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:18 Nov 2026

10 » Conclusies en reflectie

De aanleiding voor het onderzoek naar het ontstaan van nieuwe centra in Nederland was mijn verwondering dat Nederland in de periode na de Tweede Wereldoorlog sterk is verstedelijkt met omvangrijke woongebieden en bedrijventerreinen, terwijl het centrumstedelijke areaal in deze uitbreidingswijken relatief klein is gebleven met een incompleet pakket aan functies en een beperkte reikwijdte van de voorzieningen. Het beleid van de Nederlandse overheid leek in het grootste deel van deze periode dan ook niet gericht op de ontwikkeling van nieuwe centra, maar vooral op de versterking van de positie van de binnensteden en het tegengaan van detailhandel aan de stadsranden. Desondanks zijn er veel nieuwe centra ontstaan. Over het ontwikkelingsproces van die nieuwe centra is nog weinig gepubliceerd. Voor de situatie in Nederland geldt dat nog sterker. Bij aanvang van het onderzoek was het bovendien onduidelijk waar in Nederland nieuwe centra zijn gesitueerd en hoe deze gebieden functioneel en stedenbouwkundig zijn opgebouwd. Ook over het krachtenveld tussen de diverse actoren dat uiteindelijk heeft bepaald dat deze nieuwe centra zijn ontstaan, was vrijwel niets bekend. Deze overwegingen vormden de aanleiding voor het onderzoek naar nieuwe centra in Nederland. Hierbij zijn nieuwe centra gedefinieerd als 'de grootste concentraties aan centrumstedelijke functies in een stadsgewest met een multifunctionele invulling alsmede bovenwijkse voorzieningen op locaties waar voorheen geen sprake was van een stedelijk centrum'.

Nieuwe centra zijn een resultante van stedelijke ontwikkeling, waarbij een groot aantal actoren is betrokken. Bij de aanvang van het onderzoek bestond de indruk dat nieuwe centra in Nederland op een ongecoördineerde, onsamenhangende wijze tot stand (zijn ge)komen. In eerder onderzoek is aangetoond dat er geen sprake is van een compleet pakket aan centrumstedelijke functies. Dit terwijl nieuwe centra vanwege het multifunctionele karakter en de mogelijkheden voor intensief ruimtegebruik mogelijk een belangrijke functie kunnen hebben voor de verstedelijking in Nederland. Deze paradox leidde tot de centrale probleemstelling dat onbekend is op welke wijze nieuwe centra in Nederland (zijn) ontstaan. Om licht te werpen op deze probleemstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd: *Welke krachten tussen de actoren in de stedelijke ontwikkeling zijn bepalend voor het ontstaan van aanbod van vastgoed in nieuwe centra in Nederland?*

Het onderzoek bestond uit een literatuurstudie, een 'survey' naar nieuwe centra in Nederland en vier casestudies. Met de literatuurstudie is een ruimtelijk kader gedestilleerd voor het ontstaan van nieuwe centra en is het proces van stedelijke ontwikkeling geanalyseerd. Daarnaast is het institutionele kader beschreven waarbinnen de nieuwe centra in Nederland tot stand zijn gekomen. Tot slot heeft de literatuurstudie zich gericht op het theoretisch kader dat ten grondslag ligt aan het onderzoek. De 'survey' had tot doel om een beeld te krijgen waar in Nederland nieuwe centra zijn ontstaan, in welke mate deze ontwikkeling zich voordoet en wat voor soorten nieuwe centra te onderscheiden zijn. Het centrale onderzoek bestond uit een viertal casestudies van nieuwe centra in Nederland. Met de casestudies zijn twee hypothesen getoetst die zijn gegrond in de regimetheorie van Clarence Stone.

De volgende paragraaf geeft antwoord op de onderzoeksvragen. In paragraaf 10.2 vindt een verdieping plaats met de integrale conclusies van de casestudies Centrum Leyweg, Centrum Kanaleneiland, Nieuw Laakhaven en Leidsche Rijn Centrum. In paragraaf 10.3 zijn de hypothesen getoetst en in paragraaf 10.4 vindt tot slot een reflectie plaats op het onderzoek met suggesties voor vervolgonderzoek.

10.1 » Beantwoording van de onderzoeksvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd. De onderzoeksresultaten voorzien hiervoor in de volgende antwoorden:

Waar zijn in Nederland nieuwe centra gesitueerd?
Tussen het aantal inwoners in een stadsgewest en het aantal nieuwe centra bestaat een positieve relatie. De meeste nieuwe centra zijn dan ook in de Randstad gesitueerd. Dit is in lijn met de constatering van Bontje en Burdock (2005) dat polycentrische netwerken zich vooral voordoen in het economische kerngebied in Europa, waar de Randstad onderdeel van uitmaakt. Met betrekking tot de situering binnen de stadsgewesten blijkt dat het merendeel van de nieuwe centra is gelegen te midden van woonwijken, op enige afstand van het Rijkswegennet. De verklaring is dat veel nieuwe centra zijn ontwikkeld als verzorgingscentra voor de inwoners van nieuwe uitbreidingsgebieden. Dit verklaart ook de samenstelling van het programma dat sterk is gericht op winkelen en vrije tijd in combinatie met overige voorzieningen. De werkfunctie is veel minder prominent aanwezig. Veel nieuwe centra in Nederland beschikken niet of nauwelijks over kantoren.
De nieuwe centra in de grote stadsgewesten zijn in concentrische ringen rond de binnensteden verspreid. Dit betekent echter niet dat de nieuwe centra die het verst van de binnensteden zijn gesitueerd het meest recent zijn ontwikkeld. Zo liggen de centra van de groeikernen op de grootste afstanden van de binnensteden. Dit terwijl er recent een aantal nieuwe centra zijn

ontwikkeld in bestaand stedelijk gebied op relatief korte afstand van de binnensteden.

Welke dynamiek treedt op in de ontwikkeling van nieuwe centra?

In de periode na de Tweede Wereldoorlog zijn in Nederland een groot aantal nieuwe centra ontstaan. Op basis van de gehanteerde definitie en criteria komen in 18 van de 22 Nederlandse stadsgewesten nieuwe centra voor. In totaal zijn dit er 68. Daarnaast zijn er 13 nieuwe centra gepland of in ontwikkeling. Dit zijn geplande nieuwe centra zoals Leidsche Rijn Centrum in Utrecht of gebieden met concrete uitbreidingsplannen waardoor ze op termijn binnen de definitie van nieuwe centra zullen vallen. In Apeldoorn, Leeuwarden, Sittard/Geleen en Tilburg zijn op basis van de gehanteerde criteria geen nieuwe centra aanwezig of in ontwikkeling. Nieuwe centra hebben andere functionele kenmerken dan binnensteden. Dit is het gevolg van een beperkter aantal verschillende functies en minder voorzieningen met een bovenwijks, stedelijk of regionaal bereik. Hierdoor is het centraliteitsniveau van nieuwe centra lager dan dat van de binnensteden. Ook de multimodaliteit en functiemenging zijn beperkter. Deze functionele verschillen tussen nieuwe centra en binnensteden betekenen dat er nog steeds sprake is van een aanzienlijke hiërarchie in de polycentrische netwerken in Nederland. Wel lijkt er sprake te zijn van een ontwikkeling van monocentrisme naar polycentrisme. Dit is in lijn met de uitkomsten van het INTERREG IIIB Polynet onderzoeksproject, dat de ontwikkeling van polycentrische regio's in Noordwest-Europa

Veel nieuwe centra in Nederland zijn ontwikkeld als verzorgingscentra voor de inwoners van nieuwe uitbreidingsgebieden: Spijkenisse centrum
Bron: Auteur

analyseerde. Dit concludeerde dat er in de Randstad sprake was van een zwak polycentrisch systeem dat wel steeds intensiever werd (Burdack e.a., 2005).

Welke typen nieuwe centra zijn er te onderscheiden?

Het is niet verwonderlijk dat de functionele samenstelling van nieuwe centra verschilt met die van de binnensteden. De nieuwe centra zijn tenslotte minder dan 60 jaar oud. Wel opmerkelijk is dat het aantal verschillende functies in de eerste generaties nieuwe centra niet groter is dan dat van de nieuwe centra die veel recenter ontwikkeld zijn. Dit hangt waarschijnlijk samen met het type nieuwe centra dat in verschillende perioden ontwikkeld is met specifieke functionele kenmerken.

Om tot een differentiatie te komen van de nieuwe centra in Nederland is gekozen voor een indeling die is gebaseerd op de oorspronkelijke functie van het betreffende gebied. Dit resulteert in nieuwe centra: 1. rond stadsdeelwinkelcentra; 2. in groeikernen; 3. in voormalige dorpskernen; 4. op transitiegebieden en 5. rond universiteiten. Op dit moment is het grootste aantal nieuwe centra rond stadsdeelwinkelcentra en in voormalige dorpskernen gesitueerd. Het aantal en de omvang van nieuwe centra op transitiegebieden zal in de komende periode echter toenemen. Samen met de nieuwe centra in groeikernen is dit tevens het type waarin het centrumstedelijk karakter zich het meest prominent manifesteert. Op universiteitsterreinen is dit het minste het geval. Met betrekking tot de functionele samenstelling is er grote gelijkenis tussen de nieuwe centra in stadsdeelcentra en de centra van de groeikernen. In de dorpskernen is weinig sprake van kantoren en onderwijsvoorzieningen. De nieuwe centra op universiteitsterreinen kenmerken zich door afwezigheid van winkels en bestuursfuncties. Ook in de nieuwe centra op transitiegebieden zijn winkels ondervertegenwoordigd, maar is er wel sprake van een groot metrage kantoren.

Binnen welke institutionele kaders zijn nieuwe centra in Nederland tot stand gekomen?

De *eerste generatie* nieuwe centra na de Tweede Wereldoorlog waren de stadsdeelcentra. De ontwikkeling vond plaats in de periode van wederopbouw. De rol van het Rijk was in deze periode sterk centralistisch en directief. De stedelijke planning werd gekenmerkt door functionalisme, cityvorming en de wijkgedachte. De ontwikkeling van de *tweede generatie* nieuwe centra vond plaats in de periode van gebundelde deconcentratie (1966-1985). Dit tijdperk kenmerkte zich door een omvangrijke suburbanisatie waarbij het Rijk koos voor de ontwikkeling van groeikernen. Voor de verzorging van de inwoners van deze gebieden kwamen in de groeikernen nieuwe centra tot stand. De *derde generatie* nieuwe centra ontstond als gevolg van de suburbanisatie van de bevolking naar de dorpen rond de steden. Als gevolg hiervan ontwikkelde een aantal van deze dorpskernen zich tot nieuwe centra. Deze ontwikkeling kwam vanaf de jaren zeventig tot stand. Een periode die werd gekenmerkt door het compacte stadsbeleid en vernieuwing van de binnensteden. Doordat het accent lag op vernieuwing van de binnensteden was in deze periode binnen de steden nauwelijks sprake van ontwikkeling van nieuwe centra. De *vierde generatie* nieuwe centra kwam tot stand in het tijdperk van liberalisering. In deze periode nam de rol van de Rijksoverheid af en werd de regelgeving meer flexibel. De invloed van private partijen nam toe. De overheid werd ondernemender (ondernemende overheid), zij participeerde in coalities (new governance). De steden streefden naar versterking van hun ruimtelijk-economische positie, onder andere door de transitie van verouderde (werk)gebieden naar nieuwe centra (bijvoorbeeld Nieuw Laakhaven Den Haag, Kop van Zuid in Rotterdam en Paleiskwartier in Den Bosch). In deze periode was tevens sprake van de ontwikkeling van universiteitsterreinen tot complete campussen waardoor ook deze gebieden zich ontwikkelden tot nieuwe centra. De eerste drie generaties nieuwe centra hadden

De functionele samenstelling van nieuwe centra in stadsdeelcentra en in groeikernen vertoont veel gelijkenis: Almere centrum
Bron: Auteur

vooral een verzorgende functie voor de bewoners in het omliggende gebied. Bij de vierde generatie nieuwe centra stond de werkfunctie veel meer centraal.

Welke krachten tussen de actoren in de stedelijke ontwikkeling hebben geleid tot de realisatie van vastgoed in nieuwe centra?
De lokale overheden hadden de ambitie om door een toename van bewoners, werkgelegenheid en bestedingen de ruimtelijk-economische positie van hun steden te versterken. Om dit mogelijk te maken, streefden ze naar de (her)ontwikkeling van stedelijke gebieden, waaronder nieuwe centra. In een aantal gevallen was dit alleen mogelijk als annexatie plaatsvond van (een deel van) de aangrenzende gemeenten. Hiervoor was commitment van de hogere overheden nodig. Daarnaast hadden de steden behoefte aan financiële middelen om de onrendabele top van de (her)ontwikkeling af te dekken. Het leveren van een bijdrage aan het oplossen van de woningnood en het versterken van de ruimtelijk-economische positie van de steden was in lijn met de doelstellingen van de hogere overheden. Vanuit dit perspectief waren zij dan ook bereid om medewerking te verlenen aan de uitvoering van de lokale doelstellingen, zowel met betrekking tot de (her)ontwikkeling van stedelijk gebied als de financiering hiervan.
De private partijen hebben continuïteit (risicobeperking) en winstgevendheid als centrale doelstellingen. Met de ontwikkeling van vastgoed (in nieuwe centra) kon aan deze

doelstellingen uitvoering worden gegeven. Door samenwerking met de lokale overheden konden beide partijen hun doelstellingen realiseren. De ontwikkeling van nieuwe centra werd hiermee een gemeenschappelijke doelstelling. In perioden met grote marktruimte was ook het vergroten van het vastgoedprogramma een gemeenschappelijk belang. Voor de lokale overheden reduceerde dit het tekort op de grondexploitatie en voor de private partijen leidde dit tot een hogere winst. Maar bij onvoldoende vraag naar het betreffende vastgoed was juist sprake van tegengestelde belangen. In dit geval was voor de lokale overheden een toename van het programma nog steeds positief voor de grondopbrengsten. Voor de private partijen namen de afzetrisico's dan echter sterk toe. Bij de kantorenontwikkeling in Laakhaven Hollands Spoor en de winkelontwikkeling in Leidsche Rijn Centrum was dit voor de projectontwikkelaars aanleiding om aan de gemeente toestemming te vragen om het programma te reduceren. Vanuit financiële overwegingen waren de gemeenten echter in beide gevallen zeer terughoudend.
Een noodzakelijke randvoorwaarde voor de haalbaarheid is dat er voldoende interesse bestaat bij de eindgebruikers om het gerealiseerde vastgoed te huren of te kopen. De kleine eindgebruikers zoals bewoners en het merendeel van de kantoorhoudende bedrijven hebben echter nauwelijks invloed op de planvorming van nieuwe centra. De grote gebruikers, en vooral het grootwinkelbedrijf, speelden regelmatig wel een rol in de planvorming. Non-profitorganisaties hadden geen rol van betekenis. Ook de invloed van beleggers op de ontwikkeling van nieuwe centra was zeer beperkt. Alleen Corio vormde hierop een uitzondering.

Zijn de nieuwe centra uitkomst van planmatige gebiedsontwikkeling of op incrementele wijze (uitgebouwd, aangegroeid) tot stand gekomen?
Centrum Leyweg, Centrum Kanaleneiland en Leidsche Rijn Centrum zijn in eerste aanleg planmatig tot stand gekomen. Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland zijn in de loop van de decennia wel incrementeel uitgebreid of herontwikkeld. De ontwikkeling van Nieuw Laakhaven was voor een deel planmatig (Laakhaven Hollands Spoor) en gedeeltelijk incrementeel (Laakhaven Centraal). De incrementele ontwikkeling van Laakhaven Centraal hing samen met de wens van de gemeente Den Haag om dit gebied door middel van private initiatieven te ontwikkelen. De achtergrond hiervoor was dat de financiële positie van de gemeente op dat moment zeer slecht was, waardoor ze onvoldoende middelen ter beschikking had om zelf het initiatief te nemen.
Bij de ontwikkeling van nieuwe centra is dus zowel sprake van planmatige gebiedsontwikkeling als incrementele ontwikkeling. De vorm van ontwikkeling hangt naar verwachting ook samen met het type nieuw centrum. Stadsdeelcentra en de centra van groeikernen en van transitiegebieden zullen waarschijnlijk in eerste aanleg vooral planmatig tot stand zijn gekomen, die van dorpen en universiteitsterreinen vooral incrementeel.

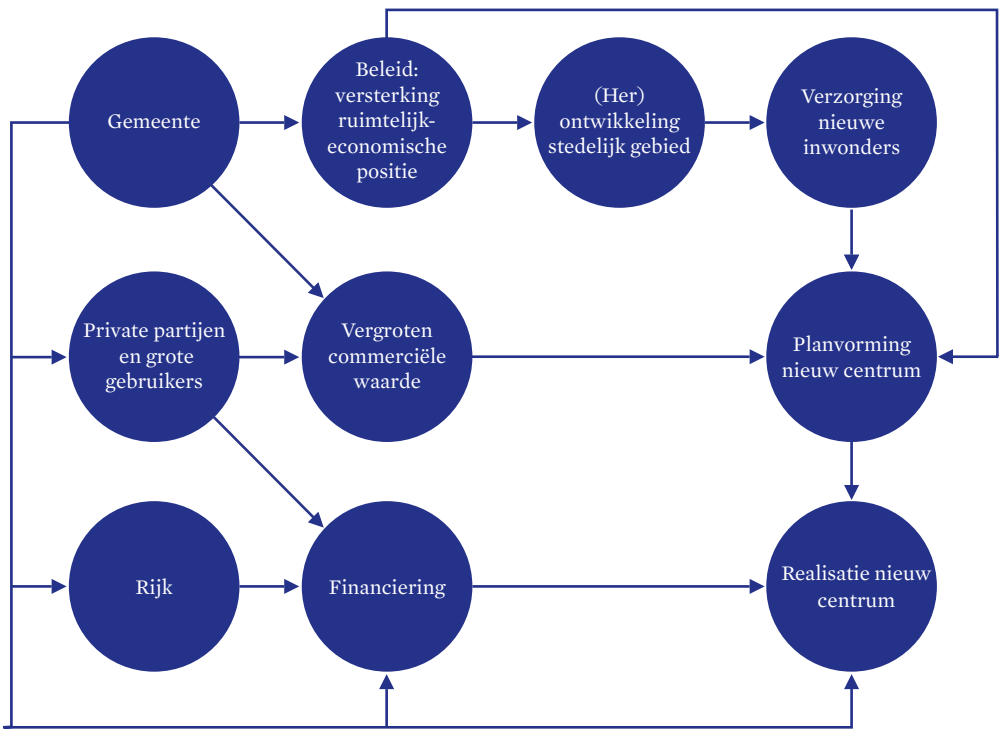
Welke vormen van interactie tussen de institutionele context en de actoren zijn van invloed geweest op het besluitvormingsproces om nieuwe centra te realiseren?
In de wederopbouw was sprake van woningnood. Hierdoor was er veel behoefte aan nieuwe woningen. Het Rijk zag het als centrale taak om deze problematiek op te lossen. Met uitbreidingswijken kon hierin worden voorzien. Dit gold ook voor de steden en deze konden hiermee tevens hun ruimtelijk-economische positie versterken. De uitbreidingswijken waren hiermee een gemeenschappelijk belang van de lokale en hogere overheden. Voor de verzorging van de bewoners waren er in deze gebieden nieuwe voorzieningen nodig. Vanuit de wijkgedachte die in deze periode sterk leefde kwamen deze, in tegenstelling tot de periode daarvoor, geconcentreerd tot stand. Tezamen leverde dit de basis voor nieuwe centra.
In de periode van liberalisering wilde de lokale

overheid de ruimtelijk-economische positie van de eigen stad verbeteren door de (her)ontwikkeling van stedelijk gebied. Dit was in lijn met de doelstelling van het Rijk om de economische positie van vooral de Randstad te versterken. Tevens streefde het Rijk in deze periode naar decentralisatie van de ruimtelijke planning. Het ontwikkelen van compacte steden stond hierbij centraal. De ontwikkeling van Nieuw Laakhaven en Leidsche Rijn Centrum op lokaal niveau droeg hierdoor sterk bij aan de Rijksdoelstellingen. De periode van liberalisering kenmerkt zich door een grotere rol van de private partijen in de stedelijke ontwikkeling. Bij de ontwikkeling van nieuwe centra uitte dit zich in diverse samenwerkingsconstructies tussen de steden en private partijen.

Op basis van de beantwoording van de deelvragen kan nu ook de centrale onderzoeksvraag beantwoord worden: *Welke krachten tussen de actoren in de stedelijke ontwikkeling zijn bepalend voor het ontstaan van aanbod van vastgoed in nieuwe centra in Nederland?*

Het initiatief voor de (her)ontwikkeling van stedelijk gebied met nieuwe centra komt voort uit de ambitie van lokale overheden om de ruimtelijk-economische positie van hun steden te versterken, door toename van het aantal woningen, arbeidsplaatsen en voorzieningen (zie figuur 10.1).

Om deze doelstelling te realiseren gingen de lokale overheden gelegenheidscoalities aan met het Rijk, buurgemeenten en andere partijen. Enerzijds om het territorium van de gemeente



Figuur 10.1.1 » Model ontstaan nieuwe centra in Nederland
Bron: auteur

uit te breiden en anderzijds om additionele financiële middelen te genereren voor het afdekken van de onrendabele top op de grondexploitatie. Daarnaast gingen de lokale overheden gelegenheidscoalities aan met private partijen om de ontwikkeling van het gewenste vastgoed te financieren en te realiseren. De doelstelling voor de private partijen was om door middel van de realisatie van vastgoed winst te genereren. De ontwikkeling van nieuwe centra voorzag hiermee in een gemeenschappelijke doelstelling van de lokale overheden en private partijen. De planvorming van nieuwe centra kwam vooral tot stand door de gemeentelijke overheden en externe adviseurs. De rol van de private partijen (ontwikkelaars en beleggers) en de grote gebruikers in de planvorming was vooral de verbetering van de commerciële waarde.

10.2 » Conclusies casestudies

In dit onderzoek is het krachtenveld geanalyseerd tussen de actoren in de arena van de stedelijke ontwikkeling, dat heeft geleid tot het ontstaan van aanbod van vastgoed in nieuwe centra in Nederland. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de planning van nieuwe centra tijdens de periode van wederopbouw en in het tijdperk van liberalisering. Binnen deze paradigma's heeft een verkenning plaatsgevonden van de causale relaties die hebben geleid tot de ontwikkeling van deze gebieden.
Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is gekozen voor casestudies die zijn gesitueerd in steden. De lokale overheden hadden hier namelijk de mogelijkheid om te kiezen tussen vernieuwing van de binnensteden of het ontwikkelen van nieuwe centra. Dit in tegenstelling tot de omliggende dorps- en groeikernen waar de centrale kern tevens het nieuwe centrum betrof. Voor de bestuurders van deze randgemeenten was het daarom logisch om te kiezen voor de ontwikkeling van de eigen kern. Door de keuze voor steden hadden de casestudies echter geen betrekking op nieuwe centra in groeikernen en dorpen. Om de invloed van interfererende variabelen te beperken, is bovendien gekozen voor steden waar geen sprake is van deelgemeenten of stadsdelen met een eigen bestuurslaag. Om de invloed van de institutionele context te analyseren, zijn per stad twee nieuwe centra bestudeerd die in verschillende perioden zijn ontstaan. Hierdoor bleven Den Haag en Utrecht over. Vanwege het specifieke karakter van universiteitsterreinen was de verwachting dat de ontwikkeling van deze gebieden niet als bedreigend werd gezien voor de binnensteden. Vanuit dit perspectief is ook dit type nieuw centrum niet als casestudie geselecteerd.
Het nadeel van deze selectie van casestudies is dat er in het onderzoek weinig onderscheid bestond in de typologie van de nieuwe centra (drie stadsdeelcentra en een transformatiegebied). Als gevolg hiervan is het beeld over het ontstaan van nieuwe centra in Nederland nog niet compleet. Zeker ook omdat de nieuwe centra in groeikernen en dorpskernen in een andere institutionele context tot stand zijn gekomen dan de nieuwe centra in stadsdelen en transformatiegebieden. Ook het ontstaan van nieuwe centra op universiteitsterreinen zal naar verwachting tot specifieke (en mogelijk afwijkende) conclusies leiden voor dit soort gebieden.
De planvorming van Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland was reeds in 1960 afgerond en die van Nieuw Laakhaven ging vanaf 1985 van start. Dit betekent dat de periode tussen 1960 en 1985 onderbelicht is gebleven. Bij de selectie van de casestudies was de verwachting dat bij de planvorming van Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland sprake zou zijn van een sterke sturing van de Rijksoverheid. Dit bleek (nog) niet het geval te zijn. In de periode tussen 1960 en 1985 heeft het Rijk door middel van de nota's der Ruimtelijke ordening en wetgeving op het gebied van detailhandel (zoals de verplichting voor DPO's en het PDV-beleid) invloed uitgeoefend op de ruimtelijk-economische inrichting van Nederland. Ook de invloed van de Provincies was in deze tijd aanzienlijk. Waarschijnlijk heeft deze sturing van de hogere

Het ontstaan van Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland is een direct gevolg van grootschalige uitbreidingswijken. De nieuwe centra zijn hier primair ontwikkeld voor de verzorging van de betreffende bewoners: Centrum Kanaleneiland
Bron: Auteur

overheden ook invloed gehad op de planvorming en ontwikkeling van de nieuwe centra die in deze periode zijn ontstaan. Het verdient daarom aanbeveling om aanvullend onderzoek te verrichten naar de ontwikkeling van nieuwe centra in de periode tussen 1960 en 1985. Daarnaast dient bij voorkeur aanvullend onderzoek plaats te vinden naar de verschillende typen nieuwe centra. Het ontstaan van Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland is een direct gevolg van grootschalige uitbreidingswijken. De nieuwe centra zijn hier primair ontwikkeld voor de verzorging van de betreffende bewoners. De uitbreidingsgebieden zijn het ruimtelijke resultaat van de ambitie van de steden voor het oplossen van de woningnood en, mede hierdoor, de versterking van de ruimtelijk-economische positie. Ook de ontwikkeling van Leidsche Rijn Centrum komt uit deze ambitie voort. Maar in vergelijking met Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland was hier het versterken van de ruimtelijk-economische positie van de stad nog sterker aanwezig. Dit kreeg gestalte door de planning van een nieuw centrum met een Randstedelijke positie, vooral door hier te streven naar een substantieel kantorenprogramma en voorzieningen met een regionale aantrekkingskracht. De ontwikkeling van Nieuw Laakhaven is primair het resultaat van de ambitie om de ruimtelijk-economische positie van de stad te versterken. Vooral door de ontwikkeling van werkgelegenheid en toename

Bij de nieuwe centra die in het tijdperk van liberalisering tot stand kwamen, was de invloed van private partijen en eindgebruikers groter dan in de wederopbouw, maar minder groot dan binnen het paradigma van liberalisering verwacht mag worden: artist impression Leidsche Rijn Centrum
Bron: ASR Vastgoed Ontwikkeling

van bestedingen van consumenten in de Haagse detailhandel.
De gemeenten Den Haag en Utrecht waren proactief in het bepalen waar de uitbreidingen van het stedelijk gebied plaats zouden vinden, ook al hadden deze voor een deel betrekking op het grondgebied van buurgemeenten. Een achterliggende doelstelling was om deze gebieden uiteindelijk te annexeren. De locatiekeuze van de nieuwe centra in de uitbreidingsgebieden werd tevens door de stadsbestuurders en hun ambtenaren bepaald. Hierbij was, zoals de casestudies Leidsche Rijn en Nieuw Laakhaven uitwijzen, van belang dat deze locaties binnen de eigen gemeentegrenzen waren gesitueerd. Dit hangt samen met de constatering van Stone (1986) dat politici bij hun beslissingen altijd de belangen van hun electoraat in de gaten houden. Ook het initiële programma, de ruimtelijk-functionele inrichting en het stedenbouwkundig ontwerp van de nieuwe centra werden in sterke mate bepaald door de steden. Dit was vooral het geval in de periode van de wederopbouw. Met name de ambtenaren waren bepalend voor de planvorming. Dit is in lijn met Elkin (1987) die constateerde dat ambtenaren veel invloed hebben binnen de stedelijke politiek.

Zowel in de periode van de wederopbouw als in het tijdperk van liberalisering heeft het Rijk nauwelijks invloed uitgeoefend op de ontwikkeling van nieuwe centra. Zij delegeerde deze

bevoegdheden aan de Provincies. Deze probeerden actief invloed uit te oefenen op de planvorming, maar per saldo had dit weinig resultaat. Dit was ook het geval met de (invloed van de) stadsregio's.
In het tijdperk van liberalisering was er sprake van diverse (intergouvernementele) coalities. Zo vormde de gemeente Utrecht een coalitie met de buurgemeenten, de Kamer van Koophandel, de Rijksuniversiteit Utrecht en het Rijk met het doel om de positie van Utrecht in de Randstad te versterken. Deze coalitie was succesvol en leidde o.a. tot een akkoord en financiering van de ontwikkeling van Leidsche Rijn. De gemeenten Den Haag en Utrecht gingen daarnaast intergouvernementele coalities aan met het Rijk om zo financiële middelen te verkrijgen voor het afdekken van de onrendabele top van de beoogde stedelijke ontwikkelingen. Het betrof hier vooral de realisatie van de Haagse Hogeschool en de integratie van de A2. In beide gevallen verstrekte het Rijk substantiële financiële bijdragen, zonder dat hier inhoudelijke bemoeienis met de planvorming tegenover stond.

In de periode van de wederopbouw hadden de private partijen vrijwel geen invloed in de initiatieffase van de ontwikkeling van nieuwe centra. Zowel het programma als het stedenbouwkundig plan van Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland kwamen (in opdracht van) de lokale overheden tot stand. Initiatieven van de betrokken bedrijven Zwolsman en Van Waning & Co werden niet gehonoreerd. Deze bedrijven functioneerden uitsluitend als uitvoerende partijen voor de bouw van deze nieuwe centra. Ook de eindgebruikers en beleggers hadden in deze tijd nauwelijks invloed op de planvorming.
Bij de nieuwe centra die in het tijdperk van liberalisering tot stand kwamen, was de invloed van de private partijen en de eindgebruikers groter. Maar deze invloed was minder groot dan binnen het paradigma van liberalisering verwacht mag worden. In Den Haag ging de gemeente in de initiatieffase coalities aan met projectontwikkelaars en de HHS. Wel bepaalde de gemeente de globale ruimtelijk-functionele inrichting en het programma van het Laakhavengebied. Binnen de diverse deelgebieden hadden de marktpartijen echter aanzienlijke invloed op het uiteindelijke programma, de branchering en het ontwerp. In Utrecht maakte Corio gebruik van haar strategische positie in het Stationsgebied om vroegtijdig in het planproces positie te verkrijgen als eindbelegger van het winkelvastgoed in Leidsche Rijn Centrum. Uiteindelijk heeft Corio hierdoor aanzienlijke invloed gehad op de planvorming van het winkelcentrum. Dit was echter niet het geval met de projectontwikkelaars van het kernwinkelgebied: ASR Vastgoed en Vesteda. Deze werden geconfronteerd met een dichtgetimmerd programma en stedenbouwkundig plan. In de overige deelgebieden van Leidsche Rijn Centrum hadden de projectontwikkelaars meer invloed op de ontwikkeling. Dit hing sterk samen met het ontstaan van de crisis op de vastgoedmarkt waardoor de private partijen zeer terughoudend waren om deze gebieden te ontwikkelen.
In Nieuw Laakhaven en Leidsche Rijn Centrum is het programma in de loop van de planningsperiode sterk toegenomen. Dit werd zowel veroorzaakt door de private partijen als door de stedelijke overheden.

10.3 » Toetsing van de hypothesen

Op basis van de uitkomsten van de vier casestudies vindt in deze paragraaf toetsing plaats van de hypothesen. In het onderzoek staan twee hypothesen centraal. De eerste hypothese *Door de sterke (financiële) invloed van het Rijk op het stedelijk bestuur in de jaren vijftig en zestig zijn in deze periode nieuwe centra ontwikkeld met een programma voor centrumstedelijke functies dat in aard en omvang het midden hield tussen dat in het stadscentrum en de wijkcentra* is getoetst op basis van de casestudies Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland. Hiervoor zijn vijf

Doordat de lokale overheid vanaf de jaren tachtig in toenemende mate zelf inkomsten moest genereren, streefde deze samen met de private partijen naar optimalisatie van de opbrengsten uit stedelijke ontwikkeling waardoor het aandeel van winkels en kantoren in nieuwe centra in deze periode relatief groot is: Den Haag Megastores
Bron: Auteur

indicatoren gehanteerd. Deze hebben betrekking op de invloed van het Rijk op de planvorming en programmering. Deze invloed resulteert naar verwachting in de ontwikkeling van nieuwe centra die passen binnen de hiërarchie van centra op basis van de centrale-plaatsentheorie van Christaller. De hypothese wordt aangenomen als uit de onderzoeksresultaten van de casestudies blijkt dat er sprake is van geldigheid van minimaal vier van de volgende vijf indicatoren (zie paragraaf 4.4.1 voor een uitgebreide beschrijving).
Van de eerste indicator *Het aandeel van de rijksfinanciering in de inkomsten van gemeenten in de jaren vijftig en zestig was substantieel groter dan vanaf de jaren tachtig* is reeds in paragraaf 5.5 aangetoond dat dit inderdaad het geval was. Van de tweede indicator *Het stedelijk beleid voor de ontwikkeling van het nieuwe centrum was in lijn met het Rijksbeleid* was geen sprake. Zowel de planvorming van Centrum Leyweg als van Centrum Kanaleneiland vond plaats voor 1960. In deze periode was er nog nauwelijks sprake van nationaal of provinciaal beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en winkelplanning. In 1960 publiceerde het Rijk pas de Eerste Nota over de Ruimtelijke Ordening. De winkelplanning in deze periode beperkte zich tot de Studie betreffende winkelfrequentie en de winkelspreiding van het Ministerie van Wederopbouw en

Volkshuisvesting (1951). Deze studie beperkte zich tot kengetallen voor het aantal buurt- en wijkwinkels per 1.000 inwoners. De steden weken fors af van deze kengetallen. Bovendien was ook op stedelijk niveau geen sprake van beleid voor nieuwe centra. De derde indicator is dat *de samenstelling van het functiepakket in het nieuwe centrum het midden hield tussen dat in de binnenstad en de omliggende wijkcentra*. Dit was zowel het geval bij Centrum Leyweg als in Centrum Kanaleneiland. In beide gebieden lag bij de oplevering het aantal functies tussen dat van de binnenstad en de omliggende wijkcentra. De vierde indicator is dat *het nieuwe centrum in deze periode een winkelmetrage verkoopvloeroppervlak had dat groter was dan 10.000 m² bvo*. Dit was zowel bij de oplevering van Centrum Leyweg (23.000 m²) als Centrum Kanaleneiland (12.000 m²) het geval. Van de vijfde indicator *Het Rijk had invloed op de totstandkoming van het definitieve functionele programma* was geen sprake. Het Rijk bleef op afstand en oefende geen invloed uit op de programmering van Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland. Waarschijnlijk hing dit samen met het feit dat de gemeente geen beroep kon doen op specifieke Rijksuitkeringen voor de ontwikkeling van deze gebieden.
Bij de planvorming van Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland is sprake van geldigheid van slechts drie van de vijf indicatoren. Dit betekent dat de eerste hypothese wordt verworpen. Weliswaar hield het programma van Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland naar aard en omvang het midden tussen dat van het stadscentrum en de omliggende centra. Maar dit was geen gevolg van een sterke invloed van het Rijk op het stedelijk bestuur. Niet het Rijk maar de gemeenten bepaalden het programma van deze nieuwe centra. Bovendien hanteerde het Rijk in deze periode nog geen ruimtelijk of distributieplanologisch beleid.
Tegen deze achtergrond kan de hypothese als volgt aangepast worden: *Door het ontbreken van Rijksbeleid op het gebied van ruimtelijke ordening en distributieplanologie in de jaren vijftig en zestig en omdat er geen sprake was van specifieke Rijksuitkeringen voor de ontwikkeling van commercieel vastgoed, waren vooral de lokale overheden bepalend voor het ontstaan van nieuwe centra.*

De tweede hypothese *Doordat vanaf de jaren tachtig de (financiële) invloed van de private partijen op de stedelijke ontwikkeling sterk is toegenomen is het aandeel van winkels in nieuwe centra die in deze periode zijn ontstaan relatief groot* is getoetst op basis van de casestudies Nieuw Laakhaven en Leidsche Rijn Centrum. Deze hypothese wordt aangenomen als uit de onderzoeksresultaten blijkt dat er sprake is van een toename van het verdienvermogen van de lokale overheid. Ook dienen de private partijen een leidende rol te hebben in het planvormingsproces door een vroegtijdige betrokkenheid in de planvorming en door opdrachtgever te zijn voor de planologische en stedenbouwkundige ontwikkeling van het gebied. Tot slot zou er sprake zijn van het streven naar een relatief groot metrage detailhandel, omdat aan deze vorm van vastgoed het meeste verdiend kan worden. Deze hypothese wordt aangenomen als er sprake is van geldigheid van zes of meer van de volgende acht indicatoren:
Van de eerste indicator *Het aandeel van private financiering in de inkomsten van gemeenten is vanaf de jaren tachtig toegenomen* is in paragraaf 5.5 aangetoond dat dit inderdaad het geval was. De tweede indicator *Tussen de stedelijke overheid en private partijen is in de initiatieffase sprake van een officiële samenwerkingsconstructie* verschilt per casestudy. In Nieuw Laakhaven werden in de initiatieffase samenwerkingsconstructies gesloten tussen de gemeente en de private partijen. Maar in Leidsche Rijn Centrum was dit alleen het geval bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn Centrum Noord. Voor het overgrote deel van het plangebied was de planvorming reeds in een vergevorderd stadium voordat de gemeente samenwerking zocht met private partijen en diende er alleen nog een uitgifte-overeenkomst tot stand te komen. De derde indicator *De private*

partijen zijn opdrachtgever van de marktonderzoeks- en adviesbureaus bleek niet van toepassing. Zowel in Nieuw Laakhaven en Leidsche Rijn Centrum was de gemeente de opdrachtgever van de planologische adviesbureaus. Ook van de vierde indicator *De private partijen stellen het stedenbouwkundige plan op* was geen sprake. Zowel in Nieuw Laakhaven als Leidsche Rijn Centrum had de gemeente, voordat de private partijen de arena betraden, reeds een (globaal) stedenbouwkundig plan op laten stellen en haar stempel gezet op de ruimtelijk-functionele inrichting van deze gebieden. Een uitzondering hierop is het eerste stedenbouwkundige plan voor Leidsche Rijn Centrum Noord dat werd afgestemd op de plannen voor de Belle van Zuylen, een project dat niet werd voortgezet. Ook het tweede stedenbouwkundige plan voor Leidsche Rijn Centrum Noord werd afgestemd op de planvorming van AM voor Capgemini en de doelgroepengarage. De vijfde indicator *Het totale metrage winkelvloeroppervlak op het moment van realisatie van het nieuwe centrum moet groter zijn dan 50.000 m² bvo* is wel het geval voor Nieuw Laakhaven waar circa 120.000 m² bvo aan winkels is ontwikkeld, maar niet voor Leidsche Rijn Centrum waar 47.000 m² is gepland. Ook de zesde indicator *Het aandeel detailhandel in het nieuwe centrum moet groter zijn dan 15% van het totale vloeroppervlak (bvo)* verschilt per casestudy. In Nieuw Laakhaven is het totale metrage detailhandel bij benadering een kwart van het totale programma dat hier is gerealiseerd, terwijl dit in Leidsche Rijn Centrum bijna 10% is. De zevende indicator *De nieuwe centra die in de jaren vijftig en zestig ontwikkeld zijn hebben een kleiner metrage detailhandel dan de nieuwe centra die vanaf de jaren negentig zijn ontwikkeld* is het geval. Het metrage detailhandel van de casestudies uit de jaren vijftig en zestig bedroeg bij oplevering 12.000 m² en 23.000 m² en, terwijl dit bij de nieuwe centra die vanaf de jaren negentig zijn ontwikkeld ruim 47.000 m² en 100.000 m² bedroeg. Tot slot is in beide casestudies sprake van de achtste indicator *Vanaf de aanvang van het ontwikkelingsproces tot aan de besluitvorming van het definitieve programma is het te realiseren winkelvloeroppervlak (bvo) toegenomen*. In Nieuw Laakhaven is gedurende het planvormingsproces het winkelmetrage toegenomen van circa 35.000 m² tot circa 120.000 m². In Leidsche Rijn Centrum nam dit toe van circa 20.000 tot 47.000 m².

Bij beide casestudies is sprake van drie van toepassing zijnde indicatoren. Daarnaast zijn er drie indicatoren die alleen op Nieuw Laakhaven van toepassing zijn. Dit betekent dat er geen sprake is van de vereiste zes indicatoren waardoor de tweede hypothese wordt verworpen. De verklaring hiervoor is dat weliswaar het winkelareaal van de nieuwe centra in de periode van liberalisatie relatief groot is, maar dat dit niet alleen voortkomt uit de toegenomen (financiële invloed) van de private partijen. Ook de gemeenten hebben een substantiële invloed gehad op de uitbreiding van het winkelareaal. Zowel in Nieuw Laakhaven als Leidsche Rijn Centrum heeft de gemeente actief bevorderd dat het winkelmetrage werd opgehoogd om zo het resultaat van de grondexploitatie te verbeteren. Op basis van deze constatering kan de tweede hypothese als volgt worden aangepast: *Doordat de lokale overheid vanaf de jaren tachtig in toenemende mate zelf inkomsten moest genereren streefde deze, tezamen met de private partijen, naar optimalisatie van de opbrengsten uit stedelijke ontwikkeling waardoor het aandeel van winkels en kantoren in nieuwe centra in deze periode relatief groot is.*

10.4 » Reflectie

In dit laatste onderdeel vindt reflectie plaats op de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. Hierbij worden suggesties gedaan voor nader onderzoek. Allereerst wordt teruggeblikt op de planning van de eerste generatie nieuwe centra in de periode van wederopbouw. Vervolgens komt de planvorming van nieuwe centra in het tijdperk van liberalisering aan bod. Hierbij ligt

het accent op de rol van 'de ondernemende overheid'. Daarna wordt de spanning beschreven tussen de ontwikkeling van nieuwe centra en de ruimtelijk-economische positie van de binnensteden. Tot slot vindt een beschouwing plaats over de planvorming van nieuwe centra in Nederland en wordt er een relatie gelegd met de theorie over het ontstaan van nieuwe centra.

10.4.1 » Het ontstaan van nieuwe centra tijdens de wederopbouw

Opvallend is dat de planning van de uitbreidingsgebieden, die uiteindelijk resulteerde in de ontwikkeling van de eerste generatie nieuwe centra, reeds ver voor de Tweede Oorlog is geïnitieerd. Zowel in Den Haag als Utrecht kwamen de eerste versies van de uitbreidingsplannen medio jaren twintig tot stand. Dit voortraject in de planvorming stond daarom los van de wederopbouw. De eerste fasen van de nieuwe centra Leyweg en Kanaleneiland zijn rond 1960 gerealiseerd. Dit betekent dat de totale periode van planning en realisatie maar liefst zo'n 35 jaar heeft geduurd. De planning en realisatie van de nieuwe centra zelf vond wel volledig plaats in de periode van wederopbouw en had een doorlooptijd van circa 15 jaar. Volgens Siraa (1989) werd na de Tweede Wereldoorlog ingezet op een geordende wederopbouw die zich kenmerkte door een vast plan, krachtig centraal geleide en op de behoefte gerichte bouwactiviteiten die door het Rijk werden gecontroleerd. Bovendien was in deze periode de Rijksdienst voor het Nationale Plan ingesteld en lag het zwaartepunt van de Volkshuisvesting bij het Rijk, dat bovendien de belangrijkste financier was van de wederopbouw. Ondanks dat het Rijk in deze periode over de mogelijkheid beschikte om tot op detailniveau invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van Den Haag Zuidwest en Centrum Leyweg in het bijzonder, koos het Rijk er bewust voor om deze bevoegdheden te delegeren aan de Provincie. Ook bij de planvorming van Kanaleneiland bleef het Rijk op afstand. De verklaring voor deze houding is drieledig. In de eerste plaats kwam de uitbreiding van Den Haag Zuidwest en Kanaleneiland in een periode tot stand waarin nog geen sprake was van nationaal ruimtelijk beleid. Toen in 1960 de (Eerste) Nota der Ruimtelijke Ordening in Nederland verscheen, was de planvorming van Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland al grotendeels afgerond. Ook op het gebied van distributieplanning was er (nog) geen Rijksbeleid. Dit betekent dat er voor 1960 geen nationale sturing plaatsvond op basis van de winkelhiërarchie van Christaller, ondanks dat deze al wel eerder was toegepast bij de planning van de Noordoostpolder. In de tweede plaats stond het Ministerie van Wederopbouw en Volkshuisvesting (1949c) op het standpunt dat structuurplannen niet op basis van de Woningwet vastgesteld behoefden te worden, maar het kader vormden voor partiële uitbreidingplannen. Hiervoor dienden GS goedkeuring te verlenen. Het onderzoek van structuurplannen, die als toetsingkader dienden voor de beoordeling van uitbreidingsplannen, kon daarom volgens het Ministerie beter door de Provincie plaatsvinden. In de derde plaats richtte de invloed van het Rijk zich primair op de woningbouw daar deze voor een deel werd gefinancierd door middel van specifieke uitkeringen. Voor de ontwikkeling van centrumfuncties waren er geen specifieke uitkeringen. Hierdoor hadden de lokale overheden volledig de vrije hand in de planvorming. Dit betekent dat het Rijk, ondanks dat het de primaire financier was van de lokale overheden, in deze periode nauwelijks invloed heeft gehad op de planning en ontwikkeling van nieuwe centra. Van de veronderstelling dat door de invloed van het Rijk de centrale-plaatsentheorie van Christaller het leidende principe was voor de ruimtelijke ordening blijkt dan ook geen sprake te zijn. Het Rijk speelde wel een belangrijke rol bij het wijzigen van de gemeentegrenzen waardoor de steden hun grondgebied uit konden breiden. Ook de provincies hadden in de periode van wederopbouw nog geen ruimtelijk en distributieplanologisch beleid. De toetsing van de

Door het ontbreken van enige vorm van ruimtelijk beleid of winkelplanning door het Rijk of de provincies was er in de periode van wederopbouw geen sprake van afstemming van de locaties van nieuwe centra ten opzichte van de historische centra en van elkaar: structuurplan Utrecht (1954)
Bron: PA GS 1201 4170 nr. 3

uitbreidingsplannen bevond zich bovendien nog in de kinderschoenen. Dit resulteerde bijvoorbeeld in provinciale reacties die gedetailleerder waren dan van een hogere overheid verwacht mag worden. Zo gaven GS van de provincie Utrecht (1959) bijvoorbeeld geen toestemming voor de vrijstellingsbevoegdheid van B&W van de gemeente Utrecht voor de bouw van transformatorhuisjes, telefooncellen en soortgelijke gebouwtjes omdat de Provincie van mening was dat deze buiten het zicht op de bouwstroken gerealiseerd moesten worden. Dit gedrag werd in de gemeenteraad van Utrecht (1958) gehekeld. Per saldo was de invloed van de Provincies op de uitbreidingslocaties minimaal. Op de planning van nieuwe centra hadden de Provincies in het geheel geen invloed. Door het ontbreken van enige vorm van ruimtelijk beleid of winkelplanning door het Rijk of de Provincies was er in deze periode geen sprake van afstemming van de locaties van nieuwe centra ten opzichte van de historische centra en van elkaar. Dit bevestigt de indruk (zie hoofdstuk 1) dat nieuwe centra op een ongecoördineerde wijze tot stand zijn gekomen.

Aangezien het voorliggende onderzoek zich met betrekking tot het provinciale beleid heeft beperkt tot Zuid-Holland en Utrecht is het mogelijk dat er in deze periode in de andere Provincies wel sprake was van ruimtelijk en of distributieplanologisch beleid. Nader onderzoek kan dit uitwijzen.

De planning en ontwikkeling van nieuwe centra in de periode van wederopbouw was uitsluitend een lokale aangelegenheid en ook bij de steden was er geen sprake van distributieplanologisch beleid en toepassing van de winkelhiërarchie van Christaller. De nieuwe centra waren het resultaat van de wijkgedachte van Bos (1946). Hierbij werd wel onderscheid gemaakt tussen wijk- en buurtcentra, maar het stadsdeel had slechts een organisatorische betekenis. Als gevolg hiervan zijn Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland dan ook niet gepland als stadsdeelcentrum, maar als wijkcentrum. Dit had als consequentie dat functies op het niveau van de stad of het stadsdeel niet automatisch in deze centra werden gepland, maar veelal verspreid langs de hoofdroutes. Dit hing ook samen met het monocentrische karakter dat de steden in die tijd nog hadden en met het functionalisme waarbij er scheiding plaatsvond tussen wonen, werken en winkelen. Hierdoor kregen Centrum Leyweg en Centrum Kanaleneiland vooral een functie als verzorgingscentrum en niet als werklocatie. Kantoren zijn hier slechts in beperkte mate gerealiseerd. Dit verklaart ook de situering van deze nieuwe centra temidden van woonwijken op enige afstand van het netwerk van Rijkswegen en spoorlijnen. Aangezien de verzorgende functie bij de eerste drie generaties nieuwe centra centraal staat, is dit tevens een verklaring voor de incomplete functionele samenstelling van deze nieuwe centra.

10.4.2 » Het ontstaan van nieuwe centra in de periode van liberalisering

Ook in de periode van liberalisering waren het de lokale overheden die het initiatief namen voor de ontwikkeling van nieuwe centra. Het Rijk bleef hierbij op afstand. In dit tijdperk was er wel sprake van nationaal beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en detailhandel. Utrecht en Den Haag hadden echter een pro-actieve rol in het bijstellen van dit beleid. Zo kreeg de regio Utrecht het voor elkaar om een Randstedelijke positie te verwerven en droeg de ontwikkeling van grootschalige winkels in Nieuw Laakhaven in Den Haag waarschijnlijk bij aan de liberalisering van het nationale detailhandelsbeleid dat simultaan tot stand kwam. Dit betrof het beleid voor geconcentreerde grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV) waarmee het Rijk in 1993 tegemoet kwam aan de wens van de (internationale) grootwinkelbedrijven voor schaalvergroting.

De lokale overheden gingen gelegenheidscoalities aan met het Rijk om steun te verkrijgen voor versterking van hun ruimtelijk-economische positie door (her)ontwikkeling van stedelijke gebied. Tevens om hiervoor een bijdrage te ontvangen voor het afdekken van de onrendabele top op de grondexploitatie.
In deze periode van liberalisatie bepaalden de gemeenten ook nog steeds het initiële programma van de nieuwe centra en het (globale) stedenbouwkundig plan. Het programma was lang niet altijd gebaseerd op marktonderzoek. In vergelijking met de periode van wederopbouw hadden de private partijen wel aanzienlijk meer invloed op de planvorming. De lokale overheden gingen samenwerkingsconstructies met ze aan om de beoogde stedelijke ontwikkeling te financieren en te realiseren. De vorming van dergelijke coalities is in lijn met de constatering van de VROM-raad (2004) dat er in deze periode door een veranderd samenspel van ideologische, culturele en financiële achtergronden minder ruimte was voor hiërarchische sturing vanuit de overheid en dat er vooral behoefte bestond aan een overheid die meestuurt. De overheid nam voortaan deel in coalities. Dit werd 'new governance' genoemd. De rol van de overheid verschoof van restrictieve, faciliterende planning naar ontwikkelend, ondernemend plannen (Gualini, 2001; Salet e.a., 2003; Swyngedouw, 2005).
Deze samenwerking tussen de lokale overheden en private partijen kan volgens Korthals Altes e.a. (2004) en het ministerie van VROM e.a. (2009) in drie varianten plaatsvinden. De eerste

variant betreft publieke ontwikkeling met uitvoering door private partijen. De overheid (gemeente) verwerft alle gronden en draagt zorg voor de planvorming en de grondexploitatie. De inbreng van private partijen beperkt zich tot het uitvoeren van het door de gemeente opgestelde plan. De tweede variant betreft publiek-private samenwerking. Deze kenmerkt zich doordat in de projectfase sprake is van enig vorm van risicodeling. Binnen deze vorm van samenwerking is sprake van een gemeenschappelijke grondexploitatie. De derde variant betreft een geheel private ontwikkeling binnen een publiekrechtelijk kader. Bij de ontwikkeling van Laakhaven Hollands Spoor en Leidsche Rijn Centrum was sprake van publieke ontwikkeling en private uitvoering. In Laakhaven Centraal van private ontwikkeling binnen een publiekrechtelijk kader. Aangezien er geen sprake is geweest van een gemeenschappelijke grondexploitatie was er volgens deze indeling geen sprake van een publiek-private samenwerking. Overigens werd dit bij de ontwikkeling van Laakhaven Hollands Spoor door de betrokkenen wel zo genoemd.

Bij de meeste deelgebieden in de casestudies zijn de projectontwikkelaars door de lokale overheden aangetrokken op basis van een selectieproces. Hierbij werd een visie gevraagd van de ontwikkelaar op het project. Om binnen te komen bewogen de ontwikkelaars sterk mee met de planvorming die voorlag. Na de ondertekening van het samenwerkingscontract werd pas getracht om dit om te buigen naar een marktconform concept. Hierbij werd gestreefd naar het verlagen van de grondprijs en het reduceren van risico's. Dit spel werd soms hard gespeeld. Overigens niet alleen door de private partijen, maar ook door de gemeentelijke overheden.
De lokale overheden werkten vooral samen met projectontwikkelaars. Voor de planvorming lieten de gemeenten zich ondersteunen door externe adviseurs die substantiële invloed hadden op het programma en ontwerp. De kleine eindgebruikers zoals bewoners en kleine kantoorhoudende bedrijven hadden weinig invloed op de planontwikkeling. De grote eindgebruikers hadden dit wel. Bijvoorbeeld de HHS en Gamma in Nieuw Laakhaven en Cap Gemini in Leidsche Rijn Centrum. Bovendien bepaalden de grote eindgebruikers in belangrijke mate de haalbaarheid van de projecten. Als deze het vastgoed niet af wilden nemen, ontstonden grote problemen. Zo stelde ASR Vastgoed begin 2014 voor om het kernwinkelgebied van Leidsche Rijn Centrum drastisch te verkleinen omdat er door de economische crisis en de concurrentie van internet onvoldoende belangstelling was bij de winkelketens voor de afname van het winkelvastgoed.
De invloed van de beleggers was over het algemeen beperkt. Een uitzondering vormt Corio die door gebruik te maken van haar strategische vastgoedpositie in het Stationsgebied in Utrecht al vroeg aan tafel zat bij de planvorming van Leidsche Rijn Centrum. Dit was echter een uitzonderlijke constructie (althans, binnen de vier casestudies).

Het is wonderlijk dat in het tijdperk van liberalisering de lokale overheid toch nog zo'n grote invloed heeft gehad op de ontwikkeling van nieuwe centra. Hier zijn verschillende verklaringen voor. In de eerste plaats zijn nieuwe centra grootschalige en complexe projecten met zulke grote risico's dat deze niet zomaar door de markt werden opgepakt. Mogelijk hadden de private partijen in deze periode meer invloed op de ontwikkeling van kleine en minder ingewikkelde projecten. In de tweede plaats hing de sterke invloed van de gemeentelijke overheid samen met het feit dat de geplande nieuwe centra kampten met een forse onrendabele top waardoor de ontwikkeling financieel niet haalbaar was. Om deze af te dekken was het van belang om additionele financiële middelen te verkrijgen. Dit vroeg om een actieve opstelling van de lokale overheid. De derde factor betreft de cultuur binnen de gemeentelijke organisaties. Ondanks dat er sprake was van een nieuw paradigma lijkt het diffusieproces van de liberalisatie binnen de

Tabel 10.4.1 Samenwerkingsvorm gemeenten en private partijen Nieuw Laakhaven en Leidsche Rijn Centrum

	Laakhaven Hollands Spoor	Laakhaven Centraal	Leidsche Rijn Centrum
Publieke ontwikkeling en private uitvoering	x		x
Publiek private samenwerking			
Private ontwikkeling publiekrechtelijk kader		x	

Bron: Auteur

stedelijke ontwikkeling traag te zijn verlopen. Hierdoor bleven de gemeentelijke ambtenaren nog lange tijd directief opereren. Vooral Leidsche Rijn Centrum is hiervan een duidelijk voorbeeld. De vierde verklaring is die van de ondernemende overheid. Doordat gemeenten in het tijdperk van liberalisatie veel minder reguliere inkomsten ontvingen van de Rijksoverheid waren ze genoodzaakt om andere fondsen te verwerven. Enerzijds kreeg dit gestalte door gelegenheidscoalities aan te gaan met het Rijk ten behoeve van specifieke subsidies. Anderzijds was de verkoop van grond een belangrijke inkomstenbron om de beoogde ontwikkelingen mogelijk te maken. Als gevolg hiervan streefden de gemeenten naar optimalisatie van de inkomsten in de grondexploitatie. Enerzijds door voorkeur te geven aan functies met hoge grondopbrengsten zoals winkels en kantoren en anderzijds door het programma op te hogen. In veel gevallen waren deze wijzigingen niet gebaseerd op marktonderzoek. Zo werden in Laakhaven Hollands Spoor Amstelland Vastgoed en Wilma Vastgoed door de gemeente Den Haag (1990) aangezet om het programma op te hogen om zo het tekort op de grondexploitatie terug te brengen. In Laakhaven Centraal werd het tekort op de grondexploitatie teruggebracht door een deel van het reguliere bedrijventerrein te bestemmen voor kantoren die aanzienlijk meer zouden opbrengen dan bedrijfsruimten (Will,1996a). Bij de ontwikkeling van de Megastores was in een sideletter opgenomen dat ABN AMRO en Volker Stevin zouden streven naar optimalisering van de commerciële waarde door vergroting van het bouwvolume en wijziging van de functieverdeling. De gemeente zou hiervan mee profiteren door een bijdrage van 20% van de grondopbrengst (Gemeenteraad Den Haag, 1995c; B&W Den Haag, 1995). De gemeente Utrecht verdubbelde het winkel-, horeca- en leisureprogramma van Leidsche Rijn Centrum zonder noemenswaardige invloed van de private partijen (PLR 1997c; Gemeente Utrecht, 2013c). De gemeente deed dit onder andere om de inkomsten uit de grondexploitatie toe te laten nemen (Van der Poel, 2013).

De gemeenten gedroegen zich in deze periode van liberalisatie als commerciële partijen. Hierin schuilt een potentieel gevaar, vooral omdat de overheid over het algemeen niet in direct contact staat met de eindgebruikers. Meestal was de wijziging en toename van het programma door de steden ook niet gebaseerd op marktonderzoek. Hierdoor was het onduidelijk of het geambieerde programma ook daadwerkelijk afgezet kon worden. Indien de private partijen in de gelegenheid zijn om het programma te wijzigen, kan dit waar nodig afgestemd worden op de marktbehoefte. Echter, bij de ontwikkeling van Laakhaven Hollands Spoor werden de ontwikkelaars door de gemeente gedwongen om, ondanks het gebrek aan marktruimte, toch het afgesproken metrage te ontwikkelen (REO, 1994s en 1994v). Ook voor het kernwinkelgebied van Leidsche Rijn Centrum werden de ontwikkelaars, ondanks het instorten van de vastgoedmarkt, gehouden aan de ontwikkeling van het oorspronkelijk afgesproken metrage. In deze

gevallen was er niet langer sprake van een corrigerende werking door de markt(partijen). Indien dergelijke situaties zich op grote schaal voor zouden doen, kan er een verstoring optreden van de vastgoedmarkt. Dit is een belangrijk aandachtspunt. Zeker in het perspectief van het enorme overaanbod aan kantoren en winkels dat in de afgelopen decennia is geproduceerd waardoor er nu sprake is van grote leegstand. Op basis van de uitkomsten van de casestudies is het niet onwaarschijnlijk dat deze overproductie niet alleen is veroorzaakt door toedoen, van de private partijen, maar ook als gevolg van het handelen van de lokale overheden. Naast het gevaar van verstoring van de marktwerking kan de private betrokkenheid van lokale overheden ook ten koste gaan van haar publieke, toezichthoudende taak. Volgens Buitelaar en Sorel (2010) zijn overheidsfunctionarissen hierdoor kwetsbaarder voor de druk van krachtige actoren of belangen en kan het tot leiden ongelijke behandeling.

In de komende periode staan de inkomsten van gemeenten verder onder druk. Naar verwachting zal de liberalisering hierdoor toenemen waardoor private partijen meer invloed krijgen op de stedelijke ontwikkeling. Om al te grote risico's te voorkomen, zal dit naar verwachting tot gevolg hebben dat er minder ambitieuze projecten tot stand zullen komen. Zeker als er sprake is van een onrendabele top. Aangezien nieuwe centra bij uitstek grootschalige en complexe projecten zijn, is de verwachting dat

De gemeente Utrecht verdubbelde het winkel-, horeca- en leisureprogramma van Leidsche Rijn Centrum zonder noemenswaardige invloed van de private partijen: bouw entree parkeergarage kernwinkelgebied Leidsche Rijn Centrum
Bron: Auteur

deze in de komende periode vooral iteratief tot ontwikkeling zullen komen.

10.4.3 » De concurrentie tussen binnensteden en nieuwe centra

In het onderzoek naar het ontstaan van nieuwe centra in Nederland is aangetoond dat het overheidsbeleid in de naoorlogse periode nauwelijks was gericht op de ontwikkeling van nieuwe centra, maar op versterking van de binnensteden. Dit blijkt ook uit de naamgeving; nieuwe centra werden niet zo genoemd. In dit perspectief is het opmerkelijk dat er in deze periode toch een groot aantal zijn ontstaan. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de ontwikkeling van nieuwe centra voortkomt uit de ambitie van lokale overheden om de ruimtelijk-economische positie van de betreffende steden te versterken. In de wederopbouw werd de ontwikkeling van nieuwe centra hierbij meestal niet als bedreigend ervaren voor de positie van het historische centrum. In de eerste plaats omdat er in deze periode nog sprake was van monofunctionele steden met goed functionerende binnensteden (Van Engelsdorp Gastelaars en Hamers, 2006). Bovendien werden deze door middel van cityvorming versterkt (Min. VenB, 1960). In de tweede plaats werden nieuwe centra in deze periode niet als tweede of derde centrum van een stad beschouwd. Vanuit de wijkgedachte hadden deze slechts een verzorgende functie op wijkniveau. Stedelijke functies werden hier dan ook niet per definitie ingepast. Begin jaren zestig was er in Utrecht wel een discussie of de ontwikkeling van kantoren in Kanaleneiland bedreigend was voor de haalbaarheid van de kantorenontwikkeling in de binnenstad. Volgens de hoofdingenieur-directeur van de Centrale directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid (1963) waren er teveel kantoren in het wijkcentrum gepland. Volgens hem was Utrecht te klein om te voorzien in economische centra in de buitenwijken. Door de gemeente Utrecht werd dit echter niet als bedreigend gezien en de stad paste de plannen dan ook niet aan.

In het tijdperk van liberalisering speelde de concurrentie tussen nieuwe centra en de binnensteden wel. In Utrecht kwam deze discussie regelmatig terug en werd er voor gewaakt dat Leidsche Rijn Centrum ten koste zou gaan van de positie van de binnenstad. De functionele invulling diende aanvullend te zijn. De toename van het programma van Leidsche Rijn Centrum was ook een geleidelijk proces. Bij de ontwikkeling van de Megastores werd concurrentie met de binnenstad voorkomen door hier geen warenhuizen en modewinkels toe te staan. Toch waren de Stichting Binnenstad Den Haag (1993), de Kamer van Koophandel (1993) en de gemeenteraad van Den Haag (1993c) bezorgd over het plan omdat dit bedreigend zou zijn voor het kernwinkelgebied en de stadsdeelcentra. Opvallend is ook dat de ontwikkeling van de nieuwe centra in Den Haag en Utrecht gelijktijdig plaatsvonden met grootschalige stedelijke vernieuwingsprojecten in de binnensteden. In Den Haag werd tijdens het planvormingsproces van Nieuw Laakhaven tevens het gebied rond het Spui (Den Haag Nieuw Centrum) herontwikkeld en in Utrecht vond tijdens de planvorming van Leidsche Rijn Centrum de ontwikkeling plaats van het Stationsgebied. Door deze grootschalige vernieuwingsprojecten werd de gelijktijdige ontwikkeling van de nieuwe centra mogelijk als minder bedreigend ervaren voor de positie van de binnensteden.
Over het algemeen gaat de voorkeur van lokale bestuurders uit naar de vernieuwing van de binnenstad. Om dit te bevorderen wordt de ontwikkeling van een nieuw centrum nogal eens afgeremd. Dit probleem doet zich niet voor bij randgemeenten of groeikernen als het nieuwe centrum tevens het hoofdcentrum is van de betreffende gemeente (bijvoorbeeld Zoetermeer of Houten). Maar in dat geval is er wel weer sprake van competitie met de (nieuwe) centra in de buurgemeenten. Voor beide situaties geldt dat de planning en programmering van nieuwe

Het bedrijfsleven en de gemeenteraad in Den Haag waren bezorgd dat de Megastores bedreigend was voor het kernwinkelgebied: binnenstad Den Haag
Bron: Auteur

centra op hoofdlijnen door een hogere overheid deze problematiek mogelijk kan reduceren.

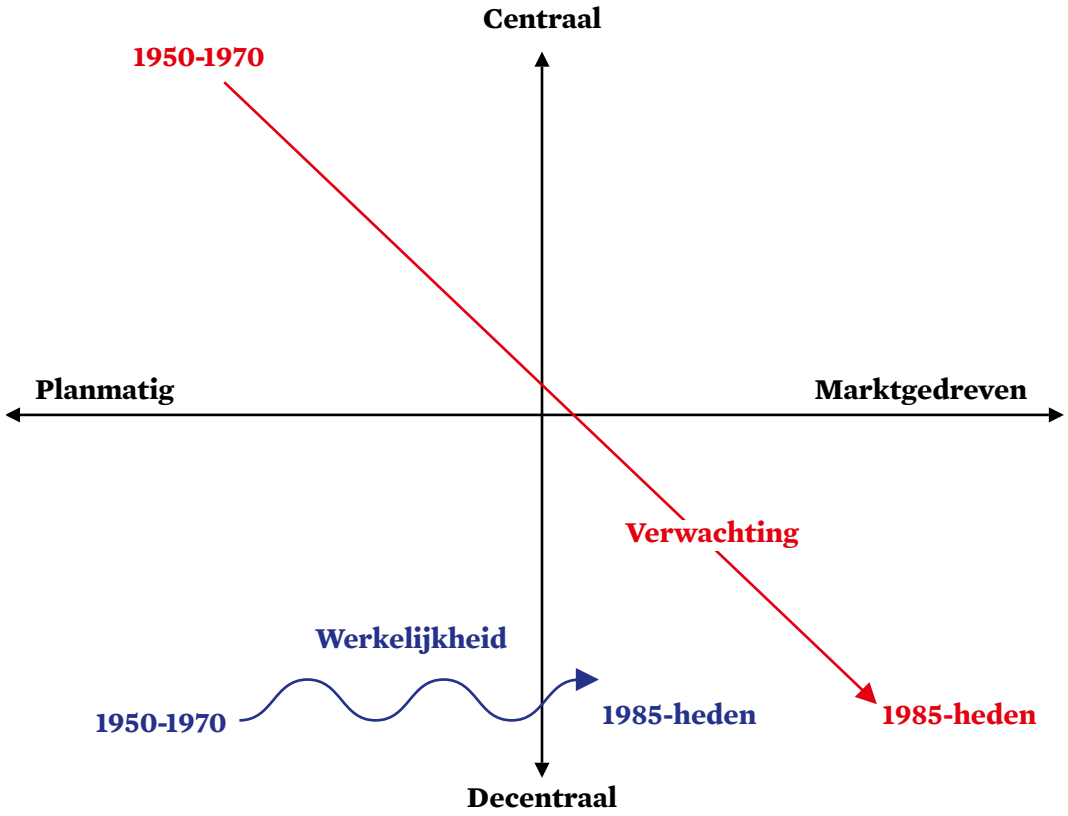
10.4.4 » De planning en functie van nieuwe centra in Nederland

Bij de aanvang van het onderzoek was de verwachting dat de nieuwe centra in de periode van wederopbouw op een planmatige wijze tot stand zouden komen, met een sterke centrale sturing door de Rijksoverheid. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de nieuwe centra in deze periode inderdaad planmatig tot stand kwamen en dat de invloed van de private partijen minimaal was. Maar in tegenstelling tot de verwachting was de planning van nieuwe centra in Nederland geen resultante van ruimtelijke of distributieplanologische sturing van de hogere overheden. Het was vooral een aangelegenheid van de lokale overheid (figuur 10.4.1).

Voor de periode van liberalisering was bij de start van het onderzoek de verwachting dat de nieuwe centra op lokaal niveau tot stand zouden komen, waarbij sprake was van een grote invloed van de marktpartijen. Uit de onderzoeksresultaten is inderdaad gebleken dat de nieuwe centra in deze periode op lokaal niveau tot stand kwamen. De invloed van de private partijen was echter veel geringer dan verwacht De gemeentelijke overheden bepaalden in sterke mate het initiële programma en het stedenbouwkundig ontwerp. Als gevolg hiervan kwam de marktkennis en expertise van de private partijen onvoldoende tot ontwikkeling.

De ontwikkeling van nieuwe centra was geen doel op zich, maar een resultante van de ambitie van gemeenten om hun ruimtelijk-economische positie te versterken door de (her)ontwikkeling van stedelijk gebied. Dit impliceert dat de locaties van de nieuwe centra per definitie op het eigen of te annexeren grondgebied waren gesitueerd. Aangezien deze beslissingen op lokaal niveau plaatsvonden, was er onvoldoende afstemming tussen de locaties van nieuwe centra op stadsgewestelijk niveau. Hierdoor is de situatie ontstaan dat zowel de centrale steden als de omliggende gemeenten nieuwe centra ontwikkelden. Dit heeft geleid tot het ontstaan van relatief veel nieuwe centra op korte afstand van elkaar (zie figuur 3.1). Deze ruimtelijke constellatie heeft eraan bijgedragen dat het centrumstedelijke programma in het suburbane gebied is verdeeld tussen een groot aantal nieuwe centra. Bovendien zijn er ook veel centrumstedelijke functies op solitaire locaties buiten de nieuwe centra gesitueerd. Als gevolg hiervan zijn de meeste nieuwe centra in Nederland beperkt van omvang. Hierdoor is er onvoldoende sprake van agglomeratie-effecten en bemoeilijkt dit de aansluiting van deze gebieden op hoogwaardige vormen van openbaar vervoer. Vanuit dit perspectief kunnen we ons afvragen of de hoofdlijnen van de planning en programmering van nieuwe centra niet beter op een hoger overheidsniveau plaats had kunnen vinden.

Het is merkwaardig dat het overheidsbeleid zich in de naoorlogse periode nauwelijks heeft gericht op nieuwe centra. Dit terwijl het stedelijk gebied sinds de Tweede Wereldoorlog vervijfvoudigd is. Het Rijksbeleid heeft zich ook pas in het begin van deze eeuw gericht op stedelijke netwerken. Hiermee sloot de overheid echter aan bij een ontwikkeling die zich reeds autonoom had voorgedaan. Het overheidsbeleid in deze was dan ook niet initiërend maar volgend. Bovendien lag nog steeds het accent op de binnensteden. Door pas achteraf in te zetten op



Figuur 10.4.1 » Ontwikkeling van nieuwe centra in Nederland

de vorming van knooppuntvorming binnen stedelijke netwerken heeft de overheid in de afgelopen periode belangrijke kansen laten liggen. Door binnen de suburbane gebieden niet actief in te zetten op centrumvorming binnen de knopen heeft zich op grote schaal 'urban sprawl' voorgedaan. Als gevolg hiervan is er onvoldoende geprofiteerd van de voordelen die een substantiële concentratie van functies in nieuwe centra kunnen bieden zoals ruimtebesparing, economische synergie, differentiatie van de woonmilieus, hoogwaardige transportvormen, levendigheid, sociale veiligheid en duurzaamheid.
Voor de toekomst is de huidige ruimtelijke constellatie van nieuwe centra het uitgangspunt. Door de verschuiving van een aanbod- naar een vraaggerichte markt, in combinatie met een toename van internetaankopen, zal in de komende periode waarschijnlijk geen sprake zijn van grootschalige (uitbreidings)plannen van nieuwe centra. Dit betekent echter niet dat er sprake zal zijn van stilstand. Met name omdat de nieuwe centra in stedelijke gebieden zijn gesitueerd, waar ook in de komende decennia de bevolking en de economie blijven groeien. Hierdoor zal ook behoefte ontstaan aan additionele centrumstedelijke functies. Om een verdere fragmentatie van centrumstedelijke functies over het stedelijk gebied te reduceren, zou op stadsgewestelijk of provinciaal niveau afgewogen kunnen worden welke (nieuwe) centra hier

De ontwikkeling van nieuwe centra was geen doel op zich, maar een resultante van de ambitie van gemeenten om hun ruimtelijk-economische positie te versterken door de (her)ontwikkeling van stedelijk gebied: Laakhaven Hollands Spoor
Bron: Auteur

primair voor in aanmerking komen. Met name met het doel om zo de agglomeratiekracht, de functionele diversiteit en de aantrekkelijkheid van een beperkt aantal (nieuwe) centra te verbeteren. Dit zou bovendien bij kunnen dragen aan de versterking van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse stadsregio's.

In Nederland zijn er relatief veel nieuwe centra die zich kenmerken door hun verzorgende functie; de dienstverlening aan de bewoners staat hier centraal. De onderzoeken en theorievorming over (het ontstaan van) nieuwe centra zijn echter sterk gericht op nieuwe centra die zich onderscheiden door hun werkfunctie.

Aangezien er in nieuwe centra sprake kan zijn van beide functies is het van belang om bij de theorievorming over het ontstaan van nieuwe centra een koppeling aan te brengen tussen agglomeratie-effecten (centrifugale en middelpuntzoekende krachten) en de verzorgende functie van steden. De literatuur is ook sterk gericht op de autonome groei van steden, waarbij de ontwikkeling van vastgoed in nieuwe centra onderbelicht is. Uit de onderzoeksresultaten van de casestudies is echter gebleken dat de lokale overheid met de ontwikkeling van vastgoed proactief heeft ingespeeld op een toename van de bevolking en de economie, waardoor draagvlak ontstond voor het ontstaan van nieuwe centra. Tegen de achtergrond van

Het is merkwaardig dat het overheidsbeleid zich in de naoorlogse periode nauwelijks heeft gericht op nieuwe centra. Dit terwijl het stedelijk gebied in Nederland sinds de tweede wereldoorlog vervijfvoudigd is: Zwolle Zuid
Bron: Auteur

deze overwegingen kan voor het ontstaan van nieuwe centra in Nederland dan ook de volgende verklaring gehanteerd worden: *Nieuwe centra in Nederland zijn de resultante van de ambitie van lokale overheden om de ruimtelijk-economische positie van hun steden te versterken door proactief in te spelen op de groei van de bevolking en de economie en deze te combineren met centrifugale krachten die zich voordoen in het stedelijk gebied.*