BESTUURSOPDRACHT ZEEBURGEREILAND

1. Aanleiding

Het Zeeburgereiland maakt, samen met IJburg en Cruquius, deel uit van de groeiende stad aan de oostflank van Amsterdam. Vanwege de goede ligging ín de stad, bínnen de ring, áán de A10 en vanwege de nog aanwezige ontwikkelpotentie staat het Zeeburgereiland centraal in belangrijke ruimtelijke opgaven. Dat biedt vele kansen, maar zet ook de leefbaarheid en bereikbaarheid op het Zeeburgereiland de komende jaren flink onder druk. Als we dat niet tijdig op orde brengen, dan loopt de gebiedsontwikkeling straks vast, ook juridisch. Grote keuzes en investeringen lijken onafwendbaar. Deels zijn die al gemaakt in door de raad vastgestelde plannen, maar voor een belangrijk deel liggen die nog voor ons. Met deze bestuursopdracht wordt gevraagd dit met urgentie verder uit te werken, liefst op modulaire wijze.

Met overwegend gemeentelijk grondeigendom biedt het Zeeburgereiland ruimte voor stedelijke woon-werkmilieus met uiteindelijk zo'n 7.200 extra woningen, werkplekken en voorzieningen, bovenop de inmiddels gerealiseerde Sportheldenbuurt met 2.500 woningen. Een verdere intensivering van dit stedelijke programma behoort tot de mogelijkheden.
De A10-aansluiting op het eiland biedt kansen voor bepaalde typen bedrijvigheid en logistieke functies. De energietransitie en de ambities voor een autoluwe stad maken dat steeds meer technische en logistieke voorzieningen een plek op het Zeeburgereiland zoeken. De huidige Bedrijvenstrook is ontoereikend voor deze ruimtevraag. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om deze functies slim te stapelen, zodat er ruimte blijft voor het essentiële groen, sport en recreatie. In het Ruimtelijk Kader Zeeburgereiland zullen integrale oplossingen worden voorgesteld voor deze ruimtelijke opgaven, in overeenstemming met de Omgevingsvisie Amsterdam 2050.

Het Zeeburgereiland is een knooppunt van belangrijke verbindingen op stedelijk en bovenstedelijk niveau. Het is dé autotoegang tot het centrum, het Oostelijk Havengebied, Oost en IJburg vanaf de A10. De Schellingwouderbrug verbindt het Zeeburgereiland bovendien met stadsdeel Noord. Centraal op het eiland ligt het tracé van de IJtram met twee haltes, de essentiële en steeds vollere ov-verbinding tussen het centraal station, Zeeburgereiland en IJburg. Daarnaast rijdt er een belangrijke bus van Noord naar Oost via het Zeeburgereiland. Voor de fiets is de Amsterdamsebrug de enige vaste verbinding naar het centrumgebied en Oost. De Schellingwouderbrug verbindt het Zeeburgereiland voor de fiets met Noord.

De integrale gebiedsontwikkeling van het Zeeburgereiland tot een 'complete stad' zoals omschreven in onder meer de omgevingsvisie, gecombineerd met genoemde steeds drukker wordende vervoersrelaties, wordt urgent. Daarom wordt gewerkt aan het project Cruciale Mijl IJburglaan, het Ruimtelijk Kader Zeeburgereiland, een inpandige tramstalling en de 'Verbinding Zeeburgereiland (Amsterdamsebrug)'. Deze projecten hangen sterk met elkaar samen en vereisen een gezamenlijke, integrale blik, op basis van de nieuwste inzichten. Korte termijn-maatregelen voor leefbaarheid en groen, en ter verbetering van de doorstroming voor fiets, openbaar vervoer en auto, zijn daar onderdeel van.

2. Planproducten en studies tot nu toe

Het in deze bestuursopdracht aangekondigde Ruimtelijk Kader Zeeburgereiland wordt in feite de opvolger van het in 2005 door de Raad vastgestelde ontwikkelingsplan Zeeburgereiland. Meer recent zijn de volgende planproducten met betrekking tot genoemde deelopgaven vastgesteld:

1. HOV oostflank, PBI 1, B&W, feb 2018
2. Mobiliteitsplan Zeeburgereiland en IJburg, B&W, mei 2018
3. Startnotitie Ruimtelijk Kader Zeeburgereiland, B&W, 11 feb 2020
4. Startnotitie Cruciale Mijl, PBI 1, B&W, juni 2020
5. Startnotitie Verbinding Zeeburgereiland (Amsterdamsebrug), PBI 1, besluit wethouder Verkeer, okt 2020.

Deze bestuursopdracht ligt in het verlengde van met name de startnotitie Ruimtelijk Kader Zeeburgereiland, tot nu toe het meest integrale product voor het hele eiland. De bestuursopdracht is bedoeld als aanscherping, om integraal te kijken naar alle mobiliteitsopgaven in combinatie met een hoogwaardige ruimtelijke ontwikkeling. Tevens geeft deze bestuursopdracht al voorzichtig inhoudelijke richting, met expliciete aandacht voor faseerbaarheid, met het oog op financiële haalbaarheid en maatregelen op de kortere termijn.

Met betrekking tot de financiële haalbaarheid, zijn er belangrijke nieuwe ontwikkelingen ten opzichte van de situatie bij de vorige planproducten.
Enerzijds zijn de verwachte kosten van de groeiende stad sterk gestegen. Het FP 2021 voor IJburg/ZBE is aanzienlijk duurder dan het FP 2019. Daarnaast zijn er mobiliteitsplannen voor andere gebieden opgesteld, met daarin benodigde investeringen van honderden miljoenen. Grotendeels zijn deze even urgent als die voor IJburg/ZBE; de 'kantelpuntinvesteringen' in Noord en IJburg vallen in de tijd op hetzelfde moment. Anderzijds is de investeringsruimte in begrotingsprogramma 2 vanaf de begroting 2021 ingeperkt, en kiest het college ervoor om de beperkte ruimte vooral in te zetten voor *stad zijn* (dus niet voor de groeiende stad). Reeds toegekende investeringsbudgetten voor de groeiende stad zijn bij de begroting 2022 teruggedraaid. Prioriteren, keuzes maken en zoeken naar goedkopere oplossingen is dus nodig.

Anderzijds is in de periode na de Kredietcrisis de les geleerd dat ook in financieel krappe tijden het nadenken over ontwikkelplannen en de daarbij behorende bereikbaarheidsingrepen niet moet worden gestopt. Omdat bij het ontbreken van zulke concrete plannen de bouw van nieuwe stadswijken wordt belemmerd. Deze bestuursopdracht richt zich daarom op het voorbereiden van nieuwe plannen voor de lange termijn zonder daar nu investeringsbesluiten aan te verbinden. Voor de korte termijn worden tijdelijke- en no-regretmaatregelen onderzocht om leefbaarheid en bereikbaarheid zo lang mogelijk in stand te houden.

Om vat te krijgen op alle mobiliteitsopgaven in combinatie met een hoogwaardige ruimtelijke ontwikkeling zijn in 2020-2021 diverse studies gedaan die duidelijk maken dat:

- het hier een integrale opgave betreft waarbij keuzes voor deeloplossingen vaak in samenhang met elkaar moeten worden gemaakt, maar waarbij er tegelijk een wens is voor kleinere processtappen en losse no regret-modules;

- de opgave voor de fietsbereikbaarheid groot is. Tot 2030 zal het fietsverkeer over de Amsterdamsebrug met 250% toenemen. Opwaardering van de Amsterdamsebrug voor fiets en een definitieve pont ter vervanging van de tijdelijke pont zijn noodzakelijk[1];
- bij het Ruimtelijk Kader de nadruk ligt op het verbeteren van routes voor fietsers, verblijfskwaliteit voor voetgangers, groen, leefbaarheid op korte termijn en intensief ruimtegebruik in alle ontwikkelingen, als tegenhanger van de grote mobiliteitsopgaven met hun grote impact op het eiland;
- de opgave voor de autobereikbaarheid onverminderd groot is. Op de IJburglaan worden bij het uitblijven van maatregelen diverse knelpunten verwacht in de verkeersafwikkeling. Het grote kruispunt IJburglaan/Zuiderzeeweg ('Zeeburgerplein') is naar verwachting vanaf ongeveer 2027 niet meer regelbaar. Voor de aansluitingen met de A10 geldt dat rond 2029/2030, wat waarschijnlijk ook leidt tot filevorming op de A10;
- de scenario-uitwerking Cruciale Mijl IJburglaan een dubbeldoelstelling kent: (1) het realiseren van een complete stad met ruimtelijke kwaliteit en dubbel ruimtegebruik op het eiland, en (2) verbeterde bereikbaarheid voor alle modaliteiten, voor het eiland zelf en voor de rest van Amsterdam-Oost. Daarmee zijn besluiten over deze 'Cruciale Mijl' essentieel voor de toekomst van het Zeeburgereiland.
- de investeringen in het gebied voor de periode 2025 – 2035 mogelijk in de orde van grootte van enkele honderden miljoenen euro's terechtkomen, maar wel faseerbaar zijn in de tijd. Ook staan daar waarschijnlijk deels extra woningbouw-opbrengsten tegenover.
- de agenda Amsterdam Autoluw en het project "30 in de stad" kansen bieden voor een autoluwer Amsterdam Oost, maar voorlopig een tegengesteld effect hebben voor het Zeeburgereiland, aangezien veel resterend autoverkeer zal blijven samenkomen op de IJburglaan, als onderdeel van het 'plusnet auto'. Dit onderstreept het belang van maatregelen op de Cruciale Mijl, omdat de Agenda Amsterdam Autoluw er in feite van afhankelijk is.

Programma Update, Notitie Reikwijdte en Detailniveau

Parallel aan deze bestuursopdracht is er een Programma Update 2021 van het Programma Bereikbaarheid Zeeburgereiland en IJburg, met conclusies analyse monitor en geactualiseerd maatregelenpakket voor fiets, OV, auto en smart mobility. Onderdeel van de Programma Update 2021 is het geactualiseerde Financieel Perspectief van het Programma Bereikbaarheid Zeeburgereiland en IJburg. Het zwaartepunt van de kosten ligt bij ingrepen op het Zeeburgereiland, waar ook deze Bestuursopdracht over gaat. Deze investeringen betreffen naar verwachting de periode 2026 – 2035.
Eveneens parallel aan deze Bestuursopdracht komt er een tervisielegging van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau en eerste trechtering van voorkeursalternatieven voor OV en Fiets, voor het project 'Verbinding Zeeburgereiland'.

Bestuurlijke overleggen 14 juni en 21 september 2021

Naar aanleiding van de bespreking van deze uitkomsten met beide verantwoordelijk portefeuillehouders, de portefeuillehouders Ruimtelijke Ordening en Verkeer van het Dagelijks Bestuur Oost en de directeur van de Vervoerregio Amsterdam is op 14 juni jongstleden door de portefeuillehouders aan de verschillende projectteams en het Mobiliteitsprogramma gevraagd om gezamenlijk een bestuursopdracht op te stellen.
Uit oogpunt van budgettaire beperkingen en de behoefte aan inzicht in keuzes is op 21 september jongstleden opdracht gegeven een volwaardig 1-min en een nul-plus scenario toe te voegen aan de twee andere scenario's van de bestuursopdracht.

[1] Mede conform Eindadvies commissie D'Hooghe: Genereus Verbonden.

3. Doelstelling en hoofdvragen

De periode tussen de diverse genoemde startnotities en nu heeft nieuwe inzichten opgeleverd en de onderzoeksvraag breder gemaakt, met aanvullende punten zoals leefbaarheid en groen. Qua fietsbereikbaarheid en doorstroming is de urgentie vergroot. Er is meer inzicht in de planning verkregen: voorbereiding en uitvoering gaan heel lang duren en daarom is een strategie voor leefbaarheid, vergroening en bereikbaarheid op de kortere termijn net zo belangrijk.

Het doel van deze bestuursopdracht is om inzichtelijk te maken welke keuzes er zijn voor ruimteclaims en maatregelen op het Zeeburgereiland, die bijdragen aan een gebiedsontwikkeling met stedelijke kwaliteit èn verbetering van de bereikbaarheid voor alle modaliteiten, ook op korte termijn.

Twee hoofdvragen
De eerste hoofdvraag is: stel een ruimtelijk-programmatisch kader op voor de inrichting van het Zeeburgereiland (in navolging van de startnotitie Ruimtelijk kader Zeeburgereiland), waarbij de bereikbaarheidsopgaven en gebiedsontwikkeling integraal worden beschouwd, met bijzondere aandacht voor korte termijn maatregelen, leefbaarheid en groen waar we sowieso geen spijt van kunnen krijgen (no-regret).

- Geef bij elk scenario aan welke faseringen in deelprojecten er mogelijk zijn, met welke besluiten en eindbeelden (voor scenario-overzicht zie bijlage 1 en 3)
- Duid de rol van de IJburglaan in het stedelijk netwerk nu en in de toekomst, conform de Omgevingsvisie 2050, de Agenda Amsterdam Autoluw en '30 in de stad'.
- Maak kosten- en opbrengstenramingen per scenario en ga op zoek naar alternatieve dekkingsmogelijkheden.
- Werk de planstudieproducten van de grote infraprojecten, die horen bij de eerste stap in het ontwikkelpad, verder uit. Dit betreft de Cruciale Mijl IJburglaan, de inpandige tramstalling, de Verbinding Zeeburgereiland (Amsterdamsebrug) en de Gebiedsontwikkeling Baaibuurt West.

De tweede hoofdvraag is: werk uit wat er gebeurt als we uitgaan van autonome ontwikkelingen met minimale verkeersmaatregelen op kortere termijn (het 'nul-plus-scenario', zie scenario-overzicht met kaart in de toelichting). Onderzoek of, en voor hoe lang, kleine en goedkopere maatregelen (deel)oplossingen voor bereikbaarheidsknelpunten kunnen bieden, met behoud van ontwikkelcapaciteit van de buurten.

- Geef aan wat dat zou betekenen voor de bereikbaarheid via alle modaliteiten en de ruimtelijke programmering en leefbaarheid;
- Geef globale kosten- en opbrengstramingen aan voor deze (tijdelijke) situatie;
- Geef aan in hoeverre bereikbaarheidsproblemen worden uitgesteld, afgewenteld naar elders, verzacht, of niet worden opgelost;
- Geef aan in hoeverre dit een doorgroeimodel kan zijn, als no-regret en uitbouwbaar tot hogere ambitieniveaus, indien de toekomst daarom vraagt. En wat hier eventueel mee onmogelijk wordt gemaakt.

4. Participatie

Het proces start niet blanco. Aan de hand van genoemde studies hebben we al veel inzichten opgedaan. Ook zijn er al veel verschillende voorkeuren uitgesproken, niet in de laatste plaats door

bewoners en belanghebbenden. Deze zijn geïnventariseerd op bijeenkomsten, live en online. Ook zijn er enquêtes gehouden, waarvan de meest recente in maart van dit jaar. Hieruit, en met name uit deze laatste enquête, kunnen we voor het Zeeburgereiland voorzichtig de volgende publieksvoorkeuren distilleren:

- Trambaan naar de noordkant van de IJburglaan
- Tramremise naar de oostpunt van het Zeeburgereiland
- Auto's zoveel mogelijk onder de grond
- Een smallere IJburglaan met autoluwe buurten
- Groen langs de zuidkant van de Baaibuurten, liefst spoedig
- De Baaibuurten hoogstedelijk ontwikkelen, met ook veel niet-woonfuncties
- Prioriteit voor betere fietsverbindingen.

5. Denkrichtingen

Participatie-opbrengsten, onderzoeksresultaten en interne overwegingen (zoals van financiële aard) vormen samen grondslagen voor de denkrichtingen die wij de komende tijd willen hanteren. Verdere participatie en besluitvorming daarover volgen bij latere planproducten. Het gaat om onderstaande, voorlopig nog vrijblijvende denkrichtingen:

1. Stedelijke woonwerkmilieus aan de westkant van het Zeeburgereiland, met het Zeeburgerplein als centrale stedelijke ruimte met meer verblijfskwaliteit. Onderzoek naar verhoging van het programma in de Baaibuurt-West en -Oost ten opzichte van de maxima in het Milieueffectrapport Zeeburgereiland uit 2018;
2. Bedrijven, technische- en logistieke voorzieningen (waaronder inpandige tramstalling) geconcentreerd in de zone langs de A10, welke ongeschikt is voor woonfuncties;
3. Integrale aanpak van de openbare ruimte ter verbetering van verbindingen tussen de buurten, verbeteren van de leefbaarheid langs de hoofdwegen en vergroening van de oevers van het Zeeburgereiland. De ecologische verbindingen (NNN-zones) aan de west- en oostrand van het eiland het liefst combineren met mogelijkheden voor groen en (zwem)recreatie voor bewoners;
4. Zo vroeg mogelijk in het proces maatregelen nemen, inclusief bereikbaarheidsmaatregelen voor langzaam verkeer, vooruitlopend op de grotere infrastructurele ingrepen en gebiedsontwikkeling op Zeeburgereiland;
5. Bereikbare buurten op Zeeburgereiland en IJburg, doorstroming op de IJburglaan voor fiets, tram en auto , en op de op- en afritten van de A10. Bij de Cruciale Mijl IJburglaan nadruk op de scenario's nul-plus, 1-min, 1 en 2 (zie scenario-overzicht in de toelichting bijlage 1 en in bijlage 3). De laatste drie scenario's gaan uit van ontwarring van de knoop IJburglaan-Zuiderzeeweg, met bij voorkeur een tramligging aan de noordzijde van de IJburglaan, passend bij een nieuwe inpandige tramstalling op de Oostpunt. Bij het nul-plus scenario blijft de tramligging sowieso aan de zuidzijde, met de tramstalling op de huidige plek in Baaibuurt-Oost. Er komt dan geen nieuwe tramverbinding langs de Amsterdamsebrug, waarvoor trams in de Baaibuurt gestald moeten worden, maar hooguit verbeteringen voor bus en/of fiets.
6. Grote, onomkeerbare stappen zodanig als mogelijkheid in het Ruimtelijk Kader opnemen dat er op z'n vroegst pas over enkele jaren een definitief besluit over nodig is.

6. Resultaat Bestuursopdracht

Het hoofdresultaat zal zijn een door de gezamenlijke betrokken directies en met participatie tot stand gebracht integraal Ruimtelijk kader Zeeburgereiland, inclusief:

- visie, programma en ruimtelijk kader per deelgebied, tevens afwegingskader voor ruimteclaims;
- mogelijke eindbeelden en ontwikkelpaden IJburglaan (Cruciale Mijl) en inpandige tramstalling, met cruciale civieltechnische interventies en beslismomenten;
- hoofdstructuur openbare ruimte;
- faseringsstrategie, (adaptieve) modules, korte termijn-maatregelen;
- groen- en leefbaarheidsstrategie, met bereikbaarheid langzaam verkeer op korte termijn;
- juridisch planologische-/MER-strategie;
- financieringsstrategiën met kosten- en opbrengstenramingen, mogelijke dekkingsbronnen en fasering om kosten en dekking in evenwicht te brengen, rekening houdend met het investeringsplafond van het stedelijk mobiliteitsfonds;
- participatiestrategie.

Het ontwikkelpad voor de komende jaren betreft los van het integrale Ruimtelijk Kader ook verscheidene separate planproducten, waarover te zijner tijd (gefaseerd) separate besluiten volgen. Dat zullen onder meer zijn:

- Nota's van Uitgangspunten Cruciale Mijl (PBI 2) voor fase 1 en voor fase 2)
- Nota van Uitgangspunten inpandige tramstalling (PBI fase 2)
- Nota van Uitgangspunten Verbinding Zeeburgereiland (Amsterdamsebrug) (PBI fase 2)
- Projectnota Baaibuurt West (plaberum fase 2), inclusief voorstel alternatieve locaties kermisexploitanten
- Herijking Startnotitie parkeergebouw/mobiliteitshub Bedrijvenstrook Zeeburgereiland (PBI fase 1)
- Stedenbouwkundige visie Oostpunt Zeeburgereiland als onderdeel van visie Zeeburgereiland, met afweging ruimteclaims waaronder afvaloverslag, later landend in Projectnota Oostpunt (plaberum fase 2)
- Masterplan hoofdnet Kabels en Leidingen Zeeburgereiland.

Planning van de deelresultaten
Enkele van deze planproducten worden als eerste uitgewerkt, zoals de plannen voor een groen- en leefbaarheidsstrategie. De verschillende planproducten worden samengevoegd in het overkoepelende Ruimtelijk Kader Zeeburgereiland, waarmee antwoord wordt gegeven op de twee hoofdvragen ook wat betreft faseringsstrategie.
Onder voorbehoud van financiën (zie elders) worden deze najaar 2022 in samenhang/afstemming aan College en Raad voorgelegd, te weten: het Ruimtelijk Kader inclusief faseringsstrategie, voorts de Nota's van Uitgangspunten van de Cruciale Mijl, de inpandige tramstalling, de OV/fiets Verbinding Zeeburg (Amsterdamsebrug), herijking startnotitie parkeergebouw/mobiliteitshub P+R Zeeburgereiland, Projectnota Baaibuurt-West, Visie Oostpunt en het Masterplan hoofdnet Kabels en Leidingen Zeeburgereiland. Zie ook de infographic in de toelichting.

BIJLAGEN:

1. Toelichting Bestuursopdracht
2. Samenvatting Effectenstudie tramstalling Zeeburgereiland
3. Samenvattingsnotitie Cruciale Mijl