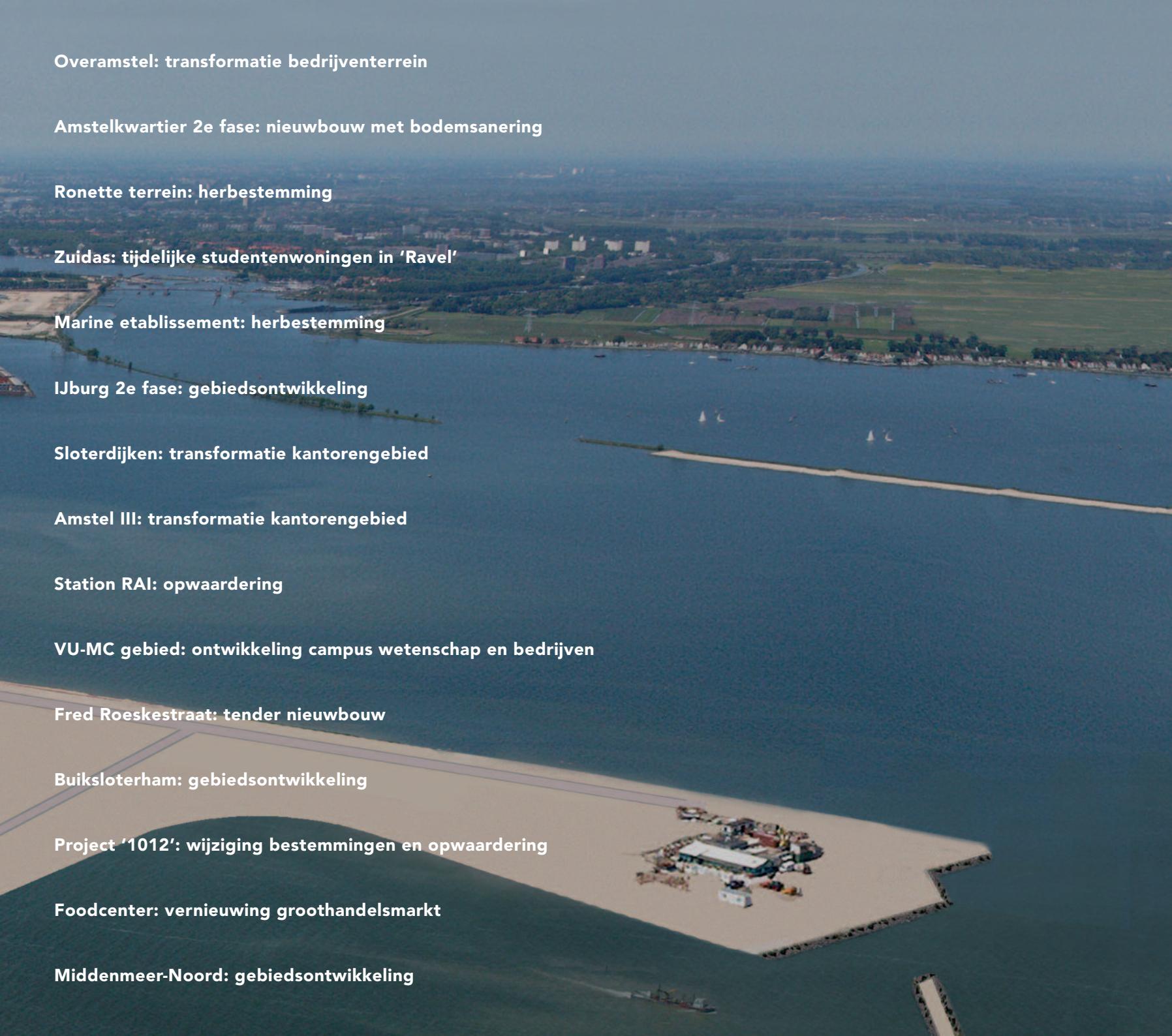


Stadsontwikkeling in transitie

15 verhalen uit Amsterdamse projecten





Overamstel: transformatie bedrijventerrein

Amstelkwartier 2e fase: nieuwbouw met bodemsanering

Ronette terrein: herbestemming

Zuidas: tijdelijke studentenwoningen in 'Ravel'

Marine etablissement: herbestemming

IJburg 2e fase: gebiedsontwikkeling

Sloterdijken: transformatie kantorengebied

Amstel III: transformatie kantorengebied

Station RAI: opwaardering

VU-MC gebied: ontwikkeling campus wetenschap en bedrijven

Fred Roeskestraat: tender nieuwbouw

Buiksloterham: gebiedsontwikkeling

Project '1012': wijziging bestemmingen en opwaardering

Foodcenter: vernieuwing groothandelsmarkt

Middenmeer-Noord: gebiedsontwikkeling

Stadsontwikkeling in transitie

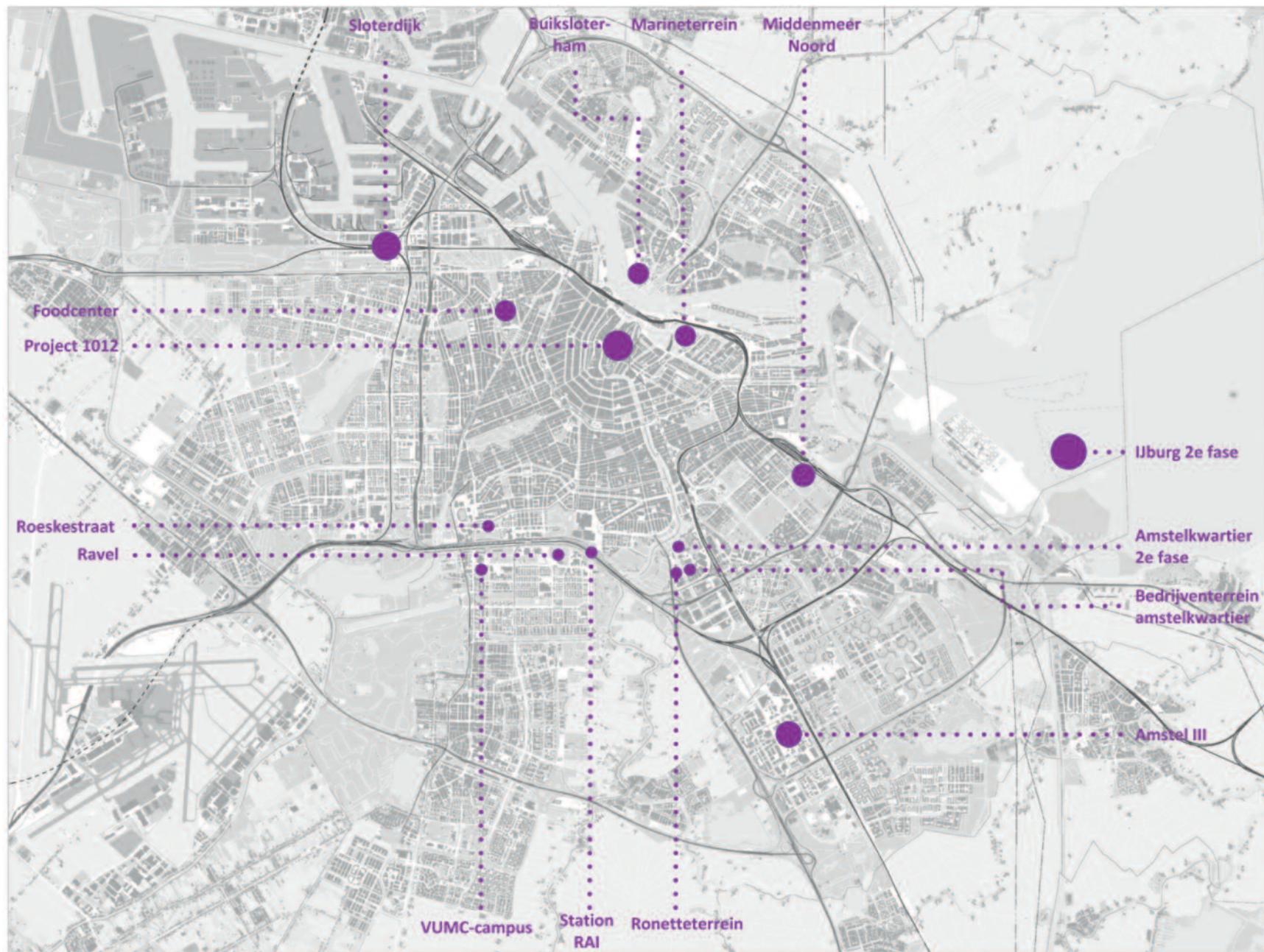
¹⁵ verhalen uit Amsterdamse projecten

Inhoud

- 5 **Voorwoord**
- 6 **Een nieuwe werkelijkheid?**
- 11 **Verhalen uit de projecten**
- 11 **Nieuwe rolopvatting van de gemeente**
- 16 **Financiële vernieuwing**
- 20 **Avontuurlijke samenwerkingsvormen**
- 25 **Nieuw stedenbouwkundig ontwikkelmodel**
- 32 **Naar nieuwe ontwikkelstrategieën**

Overzicht geïnterviewden

Colofon



Voorwoord

Het gaat goed met Amsterdam. Er zijn problemen, maar de stad is populair bij onze eigen bevolking, staat internationaal hoog genoteerd en de sfeer is goed. Afgelopen decennia zijn er prachtige wijken gebouwd, bruisende onderwijsinstellingen, duizenden werkplekken, en de vernieuwde musea dragen bij aan een rijk cultureel leven. Ook de bevolking neemt weer toe, zelfs met gezinnen met kinderen. Dat succes is mede te danken aan een gemeentelijk apparaat, dat zestig jaar lang een strikte regie voerde over talloze stedenbouwkundige ingrepen en vernieuwingsoperaties.

Maar tijden veranderen. De naoorlogse methode van stadsontwikkeling liep afgelopen jaren steeds vaker vast op veranderende rollen en financiële verhoudingen tussen de overheid en de markt. Dat noopt ons daarom tot bezinning op de toekomst van bouwen en vernieuwen in deze stad.

Dit boekje was aanvankelijk bedoeld om ‘best practices’ te verzamelen van ruimtelijke plannen die een voudiger en sneller werken, waardoor de productie stijgt en ambtelijke proceskosten dalen. De vijftien projecten die zich meldden brachten ons echter op een interessanter spoor dan instrumentele methoden hoe een plan simpeler te maken. Het bleek dat in de projecten, de diensten en de stadsdelen op een fundamenteel niveau wordt nagedacht over de toekomst van stadsontwikkeling. Dat levert een rijke oogst op van inspirerende gedachten, experimenten en verhalen uit de praktijk. Het is fascinerend om te zien hoe projecten experimenteren met manieren van gebiedsontwikkeling die beter aansluiten bij deze tijd. Bijvoorbeeld door de stroperige ballast

van onnodige procedures en regels overboord te zetten, maar zonder in grauw, ambitieloos vaarwater terecht te komen. Daarnaast zijn er goede pogingen om de afnemende overheidsinvesteringen te compenseren met het aanboren van meer privaat vermogen. Vooral de gemeentelijke strategie om met een paar ‘chirurgische’ ingrepen een groot vlieg wiel op gang te brengen van kleine en grote gebiedsinvesteringen, van uiteenlopende partijen, spreekt tot de verbeelding.

Maar hoe interessant ook, dit boekje is niet meer dan een momentopname van een handvol fysiekeruimtelijke projecten. Het bestrijkt misschien niet alle nieuwe ontwikkelingen, maar geeft wel een goed beeld van de grote dynamiek in ruimtelijke projecten. Daarnaast ontbreken in deze publicatie nog de projecten van het sociale domein, maar die komen in een volgende editie ongetwijfeld aan bod, want de nabije toekomst van stedelijke ontwikkeling ligt vooral in de synergie tussen projecten in het sociale en het fysieke domein.

Dit boekje laat in elk geval zien dat we op de goede weg zitten. Het blijft nog zoeken naar nieuwe oplossingen in deze veranderende maatschappelijke werkelijkheid, maar er is een hoop kennis en kunde in het gemeentelijk apparaat. Er is al veel ten goede veranderd: nu moeten we doorpakken.

Pierre van Rossum
directeur ProjectManagement Bureau

Een nieuwe werkelijkheid?

Economisch laagtij

Het is mei 2013 en de wereld zit alweer vier jaar in een hardnekkige financiële crisis. Economisten noemen het zelfs de zwaarste crisis sinds de jaren '30 van de vorige eeuw. Kranten staan vol over bezuinigingen bij de overheid, toenemende werkloosheid, kopschuwe banken, strengere hypothekregels en een dalend consumentenvertrouwen. Als gevolg daarvan heerst op de markt van woningen en kantoren een malaise waarvan het einde nog niet in zicht is. Dat geldt ook voor Amsterdam. Veel lopende bouwprojecten raken vertraagd, ruim 1 miljoen m² kantoren zijn uit plannen weggestreept en op diverse plekken stoppen ontwikkelaars en woningcorporaties met bouwen. Als gevolg daarvan zou het Amsterdamse Vereeningsfonds – het stedelijk fonds waarin onrendabele plannen met winstgevende worden vereenvoudigd – dit jaar op een aanzienlijk tekort zijn afgestevend, als er geen extra maatregelen waren genomen. Kortom, een somber plaatje waarop maar één antwoord mogelijk lijkt: wachten tot het overwaait en daarna weer verder waar we gebleven waren. Betrokkenen uit de bouwwereld wijzen echter op een paar belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen, een dieperliggende onderstroom waaraan we wellicht meer belang moeten hechten dan aan het toevallig economisch tij.

Kwalitatieve vraag

De huidige markt voor woningen, kantoren en bedrijven is niet te vergelijken met die van een generatie geleden. Bewoners en gebruikers stellen nu veel specifiekere eisen aan kwaliteit en locatie. Projecten die zich vooral op kwantiteit richten, raken hun product duidelijk moeilijker kwijt. Dat fenomeen

valt te verklaren uit het feit dat er landelijk gezien geen sprake meer is van een schrijnend tekort aan woningen of bedrijfsruimte. Wie echt een dak boven zijn hoofd nodig heeft kan morgen ergens terecht. We ontkennen niet dat mensen en bedrijven vaak al jaren op zoek zijn naar iets anders, maar hun vraag is vooral kwalitatief van aard. Bedrijven willen naar een betere locatie of in een ander type kantoor. Huishoudens zoeken iets passends voor hun levensfase, op een leukere plek, misschien naar eigen ontwerp of met andere voorzieningen, oud en sfeervol of nieuw en luxueus, iets bijzonders of gewoon goedkoop. In jargon uitgedrukt: het productiemodel is gekanteld van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd. Als dat waar is, dan zou ook het productiemodel in Amsterdam zich aan moeten passen. Laten we dat vooral niet als probleem benaderen, maar als een innovatie met interessante kansen voor de stad.

Veranderende samenleving

In zijn recente en veelbesproken boek *In het oog van de orkaan* beschrijft duurzaamheidshoogleraar Jan Rotmans een transitieproces dat al jaren geleidelijk begon, maar zich nog grotendeels aan ons oog onttrekt; de volledige impact ervan wordt pas de komende decennia voelbaar. 'Onze samenleving is in een overgangsfase en bevindt zich op een kantelpunt. Van een verticale, centrale en verzuilde samenleving naar een horizontale, decentrale netwerksamenleving (...). Burgers en bedrijven hebben het stuur nu in handen en de overheid volgt op steeds grotere afstand (...). In deze kantelperiode worden oude systemen afgebroken en nieuwe opgebouwd. Oude waarden verdwijnen, nieuwe waarden ontstaan. Dit gaat gepaard met pijn, angst en

verlies, maar ook met hoop, geloof en vertrouwen.' Een van de symptomen van die transitie is een overheid die op een fundamenteel niveau haar rol en verantwoordelijkheid probeert te herdefiniëren. Niet alleen op het gebied van zorg, welzijn, cultuur of onderwijs, maar ook in de ruimtelijk-fysieke sector. Voorheen was het gebruikelijk (vooral in Amsterdam) dat de overheid bepaalde wat er precies bij nieuwbouwprojecten en in de stedelijke vernieuwing moest gebeuren: wat voor programma, voor welke inkomens en doelgroepen. Zelfs plattegronden en bouwkosten werden direct of indirect voorgeschreven. Daarna werd voor de uitvoering een beroep gedaan op een paar grote ontwikkelaars, beleggers en stedelijke woningcorporaties. Tegenwoordig is dat duidelijk minder het geval. Ontwikkelaars en woningcorporaties maken moeilijke tijden door, de overheid heeft weinig geld om locaties te financieren en verliest ook beleidsmatig aan invloed. Daartegenover staan vandaag de dag mondige, goed geïnformeerde en dikwijls vermogende burgers, die goed weten wat er te koop is. Kortom, de posities van partijen die na de oorlog het bouwproces beheersten zijn wezenlijk verschoven. Sommigen noemen dat zelfs een paradigmawisseling. Waar het precies naartoe gaat is nog niet helder, maar de tendens is duidelijk. Ruimtelijke ontwikkelingen worden kleinschaliger en meer vanuit markt en maatschappij vormgegeven. Hierbij horen nieuwe gesprekspartners en een nieuwe rol voor de gemeentelijke overheid. Welke, daar komen we later op terug.

Transformatie bedrijventerrein Overamstel

Dit bedrijventerrein ten zuiden van het Amstelstation is al een tijdje verouderd. Een nieuw bestemmingsplan in 2010 was het startsein om het terrein geleidelijk te laten 'verkleuren' tot een gemengd woon/werkgebied, met moderne bedrijven en een prettige maaiveldinrichting. De transformatie ge-

beurt kavel voor kavel, in overleg met eigenaren en gebruikers. Voor dit gebied werd voor het eerst een TREX toegepast, waarbij inkomsten uit erfacht-conversies terugvloeien naar het gebied om de transformatie te financieren.



Nieuwe benadering planvorming

Een consequentie van die transitie of paradigmawisseling is dat er een stuk minder behoefte is aan de naoorlogse planvormingstraditie waarbij een op de tekentafel bedacht, grootschalig 'eindbeeld' wordt uitgerold. Wat daarvoor in de plaats moet komen is nog niet uitgekristalliseerd, maar het lijkt erop dat lang vergeten principes van organische ontwikkeling worden herontdekt en vertaald naar de 21e eeuw. De huidige bouwcrisis werkt verlammend op de bouwproductie en dwingt ons om daar verder over na te denken en ermee te experimenteren. En nadacht wordt er al volop. Bijvoorbeeld in de studies 'Vormgeven aan de Spontane Stad' van Urhahn, het essay 'Stedelijke vernieuwing op uitnodiging' van het KEI, het rapport 'De Energieke Samenleving' van het Planbureau voor de Leefomgeving, maar ook in het zogeheten 'Strategisch Plan', waarin Amsterdam strategische keuzes maakt over ruimtelijke investeringen. In deze publicaties wordt stevast gesignaleerd dat we naar een nieuw ontwikkeling-model overgaan: bottom-up, organisch en met omarming van het fenomeen tijdelijkheid. Bovendien leidt dat model ons naar andere bouwpartners en financieringsbronnen. Die aanname is reëel, want in weerwil van het sombere geluid waarmee dit hoofdstuk begon, moeten we constateren dat Nederland internationaal gezien nog steeds tot de rijkste landen behoort. Die rijkdom zit voor een groot deel bij vermogende burgers en private partijen. We mogen de betekenis daarvan voor de fysiek-ruimtelijke omgeving van Amsterdam absoluut niet onderschatten. Private marktpartijen investeren nu al jaarlijks een miljard euro aan bouwwerken in de stad.

Nieuwbouw (met bodemsanering) Amstelkwartier 2e fase

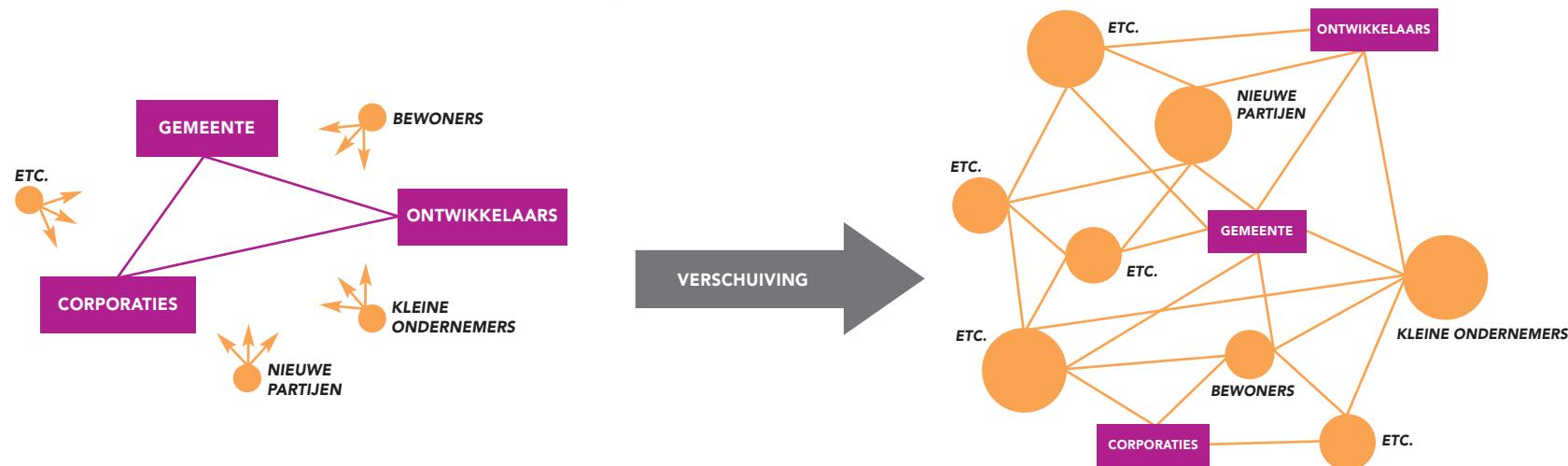
In het Overamstel gebied ligt het voormalige terrein van de Zuidergasfabriek. Het is nu een bedrijfenterrein, maar rond 2015 moet zij plaats maken voor een nieuwe wijk, met 700 woningen, winkels, kantoren, horeca, bedrijven, voorzieningen en een park.

De gasfabriek heeft een verontreinigde bodem achtergelaten die eerst wordt gesaneerd. Dat maakt het potentieel een erg duur

plan. Het projectteam werkt daarom met innovatieve methoden om (proces)kosten te verminderen, en uitgaven en opbrengsten dicht naar elkaar toe te brengen. De ontwikkeling vindt onder traditionele regie van de gemeente plaats, op basis van een GREX. Nieuw is wel dat de GREX hier is doorontwikkeld tot een volwaardige 'business case' voor het gebied, inclusief planeconomische scenario's.



Van kwantitatief en aanbodgestuurd naar kwalitatief en vraaggestuurd



Gemeente blijft grote speler

Op dit punt aangekomen zou onbedoeld het beeld kunnen ontstaan dat de gemeente heeft 'afgedaan' als maker en als financier van ruimtelijke plannen. Dat beeld moeten we op twee punten nuanceren:

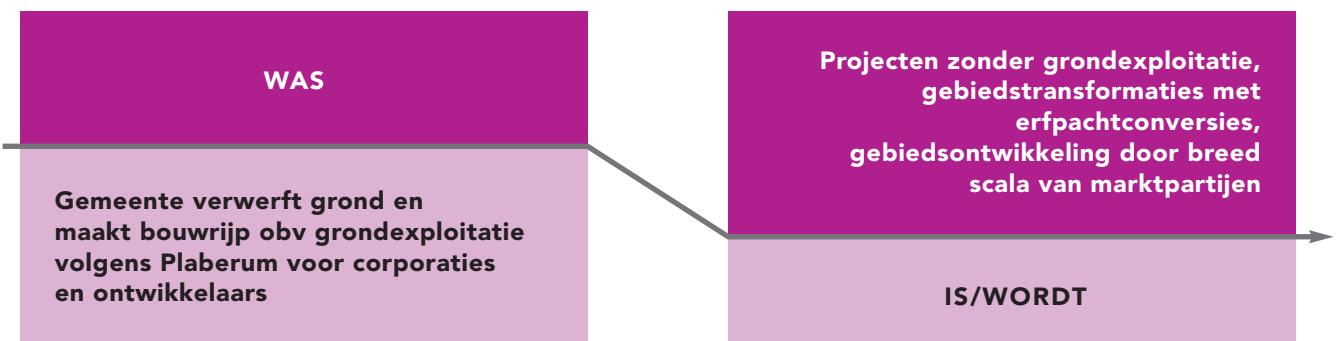
- De gemeente blijft investeren in projecten en beheert een paar honderd actieve grondexploitaties verspreid over de stad. Aan de andere kant zal de gemeente nog maar zelden zwaar voorinvesteren in plannen, in de hoop dat anderen zullen volgen. Voortaan zal de gemeente dat selectiever, zo laat mogelijk, met minder geld, en samen met andere partijen willen doen;
- Ook het 'traditionele productiemodel', op basis van een klassieke grondexploitatie en eindbeelden, heeft niet perse afgedaan. Het traditionele model maakte afgelopen decennia immers slim ge-

bruik van het erfachtstelsel en het 'Plaberum' als beproefd planvormingssysteem. Op gunstige locaties, en onder bepaalde marktomstandigheden, valt er nog steeds goed met het traditionele model te werken.

De Nieuwe Werkelijkheid?

Tot zover deze inleidende penseelstreken, waarmee we de nieuwe maatschappelijke realiteit probeerden

te schetsen waarbinnen de Amsterdamse projecten tegenwoordig moeten opereren. Voor het gemak hebben we dat maar even 'De Nieuwe Werkelijkheid' genoemd. Afgelopen maanden zijn we in gesprek gegaan met een aantal fysiek-ruimtelijke projecten in de stad, om te vernemen hoe die werkelijkheid zich bij hen manifesteert en hoe zij daar antwoorden op proberen te vinden. We gaan hierna zien welke



ONTWIKKELINGEN

Van kwantitatieve naar kwalitatieve vastgoedwensen

Langdurige economische crisis

Financiering problematisch

Veranderen relatie tussen overheid en samenleving



GEVOLGEN

Minder animo voor het ontwikkelen en financieren van traditionele aanbodgestuurde bouwplannen

Ruimte voor nieuwe benaderingen, partners, ontwikkelmodellen, transformatieprojecten en vraaggestuurde plannen

Mozaiek van traditionele GREX-projecten, transformaties, en alternatieve ontwikkelingsvormen

Figuur: aan deze publicatie liggen gesprekken en interviews ten grondslag met tientallen betrokkenen uit de Amsterdamse ruimtelijke sector. Om de gesprekken vooraf te structureren, en achteraf te analyseren, stelden we deze 'mindmap' op. Het is bedoeld als ondersteunend denkmodel en pretendeert niet een complete weergave van de werkelijkheid te zijn.

EFFECTEN

Nieuwe rolopvatting gemeente

Nieuwe financieringsvormen

Avontuurlijke samenwerkingsvormen

Nieuw stedenbouwkundig ontwikkelmodel

Verhalen uit de projecten

Nieuwe rolopvatting van de gemeente

'Een bedrijventerrein herontwikkelen is misschien niet de corebusiness van een gemeente. Dat kun je ook door marktpartijen laten doen, waaromheen je als gemeente een minimum aan maatschappelijke piketpaaltjes slaat.' Zo kijkt het gemeentelijk projectteam aan tegen de grote vernieuwingsoperatie van het Food Center Amsterdam. Die rolopvatting is exemplarisch voor veel van de huidige projecten in de stad. Projecten realiseren zich dat we in andere tijden leven. De gemeente begint een wezenlijk andere rol aan te nemen, vooral door een stap terug te doen.

Gemeente als facilitator

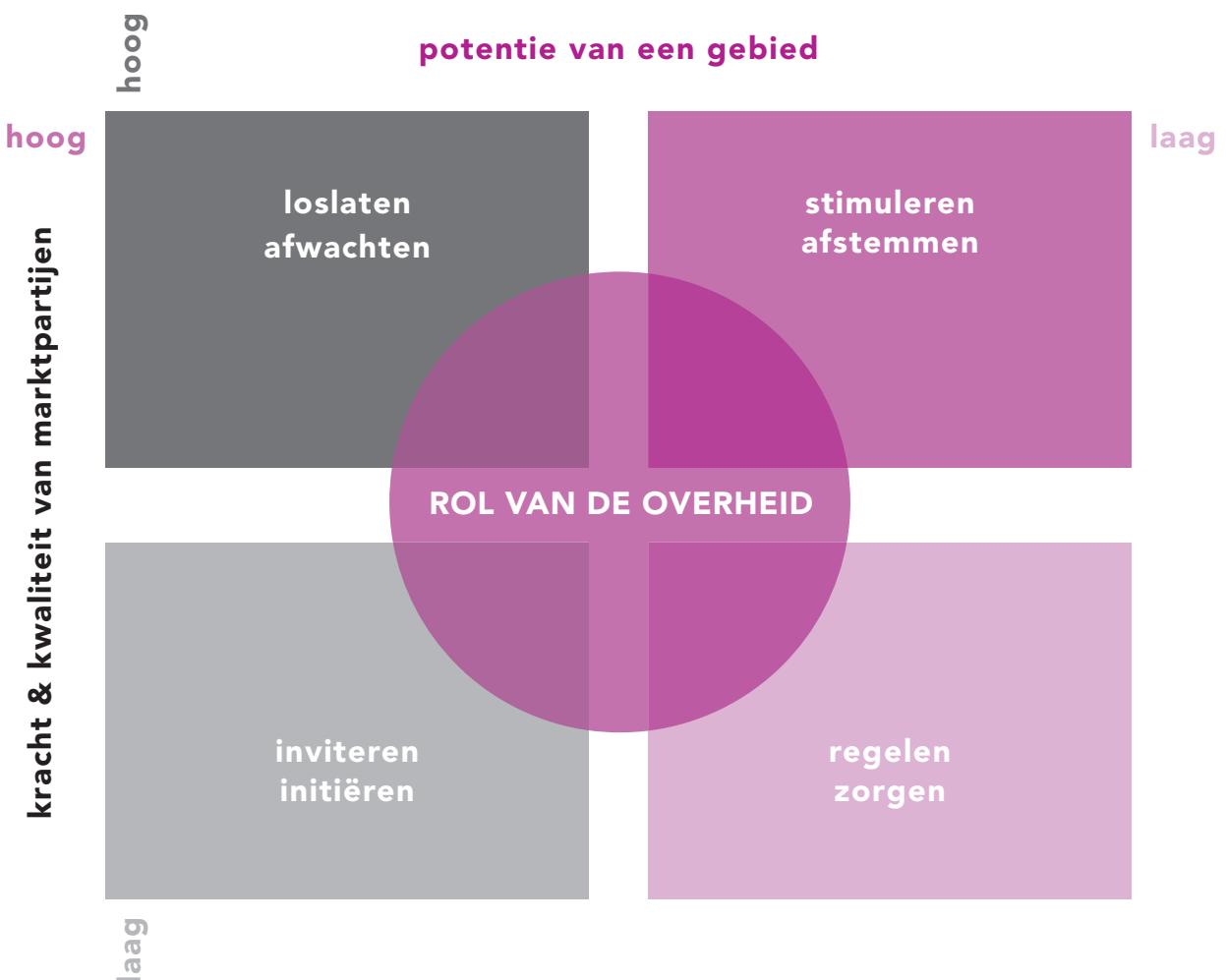
Die andere rol zien we in de eerste plaats terug in de regie over een project. De gemeente is dikwijls niet meer de 'hoofdontwikkelaar' van een plan die er een paar uitvoerende partijen bijhaalt, maar wordt steeds vaker een regisseur die op hoofdlijnen maatschappelijke belangen veiligtelt. Daarnaast verschuift bij veel projecten ook het *initiatief*. Een ervaren manager vat die verschuiving kernachtig samen: 'In plaats van een actieve gebiedsontwikkelaar wordt de gemeente een haast neutrale leverancier van bouwrijpe grond aan marktpartijen.' Die faciliterende rol neemt allerlei vormen aan, afhankelijk van de opgave van een project. We kunnen ze zo samenvatten, in volgorde van oplopende gemeentelijke invloed:

1. Puur faciliterend. Er is sprake van een marktpartij die weet wat hij wil en oog heeft voor maatschappelijke belangen. De gemeente doet daarop zijn best om de marktpartij goed te informeren, de weg

te wijzen en de nodige vergunningen te leveren. In het Overamstel project hebben zij er zelfs een missie van gemaakt: 'Voor ons is de werking van de gemeente een open boek, maar voor marktpartijen is dat niet altijd het geval. Wij helpen ze daarom actief door de ambtelijke en bestuurlijke procedures heen, plegen zo nodig wat telefoontjes, regelen een overleg, zorgen dat stukken op de juiste bureaus liggen.'

2. Sturend faciliteren. In dit geval is een actieve vorm van regie gewenst. Bijvoorbeeld om marktpartijen met elkaar te verbinden, te matchen of ertussen te bemiddelen. Bij het Station RAI project bleek die rol vruchtbaarder dan gedacht, ondanks het feit dat de gemeente weinig financiële middelen had om op klassieke wijze te sturen. Op IJburg 2e fase wordt het verbinden zelfs een kerntaak, omdat daar tal van individuele, kleine en middelgrote marktpartijen worden aangetrokken, die bovendien voor de uitdaging staan om gezamenlijk een paar gemeentelijke doelstellingen te realiseren (duurzaamheid, parkeren). Maar de meest sturende vorm van faciliteren zien we aan het werk in het Project 1012. Dit postcodegebied omvat ondermeer de Wallen en het alleroudste deel van de stad. In een aantal panden bevinden zich zogeheten 'criminogene functies'. Project 1012 beijvert zich om de betreffende vastgoedeigenaren met zachte dwang uit het gebied te verwijderen, waarna de gemeente bonafide investeerders zoekt om die plekken te herontwikkelen. Om die investeerders over de streep te trekken trekt de gemeente op het gebied van faciliteren alles uit de kast, inclusief maatwerk regels voor monumenten en welstand, en het stimuleren van een oplossingsgerichte ambtelijke cultuur.

3. Co-creatie. Soms groeit ‘faciliteren’ uit tot een langdurig en diepgaand commitment aan de plannen van een marktpartij, waarbij sprake is van een grote wederzijdse afhankelijkheid. Die afhankelijkheid kan financieel van aard zijn, maar ook conceptueel. Een mooi voorbeeld daarvan is het Marine etablissement, wat eeuwenlang een ommuurde enclave in de stad is geweest, maar waaruit Defensie toch een keer wil vertrekken. De gemeente wil de grond graag verwerven, maar alleen als het Rijk langdurig partner blijft. Niet alleen omdat de gemeente te weinig geld heeft om het terrein in één keer te kopen, maar vooral omdat het gebied te bijzonder is om er een ‘gewone’ stadsvernieuwingslocatie van te maken. Het moet iets van internationale allure worden, met verwijzingen naar het roemruchte verleden. In zo’n situatie is het bevorderlijk als het Rijk, met zijn middelen en positie, als partner betrokken blijft.



Figuur: mogelijke nieuwe rolopvattingen van de overheid bij stedelijke ontwikkeling en –vernieuwing. De gemeente zet een andere pet op al naar gelang de potenties van een gebied en de potenties van betrokken (markt)partijen. Schema is afkomstig uit ‘Stedelijke vernieuwing op uitnodiging’, KEI, maart 2012.

Toch de lead houden

De gemeente die in het algemeen een stap terug doet en een faciliterende rol gaat spelen; sommigen zien hierin de bevestiging dat ‘de markt’ eindelijk zijn werk kan doen, zonder dat de overheid de zaak loopt te sturen met een actieve grondpolitiek. Gek genoeg kijkt de markt daar zelf vaak anders tegen aan. In het woningbouwproject Buiksloterham willen woningcorporaties bijvoorbeeld dat de beeldkwaliteit en de gebiedsmarketing door de gemeente wordt geregisseerd. Ook andere projecten melden dat er van de gemeente meer wordt verwacht dan alleen het leveren van grond of vergunningen. Neem het kantorengebied rondom station Sloterdijk, waarvan iedereen vindt dat er iets moet gebeuren, maar waar de vastgoedeigenaren zelf niet in staat blijken om de zaak een andere wending te geven. Hun hoop is uiteindelijk gevestigd op de gemeente, die naar hun mening ‘toch de lead moet houden’ in de transformatie en revitalisering van het gebied. Projectmanager Michiel Bosman: ‘We nemen de lead op basis van een globale lange termijnvisie. Daarin verandert een monofunctioneel kantorenlocatie in een gemengd gebied waar het als voetganger overdag en ’s avonds prettig toevoegen is. Die visie staat niet op papier in een dik masterplan, maar in een inspirerende gebiedsstrategie waarin de hoofddoelen variëren, verankeren en verblijven worden uitgewerkt. We staan open voor bijna alle initiatieven en stellen weinig eisen. Daarom maken we nu ook een *flexibel* bestemmingsplan waarin verschillende functies tegelijkertijd op verschillende plekken mogelijk zijn – ook in lege kantoren; iets wat traditionele ruimtelijk ordenaars onwennig vinden.

Herbestemming Ronette terrein

De eigenaar van dit braakliggend stuk grond is een nazaat van de Ronette pickupnaaldenfabriek. Hij wil er komende jaren een hotel, supermarkt en 560 studentenwoningen realiseren. Daartoe wordt een Anterieure Overeenkomst (AO) gesloten, waarin de gemeente toezegt een passend bestemmingsplan te maken en een oplossing te bieden voor de huidige semilegale bewoners op het terrein. In ruil daarvoor

betaalt de grondeigenaar de proceskosten én de kosten voor een nieuwe openbare kade langs de Duivendrechtsevaart. Zo’n AO kan voor de gemeente dus een vehikel zijn om ambtelijke proceskosten mee te dekken, en soms ook om de openbare ruimte mee te upgraden, terwijl de gemeente daar zelf op dat moment niet de middelen voor heeft.



Herbestemming terrein Koninklijke Marine

Deze voor de buitenwereld afgesloten enclave naast het Scheepvaartmuseum was eeuwenlang het domein van de Marine. Defensie wil het terrein aan Amsterdam verkopen, maar wel een partner blijven in de herontwikkeling van het terrein.

Vanwege de historische betekenis en de centrale ligging van het terrein moet het geen gewone stadsvernieuwingslocatie worden, maar een unieke

plek van internationale allure, rondom de thema's wetenschap, innovatie, techniek en water. De opzet van het gebied leent zich niet voor een traditionele GREX of TREX als financieringsmodel. Daarnaast kan de herontwikkeling wel een generatie duren. Gedacht wordt daarom aan een soort publiek-private samenwerking die werken met een lange termijn 'gebiedsexploitatie' (Gex).



Uiteraard moet je wel oppassen dat je geen erg hinderlijke of criminogene toestanden toelaat. Dat sluiten we in het bestemmingsplan dan ook rigoureus uit. Met andere woorden, we regelen maximaal wat minimaal nodig is.'

Enthousiasmerende dialoog

Het Station RAI project koos een heel andere aanpak, die er eigenlijk op neer kwam dat de gemeente (project Zuidas) bij aanvang geen bijzondere ambities stelde. Niet zonder reden. Het was vooral een infrastructureel project van externe partijen, zoals OV-SAAL, Prorail, GVB en de NS, waarbij het station moest worden uitgebreid. De gemeente (Zuidas) zat vooral aan tafel om partijen bij elkaar te brengen, had weinig geld om eraan bij te dragen, en was dus niet in de positie om ruimtelijke, beleidsmatige of esthetische ambities op te leggen. Bij de externe partners was bovendien sprake van drie specifieke omstandigheden:

- Ook alle partners hadden beperkte financiële middelen voor het station;
- De partners wisten ook dat de gemeente weinig financiële middelen had;
- Niemand had vooraf een ambitieus eindbeeld van het station opgesteld;

Het Zuidas team besloot de zaak hier pragmatisch te benaderen: we rekenen nergens op en alles wat we met elkaar onderweg voor elkaar krijgen is meegenomen. De Zuidas heeft aan visie op kwaliteit geen gebrek, maar kozen ervoor om daarover een enthousiasmerende dialoog aan te gaan.

'Of het nu ging om een noodbrug, de nieuwe kap over de perrons of de fietsenstalling bij de entree, we begonnen niet met een programma van eisen, maar stelden de vraag hoe we het ontwerp samen nog wat beter of mooier konden maken.' De wetenschap dat de gemeente er met lege handen zat, en zonder programma van eisen, had een ontwapenende werking op de externe partijen. Zij begonnen mee te denken hoe de kwaliteit omhoog kon, zonder een aanslag te doen op het budget. Er kwamen creatieve oplossingen, taakverdelingen, er werden potjes en onderhoudsbudgetten gevonden. 'Dat leidde gaandeweg de planvorming tot steeds mooiere resultaten en kleine succesjes die we samen konden vieren. Bij een traditionele GREX, SP of beeldkwaliteitsplan werkt dat heel anders. Daarin maak je vooraf een ambitieus eindbeeld, maar externe partijen voelen zich daarin niet meegenomen en gaandeweg de rit loop je het risico dat je de verwachtingen naar beneden moet bijstellen.'

Beste van twee werelden

Een inspirerend verhaal van Station RAI. Maar soms zullen wethouders of raadsleden aan een project toch specifieke ambities mee willen geven en met een 'alles is meegenomen' geen genoegen nemen. Onder het project IJburg 2e fase ligt bijvoorbeeld de bestuurlijke ambitie om het eiland zeer duurzaam te ontwikkelen, met ondermeer aandacht voor klimaatneutraal bouwen, regenwateropvang en autoluuw wonen. Projectmanager Dries Drogendijk is zich bewust van het risico dat hij straks wellicht in een spaagat komt te staan tussen marktrealisme en de ambities van zijn opdrachtgever. Als antwoord daarop

Gebiedsontwikkeling IJburg 2e fase

Vanwege de slechte woningmarkt is de aanleg van IJburg 2e fase goeddeels uitgesteld, maar in 2012 gaf de gemeenteraad wel groen licht om een stuk van het Centrumeiland te ontwikkelen. Eind 2014 is het landmaken gereed. Daarna krijgt het eiland een grid en worden gridvelden kavel voor kavel uitgegeven, op basis van een GREX. Duurzaamheid is een centrale ambitie, maar anders dan op IJburg 1e fase wordt de invulling ervan meer aan toekomstige IJburgers overgelaten. Daarnaast

krijgt een breed spectrum van afnemers (zelfbouwers, collectieven, kleine ontwikkelaars, traditionele partijen) de kans om kavels te ontwikkelen. Het gebied is een proeftuin: er wordt gewerkt met het Plaberum, maar pioniers met bijzondere ambities krijgen een voorkeursbehandeling en de infrastructuur (kabels en leidingen, wegen, groen) wordt pas in een laat stadium aangelegd om kosten te besparen.



heeft hij besloten eerst een diepgaande dialoog aan te gaan met alle denkbare marktpartijen, waarna hij met zijn opdrachtgever bespreekt hoe kansrijk de ambities op dit moment zijn:

- 1.** Om te beginnen houdt hij onverkort vast aan alle ambities. Met een duidelijke ‘branding’ van het project als een niche voor eigenzinnige pioniers, probeert hij de belangstelling te peilen in het volledige spectrum van marktpartijen: zelfbouwers, collectieven, nieuwe kleine ontwikkelaars, reguliere partijen en bijzondere bouwpartijen (zoals IKEA, zorgverzekeraars);
- 2.** De marktpartijen worden vervolgens aangemoedigd om met elkaar samen te werken en collectief oplossingen te vinden voor de duurzaamheidsambities. De gemeente ondersteunt die oplossingen met het stedenbouwkundig plan, vrijheden op ieders kavel en gepaste grondprijsvoorstellingen;
- 3.** In het ongunstige scenario is de uitkomst dat er te weinig marktpartijen zijn die de ambities kunnen waarmaken. In dat geval kan interessant compromis worden voorgelegd: beperk de hoge ambities tot een klein deel van het project, precies groot genoeg voor de niche van duurzame marktpartijen. Langs die weg wordt toch maximaal tegemoetgekomen aan de wensen van het bestuur.

Loslaten

IJburg en een handvol andere locaties in de stad zijn zo courant dat er ruimte blijft voor gemeentelijke ambities, zelfs in tijden van economische laagconjunctuur. Maar andere projecten zijn minder courant

- of ook zonder ambities al erg complex - en daar zouden die extra ambities de aarzelende marktpartijen absoluut wegjagen. De meeste projectmanagers zijn dan ook voorstander van het verder snijden in bovenwettelijke wensen en regels - een pijnlijk proces van *kill your darlings* - net zolang tot er alleen een paar cruciale maatschappelijke ‘piketpaaltjes’ blijven staan. Sommige projecten lukt dat ook, met slechts een paar randvoorwaarden voor de openbare ruimte, routes en bestemmingen. Maar een aantal projecten nog niet. Een projectmanager van het Ravel project aan de Zuidas: ‘Het instrument van de Bouwenvelop is ooit bedoeld als een helder, slank en eenvoudig middel om bouwplannen beter uitvoerbaar te maken, maar in de praktijk lopen ze vaak toch nog vol met aanvullende regels en wensen. Blijkbaar is het voor gemeentelijke diensten en stadsdelen nog erg moeilijk om voldoende los te laten.’

Financiële vernieuwing

De ‘oude werkelijkheid’ in Amsterdam was dat onder de meeste ruimtelijke projecten een verliesgevende grondexploitatie lag. Bij woningbouwprojecten was een verlies van gemiddeld dertigduizend euro per woning bijvoorbeeld niet ongewoon. Die tekorten werden ondermeer veroorzaakt door hoge voorinvesteringen in verwerving, bodemsanering, infrastructuur, natuurcompensatie, ambtelijke proceskosten en bouwrijp maken. Dat werd grotendeels gefinancierd uit het gemeentelijk Vereningsfonds, dat op zijn beurt werd gevoed door winstgevende gronduitgiften aan kantoren, bedrijf-

ven en dure koopwoningen. De nieuwe werkelijkheid is echter dat de meeste kantoren uit de ruimtelijke plannen zijn gehaald, woningcorporaties en ontwikkelaars een pas op de plaats maken, veel woningbouwprojecten stagneren en een Vereningsfonds dat strenge keuzes moet maken. De gemeente staat daarom voor twee forse uitdagingen. De eerste is het drastisch terugschroeven van gemeentelijke kosten en de tweede uitdaging is het vinden van (nieuwe) financiële partners.

De baet gaat voor de cost uyt

Het bekende principe ‘De cost gaet voor de baet uyt’ uit de Gouden Eeuw heeft ons land grote welvaart gebracht. De Gemeente Amsterdam heeft dat principe ook in ruimtelijke projecten lang volgehouden. Miljoenen, soms tientallen miljoenen, werden geïnvesteerd voordat vele jaren later de eerste grondinkomsten terugkwamen. Voor zulke royale voorinvesteringen heeft de gemeente geen middelen meer. Daarom draaien steeds meer projecten het spreekwoord om: er moet eerst geld binnenkomen voordat de gemeente investeert. Dat moeten we uiteraard niet helemaal letterlijk nemen. Een correcte formulering zou zijn: de inkomsten moeten in de tijd gezien dichter op de uitgaven volgen. Een intrigerend voorbeeld van dat principe is het project Amstelkwartier 2e fase.

Op dit terrein van de voormalige Zuidergasfabriek komt een gemengde woonwijk met een park. De ‘oude’ aanpak zou zijn geweest om voorafgaand aan de gronduitgifte eerst alle gebouwen te verwerven, het hele gebied ingrijpend te saneren en opnieuw bouwrijp te maken. Het zou de gemeente tientallen miljoenen aan voorinvesteringen en jarenlange

Transformatie kantorengebied Sloterdijken

Het gebied rond station Sloterdijk wordt gedomeerd door zware infrastructuur en kantoren. Er zijn nauwelijks voorzieningen en de inrichting is niet op voetgangers gericht. Daardoor kampt het gebied met een slecht vestigingsklimaat en dat vergroot de leegstand in de kantoren (ruim 20%). De gemeente werkt samen met de 'bewoners' aan een geleidelijke verkleuring naar een gevarieerd stedelijk gebied, met voorzieningen en levendige func-

ties. Daarbij heeft de herinrichting van het centrale Orlyplein prioriteit. Het plein moet een prettig verblijfsklimaat voor voetgangers krijgen, met voorzieningen en horeca. De gemeente heeft een globale visie op de toekomst van het gebied, maar laat de invulling afhangen van partijen die met voorstellen komen. Dat wordt ondersteund met een 'flexibel' bestemmingsplan, waarin slechts enkele ongewenste functies zijn uitgesloten.



renteverliezen hebben gekost. Het gemeentelijk projectteam wist dat zij in deze tijd niet met zo'n verhaal naar het gemeentebestuur konden en gooide het daarom over een andere boeg. 'In plaats van een traditioneel plan wilden we kijken of we een crisisbestendige business case konden maken,' aldus projectmanager Jeroen van Straten, 'compleet met worst case scenario's voor de marktafzetbaarheid van woningen, het naar voren halen van inkomsten en het minimaliseren van kosten. Uiteindelijk kwamen we zo op een sluitende begroting uit. Vooral door het terrein steeds stukje voor stukje te saneren en dan meteen te ontwikkelen. Dure uitgaven, zoals een brug of een hoogwaardige stedenbouwkundige inrichting, plannen we pas aan het eind. Dat kan trouwens ook betekenen dat er straks al mensen wonen, terwijl vlak naast hen een stuk bodem wordt gesaneerd, maar dat ongemak moeten we op de koop toenemen.'

Aanboren van privévermogen

Het project Amstelkwartier 2e fase liet zien dat het naar voren halen van inkomsten en het naar achter schuiven van uitgaven een gezonde business case kunnen opleveren. Maar dan moeten er wel inkomsten zijn. Dat laatste is echter steeds vaker een issue. Banken, woningcorporaties en de traditionele grote vastgoedpartijen zitten in de problemen. Ze schroeven hun investeringen drastisch terug en nemen geen risico meer.

Het paradoxale is dat er, ondanks de economische crisis, nog steeds enorm veel geld in de samenleving 'zit'. Wie de krant er recentelijk op nasloeg kon lezen dat 'de rijken' in de afgelopen jaren nog veel

Opwaardering Station RAI

Het OV-SAAL infraproject is de directe aanleiding om Station RAI in 2015 te voorzien van extra sporen, een nieuw perron en een grotere stationshal. Het Zuidas project zag daarin een kans om het station een facelift te geven, met betere voorzieningen. Probleem was dat het station niet in gemeentelijke plannen zat, waardoor er geen geld was om wezenlijk mee te investeren, laat staan om ruimtelijke, beleidsmatige of esthetische ambities

aan de partijen (OV-SAAL, Prorail, GVB, NS) op te leggen. Toch lijkt het een succesvol en ambitieus project te gaan worden, waarin iedereen creatief meedenkt en vrijwillig potjes aanspreekt, om er samen alles uit te slepen. De gemeente (Zuidas) speelde daarin vooral enthousiasmerende rol. Niet door met eisen te komen, maar door als bruggenbouwer tussen partijen steeds de open vraag te stellen: hoe kunnen we dit beter en mooier maken?



rijker zijn geworden. Het is kunst om zulke partijen te vinden, en vervolgens te verleiden, om hun geld aan het werk te zetten in ruimtelijke projecten. Volgens een analyse in het Financieel Dagblad is het aanboren van 'privé vermogen' (van families, zakmensen of particulieren) een grote belofte¹. Zulke investeerders zijn in de regel niet uit op snelle winsten, maar vinden het om allerlei redenen interessant om langdurig in vastgoed te investeren. Soms gewoon omdat zij het een uitdaging vinden, leuk om te doen, of omdat zij iets aardigs voor zichzelf willen neerzetten. Dat aanboren van durfkapitaal is geen ongefundeerd staaltje wensdenken. We zien op dit moment het durfkapitaal al aan het werk in bijvoorbeeld het Fred Roeskestraatproject, de herontwikkeling van het Ronetteterrein, in het project 1012², en bij ver mogende groepen zelfbouwers in Middenmeer-Noord of in de Houthavens.

Grote vitale economische partners

Naast de privévermogens is er ook een belangrijke groep grote private marktpartijen, die jaarlijks ongeveer een miljard euro in de stad investeren. Volgens het Strategisch Plan moeten we daarbij denken aan kennisinstellingen, de zorgsector, hotels, grote publiekstrekkers als de RAI, studentenhuisvesting, Schiphol en de haven. Amsterdam is daarbij gezegend met de synergie tussen internationaal hoog aan-

1) Meer nog dan private equity, omdat die meestal uit zijn op een hoog rendement en na enkele jaren winst nemen.

2) Kanttekening: woningcorporaties met een lange adem nemen het geringe financiële rendement van de transformatie van bordelen lief. Het is te hopen dat zij die maatschappelijke rol kunnen vasthouden. De corporaties investeren tot nu toe nog altijd enkele honderden miljoenen per jaar in de stad.

geschreven onderwijsinstellingen, wetenschap en kennisintensieve bedrijven. Projectmanager Michel Crolla, betrokken bij de herontwikkeling van het gebied rond de Vrije Universiteit en het VU Medisch Centrum, is van mening dat we meer oog moet krijgen voor zulke vitale partners in de stad: 'Weinigen weten dit, maar het VU-MC is feitelijk het grootste bedrijf van de stad. Minstens 150.000 mensen in Amsterdam zijn direct of indirect gelieerd aan medische instellingen, universiteiten en hogescholen. Het zijn in feite enorme fabrieken waar de halve stad op drijft. Daarom moeten we ze ook maximaal faciliteren in hun plannen, of het nu gaat om projecten in de binnenstad, een Science Park in Watergraafsmeer, langs de Wibautstraat, of de nieuwe Campus aan de Zuidas.' Het projectteam van Amstel III doet daar nog een schepje bovenop: 'We moeten in de stad meer aan professioneel relatiebeheer met onze grote economische partners gaan doen.'

Transformeren zonder grondexploitatie

Het is duidelijk dat deze partijen op hun eigen locaties een belangrijke bijdrage leveren aan de stad, vooral met sloop/nieuwbouwprojecten. Maar misschien moeten we hopen dat zij (voor het gemak rekenen we daaronder ook woningcorporaties) zich in de toekomst ook willen committeren aan de geleidelijke transformatie van gebieden. Want het is vooral daar waar de schoen van De Nieuwe Werkelijkheid gaat wringen. Amsterdam zit met een aantal naoorlogse woonwijken, verouderde bedrijventerreinen en relicten uit het verleden, waar massale sloop/nieuwbouw geen optie is. Een klassieke grondexploitatiebegroting (GREX), als middel om

VU-MC Kenniskwartier

Het Kenniskwartier in de Zuidas is het vierkante gebied tussen de Vrije Universiteit, het VU Medisch Centrum en de A10. Dit campusachtige gebied ondergaat komende jaren een metamorfose. Veel bestaande bebouwing wordt afgebroken, of gerenoveerd, en er verschijnt nieuwe bebouwing voor onderwijs, onderzoek, hightech bedrijven, voorzieningen, woningen en hotelachtige functies.

De private investeringen lopen in de honderden

miljoenen. De gemeente neemt hier vooral een faciliterende rol op zich, zorgt voor de ruimtelijk-juridische kaders, denkt mee met oplossingen en zorgt uiteindelijk voor de aanleg van infrastructuur en de openbare ruimte. Het stedenbouwkundig plan is hier geen dwangbuis dat de ontwikkelingen dicteert, maar eerder een jas die de ontwikkelingen pas aan het eind omvat en vastlegt.



Onaangeboorde bron van 1,9 miljard euro per jaar

Het Programmabureau Klimaat en Energie van de gemeente Amsterdam wijst op een tot dusver onontgonnen financieringsbron van stedelijke vernieuwing en innovatie. Programma-directeur Frodo Bosman: 'Weet je dat Amsterdammers elk jaar een slordige 1,9 miljard aan energie besteden? Veel van dat geld komt terecht bij grote energiebedrijven en hun aandeelhouders. Dat gun ik ze graag, maar het zou misschien beter zijn als we een flink deel van dat geld binnen de stadsgrenzen houden. Bijvoorbeeld door te investeren in een energiezuinige bestaande woningvoorraad en in duurzame energiesystemen. Daarmee stroomt er minder geld de stad uit en bovendien doe je iets aan duurzame waardecreatie.'

De strategie van het Programmabureau Klimaat en Energie valt te omschrijven als 'faciliteren met wortel én stok'. Met enerzijds stimulerende maatregelen, zoals kennisoverdracht, loodsen en koppelen van partijen en financiering. Maar anderzijds worden ook instrumenten gebruikt om maatregelen af te dwingen.



ingrepen te betalen, kan op zulke plekken dus niet worden gebruikt. Bij de herontwikkeling van bedrijventerrein Overamstel hebben ze daar iets op gevonden. Zij noemen het een transformatie-exploitatie (TREX). Het idee is dat het laagwaardige bedrijventerrein (met lage erfpacht) langzaam verkleurt naar een terrein met stedelijke functies (met hogere erfpacht), zoals restaurants, een hotel en moderne werkruimten. Elke erfpachtconversie levert dus eenmalig inkomsten op. In het verleden vloeiden die middelen terug naar de gemeentekas, maar in deze 'TREX' vloeien de inkomsten terug naar het project. Als er voldoende inkomsten zijn, worden die geherinvesteerd in de openbare ruimte. Projectmanager Jeroen van Straten: 'Op die manier kan een vliegwieleffect ontstaan, waarbij het ene initiatief leidt tot een ander. Zo kunnen de genoemde herinwesteringen van de gemeente bijvoorbeeld leiden tot weer nieuwe initiatieven, waardoor het bedrijventerrein vanzelf transformeert in een gemengd werkgebied. Een aantrekkelijke openbare ruimte draagt dus bij aan het scheppen van een beter investeringsklimaat.'

De TREX is een vindingrijke aanpak, maar hij is alleen bruikbaar op erfpachtlocaties die van laagwaardig naar hoogwaardig transformeren. In een gebied als Sloterdijken (hoogwaardige leegstaande kantoren) of het voormalige Marinecomplex (geen erfpacht) is er niets om een TREX mee te voeden. Paul Moons, projectmanager van het Marineterrein zit wat dat betreft in een lastig parket. 'Dit is een uniek historisch gebied met fantastische mogelijkheden, maar we hebben de grootste moeite om een ge-

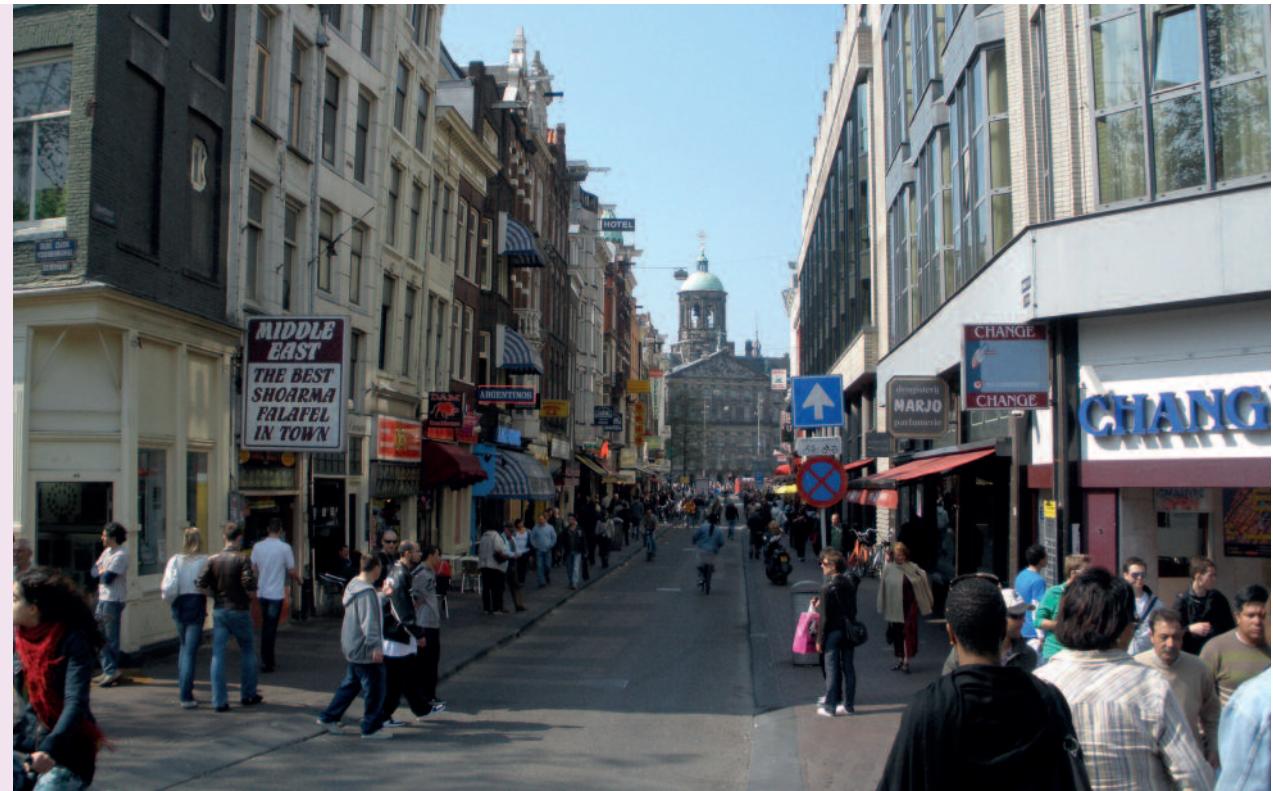
schikt financieringsmodel te verzinnen. Een GREX of TREX is hier onmogelijk. Het hele gebied over de schutting gooien bij een commerciële ontwikkelaar lijkt me onverantwoord voor zo'n historische parel in de stad. Ik zie nog het meest in een soort publiek-private gebiedsexploitatiebegroting ('Gex') waar de overheid, corporaties en private partijen in participeren. Het moeten dan wel partijen met een lange adem zijn, want het transformeren van een gebied als dit kan zomaar een generatie duren.'

Avontuurlijke samenwerkingsvormen

Voor het uitbreken van de crisis stond de gemeente in bijna alle ruimtelijke projecten *boven* de marktpartijen. Die plek was mogelijk omdat de gemeente de grond in eigendom had (of verwierf) en omdat grote marktpartijen in de courante Amsterdamse markt maar wat graag woningen, kantoren en winkelcentra wilden realiseren. Voor de gemeente viel er dus wat te kiezen, maar we kozen eigenlijk altijd voor de grote solvabele ontwikkelaars en corporaties, die probleemloos honderden woningen of duizenden vierkante meters vastgoed konden neerzetten. Kleine nieuwkomers of alternatieve ontwikkelaars kwamen er zelden tussen. Met de uitverkoren marktpartijen werd vervolgens wel samengewerkt, maar niet symmetrisch. De gemeente was duidelijk de dominante partij bij het bepalen van het planontwerp, het programma en de randvoorwaarden.

Project 1012: unieke aanpak zonder Grex

'1012' is de postcode van het gebied rond ondermeer de Nieuwezijds Voorburgwal, de Kalverstraat, het Damrak, Rokin en de Wallen. Roemrucht bij toeristen en dagjesmensen, maar het gebied ging al jaren zienderogen achteruit. De oververtegenwoordiging van coffeeshops, bordelen, seksshops, massagesalons en vage winkeltjes deed het gebied langzaam verloeden en 'achter de ramen' was sprake van dwang en vrouwenhandel. In 2007 besloten burgemeester Cohen en wethouder Asscher dat het gebied dringend aangepakt moest worden. Het doel was om samen met bewoners, corporaties, ondernemers en investeerders 'criminogene functies' aan te pakken, het unieke karakter van het gebied te versterken en economisch op te waarderen. Zonder tijd te verliezen met eerst uitgebreide beleids- en masterplannen kochten woningcorporaties, in overleg met de gemeente, 'foute panden' op en sloten een aantal 'ramen'. Het bestemmingsplan is nu strenger geworden, sommige vastgoedeigenaren werden (en worden) met zachte dwang uit het gebied verwijderd, waarna de gemeente gericht naar bona fide investeerders zoekt om plekken te herontwikkelen. Om die investeerders over de streep te trekken trekt de gemeente op het gebied van faciliteren alles uit de kast, inclusief het upgraden



van de openbare ruimte, rekbaar regels voor monumenten en welstand, flexibeler (op onderdelen) bestemmingsplannen en het stimuleren van een oplossingsgerichte ambtelijke cultuur.

Vliegwiel van private investeringen

De financiering van deze geleidelijke metamorfose berust op een (voor Amsterdam) unieke aanpak. De gemeente deed, bij wijze van uitzondering, een beroep op de algemene middelen om te investeren in ambtelijke proceskosten, het

van functies en opkoop van panden. Dat zijn aanzienlijke investeringen, maar het gevolg is dat private partijen weer zoveel fiducie hebben in de mogelijkheden van dit gebied dat zij naar schatting minimaal 800 miljoen euro in '1012' investeren, waardoor het gebied een nieuw leven kan beginnen. Die gemeentelijke miljoenen fungeren dus als een soort 'startmotor' waarmee een groot vliegwiel van private investeringen op gang is gebracht.

Tussen de partijen

Inmiddels mogen we vaststellen dat de gemeente in steeds meer projecten tussen de marktpartijen staat, met dien verstande dat de gemeente nog wel de wet handhaaft en een paar elementaire maatschappelijke randvoorwaarden bewaakt. Tegenwoordig wordt er in projecten vaker echt samengewerkt, waarbij de ideeën en plannen van marktpartijen er werkelijk toe doen. In bijvoorbeeld Middenmeer-Noord en IJburg 2e fase wordt het Stedenbouwkundig Plan samen met een bonte verzameling van zelfbouwers, collectieven, kleine en grote ontwikkelaars gemaakt. In de projecten Buiksloterham en Oostpoort wordt de plandichtheid omlaag gebracht omdat ontwikkelaars in deze tijden beter uit de voeten kunnen met stedelijke laagbouw. En bij de transformaties van de bedrijventerreinen Sloterdijken, Amstel III en Overamstel luistert de gemeente naar de wensen van de zittende ondernemers over het verbeteren van de openbare ruimte, of het wijzigen van bestemmingen. 'Voor het eerst in vijftien jaar wordt er naar me geluisterd,' aldus een horecaondernemer bij station Sloterdijk. Iets vergelijkbaars gebeurt er op het Marineterrein, waar de zittende Defensieonderdelen en de gemeente volstrekt gelijkwaardige gesprekspartners zijn, en samen op zoek gaan naar een nieuwe invulling van het gebied.

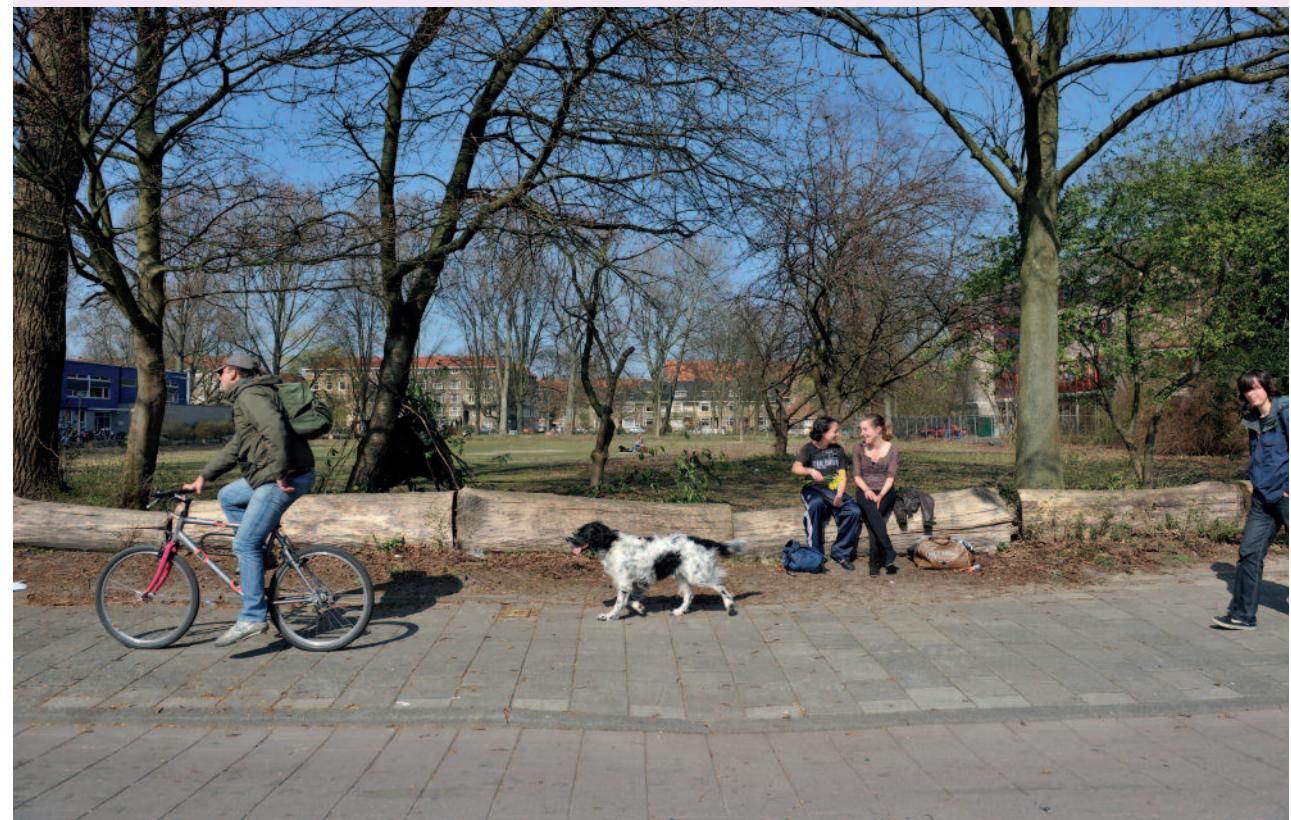
Gemeente als opdrachtnemer

Maar het kan nog verder gaan. In diverse projecten maakt de gemeente een nieuw bestemmingsplan betaald door een marktpartij - iets wat buiten Amsterdam al wat langer gebruikelijker was, maar in deze stad nog betrekkelijk nieuw.

Tender Fred Roeskestraat

Dit deelgebied aan de Zuidas staat nu nog vooral bekend als een scholenstrook, maar moet op termijn transformeren naar een gemengd gebied met wonen, kantoren, onderwijsfuncties en voorzieningen. Voor het kavel van de voormalige ROC (ruim 20.000 m² bvo) koos de gemeente voor een openbare tender om marktpartijen uit te nodigen en uiteindelijk een winnaar te selecteren die de bouwenv envelop mag ontwikkelen. In afwijking van het normale

protocol hoeven kandidaten in dit geval geen referenties te overleggen om aan te tonen dat ze zulke projecten eerder hebben gedaan. Naar verwachting wordt in de loop van dit jaar duidelijk wie de kavel gaat ontwikkelen. Dit project werkt op basis van het Plaberum en een klassieke GREX. Wel is geprobeerd om zoveel mogelijk onnodige gemeentelijke regels en eisen uit de bouwenv envelop te houden.



Een mooi voorbeeld hiervan is het Ronetteterrein; een vrijwel braakliggend stukje grond van de nazaten van de Ronette pick-upnaaldenfabriek. De eigenaar wil er een hotel en 560 studentenwoningen neerzetten, en heeft daarvoor een professionele ontwikkelaar in de arm genomen. Hij heeft echter ook een nieuw bestemmingsplan nodig, dat ruimte biedt aan zijn plannen, en daarvoor heeft hij toch echt de medewerking van de gemeente nodig. De wet schrijft voor dat er in zo'n geval een Exploitatieplan of Anterieure Overeenkomst moet worden gesloten, waarin de partijen afspraken maken over de kosten (ambtelijk en openbare ruimte) van een nieuw bestemmingsplan. Volgens projectmanager Roel Kupers pakt de AO voor het Ronetteterrein voor de gemeente uiteindelijk gunstig uit. 'De initiatiefnemer betaalt niet alleen de ambtelijke proceskosten voor de bestemmingsplanprocedure, maar ook de kosten van een vernieuwde openbare ruimte. Bovendien hebben we bedongen dat een deel van het terrein, waaronder de kade, publiek toegankelijk wordt. Het is wel een gek gevoel dat je betaald wordt door een private partij, want je bent als ambtenaar in de eerste plaats in dienst van het gemeentebestuur. Maar in dit geval is het een heldere win-winsituatie voor iedereen. De initiatiefnemer geniet voordeel van de waardevermeerdering van het terrein, en de gemeente is blij met een goede invulling van dit terrein.'

Over voor- en nadelen van de Anterieure Overeenkomst zijn we nog niet uitgepraat, maar voorlopig manifesteert de AO zich als een verrijking voor de Amsterdamse planvorming. De winst zit hem vooral

in binnenstedelijke locaties waar zittende eigenaren vernieuwing nastreven. Daar biedt de AO kansen om de openbare ruimte op kosten van de initiatiefnemer een facelift te geven. Roel Kupers adviseert om bij zulke projecten eerst wel even simpele samenwerkingsovereenkomst te maken, met de afspraak dat de grondeigenaar de gemeentelijke proceskosten betaalt. Mocht het in de loop van het traject niet lukken om de AO rond te krijgen, dan verhindert die afspraak dat de gemeente alsnog met de kosten blijft zitten. Bij het verhalen van kosten op een grondeigenaar vindt Kupers echter een waarschuwing wel op zijn plaats: 'We moeten daar een verstandig beleid in voeren. Het is niet de bedoeling om een leuk initiatief meteen de nek om te draaien met een hoge rekening van de gemeente.'

Selecteren van marktpartijen

De 'Nieuwe Werkelijkheid' uit zich niet alleen in veranderende verhoudingen tussen overheid en markt, maar ook in het fenomeen dat woningcorporaties, beleggers en banken, grote vastgoedontwikkelaars en consortia zich niet meer zo vanzelfsprekend komen melden. Ze zijn een stuk terughoudender geworden en soms zelfs uit beeld verdwenen. De vraag hoe we aan goede marktpartijen komen om een stuk stad te (her)ontwikkelen wordt dus moeilijker te beantwoorden. Met een 'gewone' onderhandse aanbesteding is in veel gevallen niets mis, maar soms willen we meer concurrentie uitlokken, betere prijs/kwaliteit biedingen forceren, meer te kiezen hebben. Verschillende projecten in de stad zijn druk aan het experimenteren met selectiemethoden. Drie interessante voorbeelden:

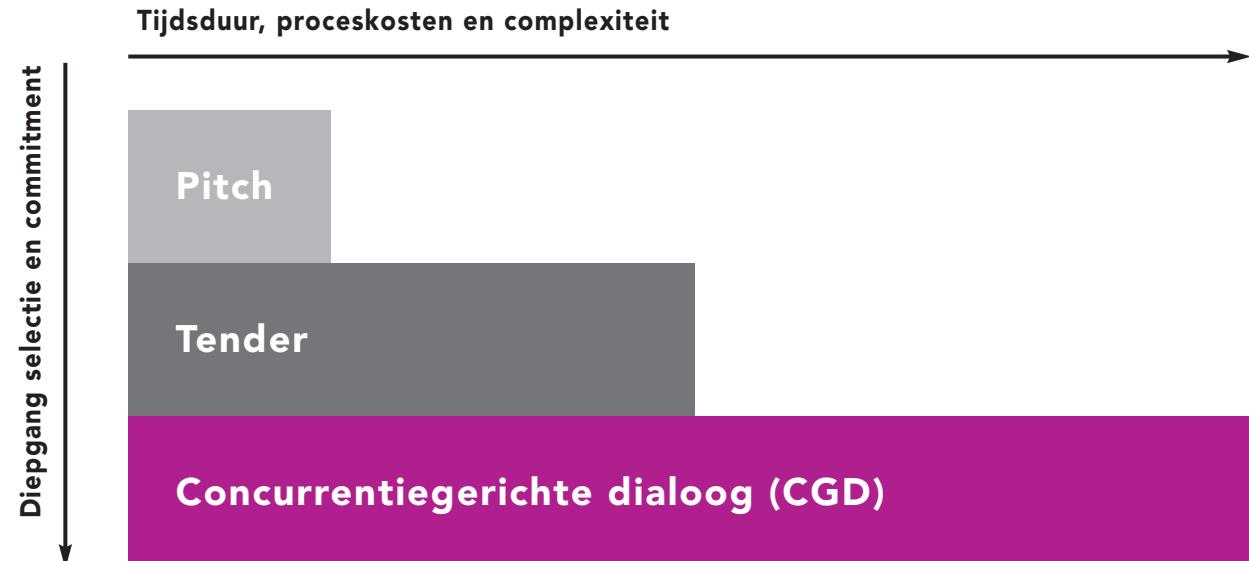
1. Concurrentiegerichte Dialoog (CGD). Voor de herontwikkeling van het Foodcenter Amsterdam koos het projectteam voor het zwaar denkbare aanbestedingsmodel, dat in ons land zelden wordt gebruikt. Het is een soort zwaar opgetuigde marktconsultatie, waarbij drie consortia (strikt van elkaar gescheiden) anderhalf jaar lang hebben gewerkt aan een plan voor de modernisering van het terrein. Na afloop van het traject wordt uiteindelijk één consortium uitverkoren om het plan te realiseren. Realiseren is waarschijnlijk nog zwak uitgedrukt. Het gaat hier om een haast complete turn-key gunning. Het consortium krijgt een gebiedsconcessie voor 25 jaar, waarbij alle inkomsten, risico's en kosten van het vastgoed voor rekening van de marktpartij komen. Daarnaast draait het consortium zelf op voor het opstellen van een Stedenbouwkundig Plan, een bestemmingsplan, de marketing en het uiteindelijke beheer. Er wordt nog net geen eigen munt geslagen;

2. Tender. Het middel van een tender is niet nieuw in Amsterdam. Aan de Zuidas heeft bijvoorbeeld het Fred Roeskestraat project er nog recentelijk een uitgeschreven. Bij een tender krijgen marktpartijen de kans om een concurrerend plan in te dienen op basis van een Bouwvelop van de gemeente, waarna verschillende beoordelingsrondes volgen. Het is een tijdrovend en juridisch veeleisend proces. Het Fred Roeskestraat project week echter op één majeur punt af van het normale protocol: kandidaten hoefden in dit geval geen referenties te overleggen om aan te tonen dat ze zulke projecten eerder hadden gedaan. 'Iedereen die de kavel kon betalen, en de eisen uit de Bouwvelop wilde respecteren,

mocht in principe meedoen, of het nu ervaren ontwikkelaars zijn of ondernemende nieuwkomers.' Naar verwachting wordt in de loop van dit jaar duidelijk wie de kavel gaat ontwikkelen.

3. Pitch. Ook het Ravel project aan de Zuidas begon met een tender. In hun geval voor tijdelijke studentenhuisvesting (circa 10 jaar) maar met een architectisch hoogwaardige uitstraling. Tot ieders frustratie verzandde de tender in een slepende procedure, met valse starts en doorstarts, die anderhalf jaar duurde en geen partij opleverde die het gevraagde waar kon maken. Uiteindelijk greep het projectteam naar het middel van de 'pitch'. Daarbij krijgen kandidaten een paar weken de tijd om met globale plannen te komen, waarbij ze toezeggen aan alle eisen van de Bouwenvlop te voldoen. Verrassend genoeg kwamen er goede inzendingen binnen en enkele weken later kon er een marktpartij worden aangewezen. Het projectteam was in zijn nopjes, maar realiseert zich dat zo'n snelle selectie riskant is. 'Door de snelheid van de pitch kun je kandidaten niet diepgaand screenen op de financiële geloofwaardigheid van hun plannen. Je moet ze dus op hun blauwe ogen geloven. Daarnaast hadden we door de mislukte tender al enorm veel voorwerk gedaan, dus konden we een heel scherpe pitch uitschrijven. Toch zijn we nog steeds erg te spreken over de pitch als middel. Ik denk dat we dat veel vaker in de stad kunnen doen. Dan maar het risico accepteren dat een marktpartij verderop in het proces onderuit kan gaan.'

Bij deze voorbeelden moeten we de kanttekening plaatsen dat het grondeigendom in alle drie gevallen bij de gemeente ligt, waardoor de gemeente überhaupt in de positie is om marktpartijen te mogen selecteren. De genoemde aanbestedingsvormen monden aan het eind van de rit altijd uit in een afsprakendocument. Het is voor een gemeente verleidelijk om daarin alsnog van alles te willen dichttimmeren, maar de geïnterviewden meldden dat zij daar weinig voor voelen. 'We werken liever met een soort afsprakenenvelopje, of een dunne samenwerkingsovereenkomst op hoofdlijnen. Je moet niet elk denkbaar conflict in als-dan artikelen willen regelen. We zien meer in bouwen op vertrouwen dan alles te juridificeren. Als het misgaat likken we onze wonden en gaan verder.'



Buiksloterham

Dit oude industriegebied van 100 hectare ligt aan de Noordelijke IJ-oever, ten westen van Floradorp, en is onderdeel van het Noordwaarts project. Doel is om hier tot 2030 een gemengde wijk te realiseren van ruim vierduizend woningen, bedrijven en voorzieningen. Het geheel zal een robuuste, industriële uitstraling behouden. De opgave is complex omdat voor slechts 33% van het grondgebied een GREX kon worden opgesteld, die geen grote investeringen voor het hele plangebied

kan opbrengen. De strategie berust daarom om het uitlokken van private investeringen, waardoor het hele gebied uiteindelijk toch kan transformeren. Mede daarom heeft de gemeente ook geen stedenbouwkundig plan opgesteld, maar lokt zij eigenaren en investeerders uit de tent met een set spelregels en criteria, waarbinnen initiatiefnemers (o.a. zelfbouw) veel vrijheid hebben om hun eigen ambities en ideeën waar te maken.

Nieuw stedenbouwkundig ontwikkelmodel

We zien overal in de stad pogingen om De Nieuwe Werkelijkheid ook tot uitdrukking te laten komen in de manier waarop stedenbouwkundige plannen worden gemaakt. Het *Plaberum*, het gemeentelijk spoorboekje voor planvorming, lijkt daarbij enigszins aan populariteit te hebben ingeboet. Projecten maken melding van een simpel 'Stedenbouwkundig Plannetje', een bijna 'lege Bouwenvelop', zoeken toevlucht tot 'een soort ruimtelijke vlekkenkaart' of maken liever een 'business case met een kaart'. Is de tijd van masterplannen, massastudies en maquettetafels voorbij?

Kritisch over het Plaberum

Daarover lopen de meningen uiteen. Sommigen zien het Plaberum als een achterhaald instrument, dat niet meer past bij de manier waarop tegenwoordig nog initiatieven tot stand komen. 'Als een marktpartij nu aan de telefoon hangt met een goed idee, dan moet je die kans direct herkennen en pakken. Zo'n partij haakt waarschijnlijk af als je met het Plaberum in de hand eerst nota's van uitgangspunten en stedenbouwkundige plannen in procedure gaat lopen brengen.' Anderen zijn voorzichtiger in hun opvatting: 'Wij proberen wel los te komen van de traditionele stedenbouwkundige planvorming. Bijvoorbeeld door niet toe te werken naar een vooraf bedacht eindbeeld, maar door te volstaan met een aardig startbeeld - bij wijze van goed begin. Ik ben echter bang dat Nederlandse overheden uiteindelijk niet goed overweg kunnen met een aanpak waarin een eindbeeld wordt losgelaten.'



Omgekeerde stedenbouw

Plaberum of niet, steeds meer projecten melden dat de klassieke stedenbouwkundige aanpak in hun situatie niet meer goed werkt. Gemakshalve verstaan we hier onder de klassieke aanpak:

1. Stedenbouwkundigen ontwerpen een ruimtelijk masterplan;
2. In dat plan wordt het programma van bovenaf bepaald;
3. Daarna worden marktpartijen gezocht om kavels af te nemen;
4. In principe is er geen sprake van een lokale gemeenschap, tenzij marktpartijen en bewoners daar na afloop zelf aan werken.

We zouden dat ook de 'ruimtelijke route' kunnen noemen: het ontwerp (hardware) gaat voor en de invulling met mensen (software) komt later wel. Die ruimtelijke route lijkt op verschillende locaties een onzinnige optie. IJburg 2e fase en Middenmeer-Noord mikken bijvoorbeeld op het aanjagen van *initiatieven van onderop*. Het resultaat daarvan valt per definitie niet vooraf te voorspellen. Het kan best leiden tot een bonte verzameling zelfbouwers, collectieven, bedrijfjes, ontwikkelaars en corporaties die in wisselende samenstellingen en op onvoorspelbare plekken kavels willen afnemen. Het is pas op dat moment dat het programma en de ruimtelijke ontwerpgevolgen duidelijk worden.

Een vergelijkbare situatie treffen we aan bij het ontwikkelen van de nieuwe Campus van de VU-MC. Zo'n campus is geen ruimtelijke opgave, maar gaat in de eerste plaats over het bouwen aan een com-



Dit 17e eeuwse schilderij laat zien dat de gemeente een strakke (en doordachte) hoofdstructuur van de grachtengordel ontwierp, waarbinnen de 'velden' en kavels geleidelijk werden ontwikkeld.

munity van elkaar versterkende marktpartijen: universitaire faculteiten, laboratoria, ziekenhuisafdelingen, vooruitgeschoven posten van medische bedrijven, hightech start-ups en spin-offs van onderzoek, studenten, huisvesting voor buitenlandse promovenda, enzovoort. Pas als die gemeenschap van partijen zich een beetje begint uit te kristalliseren wordt er een bijpassend ruimtelijk plan voor gemaakt. Het zou dus onverstandig zijn om zo'n vitale ontwikkeling in het keurslijf van een vooraf ontworpen masterplan te dwingen.

De derde situatie is die van het Marinecomplex, waar een transformatieopgave ligt. Het complex is van grote historische betekenis en ligt op een unieke plek. Een 'doorsnee' make-over, met appartementen, basisschool, kantoren en een supermarkt

zou daar een beetje jammer zijn. De transformatie moet iets echt bijzonders worden, van internationale allure. Thematisch heeft het projectteam al wel een paar spannende ideeën, maar bijzondere marktpartijen zijn nog buiten beeld,

of men weet nog niet waar die te zoeken. Projectmanager Paul Moons heeft daarom een andere aanpak voor ogen. 'Zodra Defensie uit de gebouwen trekt willen we een soort hotelier of placemaker aanstellen die het gebied niet alleen beheert, maar ook actief gaat marketen. Door internationaal te netwerken, en door ook nu al tijdelijke leuke dingen op het terrein te organiseren, moet het gebied gaan bruisen en bij marktpartijen gaan leven. In marketingtermen wordt dat wel het *branden* van een gebied genoemd. Hopelijk trekt dat allerlei spannende partners aan, partijen die zich nu nog ver buiten ons gezichtsveld bevinden en die iets op het terrein willen doen. Op dat moment ga je pas kijken welke wensen er bij die partijen leven, wat er moet worden gesloopt, verbouwd, gerenoveerd of nieuw gebouwd.'

Organische ontwikkeling

De drie bovengenoemde voorbeelden laten zien dat stedenbouw ook 'omgekeerd' kan verlopen. Eerst een gemeenschap van mensen en ideeën, daarna pas een ruimtelijk plan. Op het gevaar af onbedoelde semantische discussies op te roepen zouden we die voorbeelden ook een verlangen naar organische ontwikkeling kunnen noemen. Organische ontwikkeling kan het angstbeeld oproepen van een soort ongecontroleerde wildgroei, zonder een overheid die er de ruimtelijke orde handhaaft. We hoeven echter niet ver te reizen om te laten zien dat organische groei en een stevige overheid heel mooi samen kunnen gaan. De Amsterdamse grachtengordel maakte door de eeuwen heen een organische groei door, met een bonte mix van particulieren, organisaties en bedrijven die zelf op hun kavel lieten bouwen. Maar het werd geen chaos of ratjetoe. De stad zorgde voor een dwingende hoofdstructuur van grachten, kades en radiale routes, waarbinnen een hoop vrijheid bestond om kavel voor kavel te ontwikkelen. In moderne bewoordingen: een top-down structuur met een bottom-up invulling. Dat zien we ook terug in de 19e eeuwse wijken, en zelfs nog een beetje in de Berlage buurten. Deze in meer of minder mate 'organisch' ontwikkelde wijken behoren tot de meest geliefde plekken in de stad. Blijkbaar deden ze in die tijd toch iets goed. Het is uiteraard niet de bedoeling om domweg terug te gaan naar het verleden. Maar na de industriële wederopbouw van de 20e eeuw lijkt het noodzakelijk geworden om stedelijke ontwikkeling opnieuw uit te vinden. Het verleden kan daarbij wel degelijk een inspiratiebron zijn.

Tijdelijke studentenwoningen 'Ravel' aan de Zuidas

Ravel is een 10 hectare groot deelgebied van de Zuidas. Vanwege de slechte vastgoedmarkt werd in 2010 besloten om Ravel voorlopig niet definitief te ontwikkelen. In plaats daarvan werd een marktpartij gezocht die bereid was om hier voor een periode van 12 jaar studentenhuisvesting (max. 1.000 woningen) en een paar basisvoorzieningen te realiseren. In 2011 werd een tenderprocedure doorlopen,

waarbij aan inzenders hoge eisen (financieel, architectonisch en geluidshinder van de A10) werden gesteld. Die tender mislukte, omdat geen van de inzenders aan de eisen voldeed. Daarop greep het project in de zomer van 2012 naar de 'pitch' als instrument. Enkele maanden later kon een winnende partij worden aangewezen, die eind 2013 begint met de bouw.



Vernieuwing Food Center Amsterdam (FCA)

Het FCA is 's lands belangrijkste groothandelsmarkt voor verse voedingsmiddelen. Op 21 hectare bevinden zich 100 bedrijven, deels in de oude monumentale markthal, en er werken 2.500 mensen. Na 75 jaar was het terrein dringend aan modernisering toe. Zo'n complexe revitalisering van een bestaand bedrijfenterrein wilde de gemeente niet zelf leiden. In plaats daarvan werd gekozen voor aanbesteding via de Concurrentiegerichte Dialoog (CGD). Dat is een intensief traject van voorselectie, dialoog en

gunning, waarbij inschrijvers los van elkaar langdurig 'meelopen' met de plannen, totdat één partij overblijft die het terrein bijna turn-key gaat herontwikkelen. In 2010 begon het proces, waarbij de gemeente een 'ambitiedocument' meegaf met een paar minimale ruimtelijke en programmatische eisen. Naar waarschijnlijk kan eind 2013 de gunning plaatsvinden. Dan is na bijna 4 jaar een van de eerste gebiedsconcessies van Nederland voltooid.



IJburg 2e fase: flexibel in een strak grid

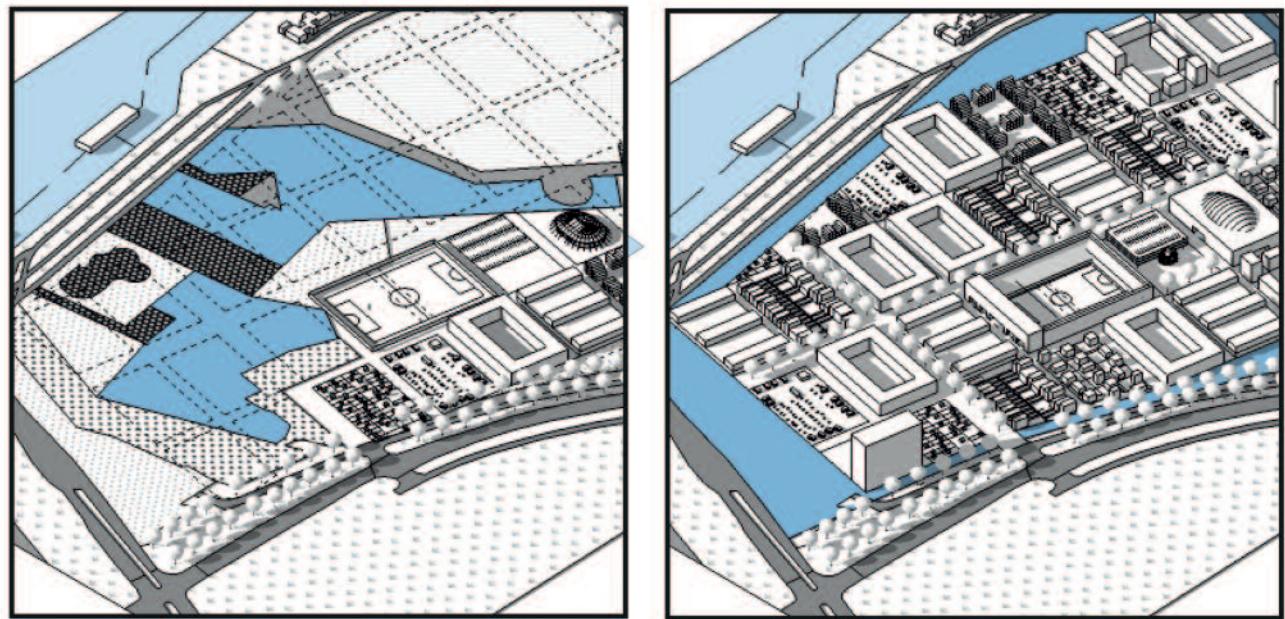
De stedenbouwkundige planstrategie van IJburg 2e fase is een interessant voorbeeld van een plan dat teruggrijpt op principes van organische ontwikkeling, maar zonder te vervallen in nostalgie of passief afwachten. Zij noemen het zelf liever een vraaggerichte aanpak op basis van een door de gemeente ontwikkeld startbeeld. Gedacht wordt aan het ontwerpen van een slim grid van straten en velden, zodanig gedimensioneerd dat zo'n beetje alle denkbare marktpartijen, programmatische functies en typen bebouwing erin passen. Vervolgens nodigt de gemeente marktpartijen (van particulieren tot grote ontwikkelaars) uit om in een dialoog voorstellen te doen voor het ontwikkelen van deze velden. Het projectteam heeft zelf voorlopig een flexibele waaier van ontwikkelingsopties voor ogen:

- Ruimte bieden aan zelfbouw en collectief particulier opdrachtgeverschap;
- Marktpartijen (niet alleen corporaties en beleggers) die middeldure huurwoningen bouwen;
- Marktpartijen (niet alleen corporaties) die goedkope (huur)woningen bouwen;
- Mogelijkheid openlaten van turn-key ontwikkeling (bijvoorbeeld een heel veld ineens);
- Traditionele ontwikkeling met bekende partijen, op basis van het Plaberum.

Die ontwikkelopties mogen desnoods binnen een veld door elkaar heen gebeuren. De gemeente zal daarbij samenwerking (ook hier het community idee) aanmoedigen, bijvoorbeeld als partijen samen een autoluwe buurt willen vormgeven, samen een duurzaam energiesysteem willen opzetten of iets sociaal-

maatschappelijks van plan zijn. De gemeente wil dat zelfs faciliteren (binnen redelijke grenzen) met lagere grondprijzen en het inbouwen van flexibiliteit in het bestemmingsplan.

De ontwikkelstrategie van het iets oudere IJburg 1e fase was nog traditioneel (met name het Haveneiland). Op zich zaten marktpartijen daar ook al heel vroeg aan tafel, maar er waren alleen stoelen voor grote bouwconsortia gereserveerd. Ook het stedenbouwkundig ontwerp, het programma, materiaalgebruik, typen woningen en de situering van functies was in hoge mate vooraf door de gemeente voorgeschreven. Op het Steigereiland liet de gemeente de teugels al wel een beetje vieren, en kwam er wat ruimte voor (zij het streng gereguleerde) zelfbouw.



Tien 'geboden' van IJburg 2e fase

Op basis van zijn eigen ervaringen formuleerde IJburg projectmanager Dries Drogendijk tien 'geboden' voor gebiedsontwikkeling in deze veranderende tijden:

1. maak geen blauwdrukplannen meer maar plannen die uitnodigen en ruimte bieden;
2. de overheid faciliteert en werkt samen met andere partijen;
3. de markt (financiers, afnemers, bewoners, exploitanten) zijn al aan de voorkant betrokken;
4. wees flexibel in alle opzichten (proces, doelen, werkwijze, partners, contracten, organisatie);
5. denk integraal en niet vanuit een beperkt belang;
6. geen grote consortia meer maar kleine samenwerkingsverbanden;
7. zoek naar nieuwe coalities met nieuwe partijen (word uitvinder of vind een niche);
8. ga uit van een kleine korrel der dingen, een overzichtelijke schaal;
9. werk stapsgewijs (en zet een stap terug of opzij als het moet);
10. en ga uit van tijdelijkheid als strategie in plaats van iets wat je overkomt.

Boven: ontwikkeling begint at random, met tijdelijke en permanente bestemmingen kriskras door elkaar. In het grid worden per veld afspraken gemaakt over toegelaten bestemmingen, bouwhoogten enzovoort. Na verloop van tijd verdwijnen tijdelijke functies, of zij nemen een vaste gedaante aan.

(Bron: temp.architectureurbanism)

Tijdelijkheid als vriend

Het laatste ‘bericht uit de projecten’ is een oproep om in De Nieuwe Werkelijkheid serieuzer te kijken naar het fenomeen tijdelijkheid. In de traditionele stedenbouw waren tijdelijke initiatieven of gebouwen dikwijls uit nood geboren, of het waren rommelige elementen die we voorlopig duldden, tot er eindelijk een nette definitieve stedenbouwkundige oplossing kwam. We komen er echter steeds meer achter dat tijdelijke partners en initiatieven in veel gevallen een waardevolle rol spelen. Zij fungeren als kwartiermakers op plekken waar normale ontwik-

kelaars niet over peinzen om er al te investeren, zij nemen genoegen met minimale infrastructurele voorzieningen en zetten een gebied op de kaart waar nog niemand naar omkeek. In sommige gevallen kunnen zij zelfs fungeren als een laboratorium of ‘pilot’ voor de toekomstige bestemming van het gebied. We zouden het fenomeen tijdelijkheid dus ook als vriend kunnen zien. Een interessante gedachte voor de hedendaagse stedenbouw, in een tijd waarin het begrip ‘vastigheid’ maatschappelijk gezien steeds meer aan betekenis heeft verloren.



Transformatie Amstel III: een ‘organisch’ bestemmingsplan?

Amstel III is de lange kantorenstrook in Amsterdam Zuidoost, pal ten zuidwesten van de Amsterdam Arena. De kantoren kwamen er vanaf 1983 en gingen als warme broodjes over de toonbank. Maar vanaf 2007 keerde het tij en inmiddels staat 27% leeg. De oorzaken zijn deels generiek, maar ook locatiespecifiek. Moderne bedrijven willen een gemengd stedelijke omgeving, met voorzieningen en ruimte om elkaar te ontmoeten. Daarin voorziet Amstel III niet. Bovendien is de openbare ruimte teveel op de auto gericht, zonder prettige verblijfplekken en looproutes.

Vergeleken met andere kantorenlocaties valt de leegstand nog mee. Sommige strategen bepleitten daarom een verdere ‘Verelendung’ van het gebied, waarna een sloop/nieuwbouwoperatie de boel moet komen redden. Maar die periode van verloedering zou het gebied geen goed doen. Bovendien werken er nog altijd zo'n 26.000 mensen en is 73% van de panden wél gevuld. Daarom kreeg het projectteam de opgave om het gebied van binnenuit om te kleuren van een monofunctioneel naar een multifunctioneel gebied, en in het kielzog daarvan de openbare ruimte aan te pakken.

Praten met de Coffee Company

Het projectteam zette geen voorzieningenpro-

gramma op papier - bij wijze van wensdenken - maar ging op zoek naar soorten bedrijven die op het verlanglijstje stonden van de 'bewoners'; zoals een crèche, lunchroom, kapper, hotel, sportschool of supermarkt. Er werd zelfs aan de Coffee Company gevraagd: wat moet er gebeuren om het voor jullie aantrekkelijk te maken hiernaartoe te komen? Amstel III wil dergelijke bedrijven op allerlei manieren verleiden en faciliteren om hier een vestiging te openen. Daartoe is een speciaal Initiatieventeam opgetuigd dat zeer snel kan schakelen. Die voorzieningen dienen vervolgens als wegbereider voor het toevoegen van woningen en andere functies.

Slim bestemmingsplan

Het accommoderen van sloop/nieuwbouwprojecten die het gebied kunnen verkleuren naar een multifunctioneel gebied is qua bestemmingsplan haast onmogelijk, omdat op voorhand niet valt te plannen waar dit plaats zal vinden, wanneer, en hoe groot. Een 'flexibel bestemmingsplan' lijkt dan de aangewezen weg, maar daarin zit de lastige tegenstrijdigheid dat een bestemmingsplan per definitie bedoeld is om zaken vast te leggen en zekerheid te bieden.

Wat betreft het bestemmingsplan kwam Amstel III met de volgende vindingrijke aanpak:

1. Opstellen van een *ruimtelijk conserverend* bestemmingsplan. Daarin worden de uiterste rooilijnen en maximale hoogten vastgelegd, waarmee ruimte-



lijk in elk geval geen wildgroei kan ontstaan en waar mee de piketpaaltjes worden geslagen voor latere (ver)bouwplannen, wegen, paden en groen;

2. Maak het bestemmingsplan *programmatisch flexibel*. De inhoud is in principe honderd procent flexibel. Er is van alles mogelijk, zoals hotels, horeca, sport en recreatie, onderwijs, maatschappelijke voorzieningen en dienstverlening. Er wordt niet gestuurd waar functies wel of niet mogen landen:

dat bepaalt de markt. In Amstel III is het maximale programma aan kantoren uiteraard wel afgegrensd;

3. Zorg ervoor dat initiatiefnemers voortvarend een *projectbesluitprocedure* kunnen doorlopen. Amstel III heeft ervoor gezorgd dat alle relevante onderzoeken beschikbaar zijn, en dat het heldere programmatisch kader bestuurlijk is vastgesteld. Gewapend met die informatie kunnen initiatiefnemers in principe snel en soepel de procedures doorlopen.

Naar nieuwe ontwikkelstrategieën

De gemeente Amsterdam was generaties lang in de positie om ruimtelijke plannen tot in detail te registreren en uit te laten voeren door een select groepje marktpartijen. Onze rondgang langs ruimtelijke projecten leert echter dat de gemeente steeds minder uit de voeten kan met die ‘klassieke’ ontwikkelingsstrategie. Om de volgende redenen:

- 1.** Nieuwe bouwgrond, waar de gemeente een actieve grondpolitiek kan voeren, wordt schaarser;
- 2.** Steeds meer projecten richten zich op het vernieuwen of transformeren van bestaand gebied, met zittende eigenaren en weinig inkomsten uit erfpaachtuitgifte (of -conversie);
- 3.** De gemeente heeft zelf minder middelen om te investeren in ruimtelijk plannen en is dus afhankelijk van de investeringsbereidheid van andere (private) partijen;

- 4.** Veel vertrouwde marktpartijen geven in deze tijden niet thuis, terwijl kleine, onbekende investeerders zich juist komen melden, waardoor het speelveld voor de gemeente verandert.

De vijftien projecten die in dit boekje zijn opgenomen voelen daarvan uiteraard ook de gevolgen. Met die nieuwe werkelijkheid bewogen zij elk op eigen unieke wijze mee. Toch kunnen we hun bewegingen onder drie gemeenschappelijke noemers scharen.

Drie bewegingen

1. Rol gemeente: van regisseren naar faciliteren

Om de zojuist genoemde redenen moet de gemeente een stapje terug doen uit zijn klassieke regierol en zijn marktpartijen meer dan vroeger in de positie om ‘hun eigen plan te trekken’. De rol van de gemeente verschuift in dat geval naar het faciliteren van initiatiefnemers. Dat betekent automatisch ook dat gemeentelijke ambities en regels moeten worden herijkt aan de gewijzigde rolverdeling. Het past in deze setting immers niet meer om een marktpartij te overladen met allerlei extra wensen en eisen. Sommige projecten lossen dat nu al goed op door alleen een paar basale maatschappelijke kaders aan het project mee te geven.

Aan de andere kant betekent faciliteren niet dat wij een passieve houding dienen aan te nemen. Sterker nog, in de meeste projecten wordt verwacht dat de gemeente ‘de lead neemt’, bijvoorbeeld als bruggenbouwer tussen partijen of in het bewaken van een lange termijn visie op het gebied.

2. Stedenbouwkundig plan: van dwangbuis naar maatpak

Op steeds meer projectlocaties wordt de traditionele fixatie op een stedenbouwkundig eindbeeld losgelaten. In plaats daarvan werkt men bijvoorbeeld met een 'startbeeld', op basis waarvan een groep initiatiefnemers, marktpartijen, eigenaren, gebruikers en bewoners een organisch proces doorlopen van planvorming, het bepalen van een programma, beelden en randvoorwaarden. Als sluitstuk van dat proces wordt pas een stedenbouwkundig plan opgesteld.

Een goede variant daarop is het starten met slechts een globaal programma en wat elementaire spelregels. Dat biedt enerzijds de door de markt vaak gewenste 'stip op de horizon', maar laat tegelijkertijd genoeg ruimte voor organische ontwikkeling van een locatie.

3. Financieel: van GREX naar business case

De klassieke 'kale' grondexploitatie wordt een achterhaald instrument. We zien bij steeds meer projecten dat de plannen met een GREX in een business case worden gegoten, inclusief economische scenario's, verdienmodellen en cashflow analyse. Bij transformatieprojecten is dat noodgedwongen, omdat er vaak geen sprake is van klassieke grondproductie. Maar ook een nieuw bouwproject als Amstelkwartier 2e fase ziet het project als een ruimtelijke onderneming, waarbij een sluitende business case hoort. Het loskomen van de klassieke GREX opent de deur naar nieuwe oplossingen, zoals gebiedsfondsen, een TREX, financiële participaties door derden, trusts, turn-key concessies en tijdelijke lucratieve functies.

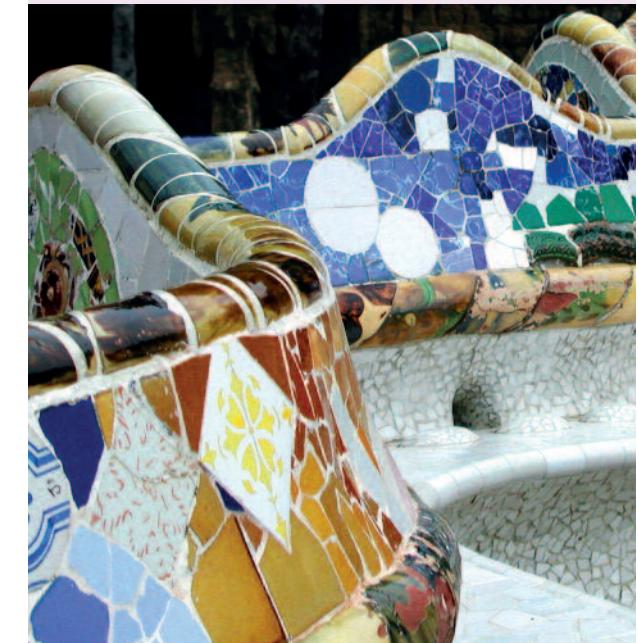
Qua financiering verdient het transformatieproject '1012' een bijzondere vermelding. Wat de gemeente daar doet is met een chirurgische precisie investeren in een paar randvoorwaarden voor transformatie. Private partijen hebben daardoor weer zo veel vertrouwen in het gebied gekregen, dat zij nu bereid zijn om een veervoud daarvan in het gebied te investeren. De gemeentelijke miljoenen fungeerden dus als een 'startmotor' waarmee een groot vliegtuig van private investeringen op gang werd gebracht.

Nieuwe gezichten

In de drie genoemde bewegingen zit één constante factor: in veel Amsterdamse projecten komen nieuwe gezichten op het toneel. We zien dat bijvoorbeeld gebeuren op locaties waar ongebruikelijke partijen opdracht geven aan de gemeente om een bestemmingsplan voor ze te maken. Op andere locaties wordt de deur geopend voor zelfbouwers, collectieven en trusts, kleine ontwikkelende aannemers en gelegenheidsconsortia van deze partijen. Hoe verrassend ook, het zijn vaak wel nieuwkomers met weinig ervaring in de complexe wereld van ruimtelijke planvorming en vastgoedrisico's. Vooralsnog zijn er geen beproefde werkmethoden hoe we als gemeente optimaal met deze nieuwe partijen kunnen samenwerken; we zullen dat dus door trial & error moeten ontdekken. Hoewel daar procesmatig en financieel risico's aan zijn verbonden is het geen reden om die ontwikkeling te mijden. Integendeel, diverse voorbeelden laten zien dat 'nieuwkomers', met een beetje ambtelijke begeleiding, een heel positieve bijdrage aan ontwikkelingen leveren.

Mozaïek van ontwikkelstrategieën

Om de boodschap over te brengen maakt dit slohoofdstuk gebruik van een scherp contrast tussen 'klassieke' en 'nieuwe' ontwikkelstrategieën, maar de dagelijkse werkelijkheid is genuanceerder. In de praktijk zullen we waarschijnlijk een 'mozaïek' van ontwikkelstrategieën te zien krijgen. Met op sommige locaties een traditioneel Stedenbouwkundig Plan van de gemeente, op andere locaties kan de markt vrijelijk zijn gang gaan, en de rest maakt gebruik van allerlei hybride ontwikkelstrategieën.



Voorlopig slot

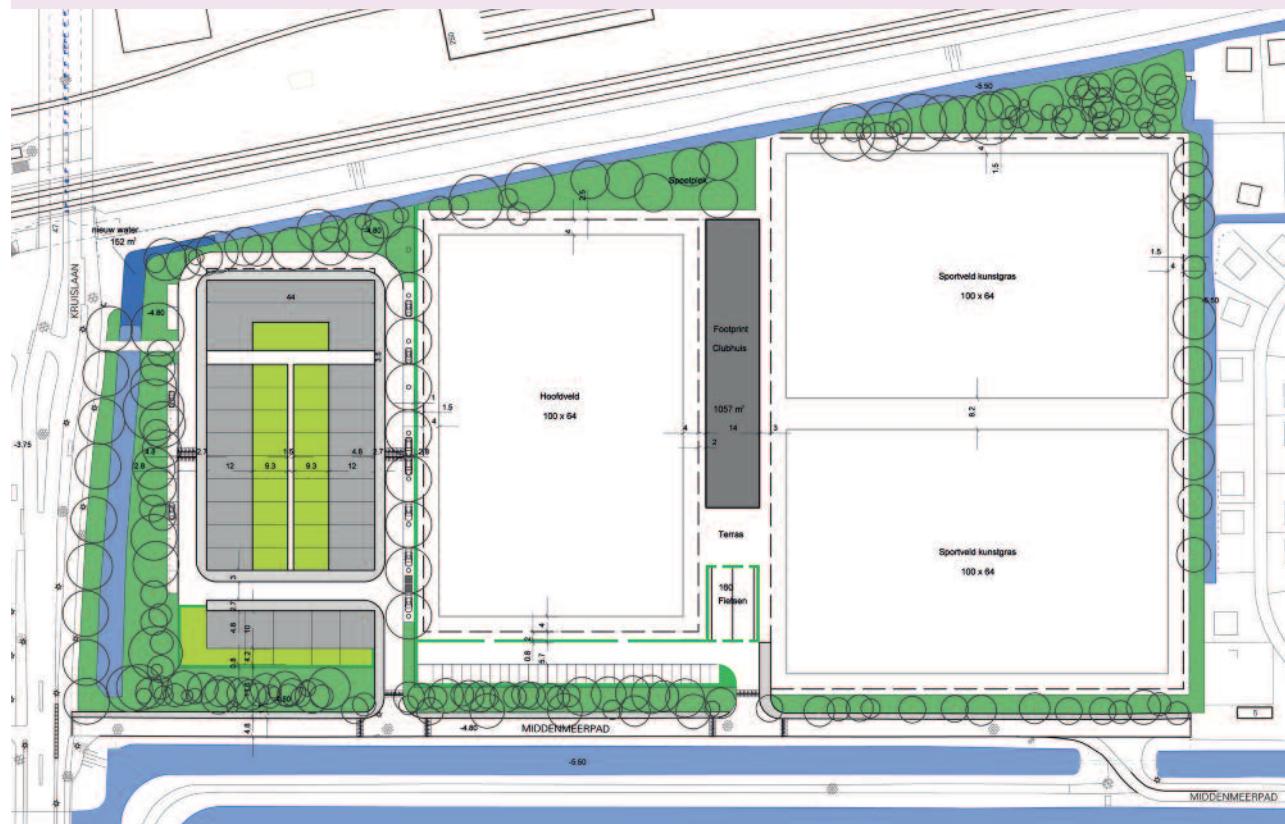
Dit boekje biedt boeiende aanknopingspunten voor nieuwe ontwikkelstrategieën, maar het pretendeert nog niet een finaal antwoord te geven. Het blijft voorlopig nog zoeken naar oplossingen, die beter aansluiten bij de veranderende maatschappelijke werkelijkheid. Er zit een hoop kennis en kunde in het gemeentelijk apparaat. Dus samen zullen we die oplossingen vinden, mits we bereid zijn van elkaar te leren, niet alleen binnen Amsterdam, maar ook van collega's daarbuiten.

Het belangrijkst is dat we gewoon het lef hebben om nieuwe ontwikkelstrategieën uit te proberen. Deze tijden vragen immers om ondernemende projectteamleden, die risico nemen, fouten kunnen maken, kansen herkennen en middenin de samenleving staan. Mochten we tussentijds de weg kwijt zijn, dan kunnen de 'tien geboden van IJburg tweede fase' ons weer op het juiste spoor zetten.

Middenmeer-Noord

Het gaat hier om circa 80 woningen op voormalige voetbalvelden van Zeeburgia. Het ligt onderaan de spoordijk van het NS emplacement Watergraafsmeer, vlakbij station Amsterdam Science Park. Hoewel klein van omvang, was dit project een hoofdpijndossier dat maar niet wilde lukken. Na jaren discussie haakten de ontwikkelaar en woningcorporatie in 2012 af. Het projectteam ging daarna met zelfbouwers en collectieven (bouwgroepen) in zee, op

basis van een Stedenbouwkundig Plan dat samen wordt gemaakt. Er gelden geen wettelijke standaarden en ook andere regels zijn vrijwel geheel geschrapt. Binnen de bouwvelop zijn allerlei functies en verkavelingen toegestaan, mits genoeg 'opgevuld' om samen de totale grondprijs te kunnen opbrengen. Tegen de spoordijk is een blok geluidwerende bebouwing nodig. Dat blok wordt onderhands aanbesteed, zonder tender of pitch.



Overzicht geïnterviewden

Igor Roovers	iroovers@pmb.amsterdam.nl
Jeroen van Straten	jvstraten@wibautaandeamstel.nl
Bernhard Wigboldus	b.wigboldus@oga.amsterdam.nl
Roel Kupers	rkupers@wibautaandeamstel.nl
Jean-Pierre Longayroux	jlx@zuidas.nl
Monique Soe Agnie	mse@zuidas.nl
Giso Lommers	g.lommers@oga.amsterdam.nl
Michiel Bosman	m.bosman@oga.amsterdam.nl
Paul Moons	pmoons@pmb.amsterdam.nl
Dries Drogendijk	ddrogendijk@pmb.amsterdam.nl
Annique Guyaux	aguyaux@pmb.amsterdam.nl
Carla van der Linden	cvdlinden@pmb.amsterdam.nl
Sanne Bouwman	sbn@zuidas.nl
Philip Renard	prenard@wibautaandeamstel.nl
Jaco Perlot	jperlot@wibautaandeamstel.nl
Michel Crolla	mca@zuidas.nl
Charlotte Rietdijk	crk@zuidas.nl
Gijs Goosen	ggoosen@pmb.amsterdam.nl
Frodo Bosman	f.bosman@dro.amsterdam.nl
Els Daems	e.daems@noordwaarts.nl
Iris van der Horst	ivdhorst@pmb.amsterdam.nl
Marlies Geijsel	m.geijsel@zuidoostlob.amsterdam.nl
Willem van Leuven	wvleuven@pmb.amsterdam.nl
Finn van Leeuwen	fvleeuwen@pmb.amsterdam.nl
Lubbert Hakvoort	lhakvoort@pmb.amsterdam.nl

Colofon

Uitgave:	Gemeente Amsterdam ProjectManagement Bureau
Tekst:	Endre Timár www.endretimar.com
Begeleidingsgroep:	Willem van Leuven, Lubbert Hakvoort, Leanne Reijnen, Thijs Koolmees, Willy Boes
Vormgeving:	Wisselwerking Vanessa Rutgers
Advies cover:	Thonik
Infographics:	Paula Bruyn (PMB, kerngroep Infographics)

Met dank aan: Igor Roovers, Jeroen van Straten, Bernhard Wigboldus, Roel Kupers, Jean-Pierre Longayroux, Monique Soe Agnie, Giso Lommers, Michiel Bosman, Paul Moons, Dries Drogendijk, Annique Guyaux, Carla van der Linden, Sanne Bouwman, Philip Renard, Jaco Perlot, Finn van Leeuwen, Michel Crolla, Charlotte Rietdijk, Gijs Goosen, Frodo Bosman, Els Daems, Iris van der Horst en Marlies Geijsel

De meeste van de gebruikte beelden zijn afkomstig uit het beeldarchief van het ProjectManagement Bureau dan wel gemaakt in opdracht van ProjectManagement Bureau. Voor de overige beelden hebben wij ons uiterste best gedaan de rechthebbenden te achterhalen. Degenen die menen rechten te kunnen doen gelden, kunnen zich alsnog tot ons wenden.

Vragen en reacties: wvleuven@pmb.amsterdam.nl

Dit is een publicatie in de PMB/Leerhuis-reeks.

Deze brochure is integraal te downloaden van www.amsterdam.nl/pmb

Mei 2013



Noot: Bij het ter perse gaan van deze publicatie vindt er binnen de gemeente Amsterdam besluitvorming plaats over de voortgang van de ruimtelijke projecten. Dat kan betekenen dat de hier besproken projecten worden getemporeerd, stopgezet of in een gewijzigde vorm worden voortgezet.

De Grand Travaux van de Noord/Zuidlijn en het Museumkwartier zijn bijna gereed. Amsterdam ligt er straks mooier en beter bij dan ooit, en daar hebben de naoorlogse stedenbouw en vernieuwingsoperaties in niet geringe mate aan bijgedragen. Maar tijden veranderen. De economie, marktverhoudingen en de veranderende rol van de overheid nopen ons tot bezinning op het bouwen in deze stad. Het is tijd om nieuwe wegen in te slaan die nog nauwelijks in kaart zijn gebracht. Dit boekje is een interessante momentopname in onze zoektocht naar nieuwe ontwikkelstrategieën.

Mei 2013

