het gevolg. Het gebrek aan stedelijkheid beheerst daarna de plannen voor de uitbouw en vervolmaking van de nieuwe steden, waarbij zij zich opnieuw laten leiden door de ambities van de grote steden om attractiever te worden voor bedrijven in de dienstensector, hun werknemers en veel bezoekers. Cultuur, identiteit en publieke ruimte zijn de trefwoorden. Suburbanisatie en suburbane kwaliteiten horen in het rijtje niet thuis. Over de gevolgen van het afschaffen van het groeikernenbeleid en het omarmen van het concept compacte stad voor de ontwikkeling van de (ex) groeikernen tot complete steden gaat hoofdstuk 3.

### Noot

- 1 De exacte formules zijn beschreven in een aantal artikelen, zie noot in Faludi en Van der Valk (1994: 116)).





# Twijfel over het groeikernenbeleid

## 3.1 Inleiding

Na het verschijnen in 1983 van de *Structuurschets stedelijke gebieden*, die een accentverschuiving in het verstedelijkingsbeleid aankondigt, en met de afloop van de taakstelling van sommige groeikernen in zicht, is er een hausse aan publicaties over de groeikernen. De balans wordt opgemaakt. De ontwikkeling van de groeikernen was al vanaf het eind van de jaren zeventig begeleid door kritische commentaren. Deels hadden die betrekking op de groeikernen zelf (monotonie, steriliteit, onevenwichtige bevolkingsopbouw naar leeftijd en sociale samenstelling, probleem van de groene weduwes, achterblijven van werkgelegenheid en sociaal-culturele voorzieningen, toename pendelverkeer tussen woon- en werkgebieden). Steeds meer richt de discussie zich ook op de schadelijke neveneffecten voor de donorsteden, onder andere vanwege de aantrekkingskracht voor de middengroepen en het wegtrekken van voorzieningen en werkgelegenheid uit de steden (Faludi & Van der Valk 1990).

In dit hoofdstuk gaan we in op de argumenten voor de abrupte afbouw van het groeikernenbeleid eind jaren tachtig en begin jaren negentig. Opmerkelijk is dat de evaluaties die in de tweede helft van de jaren tachtig verschijnen, zonder uitzondering positief zijn. Dat geldt niet alleen voor het onderzoek door de Rijksplanologische Dienst (Bloemberg et al 1986), die aan de wieg stond van het beleid, maar ook voor dat van onafhankelijke planologische en sociaalgeografische onderzoekers. Het tij is dan echter al onmiskenbaar gekeerd. De pleidooien van de grote steden vinden ook op nationaal

niveau, aanvankelijk meer bij politici dan onder beleidsambtenaren, steeds meer gehoor. In de *Structuurschets stedelijke gebieden* uit 1983 kiest de regering de kant van de grote steden. De 'compacte' stad wordt in snel tempo het dominante verstedelijkingsconcept. Het beëindigen van het groeikernenbeleid is daarvan het onoverkomelijke gevolg. De groeikernen verdwijnen als aparte categorie uit het ruimtelijk beleid. Het zijn voortaan gewone, middelgrote steden, die om hun taak te kunnen voltooien geen andere weg open staat dan het compactestadsbeleid te omarmen. Vanaf dat moment bewegen de nieuwe steden mee met de verschuivingen die optreden in de concepten voor de vorm van de verstedelijking. De compacte stad blijft daarin dominant, maar wordt aangevuld met nieuwe concepten op het niveau van het stadsgewest of de regio, zoals stedelijke netwerken en metropoolregio. Ze spiegelen zichzelf aan de bestaande middelgrote steden en aan het voorzieningenniveau aldaar. Het blijkt lastig om een eigen positie vanuit een positieve waardering van het eigen, suburbaan-stedelijke karakter in te nemen.

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op de vrij abrupte omslag in het ruimtelijk beleid. De positieve evaluaties van het groeikernenbeleid leggen het af tegen de politieke stemming waarin de keuze valt op de compacte stad als model voor verdere verstedelijking. Dat model blijft in de komende jaren dominant, maar wordt aangevuld met concepten die opnieuw aandacht vragen voor de schaal van de stadsregio: stedelijke netwerken en – meest recentelijk – de metropoolregio. In de volgende paragrafen beschrijven we de verdere ontwikkeling van



de (ex-)groeikernen in samenhang met deze verstedelijkingconcepten en de invloed die deze hebben op het denken over de aard en de vorm van de nieuwe steden. Daarbij beperken we ons tot de hoofdlijnen. In de tegelijk met deze publicatie te verschijnen *Atlas Nieuwe Steden* (Reijndorp et al. 2012) wordt uitgebreider stilgestaan bij de ontwikkeling van de nieuwe steden zelf.

### 3.2 Groeikernenbeleid overwegend positief beoordeeld

Het rapport *De toekomst van de groeikernen* van de Rijksplanologische Dienst (Bloemberg 1986) en het advies van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RARO 1987) over de toekomst van de (ex-)groeikernen schetsen een overwegend positief beeld van het bereikte resultaat. De RPD stelt dat belangrijke doelstellingen van het groeikernenbeleid, met name ontlasting van de steden in de Randstad en bundeling van de suburbane trek uit de steden, zijn bereikt. Er blijft echter ook een forse taakstelling van 100.000 woningen voor de groeikernen bestaan. Het onderzoek weerlegt de kritiek dat de groeikernen in belangrijke mate verantwoordelijk zouden zijn voor de uittocht uit de steden. De beoordeling van de positie van de groeikernen na afloop van hun taakstelling valt positief uit. De groeikernen beschikken over een goede interne en externe infrastructuur, ze hebben een jonge en relatief goede woningvoorraad die een goede positie op de woningmarkt behoudt, de werkgelegenheidsontwikkeling is niet ongunstig te noemen en het voorzieningenniveau is in het algemeen goed tot redelijk. De studie wijst wel op achterstanden in onderwijsvoorzieningen en constateert dat het proces van vergrijzing en ontgroening in de groeikernen in veel sterkere mate dan landelijk zal optreden. Benadrukt wordt dat de groeikernen aanzienlijk van elkaar verschillen. Bijzondere aandacht verdienen de buiten de donorstadsgewesten gelegen groeikernen. In de concurrentie met de donor zullen de groeikernen die ver weg liggen en weinig eigen voorzieningen en werkgelegenheid hebben het moeilijk krijgen. Dat betreft met name Hoorn, Lelystad en Hellevoetsluis. In mei 1986 wijst de Directeur-Generaal van de Ruimtelijke Ordening, J. Witsen, in een spraakmakende lezing over de toekomst van de groeikernen eveneens op de successen van het groeikernenbeleid: 'Het groeikernenbeleid heeft bijgedragen aan de opvang van de noodzakelijke overloop uit de grote agglomeraties, het heeft bijgedragen aan het tegengaan van de suburbanisatie en het dichtslippen van het Groene Hart. Het heeft bijgedragen aan de opvang van de bevolking in de Randstad op een kwalitatief acceptabel niveau'. 'Tussen 1970 en 1985 groeide het gezamenlijke 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.' Hij pareert ook de kritiek dat er alleen maar woningen gebouwd zouden zijn: 'Veel van het instrumentarium was er juist op gericht niet alleen een aantal woningen weg te zetten maar ook te zorgen voor voldoende infrastructuur, voorzieningen, werkgelegenheid, etc. Denkt u maar aan de Zoetermeerlijn, de Nieuwegeinlijn, de Flevovlijn, de metro naar Spijkenisse. Denkt u maar aan de voorzieningen die zijn gecreëerd.' (Witsen 1986) Onzekerheden op het gebied van de werkgelegenheidsontwikkeling en financiële positie zijn volgens hem voor een belangrijk deel niet specifiek voor de groeikernen. De verantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling ligt op de eerste plaats bij de gemeente en bij de provincie. In de begeleidende brief bij het RPD-rapport schrijft de minister dat bijstelling van het groeikernenbeleid niet nodig is.

Ook de RARO concludeert in 1987 dat de groeikernen een onmiskenbare functie hebben gehad in het tegengaan van de suburbanisatie. In zoverre is er sprake van geslaagd beleid. De RARO wijst wel op de problemen in buitenstadsgewestelijke groeikernen en de groeikernen die pas in de tweede helft van de jaren zeventig met hun groeitaak begonnen (waardoor er financiële problemen kunnen ontstaan). De RARO is wel kritischer dan de RPD. Het groeikernenbeleid is primair een volkshuisvestingsbeleid geweest, maar dat beleid is niet altijd marktconform gebleken. Bovendien werd te gemakkelijk aangenomen dat de bedrijvigheid het wonen wel zou volgen. De RARO dringt vooral aan op meer aandacht voor de werkgelegenheid. Ook wenst de Raad dat er door alle betrokken departementen voldoende ondersteuning wordt geboden aan de groeikernen die na 1990 nog blijven doorgroeien.

Planologen als Nozeman (1988) en Faludi en Van der Valk (1990) evalueren het groeikernenbeleid eveneens positief. Nozeman spreekt van een redelijk tot zeer geslaagd beleid vanuit de optiek van bewoners, ondernemers en investeerders in groeikernen. 'Zeer geslaagd geldt vooral de woon- en leefsituatie, omdat vergeleken met de situatie voor verhuizing uit de donorstad men nu veel tevredener is en zich gezonder voelt.' (Nozeman 1988: 176). Minder geslaagd is het vanuit het gezichtspunt van het lokale bestuur van de groeikernen (in verband met de financiële positie) en vanuit de optiek van de donorgemeenten, die het meer koopkrachtige deel van de bevolking uit de stad hebben zien wegtrekken. Het groeikernenprincipe beschouwt Nozeman als minder passend onder economisch ongunstige omstandigheden en met een stabiliserende bevolking. Ook de vooronderstelling dat het werk het wonen zou volgen deugt niet en er zijn minder gelukkige locaties gekozen. Faludi en Van der Valk constateren in 1990 dat de snelle afbouw

van het groeikernenbeleid sinds de *Structuurschets voor de stedelijke gebieden* uit 1983 een te abrupte en ondoordachte koerswijziging is geweest. Zij pleiten voor een reactivering van onderdelen van het groeikernenbeleid. Met als uitgangspunt dat het bundelingsbeleid moet worden voortgezet om te voorkomen dat de suburbanisatie opnieuw te kop opsteekt (Faludi & Van der Valk 1990). De rol van de groeikernen nabij de grote steden verdient een heroverweging. Met name de binnen de stadsgewesten gelegen groeikernen mogen volgens hen in staat worden geacht een nieuwe groeitaak te vervullen. Zij pleiten ervoor de 'groeiregio' als hoeksteen te zien van de ruimtelijke planningsdoctrine voor de komende decennia. De sociaal geografen Van Engelsdorp Gastelaars en Ostendorf (1991) sluiten zich hier feitelijk bij aan. Een nieuwe groeitaak voor de groeikernen zou tegemoet kunnen komen aan de middenklasse met een suburbane woonwens. En daarmee is eigenlijk de balans in 1991 wel opgemaakt. In de jaren negentig verdwijnen de groeikernen als zelfstandige categorie in het ruimtelijk beleid. Enkele krijgen in de *Vinex-nota* (1993) wel een nieuwe taakstelling toebedeeld.

### 3.3 Van groeikernenbeleid naar compactestadsfilosofie

Vanaf het moment dat de regering in de *Structuurschets stedelijke gebieden* uit 1983 definitief de kant van de grote steden kiest, neemt de compactestadsfilosofie de plaats van het groeikernenbeleid in als hoeksteen van het verstedelijkingsbeleid (Faludi & Van der Valk 1980: 107). De gespreide stad, de stad in nieuwe vorm, heeft afgedaan. Vanaf dat moment (tot aan de *Vinex*) is de ontvlechting van stad en land het belangrijkste beleidsdoel (Zonneveld & Verwest 2005). De scheiding tussen stad en land moet worden versterkt, de stad moet stedelijker worden en het land landelijker.

In vergelijking met de maatvoering die werd aangehouden door de Werkcommissie Westen des Lands en in de Tweede Nota krimpt het stadsgewest ineen. Werden de overloopkernen eerder geplaatst op circa 15 kilometer afstand van de donorstad, de optimale afstand van de kern van de centrale stad tot nieuwe bouwlocaties wordt nu gesteld op 4 tot 8 kilometer, en voor de vier grootste steden op 12 kilometer. Compacte steden worden gezien als op zichzelf staande ruimtelijke structuren die onderling geen relaties hebben. De nationale planning richt zich vooral op de verdichting van bestaande en planning van nieuwe woongebieden aan de stadsranden. Het draagvlak van stedelijke voorzieningen zou hierdoor worden vergroot. De functionele samenhang op regionaal niveau vormt geen thema van betekenis. Wat betreft mobiliteitsgeleiding wordt meer verwacht van het vergroten van de

nabijheid van functies ten opzichte van elkaar, dan van de verbetering van de bereikbaarheid van plekken (Zonneveld & Verwest 2005).

De gemeenten Hellevoetsluis, Alkmaar, Hoorn en Lelystad, die buiten het 'compacte' stadsgewest gelegen zijn, verliezen hun groeikernstatus. Voor de rest van de groeikernen worden de taakstellingen verlaagd. De stedelijke ontwikkeling moet vooral binnen de compacte stad plaatsvinden, groei verder naar buiten toe is niet meer gewenst. De vrees voor de grote, dichtbebouwde stad lijkt verdwenen. Behalve als een woon- en leefmilieu wordt de stad ook gezien als een belangrijk economisch productiemilieu.

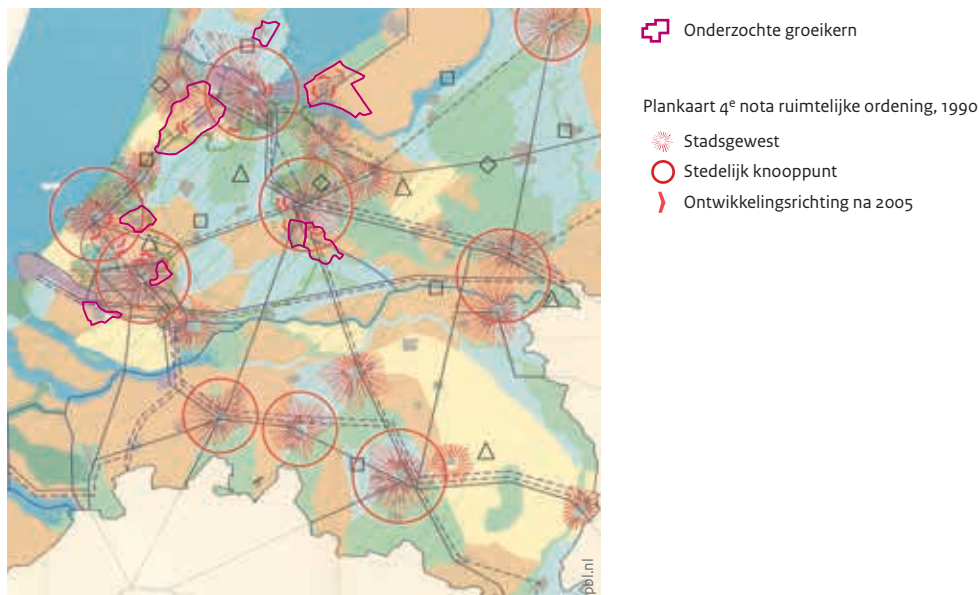
De herwaardering van de stad gaat samen met het tegenhouden van het stedelijk ruimtebeslag in de landelijke gebieden. Er is sprake van een restrictiever wordend openruimtebeleid, resulterend in een verplichting voor provincies om met rode contouren te gaan werken in zogenoemde rijksrestrictieve gebieden (Zonneveld & Verwest 2005). Daarnaast wordt in het natuurbeleidsplan van 1993/94 een nieuw type groene ruimte geïntroduceerd: de Ecologische Hoofd Structuur (EHS), die belangwekkende groengebieden aan elkaar moet verknopen. Het type groen dat in het natuurbeleidsplan wordt ontwikkeld, is van een totaal ander type dan de in de Tweede Nota benoemde 'groene sterren'. Waren de groene sterren voornamelijk bedoeld voor grootschalige stedelijke recreatie, bij de EHS gaat het om instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. Met het opnemen van gedeelten van het Groene Hart in de EHS wordt een begin gemaakt met het vastleggen van de groene kwaliteiten van het voorheen 'als reservegebied' flexibel gehouden hart. Daarmee wordt langzaamaan de weg afgesneden voor het 'behouden van de open ruimte ten behoeve van eventuele latere groei', een van de doelstellingen van de Werkcommissie uit 1958. In 1990 (*Vinex*) wordt de grens van het groene hart voor het eerst fysiek aangegeven.

Krijgen de buiten de stad gelegen groene gebieden een meer natuurlijk karakter, in de directe woonomgeving wordt de realisatie van stedelijke recreatievoorzieningen gestimuleerd. Daarbij is men van mening dat recreatie in de woonomgeving niet alleen groen, maar ook rood kan zijn. Het stadscentrum krijgt eveneens een recreatieve functie, ook wel aangeduid als forumfunctie (Zonneveld & Verwest 2005).

Met het *Vinex*-beleid is de verstedelijkingsopgave opnieuw geformuleerd als de transformatie en uitbreiding van bestaande steden (zie ook figuur 3.1). Naast de transformatie van verouderde haven- en industriegebieden, dito kazerneterreinen en ziekenhuislocaties bestaat de *Vinex*-opgave in belangrijke mate uit het ontwikkelen van nieuwe uitbreidingen van de steden. De stedenbouwkunde komt daarmee weer op vertrouwd



Figuur 3.1  
**Model compacte stad en ligging groeikernen**



terrein. Het vormgeven van nieuwe woongebieden vormt vanouds de kern van de sterk met de volkshuisvesting verbonden Nederlandse stedenbouw. Vormgeven aan de stad doe je met het 'huizenmateriaal', wist Berlage al. De ontwikkeling van de groeikernen laat zien dat dit maar de halve waarheid is. Met woningen alleen bouw je geen nieuwe stad. De terugkeer naar de compacte stad als vorm voor verdere verstedelijking maakt de discussie over de vorm van de verstedelijkingseenheid overbodig. Dat is immers de uitbreidingswijk. Daarmee is de discussie hoe vorm te geven aan de stad en stedelijkheid echter geenszins beslecht.

De omslag die met de Vierde Nota en de Vierde Nota Extra gestalte krijgt, heeft voor de ex-groeikernen verschillende gevolgen. Aan de ene kant hebben ze nu definitief afgedaan als veelbelovend model van verstedelijking. Ze mogen door sommigen nog steeds worden gerekend tot de 'canon' van de Nederlandse ruimtelijke ordening, het signaal dat uitgang van Vinex was onmiskenbaar dat het groeikernenbeleid op een vergissing berustte. Niet spreiding, maar concentratie is de boodschap. De meer stedelijke vormgeving van de nieuwste buitenwijken kan ook niet anders worden opgevat dan als een kritiek op de woonervenwijken die het overheersende woonmilieutype in de groeikernen vormden. Op regionale schaal krijgen de ex-groeikernen te maken met geduchte concurrentie van nieuwe woonmilieus die zich, weliswaar na een korte aanloopperiode, zelfs ontworstelen aan het typische imago van de buitenwijk als saai, burgerlijk en homogeen. Voor het kopen van een woning in een Vinex-wijk hoeft niemand zich te schamen.

Aan de andere kant biedt het compactestadsbeleid – en dan vooral de daarmee eindelijk van de grond gekomen discussie over stad en stedelijkheid – de ex-groeikernen de mogelijkheid om zich daadwerkelijk te ontwikkelen tot een volwaardige, compacte, middelgrote stad. Ook in de groeikernen verschuift het beleid van het bouwen van woningen naar het ontwikkelen van een attractieve stad; ze zetten daarvoor dezelfde instrumenten in als de oude steden: cultuur, ontspanning, uitgaan, evenementen en openbare ruimte. De termen van het stedelijke vernieuwingsbeleid – attractief, differentiatie en identiteit – klinken stevig door in de nieuwe steden.

### 3.4 Op eigen kracht – verzelfstandiging van de groeikernen

De omslag naar het compactestadsbeleid heeft ook gevolgen voor de criteria waarmee de groeikernen in verschillende publicaties worden geëvalueerd. Van Engelsdorp Gastelaars (NIROV 1987; Van Engelsdorp Gastelaars & Heinemeijer, 1989) baseert zijn oordeel, passend binnen de compactestadsfilosofie, op nabijheid binnen stedelijke agglomeraties. Het minst geslaagd zijn groeikernen die ver van de grote steden en de werkgelegenheid af liggen: 'Dus moet je geslaagde groeikernen laten groeien. Zoals Almere. Ik heb twijfels over Alkmaar – maar wie weet. Heerhugowaard wordt niks, dat is te ver. Purmerend gaat nog als dat wordt

gecombineerd met een metro.’ (Van Engelsdorp Gastelaars in: NIROV 1987). Binnen het concept van de compacte stad is echter geen ruimte voor de samenhang binnen het stadsgewest. In zekere zin is het voor alle gemeenten ieder voor zich. In deze periode verzelfstandigen veel groeikernen ten opzichte van hun donorgemeente. De stedelijke samenhang is ook op de schaal van de Randstad geen onderwerp van belang meer. Groeikernen die centraal gelegen zijn en goed aansluiten op het vervoersnetwerk (zoals Nieuwegein, Haarlemmermeer en in mindere mate Zoetermeer) ontwikkelen in deze periode veel werkgelegenheid. Door het vaststellen van de grens van het Groene Hart en de implementatie van de EHS krijgt het beschermde groen een centrale positie in de Randstad. De Randstad, of wat daarvan over is, wordt niet bijeengehouden door een ruimtelijk of functioneel concept, maar wordt overeind gehouden door een beleidsrestrictie. Daarvan profiteren groeikernen die direct aan het beschermde groen gelegen zijn. Zij zijn in staat landschappelijke projecten te initiëren of planologische constructies op te zetten, waarin groen wordt gerealiseerd ter compensatie van bebouwing.

Als gevolg van het wegvallen van hun status gaan groeikernen zelf een nieuwe koers uitzetten. Een aantal groeikernen (Spijkenisse, Almere, Nieuwegein, Hoofddorp) publiceren een nieuw structuurplan, waarmee een nieuwe fase van hun bestaan wordt ingeluid: het zijn vanaf nu ‘gewone gemeenten’. In tegenstelling tot de meer algemene beschouwingen is er op lokaal niveau sprake van twijfel en onvrede over het bereikte resultaat. De onvoldoende ruimtelijke kwaliteit van wijken, het gebrek aan samenhang tussen wijken, het aanbod van veel van dezelfde gezinswoningen en het gebrek aan voorzieningen worden geïdentificeerd. Dat vormt aanleiding voor vragen over de identiteit en stedelijkheid van de groeikernen. Sommige gemeenten, zoals Zoetermeer, wagen zich kortstondig aan zelfreflectie, maar de meeste groeikernen spiegelen zich toch aan ‘gewone’ middelgrote steden en gaan op een pragmatische manier aan de slag met het opwaarderen van de stadscentra, het aantrekken van ontspanningsvoorzieningen, het ontwikkelen van nieuwe typen bedrijventerreinen en kantorenparken en het tot stand brengen van een gedifferentieerder aanbod aan woonmilieus. Het standpunt van de Rijksoverheid dat er geen bijstelling van het groeikernenbeleid nodig is, wat niets anders betekent dan dat de feitelijke beëindiging van dat beleid niet meer ter discussie staat, roept bij de groeikernen uiteraard teleurstelling op. Zij ervaren namelijk wel grote infrastructurele, grond- en financiële problemen en vragen bij de overgang van de groeikernstatus naar die van ‘gewone gemeente’ om een bijzondere status voor een goede voltooiing. Als gevolg van het teruglopen van inkomsten in de jaren tachtig zijn in vrijwel alle groei-

kernen de bouwplannen soberder opgezet dan in de jaren zeventig. Er wordt bezuinigd op het voorzieningenpakket, op groen in de wijken of op de uitgaven voor het beheer van de openbare ruimte. Door middel van verdichting proberen de groeikernen de inkomsten uit de grondexploitatie op te voeren. Dat heeft weer gevolgen voor de woonomgeving. ‘Al te sterke bezuinigingen in deze sfeer ondergraven de concurrentiepositie van de groeikernen met de grote steden en vooral met kleine nederzettingen waar men nog wel geld heeft voor de inrichting van een suburbaan woonmilieu.’ (Faludi & Van der Valk 1990: 126). Het streven naar meer complete steden roept discussie op over wat er is bereikt, wat de kwaliteiten van de ex-groeikernen zijn en in welke richting zij zich verder kunnen ontwikkelen. Daarbij speelt de concurrentie van oudere steden en dorpen in de nabije omgeving een grote rol, met name omdat die steden en dorpen ook bezig zijn hun aantrekkingskracht te vergroten. Daar komt bij dat in de streekplannen de positie van de groeikernen niet altijd exclusief is geweest. De provincies hebben te maken met regionale centra die eveneens verdere suburbanisatie moeten tegengaan. In Zuid-Holland zijn dat Alphen, Gouda en Woerden, in Utrecht Veenendaal en de groeistad Amersfoort (De Smidt in: NIROV 1987: 41). Zonder dat De Smidt ze zelf expliciet zo noemt, zijn dit eigenlijk de Nederlandse *Expanded Towns* naast Alkmaar, Hoorn en Helmond, die wel de groeikernstatus hadden. Recentelijk hebben ook de zogenoemde Ortega-gemeenten Ede en Apeldoorn zich in die categorie van *expanded towns* geschaard. De Smidt wijst ook op de verschillen tussen de ex-groeikernen: ‘Ze vormen weliswaar een aparte categorie in het ruimtelijk beleid, maar iedereen is het erover eens dat ze geen deelverzameling zijn met een zekere homogeniteit. Een complex van factoren maakt dat elke groeikern een eigen ontwikkelingspad kent.’ (idem: 41).

Het blijkt dan dat de nieuwe steden juist op hun kernkwaliteit, het suburbane woonmilieu, vanwege de al genoemde redenen maar matig scoren. Maar ondanks dat de groeikernen de ambities van een wervend suburbaan woonmilieu niet helemaal waar hebben gemaakt, is zelfs Van Engelsdorp Gastelaars opmerkelijk positief, vooral omdat hij de groeikernen met hun ruime eengezinswoningen bij uitstek geschikt acht voor traditionele huishoudens met een op het gezin gericht tijdsbestedingspatroon. Er zijn volgens Gastelaars twee ideaaltypische toekomstscenario’s te ontwikkelen voor de groeikernen. Het eerste is een strategie waarbij de groeikern haar positie verder versterkt als suburbaan deelmilieu binnen het metropolitane gewest. Het tweede is een strategie waarbij de gewestelijke afhankelijkheid wordt teruggedrongen en gestreefd wordt naar een hernieuwde zelfstandigheid als (stedelijk) streekcentrum. Het eerste scenario betekent dat de beroepsbevolking voor een deel kan zijn georiënteerd op werkgelegenheid



elders in het gewest en dat het woning- en voorzieningenbestand een specifiek suburbaan of landelijk karakter behoudt dan wel krijgt: ‘verdichtingsbouw, flats, eengezinswoningen met een gevelbreedte van 4,20 meter en HAT-eenheden zijn in een dergelijk milieu onacceptabel’ (Van Engelsdorp Gastelaars in NIROV 1987). Het tweede scenario houdt in dat er wordt gestreefd naar een zeker evenwicht wat betreft opbouw van de bevolking, bedrijvigheid en voorzieningen. Enkele publicaties gaan kritisch in op het soort suburbane steden dat is ontstaan. Nozeman wijst terloops op de monotone woonmilieus en op het feit dat bewoners meer kritiek hebben op de voorzieningen dan op de woning en de onmiddellijke woonomgeving. ‘Het accent valt dan vooral op het gemis aan centrumwinkels en uitgaansmogelijkheden, in mindere mate het openbaar vervoer, de gezondheidszorg en de buurtwinkels. In trefwoordstijl komt het oordeel neer op: te duur, te ver, te weinig keus en niet gezellig.’ (Nozeman 1988: 163). Brandes et al. hadden er in 1984 al op gewezen dat het groeikernbeleid, in tegenspraak met de doelstellingen, de suburbanisatie mogelijk juist heeft bevorderd door als springplank naar het landelijke gebied te functioneren. Sociaalgeografisch onderzoek bevestigt later dat veel huishoudens met een midden- en hoger inkomen de groeikern niet als eindpunt van hun (suburbane) wooncarrière beschouwen. Een groot deel van de verhuizende huishoudens met de hoogste inkomens vertrekt naar kleinere gemeenten in de Randstad. Die komen meer tegemoet aan een suburbane of landelijke woonwens. Bij deze bewoners is sprake van een proces van getrapte suburbanisatie. In de jaren tachtig verschuiven de stromen naar de groeikernen. De bevolking wordt heterogener qua leeftijd, huishoudens en etniciteit, maar er treedt ook een proces van verarming op (Jobse et al. 1991). Ze kenschetsen dit proces als de ‘urbanisatie van de suburbs’ maar waarschuwen ook dat moet worden voorkomen dat de groeikernen tot tweederangs suburbs degraderen. Dit is ook een periode dat de suburbaniteit wordt herontdekt en marktpartijen een grotere rol krijgen.

### 3.5 Van groeikern naar gewone stad

Na het verlies van hun groeikernstatus stellen vier groeikernen (Spijkenisse, Almere, Nieuwegein, Haarlemmermeer) een nieuw structuurplan vast, waarmee de nieuwe fase van hun bestaan als ‘gewone gemeente’ wordt ingeluid. In tegenstelling tot de meer algemene beschouwingen is er op lokaal niveau sprake van veel meer twijfel en onvrede over het bereikte resultaat. De onvoldoende ruimtelijke kwaliteit van wijken, het gebrek aan samenhang tussen wijken, het aanbod van veel van dezelfde gezinswoningen,

de eenzijdige bevolkingsopbouw en het gebrek aan voorzieningen worden geproblematiseerd. Groeikernen hebben hun geplande omvang bereikt en met een omvang van 50.000 tot 100.000 inwoners worden ze geconfronteerd met de vraag wat voor een middelgrote stad ze eigenlijk zijn. Het gevoel dat de groeikernen nog niet voltooid zijn, leidt tot het opnieuw definiëren van deze steden. Dat vormt aanleiding voor vragen over de identiteit en stedelijkheid van de groeikernen. In de manier waarop de nieuwe steden zichzelf positioneren klinkt de evolutie in de verstedelijkingsconcepten op een hoger schaalniveau door. Daarom behandelen we de ontwikkeling van het denken over de verdere ontwikkeling of de voltooiing van de nieuwe stad in relatie tot de evolutie van de verstedelijkingsconcepten. De zoekrichtingen verschillen enigszins per groeikern. Vrijwel zonder uitzondering grijpen de groeikernen echter terug op een klassieke notie van stedelijkheid. Men spiegelt zich, vooral op het punt van voorzieningen en werkgelegenheid, in toenemende mate aan ‘gewone’ middelgrote steden. Dat is mede het gevolg van de nieuwe planningsdoctrine van de compacte stad. Het model van de compacte stad omvat veel meer dan het bouwen van nieuwe woningen in en aan de stad, zoals de formule luidt. Het bevestigt de herwaardering van de stad die met de stadsvernieuwingsoperatie van de jaren zeventig begon, maar die zich nu gaat richten op de attractiviteit van de stad als geheel, de kwaliteit van de openbare ruimte en de herstructurering van oude industrieterreinen en havengebieden. De verandering van het begrip ‘stadsvernieuwing’ in ‘stedelijke vernieuwing’ drukt die omslag uit. Stedelijkheid, stedelijke cultuur, stedelijke voorzieningen en stedelingen zijn de nieuwe trefwoorden. Daarmee verschuift ook de ruimtelijke focus van de oudere stadswijken naar het centrum. Het ruimtelijke concept van de compacte stad krijgt een sociaal-culturele en sociaal-economische invulling als attractieve stad. Met de herstructurering van de economie die zich in de jaren tachtig in snel tempo voltrekt, is de stad niet langer industrie- of havenstad, maar moet zij zich klaarmaken voor een toekomst als dienstestad. Het verdwijnen van industriële bedrijven en havenactiviteiten uit de stad betekent aan de ene kant een forse aanslag op de werkgelegenheid van met name de lageropgeleide beroepsbevolking. Aan de andere kant echter bieden de leegkomende industrie- en haventerreinen die aan de binnenstad grenzen ongekende mogelijkheden voor het aantrekken van de nieuwe dienstverlenende bedrijven en nieuwe, ‘stedelijke’ groepen bewoners en bezoekers. De stadsvernieuwingswijken, waar de herstructurering van de economie en de crisis van de jaren tachtig het meest voelbaar zijn, worden het toneel van sociaal beleid met trefwoorden als probleemcumulatie en sociale vernieuwing. Het programma van de attractieve stad

bestaat over de hele wereld uit culturele voorzieningen – nieuwe musea, theaters en concertzalen – en het verhogen van de kwaliteit van de openbare ruimte door het scheppen van nieuwe en het herinrichten van bestaande pleinen en parken.

Niet alleen de grote, maar ook de middelgrote steden werpen zich op deze opgave en de nieuwe steden kunnen niets anders doen dan hun voorbeeld volgen. Ook zij zien zich geconfronteerd met de gevolgen van de herstructurering van de economie. Bedrijventerreinen bestemd voor industriële bedrijvigheid, vaak gesitueerd aan kanaal- of rivieroevers, blijven lange tijd leeg en worden eind jaren tachtig gevuld met andere vormen van bedrijvigheid. De structuurplannen van de nieuwe steden constateren dat de bevolking diverser is geworden en dat door het emancipatieproces het traditionele gezin met een kostwinner plaatsmaakt voor tweeverdieners. Dit zou gevolgen moeten hebben voor het woningtype, maar vooral voor de woonomgeving en de aard en de locatie van voorzieningen. De grootste aandacht gaat echter uit naar het centrum van de nieuwe stad.

De thema's sluiten nog niet helemaal aan op het concept van de attractieve stad. Spijkenisse houdt het nog wat functioneel en wil zich ontwikkelen tot regionaal centrum. In andere (ex-)groei-kernen ontwikkelt zich wel een idee van stedelijkheid en stedelijke cultuur. Zoetermeer maakt geen nieuw structuurplan, maar de plaatselijk stedenbouwkundige Van Gent schrijft wel een notitie over de herkenbaarheid van de stad. Daarbij gaat het niet om de alledaagse functies als wonen, verzorging en werken, maar om de culturele expressie: het meerdere dan het puur utilitaire, het uittillen van elementen van de stad 'boven het gewone'. (zie Van Gent 1999). In Nieuwegein speelt al vanaf de helft van de jaren tachtig een verhit debat over het centrum. Uiteindelijk krijgt dat de vorm van een *mall*, Cityplaza geheten. Het roept scherpe kritiek op. In 1991 houdt de cultuursocioloog Zijdeveld op een conferentie in Nieuwegein een lezing over stedelijkheid, met als kernbegrip flaneren: 'De hamvraag voor stedelijkheid is, of er in het centrum van een stad geflaneerd kan worden. Flaneren is wandelen zonder uitgesproken doel, is al wandelend kijken en bekeken worden. De stedelijke flaneur moet dan ook aangevuld worden door mensen die op banken en terrassen met elkaar praten, discussiëren, babbelen en onderwijl kijken naar wat er zich op en door de straten voortbeweegt.' (Zijdeveld 1991: 14). Daarmee introduceert Zijdeveld het denken over stedelijke cultuur in de discussie over de verdere ontwikkeling van de nieuwe steden.

De (her)ontdekking van de stedelijke cultuur en de publieke ruimte is in de grote en middelgrote steden nog maar net op gang gekomen, maar met de introductie van het concept van de attractieve stad is de lat voor de nieuwe steden om echt stad te worden een paar strepen hoger gelegd dan ze tot voor kort konden denken.

Hun belangrijkste kwaliteit, de suburbane woonomgeving, lijkt daarnaast niet meer van tel. Het begrip suburbaan komt in de structuurvisies en nadere notities maar mondjesmaat voor. Vooral in Almere en Haarlemmermeer is er sprake van een combinatie van een suburbane woonomgeving en stedelijke centra. De gemeente Haarlemmermeer zal vooral door haar ligging een stedelijker karakter krijgen. Almere wil een groter onderscheid tussen de kernen, waarbij behalve aan 'meer en minder' stedelijke, ook gedacht wordt aan rurale, dorpse omgevingen.

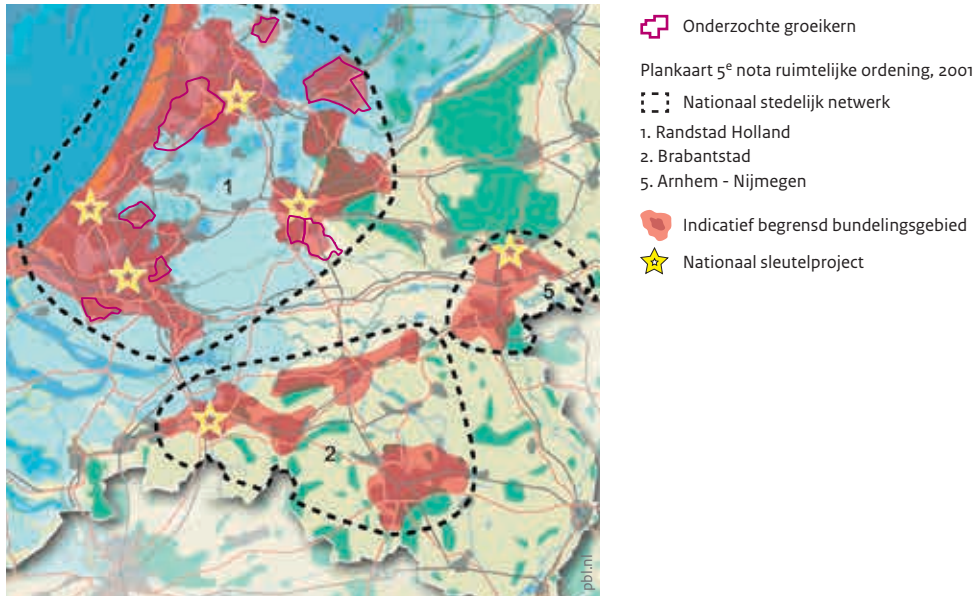
Na de zegetocht van het compactestadsconcept volgt het model van de netwerkstad, of beter gezegd: wordt de compacte stad ingebed in het concept van stedelijk netwerk. In ieder geval wordt daarmee opnieuw nagedacht over de verstedelijking op de schaal van de stadsregio. Het begrip netwerk wekt de suggestie dat die stadsregio bestaat uit een aantal kernen die met elkaar verbonden zijn door wegen en openbaarvervoersverbindingen. Er is sprake van zowel hiërarchie als complementariteit tussen de kernen. De vraag is of de kleinere kernen voornamelijk zijn georiënteerd op de grote, of dat er meer en meer kriskrasrelaties ontstaan. Veel aandacht gaat uit naar de kwaliteit van de knooppunten, waarbij multinodaliteit het streven is. Op die manier ingevuld blijft het stedelijk netwerk een tamelijk functioneel ruimtelijk concept. De vakken tussen de punten en de lijnen (de kernen en de verbindingen) tellen eigenlijk niet mee. Het landschap vormt de ondergrond van de verstedelijking en het achterdoek van het stedelijk theater. Het meest recente verstedelijkingsconcept van de metropoolregio is wat dat betreft veel integraler en evenwichtiger en heeft ook veel meer oog voor de ervaring en beleving van de regio als verstedelijkt landschap, met een specifieke combinatie van stedelijke en landschappelijke elementen. Net als bij het compactestadsconcept staan de sociaal-culturele aspecten die samenhangen met gebruik en beleving meer op de voorgrond. Niet ruimte, maar plaats is het centrale begrip, zoals dat tot uiting komt in begrippen als *sense of place*, *place attachment* en *place-making*.

### 3.6 Netwerkstad of stedelijk netwerk?

Na de Vierde Nota heeft het denken over de verdere verstedelijking van Nederland en met name van het westen van het land zich ontwikkeld in de richting van de netwerkstad (figuur 3.2). Aarzelend, want de vrees is immer groot dat dergelijke ruimtelijke concepten leiden tot het vervagen van de grenzen tussen stad en land en de ongebreidelde verspreiding van de verstedelijking ten koste van landschap en natuur. In de aanzet tot de Vijfde Nota valt die vrees nauwkeurig te traceren: na een sterk analytisch betoog over de ontwikkeling van



Figuur 3.2  
**Model Stedelijke Netwerken en ligging groeikernen**



steden tot stedelijke netwerken verschenen pardoos de groene en rode contouren om die netwerken in te dammen. Die omslag laat behalve de ongerustheid over het oprukken van de gebouwde omgeving zien dat bij het omzetten van planologische modellen in concrete ruimtelijke vormen al snel wordt gegrepen naar instrumenten die vooral zijn gericht op tegenhouden of – op zijn best – geleiden.

In de Startnota voor de Vijfde Nota (*De ruimte van Nederland* (VROM 1999)) wordt voor het eerst weer gesproken over grote netwerksteden, ditmaal met een maat van enkele tientallen kilometers. Het stadsgewest-concept wordt daarmee opgeschaald. Ook in de *Nota Ruimte* (2004) wordt het netwerkconcept overgenomen: de Randstad bestaat uit een goed bereikbaar netwerk van steden en locaties die met hun onderlinge specialisaties en hun gezamenlijke variëteit een gunstig economisch productiemilieu en leefmilieu creëren, dat de concurrentie kan aangaan met het buitenland. Door een vervlechting van regionale woning- en arbeidsmarkten is er niet langer sprake van een hoofdcentrum, maar zijn er meerdere centra. Dat betekent dat (binnen)stedelijke functies op verschillende plekken terecht kunnen komen. De hiërarchische verhouding tussen kernen, een van de hoekstenen van het groeikernenbeleid, wordt hiermee overboord gezet. In het netwerk kunnen kriskrasrelaties gaan ontstaan. De beleidsnota's noemen de groeikernen niet als aparte categorie en ze krijgen geen bijzondere rol in de verstedelijkingsopgave. Uitzondering vormen Almere en Haarlemmermeer, die voor een nieuwe en omvangrijke groeitaak staan.

De maat van het stedelijk netwerk wordt soms gedefinieerd op de schaal van de Randstad (bijvoorbeeld in concepten als de Deltametropool), maar vaker op het lagere schaalniveau. De Vijfde Nota beschrijft stedelijke netwerken als een aantal met elkaar verbonden compacte grotere en kleinere steden, gescheiden door niet verstedelijkt gebied. Er worden in deze Nota zes nationale en elf regionale stedelijke netwerken gedefinieerd. In de *Nota Ruimte* (2004) wordt het netwerkconcept overgenomen, maar binnen de Randstad worden drie economische kerngebieden onderscheiden: een Noordvleugel, een Zuidvleugel en de Regio Utrecht. In de *Structuurvisie Randstad 2040* (2008) wordt de aandacht voor de verstedelijking meer verlegd naar de grote stedelijke concentraties, waartoe ook Almere en Haarlemmermeer worden gerekend. Naast het voldoen aan de vraag naar kwalitatief hoogwaardige woon- en werkmilieus zijn het werken aan een klimaatbestendige, veilige delta en de bereikbaarheid en economische dynamiek van de Randstad de pijlers van het beleid (zie *Actieoverzicht Randstad 2040* (2010: 5)). De woningbouwopgave wordt voor het eerst in samenhang gebracht met het ruimtelijk-economisch beleid en het klimaatbeleid. De ruimtelijke samenhang van het stedelijke netwerk is gebaseerd op ruimtelijk-economische aspecten. De internationale concurrentiepositie is het leidende motief, en daarmee ook hoogwaardige woon- en werkmilieus. Binnen het stedelijk netwerk komt steeds meer aandacht voor het versterken van de kwaliteit van de grote steden (zie *Structuurvisie Randstad 2040*). Ook wil men ruimtelijk-morfologische aspecten op dit

schaalniveau adresseren. Enerzijds zet men in op het ontwikkelen van belangrijke plekken in het netwerk, anderzijds doet men pogingen om infrastructurele en landschappelijke projecten op schaal van het netwerk, of soms ook de Randstad van de grond te krijgen. De groene ruimte wordt geherinterpreteerd: het Groene Hart wordt vergroot en onderdeel gemaakt van de groen-blauwe delta, de bufferzones worden (tot nu toe zonder veel succes) herbenoemd tot regionale parken.

Het nieuwe type stedelijke samenhang kan echter pas ontstaan als de netwerkstad als netwerk functioneert via een geïntegreerd regionaal openbaarvervoerssysteem. De verbindingen op de schaal van de Randstad, in openbaarvervoersconcepten als het rondje Randstad, blijven echter haperen. Om de ontwikkeling van de netwerken verder te ondersteunen is in de Vijfde Nota een bewuste, van overheidswege aangestuurde centrumvorming geïntroduceerd, via de zogenaamde 'sleutelprojecten'. Dit betreft de opwaardering van de openbaarvervoersknooppunten in Amsterdam-Zuid/WTC, Den Haag Centraal, Utrecht Centraal, Arnhem, Breda en Rotterdam Centraal. Deze projecten worden bepalend geacht voor de structuur van de netwerkstad. Om een kwalitatieve slag te kunnen maken naar het ontwikkelen van woonmilieus met een 'topkwaliteit' wordt in de *Structuurvisie Randstad 2040* het concept van het 'metropolitane park' geïntroduceerd. De voormalige bufferzone Midden-Delfland, en gebieden als Valkenburg bij Leiden, Waterland en Deltapoort zouden moeten worden omgevormd tot stedelijke parken. Het groen van de bufferzone verandert van kwaliteit: van een groot-schalig recreatiegebied dat steden van elkaar scheidt, wordt het een groen brandpunt dat het hart vormt van nieuw te ontwikkelen woongebieden. Het voorstel voor het ontwikkelen van metropolitane parken wordt echter, ook door de associatie met Central Park omringd door wolkenkrabbers, snel in de ijskast gezet.

Het beeld van het Groene Hart als een homogene, open ruimte, wordt bijgesteld door het toenemend accent op de Deltametropool, niet alleen als stedelijk netwerk maar ook als landschappelijk concept (Vijfde Nota: 235). In de *Structuurvisie Randstad 2040* staat het werken aan een klimaatbestendige, veilige delta centraal en wordt voorgesteld de natuur en het water van het Groene Hart te verbinden met het IJsselmeer, de Zeeuwse wateren, de kust en de Utrechtse Heuvelrug. Dit betekent een vergroting van het Groene Hart, dat inmiddels beschermd is via het beleidsinstrument van de 'groene contour': gebieden met 'bijzondere natuurlijke waarden en kenmerken of landschappelijke en cultuurhistorisch waardevolle elementen, worden beschermd door een groene contour (in deel 3 van de Vijfde Nota: 16). In Natura 2000 waren al verschillende gebieden aangewezen als Europees natuurerfgoed, waaronder de Veluwe, de Waddenzee en stukken van het Groene Hart.

Op het niveau van de steden blijft het concept van de attractieve stad onverminderd van kracht. De eerste grote stedelijke vernieuwingsprojecten zijn in uitvoering. Dat geldt zowel voor de grote als voor de middelgrote steden. In de discussie krijgt de concurrentiepositie van de steden op Europese en zelfs op wereldschaal meer aandacht. De term 'diensteneconomie' maakt geleidelijk plaats voor het begrip 'kenniseconomie', om te benadrukken dat kennis de belangrijkste factor is in die concurrentiestrijd. Hier en daar treedt ook het begrip 'creatieve stad' naar voren, geënt op het spraakmakende boek van Richard Florida over de creatieve klasse (Florida 2002). De doelgroep van de stedelijke vernieuwing bestaat niet langer uit de spreekwoordelijke yuppen, werkzaam bij banken en advocatenkantoren. Die worden langzamerhand ingelijfd in een veel grotere klasse van kenniswerkers en creatievelingen.

### 3.7 Identiteit en diversiteit

In de (ex-)groeikernen krijgt het vraagstuk van (het ontbreken van) stedelijke identiteit en samenhang de meeste aandacht. Men werkt aan het ontwikkelen van centrumgebieden, het stimuleren van culturele voorzieningen, het inrichten van hoogwaardige openbare ruimtes en het versterken van gebieden met cultuurhistorische waarde. Net als in de bestaande steden is hier het compactestadsbeleid in uitvoering genomen. In de nieuwste (structuur)plannen klinkt echter ook het concept van de netwerkstad of het stedelijke netwerk door. Er blijken nieuwe stedelijke plekken te zijn ontstaan langs ontsluitingswegen en snelwegen en op knooppunten van openbaar vervoer. Voor deze meer gefragmenteerde stedelijkheid zoekt men een nieuwe ruimtelijke samenhang. Doorgaans wordt voortgeborduurd op de bestaande stadsconcepten, die soms aanpassingen ondergaan. Daarnaast heeft ook het versterken van de regionale positie in sommige gemeenten prioriteit, zoals in Spijkenisse en Zoetermeer. In Spijkenisse richt men zich op regionale voorzieningen als een nieuw winkelcentrum, een energie-neutrale bibliotheek en een nieuw theater. In Zoetermeer wordt ingezet op het ontwikkelen van de vervoersknooppunten tot stedelijke centra. De positie op de regionale woningmarkt moet worden versterkt door het realiseren van duurdere en exclusieve woonmilieus. De discussie over de mogelijke differentiatie en complementariteit van kernen in het stedelijk netwerk laten de meeste nieuwe steden aan zich voorbijgaan. De gedachte lijkt te zijn: eerst maar eens een meer complete stad worden, daarna specialiseren. In de gemeentelijke beleidsnota's van de (voormalige) groeikernen is vooral aandacht voor hun positie als zelfstandige gemeente, met een eigen dynamiek, een



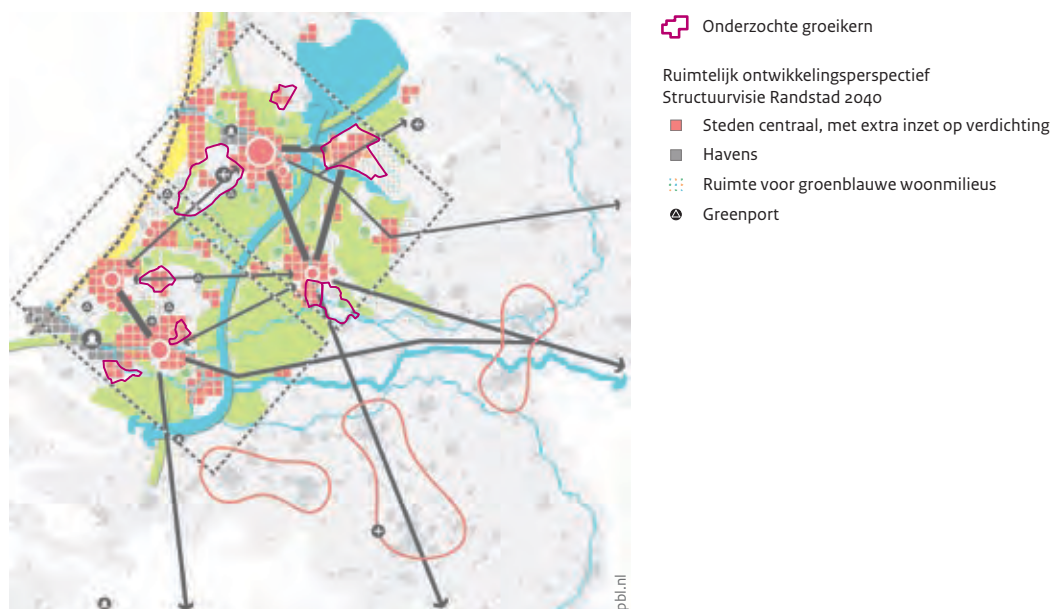
eigen identiteit en een eigen ontwikkeling. Het moeten levende, bruisende steden worden met een in alle opzichten grotere variëteit dan voorheen. Terwijl de voormalige groeikernen rond 1990 al constateren dat de levendigheid van de nieuwe stad en de variëteit van het aanbod aan woningen en voorzieningen tekortschieten, worstelt men vanaf 1995 toch vooral met de stedelijke identiteit en cultuur en de sociale cohesie en gaat men op zoek naar een nieuw idee van de stad. Men begint in deze periode wel te sleutelen aan stadsconcepten die slechts raken door de economische en sociale krachten die erop inwerken, door de interne dynamiek of door een nieuwe opgave die zich aandient. Zo blijken er nieuwe stedelijke plekken te ontstaan naast de stadscentra, bijvoorbeeld langs ontsluitingswegen en snelwegen en op knooppunten van openbaar vervoer. Voor deze meer gefragmenteerde stedelijkheid zoekt men een nieuwe ruimtelijke samenhang. Doorgaans wordt er wel voortgeborduurd op bestaande stadsconcepten, die soms aanpassingen ondergaan (zoals in Houten en Zoetermeer). Het model voor Meerstad in de Haarlemmermeer (aaneengroeien van Hoofddorp en Nieuw-Vennep met een nieuw centrum in het midden) wordt na enkele jaren alweer terzijde geschoven. Ook in Zoetermeer wordt het bestaande stadsconcept opnieuw doordacht en worden er nieuwe subcentra bepaald. In Almere houdt men vast aan het polynucleaire concept, maar komt er wel meer aandacht voor een profilering van de subcentra. In Capelle aan den IJssel neemt men afstand van het vingerstadmodel zonder dat er een nieuw model voor in de plaats komt. In alle voormalige groeikernen dringt het besef door dat de centra nog niet volledig zijn. Overal zoekt men naar meer differentiatie in woonmilieus en woningaanbod binnen de kaders van het vigerende stadsconcept. Alhoewel enkele gemeentelijke nota's ingaan op de noties 'netwerkstad' en 'nieuwe stedelijkheid', grijpen de gemeenten terug op het compactestadsbeleid en een stedelijkheidsconcept dat zou passen bij een middelgrote stad. Men streeft naar een complete, volwaardige en volwassen stad. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau schrijft in 2001 dat de nieuwe steden steeds meer gaan lijken op de oude middelgrote steden (De Bruijnen & Knol 2001). Alleen de jonge woningvoorraad, het relatief hoge aandeel laagbouwoningen en de achterstand op het gebied van voorzieningen zouden de nieuwe stad nog onderscheiden van de oude steden. Vanaf 1995 worden plannen gemaakt voor een ingrijpende vernieuwing van de centrumgebieden (Houten, Spijkenisse, Almere). Verder domineert in deze periode de Vinex-opgave (in Almere, Houten, Haarlemmermeer, Zoetermeer) waardoor de aandacht opnieuw wordt opgeslokt door de woningbouwopgave.

### 3.8 *New Town* in de metropoolregio

De recent opgekomen begrippen metropoolregio en (daarvan afgeleid) metropolitaan landschap brengen de verschuiving tot uitdrukking van een abstract concept van netwerken bestaande uit knopen en verbindingen naar een nieuwe samenhang (figuur 3.3). Opmerkelijk is dat het in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (IenM 2011) opgenomen plaatje een onvolledig beeld geeft, zowel van de netwerkstad als van de relaties binnen de metropoolregio. Binnen de getoonde schema's blijven alle andere kernen uitsluitend gericht op de kernstad (zie figuur 5.4).

Het concept van de netwerkstad gaat juist uit van een toenemend aantal kriskrasrelaties tussen de samenstellende kernen. Datzelfde geldt voor de metropoolregio. In de metropoolregio staan stad en land, landschap en verstedelijking niet tegenover elkaar, maar worden veel meer gezien als complementair en verweven. Landschappen, dorpen en kleinere steden worden gekoesterd als verschillende en elkaar aanvullende kwaliteiten die de concurrentiepositie van de verstedelijkte regio mede bepalen. Het ruimtelijke concept van de metropoolregio is sociaal-cultureel en sociaal-economisch gezien sterk verbonden met het concept van de creatieve stad, opgevat als een stad die een grote aantrekkingskracht op zogenaamde creatieve kenniswerkers heeft en daar ook haar concurrentiekracht aan ontleent (Gadet 2011). Die creatieve stad is onderdeel van een metropoolregio, maar het is onduidelijk welke functies de andere kernen bijdragen aan de creatieve kracht van de regio. De kernen azen soms ook op nieuwe, creatieve inwoners, wat door de protagonisten van de creatieve stad voor onmogelijk wordt gehouden. Vooral de nieuwe steden ontberen de stedelijke atmosfeer, de geschiedenis en de culturele voorzieningen die als een magneet zouden werken op de creatieve kenniswerkers. Zij lijken voorbestemd om te blijven voorzien in de huisvesting van de netwerkstedelingen tegen wil en dank, de mbo'ers die de stad en de regio draaiende houden, maar zich geen woning van enige omvang in de stad kunnen veroorloven. Het metropolitane landschap is wel van belang voor de aantrekkingskracht van de metropoolregio op de creatieve kennisklasse – mits voorzien van aantrekkelijke fiets-, skate- en wandelroutes en dito uitspanningen. Ruimtelijk gezien biedt het concept van de metropoolregio de nieuwe steden de mogelijkheid om zich met hun typische stedelijk-suburbane karakter te onderscheiden. Vanuit de sociaal-culturele en sociaal-economische invulling van het concept is de lat van stedelijkheid, stedelijke cultuur en attractiviteit opnieuw een paar strepen hoger gelegd.

Figuur 3.3  
Model metropoolregio en ligging groeikernen



### 3.9 Herpositionering en transformatie

Vanuit de groeikernen zelf zijn er twee geluiden die hen opnieuw als aparte categorie een rol toebedelen in het ruimtelijk beleid. Het eerste is gericht op een voortgaande groeitaak en dus een continuering van de planningsstraditie, vergelijkbaar met de pleidooien van Faludi en Van der Valk en van Van Engelsdorp Gastelaars eind jaren tachtig. Zo pleitte Luigi van Leeuwen, oud-burgemeester van Capelle aan den IJssel en van Zoetermeer, als voormalig voorzitter van het European New Towns Platform (ENTP) voor een nieuwe groeitaak voor de oude groeikernen, zoals Zoetermeer. Het draagvlak van de voormalige groeikernen zou door uitbreiding worden versterkt. Bestaande voorzieningen worden versterkt en voor nieuwe ontstaat een draagvlak. Ze zouden meer stad kunnen worden. Voor het openbaar vervoer ontstaat een groter draagvlak, namelijk meer potentiële klanten. In het tweede scenario verschijnen de groeikernen als een aparte categorie met gemeenschappelijke problemen op het toneel, in veel sterkere mate dan in het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (De Bruijne & Knol 2001). Het accent verschuift naar beheer en preventie.

In 2005 verschijnt een door het ENTP vastgestelde lijst met acht uitdagingen voor de stedelijke vernieuwing in Europese *New Towns*. Gemeenschappelijke problemen zijn de veroudering van de woningvoorraad, achterstand op het gebied van verkeer en vervoer, de identiteit en de

stadscentra. In december 2007 neemt de Tweede Kamer de motie-Ortega aan. Daarin wordt de regering gevraagd het stedelijk beleid na 2009 te verbreden met gemeenten met meer dan 100.000 inwoners die nog niet onder het grotestedenbeleid vallen. Behalve Almere, Zoetermeer en Haarlemmermeer zijn dat ook Ede en Apeldoorn, die in de jaren zestig en zeventig forse uitbreidingen hebben gekend. Wat Ede en Apeldoorn echter onderscheidt van een *New Town* zoals wij die in de hoofdstuk 1 hebben omschreven, is dat de uitgroei van deze steden tot meer dan 100.000 inwoners nooit van tevoren is vastgelegd in een omvattend plan, zoals dat bij de (ex-)groeikernen wel is gebeurd. Vraagstukken waar de vijf steden tegenaan lopen, zijn naar eigen zeggen het achterblijvende niveau van centrumvoorzieningen, het negatieve imago (saai, gelijkvormig), de snelheid waarmee problemen in de infrastructuur zich voordoen, en de negatieve gevolgen van de sterke demografische pieken. In de *Stadsfoto Ortega-gemeenten* (2009) blijkt dat deze gemeenten in een aantal opzichten – zoals ten aanzien van het gebrek aan historie, stedelijke voorzieningen en omvang en kwaliteit van de woningen – zich negatief verhouden tot de andere groeikernen. In Zoetermeer en Almere zouden de problemen op het gebied van overlast en onveiligheid ook groter zijn dan in de andere groeikernen. Interessant is de constatering dat de aantrekkingskracht van Almere en Zoetermeer gevaar loopt omdat files 's ochtends de stad uit en 's avonds de stad in de bereikbaarheid van banen vanuit die steden meer belemmeren dan gemiddeld in de overige groeikernen.



In de derde generatie structuurplannen (structuurvisies) die sinds 2005 door de voormalige groeikernen zijn opgesteld, is een spanning voelbaar tussen enerzijds een continuering van het compactestadsbeleid en anderzijds een nieuwe positionering in de stedelijke netwerken. Een aantal voormalige groeikernen heeft recentelijk een nieuwe structuurvisie opgesteld of zijn daarmee nog bezig (Spijkenisse, Almere, Capelle aan den IJssel, Haarlemmermeer, Nieuwegein). Zoetermeer heeft een stadsvisie 2030, die zal worden bewerkt tot een structuurvisie. Houten heeft in 2005 een ruimtelijke visie opgesteld (zie onder nota's in de literatuurlijst). De documenten verschillen van opzet en karakter, van de lange aanloop in drie stappen voor Nieuwegein en het architectonische visioen voor Almere tot een summier sectorale nota voor Capelle aan den IJssel en een kaartloze ruimtelijke visie voor Houten. Hoe kijken de gemeenten momenteel naar zichzelf en wat nemen ze als uitgangspunt als ze het hebben over de toekomst als stad? Wat voor stad willen ze zijn? In de nieuwste structuurvisies is meer aandacht voor de positie van de groeikernen in de regio, de sociale ontwikkelingen als gevolg van vergrijzing en migratie, en de transformatieopgave voor oudere wijken en bedrijventerreinen. Daarnaast bepalen punten als de identiteit, de attractiviteit van het centrum, het groene karakter, de woon-werkbalans en de bereikbaarheid nog steeds de lokale agenda.

### Positie in de regio

De *Structuurvisie Randstad 2040* en regionale plannen als *RR2020* van Regio Rotterdam-Rijnmond zijn van invloed op de opschaling in het denken (Zuidvleugel, Noordvleugel, Randstad) over de positie van de groeikernen in de regio. Het betekent dat de groeikernen zich ook kunnen gaan profileren. Zo heeft Zoetermeer volgens de stadsvisie potentie als stad van ontspanning. De schaal waarop men naar zichzelf kijkt verschilt per voormalige groeikern. In de *Toekomstvisie Haarlemmermeer 2015* wordt de verstedelijking in Haarlemmermeer op het niveau van de Randstad bekeken. Ook Zoetermeer beperkt zich niet tot de Haaglanden en de Zuidvleugel alleen. Almere wordt zowel geïntegreerd in de metropoolregio Amsterdam als in de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht. Elders verschuiven door nieuwe ontwikkelingen de grenzen van het stedelijk gebied. In plaats van een satellietstad of een stadsrand wordt een voormalige groeikern ineens onderdeel van het stedelijk gebied. Dat speelt bijvoorbeeld in Capelle aan den IJssel. De Zuidplaspolder betekent dat de groene grens van het stedelijk gebied zich verplaatst. Voor Capelle roept dat de vraag op of 'Capelle een gemeente wordt aan de binnenring van de agglomeratie waar grootstedelijke thema's gaan domineren of slagen we erin de goede woonkwaliteiten van het huidige Capelle

ook in de toekomst vast te houden?' . Spijkenisse gaat zich meer profileren als gemeente op de grens van stad en land. Nieuwegein buit de centrale ligging uit: 'De kracht van Nieuwegein bestaat juist uit de centrale ligging, vlakbij het centrum van Utrecht en op een strategische positie aan het landelijk wegennet. Het verder uitnutten van deze positie betekent het versterken van de verbindingen met Utrecht en de Randstad. Ook de positie aan de A12 kan verder worden benut door in en rondom juist deze zone te zoeken naar verstedelijking en functies met een regionale of zelfs landelijke aantrekkingskracht.'. Men ziet zichzelf als onderdeel van een polynucleaire netwerkstad: 'Nieuwegein vormt het regionale nevencentrum in het zuidelijk deel van de regio Utrecht en neemt een vergelijkbare positie in naast Zeist en Leidsche Rijn-centrum.'. Houten kiest voor een bescheiden profiel: 'regionale programmering en profilering (zijn) voor ons geen doelstelling' . Wel vraagt men zich af wat de gevolgen zijn van de kans op stedelijke ontwikkeling in de driehoek Houten-Bunnik-Werkhoven. Het gaat daarbij om circa 5.000 woningen, ingegeven vanuit een regionale taakstelling.

### Bereikbaarheid

In de visies van de groeikernen over hun positie in de regio vormt het verbeteren van de interne en externe verbindingen een belangrijke opgave. Om een meer centrale positie in het stedelijk netwerk te verwerven moeten de verbindingen naar buiten toe meerzijdig zijn. Eén manier om dit te bereiken is door te zorgen voor een betere aansluiting op de regionale infrastructuur, zoals in Almere. Almere constateert dat het infrastructurele systeem 'dunner' is georganiseerd dan in andere middelgrote en grote steden. Ook Zoetermeer streeft naar een betere inbedding in de omgeving. Het is immers niet langer een overloopgemeente van Den Haag maar een netwerkstad in de Zuidvleugel. Spijkenisse streeft naar een betere inbedding in de omgeving door het realiseren van een A4-afslag. Houten wil beter bereikbaar worden dankzij een aansluiting op de A12. In Capelle moet de Prins Alexanderlaan als ontsluiting voor Krimpen en Capelle worden versterkt. Ook wordt gedacht aan een tweede oeververbinding over de IJssel, en aan het realiseren van een parallelstructuur langs de A20 en het verplaatsen van de afslag naar Nesselande-Nieuwerkerk. Een andere manier om meerzijdige verbindingen naar buiten toe te realiseren is het op een lager schaalniveau wegnemen van de barrièrewerking of het *downgraden* van ontsluitingswegen en snelwegen, zoals van de A6 in Almere, door die te overkluisen ter hoogte van het Weerwater. In Capelle moet de Prins Alexanderlaan een stadsas worden, de Capelseweg een stedelijke laan die allure geeft aan de entree van het centrum. De aangepaste interne infrastructuur dient dan tevens als stelsel van ontwikkelingsassen. In Nieuwegein wordt net als in

Zoetermeer de hiërarchische wegenstructuur aangepast van een H-structuur met twee ontsluitingswegen van noord naar zuid naar een ladderstructuur. Langs deze infrastructuur vindt verdichting plaats. De ladder bestaat uit een stadsas, een werkas en drie sporten. In Zoetermeer vindt transformatie van de Europaweg tot stedelijke boulevard plaats, met meer bestemmingsverkeer en verblijfsruimte. In Almere worden de monofunctionele dreven getransformeerd tot 'multifunctionele assen'.

### Economie

In een aantal gemeenten streeft men naar een betere balans tussen economische structuur en arbeidsaanbod (onder andere in Almere). Aan de andere kant vormt de werkgelegenheid een deel van de identiteit van de groeikernen. De gemeente Zoetermeer telt volgens het stadsplan naar verhouding veel werkgelegenheid in de ICT-sector. Ook in Nieuwegein wordt de identiteit voor een deel bepaald door het relatief grote aantal arbeidsplaatsen (en ook door het oppervlak aan bedrijventerreinen). Het beleid is hier gericht op het minimaal handhaven van het huidige aantal arbeidsplaatsen. Een ander belangrijk aandachtspunt is herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.

### Identiteit

In de meeste structuurvisies wordt de toekomst van de nieuwe stad opgehangen aan het behoud van het suburbane karakter en een versterking van de stedelijke identiteit. Zo is de hoofdpoging in Zoetermeer: 'vast blijven houden aan een groene, stedelijke woonomgeving met de kop in het Groene Hart met voldoende kwalitatief hoogwaardige, duurzame en betaalbare suburbane woonmilieus en een dynamisch volwaardig stedelijk centrum'. In de zoektocht naar een eigen identiteit probeert men het negatieve imago van zich af te schudden. 'Te vaak wordt Nieuwegein betiteld als saai, anoniem, slaapstad en vooral ontworpen en afgestemd op een goede bereikbaarheid met de auto.'. In Almere is het doel: een complete stad met een eigen identiteit, met een voorzieningenniveau dat past bij een grote stad. Spijkenisse kiest ervoor iconen te realiseren en het beeldmerk van de stad te versterken. In Capelle aan den IJssel is gekozen voor het scenario Gazelle Capelle: een multiculturele, gezellige stad, met een bruisend stadscentrum: 'Capelle is in deze visie niet een voorstad of de 'goudkust' van Rotterdam, maar Capelle is een stad met een eigen karakter: een woonstad met hart, naast dynamisch Rotterdam.'. In Houten moeten 'oud en nieuw Houten naast een ruimtelijke ook een sociale eenheid worden'. In Haarlemmermeer heeft men het over de variatie aan identiteiten: 'Haarlemmermeer is een gemeente, met daarbinnen dorpse en stadse wijken.'.

### Attractief centrum

De structuurvisies constateren dat de centra nog altijd niet aantrekkelijk genoeg zijn en nog altijd niet 'bruisen' (Capelle, Zoetermeer, Nieuwegein, Haarlemmermeer). De structuurvisie Almere stelt dat er nog altijd een groot tekort is aan restaurants en cafés in vergelijking met andere middelgrote en grote steden. De concurrentiepositie van het stadscentrum Zoetermeer staat ook onder druk vanwege grootschalige winkelcentra in de regio. De stadsvisie wil Zoetermeer verder ontwikkelen tot een sfeervolle, bruisende, veilige binnenstad. In Nieuwegein heeft het centrum een functie voor zowel de stad als de regio. De ambitie is om de positie van het stadshart als regionaal centrum te versterken. In Houten Centrum voegt men een behoorlijk pakket aan voorzieningen toe, 'passend bij de Houtense schaal'.

### Groen karakter

Het groen bepaalt in sterke mate de identiteit van de groeikernen. Het is hun kracht (Spijkenisse), maar functioneert niet goed en verbindingen ontbreken. Dit geldt voor zowel het stadsgroen als het regionale groen (Zoetermeer, Spijkenisse, Capelle, Almere). Zoetermeer wil haar unieke ligging aan het Groene Hart benutten door een netwerk van groen en water te ontwikkelen, het stadsgroen met het regionale groen te verbinden, drie met elkaar verbonden regioparken rondom Zoetermeer te realiseren en aan te sluiten op het provinciaal recreatief vaarwater. Ook in Almere wordt gezocht naar een verbinding met de grote groenblauwe gebieden die de stad omringen en met de groen-blauwe hoofdstructuur die in de stad aanwezig is. In Almere moet het Weerwater het centrale stadspark van Almere worden. In Spijkenisse pakt men naast het park Vogelenzang vooral het omliggende groen aan, zodat het beter toegankelijk wordt. Maar er moet ook meer samenhang tussen de groengebieden komen en de gebruikswaarde dient te worden vergroot. In Capelle (het Schollebos) is de opgave: 'het was de bedoeling het Schollebos te realiseren als stadsdeelgroen. In de praktijk is het Schollebos echter vormgegeven als een wijkpark'. In de wijken uit de jaren zeventig en tachtig wil men het versnipperde groen verwijderen en daarvoor in de plaats eenzelfde oppervlak aan geconcentreerd groen aanleggen. In Nieuwegein vormt het park Oudegein een opgave.

### Sociale veranderingen

In alle nota's komen de demografische ontwikkelingen ter sprake: vergrijzing, ontgroening en diversificatie van leefstijlen. Die doen zich in versterkte mate voor in de voormalige groeikernen vanwege de scheve bevolkingsopbouw aldaar. Ook vanuit dat perspectief wordt gesproken over een andere, meer stedelijke



fase waarin de stad terechtkomt. De groeikernen zien zichzelf als gemeenten met een vergrijzende en diverser wordende bevolking. Deze ontwikkelingen stellen hen voor een nieuwe opgave. De individualisering en vergrijzing betekenen dat het aanbod beter moet aansluiten op de vraag. Sociale cohesie en leefbaarheid zijn belangrijke aandachtspunten. In een aantal gevallen wordt ook geconstateerd dat de bevolking vooruit moet worden geholpen (Zoetermeer, Almere, Spijkenisse). Zoetermeer wil vooral jongeren meer perspectief bieden. Spijkenisse moet een stad zijn waar 'zowel plaats is voor mensen die op eigen kracht kunnen deelnemen aan de samenleving, als voor mensen die daarbij in meer of mindere mate ondersteuning nodig hebben'.

### Transformatie

Na bijna veertig jaar zijn de eerste wijken en bedrijven-terreinen aan onderhoud en soms vernieuwing toe en daardoor staan de groeikernen voor een nieuwe opgave. Tegelijkertijd dient men nog woningen te bouwen voor de eigen woningbehoefte en zoekt men naar plekken voor verdichting. Dat betekent dat men naar de oudere wijken uit de jaren zeventig en tachtig kijkt als locaties voor verdichting, consolidatie of juist verdunning. Oudere bedrijventerreinen komen in aanmerking voor transformatie. In Spijkenisse wordt gedacht aan transformatie van bedrijventerreinen langs de Oude Maas en aan fysieke herstructurering van de wijk Akker-Vriesland (verdunning). Ook in Capelle zijn de eerste naoorlogse wijken aan vernieuwing toe. In Zoetermeer zijn vier aandachtswijken aangegeven waar beleid voor wordt ontwikkeld (in Palenstein zijn al flats gesloopt). In Capelle wordt ingezet op verdichting, vooral door inzet van hoogbouw. Onder binnenstedelijke herontwikkeling vallen 'functiewijziging, het verhogen van de dichtheid en het opvullen van de laatste inbreilocaties'. Ook in Nieuwegein zoekt men naar bouwlocaties in bestaand stedelijk gebied: 'daartoe zal gezocht worden naar potentiële bouwlocaties waar met woningbouwontwikkeling een kwaliteitsslag gemaakt kan worden'. Gedacht wordt aan transformatie van bedrijventerreinen, aan verdichting rondom stads- of stadsdeelcentra en rondom openbaarvervoersknooppunten, en aan herstructurering van naoorlogse woonwijken. In Houten wil men tot 2015 maximaal 1.000 woningen realiseren in bestaand bebouwd gebied inclusief de kleine kernen. In Capelle dient tot 2020 nog een toevoeging plaats te vinden van 3.000 woningen, vooral woonruimte voor starters en ouderen. Dat gebeurt door verdichting middels hoogbouw en herstructurering van een aantal kleinere bedrijventerreinen, onder andere langs de rivier en in de nabijheid van de metro. Over de wijkwinkelcentra zijn de nota's niet altijd even duidelijk. Wel blijken bewoners een sterke voorkeur te

tonen voor handhaving, zoals in Zoetermeer: 'kijkend naar het buurniveau vindt men het belangrijk dat het buurtwinkelcentrum als een soort buurt huiskamer functioneert, zoals het stadscentrum de stedelijke huiskamer moet zijn'. In Spijkenisse richt men zich op 'het nieuwe ontmoeten' (elke wijk een eigen huiskamer) via het beter organiseren van de voorzieningen in de wijken. In Capelle wordt geconstateerd dat naast het stadscentrum en de winkels rond het Hoofdweggebied de buurt- en wijkwinkels floreren vanwege de goedkope supermarkketens. Men ziet hier kansen voor deze wijkcentra, mits winkeliers het aanbod aanpassen aan de veranderde vraag, en zo mogelijk gecombineerd met wijkgerichte zorgcentra.

### Stadsconcept

De structuurvisies refereren soms aan de stadsconcepten die aan de groeikernen ten grondslag liggen. Houten en Almere verwijzen expliciet naar deze modellen. In Houten wil men er bijvoorbeeld zorgvuldig mee omgaan. 'We bouwen aan een nieuwe, andere identiteit van de stad maar wel met behoud van het Houtens concept.' In Almere completeert de schaa sprong, aldus de structuurvisie, de oorspronkelijk gekozen opzet van de stad. 'Almere 2.0 voorziet in een stedelijk gebied dat, in een iets andere compositie, uit acht kernen zal bestaan. Door de groei te richten op de flanken van de stad, wordt feitelijk het oorspronkelijke stedenbouwkundige plan voltooid.' In Haarlemmermeer en Spijkenisse wordt naar geen enkel model verwezen, maar deze groeikernen hadden ook bij aanvang geen duidelijk stadsconcept. De structuurvisie voor Capelle problematiseert het zogenaamde vingerstadmodel. Voor de verbindingen van noord naar zuid vormen die groene vingers barrières die delen van Capelle ten opzichte van andere delen isoleren. Nieuwegein en Zoetermeer bouwen voort op hun stadsmodellen ('Kenmerkend voor Zoetermeer is de compactheid van de woonwijken, rondom de oude dorpskern en het stadshart, elk met een eigen, kleinschalige groenstructuur'); tegelijkertijd proberen zij ook de structuur te versterken. Bij de herinterpretatie van de oorspronkelijke stadsconcepten in een aantal voormalige groeikernen wordt ingezet op nieuwe knooppunten en (ontwikkelings)assen. Voorbeelden van assen zijn een culturele as en een ontspanningsas in Zoetermeer, een stads-, werk- en wateras in Nieuwegein, de schaa sprongas in Almere, een zorgboulevard en aanpassing van de hoofdasen in Capelle. In Capelle is de metro ook een van de banen waarlangs een hogere concentratie van woningen mogelijk is. Er wordt nergens een volkomen nieuw stadsconcept geïntroduceerd. Het gaat om structuurwijzigingen die het draagvermogen van de infrastructuur moeten verhogen, weefselfouten moeten repareren, de barrièrewerking van ontsluitingswegen moeten

verminderen en de identiteit en leesbaarheid van de stedenbouwkundige structuur moeten vergroten. Een andere opmerkelijke parallel tussen de groeikernen is dat ze stadsentrees willen ontwikkelen en transformeren tot hoogwaardige poortgebieden voor de stad (zoals in Nieuwegein, Capelle, Spijkenisse). In Capelle wil men bijvoorbeeld de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente bij de entree van de stad kenbaar maken door alle invalswegen te voorzien van kenmerkende bebouwing, 'waardoor het de voorbijganger duidelijk is dat hier Capelle aan den IJssel begint'.

### Stedelijk, suburbaan of dorps

Het begrip stedelijk duikt in structuurvisies wel regelmatig op, echter zonder dat er een duidelijke definitie van wordt gegeven. Soms wordt een link gelegd met dichtheid en multifunctionaliteit, dan weer met een levenswijze, soms met de bereikbaarheid en soms met een diverse bevolkingssamenstelling en meer stedelijke woonmilieus en woningtypologieën. In Almere heeft men de neiging om in plaats van het begrip stedelijk de termen groot- en hoogstedelijk en metropolitaan te gebruiken. 'Metropolitaan' heeft verschillende betekenissen: naast hoge dichtheden, goede bereikbaarheid en centrale positie in de metropoolregio ook nog een (hoog)stedelijke levenswijze: 'Metropolitanen maken gebruik van het hele scala aan voorzieningen dat de regio te bieden heeft.' Soms wordt het begrip stedelijk gereserveerd voor de stadscentra – niet alleen als beschrijving van een situatie, maar ook als opgave. Alle gemeenten wijzen erop dat hun centrum moet gaan bruisen. 'Stedelijk' heeft ook betrekking op meer stedelijke woonmilieus en stedelijke woningtypologieën. Deels heeft dat te maken met het verdichtingsvraagstuk, deels met de demografische veranderingen. De term stedelijkheid wordt ten slotte ook gebruikt bij nieuwe ontwikkelingslocaties. Maar nog minder dan in de centra is hier sprake van een duidelijke definitie. Beschrijvingen van nieuwe knooppunten of assen blijven vaak beperkt tot een optelsom van programma's. Wat de stedelijkheid van de nieuwe knooppunten zou kunnen zijn, blijft onduidelijk. In Nieuwegein wil men de A12-zone transformeren tot 'aantrekkelijke rand met hoogstedelijke allure'. Dat betekent transformatie tot een intensief woon- en werkgebied met een aantrekkingskracht op de regio. Er worden ook nieuwe knopen aangewezen, zoals in Zoetermeer, Nieuwegein en Capelle, met name langs de snelwegen en bij openbaarvervoersknooppunten. Om het verwarrender te maken gebruikt men 'stedelijk' nog in een andere betekenis, zoals in Almere: 'In de groene structuur

ontstaan nu de eerste vormen van stedelijkheid. Stadslandgoed de Kemphaan, het Boathouse aan de Noorderplassen en de Schouwburg aan het Weerwater zijn sprekende voorbeelden.'

Zo snel en makkelijk als de structuurvisies het begrip stedelijk hanteren, zo behoedzaam zijn ze met het begrip suburbaniteit. Het is alsof het een taboe is. De term wordt in de nota's alleen gebruikt om de kwaliteit van het huidige suburbane wonen te omschrijven en ook om erop te wijzen dat dit moet worden behouden. De term suburbaan wordt echter nooit gebruikt om nieuwe nog toe te voegen woonmilieus of typologieën te typeren. Dat komt vooral doordat men de bestaande woningvoorraad en woonmilieus als te eenzijdig suburbaan aanduidt. Het suburbane wonen staat volgens de visies onder druk. De (ex-)groeikernen zijn niet langer de enige aanbieders van suburbaan wonen in de regio Haaglanden. In Zoetermeer wordt geprobeerd die suburbane kwaliteit op een hoger schaalniveau te herpositioneren: 'Wanneer Zoetermeer erin slaagt de reistijd naar onder andere de mainports Amsterdam (Schiphol) en Rotterdam – en dan vooral met het openbaar vervoer – te verkorten, wordt Zoetermeer steeds interessanter voor mensen die suburbaan willen wonen, maar ook overal snel in de Randstad willen zijn.' Hieruit blijkt hoezeer men ambivalente gevoelens heeft over de groeisteden met hun suburbane woonmilieus. Heel af en toe duikt er in de nota's iets op van een acceptatie van dat suburbane karakter: 'De kracht van Nieuwegein ligt enerzijds in het groene, suburbane karakter waardoor de stad een aantrekkelijk woonmilieu biedt middenin de Randstad. Juist het rustige en gemoedelijke karakter is een kwaliteit die meerwaarde biedt in de drukke stedelijke omgeving. Ook de ligging in de nabijheid van nationale landschappen als de Utrechtse Heuvelrug, de uitwaarden van de Lek en het Groene Hart maken Nieuwegein als woonmilieu aantrekkelijk. Het versterken van de verbindingen met deze landschappen is van groot belang.' In Capelle heeft men het over het versterken van het 'country club gevoel', eveneens een blijk van acceptatie van het suburbane karakter. Haarlemmermeer is de enige groeikern die het begrip stedelijk heeft proberen te problematiseren. Er is een poging gedaan om de 'atypische' nieuwe stedelijkheid te typeren als een hybride stedelijkheid, een combinatie van dorps en stedelijk: 'Er zijn nieuwe hybride vormen van 'dorpse stedelijkheid' dan wel 'stedelijke dorpsheid' ontstaan. De gemeente Haarlemmermeer is geen stad. (...) De veelkleurigheid van haar 'stedelijkheid' roept associaties op met een palet: bont, veelkleurig en gemêleerd.'



### 3.10 Conclusie

Na het afschaffen van het groeikernenbeleid bekennen ook de (ex-)groeikernen zich tot het nieuwe concept van de compacte stad. Ruimtelijk gezien hebben ze daarmee geen moeite. Ze zijn immers compacte middelgrote steden. Wat ze nog missen is een voorzieningenniveau en een differentiatie in woonmilieus die bij steden van hun omvang hoort. In eerste instantie wordt die opgave louter functioneel opgevat. Daarmee miskennen de (ex-)groeikernen echter een belangrijk aspect van het compactestadsconcept. Dat is niet enkel een ruimtelijk, maar ook een sociaal-cultureel en sociaal-economisch concept. De herwaardering van de stad is in de eerste plaats een herwaardering van de stedelijke cultuur. Die nieuwe aandacht voor stedelijkheid komt tot uitdrukking in het concept van de attractieve stad, wat iets anders is dan een complete stad. Dat betekent dat de nieuwe steden zich zien geconfronteerd met eisen van stedelijkheid, die voor de bestaande grote en middelgrote steden al een zware opgave vormen en waaraan de nieuwe steden vrijwel onmogelijk kunnen voldoen.

Het opschalen van de eisen waaraan een echte stad moet beantwoorden voltrekt zich in korte tijd nog een keer als vrijwel alle grote en middelgrote steden het concept van de creatieve stad omarmen. Opnieuw worden de nieuwe steden op afstand gezet. Zo lijkt de herwaardering van de stad langzamerhand een overwaardering van de stad te worden. Terwijl de nieuwe steden zich spiegelen aan de middelgrote steden, raken ze door de veranderde eisen die aan stad en stedelijkheid worden gesteld, voortdurend op achterstand. Voor de suburbane kwaliteiten van de nieuwe steden is in de afgelopen decennia in het ruimtelijk beleid en het daaraan gelieerde stedenbeleid weinig waardering.

Het nieuwste concept van de metropoolregio zou daarin een omslag kunnen bewerkstelligen. Maar ook dit concept lijkt sociaal-cultureel en sociaal-economisch tamelijk eenzijdig te worden ingevuld vanuit een opschaling van de creatieve stad tot creatieve metropool. De vraag is nu wat de nieuwe steden eigenlijk zelf willen zijn. Hoe stedelijk of suburbaan willen de nieuwe steden zijn? Wat zien ze als hun grote kwaliteit en wat als een tekortkoming? Blijven zij zich spiegelen aan andere, meer stedelijke of meer landelijke kernen in de omgeving? Of zien ze de specifieke hybride identiteit, stedelijk-suburbaan of suburbaan-stedelijk, als een specifieke kwaliteit binnen de diversiteit aan woon-, werk- en uitgaansmilieus in de regio? Aan die vragen gaat de vraag vooraf hoe stedelijk of suburbaan de nieuwe steden eigenlijk zijn. Het beantwoorden van die vraag vereist ook een beter inzicht in het ontwikkelingspad van de voormalige groeikernen. Het volgende hoofdstuk doet een poging daar meer inzicht in te geven.

# Balans van de nieuwe stad

## 4.1 Inleiding

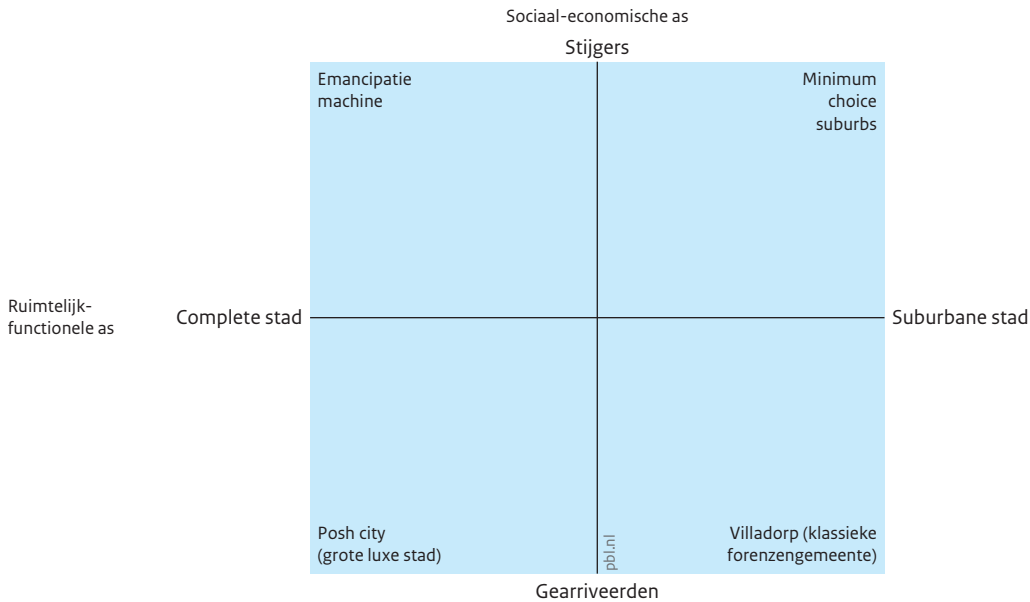
Een belangrijke vraag, ook voor de groeikernen zelf, is wat ze nu eigenlijk zijn geworden. Het antwoord op die vraag is tot nu vaak gezocht door de groeikernen te vergelijken met andere, reeds langer bestaande steden. In het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (De Bruijne & Knol 2001) waren dat de middelgrote steden. Recentelijk zijn daar de rijtjes van de *Atlas van Nederlandse gemeenten* (Marlet 2009a) voor in de plaats gekomen. Met de reeds bestaande steden als referentiepunt worden de groeikernen vooral beoordeeld op de mate van stedelijkheid; er wordt gekeken naar de aanwezigheid van hoger onderwijs, culturele voorzieningen, een aantrekkelijk winkelapparaat en diversiteit in horeca, en naar de werkgelegenheid ten opzichte van de beroepsbevolking. Daarnaast spelen inkomen en opleiding, naast werkloosheid, demografische opbouw en etniciteit, een rol in de gebruikelijke benchmarks. Ook die gaan ervan uit dat het aantrekken van huishoudens met een hoge opleiding en/of dito inkomen, kleine huishoudens, en minder niet-westerse allochtonen een maat is voor stedelijkheid. Stedelijkheid staat gelijk aan concurrentievermogen. In dit onderzoek kiezen we een iets andere invalshoek. Centraal staat immers de vraag naar de stedelijkheid dan wel suburbaniteit van de nieuwe steden. We gebruiken soortgelijke gegevens, maar zetten die uiteen op twee assen (zie figuur 4.1). De horizontale as is ruimtelijk-functioneel en ruimtelijk-morfologisch, en omvat onder meer de dimensies bebouwingsdichtheid, morfologie, en

hoeveelheid en diversiteit aan stedelijke functies. Als uitersten op de ruimtelijk-functionele as figureren de complete stad en de suburbane stad. De complete stad heeft goed bereikbare activiteitscentra, een gedifferentieerde woningvoorraad, een uitgebreid voorzieningenpakket en een hoge werkgelegenheid. De suburbane stad is vooral een woonstad met veel uitgaande bewegingen, gekenmerkt door grote homogene woongebieden. De verticale as toont de sociaal-economische dimensie op basis van opleidingsniveau en inkomen van de bevolking, met als uitersten de 'sociale stijgers' en de 'gearriveerden'. De gearriveerden hebben een hoge opleiding en koopkracht, de stijgers een lage. Deze twee groepen staan ieder ook voor een opvatting van de sociaal-economische functie van de stad en de suburb: de stad als emancipatiemachine en de suburb als woonplaats voor gearriveerden. Ook deze sociaal-economische as heeft dus stedelijkheid en suburbaniteit als uitersten.

Zo ontstaan er vier vakken, die als volgt kunnen worden gekarakteriseerd: linksboven bevindt zich de grote stad als emancipatiemachine; rechtsboven de nieuwe stad als emancipatiemachine, met een beperkt aanbod van voorzieningen: de *minimum choice suburb*. Rechtsonder bevindt zich de suburb als klassieke forensengemeente, linksonder de grote luxe stad. Die uitersten bestaan in werkelijkheid niet. Maar binnen dit schema kunnen de nieuwe steden worden getypeerd naar zowel hun ruimtelijk-functionele kenmerken, als hun emancipatie-



Figuur 4.1  
**Conceptueel model voor positionering van groeikernen**



Bron: PBL

functie en hun aantrekkingskracht op meer gearriveerde groepen. Het assenkruis laat ook nog een ander onderscheid zien dat in de discussie over de toekomst van de nieuwe steden – en trouwens ook over de verdere verstedelijking van Nederland – van belang is. De uiterste hoeken vertegenwoordigen ook meer en minder omstreden ambities in het sociaal-ruimtelijk beleid: de stad als emancipatiemachine is een geaccepteerd beeld, de grote luxe stad – *posh city* – is dat in Nederland vooralsnog niet, hoewel de voorbeelden waaraan sommige grote steden zich spiegelen (Londen, Parijs, München, Milaan) dat karakter steeds meer vertonen. De middenklasse die deze voorbeeldsteden laat draaien kan er nauwelijks nog wonen. Aan de andere kant kan de suburb als luxe forenzengemeente zich ook niet verheugen op veel openlijke bijval. Dat zou ten koste gaan van de stad, en probleemgroepen moeten evenredig over de regio worden verdeeld. Zelden wordt gekeken of de meer suburbane woonkernen in de regio een belangrijke rol zouden kunnen vervullen in het aantrekken of vasthouden van gearriveerden, of – andersom – of die meer suburbane kernen de emancipatiefunctie van de stad wel op dezelfde manier kunnen vervullen als de stad. De vrees dat die kernen of delen daarvan zich ontwikkelen tot *minimum choice suburbs* wordt soms wel uitgesproken, maar meestal ook meteen weer weggewuifd als een NIMBY (*not in my back yard*) reactie van gemeentebesturen die te veel het oor te luisteren leggen bij de bevolking.

Er is nog een ander verschil met de gebruikelijke vergelijkingen. Op een aantal kenmerken lijkt het zinvol de nieuwe steden te positioneren binnen de regio waar ze deel van uitmaken. Gemiddelden van Nederland als geheel of van de G31 lijken niet zo relevant als men weet dat er belangrijke verschillen in sociaal-economisch, cultureel en ruimtelijk-functioneel opzicht bestaan tussen de regio's van de Randstad. Het opleidingsniveau van de Amsterdamse en de Utrechtse regio is beduidend hoger dan dat van de regio Rotterdam (figuur 4.14). Binnen die regio's zijn er belangrijke verschillen tussen de gemeenten. Een nieuwe kern als Almere kan binnen de regio Amsterdam op dit punt laag scoren, maar altijd nog beter dan andere voormalige groeikernen. Andersom neemt een gemeente als Capelle aan den IJssel in het lijstje van groeikernen misschien geen al te hoge positie in, maar heeft zij wel het hoogste opleidingsniveau binnen de regio Rotterdam (figuur 4.15 tot en met figuur 4.18). De positie binnen de regio zegt meer over het karakter en de potenties van een voormalige groeikern dan een vergelijking onderling, met Nederland als geheel of met alle middelgrote steden.

## 4.2 Ontwikkelingspad

Het positioneren van de nieuwe steden op het assenkruis is een poging om het ontwikkelingspad van de voormalige groeikernen in beeld te brengen. Er worden

drie fases weergegeven: aanvang, huidige situatie en mogelijke verdere ontwikkeling. Bij deze weergave van het ontwikkelingspad speelt het begrip padafhankelijkheid, zoals dat in hoofdstuk 1 is geïntroduceerd, een belangrijke rol. De toekomstige ontwikkeling is niet gedefinieerd door het voorgaande ontwikkelingspad, maar dat bepaalt wel welke inspanning zal moeten worden verricht in het geval van een scherpe koerswijziging. Wat is de voor de hand liggende ontwikkelingscyclus van een suburbane stad? De beginpositie zit vaak aan de rechterzijde, aan de suburbane kant van het assenkruis. In veel klassieke villadorpen, zoals die in Het Gooi, is deze positie behoorlijk stabiel, of verandert zij langzaam naar *posh*. *Trouble in paradise* is de karakterisering van een ontwikkeling in de tegenovergestelde richting (Baldassare 1986). Er is altijd de vrees dat nieuwe, mono-functionele, sociaal-homogene en perifeer gelegen woongebieden na verloop van tijd afglijden en zich ontwikkelen tot *minimum choice suburbs*; volgens sommigen is dat zelfs onontkoombaar (Gadet 2011; Jacobs 1961). De stad als emancipatiemachine is vooral te vinden in voormalige buitenwijken die een meer centrale ligging hebben gekregen (ze zijn van buitenwijk veranderd in stadswijk) zoals de negentiende-eeuwse arbeiderswijken en momenteel de naoorlogse wijken, gekoppeld aan een gentrificatieproces van de bevolking. Of dit proces ook op een autonome wijze gaat optreden in de meer perifeer gelegen nieuwe steden, is nog maar de vraag.

De positie van een nieuwe stad op het assenkruis is niet de exacte uitkomst van een berekening, maar een gewogen typering. Deze exercitie vormt vooral de aanzet tot een methodiek waarmee inzicht kan worden geboden in de huidige positie van de verschillende groeikernen; met dit inzicht hopen we richting te geven aan de discussie over de mogelijke verdere ontwikkeling van de groeikernen. Dat leidt tot in totaal drie figuren: toen, nu en later. Tezamen geven de drie assenkruisen inzicht in de padafhankelijkheid van de ontwikkeling. Deze wordt in de conclusie afgezet tegen de toekomstige beleidsvoornemens op stedelijk, regionaal en landelijk niveau. In hoeverre wordt in het beleid rekening gehouden met deze reeds ingeslagen paden?

### Groeikernen bij stichting

De doelstellingen bij de stichting en de reële start-situatie vormen samen de uitgangspunten van de verschillende groeikernen. Wat de stedelijke structuur betreft, zijn er twee basistypen van de gemaakte stad te onderscheiden: de regionaal goed verbonden 'dynamische stad' en de meer suburbane 'woonstad'. De eerste wordt gekenmerkt door stadscentra met een sterk centrale ligging en veel stedelijke voorzieningen, die zowel via het gemotoriseerde netwerk als via het openbaarvervoersnetwerk goed verbonden zijn met

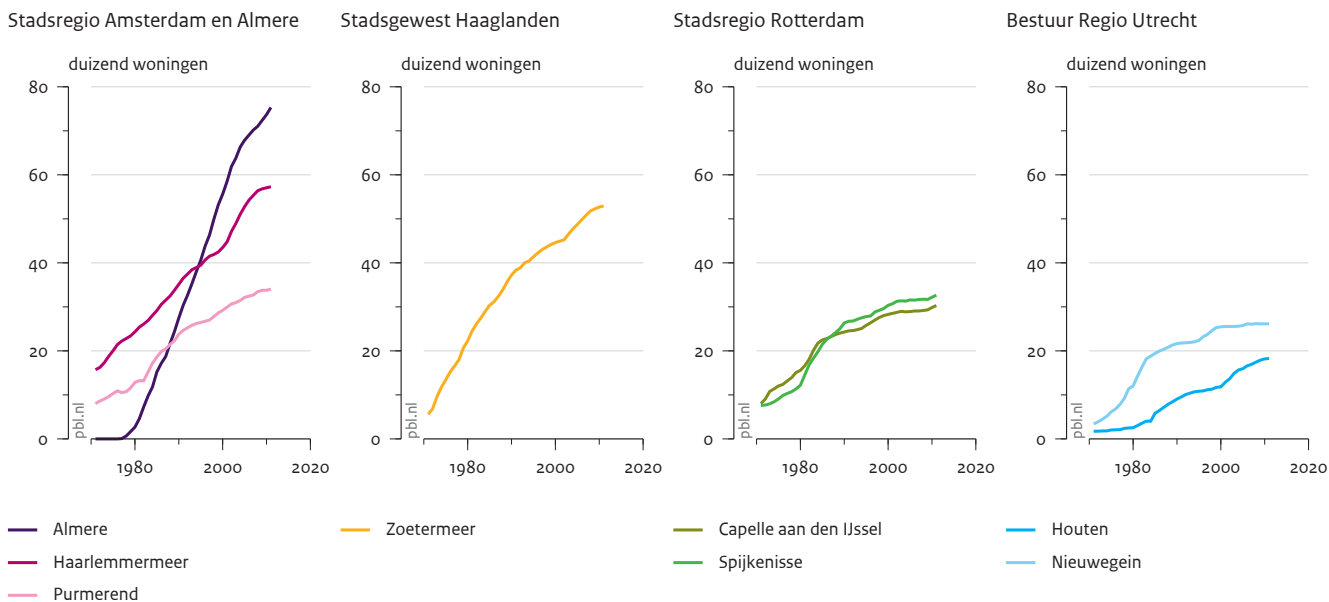
de regio. De Zoetermeerse stadstram bijvoorbeeld zou een directe uitloper krijgen naar Den Haag, Rotterdam en Alphen aan den Rijn. De hoofdontsluitingswegen zijn integraal onderdeel van het grid van provinciale wegen. De buurtcentra zijn daarentegen vooral verknoopt met langzaam verkeer vanuit de buurt. Naast Zoetermeer hebben ook Nieuwegein, Capelle aan den IJssel en Spijkenisse kenmerken van deze 'dynamische stad'. De 'woonstad' wordt gekenmerkt door een decentraal stadscentrum, dat vooral met het openbaar vervoer en langzaam verkeer goed te bereiken is. De functies in het stadscentrum zijn kleinschalig en bedienen vooral de omliggende buurten. Bedrijvigheid is verspreid in kleine clusters. Het autoverkeer wordt omgeleid via een ringweg, welke via een afslag in verbinding staat met de snelweg. De verkeersstructuur wordt gekenmerkt door hiërarchie en vertakking, met als uiterste schakel de van asfalt naar steeds smaller wordende klinkerstraat gestuurde route door de woonwijk. Typische woonsteden zijn Houten, Almere en Haarlemmermeer.

Wat betreft de gerealiseerde woningbouw in de eerste woonwijken, valt op dat vooral de latere groeikernen vanaf het begin voornamelijk laagbouw hebben gerealiseerd. Dit zijn Almere, Haarlemmermeer en Houten. In de eerdere kernen begon men met van 30 tot 60 procent hoogbouw. Eerst waren dat vooral hoge galerijflats gemengd met korte strookjes laagbouw, later ontstonden meer kleinschalige typen van stapeling. Het karakter van deze eerste wijken, met hoge bouwvolumes en grote open parken, stond in sterk contrast met de grote hoeveelheid van steeds hetzelfde type huis met tuin, zowel in Haarlemmermeer als Almere benoemd als LA in de polder. De Houtense laagbouw daarentegen refereerde meer aan laagbouw ensembles van bijvoorbeeld de Engelse *closes*.

Wat betreft de verdeling van de sociale huur en koop binnen de woningvoorraad, valt meteen het grote verschil op tussen Almere en de andere groeikernen (figuur 4.2 tot en met figuur 4.5). Dat verschil wordt natuurlijk veroorzaakt doordat Almere uit het niets is verrezen, waardoor met het realiseren van de allereerste woning als sociale huurwoning het aandeel meteen op 100 procent stond. Tot de helft van de jaren tachtig blijft het aandeel sociale huur hoog, rond 1985 is het even groot als in Spijkenisse, Capelle en Purmerend, en vervolgens zakt het tot 30 procent in 2007, een aandeel dat overeenkomt met de Vinex-afspraken. In de andere groeikernen was de nieuwbouw een aanvulling op de bestaande voorraad. Houten vertoont een beeld dat tegenovergesteld is aan dat van Almere. Hier stijgt het aandeel sociale huur van 10 procent in 1971 naar 40 procent in 1985 (met een duidelijke versnelling na de aanwijzing als groeikern (start grote uitbreiding in 1979)), om dan weer af te nemen tot even onder de 30 procent. Haarlemmermeer blijft vrijwel stabiel met een aandeel sociale huur van een kwart. Zoetermeer bouwde in de jaren zestig al een

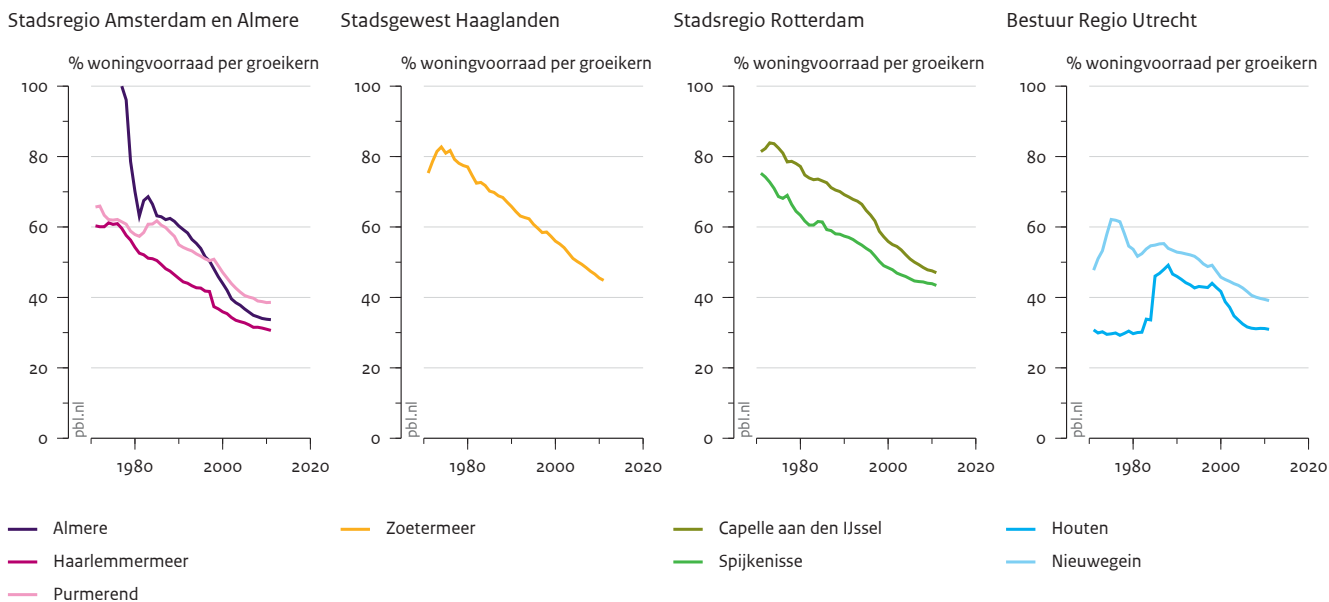


Figuur 4.2  
Woningvoorraad



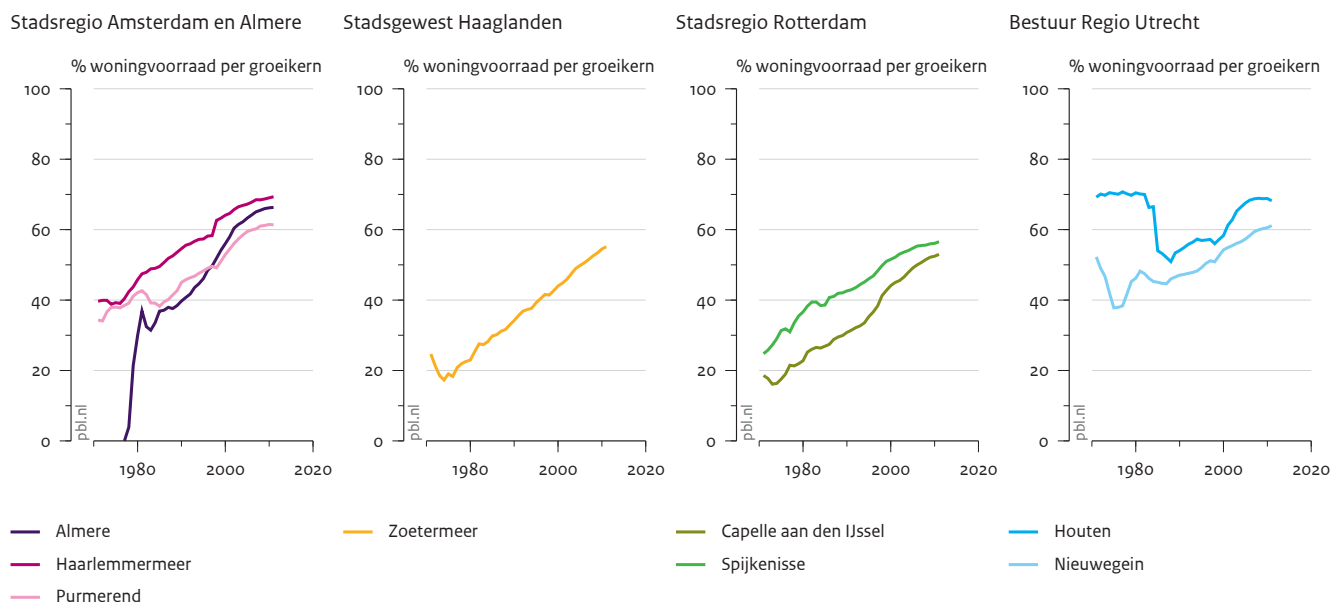
Bron: Combimonitor 2011, SYSWOV

Figuur 4.3  
Aandeel huurwoningen



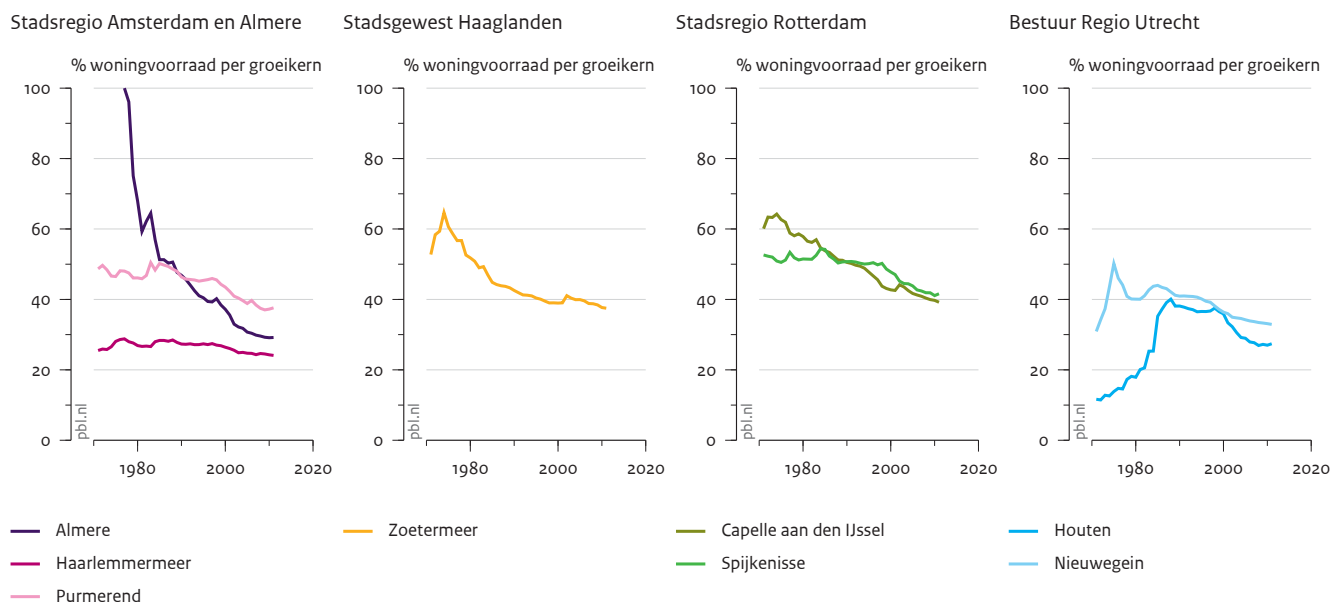
Bron: Combimonitor 2011, SYSWOV

**Figuur 4.4**  
**Aandeel koopwoningen**



Bron: Combimonitor 2011, SYSWOV

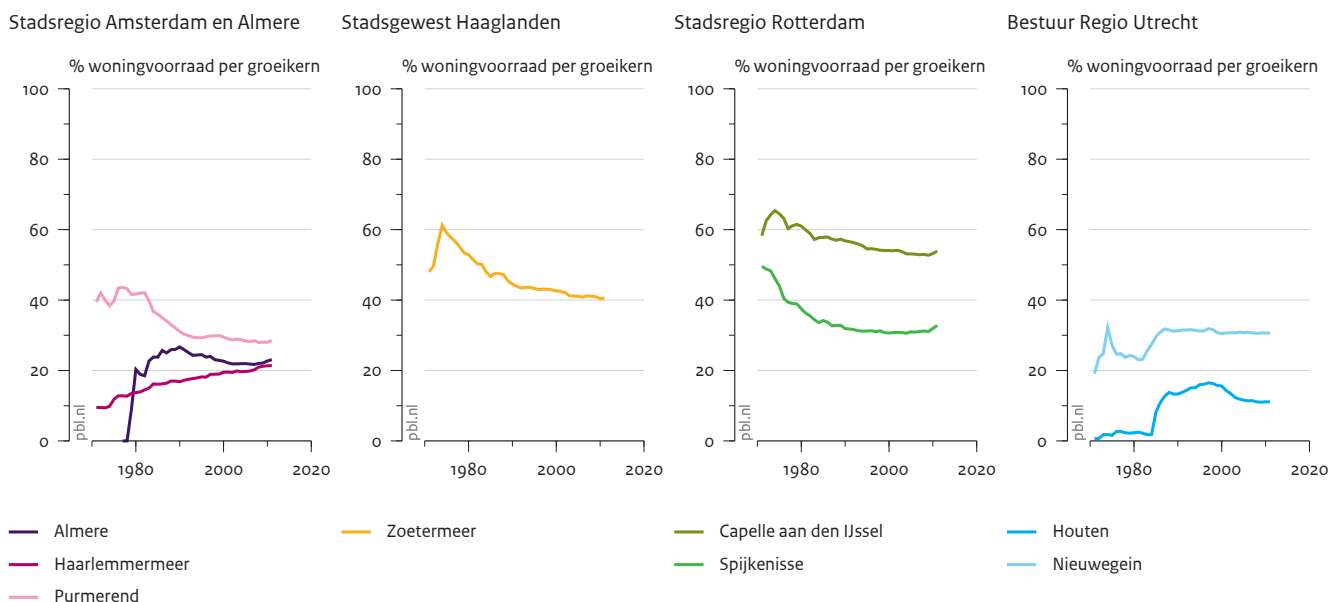
**Figuur 4.5**  
**Aandeel sociale huurwoningen**



Bron: Combimonitor 2011, SYSWOV



Figuur 4.6  
Aandeel meergezinswoningen



Bron: Combimonitor 2011, SYSWOV

aanzienlijke hoeveelheid sociale huurwoningen; dit aandeel schiet even omhoog naar 50 procent om vervolgens weer langzaam af te nemen naar tussen de 40 en 35 procent. Op het moment dat Nieuwegein in 1971 als nieuwe gemeente een feit werd, waren er door de oude gemeenten Jutphaas en Vreeswijk al twee nieuwe uitbreidingswijken (respectievelijk Wijkersloot en Zandveld) gerealiseerd. Nieuwegein start met 30 procent sociale huur, een aandeel dat snel toeneemt tot de helft van de woningvoorraad om vervolgens geleidelijk af te nemen tot 35 procent. Capelle aan den IJssel had in 1971 de grootste productie van sociale huurwoningen en hoogbouw eigenlijk al achter de rug, wat had geresulteerd in een aanzienlijk aandeel van 60 procent sociale huurwoningen. Net als in Purmerend en Spijkenisse, die beginnen met respectievelijk net boven en net onder de 50 procent, daalt het aandeel sociale huur in Capelle tot rond de 40 procent. Deze drie kleinere groeikernen hebben daarmee op dit moment het hoogste aandeel sociale huurwoningen. De grafiek van het aandeel koopwoningen in de totale woningvoorraad vertoont uiteraard een omgekeerd beeld. De stijging van het aandeel koopwoningen in Almere van 1977 tot 1981 is spectaculair. Daarna zijn de effecten zichtbaar van de recessie in de jaren tachtig – een ontwikkeling die, zij het in mindere mate, ook bij de andere groeikernen is te zien. Het aandeel meergezinswoningen (figuur 4.6) is in de regio Haaglanden en Rotterdam beduidend hoger dan in de regio Utrecht en Amsterdam, met Zoetermeer en

Capelle aan den IJssel als uitschieters. Deze starten in de jaren zeventig met een aandeel van zestig procent meergezinswoningen, veroorzaakt door de hoogbouw in galerijflats. Vanaf de jaren tachtig wordt in deze steden veel gestapelde laagbouw gerealiseerd, waardoor het aandeel meergezinswoningen slechts geleidelijk zakt tot iets minder dan de helft van de woningvoorraad in 2010. Haarlemmermeer, Almere en Houten hebben het laagste aandeel meergezinswoningen. Bij eerste twee gemeenten ligt het percentage momenteel rond de 20 procent. Houten bouwt in de beginperiode vrijwel geen meergezinswoningen. Met de bouw van het stadscentrum in de jaren tachtig schiet het aandeel naar 15 procent. Dit percentage blijft ook tijdens de Vinx-periode gehandhaafd.

De sociaal-economische positie van de eerste inwoners in de pioniersfase verschilde nogal per gemeente. In Almere werd er de eerste jaren vrijwel uitsluitend sociale woningbouw gerealiseerd en waren de eerste bewoners vooral geschoolde arbeiders en lagere employees. Het rapport *Leven in Lelystad en Almere* (1984) geeft de volgende verdeling voor Almere (tabel 4.1).

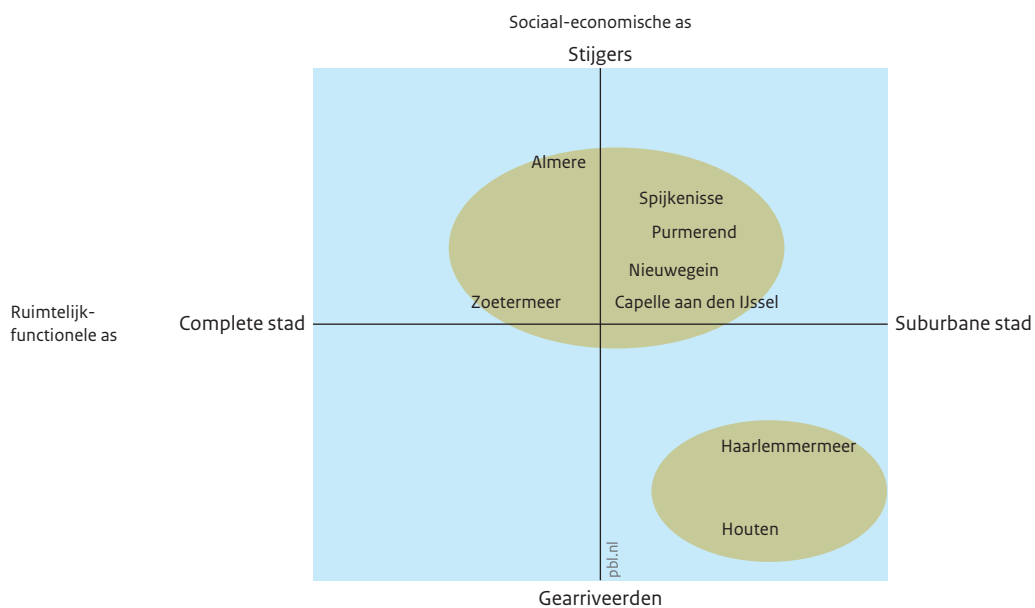
Afgaande op de ontwikkeling van de woningvoorraad zijn de andere groeikernen rond 1980 (respectievelijk 1985 voor Houten, vanwege de latere start) als volgt te typeren (zie figuur 4.7). Haarlemmermeer en Houten huisvesten met rond de 50 procent koopwoningen een behoorlijk aandeel middenklassehuishoudens, redelijk gearriveerd.

Tabel 4.1  
**Sociaal-economische positie van de eerste inwoners in Almere**

Ondernemers	6,0	
Hogere employees	7,7	
Middelbare employees	26,9	
Lagere employees	26,0	
Geschoolde arbeiders	22,8	
Ongeschoolde arbeiders	10,5	
<b>Welstandsklassen:</b>	<b>NL</b>	<b>Almere</b>
A	12%	0,9%
B boven	15%	8,1%
B beneden	21%	37,0%
C	40%	49,7%
D	12%	4,7%

Bron: RIJP, Constandse & Schonk (1984)

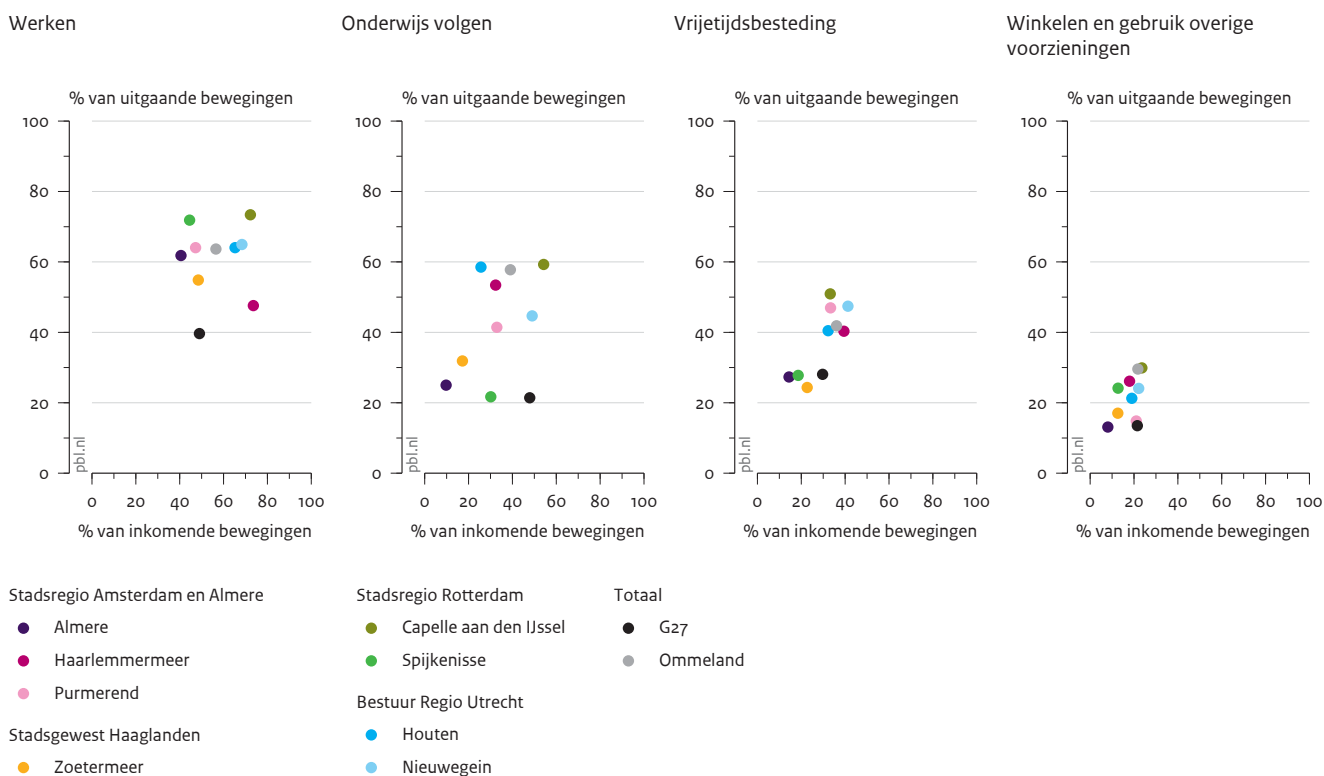
Figuur 4.7  
**Positionering van gemeente bij aanwijzing als groeikern**



Bron: PBL



Figuur 4.8  
**Openheid per vervoersmotief, 2000 – 2003**



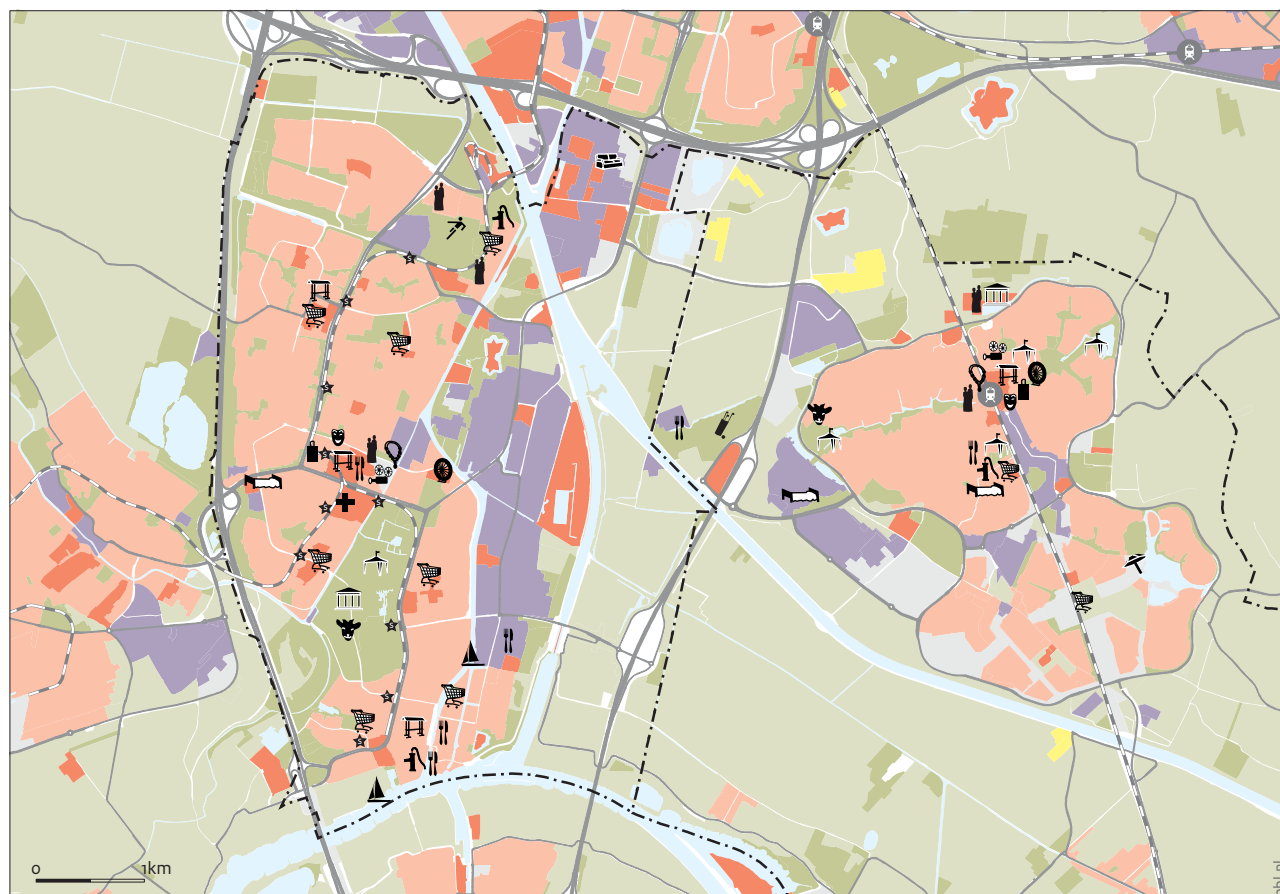
Bron: CBS, OVG 2000-2003

Nieuwegein zit daar wat onder, maar heeft ook de beter verdienende gezinnen uit Utrecht aangetrokken. Dat geldt in mindere mate voor Purmerend, Almere en Spijkenisse, die met een groter aandeel sociale huur een belangrijker rol vervullen in de overloop uit respectievelijk Amsterdam en Rotterdam. Dat lijkt in nog sterkere mate op te gaan voor Capelle aan den IJssel en Zoetermeer. Bij deze twee groeikernen is het echter van belang te bedenken dat het hoge aandeel sociale huurwoningen dateert uit de jaren zestig; in het geval van Capelle dus nog van vóór de groeikernstatus. Beide gemeenten bouwden de typische hoogbouwflats van de jaren zestig voor de beter verdienende arbeiders en employees. Na 1971 maakten ze de omslag naar meer suburbane woonmilieus. De meeste groeikernen vallen op de sociaal-economische as dus in de middencategorie, met enkele uitschieters richting de wat duurere forensengemeente. Op de ruimtelijke as krijgen Zoetermeer en Almere op basis van de structuurplannen, de beoogde groei en de op dat moment gerealiseerde voorzieningen een positie die wat meer in de richting komt van de complete stad.

### Huidige situatie

Om de verdere ontwikkeling op de ruimtelijke as te kunnen typeren (complete stad versus suburbane stad) kijken we met name naar de huidige stand van wonen, werken, en voorzieningen. Voor wie en wat is de groeikern bestemd, en welke plaats neemt de groeikern daarmee in binnen de stedelijke regio? In eerste instantie is daarbij het woonmilieu van belang: biedt de groeikern een specifiek type woonmilieu voor een bepaalde doelgroep, in aanvulling op woonmilieus in de stad, of is de groeikern zelf een stad, met een compleet aanbod van wonen, werken en voorzieningen? Maar om erachter te komen hoe een plek daadwerkelijk functioneert in een groter geheel, moet worden gekeken hoe deze plek wordt gebruikt en hoe dit gebruik zich verhoudt tot dat van andere plekken. Bij een positie gaat het immers om iets relatiefs: binnen de stedelijke regio, ten opzichte van de (centrale) stad en ten opzichte andere suburbs. Welke functie vervult de voormalige groeikern in het *daily urban system*, gelet op de relaties met andere plekken? Speelt de groeikern een nevenschikte of ondergeschikte rol, is het een zelfstandige stad of juist een afhankelijke randgemeente? Deze vragen beantwoorden we in deze paragraaf door te kijken naar de dagelijkse

Figuur 4.9  
 Nieuwe stedelijke plekken: Nieuwegein en Houten, 2010



- |  |   |  |   |   |  |
|--|---|--|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #f4a460; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Wonen</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #e67e22; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Winkels en voorzieningen</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #8e44ad; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Bedrijventerrein</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #95a5a6; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Bouwterrein</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #27ae60; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Recreatie en groenvoorziening</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #f1c40f; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Glastuinbouw</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #d4edda; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Overig agrarisch gebruik</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #add8e6; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Water</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 20px; border-bottom: 2px solid grey; margin-right: 5px;"></span> Hoofdwegen</li> <li><span style="display: inline-block; width: 20px; border-bottom: 2px dashed grey; margin-right: 5px;"></span> Spoorweg</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">NS</span> NS-station</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">★</span> Sneltramstation</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px dashed black; margin-right: 5px;"></span> Gemeentegrens</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">⚡</span> Uitspanning</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🏞️</span> Dagrecreatie</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🏰</span> Stadshart</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🏥</span> Ziekenhuis</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🎭</span> Theater</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🏛️</span> Historisch centrum</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🎬</span> Bioscoop</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🍴</span> Goed eten</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🎡</span> Leisure</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🎪</span> Festivalterrein</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🏪</span> Markt</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🎪</span> Kermis</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🏛️</span> Stadhuis</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🏛️</span> Museum</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🛋️</span> Meubelboulevard</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🏨</span> Hotel</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🌃</span> Nachtleven</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🏌️</span> Golfterrein</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">🛒</span> Wijkwinkelcentrum</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">⚓</span> Jachthaven</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; border-radius: 50%; text-align: center; line-height: 15px;">👰</span> Trouwlocatie</li> </ul> |  |
|--|---|--|---|---|--|

Bron: PBL

verplaatsingspatronen. Welke functies en voorzieningen zijn aanwezig, welke oriëntaties hebben bewoners van de groeikern en hoe aantrekkelijk is de groeikern voor de dagelijkse activiteiten (werken, recreëren, winkelen, onderwijs) van mensen van elders? In hoeverre zijn de bewoners van de groeikernen op de eigen gemeente gericht (wat iets zegt over de mate van compleetheid of zelfvoorziening) of juist op andere plekken (wat erop duidt dat de groeikern een onderdeel is

van een stedelijke regio)? Om deze vragen te beantwoorden is berekend welk deel van de bevolking voor een bepaalde activiteit naar een andere gemeente gaat, bijvoorbeeld om te werken of om te winkelen. Dit noemen we de 'uitgaande openheid'. Daarnaast hebben we gekeken naar de zogenaamde 'inkomende openheid'. Dat is het aandeel mensen dat voor een activiteit in de nieuwe stad van buiten komt. De verhouding tussen uitgaande en inkomende openheid is een maat voor de



Tabel 4.2  
**Voorzientingentypen en locaties**

	Nieuwe grootschalige voorzieningen	Nieuwe kleinschalige voorzieningen	Tijdelijke evenementen	Geplande voorzieningen
Stadscentra Stadsdeelcentra	Malls	Horeca Filmhuis Museum	Weekmarkten Kleine festivals Kermis	Ziekenhuis Gemeentehuis Theater Hoger onderwijs
Bedrijventerrein	Meubelboulevards Outletcentra Etnische winkels	Hotels Discotheken Gokhal Kleinschalige commercie Eethuis		
Groene buffers of parken	Indoor ontspanning	Uitspanningen Golfterreinen Jachthavens Horeca	Grote festivals Kermis	Dagrecreatie
Historische kern(en)		Musea Horeca	Sinterklaasintocht	
Wijkcentra		Tweedehands winkels Etnische supermarkt Eethuis		Middelbaar onderwijs

Bron: PBL

relatieve aantrekkelijkheid van de nieuwe stad. Hoe meer mensen er voor bepaalde activiteiten naartoe komen, des te completer is de nieuwe stad.

Figuur 4.8 laat zien dat de onderscheiden activiteiten belangrijke verschillen vertonen. Voor werk gaat men vaker naar een andere plaats dan om boodschappen te doen. Ook de verhouding tussen de uitgaande en inkomende openheid is interessant. Het saldo van inkomende en uitgaande stromen is voor groeikernen gemiddeld negatief. Daaruit blijkt dat de woonfunctie voor alle groeikernen nog steeds het belangrijkste is. Er zijn echter ook duidelijke verschillen tussen de kernen. Capelle aan den IJssel, Haarlemmermeer en Nieuwegein kennen relatief veel in- en uitgaande bewegingen, wat erop duidt dat zij een netwerkpositie innemen in de agglomeratie.

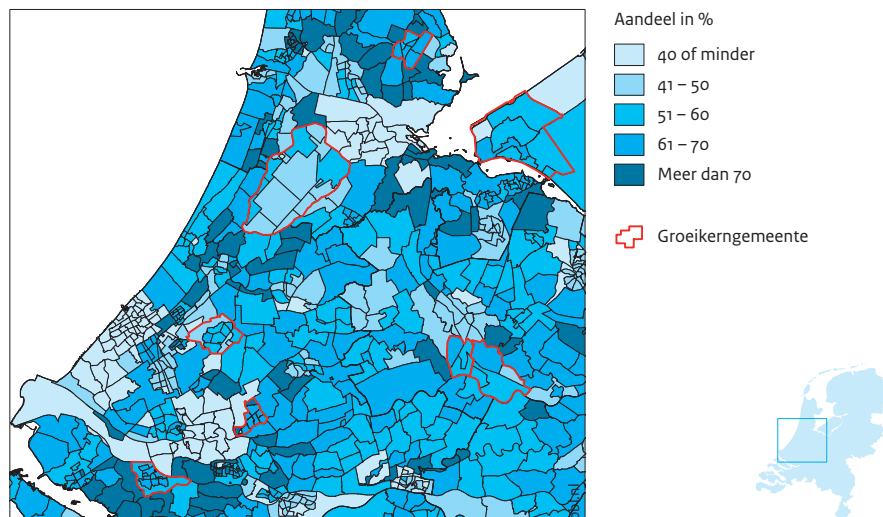
Vooraf voor werken springen Haarlemmermeer (vanwege Schiphol) en Capelle aan den IJssel, en in mindere mate Nieuwegein en Houten eruit. Nieuwe steden als Zoetermeer, Almere en Spijkenisse kennen veel minder bewegingen. Over het algemeen kunnen we constateren dat de externe oriëntatie van bewoners van de nieuwe steden groot is, groter dan die van de G27, de middelgrote steden. Dit geldt het meest voor onderwijs. Wanneer we de voormalige groeikernen echter vergelijken met het totale ommeland rondom steden, dan ligt dat anders. Inwoners van nieuwe steden winkelen meer en volgen vaker onderwijs in de eigen gemeente. Zij zijn dus veel meer op de eigen plaats gericht dan de inwoners van andere kleinere gemeenten in de agglomeratie. Mede

door decentralisatie van diverse voorzieningen, die de bewoners vanuit de centrale stad zijn gevolgd, hoeft men voor onderwijs en boodschappen niet meer zo vaak ver van huis. In veel nieuwe steden, in het bijzonder in Zoetermeer en Almere, is een scala aan nieuwe suburbaan-stedelijke plekken ontstaan, die zich zowel nestelen in de centrumgebieden, als aan de rand of in bufferzones, parken en recreatiegebieden (zie als voorbeeld de iconenkaart van Houten en Nieuwegein in figuur 4.9 en tabel 4.2). Wat betreft het aandeel forensen geldt dat het gemiddelde beeld overeenkomt met dat van andere kleinere gemeenten in de regio. Spijkenisse en Capelle aan den IJssel kennen wel een groter aandeel forensen (figuur 4.10). Voor Spijkenisse wordt dat verklaard door de grote hoeveelheid werkgelegenheid net buiten de gemeentegrenzen in het Rotterdamse havengebied.

Degenen die in de nieuwe steden activiteiten ontplooiën, wonen ook relatief vaak in de nieuwe stad. De inkomende openheid is kleiner dan die van de G27 en gemiddeld even groot als in de andere kleinere gemeenten in de regio. Zoals gezegd springen Haarlemmermeer en Capelle aan den IJssel eruit wat het werken betreft. Daar komt een groot aandeel van de werkers van buiten. Hetzelfde geldt, maar in mindere mate, voor Nieuwegein en Houten. Almere en Lelystad trekken relatief minder werkers van buiten de stad. Dit beeld wordt bevestigd door figuur 4.10 waarin het aandeel forensen op wijkniveau in kaart is gebracht.

De verdere ontwikkeling op de sociaal-economische as (stijgers versus gearriveerden) bekijken we ook in

Figuur 4.10  
Forenzen, 2005



Bron: CBS

regionaal verband. Niet alle groeikernen hebben de afgelopen jaren een sterke groei doorgemaakt. Alleen in Haarlemmermeer, Houten en Almere zijn recente nieuwbouwlocaties opgeleverd, die vooral jonge gezinnen hebben aangetrokken. In andere groeikernen is de hevigste groei over en zijn de 45- tot 60-jarigen oververtegenwoordigd.

Het gemiddelde huishoudensinkomen ligt in alle acht groeikernen hoger dan gemiddeld in Nederland. Vooral in Houten en Haarlemmermeer en in mindere mate in Zoetermeer zijn de inkomens hoog. Almere en Spijkenisse scoren lager. Vooral in Houten, Almere en Haarlemmermeer zijn veel (grote) gezinnen, waardoor de koopkracht relatief laag is ten opzichte van het huishoudensinkomen. In Spijkenisse is het aandeel gezinnen hoger dan gemiddeld in Nederland, waardoor de koopkracht er onder het Nederlands gemiddelde zakt, terwijl het huishoudensinkomen bovengemiddeld is (figuur 4.11). Wat betreft bevolkingssamenstelling is er sprake van een toenemende diversificatie. Het aandeel niet-westerse allochtonen vertoont voor alle kernen vanaf 1995 een stijgende lijn (figuur 4.13). In vergelijking met andere gemeenten in de Randstad is het aandeel hoog (figuur 4.12), met Almere als uitschieter. In de regio Utrecht is het aandeel niet-westerse allochtonen het laagst, maar bestaat een groot verschil tussen Nieuwegein en Houten.

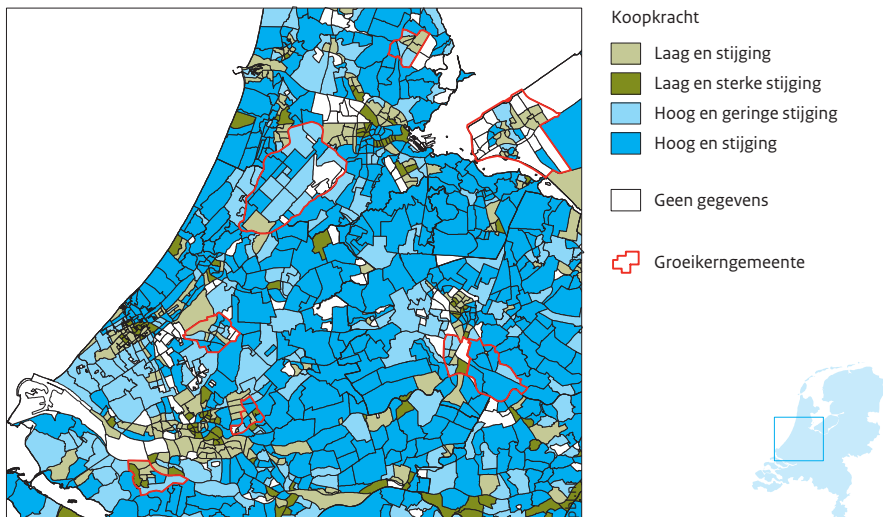
In Houten wonen de meeste hogeropgeleiden, gevolgd door Zoetermeer, Nieuwegein en Capelle aan den IJssel. In Spijkenisse, Almere en Haarlemmermeer is het aandeel hogeropgeleiden lager dan gemiddeld in Nederland. Als het opleidingsniveau in de groeikernen wordt vergeleken

met dat in andere gemeenten binnen de eigen regio, dan wordt de regionale positie duidelijk. Nieuwegein en vooral Houten kennen een relatief hoog opleidingsniveau. Binnen de hoogopgeleide regio Utrecht scoren deze gemeenten echter lager dan gemiddeld. Ook in Zoetermeer ligt het opleidingsniveau hoger dan gemiddeld in Nederland. Binnen de hoogopgeleide regio Haaglanden eindigt deze gemeente echter bijna onderaan. Ook Haarlemmermeer en Almere scoren binnen de zeer hoog opgeleide regio Amsterdam lager dan gemiddeld, maar zouden in de regio Rotterdam tot de subtop behoren. Spijkenisse en Capelle aan den IJssel vertegenwoordigen in deze stadsregio twee uitersten. Capelle is de gemeente met het hoogste aandeel hogeropgeleiden, terwijl Spijkenisse juist het laagste aandeel hogeropgeleiden van de regio kent. In de regio Rotterdam vallen ook de hoge aandelen bewoners met een lage opleiding op.

Het scheppen van werkgelegenheid was naast de woningbouwopgave een belangrijk doel van het groeikernenbeleid. Voorkomen moest worden dat het louter forensengemeenten zouden worden. Dat deze doelstelling gehaald is, blijkt uit het feit dat de meeste groeikernen een relatief hoge werkgelegenheidsfunctie kennen (figuur 4.19). In Haarlemmermeer, Nieuwegein en Capelle aan den IJssel is het aantal banen zelfs hoger dan de omvang van de beroepsbevolking. Ook hier geldt weer dat de groeikernen binnen de regio een totaal verschillende positie bezetten. Houten, Spijkenisse en Purmerend hebben een relatief lage werkgelegenheidsfunctie.

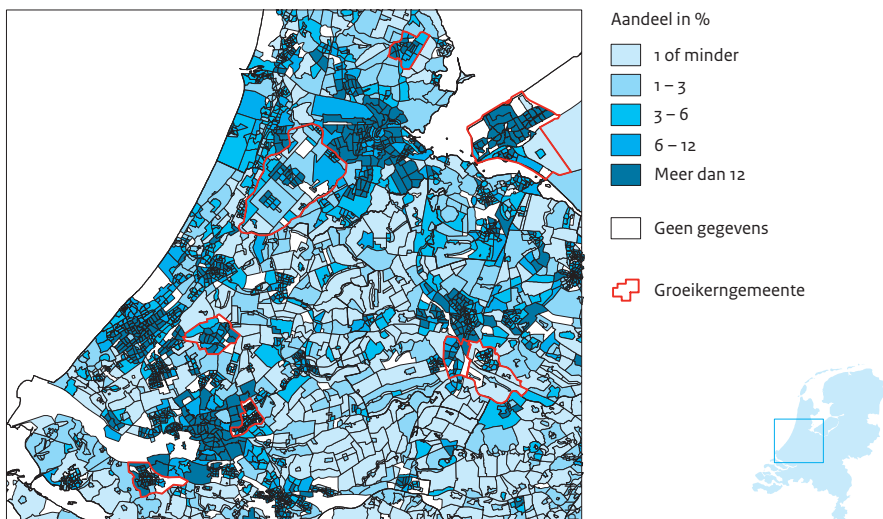


Figuur 4.11  
**Koopkracht en koopkrachtontwikkeling, 1998 – 2005**



Bron: CBS/RIO, bewerking PBL

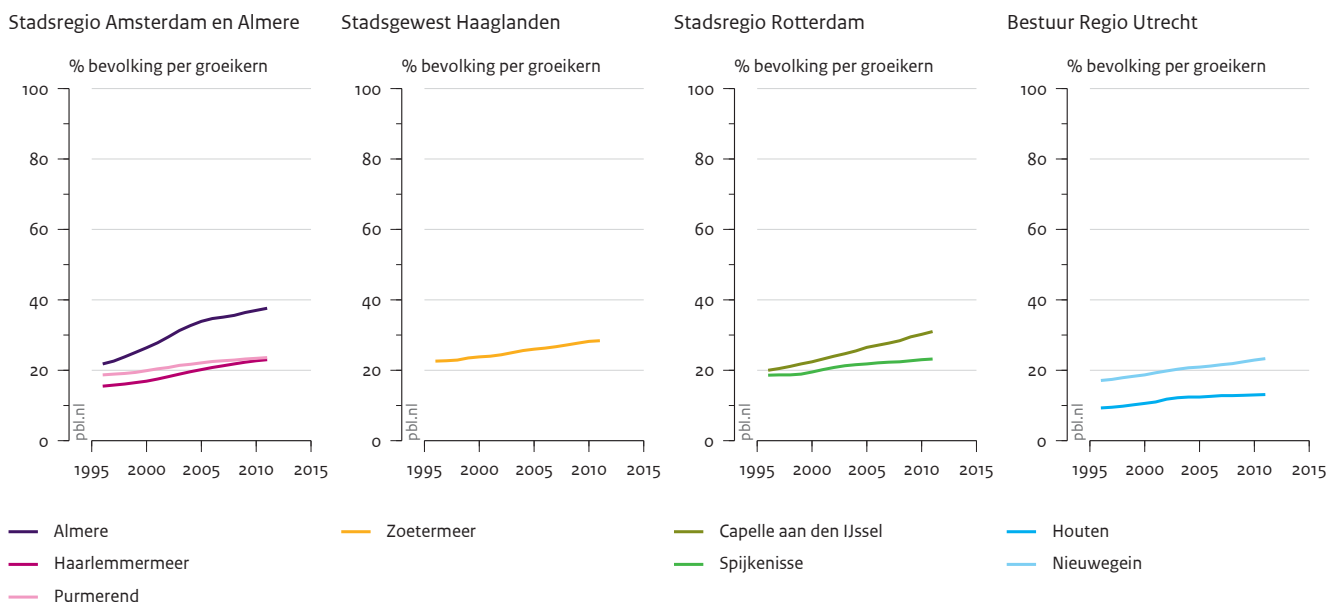
Figuur 4.12  
**Niet-westerse allochtonen, 2010**



Bron: CBS

Figuur 4.13

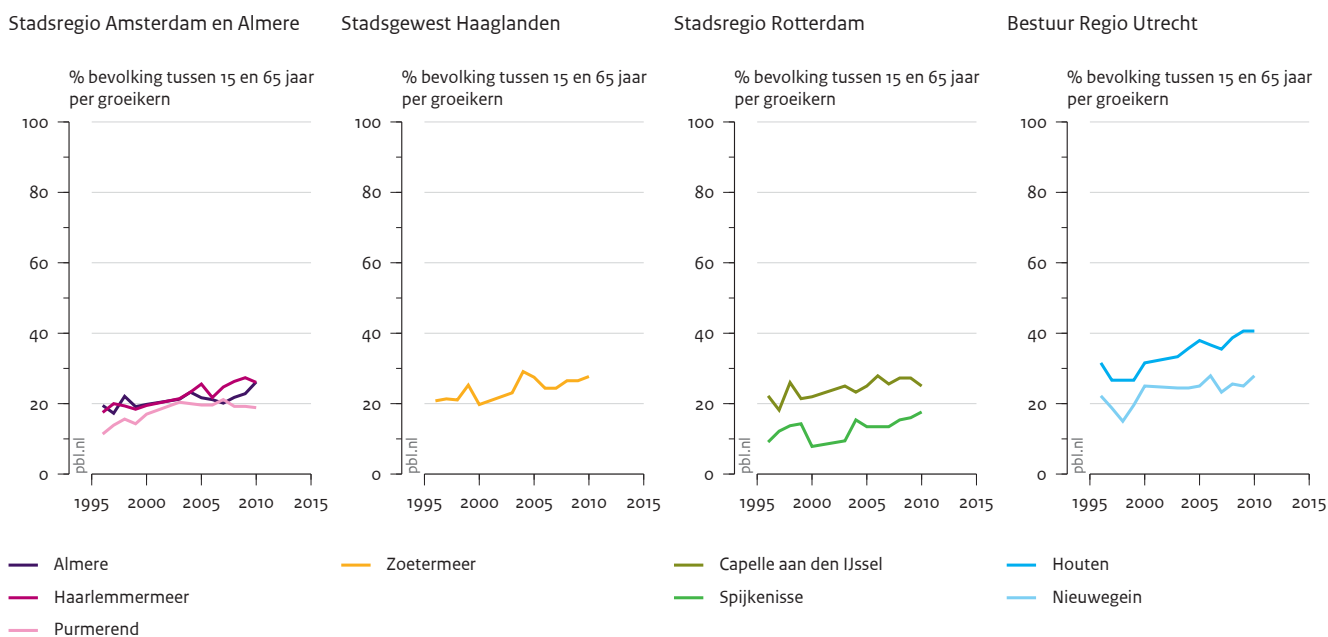
**Aandeel niet-westerse allochtonen**



Bron: CBS

Figuur 4.14

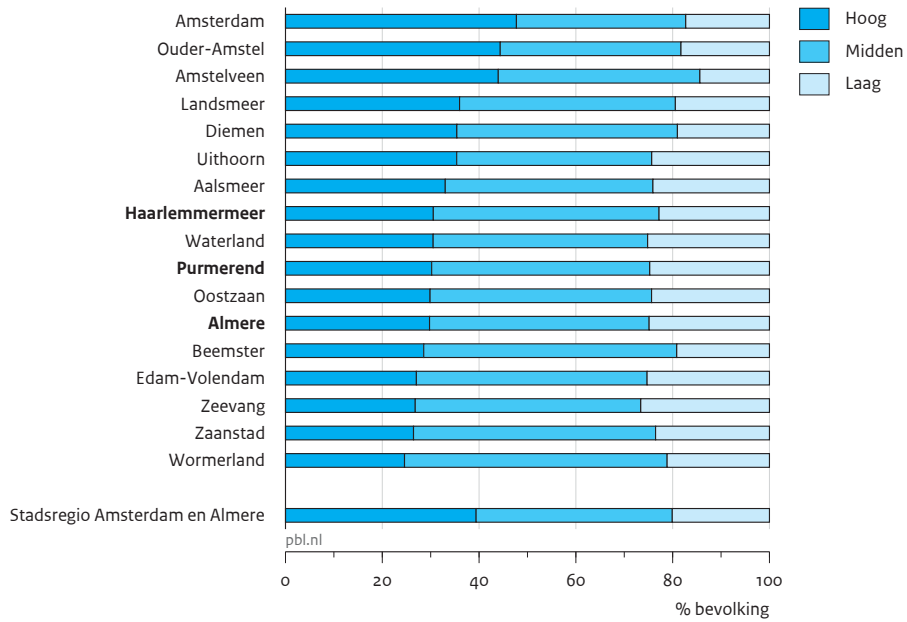
**Aandeel hogeropgeleiden**



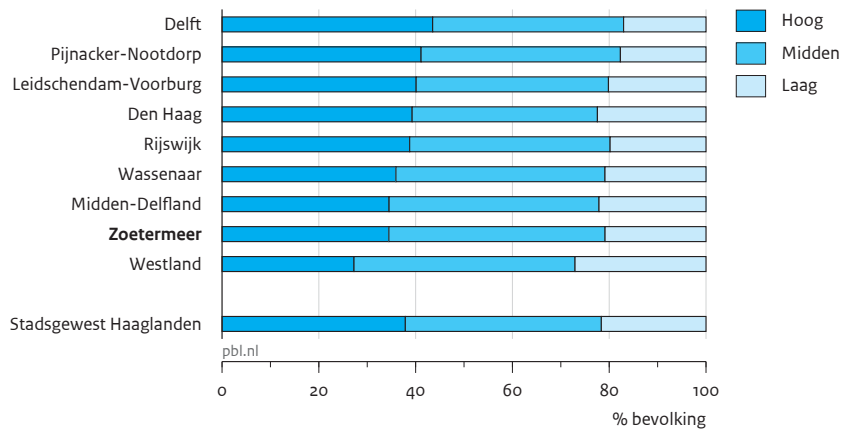
Bron: Combimonitor/CBS



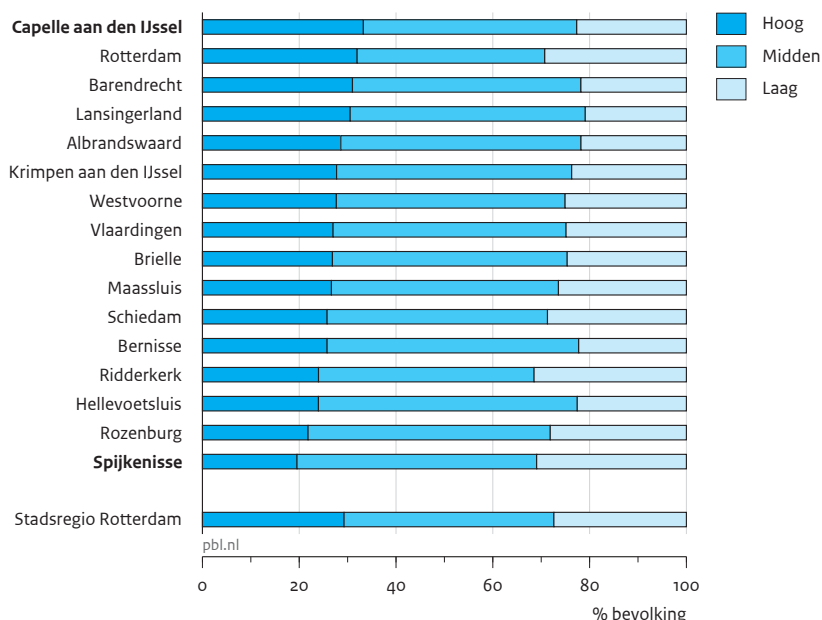
Figuur 4.15  
Opleidingsniveau in stadsregio Amsterdam en Almere, 2007



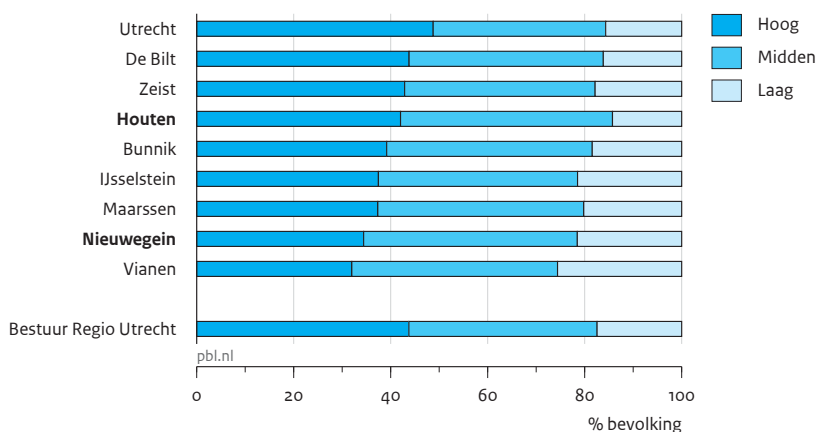
Figuur 4.17  
Opleidingsniveau in stadsgewest Haaglanden, 2007



Figuur 4.16  
Opleidingsniveau in stadsregio Rotterdam, 2007



Figuur 4.18  
Opleidingsniveau in Bestuur Regio Utrecht, 2007



Bron: ETIN adviseurs, bewerking PBL

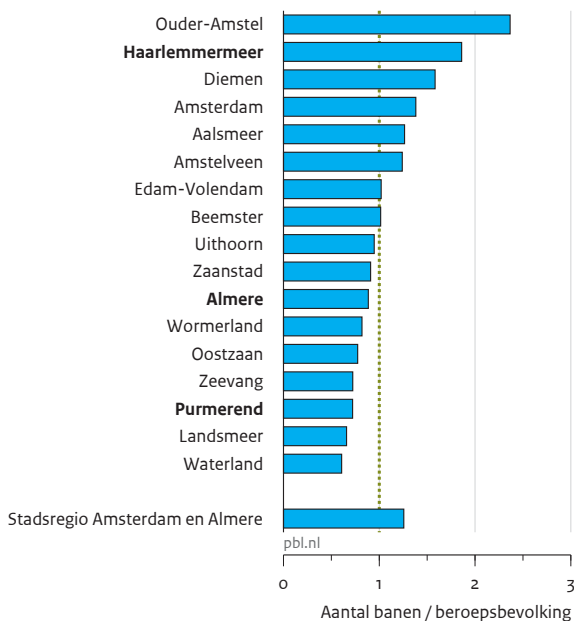
De klassieke suburb kent nauwelijks werkgelegenheid, behalve in de dienstverlening. Stuwende bedrijvigheid, die zeker enkele decennia geleden geassocieerd werd met stank- en geluidsoverlast, vervuiling en zwaar transport, werd via zoning of andere juridische maatregelen uit suburbane woonkernen geweerd. Recentelijk wordt stedelijkheid vooral verbonden met zogenaamde

hoogwaardige werkgelegenheid in frontoffices en hoofdkantoren van grote, internationale bedrijven, kenniswerkers en creatieve klasse. Backoffices en andere lager gekwalificeerde vormen van werkgelegenheid, die vaak gepaard gaan met een groot ruimtebeslag (transport, logistiek), komen in andere delen van de stedelijke regio's terecht. De grafieken van de bedrijfs-

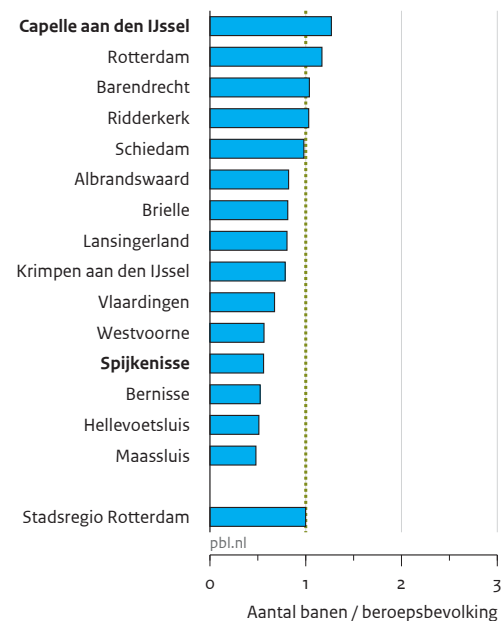


Figuur 4.19  
Verhouding tussen aantal banen en beroepsbevolking, 2010

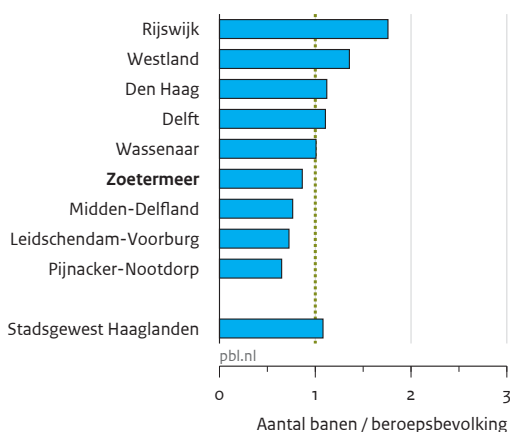
Stadsregio Amsterdam en Almere



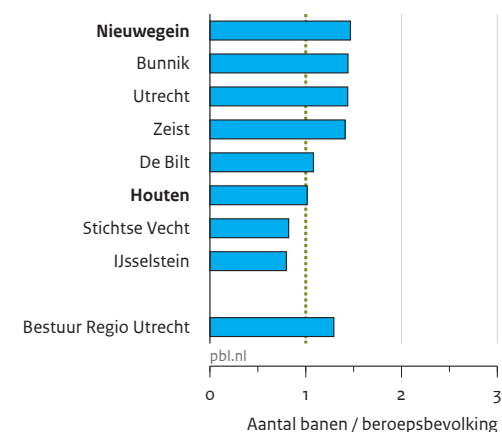
Stadsregio Rotterdam



Stadsgewest Haaglanden



Bestuur Regio Utrecht



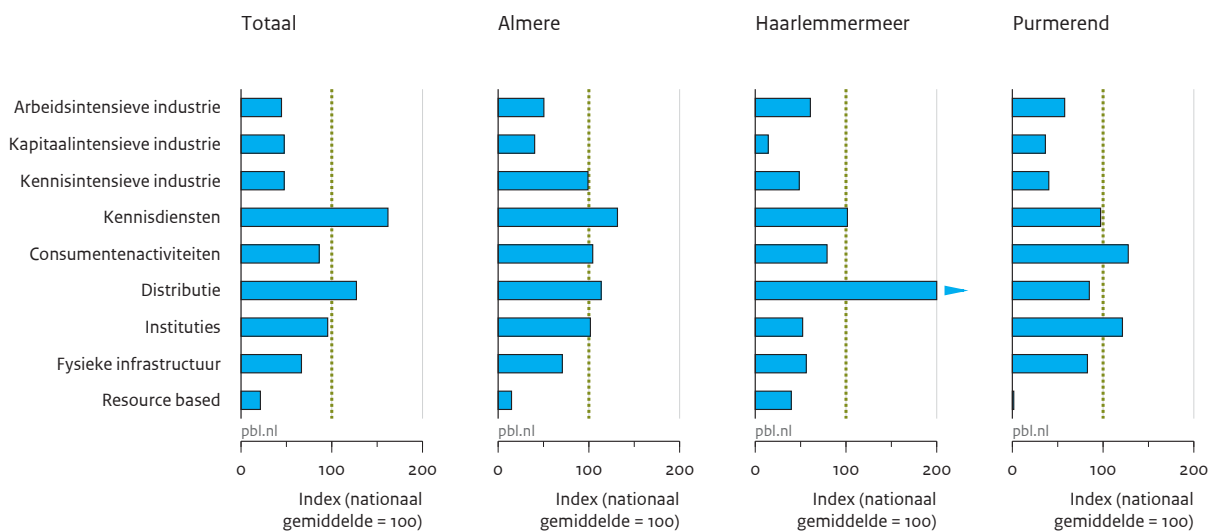
Bron: LISA 2011, Combimonitor/CBS 2011

structuren van de nieuwe steden nuanceren dat beeld (zie figuur 4.20 tot en met 4.23). Veel groeikernen scoren juist relatief hoog op kennisdiensten. Spijkensisse en Purmerend hebben een afwijkend profiel en kennen een groot aandeel consumentenactiviteiten en instituties. Dit wijst erop dat zij steeds meer als regionaal subcentrum gaan fungeren. Alleen in de Haarlemmermeer wordt de hoge werkgelegenheidsfunctie

voornamelijk veroorzaakt door een oververtegenwoordiging van de distributiesector. De overige sectoren zijn in de Haarlemmermeer niet bovengemiddeld ontwikkeld.

De werkgelegenheidsfunctie is een belangrijke variabele om de positie van de groeikernen te meten uitgaande van de oorspronkelijke doelstellingen. In het licht van de

Figuur 4.20  
**Bedrijfsstructuur in stadsregio Amsterdam en Almere, 2011**



Bron: LISA 2011

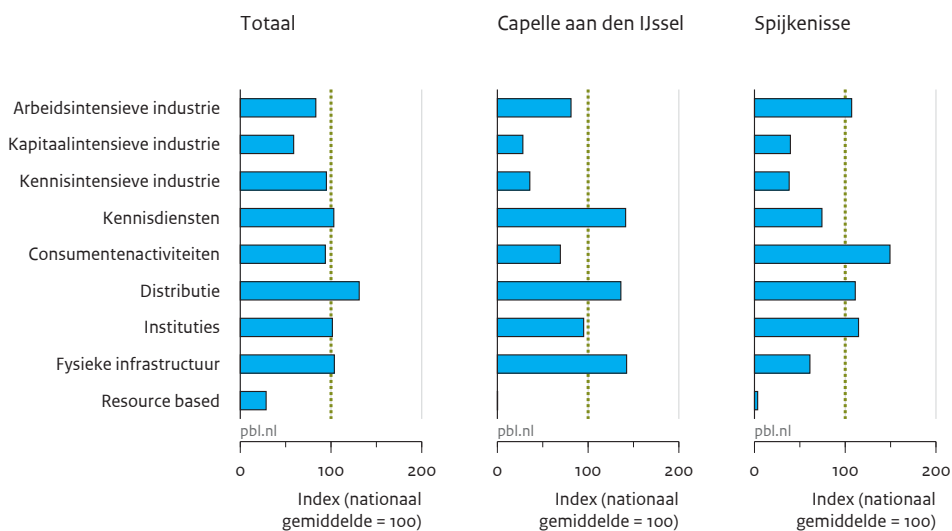
Figuur 4.21  
**Bedrijfsstructuur in stadsgewest Haaglanden, 2011**



Bron: LISA 2011

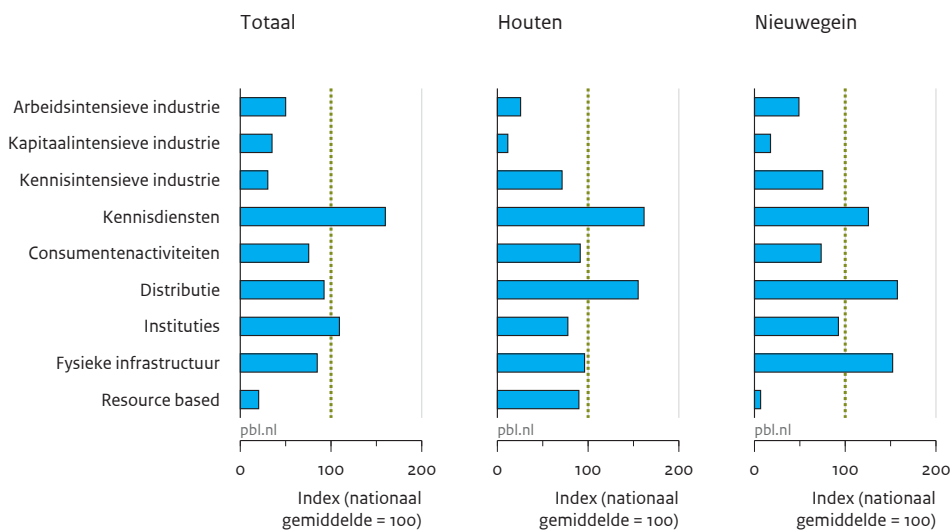


Figuur 4.22  
**Bedrijfsstructuur in stadsregio Rotterdam, 2011**



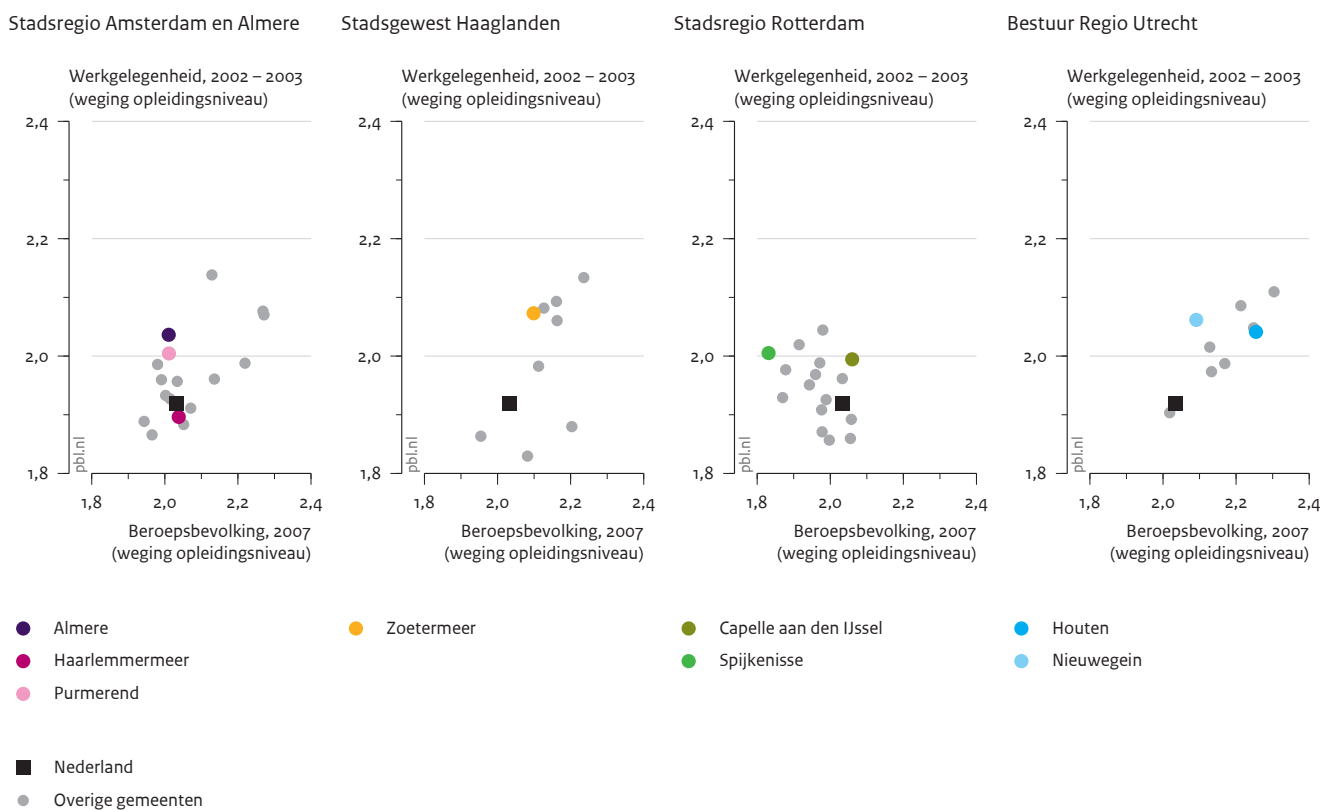
Bron: LISA 2011

Figuur 4.23  
**Bedrijfsstructuur in Bestuur Regio Utrecht, 2011**



Bron: LISA 2011

Figuur 4.24  
**Vergelijking tussen opleidingsniveau van beroepsbevolking en werkgelegenheid**



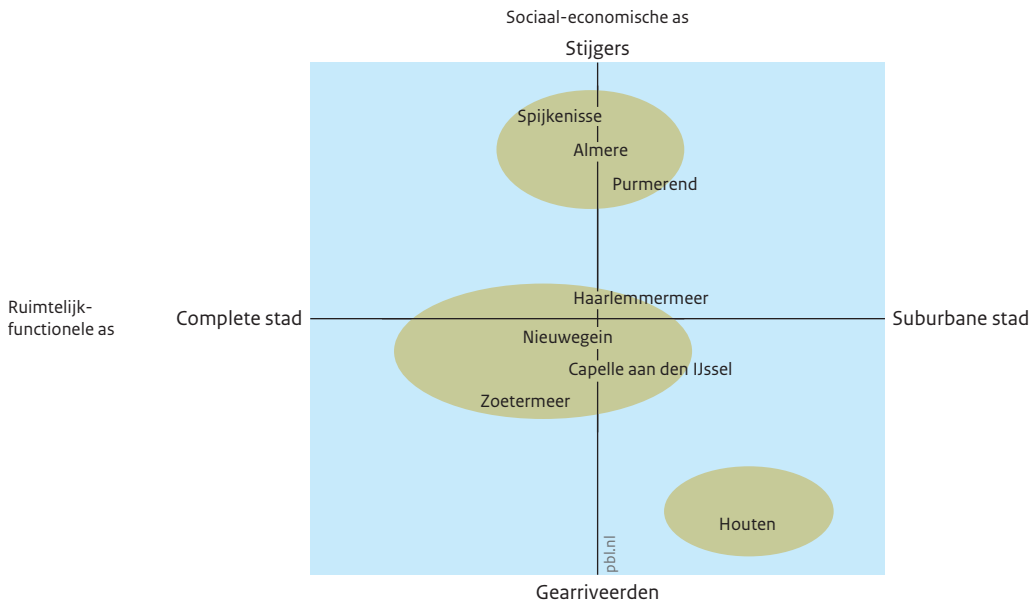
Bron: LISA/CBS 2002/3, CBS 2007

huidige ontwikkelingen, waarin kennis en creativiteit een dominante rol spelen naast expansie van zorg- en dienstverlening, schiet die variabele als meetinstrument tekort. Belangrijke criteria om de positie van de groeikernen vast te stellen zijn momenteel de aard van de werkgelegenheid, de spreiding van sectoren over de regio en de kwalificaties die binnen deze sectoren worden geëist, evenals de kwalificaties van de beroepsbevolking die in verschillende delen van een regio woonachtig is. Figuur 4.24 laat zien dat het opleidingsniveau van de werkgelegenheid in de meeste groeikernen redelijk in overeenstemming is met het opleidingsniveau van de bevolking. Alleen Spijkenisse en Houten springen eruit. Houten als typische (hogere) middenklasse forensengemeente, met een hoogopgeleide bevolking en met een relatief laag opleidingsniveau van de werkgelegenheid. Spijkenisse als lagere middenklasse forensengemeente, met een relatief lage werkgelegenheid en een lager opgeleide bevolking, laat een *mismatch* zien met het relatief hoge opleidingsniveau van de werkgelegenheid in de gemeente zelf, die waarschijnlijk voor een groot deel aan het aanwezige ziekenhuis is toe te schrijven.

Na uitzetting van bovenstaande ruimtelijk-functionele en sociaal-economische ontwikkelingsgegevens op het assenkruis, wordt een aantal verschuivingen zichtbaar ten opzichte van de uitgangspositie (zie figuur 4.25). Alle voormalige groeikernen zijn meer complete steden geworden. Maar dat is natuurlijk een relatief begrip. Hetzelfde geldt voor de sociaal-economische positie van de inwoners, die nu meer differentiatie vertoont. De diversiteit van de groep nieuwe steden is toegenomen en de verschillen tussen de voormalige groeikernen zijn groter geworden. Het merendeel van de steden bevond zich bij stichting centraal in het assenkruis. Deze groep valt nu uit elkaar in twee delen. De grootste groep beweegt zich richting complete stad, de andere groep heeft te maken met instroom van stijgers en beweegt zich omhoog langs de sociaal-economische as. Opvallend is dat Capelle, Nieuwegein, Houten en Haarlemmermeer vooral veel werkgelegenheid bieden aan mensen van buiten, wat een indicator is voor een meer complete stad. Tegelijkertijd kennen de eerste drie ook de (op Spijkenisse na) hoogste aandelen inwoners die buiten de gemeente werken. Spijkenisse en Nieuwegein hebben meer



Figuur 4.25  
**Huidige positionering van groeikernen**



Bron: PBL

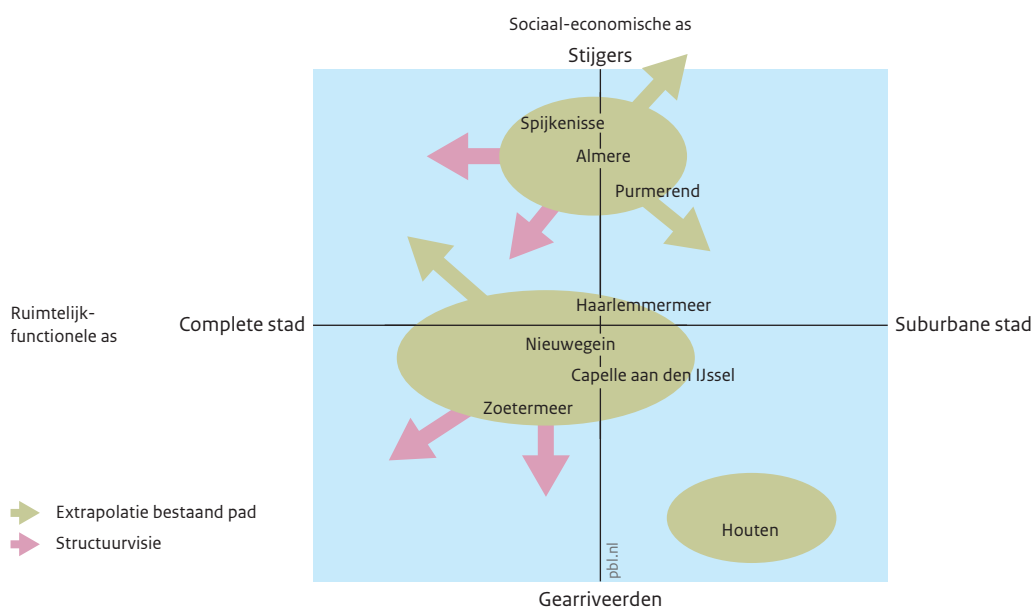
leerlingen van buiten dan leerlingen die onderwijs elders volgen, wat duidt op een functie als regionaal centrum. Op het gebied van winkelen zitten ze allemaal dicht bij elkaar, met net iets minder kopers van buiten dan inwoners die elders gaan winkelen. Opvallend genoeg trekken Capelle en Nieuwegein eenzelfde aandeel winkelend publiek als de middelgrote steden. Alleen gaat er in deze nieuwe steden een veel groter percentage elders winkelen dan in de middelgrote steden. De positie van de ‘woonstad’ Houten en Almere is relatief stabiel gebleven. Zij vertegenwoordigen respectievelijk de klassieke forensengemeente en de suburb als emancipatiemachine. Door de toename van voorzieningen is Almere wel richting complete stad opgeschoven, maar ook andere kernen in de regio hebben bijvoorbeeld hun winkelapparaat vernieuwd en uitgebreid. De uitgaande openheid is nog steeds veel groter dan de inkomende. Haarlemmermeer kan, vanwege haar centrale ligging en de nabijheid van Schiphol, dat op het vlak van werken een grote inkomende stroom forensen oplevert, meer richting complete stad worden gepositioneerd. Schiphol als attractiepunt en Haarlemmermeer/Hoofddorp als woongemeente lijken echter twee verschillende werelden. Spijkenisse heeft zich, juist vanwege haar perifere ligging, verder kunnen ontwikkelen tot een regionaal centrum op Voorne-Putten. Anderzijds is de gemeente met een relatief laagopgeleide bevolking een voorbeeld van een suburb als emancipatiemachine.

**Toekomstige situatie**

De toekomstige positie van de groeikernen kan op twee manieren worden bekeken: door het extrapoleren van de huidige ontwikkelingen in functionele en sociaal-economische zin, of door het projecteren van de beleidsvoornemens. We doen dit in globale termen omdat de exercitie een sterk speculatief karakter heeft. Toch is het interessant om te verkennen of er discrepanties bestaan tussen de ‘autonome’ ontwikkeling en de beleidsvoornemens. In de nieuwste generatie structuurplannen krijgt het vraagstuk van (het ontbreken van) stedelijke identiteit en samenhang de meeste aandacht. Men werkt aan het ontwikkelen van centrumgebieden, het stimuleren van culturele voorzieningen, het zo mogelijk aantrekken van hoger onderwijs, het differentiëren van de woningvoorraad (onder meer door herstructurering), het inrichten van hoogwaardige openbare ruimtes en het versterken van gebieden met cultuurhistorische waarde. Er blijken nieuwe stedelijke plekken te zijn ontstaan langs ontsluitingswegen en snelwegen en op knooppunten van openbaar vervoer. Voor deze meer gefragmenteerde stedelijkheid zoekt men een nieuwe ruimtelijke samenhang. Doorgaans wordt voortgeborduurd op bestaande stadsconcepten, die soms aanpassingen ondergaan. Daarnaast heeft ook het versterken van de regionale positie in sommige gemeenten prioriteit, zoals in

Figuur 4.26

## Toekomstige positionering van groeikernen



Bron: PBL

Spijkenisse en Zoetermeer. In Spijkenisse richt men zich op regionale voorzieningen met een uitbreiding van het winkelcentrum, een energie-neutrale bibliotheek en een nieuw theater. In Zoetermeer wordt ingezet op het ontwikkelen van de vervoersknooppunten tot stedelijke subcentra. De positie op de regionale woningmarkt moet worden versterkt door het realiseren van duurdere en exclusieve woonmilieus. Op het sociaal-economische vlak maakt met name Almere zich zorgen over de emancipatiefunctie van de stad. De kwaliteit van het onderwijs moet omhoog, de betrokkenheid van ouders daarbij versterkt. Door de financiële crisis verschuift de aandacht van de onderkant naar de middenlagen van maatschappelijke ladder. In alle groeikernen bestaat ook een vrees voor 'grootstedelijke' problemen, vanwege de groei of vanwege de nieuwe overloop uit de nabijgelegen grote stad. Bij sommige voormalige groeikernen leidt dit tot het versterken van de functie van emancipatiemachine, bij andere tot verzet tegen deze instroom. Over het algemeen bestaat er, vooral onder de bevolking van de oudere stadsdelen, een vrees voor het teloorgaan van het rustige, groene en gemoedelijke suburbane karakter van hun woonomgeving. Als de ingeslagen paden voor de drie verschillende groepen groeikernen worden doorgetrokken, is te verwachten dat de suburbane typen redelijk stabiel zullen blijven. Dit geldt met name voor het villadorp Houten. De suburb als emancipatiemachine loopt een reëel risico om

verder af te glijden naar de rechterbovenhoek van het assenkruis en een *minimum choice suburb* te worden. Deze wordt door het beleid (van Spijkenisse en Almere) tegenkracht gegeven door enerzijds (elk op een eigen manier) in te zetten op de verdere verstedelijking van de gemeente en anderzijds meer aandacht te besteden aan de revitalisering van de bestaande stad. Almere hoopt door de schaalessprong ook een behoorlijke voorzieningsprong te maken en Spijkenisse zet in op het verder ontwikkelen van haar centrale functie op het eiland. Zo hopen deze gemeenten het tij te keren en koers te zetten naar de 'emancipatiemachine', en tegelijkertijd huishoudens met een hogere opleiding en inkomen aan te trekken of vast te houden. Dat laatste wil Almere bereiken met meer hoogwaardige zowel stedelijke, als suburbane milieus. De 'middengroep' zal waarschijnlijk langzaam verder verstedelijken (gezien de centrale ligging in de metropoolregio), maar zal ook te maken krijgen met vergrijzing en instroom van mensen uit de lagere middenklasse. Daarom zal een ontwikkeling naar de linkerbovenhoek van het assenkruis (de 'emancipatiemachine') in grote waarschijnlijkheid te verwachten zijn. De meeste gemeenten spelen in hun structuurvisies op deze tendensen in, maar er zijn er een aantal die ook koersen op het aantrekken van nieuwe koopkrachtige doelgroepen. Deze gemeenten zien liever een ontwikkeling in de richting van de *posh city*. (zie figuur 4.26)



### 4.3 Duurzame verstedelijking

Hiervoor hebben we de balans opgemaakt van de groeikernen in de Randstad en een mogelijke richting aangegeven waarin de onderscheiden nieuwe steden zich verder kunnen ontwikkelen, afhankelijk van het ‘pad’ dat ze tot nu toe hebben gevolgd en de ligging binnen de regio. Capelle aan den IJssel, Nieuwegein en Houten zijn echte ‘voorsteden’, terwijl ‘steden’ als Zoetermeer en Almere, die op de grens van de regio liggen een meer zelfstandige positie krijgen. Een eerste conclusie is dat de groeikernen zijn uitgegroeid tot compacte, suburbane steden. Vrijwel allemaal bieden ze een suburbaan woonmilieu met alle belangrijke voorzieningen op loop- of fietsafstand. Sommige bieden nog meer: een specifiek soort suburbaan-stedelijke voorzieningen, vooral op het gebied van sport en grootschalige recreatie. Met name Zoetermeer is daar sterk in.

In het inleidende hoofdstuk 1 is in paragraaf 1.3 de vraag gesteld of de voormalige groeikernen ruimtelijk gezien sociale, culturele en economische veranderingen kunnen accommoderen. Die vraag betreft ook de duurzaamheid van de stedelijke structuur. Die duurzaamheid is niet alleen van belang voor de nieuwe steden zelf, maar ook voor de discussie over de verdergaande verstedelijking van met name de Randstad. Duurzame stedelijke structuren kunnen maatschappelijke dynamiek opvangen. Daaronder wordt verstaan veranderingen in bevolkingsopbouw en migratiestromen, mobiliteitspatronen, selectieve groei en krimp van de economie, en veroudering van woonmilieus of veranderingen in de waardering daarvan. Van wezenlijk belang is ook of de ruimtelijke structuur ruimte biedt voor de opkomst van nieuwe stedelijke plekken of nieuw publiek domein. Met betrekking tot de voormalige groeikernen hebben we onderscheid gemaakt tussen de gewilde en de spontane verstedelijking. De gewilde verstedelijking betreft het tot stand brengen en uitbreiden van een attractief, stedelijk voorzieningen-niveau en een gedifferentieerd woningaanbod. Daarbij gaat het niet zozeer om meer van hetzelfde, maar om een grotere diversiteit van zowel woonmilieus, als winkels, uitgaansgelegenheden, scholen, werkgelegenheid en culturele voorzieningen zoals theaters en musea. We hebben laten zien dat de voormalige groeikernen op dit punt paradoxaal genoeg profiteerden van het compactestadsbeleid door zich te ontwikkelen tot meer complete steden. De missie is ook nog niet afgerond en staat nog steeds hoog op de agenda van de meeste nieuwe structuurvisies. Maar daarover is ook discussie binnen de nieuwe steden. Die discussie betreft de andere kant van de verstedelijking, de spontane verstedelijking van als suburbane omgevingen ontworpen en gebouwde woongebieden. Die verstedelijking baart veel bewoners zorgen. Zij vrezen voor de teloorgang van de suburbane

kwaliteit in zowel ruimtelijk als sociaal opzicht. Dan blijkt dat niet het gebrek aan die gewilde stedelijkheid uiteindelijk een *push-factor* vormt voor vertrek, maar de opkomst van die andere stedelijkheid en de aantasting van de suburbane kwaliteiten die daarmee gepaard gaat, of daarmee in ieder geval in de ogen van de bewoners is verbonden (Reijndorp et al. 2011).

We hebben aangegeven dat er ook in de nieuwe steden wijken zijn die zich zullen (en kunnen) ontwikkelen tot heterogene stadswijken. Daarvoor zullen soms ook ruimtelijke en fysieke transformaties moeten plaatsvinden. Een veel zwaardere opgave is, hoe de suburbane kwaliteiten van andere – misschien wel de meeste – wijken te handhaven en – liever nog – te versterken. We breiden het probleem zoals Jane Jacobs dat in *Death and Life of Great American Cities* (1961) formuleerde, dus uit. De kwestie is niet alleen of suburbane omgevingen zich als gevolg van de spontane verstedelijking kunnen ontwikkelen tot echte, attractieve stadswijken, maar ook wat er nodig is om suburbane kwaliteiten te behouden en te versterken. Die vraag moet worden beantwoord op verschillende schaalniveaus:

1. *mogelijkheden binnen de agglomeratie/metropoolregio*: regionale samenhang, complementariteit van functies, verstedelijkingsthema's.
2. *mogelijkheden binnen de stedelijke structuur*: herinterpretatie van infrastructuur, groenstructuur, stads- en wijkcentra.
3. *mogelijkheden tot transformatie van verschillende wijken* (tuindorp, hoogbouw, woonerf, Grex, Vinex): elk wijkttype heeft eigen ontwikkelingspotentie (zie ook de studie *Transformatie van woonwijken* van het Ruimtelijk Planbureau (Bijlsma et al, 2008).

Het eerste niveau vraagt om een vrijere en tegelijk preciezere discussie over de verdeling van woonmilieus over de (metropool)regio. Die discussie wordt voor een belangrijk deel bepaald door de noodzakelijk geachte spreiding van problemen (lees: probleemgroepen) over de regio. Iedere gemeente moet daar haar bijdrage aan leveren. Te weinig wordt gekeken naar de kansen die gemeenten bieden voor woonmilieus waar de hele regio van profiteert, in zowel de lagere, als de midden- en hogere segmenten. De metropoolregio heeft zowel behoefte aan ‘instapmilieus’ voor stijgers (met alle voorzieningen die bij de emancipatiemachine horen), als aan milieus voor de lagere delen van de middenklasse, en luxere suburbane omgevingen. Specialisatie en ruimtelijke uitsortering op basis van potenties kunnen de regio als geheel versterken.

Op het tweede niveau zijn de nieuwe steden, zoals blijkt uit de aan het eind van hoofdstuk 3 gepresenteerde meest recente structuurvisies, op zoek naar aanpassingen van de stedelijke structuur en mogelijkheden om nieuwe knooppunten te intensiveren en te verdichten. Bij de

bespreking van het probleem van de nieuwe stad is als een van de problemen gesignaleerd dat de groeikernen snel zijn gegroeid en wel op een geplande manier: met grote, tamelijk homogene brokken tegelijk. Daarmee treedt ook een gelijktijdige veroudering op van gelijksoortige woongebieden.

De opgave op het derde niveau is om deze woongebieden te vernieuwen. Deze vernieuwing vraagt niet om een herhaling van de stadsvernieuwingsaanpak uit de jaren zeventig en tachtig of van de herstructurering van de naoorlogse wijken zoals die in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden, en waarbij in grote brokken werd vernieuwd. Het is juist van belang deze gebieden uit die planningscyclus te verlossen, zodat er ruimte ontstaat voor een meer informele en spontane verdere ontwikkeling. Dat is niet enkel een ruimtelijke strategie. Het vereist een geheel andere aanpak van het gemeentelijk apparaat en van belangrijke spelers als woningcorporaties om particulier en collectief opdrachtgeverschap van de grond te krijgen, niet alleen in de nieuw te bouwen wijken, maar ook bij de verbouw van de oudere. Hetzelfde geldt voor de opkomst van kleinschalige bedrijvigheid en voorzieningen (zie Beunderman 2011; Urhahn et al. 2010).

Het suburbane karakter van de nieuwe stedelijke gebieden wordt ook bepaald door suburbane voorzieningen die grootschalig van karakter zijn. Zoetermeer is daarvan het meest uitgesproken voorbeeld met onder meer een wildwaterbaan en een skihal. Andere voorbeelden zijn voormalige en nieuwe buitenplaatsen,

stranden, watersportgebieden en ‘wilde natuur’.

Culturele voorzieningen worden nog steeds verbonden met de stedelijkheid van een centrum. Maar waarom zou een museum of theater niet dezelfde suburbane kwaliteit kunnen hebben als het Museum Kröller-Müller op de Hoge Veluwe of – kleinschaliger – het Singer-museum en -theater in Laren? Of – grootschaliger – een theater als het tijdelijke musicaltheater voor de ‘Soldaat van Oranje’ op voormalig vliegveld Valkenburg? De Britse *New Town* Milton Keynes toont inspirerende voorbeelden van zulke stedelijk-suburbane topvoorzieningen (Walker 1982). Hetzelfde geldt voor de nieuwe ‘iconen’ in de Parijse *Ville Nouvelle Cergy-Pontoise*. Andere vormen van beheer, zoals de ParksTrust, eveneens in Milton Keynes, kunnen helpen dit soort voorzieningen tot stand te brengen en – niet onbelangrijk – in stand te houden.

De vorming van die nieuwe publieke domeinen wordt belangrijker naarmate de diversiteit van de bevolking van de nieuwe stad toeneemt (zie ook *Atlas Westelijke Tuinsteden Amsterdam* (Nio et al. 2009)). De collectieve ruimte van woonwijken komt onder druk te staan door een grotere heterogeniteit. De heterogene stad vraagt om een nieuw publiek domein. Dit komt in nieuwe gebieden ook op onverwachte plekken tot stand, zoals op bedrijventerreinen die de woonomgeving afschutten van de geluidshinder van de aangrenzende snelweg. Op de zogenaamde icoonkaarten hebben we dit soort suburbaan-stedelijke plekken aangegeven (Reijndorp et al. 2012). Zij vormen het nieuwe publieke domein van de nieuwe stad.





# Voortgaande verstedelijking

## 5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn conclusies getrokken over de kansen voor verdere ontwikkeling van de groeikernen zelf. In dit hoofdstuk doen we een poging een antwoord te formuleren op de vraag welke vorm de verdere verstedelijking van West-Nederland, en dan met name de Randstad en omstreken, kan aannemen. Daarbij richten we ons op de twee niveaus die we hebben onderscheiden: de vorm van de verstedelijking en de vorm van de verstedelijkingseenheid. Uit de voorgaande hoofdstukken komt naar voren dat het ruimtelijk beleid in Nederland op dit punt een merkwaardige omissie kent. Onderzoek naar het denken over de verstedelijking in de afgelopen decennia brengt aan het licht dat er wel veel is nagedacht over de omvang van de verstedelijking en verspreiding ervan over het land, maar dat er maar een zeer beperkt idee is over de ruimtelijke en sociale eenheden waarmee die verstedelijking gestalte moet krijgen. De korte geschiedenis van het groeikernenbeleid maakt dat pijnlijk duidelijk.

## 5.2 De actuele opgave

In de *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (2011) is door het ministerie van IenM de verstedelijkingsopgave in de Randstad tot 2040 aangegeven, geconcentreerd in twee topregio's: Amsterdam-Utrecht en Rotterdam-Den Haag. In de metropoolregio Amsterdam wil men 320.000 woningen extra bouwen en 140.000 woningen

vervangen (figuur 5.1). Voor de regio Utrecht is het streven 100.000 woningen extra en 20.000 woningen vervangen (figuur 5.2), en voor de metropoolregio Rotterdam-Den Haag 280.000 woningen extra plus 220.000 woningen vervangen, waarvan 55 procent rond Den Haag, 20 procent in en bij Rotterdam en 10 procent in en bij Leiden (figuur 5.3). Uiteraard zijn deze aantallen gebaseerd op prognoses. Of er werkelijk zoveel woningen zullen worden gebouwd is onzeker. Hier is van belang dat ook in deze meest recente structuurvisie onduidelijk is welke vorm deze verdere verstedelijking van de Randstad gaat aannemen.

De Rijksoverheid laat de vraag waar en hoe die woningen gebouwd zullen worden aan de provincies en de gemeenten over. Desondanks bevat de Structuurvisie zoals we hebben gezien een intrigerend plaatje dat de verschuiving in het denken over de vorm van de verstedelijking mooi illustreert: van compacte stad naar netwerkstad naar metropoolregio (zie figuur 5.4). De vraag rijst hoe dit plaatje zich verhoudt tot het denken over de compacte stad zoals verwoord in *Compacte stad extended*, uitgebracht met steun van hetzelfde ministerie van IenM (Boelens et al. 2011). Het idee is dat die woningen eerst en vooral in het bestaande stedelijke gebied moeten worden gerealiseerd. Tegelijkertijd is er een toenemend besef dat de stad een regionale stad is en verstedelijking een regionale opgave die gestalte krijgt in het samenspel van overheden en andere actoren (onder meer Hajer 2011; VROM-raad 2009).

De vraag is hoe deze opgave past binnen de grotere vrijheid voor de gemeentelijke overheden om hun



woningbouwopgave te formuleren en in te vullen. Een minder restrictief beleid kan – en zal dus volgens de wet van Murphy – leiden tot het afremmen van de verschuiving die momenteel plaatsvindt van de Randstad richting Flevoland en Gelderland. Daarmee neemt de verstedelijkingsdruk in de Randstad verder toe met als effect een economische intensivering, maar ook suburbanisering van het wonen en een verdere belasting van de infrastructuur (zie de ex-ante evaluatie van de Structuurvisie door het Planbureau voor de Leef-omgeving). Het lijkt niet verstandig de ambitie van het bouwen in bestaand stedelijk gebied als mantra te hanteren en opnieuw de ogen te sluiten voor de suburbane opgave die zich binnen elke topregio aandient.

## 5.3 Compacte stad 2.0 of metropoolregio

Ruimtelijke ordening werd tot voor kort beheerst door een abstract begrip van ruimte. Ruimte werd geordend op basis van functies, rekening houdend met verschillende ruimteclaims voor wonen, werken, recreatie, verkeer en vervoer, waterbeheersing, landschap en natuur. Met het invoeren van het begrip ruimtelijke kwaliteit kwam er meer aandacht voor de beleving en waardering van die al dan niet geordende ruimte. De discussie over ruimtelijke kwaliteit bleef echter in hoge mate een vakdebat. De waardering van de ruimte door ‘de mensen in het land’ is verbonden met de kwaliteit of – beter gezegd – met de beleving of ervaring van plaatsen en van de verbindingen daartussen. De afgelopen twee decennia is er sprake van een toenemende aandacht voor die kwaliteit van plaatsen en verbindingen, wat onder andere tot uiting komt in de discussie over leefstijlen, branding en woonmilieus, in de afweging die men maakt tussen de bouw van nieuwe of de transformatie van bestaande wijken, en – op een hoger schaalniveau – in de aandacht voor de ruimtelijke karakteristieken en identiteiten van de omgeving in de provinciale structuurvisies of omgevingsplannen. Daarbij moet de kanttekening gemaakt dat men het nog vaak over beschermen heeft en minder over het ontwikkelen van nieuwe kwaliteiten en samenhangen.

De recent opgekomen begrippen metropoolregio en (daarvan afgeleid) metropolitaan landschap brengen de verschuiving tot uitdrukking van een abstract concept van netwerken bestaande uit knopen en verbindingen naar een nieuwe, meer kwalitatieve samenhang. In de metropoolregio staan stad en land, kernstad, middelgrote steden en suburbane omgevingen niet tegenover elkaar. Het landschap krijgt niet langer alleen maar de functie van bufferzone toebedeeld. Landschap en verstedelijking worden veel meer gezien als complemen-

tair en verweven met elkaar. Landschappen, dorpen en kleinere steden worden gekoesterd als kwaliteiten die de concurrentiepositie van de verstedelijkte regio in belangrijke mate mede bepalen. Dat geldt ook voor de meer suburbane omgevingen in de metropoolregio. Het metropolitane landschap transformeert tot een nieuw type landschap met op de stedelingen – en dat zijn in principe alle inwoners van de metropoolregio, want iedereen heeft een stedelijke levenswijze – gerichte recreatieve, agrarische en andere activiteiten.

Het landschap is steeds meer de bewust vormgegeven contramal van de verstedelijking. Het blijkt een illusie dat bij verdere verstedelijking in de vorm van landelijk wonen in buurtschappen of nieuwe dorpen boeren, tuinders en kwekers wel zullen blijven zorgen voor een aangenaam landelijk decor. Die bewuste vormgeving van het landschap vraagt om nieuwe actoren en een nieuw programma, ook als dat programma ‘agrarisch’ is. Regiopark Rhein-Main bij Frankfurt is een voorbeeld van een dergelijk nieuw type landschap. Het uitgangspunt is niet langer om de verstedelijking van deze hogedrukregio in te perken, maar om naast de reconstructie van historische artefacten (zoals de rozenkwekerijen uit de Romeinse tijd) ook grootschalige elementen als de luchthaven van Frankfurt, de hogesnelheidslijn, de snelweg en een grote afvalverwerkingsinstallatie in te zetten voor de encenering van een nieuw metropolitaan landschap ([www.regionalpark-rheinmain.de](http://www.regionalpark-rheinmain.de)).

In het huidige ruimtelijk beleid staat het realiseren van het metropolitane landschap onder druk. Het budget voor landschap en natuur bij de stad is uit de rijksbegroting geschrapt, ook als onderdeel van de plannen voor grote Vinex-locaties als Leidsche Rijn in het kader van het project Recreatie rond de stad.

Bij de vormgeving van de metropoolregio's (Amsterdam-Utrecht, Rotterdam-Den Haag en Eindhoven en omstreken) is het zaak niet weer in dezelfde val te lopen als bij het vormgeven van de gebundelde deconcentratie respectievelijk de compacte stad. Bij beide concepten had men geen idee welke vorm de grote woningbouwopgave zou gaan aannemen. Bij de gebundelde deconcentratie was wel duidelijk dat er gebundeld zou moeten worden, maar hoe het resultaat van die bundeling eruit zou zien, bleef ongewis. Dat probleem werd met de herwaardering van de compacte stad niet echt opgelost. De grote uitbreidingslocaties aan en bij de steden kunnen onmogelijk simpelweg als nieuwe buitenwijken van die steden worden beschouwd. Het nieuwe concept van de metropoolregio dwingt tot een veel concretere beeldvorming van de aard van de clustering van woningen, de ‘verstedelijkingseenheden’ zoals we ze hiervoor hebben genoemd. Welke kwaliteiten bieden die eenheden als toevoeging aan en in samenhang met de bestaande steden, dorpen, nieuwe steden en Vinex-wijken en het landschap? Het metropolitane landschap kan niet langer

Figuur 5.1

Verstedelijkingsopgave Noordwest-Nederland



- |   |                     |                         |
|---|---------------------|-------------------------|
| Stedelijke regio met een concentratie van topsectoren | Agro en Food        | Life Sciences en Health |
| Gebiedsontwikkeling RRAAM, Zaan-IJ-oever, SMASH       | Tuinbouw            | Hoofdkantoren           |
| Verbeteren bereikbaarheid Metropoolregio Amsterdam    | Creatieve Industrie | Logistiek               |



Figuur 5.2  
Verstedelijkingsopgave Utrecht



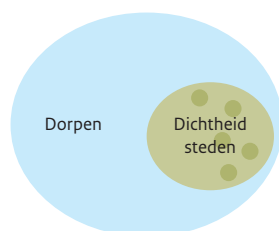
- |   |   |   |
|---|---|---|
|  Stedelijke regio met een concentratie van topsectoren |  Agro en Food        |  Life Sciences en Health |
|  Lange termijn regionale ontwikkeling A12-Zone         |  Tuinbouw            |  Hoofdkantoren           |
|  Goed laten functioneren van de draaischijf Nederland  |  Creatieve Industrie |  Logistiek               |

Figuur 5.3  
Verstedelijkingsopgave Zuidvleugel / Zuid-Holland

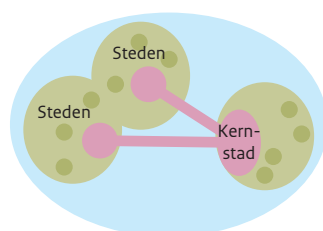


Figuur 5.4  
Van compacte stad naar netwerkstad in de metropoolregio volgens Structuurvisie Ruimte 2010

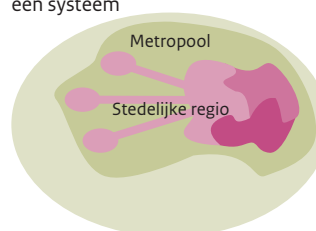
Tegenstelling stad en land



Netwerksteden in landelijk gebied



Metropool, stad en land in één systeem





worden opgevat als louter ondergrond van de verstedelijking en als achterdoek van het stedelijk theater. Dit dwingt tot een ontwerp op de schaal van de metropoolregio.

## 5.4 Verstedelijking en suburbanisatie

We begonnen onze zoektocht naar de vorm van de verstedelijkingsseenheid in de jaren zestig, toen de nog jonge wetenschap van de planologie de verwachting uitsprak van een sterke verspreiding van de stedelijke levenswijze over een groter gebied en van een andere karakter dan de stedelijkheid van de bestaande stad. We hebben die nieuwe stedelijkheid gekarakteriseerd als suburbane stedelijkheid. De vraag hoe een dergelijke suburbane stedelijkheid eruit zou kunnen zien, is een kernvraag van dit onderzoek. Om die vraag te beantwoorden hebben we gekeken hoe de ideeën over suburbaniteit en stedelijkheid vanaf de jaren zestig zich ontwikkelden en welke concrete planologische, stedenbouwkundige en architectonische vormen zij aannamen.

De verwachte suburbanisatie werd in de jaren zestig niet per se negatief tegemoet getreden, maar eerder gezien als een onontkoombaar gevolg van welvaartsstijging en toenemende mobiliteit. Wel was er vrees voor de ongebreidelde suburbanisatie die men uit de Verenigde Staten kende en vanouds was er onder planologen en stedenbouwkundigen een aversie tegen lintbebouwing; die aversie stond aan de wieg van het vak. Gebundelde deconcentratie wordt uiteindelijk het toverwoord. Dan ontstaat een probleem: van de deconcentratie heeft men wel een duidelijk idee, maar dat geldt geenszins voor de andere helft van de formule, de bundeling.

Wat moet die bundeling opleveren? Sommigen spreken van woonkernen op afstand van de stad. Uitgaande van de manier waarop de suburbanisatie zich in de eerste helft van de twintigste eeuw heeft voltrokken, en met het resultaat daarvan als maatstaf of als referentie voor wat de planologen in de jaren zestig voor ogen stond, zijn dat woonkernen als Heemstede, Bloemendaal, de forensengemeenten in het Gooi of de Utrechtse Heuvelrug, Wassenaar en Voorburg, of Bergen en Castricum – uitgegroeide dorpen waar de stedelijke levenswijze duidelijk een stempel op heeft gedrukt, soms zoals in Bergen en Laren met een uitgesproken artistiek karakter. De nieuwe woonkernen moesten echter vele malen groter worden om de verwachte suburbanisatie te verwerken. Daarbij komt dat die suburbanisatie allengs minder werd gezien als een autonome ontwikkeling die in goede banen moest worden geleid, en meer als een gewilde en geplande ontwikkeling om de groei van de grote steden af te remmen.

De door Van den Berg en andere planologen voorziene suburbanisatie van de stedelijke levenswijze was in hun

ogen vooral een middenklasseverschijnsel. De nieuwe woonkernen op enige afstand van de stad zouden moeten voorzien in de suburbane woonwens van een groeiende, koopkrachtige en meer mobiele middenklasse. Dat levert een heel ander, veel positiever beeld op van ‘suburbane stedelijkheid’ dan de term ‘overloopbeleid’, waarmee uiteindelijk het groeikernenbeleid werd gelegitimeerd (en die past in een sanitair soort denken over de stad, dat later ook termen als ‘schoon, heel en veilig’ en ‘afvoerputje’ heeft opgeleverd). Met die laatste term kregen de groeikernen eerst en vooral een functie in het oplossen van de stedelijke woningvraag.

De ‘nieuwe woonkernen op afstand van de stad’ worden gedoopt tot groeikernen en moeten gaan voorzien in de stedelijke woningvraag. Daardoor ontstaat een hele andere opgave en een hele andere discussie. De nieuwe kernen zijn niet langer bedoeld voor de groeiende middenklasse die het zich kan veroorloven op enige afstand van de stad te gaan wonen, maar voor een doorsnede van de stedelijke bevolking. Concreet verschuift de doelgroep van de middenklasse naar de bewoners van de oudere wijken van de grote steden: arbeiders en lagere beamtten. In de eerste fase van de groeikernen wordt vooral voor hen gebouwd. De welvaartsstijging wordt vertaald in de eengezinswoning met tuin voor de gewone man. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de woningbouw, maar ook voor de aard van de voorzieningen en de woonomgeving in de groeikernen.

De behoefte van de grote steden aan woonmilieus die de bewoners van de oudere arbeiderswijken die op de nominatie stonden voor sanering kunnen verleiden om ‘over te stromen’ naar de nieuwe stad, vraagt om de bouw van grote aantallen goedkope eengezinswoningen. Han Lammers, oud-wethouder van Amsterdam en op dat moment landdrost van de IJsselmeerpolders, verwoordt die omslag in een discussie met de Rijksdienst IJsselmeerpolders (RIJP) over de doelgroep voor Almere heel scherp: ‘Tegenover de gewenste bevolkingssamenstelling heb ik altijd uiterst kritisch gestaan. Dat is het bekende planologenverhaal. (...) Ze willen gewoon geen vuilnisbak van Amsterdam zijn met een groot aandeel in de Bijstandswet. (...) Ik zeg, hoor ‘s u bouwt woningen om de woningnood op te lossen.’ (in de *Almare* van augustus 1976, geciteerd in Berg et al. 2007: 67-68). Diezelfde Han Lammers houdt persoonlijk de aanleg van een golfbaan tegen, die door de planners van de RIJP noodzakelijk werd geacht voor het beoogde ‘Gooise’ karakter van Almere (Feddes 2007).

Zo ontstaat er een heel ander idee van suburbaniteit, eigenlijk gericht tegen het bevoorrechte karakter daarvan. Suburbanisering krijgt meer en meer de klank van ‘stadsvlucht’, van je onttrekken aan de stedelijke samenleving, die al snel wordt gelijkgesteld met de samenleving in het algemeen. Er verschijnen in de jaren

zestig en zeventig ook steeds meer kritische, sociologische en cultuurfilosofische studies over (vooral) de Amerikaanse suburbs (zie Hamers 2003). Het beeld van de suburbs en de suburbbewoners dat hieruit oprijst is saai, eentonig, homogeen, een samenleving bepaald door cultureel en politiek conformisme en door angst voor statusverlies en daling van de huizenwaarde ten gevolge van de instroom van 'anderen'. Een beeld dat regelmatig bekritiseerd is als uitdrukking van de zogenaamde suburbane mythe, maar desondanks blijft voortbestaan en nog altijd sterk aanwezig is (Donaldson 1969; Hamers 2003). Zoals Hamers opmerkt, kunnen mythes niet worden bestreden door er simpelweg de werkelijkheid tegenover te stellen. Mythes zijn verhalen waartegenover alleen andere verhalen een meer gedifferentieerd en gelaagd beeld van de werkelijkheid kunnen oproepen. Probleem is echter dat de sociale veranderingen die optreden in suburbane omgevingen, en die kunnen worden aangeduid als spontane verstedelijking met een heterogenere bevolking als resultaat, op zich eerder negatieve dan positieve reacties oproepen, eerder worden gezien als verval dan als diversificatie.

In de Verenigde Staten leidt de kritiek op de ongebreidelde en vormloze suburbanisatie in de jaren zestig tot een pleidooi voor het ontwikkelen van *New Towns*, met een grote nadruk op de vorming van nieuwe gemeenschappen (Allen 1977; Campbell 1976). Die sociaal-culturele ambitie lag ook ten grondslag aan de plannen voor de *New Towns* in Groot-Brittannië, zowel vlak na de Tweede Wereldoorlog bij de eerste generatie nieuwe steden, als in de jaren zestig en zeventig bij de ontwikkeling van Milton Keynes. Het is interessant te zien hoe de opvattingen over wat een stedelijke gemeenschap is in die tijdspanne zijn geëvolueerd.

De plannen voor de eerste generatie *New Towns* ademen niet zozeer een anti-stedelijke als wel een anti-grootstedelijke houding uit. De beoogde stedelijkheid in de zin van wellevendheid zou gebaat zijn met kleinere, meer overzichtelijke eenheden dan de grote stad kon bieden. In dat idee van stedelijke gemeenschap overheerste het belang van ruimtelijke nabijheid, zowel van bekenden als van werk en voorzieningen. Bij het ontwikkelen van Milton Keynes staat dat belang van 'de plek' ter discussie, onder meer op basis van het werk van de Amerikaanse stedenbouwkundig ontwerper en theoreticus Melvin Webber (Walker 1982; Webber 1974; Clapson 2004). Milton Keynes wordt vormgegeven als een open grid, waarin mensen zelf en op grotere schaal hun contacten organiseren. Die opvatting herinnert aan de oorspronkelijke definitie van suburbanisatie als het verspreiden van de stedelijke levenswijze over een grotere ruimte, zoals die eind jaren vijftig door de Nederlandse planoloog Van den Berg naar voren werd gebracht.

De alsmaar negatievere benadering van suburbanisatie in de jaren zeventig staat daarvan heel ver vanaf.

De culturele betekenis van kunstenaarsdorpen als Bergen en Laren, een merkwaardig samengaan van rurale idylle en stedelijke, artistieke cultuur, lijkt vergeten.

Suburbanisatie is steeds minder synoniem met middenklasse, en steeds meer met middelmatigheid. Begrippen als *middle mass* en *mass culture* roepen een onderscheid op dat aan het eind van de negentiende eeuw opkwam: het verschil tussen publiek en massa (Park 1902) of tussen burgerij en menigte. Een onderscheid dat telkens opnieuw opduikt in discussies over stedelijkheid en cultuur, in min of meer badinerende termen als consumentisme en krokettencultuur, of in de voorkeuren van beleidsmakers en bestuurders voor groepen met 'stedelijke' leefstijlen en een dedain voor andere groepen.

De veranderde waardering voor suburbanisatie heeft een sterke invloed gehad op het imago van de Nederlandse nieuwe steden. Dit effect werd verstrekt door de wijze waarop de nieuwe steden in Nederland tot ontwikkeling kwamen. Door de verschuiving van de doelgroep van suburbaniserende middenklasse naar 'overlopende' bewoners van de oudere arbeiderswijken van de grote steden zijn de groeikernen in sociaal-economisch en sociaal-cultureel opzicht als het ware voorgesorteerd. Hoewel de instroom in de loop van de tijd toenam in diversiteit, werkt de uitgangspositie nog steeds door als een belangrijke factor in de padafhankelijkheid van de voormalige groeikernen.

Van betekenis is dat deze verandering in de doelstellingen van het groeikernenbeleid – niet toevallig – samenvalt met ingrijpende sociaal-culturele verschuivingen binnen de samenleving. In de jaren zestig komt de periode van de gezamenlijk gedragen wederopbouw tot een einde. Het tijdperk dat erop volgt kenmerkt zich door een nadruk op individualisering, zelfontplooiing, keuzevrijheid en medezeggenschap, wat onder meer tot uiting komt in een afkeer van en protest tegen autoriteit en grootschaligheid en in een bezorgdheid over de aantasting van het landschap en het milieu (zie bijvoorbeeld Van der Wal 1997: 195 en volgende). Deze sociaal-culturele ontwikkelingen leiden tot een belangrijke verschuiving in de discussie over de vorm die de verstedelijking van (West-)Nederland zou moeten aannemen en drukt eveneens een stempel op de opzet en het uiteindelijke karakter van de groeikernen. Dat komt tot uitdrukking in een sterke afkeer van verdere suburbanisatie en een herwaardering van de stad. Op deze manier worden de ambities om hoogwaardige suburbane milieus te bouwen verder gefrustreerd. Tegenover het idee van een stedelijke levenswijze die zich over een groter gebied verspreidt, komt nu de opvatting te staan dat stedelijkheid gebonden is aan de (grote) stad. Suburbaniteit is het tegenovergestelde ervan, is anti-



stedelijk. Ook de nieuwe woonkernen moeten vooral stedelijk zijn, of althans zo veel mogelijk. De stedelijke woningvraag is niet enkel een vraag naar woningen van stadsbewoners, maar een vraag van bewoners die noodgedwongen de stad moeten verlaten en dus een stedelijke omgeving wensen (zoals het bijna letterlijk in een structuurvisie voor Almere staat). Dat die bewoners, met hun stedelijke levensstijl, ook weleens zouden kunnen kiezen voor de kwaliteiten van een suburbane omgeving, past niet in het schema. Het ruimtelijk beleid is in wezen niet zozeer anti-stedelijk (zoals vaak wordt beweerd), als wel anti-suburbaan.

De politieke, planologische en stedenbouwkundige voorkeur voor stedelijk wonen leidt overigens niet tot een scherp idee van de stedelijkheid van de nieuwe kernen. Wel is het duidelijk dat het zo veel mogelijk zelfstandige kernen moeten zijn, die wat werk en voorzieningen betreft niet te veel op de kernstad moeten leunen: dat zou te veel verplaatsingen opleveren. Dit is een louter functionalistische manier van denken.

De omslagen in het politieke en het professionele klimaat leiden ertoe dat de groeikernen onder een ongunstig gesternte ter wereld komen. Met uitzondering misschien van Zoetermeer, dat al eerder als groeikern was aangezien, en Houten, waarvan de ontwikkeling later begint, lijkt deze startsituatie nog steeds door te werken, niet alleen in het imago en de reputatie van de meeste groeikernen, maar ook in de sociale opbouw, de sociale-economische dynamiek, de culturele ontwikkeling en de functie als emancipatiemachine. Belangrijk is ook dat er op deze wijze bijna een verbod komt op het denken over de vormgeving van suburbane woonmilieus en wel op twee manieren. Ten eerste is er een algemene tendens richting verdere verstedelijking. Ten tweede leggen de groeikernen zelf een groeiende nadruk op het bevorderen van de stedelijke kenmerken van de nieuwe stad onder veronachtzaming van de suburbane kwaliteiten.

## 5.5 Herwaardering van de stad

De terugkeer naar de compacte stad als vorm van verdere verstedelijking maakte de discussie over de vorm van de verstedelijkingseenheid schijnbaar overbodig: die verstedelijkingseenheid was immers de uitbreidingswijk. Daarmee was de discussie hoe vorm te geven aan de stad en stedelijkheid echter geenszins beslecht. Die bloeide in de jaren negentig pas echt op. Stadsvernieuwing werd stedelijke vernieuwing en veranderde van een volkshuisvestingsoperatie in een economische en culturele opgave ter revitalisering van de stad. Met de Vierde Nota was de openbare ruimte al hoog op de stedelijke agenda geplaatst en ging de discussie niet langer over de 'huiskamer van de buurt' (zie hoofdstuk 3) maar over de attractiviteit van de stedelijke ruimte,

de stad als theater (Reijndorp & Nio 1996). Deze tweede herwaardering van de stad had, net als de eerste uit de jaren zeventig, die zich vooral op de woonfunctie van de stad richtte, niet alleen effect op de vormgeving en inrichting van de bestaande stad, maar ook op die van de nieuwe buitenwijken en de groeikernen.

Het is een opmerkelijk fenomeen dat in de Nederlandse architectuur en stedenbouwkunde verschillende concepten elkaar afwisselen, maar dat de vorm die de opeenvolgende concepten aannemen zich niet stoort aan het onderscheid tussen bestaande stad en nieuwe uitbreiding. De eerste stadsvernieuwingen uit de jaren zestig spiegelde zich aan de naoorlogse nieuwbouwwijken, en de nadruk op kleinschaligheid, multifunctionaliteit en herwaardering van de straat, die zo kenmerkend is voor de stadsvernieuwing van de jaren zeventig en tachtig, werd bij de vormgeving van de nieuwe wijken in die periode eenvoudigweg gekopieerd, ook in de groeikernen.

Met de toegenomen aandacht voor de publieke ruimte van de binnensteden in de jaren negentig gaat het niet anders. Ook die heeft een direct effect op de vormgeving van de nieuwe buitenwijken. Voor beide opgaven keren architecten, stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten terug naar de burgerlijke stedenbouw van eind negentiende en begin twintigste eeuw. Het woonerf gaat als nieuwe truttigheid in de ban. Wat ervoor in de plaats komt is niet de nieuwe zakelijkheid van de moderneren; de kleinschaligheid wordt ingewisseld voor de allure van de avenue en het stadspark. Voor de vormgeving van de woonwijk staat de straat uit de middenstandswijken rond de eeuwwisseling model: met aan beide kanten stoepen, bomenrijen en parkeerplaatsen. Op specifieke plekken worden de straten afgewisseld met een andere typische ruimte uit die periode: het plantsoen. Dat is het overheersende beeld. Die terugkeer naar de burgerlijke stedenbouw vindt ook grond in het veranderde programma voor de nieuwe woonwijken dat na de *Nota Mensen Wensen Wonen* (VROM 2000) een veel groter aandeel koopwoningen kende, ook in de duurere segmenten. Het motto 'keuzevrijheid', dat al veel langer het ruimtelijk beleid bepaalde, wordt nu omgezet in een verruiming van de markt ten behoeve van een gedifferentieerde woningvraag.

Woonmilieudifferentiatie krijgt voor het eerst ook een economische dimensie. Anders dan in de Derde Nota, waarin vooral de vrijheid van bewoners met lagere inkomens voorop stond om te kiezen voor een woning in de bestaande of de nieuwe wijken, betekent keuzevrijheid voortaan het kunnen realiseren van een gedifferentieerde én koopkrachtige vraag. Differentiatie en 'identiteit' komen naar voren als belangrijke kenmerken van de gewenste stedelijkheid.

Het omarmen van de burgerlijke stedenbouw als toonaangevend model betekent niet dat er geen andere

geluiden klonken, zowel wat de vorm van de verstedelijking als wat de vorm van de verstedelijkingseenheid betreft. In de discussie rond de vormgeving van de Vinex-wijk wordt een variatie aan denkbeelden naar voren gebracht. Dat laten de uitkomsten van het project Woonmilieudifferentiatie van de Rijksplanologische Dienst duidelijk zien (De Visser 1994). In dit project passeert een breed scala aan nieuwe inzichten de revue, van de lagen- en stromenbenadering tot het uiteenrafelen van attractieve voorbeeldmilieus zoals het Statenkwartier in Den Haag, nieuwe tuindorpen, stedelijke hoogbouw, collectieve woonmilieus in Scandinavië en *inner suburbs* in hoge dichtheid in Chicago. Ook op het hogere schaalniveau zijn baanbrekende studies verricht, zoals de analyse ‘flanken en lobben’ naar de opnamecapaciteit van de omvangrijke naoorlogse uitbreidingen voor grote stedelijke voorzieningen (zoals de VU in Buitenveldert) en de uitwerking van ‘stadslandschappen’ als nieuw model van verstedelijking voor drie typen Nederlands landschap. Die laatste studie stelt het compactestadsmodel ter discussie en biedt een interessant nieuw gezichtspunt in de zoektocht naar de vorm van de nieuwe stedelijkheid die al in de jaren vijftig en zestig begon. In deze zoektocht naar alternatieve vormen van verstedelijking passen ook de studies van het zogenaamde tussengebied, het gebied tussen Rotterdam en Den Haag: de provinciale visie *Parkstad tussen Hof en Haven* (provincie Zuid-Holland 1989) en de uitkomsten van de prijsvraag Schakelen en schakelen, met name het plan van Gietema cum suis waarin op gedetailleerde wijze werd vormgegeven aan suburbane stedelijkheid (Schakelen en schakelen 1993). Het zijn vooral de studies op het niveau van wijken en buurten van het project Woonmilieudifferentiatie die een uitwerking hebben gekregen in de stedenbouwkundige praktijk. Waarbij de lagen- en stromenbenadering zorgde voor meer aandacht voor de landschappelijke ‘onderlegger’ en de waterhuishouding bij het ontwerp en de bouw van de Vinex-wijken (Lorzing et al. 2006; Boeijenga 2008). Tegenover het dominante vertoog gericht op de versterking van het onderscheid tussen (compacte) stad en (ongerept) landschap maakten de andere gezichtspunten geen enkele kans. Het resultaat van die kortzichtigheid is bijvoorbeeld de zee van rijenhuizen afgewisseld met tweekappers en ‘villa’s’ waarmee het gebied tussen Leidschendam-Voorburg, de B-driehoek en Schiebroek is volgebouwd op basis van uitbreidingsplannen van de verschillende gemeenten; plannen van gerenommeerde stedenbouwkundigen en waarop overigens weinig valt aan te merken. Dat geldt niet voor het geheel. Het aantal in dat ‘tussengebied’ gebouwde woningen is vergelijkbaar met de doelstellingen voor de Zuidplaspolder. Dat doet het ergste vrezen voor de ambitie om de Zuidplaspolder niet als een ‘nieuwe stad’ te ontwikkelen, maar de woningbouwopgave te realiseren door het uitbreiden van de bestaande kernen.

## 5.6 Overwaardering van de stad

Het compactestadsbeleid frustreerde enerzijds de ontwikkeling van de groeikernen door deze achteraf als een verkeerde beslissing aan te merken. Anderzijds (en paradoxaal genoeg) vormde het de opmaat naar de ontwikkeling van de groeikernen tot echte, dat wil zeggen ‘complete’, steden. Politici, ambtenaren en andere beleidsmakers in de voormalige groeikernen gingen mee in het dominante vertoog over stad en stedelijkheid en zagen daarin kansen de frustratie onder de bevolking over het uitblijven van voorzieningen weg te nemen. De halfslachtige belofte van een complete stad zou eindelijk worden ingelost. Het inlossen van die belofte wordt echter opnieuw gefrustreerd door de verschuivingen die optreden in datzelfde dominante vertoog over stad en stedelijkheid. Het is voor een nieuwe stad niet eenvoudig zich te spiegelen aan de bestaande steden en de daar aanwezige stedelijkheid als de beleidsinhoud van die begrippen in snel tempo verandert. De compacte stad werd gemodelleerd volgens het concept van de attractieve stad: het stadsconcept dat eind jaren tachtig, begin jaren negentig als leidend beginsel fungeerde voor de herstructurering van de economie van de oude steden (die op industrie en havenactiviteiten was gebaseerd) naar een diensteneconomie. De inzet van het stedelijke vernieuwingsbeleid van die jaren was om de steden aantrekkelijk te maken als vestigingsplaats voor bedrijven en werknemers in de dienstensector (de *service industries*, gepersonifieerd in de sindsdien onvermijdelijke yup); daarnaast moest de stad aantrekkelijk worden voor toeristen en bezoekers. Die inzet drukte ook op het beleid in de nieuwe steden en ook zij bouwden theaters, onderzochten de mogelijkheid voor een museum, kwamen met recreatieve attracties als een skibaan en een wildwaterbaan (Zoetermeer), bouwden het winkelcentrum uit en probeerden uitgaansgelegenheden als een megabioscoop, discotheken en horeca naar de stad te trekken. Het streven naar een ‘complete’ stad kreeg zo een specifieke invulling volgens het op dat moment dominante stedelijkheidsvertoog. In het licht van het meer recente concept van de creatieve stad, dat vooral uit is op het aantrekken van creatievelingen en kenniswerkers, was het concept van de attractieve stad nogal consumptief, vooral gericht op het aantrekken van grote groepen consumenten, van cultuur, winkels en horeca. De stad die er het resultaat van was, werd niet voor niets aangeduid als ‘Uitstad’, een betiteling die overigens niet negatief was bedoeld (Burgers 1992; Van der Land 2004). De doelgroepen werden soms simpelweg aangeduid als ‘professionele middenklasse’, maar er kwamen ook merkwaardige termen in omloop, zoals ‘symbolisch analisten’. In het concept van de creatieve stad spelen die groepen nog een veel prominere rol.



Het idee van de creatieve stad, dat aanvankelijk door Charles Landry en Franco Bianchini van de Britse denktank Demos was gemunt als de stad die het vermogen bezit om zich voortdurend te vernieuwen en opnieuw uit te vinden, verwerd onder invloed van het werk van de Amerikaanse regionaal econoom Richard Florida tot de stad die in staat is de creatieve klasse naar zich toe te trekken (Florida 2002, 2006; Landry 2000; Landry & Bianchini 1995). Talloze stadsbestuurders over de hele wereld proberen hun stad nu klaar te stomen volgens Florida's receptenboeken. Het bijbehorende beeld van stedelijkheid is daarmee verschoven van de theaters, musea, parken en pleinen van de stad naar de zogenaamde 'creatieve milieus', waarvoor in Nederland de Amsterdamse wijk De Pijp model staat. De kleinschalige, gemengde stedelijkheid van dat soort wijken vormt nu de ideale stedelijkheid van elke stad. Een stad die er niet in slaagt deze te creëren, is in de scherpe concurrentiestrijd van steden wereldwijd tot mislukken gedoemd. De voormalige groeikernen gooien daarbij volgens sommigen geen hoge ogen (Marlet 2009). Bij deze benadering van de creatieve stad zijn op zijn minst twee kritische kanttekeningen te maken. Ten eerste lijkt het concept van de creatieve stad onder invloed van Florida niet uit te stijgen boven dat van de attractieve stad en het consumptieve karakter daarvan. De stad moet de milieus creëren waar de creatieve klasse op afkomt om vervolgens te kunnen profiteren van de (verwachte grote) bijdrage die de creatieve industrie levert aan het bruto stedelijk product. Daartegenover staat het concept van de creatieve, innovatieve of kennisstad, zoals dat door Landry naar voren is geschoven en dat veel meer de nadruk legt op uitwisseling en verbinding tussen groepen, instellingen en sectoren in de stad. De stad verschijnt dan als een interactiemilieu of een 'interface', waarin verschillende publieken tot ontwikkeling komen en met elkaar in contact treden (Van Engelsdorp Gastelaars & Hamers 2006; De Waal 2012).

Ten tweede biedt het beschouwen van de nieuwe stad als onderdeel van een veel grotere metropoolregio een geheel ander perspectief. Het is nuttig in dit verband te refereren aan de kritiek van de New Yorkse stads-socioloog Herbert Gans op het door zijn stadgenoot Jane Jacobs in 1962 gepubliceerde *Life and Death of Great American Cities*. (Gans 1993). Gans merkt op dat wijken als Greenwich Village, waar Jacobs zelf woont en die zij als voorbeeld neemt voor haar opvattingen over stad en stedelijkheid, vergeleken met de stadsbevolking als geheel eigenlijk een vrij homogene bevolking huisvesten. De stedelijke levenswijze die Jacobs aantroef in Greenwich Village en die ze gelijkstelde met de stedelijke levenswijze op zich, is enorm populair geworden en heeft zich verspreid tot ver over de grenzen van de Village en het handjevol andere wijken dat ze in haar boek noemt. Dit

had als opmerkelijk gevolg dat de sociale diversiteit van dit soort wijken eigenlijk steeds verder afnam. Deze vorm van *gentrification* is enorm populair geworden. Het zijn deze wijken die Florida aanwijst als het domein van de creatieve klasse.

De kritiek van Gans betreft in essentie het gelijkstellen van een bepaald soort stedelijk leven met dé stedelijkheid van de grote stad. Die kritiek formuleert hij breder in een beschouwing over een van de klassieke teksten van de stadssociologie, *Urbanism as a Way of Life* uit 1938, van een van de vooraanstaande sociologen van de zogenaamde Chicago School, Louis Wirth. In *Urbanism and Suburbanism as Ways of Life* betoogt Gans (1962) dat de bevindingen van de Chicago School voornamelijk betrekking hebben op de stadswijken die direct aan het centrum grenzen. Binnen de stad of de regio bestaat echter een grote differentiatie van levenswijzen en die is veel meer verspreid over diverse omgevingen dan de tegenstelling stad versus suburb of stadswijk versus buitenwijk suggereert. In zijn beschouwing over *Death and Life* wees Gans al op de verraderlijkheid van de zichtbare vitaliteit van de door Jacobs beschreven wijken. Nieuwere middenklassewijken kennen misschien niet het door haar geprezen straatleven, maar daarom hoeven ze niet per se minder vitaal te zijn.

De stadswijken waarover Jacobs schreef, staan ook nu nog model voor de stedelijke openbaarheid, de publieke ruimte waarin zich de stedelijke samenleving in al haar verscheidenheid presenteert (zie bijvoorbeeld Gadet 2011). Gans wijst erop dat dit maar een variant is van een veel gedifferentieerder publiek domein van de stad. Deze creatieve milieus, zoals ze momenteel wel worden genoemd, zijn in feite parochiale domeinen (Hajer & Reijndorp 2001). Een deel van de professionele middenklasse, de creatieve klasse, kenniswerkers en symbolisch analisten of hoe ze verder worden aangeduid – lijkt een duidelijke voorkeur te hebben voor deze gedifferentieerde, maar tegelijk ook getemde vorm van stedelijkheid. Zij zijn de consumenten en de producenten van die specifieke soort stedelijkheid, die op haar beurt, toeristen op stedentrip aanlokt. Daarnaast echter kent de stad andere parochiale domeinen, van andere groepen, van Tuinsteden in Rotterdam Zuid tot het Statenkwartier in Den Haag en van P.C. Hooft in Amsterdam tot het *outlet centre* Bataviastad in Lelystad. Die elkaar overlappende domeinen vormen het interactiemilieu of de interface van de inmiddels tot stedelijk veld uitgedijde stad, de metropoolregio. Binnen de creatieve metropoolregio vervullen suburbane milieus, landelijke milieus en nieuwe steden een onderscheiden maar net zo belangrijke rol als de 'creatieve milieus'.

De netwerkstedeling bestaat (Grünfeld 2010), maar is niet de kosmopolitisch ingestelde kenniswerker, de creatieveling of de metropolitaan. Deze groepen kunnen het zich veroorloven of hebben het ervoor over om in

binnenstedelijke milieus te wonen met werk, scholen en culturele en uitgaansvoorzieningen om de hoek. Zoals Ulf Hannerz (1992) opmerkt, zijn deze zogenaamde kosmopolieten de nieuwe provincialen, want ze vinden overal in elke grote stad hun eigen favoriete stedelijke milieu. Het is daarentegen de (lagere) middenklasse die zich in toenemende mate deze milieus niet kan veroorloven en is aangewezen op de andere, meer suburbane delen van de metropoolregio. Zij zijn vaak netwerkstedelingen tegen wil en dank.

Niet het creëren van stereotypisch creatieve milieus (zoals Florida die beschrijft) op elke plek in de regio, maar het versterken van de metropoolregio als interactiemilieu en interface zou voorop moeten staan in het regionale beleid; de onderscheiden stedelijke en suburbane kwaliteiten en de interactie tussen groepen, bedrijven, instellingen en sectoren zou moeten worden versterkt. Dat betekent een meer actor-gerichte planologie (Boelens 2009). Maar wel een waarin een belangrijke rol is weggelegd voor de kwaliteit en de beleving van plaatsen. Dat houdt ook meer in dan het bij elkaar halen van *stakeholders*; het gaat om het verbinden van de waardeketens van verschillende sectoren en bedrijven, van de creatieve klasse met de maakindustrie, van kennisinstellingen en beroepsonderwijs, van de creatieve stad en de stad als emancipatiemachine (Vromraad 2010).

## 5.7 Duurzame verstedelijking van de metropoolregio

Niet de kwantitatieve bouwopgave moet dominant zijn, maar de vormgeving van de kwaliteit van de nieuwe plekken die samen een goede metropoolregio vormen. Die plekken kunnen nieuwe combinaties bevatten van wonen, werken en recreëren, met nieuwe mobiliteitsdiensten en nieuwe bedrijvigheid. Dit vraagt dus niet alleen om een concept van de verstedelijking, maar ook om nieuw ideeën over de verschillende verstedelijkingseenheden. Zoals hiervoor betoogd, laat stedelijkheid zich niet ontwerpen. De 'duurzame stad' is een stad die bestand is tegen de verstedelijking in sociaal-economisch en sociaal-cultureel opzicht. Dat vraagt op termijn om ruimtelijke aanpassingen, maar het doel moet zijn om grote herstructureringsoperaties

als die van de laatste decennia te vermijden. Sommige buitenwijken of delen daarvan zullen zich ontwikkelen tot 'echte' stadswijken. Zo is het altijd gegaan. Een tweede, misschien ingewikkelder, maar in ieder geval nog te weinig geëxploreerde opgave is, hoe hogelijk gewaardeerde suburbane gebieden hun kwaliteiten kunnen behouden en versterken. Voor zowel stedelijke als suburbane gebieden geldt de waarschuwing uit het recente rapport *De energieke samenleving*: 'Zonder strategische doelbepaling kan een terugtrekkende overheid leiden tot een snelle vermindering van de kwaliteit van de leefomgeving. De overheid wil iets van de regionale steden' (Hajer 2011: 38). De overheid moet opgaven formuleren, 'waarna het aan de stedelijke samenleving is ermee aan de gang te gaan' (Hajer 2011: 39).

Een van die opgaven is om een voorstelling te maken van hoe die suburbane stedelijkheid eruit zou kunnen zien door over deze stedelijkheid na te denken en deze te ontwerpen. Maar vooral ook nadenken over en ontwerpen van een urbanisatiestrategie als een strategie van occupatie van het landschap. Zo'n strategie heeft twee kanten. Ten eerste het gereedmaken van het landschap voor verdere verstedelijking (Palmboom 2004); dat biedt een ruimtelijk raamwerk. Ten tweede het bieden van mogelijkheden en het scheppen van voorwaarden voor een meer spontane, informele ontwikkeling die kansen biedt aan particulieren en nieuwe collectiviteiten die dat nieuwe suburbane landschap zullen ontwikkelen, passend in het concept van de energieke samenleving. De actoren zijn niet langer de overheid of de markt, of de overheid en de markt. En ook niet de overheid en de burgers. Daar zat altijd een heel stelsel van publieke, semipublieke en private instellingen tussen, aangeduid als het maatschappelijk middenveld of de *civic society*. Stedenbouw, ruimtelijke ordening en de vormgeving van het landschap waren nooit een zaak van de overheid alleen, en ook niet van 'de markt'. De vormgeving van de verstedelijking was altijd een 'publieke zaak' waarin burgers zich niet alleen gedroegen als afnemers, maar ook als professionals of ondernemers een bijdrage leverden als deel van een collectief, een beroepsvereniging of wat dan ook. Duurzame verstedelijking staat of valt met de wedergeboorte van die publieke zaak.





# Literatuur

- Aldridge, M. (1979), *The British New Towns. A Programme without a Policy*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Alexander, A. (2009), *Britain's New Towns. Garden Cities to Sustainable Communities*, London: Routledge.
- Allen, I.L. (1977), *New Towns and the Suburban Dream. Ideology and Utopia in Planning and Development*, Port Washington N.Y.: Kennikat Press/National University Publications.
- Baldassare, M. (1986), *Trouble in Paradise. The Suburban Transformation in America*, New York: Columbia University Press.
- Berg, J.J., S. Franke & A. Reijndorp (red.) (2007), *Adolescent Almere. Hoe een stad wordt gemaakt*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Berg, G.J. van den, J.P. Thijsse & G.A. van Poelje (1957), *Nieuwe steden in Nederland? Het sociale, het ruimtelijke en bestuurlijke aspect*, Alphen aan den Rijn: Samson.
- Beunderman, J. (2011), *Compendium for the civic economy*, London: oo/.
- Bijlsma, L, G. Bergenhenegouwen, S. Schluchter & L. Zaaijer (2008), *Transformatie van woonwijken met behoud van stedenbouwkundige kwaliteit*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Blijstra, R. (1965), *Rotterdam stad in beweging*, Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Boelens, L. (2009), *The Urban Connection. An actor relational approach to urban planning*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Boelens, L. et al. (2011), *Compacte Stad Extended. Agenda voor toekomstig beleid, onderzoek en ontwerp (Design and Politics #4)*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Boomkens, R. (1998), *Een drempelwereld. Moderne ervaring en stedelijke openbaarheid*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Bleeker-Knaap, M. & A.H. Dernison (1974), *Onderzoek naar woonmilieus*, Den Haag: Rijksplanologische Dienst/Nederlandse Stichting voor Statistiek.
- Bloemberg, J.T.M. & J.B. van Zeijl (red) (1986), *De toekomst van de groeikernen. Een verkennende studie*, Studierapporten Rijksplanologische Dienst nr. 36, Den Haag.
- Bovenberg, C. (1972), 'Almere, stad of anti-stad?', *Stedebouw & Volkshuisvesting* 53: 32-34.
- Bout, G.C. (1978), 'Spijkenisse Groeikern Inspraakern', *Plan* 3: 21-34.
- Brandes, E., H. Leeflang & C.E. van der Werf-Zijlstra (1984a), 'Groeikernen en groeistedenbeleid als onderdeel van het nationale verstedelijkingsbeleid 1960-1984', *Stedebouw & Volkshuisvesting* 65: 338-346.
- Brouwer, P. (1997), *Van stad naar stedelijkheid. Planning en planconceptie van Lelystad en Almere 1959-1974*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Brouwer, P. (1999), 'Boomtown Almere. Form follows lifestyle', *Archis* 11: 10-19.
- Bruijine, E. de & F. Knol (2001), *Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groeikernen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Burgers, J. (1992), *De uitstad. Over stedelijk vermaak*, Utrecht: Jan van Arkel.
- Campbell, C.C. (1976), *New Towns. Another way to live*, Reston (Virginia): Reston Publishing Company.
- Clapson, M. (1998), *Invincible Green Suburbs, Brave New Towns. Social Change and Urban Dispersal in Postwar England*. Manchester: Manchester University Press.
- Clapson, M. (2004), *A Social History of Milton Keynes*, London: Routledge.
- Constandse, A. & M. Schonk (1984), *Leven in Lelystad en Almere: een onderzoek naar de kwaliteit van het bestaan in nieuwe steden*, Lelystad: RIJP.
- Cusveller, S. (2007), 'De productie van een stad', in: H. Harsema et al. (red.), *Modelstad Houten. Het bijzondere van het alledaagse*, Wageningen/Houten: Uitgeverij Blauwdruk i.s.m. Tuinarchitectuurpark Makeblijde.
- Davelaar, P. (1972), 'Almere, een fascinerend urbanisatieproces', *Stedebouw & Volkshuisvesting* 53: 487-504.
- Derks, R. (z.j.), *Het groen omarmd. Ontwerpen aan Houten*, Wageningen: Uitgeverij Blauwdruk.
- Derks, R. & W. Wissing (1977), 'Het Globale Bestemmingsplan Houten. Een uitnodigend milieu voor spoor, voetganger en fietser?', *Stedebouw en Volkshuisvesting* 58: 259-271.
- Dings, M. (2009), 'Historisch perspectief 1900-2010', in: H. Ovink (red.), *Ontwerp en Politiek*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Donaldson, S. (1969), *The Suburban Myth*, New York: Columbia University Press.
- Embden, S.J. van (1985), 'Over vormgevers en vormgeving in de Nederlandse stedebouw van de 20<sup>e</sup> eeuw', in: F. de Jong (red.), *Stedebouw in Nederland. 50 jaar Bond van Nederlandse Stedebouwkundigen*, Zutphen: De Walburg Pers.
- Engelsdorp Gastelaars, R. van (1987), 'Kansen voor de groeikern als woonmilieu', in: NIROV, *Na de groei..., blijft de kern over*, Verslag van een symposium op 28 mei 1986, Gemeente Hoorn/NIROV.



- Engelsdorp Gastelaars, R. van & W. F. Heinemeijer (1989), 'Stedelijk beleid en de ruimtelijke organisatie van stadsgewesten; het geval Amsterdam', *Geografisch Tijdschrift* 2: 95-104.
- Engelsdorp Gastelaars, R. van & W. Ostendorf (1991), 'New Towns: the beginning and end of a new urban reality in the Netherlands', in: M. Bannon, L. Bourne & R. Sinclair (eds.), *Urbanization and Urban Development. Recent Trends in a Global Context*, Dublin: University College.
- Engelsdorp Gastelaars, R. & D. Hamers (2006), *De nieuwe stad*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Evers, D., A. van Hoorn & F. van Oort (2005), *Winkelen in Megaland*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Faludi, A. & A. van der Valk (1990), *De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planningsdoctrine*, Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Faludi, A. & Van der Valk (1994), *Rule and Order. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Dordrecht: Kluwer Academic.
- Feddes, F. (2007), *De slag om de golfbaan. De schaduwstad en de bestuurscultuur*, in: Berg et al (2007), 115-133.
- Fishman, R. (1987), *Bourgeois Utopias*, New York: Basic Books.
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class, and how it Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York: Basic Books.
- Florida, R. (2007), *The Flight of the Creative Class. The New Global Competition for Talent*, New York: Collins.
- Gadet, J. (2011), *Terug naar de stad. Geografisch portret van Amsterdam*, Amsterdam: SUN-Trancity.
- Garreau, J. (1991), *Edge City*, New York: Doubleday.
- Geest, J. van (1996), *S.J. van Embden*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Ginkel, J.A. van (1979), *Suburbanisatie en recente woonmilieus*. Utrechtse Geografische Studies.
- Grünfeld, J. (2010), *De polycentrische stedeling centraal: een onderzoek naar het veranderende palet van plekken in een polycentrische stedelijke regio*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Hage, K. & K. Zweerink (2005), *Van Pendrecht tot Ommoord. Geschiedenis en toekomst van de naoorlogse wijken in Rotterdam*, Bussum: Thoth.
- Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hajer, M. & A. Reijndorp (2001), *Op zoek naar nieuw publiek domein*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Hall, P. (1966), *The World Cities*, London: Weidenfeld & Nicolson.
- Hamers, D. (2003), *Tijd voor suburbia. De Amerikaanse buitenwijk in wetenschap en literatuur*, Amsterdam: Van Gennep.
- Hannerz, U. (1992), *Cultural Complexity. Studies in the social organization of meaning*, New York: Columbia University Press.
- Hayden, D. (2004), *Building Suburbia. Green Fields and Urban Growth 1820-2000*, New York: Vintage.
- Hughes, M. (ed.) (1971), *The Letters of Lewis Mumford and Frederic J. Osborn. A Transatlantic Dialogue, 1938-70*, Bath: Adams & Dart.
- Jacobs, J. (2009), *Dood en leven van grote Amerikaanse steden*, Amsterdam: SUN, (oorspronkelijk Engels, 1961).
- Jobse, R.B., H. Kruijthoff & S. Musterd (1991), 'Groeikernen in een veranderend ruimtelijk en demografisch krachtenveld', *Geografisch Tijdschrift XXV* (2): 148-160.
- Karsten, L., A. Reijndorp & J.A. van der Zwaard (2006), *Stadsmensen. Levenswijzen en woonambities van stedelijke middengroepen*, Apeldoorn-Antwerpen: Het Spinhuis.
- Klaren, M. & T. Steemers (1978), 'Zoetermeer: de wrange smaak van dilemma's', *Wonen-TA/BK* (1978) 7-48.
- Kuiper, R. & D. Evers (2011), *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Milieu*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Land, M. van der (2004), *Vluchtige verbondenheid. Stedelijke binding van de Rotterdamse nieuwe middenklasse*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Landry, Ch. (2000), *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators*, London: Comedia and Earthscan Publishers.
- Landry, Ch. & F. Bianchini (1995), *The Creative City*, London: Comedia and Demos.
- Lang, R. & J. LeFurgy (2007), *Boomburbs. The Rise of America's Accidental Cities*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Majoor, S. (2008), *Disconnected innovations. New urbanity in large-scale development projects: Zuidas Amsterdam, Ørestad Copenhagen and Forum Barcelona*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Marlet, G. (2009a), *De nieuwe stad. Sterkten en zwakten van vijf 'nieuwe' Nederlandse steden: Almere, Apeldoorn, Ede, Haarlemmermeer en Zoetermeer*, Utrecht/Nijmegen: Atlas voor gemeenten/VOC Uitgevers.
- Marlet, G. (2009b), *De aantrekkelijke stad*, Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Masotti, L. & J. Hadden (eds.) (1973), *The Urbanization of the Suburbs*, Beverley Hills/London: Sage.
- Metaal, S., I. van Huis & A. Reijndorp (2008), *Rust en onrust in Nieuwegein*, Utrecht: Mitros.
- NIROV, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (1987), *Na de groei..., blijf de kern over*, Verslag van een symposium op 28 mei 1986 te Hoorn, Gemeente Hoorn/NIROV.
- Nozeman, E. (1988), 'Groeikernen', in: C. Bos et al., *Successen en mislukkingen in de Nederlandse Ruimtelijke Ordening: een evaluatie van 11 inrichtingsprincipes*, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.

- Nozeman, E. (1990), 'Dutch New Towns: Triumph or Disaster?', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 81 (2): 149-155.
- Osborn, F.J. & A. Whittick (1977), *New Towns. Their origins, Achievements and Progress*, London.
- Palmboom, F. (2004), 'Polycentrisme en verstedelijkt landschap in Nederland', in H. Meyer (red.), *Transformaties van het verstedelijkt landschap*, Nijmegen: SUN.
- RARO, Raad van Advies over de Ruimtelijke Ordening (1972), *Advies over woonplaatskeuze en woonmilieu*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- RARO, Raad van Advies over de Ruimtelijke Ordening (1987), *Advies over de toekomst van de (ex-)groeikernen*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Reijenga, H., 'Gewoon stedeboom', *Plan* 7: 31-36.
- Reijndorp, A. (1994), 'De sociale ambities van het naoorlogse bouwen', in: A. Reijndorp & H. van der Ven (1994), *Een reuze vooruitgang. Utopie en praktijk in de Zuidelijke Tuinsteden van Rotterdam*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Reijndorp, A., L. Bijlsma & I. Nio (2012), *Atlas Nieuwe Steden*, Haarlem: Trancity.
- RPD (1972), *Jaarverslag 1972*, Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
- RPD (1973), *Jaarverslag 1973*, Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
- Rubenstein, J. (1978), *The French New Towns*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Ruimschotel, T. (1996), 'De neokolonisatie van de Haarlemmermeer, proeftuin van de Randstad', in: *Jaarboek landschapsarchitectuur en stedeboom in Nederland '93-'95*, Bussum: Uitgeverij Thoth.
- Salet, W. (1996), *De conditie van stedelijkheid en het vraagstuk van maatschappelijke integratie*, Den Haag: VUGA.
- Schakelen en schakeren (1994), *Schakelen en schakeren. Ideeënprijsvraag / Ontwerperswedstrijd Ontwerpen van nieuwe stedelijkheid tussen steden*, Delft/Den Haag: Delft Design, Rijksplanologische Dienst, Provincie Zuid-Holland en NIROV.
- Stuart, J. (1983), 'Vijf jaar groeitaak gemeente Spijkenisse', *Plan* 1: 14-32.
- Thomas, R. & P. Cresswell (1973), *The New Town Idea*, Milton Keynes: The Open University Press.
- Tuinstadcommissie (1929), *Rapport van de Commissie ter bestudeering van het vraagstuk van den bouw eener tuinstad of van tuindorpen in de omgeving van Amsterdam*, Stadsdrukkerij.
- Tummers, L.J.M. & J.M. Tummers-Zuurmond (1997), *Het land in de stad. De stedeboom van de grote agglomeratie*, Bussum: Uitgeverij Thoth.
- Urhahn Urban Design (2010), *De Spontane Stad*, Amsterdam: BIS publishers.
- Vadelorge, L. (ed) (2004), *Éléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris: Le Manuscrit.
- Valk, A. van der (1990), *De eenheid van het stedeboomkundig werk. Het levenswerk van TH.K. van Lohuizen 1890-1956*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Visser, W. de (red.) (1994), *Vinex en ruimtelijke kwaliteit. Een bijdrage aan de kwaliteitsdiscussie rond de inrichting van de VINEX-locaties uit het RPD-project Stedelijke Milieudifferentiatie*, Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
- VROM-raad (2010), *Duurzame verstedelijking*, advies 076, Den Haag: VROM-raad.
- Vijgen, J. & R. van Engeldorp Gastelaars (1992), *Centrum, Stadsrand, Groeikern. Bewonersprofielen en leefpatronen in drie woonmilieus binnen het gewest Amsterdam*, Stedelijke netwerken 40, Amsterdam: Centrum voor Grootstedelijk Onderzoek, Universiteit van Amsterdam.
- Waal, M. de (2012), *De stad als interface. Digitale media en stedelijke openbaarheid*, Groningen: Rijks Universiteit Groningen.
- Wagenaar, C. (1992), *Welvaartsstad in wording. De wederopbouw van Rotterdam 1940-1952*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Walker, D. (1982) *The Architecture and Planning of Milton Keynes*, London/New York: Architectural Press.
- Webber, M. (1964), 'The Urban Place and the Non-Place Urban Realm', in M. Webber et al. (eds.), *Explorations into Urban Structure*, Pennsylvania.
- Zeijl, T. van, B. Koopmans & A. Doorn (2004), *De gave stad. Zoetermeer, 40 jaar lef en ambitie in architectuur*, ArtNed Publishing Support.
- Zijderveld, A.C. (1983), *Steden zonder stedelijkheid. Cultuursociologische verkenning van een beleidsprobleem*, Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Zijderveld, A.C. (red) (1991), *Van groeikern tot harmonische stad*, Verslag van het symposium over de toekomst van voormalige groeikernen, gehouden ter gelegenheid van het Evenement Nieuwegein 20 jaar, Uitgeverij Matrijs.
- W. Zonneveld & F. Verwest (2005), *Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.



## Nota's, discussierapporten en plannen

### Nationaal

- De Ontwikkeling van het Westen des Lands. Rapport* (1958), Rijksdienst voor het Nationale Plan, Werkcommissie Westen des Lands, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland* (1960), Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland* (1966), Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Nota Volkshuisvesting* (1972), Tweede Kamer, zitting 1971-72, nr. 11784.
- Oriënteringsnota* (1974), Derde nota over de ruimtelijke ordening, deel 1, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Verstedelijkingsnota 2a* (1976): Beleidsvoornemens over spreiding, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening verstedelijking en mobiliteit, Derde nota over de ruimtelijke ordening, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Verstedelijkingsnota 2d* (1977), Regeringsbeslissing met nota van toelichting, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Structuurschets Stedelijke Gebieden 1983. Deel a: Beleidsvoornemen* (1983), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Grote steden, groeikernen en groeisteden* (1986), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag: SDU.
- Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Deel a: beleidsvoornemen* (1988), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra. Deel 4* (1999), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020. Ruimte maken, ruimte delen* (2001), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Nota Ruimte. Ruime voor ontwikkeling* (2004), Den Haag: Ministerie van VROM.
- De Uitvoeringsagenda van New Towns* (2009) Ministerie van WWI, 2 december 2009.
- Public Result B.V.* (2012), Evaluatie en advies uitvoeringsagenda Ortega-gemeenten. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (2012). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

### Almere

- Verkenningen omtrent de ontwikkeling van de nieuwe stad Almere in Flevoland* (1970), Lelystad: Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.
- Verkenningen 2: Stedelijk gebied Almere* (1972). Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders: Projectburo Almere.
- Woonomgeving Almere: 'n Typologie & Richtlijnen* (1973). Lelystad: Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders: Projectburo Almere.
- Almere 1985: Aanzet tot een ontwikkelingsstrategie 1970-1985-2000* (1974), Lelystad: Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.
- Ontwerp Almere-Haven* (1974), Lelystad: Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.
- Nawijn, K.E. & F.H. van der Veen* (1975), *Almere 250.000 mensen in 25 jaar? Stad voor mensen door mensen*, Flevobericht nr. 109, Lelystad: Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.
- Wezenaar, J.A.* (1976), *De functies van de buitenruimte van Almere*, RIJP Rapport 1975-5Bf, Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.
- Ontwerp Almere-Stad* (1977), Lelystad: Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.
- Structuurplan Almere-Buiten* (1982), Lelystad: Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.
- Structuurplan Almere* (1983), Lelystad: Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.
- Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2015* (1995), Gemeente Almere/BVR.
- Structuurplan Almere 2010* (2003), Gemeente Almere.
- Kaderplan Ontwikkeling bestaande stad Almere* (2003), Gemeente Almere
- Toekomst Almere. Integraal Ontwikkelingsplan* (2003), Gemeente Almere.
- Stadsmanifest Almere 2030* (2003), Gemeente Almere.
- Sociale Structuurschets Almere* (2004), Gemeente Almere, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Almere, stad van water en groen* (2008), Gemeente Almere, Stuurgroep Almere 2020.
- De Almere Principles. Voor een ecologisch, sociaal en economisch duurzame toekomst van Almere 2030* (2008), Bussum: Uitgeverij Thoth.
- Almere 2.0 Structuurvisie* (2009), Gemeente Almere.
- Almere 2.0 Woonvisie op weg naar 2030* (2009), Gemeente Almere.
- Almere, mensen maken de stad. De sociale agenda* (2009), Gemeente Almere.
- Woononderzoek Almere 2011* (2011), Gemeente Almere.

## Capelle aan den IJssel

*Koers naar de jaren tachtig* (1978), Gemeente Capelle aan den IJssel.  
*Capelle 2020* (2000), Gemeente Capelle aan den IJssel.  
*Structuurvisie 2006-2020* (2005), Gemeente Capelle aan den IJssel.

## Haarlemmermeer

*Nota over de ruimtelijke ontwikkeling Noord-Holland* (1978), Haarlem: Provincie Noord-Holland.  
*Structuurplan Hoofddorp 2000* (1991), Gemeente Haarlemmermeer.  
*Stedelijkheid in Haarlemmermeer? Een toekomstverkenning* (1993), Gemeente Haarlemmermeer.  
*Structuurplan 2005* (1995), Gemeente Haarlemmermeer.  
*Toekomstvisie Haarlemmermeer 2015* (1998), Gemeente Haarlemmermeer.  
*Toekomstvisie Haarlemmermeer 2015. Evalueren en Vooruitkijken* (2002), Gemeente Haarlemmermeer.  
*Toekomstvisie Haarlemmermeer 2030* (2004), Gemeente Haarlemmermeer.  
*Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek* (2006), Haarlem: Provincies Noord- en Zuid-Holland.  
*Staat van Haarlemmermeer 1, Trendrapport* (2008), Gemeente Haarlemmermeer.  
*Analyse atypische stedelijkheid in Haarlemmermeer* (2008), Gemeente Haarlemmermeer.  
*Kijk op de wijk. Tussen bochten en rechte lijnen. Een analyse van de openbare ruimte in Haarlemmermeer* (2011), Gemeente Haarlemmermeer.  
*Voorontwerp Structuurvisie Haarlemmermeer 2030* (2011), Gemeente Haarlemmermeer.

## Houten

*Globaal Bestemmingsplan Houten* (1974), Gemeente Houten.  
*Structuurmodel Houten, Waar de huizen glimlachen* (1996), Gemeente Houten.  
*Van groei naar bloei. Houten in 2015 – strategische visie* (2003), Gemeente Houten.  
*Masterplan Houten Centrum* (2003), Houten/Rotterdam: Gemeente Houten & Rein Geurtsen & partners.  
*Ruimtelijke Visie Houten 2015 – Leven-de Ruimte* (2005), Gemeente Houten.  
*Regionaal Structuurplan 2005-2015* (2005), Utrecht: Bestuur Regio Utrecht.  
*Communicatie werkt! Visie communicatie en participatie 2012-2016* (2011), Gemeente Houten.

## Lelystad

C. van Eesteren (1966), *Stedebouwkundig plan voor Lelystad*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.  
*Structuurschema voor de ontwikkeling van Lelystad* (1969), Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.

Architectenbureau van Klingereren (1969), *Een agora voor Lelystad. Voorstudie voor een communicatiecentrum in Lelystad in opdracht van de RIJP*.

*Structuurplan Lelystad 1975-2000* (1978), Lelystad: Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders.  
*Structuurvisie Lelystad* (1992), Gemeente Lelystad.  
*Masterplan Versnelde Groei* (1996), Gemeente Lelystad.  
*Masterplan Stadshart Lelystad* (2001), Gemeente Lelystad.  
*Structuurplan Lelystad 2015* (2005), Gemeente Lelystad.  
*Winkelstructuur Lelystad 2020. Detailhandelsbeleid* (2010), Gemeente Lelystad.

## Nieuwegein

*Structuurplan Nieuwegein* (1969), Gemeente Jutphaas en Vreeswijk, Werkgroep Nieuwegein.  
*Woningkeuzeboek Nieuwegein* (1976), SAR archief nr. 500.191 NAI.  
*Structuurvisie Nieuwegein* (1991), Nieuwegein/Rotterdam, Gemeente Nieuwegein/Kuiper Compagnons.  
*Lijnen naar de toekomst, Strategische Visie Gemeente Nieuwegein* (1997), Gemeente Nieuwegein.  
*Strategisch kader Nieuwegein Kiest. De lijn naar 2010* (2004), Gemeente Nieuwegein.  
*Nieuwegein verbindt. Structuurvisie 2025. Perspectievennota* (2008), Gemeente Nieuwegein.  
*Nieuwegein verbindt. Structuurvisie 2030* (2009), Gemeente Nieuwegein.  
*De groeikern voorbij. Visie Mitros op wijken Nieuwegein 2010-2025* (2010), Mitros Nieuwegein.

## Purmerend

*Structuurplan Purmerend 1972* (1972), Gemeente Purmerend.  
*Leefsituatie en Leefstijlen in Purmerend 2005-2020* (2004), Gemeente Purmerend, Afdeling Onderzoek en Statistiek.  
*Structuurvisie Purmerend* (2006), Gemeente Purmerend/BVR.

## Spijkenisse

*Structuurplan* (1973) Gemeente Spijkenisse.  
*Nota Lokaties voor woningbouw 1978-1990* (1978), Gemeente Spijkenisse.  
*Structuurplan Spijkenisse* (1991), Gemeente Spijkenisse.  
*Gissen of gisten? Een ruimtelijk strategische heroriëntatie* (1993), Gemeente Spijkenisse.  
*Masterplan Spijkenisse, van groeikern naar volwassen stad* (1995), Gemeente Spijkenisse.  
*Stadsplan 2010, Naar een nieuwe levensfase* (1998), Gemeente Spijkenisse.  
*Stadsplan 2020: Van wonen naar leven* (2006), Gemeente Spijkenisse.  
*Structuurvisie 2010-2020* (2009), Gemeente Spijkenisse.  
*Woonvisie 2010-2020* (2009), Gemeente Spijkenisse.



## Zoetermeer

*Structuurplan Zoetermeer* (1968), Gemeente Zoetermeer.

*Nota over stedenbouw, wonen en leven in Zoetermeer van de raadsleden Th.N. Kaag & E.J. Maties* (als onderdeel van de algemene beschouwingen over de begroting voor 1969 van de Gemeente Zoetermeer), Gemeentearchief 1962-1974/nr. 1049.

*Structuurplan Zoetermeer, Wijzigingen* (1972), Gemeente Zoetermeer.

*Bestemmingsplan Stadscentrum Zoetermeer* (1975), Gemeente Zoetermeer.

*Structuurschets Zoetermeer* (1977), Gemeente Zoetermeer.

*Structuurschets 2000* (1986), Gemeente Zoetermeer.

Gent, B.C. van (1989), 'De herkenbaarheid van Zoetermeer als stad', interne notitie gemeente Zoetermeer afdeling stedenbouw, 13 november 1989.

*Concept voorontwerp Structuurplan Zoetermeer* (1990), Gemeente Zoetermeer.

*Stad tussen de parken* (1994), Gemeente Zoetermeer.

*Toekomstvisie 2025* (2000), Gemeente Zoetermeer.

*Masterplan Zoetermeer 2025* (2002), Gemeente Zoetermeer.

*Omnibusenquête* (2004), Gemeente Zoetermeer.

*Stadsvisie 2030* (2008), Gemeente Zoetermeer.

*Visie Buytenpark. Een ruimtelijke strategie* (2010), Gemeente Zoetermeer.

*Verkenningennota Structuurvisie Zoetermeer 2030* (2011), Gemeente Zoetermeer.

**Nieuwe steden in de Randstad.  
Verstedelijking en suburbaniteit**

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)  
Den Haag, 2012

ISBN: 978-94-91506-14-7  
PBL-publicatienummer: 500163001

**Eindverantwoordelijkheid**  
Planbureau voor de Leefomgeving

**Contact**  
like.bijlsma@pbl.nl

**Auteurs**  
Arnold Reijndorp, Like Bijlsma, Ivan Nio, Ries van der Wouden

**Met medewerking van**  
Hans van Amsterdam  
Sanne Boschman  
Marnix Breedijk  
Willemieke Hornis  
Pia Kronberger  
Tess Landsman  
Otto Raspe

**Supervisie**  
Ries van der Wouden

**Omslagfoto**  
Locatie: winkelcentrum Purmerend  
Fotograaf: Theo Baart

**Redactie figuren**  
Beeldredactie PBL

**Eindredactie en productie**  
Simone Langeweg Tekst- en Communicatieadvies  
Uitgeverij PBL

**Opmaak**  
Textcetera, Den Haag

**Druk**  
Lifoka, Den Haag

U kunt de publicatie downloaden of bestellen via de website [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl), of opvragen via [reports@pbl.nl](mailto:reports@pbl.nl) onder vermelding van het PBL-publicatienummer of het ISBN-nummer en uw postadres.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL (2012), *Nieuwe steden in de Randstad. Verstedelijking en suburbaniteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.





## Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag

Bezoekadres  
Oranjevuitensingel 6  
2511 VE Den Haag  
T +31 (0)70 3288700

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)  
[@leefomgeving](https://twitter.com/leefomgeving)

September 2012