



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Regulating urban office provision : a study of the ebb and flow of regimes of urbanisation in Amsterdam and Frankfurt am Main, 1945-2000

Ploeger, R.A.

**Publication date**  
2004

[Link to publication](#)

#### **Citation for published version (APA):**

Ploeger, R. A. (2004). *Regulating urban office provision : a study of the ebb and flow of regimes of urbanisation in Amsterdam and Frankfurt am Main, 1945-2000*. [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, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## Samenvatting

# Ruimtelijke regulering en kantoorontwikkeling in Amsterdam en Frankfurt am Main

Dit proefschrift, *Regulating urban office provision*, zoekt antwoord op de vraag op welke manier kantoren gedurende de naoorlogse periode een plek hebben weten te veroveren in steden. In de studie staan de economische, ruimtelijke en politieke processen centraal die een rol spelen in de ontwikkeling van kantoren en kantoorlocaties. Hierbij wordt extra aandacht besteed aan de manieren waarop de lokale overheid, door ruimtelijke planning, invloed uit kan oefenen.

De volgende twee vragen staan centraal in dit onderzoek:

*Hoe kan de co-evolutie van economische, politieke en ruimtelijke systemen worden gekarakteriseerd in zowel Amsterdam als Frankfurt?*

*Welke invloed hadden deze patronen van sociaal-ruimtelijke regulatie op de opeenvolgende generaties kantoorlandschappen in Amsterdam en Frankfurt gedurende de periode van 1945 tot nu?*

Aan de hand van een theoretisch kader gebaseerd op de regulatiebenadering wordt in twee case studies antwoord gezocht op deze twee vragen.

### **De opmars van het kantoor in de stad**

Het gebruik van kantoren is na de Tweede Wereldoorlog explosief gegroeid. In de naoorlogse periode heeft het kantoor geleidelijk aan de fabriek vervangen als voornaamste symbool van economische voorspoed. De steeds nadrukkelijker aanwezigheid van kantoren in steden is daarmee een illustratie van de fundamentele economische omslag van de productie van goederen naar de productie van diensten. Snelle schaalvergroting binnen de dienstensector, gecombineerd met de behoefte aan ruimtelijke concentratie binnen met name de financiële sector, zorgde voor het ontstaan van een hiërarchie in kantorencentra, eerst op nationaal, later

steeds meer op internationaal niveau. Zowel Amsterdam en Frankfurt am Main wist in eigen land al snel te profiteren van de behoefte aan ruimtelijke concentratie in de financiële dienstensector: ze profileerden zich als nationaal financieel centrum.

Omdat financiële diensten lange tijd de enige centrumzoekende functie waren, terwijl de bevolking, winkels en industrie steeds meer de periferie opzochten, omarmden de meeste stadsbesturen binnenstedelijke kantoorontwikkeling met graagte. Geleidelijk aan nam hierdoor in beide steden de druk van kantoorontwikkeling op de bestaande ruimtelijke structuur toe, vooral toen ontwikkelaars in beide steden in de loop van de jaren zestig het kantoor ontdekten als investeringsobject. Er ontstond toen een kantorenmarkt met cycli van over- en onderaanbod. Als gevolg van deze ontwikkelingen groeide met de druk van kantoren en kantoorontwikkeling op de bestaande stad, in beide steden ook de weerzin onder de stedelijke bevolking tegen grootschalige kantoorontwikkeling. Kantoorontwikkeling en -planning raakte daarmee gepolitiseerd.

Doel van dit proefschrift is om te laten zien hoe de gelijktijdige evolutie van dergelijke processen in economie, maatschappij en ruimte zich uiten in de processen van verstedelijking. Om deze processen te kunnen onderzoeken, is gebruik gemaakt van een theoretisch raamwerk dat zich baseert op de regulatiebenadering.

### **Regulatie en urbanisatie: steden als knooppunten van accumulatie**

Het analytisch raamwerk dat de basis vormt voor dit onderzoek baseert zich op de regulatiebenadering. Deze benadering ontstond eind jaren zeventig in Parijs, waar een groep onderzoekers zich begon af te vragen waarom de werkelijkheid zich toch altijd zo slecht verhield tot de abstracte economische modellen die binnen de economische wetenschap werden ontwikkeld. Het antwoord was tweeledig. (1) 'De economie' als zodanig bestaat niet: er bestaat geen economische ruimte die duidelijk onderscheiden kan worden van andere sociale ruimten, en waarin economische relaties een eenduidig pad naar een evenwichtssituatie volgen. (2) Rationeel handelende, optimaliserende individuen zijn eerder een uitzondering dan de regel op een gemiddelde markt. Ergo, als de economie in afzondering zou bestaan, zou eindeloze crisis onafwendbaar zijn, een *race to the bottom* zou het gevolg zijn. Dat deze crisis vaak lange tijd wordt uitgesteld, zo stellen regulationisten, heeft te maken met de tijd- en plaats specifieke koppeling van het proces van accumulatie

met processen van regulatie, die hun oorsprong zowel binnen als buiten de economie vinden.

Kern van de nieuwe weg die de regulationisten insloegen was de observatie dat 'de economie' niet meer is dan een technische afbakening binnen een complexe sociale werkelijkheid, en dat processen buiten de strikt economische afbakening (politiek, recht, onderwijs, familie, om er een paar te noemen), een grote autonome invloed hebben op het gedrag binnen markten.

Ontwikkelingen binnen markten, kort gezegd, kunnen dus niet verklaard worden door slechts te kijken naar de elementen waaruit deze markt in strikt economische zin bestaat. Een veranderlijke sociale omgeving (bestaande uit onder andere institutionele structuren, politieke en maatschappelijke processen en culturele veranderingen) is nauw verbonden met 'de economie', en verklaart daarom mede de plaats specifieke ontwikkeling van kapitalistische accumulatie.

Wat betekent dit voor kantoorontwikkeling? Ten eerste dat 'de kantorenmarkt' niet bestaat, maar op zijn minst is opgedeeld in een groot aantal geografisch gescheiden en kantorenmarkten met verschillende mechanismen. En ten tweede dat elk van deze kantorenmarkten nauw verbonden is met praktijken in andere sociale ruimten, zowel binnen als buiten 'de economische ruimte', zoals de regionaal economische ontwikkeling, demografische ontwikkeling, sociale voorzieningen en bijvoorbeeld planningregimes. Een kantoor is namelijk een veelheid aan dingen. Bijvoorbeeld: (1) voor de gebruiker is het een productiemiddel, (2) voor de investeerder is het een melkkoe, (3) voor overige ruimtevragende functies is het een object in een ruimte, die plaats inneemt die in principe ook door een andere functie zou kunnen worden ingenomen, en die bovendien zorgt voor maatschappelijke bijeffecten als extra verkeersdruk, verdringing van andere functies, aantasting van het bestaande karakter van de stedelijke omgeving, enzovoort. Stedelijke ontwikkeling is dus het gevolg van processen van accumulatie en regulatie die zo sterk met elkaar verbonden zijn, dat ze niet afzonderlijk bestudeerd kunnen worden.

Omdat elk van de bovenstaande definities een belang vertegenwoordigt dat samenhangt met de positie van een individu in een bepaalde ruimtelijke (in de directe nabijheid of juist niet) of institutionele (investeerder, bewoner, monumentenlobby, kantoorgebruiker, belastinginner, groenlobby, etc.) omgeving, is er een toneel (de staat) waar dergelijke belangentegenstellingen met elkaar kunnen worden geconfronteerd. Soms komen de ruimtelijke en functionele toekomstbeelden van organisaties en individuen met uiteenlopende achtergronden samen, en kunnen de tegenstellingen voor langere tijd worden begraven. Stedelijke

ontwikkeling volgt dan een tijdlang een breed gedeelde koers. Zo'n situatie wordt in dit proefschrift een *urbanisatieregim* genoemd: een periode van stabiliteit in de configuratie van sociale relaties die stedelijke ontwikkeling conditioneren. De opkomst en ondergang van dergelijke urbanisatieregims zijn onderzocht in zowel Amsterdam als Frankfurt. Een korte impressie.

### **Urbanisatieregims in Amsterdam en Frankfurt**

Zowel in Amsterdam als Frankfurt hebben drie urbanisatieregims elkaar afgewisseld in de naoorlogse periode. Beide steden passeren kort de revue.

De periode 1945-1968 werd in Amsterdam gekenmerkt door een *extensief urbanisatieregim*. De stad Amsterdam werkte samen met de rijksoverheid en het lokale bedrijfsleven aan grootschalige stadsuitbreidingen om in de woningbehoefte te voorzien, waarbij tevens veel aandacht was voor verkeersdoorbraken, openbaar vervoer, en extensieve havenexpansie ten behoeve van de industrie. De groei van de industrie in Amsterdam nam echter niet zo'n hoge vlucht als gehoopt, terwijl in de binnenstad de financiële sector geleidelijk aan groeide. Deze binnenstedelijke economische groei in de vorm van kantoren werd aanvankelijk niets in de weg gelegd, maar riep vanwege haar ruimtevreterende karakter steeds meer weerstand op uit de maatschappij.

Deze weerstand leidde begin jaren zeventig tot een opzienbarende omslag van het urbanisatieregim. In de eerste plaats kantelden de politieke denkbeelden, waar oud links het moest afleggen tegen nieuw links. Gesteund door gunstige groeiscenario's en groeiende welvaart werd besloten de extensieve binnenstedelijke economische groei en verkeersdoorbraken vaarwel te zeggen, en in te zetten op *regionale verstedelijking gebaseerd op sociale huisvesting, stadsvernieuwing en overloop*. Dit zorgde voor een sterke ommekeer in de benadering van kantoorhoudende bedrijven, die vanaf dat moment uit de binnenstad geweerd werden, en hun heil moesten zoeken aan de rand van de stad. Deze trek naar het zuiden had zich gedurende de jaren zestig al voorzichtig aangediend, maar veranderde door het restrictieve beleid in de historische binnenstad vanaf eind jaren zeventig in een regelrechte vlucht. In de periferie werd nieuwe kantoorontwikkeling niets in de weg gelegd, en grote aantallen kantoorhoudende bedrijven verplaatsten zich naar Amsterdam Zuid/Buitenveldert en Amsterdam Zuidoost. Omdat deze omslag samenviel met de crisis in de industrie en de decentralisatie van de bevolking sterk aansloeg, versterkte deze politiek de uitholling van de binnenstad.

In samenspraak met het rijk werd de overloop daarom medio jaren tachtig weer losgelaten ten faveure van de *compacte stad*, en de puur op sociale huisvesting gerichte verstedelijking werd aangevuld met het idee van *economische groeipolitiek*, waarbinnen de grote steden een knooppuntfunctie kregen toegewezen. Binnen de stad werd getracht de CBD-functie van de historische binnenstad middels een megaproject in publiek private samenwerking, de IJ-oever, weer op te lappen, maar de decentralisatie van de kantorensector was al zover doorgevoerd dat andere zwaartepunten op eigen kracht waren ontstaan aan de rand van de stad en in de regio. Gedurende de jaren negentig werd door Rijk en gemeente dan ook ingezet op het ontwikkelen van een perifeer in de stad gelegen toplocatie (de Zuidas), terwijl aanhoudende economische voorspoed, gecombineerd met grootschalige risicodragende investeringen en de groei van de binnenstadseconomie Amsterdam er weer bovenop hielpen. Kantoorlocaties langs de ring raakten in snel tempo opgevuld, terwijl bedrijfjes in bijvoorbeeld ICT en nieuwe media, maar ook commerciële dienstverlening, alsmede *gentrification* de historische binnenstad uit het slop trokken.

Nog meer dan in Amsterdam droeg het eerste naoorlogse urbanisatieregim in Frankfurt am Main de kenmerken van een stad, economie en maatschappij in wederopbouw. Grote delen van de stad lagen na de oorlog in puin, de stad was ontvolkt en de economische structuur ontmanteld. Gesteund door het succesvolle corporatistische federale beleid van de *Soziale Marktwirtschaft* en het daarmee samenhangende snelle herstel van de economie, wist ook de stad Frankfurt zich onder leiding van een brede politieke coalitie (politieke oppositie bestond met name in de eerste naoorlogse decennia nauwelijks in de stad) snel te herpakken. Frankfurt wordt wel de hoofdstad van het Duitse economische wonder van de jaren vijftig en zestig genoemd. *Extensieve verstedelijking*, enorme bevolkingsaanwas, grootschalige infrastructuurverbeteringen, herstel van de industriële sector en explosieve groei van de binnenstedelijke kantooreconomie rond de Duitse Centrale Bank zorgden hiervoor.

De enorme groei van de financiële sector, gesteund door de breed gedragen economische groeipolitiek zorgde voor enorme druk op de binnenstedelijke structuur. Kantoorontwikkeling werd niets in de weg gelegd, en langzaamaan werd de bevolking uit de westelijke binnenstad verdreven. De grote winsten die met kantoorproductie te behalen waren zorgden voor grootschalige speculatie en daarmee samenhangende maatschappelijke wantoestanden: op grote schaal werden woningen door speculanten opgekocht. Bewoners werd de huur opgezegd, en het beheer van woningen die nog niet direct voor sloop op de rol stonden, werd

verwaarloosd. De politiek ondernam hier niets tegen. Sterker, de sociaal democratische SPD, die begin jaren zeventig een absolute meerderheid had behaald en had besloten alleen te regeren, was geneigd ontwikkelaars te helpen bij het realiseren van hun kantoorplan, ook op plaatsen in de stad waar het bestemmingsplan geen kantoorontwikkeling toestond. Hier zorgde de zogenaamde *Befreiungspraxis* dat er uitzonderingen op deze bestemming konden worden gemaakt, en kantoorontwikkeling doorgang kon vinden.

Natuurlijk zorgde deze houding voor veel onvrede onder de burgers, die zich uitten in vele rellen. De SPD werd dan ook afgestraft voor haar houding. In 1977 behaalde de conservatieve CDU onder leiding van Wallman de absolute meerderheid, op basis van een goedgekozen campagne, waarin de onrust in de maatschappij slim gebruikt werd om het politieke programma van de CDU aan de man te brengen. In dit programma vormden imagopolitiek, een op vastgoedontwikkeling gebaseerd cultuuroffensief, en het tegengaan van kleinschalige criminaliteit genoeg tegenwicht voor onafgebroken groei van de binnenstedelijke kantorenmassa. Een opzienbarende ommekeer in de publieke opinie tegenover de economische groeipolitiek was het gevolg. De verkantoring van het westelijk deel van de binnenstad ging onverminderd door, maar de protesten ebden langzaam weg. Frankfurt had zich op de vleugels van een sterke Duitse Mark en de internationale financiële liberalisering ontwikkeld tot internationaal financieel centrum, en een nieuwe vloedgolf aan kantoorprojecten overspoelde de stad gedurende de jaren tachtig. De ondernemende cultuur van de CDU uitte zich ook in een publiek private groeicoalitie rond de megaontwikkelingen op het vliegveld, in de binnenstad en de beurs.

Deze uitgekiende urbanisatie- en accumulatiestrategie hield stand tot 1989, toen de CDU werd afgerekend voor het miskennen van de sociale misstanden in de stad, waar veel kansarme allochtone gezinnen zich hadden verzameld, terwijl de welgestelden in steeds grotere getale in de omliggende dorpen en steden gingen wonen. De SPD wist hier slim een punt van te maken, terwijl de *Grünen* hun op ecologie gebaseerde opmars ook bekroond zagen. Gezamenlijk starten deze twee partijen een weinig succesvolle *sociaal-ecologische groeipolitiek*, die in 1997, toen de SPD en de *Grünen* in de gemeenteraad gezelschap kregen van de CDU en FDP, echter al lang weer was verlaten. Politieke omwentelingen of niet: wederom veranderde er weinig in de relatie tussen politiek en bedrijven: publiek private grootschalige ontwikkelingsprojecten werden opgestart om de beurs, het vliegveld en de binnenstad te versterken, en de rode looper werd nog steeds gastvrij uitgelegd voor bedrijven die geïnteresseerd waren zich in de stad te vestigen. Dat waren er veel,

want de centrumfunctie van de stad had zich steeds meer verstevigd na de Duitse eenwording, en vooral na verdergaande de Europese integratie.

Tegelijkertijd vernieuwde de lokale economische structuur zich. In de regio trok de 'nieuwe economie' in rap tempo aan. Rond Frankfurt ontwikkelde zich in stormachtig tempo een ring van perifere op risico gebouwde monofunctionele kantoorlocaties. In de binnenstad veranderde weinig; de bouw van nieuwe kantoorkolossen voor alle banken en aanverwante bedrijven in de financiële sector, nu vaak hoger dan 200 meter, ging onverminderd door.

### **Conclusie**

Zowel Amsterdam als Frankfurt heeft geprofiteerd van de economische transitie van industriële naar postindustriële verstedelijking. Deze transitie is veel besproken in de literatuur. Doorgaans op generiek niveau, waarbij het groeiende belang van bijvoorbeeld kantoren voor stedelijke ontwikkeling benoemd wordt, maar waarbij de plaats specifieke ontwikkelingspaden van onderling sterk verschillende postindustriële steden vaak onderbelicht blijven. Dit onderzoek in Amsterdam en Frankfurt is een poging om deze plaats specifieke ontwikkelingspaden te duiden aan de hand van de evolutie van stedelijke regulatiecomplexen. We zagen dat, aan de oppervlakte, beide steden een zelfde soort ontwikkeling hebben doorgemaakt, maar dat de wezenlijke patronen van verstedelijking en economische ontwikkeling danig afweken. Beide steden werden het financiële centrum in hun land, en hierdoor ontstond in beide steden een aanzienlijke druk op de binnenstad. In zowel Amsterdam als Frankfurt kwam vanaf de jaren vijftig een transitieproces van de grond die zorgden voor grote conflicten over de invulling van toekomstige verstedelijking.

Hier houden de overeenkomsten op. In Frankfurt waren de conflicten slechts schermutselingen in de marge van doorgaande economische groei en vastgoedinvesteringen in de binnenstad. Frankfurt's binnenstad ontwikkelde zich tot een CBD dat zich kan meten met *global cities* als Londen, Parijs en New York. Tegelijkertijd is de regio Frankfurt niet gespaard gebleven van sociaal-ruimtelijke segregatie, armoede en gepolariseerde relaties tussen de stad en zijn periferie.

In Amsterdam werd het urbanisatieregim onder invloed van de conflicten in de jaren zeventig radicaal omgebogen. Ondanks de toenmalige heroriëntatie, weg van economische groeipolitiek en richting sociale huisvestingsmotieven, heeft de stad zich inmiddels ontwikkeld tot een belangrijke internationale economisch en cultureel centrum, hoewel het de economische aansluiting met bovengenoemde



*global cities* heeft verloren. De stad herbergt een bovengemiddeld aantal sociaal economisch zwakke huishoudens, maar de contradicties en ongelijkheden zoals die in Frankfurt zichtbaar zijn, zijn in Amsterdam lang niet zo prominent aanwezig.

Kortom: steden hebben de keuze, als het gaat om hun sociaal-economische, maar ook ruimtelijke toekomst. Hoewel de invloed van met name economische globalisering zich steeds meer doet gelden, en investeringen in steden daardoor beïnvloed worden, is globalisering niet een ongrijpbaar proces dat vanuit de hemel op een stad neervalt. Afwegingen met betrekking tot vestiging of investering worden door individuele bedrijven in een sociaal-ruimtelijke context gemaakt, en op die manier wordt globalisering van onderaf opgebouwd. Hierin tekenen zich nieuwe patronen af. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt in (1) vestigingsgedrag van bedrijven, (2) ruimtelijke investeringen door beleggers en investeerders en (3) maatschappelijke mobilisering via de staat. Het vestigingsgedrag van bedrijven, in de eerste plaats, laat op macroniveau steeds meer spreiding zien. De economie richt zich niet meer op één centrale plek, maar bedrijven kiezen optimale locaties binnen verschillende regio's. Daarbij speelt een belangrijke rol dat het fenomeen *home entrepreneur* niet meer bestaat, waarmee de emotionele of historische band tussen bedrijf en stad/regio verdwijnt. In de tweede plaats zijn er beleggers en investeerders, die hun vastgoedinvesteringen het liefst met zo weinig risico op de markt zetten. Daarbij hoort de samenballing van economische functies op één locatie, of binnen een relatief smal afgebakend gebied. Zo'n afbakening, liefst gepaard aan restrictief beleid in andere locaties, vergroot de afzetkansen van hun vastgoed, en daarmee de beleggingswaarde. Hier liggen natuurlijk de aanknopingspunten voor lokale overheden. Ondanks het feit dat de economie zich reorganiseert op bovenlokaal niveau, is een institutioneel antwoord nog niet noodzakelijk gebleken, omdat de behoefte binnen de investeerdersmarkt aan duidelijke, stabiele, strak omschreven locaties voor toekomstige kantorenontwikkeling lokale overheden de mogelijkheid bood op de vertrouwde manier door te gaan. Hierbij wordt zowel door de overheden, als (in mindere mate) door de investeerders, voorbij gegaan aan de vraag wat de levensduur zal zijn van veel van de kantoren die nu worden neergezet. Fundamentele veranderingen in productieprocessen, vestigingskeuzen, om niet te spreken van demografische trends en groeiende mobiliteit, maken dat het huidige ruimtebeslag door economische functies in toenemende mate door trends onderuit zal worden gehaald, waardoor de vandaag voorziene masterplanning toch steeds meer kenmerken van planning in onzekerheid zal dragen.

Door het samenvallen van de doelen van stadsbesturen en de behoeften van investeerders zijn steden nu nog steeds in staat hun eigen toekomst uit te stippelen, of tenminste doelbewust te structureren. Als we echter kritisch kijken naar de dynamiek die voortkomt uit marktprocessen, ruimtelijke processen en politieke processen, is duidelijk dat een fundamentele omslag in verstedelijkingstrends nakende is, waarop institutioneel nog geen antwoord is. Het derde element, maatschappelijke mobilisering door de staat, staat aan de vooravond van een gedwongen heroriëntatie. Deze omslag heeft zijn oorsprong in ontwikkelingsprocessen op een veelheid van overlappende schaalniveaus, waardoor sturing in de toekomst steeds meer een beroep zal doen op het vermogen van planners om rekenschap te nemen van de vele netwerken en relaties tussen die verschillende arena's en schaalniveaus. Planning is dan het verbinden van ruimtelijke investeringen met economische, politieke en ruimtelijke processen op vele schaalniveaus. En dit proces, zo leert deze dissertatie, meet zich in elke stedelijke regio een andere vorm aan.

