UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Nieuwe centra in Nederland: Het krachtenspel in de arena van de stedelijke ontwikkeling

van der Heijde, P.C.M.

Publication date
2014

Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
van der Heijde, P. C. M. (2014). *Nieuwe centra in Nederland: Het krachtenspel in de arena van de stedelijke ontwikkeling*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam].

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

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:17 Nov 2026

5 » Institutioneel kader

Instituties zijn maatschappijgebonden regels die menselijk handelen en bijgevolg het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen in belangrijke mate structureren (Ten Heuvelhof & Van der Westen, 1996). Een analyse van deze context is van belang omdat (ontwikkelings)processen worden beïnvloed door de krachten die hieruit voortkomen en die bovendien voortdurend aan verandering onderhevig zijn (Healey & Barrett,1990; Altshuler & Luberoff, 2003). Mayntz en Scharpf (1995; Salet & Faludi, 2000) onderscheiden hierbij drie niveaus: 1. sociale regels en waardesystemen; 2. formele regelgeving van regimes; en 3. institutionele reflectie in de praktijk. Bij het eerste niveau is van belang dat sociale regels die geen onderdeel uitmaken van de formele wetgeving expressies zijn van een specifieke cultuur. Ondanks dat deze vaak ongeschreven richtlijnen niet gemakkelijk afgebakend kunnen worden, zijn deze fundamenteel en in veel gevallen hebben ze de betekenis van wet- en regelgeving. Keating (1991) noemt deze sociale regels 'cultuur'. Hij geeft aan dat er een complexe interactie bestaat tussen culturele randvoorwaarden en (politieke) activiteiten. Het tweede niveau is dat van de formele regelgeving. Hierbij zijn er drie stelsels die nuttig zijn om bij de ruimtelijke planning te beschouwen. In de eerste plaats de structuur van de wet- en regelgeving: het constitutionele systeem en de administratieve organisatie van het politieke systeem. In de tweede plaats het economische

systeem: de normen en regels die de structuur van markten en submarkten vormen. Het betreft hier onder andere de grondmarkt, de transportmarkt en de vastgoedmarkt. In de derde plaats het politieke systeem: de basisregels op de gebieden die ruimtelijk relevant zijn zoals de systemen op het gebied van woningontwikkeling, transport en grondzaken. Tevens hoe zaken geregeld zijn tussen private en publieke actoren. Inzicht in deze stelsels verheldert de mate van vrijheid van economische actoren (ontwikkelaars, woningcorporaties) en de besluitvormingsproblemen die zij tegenkomen. Salet en Faludi (2000) geven aan dat een complicerende factor is dat de praktijk sterk kan afwijken van de intenties van de wetgeving. Daarom is het van belang om niet alleen de drie institutionele niveaus te bestuderen, maar ook de onderlinge relaties in de praktijk empirisch te onderzoeken. Het derde niveau van de institutionele analyse is de reflectie in de praktijk. Dit is verreweg het belangrijkste omdat het betrekking heeft op beleid en uitvoering. Dit is het niveau waar de politieke doelstellingen en de concrete problemen van planners en beleidsmakers tot uitvoering moeten komen.

Regimes worden beïnvloed door de institutionele context, maar beïnvloeden deze op hun beurt ook. Aangezien grootschalige projecten een lange doorlooptijd hebben van 10 tot 20 jaar zijn deze meestal onderhevig aan de invloed van verschuivende institutionele kaders.

Nieuwe centra zijn in Nederland vooral tot stand gekomen vanaf de jaren vijftig. Een periode van ruim 60 jaar waarin de institutionele context regelmatig veranderd is. Om een gefundeerd beeld te krijgen van het krachtenveld waarbinnen de nieuwe centra in Nederland tot stand zijn gekomen, is in dit hoofdstuk het institutionele kader geschetst en het ruimtelijk patroon dat hier het resultaat van was. Hierbij is uitgegaan van de twee eerste niveaus die Mayntz en Scharpf onderscheiden. In de eerste plaats de sociale regels en waarden, oftewel de ongeschreven regels. In de tweede plaats de formele regels zoals wet- en regelgeving en economische en politieke systemen. Het derde niveau, de institutionele reflectie in de praktijk, komt bij de behandeling van de casestudies aan bod.

De institutionele context is ingedeeld in vier perioden in de ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling in Nederland. Doordat de gemiddelde tijd van planvorming tot oplevering vrij lang is (gemiddeld circa 12 jaar), vertonen deze een flinke overlap met elkaar. In de praktijk komt het er op neer dat, nadat een beleidskader kracht verliest, de stedelijke ontwikkeling die hieruit voortkomt zich nog lange tijd voortzet. De vier perioden komen achtereenvolgens aan bod. In paragraaf 5.1 de periode van 'Wederopbouw en de ontwikkeling van stadsdeelcentra' (1945-1965). In paragraaf 5.2 de periode van 'Gebundelde deconcentratie en groeikernen' (1965-1985). Paragraaf 5.3 richt zich op de periode van 'Compacte stadsbeleid en de vernieuwing van binnensteden' (1970-1995). De vierde periode in paragraaf 5.4 behandelt de 'Welvaart, liberalisering en nieuwe centra aan de stadsranden' (1985-2014). De vier perioden zijn ieder als volgt ingedeeld. Allereerst komen de economische en maatschappelijke ontwikkelingen aan bod. Vervolgens het overheidsbeleid op het gebied van ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling. Daarna is beschreven hoe de private sector binnen de stedelijke ontwikkeling functioneerde en hoe dit interfereerde met de (lokale) overheid. Tot slot vindt een beschrijving plaats van het ruimtelijke en stedelijke patroon dat het resultaat was van het institutionele krachtenveld tussen publieke en private partijen in de betreffende periode. Paragraaf 5.5 behandelt de financiële huishouding van de Nederlandse overheid in de naoorlogse periode. Het hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies.

5.1 » Wederopbouw en de ontwikkeling van stadsdeelcentra (1945-1965)

Tot 1950 hadden zelfs de belangrijkste steden in de wereld een eenvoudig werk- en leefpatroon. Er was werkgelegenheid in de kantoren in het centrum met daaromheen suburbane gebieden die doorspekt waren met bedrijventerreinen en havens. Het hele complex was gebaseerd op openbaar vervoer in combinatie met langzaam verkeer (Hall, 1997). Ook in Nederland was dit het geval. In de jaren veertig werd Nederland bovendien geconfronteerd met de opgave om de verwoestingen uit de Tweede Wereldoorlog te herstellen. Ook was er na de oorlog sprake van een geboortegolf. Samen resulteerde dit in een omvangrijke vraag naar woningen en voorzieningen, die in het begin van de jaren zestig tot explosieve groei zou leiden.
Eerst moest de economie, die in de Tweede Wereldoorlog vrijwel tot stilstand was gekomen, weer op gang komen. Mede door de Marshallhulp herstelde de economie zich. Vanaf 1956 waren de eerste effecten van de economische opbouw zichtbaar. De koopkracht steeg voor het eerst sinds de oorlog, waardoor de vraag naar levensmiddelen en luxe goederen toenam (Bolt, 2003). Door de toename van de welvaart nam ook het autobezit en de mobiliteit sterk toe. Hierdoor was het nu ook mogelijk om op grotere afstand van het centrum, waar nog steeds het overgrote deel van de werkgelegenheid gesitueerd was, te wonen. In combinatie met de wederopbouw leidde dit in de loop van de jaren zestig tot suburbanisatie van de bevolking.

5.1.1 » Ontstaan van de verzorgingsstaat en wederopbouw

De ruimtelijke ordening in Nederland was in de eerste periode na de Tweede Wereldoorlog vooral gericht op de wederopbouw. De rol van het Rijk was in deze periode sterk centralistisch en directief. Deze situatie ontstond in de Tweede Wereldoorlog. Voor het herstel van de enorme verwoestingen werd een regeringscommissaris aangesteld met vergaande bevoegdheden. Zonder zijn toestemming mocht er niets gebouwd worden. Bovendien ontstond in deze periode het Nationale Plan. Hiertoe werd de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP) ingesteld die werd belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening van de nationale belangen, het toezicht op de ruimtelijke ordening van de streek- en gemeentelijke belangen en het onderzoek dat als basis voor deze ordening zou dienen. In oorlogstijd kwam de RNP niet verder dan het leggen van grondslagen voor thematische plannen. In 1945 werd de RNP ingelijfd bij het Ministerie van Openbare werken en Wederopbouw. De commissaris van de Provincie werd verplicht voor de Provincie of voor een deel ervan een of meer streekplannen vast te stellen. Voor de ruimtelijke ordening in het gebied van de Provincie en voor de coördinatie van de planologische maatregelen in dat gebied moest een Provinciale Planologische Dienst (PPD) worden ingesteld. Na de oorlog werd de centralistische manier van werken door het Ministerie van Openbare Werken en Wederopbouw en

De ruimtelijke ordening in Nederland was in de eerste periode na de Tweede Wereldoorlog vooral gericht op wederopbouw: planning herbouw stationsgebied 's-Hertogenbosch tijdens tentoontstelling 'De groeiende stad' over wederopbouw en stadsuitbreiding
Bron: Stadsarchief's-Hertogenbosch

vanaf 1947 door het Ministerie van Wederopbouw en Volkshuisvesting voortgezet. Hierbij werd ingezet op een 'periode van geordende wederopbouw' die zich kenmerkte door een vast plan, krachtig centraal geleide en op de behoefte gerichte bouwactiviteiten die door het Rijk werd gecontroleerd (Siraa, 1989). Ondanks de sterke overheidssturing zag de Rijksoverheid in deze periode geen reden zich te bemoeien met stadsuitbreidingen. Dat konden de steden prima zelf (Brand, 2002).
Volkhuisvesting was vanaf 1937 ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse zaken. Maar in 1945 ging dit onderdeel vormen van het Ministerie van Openbare werken en Wederopbouw. Als gevolg hiervan werd de volkshuisvesting net zoals de wederopbouw sterk gecentraliseerd. Tegen de achtergrond van de enorme woningbehoefte kon de Inspectie van de Volkshuisvesting zich niet langer beperken tot toezicht en controle. In 1946 werd het ambt van directeur-generaal van de Volkshuisvesting ingesteld en dat van hoofdingenieur-directeur (HID) van de Volkshuisvesting in de onderscheiden provincies. Deze laatste functie werd gekoppeld aan die van inspecteur van de Volkshuisvesting. Door deze situatie kwam het zwaartepunt van de Volkshuisvesting bij het Rijk te liggen. Op provinciaal niveau werden de Inspecties van de Volkshuisvesting uitgebreid tot Directies van de Volkshuisvesting onder leiding van de HID. Ook hier werden de Directies van de Volkhuisvesting met de provinciale bureaus van de Wederopbouw en de Bouwnijverheid samengesmolten tot Directies van de Wederopbouw en de Volkshuisvesting. In deze periode werd gewerkt met meerjarenplannen voor de woningbouw en zogenoemde richtcontingenten die werden verdeeld over de provincies en de drie grote steden (Siraa, 1989).
Door de wederopbouw breidde het stedelijk gebied vooral in het westelijk deel van Nederland sterk uit. Voor het Rijk was dit aanleiding om een 'Werkcommissie Westen des Lands' te installeren. Deze bracht in 1958 de 'Nota Westen des Lands en overig Nederland' uit. Deze nota is zeer bepalend geweest voor de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland en was de beleidsmatige grondlegger van de Randstad. In de nota werd geconstateerd dat de druk op de Randstad groot was en waarschijnlijk groot zou blijven. Om de open structuur te handhaven, vond de commissie het noodzakelijk om de sterke groeikrachten vooral in uitwaartse richting te leiden, een proces dat in feite al aan de gang was. Hierdoor kon voorkomen worden dat de Randstad naar de binnenzijde dicht zou groeien of op de stedelijke ring aaneen zou groeien. De nota zette dan ook op drie hoofdlijnen in: 1. behoud van de historisch gegroeide centra op de stedelijke ring als blijvende en ruimtelijk apart gelegen zwaartepunten; 2. behoud van een agrarisch middengebied als centrale ruimte van groot formaat; en 3. expansie van de gehele Randstad in uitwaartse richting. In de nota werd al melding gemaakt dat de Randstad was opgebouwd uit twee vleugels die 'conurbaties' werden genoemd. Langs de hier aangeduide hoofdlijnen zou de Randstad zich kunnen ontwikkelen tot *'een gedecentraliseerde wereldstad van eigen, Nederlandse aard, zonder dat men hoefde te vervallen in het schrikbeeld van sommige buitenlandse metropolen'* (Rijksdienst voor het Nationale Plan, 1958).

De uitbreiding van het stedelijk gebied vond in de naoorlogse periode plaats op basis van de Woningwet van 1901. Hierin was opgenomen dat gemeenten met meer dan 10.000 inwoners of waar het inwonertal de laatste vijf jaar met meer dan 20% was toegenomen een uitbreidingsplan moesten vaststellen. Tenminste eenmaal in de tien jaar moest het plan worden herzien. Dit plan van uitbreiding en de plannen tot herziening daarvan, dienden goedgekeurd te worden door GS. Bij de wijziging van de Woningwet in februari 1921 moest in het uitbreidingsplan voortaan de toekomstige bestemming van de grond op hoofdlijnen worden aangewezen. Indien het plan afweek van een goedgekeurd uitbreidingsplan kon de gemeente een bouwvergunning weigeren. In de wijziging van de Woningwet in 1931 werd opgenomen dat in het

Het Rijk bracht in 1958 de nota 'De ontwikkeling van het westen des lands' uit die zeer bepalend was voor de ruimtelijke ordening in Nederland: overzicht diverse Rijksnota's over de ruimtelijke ordening in de afgelopen 50 jaar
Bron: Miguel Israel

uitbreidingsplan, voortaan de bestemming van de grond in hoofdzaak of in onderdelen werd aangewezen. De bestemming in onderdelen was veel gedetailleerder en bedoeld voor gronden waarop de bebouwing zich in de eerstvolgende jaren zou uitbreiden.
Op grond van de Voorlopige regeling voor het nationale plan en de streekplannen werd in 1950 bepaald dat het streekplan door Provinciale Staten vastgesteld diende te worden. De Voorlopige regeling werd enkele malen verlengd en was tot de inwerkingtreding van de Wet Ruimtelijke Ordening in 1965 vigerend.
In 1956 werd de naam van het Ministerie veranderd in Volkshuisvesting en Bouwnijverheid dat in 1960 de (Eerste) Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland publiceerde. In aansluiting op de Nota Westen des Lands en overig Nederland was de kerngedachte dat voorkomen moest worden dat Randstad Holland een aaneengesloten stedelijk gebied zou gaan vormen. Om migratie vanuit andere landsdelen te voorkomen, werd ingezet op spreidingsbeleid. Aangezien werkgelegenheid een van de belangrijkste factoren voor migratie was, werd ingezet op het ontwikkelen van werkgelegenheid in landsdelen met weinig werkgelegenheid. De nota schetste een groeimodel voor de Randstad uitgaande van een ring van afzonderlijke steden rondom een groen en open middengebied (Het Groene Hart) (Min. VenB, 1960).
Sinds de Tweede Wereldoorlog stond de

stedelijke planning onder grote invloed van het functionalisme. De basis werd al in de jaren dertig op de tekentafel gelegd. De gebruikelijke woon-verkeersstraat werd afgewezen omdat de ene functie de andere hinderde. In dit kader ontstond in de planologie de stroming om woon- en industriewijken te scheiden. De functionele stad was het definitieve antwoord op de ongezonde en chaotische stad van de 19e eeuw (Van der Cammen & de Klerk, 2003).
In deze periode was ook voor het eerst sprake van bescherming van de binnenstedelijke economie. Dit kreeg gestalte door toepassing van cityvorming. Dit betekende vernieuwing van het centrum door functiespecialisatie en schaalvergroting. De achtergrond was dat de stadscentra zich dienden te ontwikkelen tot de belangrijkste concentraties van werkgelegenheid en voorzieningen (Min. VenB, 1960).

In deze periode werd ook de hiërarchie van winkelcentra voor het eerst toegepast. Na een lezing van geograaf Christaller in Amsterdam in 1938 omarmden planologen zijn centrale-plaatsentheorie als leidend principe voor de detailhandel (Zonneveld & Verwest, 2005). Dit gebeurde overigens niet alleen in Nederland, maar ook in bijvoorbeeld Engeland en Duitsland (Stiens & Pick, 1998; Evers, 2004). De lijn van de Nederlandse overheid voor de planning van winkelcentra in de naoorlogse periode was dat ze moesten voldoen aan een functionele hiërarchie. Deze lijn werd als blauwdruk gebruikt voor de planning van winkelcentra op stedelijk niveau. De hiërarchie bestond uit stadscentrum, stadsdeelcentra, wijkcentra en buurtcentra. Daarnaast was er sprake van een hiërarchisch systeem op regionaal niveau (Bak, 1971; Buursink, 1977; Borchert, 1995; Van Duren, 1995; Evers e.a., 2011; Speetjens en Van der Post, 2012). Hoe hoger in de hiërarchie, hoe meer niet-dagelijkse artikelen, hoe minder food en hoe meer gespecialiseerd. Binnen de hiërarchie stond het principe van complementariteit centraal. Het winkelcentrum diende aanvullend te zijn en niet in hoge mate concurrerend (Evers, 2004).

Tijdens de Tweede Wereldoorlog kwam in Nederland de wijkgedachte tot stand. Na de bevrijding leefde dit denkbeeld bij velen (Gemeente Den Haag, 1948). De wijkgedachte kwam voort uit een studiegroep die zich ten doel stelde om ten behoeve van de naoorlogse opbouw een studie te maken van het sociaal-culturele leven en de structuur van de grote stad, om zo tot een beter functionerende samenleving te komen. Dit resulteerde uiteindelijk in het boek 'De stad der toekomst, de toekomst der stad' onder eindredactie van A. Bos (1946). In dit boek werd geconstateerd dat de grote steden uitgroeiden tot stadsgewesten. De wijkgedachte berustte op het denkbeeld dat door het onoverzichtelijke karakter van de stad er onvoldoende sprake was van gemeenschap. De opgave was om de stadsbewoner een leefgemeenschap te bieden met een beperkte omvang zodat hij zich hierin thuis voelde. Dit kreeg gestalte door een wijksgewijze opbouw van de stad. Hierbij had een wijk circa 20.000 inwoners en kleinschalige bedrijven om de bevolking te verzorgen met goederen, diensten en reparaties. De overheid diende haar *'opvoedende taken'* te decentraliseren op wijkniveau *'om de bevolking lichamelijk, medisch en hygiënisch op peil te brengen en te houden'*. Een wijkraad moest toezicht houden op de wijk. De wijkvoorzieningen dienden vanwege de factor tijd geconcentreerd te worden langs hoofdstraten of in wijkcentra bij halten van openbaar vervoer.
Volgens de opstellers had het stadsdeel vooral een organisatorische betekenis omdat de bewoners geen gemeenschap vormden zoals in de wijk en de stad als geheel. Door de grote afstand tot het stadscentrum was er in de randgebieden echter wel behoefte aan voorzieningen op stadsdeelniveau zoals warenhuizen, speciaalzaken, een bedrijfscentrum voor hinderlijke bedrijven, ziekenhuis, verpleeghuis, middelbaar- en vakonderwijs, cultuur en uitgaansgelegenheden.

5.1.2 » Opkomst van de projectontwikkeling

In de jaren vijftig was nog nauwelijks sprake van echte projectontwikkeling. Het waren vooral bouwbedrijven die vanaf 1960 in opdracht van de overheid grote aantallen woningen gingen produceren. De projectontwikkeling is voorzichtig ontstaan in de jaren vijftig en doorgebroken in de jaren zestig. De opkomst van de projectontwikkeling is een voortzetting en een verbreding van de grote rol die particuliere investeerders voor de oorlog speelden (Neprom, 2000). In 1949 gingen als gevolg van een wijziging van het fiscale regime verzekeringsmaatschappijen van start met de opbouw van huurwoningenportefeuilles. Veel bouwondernemers speelden hierop in door de ontwikkeling van woningbouwprojecten op door de overheid aangewezen locaties, soms in combinatie met winkelvoorzieningen (Fokkema, 2010).
Door de woningnood na de Tweede Wereldoorlog werd ook de positie van de woningcorporaties versterkt. Zij werden veruit de belangrijkste partij op de huurwoningenmarkt. Met pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen kwamen herenakkoorden tot stand met toezeggingen om actief te participeren in de ontwikkeling van huurwoningen (Neprom, 2000).

5.1.3 » Suburbanisatie en het ontstaan van stadsdeelcentra

In de jaren vijftig was nog sprake van monocentrische steden. In deze periode werden delen van de oude binnenstad getransformeerd tot moderne kantoorgebieden (cityvorming). Volgens Van Engelsdorp Gastelaars en Hamers (2006) beleefden de binnensteden in deze periode een nieuw hoogtepunt, omdat deze als city functioneerden.

Gelijktijdig met de cityvorming vonden rond de steden omvangrijke uitbreidingen plaats. In eerste instantie waren dit nog vooral de meer welgestelde huishoudens die suburbaniseerden. Maar hier kwam snel verandering in. In de jaren zestig kreeg de deconcentratie van bewoners een massaal karakter. Dit leidde echter niet tot aantasting van de centrale voorzieningen in de stad. De bewoners bleven nog op de binnenstad gericht. Hier was immers het merendeel van de kantoren en bovenwijkse voorzieningen gelegen. Bovendien was nog sprake van een radiaal patroon van de infrastructuur met een belangrijk accent op het openbaar vervoer. Iedere wijk was wel voorzien van een aantal buurtwinkelcentra met een centraal gelegen wijkwinkelcentrum. Deze winkels waren vooral gericht op de dagelijks benodigde goederen.
In de grote steden kwamen naast buurt- en wijkwinkelcentra ook stadsdeelcentra tot stand. De achtergrond hiervoor was dat de afstand van de binnenstad tot de rand van de stad wel met een factor drie was toegenomen. Op de wegen naar de hoofdcentra ontstond bovendien door het groeiende autogebruik verkeerscongestie. Vanuit deze optiek leek het zinvol om ontlastende grote stadsdeelcentra te ontwikkelen. Deze bleven aanzienlijk kleiner van omvang (maximaal 1/3) dan de hoofdwinkelcentra van de betreffende stad. De regionaal verzorgende stadsdeelcentra hadden een maatvoering van 30.000 tot 50.000 m^2 aan detailhandel. De kleine regionaal verzorgende stadsdeelcentra hadden een winkelareaal van 10.000 tot 30.000 m^2. De stadsdeelcentra werden gedomineerd door winkels. Dit was vooral het geval bij de centra die vanaf 1960 gerealiseerd werden. Net zoals in de hoofdcentra overheerste het aanbod non-foodartikelen. Door deze situatie ontstond naast een hiërarchie in gewestelijk verband tevens een hiërarchie van winkelcentra binnen de steden zelf (Bolt & Kerklaan, 1989). Door de ontwikkeling van nieuwe winkelcentra en de uitbreiding van bestaande centra nam het winkelareaal in Nederland sterk toe. In de periode 1946-1969 was sprake van een toename van 3 miljoen m^2 wvo. Het totale areaal nam hiermee met tweederde toe (Bak, 1971).

In de jaren zestig kwamen diverse geïntegreerde stadsdeelcentra tot stand: Paddepoel in Groningen
Bron: Auteur

Begin jaren zestig realiseerde projectontwikkelaar Johan Matser de eerste twee grote geïntegreerde stadsdeelcentra: Presikhaaf in Arnhem en Amstelveen Centrum. Andere voorbeelden zijn de stadsdeelcentra Boven 't IJ (Amsterdam-Noord), Zuidplein (Rotterdam), Leidschenhage (Voorburg-Leidschendam), Paddepoel (Groningen), Overvecht (Utrecht) en Woensel (Eindhoven) (Bolt & Kerklaan, 1989; Neprom, 2000; Fokkema, 2010).
De stadsdeelcentra in Nederland zijn in de loop van de tijd gaan fungeren als de door Richardson (1977) geformuleerde 'locational constants' (zie paragraaf 1.4). Aan deze grootschalige winkelcentra zijn op diverse momenten verschillende centrumstedelijke functies toegevoegd. De stadsdeelcentra hebben zich hierdoor op incrementele wijze ontwikkeld tot nieuwe centra. Van een volledig pakket aan centrumstedelijke functies is hier echter geen sprake (Van der Heijde en Hoppenbrouwer, 2005a).

5.2 » Gebundelde deconcentratie en groeikernen (1965-1985)

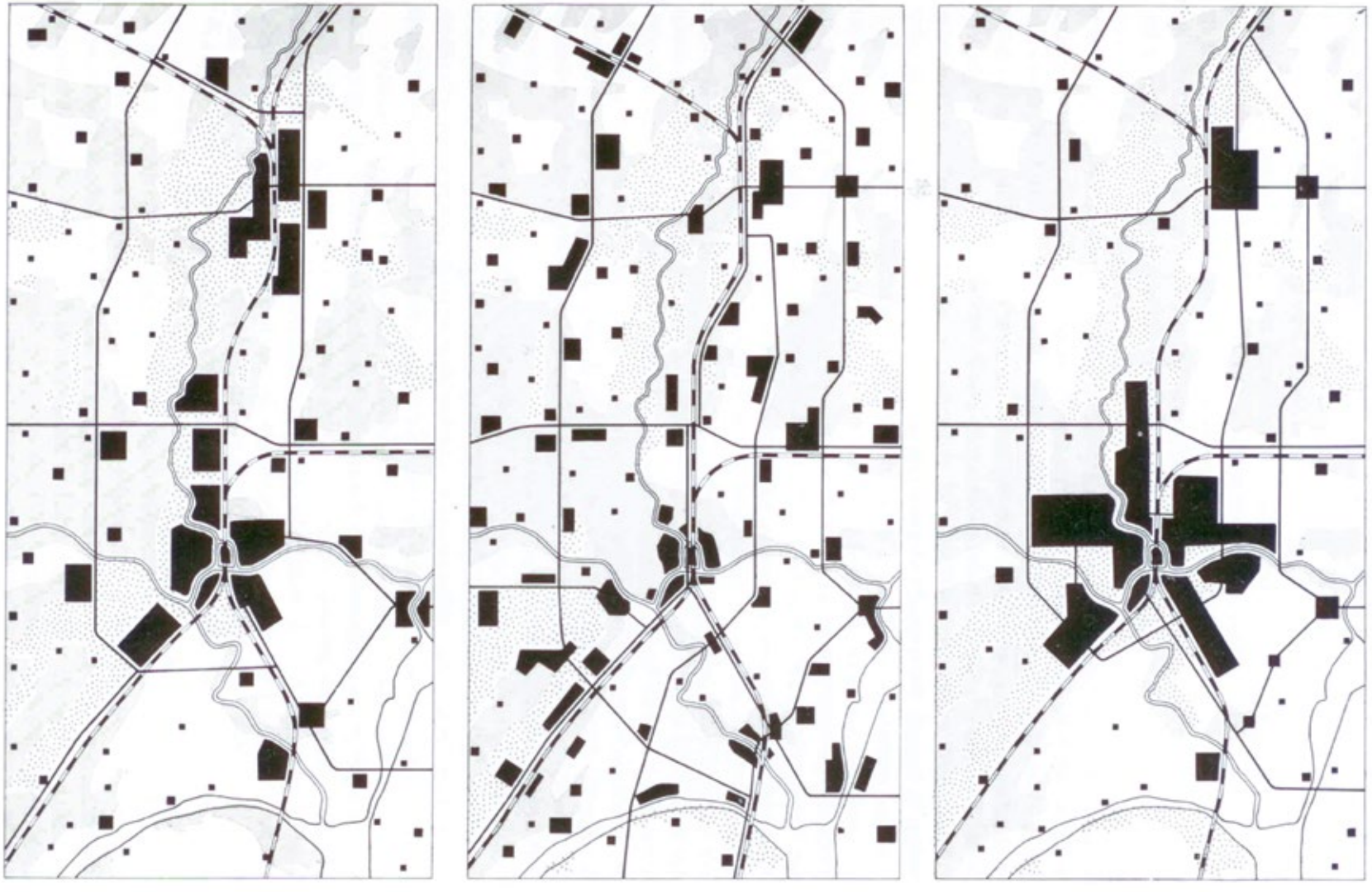
Tussen 1960 en 1971 vervijfvoudigde als gevolg van de groeiende welvaart het autobezit. Hierdoor werd het in toenemende mate mogelijk verder van het werk te wonen. Dit had tot gevolg dat de suburbanisatie enorme proporties aannam, wat leidde tot een verdubbeling van het aantal forensen tussen 1960 en 1971. De steden werden vertrekgebieden. (Van der Cammen & De Klerk, 2003). Als gevolg van de door de overheid gestimuleerde suburbanisatie en de

deconcentratie van stedelijke activiteiten (met name wonen) ontstonden in deze periode stadsgewesten (Brand, 2002).

5.2.1 » Gebundelde deconcentratie

Het belangrijkste onderdeel van de ruimtelijke ordening in deze periode was het beleid van gebundelde deconcentratie. Dit kwam voort uit angst voor de gevolgen van de bevolkingsgroei en het volbouwen van het westen van Nederland. De wens van de overheid was om de deconcentratie van de bevolking en werkgelegenheid te structureren. De suburbanisatie werd hiertoe geconcentreerd in een beperkt aantal groeikernen. Op basis van het Ontwikkelingschema Westen des Lands (Rijksdienst voor het Nationale Plan, 1958) effectueerde de (Eerste) Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland de gebundelde deconcentratie in Rijksbeleid. Het beleid was opgebouwd rond een hiërarchie van bebouwingskernen die bestond uit levenskrachtige dorpen met een verzorgende centrumfunctie van lokale betekenis, streekcentra met een stedelijk karakter en een verzorgende functie voor de hele streek, grote steden van 100.000 tot 200.000 inwoners als zwaartepunten van de gebieden buiten het westen van Nederland en de Randstad Holland als Nederlandse metropool (Min. VenB, 1960).

Een zorgelijke prognose van de bevolkingsgroei naar 20 miljoen in 2000 en een sterke groei van de automobiliteit leidde tot de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland in 1966. De kern van het beleid was dat de grote bevolkingsgroei moest worden opgevangen door het doorzetten van het spreidingsbeleid zoals dat in de Eerste Nota was verwoord. Andere landsdelen konden de bevolkingsgroei opvangen en daarom diende er werkgelegenheid naartoe verplaatst te worden. In de Tweede Nota werd ook het planconcept stadsgewest geïntroduceerd en concreet ingezet op gebundelde deconcentratie door, op enige afstand van de stedenring, groeikernen aan te wijzen. Hier konden nieuwe woningen in grote aantallen worden gebouwd. In combinatie met een bufferzonebeleid zou dit ervoor zorgen dat de grote steden niet aan elkaar vast zouden groeien. (Min. VRO, 1966).
In de jaren zeventig werd de prognose van de bevolkingsgroei naar beneden bijgesteld tot 15,4 miljoen inwoners in 2000. Uiteindelijk bleek dit ook aardig te kloppen. De Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Min. VRO, 1976) continueerde het spreidingsbeleid en de gebundelde deconcentratie van de eerdere nota's. In het kader daarvan werden vier groeisteden en tien groeikernen aangewezen met hoge woningbouwtaakstellingen. De onevenredige groei van kleine kernen werd tegengegaan. De regering gaf de voorkeur aan stedelijke ontwikkeling met een gesloten woon-werkbalans binnen fietsafstand van het stedelijk centrum. Erkend werd echter dat dit model in de grotere stedelijke zones, zoals vooral in grote delen van de Randstad, weinig realiteitswaarde had. Hier werd ingezet op een stadsgewestelijke ontwikkeling gesteund op een openbaarvervoersysteem. Nieuwe woonmilieus moesten worden gespreid over voldoende nieuwe bouwplaatsen in gevarieerde dichtheden nabij de bestaande stedelijke gebieden. Voor de ruimtelijke uitwerking van de groeisteden en groeikernen werden geen algemene richtlijnen gegeven. Deze waren geheel afhankelijk van de plaatselijke situatie en doelstellingen die bij de aanwijzing als groeistad of -kern een rol speelden (Min. VRO, 1976).
Naast de gebundelde deconcentratie ontstond in de jaren zestig ook aandacht voor de historische binnensteden. Tegelijkertijd was echter sprake van modernisering van de stedelijke centra: de cityvorming. De Rijksoverheid had drie motieven die stadsreconstructie actueel maakten: de sanering uit een oogpunt van volkshuisvesting, de modernisering van verkeers- en vervoersvoorzieningen en de versterking van de sociaal-culturele en economische centrumfunctie. De oplossing werd gevonden in een gedeeltelijke reconstructie van de oude stad. Van de vorming van nieuwe centrumgebieden aan de stadsran-



In de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland werd ingezet op gebundelde deconcentratie door, op enige afstand van de stedenring, groeikernen aan te wijzen
Bron: Min. VRO, 1966

den was in het beleid geen sprake. Wel was er naast de opgave in de grote steden aandacht voor de vernieuwing van centra in dorpen, kleine en middelgrote steden. Hiervan werd aangegeven dat deze voor de opgave stonden om een nieuw centrum te creëren, dat in overeenstemming was met de sterke groei en de toename van de behoefte aan centrumvoorzieningen (Min. VRO, 1966).

5.2.2 » Groei van de projectontwikkeling

In de zestiger jaren was nog steeds sprake van een aanzienlijke woningnood. Er was daarom behoefte aan de realisatie van grote aantallen nieuwe woningen. Het ging hier om circa 110.000 woningen per jaar (Min. VROM, 1966). De groei van de bevolking en het ontstaan van nieuwe uitbreidingswijken leidden bovendien tot een toenemende vraag naar (commerciële) voorzieningen. In deze periode vonden dan ook grote investeringen plaats in de detailhandel. De gemiddelde bedrijfsruimte per winkel nam beduidend toe (schaalvergroting). Slechts een deel van het winkelvastgoed werd in deze tijd gerealiseerd door projectontwikkelaars. Het ging hier echter wel om een groot aantal winkelcentra per jaar en aanzienlijke metrages (Bolt & Kerklaan, 1989).
Ook de dienstensector groeide sterk. De vraag naar kantoorruimten nam hierdoor toe. Deze werden liever gehuurd dan gekocht. Het eerste kantoor voor de verhuurmarkt werd echter pas in 1965 gerealiseerd. In deze periode van grote vraag ontstonden interessante investeringsmogelijkheden voor partijen die bereid en in staat waren voor eigen rekening en risico woningen, kantoren en winkels te realiseren. Dit werd nog eens extra gestimuleerd door de invasie van Britse beleggers eind jaren 60. Bouwbedrijven pakten deze kansen op. Zo gingen bijvoorbeeld ook financiële instellingen en institutionele beleggers, makelaars en architecten aan projectontwikkeling doen. Gemeenten stonden in de jaren zestig welwillend tegenover projectontwikkelingsmaatschappijen die plannen maakten voor nieuwe zakelijke centra en extra woningbouwcontingenten voor hen wisten los te krijgen. Ook de groeiende complexiteit van de ontwikkeling van vastgoed leidde (in de jaren zeventig) tot de behoefte aan partijen die de verschillende stappen in het proces konden coördineren en integreren. Het nieuwe vak projectontwikkeling voorzag in deze behoefte (Neprom, 2000; Fokkema, 2010). Deze bedrijfstak ging zich hierdoor sterk ontwikkelen. Op de beleggingsmarkt nam de vraag naar vastgoed ook toe. Dit kwam vooral door de groei van institutionele beleggers omdat steeds meer bedrijven collectieve pensioenverzekeringen af gingen sluiten voor hun werknemers. Ook de omvang van de levensverzekeringsbedrijven nam sterk toe (Van Gool e.a., 2007).

5.2.3 » Stadsgewesten en groeikernen

In de zestiger en zeventiger jaren nam door suburbanisatie de groei van de kernen rond de steden sterk toe. Het betrof hier zowel dorpen, omliggende kleinere steden als groeikernen (Brand, 2002). Tegelijkertijd namen de functionele relaties tussen stad en platteland toe. Zo ontstond het zogenoemde stadsgewest. Deze relaties typeerden zich door een monocentrische structuur gebaseerd op het dagelijkse pendelpatroon van werkenden en bezoekers (Van Engelsdorp Gastelaars e.a.,1980).

Ook bestaande gemeenten werden aangewezen als groeikern. Door de sterke toename van de bevolking nam de behoefte aan voorzieningen fors toe. Hiervoor kwamen nieuwe centra tot stand, zoals in Nieuwegein.
Bron: Auteur

Het Rijksbeleid had in deze periode minder invloed dan in de vorige periode. De gemeenten voegden zich met betrekking tot hun groeiambities niet meer zo gemakkelijk naar de richtlijnen van het Rijk. De Tweede Nota voorzag in een nauwkeurig langetermijnbeleid tot het jaar 2000, maar dit was niet in een kortetermijnplanning vertaald. Provincies en gemeenten hadden hierdoor interpretatievrijheid en gebruikten die op een manier die paste bij hun eigen groeistrategieën. Bovendien slaagden zij er in veel gevallen in begrip voor hun groeistreven te vinden bij de Provincie (de goedkeurende instantie voor de bestemmingsplannen). Dit leidde tot een sterker ruimtelijk gespreide groei dan het Rijk voor ogen had (Brand, 2002). Naast substantiële uitbreidingen in vele kleine suburbane woonkernen met vooral vrije sectorbouw lag het zwaartepunt van de bouwprogramma's tot 1973 vooral in Rotterdam Alexanderpolder en Ommoord, Overvecht in Utrecht en de Bijlmermeer in Amsterdam. De groeikernen kwamen in de periode tot 1973 nog nauwelijks tot ontwikkeling. Uitzonderingen waren Zoetermeer, omdat de agglomeratie Den Haag al veel eerder vol was en Lelystad.
De groeikernen kwamen pas in volle omvang van de grond in de tweede helft van de jaren zeventig. Tussen 1975 en 1985 groeiden de groeikernen met bijna 75%. Dit was vooral te danken aan het nieuwe subsidiestelsel dat het Rijk had geïnitieerd (Bontje, 2001; Van der Cammen & De Klerk, 2003).

Met de geplande en ongeplande groeikernen kwamen in deze periode rond de steden een groot aantal nieuwe centra tot stand. Enerzijds als 'greenfield' ontwikkeling in de vorm van een gepland stadshart zoals in Almere. Maar vooral door het aanwijzen van een aantal bestaande gemeenten als groeikern. Door de sterke toename van de bevolking in deze kernen nam de behoefte aan voorzieningen fors toe. Hierdoor was het noodzakelijk om deze groeikernen te voorzien van nieuwe centra. Voorbeelden zijn Nieuwegein, Zoetermeer, Capelle aan den IJssel, Purmerend, Houten, Hellevoetsluis en Spijkenisse. In de meeste gevallen werd de locatie van deze nieuwe centra op een andere plaats gesitueerd dan de oorspronkelijke dorpskern. De derde groep van nieuwe centra ontstond in de kernen die een sterke groei doormaakten, zonder dat dit door de rijksoverheid was gepland. Voorbeelden zijn Maarsen, Zaandam, Hoofddorp, Papendrecht, Etten-Leur en Woensel.

De politiek van gebundelde deconcentratie had als gevolg dat veel welvarende gezinnen de steden verlieten. Tussen 1960 en 1971 boekten de drie grote steden een vertrekoverschot van 287.000 personen. Hierdoor nam de problematiek in de binnenstedelijke gebieden toe. Vooral de oude, minder welvarende wijken verpauperden sterk. Toch werd de suburbanisatie geen halt toegeroepen omdat er fors was geïnvesteerd in de groeikernen op het gebied van grondaankopen en bouwrijp maken. Door woningen te produceren dienden deze investeringen terug verdiend te worden.

5.3 » Compacte stadsbeleid en de vernieuwing van binnensteden (1973-1995)

Na 20 jaar van sterke economische groei ontstond in 1973 een oliecrisis met negatieve gevolgen voor de economie. De tweede oliecrisis in 1979 resulteerde in een recessie die tot 1983 duurde. De werkloosheid steeg sterk. In deze periode ontstond, onder invloed van ruimtegebrek, verscherpte milieueisen en teruglopende bereikbaarheid, deconcentratie van economische activiteiten. Eerst de routineproductiebedrijven, daarna 'research en development' en vervolgens 'backoffices' met routine processen. Deze functies kwamen vaak in secundaire economische centra terecht met veel aanbod aan arbeidskrachten op goed bereikbare locaties bij de snelweg en/of haltes van openbaar vervoer (Coupland,1996; Arends e.a, 2002). In 1976 meldde het Ministerie van VROM in de Verstedelijkingsnota dat de stadscentra minder aantrekkelijk werden als vestigingsplaats van bedrijven door gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden en verkeers- en bereikbaarheidsproblemen. Na de uittocht van reguliere economische functies deconcentreerden uiteindelijk ook de topdienstverlening, de mediasector en topinstellingen in de publieke sector (Mills, 1988; Van Engelsdorp Gastelaars, 2001). Deze tendens viel samen met de ontwikkeling dat allerlei voorzieningen onder invloed van Rijksbeleid (gezondheid, onderwijs) en toenemende mobiliteit (detailhandel, cultuur, stedelijk vermaak) op steeds hogere ruimtelijke schalen werden georganiseerd. In plaats van op het niveau van buurten en wijken, op het niveau van de stad en de regio (Arends e.a., 2002).

Door de sterke daling van het geboortecijfer vanaf 1970 was het probleem van de toekomst niet langer de sterke bevolkingsgroei, maar de vergrijzing. Door de groei van het aantal huishoudens was nog wel sprake van een grote behoefte aan woningen. Vooral voor eenpersoonshuishoudens. Vanuit de grote steden vertrokken veel welvarende jonge gezinnen naar de suburbane gebieden. Studenten, werkende jongeren en immigranten namen hun plaats in. Al deze veranderingen vonden plaats tegen de achtergrond van maatschappelijke veranderingen en alternatieve denkbeelden over de inrichting van de samenleving. Ondanks de schijn van het tegendeel werd daarin de richting van gemeenschapsvorming naar individualise-

In 1976 verscheen de Verstedelijkingsnota als onderdeel van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Deze zette sterk in op stadsvernieuwing om zo de stagnatie in de steden een halt toe te roepen: Structuurschets voor de verstedelijking in Nederland.
Bron: Min. VROM, 1976

ring verlegd (Van der Cammen & De Klerk, 2003). Ook kwam in deze periode een einde aan het functionalisme en kreeg de 'nieuwe stedelijkheid' van Forum en de 'Smarth Growth' van Jane Jacobs steeds meer voet aan de grond. Zo nam het verzet tegen de bouw van 'utiliteitseilanden' met alleen maar winkels toe.
Er werd gepleit voor functionele en stedenbouwkundige verweving van de winkels met horeca, woningen, kantoren en culturele voorzieningen (Bolt & Kerklaan, 1989).

5.3.1 » Ruimtelijke ordening als instrument van sociaaleconomische sturing

Door de maatschappelijke verschuivingen eind jaren zestig werd de directieve vorm van overheidsbeleid verlaten en een systeem geïntroduceerd waarbij veel meer sprake was van overleg en inspraak. Voorheen was de inzet om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen, maar nu werd het uitgangspunt om in te zetten op wat de overheid wenselijk achtte. Daarbij werd een steeds hechter verband gelegd tussen ontwikkelingen in de samenleving en ruimtelijk beleid. Het idee werd steeds sterker dat de overheid met ingrepen in de ruimte maatschappelijke ontwikkelingen kon beïnvloeden of beheersen (Ruimtelijk Planbureau, 2004).
Tegelijkertijd werd de ruimtelijke ordening een belangrijk instrument om sterk te sturen op verdeling van de welvaart. Dit kreeg gestalte door de introductie van diverse vormen van subsidies zoals individuele huursubsidie, stadsvernieuwings- en locatiesubisies en investeringssubsidies voor bedrijfsvestiging.

Door de grootschalige suburbanisatie in de jaren zestig van welvarende jonge gezinnen naar buitenwijken en groeikernen in combinatie met een afname van de bevolking in de binnensteden ontstond een crisis in de steden, met name in de oude wijken. In veel steden woonde in vergelijking met 1930 of 1940 nog maar de helft van de bevolking. Naarmate een groter deel van de bevolking op grotere afstand van het centrum woonde, nam de verzorgende betekenis van het hoofdwinkelcentrum af. Hierdoor daalde het aantal horecagelegenheden, bioscopen en theaters. Dit was tevens een gevolg van de introductie van de televisie (Bak, 1971).
In 1976 verscheen de Verstedelijkingsnota als onderdeel van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Deze zette sterk in op stadsvernieuwing om zo de stagnatie in de steden een halt toe te roepen. Door de lange uitvoeringstermijn van de gebundelde deconcentratie werd dit beleid gelijktijdig gevoerd. Wel werd de onevenredige groei van kleine kernen tegengegaan (Min. VROM, 1976).
De nieuwe stedelijkheid leidde in het midden van de jaren zeventig tot het concept van de compacte stad. In 1983 vond met de Structuurschets stedelijke gebieden de definitieve overgang plaats van de gebundelde deconcentratie naar compacte steden. Het beleid richtte zich op het terughalen van bovenmodale inkomens naar de steden en herstel van het draagvlak voor stedelijke voorzieningen. Ook bedrijven waren weer welkom in de stad. Het beleid ging samen met de introductie van subsidies voor binnenstedelijke ontwikkelingen. Volgens Van der Cammen en De Klerk (2003) was de winst van het concept compacte stad echter vooral de geconcentreerde uitbouw van de bestaande agglomeraties. De vier grote steden kregen bijzondere aandacht. Ze kregen omvangrijke

STRUCTUURSCHETS VOOR DE VERSTEDELIJKING

- GROEISTEDEN
- GROEIKERNEN MET NIEUWE OF VERHOOGDE TAAKSTELLING
- GROEIKERNEN MET AFLOPENDE TAAKSTELLING
- GROEISTAD (keuze nog hoofdzakelijk)
- STADSGEWEST van grote steden
- STADSGEWEST
- STEDELIJKE CENTRA
- CENTRA IN CENTRALE OPEN RUIMTE
- BUFFERZONES
- POTENTIELE NATIONALE LANDSCHAPSPARKEN
- OPEN RUIMTEN

0 10 20

bouwprogramma's toegewezen. Het resultaat van het nieuwe beleid was dat eind jaren tachtig de terugloop van de bevolking in de grote steden tot staan werd gebracht en soms omsloeg in lichte groei.

De focus van de overheid op de binnensteden ging samen met restrictief beleid ten aanzien van ontwikkelingen elders in het stedelijk gebied, die nadelig konden zijn voor het (economisch) functioneren van het centrum. De grootwinkelbedrijven prefereerden een vestiging aan de stadsrand boven nieuwbouw in de stadskernen, waar sprake was van een moeilijke verkeersontsluiting en hoge grondkosten (Bak, 1971). Om te voorkomen dat de hiërarchische structuur op de helling kwam, stelde de Rijksoverheid in 1973 beleid vast voor Perifere Detailhandels Vestigingen (PDV). Dit betekende een algemeen verbod op perifere detailhandel met uitzondering van verkoop van brand- en explosiegevaarlijke stoffen en een aantal specifieke artikelen die werden aangeduid met volumineus, zoals auto's en caravans. Gemeenten waren voortaan verplicht hun bestemmingsplannen aan te passen aan het nieuwe beleid en een distributie planologisch onderzoek (DPO) uit te voeren bij het maken van nieuwe bestemmingsplannen. Ook de Derde Nota keerde zich tegen vestiging van voorzieningen aan of buiten de stadsranden voor zover deze de ontwikkeling van het stadscentrum nadelig konden beïnvloeden. Daarentegen gaf de nota wel aan dat voor een evenwichtige ontwikkeling van de stad de stimulering van subcentra naast het hoofdcentrum gewenst kon zijn, onder meer voor agglomeratiegebonden bedrijven, die niet meer in het hoofdcentrum konden blijven. Met betrekking tot stadsdeelcentra werd opgemerkt dat deze concurrerend konden zijn voor het stadscentrum, ook al wezen de resultaten van enkele onderzoeken eerder in de richting van complementariteit tussen hoofd- en stadsdeelcentra (Min. VROM, 1976).

5.3.2 » Specialisatie en professionalisering van de projectontwikkeling

De projectontwikkelaars vreesden aan het einde van de jaren zestig dat de bouwhausse ten einde zou komen. Om hun toekomstige bouwproductie veilig te stellen, gingen deze gronden verwerven. Door de politieke en maatschappelijke omslag kregen de projectontwikkelaars het een stuk moeilijker. Zo stonden veel gemeenten kritisch tegenover de verwerving van gronden.
De inspraak- en pressiegroepen zorgden bovendien voor vertragingen bij de realisatie van projecten (Neprom, 2000).
In deze periode trad binnen de vastgoedsector een sterke specialisatie op. De beleggers kochten vooral projecten waar ze ook weer gemakkelijk vanaf konden. Dit leidde ertoe dat beleggers geen vastgoed wilden met meerdere huurders of functies. Bovendien was het beheer van dergelijke projecten te complex en daardoor te kostbaar. Hierdoor vermeed de vastgoedbranche vele jaren multifunctionele projecten. En als het niet anders kon, werd gekozen voor verticale functiemenging (Coupland, 1996). In de periode 1978-1988 nam de productie van winkelareaal door projectontwikkelaars af met 43%, omdat het aantal gerealiseerde centra terugliep en de gemiddelde omvang afnam (Bolt & Kerklaan, 1989).
Eind jaren zeventig ontstond een crisis op de woningmarkt waardoor de prijzen sterk daalden. Veel projectontwikkelaars en bouwbedrijven kwamen hierdoor in de problemen. Begin jaren tachtig herstelde de markt zich. In plaats van grondbezit werden nu marktgevoel, deskundigheid en flexibiliteit cruciale waarden voor succes. Hierdoor werd het vak van projectontwikkeling grondig geprofessionaliseerd (Neprom, 2000).

5.3.3 » Stedelijke verdichting en de vernieuwing van binnensteden

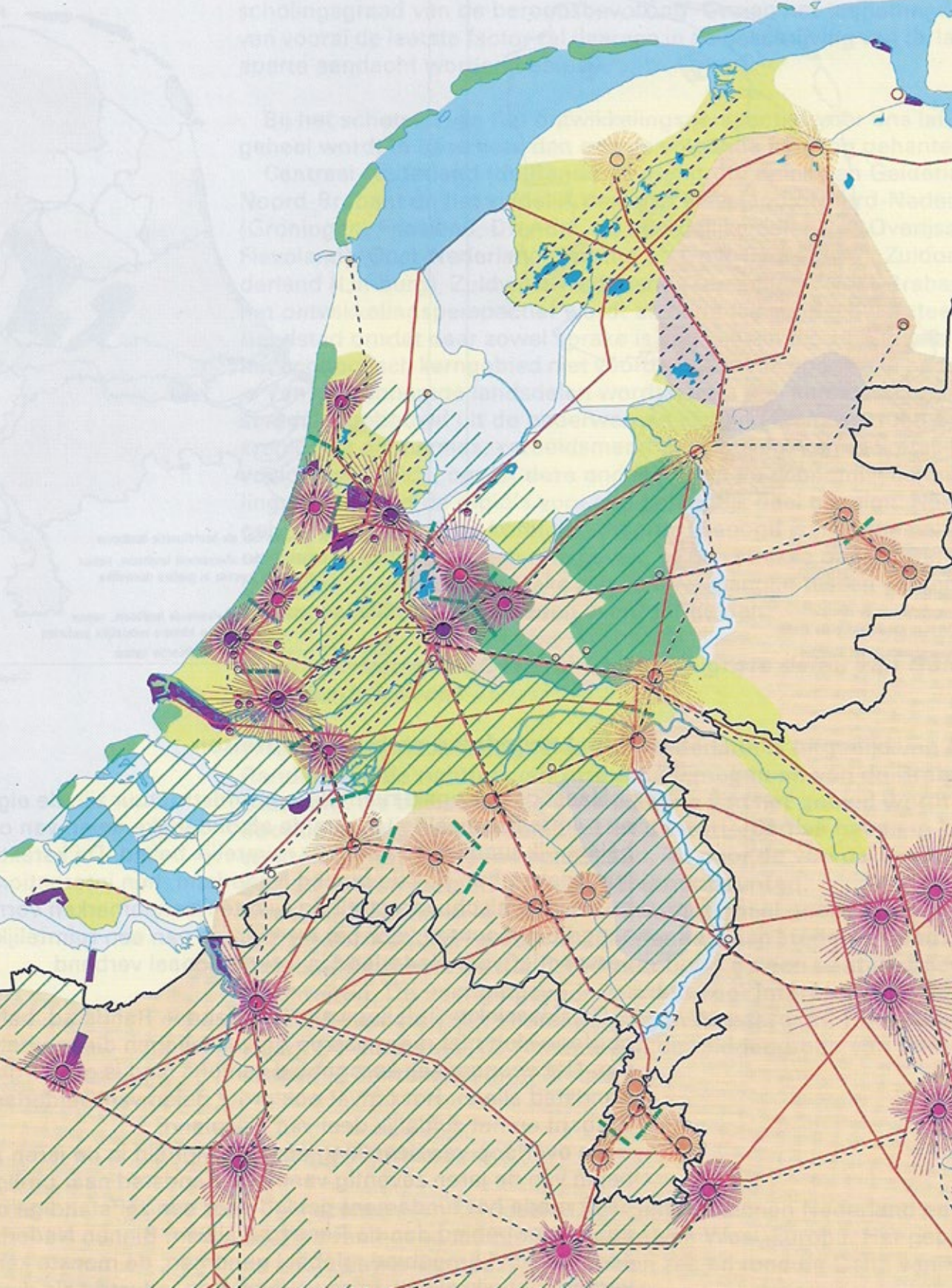
Als antwoord op de degeneratie van de oude wijken in en rond de centra van de grote steden kwam in de jaren zeventig de stadsvernieuwing op gang. Om de verzwakte economische positie van de centra te verbeteren, werd bovendien in veel steden ingezet op vernieuwing van delen van het centrum. Als gevolg van het streven naar de revitalisatie van de binnensteden was de overheid terughoudend met betrekking tot de ontwikkeling van nieuwe centra. Maar tegen de ontwikkeling van centrumstedelijke voorzieningen op perifere locaties bestond, ter bescherming van de positie van de detailhandel in de binnensteden, nog meer weerstand. Wel was soms sprake van de versterking van reeds bestaande nieuwe centra, zoals Scheveningen Bad waar in de jaren tachtig een forse vernieuwing plaatsvond.

Als gevolg van het compacte stadsbeleid werden vanaf 1985 de belangrijkste woningprojecten in en nabij de steden gepland. In de VINEX werden specifieke locaties in en rond de grote steden aangewezen waar grootschalige uitbreidingsgebieden tot stand dienden te komen. In de meeste van deze VINEX-gebieden kwamen geen nieuwe centra of stadsdeelcentra tot stand. Zelfs niet in omvangrijke wijken zoals Wateringse Veld en Ypenburg. Wel was er sprake van de ontwikkeling van wijkwinkelcentra. Alleen in Utrecht werd als onderdeel van Leidsche Rijn besloten tot de ontwikkeling van een volwaardig nieuw centrum.
Als gevolg van de suburbanisatie van economische functies ontstonden vanaf de jaren zeventig werkgelegenheidsclusters in de suburbane gebieden waarbij uitsortering plaatsvond tussen gemengde bedrijventerreinen en kantorengebieden.

In deze periode was geen doelbewuste sprake van de ontwikkeling van nieuwe centra. Doordat alle pijlen op de binnensteden gericht waren, was het overheidsbeleid, zowel van het Rijk als binnen de steden, vooral remmend voor de vorming van nieuwe centra.

5.4 » Welvaart en liberalisering (1985-2014)

In 1988 publiceerde het Rijk de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening. In het verlengde van de Structuurschets stedelijke gebieden werd sterk ingezet op concentratie. Door de economische crisis en de toename van de internationale concurrentie tussen stedelijke regio's lag bovendien een belangrijke focus op het verbeteren van de kwaliteit van het vestigingsmilieu in de grote steden. Tezamen was dit aanleiding om vooral de stedelijke ontwikkeling in de grote steden te bevorderen. Dit kreeg gestalte door het versterken van 'stedelijke knooppunten' waarin het Rijk ook wilde investeren. Nieuw was echter dat het Rijk hier alleen toe bereid was als de private sector voor een groot deel in de kosten zou bijdragen (Min. VROM, 1988). VROM selecteerde in dit kader een aantal multifunctionele 'sleutelprojecten' die van belang waren voor de verbetering van de internationale concurrentiepositie van Nederland. Voor de grote woningbehoefte werd ingezet op de uitbreiding van de grote steden met nieuwe woonwijken.
De primaire gedachte hierachter was dat de bundeling van activiteiten het autoverkeer zou remmen. Enkele decennia later bleek echter dat dit niet het geval was. Met betrekking tot nieuwe centra gaf de Vierde Nota aan dat in de grote stadsgewesten het stadcentrum en subcentra elkaar wat voorzieningen betreft steeds meer aanvulden. Het Rijk vond het van belang om die taakverdeling in goede banen te leiden en overcapaciteit te voorkomen (Min. VROM, 1988).
In de jaren tachtig waren er geen grootschalige veranderingen in het detailhandelsbeleid. Wel deden zich de eerste tekenen voor van liberalisatie en deregulering van winkelplanning. In 1984 werden grootschalige vestigingen voor de verkoop van meubels en bouwmaterialen



In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening werd ingezet op versterking van de stedelijke knooppunten: ruimtelijke hoofdstructuur Vierde Nota
Bron: Min. VROM, 1988.

formeel onder de paraplu van PDV gebracht. Wel diende aangetoond te worden dat het bedrijf niet inpasbaar was in het bestaande winkelgebied (Evers, 2004; Evers e.a., 2005).

Door de val van het tweede kabinet Lubbers verscheen in 1990 de Vierde Nota Extra (VINEX). Het belangrijkste verschil met de Vierde Nota was dat er sprake was van concretisering van het beleid en dat de milieuproblematiek centraler stond. Tussen 1995 en 2015 moest voor ongeveer 835.000 woningen een plek worden gevonden, waarvan meer dan de helft in de Randstad. In de VINEX werd ook onderkend dat stedelijke systemen veel minder functioneren als één centrum met daarop gerichte onderdelen. Werk en voorzieningen waren volgens het Rijk niet meer alleen in het centrum gesitueerd, maar ook in middenzones en aan de randen van stedelijk gebied (Min. VROM, 1990).
In deze periode nam de welvaart in Nederland sterk toe. Het herstel van de economie ging samen met een snelle globalisering, versneld door het wegvallen van de Europese economische binnengrenzen in 1992. Steden streden om de vestiging van hoofdkantoren van bedrijven, om de positie van havens en luchthavens, om internationale instellingen, kennisinstituten en laboratoria (Van der Wouden, 2007). In de periode 1994-2001 was er sprake van sterke economische groei. De financieringsmogelijkheden waren ruim en er werd fors geïnvesteerd in woningen, kantoren en winkels. In 2002 kwam de Nederlandse economie tot stilstand, maar trok na enkele jaren weer aan.
In deze periode nam het belang van vestigingsplaatsfactoren af. Overigens betekende dit niet dat bedrijven volledig 'footloose' waren. Specifieke vestigingseisen zoals infrastructuur (vliegvelden, snelwegen), een goed gesitueerde locatie en geschoold personeel bleven van belang. Net als bewoners kozen bedrijven ook steeds bewuster voor omgevingskwaliteiten zoals het woonmilieu, culturele voorzieningen, recreatiemogelijkheden en het verzorgingsniveau.
Door de toegenomen welvaart en omdat Nederlanders in vergelijking met omringende landen relatief veel vrije tijd hadden, groeide ook de vrijetijdssector in deze periode aanzienlijk. Hierdoor steeg het aantal theaters, musea, poppodia en horecagelegenheden. Ook ontstonden er nieuwe soorten vrijetijdsvoorzieningen zoals skibanen, wildwaterbanen en klimmuren. Ook het belang van winkelen als vrijetijdsbesteding nam in deze periode sterk toe.
Als gevolg van de toegenomen welvaart in combinatie met demografische veranderingen en internationale migratie veranderde ook de vraag naar woningen (Musterd & Van Zelm, 2001).
Het kwantitatieve tekort aan woningen verschoof naar een kwalitatieve opgave, die zich vooral manifesteerde in een grote vraag naar ruime en luxe woningen op aantrekkelijke locaties. Het accent lag hierbij nog steeds op een voorkeur voor grondgebonden woningen. Hierdoor ging de suburbanisatie gewoon door. Maar voor bepaalde doelgroepen werd ook centrumstedelijk wonen in hogere dichtheden een aantrekkelijke optie.

In 2008 ontstond een crisis op de internationale financiële markt. Hierdoor kromp in 2009 de Nederlandse economie met bijna 4%. Ook in de jaren daarna bleef de economie in onrustig vaarwater. Door de bankencrisis werden de kredietfaciliteiten sterk ingeperkt en als gevolg van de economische crisis daalde ook het consumentenvertrouwen. Daar kwam bij dat in de voorafgaande periode een overaanbod was ontstaan aan kantoren en winkels. Als gevolg

van dit samenspel van ontwikkelingen liep de vastgoedmarkt zware averij op en kwamen veel projecten en gebiedsontwikkelingen tot stilstand, waaronder (in) nieuwe centra.

5.4.1 » Decentralisatie en liberalisering van overheidstaken

In de jaren tachtig deed zich in de Europese steden een institutionele transformatie voor. Salet e.a., (2003) onderscheiden hierbij drie elkaar overlappende dimensies. In de eerste plaats was er sprake van een reductie van de proactieve rol van de overheid in de economie en maatschappij. Mede door de vrije Europese markt, het einde van staatsprotectionisme en privatisering van staatsbedrijven namen de privileges en de status van de private sector toe. In de tweede plaats deed zich een verschuiving voor van 'government' naar 'governance', waarbij overheidsbeslissingen naar een breed scala van verschillende, veelal private organisaties werden verschoven. In de derde plaats vond er een herstructurering plaats van intergouvernementele relaties die simultaan werden geïnternationaliseerd en gedecentraliseerd. Vooral vanuit de EU namen internationale beslissingen sterk toe. Met betrekking tot decentralisatie was een belangrijke oorzaak het inzicht dat veel beslissingen efficiënter op lokaal niveau plaats kunnen vinden.

Ook in Nederland deden deze ontwikkelingen zich voor. De basis voor deze wijziging lag in de jaren tachtig bij het 'no nonsense beleid' van Lubbers (CDA). Deze bestreed de economische problematiek door het terugdringen van de overheidstekorten en het stimuleren van marktwerking. In deze periode nam ook de invloed van de burgers verder toe (Arends e.a., 2002). Door de opkomst van rechtse partijen vanaf de jaren negentig lag het accent voortaan minder op het formuleren van beleid en meer op uitvoering en handhaving. De VROM-raad (2004) was van mening dat door een veranderd samenspel van ideologische, culturele en financiële achtergronden minder ruimte was voor hiërarchische sturing vanuit de overheid en dat vooral behoefte bestond aan een overheid die meestuurt. De overheid nam voortaan deel in coalities. Dit werd 'new governance' genoemd. Hierbij is sprake van een verschuiving van restrictieve, faciliterende planning naar ontwikkelend, ondernemend plannen. Hierbij lag niet langer het accent op verbieden van wat ongewenst is, maar op het stimuleren van wat wenselijk is. New governance kan in feite beschouwd worden als het regisseren van de interactie tussen de diverse betrokken 'stakeholders' (Gualini, 2001; Salet e.a., 2003; Evers, 2004). Van der Wouden e.a. (2006) geven aan dat (in lijn met de situatie in andere Europese landen) de ruimtelijke ordening in deze periode steeds meer werd bepaald door het gedrag en de voorkeuren van bedrijven en burgers en steeds minder door het ruimtelijk beleid van de overheid. Tegelijkertijd nam de rol van de Rijksoverheid af doordat zij de ruimtelijke planning meer in handen legde van provincies, gemeenten en marktpartijen. Het Nederlandse ruimtelijk beleid verschoof bovendien steeds meer van de publieke naar de private sector. De decentralisatie van de overheid werd onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' vertaald in de Nota Ruimte (Min. VROM e.a., 2004). De centrale overheid richtte zich op de ontwikkeling van de ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland, waaronder bescherming tegen hoogwater, economische kerngebieden, 'greenports', 'brainports' en ecologische en infrastructurele netwerken. Voor de overige terreinen waren de

In de Nota Ruimte was weinig aandacht voor nieuwe centra: verstedelijking in de stedelijke netwerken in de Nota Ruimte
Bron: Min. VROM e.a., 2004

1
2
3
4
5
6

lagere overheden verantwoordelijk en gold een door het Rijk omschreven basiskwaliteit.

In grote delen van Europa was vanaf de jaren tachtig de strategie voor stedelijke revitalisatie sterk gericht op herpositionering van steden in de globale competitie. Deze was gebaseerd op marktgerichte grootschalige stedelijke ontwikkelingsprojecten die tot doel hadden om een herstructurering tot stand te brengen van fysieke, sociaaleconomische, politieke en symbolische stedelijke ruimte (Swyngedouw, 2005). Ook in Nederland gingen de steden met een bedrijfsmatige en ondernemende aanpak hun economische problemen te lijf (Spierings, 2006). Beleidsmakers gingen het belang inzien van het 'concurrerend vermogen' van de stad als vestigingsplaats. Sinds de jaren negentig ging het in het stedelijk beleid dan ook om het aantrekken van bedrijven, bewoners en bezoekers (Van der Wouden, 2007). De steden profileerden zich voortaan niet langer met problemen, maar met kansen. De inspanning van de steden werd ondersteund door het Rijk door middel van het zogeheten Grotestedenbeleid. Dit werd eind jaren negentig verdeeld in een economische, een fysieke en een sociale pijler. De fysieke pijler bestond vooral uit de stedelijke herstructurering, die voortkwam uit de Nota Stedelijke vernieuwing (Min. VROM, 1997). In het beleid werd een verbinding verondersteld tussen de economische en fysieke doelstellingen en de sociale problemen. De gedachte was dat door het bevorderen van economische groei de welvaart van de steden zou toenemen en dat door de toename van het aantal banen uiteindelijk ook de werkloosheid en de uitkeringsafhankelijkheid zou verminderen (Van der Wouden, 2007).
Zowel het beleid in de Vijfde Nota als in de Nota Ruimte was gericht op centrumvorming rond vervoersknooppunten door hoge concentraties centrumstedelijke functies met een multifunctioneel karakter. Het Rijk stelde dat de gemeenten hier verantwoordelijk voor waren, maar kon op verzoek wel een stimulerende rol vervullen. Het Rijk gaf prioriteit aan de ontwikkeling van de Amsterdamse Zuidas tot een toplocatie. Een soortgelijke aanpak werd gevolgd voor het gebied Rotterdam Centraal en voor de andere vier nieuwe sleutelprojecten: Den Haag Centraal, Utrecht Centraal, Arnhem en Breda. Duidelijk was dat het Rijk zijn prioriteiten dus wederom vooral richtte op versterking van de centra van de grote steden. Alleen de Zuidas vormde hier een uitzondering op. Voor nieuwe centra was in de Nota Ruimte weinig aandacht. Voor succesvolle planvorming én realisatie van centrumontwikkeling was volgens VROM betrokkenheid van diverse publieke en private partijen nodig. Ontwikkelingsplanologie kon hier concreet in de praktijk worden gebracht (Min. VROM e.a., 2004).

In 2012 publiceerde het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Het beleid voor de verstedelijking en het landschap was sterk gericht op decentralisatie naar de provincies en gemeenten. Binnen de gebiedsontwikkelingen diende de vraag van de eindgebruikers centraal te staan. Ten behoeve van een zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte werd een ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. Het Rijk streefde naar een *'excellent en internationaal bereikbaar vestigingsklimaat in de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren'*. Hiertoe werd geïnvesteerd in projecten van nationaal belang in Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven zoals de Zuidas, Schiphol-Almere, Brainport Avenue en Rotterdam-Zuid.

Winkelplanning

Ook op het gebied van winkelplanning was er sprake van liberalisering. Met de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) verviel in 1985 het verplichte distributieplanologisch onderzoek. In de plaats daarvan beschreef de nieuwe WRO een proces waarin Provincie, gemeenten en het georganiseerde bedrijfsleven in de detailhandel met elkaar de planning van winkelvoorzieningen

Om tegemoet te komen aan de schaalvergroting van winkels en de druk vanuit de markt kwam in 1993 het beleid tot stand voor geconcentreerde grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV): GDV in Alexandrium Rotterdam
Bron: Auteur

dienden vorm te geven en te beargumenteren. Door de schaalvergroting in de meubel- en doe-het-zelfbranche vond in 1984 verruiming plaats van de regelgeving rond PDV. Ook deze branches mochten zich voortaan op perifere locaties vestigen, als deze niet ingepast konden worden in bestaande winkelcentra. In 1990 werden huishoudelijke artikelen toegevoegd aan het toegestane assortiment van detailhandel in de periferie. Deze beslissing werd versneld door de komst van IKEA in Nederland: een voorbeeld van een overheidsmaatregel die aangepast werd aan een bedrijfsstrategie en niet andersom (Evers e.a., 2005). In 1992 vond een verdere verruiming plaats; ook tuincentra, woninginrichting en sanitair en keukens werden toegevoegd aan de toegestane branches die zich buiten winkelcentra mochten vestigen (Tweede Kamer, 1992).

Om tegemoet te komen aan de schaalvergroting van winkels en de druk vanuit de markt kwam in 1993 het beleid tot stand voor geconcentreerde grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV). Binnen de in de Vierde Nota genoemde stedelijke knooppunten mochten gemeenten GDV-locaties aanwijzen waar geen branchebeperkingen golden. Voorwaarde was wel dat deze gerealiseerd werden naast hoogwaardig openbaar vervoer, onderbouwd waren door een regionale detailhandelsvisie en slechts bedoeld waren voor vestigingen groter dan 1.500 m^2 bvo (Min. EZ, 2000). De voorstellen dienden in samenspraak met de inspectie Ruimtelijke Ordening van VROM en het rijksconsulentschap Economische

zaken tot stand te komen. Verder decentraliseerde het Rijk deze taak aan provincies en gemeenten (Min. VROM, 1993).
Eind jaren negentig werden de bevindingen van de marktwerking-deregulering-wetgevings operatie over het PDV/GDV-beleid bekendgemaakt. De conclusies waren: meer deregulering en decentralisatie. Deze aanbevelingen werden met de Nota Ruimte ingevoerd. De harde beperkingen op rijksniveau met betrekking tot branchering en locatie verdwenen en de lagere overheden kregen meer zeggenschap (Evers e.a., 2005). Het Interprovinciaal Overleg kwam echter begin 2006 met nieuwe branchebeperkingen, wat als minimumpakket voor alle Nederlandse provincies gold. Hierdoor veranderde er feitelijk veel minder dan de bedoeling was geweest (Speetjens & Van der Post, 2012).

5.4.2 » Stedelijke ontwikkeling als samenspel tussen publieke en private partijen

Door de decentralisatie en liberalisering van overheidstaken, in combinatie met de verschuiving van government naar governance, deed zich een ingrijpende wijziging voor in het krachtenveld tussen overheid en private partijen en ontstond een nieuwe institutionele arena. Volgens de VROM-raad (2004) creëerde de overheid voortaan coalities voor netwerksturing dan wel zelfsturing van maatschappelijke actoren. Dit waren coalities van 'the willing': door betrokkenen zelf gekozen partners die hun belangen gelijk hebben kunnen richten. Swyngedouw (2005) stelde dat de decentralisatie van overheidstaken leidde tot fragmentatie van lokale besluitvorming over diverse publieke, semipublieke en private actoren. Deze organisaties hadden een positie verkregen naast de lokale overheid in het ontwerp en de implementatie van stedelijke strategieën. Vaak waren deze organisaties georganiseerd in publiek-private organisaties (Swyngedouw, 2005). Volgens Swyngedouw vertoonde de 'new governance' drie parallelle trends. In de eerste plaats was sprake van een grotere rol van de lokale politiek en instituten om proactief ontwikkelingen tot stand te brengen. In de tweede plaats was er een toename van lokale politieke, economische en/of culturele krachten (de ondernemende stad). In de derde plaats deed zich een fragmentatie voor van private en semipublieke organisaties die gecoördineerd werden door nieuwe vormen van publiek-private samenwerking. De nieuwe rol van de overheid had volgens Adams (1994) tot doel om gelegenheden te creëren en investeringen te stimuleren. Hij noemde dit *'entrepreneurial planning'* of *'leverage planning'*. Hierbij is de overheid actie-georiënteerd en gericht op implementatie. Swyngedouw (2005) sloot hierop aan en stelde dat planners en lokale autoriteiten een meer proactieve houding en ondernemende aanpak hadden aangenomen met het doel marktkansen te ontdekken en private investeerders te interesseren. Ondanks de marktgeleide en private investeringen was de staat volgens Swyngedouw (2005) meestal wel een van de leidende actoren cq financiers bij grote Europese projecten op het gebied van stedelijke ontwikkeling.

Bij de institutionele beleggers vond in deze periode een herschikking plaats van vastgoedbelangen. Hierbij werden de onroerendgoedportefeuilles in separate (dochter)maatschappijen ondergebracht met een eigen verantwoordelijkheid voor de financiële resultaten, opgenomen in een groter verband of zelfs afgestoten. In lijn met deze ontwikkeling ontstonden gespecialiseerde sectorfonden die zich tot één categorie onroerend goed beperkten of één bepaalde regio (Neprom, 2000). Voor de ontwikkeling van multifunctionele projecten was dit geen gunstige ontwikkeling. Een tweede ontwikkeling in deze periode was dat beleggers veel eerder in het proces van stedelijke ontwikkeling gingen participeren. Vooral bij grote gebiedsontwikkelingen was dit het geval. Aangezien de tijdshorizon van beleggers veel langer is dan die van projectontwikkelaars, was dit voor de kwaliteit van de stedelijke ontwikkeling een

In deze periode was steeds vaker sprake van integrale gebiedsontwikkeling waarbij werd gestreefd naar optimale interactie van de diverse stedelijke functies: ontwikkeling van de Kop van Zuid in Rotterdam
Bron: Auteur

gunstige ontwikkeling. In deze periode vond tevens een voorzichtige verbreding plaats van de beleggingsportefeuilles naar andere typen vastgoed zoals bedrijfshuisvesting, logistieke centra, hotels en 'resorts' (Nozeman, 2001). Naast de overheid, projectontwikkelaars en beleggers betraden ook de grote winkelketens de arena van de stedelijke ontwikkeling. In deze periode deed zich in de detailhandel een sterke filialisering voor die samenging met schaalvergroting. Detailhandelsketens gingen nationaal, internationaal en zelfs mondiaal opereren. De reden voor expansie was om te profiteren van schaalvoordelen en nieuwe markten. Als gevolg van deze ontwikkelingen werden lokale autoriteiten geconfronteerd met steeds machtiger internationale bedrijven in het plannings- en beslissingsproces (Evers, 2004; Castells, 1996). Het grootwinkelbedrijf kreeg ook in toenemende mate behoefte aan grote winkelunits (Jones Lang LaSalle, 2005). In de Nederlandse historische binnensteden was hiervoor in veel gevallen te weinig ruimte.

In deze periode was steeds vaker sprake van integrale gebiedsontwikkeling waarbij werd gestreefd naar optimale interactie van de diverse stedelijke functies. Dit kwam mede voort uit een diversificatie binnen de vastgoedsector die tot doel had om minder afhankelijk te zijn van een bepaalde markt of een bepaald product in de vastgoedportefeuille (Nozeman, 2001). Volgens Ruigrok (2012) bestond de verbreding van het programma enerzijds uit publieksgerichte functies om de aantrekkingskracht van het

winkelgebied voor bezoekers te vergroten en anderzijds uit functies met een autonoom bestaansrecht, vooral woningen en kantoren met een eigen dynamiek en vestigingscondities. Volgens Swyngedouw (2005) waren de vaak omvangrijke stedelijke projecten geen respons van politieke en economische veranderingen, maar een katalysator. Als gevolg van de complexe interactie tussen het groot aantal publieke, semipublieke en private actoren met ieder hun eigen belangen en doelstellingen was het niet langer mogelijk om te werken met gedetailleerde plannen en deed binnen de gebiedsontwikkeling procesplanning zijn intrede. Hierbij werd gewerkt met een aantal doelstellingen zonder dat het eindbeeld van de betreffende ontwikkeling op voorhand bekend was. Tijdens het proces vond aan de hand van actuele ontwikkelingen voortdurend bijstelling van de plannen plaats. Bij de gebiedsontwikkelingen was in veel gevallen sprake van publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS), met of zonder juridische basis. Vaak werd voor deze vorm gekozen om zo de overheidstaken los te koppelen van de institutionele stroperigheid en de politieke waan van elke dag. Een andere reden was dat de overheid nogal eens risicovol in dergelijke projecten participeerde. Door veel actoren werden deze PPS-constructies positief beoordeeld. Volgens Swyngedouw (2005) opereerden dergelijke organisaties echter vaak autonoom en ontbrak het aan democratische controle.

5.4.3 » Polycentrisme en afvlakking van de winkelhiërarchie

Vanaf de jaren tachtig kregen de stedelijke activiteiten in Nederland steeds meer een regionaal karakter. Zo gingen de woning- en arbeidsmarkt regionaal functioneren en hadden stedelijke voorzieningen zoals gezondheidszorg, onderwijs, cultuur en vrijetijdsvoorzieningen een toenemende reikwijdte (Musterd & Salet, 2003). De stadsgewesten in Nederland groeiden uit tot polycentrische netwerken waarbij de hiërarchie tussen de kernen afnam. Volgens het Ruimtelijk Planbureau (2004) werd het verschil tussen centrum en periferie kleiner en nam het aantal centra toe. Het ministerie van VROM (2005) constateerde dat vooral in de Randstad steeds grotere polycentrische regio's ontstonden waarbij delen van de Randstad ruimtelijk vervlochten.

De winkelhiërarchie in Nederland vlakte in deze periode af (Buursink, 1996; Evers, 2004; Evers & Van Hoorn, 2006; Spierings, 2006). Dit was een gevolg van een combinatie van schaalvergroting in de detailhandel en consumenten die bereid werden om verder te reizen voor een groter assortiment of lagere prijzen (Buursink, 1996). Door deze ontwikkeling verdrongen grotere winkels en winkelgebieden de kleinere. Vanwege de schaalvergroting nam de omvang van vestigingen en de afstand ertussen toe en de fijnmazigheid van de detailhandel af. Bovendien stonden buurt- en wijkwinkelcentra al jaren sterk onder druk. Ook bij de nieuwbouwplannen was de hiërarchie niet meer terug te vinden. Centrumstedelijke winkelfuncties vestigden zich ook in stadsdeelcentra en centra van aangrenzende gemeenten (Evers & van Hoorn, 2006; Spierings, 2006). Dit is mede verklaarbaar doordat grote (internationale) winkelketens hun omvangrijke filialen niet kwijt konden in de Nederlandse fijnmazige historische binnensteden (Evers e.a., 2011). Als gevolg van deze ontwikkeling vlakte de winkelhiërarchie niet alleen aan de onderkant af, maar ook aan de bovenkant. Naast de hiërarchie van winkelcentra ontstonden nieuwe winkels en winkelcon-

De groei van de vrijetijdssector die in deze periode plaatsvond, kreeg vooral zijn ruimtelijke weerslag aan de stadsranden: Go Planet in Enschede
Bron: Auteur

Go Planet
BOULEVARD
Funstreet Twente
GOLDEN EARRING
1 april 2006
Go Planet Enschede
LONDON KNIGHTS
14 april 2006
Go Planet Enschede

centraties zoals perifere, grootschalige en kleinschalige detailhandelsvestigingen op vervoersknooppunten. Deze nieuwe winkelstructuur werd getypeerd als het posthiërarchisch winkellandschap in Nederland (Spierings, 2006).
De groei van de vrijetijdssector die in deze periode plaatsvond, kreeg vooral zijn ruimtelijke weerslag aan de stadsranden. Hier kwamen op vele locaties fitnessketens, pretparken, (mega) bioscopen, stadions en entertainment tot stand. Dergelijke locaties waren vooral in trek vanwege het grootschalige karakter van de activiteiten en een goede bereikbaarheid (Luijten, 2007). Deze leisurelocaties werden meestal niet in the green field ontwikkeld (Mommaas, 2003). Wel leidde de ontwikkeling van leisure aan de standsrand tot verstrooide stedelijkheid. Binnen de winkelgebieden vond vervlechting plaats met vrijetijdsactiviteiten. Zowel in de vorm van vrijetijdsfuncties in winkelcentra als winkels met een hoog gehalte aan leisure.
Volgens Ruigrok (2012) komt de toegenomen vraag naar het combineren van vrijetijdsvoorzieningen met winkels voort uit de afnemende vraag naar nieuwe winkelruimte, maar tevens door de veronderstelling dat dit tot extra trekkracht leidt waarvan winkels profiteren.

5.4.4 » Crisis op de vastgoedmarkt

Als gevolg van de financiële en economische crisis werd de vastgoedsector in Nederland zwaar getroffen. Op dat moment was door de sterk opgelopen prijzen de woningmarkt al aan het afkoelen. Door de financiële crisis waren banken minder gemakkelijk bereid om leningen te verstrekken en door de economische crisis daalde bovendien het consumentenvertrouwen sterk. Door deze ontwikkelingen nam de vraag naar woningen af en daalden de woningprijzen met zo'n 20% (NVM, 2014).
Vóór de economische crisis was een groot metrage kantoren gebouwd. Door de crisis nam de vraag naar kantoren echter sterk af. Tegelijkertijd was sprake van 'het nieuwe werken' dat was gebaseerd op flexibele werkplekken, thuiswerken en een aantrekkelijke kantooromgeving. De ruimtebehoefte per medewerker was bij dit concept aanzienlijk lager dan in de conventionele kantoren. Door deze ontwikkelingen viel de vraag naar kantoren terug en ontstond een enorm overaanbod. Volgens Van Dun (2010) is de transformatie van oude kantoorgebouwen hiervoor een passend antwoord.
De winkelmarkt kampte met een toename van de aankopen via internet in combinatie met teruglopende bestedingen door de economische crisis. Als gevolg hiervan nam de leegstand sterk toe. Bovendien is volgens Speetjens en Van der Post (2012) Nederland zo dicht bewinkeld dat het toevoegen van nieuwe meters lastiger wordt, terwijl de meeste binnensteden inmiddels zijn herontwikkeld.
Projectontwikkelaars en bouwbedrijven werden door deze ontwikkelingen geconfronteerd met een sterke afname van de behoefte aan nieuwbouw van woningen en commercieel vastgoed. Bovendien waren de banken door de financiële crisis zeer terughoudend met het verstrekken van kredieten. Door deze ontwikkelingen kromp de vastgoedsector in deze periode sterk.
Mede als gevolg van de financiële en economische crisis is er in de afgelopen jaren sprake van veranderingen van de externe context (Nozeman, 2013). Op het gebied van consumentengedrag is er in het commercieel vastgoed sprake van een verschuiving van een uitbreidingsmarkt naar een vervangingsmarkt. Daarnaast heeft zich een verschuiving voorgedaan van een aanbodgestuurde markt naar een vraaggestuurde markt. Hierbij wordt de eindgebruiker in toenemende mate betrokken in het planvormingsproces. Om het risico te beperken, ontwikkelen projectontwikkelaars bij voorkeur pas als de eindgebruikers bekend zijn en worden beleggers veel eerder in het planproces betrokken. Daarnaast is er door demografische verschillen in toenemende mate sprake van krimp- en groeigebieden. Met betrekking tot de bronnen is de kredietverlening aan de vast-

goedsector opgedroogd en zijn de voorwaarden aangescherpt. Door het overaanbod op veel verhuurmarkten is bovendien sprake van risicomijdend beleggingsgedrag in vastgoed. Hierdoor zijn de prijzen van goed verhuurd eersteklas vastgoed hoog gebleven en zijn de betaalde prijzen van vastgoed van mindere kwaliteit en minder huurzekerheid sterk gedaald (Van Gool, 2013). Door de bezuinigingen heeft de overheid bovendien minder geld beschikbaar. Dit heeft consequenties voor de financiële bijdrage in projecten en gebiedsontwikkelingen. Ook leidt dit mogelijk tot het afstoten van de ontwikkeling, financiering en exploitatie van maatschappelijk vastgoed. Op het gebied van wet- en regelgeving is, mede door de introductie van de Ladder voor Duurzame ontwikkeling (Min. IenM, 2012), sprake van een complexe situatie. Op het gebied van technologie en organisatie ontstaan nieuwe samenwerkingsverbanden met onder andere beleggers en consumenten. Tot slot biedt internet diverse mogelijkheden voor de communicatie tussen projectontwikkelaars en consumenten (Nozeman, 2013).

5.5 » Financiële verhoudingen tussen het Rijk, gemeenten en private partijen (1945-2014)

In Nederland voeren provincies en gemeenten taken uit in autonomie en in medebewind. Ze zijn vrij in de uitvoering van autonome taken. Bij medebewind voeren ze door het Rijk opgedragen taken uit. Daarbij zijn ze gebonden aan de voorschriften van het Rijk (Algemene Rekenkamer, 2009). Gemeenten kennen drie verschillende inkomstenbronnen: 1. algemene uitkeringen; 2. specifieke uitkeringen en 3. eigen inkomsten. De algemene uitkeringen en specifieke uitkeringen zijn afkomstig van het Rijk.
Het Gemeentefonds is in 1929 opgericht als compensatie voor het opheffen van het systeem van heffing van lokale inkomstenbelasting. Gemeenten (en provincies) kunnen het geld uit *algemene uitkeringen* naar eigen inzicht uitgeven. De praktijk is uiteraard anders. De wet legt vele taken op aan de gemeenten. De vrijheid is derhalve relatief (Van der Dussen, 1987; Allers, 2011; Allers e.a., 2013). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor een voldoende en adequate verdeling van de algemene uitkeringen. Daarbij draagt deze minister ook de algemene verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen (Algemene Rekenkamer, 2009). De verdeelsystematiek voor de algemene uitkeringen aan gemeenten is complex en is gebaseerd op het derde aspiratieniveau. Dit betekent dat de uitkeringen worden verdeeld via vaste verdeelmaatstaven (aantal inwoners, huizenprijzen, inkomen), om zo ervoor te kunnen zorgen dat alle gemeenten vergelijkbare voorzieningen kunnen realiseren. Ook wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die gemeenten hebben om zelf inkomsten te genereren (vierde aspiratieniveau). Op dit moment bestaan er ruim vijftig verdeelmaatstaven om een gelijke verdeling te realiseren (Wassenaar, 2009). De omvang van het Gemeentefonds houdt gelijke tred met (het grootste deel van) de Rijksuitgaven. Deze afspraken worden de normeringssystematiek genoemd. Wanneer het Rijk bezuinigt, daalt de omvang van het gemeentefonds. Wanneer het Rijk meer uitgeeft, neemt de uitkering uit het gemeentefonds toe (Min. BZK, 2010).
Specifieke uitkeringen worden vastgelegd in een wet of regeling en omvatten per definitie medebewindstaken. In de specifieke wet of regeling staat omschreven waar de uitvoerende overheid aan moet voldoen, welk doel zij moet nastreven en hoe dat moet gebeuren. De uitkering wordt verstrekt via begrotingen van ministeries ter financiering van specifiek beleid. Het zijn 'geoormerkte budgetten': decentrale overheden zijn verplicht geld te besteden aan voorgeschreven doelen en moeten zich hierover verantwoorden aan het Rijk (Algemene Rekenkamer, 2009).
Eigen inkomsten betreffen de middelen die niet afkomstig zijn van het Rijk en bestaan uit

belastingen, rechten en heffingen en overige eigen middelen. De belangrijkste eigen inkomsten worden gevormd door de belastingen (Wassenaar, 2009). Hierbinnen is de onroerendzaakbelasting verreweg de belangrijkste. Deze maakte in 2010 78% uit van de gemeentelijke belastinginkomsten. Daarnaast zijn er de parkeerbelasting (14%) en de toeristenbelasting (4%). Rechten en heffingen hebben betrekking op de afvalstoffenheffing, het rioolrecht en bouwleges. Onder de overige eigen inkomsten vallen bijvoorbeeld rente-inkomsten, dividenden uit deelnemingen, winsten uit het grondbedrijf en opbrengsten van tarieven zoals abonnementen van de bibliotheek (Wassenaar, 2009; Min. BZK, 2010).

5.5.1 » Verschuivingen in de gemeente-inkomsten

In de afgelopen vijftig jaar zijn de totale inkomsten van gemeenten sterk toegenomen van Ð 2,8 miljard in 1965 tot Ð 9,0 miljard in 1974, Ð 27,9 miljard in 1985 en Ð 52,2 miljard in 2012 (De Groot, 1987; VNG, 2013). Nu zeggen deze bedragen vrij weinig omdat er sprake was van een substantiële inflatie en grote verschillen in de taakverdeling tussen gemeenten en de hogere overheden. In deze periode is er tevens een aanzienlijke verschuiving opgetreden in de herkomst van gemeente-inkomsten. Opvallend is dat er grote verschillen bestaan tussen de diverse statistische bronnen. Waarschijnlijk ligt de oorzaak hiervan in verschillende definities van de diverse geldstromen. In ieder geval kan uit alle bronnen afgeleid worden dat over de gehele periode tussen 1950 en 2014 het hoofdbestanddeel van de gemeente-inkomsten afkomstig was van het Rijk. Volgens Verdult (1996) is het aandeel van de Rijksfinanciering gestegen van 85% in 1950 tot 94% in 1980 (tabel 5.5.1), om vervolgens te dalen tot 87% in 1990. Ook op basis van gegevens van het CBS (2010) en Gietema (2010) kan afgeleid worden dat het aandeel van de Rijksinkomsten in deze periode is gedaald. Het omslagpunt lag in 1984 als gevolg van het 'no nonsense' beleid van het eerste kabinet Lubbers, waardoor het aandeel van de Rijksfinanciering fors daalde tot 68% in 2012.

Het aandeel van de *algemene uitkering* uit het Gemeentefonds daalde, op basis van de gegevens van Verdult (1996), vanaf 1950 over de gehele periode tot 1990. Volgens de cijfers van het CBS (2010) was vanaf het begin van de jaren vijftig echter sprake van een stijging van het aandeel van de gemeente-inkomsten uit het Gemeentefonds tot 34% in 1970. In de periode daarna daalde het aandeel tot een dieptepunt van 13,5% in 1986 om vervolgens weer te stijgen tot 28% in 2001. Ook de gegevens van De Vries (2002) vertonen over deze laatste periode een stijging van het aandeel uit het Gemeentefonds van 27% in 1990 tot 40% in 2002. Volgens de VNG (2013) was het aandeel van de algemene uitkering in 2012 42%. In de afgelopen periode is het belang van het Gemeentefonds voor gemeenten dan ook sterk toegenomen door de overheveling van taken naar gemeenten (bijvoorbeeld de Wet Maatschappelijke ondersteuning), het omzetten van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering en compensatie voor wegvallende inkomsten (zoals na de afschaffing van de gebruikersheffing OZB over woningen) (Wassenaar, 2009). Het aandeel van het Gemeentefonds in de totale inkomsten is in de ene gemeente veel hoger dan in de andere. Hoe groter het belang van het Gemeentefonds, hoe gevoeliger de gemeente is voor bezuinigingen bij de Rijksoverheid (Allers, 2009).
De *specifieke uitkeringen* stegen volgens Verdult (1996) van 40% in 1950 tot 63% in 1980, om daarna te dalen. Op basis van de gegevens van het CBS (2010) en Gietema (2010) steeg het aandeel specifieke uitkeringen tussen 1980 tot 1984 tot een hoogtepunt van 60% om vervolgens te dalen tot 32% in 2001. Ook de gegevens van De Vries (2002) geven een forse daling weer van de specifieke uitkeringen van circa 60% in 1990 tot ruim 40% in 2002. Volgens de VNG (2013) was het aandeel van de specifieke uitkeringen in 2013 39%.

Tabel 5.5.1 » Relatieve verdeling van gemeente-inkomsten naar de drie voornaamste inkomstenbronnen, 1950-1990.

%	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2012
Algemene uitkeringen	45	41	39	31	27	39	42
Specifieke uitkeringen	40	48	54	63	60	42	39
Totaal bijdrage Rijk	85	89	93	94	87	81	81
Eigen inkomsten	15	11	7	6	13	19	19

Bron: Verdult, 1996; De Vries, 2002; VNG, 2013

De *eigen inkomsten* van gemeenten daalden volgens Verdult (1996) van 15% in 1950 tot 6% in 1980, om vervolgens te stijgen naar 13% in 1990 (De Vries, 2002). Volgens de VNG (2013) kwam in 2012 19% van de gemeente-inkomsten uit eigen inkomsten.
Ondanks de verschillen tussen de data uit de verschillende bronnen zijn er toch een aantal conclusies af te leiden uit de analyse van de herkomst van de gemeente-inkomsten. Zo is duidelijk dat over de gehele periode tussen 1945 en 2012 het hoofdbestanddeel van de gemeente-inkomsten afkomstig was van het Rijk en dat deze tot de jaren tachtig toenamen. Vooral door een forse stijging van de specifieke uitkeringen. De belangrijkste regelingen betroffen bijstand en onderwijs. Daarnaast kwamen er brede geldstromen binnen via het Stadsvernieuwingsfonds en het fonds Sociale Vernieuwing (Verdult, 1996). 1984 was een breekpunt waarna het aandeel van de gemeentelijke inkomsten dat afkomstig was van het Rijk sterk ging dalen en het aandeel van de eigen inkomsten van gemeenten steeg. In de volgende paragrafen zijn deze twee perioden nader toegelicht.

5.5.2 » Periode van toenemende financiële afhankelijkheid van het Rijk 1945-1983

De overheid moest voor de wederopbouw veel geld uitgeven waardoor een begrotingstekort ontstond (Min. Fin, 2007). Voor de gemeenten werd tot 1960 gewerkt met noodregelingen. Er werd bewust afgezien van een herstel van de fiscale autonomie van gemeenten. Het Rijk wilde namelijk dat gemeenten enerzijds niet de conjunctuur konden beïnvloeden en anderzijds niet afhankelijk zouden zijn van conjunctuurgevoelige belastingen. (Van der Dussen, 1987). De financiering van de wederopbouw was sterk gecentraliseerd. In 1948 vond vooruitlopend op de Wederopbouwwet van 1 juli 1950 wel een beperkte decentralisatie plaats. Dit als gevolg van een ruimere materiaalvoorziening en een mede daardoor grotere arbeidsproductiviteit. Als gevolg hiervan kregen gemeenten met meer dan 100.000 inwoners de bevoegdheid om bouwwerken tot maximaal 150.000 gulden zelf goed te keuren. Voor kleinere gemeenten golden lagere bedragen (Siraa, 1989).

Om een evenwicht tussen middelen en bestedingen te hervinden, werd in 1952 een anticyclisch begrotingsbeleid ingevoerd; de overheid probeerde van jaar tot jaar de verhouding tussen middelen en bestedingen te stabiliseren door te reageren op de situatie die zich voordeed. Op het moment dat inwoners weinig uitgaven, ging de overheid bijvoorbeeld juist wel geld uitgeven. Dat voorkwam dat de economie inzakte. In goede economische tijden was de overheid juist zuinig met uitgaven, werden schulden afgelost en werd gespaard voor slechte tijden (Min. Fin, 2007).

In 1961 trad de Financiele Verhoudingenwet 1960 (FVW) in werking (Van der Dussen, 1987). Met deze wet werd geregeld op welke wijze de financiering van gemeenten uit het Gemeentefonds tot stand kwam. Hierbij was sprake van een verdeelsleutel die was gebaseerd op het aantal inwoners. Halverwege de jaren zeventig ontstond kritiek op de FVW. Vooral de grote steden waren ongelukkig met het systeem omdat hun bevolking sterk daalde en daardoor hun algemene uitkering. Hun financiële behoeften daalden echter geenszins. Dit leidde tot een aantal onderzoeken die alle uitwezen dat de financiële behoefte veel sterker afhankelijk was van het aantal woningen dan van het aantal inwoners. Dit resulteerde in de FVW-1984 waarin een forse verschuiving werd aangebracht in de wegingsfactoren ten koste van het inwoneraantal en ten gunste van het aantal woningen. Het overgangstraject dat stapsgewijs plaatsvond, was met 10 jaar echter erg lang (Verdult, 1996).

Al met al zijn de gemeenten in de periode na de Tweede Wereldoorlog voor het grootste deel van hun inkomsten en uitgaven afhankelijk geweest van het Rijk. In de loop van de tijd kregen ze steeds meer medebewindstaken, maar tegelijkertijd beperkten zij de mogelijkheden voor gemeenten om in hun eigen inkomsten te voorzien (De Groot, 1987; WRR, 1990). Volgens Van der Dussen is deze ontwikkeling te verklaren vanuit het adagium 'wie betaalt, bepaalt'. Vanuit deze doelstelling trok de centrale overheid de belastingmacht naar zich toe en was ze huiverig om specifieke uitkeringen over te hevelen naar het Gemeentefonds (Van der Dussen, 1987).

5.5.3 » Periode van afnemende financiële afhankelijkheid van het Rijk 1984-heden

In beginsel zijn eigen inkomsten en algemene uitkeringen die gemeenten ontvangen vrij te besteden en moeten alleen specifieke uitkeringen aan een bepaald doel besteed worden. Macrofinanciële ombuigingen in de jaren tachtig hebben er echter toe geleid dat de beginselen in de praktijk anders uitpakten. Ten eerste werd de groei van de omvang van specifieke uitkeringen ingeperkt. Dit leidde er toe dat kosten voor bedoelde voorzieningen niet volledig gedekt konden worden. Hierdoor moesten algemene uitkeringen die tekorten opvangen. De vrije bestemming van de algemene uitkeringen werd hierdoor beperkt. Door deze twee ontwikkelingen nam de druk op eigen inkomsten van gemeenten toe. Ook van deze inkomstenbron werden de vrije bestemmingsmogelijkheden beperkter. Door deze ontwikkelingen nam het aandeel van de verplichte gemeentelijke uitgaven toe en de bewegingsruimte voor zelfstandig gemeentelijk beleid af, waardoor de gemeenten per saldo afhankelijker werden van het Rijk (WRR, 1990).
In de toelichting op de financiële verhoudingenwet uit 1984 (Tweede Kamer) werd een voorkeursvolgorde opgenomen voor bekostiging van gemeentelijke activiteiten. Deze volgorde was: 1. eigen inkomsten (tarieven, retributies et cetera); 2. lokale belastingen; 3. algemene uitkering uit het Provincie- en Gemeentefonds; en 4. specifieke uitkeringen. In de praktijk bleek het aandeel van de verschillende inkomstenbronnen echter omgekeerd evenredig te zijn met de voorkeurspositie (Verdult, 1996). In brede kring ging men de noodzaak van decentralisatie van geldmiddelen en bevoegdheden naar de lagere overheden inzien (De Groot, 1987). Mede hierdoor werd ook het aantal specifieke uitkeringen sterk teruggebracht. Dit aantal nam echter sneller af dan de omvang van de specifieke uitkeringen (Algemene Rekenkamer, 2009; Verdult, 1996; Wassenaar, 2009). Dit kwam vooral doordat het mes werd gezet in de kleinere specifieke uitkeringen. Volgens Van der Dussen (1987) daalde het aantal specifieke uitkeringen van 532 in 1980 tot 370 in 1987. Het bedrag dat ermee gemoeid was, groeide in die periode echter explosief.

Door de crisis op de vastgoedmarkt zijn gemeenten geconfronteerd met verliezen op de grondexploitaties: vertraging ontwikkeling Leidsche Rijn Centrum
Bron: Auteur

Vanaf de jaren negentig vond decentralisatie plaats van de uitvoering van beleid. Hiertoe werden de specifieke uitkeringen omgevormd tot meer algemene uitkeringen met bredere doelstellingen en minder verantwoording. In 2013 was het aantal specifieke uitkeringen teruggebracht naar minder dan 50 (VNG, 2013). De decentralisatie had echter wel tot gevolg dat de kosten voor de gemeenten sterk toenamen. Met het grotestedenbeleid zette het kabinet voor het eerst in op een brede doeluitkering. Het betrof ontschotte budgetten die enerzijds beleidsruimte boden aan de steden en anderzijds probeerden recht te doen aan de verantwoordelijkheid van de betrokken ministers. De brede doeluitkering kenmerkte zich door een grotere bestedingsvrijheid voor gemeenten (Algemene Rekenkamer, 2009). Daarnaast nam het belang van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds voor gemeenten door verschillende oorzaken sterk toe. Het ging om de overheveling van taken naar gemeenten (zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning), het omzetten van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering en compensatie voor wegvallende inkomsten (zoals na de afschaffing van de gebruikersheffing OZB over woningen) (Wassenaar, 2009).
Als onderdeel van het Gemeentefonds werden in 2008 twee nieuwe uitkeringen wettelijk geregeld: de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering. Hiermee kan het Rijk bijdragen verstrekken via het Gemeentefonds (of Provinciefonds), zonder gebondenheid aan de

bestaande verdeelsystematiek van algemene uitkeringen. De regeling kwam voort uit de behoefte om specifieke uitkeringen over te hevelen naar de algemene fondsen. De *integratie-uitkering* stelt ministers in staat om middelen te verstrekken voor structureel beleid. Hierbij is vastgesteld op welke termijn deze middelen worden overgeheveld naar de gewone algemene uitkering. De *decentralisatie-uitkering* kan door het Rijk ingesteld worden wanneer nog niet bekend is wanneer de middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering; dit kan bijvoorbeeld ook wanneer het om een tijdelijke beleidsimpuls gaat. De twee uitkeringen zijn onderdeel van de algemene fondsen en daarmee formeel niet geoormerkt. In de praktijk blijken ministers daar echter moeite mee te hebben. Vooral de decentralisatie-uitkeringen hebben veel weg van specifieke uitkeringen en het aantal is de laatste jaren gegroeid. In de praktijk worden aan deze uitkeringen allerlei voorschriften meegegeven (Algemene Rekenkamer, 2009; Allers, 2011).
Door de crisis op de vastgoedmarkt zijn de gemeenten geconfronteerd met verliezen op de grondexploitaties (Allers e.a., 2013). Hierdoor was ook veel minder geld beschikbaar voor het afdekken van de onrendabele top van projecten. Vooral voor de herontwikkeling van bestaande stedelijke gebieden had dit grote consequenties omdat hier over het algemeen sprake is van niet-sluitende grondexploitaties. Door de economische crisis werden de gemeenten bovendien geconfronteerd met sterke bezuinigingen door het Rijk. De kortingen op de Rijksuitkeringen waarvoor op gemeentelijk niveau niet onmiddellijk structurele bezuinigingen konden worden gerealiseerd en de verliezen op de grondexploitaties onttrokken de gemeenten volgens Allers e.a. (2013) aan de algemene reserves. Deze zijn hierdoor afgenomen .
Samenvattend zijn de inkomsten van gemeenten die afkomstig zijn van het Rijk sinds medio jaren tachtig sterk afgenomen ten gunste van de eigen inkomsten. Tevens heeft sinds medio jaren tachtig een verschuiving plaatsgevonden van de specifieke uitkeringen naar de algemene middelen. In lijn met de decentralisatie van het beleid is hierdoor de vrijheid van gemeenten voor de besteding van de financiële middelen toegenomen. Aangezien de middelen uit de algemene uitkeringen besteed dienen te worden volgens de wet- en regelgeving is deze vrijheid betrekkelijk. Zeker ook omdat een deel van de uitkeringen binnen de algemene middelen is geoormerkt.

5.6 » Conclusies

In de eerste periode na de Tweede Wereldoorlog was de ruimtelijke ordening in Nederland vooral gericht op de wederopbouw. De rol van het Rijk was sterk centralistisch en directief. Ook met betrekking tot de volkshuisvesting. In deze periode vond de introductie plaats van nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid. Door de verwoestingen en de naoorlogse geboortegolf ontstond een omvangrijke vraag naar woningen en voorzieningen. Naast de wederopbouw leidde dit tot de ontwikkeling van uitbreidingswijken. De stedenbouw van deze gebieden stond onder invloed van de wijkgedachte, een hiërarchische opbouw van winkelcentra en het functionalisme. De steden hadden nog een monocentrisch karakter en de binnenstedelijke economie werd beschermd door middel van cityvorming. In deze periode was nog nauwelijks sprake van echte projectontwikkeling. Het waren vooral bouwbedrijven die in opdracht van de overheid woningen produceerden.
Door toename van de welvaart nam het autobezit en de mobiliteit sterk toe. Vanaf eind jaren zestig leidde dit tot een omvangrijke suburbanisatie van de bevolking. Om de deconcentratie te structureren en te voorkomen dat de grote steden aan elkaar zouden groeien, werd in 1966 het beleid van gebundelde deconcentratie ingevoerd. Hierbij werden de bevolking en werkgelegenheid geconcentreerd in een beperkt aantal groeikernen. Het Rijksbeleid had in deze periode minder invloed dan daarvoor; de

gemeenten beschikten over een ruime interpretatievrijheid. Als gevolg hiervan kwamen ook een aantal groeikernen tot stand die niet door het Rijk gepland waren. Door de deconcentratie van stedelijke activiteiten (vooral wonen) ontstonden stadsgewesten. In deze periode was ook sprake van een groei van de projectontwikkeling. Enerzijds door een stijgende vraag naar voorzieningen en kantoren, anderzijds door toename van de complexiteit van vastgoedontwikkeling.

In de zeventiger jaren ontstond een oliecrisis met negatieve gevolgen voor de economie. Tegelijkertijd was sprake van alternatieve denkbeelden over de inrichting van de samenleving. Hierdoor maakte het directieve overheidsbeleid plaats voor een systeem met overleg en inspraak, waarbij werd ingezet op wat de overheid wenselijk achtte met sturing op verdeling van de welvaart. De steden kampten met selectieve migratie waardoor de welvaart terugliep, met name in de oude wijken. Bovendien waren de binnensteden minder aantrekkelijk als vestigingsplaats waardoor zich deconcentratie voordeed van economische activiteiten naar secundaire economische centra.
Als antwoord op deze ontwikkelingen werd de stadsvernieuwing geïntroduceerd. Dit werd opgevolgd door het compacte stadsbeleid dat zich richtte op een concentratie van het ruimtegebruik in en aan de steden met het doel bovenmodale inkomens naar de steden te trekken, de hoge werkloosheid te bestrijden en het draagvlak voor stedelijke voorzieningen te herstellen. Tegelijkertijd werd de ontwikkeling van detailhandel aan de stadsranden tegengegaan. De projectontwikkeling kenmerkte zich in deze periode door een sterke specialisatie. Als gevolg van de crisis op de woningmarkt eind jaren zeventig was bovendien sprake van verdere professionalisering.

In de jaren tachtig nam de proactieve rol van de overheid af en de marktwerking toe. Ook vond een verschuiving plaats van 'government' naar governence', waarbij de overheid voortaan deelnam in coalities, bijvoorbeeld in de vorm van publiek-private samenwerkingsverbanden bij gebiedsontwikkelingen. Daarnaast werden intergouvernementele relaties simultaan geïnternationaliseerd en gedecentraliseerd. In deze periode steeg de welvaart sterk. De economie globaliseerde en het belang van vestigingsplaatsfactoren nam af. Het detailhandelsbeleid werd meer geliberaliseerd. De stadsgewesten ontwikkelden zich in deze periode tot polycentrische netwerken waarbinnen de hiërarchie tussen de kernen afvlakte. In de projectontwikkeling deed zich een diversificatie voor terwijl bij de institutionele beleggers sprake was van specialisatie. Door de financiële crisis in 2008 en de economische recessie die hierop volgde, ontstond een crisis op de vastgoedmarkt. Door de recessie, het 'nieuwe werken' en een sterke groei van internetaankopen nam de vraag naar vastgoed sterk af. Hierdoor deed zich een verschuiving voor van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde markt en werd de eindgebruiker in toenemende mate betrokken bij de planvorming.

Nieuwe centra in het Rijksbeleid

In Nederland is de ontwikkeling van nieuwe centra over het algemeen geen onderdeel geweest van het Rijksbeleid. In de gehele naoorlogse periode is de aandacht van de overheid vooral uitgegaan naar versterking van de binnensteden. In de jaren vijftig en zestig was dit al het geval met de stimulering van cityvorming, oftewel de modernisering van de binnensteden.
Ook het beleid van de gebundelde deconcentratie had niet tot doel om nieuwe centra te vormen maar om de suburbanisatie in goede banen te leiden. Net zoals in de uitbreidingswijken rond de steden kwamen in de groeikernen wel voorzieningencentra tot stand. In de jaren zeventig kregen de binnensteden vanwege de achteruitgang wederom volop aandacht. De stadsver-

nieuwing en nieuwe stedelijkheid werden geïntroduceerd. Dit werd opgevolgd door het compacte stadsbeleid dat gericht was op een concentratie van het ruimtegebruik in en aan de steden met het doel bovenmodale inkomens naar de steden te halen, de hoge werkloosheid te bestrijden en het draagvlak voor stedelijke voorzieningen te herstellen. In de jaren negentig werd in dit kader tevens het Grotestedenbeleid geïntroduceerd.
In deze periode vond versterking van de binnensteden plaats door grootschalige stedelijke vernieuwingsprojecten. Zowel in de vorm van sleutelprojecten rond de centrale stations om te voorzien in aantrekkelijke werkmilieus als met winkelprojecten die tot doel hadden om de positie van kernwinkelgebieden te verbeteren. De versterking van de winkelfunctie in de binnensteden paste goed in het Nederlandse detailhandelsbeleid, dat vanaf de jaren zeventig primair gericht was op het behoud van de winkelhiërarchie en het tegengaan van winkelontwikkelingen in de periferie. Zelfs in het begin van de 21e eeuw, toen het Rijksbeleid zich ging richten op stedelijke netwerken, kregen de binnensteden nog steeds het primaat. Dit kreeg gestalte in nieuwe sleutelprojecten rond de centrale stations in vijf grote steden. Alleen de Zuidas in Amsterdam vormde hier een uitzondering op. Hier was het Rijksbeleid echter volgend op de uitkomst van het publiekprivate krachtenspel dat reeds had plaatsgevonden. Naast de Zuidas had ook Schiphol in de jaren tachtig alle vrijheid gekregen zich verder te ontwikkelen. In feite zijn deze twee locaties de enige nieuwe centra in Nederland waarvan de ontwikkeling doelbewust onderdeel uitmaakte van het Rijksbeleid. Het Rijk stond hierin niet alleen. Ook het beleid op provinciaal en stedelijk niveau was meestal sterk gericht op versterking van de binnensteden en het tegengaan van centrumstedelijke ontwikkeling in suburbane gebieden.

De ontwikkeling van nieuwe centra kwam ook niet voort uit initiatieven vanuit de private sector. Deze had slechts beperkte invloed op de ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling. Tot de tachtiger jaren was de overheid zelfs in hoge mate directief. In de periode erna nam de invloed van de private sector toe. Daarnaast heeft de private sector zich in de laatste decennia van de vorige eeuw sterk gesegmenteerd. Hierdoor ontstonden organisaties die zich uitsluitend of hoofdzakelijk richtten op de ontwikkeling van of de belegging in woningen, kantoren of winkels. Als gevolg hiervan waren deze partijen vaak niet geïnteresseerd in de ontwikkeling van multifunctionele (centrum) gebieden. Tot slot is de ontwikkeling van dit soort projecten complex en risicovol. Het is dan ook niet voor niets dat de initiatieven uit de markt veelal bestonden uit projecten met een monofunctioneel karakter.

Financiële relaties tussen Rijk en gemeenten

Met betrekking tot de financiële relaties tussen het Rijk en gemeenten is de conclusie dat over de gehele periode tussen 1945 en 2014 het hoofdbestanddeel van de gemeente-inkomsten afkomstig was van het Rijk. In de periode van wederopbouw waren de gemeenten voor de financiering van stedelijke ontwikkeling bovendien afhankelijk van goedkeuring door het Rijk. Tot 1984 bleef het aandeel van de gemeente-inkomsten dat afkomstig was van het Rijk stijgen. De autonomie van gemeenten nam tot die tijd af door stijging van het aandeel van specifieke uitkeringen met medebewind van het Rijk. Vanaf 1984 was sprake van decentralisatie en een toename van de autonomie van gemeenten. Het aandeel van de eigen inkomsten steeg aanzienlijk. Tevens vond verschuiving plaats van specifieke uitkeringen naar de algemene middelen. De vrijheid van gemeenten voor de besteding van de financiële middelen nam hierdoor toe. Aangezien de middelen uit de algemene uitkeringen besteed dienen te worden volgens de wet- en regelgeving is deze vrijheid echter betrekkelijk. Zeker ook omdat een deel

van de uitkeringen binnen de algemene middelen is geoormerkt.

In de volgende hoofdstukken zal blijken wat de invloed is geweest van de financiële afhankelijkheid van gemeenten van het Rijk op de ontwikkeling van nieuwe centra in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog. Vervolgens komt het ontstaan van nieuwe centra aan bod die in de periode van liberalisatie zijn ontstaan. Hierbij is een belangrijke vraag in hoeverre de verschuiving van de herkomst van gemeenteinkomsten heeft geleid tot een toename van de invloed van private partijen op het ontstaan van deze nieuwe centra.