Bestuursopdracht Ruimtelijke Ontwikkelstrategie
Versie 21-10-2010
Contact persoon: [redacted]*@oga.amsterdam.nl)*

Opdrachtgever:	College van B&W
Bestuurlijk trekker:	Wethouder Ruimtelijke Ordening en Grondzaken
Opdrachtnemer:	Adjunct directeur Projecten OGA (tevens voorzitter Regie-Overleg Economisch en Ruimtelijke ontwikkeling)
Uitvoering:	Denkcommissie Ruimtelijke Ontwikkelstrategie (voorzitter: adjunct directeur Projecten OGA) en lijnorganisaties van betrokken diensten

Inleiding
In de hervormingsagenda wordt door het college een aanzet gegeven om delen van het beleid van de gemeente te veranderen. Dat is nodig om in een voortdurend veranderende samenleving én binnen beperktere financiële mogelijkheden te kunnen blijven werken aan een sociale, economisch sterke en duurzame stad. Voor zowel de lange als de middellange termijn moeten nieuwe ontwikkelstrategieën dus bijdragen aan een sociale, economisch sterke en duurzame stad.

De metropool Amsterdam is een internationaal gewilde woon- en werkplek en een belangrijke motor van de nationale economie en moet dat blijven. Hierdoor zal stedelijke ontwikkeling van vooral gebieden in de stad maar ook in de overige gebieden in de metropool nodig blijven. Amsterdam handhaaft de ambities van haar concept structuurvisie 'Amsterdam economisch sterk en duurzaam' voor de lange termijn (2040). Wat de gemeente Amsterdam op ruimtelijk gebied wil is dus bekend. Een ruimtelijke ontwikkelstrategie moet ervoor zorgen dat we deze ambities kunnen nastreven.

Er zijn verschillende redenen om te onderzoeken welke ontwikkelmodellen toekomstbestendig zijn. De eerste reden is de economische crisis in combinatie met het (waarschijnlijk) definitief wegvallen van de kantorenmarkt, aangezien de kantorenmarkt een centrale positie innam in ontwikkel- en verdienmodellen uit het verleden. Ten tweede vragen de burgers en bedrijven in Amsterdam meer ruimte voor eigen initiatieven en een grotere betrokkenheid bij de planontwikkeling, ze willen kavels, werkruimte, meters. Aan de andere kant worstelen institutionele partijen met de vraag hoe ze van buurten, wijken en straten aantrekkelijke gebieden kunnen maken. Het nieuwe ontwikkelmodel zal hier een oplossing voor vinden. Ten derde vraagt een veerkrachtige, toekomstbestendige stad om grotere flexibiliteit en meer functiemenging dat wil zeggen een zo groot mogelijke diversiteit van bestemmingen op een zo klein mogelijk gebied. Met het huidige ontwikkelmodel is dit lastig te bereiken.

In de ruimtelijke sector –binnen en buiten de (semi-) publieke sector- is er een breed draagvlak en een besef van urgentie om kritisch te kijken naar de eigen werkwijze[1]. Een meerderheid van de huidige belanghebbenden in de gebiedsontwikkeling geeft op dit moment aan dat de tijd bepaalde vormen van gebiedsontwikkeling, zoals gebiedsontwikkeling waarbij op basis van blauwdrukken met behulp van een lineaire planning grote projecten worden ontwikkeld, niet langer als effectief kunnen worden beschouwd.

[1] Een voorbeeld hiervan is de door Amvest gestarte campagne "Amvest over straks" waarin zij hun visie op de veranderende sector wordt gepresenteerd in advertenties.

ont·wik·ke·len *-wikkelde, h -wikkeld* **1** tot volle wasdom brengen **2** *zich* ~ tot volle wasdom komen; ontstaan **3** ontwerpen en maken: *een nieuw product* ~ **4** *(bij niet-digitale foto's)* door bep. bewerkingen het beeld tevoorschijn brengen **5** beschaving, kennis bijbrengen; vormen

stra·te·gie *de; v -gieën* **1** wetenschap, kennis vh oorlogvoeren **2** bekwaamheid om met behulp vd ter beschikking staande middelen een gesteld doel te bereiken **3** plan van handelen

Een ruimtelijke ontwikkelstrategie

Een ruimtelijke ontwikkelstrategie is een leidraad voor de ruimtelijke sector over hoe de gemeente wil ontwikkelen en op welke manier deze wijze van ontwikkelen te bereiken is. De strategie helpt bij het bepalen van het handelingsrepertoire voor bestuur en ambtenaren op micro- (bijvoorbeeld kleinschalige grond uitgiften) en macroniveau (bijvoorbeeld het positioneren van de gemeente in de metropoolregio Amsterdam) en alle tussengelegen niveaus.

DE ontwikkelstrategie zal nooit kunnen ontstaan. Ook nu is het palet aan ruimtelijke opgaven divers en zijn er verschillende typen van gebiedsontwikkeling met een eigen ontwikkelstrategie. Dit palet varieert van uitleglocaties (zoals IJburg) tot transformatie(zoals Amstel III of teleport) en inbreidingslocaties (zoals het voormalig archiefterrein). Mede uit het functioneren van deze verschillende typen van gebiedsontwikkelingen en door de eerder aangehaalde kwantitatieve en kwalitatieve verandering van de ontwikkelopgave worden de eerste aanzetten van contouren voor nieuwe ontwikkelstrategieën langzaam zichtbaar.

De actieve grondpolitiek en het erfpachtsysteem zijn instrumenten die hun werking in het verleden hebben bewezen en in de toekomst waarschijnlijk van belang blijven voor de gemeente Amsterdam. Wel zullen ze op een andere wijze ingezet moeten worden.

Verder lijkt erop dat de komende jaren afname van grond door derden in kleinere stukken zal gebeuren. Ontwikkelrisico's kunnen meestal niet langer via grote contracten langjarig bij andere partijen 'geparkeerd' worden, domweg omdat dergelijke contracten minder worden afgesloten. Daarnaast is het noodzakelijk dat investeringen die de gemeente doet sneller moeten worden terugverdiend om de risico's beter beheersbaar te maken. De ontwikkeling van gebieden zal beter op de vragende eindgebruiker afgestemd moeten worden, en aangepast kunnen worden wanneer zich nieuwe soorten eindgebruikers melden. Om de gewenste kwaliteit en tempo te realiseren, zal de gemeente veel meer de route van verleiding, faciliteren en overleg kunnen bewandelen. Een mogelijk gevolg kan zijn dat de nadruk minder op verwerven en grootschalig bouwrijp maken ligt.

Planvorming zal meer en meer in intensieve wisselwerking met betrokkenen gebeuren en de ontvankelijkheid voor initiatieven van derden wordt groter. Particulier initiatief en particuliere financiering wordt als kansrijk gezien. Een mogelijke oplossingsrichting is het gericht inzetten van gemeentegeld om particulier initiatief te faciliteren en te stimuleren. De gemeente zal veel meer op basis van overleg met andere actoren zoals bewoners en particuliere ontwikkelaars gericht kiezen voor ontwikkeling van kleinere kansrijke plekken in de stad. Deze plekken zijn niet alleen kleinschaliger maar zullen ook meer gefaseerd tot ontwikkeling komen. De partners bij deze vorm van ontwikkeling zullen meer divers worden: meer zelfbouw, meer collectief opdrachtgeverschap, meer kleine ontwikkelaars.

We moeten daarbij op zoek naar onorthodoxe maatregelen. Een te onderzoeken lijn kan bijvoorbeeld zijn om het instrument bestemmingsplan als sturingsprincipe los te laten om vervolgens meer privaatrechtelijke sturingsmechanismen te gaan toepassen. Op deze manier zou er ruimte kunnen ontstaan voor nieuwe praktijken zoals organische stedenbouw (plekken tijdelijk (bijvoorbeeld 10 jaar) hun gang laten gaan, een ontwikkelaar ruimte geven om vervolgens delen terug te nemen) of de introductie van

bestemmingsplanvrijheid (blijven sturen en genereren van inkomsten via grondpolitiek met programmatische vrijheid).

Gebiedsontwikkeling vindt nu veelal plaats binnen de projectgebieden. Binnen die gebieden zijn er delen waar wél grondproductie is (grondexploitatie actief) en delen zonder grondexploitatie. De grondproductie- oude stijl staat nu onder druk.

Integrale gebiedsontwikkeling omvat echter veel meer dan alleen die (haperende) grondproductie. Bij integrale gebiedsontwikkeling in de projecten is aan de orde: strategische verwervingen, voorkomen van ongewenste ontwikkelingen, faciliteren van gewenste ontwikkelingen en tijdelijke functies, infrastructuur projecten, conversie van erfpachtrechten, transformatie van gebouwen en functies, opstellen juridische kaders, strategievorming voor de lange termijn, onderhandelingen met Rijks- en andere partners, strategisch beheer en het beantwoorden van bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken. Hoe dit in de toekomst te regelen en te dekken is een centrale vraag voor een ruimtelijke ontwikkelingsstrategie.

Doel
Het doel van de Bestuursopdracht Ruimtelijke Ontwikkelstrategie is het bepalen van toekomstbestendige ruimtelijke ontwikkelstrategieën voor de gemeente Amsterdam. De hieraan ondergeschikte doelen van de opdracht:

a) Het verkennen van (nieuwe) vormen van gebiedsontwikkeling;
b) Het onderzoeken van nieuwe manieren om (grond)inkomsten te genereren;
c) Het opstellen van concrete voorstellen over de benodigde organisatorische en beleidswijzigingen om deze ontwikkelstrategieën mogelijk te maken.

We proberen antwoord te geven op de volgende vragen:

- Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van investeringsmogelijkheden en kostendragers, zoals veranderende investeringsstrategieën van ontwikkelaars, beleggers, corporatie, energiebedrijven, onderwijsinstellingen en andere partijen en de terugtredende rijksoverheid?
- Welke thema's zijn belangrijk voor het creëren van maatschappelijke, ecologische (klimaat en energie) en economische meerwaarde en hoe kan een ontwikkelstrategie hieraan bijdragen?
- Hoe kan een ruimtelijke ontwikkelstrategie bijdragen aan gebiedsgerichte arrangementen (zoals stedelijke vernieuwing en de wijkaanpak)?
- Welke andere rol of rollen moet een gemeentelijke overheid vervullen in de gebiedsontwikkeling en hoe kan een nieuwe strategie daar aan bijdragen? Wat doet de gemeente wel en wat doet de gemeente niet (meer)?
- Welke investeringsmogelijkheden zijn er in de toekomst voor de gemeente?
- Hoe kan de gemeente sturen zonder geld?
- Wat betekent deze nieuwe rol voor de relatie tussen de gemeente en andere partijen?
- Hoe moet de gemeente zich organiseren om dit mogelijk te maken?
- Welke instrumenten staan de gemeente tot haar beschikking en welke moeten ontwikkeld worden (tijdelijkheid = langer dan 10 jaar, experimentele status voor alle projecten, etc.)?

Bestuurlijke achtergrond
De situatie van het vereveningsfonds (VEF) heeft geleid tot verschillende acties waar de bestuursopdracht Ruimtelijke Ontwikkelstrategie er één van is. Deze bestuursopdracht gaat in directe zin niet over het VEF, maar de situatie in het fonds is wel de aanleiding van deze opdracht.

Zoals al aangegeven in de brief namens het College aan de gemeenteraad d.d. 2 juli 2010 inzake 'Tegenvallende grondopbrengsten' zijn er twee lijnen ingezet om het werk in de ruimtelijke sector toe-

komstbestendig te maken. Deze beide lijnen hangen sterk samen met de bestuursopdracht Ruimtelijke Ontwikkelstrategie. Ten eerste is in deze brief aangegeven dat alle projecten worden stopgezet tenzij op basis van noodzakelijkheid, financierbaarheid en maatschappelijke wenselijkheid voortzetting gerechtvaardigd is. Om een beter zicht te krijgen of en hoeveel investeringsruimte de stad voor het uitvoeren van plannen nog heeft, zal van alle projecten worden bepaald welke investeringen onvermijdelijk zijn. Ten tweede is op dit moment de commissie van externe deskundigen (commissie Wijntjes) gestart die het College gaat adviseren over een nieuw planeconomisch stelsel voor de ruimtelijke plannen.

Op basis van het advies van de commissie Wijntjes zal het College een plan van aanpak opstellen en uitvoeren met als doel om te komen tot een transparante systematiek, een helder afwegingskader voor tussentijdse en jaarlijkse besluitvorming over grondexploitaties, minder gevoeligheid voor wensdenken/planoptimisme, minder gevoeligheid voor marktschokken en om te komen tot een systematiek die effectief is als ontwikkelingsinstrument. Begin november komt de commissie met een eerste advies. Dit advies zal betrokken worden in voorstellen aan het College en de Raad.

Ten slotte is in het college van B&W de structuurvisie 'Amsterdam economisch sterk en duurzaam' vastgesteld. Hierin zijn de ruimtelijke ambities van de gemeente Amsterdam voor de lange termijn (2040) vastgelegd. Een ruimtelijke ontwikkelstrategie moet helpen bij het nastreven van deze ambities. In het kort gaat de structuurvisie dus over wat de gemeente Amsterdam op ruimtelijk gebied wil, de bestuursopdracht Ruimtelijke Ontwikkelstrategie hoe we deze ambities het best kunnen nastreven en de commissie Wijntjes over het planeconomisch stelsel over hoe de financiële administratie binnen de ruimtelijke sector plaats vindt.

Aanpak

Het proces om te komen tot nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling zullen we vooral van buiten naar binnen inrichten. Hiervoor zal eerst een vergezicht worden geschetst. In het gehele proces zullen zowel mensen van binnen als buiten de gemeente betrokken zijn: alleen door samen deze verkenning te doen ontstaat er een volledig beeld van de opgave.

Centraal in de bestuursopdracht staat een compacte denkcommissie die mogelijk[2] bestaat uit deelnemers van de gemeente Amsterdam (diensten en stadsdelen), wetenschap en (semi-)publieke organisaties (zoals corporaties). Aan de hand van workshops waarin kennis over vormen van gebiedsontwikkeling van buiten naar binnen wordt gehaald zet de denkcommissie voorstellen over mogelijke ontwikkelstrategieën uit die vervolgens door de betrokken lijnorganisaties worden uitgewerkt.

De eerste workshop zal in het kader staan van het nader formuleren en operationaliseren van deze bestuursopdracht. Zo wordt deze opdracht een cocreatie tussen de gemeente en andere te betrekken belanghebbenden en komt de opdracht los uit de gemeentelijke belevingswereld. In de beginfase van de bestuursopdracht zal een lijst van uit te nodigen experts worden opgesteld. Hierbij kan gedacht aan experts zoals [redacted] (adviseur bij [redacted]) of [redacted] (Rijksbouwmeester).

In het proces (tot september 2011) zullen belanghebbenden uit andere domeinen van de gemeente (zoals de Sociale alliantie) en uit stadsdelen worden gevraagd om mee te denken. Daarnaast wordt ook de samenwerkinggezocht met andere gemeentes. Enerzijds om te leren van hun werkwijzen en anderzijds om te laten zien hoe de gemeente Amsterdam tegen nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling aan kijkt. Het DRO congres (jan/feb 2011)over de structuurvisie wordt gebruikt om eerste ideeën te presenteren en om ideeën op te halen.

[2] Samenstelling van de denkcommissie is nog niet bekend. De samenstelling van de denkcommissie zal bestuurlijk worden vastgesteld.

De aanpak zal zich richten op de volgende denklijnen:

- Andere rollen/nieuwe organisatie- en samenwerkingsvormen;
- Andere processen;
- Andere plannen;
- Andere manieren van investeren;
- Andere manieren van regelgeving.

De implicaties van deze ontwikkelstrategieën worden vervolgens vertaald naar en geconfronteerd met het handelingsrepertoire en de beleidspraktijk van de gemeente. Het gaat hierbij niet alleen over gebiedsontwikkeling in de toekomst. Ook de betekenis voor de huidige plannen zal worden verkend.

Organisatie

De Opdrachtgever van de bestuursopdracht is het College van B&W. Bestuurlijk zal de Wethouder Ruimtelijke Ordening en Grondzaken verantwoordelijk zijn voor de opdracht. De opdrachtnemer is de adjunct directeur Projecten OGA.

De opdracht wordt uitgevoerd door de nog op te richten denkcommissie Ruimtelijke Ontwikkelstrategie. Deze denkcommissie zal bestaan uit vertegenwoordigers binnen en buiten de gemeente.

Het ROER is het platform waarin de resultaten teruggekoppeld zullen worden. Dit sluit aan met de gebruikelijke rol van het ROER:

- Regie voeren op de samenhang tussen ruimtelijke projecten, ruimtelijk beleid en ruimtelijke ontwikkelingen;
- Regie voeren op de samenhang in het ruimtelijk(-economisch) beleid;
- Zorgen voor integrale voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming;
- Nieuwe ontwikkelingen in de ruimtelijke sector signaleren en voorstellen doen voor actie.

Daarnaast wordt ook het directieberaad van de OntwikkelingsAlliantie en de bestuurlijk opdrachtgever met regelmaat op de hoogte gesteld van de vorderingen.

Planning

De planning voor de vijf verschillende bestuursopdrachten die voortkomen uit de hervormingsagenda is gelijk. In deze planning wordt aansluiting gezocht bij de bestuurlijke momenten van de P&C-cyclus. De uitkomsten van de hervormingsagenda dienen namelijk financieel in de begroting 2012 verwerkt te worden. Daarnaast zijn de verschillende andere trajecten met betrekking tot het gezond maken van het vereveningsfonds van invloed op de planning van deze bestuuropdracht.

5 oktober 2010	Bespreking hervormingsagenda en opdrachtformulering van de vijf bestuursopdrachten in B&W
November 2010	Bestuursopdrachten ter kennisname naar raadscommissies
Januari 2011	Bespreken van de vijf bestuursopdrachten in B&W: bijsturen op basis van wensen College
Januari/februari 2011	Presentatie eerste resultaten en ophalen ideeën op DRO congres over structuurvisie
Maart 2011	Presentatie eerste voortgangsrapportage bij stukken voorjaarsnota. Dit zal een voortgangsnota zijn met verkenningen naar nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling. Ook zullen de resultaten van de externe commissie gebruikt worden voor dit tussenproduct
September 2011	Presentatie en vaststellen eindresultaat